

RAPPORT 2021:10



# Ansvaret för att åtgärda enkelt avhjälpna hinder

Förslag till presumptionsregel samt analys  
av kostnadsbedömning av vissa åtgärder

Titel: Ansvaret för att åtgärda enkelt avhjälpna hinder  
Rapportnummer: 2021:10  
Utgivare: Boverket, juni 2021  
ISBN pdf: 978-91-7563-753-2  
Diarienummer: 5549/2020

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)  
Alternativa format kan beställas från Boverket.  
E-post: [publikationsservice@boverket.se](mailto:publikationsservice@boverket.se)  
Telefon: 0455-35 30 00  
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

# Förord

Bristande tillgänglighet är ett avgörande hinder för att människor med funktionsnedsättning ska kunna delta i samhället på mer jämlika villkor. Samhället är alla medborgares gemensamma mötesplats. Det är här vi går i skolan, arbetar och ägnar oss åt våra fritidsintressen. Enkelt uttryckt handlar det om att vi alla ska kunna komma fram, komma in, tas emot, hitta rätt och vara säkra i våra offentliga rum och byggnader. Hindren kan vara nivåskillnader eller tunga dörrar som gör det svårt för personer med rörelsenedsättning att komma fram och komma in. Det kan också vara svårigheter för personer med nedsatt orienteringsförmåga att hitta rätt. När hindren tas bort kan även andra grupper ha stor nytta av att den fysiska miljön blir mer inkluderande och användbar. Att hindra hindren är därför i högsta grad en demokratifråga och ett tillgängligt samhälle är en mänsklig rättighet.

Boverket har i detta regeringsuppdrag analyserat hur reglerna om vem som är ansvarig för att åtgärda ett enkelt avhjälpt hinder mot tillgänglighet kan bli tydligare och lämnar i rapporten förslag till en sådan reglering i plan- och bygglagen. I uppdraget har Boverket även utrett om det är möjligt att undanta vissa enkla och inte kostsamma åtgärder från den ekonomiska bedömning som idag krävs och påverkar antalet genomförda åtgärder. Här har Boverket bedömt att en ändring i regleringen inte får tillräcklig effekt och därför kommit till slutsatsen att inte föreslå detta. Då kunskapsbrist pekas ut som ett av de största problemen föreslår Boverket en informationskampanj om enkelt avhjälpta hinder.

Ansvarig för regeringsuppdraget har varit Sonia Andersson, tf. enhetschef och projektledare har varit Frida Jorup, arkitekt. Arbetsgruppen har bestått av Viktoria Buskqvist, arkitekt, Anders Mathiasson, nationalekonom, Maria Thuresson, jurist och Cathrine Engström, jurist. I arbetet har även Anders Larsson, jurist, Agnes Jensen-Carlén, arkitekt samt Fabian Ståhl, arkitekt, deltagit.

Karlskrona juni 2021

Anders Sjelvgren  
generaldirektör

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
Summary in English .....	7
1 Inledning .....	9
1.1 Bakgrund.....	9
1.2 Uppdraget .....	11
1.3 Tidigare utredningar .....	11
1.4 Koppling till andra uppdrag .....	13
1.5 Arbetsmetod och samråd .....	14
2 Problembeskrivning.....	16
2.1 Otydlighet gällande ansvar. ....	16
2.2 Kostnadsbedömning .....	16
3 Analys och slutsats.....	18
3.1 Förslag till reglering av ansvar .....	18
3.2 På förhand kostnadsbedömda åtgärder .....	21
4 Möjliga vägar framåt.....	25
4.1 Informationssatsning .....	25
4.2 Statistik saknas .....	26
4.3 Andra insatser .....	26
5 Konsekvenser av en presumtionsregel.....	27
5.1 Inledning.....	27
5.2 Vad Boverket vill uppnå .....	27
5.3 Beskrivning av nollalternativet och effekter om reglering inte kommer till stånd.....	27
5.4 Alternativa lösningar .....	28
5.5 Företag.....	28
5.6 Kommuner.....	31
5.7 Staten.....	33
5.8 Personer med funktionsnedsättning .....	33
5.9 Samhällsekonomiska konsekvenser.....	34
5.10 Övriga konsekvenser .....	37
6 Författningsförslag med motiv .....	38
6.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) ..	38
6.2 Författningskommentar .....	39
Referenser .....	41
Bilaga 1 Uppdraget .....	42
Bilaga 2 Åtgärder och kostnader för enkelt avhjälpna hinder.....	46

## Sammanfattning

I detta regeringsuppdrag har Boverket analyserat hur ansvaret för att åtgärda enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet kan bli tydligare. I enlighet med uppdraget lägger Boverket fram ett förslag på en presumtionsregel som pekar ut byggnadsägaren (8 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL) och den allmänna platsens huvudman (8 kap. 12 § PBL) som ansvarig för att åtgärda ett hinder. Samtidigt bedöms effekterna av denna ändring inte bli så stora sett till åtgärdstakten och antal åtgärdade hinder. Presumtionsregeln innebär att det alltid i första hand är byggnadsägarens ansvar att avhjälpa ett hinder och om byggnadsägaren inte råder över hindret läggs ansvaret på denne att bevisa att så inte är fallet. Exempelvis kan det handla om att en verksamhetsutövare hyr en lokal med en receptionsdisk som inte är tillgänglig. Om byggnadsägaren inte råder över receptionen, behöver denne kunna bevisa detta. Trots att det inte alltid är byggnadens ägare som råder över hindret bedömer Boverket att ett förtydligande av ansvarsfrågan skulle underlätta kommunernas tillsyn, då det blir tydligt vem de alltid i första hand ska vända sig till.

Boverket har vidare i uppdraget analyserat om det skulle vara möjligt att på förhand peka ut vissa åtgärder, som är enkla och inte kostsamma, och undanta dem från den ekonomiska bedömningen som alltid ska göras. Syftet med detta skulle vara att underlätta för kommunerna då den ekonomiska bedömningen i vissa fall kan vara besvärlig. Även fastighetsägarna skulle kunna ha nytta av detta då det tydliggörs vilka åtgärder som alltid ska genomföras oavsett kostnad. Boverket har kostnadsbedömt nio åtgärder mot enkelt avhjälpna hinder och finner det möjligt att peka ut vissa åtgärder som kan undantas, men gör samtidigt bedömningen att det inte skulle få önskad effekt. Möjligen skulle utpekade undantagna åtgärder kunna underlätta för någon storkommun med många ärenden, men flertalet kommuner som Boverket haft samråd med anser inte att det skulle innebära någon större förbättring. Anledningen är delvis att de billigaste och enklaste åtgärderna redan är självklara och inte utgör de som är svårbedömda. Flera risker lyfts fram, bland annat att dessa åtgärder skulle tolkas som tillräckliga och leda till en ny lägre normerande nivå. Vidare ser Boverket att prioriteringen av dessa enklaste, billigaste åtgärderna riskerar att befästas och att andra åtgärder mot enkelt avhjälpna hinder som skulle kunna få mycket större effekt nedprioriteras. I bedömningen har hänsyn tagits till signaleffekten av ett sådant förslag. Det finns en överhängande risk att förslaget uppfattas som att vissa grupper prioriteras framför andra.

Med bakgrund av detta har Boverket landat i att inte föreslå några på förhand kostnadsbedömda åtgärder utpekade i HIN. Under uppdragets gång har det framkommit med tydlighet att ett av de stora hindren är resursbrist

i kommunerna, något som Boverket inte råder över. Kunskapsbrist lyfts också fram som en viktig faktor, varför Boverket ser en ny informationskampanj som en möjlig väg framåt för att sätta fokus på frågan och höja kunskapsnivån.

## Summary in English

Boverket (National Board of Housing, Building and Planning) has analysed how the responsibility to rectify easily remedied barriers to accessibility can be made clearer. In accordance with the Government assignment, Boverket presents in this report a proposal for a presumption rule that points out the owner of a building (Chapter 8, Section 2 PBL) and the public site principal (Chapter 8, Section 12 PBL) as responsible for remedying an obstacle. At the same time, Boverket estimates that the effects of this change will only be fractional in terms of the number of implemented measures and pace of action. The presumption rule implies that it is always primarily the owner of the building who is responsible to remedy a barrier. If the owner of the building does not have control over the obstacle, the responsibility to prove this is placed on them. As an example, a business owner could rent premises and install a reception desk which is not accessible for persons with disabilities. If the building owner does not have control over the reception, they need to be able to prove this. Despite the fact that it is not always the owner of the building who owns the obstacle, Boverket estimates that a clarification of the issue of responsibility would facilitate the municipalities' supervision, as it becomes clear who they should always turn to in the first instance.

Boverket has further analysed whether it would be possible to point out certain accessibility measures in HIN, which are simple and not costly, and exclude them from the financial assessment that must always be made. The purpose of this would be to make it easier for the municipalities as the financial assessment in some cases can be difficult. The property owners could also benefit from this as it clarifies which measures must always be implemented regardless of cost. Boverket has evaluated the cost of nine measures and finds that it is possible to point out certain measures that could be exempted, but at the same time estimates that it would not lead to the desired effect. Possibly, certain designated measures could make it easier for a large municipality with many cases, but most municipalities that Boverket has consulted do not believe that this would mean any major improvement. The reason is partly that the least costly and simplest measures do not constitute those that are difficult to assess. Several risks are highlighted, for instance that the designated measures would be interpreted as sufficient and lead to a new lower normative level. Furthermore, Boverket recognises that the prioritising of these simplest, cheapest measures runs the risk of being consolidated, a possible consequence of which being the degrading of other measures that might have a much greater impact. This report has also considered the signal effect of such a proposal, and recognises the risk of it being perceived as prioritising certain groups over others.

In light of this, Boverket has decided not to propose any designated pre-assessed measures. During the course of the assignment, it has become clear that one of the major obstacles is the municipalities' lack of resources, which Boverket is not in control of. Insufficient knowledge is also highlighted as an important factor, which is why Boverket sees a new information campaign as a possible way forward, to put focus on the issue and raise the level of awareness.



# 1 Inledning

Varje människa har en inneboende rätt till livet. För att bejaka mänskliga rättigheter och mångfald behöver vi göra det möjligt för alla, inte minst barn, äldre och personer med funktionsnedsättning att kunna delta inom livets alla områden. Det krävs en ökad medvetenhet i hela samhället om personer med funktionsnedsättning, deras behov och kapacitet. Åtgärder mot enkelt avhjälpna hinder ska underlätta för att vi alla ska ha tillgång på lika villkor till den fysiska miljön, till information, till service och arrangemang i våra offentliga miljöer. En tydlig utgångspunkt är FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.<sup>1</sup>

Ändå återstår arbete för att nå målet om en gestaltad livsmiljö för alla. Tydliga tecken på att åtskilliga hinder i omgivning och miljö finns kvar och behöver avlägsnas vittnar målgrupperna själva om. Representanter för funktionshindर्सförbunden, länsstyrelsen, SKR, kommunerna och Fastighetsägarna ger en samlad bild av att det fortfarande är en stor del av arbetet som återstår. Trots att det ofta saknas system för att anmäla hindren i en kommun tas synpunkter, förslag och anmälningar emot av både funktionshindर्सförbunden, kommunerna, fastighetsägare och näringsidkare. Tillgänglighetsfrågorna diskuteras återkommande i Funktionshindर्सförbunden.

I vardagen stöter vi alla på dessa hinder i perioder av livet. Som barn, eller som vuxen när vi kör en barnvagn, som tillfälligt eller permanent funktionsnedsatt och som äldre. Vi ser och upplever att våra gemensamma livsmiljöer inte kan användas på lika villkor. De enkelt avhjälpna hinder som fortfarande återstår påverkar faktiskt nästan tio miljoner människor. Förr eller senare.

## 1.1 Bakgrund

I 8 kap. 2 och 12 §§ plan- och bygglagen (2010:900) finns krav på att hinder mot tillgänglighet till eller användbarhet av lokaler dit allmänheten har tillträde, s.k. publika lokaler, alltid ska avhjälpas om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpas. Detsamma gäller på allmänna platser. När reglerna om enkelt avhjälpna hinder infördes angav regeringen att målsättningen var att alla enkelt avhjälpna hinder skulle vara åtgärdade senast vid utgången av 2010 (prop. 2000/01:48 s. 8-1 2).

Reglerna för enkelt avhjälpna hinder har följts upp av Boverket och länsstyrelserna vid flera tillfällen. Den senaste utredningen gjordes av Boverket 2018, då myndigheten i sitt regleringsbrev fick i uppdrag att analysera

<sup>1</sup> Sveriges internationella överenskommelser SÖ 2008:26

om reglerna behövde förtydligas eller ändras. I uppdraget ingick inte att ta fram författningsförslag.

Boverket redovisade uppdraget i rapporten *Analys av reglerna om enkelt avhjälpna hinder*<sup>2</sup>. Med utgångspunkt i att det fortfarande finns hinder mot tillgänglighet som inte är avhjälpna och redovisar några övergripande förslag till förtydliganden och ändringar i reglerna.

Ett problem som lyfts fram i Boverkets rapport är att det är otydligt vem som ansvarar för att åtgärda ett hinder. Det är inte alltid fastighetsägaren som är ansvarig för eller förfogar över ett hinder. Det kan också vara en verksamhetsutövare som exempelvis hyr en lokal. I plan- och bygglagen pekas inte ut vem som ska svara för avhjälpandet.

Boverket anger i rapporten att en möjlig lösning på problemet är att införa en presumtionsregel i plan- och bygglagen, som anger att utgångspunkten är att det är byggnadens ägare, eller platsens huvudman, som är ansvarig att åtgärda ett enkelt avhjälpn hinder. Om ägaren inte rättsligt råder över hindret är det ägaren som ska bevisa att så är fallet.

Vissa åtgärder som är väldigt enkla och inte kostsamma skulle vidare enligt Boverkets rapport 2018 kunna undantas från den ekonomiska bedömning som ska göras vid bedömningen av om hindret är enkelt avhjälpn. Att undanta vissa utpekade åtgärder från bedömningen antogs förenkla tillämpningen av regelverket.

Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas. Genomförandet av funktionshinderspolitiken ska inriktas mot fyra områden. Befintliga brister i tillgängligheten är ett av områdena. Den 1 januari 2015 skärptes lagstiftningen kring diskriminering och det gjordes tydligt att bristande tillgänglighet utgör en form av diskriminering (prop. 2013/14:198).

Eftersom det fortfarande bedöms finnas enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet som inte är åtgärdade är det viktigt att arbetet fortsätter och att reglerna förtydligas eller ändras om det finns behov av det. En återkommande problematik är att det är otydligt vem som ansvarar för att åtgärda ett hinder. Det fanns mot denna bakgrund ett behov av att ge Boverket i uppdrag att utreda de ovan angivna frågeställningarna.

---

<sup>2</sup> Boverket (2018) *Analys av reglerna om enkelt avhjälpna hinder*, rapport 2018:31, dnr 7493/2017.

## 1.2 Uppdraget

Regeringen uppdrog i oktober 2020 Boverket att:

- analysera hur en reglering om vem som är ansvarig för att åtgärda ett enkelt avhjälpst hinder mot tillgänglighet kan utformas,
- lämna förslag till en sådan reglering i plan- och bygglagen,
- utreda om det är möjligt att undanta vissa enkla åtgärder, som inte är kostsamma, från den ekonomiska bedömningen som ska göras för det enkelt avhjälpsta hindret, och om så bedöms vara fallet lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

I Boverkets uppdrag ingår att överväga om det är möjligt att införa en presumptionsregel för vem som ansvarar för att avhjälpa ett hinder. Avgörande för ansvarsfördelningen bör dock liksom tidigare vara vem som rättsligt råder över hindret. Boverket ska utöver att ta fram författningsförslag och författningskommentar även beskriva samhällsekonomiska och andra konsekvenser av förslagen.

Uppdraget redovisas till Regeringskansliet 15 juni 2021

## 1.3 Tidigare utredningar

Boverket har följt upp enkelt avhjälpsta hinder vid ett flertal tillfällen.

I en rapport från 2007, *Tydligare bestämmelser om enkelt avhjälpsta hinder*<sup>3</sup>, har Boverket lämnat ett förslag till lagreglering av ansvaret för att undanröja hinder mot tillgängligheten. Rapporten var en redovisning av ett uppdrag från regeringen att föreslå förtydliganden av bestämmelserna om enkelt avhjälpsta hinder. Boverket föreslog i rapporten 2007 en reglering genom vilken ägaren till byggnaden respektive den allmänna platsen utpekades som ansvariga oberoende av eventuella civilrättsliga avtal mellan ägaren och hyresgäster m fl. Boverkets förslag till ansvarsreglering behandlades i den proposition som låg till grund för införandet av nu gällande PBL. Regeringen ansåg emellertid att en reglering av ansvaret enligt Boverkets förslag skulle riskera att inte träffa rätt och att ansvarsfördelningen borde bedömas i varje enskilt fall utifrån vem som hade den rättsliga rådigheten över hindret. (prop. 2009/10:170 sid 263)

Den senaste utredningen gjordes av Boverket 2018 och resulterade i rapporten *Analys av enkelt avhjälpsta hinder* (2018:31). Vissa av slutsatserna i den rapporten har legat till grund för detta aktuella uppdrag.

Uppdraget som Boverket fick 2018 var att analysera om reglerna för enkelt avhjälpsta hinder i plan- och bygglagen behöver förtydligas eller ändras. Analysen innehöll en bedömning om huruvida reglerna för enkelt avhjälpsta hinder är ändamålsenligt utformade. Boverket utredde även

<sup>3</sup> Tydligare bestämmelser om enkelt avhjälpsta hinder, oktober 2007, dnr 10112-3005/2007

behovet av att införa krav på tillsynsplan för byggnadsnämnderna motsvarande vad som i dag finns för länsstyrelserna och Boverket.

I rapporten identifierade Boverket ett antal faktorer som orsakar att det fortfarande finns hinder mot tillgänglighet som inte är avhjälpta. Man konstaterade att dessa faktorer till viss del skulle kunna hanteras genom förtydligande eller ändring av reglerna om enkelt avhjälpta hinder, men även att andra typer av åtgärder behövs för att komma till rätta med orsakerna.

Det lyftes fram att:

- Vem som ansvarar för att åtgärda hinder, ägare eller verksamhetsutövare, är otydligt.
  - En särskild regel skulle kunna införas som anger att utgångspunkten är att det är byggnadens ägare, eller platsens huvudman, som ses som ansvarig för att åtgärda hinder.
- Det finns svårigheter att komma fram till om ett hinder är enkelt avhjälpt, huvudsakligen på grund av den ekonomiska bedömningen som ska göras.
  - Vissa åtgärder som är väldigt enkla och därmed inte kostsamma skulle kunna undantas från den ekonomiska bedömningen. Vilka åtgärder som skulle kunna undantas från den ekonomiska bedömningen kan utredas vidare och vore möjliga att införa genom en ändring av Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:13) om enkelt avhjälpta hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser.
- Kommunens tillsyn är otillräcklig och inte systematiserad.
  - Tillsynen som görs av byggnadsnämnderna i kommunerna har betydande påverkan på om de krav som ställs verkligen uppfylls. Detta behandlas i bedömningen av behovet om att införa krav på tillsynsplaner.
  - Att införa en sanktionsavgift för fastighetsägare eller verksamhetsutövare som inte åtgärdar enkelt avhjälpta hinder kan övervägas. Sanktionsavgiften kan tillfalla kommunen och avgiften kan användas till att finansiera ytterligare tillsyn.
  - Om kretsen av klagoberättigade skulle utökas i lagstiftningen skulle organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning kunna få rätt att överklaga byggnadsnämndernas beslut om att ingripa eller inte ingripa i ett tillsynsärende. Fler ärenden skulle kunna komma att prövas av de högre rättsinstanserna, vilket i sin tur skulle leda till en ökad uppmärksamhet för frågorna och en ökad kunskap om det gällande rättsläget.

Man konstaterade i rapporten att det finns brister i kännedomen om vilka hinder som reglerna omfattar men även om vilka områden reglerna om enkelt avhjälpna hinder gäller för. Dessa brister i kännedom medför en högre förväntan på vad reglerna kan åstadkomma än vad de faktiskt reglerar. Mot bakgrund av den kunskapsbrist och avsaknad av kunskapsunderlag som pekas ut i rapporten föreslogs att Boverket skulle kunna förbättra och utöka sitt informationsmaterial om enkelt avhjälpna hinder. Man skriver i rapporten att informationskampanjer, från myndigheter över hela landet eller lokalt, ökar aktiviteten och har tidigare visat att det resulterar i genomslag.

## 1.4 Koppling till andra uppdrag

### Tillsynsavgifter och byggsanktionsavgifter

Boverket har haft ett regeringsuppdrag om att utreda förutsättningarna för att införa en byggsanktionsavgift för att inte avhjälpa ett enkelt avhjälpna hinder samt att föreslå en ändamålsenlig storlek på avgiften.<sup>4</sup> Uppdraget grundade sig på Boverkets rapport *Analys av reglerna om enkelt avhjälpna hinder*<sup>5</sup> där det föreslogs att byggsanktionsavgift bör övervägas som en av flera åtgärder för att effektivisera och förbättra tillämpningen av reglerna om enkelt avhjälpna hinder.

I samma regeringsuppdrag ingick att utreda om byggnadsnämnderna bör ges möjlighet att ta ut avgifter för att täcka kostnaderna i samband med vissa tillsynsuppgifter enligt plan- och bygglagstiftningen. Uppdraget redovisades till regeringen den 9 juni 2021.<sup>6</sup>

### Gestaltad livsmiljö

Universell utformning är ett nytt begrepp för funktionell design och sedan november 2017 ett av målen för svensk funktionshinderspolitik. Begreppet förstärker vikten av tillgänglighet och användbarhet. Universell utformning är även en bärande princip i Boverkets regeringsuppdrag från 2018, gestaltad livsmiljö, som är den svenska politiken för arkitektur, form, design, konst och kulturarv.

### Sektorsansvar för funktionshinderspolitiken

Vidare ingår frågorna om tillgänglighet och universell utformning självklart i det samarbete Boverket har med representanter för Funktionshindersorganisationerna, SKR och Länsstyrelsen, bland annat i de återkommande samråden. Sedan 2012 har myndigheten ett sektorsansvar, ett speciellt regeringsuppdrag kring tillgänglighetsfrågor. Boverkets mål är att vara stödande, samlande och pådrivande i funktionshinderfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområden. Genom dialog och

<sup>4</sup> Dnr 906/2020

<sup>5</sup> Boverket (2018) *Analys av reglerna om enkelt avhjälpna hinder*, rapport 2018:31

<sup>6</sup> Boverket (2021) *Tillsynsavgift och byggsanktionsavgifter*, rapport 2021:13

kunskapsöverföring ska Boverket i samråden ständigt diskutera strategiskt viktiga frågor.

## 1.5 Arbetsmetod och samråd

Syftet med enkelt avhjälpna hinder är att nå en ökad tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, i befintliga publika lokaler och på befintliga allmänna platser. När hindren tas bort kan även andra grupper ha stor nytta av att den fysiska miljön blir mer inkluderande och användbar.

Reglerna kan sägas vara ändamålsenliga om de leder till detta. För att utreda och analysera reglerna har Boverket genomfört en kartläggning av kostnader för att åtgärda enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet, haft referensgruppsmöten, gjort konsekvensbedömningar samt värderat och viktat olika åtgärder.

Boverket har låtit ett konsultföretag genomföra en kartläggning av de åtgärds-kostnader samt omfattning av arbetsinsatser som krävs för att åtgärda enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet. Den genomfördes i december 2020. Målet var att få tillgång till ett representativt underlag som ger en överblick över kostnader och arbetsinsatser kopplade till åtgärderna. Detta för att sedan kunna göra nödvändiga analyser och ta fram åtgärdsförslag enligt uppdrag till Boverket. Kartläggningen<sup>7</sup> utgör ett representativt urval av exempel, med spridning i Sverige, och ger en överblick uppdelat i kostnader för åtgärder och omfattning av arbetsinsatser för åtgärder.

I mars och april 2021 genomfördes i två omgångar referensgruppsmöten med representanter för:

- Funktionshindersförbunden<sup>8</sup>, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Länsstyrelsen<sup>9</sup>
- Kommunerna<sup>10</sup>
- Fastighetsägarna

Två samtalsledare ledde möten med diskussioner/workshops som berörde:

- Reglernas ändamålsenlighet

---

<sup>7</sup> bilaga 2

<sup>8</sup> Synskadades riksförbund, DHR (delaktighet handlingskraft rörelsefrihet) och Funktionsrätt Sverige, inbjudna var även Hörselskadades riksförbund.

<sup>9</sup> Länsstyrelsen i Blekinge

<sup>10</sup> Gävle, Örebro, Järfälla, Sandviken, Vaggeryd, Mora, Skellefteå, Burlöv, Södertälje och Samhällsbyggnad Bergslagen (Lindesberg, Hällefors, Nora och Ljusnarsberg).

- Juridiska begrepp
- Otydligheter i reglerna
- Tillsynsläget
- Framgångs- respektive misslyckandefaktorer i åtgärderna av hindren
- Lärdomar och lärande exempel bland kommuner och fastighetsägare
- Utveckling och tendenser inom området
- Samhällseffekter
- Möjligheter och risker med ändrade regler

Utöver dessa tre huvudsakliga målgrupper fördes också särskild dialog med grupper såsom representanter för storstadskommunerna och SKR:s nätverk för kommunernas bygglovschefer.

## 2 Problembeskrivning

Uppdraget till Boverket är tvådelat och avser dels en reglering av ansvaret för att avhjälpa hinder, dels möjligheten att undanta vissa åtgärder från den ekonomiska bedömningen. Nedan beskrivs problembilden utifrån dessa två aspekter i regleringen som delorsaker till det övergripande problemet att många enkelt avhjälpna hinder fortfarande återstår.

### 2.1 Otydlighet gällande ansvar.

I regleringen av enkelt avhjälpna hinder i 8 kap. 2 och 12 §§ PBL anges inte vem som ansvarar för att ett hinder undanröjs. Enligt förarbetena till lagstiftningen får ansvarsfördelningen mellan ägaren och verksamhetsutövaren bedömas i varje enskilt fall. Avgörande för vem som bär ansvaret för att ett hinder avhjälpas är den som har den rättsliga rådigheten över hindret (prop. 2009/10:170 s. 263). I 5 § HIN, nämns fastighetsägare, lokalhållaren eller näringsidkaren som möjliga ansvariga för att avhjälpa ett hinder. Denna bestämmelse bygger på förarbetsuttalanden i den proposition som låg till grund för införandet av reglerna om enkelt avhjälpna hinder. I propositionen anges att det vid rimlighetsbedömningen ska tas hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna för dessa aktörer (prop. 2000/01:48 s. 11–12).

Otydligheten gällande ansvaret, att reglerna inte explicit anger vem som ansvarar, kan vara en bidragande faktor till att hinder mot tillgängligheten inte blir avhjälpna. Osäkerheten hos byggnadsägare och verksamhetsutövare kring ansvaret kan ha en negativ påverkan på tillsynen och åtgärds-takten.

Med dagens reglering behöver kommunen i sin tillsyn för varje enskilt hinder klargöra ansvarsförhållandena, en utredning som i vissa fall kan vara resurskrävande. I rapporten<sup>11</sup> 2018 beskrivs processen för att avgöra ansvarsfrågan som otydlig. Att ansvarsfrågan är utredd är dessutom en förutsättning för att kunna bedöma att de ekonomiska konsekvenserna inte blir orimligt betungande.

### 2.2 Kostnadsbedömning

I regleringen av enkelt avhjälpna hinder i 8 kap. 2 och 12 §§ PBL anges att hinder mot tillgänglighet eller användbarhet alltid ska avhjälpas om det med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpa. I 5 § HIN anges att hinder ska avhjälpas om det inte är orimligt med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna samt att de ekonomiska konsekvenserna inte får bli orimligt betungande för fastighetsägaren, lokalhållaren eller näringsidkaren. I det allmänna

<sup>11</sup> Boverkets rapport 2018:31 *Analys av reglerna om enkelt avhjälpna hinder*, sid. 17.



rådet sägs att ekonomiska förutsättningar handlar om kostnaderna för en åtgärd och förmågan att bära kostnaderna. Det förklaras också att om ett hinder ska bedömas som ett enkelt avhjälpt hinder, beror på den ekonomiska bärkraften hos den som har rådighet över hindret.

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

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

I rapporten *Analys av enkelt avhjälpta hinder* 2018:31 föreslogs att vissa väldigt enkla hinder skulle kunna undantas från den ekonomiska bedömningen om det inte finns praktiska förutsättningar som försvårar. Den som rättsligt råder skulle varken behöva göra en kalkyl eller bedöma kalkylen mot ekonomisk bärkraft. Innebörden av en sådan reglering blir att de utpekade hindren, givet att det finns praktiska förutsättningar, definieras som enkelt avhjälpta redan i Boverkets föreskrifter om enkelt avhjälpta hinder. Vilka hinder som skulle kunna vara lämpliga föreslog man skulle behöva utredas. Att inte behöva kostnadsbedöma vissa åtgärder skulle uppenbart eliminera problemet med kostnadsbedömningen för de hinder som pekas ut. Emellertid kvarstår att bedömningen av praktiska förutsättningar ändå behöver göras samt att alla hinder som inte är undantagna i lagstiftningen måste kostnadsbedömas.

## 3 Analys och slutsats

### 3.1 Förslag till reglering av ansvar

#### Boverkets förslag

Boverket föreslår att det i PBL införs en presumtionsregel för vem som ansvarar för att åtgärda ett enkelt avhjälppt hinder mot tillgängligheten. En ny ansvarsreglering föreslås för både publika lokaler och allmänna platser.

Utgångspunkten bör vara att det är byggnadens ägare respektive allmänna platsens huvudman som ses som ansvarig för att avhjälpa sådana hinder. Med en presumtionsreglering ligger det på byggnadens ägare respektive platsens huvudman att bevisa om det i stället är annan som rättsligt råder över hindret.

Boverket föreslår att den nya ansvarsregleringen placeras i anslutning till de två bestämmelserna om enkelt avhjälppta hinder i 8 kap. 2 och 12 §§ PBL.

#### Utgångspunkter enligt uppdraget

Enligt uppdraget ska Boverket analysera hur en reglering om vem som är ansvarig för att åtgärda ett enkelt avhjälppt hinder mot tillgänglighet kan utformas och lämna förslag till en sådan reglering i plan- och bygglagen. I uppdragsbeskrivningen anges vidare att Boverket bör överväga ett införande av en presumtionsregel och att avgörande för ansvarsfördelningen liksom tidigare bör vara vem som rättsligt råder över hindret.

#### En ansvarsbestämmelse i form av en presumtionsregel

Boverket bedömer att otydligheterna i reglerna kring vem som ansvarar för att åtgärda ett hinder kan ha en påverkan på åtgärdstakten. Den tveksamhet i ansvarsfrågan som uppstår i vissa fall mellan ägare och verksamhetsutövare i en publik lokal kan innebära att färre hinder blir avhjälppta. Boverket menar också att ett utpekande av en ansvarig i regleringen kan ha ett viktigt signalvärde. Det kan allmänt ge ett fokus på frågan om hinder mot tillgängligheten i publika miljöer, vilket i sig kan påverka effekten av förslaget. Konsekvenser och effekter av förslaget beskrivs närmare i avsnitt 5.

Boverket föreslår därför att det i PBL, både för publika lokaler och allmänna platser, införs en reglering av ansvaret för att åtgärda enkelt avhjälppta hinder mot tillgängligheten. Den föreslagna regleringen utformas som en presumtionsregel. En ansvarig för avhjälpandet pekas ut i lagregleringen och gäller som ett antagande så länge inget annat visats. Genom föreslagna presumtionsregel behålls principen att den som har rättslig råddighet över hindret ansvarar. Principen har koppling till

viteslagstiftningen. Enligt 2 § andra stycket lag (1985:206) om viten får vite inte föreläggas, om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. En bestämmelse om att viss part, exempelvis byggnadens ägare, alltid ansvarar för avhjälpandet skulle riskera att få ett resultat som inte är rimligt utifrån de faktiska förhållandena och möjligheten att förfoga över hindret. Till skillnad från en ”rak” ansvarsbestämmelse<sup>12</sup> öppnar en presumtionsregel upp för en bedömning i det enskilda fallet.

**Utgångspunkten är att byggnadens ägare och den allmänna platsens huvudman ansvarar**

För de allra flesta hinder mot tillgänglighet till eller användbarhet av publika lokaler är det byggnadens ägare som har den rättsliga rådigheten. Boverket finner därför att presumtionsregeln bör peka ut ägaren som i första hand ansvarig för att avhjälpa hinder i en publik lokal. Detta är också i linje med vad som framkommit i utredningen vid referensgruppmöten med kommuner. Kommunerna vänder sig regelmässigt till ägaren i ett tillsynsärende om enkelt avhjälpna hinder.

Boverket anser att presumptionen bör riktas mot byggnadens ägare snarare än fastighetsägaren. Ofta sammanfaller fastighetens ägare med byggnadens ägare, men så är inte fallet vid exempelvis tomträttsupplåtelser. De hinder som omfattas av regleringen om enkelt avhjälpna hinder för publika lokaler är emellertid kopplade till själva byggnaden och byggnadstillbehören. Det rimliga är därför att lägga ansvaret på byggnadens, inte fastighetens, ägare.

Enligt 4 kap. 7 § PBL är som huvudregel kommunen huvudman för allmänna platser. I områden med kommunalt huvudmannaskap är det kommunen som ansvarar för att de allmänna platserna iordningställs och för att de sköts och underhålls. Om det finns särskilda skäl får kommunen i detaljplanen bestämma att huvudmannaskapet i stället ska vara enskilt. På platser med enskilt huvudmannaskap är det normalt en samfällighetsförening, oftast bestående av fastighetsägarna inom detaljplanen, som är huvudman och som avgör hur den allmänna platsen ordnas, upplåts och underhålls. Problematik kring vem som är ansvarig för att avhjälpa ett hinder rör i första hand publika lokaler, inte allmänna platser. Boverket anser emellertid att en motsvarande presumtionsregel bör införas även för hinder på allmänna platser. Det rimliga är att presumptionen riktas mot platsens huvudman.

<sup>12</sup> Jfr Boverkets förslag till ansvarsbestämmelse i rapport Tydligare bestämmelser om enkelt avhjälpna hinder, oktober 2007, dnr 10112-3005/2007:

*”I byggnader som innehåller lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser skall ägaren av byggnaden eller platsen undanröja enkelt avhjälpna hinder mot lokalernas och platsernas tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse eller orienteringsförmåga när de uppkommer.”*

### Hur presumtionen bryts

Utifrån nuvarande reglering är det byggnadsnämnden som i ett tillsynsämmande avseende en publik lokal i varje enskilt fall behöver visa att det verkligen är byggnadens ägare som rättsligt råder över hindret. Med en presumptionsregel förändras detta. Om byggnadens ägare inte förfogar över hindret blir det i stället denne som behöver visa detta. Bevisbördan kastas om och ägaren måste prestera någon form av bevisning som bryter presumtionen. Detta kan exempelvis ske genom att ägaren för byggnadsnämnden visar upp ett civilrättsligt avtal som styrker att det i stället är verksamhetsutövaren som rättsligt råder över hindret. I vissa fall kan det av omständigheterna väldigt tydligt framgå att det är verksamhetsutövaren som ansvarar. Ett sådant exempel kan vara åtgärder avseende fast inredning för verksamheten i lokalen, inredning som verksamhetsutövaren anbringat och är ägare till. I sådana fall är presumtionen inte är så svår att bryta.

Boverket har tagit del av Fastighetsägarnas standardhyreskontrakt för lokaler.<sup>13</sup> Avtalet innehåller en klausul genom vilken ansvar och kostnader för att genomföra åtgärder enligt myndighetskrav kan läggas antingen på hyresvärden eller hyresgästen. Fastighetsägarna tillhandahåller även formulär för särskild avtalsreglering av just enkelt avhjälpna hinder med tillhörande checklista för inventering.<sup>14</sup> Enligt checklistan fördelas ansvaret för identifierade hinder i lokalen mellan hyresvärd och hyresgäst. Genom att visa på avtalsregleringar av detta slag kan presumtionen brytas för de åtgärder där hyresgästen utpekats som ansvarig i avtalet.

### Rådighetsbegreppet

Som ovan framgått innebär den föreslagna presumptionsregleringen att vem som rättsligt råder över ett hinder alltså är avgörande för ansvarsfördelningen. Boverket har emellertid valt att inte använda sig av rådighetsbegreppet i den föreslagna lagregleringen. Rättslig rådighet är ett juridiskt begrepp som Boverket bedömer kan vara svårt att ta till sig i sammanhanget enkelt avhjälpna hinder. Hinder kan vara av olika slag. Det kan handla om att något saknas, till exempel kontrastmarkering i en byggnad. Det kan handla om att något finns men det behöver förändras på något sätt, till exempel att en manöverpanel behöver flyttas. Vad innebär att rättsligt råda över att placera dit en kontrastmarkering respektive att flytta en manöverpanel? En formulering enligt förslaget ”rätt att vidta de åtgärder som krävs för att avhjälpa hindret” borde uppfattas som enklare och tydligare i sammanhanget.

### Placering av ansvarsregleringen i PBL

Det är inte givet var de nya ansvarsbestämmelserna bör placeras i PBL. Ett alternativ är att införa en ny paragraf i 10 kap. *Genomförandet av*

<sup>13</sup> Fastighetsägarna Sverige formulär 12B. 3 upprättat i samråd med SABO, Svensk Handel och Visita.

<sup>14</sup> Fastighetsägarna Sveriges formulär nr 92 och 93.

*bygg-, rivnings och markåtgärder* i anslutning till 10 kap. 5 § som reglerar byggherrens ansvar. En annan tänkbar placering är 11 kap. *Tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder* med en ny paragraf i anslutning till bestämmelsen om åtgärdsföreläggande som är det tillsynsingripande som blir aktuellt när ett enkelt avhjälpst hinder inte undanröjts. En placering av den nya ansvarsregleringen enligt dessa alternativ bedöms emellertid som mindre lämplig utifrån kapitlets struktur och innehåll i övrigt. Boverket föreslår i stället att de nya presumptionsreglerna placeras i anslutning till de två bestämmelserna om enkelt avhjälpst hinder i 8 kap. 2 och 12 §§ PBL. Även om sådana ansvarsregler skiljer sig från övriga bestämmelser i 8 kap., som anger själva kraven på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser, anser Boverket att det finns en stor fördel i att reglerna om enkelt avhjälpst hinder finns samlade.

### 3.2 På förhand kostnadsbedömda åtgärder

För att utreda om det är möjligt att peka ut några enkla och inte kostsamma åtgärder mot enkelt avhjälpst hinder, som kan undantas från den ekonomiska bedömning som alltid behöver göras, har Boverket med konsult hjälp undersökt möjliga åtgärder och kostnaderna för dessa. Underlaget bygger på svar från omkring 30 kommuner och privata aktörer och inkluderar alla enkelt avhjälpst hinder som de själva angett att de åtgärdat eller handlagt. En del av dessa hinder framstår med tydlighet som alltför kostsamma och komplicerade att åtgärda för att kunna undantas den ekonomiska bedömningen.

Med utgångspunkt i den information som framkommit i kartläggningen har Boverket identifierat följande nio åtgärder som sedan utretts mer ingående: trösklar, ljudabsorbenter, kontrastmarkeringar, räcke/ledstång, mindre nivåskillnader, hörslinga, ledstråk, förstärkt belysning samt dörrautomatik.

En analys har gjorts av dessa nio åtgärder och med hjälp av viktning har de graderats. Kriterier för viktningen har varit:

- Investeringskostnad
- Förvaltningskostnad
- Tidsåtgång
- Komplexitet

Med denna metod framträder upp till fyra konkreta åtgärder som är enkla och inte kostsamma. Baserat på de höga poäng som åtgärderna fått i viktningen skulle dessa kunna pekas ut för att bli undantagna den ekonomiska bedömningen som ska göras ifrån fall till fall.

Boverket ser följande fördelar med att peka ut några på förhand kostnadsbedömda åtgärder:

Om fler hinder åtgärdas så ökar tillgängligheten i samhället.	Det kan uppfattas som ett förtydligande av regelverket. Kunskapsbrist hos fastighetsägare en orsak till att hinder inte avhjälpas.
Enkelt avhjälpna hinder får uppmärksamhet! –Kan ge ringar på vattnet.	Om förslaget leder till att fler hinder åtgärdas så ökar måluppfyllelsen med 8 kap. 2 och 12§§ PBL.
Förenkling för de åtgärder som pekas ut, lägre kostnader för ekonomisk utredning.	Enklare tillsyn för kommunerna p.g.a. mindre eller ingen utredning för vissa hinder.

Boverket identifierar följande risker med förslaget:

Ökad otydlighet, fel signaler. Nya gränsdragningar. ”Slipper” jag åtgärda andra hinder?	Befäster risken att i första hand de undantagna åtgärderna utpekade i HIN prioriteras och i mindre grad andra enkelt avhjälpna hinder.
Risk att man läser vissa åtgärder i HIN på lång tid. Svårt att uppdatera. Vissa åtgärder kanske blir inaktuella i framtiden tack vare nya tekniska lösningar.	Kan befästa ojämn fördelning av åtgärder för olika funktionshindergrupper. Signalerar att vissa grupper prioriteras framför andra.
Potentiellt mer långtgående ekonomiska konsekvenser för företag än dagens regler i de fall då en byggnad har många hinder.	Effekten kan bli att totalt sett färre enkelt avhjälpna hinder åtgärdas om andra hinder trängs ut.
Risk att de hinder som åtgärdas (för att de pekas ut) inte är de som ger störst nyttoeffekt att åtgärda.	Att förslaget inte får så stor effekt. De enklaste, billigaste åtgärderna är inte de som är svårbedömda.
Löser inte grundproblemet (resurser, tillsyn, kunskapsbrist). Den ekonomiska bedömningen endast en liten orsak till att enkelt avhjälpna hinder inte åtgärdas.	

#### Möten med målgrupperna

Boverket har under utredningens gång haft möten med funktionshinderförbunden, kommunerna och Fastighetsägarna och tagit emot synpunkter

och resonemang kring analysen och förslaget. Dessa medskick har varit mycket värdefulla för Boverkets bedömning. Samtliga målgrupper har pekat på vikten av tydlighet. Det har uttryckts från flera håll att det finns en stor kunskapsbrist och de hinder som pekas ut är främst kommunernas brist på resurser för tillsyn samt låg prioritering av ärenden gällande enkelt avhjälpna hinder.

Att frågan om enkelt avhjälpna hinder får uppmärksamhet anses av funktionshinderförbunden vara en av de viktigaste faktorerna för att fler hinder ska bli åtgärdade och i snabbare takt. Från Fastighetsägarna var budskapet också tydligt: "Det viktigaste för oss är tydlighet, inte vad ni föreslår. Vi vill veta vad som gäller!"

Följande kommentar från kommungruppen sammanfattar med klarhet att det saknas tilltro till att detta förslag kommer leda till de verkliga förändringar som behövs: "Det kanske inte blir bättre, men det kanske inte blir sämre heller".

Beroende på deltagarnas roller skiljer sig upplevelser och erfarenheter åt av hur man kan få enkelt avhjälpna åtgärder mot tillgänglighet genomförda. De hinder som dock gemensamt lyfts och anses relevanta för att nå en ökad tillgänglighet är:

- Otydligheter i reglerna
- Kunskapsbrist och kompetensbehov
- Avsaknad av bred och tillgänglig kommunikation
- Resursbrist för tillsyn inom kommunerna

#### **Boverkets samlade bedömning**

Boverket finner det visserligen möjligt att peka ut vissa åtgärder som kan undantas från den ekonomiska bedömningen, men bedömer samtidigt att det inte skulle få önskad effekt. Förslaget löser inte huvudproblemet men kan sätta fokus på frågan och leda till att fler hinder totalt sett blir åtgärdade. Möjligen skulle utpekade undantagna åtgärder kunna underlätta för någon storkommun med många ärenden, men flertalet kommuner som Boverket haft samråd med anser inte att det skulle ge någon större positiv effekt. Flera risker lyfts fram, bland annat att dessa åtgärder skulle tolkas som tillräckliga och leda till en ny normerande lägstnivå. Vidare ser Boverket att prioriteringen av dessa enklaste, billigaste åtgärderna riskerar att befästas och att andra åtgärder mot enkelt avhjälpna hinder som skulle kunna få mycket större effekt nedprioriteras. Ekonomiskt utrymme binds upp för de utpekade åtgärderna vilket kan leda till att färre, övriga hinder, mot bakgrund av ekonomisk bärkraft kommer att bedömas som enkla att avhjälpa.

I bedömningen har hänsyn tagits till signaleffekt av ett sådant förslag. Det är en stor risk att allmänheten och i synnerhet personer med funktionsnedsättning uppfattar det som att vissa grupper prioriteras framför andra. Det är viktigt att de förslag som läggs fram får en verklig effekt. Denna utredning pekar på att förslaget endast bidrar med marginella fördelar och att riskerna överväger fördelarna.

Med bakgrund av detta har Boverket landat i att inte föreslå några på förhand kostnadsbedömda åtgärder utpekade i HIN.



## 4 Möjliga vägar framåt

Under uppdragets gång har det framkommit med tydlighet att ett av de stora hindren är resursbrister i kommunerna, något som Boverket inte råder över. Kunskapsbrist lyfts också fram som en viktig faktor, varför Boverket bland annat ser en informationskampanj för att sätta fokus på frågan och höja kunskapsnivån som en möjlig väg framåt.

### 4.1 Informationssatsning

Under uppdragets gång har vi fått tydliga svar på vad som behövs för att Boverket tillsammans med målgrupperna ska kunna göra skillnad. Samtliga målgrupper har lyft bred och tillgänglig kommunikation samt ökad kunskap för att kunna få enkelt avhjälpna åtgärder mot tillgänglighet genomförda. Målgrupperna behöver Boverkets stöd för att regelverk ska efterlevas och för att få sina röster hörda i samhället.

Boverket föreslår därför en informationssatsning med målet att genom innovativ och kontinuerlig kommunikation låta kunskapsområdet tydligare ta plats i samhällsdebatten. Målgrupper är politiker, kommuner, fastighetsägare, byggaktörer och funktionshindringsförbunden. Vi vill använda flera kanaler och bredda kunskapen genom nya sätt att kommunicera. Vi vill ta tillvara digitala lösningar för information och inspiration, samtal och dialog om området. Vi vill sätta frågorna i nytt ljus. Detta behöver ske regelbundet, genom regelbundna aktiviteter och kampanjer. Låt oss kalla satsningen ”Hindra Hindren!”.

Det är dags att aktualisera Boverkets vägledning gällande regler och fördjupad kunskap om vad som behövs för att göra miljön tillgänglig och användbar. Målgrupper och mottagare har delvis förändrats. Så också tiderna. Kanalerna kan vara flera. En vägledningsapp kan innehålla problem och utmaningar, förslag på lösningar, lärande projektexempel, foton och geografiska kartor. Kategorier som kultur, handel och service, restaurang och café skapar i sig tillgänglighet för många grupper, samt incitament för fastighetsägare och näringsidkare att visa att man har åtgärdat hindren.

Gemensamma rundabordssamtal eller dialogmöten med representanter för målgrupperna, myndigheter och övriga relevanta parter; till exempel arkitekturskolorna, skönhetsråd, SVID, Svensk byggindustri, Fastighetsägarna, Svenska fastighetsägarförbundet, Svensk Form, SABO, Sveriges Arkitekter och SKR med flera är en väg att skapa samarbeten och fördjupad kunskap. Gemensamma dialogmöten, ”arenor”, kan förslagsvis hållas i de noder som i regeringsuppdraget gestaltad livsmiljö pekats ut för samverkan.

Vidare kan Boverket hänvisa och länka till våra vägledningar och exempelsamlingar betydligt bredare inom våra uppdrag, både inom Boverket och i externa samarbeten.

Film kan spridas i olika kanaler och belysa området tillgänglighet i en ny tid, med en ny politik om gestaltad livsmiljö och universell utformning.

Viktigast är att informationssatsningen görs i nära samarbete med målgrupperna. Vi behöver återkomma till grupperna och fortsätta vår goda dialog. Nu med målet att utveckla en gemensam kampanj för ökad kunskap.

## 4.2 Statistik saknas

Det behövs en kartläggning av hindren i samhället, som grund att ta avstamp ifrån. Det skulle underlätta mycket att ha tillgång till ett statistiskt underlag för att kunna sätta upp mätbara mål och riktade insatser. Hur stor del av befolkningen berörs? Hur många hinder finns i publika lokaler? Var finns dem och vilken typ av hinder är vanligast?

## 4.3 Andra insatser

Utöver en kraftfull informationskampanj har under utredningen ett flertal andra insatser lyfts, både i arbetsgruppen och i möten med målgrupperna.

Både från kommunerna själva och funktionshindersorganisationerna har en önskan om mer resurser för kommunernas tillsyn kommit. De har uttryckt behovet av tydliga politiska direktiv. Man önskar tid och kompetens för att kunna utöva tillsyn samt föreslår en ”kommunlots” som kan arbeta med frågorna, som ansvarig i en kommun eller flera mindre kommuner i samverkan.

En tanke som lyfts är att införa tillgänglighetsdeklaration av byggnader. Ett annan idé hänvisar till kommunernas frivilliga Smiley-dekalering vid entréer till matställen som utmärker sig genom god livsmedelshandling och god hygien. Kan vi premiera god tillgänglighet?

## 5 Konsekvenser av en presumtionsregel

### 5.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas konsekvenser av Boverkets förslag om presumtionsregel för ansvaret att avhjälpa enkla hinder. Syftet med presumtionsregeln är att ansvaret ska bli tydligt och att det ska leda till att fler hinder avhjälpas.

Bakgrunden till förslaget, problembeskrivning, arbetsmetod, samråd och avgränsningar framgår av de inledande avsnitten i rapporten.

### 5.2 Vad Boverket vill uppnå

Syftet med att införa en presumtionsregel i PBL är att förtydliga vem som har ansvar för att avhjälpa enkla hinder. Målet är att regeländringen ska leda till en högre åtgärdstakt. När ansvaret tydliggörs minskas dagens tveksamheter om vem som ska avhjälpa enkla hinder. Det förväntas leda till att framförallt de som presumeras, det vill säga byggnadsägare, arbetar mer aktivt med att inventera och avhjälpa hinder.

Eftersom presumtionsregeln är en precisering av nuvarande lagstiftning samt att beteendeförändringar som följd av regeln bedöms bli små, är avsedda effekter och oavsiktliga konsekvenser av förslaget generellt sett begränsade.

Tydliga regler stärker PBL-systemets trovärdighet vilket är positivt för regelefterlevnaden.

### 5.3 Beskrivning av nollalternativet och effekter om reglering inte kommer till stånd

Problemet med dagens regler är att ansvaret för att avhjälpa enkla hinder är otydligt reglerat. Det innebär att det är svårt för byggnadsägare, lokalhyresgäster och kommuner att veta vem som har ansvar för att avhjälpa hinder. En utredning av rådighet kan behöva göras i varje enskilt fall. Byggnadsnämnden kan inte utgå ifrån att det är byggnadens ägare som är ansvarig för att avhjälpa enkla hinder även om det enligt Boverkets referensgrupper är huvuduppfattningen. Ansvaret kan behöva utredas och det komplicerar tillsynsarbetet.

Den som vill uppmärksamma ett hinder möter liknande problem, man vet inte om man ska kommunicera hindret med byggnadens ägare eller med hyresgästen.

Konsekvensen av dessa problem är att vissa hinder kanske aldrig avhjälpas eller åtminstone att åtgärdstakten blir lägre än vad den skulle kunna vara.

Att inte införa en presumtionsregel innebär att dagens problem med otydliga regler, ineffektiv tillsyn, fördyrande utredningar och låg åtgärdstakt kommer att bestå. Målet med reglerna, det vill säga att alla enkla hinder ska avhjälpas riskerar att inte uppfyllas.

Presumtionsregeln kommer dock inte ensamt lösa problemet med låg åtgärdstakt. Det finns flera andra skäl till att reglerna om enkelt avhjälpna hinder inte har fått full effekt. De viktigaste är kunskapsbrist och att kommunerna av resursskäl inte har möjlighet att arbeta med tillsyn i den utsträckning som skulle behövas.

## 5.4 Alternativa lösningar

Eftersom uppdraget är avgränsat till att utreda om det finns förutsättningar att införa en presumtionsregel har Boverket inte utrett alternativa lösningar.

## 5.5 Företag

Följande konsekvenser inträffar om byggnadernas ägare, som följd av presumtionsregeln, förändrar sitt beteende på ett sätt som leder till en högre åtgärdstakt. Mot bakgrund av den här utredningens slutsatser gör Boverket bedömningen att förslaget kommer att få viss, men troligen begränsad, effekt på åtgärdstakten och därmed investeringar i tillgänglighet.

### **Byggnadsägare och lokalhyresgäster**

En presumtionsregel gör det tydligt vem, det vill säga byggnadsägaren, som har ansvaret för avhjälpande av enkla hinder. Det kan komma till uttryck genom att den som presumeras, motiveras att ta det ansvar som de åläggs enligt lagen. Konkret kan det vara att inventera hinder och utreda om de ska avhjälpas. Boverket bedömer att fler enkla hinder därmed identifieras och att de sammanlagda åtgärdskostnaderna ökar. Presumtionsregeln ökar förutsebarheten för byggnadsägare men det innebär också ett större formellt ansvar än tidigare. Ansvaret kan dock regleras i ett hyresavtal med en hyresgäst. Redan idag förekommer det att hyresavtal mellan ägare och hyresgäst utformas så att ansvaret för bland annat enkelt avhjälpna hinder läggs på hyresgästen. Presumtionsregeln kan leda till att sådana avtal blir vanligare. Det kan vara att föredra för byggnadsägaren. En annan anledning kan vara att behovet av tillgänglighetsåtgärder delvis styrs av vilken verksamhet som bedrivs i en lokal. Det kan därför finnas ett intresse för båda parter att upprätta sådana hyresavtal. Vilka tillgänglighetsåtgärder som behövs kan påverkas till exempel av om en verksamhet förändras på ett sätt som påverkar tillgänglighetsbehoven. I sådana fall framstår det som rimligt att ansvaret för avhjälpandet ligger på hyresgästen eftersom den har bättre förutsättningar att avgöra vad som är ett hinder i sin verksamhet. Hyresgästen kan själv, beroende på omfattning

och rådighet, vidta åtgärder utan att ha omfattande kontakter med byggnadsägaren. Det sparar tid och kan eventuellt göra att åtgärderna genomförs på ett mer kostnadseffektivt sätt, eftersom den som har bäst kunskap om behovet, är bäst lämpad att avgöra hur och vad som behöver åtgärdas.

Det finns ca 65 000 fastighetsägare inkluderat bostadsrättsföreningar som kan komma att beröras av presumtionsregeln.<sup>15</sup> Vi kan inte bedöma hur många som faktiskt berörs eftersom vad som är ett enkelt avhjälpt hinder avgörs i det enskilda fallet, bland annat mot bakgrund av praktiska förutsättningar och ekonomisk bärkraft hos den som har rådighet. Det förefaller dock troligt att de flesta fastighetsägare med publika lokaler förr eller senare berörs.

#### **Administrativa kostnader**

Presumtionsregeln innebär att byggnadens ägare i lagen pekats ut som ansvarig för att avhjälpa enkla hinder. Det betyder att den formella regelbördan ökar, vilket principiellt pekar mot ökade administrativa kostnader. Regeln är samtidigt ett förtydligande och därmed en förenkling för byggnadsägaren. Den nuvarande osäkerheten om ansvaret försvinner och kostnader för att utreda ansvaret, till exempel vid en tillsyn, försvinner. Det leder till lägre tillämpningskostnader, främst för att man slipper utreda vem som har ansvaret. Vid en tillsyn behöver antingen ägaren ta ansvaret för hindret eller visa för byggnadsnämnden vem som har ansvaret. Med nuvarande regler kan byggnadsnämnden i vissa fall behöva utreda och bevisa vem som har ansvaret. Med presumtionsregeln behöver sådana utredningar aldrig göras, varken av byggnadsägare eller av byggnadsnämnd. Antingen är byggnadsägaren ansvarig eller har ansvaret avtalats till hyresgästen. Vid en tillsyn blir det en försumbar tidsåtgång för att bevisa för byggnadsnämnden om man enligt hyresavtalet inte själv är ansvarig. Byggnadsägarna kommer som följd av presumtionsregeln inte att behöva upprätta någon tillkommande dokumentation jämfört med dagens regler.

Sammantaget bedömer Boverket att presumtionsregeln leder till en mycket liten, eller kanske till och med ingen administrativ merkostnad, eftersom kostnader för att utreda ansvaret försvinner men kostnader för att bevisa om man inte är ansvarig tillkommer.

#### **Investeringskostnader**

Presumtionsregeln i sig leder inte till ökade investeringskostnader för åtgärder. Att enkelt avhjälpta hinder ska avhjälpas är reglerat i PBL, varför kostnaderna för åtgärder härleds till grundkravet. Vilka åtgärder och därmed kostnader som en byggnadsägare eller lokalhyresgäst vill ta avgörs ytterst av hur den enskilde, eller byggnadsnämnden vid en tillsyn, tolkar

---

<sup>15</sup> SCB, Statistikdatabasen. SNI 68.201, 68.203 och 68.204. Branschindelning enligt Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI 2007).

ekonomisk bärkraft. Boverket bedömer dock att förslaget kan få en viss beteendeeffekt och därför indirekt påverkan på åtgärdstakt och investeringskostnader. Investeringskostnader som finansieras av en byggnadsägare kommer i förlängningen påverka hyresnivåer för lokaler eftersom ökad tillgänglighet tillför en funktion som höjer objektets attraktivitet.

Det finns per definition ingen data om hur många enkelt avhjälpna hinder som finns. Sådan data skulle inte vara möjlig att ta fram eftersom det i definitionen av ett enkelt hinder ingår att en praktisk och ekonomisk bedömning måste göras från fall till fall. Enligt funktionshinderförbunden finns det dock många enkelt avhjälpna hinder kvar att åtgärda. De kommuner Boverket talat med vittnar om att det görs anmälningar om enkelt avhjälpna hinder. Fastighetsägare kan inte uppskatta hur vanligt det är att enkelt avhjälpna hinder finns kvar med de anser att regleringen om enkelt avhjälpna hinder är svår att tolka. Förutom ansvaret för avhjälpandet så handlar det om svårigheter med tolkning av ekonomisk bärkraft och definitionen av publik lokal. Därför vet en fastighetsägare ibland inte vilka tillgänglighetshinder som omfattas av regleringen. Sammantaget talar dessa iakttagelser för att det finns många enkelt avhjälpna hinder som borde åtgärdas.

På grund av att vi inte vet hur många enkelt avhjälpna hinder som finns, samt att vi inte kan beräkna hur stor andel av en eventuell åtgärdsökning som kan förklaras med presumtionsregeln, kan vi inte uppskatta total åtgärds kostnad. Det finns dessutom flera andra faktorer som påverkar åtgärdstakten, till exempel antalet anmälningar av tillgänglighetshinder, om kommunerna bedriver proaktiv tillsyn och vilken tyngd tillgänglighetsfrågan kommer att ha i framtiden. Det är möjligt att presumtionsregeln genom ökad tydlighet kan leda till fler anmälningar och högre incitament för proaktiv tillsyn och därmed att fler hinder avhjälpas.

I brist på faktisk data kan vi illustrera med några exempel på åtgärds kostnader för enkelt avhjälpna hinder. Enligt en kartläggning gjord av Boverket kan ett enkelt avhjälpna hinder kosta allt mellan 2000 kr och 100 000 kr att åtgärda. Den totala kostnaden för en byggnad, publik lokal eller allmän plats beror på vilka och hur många enkelt avhjälpna hinder som behöver åtgärdas. Mot bakgrund av att det kanske finns miljontals publika lokaler och allmänna platser med tillgänglighetshinder, så skulle åtgärdande av alla enkelt avhjälpna hinder omedelbart, sannolikt kosta miljardbelopp.<sup>16</sup> Utöver det tillkommer kostnader för drift och underhåll. Som tidigare nämnts skulle endast en mindre del av kostnaderna kunna påföras förslaget om presumtionsregel men det är ändå potentiellt sett mycket stora belopp.

---

<sup>16</sup> Statskontoret (2010) *Kostnads- och konsekvensanalys av lagförslaget om bristande tillgänglighet, rapport 2010:26* [Kostnads- och konsekvensanalys av lagförslaget om bristande tillgänglighet \(statskontoret.se\)](http://statskontoret.se)

### **Övriga kostnader och intäkter**

Oavsett om åtgärds kostnader finansieras av byggnadsägaren eller av hyresgästen så blir det normalt sett hyresgästen som på lång sikt får betala för åtgärderna. Avhjälpta hinder kan vara såväl lönsamma som olönsamma investeringar beroende på marknadssituation, till exempel beroende på styrkan på den lokala fastighetsmarknaden

### **Andra företag som påverkas**

Företag som arbetar med tillgänglighetsfrågor, till exempel rådgivning, projektering eller installationer av hjälpmedel påverkas inte av regeländringen i sig, däremot kan de påverkas indirekt. Givet att regeländringen leder till en beteendeförändring hos byggnadsägare och lokalhyresgäster som i sin tur höjer åtgärdstakten, så kan de få en större marknad.

Bedömningen är att det kan bli vissa positiva effekter för den här typen av företag under en avgränsad tidsperiod, fram till att de flesta hinder är åtgärdade. Skulle det bli en väldigt kraftig efterfrågeökning när regeln träder i kraft, vilket inte är troligt, så skulle det på kort sikt kunna leda till stigande priser om efterfrågan närmar sig leverantörernas kapacitetstak.

### **Förslagets eventuella påverkan på konkurrensen och särskild hänsyn till små företag**

God konkurrens främjas av tydliga spelregler och att förutsättningar för att uppfylla samhällskrav är lika för alla företag. Presumtionsregeln innebär tydlighet och mindre osäkerhet vilket bidrar till att företag i högre utsträckning kan konkurrera på lika villkor. Detta gynnar små företag mer än stora eftersom små företag generellt har svårare att hantera osäkerhet. Små företag har i regel även högre alternativkostnad för att administrera och tillämpa samhällskrav, än större och mer resursstarka företag. När lagen förtydligas minskar därför tillämpningskostnaderna relativt sett mer för små än för stora företag. Skillnaden jämfört med dagens regler kommer dock att bli begränsad eftersom detta är en liten förändring i regleringen om enkelt avhjälpta hinder.

Om åtgärdstakten stiger kan det teoretiskt, och i så fall på kort sikt, leda till ökad efterfrågan på tjänster och material för avhjälpan av hinder. Vid en efterfrågan som är nära kapacitetstaket kan det tillfälligt försämra konkurrensen och bli prisdrivande. Detta är dock en osannolik utveckling. På lång sikt finns ingen sådan effekt.

## **5.6 Kommuner**

Presumtionsregeln skapar genom sin tydlighet en ökad trygghet i tillsynsarbetet för inspektörer och handläggare vilket gör det lättare att driva tillsynsärenden. De behöver inte initialt utreda vem som rättsligt råder över ett hinder vilket sparar tid och gör handläggningen mer effektiv. Arbetet med att visa vem som är ansvarig faller på byggnadens ägare och därmed kostnaderna för det arbetet.

Boverket har haft möten med representanter för ett antal kommuner vilka menar att frågan om vem som rättsligt råder över ett hinder sällan behöver utredas och behöver det utredas tar det max en timme. Enligt SKR:s rekommenderade schablonkostnad för en handläggare på byggnadsnämnd är det ca 1000 kr/timme i besparing. Konsekvensen blir att resurser kan omfördelas till andra arbetsuppgifter.

#### **Kommunernas arbetsprocess**

Kommunernas arbetsprocess med ärenden om enkelt avhjälpta hinder och uppskattad tidsåtgång. Ärendena kan delas in i fyra huvudtyper.

- Ärenden där det är självklart att det inte är ett enkelt avhjälpt hinder, inget platsbesök krävs, ca 4 timmar.
- Ärenden där man behöver utreda om det är ett enkelt avhjälpt hinder, platsbesök krävs, ca 10 timmar.
- Ärenden där man utreder, kommer fram till att det är ett enkelt avhjälpt hinder och den som tillsynen riktas mot rättar innan byggnadsnämnden förelägger, platsbesök två gånger, ca 20 timmar.
- Ärenden där man utreder och fattar beslut om föreläggande, ca 30 timmar. I sådana ärenden krävs bland annat platsbesök, kommunikation med fastighetsägare för rättelse, skriva förslag till beslut, kommunicera beslutet, platsbesök innan nämndsammanträde för att kontrollera om de har rättat, nämndsammanträde, delgivning, platsbesök för att kontrollera om de följt föreläggandet. Om ja, besluta att avsluta ärendet, om nej, ansöka om utdömande av vite.

Enligt de kommuner som Boverket har haft dialog med handläggs endast några enstaka ärenden om enkelt avhjälpta hinder per år. Den tillsyn som görs är i det närmaste helt anmälningsbaserad. Ingen av dessa kommuner har resurser att bedriva proaktiv tillsyn avseende enkelt avhjälpta hinder. Referensgrupperna pekar ut bristande resurser för byggnadstillsyn som ett av de viktigaste hindren för att kunna göra tillsyn på enkelt avhjälpta hinder.

Boverkets samtal med kommunrepresentanter antyder att det finns skillnader i antal ärenden per år mellan kommuner, inte bara förklarar av kommunstorlek utan även beroende på hur mycket anmälningar som kommer in och hur aktivt olika kommuner arbetar med information och tillsyn.

Boverket bedömer att ärendemängden endast kommer att påverkas marginellt av presumtionsregeln men om något bör det bli en ökning. Eftersom tydligheten förbättras kan anmälningarna öka eftersom det kan uppfattas som enklare att göra en anmälan. Sannolikt är detta inte en stor faktor eftersom en anmälare knappast har kännedom om ansvarsregler i PBL varken före eller efter ändringen. Ärendemängden kan öka om kommunerna



tack vare det tydligare ansvaret och därmed ökade förutsättningar för effektiv tillsyn, väljer att jobba mer aktivt med tillsyn av enkelt avhjälpna hinder. Det är i så fall inte kostnader som direkt ska påföras presumtionsregeln eftersom en kommun själv har rådighet över vilken tillsyn man vill bedriva på eget initiativ. Boverkets bedömning är att kommunernas resursbehov påverkas marginellt då förenklingen bara påverkar ett moment av flera i ett tillsynsärende samt att ärendemängden bara påverkas i liten utsträckning.

#### **Kommuner som byggnadsägare och huvudman för allmän plats**

När kommunen är byggnadsägare påverkas de på samma sätt som andra byggnadsägare, till exempel företag och bostadsrättsföreningar.

Presumtionsregeln innebär ingen förändring för kommunerna när de har huvudmannaskap för allmän plats.

## 5.7 Staten

### **Länsstyrelsen**

Initialt påverkas länsstyrelserna genom att deras tillsynsvägledning behöver revideras. På sikt kan behovet av tillsynsvägledning bli mindre eftersom presumtionsregeln är ett förtydligande av reglerna om enkelt avhjälpna hinder.

### **Boverket**

Boverkets tillsynsvägledning behöver revideras. Vägledningar på Boverkets hemsida behöver uppdateras. Detta ryms inom Boverkets ordinarie uppdrag.

### **Staten som byggnadsägare**

Staten i egenskap av byggnadsägare påverkas på samma sätt som andra byggnadsägare, till exempel företag och bostadsrättsföreningar.

## 5.8 Personer med funktionsnedsättning

Personer med funktionsnedsättning är den främsta målgruppen för tillgänglighetshöjande åtgärder. Presumtionsregeln förväntas leda till att högre åtgärdstakt och därmed positiva effekter för funktionsnedsatta. Ett undanröjt hinder kan vara avgörande för att en person till exempel ska få tillträde till en byggnad vilket innebär att nyttan kan bli större för personer med funktionsnedsättning än för andra. Ökad tillgänglighet kan leda till större självständighet och mer delaktighet i samhället vilket i sin tur kan ha positiva effekter på hälsa, deltagande i arbetslivet och inkomst. Större självständighet kan dessutom leda till exempelvis mindre behov av assistans vilket minskar offentliga kostnader för assistans.

## 5.9 Samhällsekonomiska konsekvenser

Följande analys bygger på bedömningen att presumtionsregeln får en påverkan på de ansvarigas beteende och att det därför blir positiva effekter på åtgärdstakten. Analysen bör läsas mot bakgrund av att effekten troligen blir ganska liten då det finns fler problem och hinder som också bidrar till en låg åtgärdstakt.

### Syfte med samhällsekonomisk analys

Syftet med en samhällsekonomisk konsekvensanalys av till exempel ett förslag om nya eller ändrade regler, är att utreda om reglerna leder till ett samhällsekonomiskt lönsamt eller olönsamt utfall. Om utfallet är lönsamt, det vill säga att nyttan är större än kostnaden, kan det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv vara försvarbart att regeln implementeras.<sup>17</sup> En samhällsekonomisk analys värderar dock inte fördelningen av nyttor och kostnader mellan olika grupper i samhället.

### Är regeländringen i sig samhällsekonomiskt motiverad?

I det här uppdraget kan den samhällsekonomiska analysen delas in i två delar. Dels presumtionsregeln i sig, dels de effekter den kan leda till.

Presumtionsregeln innebär per definition ökad tydlighet vilket leder till mindre friktion i tillämpningen av reglerna och därmed totalt sett mindre administrativa kostnader på samhällsnivå. Det kan bli något ökade administrativa kostnader för byggnadsägare men det vägs upp av mindre osäkerhet för byggnadsägare samt effektivare tillsynsarbete hos kommunerna. Tillfälligt uppstår små kostnader för information om reglerna och lärande i företag och kommuner. Boverket bedömer därför att presumtionsregeln i sig är ett samhällsekonomiskt försvarbart sätt att öka tydligheten i lagstiftningen avseende vem som har ansvaret för att avhjälpa hinder.

### Effekter på målet med reglerna om enkelt avhjälpta hinder och samhällsekonomiska konsekvenser

En samhällsekonomisk analys av effekterna som presumtionsregeln förväntas leda till är komplex. Det finns tyvärr inte data om effektsamband mellan fysisk tillgänglighet och värdet av tillgänglighet, även om man kan förmoda att det finns ett positivt samband. Det finns inte heller data på aggregerade kostnader för att åtgärda enkelt avhjälpta hinder och värdet av de nyttor som det kan leda till. Det är osäkert hur mycket presumtionsregeln kan påverka aktörernas beteende och därmed åtgärdstakten men i det här uppdraget gör vi bedömningen att viss positiv effekt finns. En kvantitativ lönsamhetsbedömning av förslaget om presumtionsregel är av dessa skäl inte möjligt att inrymma i det här uppdraget. Vi kan dock

<sup>17</sup> En samhällsekonomisk analys kan också syfta till att utreda vilket mål som ger störst samhällsnytta inräknat kostnader för att nå målet, så kallad samhällsekonomisk effektivitetsanalys.

använda samhällsekonomisk metodologi för att analysera syfte och mål med förslaget.

Målet med reglerna om enkelt avhjälpda hinder är att avhjälpa tillgänglighets hinder på offentliga platser och i publika lokaler om de kan bedömas som enkla att avhjälpa enligt PBL. Kommer presumtionsregeln att bidra till detta mål? Det är förstås svårt att avgöra men tidigare utredningars slutsatser och den här utredningens slutsatser är att oklarhet i ansvar är ett av flera problem med lagstiftningen. Boverkets bedömning är att ökad tydlighet påverkar byggnadsägares och lokalhyresgästers beteende i en riktning som gör att åtgärdstakten ökar och att det övergripande målet med reglerna därför kommer att nås snabbare. Kommunernas tillsyn kommer att bli något effektivare vilket kan bidra till fler tillsynsändanden med större effekt på målet som resultat.

I det här uppdraget ingår inte att göra en fullständig lönsamhetsbedömning av målen med reglerna om enkelt avhjälpda hinder, det vill säga om nyttan med kraven i PBL, är större än kostnaden. Vår utgångspunkt är att Riksdagen har beslutat att hinder mot tillgänglighet ska avhjälpas om hindret med hänsyn till praktiska och ekonomiska förutsättningar är enkelt att avhjälpa.<sup>18</sup> Presumtionsregeln kan sägas förbättra måluppfyllelsen i ett redan beslutat mål. Det är en given förutsättning oavsett om målen i strikt mening skulle vara samhällsekonomiskt lönsamma eller ej.

Nyttor med fysisk tillgänglighet är till exempel att fler människor blir mer delaktiga i samhället, något som är svårt att värdera i pengar. Högre delaktighet kan leda till att fler människor kommer i egenförsörjning eller att antalet assistanstimmar minskar. Personer med funktionsnedsättning kan komma att förändra sitt beteende och konsumtionsmönster om de får lättare att vistas i publika lokaler. Sådana nyttor bör bli större med en presumtionsregel, givet vår bedömning om byggnadsägares beteendeförändring. Presumtionsregeln kan under samma antaganden leda till ökade åtgärds kostnader för att avhjälpa hinder eftersom fler åtgärder kommer att genomföras.

Hur mycket nyttorna och kostnaderna kan öka är av flera skäl omöjligt att beräkna. För det första vet vi inte hur många enkelt avhjälpda hinder som finns eftersom det avgörs från fall till fall, bland annat mot praktiska och ekonomiska förutsättningar. För det andra finns av förklarliga skäl inte kunskap om styrkan i vårt antagna effektsamband mellan införande av presumtionsregeln och åtgärdsökning. För det tredje finns även andra faktorer som påverkar aktörernas beteende, till exempel ekonomisk bärkraft

---

<sup>18</sup> Den samhällsekonomiskt önskvärda nivån på investeringar i tillgänglighet är sannolikt högre än den företagsekonomiskt önskvärda nivån på grund av att det finns nyttor med tillgänglighet som inte internaliseras i företagets resultat. Regleringen kommer därför aldrig leda till att samhällets önskvärda nivå avseende avhjälpande av enkla hinder uppnås.

hos företagen, svårigheter med bedömningen av ekonomisk bärkraft och kunskapsförändringar om regelverket över tid. Av dessa skäl kan vi inte avgöra om resultatet av presumtionsregeln, i samhällsekonomiska termer, blir en netto nytta eller nettokostnad. Boverket gör dock bedömningen, givet Riksdagens beslut om att enkelt avhjälpna hinder ska avhjälpas, att de effekter på åtgärdsstakt som presumtionsregeln kan förväntas bidra till, är samhällsekonomiskt motiverade. Bedömningen är också att effekten skulle kunna bli större om presumtionsregeln kombineras med en bred informationsinsats.

Det finns anledning att anta, att de företagsekonomiskt mest lönsamma åtgärderna i större utsträckning redan är genomförda, än mindre lönsamma åtgärder. Därför är marginalnyttan av återstående enkelt avhjälpna hinder, relativt sett troligen lägre och marginalkostnaden för åtgärderna relativt sett högre.

### **Fördelningsanalys**

Totala, faktiska åtgärds kostnader för att avhjälpa alla enkelt avhjälpna hinder är sannolikt mycket stora, potentiellt miljardbelopp<sup>19</sup>, eftersom det troligen finns många hinder kvar att avhjälpa. Enskilda enkelt avhjälpna hinder kan dock avhjälpas för så lite som några tusen kronor, det vill säga kostnader som de flesta byggnadsägare och lokalhyresgäster kan klara av. De potentiella samhällsnyttorna är samtidigt stora. Det är otvetydigt så, att de som har ansvaret för hindren får bära kostnaden för åtgärderna. Däremot utgörs nyttorna av flera beståndsdelar och fördelas mellan flera grupper i samhället, främst byggnadsägare och funktionsnedsatta.

Nyttor för byggnadsägare eller lokalhyresgäster kan vara högre hyresintäkter eller högre försäljning, men kanske inte tillräckligt i det enskilda fallet för att motsvara investeringskostnaden. Nyttor för de som berörs, primärt funktionsnedsatta, är till exempel att de får lättare att delta i samhället på mer lika villkor. Det kan leda till bättre hälsa och därför lägre offentliga utgifter för hälsovård. Dessa nyttor kan vara högre än företagens. Subventioner kan därför av samhällsekonomiska skäl vara motiverade.

Slutsatsen är att de som har rådighet över hindren; byggnadsägare, lokalhyresgäster och huvudmän för allmänna platser, får betala åtgärderna och har i varierande utsträckning nytta av dem. En del av nyttorna, kanske en

---

<sup>19</sup> Statskontoret (2010) har gjort en uppskattning av potentiella kostnader och nyttor för att anpassa det svenska fastighetsbeståndet till full tillgänglighet, det vill säga mer långtgående åtgärder än vad HIN kräver. De kommer fram till att om hela fastighetsbeståndet förutom bostäder skulle tillgänglighetsanpassas omedelbart så skulle det kosta 1600 miljarder kronor. Om man gör det på 10 år kostar det 1100 miljarder och om det görs i samband med renovering 850 miljarder. Offentliga platser ingår inte i dessa kostnader. De betonar att osäkerheten i beräkningarna är mycket stora.

övervägande andel, kommer andra till del såsom samhället i stort och enskilda individer.

### **Samlad bedömning**

Boverkets samlade bedömning är att presumtionsregeln är samhällsekonomiskt motiverad då den skapar ett mer ändamålsenligt regelverk som bidrar till totalt sett minskade administrativa kostnader på samhällsnivå, samtidigt som regeln troligen leder till högre åtgärdstakt och därmed högre måluppfyllelse med en sedan länge beslutad reglering om enkelt avhjälpna hinder.

## **5.10 Övriga konsekvenser**

### **Barn**

Barn kommer att påverkas relativt sett mer än den genomsnittliga medborgaren. Barn har på grund av sina fysiska förutsättningar större nytta av åtgärder som till exempel anpassade ledstänger, dörröppnare eller kontrastmarkeringar. Detta är några exempel på åtgärder som kan vara aktuella som enkelt avhjälpna hinder.

### **Jämställdhet**

Förslaget har potentiellt positiva effekter för jämställdheten. Anledningen är att kvinnor utgör en större andel av befolkningen, framförallt i äldre åldersgrupper, där nyttan av förbättrad tillgänglighet är större än för yngre där könsfördelningen är mer jämn.

### **Allmänheten**

De flesta människor drabbas förr eller senare av någon typ av funktionsnedsättning, antingen som följd av ålder, nedsatt syn, rollator eller som följd av en skada, till exempel ett benbrott som kan drabba vem som helst i befolkningen. Tillgänglighetsåtgärder i till exempel entréer är till nytta för människor med barnvagn, vilket någon gång under en livstid är en stor del av befolkningen. Mer eller mindre alla människor kommer någon gång i livet ha nytta av att tillgängligheten i publika lokaler och i det offentliga rummet förbättras.

### **Miljö**

Presumtionsregeln i sig har inga effekter på miljön. Men om den leder till att fler hinder avhjälpas blir det indirekt ökad miljöpåverkan av att fler byggprodukter med inbyggd miljöpåverkan från tillverkningen installeras i byggnader. Även markarbeten på allmänna platser påverkar miljön genom till exempel utsläpp från arbetsmaskiner.

## 6 Författningsförslag med motiv

### 6.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 8 kap. 2 och 12 §§ plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **8 kap. Krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser**

2 § Om inte annat följer av detta kapitel eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § ska kraven i 1 § uppfyllas på så sätt att de,

1. vid nybyggnad uppfylls för hela byggnaden,
2. vid ombyggnad uppfylls för hela byggnaden eller, om detta inte är rimligt, den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden, och
3. vid annan ändring av en byggnad än ombyggnad uppfylls i fråga om ändringen.

När det gäller kravet i 1 § 3 ska hinder mot tillgänglighet till eller användbarhet av lokaler dit allmänheten har tillträde trots första stycket alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpas.

När det gäller kravet i 1 § 3 ska hinder mot tillgänglighet till eller användbarhet av lokaler dit allmänheten har tillträde trots första stycket alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpas. *Ansvarig för att avhjälpas hindren är den som har rätt att vidta de åtgärder som krävs för att avhjälpas lokalens hinder. Om inte annat visas ska byggnadens ägare anses vara ansvarig för att vidta åtgärderna.*

**12 §** Det som gäller i fråga om tomter enligt 9–11 §§ ska i skälig utsträckning tillämpas också på allmänna platser och på områden för andra anläggningar än byggnader, dock att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska kunna använda platsen eller området i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

Ett hinder mot tillgänglighet eller användbarhet på en allmän plats ska alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpa.

Ett hinder mot tillgänglighet eller användbarhet på en allmän plats ska alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpa. *Ansvarig för att avhjälpa hindren är den som har rätt att vidta de åtgärder som krävs för att avhjälpa den allmänna platsens hinder. Om inte annat visas ska den allmänna platsens huvudman anses vara ansvarig för att vidta åtgärderna.*

---

Denna lag träder i kraft den XX 202X

## 6.2 Författningskommentar

### 6.2.1 8 kap. 2 § PBL

Paragrafen ändras på så sätt att det i andra stycket tillkommer en ny bestämmelse om ansvaret för att ett hinder mot tillgängligheten i en publik lokal avhjälpas. Övervägandena finns i avsnitt 3.1.

Den nya bestämmelsen om vem som ska svara för avhjälpandet är utformad som en presumtionsregel. Utgångspunkten är att det är byggnadens ägare som är ansvarig för att åtgärda ett hinder. Om det i stället är annan som har rätt att vidta de åtgärder som krävs för att avhjälpa ett hinder ligger det på ägaren att visa detta. Avgörande för ansvarsfördelningen blir således liksom tidigare vem som rättsligt råder över hindret, men bevisbördan kring ansvaret ligger på byggnadens ägare. Det som i förarbetena (prop. 2009/10:170 s. 263) anges om ansvaret för att åtgärda enkelt avhjälpda hinder kommer till uttryck i lagtexten.

Enligt nu gällande regler är det kommunen som i ett tillsynsärende i varje enskilt fall behöver visa vem som rättsligt råder över hindret i den

publika lokalen. Den nya ansvarsregeln innebär att kommunen initialt alltid kan vända sig till byggnadens ägare utan att lägga resurser på utredning av ansvarsfrågan. Det är i stället ägaren som får lägga tid och resurser på att prestera tillräcklig bevisning för att bryta igenom presumtionen, exempelvis genom att för kommunen visa upp ett civilrättsligt avtal som styrker att en hyresgäst ensam råder över hindret i lokalen.

Förslaget till ny ansvarsreglering innebär ingen förändring avseende de tillsynsningripanden som finns angivna i 11 kap. PBL. I sin tillsyn kan kommunen, liksom idag, använda sig av ett åtgärdsföreläggande enligt 11 kap. 19 § PBL när ett enkelt avhjälppt hinder inte undanröjts. Föreläggandet får förenas med vite (11 kap. 37 § PBL). Bestämmelsen om åtgärdsföreläggande räknar upp de aktörer som är möjliga att rikta ett föreläggande mot, exempelvis ägare, nyttjanderättshavare och huvudman för allmän plats. Den föreslagna regleringen pekar ut vem som är ansvarig för att undanröja ett enkelt avhjälppt hinder.

### **6.2.2 8 kap. 12 § PBL**

Paragrafens andra stycke ändras på motsvarande sätt som 8 kap. 2 § PBL genom införande av en ansvarsbestämmelse i form av en presumtionsregel. Bestämmelsen pekar ut att det som utgångspunkt är den allmänna platsens huvudman som är ansvarig för att avhjälpa den allmänna platsens hinder. Övervägandena finns i avsnitt 3.1.

### **6.2.3 Ikraftträdande**

För att bidra till ökad efterlevnad av kraven på att åtgärda enkelt avhjälppta hinder bör de föreslagna ändringarna träda i kraft så snart som möjligt.

Förslagen till ändringar i PBL innebär ett förtydligande av ansvarsfrågan och bygger alltså på principen att det är den som rättsligt råder över hindret som ansvarar för avhjälpandet. Det bedöms inte finnas behov av särskilda övergångsbestämmelser. Utan särskilda övergångsbestämmelser blir presumtionsregeln tillämplig även på tillsynsärenden som är under handläggning vid ikraftträdandet.



## Referenser

Boverkets rapport *Analys av enkelt avhjälpna hinder 2018*:31 dnr  
7391/2017

Statskontoret (2010) *Kostnads- och konsekvensanalys av lagförslaget om  
bristande tillgänglighet*, rapport 2010:26

# Bilaga 1 Uppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II 2

2020-10-22  
Fi2020/04244

Finansdepartementet

Boverket  
Box 534  
37123 Karlskrona



Uppdrag att utreda ansvaret för att åtgärda enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet

## Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Boverket att

- analysera hur en reglering om vem som är ansvarig för att åtgärda ett enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet kan utformas,
- lämna förslag till en sådan reglering i plan- och bygglagen (2010:900),
- utreda om det är möjligt att undanta vissa enkla åtgärder, som inte är kostsamma, från den ekonomiska bedömningen som ska göras för det enkelt avhjälpna hindret, och om så bedöms vara fallet lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

I Boverkets uppdrag ingår att överväga om det är möjligt att införa en presumptionsregel för vem som ansvarar för att avhjälpa ett hinder. Avgörande för ansvarsfördelningen bör dock liksom tidigare vara vem som rättsligt råder över hindret.

Boverket ska utöver att ta fram författningsförslag och författningskommentar även beskriva samhällsekonomiska och andra konsekvenser av förslagen

Boverket får för uppdraget disponera 400 000 kronor under 2020. Kostnaderna ska belasta anslaget 1:1 Bostadspolitisk utveckling inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, anslagsposten 1 Bostadspol. utv. – del till KamK. Medlen

Telefonväxel: 08-405 10 00

Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Jakobsgränd 24  
E-post: [fi.registrator@regeringskansliet.se](mailto:fi.registrator@regeringskansliet.se)

utbetalas engångsvis efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet senast den 15 december 2020. Redovisning av använda medel och återbetalning av ej använda medel ska till Kammarkollegiet senast den 30 juni 2021. Rekvisition och redovisning av medel ska ske med hänvisning till detta beslut.

Boverket ska redovisa sitt uppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2021.

### Bakgrund

I 8 kap. 2 och 12 §§ plan- och bygglagen finns krav på att hinder mot tillgänglighet till eller användbarhet av lokaler dit allmänheten har tillträde, s.k. publika lokaler, alltid ska avhjälpas om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpas. Detsamma gäller på allmänna platser. När reglerna om enkelt avhjälpda hinder infördes angav regeringen att målsättningen var att alla enkelt avhjälpda hinder skulle vara åtgärdade senast vid utgången av 2010 (prop. 2000/01:48 s. 8–12).

Reglerna för enkelt avhjälpda hinder har följts upp av Boverket och länsstyrelserna vid flera tillfällen. Den senaste uppföljningen gjordes av Boverket 2018, då myndigheten i sitt regleringsbrev fick i uppdrag att analysera om reglerna behövde förtydligas eller ändras. I uppdraget ingick inte att ta fram författningsförslag. Boverket redovisade uppdraget i rapporten *Analys av reglerna om enkelt avhjälpda hinder (2018:31)*. I rapporten bedömer Boverket att det fortfarande finns hinder mot tillgänglighet som inte är avhjälpda och redovisar några övergripande förslag till förtydliganden och ändringar i reglerna.

Ett problem som lyfts fram i Boverkets rapport är att det är otydligt vem som ansvarar för att åtgärda ett hinder. Det är inte alltid fastighetsägaren som är ansvarig för eller förfogar över ett hinder. Det kan också vara en verksamhetsutövare som exempelvis hyr en lokal. I plan- och bygglagen pekas inte ut vem som ska svara för avhjälpandet.

Boverket anger i rapporten att en möjlig lösning på problemet är att införa en presumtionsregel i plan- och bygglagen, som anger att utgångspunkten är att det är byggnadens ägare, eller platsens huvudman, som är ansvarig att åtgärda ett enkelt avhjälpd hinder. Om ägaren inte rättsligt råder över hindret är det ägaren som ska bevisa att så är fallet.

Vissa åtgärder som är väldigt enkla och inte kostsamma skulle vidare enligt Boverket kunna undantas från den ekonomiska bedömning som ska göras vid bedömningen av om hindret är enkelt avhjälp. Att undanta vissa utpekade åtgärder från bedömningen skulle förenkla tillämpningen av regelverket.

Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas. Genomförandet av funktionshinderspolitiken ska inriktas mot fyra områden. Befintliga brister i tillgängligheten är ett av områdena. Den 1 januari 2015 skärptes lagstiftningen kring diskriminering och det gjordes tydligt att bristande tillgänglighet utgör en form av diskriminering (prop. 2013/14:198).

Eftersom det fortfarande bedöms finnas enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet som inte är åtgärdade är det viktigt att arbetet fortsätter och att reglerna förtydligas eller ändras om det finns behov av det. En återkommande problematik är att det är otydligt vem som ansvarar för att åtgärda ett hinder.

Det finns mot denna bakgrund behov av att ge Boverket i uppdrag att utreda de ovan angivna frågeställningarna.

På regeringens vägnar



Per Bolund



Sophie Ahlstrand

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM  
Finansdepartementet/BA och K  
Socialdepartementet/SOF

4 (4)

## Bilaga 2 Åtgärder och kostnader för enkelt avhjälpna hinder

Exempel på åtgärder och kostnader för enkelt avhjälpna hinder. Åtgärder och kostnader som presenteras är ett urval från en undersökning gjord av WSP på uppdrag av Boverket hösten 2020. Kostnader anges i kronor exklusive moms.

### Entré och nivåskillnader

Typ av åtgärd	Kostnad
Plåtramp balkong	1 688
Överbryggande av tröskel	2 000
Markering av lutning i ramp. Beroende på om markeringen är i asfalt, sten, betong eller trä.	2 000 - 10 000 st.
Mindre nivåskillnad, höjning av plattor	9 345
Sänkning av trottoarkant, beror på hur hög kanten är, men justering och förberedning inför asfalteringen ca 8 000 kr, asfaltering ca 7 000 kr, hela åtgärden 14 000 – 18 000 kr	14 000–18 000
Ny träramp, fullt tillgänglig	35 000
Ny plåtramp, fullt tillgänglig	55 000
Plåtramp för två trösklar vid entrédörrar	5 100

### Akustik och åtgärder för ökad hörbarhet

Typ av åtgärd	Kostnad
Installation av hörslina i reception	4 500
Ljudabsorbenter i foajé i ett stadshus	25 000
Lokal hörslina i reception	29 539

Installation hörslinga i undertak samt förstärkare och ljudanläggning mindre samlingslokal	55 000
--	--------

**Kontrastmarkeringar och dörrmarkeringar**

Typ av åtgärd	Kostnad
Kontrastmarkering ramp/trappa, smältlinje/prickar	550 per meter
Kontrastmarkering ramp/trappa, vit diamantplåt	800 per meter
Kontrastmarkering trappa	1 500
Varningsmarkeringar golv och glasytor	2 000
Markering av svepyta	2 000
Varningsmarkering/skyltning entré	8 000

**Dörrautomatik**

Typ av åtgärd	Kostnad
Installation av dörrautomatik med sensor	19 920
Anpassning av hiss (dörrautomatik, armbågskontakt, säkerhetssensor, kontrastmarkering i golvet)	250 000
Installation av dörröppningsautomatik	25 000

**Ledstråk**

Typ av åtgärd	Kostnad
Ledstråk inomhus, dubbla rader element, ca 50 meter	49 404
Ledstråk utomhus, ca 75 meter	95 281

**Belysning och åtgärder för bättre synlighet**

Typ av åtgärd	Kostnad
Förstärkning belysning entré	9 496
Belysning utanför butik	36 000

**Räcken**

Typ av åtgärd	Kostnad
Ny ledstång i befintlig ramp	1 000 per meter
Förlängning av räcke vid trappa eller ramp Förlängning av räcke i trä och räcke i smide	3 000 - 5 000 per st.

**Övrigt**

Typ av åtgärd	Kostnad
Gungor för rörelsehindrade samt fallskyddsplatta	60 000
Tillgänglighetsanpassning övergångsställe	80 000–200 000
Anpassning av WC (omdisponering av inredning, armstöd, dörrautomatik)	23 000
Vita plattor/sinusplattor/kupolplattor	1 900–2 600 kr/m <sup>2</sup>





# Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona  
Telefon: 0455-35 30 00  
Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)