




Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2016:8
REGERINGSUPPDRAG



Strategin för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011–2016

Slutredovisning

Strategin för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011–2016

Slutredovisning

Titel: Strategin för genomförandet av funktionshinderspolitiken
2011–2016 Slutredovisning
Rapportnummer: 2016:8
Utgivare: Boverket, mars, 2016
Upplaga: 50
Tryck: Boverket internt
ISBN tryck: 978-91-7563-361-9
ISBN pdf: 978-91-7563-362-6
Sökord: Funktionshinderspolitiken, slutredovisning, delmål, uppföljning,
kommuner, tillsyn, tillämpning, bestämmelser, rättssäkerhet, enkelt av-
hjälpna hinder, flerbostadshus, inventering, tillgänglighet, fysisk plane-
ring, funktionshinder, funktionsnedsättning, bostadsanpassningsbidrag
Diarienummer: 3.4.1 315/2016

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

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

Förord

Regeringen gav år 2011 Boverket i uppdrag att verka för en ökad fysisk tillgänglighet. Detta inom ramen för regeringens strategi för att genomföra funktionshinderspolitiken under åren 2011-2016. Arbetet delades in i fem delmål. Boverket har tidigare redovisat sitt arbete i fyra årsrapporter. Det här är slutrapporten som har sammanställts av Ylva Storm tillsammans med Stefan Hallin (delmål 1), Ewa Krynicka Storskog (delmål 2), Andreas Johansen (delmål 3), Anette Johansson och Per Stenholm (delmål 4) och Lena Viberg Larsson (delmål 5).

Karlskrona mars 2016

Janna Valik
generaldirektör

Innehåll

Uppdraget	7
Sammanfattning	8
Samrådet	11
Samråden under 2015	11
Formerna för samrådet	12
Delmål 1	13
En bättre kommunal tillsyn över hur bestämmelserna om tillgänglighet och enkelt avhjälpna hinder följs	13
Vad handlar delmålet om?	13
Har delmålet uppnåtts?	13
Insatserna 2011–2015	13
Boverkets uppföljning av kommunernas tillsyn 2014 och 2015	14
Vad mer behöver göras?	17
Hur går vi vidare?	18
Delmål 2	19
En förbättrad tillämpning av bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder	19
Vad handlar delmålet om?	19
Har delmålet uppnåtts?	19
Utgångsläge 2011	19
Insatser 2012-2013	20
Insatser 2014	20
Insatser 2015	21
Uppföljning	22
Hur går vi vidare?	23
Delmål 3	24
Fler kommuner ska ha inventerat sitt flerbostadshusbestånd ur tillgänglighetssynpunkt	24
Vad handlar delmålet om?	24
Har delmålet uppnåtts?	24
Utgångsläge 2011	25
Insatser 2012–2014	25
Insatser 2015	27
Uppföljning	27
Hur går vi vidare?	31
Delmål 4	32
Funktionshindersperspektivet ska tydligt avspeglas i den fysiska planeringen vid utgången av 2016	32
Vad handlar delmålet om?	32
Har delmålet uppnåtts?	32
Utgångsläget 2011–2012	33
Insatser 2013–2014	34
Insatser 2015	35
Uppföljning	36
Hur går vi vidare?	37
Delmål 5	38

Senast 2016 ska landets kommuner utöva en väl fungerande hantering av bostadsanpassningsbidraget med en hög grad av rättssäkerhet.....	38
Vad handlar delmålet om?	38
Har delmålet uppnåtts?	38
Utgångsläge 2011 och vissa insatser 2012	38
Ytterligare insatser 2012–2014	39
Insatser 2015.....	40
Uppföljning	42
Analys.....	48
Hur går vi vidare?	50
Det fortsatta arbetet.....	51
Nätverk mellan sektorsansvariga myndigheter	51

Uppdraget

År 2011 lade regeringen fast sin strategi för funktionshinderspolitiken för 2011–2016. Flera myndigheter gavs i uppdrag att verka mot olika inriktningsmål. I Boverkets fall blev det ett inriktningsmål om ökad fysisk tillgänglighet. Det lyder: Den fysiska tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning ska förbättras, bland annat genom att enkelt avhjälpna hinder undanröjs.

Regeringen förklarade att insatserna skulle inriktas mot att samhället ska utformas så att personer med funktionsnedsättning i ökad utsträckning ges förutsättningar att leva självständigt, göra egna val och få full delaktighet i samhället. Dessutom beslutade regeringen om följande fem delmål för Boverket att arbeta med:

1. En bättre kommunal tillsyn över hur bestämmelserna om tillgänglighet och enkelt avhjälpna hinder följs.
2. En förbättrad tillämpning av bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder.
3. Fler kommuner ska ha inventerat sitt flerbostadshusbestånd ur tillgänglighetssynpunkt.
4. Funktionshindersperspektivet ska tydligt avspeglas i den fysiska planeringen vid utgången av 2016.
5. Senast 2016 ska kommunerna utöva en väl fungerande hantering av bostadsanpassningsbidraget med en hög grad av rättssäkerhet.

Boverket har sedan 2011 arbetat med de fem delmålen och lämnat fyra årsrapporter med delmålsredovisningar. Den första årsrapporten lämnades i mars 2012. I den här slutrapporten summerar Boverket sitt arbete med delmålen och beskriver liksom tidigare år hur samrådet med funktionshindersrörelsen bedrivits. Boverket diskuterar också mycket kort om delmålsarbetet bör fortsätta.

Sammanfattning

Det är bara delmål 3 som uppnåtts enligt vad som kunnat konstateras utifrån gjorda mätningar. Fler kommuner har tillgänglighetsinventerat flerbostadshus. De har därigenom skapat möjligheter att förbättra tillgängligheten och dessutom fått ett viktigt kunskapsunderlag till nytta för bland annat kommunernas arbete med bostadsförsörjning och planering.

När det gäller övriga delmål har Boverket gjort flera insatser, men tyvärr är det bara i fråga om delmål 5, att kommunerna senast 2016 ska ha en väl fungerande hantering av bostadsanpassningsbidraget med en hög grad av rättssäkerhet, som Boverket har kunnat redovisa mätningar av insatserna och jämföra med utgångsläget i början av strategiperioden. Delmålet har inte uppnåtts. Boverket kan dock se att det gjorts förbättringar i de kommuner vilkas handläggning undersökts särskilt under åren 2012 och 2015. Genom telefonsamtal och kontakter på konferenser har Boverket även fått uppfattningen att det finns andra kommuner som är intresserade av att förbättra sina rutiner och i en del fall också har inlett ett sådant arbete. Preliminära siffror från Bostadsmarknadsenkäten, BME, visar också på förbättringar, men mindre jämfört med de särskilt granskade kommunerna.

När det gäller delmål 1, det vill säga en bättre kommunal tillsyn över hur bestämmelserna om tillgänglighet och enkelt avhjälpna hinder följs, redovisar Boverket vilka resurser kommunerna har haft för att arbeta med enkelt avhjälpna hinder under 2014 och 2015 baserat på plan-, bygg- och tillsynsenkäten. Svaren visar att majoriteten av kommunerna saknar resurser för att arbeta fullt ut med frågan. Nolläget vid strategiperiodens början har inte redovisats på ett sådant sätt som möjliggör en mätbar jämförelse med läget i dag. Det går alltså inte att dra några säkra slutsatser angående om den kommunala tillsynen är bättre i dag än 2011/2012.

En central del av strategin var enligt regeringen att mäta effekten av insatserna, och Myndigheten för delaktighet (MFD) har under strategiperioden efterlyst mätningar och redovisning av resultat av Boverkets arbete i fråga om de delmål som saknar detta.¹ Mätningar är viktiga, även om ett arbete i och för sig kan vara framgångsrikt trots att det inte mäts eller kanske inte ens är mätbart. Förutsättningarna för att kunna mäta de olika delmålen på ett ändamålsenligt sätt har varierat beroende på hur de är

¹ Senast i "Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken. Hur är läget 2015?"

formulerade. Särskilt delmål 2 och delmål 4 är svåra att mäta, vilket Boverket återkommer till under sin redovisning av respektive delmål.

Boverkets insatser kopplade till inriktningsmålet

Det är svårt att bedöma om Boverkets arbete med delmålen har bidragit till att den fysiska tillgängligheten har ökat enligt regeringens inriktningsmål. Delvis på grund av att alla delmål inte har mätts. Delvis därför att det inte råder en absolut koppling mellan alla delmålen och inriktningsmålet, även om uppfyllandet av de delmål som saknar en sådan direkt koppling kan vara ett viktigt steg mot en ökad fysisk tillgänglighet.

Delmål 1 om en bättre kommunal tillsyn i fråga om bland annat enkelt avhjälpna hinder hade kunnat bidra positivt till inriktningsmålet, men som konstaterats ovan har någon jämförande mätning med utgångsläget vid strategiperiodens början inte gjorts. Delmål 2, en förbättrad tillämpning av bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder, har en direkt koppling till inriktningsmålet. Boverket har dock inte gjort någon mätning utifrån vilken det går att dra några säkra slutsatser när det gäller om utförda insatser har haft effekter i den byggda miljön och ökat den fysiska tillgängligheten. Det framgångsrika arbetet med delmål 3 om att fler kommuner ska ha tillgänglighetsinventerat flerbostadshusbeståndet har ökat förutsättningarna för en bättre fysisk tillgänglighet. Delmål 4 anger att funktionshindersperspektivet tydligt ska avspeglade sig i den fysiska planeringen vid utgången av 2016. Även om Boverket hade mätt detta delmål så hade det behövts ett längre tidsperspektiv för att kunna fastställa om ställningstagandena i planen blivit förverkligade i den fysiska miljön. Delmål 5 handlar enligt Boverkets tolkning om den formella handläggningen och det är den som har mätts. Kommunernas beslut i sig – det vill säga om bidrag har beviljats med tillräckligt belopp och för rätt åtgärder – eller kvalitén på utförda anpassningar har inte mätts. Det är dock mycket troligt att det finns ett samband mellan en bra och rättssäker handläggning, korrekta bidragsbeslut och i slutändan en fungerande anpassning som ökar den fysiska tillgängligheten.

När det gäller det fortsatta arbetet inom funktionshinderspolitiken anser Boverket att det kan finnas anledning att försöka finna nya former för detta. De insatser Boverket har gjort under de olika delmålen kommer dock att fortsätta, eftersom de knyter an så starkt till Boverkets verksamhet. Som förvaltningsmyndighet för frågor om till exempel byggd miljö, fysisk planering samt byggande och förvaltning av bebyggelse kommer frågor om tillgänglighet in i många olika sammanhang.

Om arbetet med delmål ska fortsätta bör i vart fall delmål 2 och delmål 4 omarbetas. Boverket föreslår också att stödet till myndigheterna utvecklas och att MFD ges en aktiv roll vid bildandet av nätverk mellan myndigheterna, mer om detta allra sist i kapitlet ”Det fortsatta arbetet”.

Samrådet

Sedan 2005 har Boverket ett permanent samråd med funktionshindersrörelsen. I samrådet ingår även representanter från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och länsstyrelserna. Samrådet möts under en heldag vid tre tillfällen varje år. Boverket har även en intern nätverksgrupp kring funktionshindersfrågor. Ambitionen är att myndighetens samtliga enheter ska vara representerade i nätverksgruppen utöver kontaktpersonerna för respektive delmål. Den interna nätverksgruppen deltar i samrådet. Samrådet har en viktig funktion att fylla i arbetet för en god tillgänglighet.

Samråden under 2015

Under 2015 möttes samrådet i mars, maj och november. Under samtliga samråd blev det diskussion om formerna för samrådet, där funktionshindersrörelsen framförde att den borde användas mer. Boverket återkommer till det längre ned.

Mars

Under årets första samråd i mars presenterades bland annat den senaste årsrapporten över arbetet med delmålen. Vidare fanns Boverkets webbsvariga på plats och informerade om arbetet med myndighetens nya webbplats. De webbsvariga bad representanterna i samrådet att höra sig för inom sina organisationer om det fanns intresse för att delta i kommande användartester. Boverket lämnade också information om arbetet med delmål 4, det vill säga att funktionshindersperspektivet tydligt ska avspeglas i den fysiska planeringen vid utgången av 2016. Dessutom presenterade Boverket sin översyn av lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag som Boverket överlämnade till regeringen i december 2014 och som mynnade ut i flera förslag på lagändringar ("Översyn av lagen om bostadsanpassningsbidrag m.m.", rapport 2014:38).

Maj

Till detta möte hade bjudits in en handikappkonsulent vid Halmstads kommun. Han berättade om kommunens arbete 2015 med temat "Den inkluderande kommunen". Kommunen har bland annat inrättat ett handikappråd som består av tio politiker och tio ledamöter som hämtats ur en referensgrupp som består av representanter från alla organisationer inom funktionshindersrörelsen i kommunen. Boverket informerade också om kraven på toaletter i offentliga miljöer, om det ekonomiska stödet till kommunerna för att inventera tillgängligheten i flerbostadshusbeståndet, ett projekt kring handel i planeringen och om att Boverket tagit fram en

e-learning om plan- och bygglagen som riktar sig till bland andra politiker. Det upplystes också att ännu en utbildning var på gång, med bland andra tjänstemän som målgrupp. Förhoppningen är att den ska vara klar under 2016.

November

Årets sista samråd satte fokus på tillgänglighet i möte med arkitektur och miljö. Flera gäster var inbjudna från Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk, Karlskronas kultur- och fritidsförvaltning, Region Blekinge och Blekinge museum. Det diskuterades bland annat om det är i sin ordning att lösa tillgängligheten genom en ramp till en bakdörr samt tillgänglighet kontra bevarandet av kulturminnesmärkta byggnader. Fortifikationsverket beskrev sitt arbete med tillgänglighetsfrågor. Betänkandet ”Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design” (SOU 2015:88) diskuterades. Problemen för boende i samband med hissbyten togs också upp.

När det gäller mötena under 2011–2014 hänvisar Boverket till förra årets rapport om delmålsarbetet, 2015:12.

Formerna för samrådet

Ofta har samverkan inom samrådet begränsat sig till de tre om året återkommande mötena. Under dessa brukar Boverket, någon representant från funktionshindersrörelsen eller inbjudna gäster informera om olika projekt, uppdrag, remisser och övrigt arbete och det brukar ges tillfälle till diskussion.

Som nämnts inledningsvis i detta avsnitt har samrådet vid samtliga tre träffar under 2015 diskuterat formerna för samrådet, och funktionshindersrörelsen anser att den borde användas mer. Även tidigare år har denna fråga uppkommit.

I Boverkets beslut om samrådet² står det att samrådet ska erbjuda funktionshindersrörelsen och övriga aktörer i samrådet en verklig möjlighet att påverka. Det kan konstateras att samrådsmötena ofta har inneburit att Boverket framförallt informerat funktionshindersrörelsen, som har kopplats in för sent för att kunna ha ett reellt inflytande. Det har dock nyligen gjorts förändringar som kommer att bidra till större delaktighet. Boverket har ett eget intresse av att tidigt få del av funktionshindersrörelsens synpunkter eftersom dess kunskap kan vara till nytta i Boverkets arbete.

² Beslut den 22 november 2005, reviderat den 4 september 2014, diarienummer 2191-701/2014.

Delmål 1

En bättre kommunal tillsyn över hur bestämmelserna om tillgänglighet och enkelt avhjälpna hinder följs

Vad handlar delmålet om?

Delmålet handlar om att den kommunala tillsynen av att reglerna om tillgänglighet och enkelt avhjälpna hinder följs ska bli bättre. Boverket ska tillsammans med länsstyrelserna ge tillsynsvägledning till byggnadsnämnderna genom råd och stöd i deras tillsynsarbete³. Tillsynsvägledningen till byggnadsnämnderna avser hur de ska agera när avsteg görs från bindande regler eller beslut med stöd av sådana regler. Tillsynsvägledningen till byggnadsnämnderna innehåller även en vägledning om hur tillsynen i fråga om utformningsreglerna och de tekniska egenskapskraven i plan- och bygglagstiftningen, inklusive bestämmelserna och besluten om tillgänglighet och enkelt avhjälpna hinder, bör gå till.

Har delmålet uppnåtts?

Nollläget vid strategiperiodens början har inte redovisats på ett sådant sätt att det är möjligt att göra någon mätbar jämförelse med dagsläget. Det går alltså inte att dra några slutsatser angående om den kommunala tillsynen över hur bestämmelserna om tillgänglighet och enkelt avhjälpna hinder följs är bättre i dag än 2011/2012. Utifrån den uppföljning av kommunernas tillsyn under 2014 och 2015 som redovisas nedan kan det dock konstateras att en majoritet av kommunerna uppger att de saknar resurser för att arbeta fullt ut med tillsyn över enkelt avhjälpna hinder.

Insatserna 2011–2015

Boverket har under de här åren utvecklat sin samverkan med länsstyrelserna och har nu regelbundna videomöten/onlinemöten med representanter från länsstyrelserna för att diskutera arbetet med tillsynsvägledning till kommunerna.

Det har genomförts ett antal enkäter till kommunerna för att kartlägga kommunernas arbete med tillsyn över enkelt avhjälpna hinder samt för att se vilken typ av vägledning kommunerna upplever att de har behov av.

³ 8 kapitlet 13 och 15 §§ plan- och byggförordningen (2011:338).

Boverket har vidare genomfört flera webbseminarier om tillsyn som bland annat behandlat byggnadsnämndernas tillsynsansvar och vad man som handläggare bör tänka på när man utformar ett föreläggande. Boverket har också producerat och publicerat en film om hur man formulerar ett föreläggande.

Boverket har också deltagit i länsstyrelsernas arbete med att ta fram en broschyr om byggnadsnämndernas tillsynsansvar. Boverket har publicerat vägledningstexter som handlar dels allmänt om tillsyn, dels specifikt om tillsynen över enkelt avhjälpna hinder. Texterna har tagits fram i samverkan med länsstyrelserna, SKL och en kommunal referensgrupp.

Boverket har en löpande rättsfallsbevakning. Några nya rättsfall rörande enkelt avhjälpna hinder har inte avgjorts i domstol sedan april 2014. Det tyder på att det är få ärenden som handläggs eller överprövas.

Boverkets uppföljning av kommunernas tillsyn 2014 och 2015

Boverkets uppföljning av kommunernas tillsyn under 2014 redovisades till regeringen i april 2015. Resultatet av kommunernas arbete med tillsyn gällande bestämmelserna om tillgänglighet och enkelt avhjälpna hinder som länsstyrelserna ställt samman och rapporterat in till Boverket återfinns i Boverkets digitala handbok för plan- och bygglagen, PBL kunskapsbanken⁴. Nedan redogörs kortfattat för resultatet i fråga om kommunernas arbete med framförallt enkelt avhjälpna hinder.

De flesta kommuner saknar tillräckliga resurser

Arbetet med tillsyn över enkelt avhjälpna hinder varierar stort mellan olika kommuner. En minoritet anger att de har tillräckligt med resurser för att arbeta med frågan och har fattat beslut om åtgärdsförelägganden om att åtgärda enkelt avhjälpna hinder. Majoriteten av kommunerna uppger dock att de saknar resurser för att fullt ut arbeta med frågan, att de saknar någon med ett övergripande ansvar för tillgänglighetsfrågan i kommunen och att de saknar skriftliga rutiner för att hantera anmälningar som kommer in om enkelt avhjälpna hinder.

Byggnadsnämndernas sätt att säkerställa kompetens varierar, det vanligaste är att de har handläggare med utbildning och/eller erfarenhet av dessa frågor. Som utbildningar nämns exempelvis arkitekt- och byggnadsingenjörsutbildningar och diverse kortare eller längre kurser inriktade mot tillgänglighet.

⁴ <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/uppfoljning/uppfoljning-tillsyn/>.

Flera faktorer bidrar till att byggnadsnämnderna inte bedriver tillsyn i den omfattning som de borde. De saknar bland annat resurser för tillsyn och en tillsynsplan som grund för prioritering. Tillsynen över enkelt avhjälpna hinder och tillgänglighet i övrigt är inte heller prioriterat och reglerna upplevs som svårtillämpade.

När det gäller kommunernas tillsyn under 2015 har uppgifter om detta alldeles nyligen inkommit till Boverket, svarstiden gick ut den 12 februari 2016. Boverket har ställt samman vissa av svaren och jämfört med läget under 2014. Det var 250 kommuner (86 procent) som bevarade enkäten om 2014 års tillsynsarbete, och 267 kommuner (92 procent) som besvarade enkäten om 2015 års tillsynsarbete.

Diagram 1 på nästa sida visar hur byggnadsnämnderna har svarat på frågan vilka resurser de har haft för att arbeta med enkelt avhjälpna hinder under 2014 och 2015.

Det var endast runt tjugo kommuner, knappt nio procent, som ansåg sig ha haft tillräckligt med resurser för att arbeta med enkelt avhjälpna hinder under 2014 (22 stycken) respektive 2015 (24 stycken).

För 2014 svarade 103 kommuner, eller drygt 41 procent, att de inte hade hunnit med allt som skulle göras, och för 2015 var det 109 kommuner, eller knappt 41 procent, som gav det svaret. För 2014 svarade 80 kommuner, 32 procent, att de inte hade resurser att arbeta med enkelt avhjälpna hinder. För 2015 kan noteras en ökning av andelen kommuner som inte ansåg sig ha haft resurser för att arbeta med frågan, knappt 42 procent eller 111 av 267 kommuner.

Tyvärr ger alltså svaren en bild av att det är andra frågor som prioriteras högre och att det är en större andel kommuner 2015 än 2014 som anger att de inte hinner med allt som ska göras och att det fattas resurser.

Diagram 1. Visar i vilken utsträckning kommunerna anser sig ha tillräckligt med resurser, att de inte hinner med allt som ska göras eller att de inte har resurser för att arbeta med enkelt avhjälpna hinder.

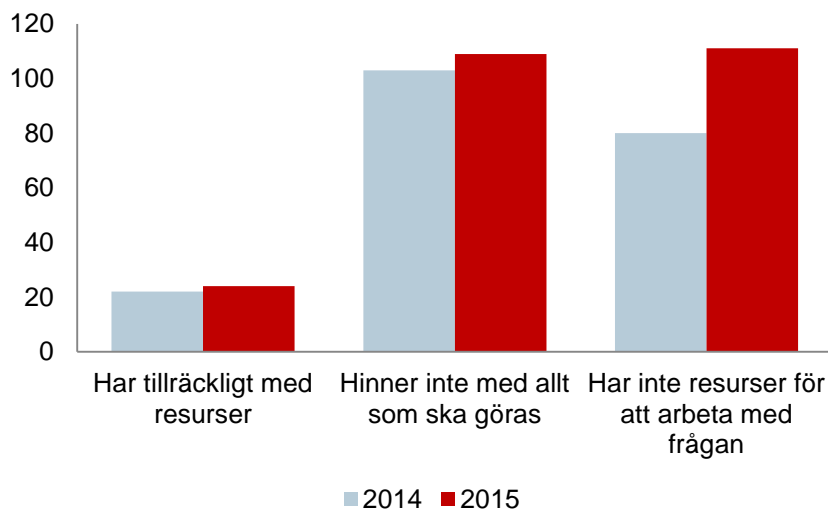
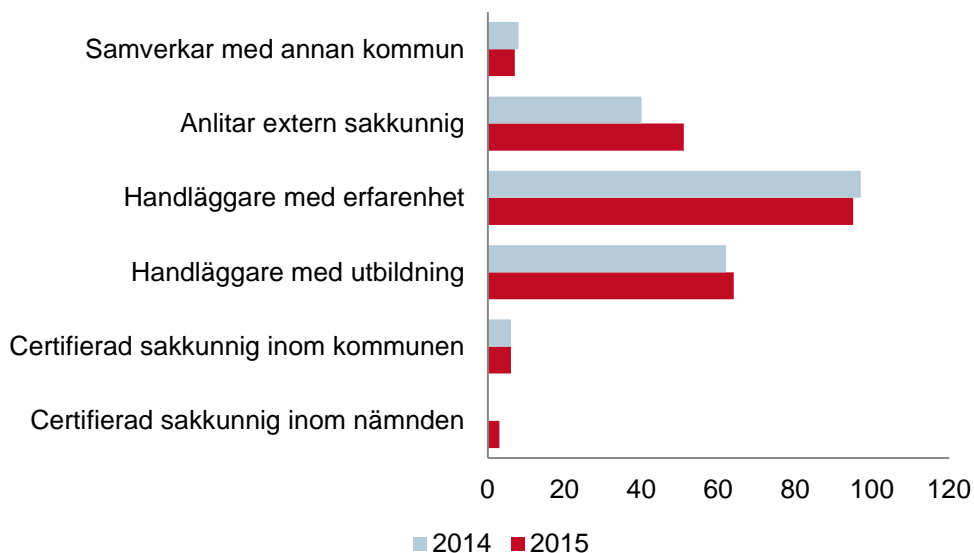


Diagram 2 visar hur kommunerna har svarat på frågan hur de säkerställer att kompetens finns för att bedöma frågor om enkelt avhjälpna hinder. Kommunerna svarar nästan samma avseende 2015 som i uppföljningen för 2014. Kommunerna fick även möjlighet att själva ange ytterligare alternativ till denna fråga. Glädjande kan utläsas att flera kommuner håller på att utbilda personer inom detta specifika ämne.

Diagram 2. Visar hur kommunerna säkerställer kompetens för att arbeta med enkelt avhjälpna hinder.



Vad mer behöver göras?

Boverket har utökat sin tillsynsvägledning kring enkelt avhjälpna hinder under åren. Det går dock trögt med kommunernas arbete med tillsyns-ärenden och variationen är stor mellan olika kommuner. Boverket bedömer att endast vägledning inte är tillräckligt för att komma till rätta med den i många fall bristande tillsynen.

Länsstyrelsen har i sina analyser i samband med åiterrapporteringen till Boverket om tillsynsvägledningen lyft ett antal regeländringar som skulle kunna åstadkomma en ötkad tillsyn över enkelt avhjälpna hinder. Det åtgärder man har lyft är:

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

Boverket bedömer att de här föreslagna åtgärderna kan bidra till att ytterligare utveckla kommunernas arbete med enkelt avhjälpna hinder. Det är dock tveksamt om det är tillräckligt. Byggnadsnämndernas tillsynsansvar enligt plan- och bygglagen är omfattande och tillsynen över enkelt avhjälpna hinder utgör endast en del av detta.

Boverket har i samband med sin rapport ”Ovårdade tomter och förfallna byggnader”, 2015:32, lyft frågan om byggnadsnämndernas tillsynsansvar och finansieringsproblematiken som finns. Kommunerna har generellt sett en ansträngd ekonomi och det är svårt för dem att prioritera tillsyn före arbetet med lov- och byggprocessfrågor. Den skiftande kommunala tillsynen inom plan- och bygglagstiftningen kan också förklaras av en otydlig reglering av tillsynsansvaret och att det inte finns någon myndighet som utövar en tillsyn över hur kommunerna sköter sitt tillsynsarbete. Länsstyrelserna och Boverket ska endast ge tillsynsvägledning. Byggnadsnämnderna har vidare till skillnad från vad som är fallet i fråga om många andra tillsynsområden inte möjlighet att ta ut avgift för sitt tillsynsarbete. De får därigenom mycket begränsade möjligheter att få kostnadstäckning för tillsyn i bruksskedet. Ett tydligt exempel är just tillsynen över enkelt avhjälpna hinder.

Boverket anser att det finns anledning att göra en översyn av byggnadsnämndernas tillsynsansvar och de resurs- och kompetensmässiga förutsättningar som krävs för att de ska kunna sköta tillsynsarbetet på ett tillfredsställande sätt. I en sådan översyn bör ingå att utreda om det är möjligt att införa en rätt för byggnadsnämnderna att ta ut en avgift för sitt tillsynsarbete i de fall en förseelse har skett.

Hur går vi vidare?

När det gäller det fortsatta arbetet för att åstadkomma en bättre kommunal tillsyn över hur bestämmelserna om tillgänglighet och enkelt avhjälpna hinder följs anser Boverket att det kan gå vidare utan ett särskilt delmålsarbete.

Delmål 2

En förbättrad tillämpning av bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder

Vad handlar delmålet om?

Enligt 8 kapitlet 2 § första stycket 3 och andra stycket plan- och bygglagen (2010:900) ska enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet och användbarhet avhjälpas i publika lokaler och på allmänna platser. Boverket har skrivit föreskrifter och allmänna råd till lagen: Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:13) om avhjälpande av enkelt avhjälpna hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser. Enligt föreskrifterna ska enkelt avhjälpna hinder åtgärdas så snart som möjligt, om det inte är orimligt med hänsyn till praktiska och ekonomiska förutsättningar.

Kravet på att undanröja enkelt avhjälpna hinder har gällts sedan 2001. Boverket gjorde uppföljningar av föreskrifterna åren 2005, 2007 och 2010. Uppföljningarnas syfte var att bedöma om riksdagens och regeringens ambition, att alla enkelt avhjälpna hinder ska ha undanröjts senast år 2010, kunde uppnås eller hade uppnåtts.

Har delmålet uppnåtts?

Boverket kan inte dra några slutsatser angående om delmålet har uppnåtts eller inte, eftersom det inte har varit möjligt att göra någon statistiskt säkerställd mätning av delmålet.

Utgångsläge 2011

Den uppföljning från 2010 som nämns ovan finns redovisad i rapporten "Uppsökande informationsverksamhet om enkelt avhjälpna hinder – slutredovisning".⁵ Den skulle kunna utgöra utgångspunkten, nollvärdet, för kommande uppföljningar av föreskrifterna om enkelt avhjälpna hinder.

Uppföljningen från 2010 visade att det framför allt var små fastighetsägare med som mest tio fastigheter som fortfarande i hög grad angav att de inte hade fått någon information om reglerna eller som inte alls kände till dem. I första hand var det kommunernas information som hade brustit. För större fastighetsägare, som i regel var bättre informerade, kunde det istället behövas en aktivare kommunal tillsyn. Tre av tio fastighetsägare

⁵ Regeringsuppdrag M2008/4791/A. Rapporten publicerades i december 2010.

kände till det mesta om föreskrifterna, medan en fjärdedel inte kände till dem alls. Tre av tio fastighetsägare uppgav att de inte hade några publika lokaler och därför inte ansåg sig berörda av föreskrifterna. 60 procent av fastighetsägarna hade åtgärdat minst hälften av sina lokaler, eller ansåg sig sakna hinder som behövde åtgärdas enligt föreskriften.

I uppföljningen från 2010 ingick inte kommuner och landsting och inte heller frågor om allmän platsmark. Framtida uppföljningar skulle därför behöva kompletteras med dessa uppgifter. Det bedömdes vidare att en utvärdering vart tredje år skulle kunna ge en god indikation på omfattningen av vidtagna åtgärder enligt föreskrifterna och eventuella förändringar. Tanken var alltså att det skulle göras utvärderingar åren 2013 och 2016 och att andelen åtgärdade lokaler och allmänna platser skulle användas som indikator på tillämpningen av enkelt avhjälpta hinder.

Insatser 2012-2013

Under 2012 inledde Boverket ett arbete med att ta fram förslag till ändring av föreskrifterna och de allmänna råden om enkelt avhjälpta hinder. Ändringen mynnade ut i Boverkets föreskrifter (2013:9) om ändring i verkets föreskrifter och allmänna råd (2011:13) om enkelt avhjälpta hinder. Dessa trädde i kraft den 1 juli 2013. Ändringen byggde på resultatet av det uppdrag som Boverket genomförde år 2007, ”Tydligare bestämmelser om enkelt avhjälpta hinder”. Förslaget innebar framför allt ett förtydligande, bland annat av de allmänna råden om belysning och avhjälpan av brister i ljudmiljön. Dessutom gjordes en språklig översyn.

Under 2012 framförde Boverket till Statiska centralbyrån att nyckeltal, indikatorer och utvärderingsmetoder behövde utvecklas även för den befintliga bebyggelsen.

Vidare besvarade Boverket under 2013 ett mycket stort antal frågor om tillgänglighet från allmänheten, branschen, kommuner, landsting och andra myndigheter.

Insatser 2014

Under 2014 uppdaterade Boverket sin webbplats med nya vägledande texter om enkelt avhjälpta hinder. Webbtexterna innehåller bland annat exempel på hinder som anses vara enkelt avhjälpta samt information om hur regelverket fungerar och om vem som är ansvarig för att hindren avhjälps.

Boverket tog dessutom fram en ny tryckt broschyr om enkelt avhjälpna hinder i lokaler, ”Ökad tillgänglighet med enkla medel – Enkelt avhjälp i lokaler”. Den blev färdig våren 2015.

Boverket inledde även ett samarbete med bland andra Riksantikvarieämbetet, Statens Fastighetsverk och Fortifikationsverket för att ta fram och genomföra tillgänglighetsutbildningar riktade bland annat till kommuner och länsstyrelser att genomföras under 2015.

Boverket anlidade vidare en konsult som tog fram en lista på kostnader för tekniska egenskapskrav, både för produkten och för arbetet. Det rörde sig till exempel om kontrastmarkeringar, tillgängliga trösklar och dörröppnare. Många av åtgärderna ingår även i kraven i enkelt avhjälpna hinder.

Insatser 2015

Information i broschyr och på PBL Kunskapsbanken

Den tryckta broschyr om enkelt avhjälpna hinder i lokaler, ”Ökad tillgänglighet med enkla medel – Enkelt avhjälp i lokaler” som börjades ta fram under 2014 var färdig under våren 2015.

Boverket har vidare under 2015 arbetat med tillgänglighetsområdet på PBL Kunskapsbanken, det vill säga den del av Boverkets webbplats som vänder sig till personer som arbetar med plan- och byggfrågor. Bland annat så har det tillkommit nya vägledningstexter.

Utbildningar om tillgänglighet i samarbete med andra myndigheter

Det samarbete som inleddes redan under 2014 med bland andra Riksantikvarieämbetet, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket mynnade ut i tillgänglighetsutbildningar över en dag som genomfördes vid fem tillfällen 2015. Utbildningen riktade sig till medarbetare i myndigheter som i sin yrkesroll behöver ta ställning till hur tillgänglighet ska uppnås i bebyggd miljö och särskilt i kulturarvsmiljöer. Goda exempel på lösningar och reglerna för enkelt avhjälpna hinder var en viktig del av utbildningen. Till utbildningen hörde också praktiska övningar. Deltagarna fick låna speciella glasögon och teknikkäppar och även prova på att köra rullstol för att få en större förståelse för vad det är i miljön som kan vara till hjälp eller försvåra när man har nedsatt syn- eller rörelseförmåga.

Nordiskt samarbetsprojekt

Projektet ”Nordiskt samarbete för harmonisering av byggregler när det gäller tillgänglighet” initierades och drevs under året. I juni beslutade re-

geringskansliet (UD) att lämna ett ekonomiskt bidrag till Boverket för att genomföra projektet under år 2015. Två möten hölls med Norge, Danmark, Island och Finland, det första i mars i Karlskrona och det andra i november i Malmö och Köpenhamn. Även ett möte där enbart Sverige och Island deltog ägde rum i Reykjavik. För en större praktisk förståelse av byggreglerna anordnades även studiebesök i samband med mötena. Som ett led i arbetet genomfördes en svensk studie om rullstolar som blev färdig i december 2015. Harmoniseringsprojektet kommer att avslutas i slutet av mars 2016 och redovisas i en rapport.

Plattformsdagar

Boverket genomförde den 10 och 11 december 2015 plattformsdagar där 20 myndigheter och organisationer samverkade. Boverkets PBL Kompetens var värd för 27 seminarier och workshops, alla med inriktning mot hållbar stadsutveckling och med plan- och bygglagen i fokus. Ett av seminarierna, "Tillgänglighet och användbarhet – miljöer för oss alla!" och den efterföljande workshopen genomfördes i samarbete med Statens fastighetsverk. Här låg tyngdpunkten på de regler som finns när det gäller tillgänglighet och speciellt enkelt avhjälpna hinder, hur man ska tänka kring åtgärdsnivåer och hur man kan förbättra arbetet med enkelt avhjälpna hinder. Till programpunkten hörde praktiska övningar.

Konferenser där Boverket medverkat

Den 22 september 2015 medverkade Boverket med en föreläsning om bland annat enkelt avhjälpna hinder på "Tillgänglighetens dag" på Länsstyrelsen i Uppsala. Syftet med konferensen var att höja kunskapsnivån hos kommuner när det gäller tillgänglighetsarbete.

Den 22 oktober 2015 medverkade Boverket med en föreläsning om enkelt avhjälpna hinder i kulturmiljöer på Riksantikvarieämbetets konferens "Tillgängligt kulturarv?" Fokus låg på de avgörande möjligheterna eller utmaningarna när det gäller åtgärder i befintliga miljöer.

Uppföljning

Under 2015 har Boverket gjort en uppföljning av enkelt avhjälpna hinder. Det är en enklare undersökning som inte är statistiskt säkerställd. Den har innefattat dörröppnare och teleslinga i receptionen. Enligt 6 § i föreskrifterna om enkelt avhjälpna hinder ska fysiska hinder i form av bland annat tunga dörrar avhjälpas och enligt ett allmänt råd till nämnda föreskrift bör dörrar med dörrstängare förses med automatisk dörröppnare. Enligt 8 a § samma föreskrifter ska hinder i form av brister i ljudmiljön

avhjälpas, och enligt ett allmänt råd bör receptioner utrustas med teleslinga eller någon annan teknisk lösning.

Uppföljningen har skett genom inventering av offentliga byggnader i stora, medelstora och små kommuner. Urvalet för dörröppnare respektive teleslinga eller någon annan teknisk lösning omfattade ett antal offentliga byggnader med reception, såsom bibliotek, resecentrum, simhallar och vårdcentraler, uppförda 2005 eller tidigare. Resultatet av undersökningen visar att av de undersökta receptionerna hade enbart cirka 11 procent teleslinga enligt Boverkets föreskrifter och allmänna råd om enkelt avhjälpna hinder. När det gäller dörröppnare hade cirka 89 procent av de undersökta entrédörrarna med dörrstängare en dörröppnare.

När det gäller den utvärdering som Boverket ursprungligen hade tänkt genomföra under 2013 gjordes en uppföljning av länsstyrelserna enligt regleringsbrevet för 2014. Boverket kommer att utvärdera om det finns skäl att fortsätta med de lite större, återkommande utvärderingarna. Ambitionen är att Boverket ska genomföra någon form av uppföljning 2017.

Hur går vi vidare?

Boverket kommer att fortsätta sitt arbete med enkelt avhjälpna hinder, bland annat med informationsinsatser samt kontinuerliga genomgångar och vid behov revideringar av föreskrifterna om enkelt avhjälpna hinder.

Delmål 2 har enligt Boverkets mening varit svårt att mäta. Den undersökning som gjordes 2015 består av ett antal stickprov och är som nämnts inte statistiskt säkerställd. En mer omfattande undersökning skulle kräva stora resurser. Om det beslutas att arbetet med delmål inom ramen för regeringens strategi ska fortsätta behöver delmål 2 omarbetas.

Delmål 3

Fler kommuner ska ha inventerat sitt flerbostadshusbestånd ur tillgänglighetssynpunkt

Vad handlar delmålet om?

Delmål 3 är att fler kommuner ska ha inventerat flerbostadshusbeståndet ur tillgänglighetssynpunkt. En sådan inventering är en stor och viktig uppgift. För att få en bild av hur fysiskt tillgängliga flerbostadshusen egentligen är och vilka som möter flest funktionshinder i den byggda miljön bör man undersöka tillgängligheten ur flera olika användarperspektiv.

När man bygger nytt ska man bygga tillgängligt enligt kraven i bygglagstiftningen. Kraven gäller i princip även vid ombyggnad och ändringar. I den mån man inte gör några ändringar ställs det inga krav på att förbättra tillgängligheten i befintliga flerbostadshus. Det ställs heller inte några krav på kommuner eller fastighetsägare att genomföra tillgänglighetsinventeringar. Däremot ansvarar kommunerna enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar för att skapa förutsättningar för kommuninvånarna att leva i goda bostäder. En bra boendemiljö innebär bland annat att det finns bostäder som är fysiskt tillgängliga för dem som bor där. En inventering kan därför vara ett sätt för kommunerna att underlätta sitt arbete med planering av bostadsförsörjningen och ge ett värdefullt kunskapsunderlag. Kommunernas inventeringsarbete stärker samhällets möjligheter att möta såväl den demografiska utvecklingen bland äldre som utmaningarna i samband med reoveringar av flerbostadshusområden.

Har delmålet uppnåtts?

Som kommer att framgå av redovisningen nedan har delmålet uppnåtts. Fler kommuner har tillgänglighetsinventerat flerbostadshus. Därigenom har de skapat möjligheter att både kostnadseffektivt förbättra tillgängligheten och att kunna redovisa och informera kommuninvånarna var potentialen redan finns i det befintliga beståndet för till exempel de äldre som behöver flytta till en bostad som motsvarar deras behov. Det kunskapsunderlag som inventeringsresultatet är fungerar även som en viktig pusselbit i kommunernas arbete med bostadsförsörjning och planering.

Utgångsläge 2011

Boverket har under arbetet med delmål 3 följt och analyserat utvecklingen med hjälp av den årliga Bostadsmarknadsenkäten (BME) som skickas ut till samtliga kommuner i landet. Svaren i BME grundar sig på kommunernas egna bedömningar. En av frågorna i 2010/2011 års BME gällde om det skett någon inventering av flerbostadshusbeståndet och om den i så fall belyst den fysiska tillgängligheten. Av svaren från 2010/2011 framgår att det då endast var 31 kommuner som genomfört inventeringar ur tillgänglighetssynpunkt.

Insatser 2012–2014

Boverkets handbok om tillgänglighetsinventeringar

Ett viktigt arbete under strategiperioden har varit framtagandet av Boverkets digitala handbok om inventeringar, ”Inventera tillgängligheten i flerbostadshus – en handbok”. Arbetet inleddes 2013. I framtagandet av handboken arrangerade Boverket en workshop för att pröva innehållets upplägg och kvalitet med hjälp av funktionshindersrörelsen. Deltagande förbund i workshopen var SRF (Synskadades riksförbund), DHR, FUB (För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning), Mag- och tarmförbundet, SDR (Sveriges Dövas Riksförbund) och Riksförbundet Attention. Dessutom deltog Seniorhusföreningen i Karlskrona. I övrigt presenterades och diskuterades handboken i samband med Boverkets samråd med funktionshindersrörelsen samt på Boverkets samråd om äldres boende under hösten 2013.

Våren 2014 kunde handboken publiceras. Dessutom togs det fram kompletterande informationsmaterial, bland annat på Boverkets webbplats och i broschyrer. Handboken har satt in inventeringsarbetet i sitt sammanhang genom att åskådliggöra processen i tre steg: före, under och efter inventeringen. Denna praktiska inriktning valdes för att göra handboken mer konkret och användbar men också för att underlätta framtida kompletterande inventeringar. Mer om handboken finns att läsa i förra årets rapport från Boverket om delmålsarbetet, rapport 2015:12.

Boverkets rapport om tillgänglighetsinventeringar

Under 2013 publicerade Boverket rapporten ”Tillgänglighetsinventering av flerbostadshusbeståndet – uppföljning av delmål 3 och exempel från fem kommuner”. Syftet med rapporten var att inspirera fler kommuner och fastighetsägare att inventera flerbostadshusbeståndet genom att visa hur inventeringen anpassats till lokala förutsättningar och behov, men

även att visa på bredden av inventeringsverktyg och användningsområden.

Deltagande i konferenser

Under hösten 2013 deltog Boverket vidare i olika sammanhang och informerades om arbetet med delmål 3 och om läget i kommunerna. Boverket deltog bland annat i konferensen ”Tillgänglighetsarbetet – strategier och metoder för framgång” i Trelleborg som anordnades av SKL, MFD och Trelleborgs kommun. Det skedde inom ramen för Nätverket för tillgänglighetsfrågor. På konferensen presenterades arbetet med handboken och synpunkter inhämtades från deltagarna.

Utveckling av bostadsmarknadsenkäten

Under hösten 2013 utvecklade vidare Boverket bostadsmarknadsenkäten för att få en tydligare bild av hur de kommuner gått till väga som uppgett att de genomfört en inventering. Utöver frågan om det pågick en inventering eller vilket år den avslutats fick kommunen bland annat svara på vilka delar av flerbostadshusbeståndet som inventerats och vad man ville uppnå med inventeringen. Dessa förändringar gav Boverket en tydligare bild av kommunernas arbete och därmed också av delmålet utveckling.

Arbete med det ekonomiska stödet till kommunala tillgänglighetsinventeringar

Boverket var även med i utformningen av det ekonomiska stöd som kommuner kunnat söka under 2014–2015 för att inventera tillgängligheten⁶. Under hösten 2013 tog Boverket fram föreskrifter om stödet⁷ och dessutom informationsmaterial och ansökningsblanketter. Det var också Boverket som prövade ansökningarna. Stödet var en så kallad förskottering vilket innebär att stödmottagaren fick 75 procent utbetalat vid godkänd ansökan och resterande 25 procent utbetalat efter återkoppling på genomfört arbete och en formell begäran om slutlig utbetalning. Medlen fördelades så långt de räckte till de kommuner som först lämnade in en komplett och godkänd ansökan, alltså enligt först-till-kvarn-principen. Under mars⁸ och april⁹ 2014 genomförde Boverket inspirationsträffar i Hässleholm, Nässjö, Östersund och Västerås. Syftet var att inspirera till att inventera och att informera om möjligheten att söka stödet. Målgrupp-

⁶ Stödet regleras i förordningen (2013:922) om stöd till kommuner för inventering av den fysiska tillgängligheten i flerbostadshusbeståndet.

⁷ Boverkets föreskrifter (2014:2) om stöd till kommuner för inventering av den fysiska tillgängligheten i flerbostadshusbeståndet.

⁸ Inspirationsträff del 1: <http://blogg.boverket.se/2014/04/01/inspirationstraffar-del-1/>.

⁹ Inspirationsträff del 2: <http://blogg.boverket.se/2014/04/11/inspirationstraff-del-2/>.

en var bland annat handläggare, fastighetsägare, förvaltare och intresseorganisationer.

Insatser 2015

I början av 2015 fattades beslut om vilka kommuner som skulle ta del av det ekonomiska stödet under 2015. Under april 2015 genomförde Boverket en inspirationsträff i Stockholm. Syftet var att följa upp och diskutera det arbete som påbörjats, avslutats eller planerades runt om i Sverige för att inventera tillgängligheten i flerbostadshus. En tillgänglighetsinspiratör berättade om nyttan av en inventering, och Boverket gav en lägesrapport om stödet så som det blivit under 2014-2015. Två kommuner berättade om hur de arbetat och hur de skulle använda resultatet från inventeringarna. Totalt deltog 45 personer, de flesta från kommuner (23) och fastighetsbolag (8). Övriga deltagare var intresseorganisationer (7), konsulter (6) och en forskare.

Under hösten inleddes sammanställningen av slutrapporten om stödet. Den kommer att publiceras senast sommaren 2016.

Uppföljning

Den kvantitativa effektmätningen inom delmål 3 har skett dels genom Boverkets ordinarie arbete med den årliga bostadsmarknadsenkäten, dels genom det ekonomiska stödet till inventeringar som Boverket hanterat. Den kvalitativa effektmätningen har bestått i återkopplingen på genomförda möten och träffar, genom de slutrapporter som stödmottagande kommuner presterat samt en enkät till de kommuner som sökt men blivit utan stöd. Stödets resultat och effekter bör analyseras mot bakgrund av den generella utvecklingen under strategiperioden som syns i bostadsmarknadsenkäten.

Fler kommuner har tagit steget och börjat arbeta proaktivt med fysisk tillgänglighet genom att tillgänglighetsinventera flerbostadshus. Fler kommuner har därigenom skapat möjligheter att kunna redovisa för exempelvis de äldre var potentialen redan finns i det befintliga beståndet när de behöver flytta till en bostad som motsvarar deras nuvarande eller framtida behov. Det kunskapsunderlag som inventeringsresultatet är fungerar även som en viktig pusselbit i kommunernas arbete med bostadsförsörjning och planering och möjliggör dessutom att kostnadseffektivt förbättra tillgängligheten. Förutsättningarna för en ökad fysisk tillgänglighet har alltså ökat.

Det ekonomiska stödet har genererat ett underlag till Boverket som är förhållandevis detaljerat även om det inte är heltäckande information om

den faktiska tillgänglighetsnivån i flerbostadshus. Det innebär att det skulle vara möjligt att skapa ett nationellt register över tillgängligheten i flerbostadshusbeståndet som underlag för framtida analyser.

Uppgifter från Bostadsmarknadsenkäten

Med hjälp av den årliga bostadsmarknadsenkäten (BME) som skickas ut till alla kommuner runt årsskiftet kan Boverket följa och analysera den generella utvecklingen för inventeringar. Svaren i BME är kommunernas egna bedömningar av nuläget och ger en bild av förutsättningarna inför året. Med anledning av arbetet inför och inom Boverkets delmål 3 har frågorna i BME vidareutvecklats vid två tillfällen: inför nollmätningen 2011 och parallellt med framtagandet av handboken hösten 2013.

I enkäten för år 2010 infördes en fråga om inventering av flerbostadshusbeståndet med en följdfråga om inventeringen gjorts ur tillgänglighets-synpunkt. I 2013 års BME utvecklades frågeställningens fokus på tillgänglighet med följdfrågor om de undersökta flerbostadshusen var kommunalt eller privat förvaltade, vilket årtal inventeringen genomfördes, om inventeringen genomförts för att stärka arbetet med strategisk planering, förmedling av bostäder eller för att skapa en plan för förbättringsinsatser samt vilket inventeringsverktyg som använts. Enkäten ställer även frågor om vad som har inventerats i flerbostadshusen; om det är lägenheternas invändiga utformning, förekomst av hiss, soprum, tvättstuga, närhet till service och kommunikationer, upprustningsbehov eller något annat.

Tabell 1. Har det gjorts en inventering av flerbostadshusbeståndet?

Bostadsmarknads- enkäten	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inventeringar av flerbostadshusbeståndet	60	69	81	85	116	-	-
Därav ur tillgänglighets-synpunkt	31	32	35	35	116	-	134

Källa: BME¹⁰

Av svaren från 2010 framgår att 31 kommuner hade genomfört tillgänglighetsinventeringar, ett antal som ökade till 116 kommuner år 2014 och

¹⁰ Notera att siffrorna beskriver det gångna året, till exempel att 2010 beskriver ingångsläget från 2009 till 2010. Bostadsmarknadsenkäten genomförs vid årsskiftet varje år.

till 134 år 2016, enligt preliminära siffror från 2016 års BME, som alltså avser förhållandena under 2015. Siffrorna från BME bör tolkas med viss försiktighet eftersom de baseras på självskattning och att en siffra med enkelhet kan problematiseras. Som exempel på det beskriver siffran 116 antalet kommuner som i någon mening har tillgänglighetsinventerat flerbostadshus oavsett omfattning. Inom antalet 116 kommuner ryms alltså de 39 som inventerat hela allmännyttan och de 76 som delvis inventerat allmännyttan, vilket är totalt 115 kommuner. Samtidigt uppger endast 31 av dessa 116 kommuner att det privata flerbostadshusbeståndet inventerats helt eller delvis, varav en ensam kommun inventerat endast det privata beståndet istället för allmännyttan. Det privata beståndet var delvis tillgänglighetsinventerat av 25 kommuner och helt av 6 kommuner.

Det är ett stort hopp i tabellen från 35 kommuner upp till 116 mellan BME 2013 och BME 2014, vilket bör bero på att tillgänglighet då gjordes till det primära i frågeställningen. Åren 2010 till 2013 ställdes en generell fråga om flerbostadshus hade inventerats, och 2014 riktades frågan in på att handla om just tillgänglighetsinventering. Det innebär att åren 2010–2013 var tillgänglighetsaspekten bara ett av flera sekundära svarsalternativ som lätt förbises. I 2014 års enkät är tillgänglighet alltså det primära i frågeställningen. Frågan om inventering utelämnades år 2015 men återkom igen för 2016.

Boverkets handbok publicerades våren 2014 då BME-svaren redan blivit inhämtade från kommunerna. Tolkningen bör därför vara att allt fler kommuner redan då sett nytta av att tillgänglighetsinventera oavsett Boverkets handbok. Däremot menar nära alla kommuner som blev utan stöd att stödet är avgörande för att de ska kunna inventera.

Boverkets handbok om tillgänglighetsinventeringar och övrigt material

Handboken och det övriga publicerade materialet har fått ett bra mottagande enligt Boverkets erfarenheter från genomförda möten, träffar och deltagande i nationella konferenser. Genomslaget av materialet är som mest konkret i ansökningarna som inkommit för stödet, där flertalet av de 99 ansökningarna resonerar kring eller förhåller sig till handbokens pedagogiska grepp att planera-förmedla-förbättra.

Även om handbokens genomslag syns så kan vi konstatera att utvecklingen i antalet kommuner som genomför inventeringar tog fart redan innan våren 2014 då merparten av Boverkets material publicerades. Enligt kommunerna är den generellt drivande faktorn den demografiska utmaningen med allt fler äldre i kombination med kvarboendepincipen. Det är

trots detta ett rimligt antagande att Boverkets insatser med material och arbetet kopplat till det ekonomiska stödet har förstärkt utvecklingen av antalet inventeringar liksom kommunernas arbete med inventering av tillgänglighet i flerbostadshusbeståndet.

Uppföljning av stödet till kommunala inventeringar under 2014–2015

Budgeten för stödet var på totalt 15 miljoner kronor, varav fem miljoner kronor var sökbara under 2014 och tio miljoner kronor under 2015. Stödet avsåg kostnaden för det praktiska genomförandet av inventeringen och avsåg hela eller delar av flerbostadshusbeståndet, oavsett upplåtelseform eller om de förvaltades av allmännyttan, privata fastighetsägare eller bostadsrättsföreningar. Maximalt stödbelopp var 500 000 kronor per mottagare för hela perioden. Slutrapportering för stödet skulle lämnas in till Boverket senast den 1 november 2015 oavsett vilket år stödet söktes. Stödmottagande kommun har redovisat hur och med vilka kostnader inventeringen genomförts och hur medborgarna har informerats om resultatet.

Totalt inkom 99 ansökningar från totalt 74 kommuner. Ett flertal kommuner som blev utan stöd första året sökte även andra året, och några kommuner lämnade in dubbel ansökan.

För mer detaljer hänvisar Boverket till en slutrapport om stödet som kommer att publiceras senast sommaren 2016. Nämnas kan dock att när det gäller hur stödmottagarna vill använda inventeringsresultatet så har nästan alla kommuner uppgett att de vill använda det som underlag i olika planeringsarbeten, inte minst i skapande av nya bostadsförsörjningsplaner. Cirka två tredjedelar av de stödmottagande kommunerna avser att använda inventeringsresultatet för att effektivisera förmedlingen av bostäder, eftersom inventeringen identifierade vilka flerbostadshus som redan i dag har en god nivå på tillgängligheten.

Stödet har varit mycket eftertraktat och stödbeloppen är förhållandevis små i förhållande till den nytta som genereras av en tillgänglighetsinventering. Kunskapsunderlagen som skapas ger en möjlighet att på ett bra sätt kunna prioritera och skapa förståelse för det fortsatta arbetet. Utredningen om bostäder för äldre har föreslagit att stödet ska återupptas under en femårsperiod och att 15 miljoner kronor om året anslås.¹¹ Boverket har i sitt remissvar instämt i förslaget.

¹¹ Betänkandet ”Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer” (SOU 2015:85).

Hur går vi vidare?

Boverket har arbetat framgångsrikt med delmål 3 och kommer även fortsättningsvis att följa kommunernas tillgänglighetsinventeringar.

Delmål 4

Funktionshindersperspektivet ska tydligt avspeglas i den fysiska planeringen vid utgången av 2016

Vad handlar delmålet om?

Delmålet handlar om att funktionshindersperspektivet ska komma till uttryck i kommunernas fysiska planering. Översiktsplanen är ett av de viktigaste verktygen för kommunerna när de vill formulera ställningstaganden för funktionshindersperspektivet inför fortsatt planering och beslut. Översiktsplanen ska till exempel redovisa kommunens syn på och avvägning mellan olika allmänna intressen, till exempel intresset av en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper¹². Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan. Minst en gång under mandatperioden, alltså vart fjärde år, ska kommunfullmäktige pröva om översiktsplanen är aktuell.¹³ Översiktsplanen är inte bindande. Däremot är den vägledande för efterföljande beslut som till exempel bygglov, där tillgänglighetsfrågan ska bedömas.

Med detaljplaner reglerar kommunen hur mark- och vattenområden får användas och utformas.¹⁴ Till detaljplanen ska det finnas en planbeskrivning. I den ska bland annat de tillgänglighetsfrågor som varit relevanta för planarbetet och planens syfte redovisas.¹⁵ Det ställs dock inte krav på att kommunen i detaljplanen gör en avvägning gentemot de allmänna intressena. Översiktsplanens vägledande roll blir därför än mer viktig för att föra in tillgänglighetsfrågorna i den fortsatta fysiska planeringen.

Har delmålet uppnåtts?

Det går inte att uttala sig i stort om i vilken utsträckning delmålet har uppnåtts, eftersom det inte har gjorts någon omfattande mätning. Boverket har inte gjort någon mätning som kopplar an till resultaten av den undersökning som gjordes 2012 och som beskrevs i myndighetens årsrapport för det året (publicerad i mars 2013). Boverket har heller inte funnit någon annan lämplig metod för att mäta resultaten av gjorda insatser. Ursprungligen var tanken att den årliga plan- och byggenkäten skulle utgöra underlag för mätning av insatser under detta delmål. Boverket gjorde dock senare bedömningen att det vore för resurskrävande att årlig-

¹² Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, 2 kapitlet 3§ 2.

¹³ PBL 3 kapitlet 27§.

¹⁴ PBL 4 kapitlet.

¹⁵ PBL 4 kapitlet 33§.

en besvara frågor om i vilken utsträckning tillgänglighet tas upp i översiktsplanerna. Det hade krävt att länsstyrelserna granskat var och en av översiktsplanerna och gått igenom allt som relaterar till funktionshinder och tillgänglighet. Se vidare om svårigheterna med att mäta gjorda insatser i avsnittet ”Uppföljning”.

Boverket har dock årligen under strategiperioden gjort ett litet antal kommunbesök i olika kommuner med olika planeringsförutsättningar. Vid besöken har bland annat tillgänglighet och andra viktiga frågor i översiktsplaneringen behandlats. Diskussionerna har hållits under informella former för att främja en öppen diskussion.

Med utgångspunkt i dessa erfarenheter kan Boverket konstatera att tillgänglighetsfrågorna tas seriöst av de översiktsplanerare som konsulterades vid kommunbesöken och att frågan verkar få ökad betydelse i takt med att fler kommuner bland annat kommer till insikt om att de inom en inte så avlägsen framtid kommer att ha betydligt fler äldre medborgare.

Utgångsläget 2011–2012

Boverket besökte under 2011 ett antal kommuner för att diskutera översiktsplanering och tillämpningen av plan- och bygglagen (2010:900). En frågeställning var hur kommunerna hanterade funktionshindersperspektivet i översiktsplaneringen. Boverket kunde under dessa besök ana en positiv trend i att kommuner engagerade funktionshindersförbund i den så kallade medborgardialogen inför framtagandet av såväl översiktsplaner som detaljplaner. Med medborgardialog avses en dialog som går utöver de formella kraven på kommunen att samråda med olika intressenter. Syftet är att få fram ett bra planeringsunderlag genom en dialog där sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenser analyseras.

Under 2012 gjorde Boverket en undersökning som kan sägas ha legat till grund för Boverkets fortsatta arbete med delmål 4. Boverket studerade och analyserade ett stort antal översiktsplaner med utgångspunkt i hur kommunerna tagit hänsyn till och arbetat med tillgänglighetsfrågorna i den fysiska planeringen. De studerade planerna var från 2001–2012. Sammanlagt undersöktes 201 översiktsplaner och fördjupningar av översiktsplaner som beslutats mellan åren 2001 till 2012. Av dessa var det 70, varav 16 var fördjupningar, som hade beslutats mellan den 1 januari 2010 och den 1 juli 2012.

Inför undersökningen tog Boverket fram följande kriterier för vad en översiktsplan bör innehålla ur ett tillgänglighetsperspektiv:

- En definition på tillgänglighet,
- en hänvisning till lagstiftning,
- ge uttryck för vikten av tillgänglighet i samhällsplaneringen,
- kommunens strategi, uppsatta mål eller riktlinjer för hur tillgänglighetsperspektivet ska hanteras inom kommunen,
- goda exempel.

Undersökningen visade att de flesta kommunerna i och för sig hade behandlat tillgänglighet i sina planer men att kvalitén på hur detta hade gjorts varierade. En av de största bristerna var att tillgänglighet inte definierades och att det saknades hänvisning till lagstiftning. Ofta var frågan om tillgänglighet enbart en fråga om tillgång och närhet till kommunikationer, centrum eller naturen. En annan brist var att kommunerna inledningsvis hänvisat till lagstiftningen eller definierat tillgänglighet men sedan utelämnat egna preciseringar och mål för hur kommunen skulle hantera frågan om tillgänglighet vidare i den fysiska planeringen.

Tillgänglighetsperspektivet vävdes ibland mer in under andra ämnen, till exempel vård och omsorg, vilket innebar att det kunde vara svårt att hitta tillgänglighetsfrågorna i översiktsplanerna. Relativt få kommuner redovisade att tillgänglighet är bra för alla. Få kommuner nämnde de samhällsvinster som kan göras om tillgänglighetsperspektivet integreras tidigt i planprocessen. De brister som fanns i de äldre planerna hade upprepats i de nyare. Det fanns däremot en svag tendens som visade att de kommuner som hade nya översiktsplaner arbetade mer målmedvetet och strategiskt med tillgänglighetsfrågorna.

Insatser 2013–2014

Besök ute i kommuner

Boverket besökte under 2013 ett tiotal kommuner samt länsstyrelserna i de län som kommunerna tillhörde. Diskussionerna gällde översiktsplanering generellt men med speciell tonvikt vid hållbar utveckling, nationella mål och miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö där en god tillgänglighet kommer in i alla nämnda delar. Besöken visade att kommunerna behöver mer vägledning när det gäller att behandla de nationella målen i översiktsplaneringen och att länsstyrelserna behöver stöd för att i sin tur kunna vägleda kommunerna.

Under 2014 besökte Boverket sex kommuner och det som framkom var att det överlag upplevdes som svårt att hantera tillgänglighetsfrågorna i ett så övergripande resonemang som hör till en översiktsplan. En kommun som dock hade jobbat aktivt med tillgänglighetsfrågorna i planeringen och som Boverket besökte är Askersund. I den nya översiktsplan som kommunen ställde ut 2014 jobbar man enligt devisen ”ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar, betyder också bättre tillgänglighet och ökad bekvämlighet för övriga”.

Genomgång av översiktsplaner

Under 2013 antogs ett tjugotal översiktsplaner. En snabb granskning av ett urval av dessa tydde på att resultatet från Boverkets undersökning 2012 fortfarande var giltigt.

Under 2014 studerades 40 översiktsplaner, såväl antagna planer som samråds- och utställningsversioner. Det skedde inom ramen för ett regeringsuppdrag om att ta fram en vägledning för plan- och bygglagens hållbarhetsbestämmelser. Mer om uppdraget följer under nästa rubrik.

Regeringsuppdrag, inklusive arbete med vägledningar

Under 2014 arbetade Boverket med regeringsuppdraget ”Boendeflytande och medborgardialog”. Inom detta studerades bland annat hur funktionshinderspolitiska frågor har beaktats och hanterats i medborgardialogen i översiktsplaneprocessen. Uppdraget resulterade i en digital vägledning som finns på Boverket.se, ”Vägledning om medborgardialog vid fysisk planering”. I den finns exempel på hur kommuner kan fånga in åsikter från olika samhällsgrupper vid översiktsplaneringen, däribland personer med funktionsnedsättningar.

År 2014 påbörjades det regeringsuppdrag som nämnts ovan under ”Genomgång av översiktsplaner” om att ta fram en vägledning för plan- och bygglagens hållbarhetsbestämmelser. Den första delrapporten färdigställdes i november 2014, ”Kunskapssammanställning och exempelsamling till hållbarhetsbestämmelserna i plan- och bygglagen”, 2014:31, och handlar om hur kommuner i sin översiktsplanering har hanterat hållbarhetsfrågorna, de allmänna intressena och de nationella målen. Del två av uppdraget innebar att ta fram en vägledning som behandlar samma frågor.

Insatser 2015

Slutrapporten i det nyssnämnda regeringsuppdraget om hållbarhetsfrågorna skickades till regeringen i slutet på juni 2015. I mitten av september samma år publicerades den digitala vägledningen ”Hållbar utveckling i översiktsplaneringen” på PBL Kunskapsbanken, den del av Boverket.se

som vänder sig till personer som arbetar med plan- och byggfrågor. I vägledningen beskrivs bland annat de allmänna intressena enligt 2 kapitlet 3 § plan- och bygglagen och vad intressena kan betyda. Eftersom tillgänglighet är ett allmänt intresse beskrivs detta speciellt¹⁶. En av avsikterna med vägledningen ”Hållbar utveckling i översiktsplaneringen” är att ytterligare stärka tillgänglighetsfrågornas betydelse i översiktsplaneringen och att det ska göra det lättare att förstå innebörden av tillgängligheten som allmänt intresse.

Boverket har dessutom under 2015 besökt runt 5 kommuner för att följa upp och vägleda i översiktsplaneringsfrågor inom såväl övriga regeringsuppdrag som övrig verksamhet i stort. Boverket har i samband med dessa besök kunnat konstatera att besökta kommuner har fokus på tillgänglighetsfrågorna redan i översiktsplanen.

Uppföljning

Delmålet anknyter mycket starkt till Boverkets verksamhet. Det har därför inte gjorts några särskilda insatser med anledning av delmålet utöver den omfattande undersökning av översiktsplaner som gjordes 2012.

Boverket har dock under åren som gått kontinuerligt granskat och analyserat stickprov av de 290 kommunala översiktsplanerna ur bland annat ett funktionshindersperspektiv.

Det har också gjorts uppföljningsbesök i kommuner och under dessa har bland annat funktionshindersperspektivet i översiktsplaneringen diskuterats. Boverket har märkt ett ökat intresse för en väl utvecklad medborgardialog hos kommunerna. Medborgardialog erbjuder ett bra tillfälle att lyfta de funktionshinderspolitiska frågorna. Under de besök Boverket har haft under årens gång med olika kommuner ser myndigheten en ökande trend att flera kommuner har med sig funktionshindersrörelsens organisationer i medborgardialogen inför framtagandet av såväl översiktsplaner som detaljplaner.

Boverket har inte utfört någon mätning av gjorda insatser, och det är svårt att göra det. Översiktsplaner har ett tidsperspektiv på många år och själva framtagandet av en översiktsplan brukar ta minst ett par år. Det är alltså svårt att mäta effekten av kommunernas ställningstaganden i sina översiktsplaner under ett så kort tidsintervall som undersökts här. Effekten måste helt enkelt studeras på längre sikt än på enbart några års sikt för att det ska vara möjligt att fastslå om det skett någon förändring från en

¹⁶ <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/oversiktsplan/hallbar-utveckling-i-oversiktsplaneringen/allmanna-intressen/livsmiljo/>

översiktsplan till en annan i kommunen och för att fastställa om ställningstagandena i planen blir förverkligade i den fysiska miljön.

Hur går vi vidare?

Boverket kommer att fortsätta sitt arbete med bland annat besök i kommunerna, utveckling av vägledningar och utbildningar om det allmänna intresset tillgänglighet. Om sektorsansvariga myndigheter ska fortsätta att arbeta med delmål vore det önskvärt om delmål 4 kunde omarbetas.

Delmål 5

Senast 2016 ska landets kommuner utöva en väl fungerande hantering av bostadsanpassningsbidraget med en hög grad av rättssäkerhet

Vad handlar delmålet om?

Bostadsanpassningsbidraget är ett kommunalt bidrag som styrs av bestämmelserna i lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag. Bidraget, som är ett kontantbidrag, lämnas till enskilda för att anpassa bostäder för att ge personer med en funktionsnedsättning en möjlighet till ett självständigt liv i eget boende. Boverket har enligt 3 § nämnda lag tillsyn över kommunernas bidragsverksamhet.

Tillsynen syftar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället som rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Tillsynen ska leda till att enskilda ärenden om bostadsanpassningsbidrag handläggs på ett korrekt sätt hos kommunerna. Målet med Boverkets tillsyn är en väl fungerande bidragsverksamhet hos kommunerna med en hög grad av rättssäkerhet för enskilda.

Har delmålet uppnåtts?

Boverket har kunnat notera förbättringar i en del kommuners hantering av bostadsanpassningsbidraget, men det återstår ett stort arbete innan man kan säga att landets kommuner generellt har en väl fungerande hantering av bidraget med en hög grad av rättssäkerhet.

Utgångsläge 2011 och vissa insatser 2012

Som beskrivits i tidigare årsrapporter har Boverket genom sitt arbete med tillsyn och omvärldsbevakning kunnat konstatera att det finns brister och oklarheter i kommunernas formella hantering av bidraget, men även att kvalitén på hanteringen av bidraget varierar mellan kommunerna.

2012 års undersökning av handläggningen i 33 kommuner

För att få ytterligare kunskap genomförde Boverket 2012 en undersökning av hur 33 kommuner hanterade sina ärenden om bostadsanpassningsbidrag formellt. Innehållet i besluten, till exempel om bidrag lämnats för rätt åtgärder eller med korrekt belopp, granskades inte. Kommunerna delades in i sex olika kommungrupper efter storlek. Totalt granska-

des 330 ärenden som hade handlagts under 2011. Resultaten från undersökningen finns att läsa i rapporten ”Kommunernas handläggning av bostadsanpassningsbidraget – en undersökning av 33 kommuner”, 2013:4. Resultaten visade bland annat på att det fanns stora brister i den formella hanteringen. Noterbart var att i mer än 50 procent av ärendena fattade kommunerna ett skriftligt beslut först efter det att bostadsanpassningsåtgärden blivit utförd och att dokumentation för beräkning av skälig kostnad (anbud/offert eller kostnadsberäkning) saknades i mer än 80 procent av ärendena. Exempel på övriga brister var att skriftliga beslut helt saknades i vissa ärenden och att det fanns brister i fullmaktsförfarandet, bland annat att det saknades skriftlig fullmakt.

Studien visade också att hanteringen skiljde sig åt mellan kommunerna. Det fanns i undersökningen exempel på kommuner som i stort sett hanterade ärendena korrekt, men det fanns också exempel på kommuner där stora avsteg förekom. Av det resultat som framkom konstaterades det, något förenklat, att ju färre invånare en kommun hade desto större brister fanns det i den formella hanteringen av bostadsanpassningsbidraget.

En av de slutsatser som Boverket kom fram till i rapporten var att många av de problem som framkom i undersökningen i stor utsträckning var sådana att de gick att åtgärda om kommunerna arbetade om och skärpte sina handläggningsrutiner vid bidragshanteringen.

Ytterligare insatser 2012–2014

Boverkets handbok om bostadsanpassningsbidraget

Ett viktigt arbete under hela strategiperioden har varit att föra ut information om bostadsanpassningsbidraget till handläggare och andra berörda grupper. Tidigt i perioden moderniserade Boverket sin handbok om bostadsanpassningsbidraget och gjorde den digital. Den nya handboken var färdig hösten 2012. Där ingår två informationsfilmer, en om rollfördelningen bakom bidraget och en om beslut om bostadsanpassningsbidrag. Filmerna var färdiga hösten 2013. Filmerna har gjorts tillgängliga även i syn- och teckentolkade versioner.

Översyn av lagen om bostadsanpassningsbidrag

Under strategiperioden har Boverket på uppdrag av regeringen gjort en översyn av lagen om bostadsanpassningsbidrag. Översynen inleddes våren 2013 och mynnade ut i rapporten ”Översyn av lagen om bostadsanpassningsbidrag”, rapport 2014:38, som överlämnades till regeringen i december 2014. En stor del av Boverkets resurser för den ordinarie tillsynsverksamheten över kommunerna togs då i anspråk för arbetet med

översynen. Resultatet blev ett förslag på en ny lag. Socialdepartementet skickade ut förslaget på remiss till ett stort antal remissinstanser i maj 2015. Slutdatum för svar var den 30 september 2015.

Granskning av kommunernas webbplatser

Boverket har genom sitt tillsynsarbete kunnat konstatera att informationen på kommunernas webbplatser beträffande bostadsanpassningsbidraget varierar. År 2014 granskade Boverket samtliga kommuners webbplatser. Syftet med granskningen var i första hand att få besked om kommunerna hade information om bostadsanpassningsbidraget och vart och till vem man kunde vända sig för att ansöka om bidrag. Undersökningen visade att både stora och mindre kommuner kan presentera mycket bra information lika väl som mindre bra information, det vill säga storleken på kommunen var inte avgörande för kvalitén på informationen.

Insatser 2015

Uppföljande undersökning av de 33 kommunernas handläggning

Redan då Boverkets första undersökning av de 33 kommunerna genomfördes 2012 planerades för en uppföljande undersökning. Boverket återvände därför 2015 till de 33 tidigare utvalda kommunerna för att göra en jämförelse över tid hur den formella hanteringen fungerade och om några förändringar hade skett. Undersökningen bestod, liksom tidigare undersökning, av vad som framkommit dels vid granskningen av 330 bostadsanpassningsbidragsärenden, dels av muntliga intervjuer med handläggare i sex av kommunerna.

Syftet med den uppföljande undersökningen var att få ytterligare kunskap om kommunernas formella hantering av ärenden om bostadsanpassningsbidrag och att jämföra om förbättringar kunde konstateras jämfört med den undersökning som genomfördes 2012. Urvalet och metoden för granskningen var samma som för undersökningen 2012.

För att underlätta och för att få en så enhetlig bedömning som möjligt av handläggningen av ärendena har Boverket utgått från en särskilt framtagen mall. Denna behandlar följande områden: ansökningshandlingar, beslut, beredning av ärendet och när arbetet är utfört. Kommunerna har vid Boverkets bearbetning av materialet delats in i sex grupper baserat på antalet invånare i kommunen. De tio ärenden som Boverket begärt in från respektive kommun avser de tio senaste avslutade ärendena räknat från den dag då kommunerna fick del av Boverkets begäran. Undersökningen

har resulterat i en rapport, ”Uppföljande undersökning av kommunernas handläggning av bostadsanpassningsbidraget”, rapport 2016:2.

Granskning av kommunernas webbplatser

För att få en fortsatt bild av kommunernas information på webbplatserna och för att i viss mån kunna jämföra med 2014 års resultat har Boverket valt att göra uppföljande granskningar, men i år bara hos de kommuner som ingår i Boverkets uppföljande undersökning av 33 kommuner.

Boverkets handbok om bostadsanpassningsbidraget

Boverket har fortsatt att förvalta sin handbok för bostadsanpassningsbidraget och fortlöpande tillfört kompletterande information om bidraget. Bland annat tillkom ett stort antal tillsynsbeslut från 2013 och framåt. Dessa beslut, som vanligen baserar sig på anmälningar från enskilda, har enligt Boverket en viktig informativ funktion att fylla då de behandlar problem om den formella hanteringen av bidraget.

Den 1 januari 2015 ändrades Boverkets föreskrifter till lagen om bostadsanpassningsbidrag. Boverket kompletterade därför handboken med information om detta och vad som gäller för fastighetsägares medgivande vid bostadsanpassningar. Informationen riktar sig särskilt till hyresgäster respektive bostadsrättshavare som söker bostadsanpassningsbidrag och kan lätt skrivas ut av handläggare och vid behov lämnas till hyresgäster och bostadsrättshavare.

Informations- och utbildningsinsatser

Inför arbetet med framtagande av strategin för genomförandet av funktionshinderspolitiken föreslog Boverket ett antal insatser och hur dessa skulle följas upp för att uppnå delmålet. Bland annat föreslogs återkommande utbildningsinsatser, varav minst två större informationsinsatser före 2016. Några sådana har dock inte genomförts i den ursprungligen tänkta formen. Boverket har i stället valt andra sätt att föra ut information på och genomföra utbildningar. Boverket har till exempel satsat på utökad information i handboken inklusive att göra informationsfilmer. Utöver arbetet med handboken har Boverket även deltagit vid olika konferenser för handläggare av bidraget, både genom direkt närvaro men även via videolänk. Deltagande via videolänk har inneburit att Boverket på ett mer resurseffektivt sätt har kunnat delta vid fler sammankomster för handläggare och annan personal och därmed kunnat nå ut till fler.

Boverket har vid två tillfällen under 2015 deltagit och varit föredragshållare vid FKBo:s (Föreningen kommunal bostadsanpassning) konferenser i Göteborg och Uppsala och informerat om bland annat Boverkets tillsyns-

funktion och hanteringen av bostadsanpassningsbidraget. Boverket har också varit föredragshållare vid utbildningstillfällen hos Kommunförbundet Skåne och Hjälpmedelscentrum landstinget Västmanland.

Uppföljning

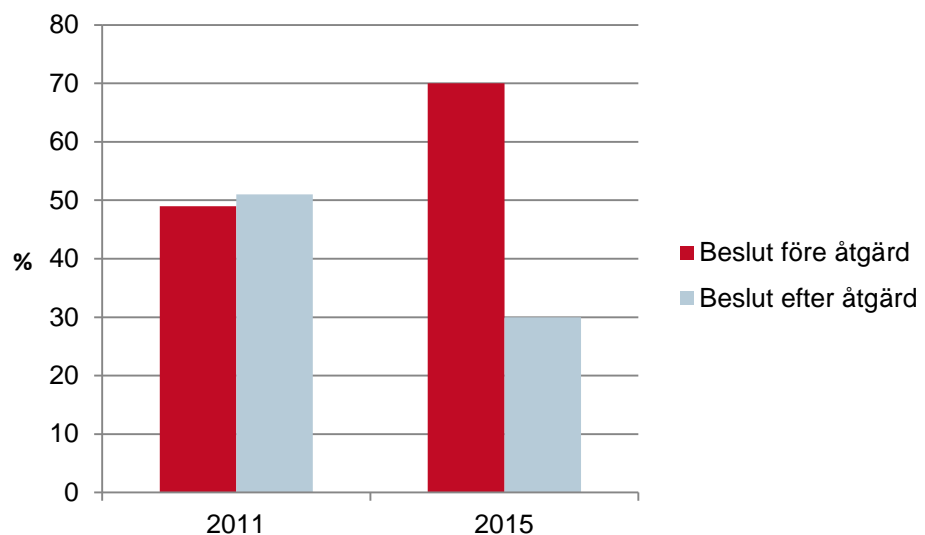
Den uppföljande undersökningen av de 33 kommunernas handläggning

Som tidigare har nämnts utvisade undersökningen från 2012 stora brister i den formella hanteringen av bidraget.

Utfallet av Boverkets uppföljande undersökning 2015 visar att vissa förbättringar kan konstateras. I några kommuner har markanta förbättringar i handläggningen genomförts. Områden där förbättringar har skett är till exempel tidpunkten för beslut, handläggningstider och anbud/offert alternativt kostnadsberäkningar. Andelen beslut som fattas före det att åtgärden utförts har ökat med 20 procent jämfört med föregående undersökning. Likaså kan en förbättring, om än liten, noteras beträffande kostnadsberäkningar och sådana finns nu i 15 procent fler av ärendena. Handläggningstiderna har också förkortats. I 55 procent av ärendena fick sökandena ett beslut om bostadsanpassningsbidrag inom 7 veckor, att jämföra med tidigare undersökning då motsvarande siffra var 40 procent.

Vid föregående granskning framkom, något förenklat, att ju färre invånare en kommun har desto större brister fanns det i den formella hanteringen av bostadsanpassningsbidraget. Detta förhållande är inte lika framträdande nu då kommuner i undersökningens kommungrupper med invånarantal mellan 12 900-55 100 förändrat sina handläggningsrutiner.

Diagram 3. Jämförelse när beslut fattas i handläggningskedjan åren 2011 (undersökningen 2012 avsåg ärenden handlagda 2011) och 2015 samtliga 33 kommuner.



Det finns dock fortfarande brister i den formella hanteringen av ett stort antal av de ärenden som ingår i undersökningen. Exempel på brister är att skriftliga beslut fattas först efter det att bostadsanpassningsåtgärderna har utförts. Kommunens handläggning av en ansökan om bostadsanpassningsbidrag ska mynna ut i ett skriftligt beslut. Av beslutet ska framgå både bidragets storlek och de åtgärder som bidrag beviljats för. Om kommunen avslår ansökan helt eller delvis måste kommunen förklara varför i beslutet. Ett beslut om bostadsanpassningsbidrag ska fattas i förväg, det vill säga innan anpassningen i ärendet påbörjas om inte sökanden ansöker om bidrag i efterhand.

En annan brist är att skriftliga fullmakter saknas liksom dokumentation av hur kommunen kommit fram till skälig kostnad i ärendet.

Även om förbättringar har skett så visar alltså undersökningens resultat att bristerna i många kommuner fortfarande är så omfattande att kommunerna måste fortsätta att arbeta med att förbättra sina handläggningsrutiner för att kunna uppnå en väl fungerande hantering av bostadsanpassningsbidraget.

Granskning av kommunernas webbplatser

Boverkets handbok innehåller direktlänkar till alla kommuner. Boverket har tidigare noterat att informationen på respektive kommuns webbsida varierat och varit av skiftande kvalitet. Boverket har därför valt att följa och granska kommunernas webbplatser under 2014 och 2015. Som nämnts ovan avser dock granskningen under 2015 endast de 33 kommuner som ingått i Boverkets undersökning av handläggningen, till skillnad från 2014 då alla kommuners webbplatser undersöktes. Granskningen har avsett främst vilken information överhuvudtaget som finns för dem som söker bidraget och alltså inte i första hand varit inriktad på om informationen varit korrekt.

Totalt har Boverket utgått från 16 olika kriterier i de båda studierna av kommunernas webbplatser. En webbplats som har tio poäng eller mer får anses som mycket informativ. En sida med mindre än fem poäng anses innehålla för lite information för att hålla måttet. Undersökningen 2014 av alla kommuners webbplatser visade att 69 procent av kommunerna hade en poängsumma som innebar att deras webbsidor hade en godtagbar information, med ett poängmedelvärde på 6,7 och medianvärdet 7. Boverkets uppföljande undersökning av 33 kommuners webbplatser visar på en viss förbättring med ett medelvärde på 7,17 och ett medianvärde om 7, det vill säga samma som 2014. En viss förbättring kan noteras över tid.

Besöksstatistik Boverkets handbok

Boverkets handbok om bostadsanpassningsbidraget digitaliserades och lanserades på myndighetens webbplats hösten 2012. Besöksstatistik visar på ett fortsatt stort intresse såväl hos kommunala handläggare som hos privatpersoner som söker information om bidraget. Antalet sidvisningar och antalet besökare under perioden visar på uppåtgående siffror. Handboken kommer framöver att vara en huvudsaklig del inom Boverkets arbete med bostadsanpassningsbidraget.

Tabell 2. Visar antal sidvisningar och besök på Boverkets digitala handbok om bostadsanpassningsbidraget.

År	Antal sidvisningar	Antal besök
2015	150 963	34 609
2014	133 944	29 192
2013	119 986	29 962
2012	11 469	6 512
	(avser endast ett kvartal)	(avser endast ett kvartal)

Årlig statistik från bostadsmarknadsenkäten

Boverket sammanställer varje år en rapport om kommunernas kostnader för bostadsanpassningsbidraget. Den senaste rapporten är ”Bostadsanpassningsbidragen 2014”, 2015:27. Rapporten bygger på enkätfrågor i Bostadsmarknadsenkäten (BME) till samtliga 290 kommuner och svarsfrekvensen är mycket god. Eftersom alla kommuner ännu inte har lämnat in sina uppgifter för 2015 redovisas nedan siffror framförallt från rapporten som avser 2014. Som kommer att framgå diskuterar dock Boverket även vad vissa preliminära siffror från den senaste BME visar.

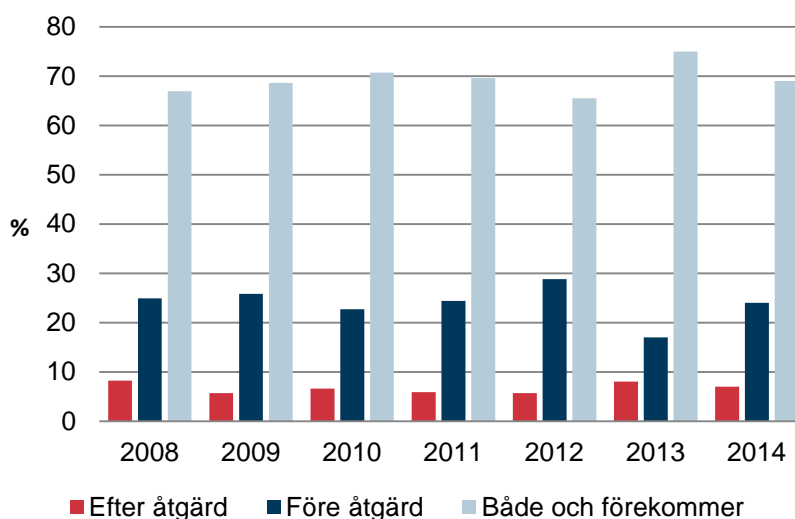
Sedan 2013 har Boverket i rapporten valt att ägna ett särskilt kapitel åt Boverkets tillsyn. Med anledning av detta har den årliga bostadsmarknadsenkäten också tillförts frågor om kommunernas formella hantering. Rapportens nya disposition ger också Boverket en möjlighet att föra ut information om tillsynsfrågor. Erfarenhetsmässigt vet Boverket att rapporten når en bred läsekrets, såsom kommunala politiker och revisorer, utöver handläggare. Nedan redovisas under respektive rubrik resultat från BME och rapporten om bostadsanpassningsbidragen avseende 2014.

När fattas beslut om bidrag?

Som sagts tidigare ska ett beslut om bostadsanpassningsbidrag fattas i förväg, det vill säga innan anpassningen i ärendet påbörjas om inte sökanden ansöker om bidrag i efterhand.

En stor andel av kommunerna, 278 stycken, har besvarat frågan i vilket skede ett skriftligt beslut om bidrag fattas. Noterbart är att endast 24 procent av kommunerna anger det korrekta tillvägagångssättet, det vill säga att de i sin ärendehandläggning alltid fattar beslut före det att åtgärden utförs. Boverket noterar att denna siffra är låg men att andelen kommuner som svarat att de alltid fattar beslut före åtgärd har ökat med sju procent jämfört med 2013. Av svaren framgår vidare att sju procent alltid fattar beslut efter åtgärd. 69 procent av kommunerna har svarat att det förekommer att beslut fattas både före och efter åtgärd, vilket är en minskning med åtta procent, jämfört med 2013.

Diagram 4. I vilket skede i ärendehandläggningen fattas ett skriftligt beslut om bostadsanpassningsbidrag.



Som framgår av diagrammet visar resultatet för år 2013 en viss försämring, resultatet för 2014 visar dock på en mer ”normal” fördelning.

Nämnas kan att preliminära siffror för 2015 visar på relativt oförändrade förhållanden om när i tid som kommunerna fattar beslut (5 procent efter åtgärd, 23 procent före åtgärd och 73 procent har angivit att både och förekommer). Noteras kan att de kommuner som uppger att de alltid fattar ett beslut efter det att åtgärden har utförts har minskat, vilket är en positiv utveckling. Likaså framgår av preliminära siffror att av de kommuner som uppger att det förekommer att man i en del ärenden fattar beslut före åtgärd och i en del ärenden efter beslut så är det 60 procent av kommunerna som fattar beslut före åtgärd i 8 av 10 ärenden. Dessa siffror närmar sig de resultat som Boverket funnit i den uppföljande undersökningen av

de 33 kommunerna, där beslut före åtgärd fattades i 70 procent av ärendena. Vilket innebär en förbättring över perioden.

Fördelning av bidrag mellan könen

Inom ramen för översynen av lagen om bostadsanpassningsbidrag genomförde Boverket 2014 en undersökning över hur bostadsanpassningsbidraget fördelades mellan könen. Boverket beslutade därefter att fortsättningsvis i den årliga rapporten om bostadsanpassningsbidragen följa denna fråga.

Baserat på uppgifter utifrån BME avseende år 2014 kan det konstateras att fler kvinnor än män får bostadsanpassningsbidrag. Andelen sökande som är kvinnor och som har beviljats bidrag var 61 procent under 2014. Motsvarande siffra för män var 39 procent. Uppgifterna bygger på svar från 215 kommuner. Medelkostnaden för ett ärende där en kvinna har fått stöd beviljat är 12 900 kronor, medan medelkostnaden i ärenden där män fått stöd beviljat är 17 500 kronor. Det kan konstateras att männen i genomsnitt får 4 600 kronor mer i bidrag. Det går dock inte att utifrån befintligt material fastställa om denna skillnad beror på en ojämförbar fördelning av bidraget eller om skillnaden kan förklaras av andra faktorer.

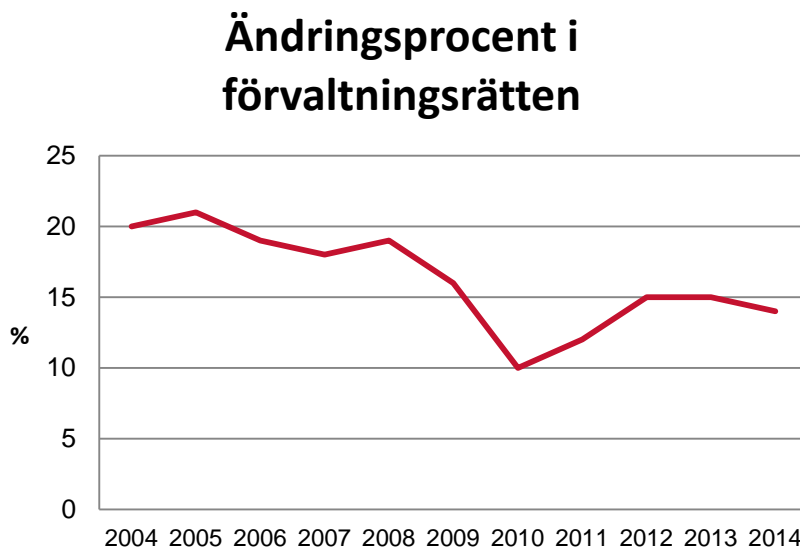
Boverket noterar att i betänkandet från utredningen om bostäder för äldre, ”Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta bostadsmiljöer” (SOU 2015:85), så framgår det att fler av männen än av kvinnorna över 65 år bor i egnahem. Det är däremot vanligare att kvinnor bor i bostadsrätt. Men även om man lägger ihop äganderätt och bostadsrätt, som ”ägda” bostäder så är det ändå en större andel kvinnor som inte äger utan hyr sin bostad. Detta gäller alla åldersgrupper över 65 år. Siffrorna bygger på uppgifter från Statistiska centralbyrån. Bostadsanpassningar i småhus är ofta dyrare än i flerfamiljshus, vilket skulle kunna vara en av flera förklaringar till varför män i genomsnitt får högre bidrag än kvinnor.

Överklaganden av kommunala beslut om bostadsanpassningsbidrag

Boverket redovisar i rapporten statistik över överklagade ärenden om bostadsanpassningsbidraget. Under 2014 överklagades 450 beslut till förvaltningsrätterna (under 2013 överklagades 425 ärenden). Antal överklagade ärenden till kammarrätt har minskat från 86 ärenden 2013 till 85 ärenden 2014. Antalet överklaganden till Högsta förvaltningsdomstolen har minskat från 25 ärenden år 2013 till 23 ärenden år 2014.

Under 2014 ledde 14 procent av antalet överklaganden till att kommunens beslut ändrades i förvaltningsrätterna.

Diagram 5. Ändringsprocent i förvaltningsrätten av beslut om bostadsanpassningsbidrag.



Även om denna statistik är svårtolkad är trenden alltså fortsatt stabil när det gäller ändring av kommunernas överklagade beslut.

Tillsynsärenden

En del av Boverkets tillsyn består av att handlägga tillsynsärenden om kommunernas hantering av bidraget. Statistik om antal inkomna ärenden publiceras varje år. Även om det är ett litet antal ärenden noterar Boverket en viss minskning under perioden.

Återkommande kritik i tillsynsärenden är problem kopplade till den rollfördelning som gäller enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag och där sökanden ska ha en central roll i handlägningsprocessen. Boverket har i besluten uppmanat kommunerna att se över sina rutiner gällande utbetalning och dokumentation och att ange bidragsbeloppet i besluten om bostadsanpassningsbidrag. Kritik har även riktats mot bland annat brister i hanteringen av fullmakter från sökanden och att kommunen fattar beslut om bidrag först efter det att anpassningsåtgärden har utförts.

Tabell 3. Antal inkomna tillsynsärenden under åren 2011-2015.

År	2011	2012	2013	2014	2015
Antal	13	8	3	8	5

Analys

Boverkets tillsyn över kommunernas bidragsverksamhet syftar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Bristerna och skillnaderna i handläggningen som Boverket kunnat konstatera är inte bra, varken sett ur ett rättssäkerhetsperspektiv eller ur ett demokratiskt perspektiv, och åtgärder för att rätta till dessa olikheter och brister är nödvändiga.

De 33 kommunerna

Delmålet var att kommunerna, det vill säga alla, ska ha en väl fungerande handläggning. De två undersökningarna av samma 33 kommuner som Boverket utfört 2012 och 2015 visar att många kommuner inte tillämpar handlägningsrutinerna i enlighet med förvaltningslagen eller allmänna förvaltningsrättsliga principer. Om alla kommuner har svårigheter med hanteringen av bidraget skulle detta kunna vara ett tecken på att bestämmelserna är för svåra eller omöjliga att följa. Men av undersökningarna framgår också att det finns kommuner som i allt väsentligt tillämpar bestämmelserna enligt regelverket och att dessa kommuner anser att det inte medför oöverstigliga arbetsinsatser att följa bestämmelserna utan snarare tvärtom. Många av de problem som framkommit i de två undersökningarna är i stor utsträckning sådana att de skulle gå att åtgärda om kommunerna arbetade om och skärpte sina handlägningsrutiner vid bidragshanteringen. Därigenom skulle stora framsteg kunna nås.

Undersökningarna visar på att flera kommuner har lagt om sina handlägningsrutiner i enlighet med hur bidragshanteringen är tänkt att fungera. I några kommuner har markanta förbättringar i handläggningen genomförts men också överlag kan Boverket notera förbättringar. Boverket har medvetet valt att förstärka informationen om en korrekt hantering av bidraget via sin handbok som när den blev digital hösten 2012 utökades med en utförlig beskrivning av hur ärenden om bostadsanpassningsbidrag ska handläggas. En förklaring till det förbättrade resultatet kan vara att handboken fått genomslagskraft men även att granskningarna i sig av de 33 kommunerna har haft effekt. Granskningarna kan ha medfört att man blivit mer uppmärksam på sina handlägningsrutiner och därefter gjort förbättringar.

Jämförelse med samtliga kommuner

Boverket noterar att resultaten skiljer sig åt mellan de undersökningar som företagits av de 33 kommunerna och vad som framkommit på en nationell nivå inom BME. Det ser bättre ut i de 33 kommunerna än för samtliga kommuner. En förklaring kan vara, som nyss nämnts, att granskningarna som sådana har bidragit till förbättringar. Till viss del

skulle skillnaden även kunna förklaras av skillnader i mätmetod. Granskningsrapporterna redovisar resultat efter en skrivbordstillsyn jämfört med BME som bygger på att handläggare själva uppskattar ett resultat. Trenden är ändå att vissa förbättringar sker också på nationell nivå beträffande bland annat vid vilken tidpunkt kommunerna fattar beslut.

Ett ärende om bostadsanpassningsbidrag utgör myndighetsutövning i förvaltningslagens mening. Handläggningen förutsätter därför kunskaper om myndighetsutövning, ärendehandläggning, förvaltningslagens bestämmelser liksom kunskaper för att kunna göra tekniska bedömningar och bedömningar av medicinska intyg. Bostadsanpassningsbidraget bygger vidare på en särskild rollfördelning där sökanden av bidraget har en central roll. Med denna roll följer bland annat att det är sökanden som ska sluta avtal med entreprenören, som utför anpassningen, och när arbetena är klara betala entreprenören med det bidrag som kommunen har beviljat. Boverket fokuserade därför tidigt på frågan i vilket skede kommunen fattar ett skriftligt beslut. Enligt Boverket är det en av de viktigaste problemställningarna relaterat till rättssäkerhet för enskilda. Detta moment i handläggningen kan ha en avgörande betydelse för hur rollfördelningen kommer att hanteras. För en sökande kan processen i ett bostadsanpassningsärende många gånger inledningsvis vara svår att förstå och det är därför viktigt att kommunerna först prövar en ansökan och därefter meddelar ett skriftligt beslut. Undersökningen 2015 av de 33 kommunerna liksom de preliminära siffrorna från BME avseende läget på nationell nivå 2015 pekar på en viss ökning av rättssäkerheten. Det är positivt att antalet beslut före åtgärd har ökat. Mycket arbete återstår dock innan det råder en tillfredsställande situation.

Boverket är medvetet om att delmålet är ett kunskapsmål och att sådana mål i sig innebär att förändringar och resultat tar tid. För Boverkets del innebär det att klargöra förutsättningarna för en god hantering av bidraget, framförallt för kommunernas handläggare. Men även politiker och ansvariga chefer i kommunerna måste bli medvetna om bristerna och om att kvalitén på den formella hanteringen generellt behöver höjas.

Boverket har under strategiperioden märkt ett ökat intresse och en ökad välvillighet hos handläggare för att arbeta om rutiner. I de två rapporterna om de undersökta 33 kommunerna noterar Boverket att i många mindre kommuner har handläggarna fler arbetsuppgifter än att handlägga bostadsanpassningsbidrag. Det kan medföra att det kan vara svårt att få tid till utveckling och förbättring. Av de intervjuer som genomförts framgår också att handläggarnas utbildningsbakgrund och erfarenhetsbakgrund skiljer sig åt. De handläggare som deltagit i intervjuerna har bakgrund

som tekniker, arbetsterapeuter eller är självlärda. Av detta kan man sluta sig till att handläggarna av bostadsanpassningsbidraget på grund av olika bakgrund kan ha olika synsätt på hur ärenden om bostadsanpassningsbidrag ska hanteras.

Hur går vi vidare?

Boverket kommer att fortsätta med sina tillsynsaktiviteter. Undersökningarna visar på att kommunerna bland annat behöver förbättra sina rutiner kring besluts- och fullmaktshantering. Även dokumentation och kommunikation behöver tillgodoses på ett bättre sätt i de enskilda ärendena. Boverket kommer arbeta vidare med bland annat informations- och utbildningsinsatser, framförallt genom handboken om bostadsanpassningsbidraget. Det behövs ytterligare satsningar på denna och det är Boverkets förhoppning att bland annat handboken kan öka kommunernas kunskaper om bostadsanpassningsbidraget och om hur det ska handläggas. För Boverkets del kan det även vara påkallat att genomföra återkommande skrivbordstillsynsinsatser med efterföljande åiterrapporteringar från kommunerna för att över tid bidra till en mer rättssäker hantering av bidraget.

Boverket har kunnat konstatera att delmålet i sig har bidragit till att Boverkets arbete med tillsyn har uppmärksammats både internt och externt. Målet har därför lett till ett ökat intresse kring hanteringen av bostadsanpassningsbidraget, vilket i sig kan ses som en framgångsfaktor. Däremot anser Boverket att eftersom delmålet syfte överensstämmer så väl med tillsynsverksamheten så kan det fortsatta arbetet gå vidare utan att det sker inom ramen för ett delmål.

Det fortsatta arbetet

En fördel med uppdraget att arbeta med delmål fastlagda av regeringen och med krav på årliga rapporteringar har varit att det vanliga arbete som knyter an till delmålen har uppmärksammats, både internt och externt. Det gäller särskilt delmål 5 som lett till ett ökat intresse kring Boverkets tillsyn enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag och kommunernas hantering av bostadsanpassningsbidraget. Samtidigt har detta att knyta arbetet till specifika delmål med krav på årliga redovisningar varit resurskrävande i sig.

Boverket anser att det kan finnas anledning att försöka finna nya former för det fortsatta arbetet inom funktionshinderspolitiken. De insatser Boverket har gjort under de fem delmålen kommer dock att fortsätta, eftersom de överensstämmer så väl med Boverkets verksamhet.

Om det beslutas att arbetet med delmål ska fortsätta framöver behöver vissa av dem omarbetas så att de blir enklare att mäta. Som framgått av redovisningen ovan har delmål 2, en förbättrad tillämpning av bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder, och delmål 4, att funktionshindersperspektivet tydligt ska avspeglats i den fysiska planeringen vid utgången av 2016, bedömts vara svåra att mäta.

Nätverk mellan sektorsansvariga myndigheter

Boverket anser att stödet till myndigheterna behöver utvecklas. Myndigheten ser därför gärna en ny satsning på myndighetsnätverk för funktionshinderspolitiken med regelbundna träffar. Detta för en ökad prioritering av området och för ömsesidig stöttning i arbetet. Nätverken kunde skapa utrymme för dialog och samarbete, bland annat kring hur myndigheterna bäst kan arbeta för att nå önskvärda resultat, och Boverket anser att MFD bör ges en aktiv roll vid bildandet av sådana nätverk.



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se