

Når vi de handikappolitiska målen?

Boverkets omvärldsanalys

Titel: När vi de handikappolitiska målen? Boverkets omvärldsanalys
Utgivare: Boverket september 2005
Upplaga: 1
Antal ex: 50
Tryck: Boverkets kopiering
ISBN: 91-7147-891-4
Diarienummer: 211-3129/2005

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

©Boverket 2005

Förord

I vår omvärld och i vår framtid finns mängder av faktorer som påverkar arbetet mot de handikappolitiska målen. I det mesta som Boverket dagligen arbetar med finns tydliga kopplingar till att skapa ett tillgängligt samhälle. "Alla människor ska ha hög kvalitet i sitt boende" – så lyder Boverkets vision. Detta innebär bland annat att tillgänglighetsfrågorna är viktiga att beakta i planering, byggande och förvaltning.

Boverket har på uppdrag av Socialdepartementet genomfört en omvärldsanalys i syfte att belysa olika faktorer inom sitt sektorsområde som kan påverka möjligheterna att uppnå de handikappolitiska målen.

Utifrån vad som händer inom Boverkets verksamhetsområde har vi gjort några reflektioner av vad som påverkar de handikappolitiska målen. Vi gör inga anspråk på att vara heltäckande. Rapporten är till stor del en nulägesbeskrivning av delar av särskilt angelägna områden.

I arbetet med Omvärldsanalysen har Ulrika Benskjöld Analysenheten, Lars Estlander Byggregelenheten, Madeleine Hjortsberg Bygg- och förvaltningsenheten, Helena Holm Planenheten, Johan Kjellberg Bidragenheten, Lena Viberg-Larsson Bidragenheten samt Christina Johannesson Analysenheten deltagit. Analysenheten har samordnat arbetet.

Karlskrona september 2005

Ines Uusmann
generaldirektör

Innehåll

Inledning.....	7
Bakgrund.....	7
Uppdraget.....	7
Hur arbetet bedrivits	8
Andra uppdrag.....	8
Interna uppdrag – omvärldsbevakning och analys.....	8
Pågående regeringsuppdrag.....	8
Sammanfattande reflektioner	10
Kunskap och bemötande.....	12
Bemötande/Inställning	12
Handläggningen i kommunen.....	13
Brister i kvalitet och kompetens	13
Samhällsförändringar och livsmönster.....	15
Boende som en tillväxtfaktor.....	15
Attraktiva bostäder för alla?.....	16
Hur ser det ut på bostadsmarknaden?	16
Bostadsbyggandet.....	17
Specialbostäder	17
Är regionförstoring bra för alla? Ökande pendling – vilka stängs ute?	18
Detaljhandelsutvecklingen påverkar redan utsatta grupper.....	18
Detaljhandeln i samhällsutvecklingen.....	19
Livskvalitet för äldre.....	19
Positivt med stormarknader.....	19
Hur fungerar bostadsförsörjningen?	21
Riktlinjer för bostadsförsörjningen saknas.....	21
Förtydliga kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen	22
Samarbetet inom kommunen måste förbättras	22
Kommunerna saknar bostadsförmedlingar	22
Särskilt aktuella frågor i kommunerna	23
Tillgänglighet i den översiktliga planeringen.....	24
Miljöfrågor i den byggda miljön.....	26
Fler allergiker – bättre inommiljö?	26
Blir inommiljön sämre eller bättre?	26
Energieffektivisering får inte motverka en god inommiljö.....	27
Utemiljö för alla?.....	28

Bättre utemiljö?.....	28
Hästallergi.....	28
Buller	29
Konsekvensanalyser i planeringen	30
Kvalitetsfrågor i den byggda miljön	32
Upplåtelseformens betydelse för tillgängligheten.....	32
Förvaltning av befintlig bebyggelse	33
Vad händer när ingenting görs?	33
Vad händer om underhållet liksom underhållsberedskapen inför framtiden ligger på dagens nivå?.....	34
Hissar.....	34
Kvarboende.....	36
Avveckling av särskilda boendeformer för äldre och funktionshindrade	37
Bostadsanpassning.....	37
Basutformningar - fastighetsekonomiska lönsamma investeringar?	38
Kommunernas tillsyn och kontroll	38
Kommunernas tillämpning.....	39
Länsstyrelsernas insatser	39
De ekonomiska stödets betydelse.....	40
Statliga stöd till bostadsbyggandet.....	40
Har bostadsbyggandet under 1993-2004 närmat oss målet om goda bostäder?.....	40
Har samhällets stöd till bostadsbyggandet ökat tillgängligheten och användbarheten ?	40
Är tillgängligheten bättre i nya bostäder?.....	41
Bidragssystemet - Generella och riktade bidrag.....	41
Kan övergripande bostadspolitiska mål främjas genom ekonomiska stöd ?	42
Framtida bostadsfinansieringssystem ?	43
Tillämpning av regler för den byggda miljön	45
Leder bestämmelserna till bättre tillgänglighet?	45
Vilka är de mest angelägna åtgärderna i bebyggelsemiljön.....	46
Till- och frångänglighet i regler och realitet	46
Kan man kvalitetssäkra arbetsprocessen?	47
Hur påverkar kompetensfrågorna tillgängligheten?	48
Mer metodutveckling skulle inte skada	49
Det är dyrt med produktutveckling	50

Litteraturförteckning.....	52
Bilagor.....	53
Bilaga 1 Specialbostäder	54
Bilaga 2 Översiktspaneläget	56
Bilaga 3 Bostadsmarknadsenkäten 2005	57
Bilaga 4 Bidrag till bostadsanpassning.....	58
Bilaga 5 Hissbidrag	60

Inledning

Bakgrund

Riksdagen antog år 2000 propositionen "Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken".¹ Ett av de främsta målen i handlingsplanen är att handikapperspektivet ska genomsyra alla samhällssektorer. Det betonas att handikappfrågor inte är särfrågor utan handikapperspektivet ska på ett naturligt sätt finnas med överallt i samhället.

Ett sätt att uppnå detta mål var att utse sektorsmyndigheter. Boverket är en av de 14 myndigheter som har ett sektorsansvar. Sektorsmyndigheterna ska samordna, stödja och vara pådrivande gentemot andra aktörer inom sin sektor för att uppnå de nationella målen inom handikappolitiken. Sektorsmyndigheten ansvarar även för att följa utvecklingen inom sitt ansvarsområde.

Uppdraget

Boverket ska, inom ramen för sitt sektorsansvar för handikappolitiken, genomföra en omvärldsanalys i syfte att belysa de processer inom samhällssektorn som påverkar möjligheterna att uppnå de handikappolitiska målen. Omvärldsanalysen ska lämnas till regeringen senast den 15 september.

Regeringen avser i en skrivelse till riksdagen i januari 2006 redogöra för arbetet med implementeringen av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (1999/2000:79) Regeringen behöver underlag för denna redogörelse, därav denna rapport.

¹ Proposition 1999/2000:79

Hur arbetet bedrivits

Uppdraget har genomförts av en arbetsgrupp med representanter från olika enheter på Boverket. Arbetet inleddes med ett "brainstormingsmöte" för att fånga så många infallsvinklar som möjligt. Därefter valde vi att försöka hitta stöd för våra diskussioner i de uppdrag och rapporter Boverket redan tagit fram. Vi har i första hand använt oss av det som redovisats under åren 2004 och 2005 eftersom mycket av det som Boverket arbetar med har tydliga kopplingar till tillgänglighets- och handikappfrågor.

I samband med uppföljningen av Boverkets föreskrifter och allmänna råd om undanröjande av enkelt avhjälpta hinder har Boverket genomfört en enkät till fastighetsägare och fastighetsförvaltare i hela landet. En av frågorna har särskilt utformats med anledning av detta uppdrag. Uppföljningen omfattar även intervjuer med representanter från olika kommuner.

Detta arbetssätt har resulterat i några betydelsefulla reflektioner som vi bedömer kommer att påverka den byggda miljön.

Andra uppdrag

Nedan redovisas pågående uppdrag inom Boverket som har betydelse för de handikappolitiska målen.

Interna uppdrag – omvärldsbevakning och analys

För att kunna fullgöra sina uppdrag behöver Boverket systematiskt och kontinuerligt bevaka och analysera vad som sker i omvärlden och se vad som har relevans för myndighetens arbete inom områdena boende, planering, byggande och förvaltning. Sedan år 2001 bedrivs omvärldsbevakning och omvärldsanalys som en särskild verksamhet på Boverket. Syftet är att ge ledningen underlag för medvetna och relevanta prioriteringsdiskussioner, såväl internt som utåt med uppdragsgivare.

Omvärldsbevakningen har också som syfte att underlätta för medarbetare inom Boverket att kunna sätta in sina dagliga arbetsuppgifter i ett vidare sammanhang. Under 2002 och 2003 resulterade arbetet i två verksövergripande rapporter. Under 2004 och 2005 har alla enheter dokumenterat sina diskussioner i tio olika rapporter.

Pågående regeringsuppdrag

Behov av förnyelse för en hållbar utveckling i olika bostadsområden
Boverket har på regeringens uppdrag analyserat förutsättningarna för och behovet av en långsiktigt hållbar utveckling i olika delar av bostadsbebyggelsen. Boverket har valt att fokusera på tre boende-

miljöer - folkhemmets flerbostadshusområden, rekordårens storskaliga flerbostadshusområden och de storskaliga småhusområdena från senare delen av rekordåren.

Uppdraget ska avrapporteras till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet den 19 september 2005. Analysen avser bland annat behovet av en förbättring av tillgängligheten i dessa olika boendemiljöer.

Ortsanalyser

Boverket har regeringens uppdrag att vidareutveckla metodiken för ortsanalyser. Arbetet utgör en grundförutsättning för ett fortsatt arbete med hållbar stadsutveckling och anknyter till pågående arbete med lokala arbetsmarknadsregioner, där staden eller tätorten ses som funktionell del. Uppdraget ska avrapporteras till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet i slutet på september 2005

Enkelt avhjälpna hinder

Enligt regleringsbrev för 2005 ska Boverket göra en särskild uppföljning av föreskrifterna om enkelt avhjälpna hinder (BFS 2003:19 HIN 1). För närmare detaljer om enkät och intervjuer se rapporten "Uppföljning av Boverkets föreskrifter om enkelt avhjälpna hinder, BFS 2003:19 HIN 1"

Länsstyrelsernas tillsyn

Länsstyrelserna har i årets regleringsbrev fått i uppdrag att redovisa erfarenheter från tillämpningen av regelverket på byggområdet samt hur tillsynen över kommunerna bedrivits och vilka insatser som gjorts för att utveckla samarbetet med kommunerna. Redovisningen ska ske till Boverket den 30 september i år.

Boverket avser att under hösten redovisa en sammanställning av resultatet till regeringen.

Sammanfattande reflektioner

Kunskap och bemötande – se sid 12-14

- Restriktivitet och höjda krav i bedömningar av bl.a. särskilt boende.
- Det råder anmärkningsvärt stor överensstämmelse mellan intyg, ansökan och beslut vid hanteringen av olika stöd.
- Är kunskapsnivån i vissa delar av byggbranschen låg?

Samhällsförändringar och livsmönster – se sid 15-20

- Attraktiva bostäder/lägen står alltmer i fokus och är en tillväxtfaktor. Det finns risk att planeringen för bostadsbyggandet riktas mot vissa grupper.
- Brist på bostäder gör det svårare för funktionshindrade att hitta lämplig bostad.
- Var femte kommun kommer inte att kunna täcka behovet av specialbostäder för funktionshindrade genom planerad utbyggnad på fem års sikt
- Hur påverkar regionförstoringen olika grupper?

Hur fungerar bostadsförsörjningen? – se sid 21-25

- Många kommuner saknar riktlinjer för sin bostadsförsörjning.
- Bristande samarbete mellan berörda förvaltningar är ett hinder när det gäller att få fram bostäder för särskilda grupper/funktionshindrade.
- Kommunerna saknar bostadsförmedlingar. Det finns ett behov av en ökad öppenhet om hur och på vilka grunder bostäder förmedlas.
- Fler kommuner anger att man arbetar med tillgänglighetsfrågor.

Miljöfrågor i den byggda miljön – se sid 26-31

- En god inommiljö är mycket viktig för allergiker och överkänsliga. Men det är många faktorer som påverkar.
- Det är viktigt att energiåtgärder i bebyggelsen inte får till följd att inomhusmiljön försämrats.
- Antalet hästar i den byggda miljön ökar, vilket i och med allergenspridning kan leda till problem för allergiker och astmatiker.
- Ljudmiljön är mycket viktig för personer med hörselnedsättningar och då är lågfrekvent buller och trafik stora källor till problem.
- Tillgänglighetsaspekter för funktionshindrade förekommer sällan i miljökonsekvensbeskrivningar.

Kvalitetsfrågor i den byggda miljön – se sid 32-39

- Påverkas viljan och möjligheten att tillgänglighetsanpassa en byggnad av upplåtelseform?
- Fastighetsägarna värnar mer om äganderätten
- Eftersatt underhåll drabbar särskilt den som är funktionshindrad.
- Hur kan tillgängligheten i det befintliga bostadsbeståndet förbättras?
- Fortfarande byggs lägenheter som inte är tillgängliga
- Kvarboende och hemmen som arbetsplatser
- Är bostadsanpassningsbidraget tillräckligt?
- Basutformningar fastighetsekonomiskt lönsamma investeringar
- Kommunernas uppsökande tillsyn på byggområdet är fortfarande i det närmaste obefintlig

De ekonomiska stödets betydelse – se sid 40-44

- Länsstyrelsernas handläggning av bidragsärenden medför kontroll av samhällets krav enligt bygglagstiftningen. Viktigt att denna kontrollmöjlighet inte försvinner i ett framtida system för statligt stöd till bostadsbyggande.
- Tyngdpunkten har förskjutits från generella stöd till allt större inslag av stödformer som riktar sig till en viss typ av byggande.
- Tydligare koppling av de bostadspolitiska målen till kommunernas bostadsförsörjningsplaner kan ge effektivare styrsystem.

Tillämpning av regler för den byggda miljön – se sid 45-51

- Tillgänglighetsfrågor har fått ökad uppmärksamhet.
- Kommunerna vill föra in tillgänglighet tidigt.
- Det är i huvudsak en begränsad typ av hinder i ute- och innemiljön som ständigt återkommer.
- Tillgängligt - men är det frångängligt?
- Det behövs rutiner och helhetssyn.
- Teknikutveckling behövs!

Kunskap och bemötande

Bemötande/Inställning

Kommunerna blir allt restriktivare i sina bedömningar av ansökningarna om särskilt boende för äldre. När det gäller beslut om plats i särskilda boendeformer anges den främsta orsaken vara små resurser som leder till platsbrist.²

Boverket uppfattar att behovsbedömningen är helt avgörande för utfallet av rätten till särskilt boende. Vi har sett tydliga tendenser till ökad restriktivitet i bedömningarna och det finns uppenbar risk att utredningens³ förslag om sanktionsavgifter förstärker denna utveckling. Problemen till inte obetydlig del, bottnar i resursbrist i kommunerna. T.ex. diskuteras inte tillräckligt den ekonomiska ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. För att förslag ska bli verkningfulla krävs att det finns tillräckligt ekonomiska resurser i kommunerna för att ta fram tillfredställande lösningar på bostadsbehovet för äldre och funktionshindrade.

Boverket menar att kriterierna, för när behov av en bostad i särskilt boende eller en bostad med särskild service ska anses finnas, behöver diskuteras och preciseras. Det är uppenbart att kommunerna höjt ribban när det gäller vilka "krav" som ska ställas för att bevilja en ansökan om särskilt boende. Vi menar att man bör föra en explicit diskussion om vilka bedömningsgrunder som ska gälla. Om det är så att det är samhällets avsikt att den enskildes rättigheter ska snävas in, så bör det uttalas på ett mer direkt sätt.

² Boverkets yttrande, "Beviljats men inte fått", 2005

³ Boverkets yttrande, "Beviljats men inte fått", 2005

Handläggningen i kommunen

Boverket har i flera sammanhang men särskilt från tillsynen av kommunernas hantering av ansökningar om bostadsanpassningsbidrag uppmärksammat att det i åtskilliga kommuner finns brister i den kompetens som krävs för hantering av bidraget. Handläggarna har t.ex. ofta inte tillräcklig kunskap i förvaltningsrätt, vilket kan leda till att rättsäkerheten äventyras. De uppmärksammade bristerna är av sådan karaktär att det finns anledning att tro att även andra kommunala stödformer omfattas av samma problematik. Att fastställa vilken kompetensnivå som krävs för handläggning och bedömning av olika bidrag uppfattar vi som en kärnfråga.

Som tillsynsmyndighet för bostadsanpassningsbidraget har Boverket vidare konstaterat att det råder anmärkningsvärt stor överensstämmelse mellan intyg, ansökan och beslut. I praktiken är det ofta samma handläggare som initierar ansökan, utreder ärendet och fattar beslut eller lämnar förslag till beslut. Om verksamheter tyngs av neddragningar, platsbrist och besparingskrav ligger det nära till hands att tro att många ansökningar aldrig kommer till stånd utan "motas i grind" genom att handläggaren mer eller mindre avråder från att, eller i vart fall inte uppmuntrar till att ansöka om en stödform. Dessa dolda behov behöver uppmärksammas för att bättre kunna tillgodose funktionshinderade behov och rättigheter. Det är stora skillnader mellan kommunerna när det gäller hur man bedömer behov för t.ex. särskilda boendeformer och bostadsanpassningsbidraget. För att säkerställa funktionshinderade personers rättighet krävs en levande diskussion om beslutande myndigheters ansvar, handläggares roll och den enskildes rättigheter.

Brister i kvalitet och kompetens

Kompetensen hos aktörer inom byggbranschen håller på att urholkas. Kunskapsnivån i delar av byggbranschen är låg och vissa projektörer, konstruktörer etc. har inte tagit till sig de senaste årens kunskap. Orsaken kan vara brist på pengar och tid. Aktörerna använder redan beprövade lösningar för att slippa tänka om. Nya mer avancerade regler kräver, större kunskap och många i byggbranschen har inte hängtt med i utvecklingen från detaljerade regler till dagens funktionskrav. Besparingskraven inom främst den offentliga sektorn gör att man skär ner på byggkompetensen inom kommuner och länsstyrelser. Förr var bland annat byggnadsinspektörerna naturliga diskussionspartner för alla inblandade i byggprocessen men dessa resurser finns inte i dag. Därutöver har det visat sig att byggherrens egenkontroll är bristfällig. Det är inte tillräckligt att bara signera kontrollplanen för att egenkontrollen ska vara uppfylld.

När det gäller kompetensen hos besiktningsmän är det inte alltid brist på kunskap utan det kan vara marknadskrafter som påverkar resultatet, t.ex. så kan en byggnadsägare byta ut en besvärlig

besiktningsman/kontrollant vilket i förlängningen kan leda till att godkända besiktningar endast blir en pappersprodukt.

Samhällsförändringar och livsmönster

Boende som en tillväxtfaktor

En trend är att tillgången på attraktiva bostäder uppmärksammas alltmer som en viktig tillväxtbetingelse.⁴ Detta gäller vare sig tillväxtfrågorna diskuteras ur ett lokalt/kommunalt, regionalt eller nationellt perspektiv. Attraktiva bostäder och attraktiva boendemiljöer ses alltmer som viktiga instrument för att göra en ort, kommun eller region attraktiv i den alltmer hårdnande konkurrensen om ett utvecklingsbart näringsliv. Bostads- och boendefrågorna har uppmärksammats som ett viktigt medel för att främja näringslivets utveckling genom att erbjuda de bostäder och boendemiljöer som den för näringslivet "attraktiva" arbetskraften behöver och efterfrågar.

Boendefrågorna är även aktuella ur ett välfärdsperspektiv.⁵ Det övergripande samhälleliga målet för bostadspolitiken är att möjliggöra ett bra boende för alla grupper. Därtill kommer den lagenliga rätten för vissa grupper till en särskild bostad/boendeform, nämligen äldre och funktionshindrade samt asylsökande. Också ur detta välfärdsperspektiv har vi kunnat iaktta hur kommunerna av ekonomiska skäl kan drivas till att prioritera de egna kommunalekonomiska intressena framför att samverka för gemensamma eller mera övergripande intressen. Det finns risk att planeringen för bostadsbyggandet har använts för att hålla tillbaka inflyttningen av grupper som kan antas leda till olika typer av kostnader för kommunen. Det håller på att utvecklas en rädsla för att "sitta med Svartepetter". I sin förlängning hotas därmed uppnåendet av de

⁴ Yttrande till SOU 2003:123 Utvecklingskraft för hållbar utveckling. Delbetänkande av Ansvarskommitten.

⁵ Yttrande till SOU 2003:123

bostadspolitiska målen om jämlika och värdiga levnadsförhållanden, och även den medborgerliga rätten att fritt välja var man vill bosätta sig.

Attraktiva bostäder för alla?

Att boende har kommit i fokus i bl.a. ett tillväxtperspektiv beror på att boendet fått en ökad betydelse i människors liv. En tendens som kan skönjas är att människor väljer sin boplats utifrån kvaliteten snarare än arbetet. 20-30 % anger arbetsmarknadsskäl som anledning till flyttning⁶. Detta leder till att det blir viktigt för kommunerna att ha attraktiva bostäder och boendemiljöer. Vi kan tydligt se att attraktivitet är ett begrepp som förekommer allt oftare i samband med boendeplanering och bostadsförsörjning. Ca 75 % av alla Sveriges kommuner anger i Bostadsmarknadsenkäten⁷ att det är en av de frågor som man arbetar särskilt mycket med just nu. Många av dessa kommuner arbetar samtidigt med att försöka öka inflyttningen till kommunen. När kommunerna tillfrågades om vad attraktiva lägen stod för lyftes det främst fram att det handlar om nyproduktion i vattennära lägen.

Det är positivt att boendefrågorna uppmärksammas. Men man bör också ha i åtanke att kommunerna har ett ansvar för att alla invånarna i kommunen har möjlighet att bo i goda bostäder. Alla kan inte efterfråga nyproduktion. Det är också av vikt att satsa på och utveckla befintliga bostadsområden⁸.

Hur ser det ut på bostadsmarknaden?

En bestående trend är att det fortfarande finns många kommuner som har brist på bostäder samtidigt som allt fler kommuner har balans på bostadsmarknaden. Samtidigt fortsätter antalet med överskott på bostäder att minska snabbt. Det är inom denna grupp den största förändringen har skett. Där det är bostadsbrist är det vanligen brist på små och medelstora hyresbostäder, men ofta saknas även ett tillräckligt utbud av andra boendeformer. Även större hyreslägenheter, 4 rum och kök eller mer, och bostadsrätter efterfrågas allt mer⁹.

Av de kommuner som har brist på bostäder någonstans i kommunen är det allt fler som anger att man har brist på bostäder för hushåll med krav på god tillgänglighet i bostaden¹⁰ och utemiljön. I år är det 49

⁶ Från seminariet "Attraktiva boendemiljöer för vem och hur?" på Plan- och byggdagarna 2004.

⁷ Bostadsmarknaden år 2005-2006 – slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2005. En årlig enkät till samtliga kommuner med frågor om läget på bostadsmarknaden och förväntat byggande.

⁸ Regeringsuppdraget "Förnya rekordområdena", sept-05

⁹ Bostadsmarknaden år 2005-2006 – slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2005

¹⁰ Detta gäller ej tillgången på särskilt boende, se avsnitt om Specialbostäder

procent av kommunerna som anger detta medan det för två år sedan var det 34 procent av kommunerna.

Bostadsbyggandet

Under de senaste åren har bostadsbyggandet kommit igång. Givet att statens stöd till bostadsbyggandet inte försämras kommer byggandet under de kommande åren att ligga på samma nivå som idag eller högre.

Under 2004 färdigställdes 25 000¹¹ lägenheter varav 620 var specialbostäder för äldre och funktionshindrade (se avsnitt specialbostäder). 4200 lägenheter tillkom genom ombyggnad av vindar och lokaler.

Under perioden 1991-2004 har en förhållandevis stor del av bostadstillskottet bestått i omvandling av fritidshus. Det har skett inflyttning i närmare 70 000¹² fritidshus under perioden 1991-2004. Fördelat per år motsvarar permanentningen ca 5 000 bostäder årligen. Det motsvarar en femtedel av nytillskottet genom nybyggnad under perioden

Specialbostäder

Med utgångspunkt från kommunernas bedömningar och planer enligt Bostadsmarknadsenkäten kan man konstatera att det trots satsningar på specialbostäder under senare år på många håll är svårt att leva upp till ansvaret för särskilda grupper. Ganska ofta lyckas man inte riktigt tillgodose behoven för de grupper som har särskilda behov på bostadsmarknaden. Under 1998–2004 byggdes enligt SCB:s uppskattning ca 13 500 bostäder i särskilt boende för äldre och funktionshindrade. Det motsvarar 20 procent av det totala byggandet av bostäder i flerbostadshus under dessa sju år.

Antalet kommuner som har täckt behovet när det gäller särskilt boende för äldre har ökat successivt de senaste tre åren. 63 procent av kommunerna uppger nu att behovet är täckt och att man inte behöver bygga ut under de närmaste två åren. Ytterligare 23 procent räknar med att kunna täcka behovet genom planerad utbyggnad.

När det gäller särskilt boende för funktionshindrade behöver drygt hälften av kommunerna fler bostäder inom de närmaste två åren. Drygt var tredje kommun räknar med att täcka behovet av särskilt boende för dessa grupper genom planerad utbyggnad under perioden.

Detta innebär att i tre av tio kommuner behövs en utbyggnad av särskilt boende för äldre inom de närmaste åren. I mer än hälften av dessa behöver man få fram fler bostäder i särskilt boende för funktionshindrade, inklusive personer som omfattas av LSS. Frågan är om alla dessa kommuner kommer att få fram bostäder i den omfattning som krävs.

¹¹ Statistik från SCB

¹² Statistik från SCB

Förhållandevis få kommuner bedömer att bristen på bostäder i särskilt boende för äldre kommer att kvarstå även efter eventuell planerad utbyggnad under de närmaste åren. Men det finns kommuner som befarar att man inte kommer att lyckas bygga ikapp behovet ens på fem års sikt.

När det gäller särskilt boende för funktionshindrade är läget sämre. Även om läget förbättrats något jämfört med tidigare år, uppger närmare var femte kommun att de inte kommer att kunna täcka behovet genom en planerad utbyggnad. Något färre kommuner än för ett år sedan tror att bristen på den typen av särskilt boende kommer att kvarstå även på fem års sikt.¹³

Är regionförstoring bra för alla? Ökande pendling – vilka stängs ute?

För framtiden är det mycket som indikerar att regionförstoringen kommer att utvecklas, dvs. att de lokala arbetsmarknaderna blir större och färre. Bostaden blir utgångspunkt för individens arbetsmarknadsregion. Rörligheten består i större benägenhet att pendla, vilket ger större valmöjligheter avseende arbete, snarare än att rörligheten består i att man byter bostadsort.

Pendling innebär längre resor och kanske även byten av färdmedel. Ofta innebär det även längre arbetsdagar. Hur påverkar detta olika grupper? Ofta studeras vilka karriärmöjligheter som finns och hur löneutvecklingen ser ut för dem som ska arbetspendla. Men hur påverkas olika grupper och individer av arbetspendling? Har alla möjlighet att ta del av denna utveckling? Boverket har initierat två studier¹⁴ om konsekvenser för individer, vilka inte alltför ofta tas upp till diskussion om regional utveckling. Det är dock inte konsekvenser för funktionshindrade personer som har studerats men studierna visar på att olika gruppers förutsättningar behöver studeras i detta sammanhang.

Detaljhandelsutvecklingen påverkar redan utsatta grupper

Externhandeln ökar, vilket leder dels till ökad konkurrens och lägre priser för konsumenterna, dels till att närbutiker och annan service nära människor mer och mer försvinner. Om utvecklingen mot allt fler externa handelsetableringar fortsätter i samma riktning som idag, hur

¹³ Se bilaga 1

¹⁴ Föräldrars arbetspendling ur barns perspektiv, Maria Nordström och Lönar det sig att arbetspendla, Cecilia Svedin.

påverkar det de 25 % av Sveriges befolkning som saknar tillgång till bil, bl.a. funktionshindrade och äldre? Kan fördelarna med dessa stormarknader väga upp de negativa effekter som idag är ett faktum?

Detaljhandeln i samhällsutvecklingen

Detaljhandeln har genomgått stora förändringar. Numera står den externt belägna handeln för uppemot 30 % av detaljhandelns omsättning och det har inneburit att många butiker har försvunnit nära människors bostäder; sedan 1996 har mer än 450 tätorter förlorat sin sista dagligvarubutik och den siffran ökar.¹⁵ För de flesta människor upplevs kanske inte detta som någon nackdel. Men för dem som inte har tillgång till bil, 25 % av de svenska hushållen, har denna utveckling inneburit stora inskränkningar i det dagliga livet. Bland dessa finns särskilt funktionshindrade, ensamstående kvinnor och pensionerade kvinnor, samt ungdomar under 25 år.

Livskvalitet för äldre

Ett eller flera besök i kvartersbutiken är för många, särskilt äldre, en viktig del av vardagslivet som till stor del har gått förlorad. I butiken fanns det dagliga sociala nätverket. Det var en fråga om livskvalitet. För dem som varken kan, vill eller vågar färdas längre sträckor och ta sig till den alltför avlägsna butiken har friheten beskurits. Man kan kalla detta för en inlåsningseffekt som på sikt kan öka ensamheten.

För att sänka samhällets kostnader samt bibehålla människors livskvalitet och oberoende är målet att alltfler äldre ska kunna bo kvar hemma så länge som möjligt i stället för att placeras i institutionsvård. Detta har skett med hjälp av hemtjänst och färdtjänst. Drygt 400 000 eller nästan var tjugonde invånare hade tillstånd att använda färdtjänst år 1999.¹⁶

På de platser där butiksstrukturen har glesats ut på sådant sätt att det inte finns butiker på gångavstånd, har hemtjänsten eller någon annan i större utsträckning fått hjälpa dem som inte längre kan göra sina dagligvaruinköp själva. Detta kan på sikt visa sig samhällsekonomiskt olönsamt. Enligt beräkningar från Svenska Kommunförbundet kommer rekryteringsbehovet av baspersonal inom äldreården att uppgå till mer än 120 000 personer fram till år 2010.

Positivt med stormarknader

Stormarknadsetableringar kan naturligtvis också uppfattas som positivt av många funktionshindrade; tillgängligheten i de större affärscentren är, när man väl är där, oftast mycket god och man kan hitta i princip allting under samma tak. Däremot finns det de som

¹⁵ Dags att handla nu, Detaljhandeln och en hållbar samhällsutveckling, Boverket, 2004

¹⁶ Dags att handla nu, Detaljhandeln och en hållbar samhällsutveckling, Boverket, 2004

trots dessa bekvämligheter ändå upplever affärerna för stora – med rollator kan avståndet mellan in- och utgång upplevas som mycket långt.

Även för syn- och hörselskadade personer kan miljön på stor-
marknaderna upplevas besvärande på grund av starkt ljus och många
störande ljud. Det den ena ser som en ren bekvämlighet blir alltså för
en annan ett rent hinder.

Hur når man en balans i utvecklingen så att utbudet av handel
tillgodoser så många intressen som möjligt?

Hur fungerar bostadsförsörjningen?

Riktlinjer för bostadsförsörjningen saknas

Det är endast 22 % av alla kommuner som har aktuella riktlinjer för bostadsförsörjningen.¹⁷ Alla kommuner, inte bara de i tillväxtregionerna, behöver en väl genomtänkt strategi för hur bostadsbyggandet och boendet i olika delar av kommunen ska utvecklas och anpassas till nya värderingar. Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (SFS2000:1383) ska varje kommun planera bostadsförsörjningen så att alla i kommunen kan leva i goda bostäder. De handlar inte bara om nyproduktion utan i hög grad även om insatser i det befintliga bostadsbeståndet. Lagen gäller alla invånares behov av bostäder men vissa grupper kan behöva uppmärksammas särskilt, t.ex. ungdomar, äldre och/eller funktionshindrade.

För att kunna åstadkomma detta behöver man ha kunskap om kommunens bostadsmarknad, det vill säga utbud och efterfrågan. Grunden är att analysera om utbudet av bostäder stämmer med befolkningens behov och efterfrågan, den nuvarande befolkningen och den framtida.¹⁸

Kommunerna är enligt lagen skyldiga att minst en gång per mandatperiod upprätta och redovisa riktlinjer för bostadsförsörjningen. Kommunerna har idag svårt att få en bra översikt över det befintliga bostadsbeståndet, sammansättning och kvalitet och hur olika åldersgrupper bor. För att få bra underlag för planeringen av bostadsförsörjningen för äldre och funktionshindrade är det ytterst angeläget med aktuella uppgifter om det befintliga bostadsbeståndet och hur olika typer av hushåll bor i dag. Avsaknaden av en aktuell folk- och bostadsräkning är ett problem.

¹⁷ Bostadsmarknaden år 2005-2006 – slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2005.

¹⁸ Boendepanering i praktiken – en vägledning till statistiken Boverket 2005

Förtydliga kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen

Boverket har föreslagit att kommunernas bostadsförsörjningsansvar på ett tydligare sätt ska kopplas till det av riksdagen fastställda bostadspolitiska målet. Detta mål borde kunna fungera som utgångspunkt för kommunerna i deras arbete med att ta fram lokala mål och riktlinjer för bostadsförsörjningen. Men det förutsätter att målet först bryts ner i konkreta, uppföljningsbara delmål.¹⁹ Om så sker skulle regeringen, i de fall man vill använda ekonomiska stöd till bostadsbyggandet för att främja övergripande bostadspolitiska mål, kunna villkora dessa stöd med att kommunen ifråga har tagit fram riktlinjer för bostadsförsörjningen – ett krav som följer redan av bostadsförsörjningslagen. Det skulle lyfta fram kommunernas ansvar i sammanhanget och skapa incitament för att arbeta med boendefrågorna lokalt.²⁰

Samarbetet inom kommunen måste förbättras

Att planera för bostadsförsörjningen handlar mycket om att jämka ihop prioriteringar, både mellan och inom förvaltningar. Vilka projekt och andra verksamheter måste prioriteras på de olika förvaltningarna för att en viss bostadsutbyggnad ska bli möjlig? Det är därför angeläget att berörda förvaltningar träffas regelbundet.

Bristande samverkan mellan socialtjänsten, bostadsförsörjningen och den fysiska planeringen är ett hinder när det gäller att få fram bostäder för särskilda grupper.²¹ Boverket och Socialstyrelsens intryck är att boendefrågorna för äldre och funktionshindrade många gånger handhas av socialtjänsten och kontakterna med den generella boendeplaneringen är bristfällig. Socialtjänsten saknar ofta resurser och ibland kompetens för att engagera sig i den fysiska planeringen, t.ex. om tillgängligheten i lokala bostadsområden samt hur man inrättar särskilda boendeformer.

Kommunerna saknar bostadsförmedlingar

¹⁹ Boverket har tagit fram ett första utkast till en sådan precisering. Se PM 2005-02-25 till Riksdagens framtidsdagar 15-17 mars 2005: Vad innebär det bostadspolitiska målet?

²⁰ Många mål – få medel. Boverkets utvärdering av statliga stöd till bostadsbyggandet 1993-2004

²¹ Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses? Boverket och Socialstyrelsen 2003

Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen skall en kommun anordna bostadsförmedling (SFS 1383:2000). Idag saknar 97 procent av landets kommuner helt eller delvis en egen bostadsförmedling. Hur man söker en bostad skiljer sig åt mellan kommuner. Generellt krävs att sökanden har förmåga att själv vara aktiv och ha tillgång till och ren teknisk kunskap om talsvar och Internet, eftersom en stor del av förmedlingen sker via dessa kanaler. För människor som inte har tillgång till eller kunskap om detta finns ofta hjälp att få, vilket i sin tur kräver att man har tid och möjlighet att ta sig till den lokala förmedlingen inom utsatt tid.

I hela landet idag finns ett tiotal kommunala bostadsförmedlingar. I många kommuner där man uppger att det finns en kommunal bostadsförmedling handlar det egentligen om att det kommunala bostadsbolaget eller en kommunal stiftelse har en kö där de förmedlar sina egna lägenheter. Någon förmedling av lägenheter från privata aktörer sker inte där. Det ställs höga krav på de sökande från hyresvärdar, även av de allmännyttiga bostadsbolagen. Kraven gör det svårt för många att ta sig in på bostadsmarknaden.

I en diskussion²² om diskriminering på bostadsmarknaden mellan samhällsbyggnadsminister Mona Sahlin och HO, JämO, HomO, och DO utkristalliserades två behov att gå vidare med. Dels tydligare regler för bostadsförmedlingar, dels en ökad öppenhet om hur och på vilka grunder bostäder förmedlas. Boverket ställer sig bakom detta förslag.

Särskilt aktuella frågor i kommunerna

Vilka frågor som kommunerna arbetar särskilt mycket med när det gäller boende och samhällsplanering varierar från tid till annan och mellan kommuner. Det behöver inte enbart bero på intensiteten i problemet utan kan också handla om vad som "är på tapeten" i den allmänna debatten eller i forskningen. Det speglar i vart fall vad kommunerna uppfattar som aktuella och angelägna problem att ta tag i.

Frågor som stått högt på agendan i kommunerna de senaste åren har varit arbetet med tillgänglighet både i offentlig miljö och i bostäder och bostadsområden, bostadsförsörjning för äldre och/ eller funktionshindrade och brottsförebyggande/trygghetsskapande åtgärder i bebyggelsen. Samtliga av dessa frågor är av betydelse för funktionshindrades möjlighet till delaktighet i samhället. En annan fråga som har kommit upp och ökat under senare år är åtgärder mot buller i boendemiljöer. Läs mer om det under avsnittet om Miljöfrågor i den byggda miljön.

²² "Missriktad välvilja diskriminerar..." (2005-03-21)

Den tydliga ökningen av arbetet med tillgänglighetsfrågorna kan bero på att frågan har uppmärksammats på olika sätt på nationell nivå, så som handlingsplaner och allmänna råd och föreskrifter²³ etc.

Det är fortfarande fler kommuner som anger att man arbetar med tillgänglighet i offentlig/publik miljö än som arbetar med frågan i bostäder och bostadsområden.

Särskilt aktuella frågor. Procent av kommunerna som uppger att man för närvarande arbetar särskilt mycket med respektive fråga. Ur Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2005.

År	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Tillgänglighet i offentlig miljö	57	49	45	40	35	25
Bostadsförsörjning för äldre och/eller funktionshindrade	54	46	42	42	42	40
Brottsförebyggandet/trygghets-skapande åtgärder i bebyggelsen	50	42	45	35	27	14
Tillgänglighet i bostäder och bostadsområden	46	35	35	37	30	19

(Tabellen finns i sin helhet som bilaga 3)

Tillgänglighet i den översiktliga planeringen

För att få in underlag om hur kommunerna arbetar med tillgänglighetsfrågorna i planeringen, ställdes en fråga²⁴ om kommunernas medvetenhet till länsstyrelsen i Boverkets årligen återkommande översiktspanelenkät. Det primära syftet med enkäten är att få en bild av översiktspaneläget i kommunerna. Enkäten besvaras av länsstyrelsernas planenheter.

Eftersom frågan var ganska vitt formulerad visade det sig svårt att dra några entydiga slutsatser av resultatet. Man kan dock konstatera att det finns olika definitioner av begreppet tillgänglighet i planerings-sammanhang. Vissa ser det som att tillgängliggöra lokaler och bostäder medan andra lyfter fram behovet av t.ex. gång- och cykelstråk för att öka tillgängligheten till centrum. Givetvis förekommer även att man ser till hela detta spektrum av frågor. Det förekommer även delade meningar om vad det är lämpligt att en översiktsplan ska

²³ BFS 2003:19 HIN 1, om enkelt avhjälpna hinder i publika lokaler och på allmänplatsmark och BFS 2004:15 ALM 1, om tillgänglighet på allmänna

²⁴ Se bilaga 2.

innehålla, vilket leder till att vissa anser att tillgänglighetsfrågorna bör behandlas i översiktplanen och andra inte. Frågeställningen uppfattas även olika beroende på vem och vilken profession som har svarat på frågan.

Enligt enkätsvaren är cirka hälften av kommunerna medvetna om tillgänglighetsfrågorna i planeringen. Det är dock enligt länsstyrelserna få översiktsplaner som man kan utläsa detta i. Det är främst i detaljplaner och vid bygglov tillgänglighetsfrågorna kommer fram.

Miljöfrågor i den byggda miljön

Fler allergiker – bättre inomhusmiljö?

Antal allergiker och överkänsliga har fördubblats i Sverige de senaste 20-30 åren. Innomhusmiljöns roll i denna utveckling är inte klarlagd, men är troligen stor eftersom tiden människor vistas inomhus har ökat. I Sverige spenderar vi nästan 90 % av tiden inomhus. Allergiker är dock inte en homogen grupp där alla behöver samma hänsyn, dessutom påverkas de av hur andra utnyttjar och förvaltar en byggnad. Astma- och allergiförbundet vill att krav på inneluftens kvalitet ska ställas utifrån personer som är extra känsliga. Även WHO anser att strängare hälsokrav ska ställas för s.k. känsligare grupper. Det skulle bl.a. innebära andra krav på projektering av ventilation, förbud att använda återluft och kontinuerlig ventilation (d.v.s. den ska inte stängas av under helger och lov i t.ex. skolor). Sådana åtgärder innebär dock kostnadsökningar.

Men även om en byggnad har goda förutsättningar för att uppnå en god inomhusmiljö så finns det andra faktorer som påverkar, t.ex. fukt-skador, dålig ventilation, rökning, pälsdjur, parfym, växter, matlagning, städkemikalier eller bristande städning. Krav på andra brukare av en byggnad är svåra att ställa, t.ex. förbud att röka eller ha husdjur i sin egen lägenhet. För extra känsliga eller allergiska personer kan särskilda förskolor och klasser som är anpassade för allergiker vara en bra lösning. Arbetsplatser kan införa regler för användning av parfym, husdjur etc. Det är dock omöjligt att garantera en perfekt miljö för allergiker och överkänsliga även med strängare krav på nya byggnader.

Blir inomhusmiljön sämre eller bättre?

Innomhusmiljön är mycket viktig för allergiker och överkänsliga och den påverkas av många faktorer. Dålig inomhusmiljö har uppmärksammats de senaste åren och många aktörer har blivit mer medvetna om problemet.

Luftomsättningen har under en lång period minskat i bostäderna. 1948 var den genomsnittliga luftomsättningen 1,2 per timme och 1991 hade den minskat till 0,4.²⁵ Det finns studier som visar att det finns samband mellan låg luftomsättning i bostäder och astma och allergi hos barn.²⁶ Orsaken till att luftomsättningen minskat är bl.a. att husen blivit tätare p.g.a. energibesparingskrav. Idag finns det dock både enkla, effektiva och kostnadseffektiva lösningar för såväl värmeåtervinning som styrning av ventilationen. Även skötseln och funktionen av ventilationssystemen är naturligtvis viktiga för ett bra resultat. 1992 infördes därför en obligatorisk ventilationskontroll för vissa byggnader i Sverige. Kontrollen fungerar inte helt tillfredsställande, mycket beroende på bristande kontroll/uppföljning i kommunerna samt otillräckliga sanktioner, men har ändå bidragit till bättre skötsel av ventilationsanläggningar och därmed bättre inomhusmiljö.

Partiklar i inomhusluften har diskuterats de senaste åren eftersom de kan påverka både allergiker och andra. En del forskning pågår, men kunskaperna är fortfarande inte tillfredsställande och myndigheterna har därför inte satt upp kriterier ännu. Partikelhalten i luften påverkas bl.a. av återluft samt placering av tilluftsdon.

Energieffektivisering får inte motverka en god inomhusmiljö

En stark trend idag är energieffektivisering i bebyggelsen. Det är dock viktigt att bevaka att energiåtgärder inte får till följd att inomhusmiljön försämras (t.ex. genom sämre ventilation) eller att fuktproblem uppstår (t.ex. genom felaktig vindsisolering). För ca 30 år sedan genomfördes många energisparåtgärder i bebyggelsen med statligt stöd. Vissa åtgärder hade negativa effekter på inomhusmiljön som visade sig senare. Det är därför viktigt att se till att kommande energieffektiviseringar inte påverkar hälsan och inomhusmiljön negativt. Boverket är medveten om problemet och bevakar att tekniska åtgärder för energieffektivisering inte medför risker och konsekvenser för inomhusmiljön, kulturvärdet eller byggnadernas funktionalitet.

En trend som förbättrar inomhusmiljön är att rökning blir allt mer omgärdad av restriktioner. Det blev t.ex. förbjudet att röka på restauranger etc. från den 1 juni 2005. Anledningen till förbudet är dock inte i första hand att förbättra för allergiker, utan en arbetsmiljöfråga för restauranganställda. Det är dock tveksamt om en fastighetsägare kan förbjuda hyresgäster att röka i sina egna lägenheter, även om ventilationen är dålig och grannar störs. Det gäller även rökning på balkonger och gårdar.

Fuktskador i bostäder är en negativ trend som ökar i omfattning och därmed ökar också förekomsten av fukt och mögel. Statistiken över fukt- och mögelskador i byggnader är dålig och det finns troligen ett

²⁵ Andnöd – en handbok om luften i våra bostäder, Svensk ventilation, 2005

²⁶ Dampness in buildings and health, (Värmlandsstudien), Danmarks Tekniska Institut, SP, Karlstads universitet m.fl.

stort mörkertal. Byggnadsmiljöutredningen²⁷ föreslog i en delrapport 2004 en kartläggning för att få en klarare problembild.

Byggmaterialutvecklingen har gått framåt och byggmaterialet har de senaste 20 åren blivit bättre både ur miljö- och hälsosynpunkt. Dagens material avger mindre kemikalier till ineluften och vissa farliga ämnen har fasats ut. Detta är en följd av en bred debatt mellan olika aktörer, samt forskning och utveckling inom området, både nationellt och internationellt. Ett flertal sätt att deklarerat produkters miljö- och hälsoegenskaper har fört resultaten av debatten närmare konsumenterna.

Utemiljö för alla?

Även utemiljön påverkar den tredjedelen av Sveriges befolkning som är allergiker och överkänsliga. Pollen från växter, vedeldning på olämpligt sätt, hästar och buller kan orsaka problem för allergiker och överkänsliga.

Bättre utemiljö?

Att designa utemiljö för allergiker, dvs. välja bort växter som kan ge allergiska reaktioner, diskuterades mycket för några år sedan, men intresset verkar ha avtagit.

Vedeldning i tätbebyggda områden kan vara ett stort problem, inte minst för astmatiker och överkänsliga personer. Det finns inga fasta riktlinjer eller rekommendationer utöver miljö kvalitetsnormerna. Förutom utsläppens farlighet så finns ju också olägenheten med "elak" lukt och annat välgrundat eller ogrundat obehag att ta hänsyn till. Idag är det inte förbjudet att elda så länge det inte stör grannarna, och vedeldning uppmuntras dessutom av staten som vill att vi använder förnyelsebara energikällor. Det är svårt för kommunerna att hantera vedeldning, men de kan ingripa med restriktioner om problem uppstår. Det skulle vara en fördel om kommunerna redan på plannivå kunde peka ut områden där vedeldning är olämpligt, t.ex. bostadsområden som ligger i en dalsänka där smogbildning lätt uppstår.

Hästallergi

Hästar som fritidsintresse ökar allt mer och antalet hästar i eller i anslutning till den byggda miljön är, förutom ett positivt inslag för den intresserade, ett växande problem för den fysiska samhällsplaneringen. Det är inte längre så att hästarna i första hand finns i lantliga miljöer. Mer än 200 000 hästar finns i tätortsnära miljöer och därmed i närheten av bostäder. Boverket märker av ökningen i form av fler överklagade detaljplaner på grund av hästhållning i närheten av

²⁷ Byggnadsmiljöutredningen M 2004:01, PM Delmål för fukt och mögel samt inomhusbuller

bostäder samt i form av fler frågor om vilka regler och riktlinjer som finns att tillgå.

Det ökande antalet hästar i den byggda miljön ökar också risken för allergenspridning och därmed risken för negativ påverkan på människors hälsa. Risken för spridning av hästallergen betraktas som ett stort problem och är det förhållande som leder till den mest strikta tillämpningen av bestämmelserna. Det finns emellertid nyare forskning som tyder på att den praxis som har etablerat sig, när det gäller frågor om lokalisering av hästar/beteshagar/ridstigar och bostadsbebyggelse, vilar på tveksamt vetenskapligt underlag. Med utgångspunkt i senare forskning, även om den inte är helt entydig, finns det möjligen ett större utrymme att generellt tillämpa kortare skyddsavstånd än vad som gäller i dag.

Samtidigt som hästar kan medföra problem för t.ex. allergiker och astmatiker utgör de en positiv faktor för personer med andra former av handikapp - ridning är den största handikappidrotten i Sverige.²⁸

Buller

Antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder skall ha minskat med 5 % till 2010 jämfört med 1998.²⁹

Trots att trafikbuller är ett stort hälsoproblem görs det allt oftare avsteg från riktvärden när nya bostäder byggs. Boverket har under 2004 gett rekommendationer för hur riktlinjerna bör tillämpas och vad som krävs vid avsteg från dessa. Rekommendationerna grundar sig t.ex. på forskning som visar att människor upplever sig vara mindre störda om de har tillgång till tystare gårdssida, som kan uppväga en bullrigare sida mot gatan.

Kommunala handlingsprogram saknas i stor utsträckning och det förekommer sällan uppföljning av de krav som ställs i detaljplaner.

Detta innebär att god ljudmiljö för alla blir svårt att uppnå. De som i första hand berörs av störningar i ljudmiljön är naturligtvis hörsel-skadade och synsvaga personer men även andra grupper som är beroende av bra ljudmiljö för att bland annat uppfatta tal och ljud.

Buller – en hälsofråga

Buller påverkar livskvalitet och hälsa bl.a. genom störning av sömn och vila, stress, försämrad uppmärksamhet, koncentrationssvårigheter, försämrad inlärning, otrivsel och svårigheter att uppfatta samtal eller att använda telefon/radio/TV. Vid långvarig exponering kan det uppstå fysiologiska effekter på hjärt- och kärlsystemet.

Majoriteten av befolkningen tillhör någon av de grupper som är särskilt känsliga för bullerstörningar som påverkar möjligheten att

²⁸ Nationella Stiftelsen för Hästhållningens Främjande

²⁹ Miljömålen, Miljörådets uppföljning av Sveriges 15 miljömål, 2005

uppfatta tal. Mest känsliga är de äldre, personer med försämrad hörsel samt skolbarn och invandrare som tillägnar sig språket.

Sömnstörningar är en allvarlig effekt av samhällsbuller eftersom ostörd sömn är en förutsättning för att människan ska kunna fungera väl fysiologiskt och mentalt. De primära effekterna på sömnen är svårigheter att somna, uppvaknanden och förändringar av sömndjupet, höjt blodtryck, ökad hjärt- och pulsfrekvens, samman- dragning av de ytliga blodkärlen, ändrad andning samt ökat antal kropps rörelser under sömnen.

Lågfrekvent buller

Det saknas krav för att begränsa exponeringen av lågfrekvent ljud från verksamheter utomhus, men det går att åtgärda med befintlig teknik. Det lågfrekventa bullret kommer bl.a. från ventilationsanläggningar, kompressorer, tvättstugor och värmepumpar. Det kan vara mycket störande för personer med hörselnedsättning p.g.a. att diskanten blir förvrängd så att basljuden framträder onaturligt starkt. Boverket har bl.a. föreslagit att en checklista till miljöförvaltningarna tas fram med utrednings- och saneringsmetodik, mer medel till forskning kring sambandet mellan klagomål och störningar samt samordning av installationer i verksamhetstäta bostadsområden.³⁰

Barn är särskilt utsatta

Barn och ungdomar utsätts för hörselskadande buller i en utsträckning som inte verkar ha skett tidigare. Vissa samband mellan bullerexponering och nedsatt prestationsförmåga i olika tankekrävande arbetsuppgifter har kunnat påvisas. Uppmärksamhet, förmåga till problemlösning, minnesförmåga och läsinlärning påverkas mest. Barn som vistas i bullriga miljöer har ofta ökade halter av stresshormon och högre blodtryck än barn från tystare miljöer. Bullerexponering kan alltså ge negativa effekter på lång sikt vad gäller prestationsförmågan.³¹

Konsekvensanalyser i planeringen

Konsekvensanalyser utgör en viktig del som underlagsmaterial i planeringen. Sverige gör fler miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) än de flesta andra länder.

Avsikten med miljökonsekvensbeskrivningar är att de ska ge ett bättre underlag för beslut och därmed indirekt påverka de avvägningar som föregår beslutet. MKB utgör del av det beslutsunderlag som ska finnas vid beslut om planer vars genomförande medför en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser.

PBL anger inga direkta krav på MKB-dokumentets innehåll. Innehållet får därför anpassas dels till planens syfte och vad den tillåter i

³⁰ Lågfrekvent buller i boendemiljön, Boverket 2000

³¹ Tillämpning av riktvärden för trafikbuller vid planering för och byggande av bostäder, Redovisning av regeringsuppdrag, Boverket, 2004

kombination med platsens och dess omgivnings känslighet för ingrepp och påverkan, dels till det beslut till vilket miljökonsekvensbeskrivningen utgör underlag.

I en undersökning beträffande användning och kvalitet hos MKB-dokument för detaljplaner som Boverket i samarbete med MKB-centrum SLU har genomfört framgår att redovisning av buller och dess påverkan på människors hälsa görs i mycket stor utsträckning, medan konsekvenserna redovisas mer sällan.³²

Tillgänglighetsaspekter för funktionshindrade förekommer sällan i MKB, men borde kunna få mer plats.

³² MKB för detaljplan – användning och kvalitet, Boverket och MKB-centrum SLU, 2003

Kvalitetsfrågor i den byggda miljön

Upplåtelseformens betydelse för tillgängligheten

I en mindre, nybildad bostadsrättsförening i ett äldre hus kan behovet av tillgänglighetsanpassning vara stort. Har de nya bostadsrättsinnehavarna betalat dyrt för att köpa ut sina tidigare hyresrätter kan dock resurserna för att vidta åtgärder vara begränsade. Det kan också vara så att andra åtgärder går före (eftersatt underhåll, gårdsupprustning etc.) p.g.a. akuta behov eller prioritering av de boende. Det är inte säkert att alla är intresserade av att vidta åtgärder som inte känns angelägna just nu eller bara berör ett fåtal, särskilt om resurserna är knappa och behoven många. Ofta är det yngre hushåll som har kraft och ork att bilda en bostadsrättsförening och engagera sig i styrelsearbete etc. De äldre kanske blir kvar i huset som hyresgäster och har då ingen större möjlighet att påverka vad som sker med huset.

Tillgänglighetsåtgärder (ramper, dörröppnare etc.) som bekostas av bostadsanpassningsbidrag måste godkännas av fastighetsägaren eller bostadsrättsföreningens styrelse. I vissa fall har den boende inte fått tillstånd och det har t.o.m. hänt att tillgänglighetsanpassningen plockats bort för att fastighetsägaren/styrelsen tycker det förfular, blir opraktiskt eller otryggt.

I en etablerad bostadsrättsförening med låg avgift kan det också finnas ett motstånd mot att vidta kostsamma åtgärder som inte efterfrågas av alla. Om man inte tänker bo kvar under en längre tid (små lägenheter med unga/äldre boende) är man kanske mer intresserad av låg avgift och inte av investeringar för kommande generationer.

Nya bostadsrätter byggs ofta för att säljas för så högt pris som möjligt och så fort som möjligt. Det kan innebära att kraften läggs på annat än tillgänglighetsskapande åtgärder, särskilt om de boende inte kan vara med och påverka utformningen redan från början. I många fall hjälper det inte ens att vara med från början i ett projekt för att byggherren ska ta hänsyn till önskemål som kan förbättra

tillgängligheten. Byggherren kan hävda att byggreglerna följs och överlåta åt den blivande bostadsrättsinnehavaren att själv bekosta ändringar. Detta trots att bostaden ännu bara finns på projekteringsstadiet!³³

Boverket har i olika sammanhang uppmärksammat på att fastighetsägaren numera månar mer om äganderätten än tidigare. För 15 år sedan ifrågasatte nästan aldrig en fastighetsägare att lämna sitt medgivande till t.ex. en bostadsanpassning, vilket händer idag. För att kringgå kravet på fastighetsägarens medgivande har vissa kommuner utvecklat egna system, som kan leda till, dels att skadeståndskrav riktas mot kommunen och dels att hyresgästen (dvs. den funktionshindrade/bidragstagaren) kan bli tvingad att återställa bostaden i ursprungligt skick vid avflyttning eller i annat fall.

För det fall trenden är att fastighetsägarna allt oftare säger nej innebär det att funktionshindrades möjligheter till anpassning av sin bostad försvåras. En fråga som därför uppkommer är om den funktionshindrade är tillräckligt "jämlig" vad gäller bostaden eller om det behövs särskilda insatser för att stärka den funktionshindrades möjligheter att få sin bostad anpassad.

Förvaltning av befintlig bebyggelse³⁴

Vad händer när ingenting görs?

När det svenska bostadsbeståndet blir allt äldre, så blir förvaltning och underhåll av bostäder allt viktigare för en hög kvalitet i boendet. Senaste tidens låga nivå på byggande innebär att förvaltning av bostäderna blir en allt viktigare fråga. Eftersatt underhåll drabbar dem som bor i bostaden. Framför allt drabbas barn, äldre och funktionshindrade när inomhusklimatet försämras, hissar inte fungerar, trappräcket är löst eller hårdgörningen blir ojämn och spricker. En dåligt underhållen bostad upplevs som en otrygg bostad.

De kartläggningar som genomförts indikerar tydligt att underhållet av bostäder är eftersatt. Det visar också att det finns högst varierande förutsättningar att möta detta underhållsbehov, regionalt och bland olika ägarkategorier. Den nuvarande låga nivån på underhåll innebär att nödvändiga underhållsinsatser riskerar att tränga undan andra angelägna standardhöjande insatser som attraktivitet och tillgänglighet.

Det finns ett tydligt mönster att bedömningen av eftersatt underhåll framförallt hänger samman med bostadsmarknadssituationen. Bostadsföretag på orter som haft många vakanta lägenheter har också haft mindre möjligheter att avsätta medel till underhåll.

³³ Artikel Vår Bostad, 2002-02-06

³⁴ "Bättre koll på underhåll"

Generellt går det inte att säga att underhållet är sämre i ”utsatta” områden. I tillväxtregionerna ligger dessa utsatta områden ofta i de stadsdelar som pekats ut av Storstadsdelegationen som föremål för särskilda satsningar. Här har bostadsbristen i tillväxtregionerna medfört att det inte finns några större problem med vikande hyresintäkter som kan finansiera underhållet. Kommunernas och de allmännyttiga bostadsföretagens arbete för att höja attraktiviteten i dessa områden har ofta inneburit en minskad tolerans mot boende som är störande eller har svårt att betala hyran i tid.

I regioner utanför tillväxtregionerna är utsatta områden ofta ännu mer utsatta ur underhållssynpunkt, eftersom risken för vakanser är större.

Vad händer om underhållet liksom underhållsberedskapen inför framtiden ligger på dagens nivå?

Ur boendesynpunkt får vi räkna med flera akuta problem och reparationer. Vi får också räkna med flera stora ombyggnader i stället för förebyggande insatser. Dessa ombyggnader riskerar att bli ovarsamma och ske med åtgärder som kanske är sämre ur ett livscykelperspektiv. Andra nödvändiga investeringar i husen, som ökad tillgänglighet, riskerar att eftersättas.

De regionala obalanserna riskerar att öka, eftersom en del av bostadsbeståndet på orter utanför tillväxtregionerna kommer att fortsätta försämras, vilket kommer att gå ut över moderniseringar och attraktivitet. Personer i en etableringsfas på bostadsmarknaden kommer att få svårare att finna attraktiva och billiga lägenheter också utanför tillväxtregionerna.

Hissar

Hus utan hissar

En betydande del av husen med tre våningar eller fler byggda före 1977 saknar fortfarande hiss vilket innebär en sämre bostadsstandard för de boende i dessa hus, minskad valfrihet för personer med nedsatt rörelseförmåga och att bostadsbeståndet i stort inte passar en åldrande befolkning, samtidigt som hissinstallation är en kostsam och riskfylld investering för den enskilde fastighetsägaren. Kostnaderna borde kunna ställas mot om ingenting görs och de risker för regionala obalanser, segregation och minskad tillgänglighet som detta innebär.

Tillgängligheten behöver uppmärksammas mer, främst på grund av befolkningsstrukturerna förändras. Statistik hämtad från SCB:s urvalsundersökning Bostads- och hyresundersökning, pekar på att det finns ett relativt stort antal hushåll på tredje våningen och uppåt i flerbostadshus som inte har tillgång till hiss. Även statistik som i huvudsakligen baseras på SCB:s byggstatistik antyder att det finns ett stort antal lägenheter i hisslösa bostadshus, med tre, fyra och till och med fem våningar. I enlighet med dessa uppgifter rör det sig om cirka 1 miljon lägenheter.

Hisstödet under 2004

Under 2004 infördes visserligen ett hissbidrag³⁵ i avsikt att förbättra tillgängligheten i befintliga flerbostadshus. Anslaget fick dock endast användas till installationer som påbörjades under den korta perioden från 14 april till 31 december, 2004. Installationen skulle ske i samband med underhåll, om-, till- eller påbyggnad av huset och bidrag kunde lämnas med en fjärdedel av kostnaden, dock högst 250 000 kr. De beviljade projekten har givit ett tillskott av 1 572 lägenheter.³⁶ Under 2005 har ytterligare 120 lägenheter tillkommit, dvs. totalt har det blivit 1848 lägenheter. Bidragskostnaden för tillgänglighet till hiss är i genomsnitt 19 000 kr per lägenhet. Det finns uppgifter från länen om ytterligare projekt som inte kom in med ansökan efter att ha fått besked om att ramen är förbrukad och att de därför inte hade kunnat beviljas bidrag. Det stora intresset visar att det finns ett behov av att långsiktigt förlänga stödet. Förordningen finns kvar men det behöver tillföras nya medel och ändrad tidsfrist för att fortsatt bidrag ska kunna lämnas.

Nya tvåvåningshus utan hiss

Krav på hiss i hus med mer än två våningar infördes 1977. Av 12 § i förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. (BVF) framgår att kravet att bostäder skall vara tillgängliga genom hiss eller annan lyftanordning inte gäller byggnader som har färre än tre våningar. Om sådana byggnader innehåller bostäder som inte nås från marken, skall de dock vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet. Det är dock ett faktum att ett inte oansenligt antal lägenheter nyproduceras varje år i tvåvåningshus. I de fall dessa byggs utan hiss innebär det i stort sett att hälften av lägenheterna inte är tillgängliga för personer med nedsatt rörelseförmåga. Den statistik som finns om drygt 1 miljon lägenheter i hisslösa byggnader omfattar inte lägenheter som finns i tvåvåningshus. Det är därför svårt att med säkerhet säga hur många lägenheter som inte är tillgängliga i hus med två våningar. Av statistik som Boverket har möjlighet att ta fram från sina datasystem kan man bl.a. få uppgifter om hur många lägenheter som producerats med statligt stöd i flervåningshus inklusive tvåvåningshus. Statistik om nyproducerade tvåvåningshus är dock bara möjlig att plocka fram från år 2004 och framåt. Denna visar att under perioden 1 juni 2004 till den 26 augusti 2005 nyproducerades 12 748 lägenheter. Av dessa finns 822 lägenheter i tvåvåningshus. Trots visioner om en tillgänglig och användbar byggd miljö för alla är det således ändå ett faktum att hus med lägenheter nyproduceras som inte är tillgängliga för alla.

Otillgängliga manöverknappar

Det har tyvärr visat sig att även nya hissar kan ha vissa brister vad gäller tillgänglighet för personer med funktionshinder. En sådan brist kan t.ex. vara placeringen och utformningen av hissens manöverknappar. Det är byggherren som ansvarar för att hissinstalla-

³⁵ Boverkets årsredovisning 2004

³⁶ Bilaga 5

tionen uppfyller nationella krav som anger vilka hissar som ska vara avsedda för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Ett ansvar som byggherren inte alltid är medveten om. Installatören av hissen ansvarar enbart för att den CE-märkta hissen uppfyller EG-direktivets tillgänglighetskrav, om hissen ska vara avsedd för personer med nedsatt rörelse eller orienteringsförmåga. Detta innebär i sämsta fall att en fastighetsägare kan beställa och installera en hiss som endast uppfyller EG-direktivets lägsta tillgänglighetskrav och därmed inte våra nationella krav.

Kvarboende

Vad betyder kvarboende?

En fråga som tycks var oklar är vad som egentligen menas med kvarboende. Är det att bo kvar i den bostad man har just nu, att bo kvar i bostadsområdet, att bo kvar i samma upplåtelseform eller i det ordinarie bostadsbeståndet?

Hemmen blir arbetsplatser

Neddragningar i det offentliga åtagandet, bl.a. genom en mer restriktiv behovsbedömning, kräver ökade insatser från anhöriga och närstående. Vård i hemmen ökar dels pga. människors önskan om att bo kvar hemma dels av den medicinsk tekniska utvecklingen. Man kan anta att inte bara önskemål om kvarboende i det egna hemmet styr denna utveckling utan också den kommunala ekonomin.

Även de allt kortare vårdtiderna i sluten vård ger en ökning av omsorgstyngden i hemmet.

Boverket har flera gånger påtalat att en betydande osäkerhet råder angående gränsdragning mellan bostadsanpassningsbidraget och övriga författningar som reglerar stödet till funktionshindrade, exempelvis lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Vi erfar att osäkerheten kvarstår. Detta gäller framför allt personalens behov i samband med anpassningsåtgärder för den funktionshindrade. När det gäller boende och livsmiljö vill vi påpeka att bygglagstiftningens generella krav på bostaden handlar enbart om att precisera samhällets grundkrav för en bostad och inte bostaden som arbetsplats. Eftersom det framöver kan förväntas att bostäderna i allt högre grad kommer att fungera som arbetsplatser för hemtjänstvårdpersonal och personliga assistenter och oavsett vem som står som arbetsgivare kommer det alltmer att ställas krav på bostaden som arbetsplats. De vanligaste önskemålen om ändring i bostaden är hygienrum och sovrum där mer utrymme behövs för medhjälpare. En av de viktigaste frågorna vad gäller byggbestämmelserna framöver kan kanske bli följande:

- ska bostadsproduktionen successivt anpassas för hemtjänst och äldreårdens personalbehov vid om- och nybyggnad?

Avveckling av särskilda boendeformer för äldre och funktionshindrade³⁷

I dag sker en snabb avveckling av särskilt boende för äldre. Nyproduktionen är samtidigt mycket låg, varför det totala antalet platser minskar kraftigt – med ca 13 500 bostäder under perioden 2002 till 2005. Vi menar att det finns skäl att varna för en alltför snabb och ibland oplanerad avveckling av äldreboende, som kan medföra sämre kvalitet i vården och omsorgen och otrygghet för de äldre och funktionshindrade och att ännu större krav ställs på de anhöriga. Det finns anledning att noga följa denna utveckling framöver liksom effekterna av att kommunerna tillämpar en allt striktare tillämpning för beslut om särskilt boende.

Kommunerna ser därför ofta inte bristen på bostäder med särskild service som det primära problemet utan i stället hur vården och omsorgen i den egna bostaden ska kunna anpassas efter den enskildes behov.

Bostadsanpassning

I den årliga sammanställningen av kommunernas utgifter för bostadsanpassningsbidraget framgår bland annat att antalet beviljade bidrag har ökat marginellt från 60 600 under 2003 till 63 300 under 2004.³⁸ Den totala utgiften för kommunerna har också ökat något från 823 till 835 miljoner kronor. Den genomsnittliga kostnaden per ärende har däremot minskat från 13 600 under 2003 till cirka 13 200 kronor under 2004. Under 2004 beviljades i genomsnitt 7 bostadsanpassningsbidrag per tusen invånare i kommunerna. Genomsnittlig kostnad per invånare inom varje kommun uppgick i medeltal till 96 kronor vilket är en minskning jämfört med 2003 då beloppet var 98 kronor. De regionala skillnaderna mellan kommunerna är stora och beviljat belopp per invånare varierar mellan 10 och 353 kronor.

Sedan år 2000 och fram till 2003 var en tendens att kostnaderna för åtgärder i småhus steg medan den för flerbostadshus låg kvar på ungefär samma nivå. Under 2004 kan man se att kostnaderna för åtgärder i flerbostadshus ligger kvar på samma nivå medan däremot kostnaden för småhus har minskat märkbart.

Kommunernas totala kostnader för bostadsanpassningsbidraget har visserligen ökat, dock marginellt. Med tanke på att antalet äldre kommer att öka och att de flesta äldre dessutom vill bo kvar i ordinarie boende, är det därför angeläget att underlätta kvarboende för äldre.

När kostnaderna ökar för dessa bidrag är det viktigt att fråga sig om bidragen är effektiva mot vad de kostar. Sett utifrån samhällets mål att äldre och funktionshindrade ska bo kvar i sina egna hem får bostadsanpassning ses som en viktig förutsättning för att möjliggöra detta. Utan tillgång till kostnads jämförelser är det ändå uppenbart att kostnaderna för bostadsanpassningsbidraget inte är höga jämfört med

³⁷ Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses, 2003

³⁸ Rapport bostadsanpassningsbidraget 2004

andra alternativ t.ex. plats i särskilt boende. Genom att minska de fysiska hindren i boende miljön kan kostnader även förebyggas, t.ex. ökat behov av hemtjänst, eller förslitnings och belastningsskador hos personal och anhöriga.

Basutformningar - fastighetsekonomiska lönsamma investeringar?

Ur samhällsekonomisk synvinkel vore det naturligtvis bäst om bostäder byggdes med god tillgänglighet från början.

Dagens bostäder är många gånger så yteffektiva att tillgängligheten är starkt begränsad. En fråga som numera blivit allt mer intressant i diskussioner och på seminarier, och som även tillämpas i en del kommuner, är om basutformningar i ordinärt boende för äldre och funktionshindrade är fastighetsekonomiskt lönsamt vid nyproduktion; d.v.s. att förberedelser för kommande anpassningar byggs in redan vid nyproduktion. En basanpassning medför flera positiva faktorer som har betydelse för en stark fastighetsekonomi t.ex. låga omflyttningstal, ökad stabilitet i bostadsområdet, ett bostadsområde med god ekonomi får gott rykte vilket förstärker stabiliteten etc. För en enskild kommun och projekterare finns det flera intressanta möjligheter att påverka utbudet av tillgängliga bostäder med.

Många bostäder och bostadsområden är inte tillräckligt tillgängliga för att äldre och funktionshindrade ska kunna leva ett självständigt liv och klara sig själva. Erfarenhetsmässigt tror vi oss kunna stå för att den absolut viktigaste frågan för funktionshindrade och äldre fortfarande är den fysiska rörligheten till och från bostaden. När samhällets mål dessutom blir allt tydligare att vi måste bo kvar hemma, blir det än mer angeläget att samhälle behöver ta initiativ för att öka bostädernas tillgänglighet. Det krävs ett samlat helhetsgrepp på frågan om äldres och funktionshindrade personers boende, service och omsorg.

Kommunernas tillsyn och kontroll

Byggherren tar många gånger inte lika allvarligt på tillgänglighetskraven som på exempelvis krav på brandsäkerhet. Därför är kommunernas tillsyn särskilt viktig för att säkerställa att tillgänglig-

heten kan uppfyllas vilket Boverket har uppmärksammat i sin analys av länsstyrelsernas tillsynsrapporter.³⁹

Kommunernas tillämpning

De flesta kommuner är underbemannade och har svårt att upprätthålla den byggnadstekniska kompetensen när det gäller arbete med frågor om kontroll och tillsyn på byggområdet. Det finns också en stor risk för fortsatt resurs- och kompetenssänkning på grund av förväntade pensionsavgångar bland byggnadsinspektörerna och svårigheter att rekrytera ny personal med rätt kompetens och erfarenhet

Kommunernas uppsökande tillsyn på byggområdet är fortfarande i det närmaste obefintlig i en stor del av landets kommuner. Det tillsammans med svårigheterna att få ett ordentligt avslut i många bygganmälsärenden leder till en mycket bristfällig erfarenhetsåterföring och medför att många kommuner har små möjligheter att bedöma om samhällskraven verkligen uppfylls. Saken blir inte bättre av att intresset för byggnadstekniska frågor är svagt hos många kommunpolitiker.

Länsstyrelsernas insatser

De flesta länsstyrelser menar att det med dagens ekonomiska förutsättningar och diffusa uppdrag inte är möjligt att komma särskilt mycket längre med tillsynsarbetet på byggområdet när det gäller resurser, kompetens och kvalitet i tillsynen. Detta är särskilt fallet när det gäller tekniska byggfrågor.

Boverket instämmer helt i länsstyrelsernas uppfattning om behovet av ökade resurser, tydliga anvisningar och införandet av möjligheter att ingripa när fel upptäcks. Det senare är för övrigt en grundförutsättning för att s.k. ”hård tillsyn” ska vara möjlig.

En allmän reflektion som Boverket gjort vad gäller länsstyrelsernas tillsynsarbete är att mycket av det arbete som benämns tillsyn snarare är att betrakta som orientering, uppföljning, information m.m. än tillsyn i dess mer snäva bemärkelse. Det har säkert att göra med den osäkerhet som länsstyrelserna känner i sin tillsynsroll.

Även Boverkets möjligheter att arbeta med uppsikt och frågor som har att göra med länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn på byggområdet är begränsade. Eftersom ingen kedja är starkare än dess svagaste länk måste även Boverkets förutsättningar att arbeta med den här typen av frågor förbättras i samma avseenden som länsstyrelsernas och kommunernas.

³⁹ Boverket dnr 1109-3081/2004

De ekonomiska stödens betydelse⁴⁰

Statliga stöd till bostadsbyggandet

Har bostadsbyggandet under 1993-2004 närmat oss målet om goda bostäder?

Även om vi i Sverige har en jämfört med andra länder hög bostadsstandard kan man konstatera att vi inte har nått det bostadspolitiska målet att alla skall ges förutsättningar att leva i goda bostäder ur en aspekt om god tillgänglighet för människor. Att det finns stora brister i tillgängligheten i bostadsbeståndet behöver knappast sägas.

Boverket uppskattar att det finns åtminstone 75 000 trappuppgångar i hus med tre eller fler våningar som saknar hiss. Även om det oftast är hissarna som kommer i fokus när det gäller flerbostadshusen är det också ofta dålig tillgänglighet inne i lägenheterna t.ex. när det gäller hygienutrymmenas användbarhet för människor som sitter i rullstol eller är beroende av en rollator. Man kan konstatera att det ekonomiska stöd som under de senaste tio åren erbjudits för ombyggnad och tillgänglighetsskapande åtgärder uppenbarligen inte varit tillräckligt för att locka fram en omfattande upprustning av bostadsbeståndet ur denna aspekt.

Har samhällets stöd till bostadsbyggandet ökat tillgängligheten och användbarheten ?

Det kan tyckas att när det gäller tillgänglighet är lagen tydlig; allt som byggs skall vara tillgängligt och användbart för personer med

⁴⁰ Resonemanget under denna rubrik bygger i huvudsak på fakta och slutsatser ur Boverkets utredning av statliga stöd till bostadsbyggandet 1993-2004 (Uven) Rapporten är framtagen på uppdrag av Finansdepartementet och överlämnad i december 2004. Rapporten innehåller en utvärdering av några av de statliga stöd till bostadsbyggandet som har varit aktuella på senare år. Slutligen formuleras några frågeställningar och påståenden under rubriken framtida bostadsfinansieringssystem.

funktionshinder. Enligt 3 kap 3 § plan- och bygglagen (1983:10) skall byggnader uppfylla de krav som anges i 2 § lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (BVL 1994:847). Bland de egenskapskrav som ställs i BVL ingår som punkt nr 8 "tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga". Av plan- och bygglagstiftningen och 1993 års räntebidragsförordning framgår att inga projekt som inte uppfyller samhällskraven när det gäller tillgänglighet ska kunna komma ifråga för statligt stöd. Till en början ansågs dessa krav uppfyllda om det fanns bygglov, men från 1995 ska länsstyrelserna göra en självständig prövning av om samhällskraven är uppfyllda innan räntebidrag kan beviljas. Det som prövas är framförallt tillgängligheten. De tillfälliga stöden som utvärderats t.ex. Investeringsstimulans för byggande av hyresbostäder och studentlägenheter (2003) saknar villkor om att projektet ska uppfylla de grundläggande kraven enligt plan- och bygglagstiftningen, men eftersom en förutsättning för att få ta del av de tillfälliga stöden är att projektet är berättigat till räntebidrag, gäller detta krav indirekt även för dessa stöd.

Är tillgängligheten bättre i nya bostäder?

Boverkets analys tyder på att länsstyrelsernas kontroll gentemot plan- och bygglagstiftningen har bidragit positivt till kvaliteten när det gäller tillgängligheten i såväl nyproduktion som ombyggnad. Villkoret ger legitimitet åt länsstyrelsen att ingripa om samhällskraven inte uppfylls och har kunnat fungera som en hållhake på byggherren. Detta borde egentligen inte behövas, eftersom de lagstadgade samhällskraven ändå alltid ska uppfyllas. Men det har visat sig att de länsstyrelser som har en hög ambitionsnivå upptäcker och kan kräva åtgärdande av en hel del brister, framförallt när det gäller tillgängligheten. Några av de byggherrar som arbetsgruppen varit i kontakt med irriteras över att man som byggherre först kan få klartecken från kommunen genom bygglovet, men sedan ändå stöta på patrull hos länsstyrelsen och nekas räntebidrag för att samhällskraven inte anses uppfyllda. Detta kan upplevas som en dubbel myndighetskontroll men det bygger i så fall på okunskap om ansvarsfördelningen. Bygglövet innebär inte att kommunen prövar om de grundläggande kraven är uppfyllda. Ansvaret för det ligger på byggherren själv. Kommunen kan ingripa och ställa krav på att tillgänglighetsfrågorna tas upp i kontrollplanen eller begära att byggherren tillsätter en utomstående sakkunnig men kommunen gör inte själv någon granskning av om t.ex. tillgänglighetskraven är uppfyllda.

Bidragssystemet - Generella och riktade bidrag

Sedan år 1993 har de statliga subventionerna till bostadsbyggandet lagts om och skurits ner. Tyngdpunkten har förskjutits från generella stöd till allt större inslag av stödformer som riktar sig till en viss typ av byggande. Av Boverkets rapport kan följande slutsatser lyftas fram med en koppling till tillgänglighetsfrågor.

Räntebidraget till nyproduktion är ändamålsenligt men inte tillräckligt i förhållande till uppsatta mål. Vi bedömer ändå att omfattningen av hyresrättsproduktionen under den senaste tioårsperioden skulle ha varit ännu mindre om inte räntebidraget funnits. Länsstyrelsernas granskning av om samhällskraven enligt plan- och bygglagstiftningen är uppfyllda har haft en positiv effekt på kvaliteten i nyproduktionen, åtminstone vad avser tillgängligheten.

Ombyggnadsstödet är krångligt och föga ändamålsenligt. När det gäller räntebidraget till ombyggnad blir bedömningen en annan. Detta har genom åren urholkats så kraftigt att det knappast kan ha bidragit mer än marginellt till att öka omfattningen av ombyggnadsverksamheten. Det är snarare så att det ringa stödet gör att nödvändiga åtgärder för underhåll, förbättringar och ombyggnad skjuts upp. Ett problem vid ombyggnad är att tillgänglighetskraven ofta inte uppfylls, trots att länsstyrelserna enligt förordning ska granska även dessa projekt. (t.ex. vid stambyten i fastigheten; toaletter rustas upp men toalettdörrens bredd ger dålig tillgänglighet)

God träffsäkerhet för investeringsstöden till hyresrätter. Investeringsstöden har haft effekt på såväl omfattningen och inriktningen på bostadsbyggandet som på hyresnivåerna. Investeringsstimulansen och i viss mån även investeringsbidraget har dock styrt mot små och medelstora lägenheter. Strävan efter ytsnåla planlösningar för att komma ner i hyra har sannolikt ökat benägenheten att välja öppna planlösningar. Vi har sett att det ibland leder till ganska dåliga planlösningar. De omprojekteringar som gjorts för att anpassa projekt till villkoren för investeringsstimulansen har i vissa fall också lett till sämre planlösningar utifrån tillgänglighet och användbarhet. Byggandet av större lägenheter har sannolikt trängts undan till förmån för mindre lägenhetstyper. Investeringsstöden möjliggör inte byggande av kategoribostäder. Om syftet är att nå små hushåll med låga eller normala inkomster bör man inte utesluta äldre och funktionshindrade. Boverket menar att investeringsstöden borde kunna lämnas även till kategoriboende.

Kan övergripande bostadspolitiska mål främjas genom ekonomiska stöd ?

De statliga stöden till bostadsbyggandet under den senaste tioårsperioden har inte bidragit till att lösa den bebyggelsemässiga och etniska segregationen, snarare tvärtom. Hur skall de statliga stöden utformas för att de skall vara effektiva i förhållande till uttalade syften med respektive stödform? Frågan är hur man skall kunna säkra att det som byggs med ekonomiskt stöd från staten också främjar övergripande bostadspolitiska mål (inklusive tillgänglighet). Boverket menar att de statliga stöden till bostadsbyggande inte självklart främjar övergripande bostadspolitiska mål. Inte heller kan vi se att stöden påverkat bostadsbyggandet i hållbar riktning.

Målen behöver konkretiseras. Det övergripande bostadspolitiska målet är alldeles för oprecist för att kunna ge vägledning i praktisk

politik, vare sig på statlig eller på lokal nivå. Det behöver tolkas och uttryckas i uppföljningsbara delmål.

Tydligare koppling till kommunernas ansvar. Boverket menar att kommunernas bostadsförsörjningsansvar på ett tydligare sätt bör kopplas till det av riksdagen fastställda bostadspolitiska målet. Detta mål borde kunna fungera som vägledning för kommunerna i deras arbete med att ta fram lokala mål och riktlinjer för bostadsförsörjningen. Men det förutsätter att målet först bryts ner till konkreta, uppföljningsbara delmål

Knyt statliga stöd till målen via kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen. Om de statliga stöden knyts till målen via kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen skulle regeringen, i de fall man vill använda ekonomiska stöd till bostadsbyggandet för att främja de övergripande bostadspolitiska målen, kunna villkora stöden med att kommunen ifråga har tagit fram riktlinjer för bostadsförsörjningen – ett krav som följer redan av bostadsförsörjningslagen.

Framtida bostadsfinansieringssystem ?

En särskild arbetsgrupp inom Regeringskansliet har under våren 2004 tillsatts för att göra en genomlysning av det nuvarande systemet för bostadsfinansiering, bostadssubventioner och bostadsmarknadens kapitalförsörjning. Gruppen ska också lämna förslag till vilken framtida roll staten bör ha i detta system. I de diskussioner som förs om ett framtida bostadsfinansieringssystem utesluts inte möjligheten att räntebidraget slopas. I räntebidragsärenden förekommer som ovan nämnts en faktisk granskning i varje finansieringsärende där en granskning sker av om samhällets krav via plan- och bygglagstiftningen uppfylls. Hittills har också de specialdestinerade stöden en koppling till det s.k. räntebidraget och får därigenom också en kontroll. För det fall räntebidraget skulle slopas och en ny inriktning av statens stöd sker är det viktigt att lyfta med/över den granskning som faktiskt förekommer på länsstyrelserna och som bidrar till bättre kontroll av bl.a. tillgänglighet.

För att öka möjligheterna att uppnå de handikappolitiska målen är det av stor vikt att frågor rörande tillgänglighet och användbarhet inte får en underordnad roll i den framtida inriktningen på statens stöd till bostadssektorn. Vill man från regeringens håll prioritera frågor om tillgänglighet och medvetandegöra sådana frågor skulle det naturligtvis finnas en möjlighet att använda framtida stödssystem också som styrsystem. Ett konstaterande från Uven om god träffsäkerhet för investeringsstöden till hyresrätter (vilket gett en effekt på såväl omfattning som inriktning och på hyresnivåerna) kan leda till en tanke att riktade stöd för att förbättra tillgänglighet och användbarhet också skulle få ett gott utfall. Sådana stöd skulle kunna handla om att bygga bort dåliga entréer, förlänga och utöka ett hissbidrag m.m.

Med tillgänglighet högt upp på dagordningen kan brister tillrättläggas genom "passa på åtgärder" samtidigt som andra åtgärder i ett

projekt genomförs med statligt stöd i en fastighet. Inte bara rent finansiella stöd kan få genomslagskraft utan även lättillgänglig information om goda lösningar för att öka tillgänglighet i samband med att en byggherre vidtar åtgärder på en fastighet kan medverka i positiv riktning. Av t.ex. EU- direktiv om byggnaders energiprestanda (direktiv 2002/91/EG) framgår också att vid åtgärder för att ytterligare förbättra byggnaders energiprestanda bör klimatförhållanden och lokala förhållanden beaktas samt även inomhusklimat och kostnads-effektivitet. Vidare framgår att åtgärderna inte bör strida mot andra väsentliga krav på byggnader som tillgänglighet, varsamhet och byggnadens avsedda användning. Så även om fokus under en period för statens stöd hamnar på energifrågor behöver detta inte utesluta goda lösningar för bättre tillgänglighet.

Tillämpning av regler för den byggda miljön

Följande redovisning och analys bygger på Boverkets enkät till 1193 fastighetsägare av olika slag och på Boverkets intervjuer med 48 representanter för tjugo kommuner, båda i huvudsak utförda under år 2005.

Leder bestämmelserna till bättre tillgänglighet?

Enligt flera av de kommunrepresentanter som Boverket intervjuat har lagstiftningen om framför allt enkelt avhjälpta hinder underlättat och påskyndat arbetet med anpassning av miljön för de grupper som är berörda. Boverkets enkät visar också att föreskrifterna om enkelt avhjälpta hinder stämmer väl överens med vad fastighetsägarna själva uppger som mest angelägna åtgärder för att förbättra tillgängligheten.

Flera kommuner påpekar också att de retroaktiva kraven enligt Boverkets föreskrifter om enkelt avhjälpta hinder har inneburit att tillgänglighetsfrågor fått ökad uppmärksamhet även vid handläggning av bygglov och byggnämälansärenden.

För förbättring av tillgängligheten gäller också kraven vid om- eller tillbyggnad och följdkraven vid annan ändring än tillbyggnad, som avsevärt förlänger brukstiden, eller vid väsentligt ändrad användning, enligt Förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. (BVF) 14 och 15 §§, samt enligt Förordningen (2001:526) om den statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken. I dessa fall gäller Boverkets Byggregler i princip fullt ut, med hänsyn till ändringens omfattning och byggnadens förutsättningar. En stor del av de åtgärder som görs på befintliga fastigheter, görs förmodligen inom ramen för dessa förordningar, men hur omfattande dessa åtgärder är vet vi inte.

Vid ny- eller ombyggnad bevakas tillgänglighetsfrågorna i byggsamrådet. Flera kommuner har s.k. "basanpassningsprogram" som delges byggherrar och konsulter och som även kopplas till kommunala exploateringsavtal. Några kommuner aviserar synpunkter på tillgängligheten redan vid granskning av bygglov och kräver därför även att våningsplaner redovisas i ansökningshandlingarna.

Några kommuner har också infört extra samråd, "församråd" eller "uppföljande samråd" för att få bättre kontroll på tillgänglighetsaspekter i utformningsfrågorna. Några anger också att de ställer högre krav på tillgänglighet i sina "basanpassningsprogram", än vad regelverket föreskriver. Även lägre krav förekommer och behandlas då som "mindre avvikelser". Några av de intervjuade påpekar också problemet med att kommunerna ibland själva kringgår regler och föreskrifter med tillfälliga lösningar för egna lokaler och byggnader.

Vilka är de mest angelägna åtgärderna i bebyggelsemiljön

I Boverkets enkät till fastighetsägarna ingick en öppen fråga om vilken enskild åtgärd som de ansåg skulle ha störst betydelse för att förbättra tillgängligheten på deras fastigheter för personer med funktionshinder. De vanligaste svaren blev:

- Dörröppnare eller automatiska dörröppnare
- Bredare dörrar
- Hiss respektive bidrag för hiss
- Förbättring av entréer
- Åtgärda kantstenar och nivåskillnader
- Ramper
- Asfaltering, d.v.s. att åtgärda markbeläggningar

Resultatet visar att det i huvudsak är en begränsad typ av hinder som återkommer, samt att kraven i föreskrifterna om enkelt avhjälpna hinder stämmer bra överens med fastighetsägarnas egna uppfattningar om vad som bör åtgärdas. Resultatet visar också att de flesta fastighetsägare och förvaltare m.fl. är väl medvetna om problemen med framkomlighet men kanske inte lika medvetna om behoven av balansstöd, orienteringshjälp och säkerhet för personer i rullstol eller med nedsatt syn, alternativt att de upplever sådana hinder som mindre frekventa eller betydelsefulla.

Till- och frångänglighet i regler och realitet

Tillgängligheten för funktionshindrade blir bättre och bättre i Sverige. Det innebär att fler personer med funktionshinder kan komma in i publika lokaler - och även i bostäder - med hjälp av t.ex. hissar, men kan de komma ut i en nödsituation när inte hissen får eller går att använda? Utrymningsvägarna kanske består av trappor och fönster som inte kan användas av en person i rullstol. Det kan också vara svårt för en synskadad person att orientera sig och hitta en alternativ väg ut. Verksamhetsutövaren har ett ansvar för att utrymningen av en byggnad fungerar tillfredsställande, men det innebär att utrymning

måste övas ofta och att de som besöker byggnaden vet hur de ska agera om en nödsituation uppstår. Problemet är att en tillfällig funktionshindrad besökare i en publik lokal inte har möjlighet att delta i utrymningsövningar eller tar sig tid att sätta sig in i hur de ska agera vid brand.

I publika lokaler gäller samma risknivå för funktionshindrade som för andra. Riskbilden för funktionshindrade vid en utrymning är ett aktuellt ämne som inte uppmärksammas fullt ut vid projektering och som inte är behandlad i Boverkets byggregler. Enligt ett examensarbete på LTH⁴¹ varierar riskbilden för funktionshindrade från byggnad till byggnad och i många fall är den oacceptabelt hög. Exempel på riskhöjande faktorer är komplex planlösning med mycket lös inredning, trappor i utrymningsvägen, utrymningsdörrarnas utformning och avsaknad av optiskt eller vibrationslarm.

Kan man kvalitetssäkra arbetsprocessen?

Av våra intervjuer framgår att flera upplever en konkurrens om resurser inom kommunerna mellan olika prioriterade områden som miljömål, folkhälsomål och tillgänglighetsmål. Flera av de intervjuade påtalar behov av prioriteringar. I praktiken är resursfördelningen avhängig eldsjälar och pådrivande personer vilket gör att det i sista hand är tillfälligheter som styr vilken eller vilka frågor som en enskild kommun satsar på. Som exempel avvaktar en av de intervjuade kommunerna, som under flera år avsatt pengar för arbetsmiljöåtgärder, att detta ska slutföras för att sedan föra över motsvarande belopp på tillgänglighetsåtgärder. Riktade satsningar för åtgärder på olika områden förutsätter prioriteringar, om flera områden "kampanjar" samtidigt blir det andra faktorer som styr prioriteringarna. Risken är också stor att frågorna sedan glöms eller tappas bort när andra prioriteringar tar över, eftersom den totala resursramen sällan ökar, vilket flera kommuner som varit tidigt ute i den ena eller andra frågan påtalat.

Flera påtalar också det allmänna problemet med att hålla reda på och samordna stora informationsmängder och ett ständigt flöde, vilket även framkommer av vår enkät. Där visade det sig att 69 % av samtliga tillfrågade inte kände till eller hade tagit del av föreskrifterna om enkelt avhjälpta hinder. Även för kommuner och andra offentliga fastighetsägare eller förvaltare var denna siffra så hög som 37 %. I några andra fall framkommer det att kännedomen om föreskrifterna mest berott på tillfälligheter.

Flera av de intervjuade framhåller också att de har dålig överblick på vilka politiska och tekniska program som finns i kommunen och vad de innehåller. Flera klagar även på att programmen är inaktuella, svåra att tillämpa eller för allmänt hållna.

⁴¹ Funktionshindrades riskbild i publika lokaler, Martin Möller och Göran Nygren, Brandteknik, LTH

Flera av kommunerna har tagit fram egna s.k. "basanpassningsprogram", för utformning av tillgänglighet vid ny- och ombyggnad, men oftast är de inte antagna av de olika nämnderna utan endast rekommendationer från respektive förvaltning. De kan ibland dessutom vara något till åren och är därför inte alltid helt uppdaterade enligt aktuella föreskrifter.

Någon kommun har gjort en egen regelsammanställning för vad som gäller vid byggnation för att underlätta produktion, kontroll och tillsyn genom att göra regelverket som sådant mer "tillgängligt". Som exempel finns inte riktvärdena för buller redovisade i någon författning, föreskrift eller mer officiell handbok utan finns endast angivna i propositionen "Infrastrukturinriktning för framtida transporter", 1996/97:53. Andra problem kan vara när tolkningen av formuleringar i föreskrifter kräver studier av förarbeten och hovrättsdomar för att kunna bedömas i enskilda fall. Plan- och byggregler är dessutom utspridda på olika myndigheter samt på standarder som måste hållas uppdaterade var för sig vilket kan bli svårt i en samhällssektor med stor omfattning och utbredning och många små enskilda aktörer.

Ett komplement till riktade satsningar på olika områden och stora informationsflöden kan vara att arbeta med kvalitetssystem för att metodiskt föra in kunskap, kompetens, beslutsstruktur, rutiner och uppföljning i det löpande arbetet. Då kan nya aspekter och kvaliteter successivt arbetas in i de befintliga rutinerna på ett enhetligt sätt enligt kvalitetsstandarder. En viktig del i kvalitetssystem är också rutiner för informations- och dokumenthantering för att säkra söklarhet, spårbarhet av källor, status och aktualitet för olika dokument och för kontroll samt för enhetlig terminologi.

Vitsen är att kvalitetssystem ska vara tillgängliga för revision och granskning inom enskilda områden som t.ex. för tillgänglighet så att olika frågor inte blir avhängiga enskilda eldsjälar. Målsättningen bör vara att tillgänglighet och användbarhet är grundkrav som tillgodoses i varje planeringsprocess, projekterings- och byggprocess. Då behövs inte särskilda tillgänglighetsplaner, utan kraven tillgodoses, liksom andra väsentliga tekniska egenskapskrav, i processen genom samordning av olika styrande program.⁴²

Hur påverkar kompetensfrågorna tillgängligheten?

Några av kommunerna som intervjuats påtalar problem med kompetensförsörjning, utbildning och rekrytering. En del intervjuade klagar på bristande kunskaper på chefsnivå eller i nämnderna och på bristande respons, mycket delegering och lite uppföljning. Flera intervjuade uppger att bristen på samlad organisation och samordning gör uppgiften svårhanterlig. Även förvaltningsgränserna

⁴² Delaktighet för alla, regeringsuppdrag M2000/2750/Hs, avsnitt Lokala "Planer för full delaktighet" med detaljerade "Åtgärdsprogram"

inom kommunerna kan försvåra nödvändig samordning och samverkan.

Flera intervjuade påtalar också behovet av en person med överblick och samordningsansvar för målsättningar, kompetensutveckling, rådgivning, planering, inventering, budget och genomförande. Flera kommuner har därför anställt egna tillgänglighetsrådgivare med lite varierande ansvar och befogenheter, framförallt för att åtgärda kommunens egna lokaler och platser. Av Boverkets intervjuer framgår att tillgänglighetsrådgivarna är av stor betydelse för särskilt mindre och medelstora kommuner som annars har svårt att bygga upp egen kompetens på området.

Flera tillgänglighetsrådgivare som vi talat med upplever dock sin arbetsituation som provisorisk, med tillfälliga anställningsvillkor och dålig förankring inom förvaltningar och nämnder, långt från kommunledningen, men ändå ofta med både många och komplicerade uppgifter. Detta bekräftas också i någon mån av Boverkets intervjuer med andra kommunrepresentanter som beskriver hur tjänster kan bollas mellan förvaltningarna i besparingssyften och då blir förutsättningarna kanske inte alltid dom bästa eller särskilt inspirerande.

Även de tillgänglighetsexperter som arbetar som konsulter verkar i flera fall bedriva verksamheten i enkla former, ofta genom handi-kapprörelsens ideella organisationer, och på snäva uppdragsvillkor med dålig ekonomi för kompetens- och verksamhetsutveckling respektive för utveckling av metod- och teknikfrågor där ju de bör vara de pådrivande.

Eftersom förbättring av tillgänglighet i stor skala är ett omfattande och långsiktigt arbete som kräver mycket samordning, planering och utbildning förutsätter det också en robust organisation och personalpolitik så att inte arbetet blir avhängigt enskilda personfrågor. Inventeringar är som exempel alltid färskvara. Det är därför också viktigt med en bra förankring av tillgänglighetsarbetet inom berörda förvaltningar och nämnder så att ledtiden för genomförande blir så kort som möjligt.

Det finns stora behov av utbildning om tillgänglighet på olika nivåer, från förtroendevalda och tillgänglighetsrådgivare till konsulter och entreprenörer. Bättre kunskaper om funktionshinder och om vad som gör miljön tillgänglig behövs.⁴³

Certifiering av fristående sakkunniga i tillgänglighet är också en viktig fråga för fastställande av kompetenskraven. Någon kommun godkänner som exempel idag bara de personer de själva har utbildat på kortare kurser.

Mer metodutveckling skulle inte skada

⁴³ Delaktighet för alla, regeringsuppdrag M2000/2750/Hs

Kommunernas inventering i egen regi, av enkelt avhjälpna hinder, förefaller ofta utföras med enklare metoder och teknik, genomgång av ritnings- och kartmaterial och inspektion på platsen med stöd av någon checklista. De kommuner som använder Sveriges Kommuner och Landstings stråkmeterik, enligt projektet Tillgänglig stad, har tillgång till mallar och datorprogram som kan anpassas efter lokala behov. Några kommuner använder handdatorer eller GPS-instrument. En kommun har utvecklat ett eget inventeringsprogram som är en projektplattform för inventering, planering och dokumenthantering baserat på GIS-teknik länkat till kommunens fastighetsdatabas och Lantmäteriverkets material.

Flera kommuner har tagit fram eller medverkat i tillgänglighetsguider där man inventerar såväl, lokaler, färdvägar som kommunikationer och publicerar på Internet. Några av guiderna är väldigt omfattande och har även använts som underlag för det egna inventeringsarbetet.

Många kommuner skulle förmodligen vara hjälpta av bättre teknik och metoder för inventeringsarbetet, särskilt som inventeringsbehovet ständigt återkommer som följd av ändrade förutsättningar och behov. Till exempel skulle cad-baserade bygg- och förvaltningshandlingar förhållandevis enkelt kunna innehålla särskild redovisning av tillgänglighet för både byggnader och mark, om så krävdes. Någon i Boverkets intervjuer föreslår också att inventering av tillgänglighet borde vara en återkommande rutin i kommunernas och fastighetsägares verksamhet, i likhet med t.ex. brandsyn.

Det är dyrt med produktutveckling

Ett par kommuner påpekar att de avstått från att inventera belysning och skyltning på grund av avsaknaden av hänvisningar till riktvärden respektive brist på lämpliga lösningar som är allmänt tillämpliga.

Några påtalar att byggprodukter inte anpassats till utvecklingen av individuella hjälpmedel. Till exempel är plattformsliftar vanligtvis inte avsedda för tunga elrullstolar. De går dessutom oftast irriterande långsamt och bullrigt. Även ledstråktekniken är väldigt primitiv och fungerar inte vid snö och isbildning. Flera har även synpunkter på lekredskapens utformning och lekvärde.

Hur tillgänglighetslösningar ser ut varierar kraftigt med situation och sammanhang. Det som är estetiskt, tekniskt eller ekonomiskt acceptabelt i en miljö är det inte i en annan. Behovet är därför stort av ett brett utbud av lösningar för olika situationer. Även den mycket begränsade marknaden medverkar till att kostnader är höga och utvecklingen långsam.

Ett bättre internationellt utbyte i tillgänglighetsfrågor skulle förmodligen väsentligt förändra förutsättningar och möjligheter så att fler hinder i miljön kunde vara enkelt åtgärdade. Även mer resurser för utbildning, utveckling och forskning skulle förmodligen påskynda utvecklingen av både byggprodukter och individuella hjälpmedel. Flera områden som t.ex. för orienteringshjälp borde pröva

utvecklingsmöjligheterna inom modern informationsteknologi som komplement till de lösningar som betongindustrin erbjuder. I andra fall handlar det kanske om bättre samordning och samverkan i fastighetsfrågor, med nya och kanske något mer okonventionella grepp, för att skapa bättre förutsättningar för att lösa entréförhållanden m.m. i framför allt publika miljöer.

Litteraturförteckning

- ”Beviljats men inte fått”, SOU:118, Boverket 2005
- Bo lokalt – planera regionalt, Boverket 2004
- Boendeplanering i praktiken – en vägledning till statistiken, Boverket 2005
- Bostadsanpassningsbidragen 2004, Boverket 2005
- Bostadsmarknaden år 2005-2006. Slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2005, Boverket 2005
- Bättre koll på underhåll, Boverket 2003
- Dags att handla nu – Detaljhandeln och en hållbar samhällsutveckling, Boverket, 2004
- Därför är det brist på bostäder, Boverket 2004
- ”Föräldrars arbetspendling ur barns perspektiv”, Maria Nordström och ”Lönar det sig att arbetspendla?”, Cecilia Svedin. Delar ur Boverkets kommande rapport om konsekvenser av regionförstoring.
- Hur bor morgondagens äldre?, Boverket 2002
- MKB för detaljplan – användning och kvalitet, Boverket och MKB-centrum SLU, 2003
- Många mål – få medel. Boverkets utredning av statliga stöd till bostadsbyggandet 1993-2004, Boverket 2005
- Om Boverket och omvärlden, Boverket 2002
- Om Boverket och omvärlden, Boverket 2003
- Tillämpning av riktvärden för trafikbuller vid planering för och byggande av bostäder – Redovisning av regeringsuppdrag, Boverket, 2004
- Utvecklingskraft för hållbar utveckling. Delbetänkande av Ansvarskommittén, SOU 2003:123, Boverket 2004
- Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses? Regeringsuppdrag till Boverket och Socialstyrelsen, Boverket/Socialstyrelsen 2003
- www.regeringen.se, se ”Missriktad välvilja diskriminerar bostadssökande”
- Årsredovisningen 2004, Boverket 2005

Bilagor

Bilaga 1

Specialbostäder

Behovstäckning vad gäller särskilda boendeformer för äldre. Procent av alla kommuner⁴⁴.

Kommunens bedömning	2003	2004	2005
Överskott på bostäder i särskilda boendeformer	7	12	7
Behovet täckt. Ingen utbyggnad behövs inom 2 år	50	60	63
Täcker behovet genom planerad utbyggnad 2005-06	23	20	23
Brist även efter planerad utbyggnad 2005-06	13	4	4
Brist även på 5 års sikt	4	3	2
Bortfall/ej svar	3	1	1

Behovstäckning vad gäller bostäder med särskild service för funktionshindrade. Procent av alla kommuner.

Kommunens bedömning	2003	2004	2005
Överskott på bostäder i särskilda boendeformer	2	2	4
Behovet täckt. Ingen utbyggnad behövs inom 2 år	45	44	41
Täcker behovet genom planerad utbyggnad 2005-06	25	30	36
Brist även efter eventuell utbyggnad 2005-06	18	16	14
Brist även på fem års sikt	7	7	4
Bortfall/ej svar	3	1	1

ombyggnad som förväntas påbörjas 2005–2006 och som avser bostäder i särskilda boendeformer för äldre eller funktionshindrade.

Län	Antal ombyggda bostäder i särskilda boendeformer	Planerad nyproduktion* antal lgh
Stockholms	128	411
Uppsala	11	142
Södermanlands	22	0
Östergötlands	158	160
Jönköpings	15	8
Kronobergs	136	85
Kalmar	48	162
Gotlands	26	0
Blekinge	242	8
Skåne	213	287
Hallands	18	219
Västra Götalands	292	208
Värmlands	59	38
Örebro	0	298
Västmanlands	50	74
Dalarnas	65	35
Gävleborgs	0	0
Västernorrlands	18	70
Jämtlands	0	44
Västerbottens	0	80
Norrbottnens	45	55
Riket	1 546	2 384

⁴⁴ Bostadsmarknaden år 2005 - 2006

* Projektlistorna innehåller även projekt med viss osäkerhet. Det är därför inte troligt att alla dessa projekt påbörjas under perioden.

Bilaga 2

Översiktspaneläget

Ur: ENKÄT Översiktspaneläget i Sverige 2005-06-01

- Uppfattar ni att kommunerna har blivit mer medvetna om tillgänglighetsfrågorna i planeringen?
JA/NEJ
- Om ja, kan man utläsa det i:
 - ÖP
 - DP
 - FÖP
 - Annat:
- Finns det i länet kommuner som arbetar med tillgänglighetsfrågor på ett intresseväckande sätt i planeringen och i så fall, på vilket sätt arbetar de?

Bilaga 3

Bostadsmarknadsenkäten 2005

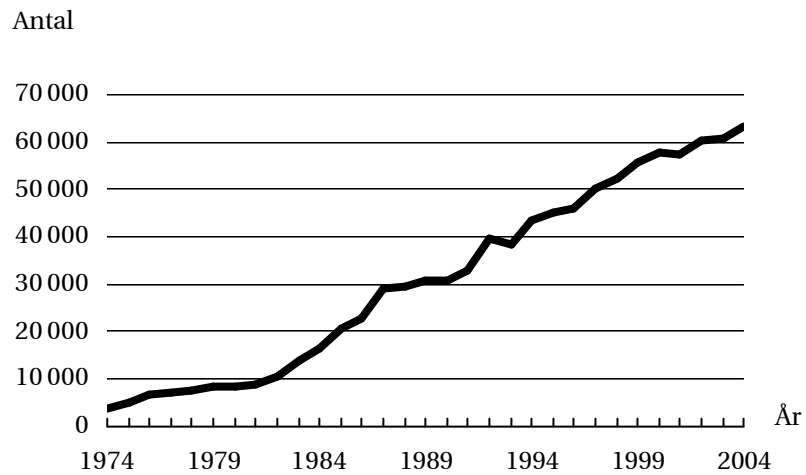
Särskilt aktuella frågor. Procent av kommunerna som uppger att man för närvarande arbetar särskilt mycket med respektive fråga. Ur Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2005.

År	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Erbjuda bostäder i attraktiva lägen	74	67	62	-	-	-
Öka inflyttningen	64	50	-	-	-	-
Tillgänglighet i offentlig miljö	57	49	45	40	35	25
Bostadsförsörjning för äldre och/eller funktionshindrade	54	46	42	42	42	40
Brottsförebyggandet/trygghets-skapande åtgärder i bebyggelse	50	42	45	35	27	14
Tillgänglighet i bostäder och bostadsområden	46	35	35	37	30	19
Få igång byggandet av hyresrätter med rimliga hyror	39	35	32	19	-	-
Öka barns och ungdomars delaktighet i samhällsplaneringen	36	29	34	33	29	14
Åtgärder mot buller i boendemiljöer	30	26	23	-	-	-
Bostadsförsörjning för ungdomar och/eller studenter	29	32	29	26	25	23
Skapa god närmiljö för barn/ungdomar	26	-	-	-	-	-
Segregation/integration av olika grupper i boendet	22	17	18	19	17	15
Integrering av bostäder och verksamheter	22	15	19	-	-	-
Förhållanden i socialt utsatta bostadsområden	21	18	17	19	20	18
Omvandling av lokaler eller institutioner till bostäder	29	15	12	-	-	-
Öka kvinnors delaktighet i samhällsplaneringen	12	13	16	12	17	5

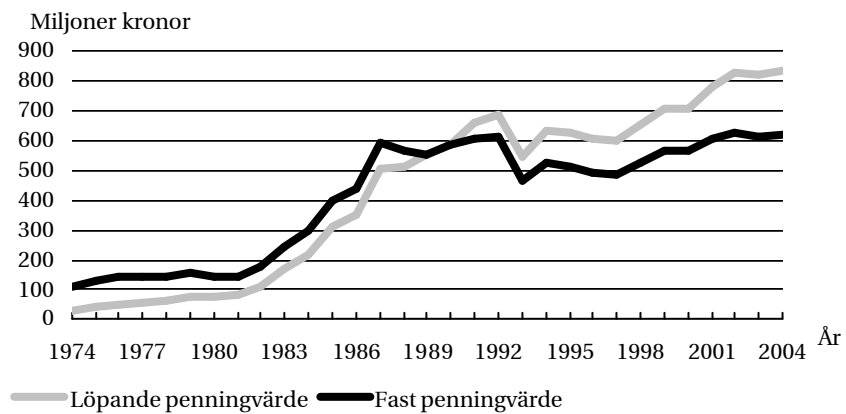
Bilaga 4

Bidrag till bostadsanpassning

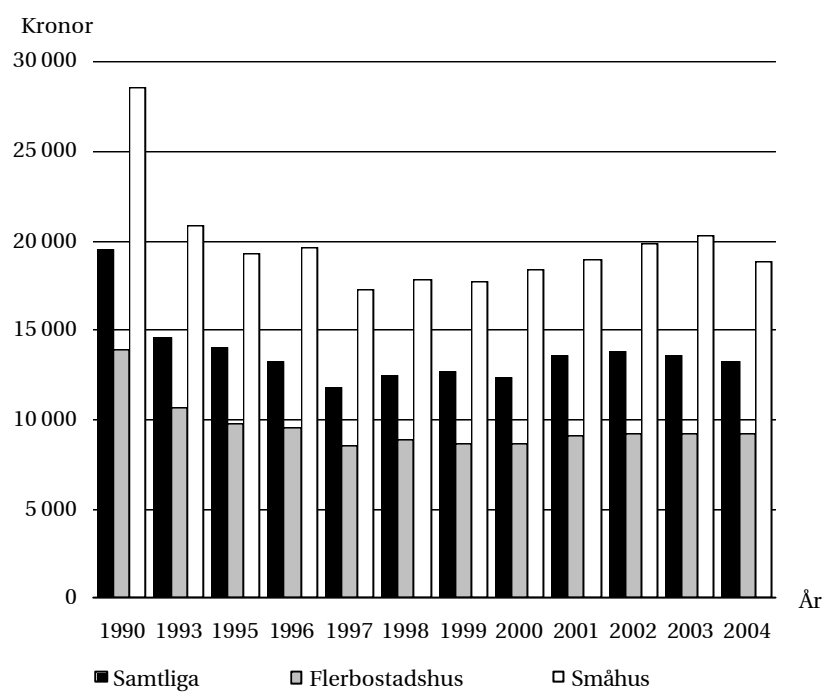
Antal beviljade bidrag per år 1974-2004



Utgifter för bostadsanpassningsbidragen per år 1974-2004



Genomsnittligt bidragsbelopp per år 1990-2004 Kronor per bidrag



Bilaga 5 Hissbidrag

Inkomna respektive beviljade bidrag 31 december 2004⁴⁵

Län	Antal inkomna ärenden	Sökt antal lägenheter	Sökt bidragsbelopp, kr	Antal beviljade bidrag	Beviljat antal lägenheter	Beviljat bidragsbelopp, kr
Stockholms	22	682	6 920 036	9	244	4 720 349
Uppsala	2	231	5 345 000	1	196	1 273 750
Södermanlands	4	117	4 152 781	4	117	4 152 781
Östergötlands	13	280	5 921 875	5	67	2 421 875
Jönköpings	6	84	2 488 406	4	42	1 400 000
Kronobergs	3	32	612 000	2	23	500 000
Kalmar	4	83	2 038 125	4	83	2 038 125
Gotlands	0	0	0	0	0	0
Blekinge	1	11	131 562	1	11	131 562
Skåne	15	349	4 228 438	10	209	2 565 062
Hallands	3	264	3 250 000	1	194	2 500 000
Västra Götalands	16	349	4 830 850	10	204	3 192 100
Värmlands	2	30	500 000	0	0	0
Örebro	1	20	250 000	1	19	250 000
Västmanlands	4	221	592 480	1	63	183 500
Dalarnas	4	155	2 219 093	1	8	165 625
Gävleborgs	3	117	448 688	1	101	218 750
Västernorrlands	5	106	3 215 968	2	71	2 500 000
Jämtlands	3	24	750 000	0	0	0
Västerbottens	1	27	512 500	1	27	512 500
Norrbottnens	2	82	1 250 000	2	82	1 250 000
Riket	114	3 264	49 657 802	60	1 761	29 975 979

⁴⁵ Ur Boverkets årsredovisning 2004