

Remiss av Boverkets rapport 2021:10 Ansvaret för att åtgärda enkelt avhjälpna hinder

Inledning

Regeringsuppdraget till Boverket handlar om att utreda möjligheten att införa en presumtionsregel riktad till byggnadens ägare samt analysera om det går att undanta enklare åtgärder från den ekonomiska bedömningen. Boverket har i rapporten föreslagit en presumtionsregel om att det är byggnadens ägare som ansvarar för genomförandet av enkelt avhjälpna hinder, om inte byggnadens ägare kan bevisa att det är en hyresgäst som har ansvaret.

Sedan 20 år har det funnits bestämmelser med krav om att enkelt avhjälpna hinder ska åtgärdas i lokaler dit allmänheten har tillträde, så kallade publika lokaler, och på allmänna platser. När reglerna infördes angav regeringen i förarbetena till lagstiftningen som målsättning att samtliga enkelt avhjälpna hinder skulle vara avhjälpna senast vid utgången av år 2010. Länsstyrelsernas tillsynsvägledningsgrupp konstaterade i enkäten till landets kommuner om lov och tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen (PBL/PBF) december 2014 (Regeringsuppdrag 43), att det finns fortfarande många enkelt avhjälpna hinder i publika lokaler och på allmänna platser kvar att åtgärda. Länsstyrelsernas tillsynsväglednings-grupp bedömde i analysen av svaren från kommunerna 2014 att fler grundläggande åtgärder behövde komma till för att reglerna skulle få genomslag. Dessa bedömningar kvarstår huvudsakligen ännu. Mycket har gjorts på allmänna platser och i kommunernas och Regionens egna lokaler, men åtgärdandet av hindren i många privata lokaler släpar fortfarande efter.

Länsstyrelsen har inför detta yttrande tagit in information från länet om hur arbetet med enkelt avhjälpna hinder uppfattas, om hur föreskriften praktiskt tillämpas samt hur samverkan kan förbättras för att underlätta tillsynen av enkelt avhjälpna hinder.

Information om läget i Hallands län

Länsstyrelsen har tagit del av information från konsulent inom området funktionshinder vid Region Halland och från några av byggnadsnämndernas förvaltningar. Enligt Region Halland är flera av funktionshinderorganisationerna överens om att många hinder återstår till vi har ett samhälle som är tillgängligt för alla, fortfarande återstår mycket och arbetet måste snabbas på. Flera efterfrågar också begreppet Universellt utformade livsmiljöer och tjänster. Det bör finnas mer lättillgänglig information om vad enkelt avhjälpna hinder innebär och förståelse av vem som

2021-10-29

400-5879-2021

ska bära kostnaden. De bör också vara tydligare att enkelt avhjälpna hinder gäller alla och inte bara kommuner och regioner. Funktionshinderorganisationerna upplever att åren före och efter 2010 märktes ett ökat intresse och engagemang när det gällde att kartlägga och åtgärda enkelt avhjälpna hinder. Under de senaste åtta åren upplevs en avmattning i åtgärdstakten, vilket kan ha olika orsaker. Ibland kan det vara svårt att bedöma om en åtgärd är ett enkelt avhjälpna hinder, svårt att avgöra vem som i slutändan är ansvarig för att åtgärda men det handlar också om att se det som ett ständigt pågående arbete samt att underhålla de enkelt avhjälpna hinder som en gång åtgärdats. Det finns fortfarande många hinder i samhället som t ex trösklar, trappsteg och trånga utrymmen. Vid inköp av inredning eller fast inredning uppstår av och till missar som t ex att stolar och bänkar inte är tillräckligt höga eller saknar armstöd. Att tänka på framöver är att hörselhjälpmedel saknas. Många restauranger bygger/renoverar sina lokaler med sten/betong utan ljuddämpande material. Stora arbetsplatser saknar hörslina i sina konferensrum. Funktionshinderorganisationerna föreslår en ny informationskampanj samt att det vore önskvärt att fortsätta utreda om regelverket kring kommunernas tillsyn kan bli bättre.

I en enkät till bygglovscheferna med funktionsansvariga i Hallands län svarar Varbergs kommun att inflödet av anmälningar om ”svartbyggen” och liknande ärenden är ständigt stort och ökar. Detta medför att dessa ärenden prioriteras före proaktiv tillsyn och ”äter upp” tillsynsresursen. enkelt avhjälpna hinder är/kan vara ett stort område och kräver många nya tillsynstjänster om frågan skulle tas om hand fullt ut. I realiteten har kommunerna generellt inte kunnat anställa i paritet med tillsynsansvaret i PBL. Enkelt avhjälpna hinder är till sin natur svårbedömt eftersom ”enkelt” är ett relativt begrepp och den ekonomiska bedömningen är svår för kommunen att hantera. Företrädare från Kungsbackas kommun delar Varbergs synpunkter och särskilt i den del som handlar om att tjänstemännen ska göra bedömningen huruvida ett hinder är enkelt att avhjälpa både fysiskt, tekniskt och ekonomiskt. Vidare ”Vi i Kungsbacka ställer oss positiva till möjligheten att införa en sanktionsavgift hellre än att jobba med viten och skulle även kunna tänka oss att kunna besluta om användningsförbud om det gäller en lokal”. Kommunerna i Halland har fått ökande ärendemängd och bedöms ha svårt att hinna med proaktiv tillsyn Kungsbacka och Varbergs förvaltningar har dock anställt personal som enbart arbetar med tillsyn.

Sammanfattande synpunkter

- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att en presumtionsregel införs.
- Länsstyrelsen avstyrker Boverkets förslag om att inte undanta vissa enkla åtgärder från den ekonomiska bedömningen. Länsstyrelsen bedömer detta i stället är möjligt och innebär en förenkling vilken medför att fler hinder blir åtgärdade. Boverket bör få uppdrag ange sådana åtgärder i enlighet med direktivets uppdrag. Boverket behöver därvid ta tillräcklig hänsyn till olika typer av funktionshinder.
- Regelverket behöver förtydligas och Boverket bör få uppdrag att bedriva informationskampanj med en praktisk inriktning på genomförandet.

2021-10-29

400-5879-2021

Synpunkter

2.2 Kostnadsbedömning

På sid 17 framgår det att: ”Det finns alltså ingen tydlig definition av vad ett enkelt avhjälp hinder är. Praktiska och ekonomiska förutsättningar i det enskilda fallet är avgörande. Eftersom definitionen är rörlig blir tillämpningen för både fastighetsägare och byggnadsnämnd svår. Fastighetsägaren behöver förutom att bedöma praktiska förutsättningar göra en kalkyl vars kostnader ska relateras till företagets eller organisationens ekonomiska ställning. Mer precist ska kostnaderna bedömas mot att de ekonomiska konsekvenserna inte får bli orimligt betungande, men lagstiftningen ger inget stöd för var vad som avses med ”orimligt betungande”. Även för byggnadsnämnden blir avsaknaden av bedömningsgrund ett problem. Det är givetvis en stor utmaning för nämnden att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av en åtgärd när det inte finns någon vägledning om var gränsen för ”orimligt betungande” går.

En möjlig effekt av dessa problem är att fastighetsägare avstår från att ens försöka göra en kostnadsbedömning. Svårigheterna uppfattas som alltför stora. Tillgängliga investeringsmedel har som regel alternativa användningar och det är fullt rimligt att en fastighetsägare i första hand väljer mellan investeringar som antingen kan bedömas lönsamma eller som av någon anledning måste göras, till exempel som följd av tvingande samhällskrav. Byggnadsnämnderna har begränsade resurser för tillsyn och tenderar därför att arbeta med tillsynsområden där de praktiska förutsättningarna för ett effektivt tillsynsarbete är bättre.”

Kommentar: Länsstyrelsen är enig i denna problembeskrivning. Det behövs en tydligare definition av enkelt avhjälp hinder. Om kostnadsbedömning skall fortsatt ligga till grund för vad som är ett enkelt avhjälp hinder bör det framgå med vad som avses med ”orimligt betungande”. Åtgärderna bör gå att genomföra i normalfallet, undantagsvis kan åtgärderna bedömas vara orimligt betungande. Detta kan vara en utgångspunkt när det gäller att klargöra vad som är ”orimligt ekonomiskt betungande”

Något som är speciellt med föreskriften är att ekonomiska bedömningar ingår som en del i prövningen, i övriga fall tar man hänsyn till ändringens omfattning, byggnadens förutsättningar och bestämmelser om varsamhet mm enligt 8 kap 7–8 §§ PBL. Det krävs kunskaper i ekonomi som handläggarna inte helt besitter och det är svårt för kommunen som har bevisbördan att avgöra om kostnaderna för åtgärderna är rimliga i jämförelse med vad ekonomin hos byggnadens ägare tillåter. Enligt kommunernas bygglovschefer i Hallands län är handläggning av tillsynsärenden resursintensivt. Se synpunkter från dessa inledningsvis i dokumentet

3.2 På förhand kostnadsbedömda åtgärder

Under Boverkets samlade bedömning, sid 23 står: ”Boverket finner det visserligen möjligt att peka ut vissa åtgärder som kan undantas från den ekonomiska bedömningen, men bedömer samtidigt att det inte skulle få önskad effekt. Förslaget löser inte huvudproblemet men kan sätta fokus på frågan och leda till att fler hinder totalt sett blir åtgärdade. Möjligen skulle utpekade undantagna åtgärder kunna underlätta för någon storkommun med många ärenden, men flertalet

2021-10-29

400-5879-2021

kommuner som Boverket haft samråd med anser inte att det skulle ge någon större positiv effekt.”

Kommentar: Länsstyrelsen bedömer att fler hinder blir åtgärdade genom att den ekonomiska bedömningen undantas för enklare åtgärder. Det finns dock en viss risk att en del åtgärder nedprioriteras med förslaget, det framgår dock inte vilka typer av åtgärder som skulle nedprioriteras? Om risken för att vissa personer i några grupper med funktionsnedsättning inte exkluderas i för hög grad, bör förslaget prövas mot bakgrunden att många hinder återstår att åtgärda. Förslaget innebär att föreskriften blir lättare att tillämpa vid byggnadsnämndens tillsyn. Bland de ”flertalet kommuner som Boverket haft samråd med” återfinns dock till stor del kommuner som inte bedriver tillsyn eller försumbar tillsyn av enkelt avhjälpna hinder. Om förutsättningar för tillsyn förbättras i övrigt, är bedömningen att detta kommer bidra till att åtgärderna i högre grad blir genomförda, även bland de kommuner som idag uppvisar passivitet. Det goda exemplet kan påverka kommuner som släpar efter de kommuner vilka kommit längre med att åtgärda hindren. Boverket bör få uppdrag att ange sådana åtgärder i enlighet med direktivets uppdrag och komma med förslag på vilka typer av åtgärder som skulle kunna komma ifråga.

4.1 Informationsattsning

Sid 25: ”Boverket föreslår därför en informationsattsning med målet att genom innovativ och kontinuerlig kommunikation låta kunskapsområdet tydligare ta plats i samhällsdebatten.”

Kommentar: Länsstyrelsen menar att i ett läge där regelverket fortfarande inte fått tillräckligt genomslag, bör kommunernas handläggare och representanter för fastighetsägarna utbildas med fokus på att lösa svårigheter med tillämpningen t ex genom att i olika typfall ange vad som är ett enkelt avhjälpna hinder. För att en informationskampanj ska få avsedd effekt bör dock regelverket förtydligas och förenklas.

4.2 Statistik saknas

Sid 26: ”Det behövs en kartläggning av hindren i samhället, som grund att ta avstamp ifrån. Det skulle underlätta mycket att ha tillgång till ett statistiskt underlag för att kunna sätta upp mätbara mål och riktade insatser”

Kommentar: Länsstyrelsen är enig med att en kartläggning behövs, i första hand för att få underlag till förändring av regelverket.

Övriga synpunkter

Boverket hade i en tidigare rapport Analys av enkelt avhjälpna hinder (2018:31) tagit upp förslag som att införa obligatoriska tillsynsplaner, införa sanktionsavgift för de som inte åtgärdar enkelt avhjälpna hinder (avgift tillfaller kommunen), kretsen av klagoberättigande utökas till organisationer som företräder funktionshindrade. Se 1.3 Tidigare utredningar i Rapporten.

2021-10-29

400-5879-2021

Boverkets förslag i denna rapport bör utredas vidare. Förslaget sammanfaller i stora delar med förslag om förändringar i länsstyrelsernas tillsynsvägledningsgrupp analys av PBL enkät 2014:

I analysen lyfte länsstyrelserna fram följande åtgärder för att utveckla tillsynsarbetet:

- ett tydligt budskap från regering/Boverket om att frågorna är viktiga, eventuellt med tillskott av särskilda medel
- att förslag och rutiner för hur man kan arbeta med frågorna lyfts fram
- att det sker en ökad tillsynsvägledning till kommunerna och uppföljning av tillsynsvägledningen för att kunna se framsteg och motivera kommunerna
- att det ställs tydliga krav från byggnadsnämnderna på byggherrar att det i handlingar ska framgå hur tillgänglighetskraven ska uppfyllas.

De regeländringar som länsstyrelserna ansåg bör utredas var:

- att införa krav på tillsynsplan för byggnadsnämnderna motsvarande vad som idag finns för länsstyrelserna och Boverket
- att förtydliga reglerna om vad som är ett enkelt avhjälp hinder alternativt införa en omvänd bevisbörda för om ett hinder är enkelt avhjälp eller inte
- ge en möjlighet för organisationer som företräder funktionshindrade att överklaga byggnadsnämndernas beslut om att ingripa eller inte ingripa i ett tillsynsärende.

Till detta kan tilläggas att samverkan mellan olika kommunala nämnder bör främjas för att tillsynen skall förbättras. I Regeringsuppdrag D1 för 2020 belystes med goda exempel på samverkan hur en sådan samverkan kan fungera. Vad gäller Socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen finns det mycket vinna på om samordningen kunde utökas med hänsyn till socialtjänstens ansvar enligt Socialtjänstlagen. Socialtjänstens kunskap kring särskilda behov som personer med funktionsnedsättning bör vägas in oftare i tillsyn/kontroll och detaljplanering och även vid frågor som rör enkelt avhjälpna hinder.

Länsstyrelsen bedömer att länsstyrelsernas förslag till åtgärder i stora delar är giltiga än idag och föreslår att även dessa förslag bör utredas vidare. Frågan om obligatorisk tillsynsplan är dock föremål för Regeringsuppdrag D1 2021 som länsstyrelsernas tillsynsvägledningsgrupp för närvarande arbetar med.

Vad gäller förtydligande av reglerna se kommentar i avsnitt 2.2 Kostnadsbedömning.

Möjligheten att ge organisationer som företräder funktionshindrade att överklaga byggnadsnämndernas beslut bör underlättas eller utredas. Länsstyrelsen vill påminna om FN konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska involveras för att övervaka genomförandet av konventionens bestämmelser bland annat gällande tillgänglighetsfrågor i publik sektor. Detta bör ske vid planläggning men också vid insatser för att åtgärda befintliga brister. Idag saknas den formella struktur i kommunal nivå för att säkerställa personer med funktionsnedsättningar att yttra sig i frågor som rör beslut i samhällsbyggdagsprocessen, så till vida de inte direkt är sakägare (ägare av gränsfastighet)

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Brittis Benzler med bygglovsarkitekt Dag Rundegren som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Jörgen Peters, länsarkitekt Cecilia Engström, planarkitekt Peter Svelenius och samordnare mänskliga rättigheter Tirtha Rasaili har medverkat.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Kopia till

fi.sba.bba@regeringskansliet.se

Yvonne.Danielsson@regionhalland.se