

# Sverige tillgängligt för alla 2010?

Implementering av nationella handikapplanens mål

# Abstract

In the year 2000, the Swedish Parliament adopted the bill "From patient to citizen – a national action plan for the disability policy". One of the key goals in this action plan was to turn Sweden into a society accessible for all, latest by 2010. Now, ten years later, it is obvious that the goal is not implemented. The main objectives for my research is to find out the main reasons for why the goal has not yet been implemented, despite a generous timetable of ten years, political unity, ratified FN conventions, directives from the European Union, information-campaigns and other measures taken at the national level by relevant authorities.

The empirical facts consists of materials collected from follow-ups by the Government, authorities as the National Board for Housing, Building and Planning; the Swedish agency for disability policy coordination; Swedish Association of Local Authorities and Regions combined with interviews of main stakeholders. This material is connected to a theoretical framework, where Lundquist's model of the implementation process in public administrations plays a main role, together with theories connected to governance and political processes.

The main results shows that the specific objective in the National Action Plan, to take actions against barriers in the built environment to ensure accessibility and usability in public buildings and spaces latest by 2010, is a technical complex issue that needs cohesive and coordinated measures in a wide range of fields, and that full attention has not yet been paid to all weak links in the process.

*Nyckelord: Tillgänglighet, Enkelt Avhjälpna Hinder, Sektorsansvaret, Funktionsnedsättningar, Publika lokaler och allmän plats*

*Antal ord: 10 456*

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Bakgrund .....	1
1.2	Problemformulering och syfte.....	2
<b>2</b>	<b>Teoretisk anknytning</b> .....	<b>4</b>
2.1	Att kunna, vilja och förstå .....	4
2.2	Styrningsformer och styrningstekniker .....	6
2.3	Processanalysens förklaringsfaktorer .....	7
2.4	Nya styrelseformer .....	8
<b>3</b>	<b>Metod och material</b> .....	<b>9</b>
3.1	Metod .....	9
3.2	Material och avgränsning .....	10
3.3	Begreppsdefinitioner .....	11
3.3.1	Tillgänglighet .....	11
3.3.2	Enkelt avhjälpna hinder.....	12
3.3.3	Publika lokaler och allmän plats .....	14
<b>4</b>	<b>Tillgänglighet för alla – från global till lokal nivå</b> .....	<b>16</b>
4.1	Internationella regler och visioner om tillgänglighet .....	16
4.2	Nationella beslut om insatser för ökad tillgänglighet.....	18
4.3	Politisk enighet .....	19
4.4	Den lokala nivån.....	19
<b>5</b>	<b>Implementering, uppföljning och återstyrning</b> .....	<b>21</b>
5.1	Strategiska vägval för implementeringen.....	21
5.2	Genomförda uppföljningar .....	22
5.2.1	Boverkets uppföljningar .....	22
5.2.2	Handisams uppföljning av de statliga myndigheternas implementering .....	23
5.2.3	Regeringens uppföljningar .....	24
5.3	När kommer målet att nås och vilka insatser krävs? .....	24

<b>6</b>	<b>Resultat och diskussion .....</b>	<b>26</b>
6.1	Att kunna, vilja och förstå .....	26
6.2	Styrningsformerna .....	27
6.3	Andra förklaringsfaktorer .....	28
<b>7</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>30</b>

# 1 Inledning

*”Tänk dig följande: Ett samhälle där en femtedel av befolkningen möter betydande hinder i vardagen på grund av att miljön är otillgänglig. Där många inte kan ta del av information eller kommunicera med andra. Där personer utestängs från studier, restauranger, fritidsliv och kulturella evenemang. Där människor inte kan göra sin röst hörd i de demokratiska valen eftersom vallokaler är otillgängliga. Låter det dystert? Dessvärre är det Sverige år 2010.”*

*(Äldre- och Folkhälsominister Maria Larsson m fl i debattartikel 2010, webbkälla 1).*

## 1.1 Bakgrund

För tio år sedan, år 2000, fattade Sveriges Riksdag beslut om den nationella handikapplanen ”Från patient till medborgare ”(prop. 1999/2000: 79); en tioårig handlingsplan där ett av målen var att åtgärda bristerna i tillgänglighet för personer med funktionshinder i lokaler dit allmänheten har tillträde och på befintliga allmänna platser. För att nå målet antogs bestämmelser om att alla enkelt åtgärdade hinder skall vara undanröjda senast 2010.

Det är nu år 2010, och enligt undersökningar är vägen lång till att målet om ett Sverige tillgängligt för alla skall kunna nås. Under 2007 tillsattes en departementsövergripande tjänstemannagrupp med uppdrag att påskynda arbetet och ta fram en strategi för hur målen i handlingsplanen skall kunna nås senast 2010; och olika myndigheter har därefter vidtagit åtgärder. Bland andra har Sveriges kommuner och landsting nu också börjat mäta hur långt kommunerna kommit i så kallade öppna jämförelser.

En viktig princip som slogs fast i handikapplanen var den så kallade ansvars- och finansieringsprincipen som innebar att varje sektor i samhället skall utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, inklusive personer med funktionshinder. Kostnaderna och de nödvändiga anpassningsåtgärderna skall finansieras inom den ordinarie verksamheten. Inga extra medel utgick således för att finansiera alla de åtgärder som var nödvändiga för att handikapplanens mål skulle kunna nås senast 2010.

Under samma tid som Sveriges Riksdag fattade beslut om den nationella handikapplanen, i maj 2000, gick Europeiska Kommissionen ut med ett meddelande: *"För ett Europa fritt från hinder för personer med funktionsnedsättning"* (KOM(2000) 284 slutlig, 12.5.2000) där man påtalar vikten av att undanröja hinder i miljön för personer med funktionsnedsättningar. I den europeiska handlingsplanen påpekas också vikten av att tillämpa så kallade Design for all-principer i den byggda miljön. Man slog fast som ett av EU:s övergripande mål att bidra till att utforma ett samhälle för alla, och att en avgörande roll i detta är kampen mot diskriminering och främjandet av funktionshindrades deltagande i ekonomin och samhället. År 2003 proklamerades också som det Europeiska Handikappåret. Inom FN har funktionshindrades rättigheter lyfts fram främst i två viktiga nyckeldokument: FN:s standardregler som kom 1993 och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning fastslagen 2006. Båda dokumenten har ratificerats av Sverige.

Kursändringen i synen på funktionshindrade, från passiva bidragsmottagare till medborgare med samma rättigheter och möjligheter som andra, fanns på agendan under lång tid innan dessa politiska dokument antogs. Däremot är oklart vilka drivkrafter som fanns bakom upprättandet av den nationella handikapplanen – om detta var ett svenskt initiativ som riksdagens partier kände ansvar för, eller om det var ett följdbeslut av EU-initiativ. Huvudansvaret för genomförandet av det svenska målet vilar på fastighetsägarna, privata som offentliga, där kommunerna har en stor del av ansvaret.

## 1.2 Problemformulering och syfte

Den övergripande frågeställningen i uppsatsen är att undersöka hur den Nationella handlingsplanen för handikappolitiken har implementerats under den tioårsperiod som har passerat sedan planen antogs av Riksdagen. Inriktningmålen i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken är i stor utsträckning beroende av varandra, men en särskilt viktig förutsättning för att de generella målen skall kunna uppnås är de ställningstaganden som gjordes för att identifiera och undanröja hinder mot tillgänglighet och användbarhet. Denna åtgärd påverkar i sin tur i stor utsträckning funktionshindrades möjligheter till delaktighet, jämlikhet och självständighet. Min undersökning avgränsas därför till att specifikt inriktas på frågan om varför målet att undanröja alla enkelt avhjälpbara hinder senast år 2010 inte har uppnåtts.

Denna till synes politiskt okontroversiella fråga tycks inte, trots hög prioritet även på den internationella och EU-agendan, ha getts den tyngd och prioritering som förutsätts för att nå de uppsatta målen i Sverige. Jag vill undersöka vilka skälen till detta kan vara. Orsakerna detta kan vara flera: brist på kunskap, vilja, förståelse, finansiering, eller andra brister i styrningskedjan. Nya styrelseformer kan ha betydelse för den bristande implementeringen, eller vara av organisatorisk art. Jag kommer i min uppsats att med hjälp av olika teorier med anknytning till implementering, organisationsteori och policyprocesser försöka att identifiera huvudskälen till varför Sverige 2010 fortfarande är ett otillgängligt samhälle för en stor del av dess medborgare, och hur implementeringsprocessen skulle kunnat underlättas genom andra strategiska beslut och vägväl i anslutning till beslutet om handlingsplanen år 2000.

Bristen på tillgänglighet till byggnader och platser dit allmänheten har tillträde är en viktig och betydelsefull fråga som berör många människor. I officiell statistik från SCB framgår att sexton procent av Sveriges befolkning i åldern 16-64 år har någon form av funktionshinder, och det är omkring fem procent av befolkningen som har rörelsehinder, vilket är den vanligaste funktionsnedsättningen (SCB, s 18). Därutöver kommer alla personer med funktionshinder i åldrarna 0-16 samt över 65 år, och under ålderdomen blir funktionsnedsättningar i form av rörelsehinder, nedsatt syn och hörsel vanligare. Det är således en stor grupp som berörs direkt, medan gruppen som berörs indirekt är större, då oftast familjemedlemmar och vänner till personer med funktionsnedsättningar också blir berörda, inte minst av bristande tillgänglighet i miljön. Bristande tillgänglighet påverkar också gruppens möjligheter till studier och arbete, och kravet på assistansinsatser från samhällets sida, effekter som på flera sätt har en samhällsekonomisk påverkan. Frågeställningen kan också ha en viktig inomvetenskaplig relevans. Det av Riksdagen uppsatta målet är i sig tydligt och konkret i vardagen för en stor personkrets. Ingen partipolitisk skiljelinje är tydlig, alla partier ställer upp på målet. Den uppsatta tidsperioden för implementeringen är generöst tilltagen, tio år har man haft på sig att nå målet med hjälp av aktiva insatser. På så sätt särskiljer sig denna politiska fråga i flera avseenden från många andra politiska beslut, där partipolitiska överväganden eller tidsaspekten verkar begränsande för möjligheter att implementera ett beslut.

Min övergripande frågeställning är att undersöka hur den nationella handlingsplanen för handikappolitiken har implementerats. Med anledning av den avgörande betydelse som just åtgärden att öka tillgängligheten genom borttagande av hinder i miljön har, leder det till min specifika frågeställning om varför implementeringen av det konkreta målet om borttagande av enkelt åtgärdade hinder senast 2010, så här långt tycks ha misslyckats.

Min preciserade frågeställning är:

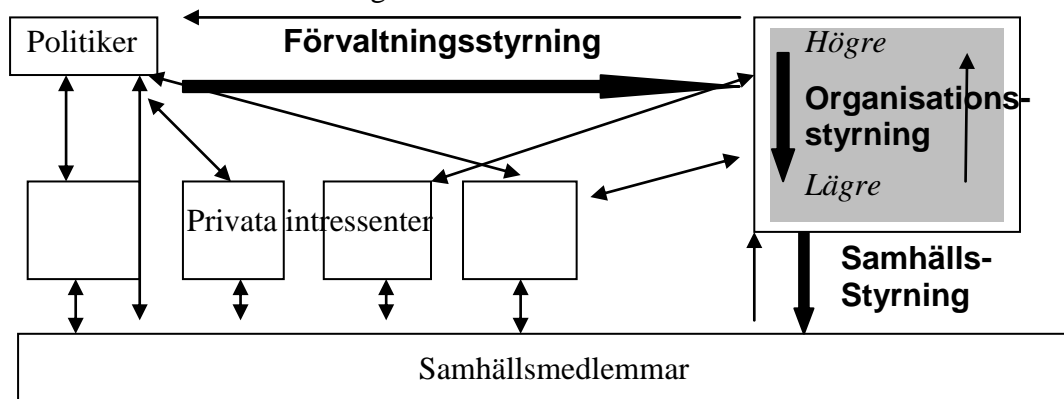
- Varför har Sverige ännu inte ännu uppnått målet att alla enkelt avhjälpna hinder skall vara undanröjda senast 2010?

## 2 Teoretisk anknytning

Frågan om ett samhälle tillgängligt för personer med funktionsnedsättningar griper över alla samhällssektorer. Så kallade handikappfrågor anses normalt i vårt land höra till den sociala sektorn; medan frågan om åtgärder för ökad tillgänglighet i högsta grad är en teknisk fråga och inte minst en fråga som berör handel och näringslivsutveckling. Att förändra vårt samhälle i fysisk mening mot ökad tillgänglighet för alla, kräver insatser inom många olika verksamhetsfält. Aktörerna som ansvarar för implementeringen av det aktuella beslutet finns såväl inom privat som offentlig sektor, vilket kräver ett bredare perspektiv i analysen än enbart förhållandet mellan politik och offentlig förvaltning. Orsakerna till utfallet kan ligga såväl hos de styrande som hos de styrda, eller i olika kombinationer av egenskaper och faktorer hos båda parter. I analysen berörs därför såväl styrningsformer, valda tekniker som individens egenskaper och möjligheter att i omsätta beslutet i praktiken. För det senare används Lundquists modell för implementeringsstyrning som grund (Lundquist, 1992, 70ff), som tillsammans med några andra utvalda teorier belyser alternativa förklaringsmöjligheter.

### 2.1 Att kunna, vilja och förstå

Ett redskap för analysen är Lundquists modell av styrningskedjan och dess egenskaper; som inbegriper både de olika typer av aktörer som är aktuella att granska och de olika typer av styrformer som kan vara av intresse för frågan. Lundquists modell av förvaltningen i den parlamentariska styrningskedjan återger hela nätverket för förvaltningen:



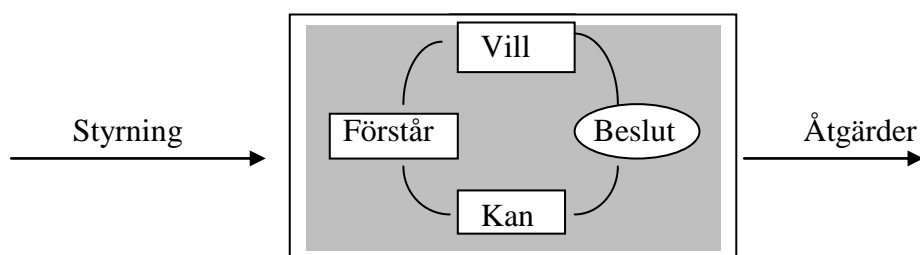
Figur 1: Förvaltningen i den parlamentariska styrningskedjan, efter Lundquists figur 15 (Lundquist 1992:71)



Av modellen framgår huvudkategorierna av aktörer - politiker, förvaltning, privata intressenter och samhällsmedlemmar - och de olika länkarna i styrningskedjan:

- Förvaltningsstyrning- Regering och riksdagens styrning av förvaltningen inklusive kommunalpolitiker och intresserepresentanter.
- Organisationsstyrning- Förvaltningens interna styrning.
- Samhällsstyrning- Förvaltningens och politikernas styrning av samhällsmedlemmar (Lundquist, 2002, 70ff).

Avvikelser i styrningskedjan kan bero på många olika faktorer. Om styrningen är otydlig eller oklar, kanske aktören inte *förstår* vad som önskas. Värdemässiga egenskaper hos aktören kan också bidra till att styrningen inte sker på önskat sätt, om aktören inte *kan* eller *vill* följa styrningen. Om en styrning lyckas eller misslyckas, beror enligt Lundquist på å ena sidan den *styrandes kapabiliteter och prioriteter*, och å andra sidan på dessa tre olika *egenskaper hos den styrde* nämligen om denna *kan, vill och förstår* vad som avses med det fattade beslutet. (Lundquist 1992, 75ff).



Figur 2: Egenskaper hos den styrde som påverkar om styrningen lyckas eller misslyckas, efter Lundquists Fig. 18 (Lundquist, 1992, 75)

För analys av frågeställningen läggs fokus i detta fall på egenskaper hos den styrde, då själva beslutet visar att de styrande haft både handlingsförmåga och prioriterat målet om ökad tillgänglighet; frågeställningen handlar om vad som hänt mellan beslut och utfall. En förutsättning är att den styrde skall *förstå* innebörden i styrningen är att han kan *tolka* den aktuella lagtexten. Nästa fråga är om den styrde har tillräcklig kapabilitet att verkställa styrningen, det vill säga om *inflytande, kunskap och handlingsförmåga* finns på plats. Den mest problematiska faktorn är om den styrde faktiskt inte *vill* verkställa styrningen på det sätt som de styrande önskar. Om bristen ligger i att den styrde inte förstår kan åtgärder sättas in exempelvis i form av utbildning och upplysning. Om svårigheten är att den styrde inte kan genom att man saknar resurser, kan materiella eller ekonomiska resurser tillföras. Om problemet ligger i att den styrde inte vill verkställa beslut, måste den styrande utöva inflytande över den styrde, vilket kan ske genom en rad styrmedel. (Lundquist, 1992, 75f). Eftersom den styrde i detta fall inte utgörs av en enskild individ, utan hela organisationer, därtill både offentliga och privata aktörer, blir bilden mycket komplex. Orsakerna till utfallet kan sökas både inom olika delar av styrningskedjan (främst förvaltnings- och organisationsstyrning i detta fall); och i olika faktorer och kombinationer av egenskaper hos den styrde.

## 2.2 Styrningsformer och styrningstekniker

Förvaltningsstyrning kan uttryckas i olika dimensioner. Som distinktion mellan olika typer av styrningsformer, anger Lundquist direkt - indirekt styrning, och specifik-generell styrning (Lundquist 1992, 78ff). Direkt och indirekt styrning förekommer oftast tillsammans. Generell styrning avser alla åtgärder av ett visst slag, i motsats till en specifik styrning som omfattar en enda åtgärd. Därtill kommer sedan graden av precision i styrningen, som avser hur precist eller detaljerat ett beslut är formulerat. Vilken precisionsnivå som väljs avgör vilken roll förvaltningen kommer att ha vid implementeringen av ett beslut. Vid målstyrning är precisionsgraden låg, medan detaljstyrning ger en hög precisionsgrad. Olika styrningsformer kan genom olika kombinationer bidra till att höja precisionsgraden ytterligare. Sådana styrningsformer kan exempelvis vara orderstyrning, regelstyrning, anslagsstyrning, rekryteringsstyrning, organiseringsstyrning eller informationsstyrning.

Med utgångspunkt från precisionsgraden finns klassificeringar av styrelseformer. Den form som motsvarar den lägsta precisionsgraden är målstyrning som ofta sker genom ramlagar. Målstyrning uppstod i det amerikanska näringslivet under 1950-talet inom ramen för klassisk managementtradition. Något decennium senare fanns den inom privat verksamhet även i Norden, och sedan 1980-talet en vanligt förekommande styrningsform inom offentlig verksamhet. Huvudskälen för detta var främst en önskan om att öka möjligheterna till politisk styrning, genom att undvika detaljstyrning och istället sätta budgetramar knutna till målsättningarna. Man ville också ha en mer effektiv, resultatorienterad och användarvänlig förvaltning. Det byggde på insikten att det inom politiken fanns begränsad kapacitet när det gällde tid och resurser, och att man stod inför ett samhälle i ständig förändring med mer komplexa uppgifter (Flaa med flera 1995, 100ff). Målstyrning ger också förvaltningen ökad handlingsfrihet och möjlighet att använda den professionella sakkunskapen. (Lundquist, 1995, 83). Målstyrning ställer höga krav på politiker att prioritera bland mål och att lösa målkonflikter. Centralt är också utvärderingsmekanismen, som skall ge tydliga signaler till de styrda om vilket resultat som förväntas, samtidigt som den skall ge både styrande och styrda kontinuerlig och tillförlitlig information om uppnådda resultat (Vedung 1998, 44f). Utvärdering och efterkontroll är också den viktiga länk i policykedjan som förbinder implementering med initiering, beredning och beslutsfattande; och ger grund för återstyrningen.

Styrningstekniker är de åtgärder som den styrande använder för att förmå den styrde till önskvärt beteende. Listan över olika styrningstekniker kan göras lång, men en övergripande grupperande indelning kan vara *käppen, moroten och*

*predikan*, det vill säga regleringar, ekonomiska styrmedel och information. *Regleringar* kan åtföljas av negativa sanktioner om man inte följer dem, men detta är inte nödvändigt. *Ekonomiska styrmedel* kan ske både i form av att man tillför medel eller materiella resurser, eller att man berövar någon detta. Ekonomiska styrmedel är mindre tvingande än regleringar, men medför att det blir billigare eller dyrare av vidta en bestämd åtgärd. *Informativa styrmedel* innebär kunskapsöverföring eller att man försöker påverka den styrde genom övertygelse, faktaupplysningar eller övertalning. De två senare formerna saknar tvångsmoment i motsats till regleringar (Vedung 1998, 113ff).

## 2.3 Processanalysens förklaringsfaktorer

Processutvärdering syftar till att spåra alla sorters konsekvenser av offentliga insatser; och försöker klarlägga mönster av kausala beroenden. Som analysform inbegriper den både kvalitativa och kvantitativa metoder, och syftar till att förklara överensstämmelse eller diskrepans mellan officiella mål och faktiska resultat. Man utgår i analysen från åtta huvudfaktorer som var och en eller i kombinationer kan förklara den offentliga politikens utfall: insatsens historiska bakgrund, insats, implementering, adressater, kontrollens organisering, andra insatser/andra myndigheter, marknad och övrig omgivning. Under rubriken *Implementering*, är även i denna teoriram den styrdes förmåga till att kunna, vilja och förstå centrala faktorer (Vedung 1998, 166ff)

Några av de övriga uppställda hypoteserna inom denna teoriram som kan ha särskild betydelse vid analys av min frågeställning är:

- Det politiska stödet, ”*Om en reform införs i politisk harmoni blir den troligen lättare att genomföra än om den införs under politisk strid*” (Vedung, 1998, 171)
- Förändringens storlek, ”*Små, stegvisa reformer är lättare att förverkliga än revolutionära omvälvningar*” (Vedung, 1998, 171)
- Symbolisk politik, ”*...innebär att insatsen utformats i annat syfte än att uppnå sakinriktade resultat*”(Lundquist i Vedung 1998, 171)
- Insats, ”*En oklar insats gör det besvärligt för myndigheter och andra genomförare att skaffa sig en klar bild av de styrandes intentioner med reformen, Därmed kan något distinkt resultat inte utpekas*” (Vedung, 1998, 173)
- Teknisk komplexitet, ”*En tekniskt invecklad politik är svårare att förstå och därmed att genomföra*” (Vedung, 1998, 178)
- Andra insatser, andra myndigheter, (utfallet) ”*påverkas av hur andra myndigheter och aktörer på nationell, regional och lokal nivå agerar i implementeringsskedet*”. ”*Det offentliga kommer att bestå av olika organisationer med divergerande viljor*” (Vedung, 1998, 189f)
- Marknad, ”*Ytterst är det således marknadens förväntade tryck som påverkar implementeringen och därmed utfallet*”. (Vedung, 1998, s 190).

- Övrig omgivning, ”Stöd eller motstånd från andra intressenter kan påverka resultatet” (Vedung 1998, 173, 178ff)

## 2.4 Nya styrelseformer

I vilken utsträckning kan utvecklingstrender och nya styrelseformer som *Governance* eller *New Public Management* ha betydelse för svaret på min frågeställning? Några av de beskrivningar i förhållandet mellan stat och samhälle som förekommer i governance-debatten är bland annat att mer marknadsorienterade former och lokala nätverk får större betydelse i policyprocesserna (Hedlund & Montin, 2009, 10). Leder en starkare betoning av nätverksstyre och marknadstänkande till att generellt riktade beslut från staten, som dessutom har en välfärdspolitisk profil; blir svårare att genomföra i praktiken? Har förändrade regelverk på kommunal nivå försvårat möjligheterna till att styra och följa upp utvecklingen för att förverkliga målet om ett samhälle tillgängligt för alla?

Den åtgärd som staten vidtagit i det aktuella fallet riktar sig till landets fastighetsägare; och de lokaler eller miljöer dit allmänheten har tillträde. Det innebär att en stor del av den avsedda målgruppen utgörs av staten och kommunerna själva. Den största delen av landets allmänna platsmark ägs av primärkommunerna (Boverket 2003, 10). Det är därför av intresse att också studera om och hur nya styrelseformer och utvecklingstrender i den offentliga politiken på lokal nivå har betydelse i sammanhanget. Detta gäller inte minst egenskaper inom *New Public Management* som exempelvis privatisering av kommunal verksamhet, resurstilldelning som utgår från efterfrågan istället för bedömning av behov och ökad decentralisering av ansvar (Baldersheim & Rose 2005, 27ff). Globaliseringens effekter på den lokala nivån med utveckling mot en stadspolitik där tyngdpunkten läggs på ekonomisk utveckling istället för traditionell välfärdspolitik ger också intressant infallsvinklar på frågeställningen. I en utveckling där en maktförskjutning sker i den kommunala planeringen från offentliga till privata aktörer och där det till och med hävdas att det kommunala planmonopolet har utmanats och undergrävts (Mukhtar-Landgren i Hedlund & Montin 2009, 131f) kanske frågor om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar inte ges den betydelse och prioritet som Riksdagen avsåg med beslutet i den Nationella Handlingsplanen för Handikappolitiken och därefter?

## 3 Metod och material

### 3.1 Metod

Min undersökning är en beskrivande studie, där jag med hjälp av befintliga officiella dokument och beslut i politiska insatser och berörda myndigheter beskriver hur målet om enkelt avhjälpna hinder har implementerats och vilka möjliga orsaker som kan finnas till varför så inte är fallet. I min frågeställning är utgångspunkten att målet inte har nåtts eller kommer att kunna uppnås under 2010, vilket beläggs av insamlad empiri. Sannolikheten att målet kommer att kunna nås inom den halvårsperiod som återstår av 2010 får bedömas som mycket liten.

För att kunna analysera orsakerna till det faktiska utfallet av det av Riksdagen fastställa målet; måste också orsaksmekanismerna klarläggas. Det betyder att de mellanliggande faktorer som kopplar samman insatsen med utfallet, skall identifieras för att kunna besvara frågan om varför det aktuella beslutet lett till det aktuella utfallet, i detta sammanhang att det ännu inte har implementerats. Detta sker genom processpåring, som fokuseras på detaljerade beskrivningar av möjliga orsaksmekanismer, exempelvis motivförklaringar (Teorell & Svensson, 2007, 64f; 247ff). I analysen av händelseförloppet under den gångna tioårsperioden, och orsakerna till utfallet, beskrivs den svenska situationen med utgångspunkt i Riksdagens beslut 1999 och 2001 om en Nationell handlingsplan för handikappolitiken och beslutet om tillgänglighet till offentliga lokaler och allmänna platser (Prop 1999/2000:079 samt 200/01:048). Därefter följer implementeringsfasen, med beskrivning av de strategiska beslut och vägval som gjorts under styrningsprocessen, och där ansvariga myndigheters egna uppföljningar utgör nyckeldokument för identifieringen av möjliga orsaksmekanismer.

Med hjälp av de valda teoretiska ramverken och det insamlade empiriska materialet, utformas analysen med slutsatser kring den av Sverige valda strategin för implementeringen av det aktuella beslutet. Utifrån Lundquists modell (Figur 1) är det främst *förvaltnings- och organisationsstyrningen* som är intressant att studera, och i vilken utsträckning det är möjligt för den enskilde aktören att *förstå, vilja och kunna* implementera beslutet (Figur 2). De valda *styrningsformerna* och *styrningsteknikerna* kan bidra till att förklara utfallet när det gäller eventuella

brister i styrningsledet. Med hjälp av *processanalysens förklaringsfaktorer* kan utfallet genom insamlade data kategoriseras inom olika möjliga förklaringsfaktorer. Teorierna kring nya styrelseformer som NPM och Governance kan bidra till att belysa eventuella ytterligare komplikationer i implementeringsledet.

## 3.2 Material och avgränsning

Utifrån den valda frågeställningen kommer det empiriska materialet till största del att bestå i offentliga dokument: de aktuella riksdagsbesluten, Boverkets föreskrifter och de uppföljningar och utvärderingar som gjorts av olika myndigheter och departement under den gångna tioårsperioden. Frågans komplexitet öppnar många alternativa vägar när det gäller val av material för att beskriva i vilken utsträckning beslutet har implementerats eller inte, men för att hitta orsakerna bakom utfallet begränsas materialet avsevärt. Här ger en granskning av de offentliga dokumenten möjlighet att genom processspårning hitta möjliga förklaringar och analysera förklaringskraften i dessa. Denna metod gör det också möjligt att koppla ihop både strukturella förklaringar med vilka motiv på aktörsnivå som kan förklara handlandet (Teorell & Svensson, 2007, 262). Min studie kan genom analys av möjliga orsaker och samband mellan beslut och utfall i denna fråga, bidra till att tydligare synliggöra styrkor och svagheter i implementeringsprocessen. I denna specifika fråga kan en sådan analys också vara användbar i den fortsatta implementeringsprocessen.

För att stärka sambandet mellan orsak och verkan skulle en jämförande studie ha kunnat göras, men här ligger svårigheten i att en sådan jämförelse per automatik i så fall skulle gjorts på internationell nivå, vilket medför betydande svårigheter då länder även inom EU har olika lagstiftning på detta område. Svårigheter att hitta tillförlitliga sätt att mäta utfall och resultat på vore andra problem. Det är ändå viktigt att belysa den internationella arenans roll i frågeställningen. Dokument från FN och EU används för att påvisa mönstret av hur besluten om ökad tillgänglighet har "vandrat" global till lokal nivå.

Ett annat område där en avgränsning av material kan göras, är i fråga om roller och ansvar som åligger privata och offentliga aktörer. Alla fastighetsägare oavsett huvudman omfattas av beslutet, det är således inte bara fråga om implementering av ett beslut inom ramen för den offentliga förvaltningen. Dock har den offentliga förvaltningen ett tyngre ansvar, som inte åligger privata aktörer, exempelvis genom tillsynsrollen. En kommun kan utdöma vite för en privat fastighetsägare som inte vidtar åtgärder mot enkelt avhjälpna hinder, även om man själv samtidigt inte har vidtagit alla åtgärder som krävs i de egna fastigheterna. Det offentliga roll som föregångare och förebild i implementeringsfasen är därför av extra intresse, varför också större tyngd läggs vid det material som berör resultat och

utfall inom den offentliga verksamheten. Den offentliga sidan har enligt Boverkets uppföljningar 2005 och 2007 kommit längre än de privata fastighetsägarna, ett faktum som lyfts fram som en viktig faktor i dessa rapporter. Mitt val blir istället att fokusera på varför den offentliga sidan inte klarat åtagandet, vilket torde vara mera anmärkningsvärt än att inte alla små privata fastighetsägare gjort det. Med hjälp av de teoretiska verktygen och genomförda intervjuer vill jag analysera om det finns ytterligare faktorer som är tänkbara orsaker till utfallet, men som inte, av olika skäl, lyfts fram tydligt i befintligt material, vilket blir ett försök att kasta nytt ljus över befintligt material.

Det insamlade dokumentmaterialet som presenteras i avsnitt 4 och 5 består av Regeringens propositioner, Riksdagens beslut, Boverkets föreskrifter; uppföljningar och utvärderingar från Boverket 2005 och 2007, Regeringens uppföljningar 2002, 2006 och 2010; Handisams uppföljning av de statliga myndigheternas implementering 2007; aktuella FN-konventioner samt EU-kommissionens meddelanden och handlingsplaner i denna fråga. Därtill har jag genomfört intervjuer med några viktiga aktörer, där svar från Handisam och en representanter för en handikapporganisation redovisas under avsnitt 5.3.

### 3.3 Begreppsdefinitioner

Inom ramen för undersökningsområdet finns en rad begrepp som bör definieras. Fortfarande råder tveksamheter bland berörda aktörer hur dessa skall tolkas, vilket i sig kan utgöra en betydande del av svaret på frågan varför det uppsatta målet inte kommer att kunna nås under den avsedda tioårsperioden. Jag har valt att här särskilt beröra begreppen *tillgänglighet*, *enkelt avhjälpna hinder*, samt *lokal dit allmänheten har tillträde*.

#### 3.3.1 Tillgänglighet

Begreppen *tillgänglighet* och *tillgänglighet för alla*, är de mest centrala begreppen i detta ämnesområde, och det finns flera sätt att beskriva dessa begrepp. I förhållande till de särskilda behov av tillgänglighet som uppstår hos personer med funktionsnedsättningar, är det vanligt att begreppet beskrivs inom fyra olika områden (Handisam, webbkälla 2):

*Fysisk tillgänglighet* som handlar om att den fysiska miljön skall vara tillgänglig och användbar för alla oavsett funktionsförmåga. Det handlar bland annat om framkomlighet i byggnader och utemiljöer; stöd för att kunna orientera sig, och att miljön är fri från allergiframkallande ämnen.

*Tillgänglig information*, vilket handlar om att alla oavsett funktionsförmåga skall kunna tillgodogöra sig informationen (alternativ till skriven text finns i form av punktskrift, lättläst, ljudfil eller liknande).

*Tillgänglig kommunikation*, vilket innebär att kommunikation möjliggörs även genom teckentolkning, teleslinga, webbaserad information som är möjlig att ta del av genom talsyntes med mera.

*Tillgänglig verksamhet* som behandlar frågor om bemötande och arbetsmiljö; där faktorer som personalpolicy, rutiner, upphandling med mera kan påverka om en verksamhet upplevs tillgänglig eller inte.

I regeringens beskrivning i proposition 2000/01:048, Tillgänglighet till offentliga lokaler och på allmänna platser; avgränsas tillgänglighetsbegreppet till att omfatta personer med rörelse- eller orienteringssvårigheter, vilket därmed blir den identifierade målgruppen för bestämmelserna om Enkelt avhjälpna hinder. Därigenom snävas också tillgänglighetsbegreppet in, bland annat genom att utesluta de tillgänglighetsbehov som exempelvis allergiker kan uppleva. Vidare fick Boverket genom riksdagens godkännande av ovan nämnda proposition i uppdrag att förtydliga de krav på tillgänglighet som vid tidpunkten redan fanns inom Plan- och Bygglagen (Riksdagen, webbkälla 3, kapitel 5).

Tillgänglighet handlar om förhållandet mellan individen och miljön och kan beskrivas som mötet mellan en individ eller grupps funktionella förmåga, personkomponenten; och utformningen och förutsättningar i den fysiska miljön, miljökomponenten. En värdering av tillgänglighet kan ske genom insamling av valid och trovärdig information i tre steg: om personkomponenten baserad på kunskap om människans funktionssätt, om miljökomponenten relaterad till normer eller standards, och en analys av förhållandet däremellan (Iwarsson & Ståhl, s 61).

Sedan 1990-talet har nätverket EuCAN (European Concept for Accessibility Network) arbetat för en harmoniserad syn och approach till begreppen tillgänglighet och design för alla på Europeisk nivå. Man betonar också vikten av att en god tillgänglig miljö också måste vara respektfull, säker, hälsosam, funktionell, begriplig och estetisk. (EuCan, 2008).

I stor utsträckning är tillgänglighetsbegreppet relaterat till personer med funktionsnedsättningar av olika slag. Att användargruppen kan vidgas tämligen omfattande utanför denna grupp, beskrivs bland annat genom uttrycket att *"tillgänglighet är en avgörande krav för omkring tio procent av befolkningen, nödvändigt för mellan trettio och fyrtio procent, men bekvämt för hundra procent"*. (BMW, s 13).

Således finns en rad olika perspektiv att anlägga vid definitionen av begreppet tillgänglighet, men utifrån min valda frågeställning används begreppet i denna undersökning utifrån den avgränsning som gjorts i Regeringspropositionen 2000/01:048 och Boverkets föreskrifter om enkelt avhjälpna hinder, det vill säga till tillgänglighetsaspekter som främst är kopplat till behov hos personer med rörelse- eller orienteringssvårigheter.

### 3.3.2 Enkelt avhjälpna hinder

Vad är ett *enkelt avhjälpna hinder*? Begreppet dök upp i Plan och Byggtredningens betänkande Miljö och Fysisk planering (SOU 1994:35); där man föreslog att krav



skulle införas i Plan och Bygglagen med innebörden att enkelt åtgärdade hinder mot tillgänglighet och användbarhet skulle vara eliminerade inom en femårsperiod i befintliga offentliga lokaler och på befintliga allmänna platser. Regeringen ansåg dock då att uttrycket enkla åtgärder skulle förtydligas och kostnadskonsekvenserna belysas, och gav därför Boverket i uppdrag att utreda detta. (Riksdagen, webbkälla 3, kapitel 1). Kravet på undanröjande av enkelt avhjälpna hinder inarbetades i Plan och bygglagens kapitel 17 § 21a. Boverket gav därefter ut tillämpningsföreskrifter, i vilka det framgick att utfärdade föreskrifter avser

*”...sådana hinder som med hänsyn till nyttan av åtgärden och förutsättningarna på platsen kan anses rimliga att avhjälpa. De ekonomiska konsekvenserna får inte bli orimligt betungande för fastighetsägaren, lokalhållaren eller näringsidkaren”. (BFS 2003:19, HIN; § 5)*

I denna definition finns således fyra otydliga komponenter, som ger utrymme för subjektiva tolkningar: nyttan, platsens förutsättningar, rimligheten samt de ekonomiska konsekvenserna för i det här fallet fastighetsägare, lokalhållare eller näringsidkare. I de råd som Boverket ger i sina föreskrifter ytterligare vägledning, genom att uttrycka att nyttan kan bedömas dels i förhållande till hur många människor som berörs av åtgärden och dels i relation till andra tillgänglighetsskapande åtgärder. Hinder som ger störst sammantagen effekt skall prioriteras. Platsens förutsättningar skall bedömas, och om dessa medför att åtgärderna kompliceras, exempelvis beroende på svåra markförhållanden, är en åtgärd inte att bedöma som ett enkelt avhjälpna hinder. De ekonomiska konsekvenserna skall bland annat värderas utifrån att mindre näringsidkares verksamhet inte får äventyras (Boverket 2005a § 5)

Utifrån den avgränsning som gjorts när det gäller målgrupperna för insatserna, personer med rörelse- eller orienteringssvårigheter, har Boverket i föreskrifterna definierat vilka åtgärdsområden som omfattas. För publika lokaler handlar det om att avlägsna fysiska hinder i form av nivåskillnader, tunga dörrar, felaktigt placerade manöverdon, bristande kontrast- och varningsmarkeringar, bristande skyltning, dålig ljudmiljö, bristande belysning, bristande utformning av balansstöd och av utformning och placering av fast inredning (Boverket 2005a § 6-11). För allmänna platser handlar det om att åtgärda mindre nivåskillnader, ojämn markbeläggning, rännalar, trottoarkanter, bristande kontrast- och varningsmarkeringar, bristande skyltning, bristande eller bländande belysning, bristande balansstöd, felaktig utformning av bilparkering för handikappfordon, samt brister i lekplatsers utformning eller utrustning (Boverket 2005a § 12-18).

Utöver att ange åtgärdsområdena finns också allmänna råd som berör vad åtgärden konkret kan bestå i, och i vissa fall hur åtgärden bör utföras. Men på många punkter saknas tydliga definitioner av var gränserna går för vad som kan betecknas som brister, exempelvis anges inte hur tunga dörrar får vara, eller vad som är att betrakta som bristande belysning, vilket lämnar till tillämparna att ha kunskap om rekommendationer från annat håll på dessa områden, för att kunna identifiera existerande enkelt avhjälpna hinder.

Definitionen av enkelt avhjälpna hinder och avgränsningen av målgruppen till personer med rörelse- eller orienteringssvårigheter leder dels till att vissa grupper utelämnats, exempelvis allergiker; samtidigt som åtgärderna begränsas starkt till vad som av tillämparen uppfattas som ett enkelt avhjälpna hinder.

Ingen av Boverkets två uppföljningar, 2005 eller 2007, berör behandlar särskilt svårigheten att klart definiera vad ett enkelt avhjälpna hinder egentligen avser.

### 3.3.3 Publika lokaler och allmän plats

Två typer av miljöer berörs av föreskrifterna om åtgärdande av enkelt avhjälpna hinder: dels publika lokaler och allmän platsmark. När det gäller lokaler har flera olika begrepp använts: regeringspropositionen som utgör underlag för riksdagens beslut och Boverkets föreskrifter heter ”Tillgänglighet till *offentliga lokaler och på allmänna platser*” (Prop 2000/01:048). I Boverkets föreskrifter används begreppen *publika lokaler* och *lokaler dit allmänheten har tillträde*. I Boverkets uppföljning 2005 redovisades en stor osäkerhet bland fastighetsägare om man har sådana lokaler eller ej (Boverket 2005b, kap 5). I nästa uppföljning, 2007, återkom denna fråga och ledde till att Boverket uttalade att förtydliganden bör göras i PBL. Man menar från Boverkets sida att begreppet är svårtolkat och skapar mycket tolknings- och tillämpningsproblem för ägare, kommuner med flera, och påpekar att det inte är rimligt att den som skall tillämpa bestämmelserna skall behöva lägga sin kraft på att tolka dessa begrepp, istället för att identifiera hinder och åtgärda dem. Lokaler som ansågs svåra att bedöma var bland annat skolor, samt andra lokaler som andra typer av lokaler exempelvis advokatbyråer, föreningslokaler med mera. (Boverket, 2007b, s 11f). För lokaler dit allmänheten bara har tillträde till vissa delar av lokalen, exempelvis skolor och vårdinrättningar har Boverket gjort bedömningar kring hur stor andel av denna typ av lokaler som generellt är öppna för allmänheten, där man i sin *konsekvensbeskrivning* uppger jämförelsevärden för skolor 15%, och vårdinrättningar 2,5%, och har även klarlagt att bostäder och arbetsplatser inte omfattas av bestämmelserna. Sådana bedömningar har sedan varit styrande för fastighetsägare. Ett exempel på detta är hur Akademiska Hus i sina riktlinjer för tillgänglighet 2004, i en särskild bilaga diskuterar gränsdragningarna för vilka lokaler som omfattas; och konstaterar att det egna ansvaret som fastighetsägare ligger i linje med anförda jämförelsevärden, och att hela ansvaret för tillgänglighet i övrigt, för anställda och studenter vilar på universiteten och högskolorna själva (webbkälla 4). En delvis annorlunda tolkning av begreppet görs av Gotlands kommun som i sin webbinformation menar att begreppet omfattar

*”affärslokaler och andra lokaler avsedda att betjäna eller användas av allmänheten. Receptioner eller motsvarande lokaler hos en statlig eller kommunal myndighet är på samma sätt att betrakta som allmän lokal. Lokaler som enbart är*

*avsedda för personal, andra renodlade arbetsplatser eller bostäder omfattas inte av lagen om enkelt avhjälpna hinder” (webbkälla 5).*

En del av definitionsproblematiken ligger i avgörandet av huruvida begreppet endast omfattar offentligt ägda lokaler eller också privatägda lokaler, samt om det endast omfattar offentliga verksamheter eller också privata verksamheter. När det gäller ägandet är dock föreskrifterna tydliga – ansvaret vilar tydligt på publik lokal eller allmän platsmark. I vilken utsträckning privatdrivna verksamheter omfattas eller ej har förtydligats under tioårsperioden, men är ännu inte helt tydliga. På Boverkets webbplats svarar man så här på frågan om hotell berörs av föreskrifterna:

*”De delar av hotell som innehåller lokaler till vilka allmänheten har tillträde ska vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Det kan till exempel vara lobby, reception, restaurang. Det innebär för befintliga hotell att dessa delar också omfattas av bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder (HIN). Kravet på tillgänglighet och användbarhet gäller även för arbetslokaler i hotell, om det inte är obefogat med hänsyn till arten av den verksamhet för vilken lokalerna är avsedda. Frågan om varje våningsplan i ett hotell ska vara tillgängligt och användbart måste bedömas i varje enskilt fall. Boverket kan inte svara generellt på den frågan”. (webbkälla 6).*

Även begreppet *Allmän plats* utgör definitionsproblem, enligt Boverket. I sina åtgärdsförslag till följd av uppföljningen 2007 påpekar man svårigheterna med att föreskrifterna endast gäller mark som har redovisats i detaljplan eller områdesbestämmelser som allmän plats, medan det finns en lång rad andra platser som av medborgare kan upplevas som en allmän plats, men som inte är betecknade som sådana i detaljplan, och därmed inte omfattas. Man föreslår därför till regeringen att överväga om reglerna kan kopplas till något annat begrepp än allmän plats. Ett ytterligare problem är att även om en lokal är att betrakta som publik lokal, och därmed omfattas av föreskrifterna, kan vägen till lokalen inrymma tillgänglighetshinder, och om denna mark inte är allmän platsmark så ställs det i nuvarande lagstiftning inga krav på åtgärder på denna mark. Boverket föreslår därför till regeringen att överväga att ställa krav på miljön i anslutning till lokaler dit allmänheten har tillträde. (Boverket, 2007b, 24).

## 4 Tillgänglighet för alla – från global till lokal nivå

### 4.1 Internationella regler och visioner om tillgänglighet

1993 antog FN:s generalförsamling standardregler för att säkerställa att personer med funktionshinder som medborgare har samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare i samhället. Dessa består av tjugotvå regler som tydligt uttrycker rättigheter, möjligheter och ansvar på olika områden. Regel 5 berör tillgänglighet och uttrycker att *"Staterna bör inse tillgänglighetens betydelse på alla områden i utvecklingen mot full delaktighet. Oavsett vilka och hur stora funktionshinder människor har, skall staten införa handlingsprogram som gör den fysiska miljön tillgänglig för dem och se till att de får tillgång till information och möjlighet till kommunikation"*. Sverige som nation har inte bara ställt sig bakom dessa standardregler, utan var också den part som initierade arbetet inom FN för att få till stånd dessa internationella regler (Prop 1999/2000:79, 21). Därefter har FN också beslutat om konventionen om rättigheter för personer med funktionshinder, vilken undertecknades av Sverige i mars 2007, och trädde i kraft i januari 2009 (webbkälla 7). Artikel 9 i konventionen handlar om tillgänglighet, och uttrycker att personer med funktionsnedsättningar skall ha samma tillgång som andra till *"...den fysiska miljön, till transporter, till information och kommunikation, innefattande informations- och kommunikationsteknik (IT) och -system samt till andra anläggningar och tjänster som är tillgängliga för eller erbjuds allmänheten både i städerna och på landsbygden"*. Vidare uttrycks att åtgärder skall innefatta identifiering och undanröjande av hinder mot tillgänglighet i byggnader, vägar, transportmedel och andra inom- och utomhusanläggningar, däribland skolor, bostäder, vårdinrättningar och arbetsplatser, samt information, kommunikation och annan service däribland elektronisk service och service i nödsituationer (webbkälla 7, 11). Denna konvention är således mer långtgående när det gäller tillgänglighet både när det gäller omfattning i sak och i typer av miljöer.

Frågan om tillgänglighet för alla har också funnits på den Europeiska agendan under lång tid, och knyter an både an till principen om de fyra friheterna -fri rörlighet för människor, EU:s sysselsättningsstrategi och den sociala dimensionen. I ett meddelande till medlemsstaterna slår kommissionen fast att

funktionshindrades möjligheter att fullt ut delta i samhällslivet i större grad begränsas av hinder i den yttre miljön än av funktionsnedsättningen i sig. Nyckelåtgärderna är därför att undanröja dessa hinder genom lagstiftning, anpassade bostäder och universell design. Med utgångspunkt från de kompetensområden som åligger EU, hade man redan vid denna tid vidtagit en lång rad åtgärder bland annat antagit direktiv om likabehandling i arbetslivet, liksom fastställande av artikel om icke-diskriminering i Amsterdampfördraget. Med utgångspunkt från att underlätta funktionshindrades möjligheter till sysselsättning betonades vikten av insatser för förbättrad tillgänglighet bland annat inom områdena transporter, byggnader och inom ny teknik; men man framhöll även vikten av samordning mellan olika politikområden. En europeisk handlingsplan för lika möjligheter för personer med funktionshinder kom under 2003, vilket blev starten för en rullande flerårig handlingsplan inom EU. I denna påtalades också vikten av god tillgänglighet till byggnader och allmänna platser, och av att tillämpa så kallade Design for all-principer i den byggda miljön. Man slog fast som ett av EU:s övergripande mål att bidra till att utforma ett samhälle för alla, och att en avgörande roll i detta är kampen mot diskriminering och främjandet av funktionshindrades deltagande i ekonomin och samhället. I handlingsplanen prioriterades fyra områden: sysselsättning, livslångt lärande, ny teknik och offentliga byggnaders tillgänglighet (Europeiska Gemenskapernas Kommission 2000, 3f, 11f). År 2003 proklamerades också som det Europeiska Handikappåret. I den uppdatering av den Europeiska handlingsplanen som kom 2007, omnämns den växande ekonomiska dimensionen av att personer med funktionsnedsättningar inte kan delta fullt ut i samhällslivet; vilket medför att Europa, som genomgår en stark demografisk förändring, går miste om värdefull arbetskraft. Tillgänglighet anses därför vara av största vikt för utvecklingen, och sätts som högsta prioritet för insatserna 2008-2009. Man visar också på viktiga strategiska metoder:

*“Achieving accessibility requires the avoidance and removal of barriers that prevent disabled people from exercising their capabilities and participating fully and on equal terms. It requires combining the inclusive Design for All approach with specific assistive solutions across policy areas and instruments so as to address systemic forms of discrimination”.*

(Commission of the European Communities 2007 3f, 7ff).

Under den gångna tioårsperioden har därutöver en rad bindande EU-direktiv antagits, som berör tillgänglighetsfrågor bland annat på transport- och tjänsteområdet (Statskontoret 2009, 24f). En av de viktigare direktiven rör offentlig upphandling och möjligheten att ställa ökade krav på teknisk utformning för tillgänglighet och användbarhet.

## 4.2 Nationella beslut om insatser för ökad tillgänglighet

Med utgångspunkt från FN:s standardregler antogs år den nationella handlingsplanen för handikappolitiken, ”Från Patient till medborgare” (Prop 1999/2000:079). I handlingsplanen slås ett antal centrala mål fast för handikappolitiken, bland annat att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet. De tre hörnstenar som det handikappolitiska arbetet skall vila på är att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder; att förebygga och bekämpa diskriminering mot personer med funktionshinder och att ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och bestämmande. De huvudområden som skall prioriteras enligt handlingsplanen är att handikapperspektivet skall genomsyra alla samhällssektorer, att skapa ett tillgängligt samhälle och att förbättra bemötandet. Förbättrad tillgänglighet ses som en viktig demokratifråga, och regeringen poängterar att kostnader för tillgänglighet uppstår först när man inte beaktat behoven från början, och slår fast ansvars- och finansieringsprincipen som innebär att anpassningsåtgärder skall bäras inom varje sektor inom ramen för existerande budget. (Prop. 1999/2000:79, 30). De förändringar som var nödvändiga i Plan och Bygglagen för att uppfylla handlingsplanens mål, antogs av riksdagen 2001. Förändringarna innebar att bland annat tydliga krav på tillgänglighet skulle komma att ställas i samband med iordningsställande och ändring av allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader, samt att krav infördes på att enkelt åtgärdade hinder mot tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga skulle undanröjas i lokaler och på allmänna platser i den utsträckning som skulle komma att följa av föreskrifter. (Prop. 2000/01:48). Redan i Plan- och Byggutredningens betänkande i mitten av 1990-talet (SOU: 1994:35) behandlades frågan om att krav skulle införas i Plan- och Bygglagen för att undanröja hinder för tillgänglighet i offentliga lokaler och på allmänna platser. Den nödvändiga tidsperiod som behövdes bedömde utredningen till fem år (Prop. 2000/01:48, kap.5) I samband med behandlingen av utredningens förslag gav regeringen Boverket i uppdrag att närmare utreda kostnadskonsekvenserna av ett sådant förslag. I den nationella handlingsplanen sattes därefter tidsramen till tio år, då man bedömde att åtgärderna skulle kunna vara åtgärdade senast vid utgången av år 2010 (Prop. 1999/2000: 79, 39). Denna tidsram slås även fast i vid behandlingen av förändringar inom PBL:

*”Det är emellertid regeringens uppfattning att aktörerna bör få en rimlig tid på sig för att vidta erforderliga åtgärder och att åtgärderna bör ha genomförts senast vid utgången av år 2010”. (Prop. 2000/01:48)*

Den ansvariga myndigheten, Boverket, utfärdade de föreskrifter och allmänna råd som följde av förändringarna i Plan- och Bygglagen; BFS 2003:19 HIN och BFS 2004:15 ALM (Webbkälla 8). Som komplement till föreskrifterna har därefter utarbetats särskild riktad information till fastighetsägare och en idébok med exempel på lösningar hur tillgänglighet i praktiken kan skapas i byggnader och på allmänna platser.

### 4.3 Politisk enighet

Frågan om ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar tycks vara ett i grunden okontroversiellt ämne som inte har förorsakat någon påtaglig politisk oenighet. Vid riksdagsbehandlingen av förändringarna inom PBL lades endast en motion fram, från Kristdemokraterna. I denna motion framlades motförslag främst rörande tillämpningen, såsom att handikapporganisationerna skulle få ökat inflytande i bygglovsärenden, att reglerna även skulle gälla rökfria miljöer för att underlätta tillgänglighet för personer med astma och allergi, samt att staten skulle ta ett större finansiellt ansvar för åtgärderna och ersätta kommunerna för kostnaderna. (webbkälla 9). Även i riksdagsbehandlingen av den nationella handlingsplanen fanns motioner, som främst berörde andra åtgärder inom handikappolitiken, eller tillämpningen och avgränsningarna när det gäller kravet på ökad tillgänglighet. Bland annat fanns en motion där ansvars- och finansieringsprincipen ifrågasattes (webbkälla 10). Inte i något fall ifrågasattes själva innehållet i tillgänglighetsfrågan, att samhället måste göras mer tillgängligt för personer med funktionsnedsättningar. Generellt kan därför sägas att det råder politisk enighet i frågan, även om prioriteringsnivån är olika hos olika partier. Av nuvarande riksdagspartier, är det endast Moderaterna som inte synliggör frågan om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar eller uppfyllelse av målet om enkelt avhjälpna hinder, på sina officiella webbplatser (webbkällor 11).

### 4.4 Den lokala nivån

En betydande andel av ansvaret för implementeringen av målet ligger på lokal nivå. Primärkommunerna stora fastighetsägare, och enligt Boverkets tidiga bedömning låg närmare hälften av den uppskattade investeringskostnaden på primärkommunerna (Boverket 2003, 12). Några förutsättningar för kommunernas

möjligheter till måluppfyllelse som bland annat lyfts fram av Boverket är vikten av att man i kommunerna skaffar sig ett långsiktigt arbetssätt och att frågorna inte hanteras som tillfälliga projekt; att man ser insatserna som investeringar som sänker kostnaderna på sikt genom minskat behov av andra samhällsinsatser; och att lagens möjligheter till överklagande och sanktioner tas i bruk. (Boverket 2003, 8).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har under tioårsperioden engagerat sig för att stödja den lokala och regionala nivån i arbetet, bland annat har man under den gångna vintern i samarbete med Boverket och Handisam genomfört en seminarierie riktad till kommunerna som stöd i deras arbete för ökad tillgänglighet. SKL var också med och formade den strategi som regeringen antog 2008 för att påskynda arbetet (webbkälla 12).



# 5 Implementering, uppföljning och återstyrning

## 5.1 Strategiska vägval för implementeringen

För att implementeringen av de fastställda målen och förändringarna i PBL skulle kunna lyckas, fanns en rad frågor där beslutsfattarna hade möjlighet att välja mellan alternativa vägar. Ett sådant vägval var ansvars- och finansieringsprincipen. Genom att hävda att tillgänglighet alltid skall vara ett självklart val i den ordinarie verksamheten, och att det finns både en kostnads- och intäktssida; menade man att finansieringen också skall ske inom befintliga budgetramar inom varje sektor (Prop 1999/2000: 79, s 30).

Finansieringsfrågan har utretts av Boverket, som i samband med ändringen av PBL 2001 bedömde investeringskostnaderna till totalt fem miljarder kronor (Prop 200/2001:48, kap 7). I en senare konsekvensutredning hamnade beräkningarna på mellan 3,4 och 6,2 miljarder kronor (Boverket 2003, 3). Man angav samtidigt att förändringar utifrån ”*passa-på-metoden*” kunde sänka kostnaderna med mellan tjugo och femtio procent (Boverket 2003, 11). Genom att lägga ansvaret direkt på fastighetsägare och verksamheter, innebar det samtidigt en öppning för att ta ut kostnaden i konsumentledet, då fastighetsägarnas investeringar för tillgänglighet i nästa led kunde komma att belasta hyresgästen, dess kunder och skattebetalarna.

Ett annat viktigt vägval har varit avgränsningen när det gäller åtgärder och miljöer. De regeländringar som genomfördes omfattade krav på åtgärder i befintlig miljö, det vill säga retroaktiva åtgärder och inte enbart att stärka kraven inom nybyggnationen. Avgränsningen av åtgärder ledde bland annat till begreppen *enkelt avhjälpta hinder* och *publika lokaler*; begrepp som ger utrymme för olika tolkningar. Under remissbehandlingen inför förändringen av PBL 2001, visade det sig att många remissinstanser, främst kommuner motsatte sig förslaget just med hänsyn till oklarheterna beträffande finansieringen och svårigheterna att precisera begreppet *enkelt åtgärdade hinder*. Ett annat påpekande av remissinstanser var att tiden var alltför kort, vilket skall ses mot bakgrunden att man faktiskt fördubblat tidsperioden från PBL utredningens fem år till de tio år som anges i den Nationella handlingsplanen (Prop 2000/01:48, kap. 6). Ett annat vägval för beslutsfattarna handlade om sanktionsmöjligheterna. Regeringen bedömde det dock inte nödvändigt att införa ytterligare sanktionsmöjligheter

utöver de som redan fanns i PBL, där ansvaret åligger Byggnadsnämnderna att ingripa exempelvis genom att utdöma vite vid överträdelser av PBL och andra föreskrifter (Prop 2000/2001:48, kap 6).

## 5.2 Genomförda uppföljningar

### 5.2.1 Boverkets uppföljningar

Boverket har på uppdrag av regeringen vid två tillfällen gjort uppföljningar av hur föreskrifterna om enkelt avhjälpna hinder har implementerats, dels 2005, och därefter 2007. I samband med båda uppföljningarna lämnade Boverket samtidigt förslag till regeringen på åtgärder för att snabba på processen och förbättra möjligheterna att nå de fastställda målen. Uppföljningarna har baserats på enkäter till fastighetsägare och fastighetsförvaltare, samt intervjuer med kommunrepresentanter (Boverket, 2005, 5f); samt enkät till fastighetsägare, enkäter och intervjuer av fastighetsföretag och kommuner, samt information och erfarenheter från Boverkets uppsiktsverksamhet och aktiviteter (Boverket 2007, 6). Bland de frågor som ställts i enkäten till fastighetsägarna har undersökt i vilken utsträckning ansvariga fastighetsägare känner till de gällande föreskrifterna om *Enkelt Avhjälpna Hinder*; vilken kännedom man har om enkelt avhjälpna hinder man har i de egna fastigheterna; hur stor andel av lokaler och platser man hittills åtgärdat; om man har utsett ansvariga handläggare för genomförandet av åtgärder; genomfört inventeringar av befintliga hinder; upprättat någon åtgärdsplan, budget eller ekonomisk plan för nödvändiga åtgärder samt hur man bedömer möjligheten att ha åtgärdat alla åtgärder senast 2010. En sammanställning av resultaten från de två undersökningarna visar att utvecklingen går långsamt, och i vissa avseenden åt fel håll. Bland kommunala, landstingskommunala och statliga aktörer var det 2007 fortfarande nästan en femtedel som inte kände till föreskrifterna om enkelt avhjälpna hinder (Markör AB 2007, 10f). Elva procent av denna målgrupp visste inte heller om det förekom sådana hinder i de egna lokalerna (Markör AB, 2007, 21f).

Redan 1995 lyfte den då sittande regeringen fram behovet av tillgänglighetsprogram i kommunerna. Detta skedde i proposition 1994/95:230, Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m m. Där lyfter man fram att kommunala tillgänglighetsprogram bör vara en del av översiktsplanen. Detta krav i kombination med att alla detaljplaner skulle baseras på program samt ett aktivt arbete från handikapporganisationernas sida, ansåg regeringen då vara tillräckliga åtgärder för att påskynda åtgärderna för tillgänglighet i den byggda miljön (Prop. 1994/95:230, s 91ff). Boverket gavs i uppdrag att belysa

konsekvenserna av denna proposition vilket redovisades i rapporten ”Tillgänglighet i den offentliga miljön”. Även här framförs en rekommendation till kommunerna att upprätta åtgärdsplaner för ökad tillgänglighet, och man delar regeringens bedömning att dessa med fördel kan kopplas till den kommunala översiktsplanen. (Prop 1999/200:79, s 41). I regeringens proposition om förändringar i Plan- och bygglagen 2001, konstateras vidare att det har visat sig att i de kommuner där tillgänglighetsprogram finns, går också förbättringsarbetet väsentligen fortare än i dem där program saknas. (Prop 2000/01:48, kap. 5). År 2007 saknades fortfarande många kommuner konkreta åtgärdsprogram. I Boverkets uppföljning 2007 svarade 49 procent av de svarande inom denna grupp att sådana åtgärdsplaner inte hade upprättats (Markör AB 2007, 35ff). Enligt samma undersökning hade endast en tredjedel utsett någon särskilt ansvarig inom verksamheten; endast 17 procent påbörjat inventering av åtgärdsbehovet, och endast drygt hälften upprättat en budget för åtgärderna (Markör AB 2007, 29ff, 32ff, 38ff). Bland gruppen kommuner, landsting och statliga aktörer svarade också hela 37 procent att man inte trodde att åtgärderna skulle hinna genomföras senast 2010 (Markör AB 2007, 41ff). Värt att notera i undersökningen är också att bland de allmännyttiga fastighetsägarna var det 63 procent som fortfarande inte hade upprättat någon åtgärdsplan 2007 (Markör AB 2007, 35ff).

Med utgångspunkt från uppföljningarna har Boverket redovisat förslag till åtgärder och författningsändringar, dels i yttrande till regeringen (Boverket 2005b) samt i rapporten ”Tydligare bestämmelser om enkelt avhjälpna hinder” (Boverket oktober 2007b). Man noterar i sin uppföljning att svårigheter finns när det gäller tolkning av begrepp som ”Lokaler dit allmänheten har tillträde”; vem som är offentligrättsligt ansvarig för att åtgärder vidtas och att kommunernas tillsynsroll är oklar. Bland annat föreslås förtydliganden när det gäller begrepp och bedömningsfaktorer. (Boverket, 2007b, s5ff).

### 5.2.2 Handisams uppföljning av de statliga myndigheternas implementering

Under 2007 genomförde också Handisam en enkätundersökning riktad till statliga myndigheter. Handisams undersökning redovisas i form av öppna jämförelser där de olika myndigheterna rangordnas utifrån en poängbedömning av hur långt deras tillgänglighetsarbete har kommit (webbkälla 13, Handisam). Handisams öppna jämförelser är fokuserat på myndigheternas tillgänglighetsarbete i stort, och är utformat i form av en checklista. Handisam har även tagit fram indikatorer för utvecklingsarbetet av tillgängligheten inom olika samhällssektorer. Man har sammanställt befintlig statistik inom olika områden, och menar att trots att indikatorerna inte ger en heltäckande bild, så ger de ändå en uppfattning om hur tillgängligheten förändras över tid (webbkälla 14, Handisam). Indikatorer presenteras för en lång rad områden, såsom exempelvis arbetsmarknad, kultur och media, delaktighet med flera områden. Några

indikatorer rörande den fysiska miljön, exempelvis för tillgänglighet och framkomlighet på allmän plats eller i offentliga byggnader, finns dock inte.

### 5.2.3 Regeringens uppföljningar

Regeringen gjorde en första uppföljning 2002, därefter 2005. Efter att den nya regeringen tillträtt efter valet 2006 gjordes ytterligare en uppföljning, varefter en samordningsgrupp av statssekreterare från olika departement tillsattes 2008 i syfte att snabba på utvecklingen främst inom tre områden: enkelt avhjälpna hinder, tillgänglig kollektivtrafik och tillgänglig statsförvaltning. En strategi fastlades för att uppnå målet senast 2010 (webbkälla 15).

En ny uppföljning har gjorts som presenterats i den nuvarande regeringens skrivelse Skr 2009/10:166. Här pekas på många positiva punkter, så som att det under genomförandet har etablerats en grund för handikappolitiken och att funktionshinderperspektiv idag tydligare finns med i planering och genomförande inom flertalet sektorer; men att mycket återstår inom flera sektorer. Bland de inriktningsmål man anger för den kommande femårsperioden är ökad fysisk tillgänglighet fortfarande en prioriterad fråga. Den framtida strategin sägs bygga på att handikappolitiken är tvärsektoriell, att genomförandet är en del av arbetet med mänskliga rättigheter, att ansvars- och finansieringsprincipen gäller och att statliga myndigheter har ett särskilt ansvar i genomförandet av handikappolitiken (Regeringskansliet 2010). Ett viktigt underlag för regeringens uppföljning 2010 är den utvärdering, som gjordes av Statskontoret (Statskontoret 2009). De menar i sina slutsatser bland annat att det särskilda sektorsansvaret inom handikappolitiken är svårt att förena med den mål- och resultatstyrningsmodell som tillämpas i svensk statsförvaltning, och föreslår att denna modell avskaffas, till förmån för tydligare strategisk styrning från regeringen (Statskontoret 2009, 81ff).

## 5.3 När kommer målet att nås och vilka insatser krävs?

Att det uppnådda målet inte kommer att nås under 2010 råder ingen tveksamhet om. Även om man i Boverkets uppföljningar fått fram att många fastighetsägare tror sig uppnå målen, blir trovärdigheten för sådana uttalanden låg, då man samtidigt redovisar att okunskapen är stor om huruvida man har några hinder att åtgärda eller inte (Boverket 2007a, 14ff).

Olika aktörer anger olika orsaker till varför målen inte uppnåtts, och har olika recept på hur målen skall uppnås. Statskontorets uppföljning är fokuserad på brister i styrsystemet (Statskontoret 2009) medan Boverket dels fokuserar på behovet av förtydliganden i begrepp och ansvarsfrågor (Boverket 2007b, 11 ff) och lyfter också behovet av insatser i kommunerna och för kompetenshöjning (Boverket 2007a, 7f). Regeringen håller fast vid ansvars- och finansieringsprincipen, och fokuserar sin strategi på de tre områdena enkelt avhjälpna hinder, tillgänglig kollektivtrafik och tillgänglig statsförvaltning.

Mina intervjuer ger en delvis annan, i vilket fall kompletterande bild. Handisams generaldirektör Carl Älfvåg lyfter i sitt svar fram tre huvudsakliga skäl till varför målet inte har nåtts: otydliga föreskrifter, dålig tillsyn från kommunerna och avsaknad av tydliga sanktioner. Bedömningen är att förtydliganden och informationsinsatser skall till för att målet skall nås inom fem år, och Älfvåg betonar också vikten av att de satsningar som nu görs från regeringen och SKL fortsätter.

Rasmus Isaksson, förbundsstyrelseledamot i DHR, tar upp kompetensproblem och otydliga rekommendationer bidrar till att målet blir svårt att nå. *”Man vill ha snabb hjälp, veta hur saker och ting ska vara och komma igång med arbetet – för att sen inte behöva ändra i byggplanerna veckan därpå för att någon varit där och gett nya besked”*, menar Rasmus. Han menar också att utvecklingen vissa avseenden står stilla och i vissa avseenden går bakåt. När det gäller privata verksamheter inom exempelvis restaurangbranschen i Malmö, står utvecklingen stilla, menar Rasmus, samtidigt som vissa statliga verksamheter, som borde vara förebilder, blir omåtkta av privata initiativ. Människor känner inte heller tillräckligt ansvar för att anmäla felaktigheter.

## 6 Resultat och diskussion

### 6.1 Att kunna, vilja och förstå

Om fokus sätts på den implementerande aktörens grad av att kunna, vilja och förstå som förklarande faktorer till utfallet av implementeringen; finns det i den insamlade informationen en mängd faktorer som kan ha påverkat det aktuella resultatet.

Handlar det om att den styrde *inte förstått* vad som önskas? I hög utsträckning kan så vara fallet. Vid upprepade tillfällen har svårigheter i begreppsdefinitioner lyfts fram i de olika utvärderingarna och uppföljningarna (Boverket 200b m fl). I Boverkets uppföljning 2007 är det också tydligt att en stor del av de tillfrågade inte kände till Boverkets föreskrifter, fem år efter att de tagits i bruk, och sju år efter att den nationella handlingsplanen passerat Riksdagen (Markör AB 2007, 10f). Trots omfattande informationsinsatser var det fortfarande en femtedel av de svarande från kommun- landstings- och den statliga sektorn som 2007 inte känner till reglerna. Det är också en förklaring i sig till varför man inte gått vidare med att anta åtgärdsplaner, göra budget och så vidare.

Handlar det om att inte *kunna* implementera beslutet? Även här finns underlag för att göra bedömningen att så kan vara fallet. Sett från kommunsektorns perspektiv är det en avsevärd summa pengar som totalt beräknades behövas för de nödvändiga investeringarna, 2,4 miljarder kronor (Boverket 2003, 3f). Den omfattande kunskapsbristen bland aktörerna har också påvisats i flera källor (Boverket 2007b 19f, m fl). Bristen på lokala styrdokument i form av åtgärdsplaner och anvisad budget är konkreta orsaker som kan ha styrt aktörernas bristande kapabilitet att omsätta beslutet i handling.

Aktörens *vilja* att implementera beslutet är den faktor som är svårast för de styrande att åtgärda. Här finns dock inga klara indikationer på att bristande vilja skulle vara en avgörande orsak till utfallet. Mängden av inblandande aktörer i denna fråga ställer höga krav på att påvisa att bristande vilja skulle vara en generellt förekommande orsak, såväl hos privata som offentliga aktörer. Det är här tvärtom så, att den politiska enighet som tycks råda i frågan, istället motsäger att brist på vilja skulle vara en förklarande orsak. Samma beslut och samma signaler har sänts ut från regering och riksdag, trots att den politiska majoriteten under perioden har förändrats.

## 6.2 Styrningsformerna

Med utgångspunkt från Lundquists modell (Figur 1) står förvaltningsstyrningen och inomorganisatoriska styrningen i fokus. Statskontorets slutsatser kring bristerna i styrsystemet påvisar problem i styrningen mellan politik och förvaltning, men också inom organisationsstyrningen. Sektorsansvaret kritiserar, dels för att det är en form som går utanför den traditionella modellen, men också för att den lämnar alltför mycket utrymme till varje myndighet att göra sina egna tolkningar av direktiven.

Man har valt en generell styrning, men med en låg precisionsgrad. Den generella styrningen i form av föreskrifter begränsar förvaltningens handlingsfrihet när det gäller vilka specifika åtgärder man vill vidta för att nå målet, och den låga precisionsgraden ger i detta fall för otydliga direktiv till den målgrupp som skall implementera beslutet. Ett av de övergripande problemen under processen är just otydligheten, och Statskontoret efterlyser tydligare styrning från regeringens sida, samtidigt som Boverket föreslår en uppstramning och förtydliganden i flera avseenden. Målstyrningen som i andra avseenden ger möjligheter genom att förvaltningen får större användning av sina professionella kunskaper, tycks i detta fall, där kunskapsbristen är stor, få den motsatta effekten och leda till problem istället för möjligheter.

De valda styrningsteknikerna är främst i form av reglering och information. Reglering som styrmedel är tvingande, men brukar vanligen åtföljas av någon typ av sanktion. I denna fråga handlar det om kommunernas tillsynsroll, som enligt flera källor har varit bristfälligt. Härtill kan också lyftas svårigheten med kommunernas dubbla roller, vilket inte lyfts fram i särskilt stor utsträckning som en viktig orsak till utfallet. Samtidigt som kommunerna utgör huvudmålgrupp för det fastslagna målet; är man samtidigt den instans som skall övervaka att alla följer de uppsatta föreskrifterna. Således är man i denna fråga den viktigaste kontrollanten av att åtgärderna genomförs. I den mån tillsyn utövas tycks den vara helt fokuserad på hur föreskrifterna följs bland privata fastighetsägare, och mindre på hur kommunen själva agerar. Hittills har inte staten använt ekonomiska styrmedel som teknik, och inga sådana signaler har heller kommit från regeringen, trots att Boverket föreslagit detta i sin uppföljning (Boverket 2007b, 24). Ekonomiska insatser för ökad tillgänglighet ligger inom sektorsansvaret, som regeringen vill behålla. Sannolikt kan inga ekonomiska stimulanser till kommuner eller privata fastighetsägare ske, så länge man vidhåller detta styrsystem, eftersom man då också skulle frångå principen om att tillgänglighet inte är ett tillval, utan något som måste ske inom ramen för den ordinarie verksamheten och budgeten. Samtidigt står denna princip i strid mot den del av föreskrifterna som säger att insatser inte får bli alltför ekonomiskt betungande för fastighetsägaren (Boverket 2005a § 5). Bristen på tydliga sanktioner är ytterligare en viktig faktor som framkommit i intervjuerna, men som inte redovisats tydligt i offentliga

uppföljningar, och som inte är föremål för förändringsförslag, men är troligen en nödvändig förutsättning för att regleringen som styrmedel skall fungera.

### 6.3 Andra förklaringsfaktorer

Förändrade och delvis nya styrformer på lokal nivå i likhet med den förändringstrend vi ser mot ökad privatisering av kommunal verksamhet och växande marknadsinslag kan delvis försvåra utvecklingen mot ökad tillgänglighet för alla. Dels ökar den grupp av aktörer som måste ha nödvändig kunskap för att tillse att målen uppnås, samtidigt som kontrollmöjligheterna för samhället riskerar att minska. Förväntan att marknaden och efterfrågan skall styra ersätter tidigare värdemässiga hållning, där samhällsresurser i första hand används utifrån behov. Ett nytt instrument för att klara tillgänglighetsfrågan vid privatisering är det EU direktiv som implementerats i svensk lag som möjliggör att offentliga aktörer ställer krav på teknisk utformning rörande tillgänglighet och användbarhet vid upphandling.

Det faktum att det råder politisk enighet i frågan om ökad tillgänglighet för alla, tycks inte ha bidragit till att insatsen lättare implementeras, såsom är innebörden av en av hypoteserna i processanalysens förklaringsfaktorer (Vedung, 1998, 171). Inte heller är det fråga om några för samhället revolutionära omvälvningar, även om det kan upplevas så för den enskilde som får nytta av bättre tillgänglighet. Det finns inte anledning att hävda att åtgärden har utformats i annat syfte än att uppnå sakinriktade resultat. Symbolpolitik kan man bara möjligen hävda utifrån det faktum att det sannolikt är politiskt svårt att motarbeta funktionshindrades rättigheter i samhället. Alla ställer upp på målet, men gör sedan olika prioriteringar för att bidra till att det förverkligas.

De förklaringsfaktorer utifrån processanalysen som istället kan appliceras på denna fråga är istället de som rör insats, teknisk komplexitet, andra myndigheter och marknaden. Föreskrifterna innehåller otydligheter både när det gäller begreppsdefinitioner, avsedd målgrupp, vilka miljöer som avses, tidtabell och ansvar, vilket framhålls i Boverkets egen utvärdering 2007.

Vidare finns inom avsedd åtgärd fyra ytterligare otydliga komponenter som var och en ger utrymme för olika tolkningar: nyttan, platsens förutsättningar, rimlighet och de ekonomiska konsekvenserna för fastighetsägaren (Boverket 2005a § 5). Detta lyfts inte fram som problem i samma utsträckning i befintliga uppföljningar, på samma sätt som problem med definitioner och ansvar; men bör analyseras vidare. Själva möjligheten till subjektiva tolkningar ger problem, då varje enskild individ bland de aktörer som ansvarar för implementeringen kan göra sina egna tolkningar. Det betyder i förlängningen också svårigheter för dem åtgärden är avsedd för- personer med funktionshinder kan inte lita på att de



avsedda åtgärderna kommer att genomföras i samma utsträckning i olika kommuner.

Den tekniska komplexiteten i frågan ger också problem i implementeringsfasen. I detta fall handlar det om en sektorsövergripande fråga som rör alla samhällsområden, och där varje del i kedjan måste fungera för att personer med funktionsnedsättningar skall ha en möjlighet att leva det självständiga liv som handikappolitiken åsyftar.

Olika myndigheter tolkar åtgärden olika. Trots föreskrifter, klara direktiv för ökad tillgänglighet på område efter område från EU, och undertecknade FN-konventioner. Dessa verkar sannolikt pådrivande i positiv riktning, då exempelvis EU-direktiven påverkar svensk lagstiftning.

Ytterst är den marknadens förväntade tryck som påverkar implementeringen och därmed utfallet, hävdar Vedung i hypotesen om marknadens betydelse för utfallet. (Vedung, 1998, s 190). Detta kan tolkas på flera olika sätt i det aktuella fallet. Dels utgör de personer som har nytta av åtgärden, det vill säga personer med funktionshinder, en marknad som bör trycka på för förändring. Trots starka intresseorganisationer har dock inte utfallet påverkats i påtaglig grad av detta. En tänkbar orsak kan vara att samma organisationer är beroende av staten och kommunerna som främsta finansier, vilket möjligen påverkar i vilken utsträckning man vågar driva sina krav. En annan möjlig förklaring kan vara att som påpekats i en av intervjuerna att människor inte känner tillräckligt stort ansvar för att anmäla brister. En annan syn på marknaden som tänkbar orsak lär arbeta för saken i takt med tidens gång. Den allt växande andelen äldre i befolkningen kommer dels att utöka den grupp som efterfrågar god tillgänglighet som en fråga om service och möjlighet till självständigt liv, kanske också på ett annat och friare sätt än bland dem som levt med funktionshinder under lång tid. Man går från att ha tillhört en stark och aktiv grupp i befolkningen, de så kallade 40-talisterna, till att med stigande ålder drabbas av funktionsnedsättningar och bli mer beroende av god tillgänglighet. Denna grupp är generellt köpstark, och därför blir den efterhand allt viktigare för handeln och näringslivet i övrigt. Samtidigt måste tillgängligheten förbättras för att samhället skall klara kostnaderna för välfärden, en ökad möjlighet till självständigt liv minskar behovet av samhällsinsatser i form av assistens, färdtjänst med mera. Denna utveckling kommer därför sannolikt att öka trycket även på kommunerna att genomföra tillgänglighetsförbättringar, och de kostnader som då läggs ned får en tydligare profil av nödvändig investering, än vad som tycks vara fallet idag, där alltför många tycks se tillgänglighetsåtgärder som ökade kostnader som ännu går att välja bort.

Komplexiteten i frågan ställer andra krav på styrningen, som delvis står i strid med andra förändringstendenser, exempelvis ökad målstyrning; och en tydligare ansvars- och tillsynsroll. Sammantaget träder bilden fram av en tekniskt komplicerad fråga som för en lyckad implementering både kräver förändringar av styrsystem, styrningstekniker, och där stora insatser för information, utbildning och kompetenshöjning är nödvändiga.

## 7 Referenser

- Arbetsmarknadsstyrelsen/SCB, 2007: "Funktionshindrades situation på arbetsmarknaden, 4:e kvartalet 2006" pdf.  
[http://www.scb.se/statistik/publikationer/AM0503\\_2006A01\\_BR\\_AM78ST0702.pdf](http://www.scb.se/statistik/publikationer/AM0503_2006A01_BR_AM78ST0702.pdf)
- Bmwi /Bundesministerium für Wirtschaft und Technology, 2004. "Ökonomische impulse eines barriere-freien Tourismus für alle", pdf. [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de)  
(08.05.2010)
- Boverket, 2003: "Konsekvensbeskrivning av nya tillämpningsregler gällande tillgänglighet till befintliga publika lokaler och befintliga allmänna platser". Pdf. [www.boverket.se](http://www.boverket.se)
- Boverket, 2005a: "Uppföljning av Boverkets föreskrifter om enkelt avhjälpna hinder", BFS 2003:19, HIN 1. Pdf.  
[http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2005/uppfoljning\\_av\\_boverkets\\_fo\\_reskrifter\\_om\\_enkelt\\_avhjalpta\\_hinder.pdf](http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2005/uppfoljning_av_boverkets_fo_reskrifter_om_enkelt_avhjalpta_hinder.pdf)
- Boverket 2005b. Yttrande till regeringen , Dnr 1122-4243/2005: "Boverkets förslag till åtgärder för att påskynda arbetet med att undanröja enkelt avhjälpna hinder". <http://www.boverket.se/Bygga--forvalta/Enkelt-avhjalpta-hinder/Lankar-om-enkelt-avhjalpta-hinder/> , besökt 12.05.2010.
- Boverket, 2006. *Enklare utan hinder*, idébok, bildspel och talarmanus. Pdf.  
<http://www.boverket.se/Om-Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2006/Enklare-utan-hinderbr---bildspel-och-talarmanus/> Besökt 07.05.2010.
- Boverket, 2007a. "Uppföljning av Boverkets föreskrifter om enkelt avhjälpna hinder, BFS 2003:19, HIN 1".Pdf  
[http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2007/Uppfoljning\\_av\\_boverkets\\_fo\\_reksrifter\\_BFS\\_2003\\_19\\_HIN\\_1.pdf](http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2007/Uppfoljning_av_boverkets_fo_reksrifter_BFS_2003_19_HIN_1.pdf) Besökt 18.04.2010.
- Boverket, 2007b. "Tydligare bestämmelser om enkelt avhjälpna hinder, redovisning av uppdrag att lämna förslag till författningsändringar". Pdf.
- Commission of the European Communities, COM(2007) 738 final. "Situation of disabled people in the European Union: the European Action Plan 2008-2009" Pdf.
- European Concept for Accessibility Network, 2008. "ECA for administrations". Pdf. [www.eca.lu](http://www.eca.lu)
- Europeiska Gemenskapernas kommission, 2000: KOM(2000) 284 slutlig, 12.05.2000: "För ett Europa fritt från hinder för personer med funktionsnedsättning". Pdf.  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0284:FIN:SV:PDF> (12.04.2010)
- Europeiska Gemenskapernas Kommission, 2003 KOM(2003) 650 slutlig. Meddelande från kommissionen, till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska

- Ekonomiska och Sociala kommittén och regionkommittén: ”Lika möjligheter för personer med funktionshinder – En Europeisk handlingsplan”. Pdf.
- Flaa, Paul; Hofoss, Dag; Holmer-Hoven, Finn; Medhus, Thorstein; Rønning, Rolf. 1995. *Introduktion till organisationsteori*. Lund: Studentlitteratur.
- FN:s standardregler. 1993. <http://www.regeringen.se/sb/d/12235>, besökt maj 2010.
- FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, 2006.
- Iwarsson, S; Ståhl, A, 2003, “Accessibility, usability and universal design – positioning and definition of concepts describing person-environment relationships”, *Disability and rehabilitation*, volym 25, nr 2, s 57-66.
- Larsson, Maria m fl: ”Nu behövs krafttag för ökad tillgänglighet”. Göteborgsposten 21.01.2010. <http://www.regeringen.se/sb/d/12547/a/138269> (17.04.2010).
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund: Studentlitteratur .
- Markör AB, 2007: ”Enkelt avhjälpna hinder- Enkät till fastighetsägare 2007”. Pdf.
- Mukhtar-Lundgren, Dalia, 2009. ”Om gammalt och nytt i marknadsföringen av staden”, s 129-157 i Hedlund, Gun-Montin, Stig (red). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus förlag.
- Proposition 1994/95:230. ”Kommunal översiktsplanering enligt plan och bygglagen m m”. Pdf. [http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok\\_id=GI03230](http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GI03230) (01.05.2010).
- Proposition 1999/2000:79. ”Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken”. Riksdagstryck.
- Proposition 2000/01:48. ”Tillgänglighet till offentliga lokaler och på allmänna platser”. Pdf. <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=37&rm=2000/01&bet=48&typ=prop> . (01.05.2010).
- Regeringskansliet, 2010. ”Uppföljning av den nationella handlingsplanen för den nationella handikappolitiken och grunden för en strategi framåt” Skr 2009/10:166. Pdf. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/31/34/143609e0.pdf> (18.04.2010)
- Regeringskansliet, 2006. ”Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken”. Pdf. Skr 2005/06, 2006. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/06/62/ea66b488.pdf> (18.04.2010)
- Regeringskansliet, 2002. ”Uppföljning av den nationella handlingsplanen för Handikappolitiken”. Pdf. Skr 2002/03:25. <http://www.regeringen.se/content/1/c4/14/98/9101755a.pdf> (18.04.2010)
- Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting, 2008. ”Enkelt avhjälp - Strategi för genomförandet av tillgänglighetsmålen i nationella handlingsplanen för handikappolitiken”. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/11/83/68/df957f52.pdf>
- Socialdepartementet m fl 2010. ”Enkelt avhjälp - strategi för tillgänglighet”. Pdf.
- Statskontoret, 2009. ”Från Vision till Verklighet?” Utvärdering av nationell handlingsplan för handikappolitik. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2009/200921.pdf> (20.05.2010).
- Teorell, Jan; Svensson, Torsten. 2007. *Att fråga och att svara Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, Evert. 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Øgård, Morten, 2005. "New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?" s 25-49 i Baldersheim, Harald – Rose, Lawrence E (red), 2005. *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

#### Muntliga källor:

Carl Älfvåg, Generaldirektör Handisam. Mailkorrespondens. 17.05.2010  
Rasmus Isaksson, Förbundsstyrelseledamot DHR. Mailkorrespondens.  
21.05.2010.

#### Webbkällor

1. <http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.293510-nu-behovs-krafttag-for-okad-tillganglighet> Debattartikel 21.01.2010 Göteborgs-Posten, besökt 15.4.2010.
2. <http://www.tillgangligtprojekt.se/Bra-att-veta/Tillganglighet-i-praktiken/> Handisams sida för projektet Processtöd tillgänglighet), besökt 15.4.2010.
3. <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=37&rm=2000/01&bet=48&typ=prop>  
Regeringens proposition 2000/01:048; Tillgänglighet till offentliga lokaler och på allmänna platser, besökt maj 2010.
4. [www.akademiskahus.se/downloadpubl.php?IPubID=115](http://www.akademiskahus.se/downloadpubl.php?IPubID=115)  
Akademiska Hus, riktlinjer för tillgänglighet, besökt maj 2010.
5. <http://www.gotland.se/imcms/21780> Gotlands kommun om tillgänglighet och enkelt avhjälpna hinder, besökt maj 2010.
6. <http://www.boverket.se/Kontakta-oss/Fragor-och-svar/Tillganglighet/Enkelt-avhjalpta-hinder/> Boverkets svar på fråga om privat verksamhet omfattas av föreskrifterna, besökt maj 2010.
7. <http://www.regeringen.se/sb/d/12235> FN:s konvention om Rättigheter för personer med funktionsnedsättningar, besökt maj 2010.
8. <http://www.boverket.se/Lag-ratt/Boverkets-forfattningssamling/BFS-efter-forkortning/ALM/> ; <http://www.boverket.se/Lag-ratt/Boverkets-forfattningssamling/BFS-efter-forkortning/HIN/> Boverkets föreskrifter, besökt maj 2010.
9. <http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=410&doktyp=mot&rm=2007/08&dokid=GO02Bo8> Riksdagsmotion 2000/01 Bo8, besökt maj 2010.
10. [http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=410&dok\\_id=GN02So32](http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=410&dok_id=GN02So32)  
Riksdagsmotion 1999/2000 So32, besökt maj 2010.
11. Riksdagspartiernas hemsidor [www.moderaterna.se](http://www.moderaterna.se); [www.folkpartiet.se](http://www.folkpartiet.se) ;  
[www.centern.se](http://www.centern.se) ; [www.kristdemokraterna.se](http://www.kristdemokraterna.se) ; [www.miljopartiet.se](http://www.miljopartiet.se) ;  
[www.socialdemokraterna.se](http://www.socialdemokraterna.se); [www.vansterpartiet.se](http://www.vansterpartiet.se) Besökt 20.05.2010; sökord:  
tillgänglighet; tillgänglighet för funktionshindrade; enkelt avhjälpna hinder;  
handikappolitik.
12. [http://www.skl.se/web/Krafttag\\_pa\\_bred\\_front\\_for\\_att\\_oka\\_tillgangligheten\\_2.aspx](http://www.skl.se/web/Krafttag_pa_bred_front_for_att_oka_tillgangligheten_2.aspx)  
Regeringens strategi 2008 för att uppnå målet, besökt maj 2010.
13. [http://www.handisam.se/Tpl/OpenComparisonSurvey\\_1760.aspx?mode=2&ColumnName=&SortDirection=](http://www.handisam.se/Tpl/OpenComparisonSurvey_1760.aspx?mode=2&ColumnName=&SortDirection=)  
Handisams öppna jämförelser av myndigheternas tillgänglighetsarbete, besökt 25 april 2010.

14. [http://www.handisam.se/Tpl/NormalPage\\_1412.aspx](http://www.handisam.se/Tpl/NormalPage_1412.aspx)  
(Handisams indikatorer för utvecklingsarbetet inom tillgänglighet, besökt 25.04.2010).
15. <http://www.regeringen.se/sb/d/11039/a/112193>, Strategi för tillgänglighet, besökt maj 2010.