

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

Granskning av tillgänglighetsarbetet

Lunds kommun

December 2007

Kristina Hermansson, revisionskonsult
Lena Salomon, Certifierad kommunal revisor

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Inledning	4
1.1 Bakgrund och revisionsfråga.....	4
1.2 Metod och avgränsningar	4
2 Yttre ramverk - lagar, förordningar och direktiv	5
2.1 Förenta nationernas standardregler	5
2.2 Salamancadeklarationen.....	5
2.3 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop 1999/2000:79).....	5
2.4 Plan- och bygglagen (lag 1987:10)	6
2.5 Boverkets föreskrifter och allmänna råd om undanröjande av enkelt avhjälpna hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser (BFS 2003:19 HIN 1).....	6
3 Tillgänglighetsarbetets organisation	8
3.1 Kommunstyrelsen - Handikapprådet.....	8
3.2 Socialnämnd - Handikappsekreterare.....	10
3.3 Kultur- och fritidsnämnden – Alla vinner	10
3.4 Teknisk nämnd – Tillgängliga Lund, natur och kollektivtrafik	11
3.5 Byggnadsnämnd – Tillgänglighetsrådgivning och Bättre för alla	11
3.6 Servicenämnd – Tillgänglighetsrådgivning	11
4 Tillgänglighetsarbetets genomförande och bedömda resultat.....	12
4.1 Allmänna platser inom kommunen	12
4.2 Publika fastigheter som inte ägs eller hyrs av kommunen	13
4.3 Nybyggnation	13
4.4 Kommunens egna och inhyrda fastigheter	14
5 Handikapperspektiv i kommunens verksamheter	14
5.1 Kommunens handikapplaner.....	14
5.1.1 Handikapplan 2000-2002 och uppföljning av densamma	15
5.1.2 Handikapplan 2006-2010 med handlingsplan för 2006-2007	15
5.1.3 Uppföljning enligt handikapplan 2006-2010.....	17
5.2 Andra indikationer på handikapperspektivet kommunens verksamheter	20
6 Slutsatser och synpunkter.....	21
6.1 Är tillgänglighetsarbetet ändamålsenligt?.....	21
6.1.1 Organisation.....	21
6.1.2 Målet att enkelt avhjälpna hinder ska vara åtgärdade före utgången av 2010.....	21
6.1.3 Konklusion.....	23
6.2 Handikapperspektivet i kommunens verksamheter.....	23

Sammanfattning

Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB har fått i uppdrag av revisorerna i Lunds kommun att genomföra granskning av tillgänglighetsarbetet i kommunen. Resultatet av granskningen ska visa om tillgänglighetsarbetet i kommunen är ändamålsenlig och leder till önskvärda resultat. Dessutom ska en allmän bild av handikapperspektivet i kommunen med fokus på arbetet med den fysiska tillgängligheten ges.

Tillgänglighetsarbetet har en decentraliserad organisation med ansvar hos varje nämnd och styrelse. Ansvaret preciseras i en handikapplan. Det finns ett handikappråd organiserat under kommunstyrelsen. Detta är sammansatt av politiker från olika nämnder, representanter från handikapporganisationer samt adjungerade tjänstemän. Här diskuteras bland annat angelägna ärenden kring tillgänglighet som sedan drivs av politikerna i deras nämnder. Handikapprådet driver arbetet med handikapplan för vilken beslut fattas i kommunfullmäktige. Arbetet med att inventera och tillse undanröjning av enkelt avhjälpade hinder utförs av Lundafastigheter för fastigheter som ägs eller hyrs av kommunen, Stadsbyggnadskontoret för publika fastigheter som inte ägs av kommunen och Gatu- och trafikkontoret på allmänna platser.

Risken med decentraliseringen i organisationen är minskad möjlighet till sammanhållen uppföljning och kontroll av arbetets utveckling. Det är otydligt var verksamheten som helhet följs upp och utvärderas.

Tillgänglighetsarbetet i kommunen är ändamålsenligt i den mån att intentioner i lagstiftning och i kommunens handikapplan, avseende enkelt avhjälpade hinder, följs. Det kan dock inte fastställas om tidplanen, att enkelt avhjälpade hinder ska vara avhjälpade före 2010, kommer att hållas. Verksamheterna bedömer att målet kommer att uppnås på allmänna platser och i de fastigheter som ägs av kommunen. Konstateras kan dock att måluppfyllelsen, avseende undanröjande av enkelt avhjälpade hinder på allmänna platser, är svår att mäta. Det beror på att förutsättningarna för om ett hinder är enkelt avhjälpade är föränderliga. Det är således inte sannolikt att samtliga hinder som år 2010 skulle bedömas som enkelt avhjälpade är åtgärdade vid den tidpunkten. Avseende de publika fastigheter som inte ägs av kommunen uppskattas måluppfyllelse som osannolikt. De verksamheter som bedömer sig att klara målet uppskattar också att resurserna är tillräckliga. Denna uppskattning har varit svår att värdera. Orsaken till att Stadsbyggnadskontoret inte bedömer att målet klaras kan vara en resursfråga.

I den uppföljning som gjordes av planerade åtgärder enligt handikapplanen i januari 2007 påvisas brister dels i prognostiserad måluppfyllelse men även i svarsfrekvens. Vid genomförda intervjuer uttrycks att brister i kunskaper inom handikappområdet finns både bland tjänstemän och bland politiker. Vår bedömning är att handikapperspektivet inte genomsyrar verksamheterna på ett likvärdigt sätt, vilket enligt handikapplanen nämnderna och styrelserna har ansvar för. Vidare bedömer vi att handikapplanen med handlingsplan skulle vinna på att öka i tydlighet avseende åtgärder, ansvar, tidplaner och bedömd resursåtgång.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och revisionsfråga

Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken ger ramarna för det handikappolitiska arbetet i Sverige fram till år 2010. Med handlingsplanen finns en struktur för hur delaktighetsperspektivet för personer med funktionshinder ska kunna genomsyra alla samhällsområden. Det handlar om att identifiera och undanröja hinder för delaktighet, att förebygga och bekämpa diskriminering samt att skapa förutsättningar för självständighet och självbestämmande.

I lagstiftningen ställs krav på att enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet och användbarhet ska undanröjas i befintliga lokaler dit allmänheten har tillträde och på befintliga allmänna platser. I föreskrifter kan utläsas att dessa enkelt avhjälpna hinder ska vara åtgärdade innan utgången av 2010.

Mot bakgrund av ovanstående ska denna granskning besvara revisionsfrågan huruvida tillgänglighetsarbetet i Lunds kommun är ändamålsenligt och leder till önskvärda resultat. Som komplement till revisionsfrågan har granskningen ett övergripande syfte att ge en allmän bild av handikapperspektivet i kommunen med fokus på arbetet med den fysiska tillgängligheten.

1.2 Metod och avgränsningar

Styrdokument och adekvat dokumentation i form av exempelvis handlingsplaner och uppföljningar till handlingsplaner har granskats. Intervjuer har genomförts med ordföranden i det kommunala handikapprådet, tjänstemän från Socialförvaltningen, Serviceförvaltningen, Stadsbyggnadskontoret, Tekniska kontoret samt Kommunkontoret. Granskningsarbetet kompletteras under våren 2008 med en dokumentärfilm för att åskådliggöra kommunens tillgänglighetsarbete.

Granskningen fokuserar huvudsakligen på enkelt avhjälpna hinder för tillgängligheten i offentliga lokaler och på allmänna platser men berör ytligt andra aspekter av handikapparbetet. Det innebär bland annat att Kultur- och fritidsnämndens arbete "Alla vinner" nämns endast kortfattat för att få ett sammanhang.

För att kunna besvara revisionsfrågan och för att uppfylla det övergripande syftet har följande huvudområden använts som underlag vid intervjuer:

- Ändamålsenlighet i organisationen för tillgänglighetsarbetet.
- Hur planering, genomförande och uppföljning av tillgänglighetsarbetet sker.
- Resultat av arbetet så här långt och i förhållande till tidsplan.
- Genomsyrande av handikapperspektiv i kommunens verksamheter.

2 Yttre ramverk - lagar, förordningar och direktiv

2.1 Förenta nationernas standardregler

Förenta nationernas generalförsamling antog 1993 internationella standardregler, (FN's standardregler) för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. Tydliga och principiella ståndpunkter avseende rättigheter, möjligheter och ansvar kan utläsas ut de 22 standardreglerna liksom konkreta förslag på hur hinder för funktionshindrade personer kan undanröjas och därmed hur ett tillgängligare samhälle skapas.

2.2 Salamancadeklarationen

Unesco, FN:s organisation för samarbete inom utbildning, vetenskap, kultur, och kommunikation/media, anordnade en världskonferens i Salamanca i Spanien 1994 om undervisning av elever med behov av särskilt stöd. Vid denna konferens antogs Salamancadeklarationen om principer, inriktning och praxis vid undervisning av elever med behov av särskilt stöd. Målsättningen i deklarationen är en skola för alla.

2.3 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop 1999/2000:79)

”Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken” är en proposition antagen av riksdagen i maj år 2000. Syftet med handlingsplanen är att det handikappolitiska arbetet tydligare inriktas på att ta bort de hinder som finns för funktionshindrades möjlighet till fullt deltagande i samhället. Den behandlar nödvändiga samhällsförändringar för att uppnå lika rätt till delaktighet, på samma villkor, oavsett funktionsnedsättning. De statliga myndigheterna gavs ett tydligt ansvar att vara föredöme i arbetet med ett mer tillgängligt samhälle. Enligt handlingsplanen bör statliga myndigheter vara tillgängliga för alla senast år 2005 samt kommuner, offentliga miljöer och allmänna transportmedel senast vid utgången av år 2010. De nationella målen i handlingsplanen är följande:

- ”en samhällsgemenskap med mångfald som grund,
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet,
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.”

Enligt handlingsplanen ska det handikappolitiska arbetet särskilt inriktas på:

- ”att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder,
- att förebygga och bekämpa diskriminering mot personer med funktionshinder,
- att ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande.”

Det finns ett särskilt avsnitt kring tillgängligheten i handlingsplanen. I den uttrycks att, i befintliga lokaler och på befintliga allmänna platser, dit allmänheten har tillträde, bör enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten och användbarheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga vara åtgärdade för utgången av år 2010. Boverket uppdrogs att prioritera tillgängligheten under de närmsta åren och att i plan- och bygglagen förtydliga kraven på tillgänglighet.

2.4 Plan- och bygglagen (lag 1987:10)

Plan- och bygglagen utökades, genom lag 2001:146, med paragraf 21 a. Den har följande lydelse:

”I byggnader som innehåller lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser skall enkelt avhjälpna hinder mot lokalernas och platsernas tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga undanröjas i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.” För att vidare tolka denna lagtext har preciseringar gjorts i föreskrifter och allmänna råd.

2.5 Boverkets föreskrifter och allmänna råd om undanröjande av enkelt avhjälpna hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser (BFS 2003:19 HIN 1)

Med stöd av plan- och byggförordningen (1987:383) har Boverket lämnat föreskrifter och allmänna råd om undanröjande av enkelt avhjälpna hinder till lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser. Dessa trädde i kraft den första december 2003. Föreskrifterna gäller så kallade publika lokaler och allmänna platser. Med dessa begrepp avses befintliga lokaler dit allmänheten har tillträde respektive befintliga allmänna platser.

Med enkelt avhjälpna hinder avses sådana hinder som det kan anses rimligt att avhjälpna med hänsyn till nyttan av åtgärden och förutsättningarna på platsen. Nyttan av åtgärden bedöms i förhållande till mängden personer som kan förväntas få en ökad möjlighet att utnyttja lokalen eller den allmänna platsen. Förutsättningarna på platsen avgör om hindret är enkelt att avhjälpna. De ekonomiska konsekvenserna får inte bli orimliga för fastighetsägaren, lokalhållaren eller näringsidkaren.

Föreskrifterna anger att följande hinder ska avlägsnas i lokaler dit allmänheten har tillträde samt på allmänna platser:

Lokaler dit allmänheten har tillträde

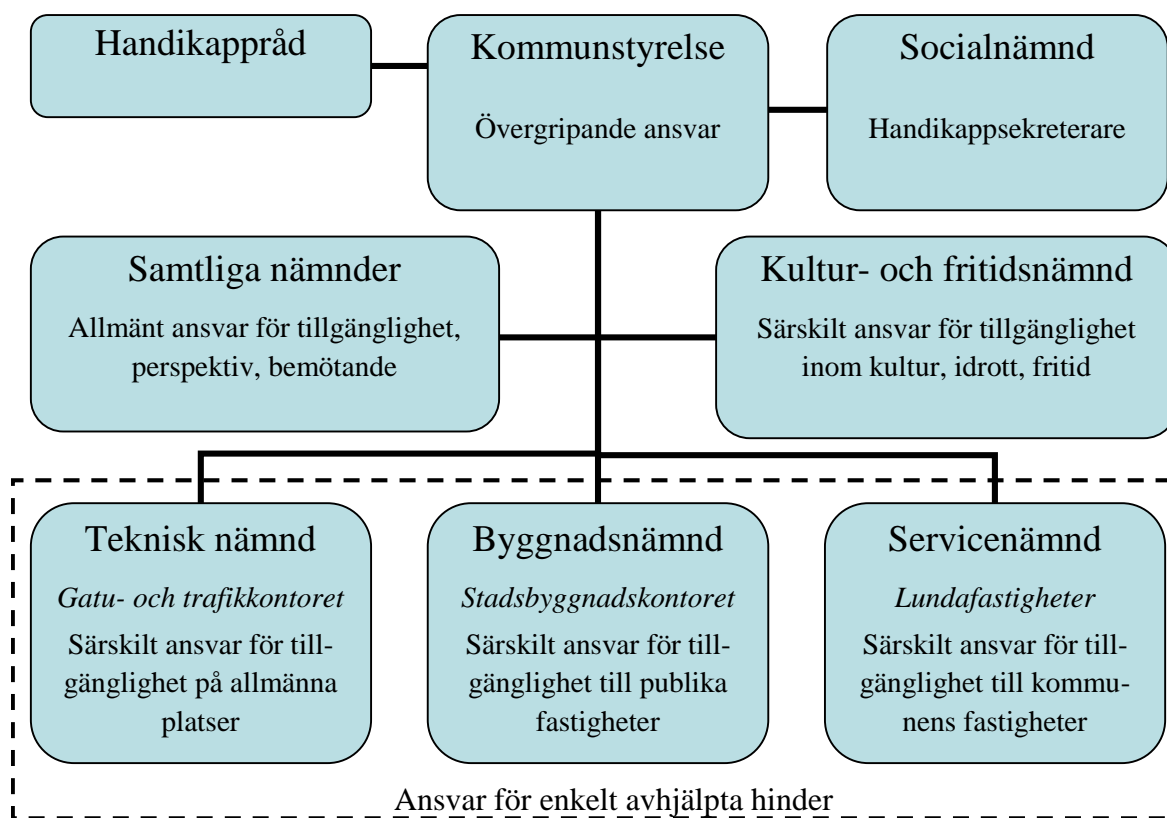
- Fysiska hinder såsom mindre nivåskillnader, tunga dörrar och felaktigt placerade eller felaktigt utformade manöverdon
- Bristande kontrastmarkering och varningsmarkering
- Bristande skyltning och brister i ljudmiljön
- Bristande och bländande belysning
- Bristande balansstöd
- Brister i utformningen och placeringen av fast inredning

Platser dit allmänheten har tillträde

- Mindre nivåskillnader, ojämn markbegränsning, svårforcerade rännalar och trottoarkanter
- Bristande kontrastmarkering och varningsmarkering
- Bristande skyltning
- Bristande och bländande belysning
- Bristande balansstöd
- Bristande utformning på biluppsättningsplatser för handikappfordon
- Brister i lekplatsers utformning eller utrustning

3 Tillgänglighetsarbetets organisation

Arbetet med tillgänglighet är fördelat på olika organisatoriska enheter inom kommunen. I handikapplanen framgår att samtliga nämnder har ansvar för handikapperspektivet och tillgängligheten i sina respektive verksamheter samt att bemötandet av funktionshindrade är tillfredställande. Vidare framgår att kommunstyrelsen ska ta del av samtliga nämnders planerade och internbudgeterade åtgärder. Utöver detta allmänna ansvar har vissa nämnder ett specifikt ansvar. Detta illustreras översiktligt i bilden nedan.



Översiktligt organisationsschema för tillgänglighetsarbetet

3.1 Kommunstyrelsen - Handikapprådet

Som kommunens ledande politiska förvaltningsorgan har kommunstyrelsen, KS, ett övergripande ansvar för att handikapplanen och dess handlingsplan genomförs. En del av handläggningen är utlagd på Socialnämnden. Till sin hjälp har kommunstyrelsen ett handikappråd.

Kommunala handikapprådet, KHR, är ett organ för samråd och ömsesidigt informationsutbyte på kommunnivå mellan kommunen och företrädare för handikapporganisationer i

kommunen. Det fungerar också som ett referensorgan med överläggningsrätt och yttranderätt i frågor som berör handikappade på kommunnivå.

Handikapprådet består av 18 ledamöter och lika många ersättare. Tio ledamöter är politiker från olika nämnder som är särskilt viktiga ur ett handikapperspektiv. Representerade nämnder är Barn- och skolnämnd Lunds stad, Barn- och skolnämnd Öster, Byggnadsnämnden, Kommunstyrelsen, Kultur- och fritidsnämnden, Socialnämnden, Tekniska nämnden, Utbildningsnämnden och Vård- och omsorgsnämnden. Sex ledamöter utses av handikapprörelsen varav fyra utses från Handikappföreningarnas samarbetsorganisation i Lund, HSO, en från SRF-Lundabygden (Synskadades riksförbund) och en från Lundabygdens Dövas förening. Dessutom har rådet rätt att adjungera ledamöter från exempelvis Försäkringskassan. Ordföranden i rådet utses av kommunstyrelsen och vice ordförande utses bland företrädare för handikapporganisationerna. Rådet ska sammanträda minst fyra gånger per år. Sekreterare i rådet är kommunens handikappsekreterare som finns inom Socialförvaltningen.

Handikapprådet har flera arbetsgrupper. Dessa är arbetsutskott, bostadsgrupp, brukargrupp för äldre och funktionshindrade i kollektivtrafiken (inklusive färdtjänsten), byggrupp, fritidsgrupp, hjälpmedelsgrupp, kognitiv grupp, skolgrupp och trafikmiljögrupp.

Det är, enligt handikapprådets ordförande, viktigt att rådet är organiserat direkt under KS. Detta för att uppfattas som ett viktigt råd vars arbete nämnderna tar hänsyn till i sina respektive verksamheter. I flera andra kommuner är motsvarande råd organiserat under en verksamhetsnämnd. Det har inte alltid varit självklart i Lunds kommun att rådet ska ligga under KS utan är något man arbetat medvetet med för att upprätthålla.

I rådet diskuteras brister i samhället ur ett handikapperspektiv. De beslut som fattas är rådgivande till andra nämnder. Den enskilde ledamoten i rådet driver besluten i sin nämnd. Rådets arbete får, enligt rådets ordförande, ett bra gensvar i nämndernas arbete. Det finns ingen politiker som motsätter sig arbetet med handikappfrågor.

Handikapprådet har en årlig budget på 1 mnkr. En stor del av medlen har använts som stöd i olika verksamheter inom kommunen för att underlätta arbetet med handikappfrågor.

Avseende den fysiska tillgängligheten har KS, enligt beslut av KS i maj 2007, gett kommundirektören ”i uppdrag att i arbetet med kommunens årsredovisning följa upp nämndernas åtgärder för hur den fysiska tillgängligheten ökat inom kommunens ansvarsområde och rapportera dessa till kommunfullmäktige”.

3.2 Socialnämnd - Handikappsekreterare

Socialnämnden har ansvar för följande:

- samordning av kommunens handikappomsorg,
- sekreterarskap i Kommunala Handikapprådet,
- beräkning av kommunalt bostadstillägg för handikappade,
- förmedling av handikapplägenheter,
- information kring handikappfrågor.

För detta finns en anställd handikappsekreterare organiserad inom Socialförvaltningens stab. Arbetet sker i samverkan med andra förvaltningar.

Handikappsekreteraren bereder Socialnämndens yttranden kring alla detaljplaner från Stadsbyggnadskontoret. Detta görs utifrån sekreterarens erfarenhet av tillgänglighetsaspekter.

Handikappsekreteraren har kontakt med informationsenheten på Kommunkontoret kring upprättandet av en tillgängligare hemsida.

Vidare driver handikappsekreteraren frågan att andra nämnder ska söka finansiering hos kommunstyrelsen för särskilda projekt som gäller tillgängligheten. Ett exempel på detta är den tillgänglighetsanpassade lekplatsen som byggs på Linero.

3.3 Kultur- och fritidsnämnden – Alla vinner

Kultur- och fritidsnämnden har ansvar för utveckling av tillgängligheten i kultur-, idrotts- och fritidsutbud genom fördjupat samarbete med skola, vård- och omsorgsförvaltning och Handikapprörelsen. Det görs i verksamheten ”Alla vinner” som från början var ett projekt inom Föreningen för utvecklingsstörda, FUB, med stöd av Allmänna arvsfonden. Syftet med verksamheten är att möjliggöra och stimulera integration av personer med funktionsbegränsningar i den verksamhet som stöds eller drivs av kommunen. Det är inte, i första hand, fysiska hinder för tillgängligheten som fokuseras.

3.4 Teknisk nämnd – Tillgängliga Lund, natur och kollektivtrafik

Tekniska nämnden ansvarar för verksamheten ”Tillgängliga Lund” inom vilken hinder för tillgängligheten på gångbanor och gångvägar inventeras och åtgärdas. Syftet är, enligt kommunens hemsida, att ”gator och torg ska fungera för alla”.

Tekniska nämnden bedriver genom park- och naturkontoret tillsammans med Byggnadsnämnden och Socialnämnden projektet ”Naturinformation och tillgänglighet”. Inom projektet inventeras och åtgärdas naturområden utifrån ett tillgänglighetsperspektiv.

Tekniska nämnden ansvarar även för stadsbusstrafiken. De bussar som används sedan upphandlingen 2005 har, enligt kommunens hemsida, mycket god tillgänglighet för funktionshindrade. Dessutom finns servicelinjer som ett alternativ till kollektivtrafik och färdtjänst.

3.5 Byggnadsnämnd – Tillgänglighetsrådgivning och Bättre för alla

Byggnadsnämnden har ansvar för tillgänglighetsarbetet avseende publika fastigheter som inte ägs eller hyrs av Lunds kommun. Inom stadsbyggnadskontoret finns en tillgänglighetsrådgivare och en tillgänglighetsinventerare.

Byggnadsnämnden ansvarar också för ”Bättre för alla”, ett kommunfullmäktigebeslut som syftar till att bostäder i nyproduktion ska basanpassas för att öka möjligheten för den som drabbas av nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att bo kvar i sin bostad.

Vidare ansvarar byggnadsnämnden för att tillgänglighetskraven uppfylls vid ändrad användning av lokaler samt vid om- och tillbyggnationer.

3.6 Servicenämnd – Tillgänglighetsrådgivning

Servicenämnden har ansvar för inventering av enkelt avhjälpna hinder och upprättande av åtgärdsförslag avseende kommunens egna och inhyrda fastigheter samt att för kommunens egna fastigheter avhjälpna hindren. Fastighetsägarna, eller eventuellt annan ansvarig, till de inhyrda fastigheterna ska förses med inventeringsprotokoll med åtgärdsförslag.

4 Tillgänglighetsarbetets genomförande och bedömda resultat

4.1 Allmänna platser inom kommunen

Det fysiska tillgänglighetsarbetet på allmänna platser ansvarar gatu- och trafikkontoret för och det sker inom verksamheten "Tillgängliga Lund" och projektet "Naturinformation och tillgänglighet". I den här granskningen fokuseras endast på det förstnämnda.

"Tillgängliga Lund" startade som ett pilotprojekt 2003. Lund delades in i områden och för varje år planeras vilket eller vilka områden som ska bearbetas. Arbetet i varje område inleds med prioritering av gångstråk. Detta görs i samarbete med boende inom området som har anknytning till handikapp- eller pensionärsorganisationer. Stråken graderas som mycket viktiga, viktiga och mindre viktiga. Vid planeringen av arbetet tas i första hand hänsyn till de mycket viktiga stråken och stråken som binder ihop områdena, därefter viktiga stråk och slutligen eventuellt mindre viktiga stråk.

Inventeringen genomförs därefter av en trafikingenjör och av tillgänglighetsrådgivaren inom Stadsbyggnadskontoret. Vid inventeringen bedöms hindren och möjliga åtgärder för att undanröja dessa. Åtgärderna prioriteras utifrån var nedlagda resurser ger mest nytta vilket oftast leder till att enkelt avhjälpta hinder på de mycket viktiga stråken åtgärdas först. Så många hinder som möjligt inom given budget åtgärdas varje verksamhetsår. De hinder som inte kan byggas bort direkt åtgärdas inom andra projekt eller planeras in vid senare tillfälle. I princip inventeras och åtgärdas varje område inom ett och samma verksamhetsår.

I Tekniska nämndens årsanalys för 2005 kan utläsas att tillgängligheten ökar men att mycket återstår att göra. Vidare står det att "det krävs ytterligare resurser för att uppnå en ökad standard med fler åtgärdade hinder". I årsredovisningen 2006 anges att om ambitionen att få en tillgänglig kommun ska uppnås i närtid bör arbetet med att tillgänglighetsanpassa den offentliga miljön påskyndas.

Under 2007 blev, enligt gatu- och trafikkontoret, arbetskostnaderna lägre än förväntat. Det har inneburit att mycket har kunnat åtgärdas. Den del av budgetramen som inte förbrukats hoppas man få föra över till nästa år. Från och med 2007 höjdes investeringsbudgeten, med hjälp av ett tilläggsanslag, från cirka 600 tkr till 2 mnkr per år fram till år 2010.

Antalet bearbetade områden per år har ökat jämfört med 2003. Under 2008 planeras bearbetning av 3 områden. Vid utgången av 2010 bedömer gatu- och trafikkontoret i december 2007 att samtliga enkelt avhjälpta hinder inom de viktigaste stråken ska vara åtgärdade liksom på flera av de viktiga och mindre viktiga stråken.

4.2 Publika fastigheter som inte ägs eller hyrs av kommunen

Tillgänglighetsrådgivaren och tillgänglighetsinventeraren inom Stadsbyggnadskontoret ansvarar för det fysiska tillgänglighetsarbetet avseende publika lokaler som inte ägs eller hyrs av kommunen (beräknat till cirka 1 500 lokaler i kommunen). Arbetet med tillgänglighetsanpassning av dessa publika lokaler startade 2005 och följde då samma områdesplanering som "Tillgängliga Lund". Det innebär att inom "Tillgängliga Lund" anpassas gatumiljön medan Stadsbyggnadskontoret framförallt ansvarar för entréerna till publika lokaler i samma område. Arbetssättet har, enligt tillgänglighetsrådgivaren, fungerat väl förutom i stadskärnan där tätheten av publika lokaler är förhållandevis större jämfört med andra områden.

I det praktiska arbetet tillgänglighetsinventeras publika lokaler i det aktuella området. Det är framförallt entréerna och eventuella handikappoletter som behöver granskas. Därefter skrivs protokoll med åtgärdsförslag för de enkelt avhjälpna hindren. Dessa lämnas till fastighetsägarna tillsammans med datum för när åtgärderna ska vara utförda. Fastighetsägaren har möjlighet att ange om det finns skäl för att inte undanröja ett enkelt avhjälpnt hinder omedelbart och i sådana fall redovisa när undanröjning kommer att ske. När tidsfristen har löpt ut ska åtgärderna av de enkelt avhjälpna hindren följas upp.

Stadsbyggnadskontoret har prioriterat att genomföra inventeringar framför att parallellt lägga resurser på uppföljning i likvärdig utsträckning. Per sista december 2007 har cirka 800 av de cirka 1 500 publika lokalerna inventerats. Under 2008 och 2009 bedöms att 300 inventeringar per år kommer att genomföras och de sista 100 lokalerna inventeras under 2009. Samtidigt planeras en ökning från 2008 av takten på uppföljningsarbetet. Tillgänglighetsrådgivarens sammanvägda bedömning är att samtliga publika lokaler kommer att vara inventerade samt att samtliga fastighetsägare fått del av inventeringsprotokoll med åtgärdsförslag före utgången av 2010. Det är dock mindre sannolikt att alla enkelt avhjälpna hinder kommer att vara åtgärdade vid den tidpunkten.

4.3 Nybyggnation

Tillgänglighetsrådgivaren inom Stadsbyggnadskontoret ansvarar för arbetet med "Bättre för alla". I detta arbete har tekniska och funktionella åtgärder för att uppnå en basanpassning av samtliga lägenheter i nyproduktion sammanställts. Tillgänglighetsrådgivaren granskar, ur ett tillgänglighetsperspektiv, ritningar före beviljande av bygglov. Dessutom medföljer "Bättre för alla" samtliga kommunala markanvisningar för nybyggnation av flerbostadshus och gruppbyggda småhus samt framförs som önskemål vid förhandling om exploateringsavtal.

4.4 Kommunens egna och inhyrda fastigheter

Lundafastigheter inom Serviceförvaltningen ansvarar för tillgänglighetsarbetet i kommunens egna (ca 400 fastigheter, 530 000 m²) och inhyrda lokaler. Arbetet påbörjades efter att en tillgänglighetsrådgivare anställdes i slutet av februari 2007. För att åtgärda enkelt avhjälpa hinder har Lundafastigheter beviljats ett anslag på 30 till 35 mnkr per år 2007 till 2010, totalt 130 mnkr. Efter behandling i bokslutsberedningen kan medel balanseras över bokslut. Hur stora utgifterna har varit 2007 kommer att redovisas i bokslutet.

Tillgänglighetsrådgivaren har i samarbete med de sju anställda fastighetsförvaltarna upprättat en prioriteringslista för inventeringen av kommunens fastigheter. Utgångspunkten är att fastigheter där åtgärder innebär stor nytta för många prioriteras. Utifrån detta material har en tidplan upprättats. Inventeringsarbetet påbörjades i april och strax därefter påbörjades arbete med åtgärder.

Tillgänglighetsrådgivaren inventerar kommunens fastigheter och identifierar enkelt avhjälpta hinder. Inventeringsprotokoll med åtgärdsplan upprättas. Därefter beställs genomförande av åtgärderna av lämplig leverantör. Samtliga enkelt avhjälpta hinder i kommunens fastigheter bedöms, av Lundafastigheters tillgänglighetsrådgivare, vara åtgärdade innan utgången av 2010 inom befintliga anslag.

För de fastigheter kommunen hyr genomför tillgänglighetsrådgivaren inventering samt skriver inventeringsprotokoll med åtgärdsförslag. Dessa lämnas till den som ansvarar för att undanröja hinder.

Genomförda åtgärder på kommunens egna och inhyrda fastigheter följs upp av tillgänglighetsrådgivaren.

5 Handikapperspektiv i kommunens verksamheter

5.1 Kommunens handikapplaner

Följsamheten av handikapplanen kan vara en indikation på hur starkt handikapperspektivet genomsyrar kommunens verksamheter. Handikapplanens utformning kan dock påverka följsamheten.

5.1.1 Handikapplan 2000-2002 och uppföljning av densamma

I december år 2000 antogs Handikapplan 2000-2002 som utvecklats av Kommunala handikapprådet tillsammans med Socialförvaltningens handikappsekreterare. Den stödjer sig mot FN:s standardregler och inriktar sig på:

- attityder och ökad medvetenhet
- tillgänglighet
- kultur, fritid och utbildning
- vård och omsorg.

En första uppföljning skulle göras våren 2002 och därefter skulle kontinuerlig uppföljning göras under varje mandatperiod. För att underlätta uppföljningen innehåller varje avsnitt krav på åtgärder, tidpunkt för när åtgärderna ska verkställas, kostnadsbeskrivning samt uppgift om vem som ansvarar för att åtgärderna genomförs.

Uppföljningar gjordes under våren 2002 vilken visade att 70 % av åtgärderna var genomförda. För att följa upp handikapparbetet ytterligare anmodades samtliga nämnder att i slutet av 2003 redovisa vilka åtgärder som återstod att göra, vilka prioriteringar som nämnden kommer att göra, eventuella nya åtgärder samt en tidplan. Detta sammanställdes och rapport utkom i juni 2004. Rapporten visade, enligt handikappsekreteraren, att andelen genomförda åtgärder var något sämre än tidigare tidsperiod.

5.1.2 Handikapplan 2006-2010 med handlingsplan för 2006-2007

Efter uppföljningen 2004 togs initiativ till en ny handikapplan. Även denna utformades av handikappsekreteraren i samarbete med handikapprådet. Denna handlingsplan anpassades till kommunens övriga handlingsplaner. Det har resulterat i att den inte utformats efter principen att varje avsnitt innehåller krav på åtgärder, tidpunkt för när åtgärderna ska verkställas, kostnadsbeskrivning samt uppgift om vem som ansvarar för att åtgärderna genomförs. Detta har inneburit, enligt handikapprådets ordförande, att nuvarande handikapplan är vagare formulerad än dess föregångare och därmed riskerar att vara svårare att följa upp.

Den nu gällande handikapplanen antogs av kommunfullmäktige i maj 2006 och avser perioden 2006 till 2010. I planen uttrycks att FN's standardregler, Salamancadeklarationen och den nationella handlingsplanen för handikappolitiken utgör utgångspunkt för handikappolitiken i kommunen. Funktionshindre definieras som "personer med såväl psykiska och/eller kognitiva som fysiska funktionshinder".

I planen ges samtliga nämnder ansvar för:

- ”att handikapperspektivet genomsyrar verksamheten
- att verksamheten är tillgänglig före utgången av 2010
- att bemötandet av funktionshindrade är tillfredställande”

vilket enligt planen innebär att samtliga nämnder

- ”gör inventeringar av lokaler, verksamhet och information
- analyserar och prioriterar nödvändiga och önskvärda åtgärder
- årligen anger i internbudgeten vilka åtgärder man avser att vidta
- årligen följer upp åtgärderna i årsanalysen”

Nämnderna ska vidare, enligt handikapplanen, årligen överlämna en beskrivning av ”de planerade och internbudgeterade åtgärderna till socialnämnden senast under januari månad varje år med början under år 2007 för år 2007”. Detta sammanställs till en översikt av kommunens samlade åtgärder vilken efter granskning av socialnämnden överlämnas till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ska i sin tur årligen rapportera till kommunfullmäktige hur den fysiska tillgängligheten ökat inom kommunens ansvarområde.

Den gällande handikapplanen innehåller en handlingsplan för åren 2006 till 2007.

Följande områden fokuseras:

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Ökad medvetenhet och bemötande• Arbete (möjligheter för funktionshindrade att få och behålla ett arbete, med mera)• Tillgänglighet<ul style="list-style-type: none">○ Information○ Offentlig miljö och kollektivtrafik○ Kommunens lokaler○ Bostäder○ Upphandling | <ul style="list-style-type: none">• Kultur, rekreation, fritid och idrott• Utbildning• Vård och omsorg<ul style="list-style-type: none">○ Vården och omsorgen○ Stöd och service till vissa funktionshindrade – LSS och SoL○ Hjälpmedel○ Uppsökande verksamhet• Internationellt samarbete• Sammanställning av åtgärder |
|--|--|

5.1.3 Uppföljning enligt handikapplan 2006-2010

I enlighet med handikapplanen 2006-2010 med handlingsplan för 2006-2007 gjordes en uppföljning av densamma i januari 2007.

Av nedan sammanställning framgår vilka nämnder, som till socialnämnden, inkommit med svar avseende planerade och internbudgeterade åtgärder för 2007 inom utsatt tid, vilka som inkommit efter utsatt tid samt vilka som inte inkommit med svar.

Svar inom utsatt tid	Svar efter utsatt tid	Inget svar
Barn- och skolnämnd Söder Barn- och skolnämnd Öster Miljönämnden Servicenämnden Socialnämnden Tekniska nämnden Centrala skolnämnden	Kommunstyrelsen Kultur- och fritidsnämnden Vård- och omsorgsnämnden	Barn- och skolnämnd Norr Renhållningsstyrelsen Byggnadsnämnden Utbildningsnämnden

De flesta av de svarande nämnderna anger att de väntar på hjälp med inventering av sina lokaler från Servicenämnden samt att kostnadsberäkning på eventuella åtgärder inte kan göras före genomförd inventering. Servicenämnden anger i uppföljningen att målsättningen är att till 2011 ha anpassat kommunens fastigheter enligt gällande regelverk. Socialnämnden kommenterar att tillgänglighetsarbetet är brådskande eftersom lätt avhjälpna hinder ska vara åtgärdade år 2010. Tillgänglighetsrådgivaren på Lundafastigheter bedömde dock i november månad 2007 att enkelt avhjälpna hinder på kommunens fastigheter kommer vara åtgärdade före utgången av 2010.

I övrigt anger nämnderna följande i sina respektive svar till Socialnämnden:

Nämnd	Angivet tillgänglighetsarbete
Barn- och skolnämnd Söder	Nämnden har 2007, liksom tidigare år, 1 mnkr avsatta för miljöförbättrande åtgärder där särskild vikt kommer att läggas vid bullerdämpning. Dessa medel används vid behov även till att anpassa lokaler till handikappade barn/elever.
Barn- och skolnämnd Öster	Handikappanpassning av hemsidor pågår. Jämlikhetsfrågor beaktas i arbetet med det utbildningspolitiska programmet. Likabehandlingsplan antogs av nämnden år 2006. Varje skola har därefter utarbetat lokal handlingsplan.

Miljönämnden	
Servicenämnden	<p>Anslag på 130 mnkr har beviljats för perioden 2007-2010 för anpassning av kommunens byggnader avseende enkelt avhjälpna hinder.</p> <p>Rekrytering av tillgänglighetsinventerare pågår.</p> <p>Målsättningen är att till 2011 anpassat kommunens fastigheter.</p>
Socialnämnden	<p>Nämnden har anlitat tillgänglighetsrådgivaren på stadsbyggnadskontoret för inventering av förvaltningens lokaler.</p> <p>Kostnaderna att åtgärda enkelt avhjälpna hinder beräknas uppgå till ca 200 tkr. Kostnader för övriga tillgänglighetsåtgärder beräknas uppgå till 100 tkr. Det finns ytterligare lokaler att inventera.</p>
Tekniska nämnden	<p>Tillgänglighetsinventering har genomförts i förvaltningslokalerna. Åtgärdsförslag är lämnade till serviceförvaltningen.</p> <p>Gatu- och trafikkontoret arbetar med projektet Tillgängliga Lund. Beskrivning över åtgärdade områden och planerade åtgärder för 2007 lämnas.</p> <p>Projektet Naturinformation och tillgänglighet beskrivs.</p> <p>Exploateringsverksamheten tillämpar programmet Bättre för alla.</p> <p>Park- och naturkontoret föreslår tillgänglighetsanpassad lekaneläggning på Linero. Kostnaden beräknas till 1 160 tkr varav 500 tkr söks från kommunstyrelsens reserverade medel för åtgärder enligt handikapplanen.</p>
Centrala skolnämnden	
Kommunstyrelsen	<p>Utbildningar har genomförts med syfte att öka medvetandet och förbättra bemötandet av funktionshindrade.</p> <p>Utbildningsinsatser under 2007 kring tillgänglighet planeras tillsammans med Servicenämnden och handikappsekreteraren.</p> <p>Verktyg för kvalitetssäkring av rekryteringsprocess har utarbetats.</p> <p>Åtgärder för att underlätta för funktionshindrade finns med som en särskild punkt i 2007 års personalpolitiska handlingsplan.</p> <p>Rutiner för information till funktionshindrade upprättas våren 2007.</p>

	<p>Anpassning av medborgarportalen och medarbetarportalen fortsätter under 2007.</p> <p>Ny upphandlingspolicy, med anledning av förändrade upphandlingsregler, ska utarbetas i vilken minimikrav ur ett handikapperspektiv på produkter, tjänster och hyra av lokaler ska ingå.</p>
Kultur- och fritidsnämnden	<p>Vid ny- och ombyggnation sker anpassning efter aktuella krav.</p> <p>Övergripande inventeringar har gjorts på ett 20-tal idrottsanläggningar samt på några stadsbibliotek.</p> <p>Utbildning i tillgänglighetsfrågor har genomförts för personal inom idrotten.</p> <p>Nytt IR-system har installerats i konsertsalen. Taktila informationsskyltar samt upphöjda ledstråk har monterats i Stadshallen.</p> <p>Handlingsplan för perioden 2006-2010 för att göra alla biblioteken tillgängliga för funktionshindrade har tagits fram.</p> <p>Kulturskolan har arbetat med att öka sin tillgänglighet bland annat genom projekt i samarbete med Tunaskolan och Kulturcentrum Skåne.</p> <p>Arbetet ”Alla vinner” utvecklas ständigt. För funktionshindrade innebär det att kontaktytor har breddats. Numer omfattas även den kommunala kultur- och fritisverksamheten vilket är en breddning då endast tillgänglighet i föreningslivet var inriktningen tidigare.</p>
Vård- och omsorgsnämnden	<p>De flesta lokalerna är tillgängliga för rullstolsburna. All nyproduktion följer regelverket ”Bättre för alla”.</p> <p>Arbetet med att komplettera och förbättra informationsmaterial pågår fortlöpande.</p>

Monteringen av taktila¹ informationsskyltar samt upphöjda ledstråk i Stadshallen, som nämnts av Kultur- och fritidsnämnden, har genomförts på initiativ av handikapprådet och finansierats med medel som rådet sökt från Kommunstyrelsen.

¹ Ordet taktil används för att beskriva överföring av information eller känsla vid beröring. Blindskrift är ett exempel på information som avläses taktilt.

Avseende den, i handikapplanen angivna, årliga uppföljningen av åtgärderna i årsanalysen kommer denna att ske för första gången under januari 2008 avseende år 2007. Enligt kommunkontoret kommer Socialnämndens uppdrag att samla in uppgifter om planerade åtgärder för 2008 samordnas med kommunstyrelsen uppdrag att bedöma hur tillgängligheten ökat.

5.2 Andra indikationer på handikapperspektivet kommunens verksamheter

Flera av de intervjuade anger att kunskaperna och insikterna inom handikappområdet kan förbättras både hos tjänstemän och hos politiker. Ingen av de intervjuade har sagt att kunskaperna inom handikappområdet är tillfredställande.

I ambitionen att öka kunskaperna har en del utbildningar genomförts. I mars 2007 besökte drygt 100 tjänstemän från kommunen en interaktiv teaterföreläsning med syfte att ge möjlighet att reflektera över värderingar, attityder och bemötande av funktionshindrade. Föreläsningen genomfördes av Pocketteatern från Stockholm. Utbildningen "Lund utan hinder" genomfördes i november 2007. Målgrupp var förtroendevalda och chefer. Antalet deltagare var cirka 30 varav de flesta förtroendevalda. Antalet deltagare var lägre än förväntat enligt personalförvaltningen.

Under 2008 kommer översyn av alla styr- och policydokument inom personalområdet att genomföras ur handikapp- och andra perspektiv. Även upphandlingspolicyn ska ses över och hänsyn kommer då att tas till handikapperspektivet. I dagsläget tas, enligt kommunens upphandlingsenhet, hänsyn till handikapperspektiv när det är relevant för upphandlingens objekt. I övrigt är det ett ansvar som upphandlingsenhetens beställare har att lyfta fram.

6 Slutsatser och synpunkter

6.1 Är tillgänglighetsarbetet ändamålsenligt?

6.1.1 Organisation

Generellt är ansvaret för handikappfrågor decentraliserat. Utförandet av det tillgänglighetsarbete som det lagstiftats om är spritt på olika aktörer inom kommunens organisation. Risken är att brist på synergieffekter uppstår och fördelarna kan vara att uppgifterna utförs där kompetensen för utförandet är som störst. I dagsläget förfaller tillgänglighetsarbetet att fungera tillfredställande. En bidragande faktor till det är troligen anställningen av en tillgänglighetsrådgivare inom Lundafastigheter i mars 2007. Samarbetet mellan de olika aktörerna förefaller ha ökat vilket ger goda förutsättningar för utbyte av erfarenheter vilket i sin tur kan öka effektiviteten och minska risken för dubbelarbete. Den förbättrade prognosen, som framkommit under denna granskning genomförd i november och december 2007, kring måluppfyllelse jämfört med den prognos, som ställdes i januari 2007, kan vara resultatet av förbättrad funktion av organisationen.

Risken med decentraliseringen i organisationen är minskad möjlighet till sammanhållen uppföljning och kontroll av arbetes utveckling. Det är otydligt var verksamheten som helhet följs upp och utvärderas.

6.1.2 Målet att enkelt avhjälpna hinder ska vara åtgärdade före utgången av 2010

I uppföljningen enligt handikapplan 2006-2010 med handlingsplan för 2006-2007 som genomfördes i januari 2007 kan utläsas att det statliga målet att enkelt avhjälpna hinder ska vara åtgärdade före utgången av 2010 inte skulle uppnås. I de intervjuer som genomförts under november och december 2007 är optimismen större. I kommunens egna fastigheter förväntas, enligt Lundafastigheter, målet att uppnås.

På allmänna platser förväntas, enligt gatu- och trafikkontoret, enkelt avhjälpna hinder vara åtgärdade på mycket viktiga stråk, stråk mellan områden och i de flesta fall på viktiga stråk. Boverkets föreskriver att vid bedömningen om ett hinder är enkelt avhjälp tas hänsyn till nyttan av åtgärden. Vidare föreskriver Boverket att nyttan av åtgärden bedöms i förhållande till mängden personer som kan förväntas få en ökad möjlighet att utnyttja lokalen eller den allmänna platsen. Eftersom nyttan vägts in i klassificeringen av stråk som mycket viktiga, viktiga och mindre viktiga torde målet kunna sägas uppnås om bedömningen är korrekt. Samtidigt kan det inte med säkerhet sägas att den bedömning som gjordes i ett tidigt skede av tillgänglighetsarbetet om vilka stråk som är mycket viktiga och viktiga kvarstår år 2010. Det är inte heller säkert att de identifierade hindren som inte bedömdes som enkelt avhjälpna skulle få samma bedömning år 2010 eftersom förutsättningarna på platsen kan ha ändrats både fysiskt och avseende mängden personer vars möjligheter att nyttja platsen kan ha ökat. Konstateras kan därför att måluppfyllelsen är svår att mäta eftersom förutsättningarna är föränderliga samt att tillgänglighetsarbetet på allmänna platser hela tiden måste ta denna föränderlighet i beaktande. Det är således inte sannolikt att samtliga hinder som år 2010 skulle bedömas som enkelt avhjälpna är åtgärdade.

För publika lokaler som inte ägs av kommunen är det mer tveksamt om målet kommer att uppnås. Enligt stadsbyggnadskontoret kommer samtliga inventeringar ha genomförts och åtgärdsförslag lämnats till samtliga fastighetsägare. De enkelt avhjälpna hindren ska åtgärdas av fastighetsägarna inom föreskriven tid och stadsbyggnadskontoret ska följa upp att så har skett. I dagsläget är det svårt att hinna med kontinuerlig uppföljning vilket kan leda till förseningar och merarbete i de fall enkelt avhjälpna hinder inte är åtgärdade. För de senaste gjorda inventeringarna innan utgången av 2010 kan det vara svårt att ge fastighetsägaren en rimlig tidsfrist för att klara målet.

Sammanfattningsvis har verksamheterna, i stort sätt, en god tilltro till att tidplanen där enkelt avhjälpna hinder ska åtgärdas för utgången av 2010 kommer att hållas. Det går dock inte utifrån granskningen att säkerställa att så kommer att ske då belägg för detta saknas.

Det har vidare inte kunnat fastställas att de budgeterade resurserna är tillräckliga för att finansiera nödvändiga åtgärder inom given tidsram. För kommunens egna lokaler har arbetet påbörjats under året och någon relevant ekonomisk uppföljning har inte kunnat ges. Lundafastigheter uttrycker inte någon oro kring resursfrågan. Det gör inte heller gatu- och trafikkontoret. Stadsbyggnadskontoret har svårare att nå målet vilket kan vara en resursfråga.

6.1.3 Konklusion

Arbetet med tillgänglighet avseende åtgärdande av enkelt avhjälpna hinder följer de intentioner som finns i lagstiftning och i kommunens handikapplan. Brister finns avseende uppfyllande av tidplan men i övrigt bedömer vi att tillgänglighetsarbetet är ändamålsenligt.

6.2 Handikapperspektivet i kommunens verksamheter

Omfattningen av arbetet som följer av handikapplanen 2006-2010 med handlingsplan för 2006-2007 förefaller skilja sig mycket mellan olika nämnder. Det är anmärkningsvärt att Barn- och skolnämnd Norr, Renhållningsstyrelsen, Byggnadsnämnden och Utbildningsnämnden inte svarade på den uppföljning av handikapplanen som beslutats av kommunfullmäktige samt att Kommunstyrelsen, Kultur- och fritidsnämnden och Vård- och omsorgsnämnden inte svarade i tid.

Några nämnder påvisar, i sina svar, ett stort engagemang för handikappfrågorna. I de flesta fall var svaren dock allmänt hållna. Det faktum att handikapplanen och handlingsplanen är vagt formulerade bidrar troligen till det. Det finns en uppenbar risk att handikapplanen och handlingsplanen förbises, i synnerhet i de fall där handikapperspektivet inte genomsyrar verksamheten.

De intervjuade uttryckte att behov av utbildning på området finns både för politiker och tjänstemän för att öka kunskapsnivån och förändra attityder.

Vår bedömning är att handikapperspektivet inte genomsyrar verksamheterna på ett likvärdigt sätt, vilket enligt handikapplanen nämnderna och styrelserna har ansvar för. Vidare bedömer vi att handikapplanen med handlingsplan skulle vinna på att öka i tydlighet avseende åtgärder, ansvar, tidplaner och bedömd resursåtgång.