

Tillgänglighetsanalyser i planprocesser

Regeringsuppdrag 44 i Länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2010



Slutrapport 2012

**Regeringsuppdrag avseende tillgänglighetsanalyser i planprocesser.
Länsstyrelserna i Östergötland, Skåne, Västerbotten, Gävleborg,
Uppsala, Jönköping, Stockholm och Dalarna**



Titel: Tillgänglighetsanalyser i planprocesser, slutrapport 2012

Utgiven av: Länsstyrelsen i Uppsala län

Författare: Uppdragslänen gemensamt
Uppsala, Tomas Östlund och Anders Forslund. Skåne, Mentor Demjaha. Gävle, Daniel Andersson. Jönköping, Elna Ljunggren. Västerbotten, Birgitta Norberg. Dalarna, Margareta Björck. Stockholm, Ulla Huzell. Östergötland, Johanna Hesselman och Jan Persson.

Utvärdering tillgänglighetsverktyg enligt uppdrag:
Östergötland, Johanna Hesselman och Jan Persson

Beställningsadress: Länsstyrelsen i Uppsala län
Samhällsbyggnadsenheten
751 86 UPPSALA
Tfn: 018-19 50 00
www.lansstyrelsen.se/uppsala

Omslagsbild framsida: farm8.staticflickr.com

Innehållsförteckning

	Sida
1. Bakgrund. Tillgänglighetsanalyser i planprocesserna	3
2. Förberedelsearbete och tolkning av uppdrag	4
3. Uppdragslänens projektplan 2010 – oktober 2010	5
4. Sammanfattning	6
5. Länsstyrelsernas egna redovisningar Resultat från enkät och dialogmöten med kommuner Genomförda seminarier/tillsynsvägledning Erfarenheter och slutsatser	7 - 41
6. Utvärdering av Länsstyrelsen i Östergötlands län kring utvecklingsmöjligheten att göra tillgänglighetsanalyser med hjälp av ett geografiskt informationssystem (GIS)	42 - 46
7. Bilaga: Examensarbete - Tillgänglighetsanalys i GIS-miljö för kommunala planerare	47 - 78

Bakgrund:

Tillgänglighetsanalyser i planprocesser, utdrag ur uppdrag 44 i regeringens regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Länsstyrelserna.

”Länsstyrelsen i Östergötland, Skåne, Västerbottens, Gävleborgs, Uppsalas, Jönköpings, Stockholms och Dalarnas län får i uppdrag att stödja kommunerna i respektive län att inkludera tillgänglighet för äldre och personer med funktionsnedsättning i kommunernas arbete med översikts- och detaljplaner. Länsstyrelserna ska särskilt uppmärksamma kommunernas rutiner för att efterleva tekniska egenskapskrav gällande tillgänglighet i ombyggnation och renovering av befintligt bostadsbestånd samt hur enkelt avhjälpna hinder åtgärdas. Länsstyrelserna ska också behandla tillgänglighet och användbarhet för äldre och personer med funktionsnedsättning inom ramen för sitt tillsynsansvar. Länsstyrelserna ska i samråd med kommunerna på lämpligt sätt utveckla möjligheten att göra tillgänglighetsanalyser med stöd av geografiska informationssystem (GIS) med utgångspunkt från den modell som beskrivits av Länsstyrelsen i Uppsalas län”.

Redovisningen ska innehålla en samlad bedömning av arbetets resultat samt en utvärdering av tillgänglighetsverktyget. Redovisningen ska samordnas av Länsstyrelsen i Uppsalas län i samverkan med Länsstyrelsen i Skåne län. Utvärderingen av tillgänglighetsverktyget ska sammanställas av Länsstyrelsen i Östergötlands län. Resultaten ska redovisas i en gemensam rapport. Uppdraget ska delredovisas till regeringen (Socialdepartementet) senast den 1 december år 2010 och den 1 december år 2011 samt slutrapporteras senast den 1 november år 2012”.

Förberedelsearbetet och tolkning av uppdraget under år 2010:

Länsstyrelsernas arbete med uppdraget har under året bestått i diskussioner kring arbetssätt och kunskapsinsamling. I ett seminarium på Länsstyrelsernas plan- och bostadsdagar i maj 2010 i Helsingborg bestämdes att ett gemensamt arbetsverktyg (en enkät) skulle tas fram för att på ett likvärdigt sätt få in svar från kommunerna i de län som berörs av regeringsuppdraget.

Uppdragslänerna tog fram en projektplan för uppdraget, och fastställde fem projektmål för år 2011 enligt följande:

- Att identifiera och stödja kommunernas arbete med att inkludera tillgänglighet för äldre och personer med funktionsnedsättning i översikts- och detaljplaner.
- Att uppmärksamma kommunernas rutiner för att efterleva tekniska egenskapskrav gällande tillgänglighet i ombyggnation och renovering av befintligt bostadsbestånd.
- Att uppmärksamma hur kommunernas enkelt avhjälpta hinder åtgärdas.
- Belysa problemområden som rör brister i hur tillgänglighet i översiktsplan, detaljplaner och byggsamråd behandlas.
- I samråd med kommunerna på lämpligt sätt utveckla möjligheten att göra tillgänglighetsanalyser med stöd av ett geografiskt informationssystem (GIS).

Under detta arbete togs kontakt med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som bestämt sig för att göra en uppföljningsenkät kring enkelt avhjälpta hinder (EAH) från år 2008. Frågeställningarna i respektive enkät har beröring med varandra varvid det bestämdes att tillsammans gå ut med en gemensam enkät. Av Länsstyrelserna togs 12 frågor fram där syftet var visa utgångsläget för vårt fortsatta arbete.

Frågeställningarna till kommunerna har haft bäring på frågor som:

1. Har kommunen en tillgänglighetsplan?
2. Behandlas tillgänglighet i översiktsplanen respektive detaljplanerna?
3. Använder kommunen någon form av databas vid inventering och redovisning av tillgänglighet?
4. Har anställda inom kommunen erbjudits utbildning i tillgänglighet?
5. Finns i kommunen någon med ett formellt, övergripande och samordnat ansvar för tillgänglighetsfrågor?
6. Vilka handlingar begär kommunen in till byggsamrådet för att kunna bedöma tillgängligheten vid ombyggnad och renovering av befintligt bostadsbestånd?
7. Brukar byggnadsnämnden i kontrollplanen kräva intyg från särskild sakkunnig för redovisning av att tillgänglighetskraven tillgodosetts?
8. Har kommunen en avstämning med kvalitetsansvarig (kontrollansvarig fr.o.m. 2 maj 2011) tillsammans med godkänd sakkunnig kring tillgänglighetsfrågorna i samband med slutbevis?
9. Vid ombyggnation eller ändrad användning aktualiseras följdkraven på tillgänglighet och användbarhet enligt 15 § BVF (PBL fr.o.m. 2 maj 2011, 8 kap 7§) Hur resonerar kommunen/byggnadsnämnden kring avsteg och varsamhetskrav från tillgänglighetskraven i dessa fall?

Frågor gällande enkelt avhjälpta hinder (EAH):

10. Hur stor del av EAH i utemiljön uppskattas vara åtgärdade år 2010?
11. Hur stor del av EAH i inomhusmiljön uppskattas vara åtgärdade år 2010?
12. Om inte alla enkelt avhjälpta hinder är åtgärdade i ute- och inomhusmiljön senast under år 2010, vilket år bedömer ni då att de är åtgärdade?

Länsstyrelsernas projektplan 2010 – oktober 2012:

Februari 2010: Diskussion om uppdraget på länsarkitektmöte. Verktyg för analys, behov av kunskapsinsamling.
April 2010: Telefonmöte. Diskussion om uppdrag och kunskapsläge.
Maj 2010: Seminarium på Länsstyrelsernas plan- och byggdagar i Helsingborg. Diskussion om uppdrag, utformning och kunskapsinsamling.
Augusti 2010: Telefonmöte, Avstämning av enkäten.
September 2010: Byggtillsynsseminarium.
September 2010: Telefonmöte, genomgång av projektplanen.
Oktober 2010: Fastställande av enkäten.
November 2010: Utskick av enkäten. Utskick av påminnelser. Insamling av enkät.
November 2010: Skriva och lämna delrapport till Socialdepartementet.
December 2010 – januari 2011: Sammanställning av enkäten.
Februari – april 2011: Dialog med kommunerna.
Maj 2011: Sammanställning av dialogerna.
Maj 2011: Arbetsgruppens seminarium för gemensam analys av enkäter och dialoger. Planering för tillsynsvägledning.
Oktober 2011: Seminarium med kommunerna med redovisning av enkät och dialoger. Förfrågan om GIS-instrument.
November 2011: Skriva och lämna delrapport till Socialdepartementet.
September 2011 – maj 2012: Tillsynsvägledning. Förfrågan om GIS-instrument.
Oktober 2012: Skriva slutrapport.
Löpande under projektiden: Dokumentation av händelser, resultat och effekter.

Kunskapsspridning:

Seminarier alt. samråd med kommunernas personal/politiker genomförs hösten 2011.

Tillsynsvägledning:

Länsstyrelserna genomför tillsynsvägledning enligt punkterna 1 och 2 under hösten 2011 och våren 2012.

Geografiskt informationssystem (GIS):

Fortlöpande under projektiden samråder Länsstyrelserna med kommunerna om deras möjlighet att utveckla tillgänglighetsanalyser med stöd av GIS.

Utvärdering:

Länsstyrelsen i Östergötland samlar löpande dokumentation om arbetet och vunna erfarenheter. En samlad utvärdering redovisas i slutrapporterna.

Genomförande:

De Länsstyrelser som omfattas av uppdraget har samverkat kring hur uppdraget ska genomföras. Länsstyrelserna har därefter anpassat genomförandet till förutsättningarna i sina respektive län.

Sammanfattning och slutrapport av projekt länens aktiviteter:

I denna slutrapport av Länsstyrelsernas aktiviteter i uppdraget, tillgänglighetsanalyser i planprocesser, redovisar uppdragslänerna själva vad som har genomförts under uppdragsåren 2010 – oktober 2012. Redovisningarna utgör därmed Länsstyrelserna i Östergötland, Skåne, Västerbottens, Gävleborgs, Uppsalas, Jönköpings, Stockholms och Dalarnas läns slutrapport av vad som genomförts i respektive län samt utvärderingen av tillgänglighetsverktyget sammanställt av Länsstyrelsen i Östergötlands län.

Länsstyrelsernas insatser har under uppdragsåren 2010 – oktober 2012 varit varierande i uppdragslänerna. Det som är gemensamt är det förberedande arbetet med en gemensam enkät som skickades ut till länens kommuner runt årsskiftet 2010/2011. Enkäten har också varit ett samarbete med Sveriges kommuner och landsting (SKL). Enkäten följdes upp under år 2011, av Länsstyrelserna med dialogmöten i kommunerna.

Uppdraget och de enkätsvar som inkommit till respektive Länsstyrelse diskuterades vidare på 2011 års Plan- och bostadsdagar i Falun som den 25 – 27 maj 2011 anordnades gemensamt av Dalarna och Västmanlands län. En företrädare för Handisam deltog också i detta möte. Uppdraget diskuterades även utifrån de senaste ändringarna i lagstiftningarna som följd av ikraftträdande av ny plan- och bygglag (PBL 2010:900).

I och med ikraftträdandet av nya PBL den 2 maj 2011 ska frågor, bla. Enligt 2 kap 1 §, enligt denna lag hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen som anges i 2 kap. 3.2 § PBL, 2 kap 6.7 § PBL samt 8 kap 4.8 § PBL.

Vad som framkom av Länsstyrelserna under plan- och bostadsmötet var att våra kommuner i respektive län arbetar väldigt olika med tillgänglighetsfrågorna i planprocesserna. Det framkom också att endast ett fåtal kommuner, undantag finns för någon kommun i Skåne län, idag använder något GIS-stöd i sitt tillgänglighetsarbete. När frågan kring GIS-stöd väckts i dialogmötena med kommunerna så framkom att de till stor del arbetat efter den modell som framtagits av SKL och Handisam gemensamt, den s.k. EAH-spindeln.

Genomslaget med användandet av EAH-spindeln har varit och är fortfarande stort då hela 214 st kommuner¹ i landet använder just den databasen i sitt tillgänglighetsarbete med enkelt avhjälpta hinder. Tillgänglighetsfrågorna kommer i och med den nya Plan- och bygglagen in tidigare i byggprocessen då det redan vid ansökan om bygglov ska göras en bedömning om förväntad tillgänglighet.

Det pågår mycket arbete runt om i landet med att ta bort enkelt avhjälpta hinder. Fler hinder är undanröjda nu än för några år sedan, men arbetet går fortfarande för långsamt.

Länsstyrelsen Gävleborg har under 2012 haft ett samarbete med Sweco Positions i Gävle och studerande Maria Enebjörk som har arbetat med ett examensarbete och tittat på möjligheter att göra tillgänglighetsanalyser med hjälp av GIS. Arbetet har utgått ifrån GIS-delen i Länsstyrelsens tillgänglighetsuppdrag och inriktat sig på hur man kan använda sig av befintliga data för att göra tillgänglighetsanalyser med hjälp av GIS (se bilaga)

¹ Redovisning av Boverkets
regeringsuppdrag R/ om enkelt
avhjälpta hinder, december 2010

Länens egna redovisningar under åren 2011 – oktober 2012

Länsstyrelsen i Uppsala län

Sammanfattning av år 2011:

Länsstyrelsen i Uppsala län har skaffat sig en uppfattning om respektive kommuns arbete med tillgänglighetsfrågorna genom att i januari 2011 skicka en enkät till kommunerna. Med enkäten som underlag har kunskapen om aktuellt tillstånd fördjupats genom kommunbesök januari – april år 2011 då en dialog med ansvariga tjänstemän: planchef, bygglovchef, bygglovhandläggare, byggnadsinspektör, gatuchef, parkchef m.fl. genomfördes.

Syftet var, förutom att uppmärksamma kommunernas arbete med tillgänglighetsfrågor, att i samråd med kommunerna på lämpligt sätt utveckla möjligheten att göra tillgänglighetsanalyser med stöd av ett geografiskt informationssystem (GIS).

Genomfört seminarium/tillsynsvägledning:

Ett seminarium kring tillgänglighetsfrågor i samarbete med Handisam har genomförts med kommunerna, den 14 oktober 2011. Ett trettio-tal representanter deltog från länets kommuner där deltagarna var till största delen plan- och bygghandläggare samt politiker. Länsstyrelsen gjorde en återkoppling av tidigare enkät och dialogmöten och en genomgång av vad den nya plan- och bygglagen (2010:900) anger om tillgänglighet. Exempel redovisades kring hur tillgänglighet kan inkluderas i kommunernas arbete med översikts- och detaljplaner. Allmänna råd har under seminariet också lämnats kring vad som bör uppmärksammas vid byggsamråd så att tillgänglighetsaspekterna kan tillgodoses.

Ett alternativt verktyg för tillgänglighetsanalyser redovisades av en kommun under seminariet, en webbaserad tillgänglighetsguide som beskriver vad som är inventerat och åtgärdat i den fysiska miljön. Guiden är på en rak och enkel svenska och är ansluten till tjänsten, talande webb. De internationella riktlinjerna för tillgänglighet, W3C WAI:s följs i så stor utsträckning som möjligt. Målet är att guiden ska vara tillgänglig för alla. Arbetet görs av kommunen i samarbete med det lokala handikappförbundet (HSO). Guiden uppdateras också kontinuerligt av HSO.

Företrädare för Handisam, Mikael Wahldén, presenterade under seminariet hur den nya FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, kommer in i tillgänglighetsarbetet framöver. I regeringens nya strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011 – 2016 redovisades också hur målet kring den fysiska tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning ska förbättras kring:

1. en samhällsgemenskap med mångfald som grund
2. att samhället utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet
3. jämlikhet i levnadsförhållanden för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning.

Erfarenheter och slutsats:

Av de dialogträffar, kring länsstyrelsernas enkät, som genomförts framgår att kommunerna behöver bli mera strukturerade med att ta fram planer på hur tillgängligheten ska lösas i planprocesser. Det behövs tillgänglighetsplaner som är mätbara för kommunernas planarbete och i byggsamråd. För ett effektivt tillgänglighetsarbete är det också viktigt med samordningen inom kommunens olika förvaltningar.

Två av länets kommuner har idag en webbaserad tillgänglighetsguide. En av kommunerna har även tillgänglighetsguiden kopplad till karta som visar var i den fysiska miljön den allmänna platsen eller byggnaden finns. Den sistnämnda kommunens webbsida motsvarar till stor del det som Länsstyrelsen i sin återrapportering för år 2009, i regeringsuppdrag nr. 35, beskrivit som ett möjligt verktyg att vidareutveckla och göra tillgänglighetsanalyser med. Ytterligare en kommun har idag en tryckt tillgänglighetsguide som beskriver kommunens tillgänglighet i byggnader dit allmänheten har tillträde. En annan kommun har, i en tryckt broschyr, en plan för full delaktighet, antagen av kommunfullmäktige.

Förbättringsförslag:

Det räcker inte enbart med att förbättra tillgängligheten, det är också viktigt att berätta om den. Att på förhand kunna informera sig om hur tillgängligheten ser ut innan man kommer fram till en plats är avgörande för många människor. En stor poäng med webbaserade tillgänglighetsguider är att de även kan fungera för att få andra, offentliga och privata, aktörer med egna webbsidor och som ansluter till guiden att bli influerade och påverkas de i positiv riktning. Redan i dag finns den principen via webben att länkas till guider och vice versa. Denna typ av kopplingar bör stärkas ytterligare och utvecklas.

Med väl avvägda utbildningsinsatser kan en webbguide ge en bra struktur för hur olika aktörer kan få information om tillgänglighet. Även annan information om den fysiska miljön kan läggas in, t.ex. trygghetsskapande åtgärder i bostadsområden, vid gångtunnlar etc. Det är dock viktigt som i det redovisade exemplet att uppdateringen av webbsidan sker kontinuerligt. Exemplet med att den lokala handikappsorganisationen (HSO) uppdaterar guiden är föredömligt.

Avslutningsvis kan framhållas att mycket av det som beskrivits ovan redan idag finns väl så utvecklat i hela landet. Det gäller dock nu att samordna dem.

Det finns mycket kunskap om tillgänglighetsfrågor i kommunerna. Men Länsstyrelsens bedömning är att politiker och tjänstemän behöver få en fördjupad insikt om vad utvecklingen inom funktionshinderspolitiken handlar om. Inom varje kommun behövs även en samordning av tillgänglighetsfrågorna. Då kan man också komma vidare i tillgänglighetsarbetet, även utöver de delar som innefattas av regler kring tillgänglighet i kommunernas planprocesser.

Arbetet med tillgänglighetsfrågor bör i större utsträckning bli en självklar del av det ordinarie arbetet. Här behövs det mer av att:

- kunskaper fördjupas
- kunskaper sprids
- arbetet behöver bli ”vardagsmat”

Nulägesanalys 2012, Uppsala län

Kommunernas användning av tillgänglighetsplaner, gis-verktyg, tillgänglighetsguider m.m.

Riksdagen antog i juni 2010 ett förslag till modernisering av gamla Plan- och bygglagen (PBL 1987:10) där nya begrepp, tillsyn och kontrollsystemet utvecklas i nuvarande PBL (2010:900). Bland annat ska detaljplaner och byggnaders tillgänglighet och användbarhet bedömas redan i samband med bygglovet.

Kommunerna ansvarar för att plan- och bygglagens krav uppfylls på lokalplanet. För att driva på utvecklingen lokalt och regionalt har olika statliga myndigheter stöttat kommuner i att utveckla indikatorer och system för öppna jämförelser av tillgängligheten och tillgänglighetsarbetet för personer med funktionsnedsättning.

Uppsala läns kommuner arbetar sedan tidigare med att beakta tillgänglighetsfrågorna när en detaljplan tas fram, fördjupad översiktsplan eller när en översiktsplan tas fram samt i byggsamråd. Sedan 2006 arbetar Boverket med vägledning till kommunerna för översiktsplanering bland annat genom en rad skrifter, där tillgänglighet ingår.

Länsstyrelsens insatser i den fysiska planeringen kring tillgänglighet och användbarhet för äldre personer med funktionsnedsättning har under uppdragsåren handlat om dialogmöten med samtliga kommuner i länet, ett seminarium om tillgänglighet i planprocesser och med tillsynsvägledning enligt nuvarande PBL. Länsstyrelsens ambition har varit att intensifiera tillgänglighetsarbetet och förbättra insynen i arbetet, inte minst för medborgarna.

Identifiering av hinder i den fysiska miljön både inom- och utomhus, och i privata och offentliga fastigheter görs av kommunerna. Olika verktyg för att analysera tillgänglighet på en översiktlig nivå utvecklas också fortsättningsvis i kommunerna (tabell sida 11). Om också kommunerna mera samarbetar med lokala intresseorganisationer och företag kan även små satsningar göra stor skillnad för den som har någon form av funktionsnedsättning och deras anhöriga.

Kommunal tillgänglighetsplan:

I fyra kommuner finns en tillgänglighetsplan som har antagits av en politisk församling. De utgår från FN:s standardregler om delaktighet och jämlikhet för människor med funktionsnedsättning. Planerna följs upp årligen i samband med kommunernas årsredovisning. Två kommuner har en tillgänglighetsplan som inte har antagits politiskt. Tre kommuner har inte påbörjat arbetet med tillgänglighetsplaner.

Övergripande och samordnat ansvar för tillgänglighetsfrågor:

En kommun har idag en person som har det formella ansvaret för tillgänglighetsfrågor. Övriga kommuner har redovisat att någon tjänsteman har ett övergripande ansvar för arbetet med att göra kommunen tillgänglig för personer med en funktionsnedsättning. Det finns t.ex. för de egna fastigheterna eller att en avdelning för samhällsbyggnad har ett övergripande ansvar. I en kommun finns ett tvärsektoriellt arbete, men inte politiskt förankrad.

Frågan om tillgänglighet behandlas även i de årliga bostadsenkäterna som genomförs av Länsstyrelsen i samverkan med Boverket. Vid de genomgångar Länsstyrelsen har haft kring enkäterna har tillgänglighetsfrågorna diskuterats i ett bredare perspektiv.

Tillgänglighetsaspekter i planprocesserna (översiktsplaner):

Kommunfullmäktige ska minst en gång under varje mandatperiod ta ställning till översiktsplanens aktualitet. I Uppsala län har under senaste mandatperioden 2010-2014 två kommuner antagna översiktsplaner, tre kommuner fördjupade översiktsplaner och två kommuner har nya översiktplaner på samråd. Två kommuner har äldre översiktplaner från år 2001 och 2006. Antagna översiktsplaner och fördjupade översiktsplaner under den senaste mandatperioden tar oftast upp tillgänglighet på ett överskådligt sätt. I översiktsplanerna uttrycks ofta tillgänglighetsaspekter som ett kommunalt mål och kommer till uttryck exempelvis i samband med redovisningen av gång- och cykeltrafik, när det gäller flerbostadshus i centrala delar av tätorter. Det finns emellertid exempel där tillgänglighetsperspektivet lyfts fram på ett tydligt sätt.

Detaljplaner:

Också när det gäller detaljplaner är det blandat resultat, men det tycks överväga att frågorna ofta hanteras ganska schematiskt. Det kan handla om en text som exempelvis ”Byggnader och tomter ska utformas så att de medger tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga”. Det finns även exempel på att tillgänglighetsfrågorna också hanteras i andra sammanhang, som i särskilda program för tillgänglighet. Det ges exempel på en kommun som har en tillgänglighetsplan som beslutats i kommunstyrelsen och som anger mål och inriktning av insatser och som används i plansammanhang. I de fall tillgänglighetsfrågorna tydligt lyfts i detaljplane-sammanhang rör det planläggning som initierats i syfte att uppföra bostäder för särskilda grupper (äldre) och där tillgänglighetsfrågorna har haft hög prioritet. Det kan också gälla vid iordningställande av allmänna platser.

Granskning vid tekniskt samråd:

En bedömning av byggnadens tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga redan i samband med bygglovsprövningen ökar sannolikheten för att felaktigheter kan observeras i ett tidigt skede. Det är dock viktigt att komma ihåg att ett beviljat bygglov inte innebär att lösningar som inte framgår av bygglovshandlingarna är godtagna av byggnadsnämnden. Byggnadsnämnden kan aldrig ta över ansvaret för att bygglovsritningarna är riktiga. Tillgänglighetsfrågorna som inte framgår av bygglovshandlingarna ska dock hanteras i samband med det tekniska samrådet och startbeskedet.

Kommunerna är positiva till de nya förändringarna i nya plan- och bygglagen (PBL) som innebär att tillgänglighet ska granskas redan i samband med det tekniska samrådet, både vid ny- och ombyggnader. Alla kommuner uppger att de i hög grad använder checklistor/mallar för granskning av bl.a. tillgänglighet vid ny- eller ombyggnad av bostäder sedan nya PBL infördes.

Enkelt avhjälpna hinder:

Några planer för när de enkelt avhjälpna hindren ska vara åtgärdade finns inte i kommunerna. En kommun tror att man ska klara det till slutet av år 2012. Andra bedömer att de ska vara åtgärdade 2013 eller 2015 och kanske ändå längre fram. I vissa kommuner har man arbetat med en begränsad del av hindren och klarat av dem till nära 100 %, men eftersatt andra områden. Tjänstemännen som Länsstyrelsen pratat med efterlyser politisk styrning för att komma till rätta med eftersläpningen.

Databas för inventering och redovisning av tillgänglighet:

Ingen kommun använder någon form av GIS-stöd för inventering och redovisning av tillgänglighet i offentliga och allmänna lokaler och miljöer. Däremot har 6 kommuner angett att man har använt sig av EAH-spindeln. EAH-spindeln ger ett mått på hur långt man har kommit med att undanröja enkelt avhjälpna hinder på vissa ställen i kommunen. Kommunerna redovisar inte sin EAH-spindel på sin hemsida så att

allmänheten kan ta del av den. Däremot redovisas, efter årtal, hur vida den egna kommunen presenterar sitt tillgänglighetsarbete enligt nedanstående tabell.

Samtliga kommuner i Uppsala län	Webbaserad tillgänglighetsguide	Tryckt tillgänglighetsguide	Tillgänglighetsplan antagen av kommunfullmäktige	Plan för full delaktighet, antagen av kommunfullmäktige
Enköping		2006		
Heby		2010		
Håbo				2011
Knivsta				2009
Tierp			2008	
Uppsala	2009	2010		
Älvkarleby			2009	
Östhammar	2011			

I kommunernas tillgänglighetsguider kan man få information om tillgängligheten till allmänna platser, offentliga och kommersiella lokaler. En kommun har en tillgänglighetsgrupp, som t.ex. har inventerat alla skolor i kommunen. Även övriga kommunala fastigheter har inventerats med avseende på rörelsehinder.

Tillgänglighetsprojektet erbjuder även privata fastighetsägare en inventering av tillgängligheten till deras lokaler.

Två kommuner har tillsammans med andra kommuner i den så kallade Bygglovalliansen tagit fram riktlinjer för tillgänglighet vid ombyggnationer.

Seminarier om tillgänglighet:

Sju kommuner har uppgivit att personal har deltagit i seminarier om tillgänglighetsfrågor. Det har varit kurser som SKL, Boverket och Länsstyrelserna har arrangerat. Några har även hållit interna seminarier med föreläsande externa experter. I en av kommunerna var det länge sedan någon personal deltog i en utbildning om tillgänglighet.

Syn på tillgänglighet har betydelse:

Landets kommuner har ett viktigt ansvar för att förbättra tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning så att alla i praktiken ges rätten till ett liv på lika villkor.

Något som blivit tydligt vid genomgången av styrdokument liksom vid praktiskt tillgänglighetsarbete kopplas tillgänglighet oftast enbart ihop med funktionshinder och funktionsnedsättning. Perspektivet att det som är bra för personer med en funktionsnedsättning kan vara bra för alla finns sällan med.

Om tillgänglighet bara ses som en funktionshinderfråga riskerar vissa grupper att pekats ut medan andra glöms bort. Det är en olycklig utveckling som riskerar att bidra till stigmatisering istället för kreativa idéer om hur ett tillgängligt och hållbart samhälle för alla medborgare skapas.

Om kommunerna mera samarbetar med lokala intresseorganisationer och företag kan även små satsningar göra stor skillnad för den en miljon människor som har någon form av funktionsnedsättning och deras anhöriga.

”Det som är nödvändigt för 10 % i åtgärder för personer med en funktionsnedsättning i samhället underlättar för 40 % av befolkningen och är bekvämt för 100 %”.¹

¹ Handisam vid Länsstyrelsens tillgänglighetsdag den 14 oktober 2011.

Länsstyrelsen i Skåne län

Sammanfattning:

Den 21 april 2010 genomförde Länsstyrelsen tillsammans med Rådet för byggkvalitet (BQR) ett seminarium om Bostadens inre värden. Seminariet handlade om trivsel och funktionalitet i den bebyggda miljön och särskilt fokus riktades på tillgängligheten för personer med funktionsnedsättningar. Fokus på detta seminarium var även kommunernas arbete med lokala basanpassningsprogram som ett sätt att säkerställa och öka möjligheten för de som drabbas av nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att bo kvar i sina bostäder.

Slutsatserna från detta seminarium var många. Att projektera och bygga flexibla bostäder som är lätta att bygga om och anpassa efter framtida behov är en kvalitet som eftersträvas idag. Förutom de krav som anges i Boverkets byggregler (BBR) och Svensk standard arbetar därför kommunerna med att ta fram lokala basanpassningsprogram. Det finns dock ett problem med detta eftersom kommunerna arbetar i olika omfattningar med dessa program. Basanpassningsprogrammen varierar därför från kommun till kommun. Det innebär att bostadsproducenterna stöter på olika krav som ställs av respektive kommun och därmed blir produktionen av nya bostäder fördyrad eftersom produktionen inte blir standardiserad.

Foto från seminariet ”Bostadens inre värden”



Enkätundersökning:

Under april-maj 2011 har Länsstyrelsen i Skåne län genomfört en enkätundersökning. Målgruppen har varit kommunernas byggnadsinspektörer, bygglovhandläggare, tillgänglighetsrådgivare eller motsvarande och syftet var att få kompletterande uppgifter samt följa upp kommunernas arbete i tillgänglighetsfrågor.

Slutsatserna som kan dras från denna undersökning är följande. De flesta kommuner har någon form av tillgänglighetsplan som är politisk antagen eller andra tillgänglighetsplaner som inte är politisk antagna. Det finns dock fortfarande en del kommuner som inte har någon tillgänglighetsplan alls. Ungefär samma antal kommuner anger att tillgänglighetsaspekterna behandlas i kommunernas översiktsplan- respektive detaljplanearbeten. De flesta kommunerna anger att handläggarna, under 2010, har deltagit på diverse utbildningar inom tillgängligheten.

I handläggningen av ärenden där tillgängligheten behandlas kräver kommunerna dessutom ett sakkunnigintyg. Hälften av kommunerna har dessutom ett samordnat ansvar för tillgänglighetsfrågor och har en aktiv och strukturerad samverkan med fastighetsägarföreningar och/eller centrumföreningar. Dock fortfarande kommunerna i Skåne inte bedriver någon form av aktivt tillsynsarbete vad gäller enkelt avhjälpta

hinder gentemot ägare av lokaler dit allmänheten har tillträde samt allmän platsmark inom egen kommun. Ca hälften av kommunerna som har svarat anger att kommunerna agerar först efter påpekanden från allmänheten.

Angående kommunernas användning av databaser vid inventering och redovisning av tillgänglighet anger ca hälften av kommunerna att de använder GIS (6 kommuner), EAH-spindeln (1 kommun) eller annan databas (8 kommuner). Sambandet mellan de undersökta områdena saknas i denna undersökning på grund av undersökningens natur (sammanställningen saknar koppling mellan de undersökta områden och respektive kommun).

Dialogseminarium:

En av frågorna i Länsstyrelsens enkät från 2011 har varit om kommunerna anser att det finns behov att Länsstyrelsen i Skåne län arrangerar någon form av dialogseminarium med inriktning på information och/eller kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Svaren har varit olika. Det är framförallt mindre kommuner som ser ett sådant behov och välkomnar dialogseminarier och liknande aktiviteter. Den 18 oktober 2011 anordnade Länsstyrelsen därför ett dialogseminarium. Fokus på detta seminarium var kommunernas arbete med tillgänglighetsfrågorna, integrering av de GIS- och andra databasverktygen i planeringsprocessen och identifiering av problem vid utövning av tillsyn m.m. Länsstyrelsen, Handisam och Lunds kommun redovisade för uppdraget, e-verktyget som en av de databaser som används av kommunerna samt betydelsen av internkommunalsamordning i tillgänglighetsarbetet. Representanter från 11 kommuner har deltagit i detta seminarium. Huvuddelen var bygghandläggare och tillgänglighetsrådgivare men även några enstaka planerare, socialhandläggare och politiker fanns bland medverkande. I anslutning till detta seminarium genomfördes även ett grupparbete.

Slutsatserna från seminariet var följande. Det finns ett antal kommuner som använder GIS- eller andra databasverktyg i tillgänglighetsarbetet. Verktøygen används i första hand för inventering av tillgängligheten inom den egna kommunen. Enkelt avhjälpta hinder också identifieras med detta verktyg. Några kommuner kartlägger sedan tillgängligheten inom kommunen och redovisar den i form av en tillgänglighetsguide. Det saknas dock en bredare användning av dessa verktyg i övrigt planeringsarbete.

För ett effektivt tillgänglighetsarbete är det viktigt med samordningen inom kommunens olika förvaltningar. Lunds kommun redovisar att bakom deras framgång med undanröjning av enkelt avhjälpta hinder i offentliga lokaler samt allmänna platser ligger samarbetet mellan stadsbyggnadskontoret, lundafastigheter, tekniska förvaltningen, socialförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen och handikapprådet. Kommunens eget fastighetsbestånd har inventerats och tillgänglighetsanpassat innan utgången av 2010 som resultat av det interkommunala engagemanget.

Foto från grupparbetet inom dialogseminariet "Tillgänglighetsdagen"



Kommunerna är eniga dock att inventeringen och undanröjning av enkelt avhjälpta hinder är enklare att genomföras inom det kommunala fastighetsbeståndet. Det är

oftast lättare att samordna tillgänglighetsarbetet inom sin egen kommun. Dessutom är det en bra utgångspunkt att kommunen föregår med gott exempel och tillgänglighetsanpassa sina byggnader och utemiljöer. Även andra myndigheter borde föregå med gott exempel. Några av deltagarna ansåg att i Länsstyrelsens lokaler i Malmö finns det brister tillgängligheten för personer med funktionshinder. Mer problematiska är däremot enligt kommunerna bedömningarna som kan leda till föreläggande av privata fastighetsägare att inventera och/eller undanröja de identifierade hindren, ansåg kommunerna. Än så länge finns det enbart ett rättsfall inom problemområdet och några andra få tal fall som fortfarande är under prövning. Att sedan politiker eller andra nyckelpersoner inom kommunen, särskilt inom de mindre kommunerna, sitter på olika stolar underlättar inte ett effektivt tillsynsarbete.

Förbättringsförslag – fortsatt arbete:

Utifrån de undersökningar och dialogen med kommunerna genomförda de senaste åren anser Länsstyrelsen att en uppföljning och dialog med kommunerna inom området är nödvändigt. En uppföljning och dialogföring bör ske med de kommuner som aktivt arbetar med tillgänglighetsfrågorna för att kunna plocka fram de goda exemplen. Dialog bör även föras med kommunerna som har en lägre aktivitet i tillgänglighetsarbetet i syfte att identifiera de lokala problemen. Detta kan bland annat göras inom ramen för länsstyrelsens tillsynsvägledning. Det är av stor vikt att även hitta ett sätt att utvärdera de olika databasverktygen som idag används inom kommunerna.

En välfungerande tillgänglighetsdatabas behöver inte användas enbart som tillgänglighetsguide utan den ska i första hand kunna användas som planeringsunderlag i det kommunala fysiska planeringsarbetet. För en bra tillgänglighet bör hela kedjan kunna fungera: från tillgängliga gator och torgar, stigar och GC-stråken, busshållplatser och parkeringsplatser fram till den offentliga byggnaden. Databasen ska därför inte vara knuten till enskilda objekt, utan den ska fungera som översiktligt planeringsunderlag och utgöra ett viktigt kunskapsunderlag vid lokaliseringsbedömningar av nya bostadsområden och vid planering för nya allmänna platser.

Aktuellt uppdrag omfattar ett brett område inom tillgängligheten. Kommunernas rutiner för att efterleva tekniska egenskapskrav gällande tillgänglighet i ombyggnation och renovering av befintligt bostadsbestånd bör kunna hanteras inom ramen för Länsstyrelsens nya tillsynsvägledningsroll enligt ny plan- och byggförordning. I detta sammanhang kommer Länsstyrelsen i Skåne under våren respektive hösten 2012 att genomföra två tillsynsveckor där tillgängligheten ska vara en av diskussionspunkterna.

Länsstyrelsen anser att kommande arbete bör fokuseras istället på hur tillgänglighetsanalyser med stöd av databaser kan integreras i kommunernas planeringsarbete i syfte att inkludera tillgänglighet för äldre och personer med funktionsnedsättning i översikts- och detaljplaneringen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Sammanfattning av år 2011:

Som en del i Länsstyrelsens tillsynsarbete under 2011 har arbetet med tillgänglighetsanalyser i planprocesser särskilt uppmärksamats. I mars 2011 skickade Länsstyrelsen ut en webbaserad tillsynsenkät med fokus på tillgänglighetsfrågor till länets kommuner. Syftet med enkäten var att kartlägga och skaffa sig kunskap kring kommunernas sätt att arbeta med tillgänglighetsfrågor för äldre och personer med funktionsnedsättning i planprocesserna samt att särskilt uppmärksamma kommunernas rutiner för att efterleva tekniska egenskapskrav beträffande tillgänglighet i ombyggnation och hur enkelt avhjälpta hinder (EAH) åtgärdas. Även frågor om kommunerna använder GIS-verktyg i tillgänglighetsarbetet behandlades i enkäten. Åtta av länets tio kommuner svarade på enkäten.

För att kunna föra en dialog med kommunerna kring tillgänglighetsfrågorna anordnade Länsstyrelsen i samarbete med nätverket för handikappkonsulenter i Gävleborg den 7 april 2011 ”En dag om tillgänglighet”. Syftet med dagen var att fortsätta få insikt i kommunernas tillgänglighetsarbete, redovisa och följa upp enkätsvaren samt möjliggöra för mellankommunalt samarbete kring dessa frågor. I dialogträffen fanns representation från exempelvis planerare, bygglovshandläggare, tillgänglighetsinventerare och politiker från kommunerna samt representation från olika handikapporganisationer.

Den 13 april 2011 anordnades även en nationell nätverkskonferens för tillgänglighetssamordnare i Gävle. Länsstyrelsen deltog i konferensen dels för kompetensutveckling dels som föreläsare om Länsstyrelsens arbete med tillgänglighetsfrågor enligt regleringsbrevuppdraget 44. Även resultat från enkäten redogjordes.

Erfarenheter och slutsatser:

Kommunerna har olika förutsättningar att arbeta och integrera tillgänglighet i det dagliga arbetet. Utifrån de uppgifter som inkommit via enkätsvaren kan konstateras att det inte finns tillgänglighetsprogram eller liknade i alla länets kommuner. I några kommuner finns en person med ett formellt, övergripande och samordnande ansvar för tillgänglighetsfrågorna men var den personen är placerad varierar. För att ge kommunerna tips och idéer på hur man kan arbeta med att ta fram ett tillgänglighetsprogram eller liknande redogjordes det på dialogträffen som Länsstyrelsen anordnade.

Merparten av kommunerna som svarat på enkäten anser att tillgänglighetsfrågorna behandlas i översikts- och detaljplanerna. I arbetet med översiktsplanen är uppfattningen att tillgänglighet behandlas allmänt i det arbetet. I arbetet med detaljplaner tas i några kommuner planer upp med den kommunala handikapp-/tillgänglighetsgruppen samt att de krav som ställs i PBL beaktas.

I den nya PBL förtydligas att en från social synpunkt god livsmiljö ska vara tillgänglig för alla samhällsgrupper och detta förtydligande ska förhoppningsvis göra det enklare för kommunerna att inkludera tillgänglighet för äldre och personer med funktionsnedsättning i kommunernas arbete med översikts- och detaljplanerarbete.

Kommunernas rutiner för att efterleva tekniska egenskapskrav gällande tillgänglighet i ombyggnation och renovering av befintligt bostadsbestånd kan variera. De flesta kommunerna begär in planritningar och i vissa fall även andra ritningar inför byggsamrådet. I liten omfattning kräver byggnadsnämnden i kontrollplanen, intyg från

särskild sakkunnig för redovisning av att tillgänglighetskraven tillgodoses. Samtliga kommuner som svarat på enkäten redovisar att de inte har en avstämning med kvalitetsansvarig tillsammans med särskild sakkunnig kring tillgänglighetsfrågorna i samband med slutbevis.

Gällande åtgärdandet av enkelt avhjälpbara hinder (EAH) är uppfattningen att det inte är så enkelt att uppskatta hur mycket av det arbetet som är gjort och hur mycket som återstår. En anledning kan vara hur kommunen ser på definitionen av enkelt avhjälpbara hinder samt hur inventeringen och underlagsmaterialet ser ut. Såsom kommunerna bedömt i enkäten uppskattas de flesta kommuner ha åtgärdat mindre än hälften av de EAH i inom- och utomhusmiljön vid utgången av år 2010. De flesta kommuner bedömer också att det kommer att dröja ytterligare flera år innan alla EAH är åtgärdade.

Hälften av länets kommuner använder någon typ av databas vid inventering och redovisning av tillgänglighet. Samtliga dessa säger sig använda EAH-spindeln. För att få ut det bästa av ett verktyg är det viktigt att syfte och målsättning med verktyget är klarlagt så att verktyget används och utnyttjas till rätt sak. En slutsats som kan dras är att det är viktigt med en standard för insamlande av data för till exempel EAH. En standard är även en förutsättning för att kunna tillskapa en gemensam databas, som till exempel ett GIS-skikt.

GIS:

Under våren 2011 hade Länsstyrelsen två GIS-praktikanter som tittade på möjligheten att göra tillgänglighetsanalyser med stöd av GIS. Eftersom praktikperioden var begränsad utmynnade arbetet i en enklare förstudie. Som ett exempel besöktes Hudiksvalls kommun för att titta på verksamheten. Den bild man fick var att det fanns ett behov av att se över vilken typ av information som samlades in, i detta fall geografisk information. I Hudiksvall använde man sig av verktyget spindeln, som riktar sig mot enkelt avhjälpbara hinder. Det fanns även ett behov av att se över hur den geografiska informationen ska upprätthållas. Ett problem med kommunens arbete med enkelt avhjälpbara hinder var att det inte fanns något system för att se vilka hinder som blivit åtgärdade. Det gick heller inte att använda materialet för planering eller som beslutsunderlag.

Länsstyrelsen Gävleborg tolkar uppdraget som att Länsstyrelsen ska se över möjligheter att jobba med GIS för att göra tillgänglighetsanalyser. För att göra detta behövs enligt Länsstyrelsen Gävleborg en översyn över vilka användningsområden som finns för ett sådant verktyg, en översyn över vilka geografiska data som bör finnas i denna typ av verktyg, samt en översyn över hur kommunerna kan implementera verktyget i den egna verksamheten. Detta bör eventuellt resultera i att Länsstyrelsen tar fram en metod för hur man kan jobba för att göra tillgänglighetsanalyser i GIS. I det förarbete som gjorts av två GIS-praktikanter finns mer detaljer, dock på en översiktlig nivå.

Annat tillgänglighetsarbete i Gävleborgs län:

Inom Gävleborgs län finns mycket kunskap inom handikapp- och tillgänglighetsfrågor. Under 2011 initierade Landshövding Barbro Holmberg ett möte med flera intressenter i länet kring dessa frågor. Resultatet av mötet blev förstudien ”Handikappkunskap som tillväxtfaktor” som senare blev ”Den fjärde resursen”. Projektet har identifierat länets aktörer inom näringslivet, utbildnings- och kulturområdet. Målet med projektet är att ta tillvara de kunskaper som finns i länet för att jobba med kunskapsspridning men även tjänste- och produktutveckling relaterat till området.

Nulägesanalys 2012, Gävleborg län

Länsstyrelsen Gävleborg har under 2012 tittat främst på hur GIS kan användas som ett verktyg för att jobba med tillgänglighet.

I Gävleborg har det samlats in uppgifter från kommunerna angående deras arbete med tillgänglighetsfrågor i planarbetet, och ifall de använder sig av något verktyg för tillgänglighet, så som tillgänglighetsguide, GIS-verktyg eller liknande. En mindre workshop med flera kommuner hölls även beträffande användandet av GIS i tillgänglighetsarbete. Länsstyrelsen Gävleborg har även under 2012 haft samarbete med Sweco Positions i Gävle och studerande Maria Enebjörk som har arbetat med ett examensarbete som tittat på möjligheter att göra tillgänglighetsanalyser med hjälp av GIS. Arbetet har utgått ifrån GIS-delen i Länsstyrelsens tillgänglighetsuppdrag och inriktat sig på hur man kan använda sig av befintliga data för att göra tillgänglighetsanalyser med hjälp av GIS.

Information från kommunerna om tillgänglighet:

Länsstyrelsen Gävleborg skickade ut följande frågor till kommunen:

Har och i så fall hur har kommunen inkluderat tillgänglighet för äldre och personer med funktionsnedsättning i sitt arbete med översiktsplaner, detaljplaner och i rutiner vid byggsamråd, gällande ombyggnad och renovering av bostadsbestånden?

Använder kommunen sig av tillgänglighetsguider, GIS-verktyg, eller någon annan metod i sitt arbete med tillgänglighet för äldre och personer med funktionsnedsättning?

Länsstyrelsen fick svar från 8 av 10 kommuner.

Arbete med tillgänglighet i planer och bygglov hos kommunerna i Gävleborg

Flera kommuner i länet har med tillgänglighetsaspekten genom alla led för planering, översiktsplan, detaljplan, bygglov. I stort sätt samtliga svarande tar upp tillgänglighet vid bygglovskedet. Någon kommun har även deltagande från funktionsnedsättningsgrupp vid utformning och projektering av enstaka projekt. Flera kommuner har någon form av pensionsråd och råd för funktionshindrade som får samtliga planer och bygglov för yttranden. Flera kommuner nämner att de kommer inarbeta tillgänglighet- och folkhälsoperspektivet i pågående översiktsplanearbete. Någon kommun nämner även att de har en tillgänglighetsplan med strategi för arbete med tillgänglighet.

Tillgänglighetsguider och GIS-verktyg i Gävleborg

Endast en svarande kommun använder sig utav en tillgänglighetsguide (Gävle) innehållande 400 objekt. Tillgänglighetsguiden finns tillgänglig på kommunens hemsida. Någon kommun hänvisar även till Handisams hemsida. Ingen kommun använder sig utav något GIS-verktyg.

Workshop om användandet av GIS i tillgänglighetsarbete:

Länsstyrelsen har hållit en kortare workshop kring frågan om användandet av GIS i tillgänglighetsarbete. Det som främst kom upp under workshopen var att använda GIS för uppföljning och som ruttplanering och skapa bättre förutsättningar för funktionsnedsatta att hitta tillgängliga vägar, lokaler, verksamheter eller andra funktioner. Andra saker som kom upp var; använda GIS för att se vilka objekt som är inventerade, se vilka brister som finns, se tillgängliga stråk för olika funktionsnedsättningar, applikation i telefonen som kan kopplas till tillgänglighet, ajourhålla information om byggnader/offentliga platser m.m. som är tillgängliga för

olika grupper, viktigt med användarvänlighet, kommunen ska vara ansvarig för verktyget och ha uppdateringsansvar.

Utvärdering av GIS-modell från Länsstyrelsen i Uppsala län:

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att modellen från Uppsala län är en bra grund. Det som saknas är en tydlig bild av vilka analyser som ska kunna göras i och med verktyget, en detaljerad struktur för det data som ska lagras, samt hur all data ska ajourhållas. Detta är även det svåraste. Modellen är övergripande och anses vara heltäckande och väl genomtänkt för att användas som ett tillgänglighets-GIS.

Ruttplanering

Länsstyrelsen Gävleborg har tittat på modellen från Uppsala län och anser som tidigare nämnts att det är en bra grund för det fortsatta arbetet. Gävleborg ser de största utmaningarna i att koppla materialet till någon sorts gatunät, något som är ett behov för att göra ruttplanering. Problemet med befintliga skikt för gatunät är att de överlag representerar bilvägar och vart bilen kan åka. Eftersom biltrafiken i sig är ett hinder för funktionsnedsatta blir detta ett problem. Vägar för bilar är även i regel tydligt avgränsade för var bilen kan ta sig fram, något som gör ruttplanering för bilar betydligt enklare.

Tillgänglighet för funktionshindrade bör baseras på gångtrafik. En gångtrafikanter kan emellertid använda sig av både gångvägar, cykelvägar och i vissa fall även kanten på bilvägar. Gångvägnätet kan med andra ord bli väldigt komplext och måste därför på något sätt förenklas i lagom utsträckning. I stadsmiljöer är ofta avgränsningen mellan gång- cykel- och bilväg tydlig. En lagom nivå skulle kunna vara att begränsa sig till tydligt angivna gång- och cykelvägar. Det innebär också att övergångsställen inkluderas, ett objekt som ofta omfattas av någon form av hinder.

Möjligheter med att kunna utföra ruttplanering är att dels kunna erbjuda allmänheten ett sorts vägbeskrivningsverktyg för funktionsnedsatta. I framtiden kanske en röststyrd sådan för synskadade. Det skulle även kunna användas för att göra analyser för vilka områden eller anläggningar som inte finns tillgängliga p.g.a. något hinder.

Ett utvecklande av ett gångvägsnät för ruttplanering kräver arbete, och i början av processen kan det kanske vara lämpligt att göra mindre och mer lätthanterliga nät, exempelvis tätortscentra eller en stadsdel. Det behövs pilotprojekt inom detta för att skapa smarta och effektiva system som i slutändan är väl anpassat för alla kommuner att använda sig av.

GIS-analyser av befintligt material

För att skapa sig en bild av hur nuläget ser ut vad gäller tillgänglighet så kan GIS vara ett mycket användbart verktyg för att enkelt åstadkomma detta. Har kommunen redan ett inventerat material kan detta ske ännu enklare. Examensarbetare Maria Enebjörk har i hennes examensarbete tittat på detta. I examensarbetet framgår vikten av att både använda sig av stråkbaserad data (utomhusdata kopplat till stråk) och data kopplat till byggnader för att koppla samman dessa. Det finns exempelvis ingen vinning i att göra punktinsatser i ett stråk då kedjan inte är starkare än sin svagaste punkt.

De kommuner som har någon form av tillgänglighetsdata kan koppla detta geografiskt, exempelvis genom en adressdatabas. Genom att använda redan befintligt material kan kommunen utan större ansträngning snabbt få en geografisk bild över situationen, vilket kan vara användbart för att se ungefärligt vilka stråk/stadsdelar/anläggningar som behöver åtgärdas. Det kan också ge en indikation på vart inventeringen av nya anläggningar och stråk bör fortsätta. Examensarbetet visar på exempel för visualisering av befintliga data från kommunerna Gävle och Nykvarn, se bilaga. Det

visar även exempel på hur man genom att vikta tillgänglighetsdata kan få en bild av hur pass tillgängligt ett område är.

En annan viktig aspekt att se över är hur tillgänglighetsdata ska kopplas till geografiska data. Ska materialet kopplas till en byggnad, en adresspunkt eller en fastighet? Kopplingar kan kanske göras till flera olika referensdata? Däremot är det av vikt att arbetet samordnas med de nätverk som idag utvecklar tillgänglighetsdatabaser, så att det enkelt går att koppla databaserna till geografiska objekt och således går att nyttja dessa i kommande GIS-analyser. De nya databaserna bör så snabbt som möjligt få in GIS-anpassning i arbetet för att inte medföra för stort anpassningsarbete i framtiden.

Kostnads/nyttoanalys

En viktig anledning till att koppla tillgänglighetsdata geografiskt är att få en bild av den geografiska spridningen av hinder att åtgärda eller tillgänglighet/otillgänglighet. Det vill säga åtgärdsarbete eller planarbete. För att göra kostnadsanalyser krävs att någon form av kostnad är kopplad till datat. Kostnadsanalysen måste inte nödvändigtvis vara geografiskt kopplad, men däremot ökar användningen av materialet som beslutsunderlag betydligt då områden kan kopplas samman. Med det sagt behöver heller inte materialet nödvändigtvis vara kopplat till någon form transportnät eller stråk. Dock ökar då även användningsområdet betydligt i och med möjligheter att hålla koll på tillgängligheten till områdena eller byggnaderna.

Ajourhållning av tillgänglighetsdata

Examensarbetet tar även upp vikten av att skapa system som enkelt kan ajourhållas, och påpekar därför också vikten av att utnyttja ajourhållda system idag. Exempelvis från Gävle kommun så ajourhålls skiktet för byggnader regelbundet, något som skulle kunna kopplas till tillgänglighetsdata för anläggningar/byggnader. Examensarbetet tar även upp visionsarbete kring hur ajourhållning kan ske med hjälp av allmänheten genom s.k. crowdsourcing, där kommuninvånarna genom exempelvis en smartphone-applikation kan mata in inventeringsdata.

I och med att tillgänglighetsdata behöver inventeras och ajourhållas så krävs arbete. I dagsläget har Länsstyrelsen Gävleborg sett ett problem med att just ajourhålla inventerat data, åtgärdade hinder uppdateras exempelvis inte i vissa kommuner, vilket gör inventeringen oanvändbar ganska snabbt. Detta arbete skulle kunna underlättas med hjälp av koppling till GIS och tekniska hjälpmedel för att dels vid inventeringen fotografera och positionera inventerade objekt.

Tillgänglighet i Gävleborg:

Utöver kommunerna så har Länsstyrelsen Gävleborg även haft kontakter med dels Sweco Positions i Gävle, genom examensarbetare Maria Enebjörk, och även IHT, Institutet för Human Teknologi.

IHT samarbetar med Region Västra Götaland i utvecklingen av TD, tillgänglighetsdatabasen. IHT:s roll är framför allt att utveckla inventeringsmetoder, test och valideringsmetoder baserad på aktiv brukarmedverkan. GIS-tillämpning till inventeringen är nödvändig varför IHT samarbetar med Future Position X (FPX) som bygger Europas ledande klustermiljö för innovativ användning av Geografisk IT med fokus på att ta fram användarvänliga produkter och tjänster för att fatta trygga beslut.

Länsstyrelsen Gävleborg hoppas på att tagna kontakter kan leda till ett fortsatt samarbete i framtiden vad gäller tillgänglighetsfrågor.

Fortsatt arbete med tillgänglighet och GIS:

Länsstyrelsen Gävleborg ser framför sig att ett pilotprojekt bör utvecklas där fokus är att utveckla och testa en modell. Först när modellen provas kan den även utvecklas och formas för att passa landets kommuner. I pilotprojektet bör samordnaren ha god koll på både GIS och tillgänglighetsfrågor. Kommunala aktörer måste vara delaktiga, och det är en stor fördel om människor från tillgänglighetsnätverk och GIS-nätverk också deltar i hög grad.

Bilaga (sida 47):

Examensarbete, Maria Enebjörk - Tillgänglighetsanalys i GIS-miljö för kommunala planerare

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Sammanfattning 2010-2011:

Länsstyrelsen Dalarna har valt att integrera tillgänglighetsuppdraget i flera delar av ordinarie verksamhet. Tydligast är kopplingen till det arbete som pågår med byggillsyn och bostadsmarknad.

Länsstyrelsen Dalarna har under 2010 och 2011 totalt genomfört 10 tillsynsbesök i olika kommuner med fokus på tillgänglighet inom byggområdet, fem kommunbesök med anledning av bostadsmarknadsanalysen samt tre seminarier med representanter från länets bostadsföretag och kommunala bostads- och samhällsplanerare. Totalt har tillgänglighetsfrågorna diskuterats på platsbesök hos 12 av länets 15 kommuner. För en mer detaljerad beskrivning av respektive aktivitet, se rubriken Länsstyrelsen Dalarnas genomförda aktiviteter 2010-2011.

För att integrera arbetet med bostadsmarknadsanalysen valde Länsstyrelsen Dalarna att i 2011 års bostadsmarknadsanalys särskilt fokusera på tre fördjupningsområden, tillgänglighet i boendet var ett av dessa områden. Fördjupningen gjordes genom en särskild analys av svaren i bostadsmarknadsenkäten samt i diskussionsform vid kommunbesöken. Förutom detta skrevs ett särskilt avsnitt i den länsövergripande analysen om en kommun i länet som lyckats integrera tillgänglighetsarbetet i samhällsplanering och övrig kommunal verksamhet. Ytterligare ett positivt exempel lyftes i analysen genom ett bostadsföretag som på ett fördjupat sätt redovisade hur man arbetar med tillgänglighetsfrågorna för äldre. Fördjupningsområdena kommer att behandlas även i 2012 års bostadsmarknadsanalys.

Resultat från enkät och dialogmöten med kommunerna:

Länsstyrelserna och SKL skickade under senhösten 2010 gemensamt ut en enkät till alla kommuner som berörs av regleringsbrevsuppdrag nr 44. Enkäten besvarades av 12 av 15 kommuner i Dalarna. Flera av de frågor som ställdes i enkäten diskuterades även på kommunbesöken i samband med tillsyn inom byggområdet.

Enligt svaren i enkäten har 6 av 12 kommuner i länet en tillgänglighetsplan. Detta går att jämföra med bostadsmarknadsenkäten 2011 då 7 av 15 kommuner svarar att de arbetar särskilt med tillgänglighetsfrågan kopplat till boendet.

I enkäten svarar 4 av 12 kommuner att de behandlar området tillgänglighet i processen med översiktsplaner, 5 av 12 svarar att tillgänglighet behandlas i processen med detaljplaner.

10 av 12 kommuner i Dalarna har inrättat ett särskilt handikappråd i kommunen. Under dialogmötena framkom att dessa råd ofta fungerar väl och är aktiva i utvecklingen av tillgänglighetsanpassning i kommunen. I vissa kommuner hade främst tillgänglighetshöjande åtgärder i utemiljön fokuserats, i andra kommuner hade förbättring av tillgängligheten främst lagts på offentliga lokaler.

Vad gällde användningen av befintliga tillgänglighetsverktyg skiljer det sig åt mellan kommunerna. 11 av 12 kommuner svarar i tillgänglighetsenkäten att de har genomfört SKLs verktyg EAH-spindeln och att de har lämnat in svaren till SKL. Majoriteten av de identifierade enkelt avhjälpta hindren (EAH) har avhjälpts, alternativt svarar kommunerna att de kommer att åtgärdas innan 2015 års utgång. 8 av 12 kommuner har avsatt budget för att åtgärda det som ännu inte är gjort.

Vid kommunbesöken diskuterades bland annat hur kommunerna arbetar med att belysa tillgänglighetsfrågorna i översikts- och detaljplaner. Länsstyrelsen kan konstatera att även om få svarar jakande på enkätfrågorna så är det flera av länets

kommuner som behandlar området tillgänglighet både vid detalj- och översiktsplanering. Däremot så är det få kommuner som har problematiserat kring området och som i sina planer väljer att beskriva tillgänglighet som ett separat område. Detta gäller speciellt för de kommuner som har äldre översiktsplaner. Dock står flera av dessa kommuner inför en omarbetning av sina översiktsplaner och kommer i de nya versionerna att tydligare lyfta frågorna om tillgänglighet.

Malung-Sälens översiktsplan från 2009 visar på hur kommunen kan formulera en rekommendation om hur tillgänglighetsfrågorna ska beaktas. Exemplet nedan är hämtat från skrivelsen om utvecklingen i Sälensfjällen.

”Beträffande hotell och korttidsuthyrning som kräver hotelltillstånd i Sälensfjällen ska enl. den praxis som byggnadsnämnden inom kommunen tillämpar minst 10 % göras tillgängligt för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga samt även för personer med allergier. Detta gäller när bostaden ingår i en hotellbyggnad eller i gruppbyggda fritidsbostäder och som i huvudsak kommer att användas för uthyrningsverksamhet.”

Erfarenheter och slutsatser från kommunkontakterna:

Vid kommunbesöken framkom att det främst är de kommuner som genomfört en fullständig inventering av tillgängligheten som ser att ett GIS-verktyg skulle underlätta vidare arbete. De kommuner som är i inventeringsfasen ser istället att fokus främst måste läggas på att få till en fullständig inventering av lokaler och utemiljö och att det efter detta kan bli aktuellt att se över ett GIS-verktygs lämplighet.

Falu kommun har en ansvarig tjänsteman för att se till så att riktlinjer och rekommendationer kring tillgänglighet tillvaratas i samhällsplaneringen. Kommunen har utvecklat ett webbaserat tillgänglighetsverktyg som ska ge enkel och snabb vägledning till olika platser i kommunens centralort. Platserna är allt ifrån butiker och caféer till idrottsanläggningar. <http://www.falun.se/www/falun/tg.nsf>

Ludvika kommun har gjort en inventering av tillgängligheten i kommunen och beskriver på sin hemsida möjligheten för den som är funktionsnedsatt att vistas i kommunens bibliotek, sporthallar och folkets hus. <http://www.ludvika.se/omsorgstod/handikappfunktionsnedsattning/tillganglighet.4.36ed731e127e26ace10800017979.html>

Förbättringsförslag utifrån vårt uppdrag till Socialdepartementet:

Länsstyrelsen Dalarna ser att frågorna om tillgänglighet fortsatt behöver uppmärksammas. På länsnivå är det därför lämpligt att länsstyrelserna särskilt lyfter frågorna i sin tillsynsvägledningsplanering. Likaså är det bra att länsstyrelserna fortsätter att sprida goda exempel från översikts- och detaljplaner till de kommuner som står inför en revidering av sin översiktsplan, alternativt är osäkra på hur tillgänglighetsområdet kan behandlas i detaljplanerna. Sambandet mellan översiktsplanernas rekommendationer och detaljplanernas redovisning bör också tydliggöras.

Ytterligare en slutsats som Länsstyrelsen Dalarna har dragit är att det i arbetet med ett uppdrag som detta är viktigt att integrera frågorna även i andra arbetsområden. Att särskilt belysa tillgänglighet i bostadsmarknadsanalysen har varit en positiv erfarenhet för Dalarnas län, något som skulle kunna spridas även till övriga länsstyrelser.

Sammanfattning, Länsstyrelsen Dalarnas genomförda aktiviteter 2010-2011:

Tillsynsbesök i fem kommuner inom byggområdet under hösten 2010. Särskilt fokus på tillgänglighet i diskussion med kommunledning, politiker och tjänstemän inom byggområdet.

Kommunseminarium i och med uppstarten av arbetet med bostadsmarknadsenkät och analys 2011. På mötet annonserades att området tillgänglighet särskilt skulle belysas i länets bostadsmarknadsanalys under 2011 och 2012.

Besök i fem kommuner under tidig vår 2011 med anledning av bostadsmarknadsenkät och analys. Tillgänglighetsområdet diskuterades med kommunledning, politiker och tjänstemän inom samhällsplanering, bostadsanpassning och tillgänglighet.

Fokusering på bland annat tillgänglighet i 2011 års bostadsmarknadsanalys med tillhörande kommunbesök och seminarium.

Kommunseminarium under våren 2011 i och med bearbetningen av resultat av bostadsmarknadsenkät och analys. På kommunseminariet genomfördes en presentation av det bostadsföretag som vidtagit flera åtgärder för att öka tillgängligheten för äldre – och därmed också attraktionskraften – i ett bostadsområde.

Presentation av området tillgänglighet och koppling till bostadsmarknadsanalys och uppdrag 44 på kommungemensamt möte med stadsarkitekter och samhällsplanerare i länet, våren 2011.

Presentation av bostadsmarknadsanalysen och de olika fokusområdena på Region Dalarnas direktions för byggfrågor och utveckling, våren 2011.

Enkätutskick under hösten 2010 i samarbete med SKL och de länsstyrelser som berörs av uppdrag 44. Enkäten besvarades av 12 av 15 av Dalarnas kommuner.

Tillsynsbesök i fem nya kommuner inom byggområdet under hösten 2011. Särskilt fokus på tillgänglighet i diskussion med kommunledning, politiker och tjänstemän inom byggområdet.

Nulägesanalys 2012.

Arbetet med att integrera tillgänglighetsuppdraget i ordinarie verksamhet har fortsatt även under 2012.

Tillsynsvägledningsplanen för PBL 2012-2014 har upprättats och arbete pågår att förankra och tillämpa denna hos kommunerna. I planen lyfts tillgängligheten och en byggträff där temat tillgänglighet m.m. är planerad.

Besök i fem kommuner genomförs under oktober månad där bl.a. tillgänglighetsområdet diskuteras.

Tillgänglighetsfrågorna fångas upp i årets bostadsmarknadsenkät och till viss del i den följande analysen. Under året har fem kommuner besökts och ett bostadsseminarium riktat till kommunala tjänstemän genomförts under våren. På kommunbesöken har tillgänglighetsfrågorna diskuterats med kommunalråd, kommundirektör samt tjänstemän från kommunens olika förvaltningar samt kommunala bostadsbolag.

Två frågor skickades under maj ut till kommunerna gällande en inventering av:

1. huruvida våra kommuner har inkluderat tillgänglighet i översiktsplaner, detaljplaner och i rutiner vid byggsamråd, gällande ombyggnad och renovering av bostadsbestånden samt
2. huruvida de har/använder tillgänglighetsguider, webbaserade eller i foldrar, gis-verktyg m.m.

I **översiktsplaner** finns ofta någon allmänt hållen fras:

"Kommunens mål:

Verka för att boendemöjligheter med hög grad av valfrihet med avseende på boendes ålder, servicebehov och tillgänglighet erbjuds samt att en bred variation av boendelägen även i exklusiva och natursköna miljöer (till exempel LIS) skapas."

I något fall lyfts bristen på tillgängliga lägenheter som ett problem för kommunen (eftersom det gör att äldre personer stannar i sin villa och möjliga flyttkedjor uteblir).

Även i **detaljplaner** finns ofta något allmänt hållet stycke, som återkommer i varje plan:

"Tillgängligheten till nya byggnader och i utemiljön, bl a frågan om tillgång till handikapparkeringsplatser vid entréer, bevakas i samband med bygglov. Vad gäller nybyggnad har kommunen ambitionen att Handikappinstitutets rekommendationer i "Bygg ikapp handikapp" bör tillämpas."

Huruvida förekomsten av sådana fraser påverkar ambitionsnivån i byggskedet, vet vi inte.

De viktigaste tillgänglighetsställningstagandena i planskedet finns förmodligen inte dokumenterade. De handlar i nyexpolateringsfall om hur nya bostadsområden lokaliseras i förhållande till terrängen och hur gatunätet utformas i kuperad terräng. Det är sällsynt att en planbeskrivning redovisar sådana överväganden, eftersom de ses som en självklar del av planhantverket, och många gånger inte ens är föremål för diskussion. Möjligen kan förhållandet, att en GC-väg getts några extra svängar för att ska klara rimliga lutningsförhållanden, motiveras i texten.

Vad gäller ombyggnad av äldre bebyggelse med dålig tillgänglighet, finns f n i länet ett större projekt, där ett antal 3-4 våningshus från omkring 1960 försetts med hiss, vilket finansieras med att ytterligare en våning byggs på. Ärendet har dock inte behandlats i någon detaljplaneprocess, utan kommunen har valt att släppa fram en till våning som mindre avvikelse från gällande detaljplan.

Vid större nybyggnadsprojekt – typ nytt resecentrum – då det är viktigt att tillgänglighetsaspekterna finns med från början, bedrivs huvuddelen av diskussionerna inte inom ramen för PBL-planering, utan i ett separat projekt.

Gällande **byggfrågorna** såsom rutiner vid byggsamråd samt tillgänglighetsguider har 13 kommuner av 15 svarat. Alla kommuner uppger att de har inkluderat tillgängligheten i rutiner vid byggsamråd. Exempel kan vara genom checklistor.

Gällande **tillgänglighetsguider** uppger endast en kommun (Falun) att de har ett en webbaserad tillgänglighetsguide som finns på kommunens hemsida.



Länsstyrelsen i Jönköpings län

Metodbeskrivning:

En frågeenkät har tagits fram i samarbete mellan länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting. Syftet med enkäten är att tydliggöra kommunernas sätt att arbeta med tillgänglighetsfrågor för äldre och personer med funktionsnedsättning samt vilket behov av stödinsats kommunerna kan behöva från Länsstyrelsen. Länsstyrelsen i Jönköpings län har under hösten 2010 träffat länets tretton kommuner och fört en dialog runt de svar som kommunen lämnat på frågorna. Planchef, bygglovschef, plan- och bygglovshandläggare samt bygginpektörer har varit ombedda att delta vid dessa samtal.

Vidare har vi under våren 2011 besökt kommunernas politiska nämnder och utskott och gjort en dragning om vad som framkommit under tillsynsbesöken angående tillgänglighet under hösten.

Under hösten 2012 har vi granskat de översiktsplaner som har påbörjats under 2011 och framåt. Fokus har varit på frågan huruvida kommunerna inkluderat tillgängligheten i sin översiktplan. Vi har inte gått igenom fördjupad översiktplan eller bostadsförsörjningsprogram där strategiska frågor om ett tillgängligt samhälle också är relevant.

1. Sammanställning av uppdraget:

Länsstyrelsen har fått i uppdrag att stödja kommunen i deras arbete med att ta med tillgänglighet för äldre och personer med funktionsnedsättning i arbetet med översikts- och detaljplaner. Vid genomgång av enkäten som kommunen svarade på hösten 2010 framgår det att bara en av tretton kommuner lyfter frågan redan i översiktsplanen. I stort sett alla kommuner har ställt sig frågande till vad som menas med att skildra tillgänglighet i översiktsplanen. Exempel på vad det i praktiken skulle kunna innebära önskas av kommunen. Någon enstaka kommun har i allmänna ordalag nämnt i sin översiktsplan att deras kommun ska vara tillgänglig för alla. Däremot är det ungefär hälften av kommunerna i länet som lyfter tillgänglighetsfrågan i detaljplanerna. Övriga anser att tillgänglighet för äldre och personer med funktionsnedsättning säkerställs i senare myndighetsutövning, (bygganmälan).

Det finns ingen tradition hos planhandläggarna att hantera frågan om tillgänglighet i framtagandet av en översiktplan. Då det är svårt att relatera till frågeställningen om vad som kan regleras i ett så tidigt skede och på en sådan översiktlig nivå finns det ett behov av en tydligare målsättning från kommunledningen. En strategi eller policy på hur tillgängligheten ska tillgodoses inom kommunen kan vara ett sådant verktyg. Det kan handla om specifika områden som har betydelse för kommunen och där tillgängligheten kan anses vara ett problem i dagsläget, t.ex. centrum, utmed viktiga kommunikationstråk eller vissa bostadskvarter. Det kan även innehålla strategi för att planera för en åldrande befolkning.

Kommunen har fått frågan om de har en tillgänglighetsplan och hur de använder sig av dokumentet. Det är bara en kommun som har tagit fram en tillgänglighetsplan, (tillgänglighetsstrategi). Den är antagen som ett underlag till översiktplanen som uppdaterades 2008. Ytterligare en kommun har en tillgänglighetsplan som togs fram år 2000, dock är de inget dokument som används i dagsläget. I en av kommunerna pågår arbetet med framtagandet och i övriga tio kommuner finns det inga intentioner på att ta fram någon.

Vad kan Länsstyrelsen göra?

Det är ett ovant tankesätt för kommunen att arbeta med tillgänglighetsfrågor redan i översiktsplanen och för vissa även i detaljplaner. I den här frågan har Länsstyrelsen en viktig roll att lyfta frågan vid möten och förmedla kunskap till handläggarna. Länsstyrelsens planhandläggare behöver också vara mer uppmärksam i sin granskning av översiktsplaner och detaljplaner angående tillgänglighet och ta upp ämnet för diskussion.

Nulägesanalys 2012:

Under 2011 och 2012 har fem av länets kommuner påbörjat en revidering av sina översiktsplaner. Länsstyrelsen har följt upp frågställningen om de inkluderar frågan om tillgänglighet för äldre och personer med funktionsnedsättning i arbetet med översiktsplanen. Vid denna granskning av översiktsplanerna framkom klart positiva effekter kopplade till tillgänglighetsfrågor.

Samtliga fem kommuner tar upp ämnet. Omfattning och hur mycket fokus frågan har fått varierar mellan kommunerna, men samtliga har både visionära och tydliga mål gällande tillgänglighet i översiktsplanen. Hos flera kommuner har tillgänglighet fått ett eget ämnesområde där olika aspekter i frågan bemöts. Men även under andra avsnitt har det tillkommit en infallsvinkel där tillgängligheten lyfts fram.

Frågan om tillgänglighet i översiktsplaneringen har belysts i flera olika utgångspunkter. Allt ifrån de sociala frågorna och tillgänglighet i samhället, lokalisering av kommunala servicefunktioner och anläggningar, trafikplanering, geografisk spridning av lämpliga bostäder, beståndet av hyreshus, planberedskap för olika former boenden och äldreboenden, tillgängliga bostäder med hisskrav, framkomlighet och tillgänglighet i den fysiska miljön, tillgänglighetsgöra grönområden genom att ta bort olika ”barriärer”.

Även mer konkreta mål, åtgärder och riktlinjer har skrivits in i översiktsplanen. Till exempel att samarbeta med lokala handikappråd, hänvisar till kommunens Handikappolitiska program/ Handikappsplan, fortsatt handlingsplan för enkelt avhjälpna hinder, kommunen ska informera fastighetsägare om tillgänglighet, jobba för att göra rekreation och friluftsliv mer tillgängligt för funktionshindrade, m.m.

Under hösten 2010 bjöd länsstyrelsen in planchef, bygglovschef, plan- och bygglovshandläggare samt bygginspektörer från länets tretton kommuner för att bland annat prata om tillgänglighet för äldre och personer med funktionsnedsättning i arbetet med översiktsplanen.

Under våren 2011 besökte vi även kommunernas politiska nämnder och utskott och gjorde en dragning om vad som framkommit under tillsynsbesöken angående tillgänglighet under hösten.

Vår slutsats är att framgången i frågan om ett tillgängligt samhälle dels beror på förankring tidigt i planprocessen och dels på ett arbetssätt där frågorna förankras på alla nivåer i den kommunala organisationen.

2. Uppmärksamma kommunens rutiner för att efterleva tekniska egenskapskrav gällande tillgänglighet vid ombyggnad och renovering av befintligt bostadsbestånd.

Ovanstående egenskapskrav står i § 15 BVF (gamla förordningen). Det uttrycks enligt följande:

”Om en annan ändring av en byggnad än tillbyggnad medför en avsevärd förlängning av byggnadens brukstid eller en väsentlig ändrad användning av byggnaden eller del av denna, skall kraven i 3-8 och 10-14 §§ uppfyllas även beträffande de delar av byggnaden som, utan omfattande ändring, indirekt berörs av denna. Vid sådana ändringar skall 12§ tillämpas i den utsträckning det inte är uppenbart oskäligt med hänsyn till ändringens omfattning och byggnadens standard.”

Den uppfattningen länsstyrelsen får vid samtal med berörda tjänstemän är att de överlag agerar passiva i frågan och att de upplever det svårt att ställa krav på byggherren. Vissa undantag finns. Ett par ställer krav på att hissar ska installeras om de till exempel inreder en vindsvåning. Om en omfattande ändring medför en avsevärd förlängning av byggnadens brukstid, så som till exempel stambyte, ny ventilation eller fasadrenovering, ställs sällan eller aldrig några följdkrav på att förbättra tillgängligheten. Argumentet är att det inte är ekonomiskt försvarbart att underhållsarbete av det slaget ska medföra att fastigheten behöver göras tillgänglig.

Flertalet av Jönköpings läns kommuner har ett stort bostadsbestånd av trevåningshus byggda på 50- och 60- talet som är i behov av omfattande upprustning. Flera fastighetsägare, både kommunala och privata, planerar att installera hissar i samband med renoveringen på eget initiativ.

Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL) och 12, 14 och 15 §§ förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVF). Boverkets byggregler (BBR).

3. Uppmärksamma kommunens rutiner för hur enkelt avhjälpda hinder åtgärdas

Vi har valt att dela upp frågan i tre olika områden.

- Hur är kommunens rutiner för att ta emot anmälningar gällande tillgänglighet och enkelt avhjälpda hinder?
- Hur är rutinerna med att inventera och åtgärda enkelt avhjälpda hinder både i det kommunala och i det privata fastighetsbeståndet?
- Hur är kommunens rutiner för att bedriva tillsyn?

Rutiner för att ta emot anmälningar gällande tillgänglighet och enkelt avhjälpda hinder:

Endast sju av tretton kommuner har utarbetade rutiner på hur de ska hantera anmälningar gällande tillgänglighet och enkelt avhjälpda hinder. Att det brister hos övriga kommuner beror bland annat på att kommuner med få invånare aldrig har tagit emot någon anmälning, otydlig organisation där inkomna anmälningarna inte förs vidare till rätt instans samt bristande kunskap om förvaltningsförfarandet. Länsstyrelsen har påtalat bristerna och de kommuner som är i behov av förbättring ska se över sina rutiner.

Rutiner med att inventera och åtgärda enkelt avhjälpda hinder:

I enkäten ställs frågan hur stor del av utomhusmiljön som inventerat och åtgärdats. Vi har gjort en komplettering i enkäten och även frågat hur stor del av inomhusmiljön som inventerats och åtgärdats, både i de kommunägda och privatägda publika lokaler.

Hur många återgärder och vilka som prioriteras varierar från kommun till kommun. I de kommunägda publika lokalerna har i princip alla inventerat och åtgärdats, eller

planerar att åtgärda, de hinder som finns. Drygt hälften har gjort stora investeringar på den offentliga miljön utomhus. Oftast genomförs åtgärderna i samband med allmän upprustningen av gatumiljön, till exempel sänka trottoarkanter vid övergångsställen, ombyggnad av gågator och torg m.m. De kommuner som kommit långt i sitt arbete med inventering och åtgärdsprogram har fått bra gehör från politikerna. Resurser finns avsatta för bemanning och för att åtgärderna ska bli genomförda. Personer med rätt kompetens arbetar med frågan.

Vilket åtagande kommunen tar på sig gentemot de privata fastighetsägarna skiljer sig åt mellan kommunerna. Åtta kommuner inventerar privatägda publika lokaler och tar fram förslag till vad som kan uppfattas som ett enkelt avhjälpt hinder. Två av dessa kommuner gör bara inventeringar i vissa utvalda typer av lokaler. Inventeringen utförs dels för att hjälpa ägaren som inte alltid har kunskap om vad som gäller samt för att skynda på arbetet att göra kommunen tillgänglig. Dessutom underlättar en väl utförd inventering kommunens åtagande att utföra tillsynsarbete. Övriga fem genomför inga inventeringar i det privata beståndet.

Genomförda inventeringar:

Kommun	Utemiljö	Innemiljö kommun	Innemiljö privat
Aneby	50-75 %	90 % *	90 % *
Eksjö	50- 70%	90 % *	0 *
Gislaved	50-75 %	90-95 %	70 % *
Gnosjö	20 % *	90-95 %	50-75 % *
Habo	75 %	Ja (? %)	0
Jönköping	75 %	Ja (? %)	10 % *
Mullsjö	50-75 %	90 % *	0
Nässjö	75 %	90 % *	25 %
Sävsjö	25 %	Ja (? %)	0
Tranås	75 %	Ja (? %)	0
Vaggeryd	25-50 %	90 % *	10 % *
Vetlanda	50-75 %	75 %	90 %
Värnamo	75 %	90 % *	90 % *

* Muntlig beskrivning av situationen

Rutiner för att bedriva tillsyn gällande tillgänglighet och enkelt avhjälpta hinder:

Byggnadsnämnden i kommunen är den myndighet som bedriver tillsyn över bestämmelserna i bygglagstiftningen. Enligt plan- och bygglagen är byggnadsnämnden skyldig att ta upp frågan om ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett. Det ingripande som är mest relevant när det gäller undanröjande av enkelt avhjälpta hinder (HIN 1)¹ är förläggande om åtgärd. Det kan vara förenat med vite.

Hälften av kommunerna närmar sig sitt tillsynsansvar genom att medverka till att göra en inventering i det privatägda publika lokalerna. Kommunen tar sedan fram ett förslag på vad som kan uppfattas som enkelt avhjälpt hinder. Detta kan de sedan använda som underlag till förläggande om det är nödvändigt. På så vis har kommunen ett verktyg att använda sig av för att bedriva tillsyn enligt PBL.

Det är fastighetsägarens ansvar att se till att lokalen är tillgänglig och att enkelt avhjälpta hinder undanröjs. Problemet runt om i kommunerna är att få fastighetsägare tar sitt ansvar att inventera och vidta åtgärder. Kommunen är inte skyldig att inventera och komma med åtgärdsförslag i de privata publika lokalerna, men tillvägagångssättet har visat sig var framgångsrikt. I Jönköpings län finns det ett tydligt samband mellan vilket förhållningssätt kommunen har till att hjälpa de privata fastighetsägarna med inventering och ge åtgärdsförslag och i vilken grad kommunen bedriver tillsyn. De kommuner som anser att det enbart är fastighetsägarens ansvar att lokalen är tillgänglig bedriver inte någon form av tillsynsarbete. Som tidigare nämnt är byggnadsnämnden skyldig att ingripa om det finns anledning att anta att de bestämmelser som finns inte efterlevs. Kommunen kan aldrig frånskriva sig sitt tillsynsansvar.

Tillsynsansvaret gäller även kommunens egna lokaler.

4. Tillgänglighetsanalyser med stöd av geografiska informationssystem (GIS)

Frågan har lyfts i ett par kommuner. Intresse finns och vi har fått med oss flera frågor tillbaka.

Vad är syftet med tillgänglighetsanalysen?

Vilken information ska den innehålla?

Vem ska använda sig av den?

Hur stor arbetsinsats krävs från deras håll?

¹ BFS 2003:19 HIN 1 – Boverkets föreskrifter och allmänna råd om undanröjande av enkelt avhjälpta hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Sammanfattning av år 2011:

Under slutet av 2010 inleddes ett samarbete med Sveriges kommuner och landsting (SKL) kring en enkät om tillgänglighet de redan beslutat att genomföra. På så sätt kunde vi undvika att ett stort antal kommuner med kort mellanrum belastades med två enkäter på samma tema. I praktiken innebar samarbetet att SKL kompletterade sin enkät med några frågor motiverade av länsstyrelsernas regeringsuppdrag.

Syftet med enkäterna var utöver att få en övergripande bild av kommunernas arbete med tillgänglighet att få underlag för samtalen vid de planerade kommunbesöken. Resultatet var också tänkt att vara underlag för val av de kommuner som i första hand borde besökas. Först i oktober var det möjligt för länsstyrelserna att ta del av enkätresultatet och då bara på länsnivå. Vi kunde därför inte se vad de olika kommunerna svarat, inte ens vilka kommuner som svarat. En del av syftet med enkäten blev därmed inte uppfyllt.

Av Stockholms läns 26 kommuner har 18-20 besvarat merparten av enkätfrågorna. Några av frågorna om utbildning och enkelt avhjälpta hinder har besvarats av avsevärt färre kommuner.

Av svaren framgår bland annat att de flesta kommuner har handikappråd (18 av 20). Det är också relativt vanligt att kommunerna har en tillgänglighetsplan (12 av 20). Drygt hälften av kommunerna behandlar tillgänglighetsaspekter i översiktsplanen (10 av 19) och 80 procent (16 av 20) i detaljplaner. 10 av 19 kommuner uppger att man i kontrollplanen brukar ha med krav på intyg från sakkunnig på tillgänglighet.

När det gäller enkelt avhjälpta hinder uppger endast 1 kommun att man på eget initiativ gör tillsyn och 11 att man endast gör det efter påpekanden från allmänheten. 7 kommuner har någon form av strukturerad samverkan med fastighetsägarförening eller centrumförening. 20 kommuner har svarat på dessa frågor. De flesta har inventerat enkelt avhjälpta hinder i utemiljön (16 av 20) men det är bara 5 av de 15 kommuner som besvarat frågan som uppger att mer än 50 procent av utemiljön inventerats. Av hindren i de inventerade områdena har endast en mindre del åtgärdats.

Ungefär hälften av de 20 kommunerna som svarat använder någon typ av databas för inventering och redovisning av tillgänglighet (2 GIS, 4 EAH-spindeln och 5 någon annan databas.)

Kommunbesök:

Under november kommer i en första omgång sex av länets kommuner att besökas. Övriga kommuner kommer att kontaktas för överenskommelse om tid för ett besök under första delen av 2012. Avsikten med kommunbesöken är att på plats uppmärksamma tillgänglighetsfrågorna och få en närmare bild av kommunens arbete, både under plan- och byggstartskedet och av arbetet med enkelt avhjälpta hinder, än vad som går att utläsa av enkäten. Kommunens intresse av ett GIS-verktyg av den typ som Länsstyrelsen i Uppsala skissat på kommer också att tas upp under besöken.

Seminarium:

Ett seminarium om tillgänglighet är inplanerat i december. Syftet med seminariet är att uppmärksamma tillgänglighetsfrågorna, inspirera och visa på möjligheter och fördelar med tillgänglighet inte bara för personer med funktionsnedsättning. Så väl Boverket som Handisam kommer att medverka.

Boverket har nyligen gått ut med en inbjudan till ett seminarium om tillgänglighet med tyngdpunkt på enkelt avhjälpna hinder. Det kommer att äga rum 9 december i Stockholm. Seminariet vänder sig bland annat till kommunerna. Möjligen är det olyckligt att Länsstyrelsen och Boverket under samma månad arrangerar seminarier inom närliggande områden. Trots att lokal är bokad och medverkande vidtalade överväger vi att flytta fram seminariet till första kvartalet 2012.

Nulägesanalys 2012

Länsstyrelsen i Stockholm har besökt en stor del av länets kommuner. Avsikten med kommunbesöken har varit att på plats uppmärksamma tillgänglighetsfrågorna och få en närmare bild av kommunens arbete med dessa. Kommunens intresse av ett GIS-verktyg av den typ som Länsstyrelsen i Uppsala skissat har också tagits upp.

Vid kommunbesöken representerades kommunen oftast av chefer från plan- och bygglovsavdelningarna samt stadsbyggnads- och fastighetskontoret. I många fall deltog dessutom byggnadsinspektörer och kommunens handikappkonsulent. I några fall var också kommunens bostadsbolag, trafikkontor, miljöförvaltning och kommunledning representerade.

I maj 2012 genomfördes ett dialogseminarium som i första hand tog upp hur tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning kan inkluderas i översiktsplanen och kommunens roll när det gäller att få enkelt avhjälpna hinder undanröjda. Erfarenheter från kommunbesöken låg till grund för ämnesvalet. I seminariet deltog 34 personer i huvudsak från länets kommuner därutöver deltog bland annat representanter från Boverket och Handisam.

Kommunbesöken och seminariet har utgjort en del av Länsstyrelsens tillsyn enligt plan och bygglagen.

Tillgänglighet i översiktsplaner:

Hur tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning bör/kan inkluderas i kommunernas översiktsplaner är i dagsläget oklart. Det finns inget stöd, ingen praxis eller rekommendationer om hur det kan göras. Många av kommunerna har vid våra samtal ställt sig positiva men inte sett något självklart sätt att genomföra det och efterlyst förslag på förhållningssätt. Mot denna bakgrund är det positivt att Boverket nu arbetar med frågan i ett regeringsuppdrag som syftar till att funktionshindersperspektivet ska avspeglas tydligt i den fysiska planeringen vid utgången av 2016.

Det är, enligt Länsstyrelsens uppfattning, viktigt att frågan hanteras på en strategisk nivå i översiktsplanen. Kommunens intentioner och strategier kan utvecklas i andra styrdokument som kan vara kopplade till översiktsplanen.

Nämnas kan att det förekommit att kommunrepresentanter ställt sig avvisande till tanken att ta in tillgänglighet i översiktsplanen med motiveringen att frågan inte hör hemma där eftersom det är ett strategiskt dokument.

Vid några av kommunbesöken har det framskyttat att tjänstemännens engagemang och kunskaper inte alltid fått önskat genomslag på grund av oro på den politiska nivån för höga kostnader.

Inför kommunbesöken har kommunens översiktsplan studerats med avseende på hur frågan om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning har hanterats. Generellt kan sägas att frågan i de flesta planer endast nämns på något eller några få ställen. Det är relativt vanligt att planen i ett inledande avsnitt innehåller en skrivning

om att tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning är en viktig fråga. I några planer nämns också Nationell handlingsplan för äldre och handikappolitiken bland sådant som utgjort underlag för planerna. Detta avspeglar sig inte, möjligen med något undantag, i planens övriga avsnitt.

Exempel:

En kommun skriver ”Tillgänglighet står i fokus för översiktsplanen. Det gäller tillgänglighet till service, kommunikationer, stadskultur, arbetsplatser och rekreation. Men det gäller även tillgänglighet till områden och byggnader för människor med funktionshinder.” I resten av planen återkommer tillgänglighet på flera ställen men sällan eller aldrig i betydelsen tillgänglig för personer med funktionsnedsättning.

Tillgänglighet i detaljplaner och bygglov:

När det gäller arbetet med detaljplaner uppger alla besökta kommuner, utom en, att det är en självklarhet att tillgänglighet för personer med funktionshinder beaktas i planen. Anledningen är att det är tydligt i lag, förordning och föreskrifter vad som gäller och man har ambitionen att se till att det efterlevs. Några kommuner lyfte att det kan vara problem att klara största tillåtna lutning på vägar i kuperade områden.

Kommunerna var genomgående mycket positiva till förändringarna i plan och bygglagen som innebär att tillgängligheten ska granskas redan i samband med bygglovet. Det har inneburit att det är lättare att få byggherren att åtgärda brister eftersom det då inte är förknippat med omfattande omprojekteringar och därmed stora kostnader.

Många kommuner uppgav att man redan före nya plan och bygglagen granskade tillgängligheten i samband med bygglov. I dessa kommuner finns följaktligen sedan tidigare kompetens hos tjänstemännen på byggnadsnämnden för denna typ av granskning. På övriga kommuner uppgav ungefär hälften att man har egen kompetens och hälften att man begär in tillgänglighetsintyg redan i detta skede. Vid stora projekt tar de flesta kommuner hjälp av konsulter för granskning av tillgängligheten.

Av det som redovisats vid kommunbesöken framgår att det i första hand är i bygglov- och detaljplanprocesserna som kommunerna bevakar frågan om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Det är enligt Länsstyrelsens uppfattning positivt eftersom det i dessa processer ska säkerställas att bestämmelserna om tillgänglighet får genomslag.

Tillgänglighet vid ombyggnad och renovering av befintligt bostadsbestånd:

En fråga som togs upp vid kommunbesöken var vid vilka åtgärder i befintliga bostäder kommunerna ställer krav på att brister i tillgängligheten ska åtgärdas, så kallade följdkrav. I samtliga kommuner blev svaret att det bedöms från fall till fall. Inte i någon kommun kunde man beskriva vid vilken ombyggnadsnivå man ställer krav på följdåtgärder.

Enkelt avhjälpna hinder:

Inventering av enkelt avhjälpna hinder i kommunens egna lokaler har genomförts i stort sett i alla besökta kommuner. De flesta har också genomfört eller i vart fall påbörjat åtgärder för att undanröja de hinder man hittat. När det gäller allmänna platser har det varit svårare att få en tydlig bild av läget eftersom ansvaret för detta i flera fall legat på en förvaltning som inte varit representerad vid mötet.

Ingen av de besökta kommunerna har genomfört någon aktiv tillsyn av enkelt avhjälpna hinder i publika lokaler som ägs av andra än kommunen. Endast om det

kommit in anmälningar, vilket inte skett i någon större omfattning, har kommunen agerat. I de fall fastighetsägaren har uppmärksammats på att hinder borde undanröjas har det skett utan att det blivit nödvändigt för kommunen att göra ett föreläggande. Endast i ett fall har ett föreläggande överklagats till Länsstyrelsen.

Kommunernas intresse av GIS-lösningen:

Vid kommunbesöken har den modell för tillgänglighetsanalyser med hjälp av geografiska informationssystem, som tagits fram av Länsstyrelsen i Uppsala, presenterats och kommunens behov av och intresse av ett sådant system efterfrågats. Det vanliga har då varit att kommunen bitt att få diskutera frågan vidare och återkomma med synpunkter. Endast undantagsvis har intresset varit så stort att man återkommit.

De flesta kommuner har GIS-baserade verktyg för olika ändamål dock inget för just tillgänglighetsanalyser. En förutsättning för att kommunerna ska vara intresserade är att ett nytt GIS-verktyg fungerar tillsammans med redan befintliga. En annan avgörande fråga är kostnaden.

De så kallade Södertörnskommunerna var under tiden för besöken i färd med att gemensamt upphandla ett nytt GIS-system. Det skulle inte hålla någon modul särskilt för tillgänglighetsanalyser men bedömningen var att det vid behov borde gå att komplettera med en sådan.

Sammantaget är Länsstyrelsens bedömning att intresset för ett GIS-baserat verktyg för tillgänglighetsanalyser är svagt.

Slutsatser:

Det återstår mycket arbete för att lagstiftningen som syftar till att den fysiska miljön ska vara utformad så att människor med funktionsnedsättning i ökad utsträckning ska kunna leva ett självständigt och aktivt liv ska få genomslag. Kommunerna behöver fortsatt uppmärksammas på sin roll och sina skyldigheter för att frågan inte ska överskuggas av andra frågor. Det finns också behov av att uppmärksamma kommunerna på att ett samhälle som är tillgängligt underlättar för alla, inte bara för personer med funktionsnedsättning. Dessutom behöver ett samtal föras kring hur de initiala kostnaderna för olika tillgänglighetsskapande åtgärder kan innebära besparingar på lite sikt.

Resultat:

Under kommunbesöken har samtalet i flera fall resulterat i att kommunen vid sittande bord kommit fram till att nya rutiner ska införas för att säkerställa att tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning fortsättningsvis beaktas bättre under arbetet med den fysiska planeringen. Av reaktionerna vid kommunbesöken och det stora deltagandet och samtalet under dialogseminariet drar vi också slutsatsen att kommunens arbete med enkelt avhjälpta hinder kommer att förbättras. Det är i dagsläget för tidigt att se vad arbetet med uppdraget därutöver resulterat i.

Den uppmärksamhet uppdraget riktat på att tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning bör vara inkluderat i översiktsplanen har resulterat i att Länsstyrelsen numera uppmärksammar frågan i sina samrådsyttranden över förslag till nya översiktsplaner.

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Sammanfattning av år 2011:

Västerbottens län har 15 kommuner med varierande förutsättningar alltifrån den starka tillväxtkommunen Umeå till många ytstora men invånarglesa kommuner i inlandet. Av befolkningsstatistiken för 2010 framgår att tre av länets kommuner har invånarantal som understiger 3000, sex kommuner har mindre än 5000 invånare.

I Umeå konstateras att bygglovavdelningen är underbemannad med hänsyn till de arbetsuppgifter som föreligger.

De ytstora men invånarglesa kommunerna har av förklarliga skäl små resurser för den fysiska planeringen.

Genomförda åtgärder:

Att med dessa förutsättningar avsätta resurser för att hantera GIS-system för tillgänglighetsanalyser ute i kommunerna har av begripliga skäl varit svårt. Särskilt som kommunerna i länet är ytstora med långa och tidsödande resor för att inventera och följa upp insatser inom tillgänglighetsområdet. Möjligen har uppdragen när det gäller tillgänglighetsfrågorna skjutit över målet med hänsyn till hur de praktiska förutsättningarna ser ut såväl i kommuner som på länsstyrelserna. Utan resurstillskott är möjligheterna att nå påtagliga resultat begränsade.

Länsstyrelsen Västerbotten har inte på egen hand kunnat färdigställa ett GIS-verktyg som underlag för kommunernas tillgänglighetsanalyser. Med uppdragen i regleringsbrevet som grund har överförandet av den framtagna modellen till ett operativt verktyg i GIS-miljö varit förenad med svårigheter. Länsstyrelsens erfarenheter i kontakterna med kommunerna är dessutom att reella förutsättningar för genomförande av det relativt omfattande inventerings- och analysarbete som krävs för att utnyttja GIS-verktyg saknas i merparten av kommunerna.

Lycksele kommun har dock tillsammans med Kalix kommun i Norrbotten drivit ett projekt – En digital guide som visar tillgänglighet – som redovisades på Boverkets och länsstyrelsernas seminarium om Enkelt avhjälpta hinder oktober 2009. Arbetet resulterar i en tillgänglighetsguide som väntas vara färdigställd inom kort. Se vidare <http://www.lycksele.se/templates/Page.aspx?id=21621>

Länsstyrelserna har i samverkan med SKL under innevarande år genomfört en enkätundersökning om behandlingen av tillgänglighetsfrågor i landets kommuner. I Västerbotten besvarades enkäten av 11 av de 15 kommunerna. Resultatet kan väl sägas vara väntat: länets kommuner ligger i vissa avseenden ungefär lika med andra kommuner undantagandes de insatser som kräver större resurser.

Frågan om tillgänglighet behandlas även i de årliga bostadsenkäterna som genomförs av Länsstyrelsen i samverkan med Boverket. Bl a redovisas de särskilda insatser som genomförts för att tillgodose behoven av bostadsanpassning. Vid de genomgångar länsstyrelsen har haft kring enkäterna har tillgänglighetsfrågorna diskuterats i ett bredare perspektiv.

Länsstyrelsen har i särskild skrivelse informerat kontaktpersoner inom fysisk planering i länets kommuner om tillgänglighetsfrågornas reglering i plan- och bygglagstiftningen och den webbaserade kompetensinsatsen för tillgänglighetsfrågor som genomförts i PBL-kommitténs regi.

I de kommunbesök som sakområdet genomför informerar länsstyrelsen om hantering av tillgänglighetsfrågorna och aktuella frågor kan tas upp för diskussion. Vidare uppmärksammas kommunernas tillgänglighetsarbete i samråden kring översiktsplaner och detaljplaner.

Fortsatt arbete:

Länsstyrelsen Västerbotten avser under kommande verksamhetsår att fortsätta behandla tillgänglighetsfrågorna i kontakterna med kommunerna och vidareutveckla information på Länsstyrelsens hemsida. Den fysiska miljöns tillgänglighet är också på agendan i de samrådsärenden kring översiktsplaner och detaljplaner som bereds i det dagliga arbetet på sakområdet. Länsstyrelsen följer även upp Boverkets arbete rörande insatser inom tillgänglighetsområdet.

Nulägesanalys 2012:

I Västerbottens län finns 15 kommuner med varierande förutsättningar att bedriva samhällsplanering. Det finns en tillväxtstark kommun, Umeå med ca. 116 500 invånare men också många kommuner i inlandet med få innevånare på stor yta och med fortsatt minskning av antalet invånare. Lycksele och Skellefteå är länets två andra städer med ca 12000 resp. ca 71600 invånare. Bjurholm, Sorsele och Dorotea har mindre än 3000 invånare, Åsele Malå, Norsjö och Vindeln mindre än 5 500 invånare. Storum, Robertsfors, Vilhelmina, Nordmaling och Vännäs, mellan 6 000 och 8 000 invånare.

Befolkningsstorleken återspeglas i kommunernas resurser och organisation för samhällsplanering. Förutom kring Umeå med kranskommuner samt i Skellefteå så byggs det inte så många nya bostäder för permanent boende. Andelen äldre i befolkningen ökar dock varför tillgänglighetsfrågan är en angelägen fråga. I fjällkommunerna dominerar den förhållandevis starka utvecklingen av fritidsbebyggelse helt.

De mindre kommunerna har oftast endast en handläggare som arbetar med alla samhällsplaneringsfrågor från bostadsanpassningsbidrag till översiktsplaner. Översiktsplaner och detaljplaner görs därför i de flesta fall på konsultbasis. Kommuner med mer än 6000 innevånare har oftast ytterligare en kanske två handläggare, vilket kan ge en viss uppdelning av arbetsuppgifterna.

I Skellefteå och Umeå finns en uppdelning i organisationen mellan detaljplanering och bygglov

Ovan givna förutsättningar återspeglar sig i hur man arbetar med tillgänglighetsfrågorna.

Vi har tagit upp frågor kring tillgänglighet vid kommunbesök, men då vi inte träffar alla kommuner årligen har vi även kompletterat med en enkel rundringning med öppna frågor.

OBS! I vår redovisning har vi koncentrerat på förhållandena i kommuner med mindre än 10.000 invånare, då dessa inte ofta framträder så tydligt i olika utredningar.

Huruvida våra kommuner inkluderat tillgänglighet i översiktsplaner, detaljplaner och i rutiner vid byggsamråd, gällande ombyggnad och renovering av bostadsbestånden ?

Översiktsplaner:

Tillgänglighet är ett tvärsektoriellt mål som finns med i översiktsplaner endast när speciella förhållanden är aktuella.

Oftast har rubriken tillgänglighet en annan innebörd i översiktsplanen än funktionsnedsättning t.ex. tillgänglighet till stränder, grönområden, parkeringsplatser mm. Lagstiftningen kring handikapptillgängligheten är förhållandevis stark, varför det inte heller har ansetts nödvändigt med särskilda rekommendationer i översiktsplanen.

Däremot skulle översiktsplanen kunna analysera tillgängligheten och redovisa en tillgänglighetsstrategi för kommunen. Eller bara enkelt redovisa hur viktig frågan är för kommunen och hur man arbetar med den. Särskild i fördjupningar över tätorter och befinthliga stadsdelar borde frågan vara intressant att ta med.

Nu har endast få fördjupningar antagits under 2000-talet, varför urvalet är litet. Vi kan inte påminna oss om någon kommun som haft med ”funktionshinderstillgänglighet” som en viktig strategisk fråga eller som gjort något särskilt planeringsunderlag eller någon analys av denna. Däremot kan den finnas nämnd mer eller mindre i förbigående. Ex från översiktsplan för Skellefteådalen gällande grönstrukturen: ”Tillgängligheten för funktionshindrade är viktig och måste beaktas vid utformning och skötsel. Nya gång-och cykelvägar är avgörande för grönstrukturens tillgänglighet. Det rekommenderas starkt att cykelvägnätet inventeras och analyseras utifrån grönstrukturens tillgänglighet.”

Detaljplaner:

När det gäller detaljplaner så tas tillgängligheten sällan upp i plandokumentet. Av intervjun framkom dock att man kontrollerar om höjdskillnaden mellan entré och parkering är rimlig för att klara tillgänglighetskraven. Då man inte behöver ange höjdsättning, görs det bara översiktligt. En kommun angav att man aktar sig för att på t.ex. parkmark lägga ut gångvägar, vilka sen kan innebära stora kostnader att bygga tillgänglighetsanpassade.

Man kan säga att kommunen gör en tyst kontroll för att inte senare hamna i knipa och belastas med kostnader. Naturligtvis ses frågan som viktigare när användningen gäller allmänt ändamål än villabebyggelse.

Vid fritidshusbebyggelse i brant terräng, vilket är vanliga detaljplaner i fjällen, kontrolleras tillgängligheten för brand- och sopfordon. Tillgänglighetsreglerna för placering av kök, badrum mm på samma våningsplan kan vålla bekymmer i bygglovskedet om det inte uppmärksammas i planskedet för byggnader med fler än två lägenheter i suterräng.

I detaljplan får inte regleras om bebyggelsen ska användas permanent eller till fritid. Även om det anges i detaljplanens syfte, så kan det ändras. I fjällen från permanent till fritids och vid de större städerna från fritids till permanent. Någon uttryckte därför att reglerna borde vara desamma.

Det finns exempel i länet på att kommun i plan fastlagt en lutning på gångväg i text (max lutning 1:20 inom parkmark), som sedan på grund av terrängen inte är möjlig att åstadkomma. Det gäller ju också att inte dubbelreglera d.v.s. ange lutningar i detaljplan då det finns motsvarande bestämmelser i BBR AML mm.

Bygglov:

Angående inventering av rutiner vid byggsamråd gällande ombyggnad och renovering av bostadsbestånden har vi ställt öppna frågor till kommunerna: Hur arbetar ni med tillgänglighet i bygglov och tillsyn/kontroll?

Samtliga kommuner anger (ofta även på sin webbplats) att tillgänglighet numera tas upp redan vid bygglovet. Då kräver man ritningar som redovisar t.ex.

rumsanvändning, mått på toaletter, dörrar osv. ”Vi kräver dock inte arkitektritade ritningar som i Umeå, varför det kan vara svårt att tyda dem ibland. Men för att godkännas måste tillgängligheten åtminstone anges i text” uttryckte sig någon i en inlandskommun.

De flesta byggloven för permanent bebyggelse rör tillbyggnader och mindre ombyggnader. Kommunerna anger att man ser till att lagkraven uppfylls så långt det går. Sämre är det med markplaneringsritningar, krav i utemiljö och tillgänglighet från p-plats.

På frågan om ”rutiner” var det svårare att få klara besked. Detta då ”rutiner” uppfattas som strängt fastlagt schema, vilket inte utarbetas för enskilda ärenden. Däremot nämnde någon ”komihåg lista”.

Därmed inte sagt att man tar lätt på tillgänglighetsfrågan. I dessa befolkningssvaga kommuner där det inte byggs så mycket gäller det att få pengarna att räcka långt och undvika misstag. Därför måste man se helheten i arbetet med tillgänglighet, utnyttja alla möjligheter, se långsiktigt och smart. Och undvika framtida kostnader. Här är det samma person, som handlägger bostadsanpassningsbidragen som bygglov och inspektion, vilket underlättar helhetssynen och långsiktigheten.

Ser man inte till att lagstadgad tillgänglighet blir uppfylld vid ny-, om- och tillbyggnad så får kommunen en kostnad längre fram i form av bostadsanpassningskrav. En kommun uttryckte sig så här ”det gäller att undvika framtida hissinstallationer, då en enda sådan slukar budgeten för flera års bostadsanpassningsbidrag”. Någon handläggare sa att man krävde viss tillgänglighetsanpassning även av fritidshus medan andra menade att man påtalade vikten av tillgänglighetsanpassning även för fritidshus för t.ex. dörrbredder, anpassning av badrum mm med motivet att även när den sökande kan råka ut för olycka och helt säkert blir äldre och vill väl också då kunna utnyttja fritidshuset. De flesta lyssnade och gjorde som man sa med dessa argument.

Åtminstone några av dessa kommuner har med tillgänglighet som en standardpunkt i kontrollplanen. Någon menade att man även noterade tillgängligheten vid byggplatsbesök. De senare var dock ett undantag, då många mumlade något om att det var så och så med att hinna med någon egentlig tillsyn.

När det gäller enkelt avhjälpta hinder så hade de flesta kommunerna inventerat hindren, åtminstone när det gäller kommunens och det kommunala bostadsbolagets fastigheter. Man arbetar dock inte aktivt med frågan i någon större utsträckning och uppmanat fastighetsägare att vidta åtgärder. (endast genom informationsblad och dylikt). Då man oftast känner till förhållandena väl i samhällena passar man på när något är på gång.

Någon kommun påstod att man hade bara en offentlig byggnad med dålig tillgänglighet och det var polisen, eventuellt skulle man flytta på den verksamheten. Samma kommun hade fått bostadsbrist igen och återöppnat tre kallställda 2- vånings hyreshus efter att de försetts med hiss (loftgångshus) för att äldre skulle kunna flytta in. I nybyggda handikappanpassade bostäder blir annars hyreskostnaden alldeles för hög för den enskilde äldre medborgaren jämfört med fortsatt villaboende. Detta gör att kommunens kostnader för bostadsanpassning riskerar att bli allt större.

De flesta handläggarna menade att man var sämre på att kontrollera utemiljön förutom entréerna. Minst sex månader av året påverkas ju också tillgängligheten och framkomligheten av snö och isförhållanden. Exempelvis kan det vara svårt att själv framföra rullstol i snömodd eller på gator grusade med grovt singel. Utedörren vill man heller inte ha alldeles mot markplanet på grund av snön.

Andra handikapp än rörelsehandikapp behandlas styvmoderligt i kommunerna. Taktilplattor mm alldeles för dyra i förhållande till enstaka nyttjare.

Sammanfattningsvis är tillgänglighet inom de befolkningssvaga kommunerna d.v.s. merparten av länets kommuner, en viktig fråga, även om ärendemängden när det gäller bygglov och ombyggnader är liten. Man är nödd och tvungen att se till att lagstiftningen följs när tillfälle ges för att slippa framtida kommunala kostnader, då man har ytterst begränsade budgetar. Samma handläggare för bostadsanpassning och bygglov underlättar. Många kommuner budgeterar medel till enkla avhjälptra hinder men de utnyttjats inte alltid. Även om ambitionen är hög vid bygglovet så är det svårt att hinna med någon uppföljning av hur det verkligen blev.

Huruvida de har /använder tillgänglighetsguider, webbaserade eller foldrar, gis - verktyg mm?

Länsstyrelsen har bl. a. genomskött internet efter tillgänglighetsguider, foldrar mm. men endast funnit en fungerande (Lycksele). Dess innehåll var dock begränsat. De flesta kommunerna hade använt EAH- spindeln vid inventeringen av enkla avhjälptra hinder.

Det är inte troligt att någon kommun använder GIS – verktyg.

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Återrapportering av uppdraget

Länsstyrelsen i Östergötlands län har valt att hantera frågorna i regeringsuppdraget genom att kartlägga vad som har gjorts i länet sedan starten 2010 fram tills idag.

1. *Stödja kommunerna att ta med tillgänglighet för äldre och personer med funktionsnedsättningar i arbetet med översikts- och detaljplaner.*

Under uppdragets gång har Länsstyrelsen i Östergötlands län informerat och stöttat kommunerna att ta med tillgänglighet genom att uppmärksamma frågan tidigt i arbetet med översikts- och detaljplaner. Frågan har också uppmärksammats i samband med deltagande i SKLs enkät om enkelt avhjälpna hinder och tillgänglighet 2010. Under 2011 genomförde Länsstyrelsen kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för införandet av nya PBL, där bland annat lagstiftningens ökade ambition för tillgänglighetsfrågor i planeringen uppmärksammades. Under året 2012 har länsstyrelsen i Östergötlands län deltagit i nätverksbildande aktiviteter för kunskapsuppbyggnad kring hur tillgänglighetsfrågan tas omhand i samhällsbyggandet tillsammans med bland annat SKL, Handisam och Göteborgs stad. Länsstyrelsen i Östergötlands län har även varit delaktiga i en workshop hos SKL inför framtagandet av en ny handbok om tillgänglighet.

För att långsiktigt stötta Östergötlands kommuner i arbetet med tillgänglighet i detaljplaner har länsstyrelsen påbörjat arbete tillsammans med planarkitekter och tillgänglighetsansvariga i Linköpings och Norrköpings kommuner, för att ta fram en checklista över tillgänglighet i detaljplaner. Arbetet sker i samråd med Handikappföreningarna i Östergötland.

2. *Uppmärksamma kommunens rutiner för att efterleva tekniska egenskapskrav gällande tillgänglighet vid ombyggnad och renovering av befintligt bostadsbestånd.*

Länsstyrelsen tog även fram en rapport om Byggnadsväsendet i Östergötland, en kartläggning av den kommunala byggtillsynen som baserades på information och statistik från 2009 och 2010 om kommunernas tillämpning av PBL där tillgänglighet vid ombyggnationer och renovering av befintliga bostadsbestånd är en naturlig del.

SKLs enkät som gjordes 2010, parallellt med Länsstyrelsens kartläggning, har även bidragit till att uppmärksamma kommunernas rutiner för att efterleva tekniska egenskapskrav gällande tillgänglighet vid ombyggnad och renovering av befintligt bostadsbestånd.

Under 2011 genomfördes också ett särskilt seminarium för länets kommuner i anslutning till det webbseminarium som sändes av kommittén "Ny PBL på rätt sätt" kring tillgänglighetsfrågor i bygglovshanteringen. Seminariet möjliggjorde en fördjupad diskussion om kommunens rutiner för att efterleva de tekniska egenskapskraven gällande tillgänglighet.

3. *Uppmärksamma kommunens rutiner för hur enkelt avhjälpna hinder åtgärdas.*

Länsstyrelsen i Östergötlands län har uppmärksammat kommunens rutiner för hur enkelt avhjälpna hinder åtgärdas genom rapporten om Byggnadsväsendet i Östergötland samt genom delaktighet i SKL:s enkät under 2010. Länsstyrelsen i Östergötlands län har under året 2012, som en uppföljning av tidigare genomförda insatser, utfört telefonintervjuer med länets 13 kommuner för att se hur arbetet kring enkelt avhjälpna hinder har utvecklats, vilka verktyg som används i planeringen av ökad tillgänglighet, samt försökt ta reda på vad kommunerna behöver för att ytterligare komma framåt i frågan. I telefonintervjuerna framkom att det är ett väldigt ojämnt resultat i hela länet. De större kommunerna anser sig nästan vara klara med inventering och undanröjning av enkelt avhjälpna hinder medan det finns mycket kvar att både inventera och åtgärda i de mindre kommunerna.

4. *I samråd med kommunerna på lämpligt sätt utveckla möjligheten att göra tillgänglighetsanalyser med stöd av geografiska informationssystem (GIS) med utgångspunkt från den modell som beskrivits av Länsstyrelsen i Uppsala län.*

Under en PBL utbildning år 2011 om tillgänglighetsfrågor i bygghanteringen diskuterades även frågan om tillgänglighetsdatabaser och annat teknikstöd. Länsstyrelsen har vidare kontinuerligt under 2012 fört en dialog med SKL och andra samt tagit del av den dokumentation som lämnats av övriga län kring tillgänglighetsverktyg.

Under 2012 har Länsstyrelsen i Östergötlands län gjort en samlad analys av förutsättningarna för GIS-stöd enligt Uppsalas modell med utgångspunkt från de övriga länsstyrelsernas samt våra egna iakttagelser kring behoven av GIS-stöd i tillgänglighetsarbetet. Detta redovisas i en särskild rapport.

Nuläget för tillgänglighetsarbete i Östergötland

För att se över hur kommunerna ligger till med undanröjningen av enkelt avhjälpna hinder har länsstyrelsen utfört telefonintervjuer med länets 13 kommuner. Frågorna blev delvis besvarade av bygglovskontoret och delvis plan- eller samhällsbyggnadskontoret. Frågorna var följande:

1. *Regeringen har satt 2016 som ett år då alla enkelt avhjälpna hinder i offentliga miljöer ska vara undanröjda. Hur långt har ni kommit i er kommun och hur arbetar ni med undanröjningen av enkelt avhjälpna hinder?*

Svar: Resultatet var mycket varierande. Ungefär hälften av kommunerna ansåg sig vara nöjda med sitt arbete hittills kring undanröjningen av enkelt avhjälpna hinder. Flera kommuner har områden som fortfarande inte är inventerade och åtgärderna som kan komma att krävas är fortfarande till viss del okända.

2. *Finns det någon som ansvarar för det samlade tillgänglighetsarbetet inom kommunen – har ni fått någon speciell utbildning eller inlevelseövning?*

Svar: De större kommunerna i länet har i allmänhet åtminstone en person som har ett övergripande ansvar för att bevaka samt samordna arbetet kring tillgänglighet och undanröjningen av enkelt avhjälpna hinder i kommunen. I övriga kommuner fördelas ansvaret mellan byggnadsinspektörer, bygglovchefer samt planchefer, främst på grund av ekonomiska begränsningar. Länsstyrelsen bedömer att en tillgänglighetssamordnare

har en väsentlig betydelse för kommunens tillgänglighetsarbete eftersom det då är mindre risk att ansvaret blir splittrat och försvinner bland andra åtaganden. Denna bild bekräftas också av kommunernas svar.

Enbart två av tretton kommuner har erbjudit utbildning eller inlevelseövning för de anställda som arbetar med tillgänglighetsfrågor. Inlevelseövning kan vara ett mycket användbart verktyg för att enklare kunna förstå och sätta sig in i de olika svårigheterna som uppstår i olika situationer i samhället, beroende på personens funktionshinder. Det som är svårt eller omöjligt för en person är troligtvis inte en svårighet för en person med ett annat funktionshinder. Med hjälp av inlevelseövning kan de personer som styr och bidrar till samhällets utformning förstå innebörden av att tillgodose flera olika funktionshinder. En kommun i Östergötlands län har valt att utbilda kommunpolitikerna genom en inlevelseövning. Detta var mycket effektivt och gav ett positivt resultat då kommunen valde att lägga mer fokus på tillgängligheten och framkomligheten i det fortsatta arbetet.

3. Vet du om er kommun har någon tillgänglighetspolicy eller plan med mål och riktlinjer för ökad tillgänglighet?

Svar: Cirka hälften av kommunerna i länet har valt att ta fram ett vägledande dokument om tillgänglighet. Resterande kommuner har funderingar på att ta fram någon form av dokument eller riktlinjer men uttryckte en saknad av finansiellt stöd och underlag.

4. Känner ni att det behövs något mer allmänt underlag av länsstyrelsen för att komma framåt med den här frågan?

Svar: Trots varierande svar från telefonintervjuerna så uttryckte de flesta kommunerna att de var nöjda med sitt tillgänglighetsarbete. Endast två av tretton kommuner kände att de saknade stöd från länsstyrelsen. Det stöd som de ansåg sig behöva handlade framför allt om budget och finansiella behov men också om arbetsmetoder och kunskap. Kring frågan om utbildning och inlevelseövning väcktes dock kommentarer om att detta kanske var något som länsstyrelsen kunde bistå med.

Fortsatt tillgänglighetsarbete i länet

Svaren från telefonintervjuerna har resulterat i att länsstyrelsen i Östergötlands län under hösten 2012 tillsammans med Linköpings och Norrköpings kommun samt handikappförbunden i Östergötland, har påbörjat arbete med att ta fram en checklista för tillgänglighet i detaljplaner då vi anser att det finns ett behov av denna typ av underlag för att lättare kunna arbeta med frågan. Vi har medvetet valt att hantera tillgänglighetsfrågan i detaljplaner då dessa är mer inriktade på konkret byggande till skillnad från översiktplaner som är mer strategiska dokument som beskriver en framtidsvision för kommunen. Dock är tillgängligheten lika viktig i översiktplaneprocessen, men behovet av detaljerade tillgänglighetsåtgärder kan vara svårare att förutspå.

Checklistan över tillgänglighet i detaljplaner har ett utbildningssyfte och kommer bidra till att både mer och mindre erfarna planarkitekter har möjlighet att enklare kunna granska planhandlingarna utifrån ett tillgänglighetsperspektiv med stöd av den nya lagstiftningen. Förhoppningen är att detta kommer underlätta tillgänglighetsarbetet både för planarkitekterna men även externa konsulter vars tjänster kommunen köper in, samt för länsstyrelsen som i sin tur följer upp hur kommunerna hanterar planerna utifrån ett tillgänglighetsperspektiv.

Delrapport om tillgänglighetsverktyget – utvärdering av GIS-modellen från Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen i Östergötlands län har under våren 2012, i enlighet med uppdrag 44 från regleringsbrevet 2010, utvärderat Uppsalas modell av tillgänglighetsverktyget. Vi har även valt att undersöka förekomsten av alternativa, användarvänliga och effektiva tillgänglighetsverktyg som används av olika kommuner i landet.

Tillgänglighetsverktyget är en modell framtagen av Länsstyrelsen i Uppsala län för att med hjälp av GIS-teknik göra arbetet kring enkelt avhjälpta hinder tydligare och mer effektivt. Syftet med tillgänglighetsverktyget är att det ska vara ett stöd för planerings- och tillsynsarbetet och även ge övergripande information om tillgängligheten och användbarheten i kommunen för personer med funktionsnedsättning. Verktöget ska vara en sammanställning av information från genomförda inventeringar, vilka åtgärder som har genomförts samt ge en bild av hur många kvarvarande hinder som behöver åtgärdas för att förbättra tillgängligheten och användbarheten av offentliga miljöer. Verktöget ska även kunna användas som underlag vid uppföljning av tillgänglighetsåtgärder i fastigheter och allmänna platser samt vid planering av bebyggelse och kollektivtrafik mm.

Vidare ska Uppsalas modell kunna användas som ett åskådliggörande verktyg för personer med funktionsnedsättning för att kunna förflytta sig på bästa sätt och nå stadens service och aktiviteter.

Tillgänglighetsverktyget omfattar:

- Gatumiljöer med kontrastmarkeringar, gång- och cykelvägar, torg m.m.
- Parkmiljöer, parkvägar och gångar.
- Kollektivtrafik med hållplatser, ledstråk och kontrastmarkeringar.
- Allmänna lokaler.
- Naturreservat, fornminnesområdet och övriga sevärdheter och turistområden.
- Primära stråk mellan viktiga start- och målpunkter.
- Webbapplikation för funktionshindrade för att på bästa sätt förflytta sig i offentlig miljö.
- Verktöget för utförare av åtgärder med ett strukturerat underlag över åtgärder.
- Trygghetsåtgärder vid exempelvis gång- och cykeltunnlar.

Erfarenheter och iakttagelser kring tillgänglighetsverktyget

Länsstyrelsen i Östergötlands län har tagit del av Länsstyrelserna i Dalarnas, Stockholms, Gävleborgs, Jönköpings och Västerbottens läns delrapporter inför slutrapporteringen av Uppdrag 44 från regleringsbrevet 2010. Länsstyrelserna har under uppdragets gång fört olika typer av dialoger med sina respektive kommuner för att kunna få en bild av hur kommunerna arbetar med tillgänglighetsfrågan i planeringsprocessen.

Länsstyrelsen i Dalarnas län har under kommunbesöken i samband med tillsyn inom byggområdet diskuterat de frågor som fanns med i SKLs enkät från 2010. Användningen av befintliga tillgänglighetsverktyg varierade mellan kommunerna. Elva av tolv kommuner har genomfört SKLs verktyg EAH-spindeln. De identifierade hindren har åtgärdats, alternativt kommer att åtgärdas innan 2015 års utgång. Åtta av tolv kommuner har avsatt en budget för att åtgärda det som ännu inte är gjort. De kommuner som gjort en fullständig inventering kring enkelt avhjälpta hinder anser att ett GIS-verktyg skulle underlätta det fortsatta arbetet. De kommuner som fortfarande är i inventeringsfasen ser hellre att fokus läggs på att stödja genomförandet av en

fullständig inventering av lokaler och utemiljöer innan de kan utvärdera behovet och lämpligheten av ett GIS-verktyg.

Länsstyrelsen i Stockholms län har besökt en stor del av länets kommuner för att uppmärksamma kommunernas arbete kring tillgänglighetsfrågorna. Kommunerna har i viss utsträckning upprättat spindeldiagram och tagit fram tillgänglighetsguider. Under kommunträffarna har de även informerat om Uppsala läns tillgänglighetsverktyg samt efterfrågat kommunens behov och intresse för att göra tillgänglighetsanalyser med hjälp av grafiska informationssystem. De flesta kommunerna har velat diskutera frågan vidare och återkomma med synpunkter. Endast undantagsvis har intresset varit så stort att man återkommit. De flesta kommuner har GIS-baserade verktyg för olika ändamål dock inget för just tillgänglighetsanalyser. Kostnaden är en avgörande fråga, samt att det nya GIS-verktyget måste kunna fungera tillsammans med redan befintliga verktyg. Sammantaget är Länsstyrelsens i Stockholms läns bedömning att intresset för ett generellt GIS-baserat verktyg för tillgänglighetsanalyser är svagt.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har samlat in uppgifter från kommunerna angående deras arbete kring tillgänglighetsfrågor i planarbetet samt utfört en workshop med flera kommuner beträffande användandet av GIS i tillgänglighetsarbetet. I enkätsvaren framkom det att endast en av åtta svarande kommuner använder sig av en tillgänglighetsguide. Ingen kommun använder sig av något GIS-verktyg.

I workshopen om användningen av GIS-verktyg diskuterades främst möjligheten att använda GIS för uppföljning och som ruttplanering för att skapa bättre förutsättningar för funktionsnedsatta att hitta tillgängliga vägar, lokaler, verksamheter eller andra funktioner. Annat som kom upp var att använda GIS för att markera inventerade objekt och få en översiktlig bild av tillgängliga stråk för alla funktionsnedsättningar samt vilka brister som finns i den byggda miljön. Användarvänlighet är viktigt, samt att enkelt kunna ajourhålla information om byggnader och offentliga plaster. Om systemet ska fungera måste kommunen arbeta aktivt med att ta ett uppdateringsansvar över verktyget.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har även haft hjälp av en examensarbetare för att bland annat undersöka vilken typ av analyser man kan göra med hjälp av GIS samt befintligt GIS material. En av slutsatserna är att det går att använda mycket av kommunens befintlig GIS information, även om det i nuläget troligtvis inte kallas tillgänglighetsmaterial. Examensarbetet tar även upp den stora frågan kring ajourhållning av ett GIS-verktyg i den här omfattningen. Regelbundna kommuninventeringar skulle kunna kopplas till tillgänglighetsdata för anläggningar och byggnader. Även med allmänhetens hjälp där man, i form av en mobil-applikation, kan mata in inventeringsdata som bidrar till att informationen uppdateras regelbundet. Erfarenheterna från dessa studier är att ny IT-teknik erbjuder goda möjligheter att vidareutveckla systemet.

Sammanfattningsvis anser Länsstyrelsen i Gävleborgs län att modellen från Uppsala län är en bra grund för att arbeta vidare med frågan och för att testa verktyget i praktiken. Det krävs dock att fler detaljer klargörs kring verktygets uppbyggnad, analysmöjligheter, rutiner för datainsamling samt för den tekniska driften av systemet. Länsstyrelsen i Gävleborgs län ser framför sig att ett pilotprojekt bör utvecklas med fokus på att utveckla och testa en modell. När modellen har provats kan den även utvecklas och formas för att passa landets kommuner. Samordnaren för pilotprojektet bör ha god koll på både GIS och tillgänglighetsfrågor. Kommunala aktörer samt medlemmar av tillgänglighetsnätverk och GIS-nätverk måste vara delaktiga i det fortsatta framtagandet av projektet.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har lyft frågan om ett GIS-verktyg för tillgänglighetsanalyser, liknande Uppsala läns tillgänglighetsverktyg, i sin dialog med länets kommuner. Intresset finns hos kommunerna och länsstyrelsen fick med sig ett antal frågor tillbaka kring syfte, innehåll, användare, samt vilken arbetsinsats som kommer att krävas av kommunerna.

Länsstyrelsen i Västerbottens län har sökt efter tillgänglighetsguider och foldrar men endast funnit att en kommun använder sig av en tillgänglighetsguide vars innehåll var begränsat. De flesta kommunerna i Västerbottens län har använt sig av EAH-spindeln vid inventeringar. Användandet av GIS-verktyg i tillgänglighetsanalyser är troligen inte särskilt utbrett idag. Detta är delvis på grund av att flera av länets kommuner är glesbefolkade och har helt andra geografiska förutsättningar än sydligare belägna kommuner.

De inkomna delrapporterna tyder på att kommunerna känner en viss osäkerhet kring arbetsfördelningen och den operativa nyttan vid användningen av ett generellt tillgänglighetsverktyg. Ytterligare analyser och en mer detaljerad vidareutveckling av systemet skulle behövas för en fullständig bedömning av vilka insatseras som krävs för att ekonomiskt motivera en nationell satsning på ett GIS-baserat tillgänglighetsverktyg av det slag som utvecklades av Uppsala län.

Länsstyrelsen i Östergötlands län bedömer att det finns vissa problem förknippade med att sjösätta ett GIS-baserat planeringsverktyg som ska vara användbart för hela landet. Detta på grund av att bland annat olika kommuner har så vitt skilda förutsättningar, både vad gäller tekniska förutsättningar och resurser i allmänhet. Samtidigt skulle ett nationellt antaget verktyg innebära tydliga fördelar för tillgänglighetsarbetet eftersom det kommer öka användbarheten och förhoppningsvis leda till ett gemensamt system och ett samhälle där alla enkelt avhjälpna hinder enklare kan lokaliseras, identifieras och åtgärdas. Med dagens ständigt förbättrade teknik ökar möjligheterna att med stöd av väl strukturerade databaser med information om tillgängligheten i den byggda miljön t ex skapa en mobil-applikation som täcker tillgängligheten för hela landet. Med ett sådant system skulle även allmänheten kunna hjälpa till att identifiera enkelt avhjälpna hinder. En mobil-applikation som stöds av ett GPS system skulle innebära att alla personer med funktionsnedsättningar enklare kommer kunna resa och ruttplanera utifrån sina mobiltelefoner. Länsstyrelsen i Östergötland bedömer dock att ett mycket stort arbete kvarstår innan ett sådant system kan lanseras med full täckning över hela landet.

Insatserna i Gävleborg har belyst vikten av att ha ett strukturerat arbetssätt med delaktighet av alla berörda aktörer för att de GIS-verktygen ska kunna användas och vidareutvecklas på ett ändamålsenligt sätt. En fråga som behöver inarbetas för att hitta sådana arbetssätt är bland annat att det tas fram lämpliga standarder för hur tillgänglighetsinformation ska bearbetas i en digital miljö.

Länsstyrelsen i Östergötland anser att det är värdefullt att vid sidan av det verktyg som framgår av uppdraget även utvärdera en del befintlig verktyg som används i arbetet med tillgänglighetsplanering för att se om det redan finns stödsystem som i praktiken klarar de behov som avsågs med Uppsalas modell.

Västra Götalands Tillgänglighetsdatabas m.fl.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har studerat ett antal system som används till stöd för kommunernas tillgänglighetsplanering och har här valt att redovisa den tillgänglighetsdatabas som är framtagen av Västra Götalandsregionen. Vad gäller syfte och funktion liknar systemet till viss del det tillgänglighetsverktyg som togs fram av Uppsala län. Databasen har varit i drift sedan 2005 och används idag av, förutom

regionen och kommunerna i Västra Götaland, även en hel del kommuner i övriga delar av landet.

Tillgänglighetsdatabasen (TD) har byggts upp med utgångspunkt från bland annat regeringens strategi för funktionshinderspolitiken 2011-2016 och har som fokus att erbjuda information till medborgare om tillgänglighet i olika offentliga miljöer. Upplägget för de tillgänglighetsinventeringar som bygger upp databasen utgår från gällande lagstiftning och byggregler om tillgänglighet samt de behov personer med funktions-nedsättningar har av information om tillgängligheten i olika miljöer. I arbetet används metodiken med så kallade EAH-spindlar som har utvecklats i samarbete med SKL och är väl förankrad bland kommuner samt berörda myndigheter och organisationer.

Syftet med tillgänglighetsdatabasen är att förbättra informationen kring tillgänglighet och förstärka användarnas roll i samhället. Den syftar också till att göra hinder mer synliga och motivera åtgärder samt följa upp och beskriva graden av tillgänglighet. Offentliga aktörer vill använda Tillgänglighetsdatabasens alla funktioner för att ge information och kunskapsunderlag till invånarna men också som ett stöd för planering och tillsyn av den byggda miljön. Flera kommuner i Sverige har valt att använda sig av Tillgänglighetsdatabasen som ett huvudverktyg för arbetet med enkelt avhjälpta hinder.

Tillgänglighetsdatabasen går ut på att fastighetsägare själva inventerar fastigheter utifrån dess tillgänglighet med stöd av en förbestämd metodik och sedan lägger in uppgifterna i databasen. Som användare kan man välja vilken information man vill få fram för varje offentlig miljö eller byggnad. Informationen presenteras utifrån fem olika förutsättningar, hörsel, syn, rörelse, allergier samt kognitiv funktionsnedsättning. Det finns flera fördelar med systemet även för en verksamhetsutövare. Ökad kunskap om de egna lokalernas tillgänglighet och vilka åtgärder som behövs vidtas men också stöd för information och marknadsföring av sina egna lokaler. Det finns även möjlighet för verksamhetsutövaren att genom tillgänglighetsdatabasen få ut en åtgärdslista som hjälp i arbetet för ökad tillgänglighet.

En uppdaterad och ännu mer utarbetad version två av Tillgänglighetsdatabasen håller på att lanseras under hösten 2012. TD:s totala utvecklingskostnaden inklusive drift, kan fram till idag uppskattas till ca 25 – 28 miljoner kronor, varav Arvsfonden och övriga finansörer har stått för ca 10 miljoner kronor. Kommersiella aktörer önskar utveckla version 2 av tillgänglighetsdatabasen och skapa olika applikationer i mobiler och läsplattor samt GIS-system. Målet med den nya versionen är att databasen ska kunna användas både nationellt och internationellt och att den ska klara att hantera EU:s tillgänglighetskrav. I den nya versionen GIS-positioneras också alla inventeringar, vilket gör Tillgänglighetsdatabasen till ett direkt användbart planeringsunderlag som kan ge kommunens planeringsansvariga en ingående bild av stadens och övriga kommundelars tillgänglighet och användbarhet i en geografisk dimension. Därmed kommer systemet att likna Uppsala läns tillgänglighetsverktyg till syfte och funktion.

Sammanfattande bedömning av tillgänglighetsverktygen

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att Uppsalas modell för utveckling av ett tillgänglighetsverktyg är en bra utgångspunkt för att visa på GIS-teknikens möjligheter att stödja en rationell informationshantering som stöd för kommunernas tillgänglighetsplanering och undanröjning av enkelt avhjälpta hinder. Det finns flera fördelar med att utveckla ett system som riktar sig till mer än en målgrupp vilket gör verktyget mer flexibelt och användbart. För att kunna uppnå ett operativt tillräckligt användbart tillgänglighetsverktyg krävs att systemet är användarvänligt och att

informationen är tillräckligt detaljerad för att motsvara olika användares behov. Detta innebär att datainsamlingen och den bearbetade informationen måste vara av en hög kvalitet. De praktiska förutsättningarna kring informationsinsamling och bearbetning av data måste utarbetas för att kunna bedöma hållbarheten av tillgänglighetsverktyget. Frågan om hur tillgänglighetsverktygets tekniska underhåll och förvaltning skulle behöva lösas har inte närmare belysts i det nu aktuella uppdraget.

Sammanfattningsvis bedömer Länsstyrelsen Östergötlands att det finns ett allmänt behov av ett ökat teknikstöd för kommunernas arbete med planeringen för ökad tillgänglighet men också för den fysiska planeringen i allmänhet. Behoven ser dock mycket olika ut runt om bland landets kommuner. Medan vissa kommuner har kommit långt i att lösa planeringsbehoven med stöd av bland annat GIS-teknik har andra fortfarande ett stort arbete kvar med att klara grundläggande inventering och faktainsamling kring tillgängligheten i den fysiska miljön. Att i dagsläget utveckla och avgränsa ett GIS-baserat nationellt tillgänglighetsverktyg från Länsstyrelsernas sida, med utgångspunkt från den modell som utvecklats av Uppsala län, låter sig därför inte göras med någon ekonomisk rimlighet. Enligt de erfarenheter som framkommit vid länsstyrelsernas kommundialoger finns inte heller en tillräcklig efterfrågan från kommunerna att ett sådant verktyg tas fram.

Länsstyrelsen konstaterar också att befintliga stödsystem som finns etablerade till stor del kan lösa de behov som åsyftades i Uppsalas modell. Ett exempel som beskrivits ovan är Tillgänglighetsdatabasen som utvecklats av Västra Götalandsregionen, vilken redan används av ett stort antal kommuner runt om i landet. Med den tekniska uppgradering som planeras för systemet nu under hösten 2012 bedöms Tillgänglighetsdatabasen kunna fylla flera av de behov som lyfts fram i Uppsalas modell.

Även andra större och mindre system för att tekniskt stödja kommunernas arbete finns tillgängliga på marknaden för de kommuner som är i behov av sådant teknikstöd.

Vad som i sammanhanget bör lyftas fram är, oavsett teknikvalet, är också vikten av att ha ett strukturerat arbetssätt med delaktighet av alla berörda aktörer. Detta är nödvändigt för att GIS-verktygen ska kunna användas och vidareutvecklas på ett ändamålsenligt sätt. I dessa delar anser Länsstyrelsen att det finns skäl att överväga fortsatta initiativ på övergripande nivå för att stödja och samordna framtida kommunala planeringsinsatser med hjälp av GIS och andra tekniska hjälpmedel. Att föreslå inriktning för sådana initiativ ligger dock utanför uppdraget med den nu aktuella utvärderingen.

Bilaga:



AKADEMIN FÖR TEKNIK OCH MILJÖ
Avdelningen för industriell utveckling, IT och samhällsbyggnad

Tillgänglighetsanalys i GIS-miljö för kommunala planerare

Ett arbetssätt för att identifiera enkelt avhjälpta hinder för äldre och funktionshindrade

Maria Enebjörk

2012

Examensarbete, kandidatnivå, 15 hp
Geomatik
Geomatikprogrammet

Handledare: Jenny Pettersson
Examinator: Jakob Nobuoka

Abstract

The urban environment is not accessible for people with impairments, and there are many barriers and obstacles that ought to be corrected. There are currently no good tools for urban planners to work with these obstacles and accessibility issues.

Geographical Information Systems (GIS) is a powerful tool for visualization and analysis, which can be used as an aid to make accessibility analysis. The purpose of this study is to suggest a method for urban planners to work with identifying obstacles and proposing future actions to fix them.

Data from Gävle municipality and Nykvarn municipality was used to make analysis of accessibility. The data from Gävle contained accessibility information in public buildings in the municipality, for example information whether the building has an elevator. The provided data from Nykvarn was collected during an inventory in year 2011. The inventory data contained very detailed information such as a bench's seat height and if there are armrests provided.

Analysis were carried out in ArcGIS 10 and resulted in a number of maps, both maps where areas with good accessibility are visible and maps showing areas where measures need to be done.

The described method is a suggestion of how urban planners can work with accessibility issues. There are potential for further developments.

There is no use of having data without using it, which is why a suggestion of connecting it to a layer which is kept up to date regularly, for example the layer containing buildings. By developing a web service or mobile application, the municipality would be able to get help from the local residents, including the disabled, to get more information about obstacles.

Keywords: GIS, planning, visualization, crowdsourcing

Sammanfattning

Stadsmiljön är i dagsläget inte anpassad för alla individer och innehåller många hinder, så kallade enkelt avhjälpta hinder (EAH) som enligt regeringsbeslut ska åtgärdas. Det saknas ett verktyg för kommunala planerare att arbeta med tillgänglighetsanpassning där hindren visas på ett tydligt sätt. Geografiska informationssystem (GIS) är ett kraftfullt verktyg för visualisering och analys. GIS kan användas för att göra så kallade tillgänglighetsanalyser. Syftet med examensarbetet är att föreslå ett arbetssätt som kommunala samhällsplanerare kan utgå ifrån i arbetet med att identifiera enkelt avhjälpta hinder (EAH) och tillgänglighetsanpassning.

För att göra analyser av tillgänglighet användes data från Gävle kommun och Nykvarns kommun. Gävle kommuns material innehöll tillgänglighetsdata från offentliga byggnader i kommunen såsom exempelvis information om en rullstolsburen självständigt kan komma in i byggnaden och om hiss finns i byggnaden. Nykvarns kommuns material bestod av data från en inventering gjord hösten 2011. Inventeringsdata innehöll detaljerad information om exempelvis lutningar i gångriktningen, information om bänkar såsom sitthöjd och om armstöd finns och hur många steg en trappa har och på vilken höjd eventuell ledstång sitter.

Analyserna gjordes i ArcGIS 10 och resulterade i ett antal kartor där såväl områden med bra tillgänglighet är synliga, som kritiska områden med många hinder markerade. Arbetssättet som beskrivs är ett förslag på hur kommunala samhällsplanerare kan arbeta med tillgänglighetsfrågor. Metoden har potential att utvecklas ytterligare.

Det finns ingen vinning med att ha EAH-data om informationen inte används, varför information om hinder bör kopplas ihop med ett informationslager som ajourhålls regelbundet, exempelvis byggnadslagret. Genom att utveckla en webbtjänst eller mobilapplikation skulle kommunen kunna ta hjälp av kommuninvånarna inklusive, de hindrade, för att skaffa mer information om hinder.

Nyckelord: GIS, samhällsplanering, enkelt avhjälpt hinder, tillgänglighetsanalys, visualisering, crowdsourcing

Förord

Detta examensarbete på C-nivå avslutar mina studier på Geomatikprogrammet på Högskolan i Gävle. Arbetet behandlar tillgänglighetsanalys för äldre och funktionshindrade i GIS-miljö och har utförts på uppdrag av Sweco Position i Gävle i samarbete med Länsstyrelsen Gävleborg.

Jag vill tacka min handledare Josef Rundström på Sweco, såväl som min handledare Jenny Pettersson på Högskolan i Gävle. Tack även till Johanna Runarson på Sweco och Daniel Andersson på Länsstyrelsen Gävleborg som varit nära involverade i arbetet. Tack alla övriga "Swecoiter" för trevliga fikaraster. Jag vill även tacka Gävle kommun och Nykvarns kommun för bidrag av data.

Slutligen vill jag rikta ett tack till övriga som inte nämns här med namn men som ändå har varit ett värdefullt stöd på något sätt.

Gävle, maj 2012

Maria Enebjörk

Innehållsförteckning

1	INLEDNING.....	1
1.1	BAKGRUND.....	1
1.2	SYFTE OCH MÅL.....	2
1.3	AVGRÄNSNINGAR.....	2
2	TEORI.....	3
2.1	TILLGÄNGLIGHET.....	3
2.2	INVENTERING OCH TIDIGARE STUDIER.....	4
2.2.1	Nuläge.....	4
2.2.2	Exempel på tillgänglighetsarbete i Sverige.....	6
2.2.3	Inventering av stadsmiljö.....	7
2.2.4	Test av verktyg för ruttplanering.....	7
2.3	WEBBTJÄNSTER FÖR HJÄLP MED DATAINSAMLING.....	9
2.3.1	Crowdsourcing.....	9
2.3.2	Utformning av webbtjänster.....	9
3	METOD.....	11
3.1	VISUALISERING AV TILLGÄNGLIGHETSGUIDEN PÅ EN KARTA.....	11
3.2	ANALYS AV INVENTERINGSDATA.....	12
4	RESULTAT.....	14
4.1	VISUALISERING AV TILLGÄNGLIGHETSGUIDEN PÅ EN KARTA.....	14
4.2	ANALYS AV INVENTERINGSDATA.....	16
4.3	FÖRSLAG PÅ ARBETSSÄTT.....	17
5	DISKUSSION.....	19
5.1	AKTUALITET.....	19
5.2	CROWDSOURCING.....	19
5.3	FRÅGESTÄLLNINGAR OCH MÅL.....	20
5.4	FÖRSLAG TILL FORTSATT ARBETE.....	21
6	SLUTSATSER.....	23
	REFERENSER.....	24

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Tänk dig följande scenario: Du sitter i rullstol och kommer till en stad med tåg och ska spendera dagen i stadskärnan. Stationen är tillgänglighetsanpassad med hiss, ramper och automatiska dörrar vilket gör att du tar dig självständigt till stadens gågata. Flera gallerior och andra butiker och kaféer längs gågatan visar sig vara tillgängliga såväl som bibliotek och stadshus med automatiska dörrar och hiss. Däremot stöter du på problem när du vill dricka en kopp kaffe på ett mysigt kafé som en bekant rekommenderat. Tur då att personalen är vänlig och håller upp dörren och hjälper dig över trappsteget vid entrén. Trappsteget är lågt men alltför högt för dig som ett hinder.

I vissa situationer kan personer bemöta dig utan förståelse för att vi alla har samma rättigheter att nå samhällets serviceställen i offentliga lokaler och på allmänna platser. Det beror ofta på att samhället inte är utformat med hänsyn till alla synliga eller osynliga funktionsnedsättningar. De flesta tänker på några få funktionshinder när de hör ordet och är inte medvetna om hur brett begreppet är. Svensson (2001) definierar exempelvis dessa som funktionshinder: allergi och överkänslighet, åldrande, kortväxthet och kognitiva funktionshinder. De flesta kan någon gång i livet räkna sig till gruppen funktionshindrade, om inte annat på grund av kortvarig skada eller som barnvagnsförare. Med stigande ålder kommer ofta minskning av funktionsförmåga, vilket annars gör att de allra flesta någon gång kommer att uppleva funktionshinder. Socialstyrelsen (u.å.) definierar funktionshinder som en ”begränsning som en funktionsnedsättning (nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga) innebär för en person i relation till omgivningen” (Socialstyrelsen, u.å.). I Sverige har en av fem personer någon form av funktionsnedsättning (Myndigheten för handikappolitisk samordning, 2011). Egentligen spelar det ingen roll hur stor eller liten siffran är; stadsmiljön ska vara tillgänglig för alla oavsett.

I lagtext och förordningar finns bestämmelser hur byggnader och stadsmiljö ska utformas så de uppfyller tillgänglighetskrav. Det finns även bestämmelser som säger att alla hinder som är enkelt att avhjälpa, så kallade Enkelt Avhjälpta Hinder (EAH), ska åtgärdas om inte kostnaden blir orimligt stor (SFS 2010:900).

Geografiska informationssystem (GIS) är ett kraftfullt verktyg som kan användas i många tillämpningsområden. I ett regeringsbeslut har det specificerats att några av Sveriges länsstyrelser ska undersöka möjligheten att använda GIS i så kallade tillgänglighetsanalyser (Länsstyrelsen i Uppsala län, 2011). Även om Sverige har regler kring EAH så saknas ett verktyg för kommunernas samhällsplanerare att arbeta med förbättringar av den bebyggda miljön.

1.2 Syfte och mål

Examensarbetet syftar till att besvara huvudfrågeställningen: *Hur kan kommuners befintliga data användas för att göra analyser för tillgänglighet?* med underfrågan: *Vilka data krävs för att utveckla arbetsmetoden ytterligare?*

Examensarbetets mål är att föreslå ett arbetssätt som kommuner kan använda för att göra tillgänglighetsanalyser med hjälp av GIS i arbetet med identifiering av EAH och åtgärdsplaneringar.

1.3 Avgränsningar

Studieområdet är geografiskt avgränsat till Gävle kommun och Nykvarns kommun. Dock ska arbetssättet kunna användas av alla Sveriges kommuner. Tidsmässigt är arbetet begränsat till tio veckor.

2 Teori

2.1 Tillgänglighet

Begreppet tillgänglighet kan ha många betydelser. Kulturgeografen Haugen (2012) menar att "tillgänglighet handlar om människors möjligheter att nå olika destinationer (arbete, servicefunktioner, fritidsaktiviteter och sociala relationer)" (s. 84). Svenska kommunförbundet (2003) instämmer genom att säga "tillgänglighet anger möjligheterna att nå målpunkter i samhället" (s. 3). Målpunkter kan vara exempelvis apotek, bank och mataffär.

I fysisk planering handlar tillgänglighet ofta om kompromisser. Det ska tas hänsyn till många olika behov. När det gäller exempelvis gångpassager bör det finnas en ramp så att personer i rullstol ska kunna ta sig fram smidigt, och en kantsten för att synskadade ska kunna känna var passagen börjar och slutar. Dessa båda behov är tillgodosedda i *Stockholmsmodellen* där halva gångpassagen har ramp och halva har en låg kantsten, se figur 1.



Figur 1 Utformning av gångpassage enligt Stockholmsmodellen (Stockholms stad, 2001).

Föreskrifterna *Enkelt avhjälpta hinder* (HIN) och *Tillgänglighet på allmänna platser* (ALM), utgivna av Boverket, innehåller som namnen antyder anvisningar om tillgänglighet och hinder i samhället (Boverket, 2011a; Boverket, 2011b). HIN är retroaktiv vilket betyder att alla hinder måste byggas bort. I författningen

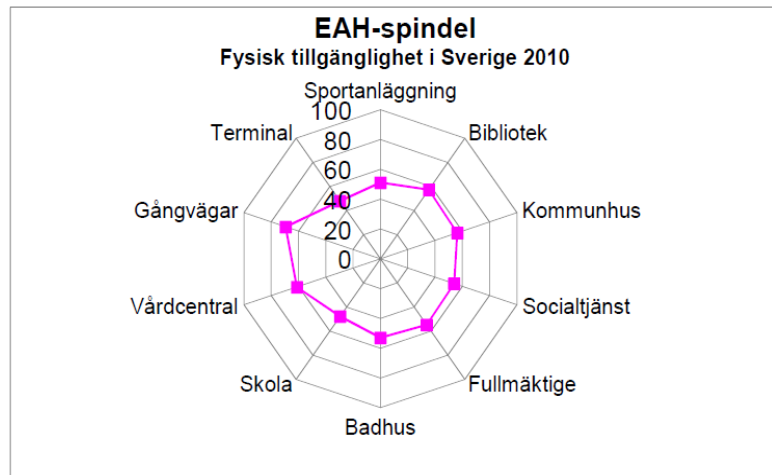
specificeras vilka hinder som bör åtgärdas, hit räknas exempelvis tunga dörrar och mindre nivåskillnader.

Det finns en internationell tillgänglighetssymbol som, även om den föreställer en person i rullstol, ska omfatta mer än bara rullstolstillgänglighet (Hjälpmedelsinstitutet, 2012). Det finns även elva andra symboler inom tillgänglighetskategorin, exempelvis *tillgänglighet begränsad gångförmåga* och *tillgänglighet nedsatt läsförmåga*, som ingår i standarden *SS 30600 Grafiska informationssymboler för ökad tillgänglighet utifrån konceptet Design för alla* (Hjälpmedelsinstitutet, 2009). Symbolerna har tagits fram för att förbättra tillgängligheten genom god information.

2.2 Inventering och tidigare studier

2.2.1 Nuläge

På uppdrag av Sveriges kommuner och landsting (SKL) har merparten av Sveriges kommuner inventerat den fysiska tillgängligheten. Kommunens tillgänglighet redovisas i form av ett så kallat spindeldiagram. Diagrammet ger ett procentuellt mått på hur tillgängliga platser är. Platserna är indelade i tio kategorier: badhus, bibliotek, fullmäktigesal, gångvägar, kommunhus, skola, socialtjänst, sportanläggning, terminal och vårdcentral. I figur 2 ses ett exempel av ett spindeldiagram. Diagrammet ger en indikation på var resurser bör läggas, men kan upplevas svårtolkat för den som inte är insatt. Spindeldiagrammet visar inte heller tillgängligheten i geografisk omfattning och det är därför svårt att prioritera utifrån diagrammet.



Figur 2 Den fysiska tillgängligheten 2010 i Sverige som helhet visualiserat i ett så kallat spindeldiagram (från: Sveriges kommuner och landsting, u.å.).

Det varierar hur inventeringsdata från olika kommuner ser ut. Vissa har inventerat med hjälp av handdator och har noggrann information digitalt, exempelvis Nykvarns kommun (Sweco, 2012). Andra, såsom exempelvis Hudiksvalls kommun, har samlat information från inventeringen med papper och penna (Å. Berglöf, tillgänglighetsinventerare, Hudiksvalls kommun, personlig kommunikation, 26 april 2012). Några kommuner har en tillgänglighetsguide på sin hemsida som innehåller information om tillgänglighet i offentliga byggnader i kommunen och är användbar för personer med funktionsnedsättning (Gävle kommun, u.å.). I Gävle kommuns tillgänglighetsguide är det näringsidkarna som själva ansvarar för att rapportera in information och hålla den uppdaterad. De får en gång om året en påminnelse om att kontrollera att informationen är korrekt och aktuell (S. Norman, tillgänglighetssamordnare, Gävle kommun, personlig kommunikation, 16 april 2012). Gävle kommuns tillgänglighetsguide är i dagsläget inte kopplad till någon karta för visualisering och det är därför svårt att se några geografiska mönster på tillgängligheten. Även Ljusdals kommun har en tillgänglighetsguide, dock inte utbyggd i samma omfattning som Gävles guide. Det finns planer på att se över Ljusdals befintliga tillgänglighetsguide och göra den mer informativ för besökaren (I. Höij, handikappkonsulent, Ljusdals kommun, personlig kommunikation, 21 maj 2012).

2.2.2 Exempel på tillgänglighetsarbete i Sverige

Västra Götaland arbetar med tillgänglighetsdatabasen (TD), vilken är en databas med information om den fysiska tillgängligheten på olika platser i samhället. Användaren väljer själv vilken information som ska visas utifrån kategorier för TD är uppbyggd utifrån fem nedsättningar: svårt att se, svårt att höra, svårt att röra sig, svårt att tåla vissa ämnen samt svårt att bearbeta, tolka och förmedla information (Tillgänglighetsdatabasen, u.å.a). 45 av 49 kommuner i Västra Götaland är med i dagsläget samt ett antal kommuner och organisationer i andra delar av landet (M. Salén, samordnare funktionshinderfrågor, Västra Götalandsregionen, personlig kommunikation, 22 maj 2012). I skrivande stund (maj 2012) håller TD 2.0 på att utvecklas och lansering planeras till hösten 2012 (O. Östlin, verksamhetsledare, Institutet för Human Teknologi, personlig kommunikation, 21 maj 2012). De största förbättringarna med den uppdaterade databasen är dess interaktiva karaktär mot att tidigare varit en statisk databas (Tillgänglighetsdatabasen, u.å.b), att faktiska mätvärden anges, GIS-positionering och flexiblere sök- och rapportfunktioner utifrån olika regelverk (M. Salén, samordnare funktionshinderfrågor, Västra Götalandsregionen, personlig kommunikation, 22 maj 2012).

Institutet för Human Teknologi (IHT) är en ideell förening som arbetar med tillgänglighetsfrågor. De gör tester med fokusgrupper för att ge rådgivning om utformning av produkter och tjänster (IHT, u.å.). *Design för alla* är deras princip och med det menar de att alla produkter och tjänster ska vara lätta att förstå och lätta att använda. IHT är del av forskningsarbete i samarbete med svenska universitet och högskolor inom tillgänglighet och användbarhet och IHT utbildar även inom området (IHT, u.å.).

Stockholms Lokaltrafik (SL) arbetar aktivt med att tillgänglighetsanpassa sina tåg, bussar, stationer och hållplatser. All deras personal går en insiktsutbildning i tillgänglighet där de genom samarbete med handikapporganisationer får en inblick i hur det är att vara resenär i kollektivtrafiken med olika funktionshinder. Deltagarna informeras om tillgänglighetsarbetet som SL bedriver. Ett exempel på en smart lösning för synskadade är att utrop för södergående tunnelbanetåg görs

av en mansröst och norrgående tunnelbanetåg ropas ut av en kvinnoröst (J. Carlsson, tillgänglighetsstrateg, SL, personlig kommunikation, 24 april 2012).

2.2.3 Inventering av stadsmiljö

SKL har utarbetat en inventeringsmetod som finns beskriven i boken *Tillgänglig stad* som gavs ut 2003 av Svenska Kommunförbundet (dagens Sveriges kommuner och landsting) (Sweco, 2012). I den används stråkstrategin, vilket betyder att viktiga stråk där många människor rör sig identifieras och att stråk för stråk sedan metodiskt åtgärdas (Sweco, 2005). Det finns ingen större vinning med att göra punktinsatser på ett stråk. Om stråket som helhet inte är framkomligt så kommer det ändå inte kunna nyttjas. Kedjan är ju inte starkare än sin svagaste länk. Metoden består av fyra delar. Först kartläggs primära stråk och sedan inventeras stråken och dess brister dokumenteras. Därefter tas åtgärdsalternativ fram som leder till ett åtgärdsprogram. I åtgärdsprogrammet specificeras kostnader i förhållande till nytta och de mest kostnadseffektiva åtgärderna bestäms (Sweco, 2005).

Nykvarns kommun har använt denna metod när de nyligen inventerade. I den tillgänglighetsplan som tagits fram för Nykvarns kommun har utomhusmiljöer i form av primära gångstråk inventerats och förslag på åtgärder lämnats. Primära gångstråk identifierades med start- och målpunkter som togs fram av inventeringskonsulter i samråd med kommunen (Sweco, 2012). Inventeringen gjordes med handdator och utgick från Boverkets föreskrift *Enkelt avhjälpta hinder* (Boverket, 2005).

2.2.4 Test av verktyg för ruttplanering

Det har gjorts flera studier om hur tillgängliga stadsmiljöer är för funktionshindrade. Studierna skiljer sig åt en del, men en likhet är att många använder sig av GIS. Beale, Field, Briggs, Picton och Matthews (2006) drar slutsatsen att GIS är ett effektivt verktyg för att kartlägga tillgängligheten för rullstolsburna i stadsområden. Laakso, Sarjakoski och Sarjakoski (2011) och Beale et al. (2006) har gjort studier där fotgängares ruttplanering har undersökts.

När ett sådant verktyg utvecklas måste hänsyn tas till lutning och underlag på ett annat sätt än vid ruttplanering för fordon.

Beale et al. (2006) gjorde en studie i Northampton, England, där en GIS-databas skapades över staden. Olika kända hinder såsom exempelvis höga trottoarkanter och trappsteg, uppmärksammades genom en enkätundersökning med rullstolsburna i staden samt intervjuer av en mindre grupp människor. Tjänsten är tänkt att kunna användas av både rullstolsburna för att smidigare ta sig fram i staden, och av samhällsplanerare som ett verktyg för att förstå vilka förbättringar som bör göras samt dess genomslag. Dessutom gjordes fältstudier där en rullstolsburen i sällskap med en fotgängare besökte olika delar av staden där den rullstolsburne fick identifiera och värdera olika typer av hinder. Beale et al. (2006) kom fram till att det är mycket som påverkar svårighetsgraden på olika hinder, både lutning och underlag, liksom vilken typ av rullstol som används. Tjänsten går att anpassa till andra användare, till exempel blinda, döva och äldre, menar Beale et al. (2006), och mycket av arbetet går att använda till andra områden och städer. Studien som Laakso et al. (2011) gjorde är del i projektet Haptic, Audio and Visual Interfaces for Maps and Location Based Services (se mer på haptimap.org).

Som utvärdering testade ett antal rullstolsburna tjänsten som Beale et al. (2006) hade utformat. De gav positiva omdömen samt förslag på förbättringar som exempelvis att inkludera placering av fasta gatumöbler (av flera kallat möbleringszon, som är ett system för hur möbler, skyltar och stolpar konsekvent ska placeras i stadsrummet) (Sweco, 2012). samt att lägga till information om vilka ingångar till affärer som är tillgänglighetsanpassade. Beale et al. (2006) insåg att databasen måste vara lätt att uppdatera eftersom många hinder kommer att kunna åtgärdas. Det är angeläget att databasen ständigt innehåller aktuell information.

2.3 *Webbtjänster för hjälp med datainsamling*

2.3.1 Crowdsourcing

Mängden data är avgörande för vilka analyser som kan göras om tillgänglighet. En webbtjänst skulle kunna hjälpa till att samla in värdefulla data relativt snabbt och enkelt och komplettera kommunens övriga tillgänglighetsdata. Ett sätt att skapa ett verktyg för att rapportera in hinder i en stad är att använda sig av *crowdsourcing* (svensk översättning saknas), vilket innebär att allmänheten hjälper till att skapa kartdata genom att skicka in sina egna data över närområdet. Heipke (2010) definierar crowdsourcing som att en stor grupp människor (allmänheten) utför ett arbete som annars skulle vara kostsamt och menar att ordet härstammar från outsourcing (utläggning på entreprenad exempelvis för att spara pengar). Jeff Howe skapade begreppet crowdsourcing 2006 i tidningen Wired (Howe, 2006). Laakso et al. (2011), som har granskat cirka 25 karttjänster i Finland med utgångspunkt i tillgänglighet för personer med funktionshinder, menar att crowdsourcing kan bistå med hjälp att skaffa data för att kunna uppdatera stadskartor med tillgänglighet för ruttplanering. Heipke (2010) menar att crowdsourcing är inspirerat av lyckade projekt såsom Wikipedia och öppen källkod (Open Source software). Det faktum att myndigheter ibland skänker data till crowdsourcing-projekt bidrar till hög kvalitet (Heipke, 2010).

OpenStreetMap anses av flera vara en mycket lyckad produkt som bygger på crowdsourcing (Heipke, 2010; Laakso et al., 2011). OpenStreetMap startades 2004 av Steve Coast med syftet att möjliggöra fri tillgång till digital kartdata i världen (Heipke, 2010). Crowdsourcing är ett växande fenomen vilket det ökande antalet användare av OpenStreetMap tyder på. Heipke (2010) skriver att det i januari 2010 var 200 000 registrerade användare på OpenStreetMap. Nu cirka två år senare är siffran uppe i över 560 000 användare (OpenStreetMap, 2012).

2.3.2 Utformning av webbtjänster

Litteratur kring webbtjänster beskriver att de bör vara sparsamt utformade i text och färgsättning för att tillgodose många människors behov och vara

användarvänliga (Johnson & Kent, 2007). Johnson och Kent (2007) gjorde en studie i England där de undersökte om det gick att skapa en webbapplikation som tillgodoser äldres och funktionshindrades behov utan att försämra användbarheten för unga och personer utan funktionshinder. I studien grupperades äldre och funktionshindrade personer tillsammans eftersom de representerar de användare som har minst erfarenhet av internetanvändning. En äldre användare definierades i studien som en person över 60 år (Johnson & Kent, 2007). Författarna slår fast att det är viktigt att anpassa webbtjänster för äldre eftersom det är den störst växande gruppen i västvärlden.

För studien skapades fyra webbtjänster där två var utformade för äldre och funktionshindrade och två för unga utan funktionshinder. Två var designade i webbstil och två hade ett mer traditionellt gränssnitt. En grupp på 32 personer testade de fyra applikationerna och fick därefter betygsätta de olika tjänsterna baserat på navigation, innehåll och utseende. Resultatet av studien visade att användarna, såväl de äldre och funktionshindrade som de unga och de utan funktionshinder, föredrog tjänsterna som var skapade för äldre användare. Slutsatsen var därmed att webbtjänster kan göras användarvänliga för personer med speciella behov utan att minska effektiviteten för användare utan speciella behov. Webbtjänster som syftar till människors vardagliga behov bör således utformas med ett enkelt gränssnitt för att många ska kunna använda dem. Att ta ett steg längre är att låta användaren själv göra personliga inställningar, vilket rekommenderas av Laakso et al. (2011). De föreslår en möjlighet för användaren att anpassa informationen, antingen på individnivå (att skapa egna konton) eller för en grupp människor med likartade behov (till exempel en profil för rullstolsburna och en för döva) (Laakso et al., 2011).

3 Metod

Kartdata och tillgänglighetsdata erhöles från Gävle kommun. Nykvarns kommun tillhandahöll data från en inventering gjord 2011. Utifrån dessa data från kommunerna fanns två möjligheter. Först och främst möjligheten att undersöka hur material från Gävle kommuns tillgänglighetsguide kunde användas för att analysera tillgänglighet och visualisera på en karta var det är mest akut att åtgärda brister. För det andra att utvärdera vilka ytterligare analysmöjligheter som finns om kommunen har inventeringsdata (liknande Nykvarns kommuns data).

3.1 Visualisering av tillgänglighetsguiden på en karta

Tillgänglighetsguidens data erhöles som en Excel-fil som hade exporterats från en relationsdatabas. Filen innehöll information om företagsnamn, adressuppgifter samt tillgänglighetsinformation. Tillgänglighetsinformationen som finns i Gävle kommuns tillgänglighetsguide i dagsläget är uppdelad i sju kategorier, dessa finns sammanfattade i tabell 1.

Tabell 1 Kategorier i tillgänglighetsguiden med beskrivning vad som menas. I tillgänglighetsguiden visas en symbol om kategorin är uppfylld i lokalen (Data: Gävle kommun).

Tillgänglighetskategori	Tillgänglighetsbeskrivning
Hiss	Hiss som kan användas av en rullstolsburen finns.
Lågt trappsteg	Dörröppnare finns ej. En rullstolsburen kan ta sig in med lite hjälp. Trappsteg max 2 cm.
Rullstolsburen	En rullstolsburen kan själv ta sig in i lokalen. Dörröppnare finns.
Rullstols-WC	Rullstols-WC finns.
Synskadade	Denna lokal är bra för synskadade. Eller: Här är det lätt att hitta hjälpsam personal.
Teleslinga	Teleslinga finns.
WC	Toalett (ej RWC) finns.

Utöver informationen i tabell 1 finns i tillgänglighetsguiden även detaljerad tillgänglighetsinformation med exempelvis bredd på entrédörren samt på vilken

höjd receptionsdisken eller disken på apoteket är. Analyser har endast gjorts på vilka kategorier i tillgänglighetsguiden som är uppfyllda i de offentliga lokalerna. Det finns således ytterligare information att göra analyser på.

För att koordinatsätta de olika platserna för att möjliggöra en visualisering av guiden användes adressdata över Gävle centrum. I shapefilens (shape är ett vektorbaserat filformat för att lagra geometriskt läge och tillhörande egenskaper) attributtabell lades två kolumner till, en för x-koordinat och en för y-koordinat, och koordinaterna beräknades genom *Calculate Geometry* i ArcMap 10. En dbf-fil (databasfil) skapades och georeferering gjordes i Microsoft Excel. Därmed matchades adressernas koordinater mot adresserna i den andra filen. En fil med unika koordinater skapades där alla dubletter sorterades ut genom villkorsstyrd formatering i Microsoft Excel. När lagret lades till fick några platser en felaktig position. De uppenbara felaktigheterna rättades till, men på grund av tidsbrist gjordes ingen grundlig genomgång av anledningen till felet. Kartresultatet är ett exempel på hur det kan se ut och ska inte ligga till grund för något beslut. De kategorier som hör till kroppsligt funktionshinder (hiss, lågt trappsteg, rullstolsburen, rullstols-WC och WC) filterades och behölls och en shapefil skapades för varje kategori. Sedan lades en kategori i taget till unika koordinater-filen med *Join* och attributen summerades. En karta togs fram för varje kategori, med olika symbolik beroende på egenskaper, samt en karta med alla kategorierna sammanlagda.

3.2 *Analys av inventeringsdata*

Data från en inventering i Nykvarns kommun 2011 erhöles. Innehållet bestod av lutningar, hinder, hållplatser, sittplatser, gångpassager samt trappor, samtliga som punktojekt i shapefiler. Några egenskaper valdes ut och för att kunna visualisera områden med många punkter med åtgärdsbehov gjordes en klassificering. En viktning gjordes utifrån Svenska kommunförbundets inventeringsmanual (bilaga till Tillgänglig stad) och eget huvud, se tabell 2.

Tabell 2 Prioritering med högre poäng ju bättre (utifrån rekommendationer i Svenska kommunförbundets inventeringsmanual) värdet är.

Kategori	Klass	Värde
Hinder (fri bredd [m])	No value	0
	< 0,8	1
	0,8 – 1,2	5
	1,5 – 2,5	10
Lutningar (längslutningar [procent])	No value	0
	< 6	10
	> 6 – 8	5
	> 8 – 13	1
Trappor (ledstångshöjd [m])	No value	0
	< 0,9	5
	0,9	10
	> 0,9	1

Rekommendationen är att ledstången i en trappa ska vara på 0,9 m höjd, varför punkter med det värdet gavs 10 poäng och punkter med lägre höjd fick 5 poäng. Punkter med ledstången högre än 0,9 fick 1 poäng. Lutningar får vara max 8 % för att anses tillgängliga. Lutning på 8 % gavs 5 poäng, lutningar mindre än 8 % fick 10 poäng eftersom det är bättre ju mindre lutning det är och skarpare lutningar än 8 procent erhöll 1 poäng. Fri bredd vid hinder ska vara minst 0,8 m. Värden mindre än 0,8 m fick 1 poäng, värde 0,8 fick 5 poäng och värden över 0,8 fick 10 poäng. Inventeringsdata innehåller en stor mängd mått och egenskaper och dessa val är bara några av en mängd möjligheter. Det visar på ett exempel på metod med efterföljande resultat. Poängsättningen är godtyckligt gjord och i verkligheten krävs en noggrann genomgång med verksamhetsutövarna för att få pålitliga resultat. När poängen var tilldelad i attributtabeln gjordes en rastering på samtliga lager med cellstorleken 30 och *Most frequent* som tilldelningstyp. Lagren delades in i tre klasser och no value gavs värde 0. Därefter gjordes en sammanslagning av de tre rasterlagren till en helhetsbild genom addering i *Raster Calculator*.

4 Resultat

4.1 Visualisering av tillgänglighetsguiden på en karta

De tillgänglighetsdata som erhöles från Gävle kommun har efter analys i GIS-miljö resulterat i ett flertal kartor. I figur 3 visas offentliga byggnader i Gävle med blå färg, och övriga byggnader är grå. För analysen är det viktigt att poängtera att data inte finns överallt, utan främst i centrum och i stadsdelen Söder. Det beror på att det där finns flest näringsidkare. Figur 4 visar förekomsten av data i Gävle med fler antal data ju mörkare färg. Ett rasterlager med dataförekomst är kombinerat med ett vektorbaserat byggnadslager.

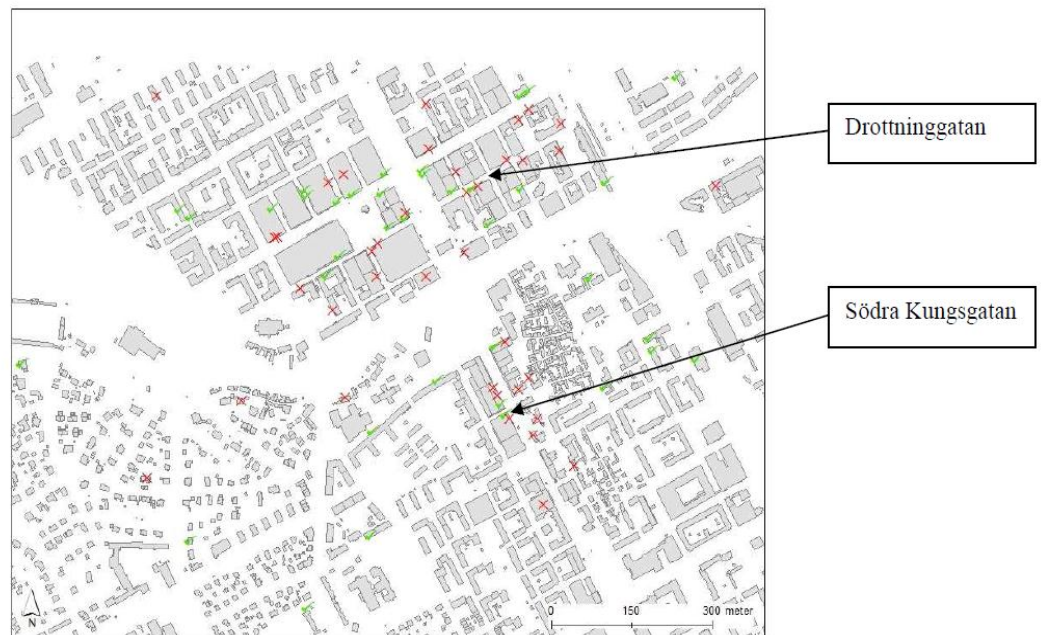


Figur 3 Kartan visar byggnader i Gävle centrum. Byggnader i blått är offentliga byggnader (data: Gävle kommun).



Figur 4 Kartan visar förekomst av tillgänglighetsdata i Gävle centrum. Ju mörkare färg desto större mängd data (Data: Gävle kommun).

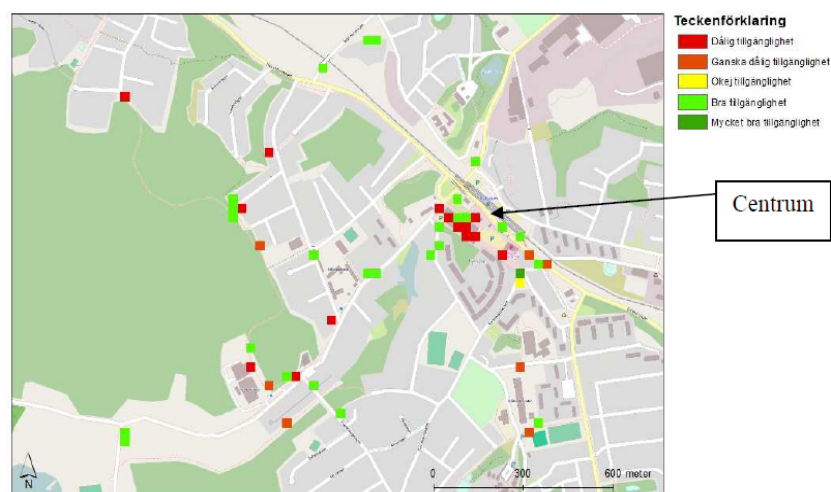
I figur 5 presenteras en karta där tillgängligheten i Gävle centrum har visualiserats baserat på förekomst av hissar. Två naturliga stråk som finns i Gävle är Södra Kungsgatan samt Drottninggatan. Båda stråken visar sig ha dålig tillgång på hiss, särskilt Södra Kungsgatan bör ses över.



Figur 5 Förekomst av hiss. Att hiss finns visas med grön bock och ett rött kryss representerar att hiss inte finns (Data: Gävle kommun).

4.2 Analys av inventeringsdata

Med utgångspunkt i data från inventeringen 2011 av Nykvarns kommun kunde en multikriterieanalys göras och en karta skapas där det är synligt var insatser bör göras utifrån tre valda kriterier: ledstång i trappor, fri bredd vid hinder samt lutning i gångriktningen, se figur 6. Kartan visar att flest problem är samlade i centrum (till höger i kartans mitt).



Figur 6 Kartan visar var i Nykvarns centrum åtgärdsinsatser bör göras utifrån egenskaper på trappor, hinder och lutningar. Grön pixlar representerar god tillgänglighet och röda pixlar visar områden med sämre tillgänglighet (data: Nykvarns kommun, bakgrundskarta: © OpenStreetMaps bidragsgivare, CC BY-SA).

Metoden som är beskriven i 3.2 skulle kunna utvecklas till att bli en iterativ process där värdena kontinuerligt uppdateras efter undersökning vilka tillgänglighetsåtgärder som är prioriterade inom kommunen just då.

4.3 Förslag på arbetssätt

Förslaget är att kommuner ringar in områden med stora behov av åtgärder genom att analysera inventeringsdata i GIS. Utifrån kommunens utgångspunkt kan därefter prioriteringar läggas in och kartor skapas utifrån materialet. Kartorna kan ligga till grund för beslut om vilka åtgärder som ska genomföras först. Kartsikt kan varieras i oändlighet, exempelvis kan ett skikt som visar områden med stora åtgärdsbehov kombineras med ett skikt med åtgärdskostnader. Olika prioriteringar kan läggas in för att stämma överens med nytta och behov. Åtgärderna kan då sorteras på hur brådskande de är, eller per stråk för att se till att ett stråk i taget blir tillgängligt snarare än att göra punktinsatser på flera stråk, enligt stråkstrategin beskriven i avsnitt 2.2.2. Ett ytterligare förslag är att titta närmare på möjligheten till crowdsourcing. Det är inte bara ett kostnadseffektivt sätt att samla in data utan framförallt är det värdefullt att ta vara på den kunskap som

brukaren har. En webbtjänst eller mobilapplikation skulle kunna utformas så att den kan användas både för att rapportera in hinder och för att ta reda på vilken väg som är bäst utifrån användarens förutsättningar. Information om hindret kan bestå av geografisk position, en beskrivning av vad som bör åtgärdas samt kompletteras med ett fotografi. Materialet från inventeringen skulle kunna ligga till grund för en ruttplaneringstjänst.

5 Diskussion

5.1 Aktualitet

Arbetsättet som detta examensarbete föreslår är utformat utifrån de data som Gävle kommun och Nykvarns kommun har tillhandahållit. Arbetsättet ska kunna användas på data från andra kommuner på motsvarande sätt. Förslaget är dessutom att koppla samman tillgänglighetsinformationen med ett informationslager som kommunen ajourhåller regelbundet. På samma sätt som att ett stråk inte är tillgängligt om det finns ett fåtal hinder längs med det, finns inte någon vinning med att ha EAH-data om informationen inte används. I Gävle kommun uppdateras skiktet som visar byggnader och dess attribut regelbundet (M. Blixt, GIS-ingenjör, Gävle kommun, personlig kommunikation, 25 april 2012). Om EAH-information knyts till det lagret skulle tillgänglighet inkluderas i detaljplanarbetet och alla hinder byggas bort. I Gävle kommuns tillgänglighetsguide finns ett datum för uppdatering angivet för varje redovisad offentlig lokal. Det vore önskvärt att ändra *uppdatering* till något i stil med *senast granskad*. Många av lokalerna har ett datum från sommaren 2010 under uppdatering och med tanke på att det årligen skickas ut en påminnelse till näringsidkaren om att kontrollera informationen kan slutsatsen dras att ingen information behövde ändras på de ställena vid senaste granskningen. Att få med information om att uppgifterna är kontrollerade, säg 2011, är högst relevant för besökaren som annars eventuellt inte vågar lita på informationen utan måste kolla upp vad som stämmer.

5.2 Crowdsourcing

Med tanke på att fullständiga data kring kommuners tillgänglighet saknas finns en stor vinning i att sätta upp en webbtjänst där information kan samlas in. Att låta brukaren upplysa kommunen om hinder som finns, så att kommunen kan arbeta för att åtgärda dem är förslaget. Kommunen har kanske inte ännu uppmärksammat hindren, och om brukaren kan hjälpa kommunen genom att påtala dem så kan kommunen hjälpa brukaren att skapa en mer tillgänglig

kommun. Linköpings kommun har tagit fram en mobilapplikation där medborgarna kan rapportera in exempelvis skador i gatan eller glassplitter med geografisk position, beskrivande text och ett fotografi (Agency 9, 2012). Förhoppningen är att det nya systemet för felanmälan, som är uppbyggt som en crowdsourcingtjänst, ska spara pengar och förbättra servicen till kommuninvånarna (Agency 9, 2012). Att rapportera in observerade EAH i en kommun skulle kunna utformas på ett liknande sätt som Linköpings kommuns mobilapplikation. Att ta det ett steg längre i fallet med hinderrapportering är att använda tjänsten och informationen även till vägbeskrivning utifrån de egna förutsättningarna. Med den information som kommunerna har idag är den tanken inte alls långt borta.

Det finns ett stort intresse för fortsatt arbete inom området. Många arbetar med tillgänglighet och det finns en observerad gemensam vilja att gå vidare med tillgänglighetsarbetet som detta examensarbete varit en form av start på. Under arbetets gång har många intresserat sig för examensarbetets inriktning och jag som författare har mötts av en stor positivism från alla håll.

5.3 Frågeställningar och mål

Arbetet har två frågeställningar; *Hur kan kommuners befintliga data användas för att göra analyser för tillgänglighet?* samt *Vilka data krävs för att utveckla arbetsmetoden ytterligare?* Anledningen till valet av frågorna var uppdragets formulering ”att hitta ett arbetssätt att föreslå till samhällsplanerare på Sveriges kommuner”. Med vetskapen att det ofta handlar om pengar var grundvalet att utgå från de data som kommunerna redan har. Vid kontakt med ett urval kommuner visade det sig att en tillgänglighetsguide är något som flera kommuner har. Tillgänglighetsguiden finns på kommunens hemsida, men det är näringsidkarna själva som ansvarar för informationen på den. Genom det arbete som SKL bedriver har många kommuner gjort en inventering som resulterade i spindeldiagram som SKL använt för jämförelse kommuner emellan samt mellan Sveriges län. En del kommuner har även gjort andra inventeringar än den som

SKL gav i uppdrag. Därför användes inventeringsdata i arbetet som en väg till ett sätt att arbeta.

Examensarbetet besvarar frågeställningen *Hur kan kommuners befintliga data användas för att göra analyser för tillgänglighet?* med att befintlig data, exempelvis information från en tillgänglighetsguide, kan användas till väldigt mycket. Kartorna i resultatavsnittet är bara några exempel på beslutsunderlag som kan tas fram. Svaret på frågan *Vilka data krävs för att utveckla arbetsmetoden ytterligare?* är att inventeringsdata är värdefull för att kunna få ett mer omfattande beslutsunderlag.

Arbetsättet som examensarbetet föreslår är en första idé till hur tillgänglighetsarbete kan utövas med potential att utvecklas vidare.

5.4 Förslag till fortsatt arbete

I det här arbetet har inventeringsdata och information från en tillgänglighetsguide använts för att göra tillgänglighetsanalyser. Alla kommuner har en primärkarta, vilken är en storskalig kommunal karta som redovisar grundläggande förhållanden på, i och under marken av gemensamt intresse för samhällsbyggandet och som ajourhålls fortlöpande (Lantmäteriverket, 1996). Information från primärkartan borde kunna användas till andra typer av tillgänglighetsanalyser. Det varierar något vilka objekt som redovisas på kommunens primärkarta. Till grundinformationen hör dock fastighetsindelning, byggnader, vägar, gator och torg (Lantmäteriverket, 1996). Det vore intressant att titta närmare på vad som kan göras med primärkartdata när det gäller tillgänglighetsanalyser. Att undersöka möjligheterna har dock inte legat inom tidsramen för detta arbete.

Inte heller har möjligheter till tillgänglighetsanalys undersökts i data från Ny Nationell Höjdmodell (NNH). Höjddatabasen NNH har höjddata på varannan meter med ett medelfel på max 0,5 m (Lysell, 2010). Även om resultatet blir grovt borde det gå att identifiera områden med kraftig lutning och därmed hitta områden

där en inventering krävs. Genom GIS-analys på förhand kan inventering fokuseras till platser med stora åtgärdsbehov.

Det finns en vision om att skapa en tjänst som kan användas av såväl brukare som samhällsplanerare i tillgänglighetsarbetet, men hur den ska utformas finns ännu ingen färdig föreställning om. Med exempel som Linköpings kommuns system för felanmälan och produkten OpenStreetMap finns bevis på att tekniken redan existerar.

6 Slutsatser

Arbetet syftade till att besvara frågorna: *Hur kan kommuners befintliga data användas för att göra analyser för tillgänglighet?* och *Vilka data krävs för att utveckla arbetsmetoden ytterligare?* Nulägesanalysen visar att många företag, kommuner och myndigheter i Sverige arbetar med tillgänglighet. Resultatet av visualiseringen av en tillgänglighetsguide och analysen av inventeringsdata visar att inventeringsdata har större möjligheter till tillgänglighetsanalyser eftersom det innehåller en större mängd information. Skillnaden mellan de två insamlingsmetoderna är att inventeringsinformationen finns i sammanhängande stråk, medan informationen från tillgänglighetsguiden är mer utspridd. En annan skillnad är att informationen från inventeringar generellt sett fokuserar på utemiljöer medan kommuners tillgänglighetsguider främst behandlar miljöer invändigt i byggnader. Det finns därmed en vinning med att använda båda metoderna som komplement till varandra.

Referenser

- Agency 9. (2012). *Linköpings medborgare rapporterar nu problem via mobilen*. Hämtad 28 maj, 2012, från Agency 9, <http://www.agency9.se/2012/02/>
- Beale, L., Field, K., Briggs, D., Picton, P., & Matthews, H. (2006). Mapping for Wheelchair Users: Route Navigation in Urban Spaces. *The Cartographic Journal*, 43(1), 68-81. doi:10.1179/000870406X93517
- Boverket. (2005). *Enkelt avhjälpta hinder: broschyr för fastighetsägare*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket. (2011a). *Boverkets föreskrifter och allmänna råd om avhjälpande av enkelt avhjälpta hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser*. Boverkets författningssamling. BFS 2011:13 HIN 2.
- Boverket. (2011b). *Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga på allmänna platser och inom områden för andra anläggningar än byggnader*. Boverkets författningssamling. BFS 2011:5 ALM 2.
- Gävle kommun. (u.å.). *Tillgänglighetsguiden*. Hämtad 2 maj, 2012, från Gävle kommun, <http://www.gavle.se/Kommun--politik/Vad-vill-Gavle-kommun/Hallbart-samhalle/Tillganglighetsguiden/>
- Haugen, K. (2012). *The accessibility paradox – Everyday geographies of proximity, distance and mobility*. (Doktorsavhandling). Umeå Universitet.
- Heipke, C. (2010). Crowdsourcing geospatial data. *ISPRS Journal of Photogrammetry and Remote Sensing*, 65(6), 550-557. doi:10.1016/j.isprsjprs.2010.06.005

Hjälpmedelsinstitutet. (2009). *Tillgänglighet*. Hämtad 25 maj, 2012, från Hi, <http://www.hi.se/sv-se/Arbetsomraden/Projekt/Avslutade-projekt/Bildsymboler-for-manga-fler/Svensk-Standard-SS-306002008/Tillganglighet/>

Hjälpmedelsinstitutet. (2012). *Internationella tillgänglighetssymbolen*. Hämtad 25 maj, 2012, från Hi, <http://www.hi.se/sv-se/Arbetsomraden/Tillganglighet-och-design-for-alla/Bildsymboler-for-manga-fler/Internationella-tillganglighetssymbolen/>

Howe, J. (2006). The Rise of Crowdsourcing. *Wired Magazine*, 14.06. Hämtad 29 maj, 2012, från Wired, http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds_pr.html

Institutet för Human Teknologi. (u.å.). *Om IHT*. Hämtad 17 maj, 2012, från IHT, <http://www.iht.se/?q=Om-IHT>

Johnson, R., & Kent, S. (2007). Designing universal access: web-applications for the elderly and disabled. *Cognition, Technology & Work*, 9(4), 209-218. doi:10.1007/s10111-007-0063-2

Laakso, M., Sarjakoski, T., & Sarjakoski, L. (2011). Improving Accessibility Information in Pedestrian Maps and Databases. *Cartographica*, 46(2), 101-108. doi:10.3138/carto.46.2.101

Lantmäteriverket. (1996). Handbok till mätningsskuggörelsen. Kartografi: geodesi, kartografi. (2. utg.) Gävle: Lantmäteriverket.

Lysell, G. (2010). Den nya Nationella Höjdmodellen växer fram. *Kart & Bildteknik* 2010:3, 14-16.

Länsstyrelsen i Uppsala län. (2011). *Tillgänglighetsanalyser i planprocesser – Regeringsuppdrag 44 i Länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2010*. Rapport dnr. 404-4325-11.

Myndigheten för handikappolitisk samordning. (2011). *Om Handisam*. Hämtad 2 maj, 2012, från Handisam, <http://www.handisam.se/Om-Handisam/>

OpenStreetMap. (2012). *OpenStreetMap stats report*. Hämtad 19 mars, 2012, från OpenStreetMap, http://www.openstreetmap.org/stats/data_stats.html

© OpenStreetMaps bidragsgivare, CC BY-SA

SFS 2010:900. *Plan- och bygglagen*. Stockholm: Socialdepartementet.

Socialstyrelsen. (u.å.). *Hur definieras begreppen idag?* Hämtad 17 mars, 2012, från Socialstyrelsen, http://www.socialstyrelsen.se/fragorochsvar/funktionsnedsattningochfunktion#anchor_3

Stockholms stad. (2001). *Stockholm – en stad för alla. Riktlinjer för att skapa en tillgänglig och användbar utemiljö*. Hämtad 24 maj, 2012, från Stockholms stad, <http://www.stockholm.se/PageFiles/95184/Stockholm%20-%20en%20stad%20f%C3%B6r%20alla%20Riktlinjer.pdf>

Svensson, E. (2001). *Bygg ikapp handikapp: att bygga för ökad tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionshinder: kommentarer till Boverkets byggregler, BBR*. (2. utg.) Solna: Svensk byggtjänst.

Svenska kommunförbundet (2003). *Tillgänglig stad: en idéskrift om mål, strategier och arbetssätt när kommunen upprättar en tillgänglighetsplan för trafiknät*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Sveriges Kommuner och Landsting. (u.å.). *Fysisk tillgänglighet 2010*. Hämtad 19 april, 2012, från SKL, http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/styrning_och_ledning/kvalitet/kkik2010

Sweco. (2005). *Ökad tillgänglighet i centrala Bollnäs*. (Opublicerad projektrapport, använd med tillåtelse).

Sweco. (2012). *Ökad tillgänglighet i Nykvarn - inventering och åtgärdsplan av enkelt avhjälpna hinder*. (Opublicerad projektrapport, använd med tillåtelse).

Tillgänglighetsdatabasen. (u.å.a). *Om TD*. Hämtad 17 maj, 2012, från TD, <http://www.t-d.se/sv/TD/Om-TD/>

Tillgänglighetsdatabasen. (u.å.b). *TD 2.0*. Hämtad 17 maj, 2012, från TD <http://www.t-d.se/sv/TD/Nya-TD/TD-20/>

Landets kommuner har ett viktigt ansvar för att förbättra tillgängligheten för personer med en funktionsnedsättning så att alla i praktiken ges rätten till ett liv på lika villkor.

Länsstyrelsen i Uppsala län

För ett effektivt tillgänglighetsarbete är det viktigt med samordning inom kommunens olika förvaltningar.

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen Gävleborg har under 2012 haft samarbete med Sweco Positions i Gävle och studerande Maria Enebjörk som har arbetat med ett examensarbete och tittat på möjligheter att göra tillgänglighetsanalyser med hjälp av GIS. Arbetet har utgått ifrån GIS-delen i Länsstyrelsens tillgänglighetsuppdrag.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Tillsynsvägledningsplanen för PBL 2012 – 2014 har upprättats och arbete pågår att förankra och tillämpa denna hos kommunerna.

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Vår slutsats är att framgången i frågan om ett tillgängligt samhälle dels beror på förankring tidigt i planprocessen och dels på ett arbetssätt där frågorna förankras på alla nivåer i den kommunala organisationen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län

Kommunerna är genomgående mycket positiva till förändringarna i plan- och bygglagen som innebär att tillgängligheten ska granskas redan i samband med bygglov. Under kommunbesöken har samtalet i flera fall resulterat i att kommunen vid sittande bord kommit fram till att nya rutiner ska införas för att säkerställa att tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning beaktas bättre i den fysiska planeringen.

Länsstyrelsen i Stockholms län.

Tillgänglighet inom de befolkningssvaga kommunerna det vill säga merparten av länets kommuner är en viktig fråga även om ärendemängden när det gäller bygglov och ombyggnader är liten.

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Svaren från telefonintervjuerna har resulterat i att Länsstyrelsen i Östergötlands län under hösten 2012 tillsammans med Linköpings och Norrköpings kommun samt handikappförbunden i Östergötland, har påbörjat arbete med att ta fram en checklista för tillgänglighet i detaljplaner då vi anser att det finns ett behov av denna typ av underlag för att lättare kunna arbeta med frågan.

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Utvärdering tillgänglighetsuppdrag enligt uppdrag:

Sammanfattningsvis bedömer Länsstyrelsen Östergötlands att det finns ett allmänt behov av ett ökat tekniskt stöd för kommunernas arbete med planeringen för ökad tillgänglighet men också för den fysiska planeringen i allmänhet. Behoven ser dock mycket olika ut runt om bland landets kommuner. Medan vissa kommuner har kommit långt i att lösa planeringsbehoven med stöd av bland annat GIS-teknik har andra fortfarande ett stort arbete kvar med att klara grundläggande inventering och faktainsamling kring tillgängligheten i den fysiska miljön.

Länsstyrelsen i Östergötlands län

