

Boverkets föreskrift
BFS 2011:13, HIN 2
Konsekvensutredning

Boverket april 2011

Titel: Boverkets föreskrift, BFS 2011:13, HIN 2 – Konsekvensutredning
Utgivare: Boverket april 2011
Upplaga: x (fylls i av informationsenheten)
Antal ex: xxx (fylls i av informationsenheten)
Tryck: Boverket internt/externt tryckeri (fylls i av informationsenheten)
ISBN: 978-91-85751-XX-X (fylls i av informationsenheten)
ISSN: Anges endast om den tillhör någon av serierna: (fylls i av informationsenheten)

Sökord: xxx (fylls i av biblioteket)
Dnr: 1122-4850/2008

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

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.
Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

©Boverket 2011

Innehåll

Boverkets föreskrift	BFS 2011:13 HIN 2	
Konsekvensutredning		1
Boverkets föreskrift	BFS 2011:13 HIN 2	
Revidering		5
Inledning.....		5
Problembeskrivning.....		6
<i>Nya lydelse i nya plan- och bygglagen</i>		6
<i>Avgränsningar</i>		6
Finns det alternativa lösningar?		6
Vad vill man uppnå med revideringen?		6
Regelförenkling		6
Vem berörs av revideringen?		7
Vilka kostnadsmissiga konsekvenser får revideringen?		7
EU-anmälan		7
Tidpunkt för ikraftträdande		7
<i>Informationsinsatser</i>		8
Remisshantering		8
<i>Kommentarer till några av remissynpunkterna</i>		8
Konsekvenser för miljö kvalitetsmålet	God bebyggd miljö.....	10
Konsekvenser för barn		10
Jämställdhetskonskvenser		10
Lag och förordning		11
<i>Lydelse – materiella regler</i>		11
<i>Lydelse - bemyndiganden</i>		11
<i>Om revideringarna</i>		13
<i>Generell revidering: "avhjälpande" istället för "undanröjande"</i>		13
<i>Generell revidering: "ska" istället för "skall"</i>		13
<i>Allmänt, 1 §</i>		13
<i>Föreskrifterna, 2 §</i>		13
<i>Terminologi, 4 §</i>		14
<i>Enkelt avhjälpta hinder, 5 §</i>		14
<i>Undantag?</i>		15

Boverkets föreskrift BFS 2011:13 HIN 2 – Revidering

Inledning

En ny plan- och bygglag (2010:900) beslutades i juni 2010, med ikraftträdande 2 maj 2011. Bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder, som ingår i lagen, har påverkats på så sätt att de delvis har fått nya lydelse. Ändringar i sak har dock inte gjorts.

Tillämpningsföreskrifter till bestämmelserna finns i Boverkets föreskrifter och allmänna råd BFS 2003:19 HIN, och denna revidering omfattar de delar som behövde revideras till följd av lagens nya lydelse. I denna rapport beskriver Boverket konsekvenser av revideringen.

Användning av begreppen tillgänglighet och användbarhet

Kraven i bestämmelsen gäller *tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga*. I denna rapport har vi på några ställen i texten, där vi bedömer att det inte kommer att orsaka någon förvirring om vad som gäller, förkortat detta till ”tillgänglighet” (eller former av ordet ”tillgänglig”). Detta är av rent texthanteringsmässiga skäl.

Problembeskrivning

Nya lydelse i nya plan- och bygglagen

Revideringarna i föranleddes av att lagens lydelse är ny. Även bemyndigandet har ny lydelse som medför behov av vissa justeringar av föreskriften. Detta har medfört att den nuvarande föreskriften, BFS 2003:19 HIN1, har ersatts av en ny grundförfattning med nytt författningsnummer. Men med undantag för de paragrafer som måste revideras är föreskriftens sakinhåll i övrigt detsamma som tidigare.

I Författningss kommentarerna i propositionen 2009/10:170 anges följande om lagens krav: ”--- överensstämmer med innehållet i 17 kap. 21a § i den nuvarande lagen med språkliga förtydliganden”.

Avgränsningar

Denna revidering omfattar endast de paragrafer som måste revideras. De övriga förtydliganden av HIN som har beskrivits i rapporten ”Tydligare bestämmelser om enkelt avhjälpna hinder”¹ behandlas inte i denna revidering. De kräver ytterligare beredning och kommer att hanteras i en särskild revidering.

Finns det alternativa lösningar?

Revideringen innebär att en befintlig föreskrift revideras som en oundviklig följd av ändrade lydelse i lagen. Att överväga alternativa lösningar har inte bedömts vara relevant.

Vad vill man uppnå med revideringen?

Avsikten är inte att ge bestämmelserna någon ändrad omfattning eller att ändra kravnivån, endast att förtydliga.

Åtgärdstakten sedan bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder infördes har varit för låg i relation till de målsättningar man hade när reglerna infördes. En av flera orsaker till detta är att bestämmelserna innehåller delar som uppfattas som otydliga². De nya lydelse i lagen kan, tillsammans med den revidering som Boverket nu har gjort, ge tydligare ramar för tillämpningen av bestämmelserna.

Regelförenkling

Revideringen bedöms medföra att det blir tydligare vilka krav som ställs och att det därmed underlättar tillämpningen. Detta medför att den tid som behövs för inläsning och tolkning av reglerna kan bli kortare. Likaså kan risken för missförstånd eller oenighet minska.

¹ Boverket 2007

² Se propositionen Från patient till medborgare 1999/2000:79 och Boverkets uppföljningar av HIN 2005 och 2007

Vem berörs av revideringen?

De som främst berörs är de som tillämpar bestämmelserna, d.v.s. de som ansvarar för att undanröja hinder i en lokal dit allmänheten har tillträde eller på en allmän plats och de som har hand om tillsynen. Tillsynen bedrivs av byggnadsnämnderna i kommunerna och av länsstyrelserna.

Berörda i nästa led är främst användare av lokaler dit allmänheten har tillträde eller allmänna platser. Att bestämmelserna blir tydligare och lättare att tillämpa kan medföra att åtgärdstakten ökar. Detta gagnar användare med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, och även andra användare.

Vilka kostnadsmissiga konsekvenser får revideringen?

Enligt Proposition 2009/10:170 överensstämmer de nya lagparagraferna med innehållet i den nuvarande 17 kap 21a §, med språkliga förtydliganden. Nivån på de krav som ställs har alltså inte ändrats. De förändrade formuleringar eller ordval som genomförts i denna revidering till följd av lagens nya lydelse bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser.

Utgångspunkten i detta resonemang är att det är den avsedda tillämpningen av bestämmelserna som jämförs mot den tidigare formuleringen. Man tar inte hänsyn till att man kanske "brukar" tolka reglerna på annat sätt.

EU-anmälan

Den reviderade föreskriften bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Revideringsförslaget skickades för EU-anmälan innan det beslutades, och fick inga kommentarer.

Tidpunkt för ikraftträdande

Den reviderade föreskriften träder i kraft samtidigt som nya plan- och bygglagen (PBL), d.v.s. 2 maj 2011. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före den 2 maj 2011 och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant ärende till dess ärendet är slutligt avgjort.

Informationsinsatser

Behovet av informationsinsatser när det gäller HIN är förhållandevis stort och har varit så under flera år, sedan föreskriften först trädde i kraft (2003). En särskild informationsverksamhet, enligt ett regeringsuppdrag, genomfördes under 2009 och 2010. De revideringar som nu har gjorts bedöms inte ha någon större påverkan på det generella behovet av information. Insatserna kommer att samordnas med övriga insatser föranledda av nya PBL. Boverkets mer kontinuerliga HIN-information kommer också att användas för att sprida kunskapen, exempelvis via webben och Boverkets olika publikationer.

Remisshantering

Revideringsförslaget, både författning och Konsekvensutredning, gick ut på remiss under hösten 2010. 48 svar kom in till Boverket inom remisstiden.

27 svarande tillstyrkte förslaget eller hade inga kommentarer. 18 svarande lämnade synpunkter i varierande omfattning. Ytterligare tre skickade besked om att de avstod från att svara, däribland Regelrådet.

En sammanställning av remissvaren finns publicerad på Boverkets webbplats.

Kommentarer till några av remissynpunkterna

Här sammanfattas vissa synpunkter på remissversionen som föranledde förändringar innan förslaget skickades för EU-anmälan.

Informativa uppgifter

Några efterfrågade en beskrivning av vilka funktionsnedsättningar som omfattas av begreppen *nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga*.

Åtgärd: I Boverkets byggregler BBR avsnitt 3 finns ett allmänt råd som anger exempel på vilka som omfattas av begreppen. Samma formulering tillkom som allmänt råd till 2 §. Begreppen beskrivs även mer utförligt i boken "Enklare utan hinder" (finns för gratis nedladdning på Boverkets webb).

Några tog också upp att det kan behövas en påminnelse om att det finns regler om tillsyn och ingripanden enligt PBL som är tillämpliga även för HIN.

Åtgärd: En upplysning tillkom i det allmänna rådet till 2 §.

Om 5 §, Enkelt avhjälpna hinder

Från flera olika håll reagerade man på den inledande meningen i det allmänna rådet. Man uppfattade den som otydlig i relation till hur den bindande föreskriften är formulerad.

Åtgärd: Föreskriftstexten formulerades om och den inledande meningen i det allmänna rådet ströks.

Några uppmärksammade att det allmänna rådet inte gav lika mycket vägledande text till kriteriet *ekonomiska förutsättningar* som till *praktiska*. Samtidigt menar man att det behövs!

Åtgärd: En mening lades till sist i det allmänna rådet, med viss vägledning till hur kriteriet kan bedömas.

Om bedömningen av nyttan

Sammantaget flest remissynpunkter handlade om att texten om bedömningen av nyttan har tagits bort i 5 §. Denna förändring föranleds av den nya formuleringen i lagen och av följande text i avsnitt 14.2 i Propositionen 2009/10:170:

”Intresset eller nyttan av att avhjälpa ett hinder kan dock inte ha någon relevans för om det är svårt eller enkelt att avhjälpa hindret. ---- Frågan huruvida ett hinder är enkelt att avhjälpa bör avgöras utifrån de praktiska och ekonomiska förutsättningarna för avhjälpandet. Praktiska svårigheter handlar om det som fysiskt behöver göras för att avhjälpa hindret medan ekonomiska svårigheter handlar om kostnaderna för avhjälpandet och förmågan att bära kostnaderna. Intresset eller nyttan av avhjälpandet gör det varken fysiskt eller ekonomiskt lättare att avhjälpa hindret. Reglerna bör vara tydliga på så sätt att ett hinder som är enkelt att avhjälpa ska avhjälpas. ----- Intresset av avhjälpande har däremot naturligtvis betydelse för vilka hinder som aktualiseras för prövning av om hindren är enkla att avhjälpa eller inte.”

Eftersom både lag och bemyndiganden har nya formuleringar så har även Boverket tagit ett ”nytt grepp” om hela 5 § i HIN (endast några formuleringar kvarstår från den gamla texten). Bestämmelserna innefattar hela kedjan - från lag till förordning, till föreskrift och allmänt råd. Det är den sammantagna betydelsen som utmynnar i verkan och innebörden av reglerna. Betydelsen i praktiken av denna enskilda del (nyttan) i de sammantagna bestämmelserna bedömer vi som liten. Samtidigt är, som nämnts tidigare, den övergripande utgångspunkten att de nya bestämmelserna motsvarar de tidigare.

FN-konventionen

Sverige har sedan 2008 förbundit sig att följa FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Några remissynpunkter handlade om att man med hänsyn till det borde höja kravnivån i reglerna. Några framförde också att man borde utöka föreskriften med fler åtgärder, med samma motiv.

Bedömning: I Sverige gjorde man bedömningen att inga omedelbara lagändringar behövde göras för att kunna ratificera FN-konventionen. Men man konstaterade också att lagar och regelverk kan komma att behöva justeras framöver för att bättre harmoniera med konventionen. Om ändringar skulle göras i en föreskrift med hänvisning till FN-konventionen skulle det i så fall föregås av ett beslut på lagnivå. Det finns inga sådana instruktioner i den nya plan- och bygglagen.

Konsekvenser för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö

Revideringarna bedöms inte medföra några konsekvenser för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.

Konsekvenser för barn

En högre grad av tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga gynnar även barns möjligheter att använda och ta del av publika miljöer. Föreskriftens 18§ innehåller dessutom särskilda krav på lekplatser på allmän plats. Att bestämmelserna blir tydligare och lättare att tillämpa kan medföra att åtgärdstakten ökar, vilket då alltså även har positiva effekter för barn.

Jämställdhetskonsekvenser

Revideringarna bedöms inte medföra några konsekvenser för jämställdhetsperspektivet.

Lag och förordning

Lydelser – materiella regler

Tidigare lydelse i 17 kap. PBL (1987:10):

17 kap.

21 a § 1 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. (2001:46)

Ny lydelse i 8 kap. nya PBL (2010:900). Bestämmelsen är nu uppdelad på två paragrafer, en för lokaler dit allmänheten har tillträde och en för allmänna platser.

8 kap.

1 § En byggnad ska

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

2 § -----

3. ----- 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 avhjälpas.

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, -----.

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 avhjälpas.

Lydelser - bemyndiganden

Tidigare lydelser:

17 kap. PBL (1987:10)

22a § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i de avseenden som anges i 20-21 a §§, meddela de ytterligare bestämmelser som behövs

2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar samt tomter och allmänna platser.

Plan- och byggförordning (1987:383)

5 § Boverket får meddela de verkställighetsföreskrifter och de övriga föreskrifter som behövs för tillämpningen av följande bestämmelser i 17 kap. plan- och bygglagen (1987:10)-----

21 a § om krav på undanröjande av enkelt avhjälpna hinder och om undantag från sådana krav.

Nya lydelse:

16 kap. nya PBL (2010:900):

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa slags hinder mot tillgänglighet eller användbarhet vid tillämpningen av 8 kap. 2 eller 12 § ska anses vara enkla att avhjälpa.

10 kap, nya Plan- och byggförordningen, PBF (SFS 2011:338):

2 § Boverket får meddela föreskrifter om vilka hinder mot tillgänglighet och användbarhet som enligt 8 kap. 2 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900) ska anses enkla att avhjälpa samt de övriga föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om enkelt avhjälpta hinder och om undantag från sådana krav.

10 § Boverket får meddela föreskrifter om vilka hinder mot tillgänglighet och användbarhet som enligt 8 kap. 12 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900) ska anses enkla att avhjälpa samt de övriga föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om enkelt avhjälpta hinder och om undantag från sådana krav.

Revideringen

Om revideringarna

Endast delar av föreskriftens innehåll påverkas av revideringen, nämligen paragraferna 1, 2, 4 och 5. Övriga paragrafer omfattas inte, förutom vissa generella revideringar som beskrivs nedan.

Generell revidering: "avhjälpan" istället för "undanröjande"

I lagtexten har kravet på att *undanröja* hinder ersatts av att *avhjälpa* hinder. Därför har även detta nya ordval genomförts i föreskriften.

Motiv

Att föreskriftens lydelse ska stämma överens med lagens.

Konsekvenser

Det är ett ändrat ordval. Revideringen i HIN är snarast ett förtydligande eftersom begreppet *avhjälpa* ger en bättre anvisning om vad åtgärderna i föreskriften innefattar.

Boverket bedömer att detta inte innebär några konsekvenser för föreskriftens omfattning eller giltighet.

Generell revidering: "ska" istället för "skall"

Motiv

Sedan 2007 skrivs lagar och förordningar med *ska*. Nya föreskrifter använder också *ska*, och föreskrifter som revideras uppdateras med avseende på detta.

Allmänt, 1 §

Denna paragraf anger vad lagens text säger och har alltså uppdaterats till följd av ny lag.

Den tidigare texten i det allmänna rådet har flyttats till 2 §.

Motiv

Att föreskriften ska stämma överens med lagen.

Innehållet i det allmänna rådet har en tydligare koppling till vad föreskrifterna gäller för och det är därför mer lämpligt att koppla till 2 §.

Föreskrifterna, 2 §

Föreskriften har preciserats med vilka som omfattas av reglernas krav (personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga).

Det allmänna rådet var tidigare råd till 1 § men nu har flyttats. En text med exempel på vilka som omfattas av begreppet *nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga* har lagts till.

När det gäller upplysningen om ytterligare bestämmelser så har begreppet *tillämpliga* ersatts med *behöver beaktas*.

Dessutom har en upplysning lagts till om att det finns bestämmelser om tillsyn och ingripanden.

Motiv

Se ovan 1 §. Det ändrade och utökade innehållet i allmänna rådet förtydligar bestämmelserna.

De andra bestämmelser som det allmänna rådet hänvisar till **kan** vara tillämpliga, beroende på den specifika tillämpningssituationen, men behöver inte vara det. Därför är begreppet *beaktas* ett mera lämpligt ordval. De andra bestämmelserna är ju självklart gällande i sig i de fall de är tillämpliga, det "hänger inte på" hur de omnämns i denna föreskrift. Rådet ger bara en upplysning om att de finns och behöver beaktas.

Konsekvenser

Revideringen bedöms medföra att det framgår tydligare vad bestämmelserna omfattar och att det därmed underlättar tillämpningen.

Terminologi, 4 §

Tekniska nomenklaturcentralen har uppdaterats till *Terminologicentrum*.

Enkelt avhjälpna hinder, 5 §

Föreskriften har fått en ny formulering i enlighet med lagens lydelse och som också är tydligare. Enligt bemyndigandet i PBF får Boverket föreskriva om **vilka** hinder som ska anses enkla att avhjälpa, och i enlighet med detta anges nu att kravet gäller avhjälpan av hinder enligt 6-18 §§. Dessa hinder är samma som tidigare och har alltså inte reviderats vare sig i omfattning eller i innehåll. Dessutom har formuleringen "så snart--" infogats för att betona att hinder ska avhjälpas direkt.

De delar av föreskriften som utvecklade vad *enkelt avhjälpna* innebär, tas bort, eftersom detta nu formuleras i lagens text.

5§, Allmänt råd

Det allmänna rådets text har till största delen arbetats om. I de delar som behållits har vissa ordval ändrats och några justeringar har gjorts för att göra texten mer generellt giltig.

I rådet anges nu också särskilt att man inte kan ta ställning till ett hinder en gång för alla, förekomsten av enkelt avhjälpna hinder är inte statisk. Med tidens gång kan de olika förutsättningar som påverkar bedömningen av vad som är enkelt avhjälpna förändras. I detta hänseende kan *enkelt avhjälpna hinder* i viss utsträckning sägas vara en "förvaltningslagstiftning".

Som konstaterats tidigare i denna konsekvensutredning har åtgärdstakten varit för låg i relation till målet. Det var därför viktigt att sådant som kunde uppfattas som oklart i det avseendet antingen förtydligades eller togs bort. Det framgår nu tydligare att åtgärder enligt HIN ska genomföras direkt. I samband med införandet av bestämmelserna angavs att man borde få en rimlig tid på sig att genomföra åtgärderna³. Målet sattes till utgången av år 2010. Någon genomförandetid fanns dock inte i lagen eller föreskriften. År 2010 är nu passerat, och den text i allmänna rådet som handlade om planering och prioritering av åtgärderna i relation till år 2010 är därför inte längre relevant.

³ Prop. 2000/01:48

Självklart kan man av rent praktiska eller ekonomiska skäl behöva göra en prioriteringsordning för genomförandet. Man kan behöva samordna olika åtgärder, speciellt när det handlar om stora objekt, eller om man ansvarar för många objekt, men det är en genomförande fråga som inte hanteras i reglerna.

Motiv

Att föreskriftens lydelse ska stämma överens med lagens och vara i enlighet med bemyndigande. Att förtydliga föreskriften och det allmänna rådet.

Konsekvenser

Revideringen bedöms medföra att det blir tydligare vilka krav som ställs och därmed underlätta tillämpningen.

Undantag?

Liksom tidigare har Boverket enligt bemyndigandet möjlighet att föreskriva om undantag från kraven. I föreskriften har krav respektive undantag hanterats i en och samma "avvägningsformel" i 5 §. Resonemanget är att kraven gäller under förutsättning att hindret bedöms vara enkelt avhjälpbart med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna. Om dessa kriterier inte är uppfyllda behöver hindret inte åtgärdas. Hur stor betydelse avhjälpandet har för att öka tillgängligheten och användbarheten kan också påverka vilka hinder som kommer till prövning om de är enkla att avhjälpa eller ej. Boverket menar därför att några särskilda undantag inte behövs.

När det gäller kravet på varsamhet så är det viktigt att komma ihåg att det gäller all befintlig bebyggelse, ny såväl som gammal. Varsamheten hos utformningen ligger både i vad som görs och **hur** det görs, det vill säga både i valet av åtgärder och på vilket sätt åtgärderna genomförs. Varsamheten måste bygga på en helhetssyn på det man utgår ifrån - byggnaden, grannskapet och användarna - och på det man vill uppnå - återställda och nya funktioner. Utifrån detta resonemang finns inte behov i dessa regler för särskilda undantag för vissa miljöer.