



PM 2013: RIII (Dnr 304-1461/2012)

Att tillgängliggöra skyddade natur- och kulturområden, del 1 och 2

Rapport från Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet
Remiss från Naturvårdsverket.

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets remiss av rapporten "Att tillgängliggöra skyddade natur- och kulturområden" hänvisas till denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Regina Kevius anför följande.

Ärendet

Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket har utarbetat rapporten "Att tillgängliggöra skyddade natur- och kulturområden". Rapporten består av två delar. Del 1 bör ses som ett verktyg till stöd för planering och prioritering av tillgänglighetsåtgärder. Del 2 bör ses som ett praktiskt verktyg som stöd för genomförande av åtgärderna. Rapporten riktar sig i första hand till landets länsstyrelser, men bedöms också kunna komma till användning i kommunernas verksamheter. Rapporten finns att läsa i sin helhet på naturvårdsverkets hemsida. Del 1:

<http://www.naturvardsverket.se/upload/20-om-naturvardsverket/remisser/2012/tillganglig-natur-kultur/tillganglig-natur-kultur-1.pdf>

Del 2:

<http://www.naturvardsverket.se/upload/20-om-naturvardsverket/remisser/2012/tillganglig-natur-kultur/tillganglighet-natur-kultur-2.pdf>

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, fastighetsnämnden, idrottsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor, stadsbyggnadskontorets råd för funktionshinderfrågor, DHR (Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder), Handikappförbundens samarbetsorganisation (HSO) samt Synskadades riksförbund (SRF).

Samtliga nämnder har svarat med kontorsyttranden. Kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor avstår från att lämna något yttrande och överlämnar till riksförbunden att svara på remissen. DHR svarar direkt till Naturvårdsverket. HSO och SRF har avstått från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret anser att rapportens syfte är vällovligt men svar på specifika frågeställningar i remissen ges enligt kontorets uppfattning bäst av berörda facknämnder.

Fastighetskontoret anser att förutom att jämställa tillgänglighet med anläggningar och anordningar så behövs tillgänglighet utanför anlagda vägar, leder, stigar m.m. Skog och mark bör skötas så att ökad tillgänglighet blir möjlig.

Idrottsförvaltningen anser att rapporten Att tillgängliggöra skyddade natur- och kulturområden kommer att vara till stor hjälp för planering och genomförande av åtgärder.

Miljöförvaltningen instämmer i huvudsak med innehållet i rapporten.

Stadsbyggnadskontoret anser att definitionen av ”Allmän plats” i plan- och bygglagen är otydlig. Kontoret menar att om förslaget syftar på att tillgängliggöra skyddade natur- och kulturområden så finns inte stöd i PBL.

Stadsbyggnadskontorets råd för funktionshindersfrågor har inget att erinra mot förslaget.

Mina synpunkter

En viktig del av Stockholms karaktär är den omgivande naturen och närheten till vatten. För att fler Stockholmare ska få möjlighet att uppleva och komma nära dessa värden är det viktigt att tillgänglighetsarbetet ständigt pågår och utvecklas. Att göra det enklare att komma ut i natur- och kulturområden är att underlätta för människor att vara fysiskt aktiva. En tumregel säger att tillgänglighetsåtgärder som är nödvändiga för en av tio personer kommer att underlätta för fyra av tio samtidigt som bekvämligheten ökar för alla.

Stockholms stad har under en längre tid arbetat målmedvetet med riktade insatser för att förbättra tillgängligheten i staden och skyddade natur- och kulturområden bör utifrån det synsättet inte utgöra något undantag.

Jag ser positivt på rapporten och delar synsättet att tillgänglighetsåtgärder bör vara generellt utformade, för att på så vis komma alla, även personer utan funktionsnedsättning, till del. Staden stödjer också den i rapporten redovisade hållningen att tillgänglighetsarbete med höga ambitioner måste gå pragmatiskt tillväga. Åtgärder för att öka tillgängligheten måste prövas utifrån skälighetsprincipen, beroende på förutsättningarna i den aktuella miljön. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets och fackförvaltningarnas yttranden.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen av rapporten ”Att tillgängliggöra skyddade natur- och kulturområden” från Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet hänvisas till denna promemoria.

Stockholm den 16 januari 2013

REGINA KEVIUS

Bilaga

Att tillgängliggöra skyddade natur- och kulturområden, del 1 och del 2, sammanfattning.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Det antecknades till förteckningen att Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

ÄRENDET

Statliga myndigheter har ett särskilt ansvar för arbetet med tillgänglighet. Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket har därför utarbetat rapporten ”Att tillgängliggöra skyddade natur- och kulturområden”. Rapporten består av två delar. Del 1 bör ses som ett verktyg till stöd för planering och prioritering av tillgänglighetsåtgärder. Del 2 bör ses som ett praktiskt verktyg som stöd för genomförande av åtgärderna. Rapporten riktar sig i första hand till personer som arbetar med områdesskydd och förvaltning av skyddade områden på landets länsstyrelser, men bedöms också kunna komma till användning i kommunernas motsvarande verksamheter.

Förhoppningen är att rapporten kan ge stöd och inspiration till arbete med tillgänglighet i natur- och kulturmiljöer även utanför skyddade områden, till exempel friluftsmuseer, friluftsområden, fornlämningsområden, parker och andra grönområden.

Utöver generella synpunkter på rapporten efterfrågar Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet särskilt svar på följande frågor:

- Utgör rapporten, del 1, ett tillräckligt verktyg för att kunna planera och prioritera tillgänglighetsarbetet i skyddade natur- och kulturområden?
- Är rapporten, del 2, tillräckligt detaljerad så att den kan utgöra ett verktyg i det praktiska arbetet?
- Är texten för omfattande eller saknas det viktiga aspekter och information?
- Är upplägg och struktur i de två delarna och kapitlen tydligt och logiskt?
- Är kopplingen mellan del 1 och del 2 tillräckligt tydlig?
- I del 2 ges mått och riktlinjer för olika åtgärder. Måtten grundar sig i stor utsträckning på rekommendationer och allmänna råd i lagstiftningen. Stämmer dessa uppgifter med erfarenheter från ert praktiska arbete i länen?

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, fastighetsförvaltningen, idrottsförvaltningen, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor, stadsbyggnadskontorets råd för funktionshinderfrågor, DHR, HSO samt SRF.

Kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor avstår från att lämna något yttrande och överlämnar till riksförbunden att svara på remissen.

DHR svarar direkt till Naturvårdsverket.

HSO och SRF har avstått från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 18 december 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret fokuserar sitt yttrande främst på generella synpunkter på rapporten och då i huvudsak del 1. Svar på de mer specifika frågeställningarna i remissen ges enligt kontorets uppfattning bäst av de facknämnder som är direkt involverade i tillgänglighetsarbetet, samt av stadens råd för delaktighet för personer med funktionsnedsättning, varför kontoret begränsar sitt yttrande i dessa delar till synpunkter av övergripande karaktär.

Generella synpunkter

Stadsledningskontoret anser generellt att rapportens syfte är vällovligt. Stockholms stad har under en längre tid arbetat målmedvetet med riktade insatser för att förbättra tillgängligheten i staden och skyddade områden bör utifrån det synsättet inte utgöra något undantag. Stockholm är en stad med rik tillgång till rekreations- och grönområden och det är därför enligt kontorets uppfattning en fullt rimlig ambition att sträva efter att samtliga sådana områden ska vara tillgängliga för alla medborgare.

Stadsledningskontoret delar det synsätt som förs fram i rapporten att tillgänglighetsåtgärder bör vara generellt utformade, för att på så vis komma alla, även personer utan funktionsnedsättning, till del. Det är enligt kontorets uppfattning ett förhållningssätt som både är tilltalande ur ett medborgarperspektiv och säkerställer ett effektivt resursutnyttjande av offentliga medel. Likaså ställer stadsledningskontoret sig positivt till rapportens betonande av att tillgänglighetsarbete med höga ambitioner samtidigt måste gå pragmatiskt tillväga och att tillgänglighetsåtgärder måste prövas utifrån skälighetsprincipen beroende på förutsättningarna i den aktuella miljö för vilken åtgärden övervägs.

I rapporten betonas vikten av samråd med funktionshindersorganisationer för att löpande stämma av pågående tillgänglighetsarbete. Stadsledningskontoret delar denna bedömning och konstaterar att Stockholms stad sedan länge anammat detta förhållningssätt i form av de råd för delaktighet för personer med funktionsnedsättning som är knutna till stadens beslutande organ. Kontoret reser inga invändningar mot att också länsstyrelserna mer systematiskt samråder med representanter för funktionshinderorganisationerna.

För Stockholms vidkommande bedömer stadsledningskontoret att rapporten kan tjäna som ett underlag för ett fördjupat tillgänglighetsarbete på länsnivå. Specifikt för Stockholms stad gör kontoret bedömningen att rapporten inte innebär någon nämnvärd påverkan på ekonomi eller organisation med hänsyn taget till hur tillgänglighetsarbetet redan bedrivs inom staden.

Utgör rapporten, del 1, ett tillräckligt verktyg för att kunna planera och prioritera tillgänglighetsarbetet i skyddade natur- och kulturområden?

Vad avser planering och prioritering av tillgänglighetsåtgärder i skyddade områden anser stadsledningskontoret att rapporten utgör ett gott underlag för övergripande avvägningar. Kontoret konstaterar samtidigt att rapporten understryker behovet av en helhetssyn på läns-/regionnivå på tillgänglighetsåtgärder. Kontoret delar bedömningen att en helhetssyn är nödvändig och understryker att kommunernas medverkan är väsentlig för att en sådan helhetssyn ska komma till stånd, mot bakgrund av kommunernas sakkunskap och praktiska rådighet inom många av de områden som är aktuella. Goda samverkansformer som säkerställer ett effektivt informationsutbyte och hänsyn till lokala förutsättningar är därför enligt kontorets mening av stor betydelse för ett gott utfall.

Är rapporten, del 2, tillräckligt detaljerad så att den kan utgöra ett verktyg i det praktiska arbetet?

Stadsledningskontoret anser att denna del av rapporten håller en mycket hög detaljeringsgrad, vilket torde tala för att den kan vara användbar som vägledning i det praktiska arbetet med tillgänglighetsåtgärder. Kontoret konstaterar att denna del av rapporten i hög utsträckning har karaktär av handbok. Baserat på Stockholms stads tillgänglighetsarbete utifrån trafikkontorets handbok "Stockholm – en stad för alla" från 2008 anser stadsledningskontoret att rapporten delvis kan tjäna som kunskapsunderlag för lokala handböcker som kompletterar och situationsanpassar rapportens rekommendationer utifrån lokala förutsättningar.

Är texten för omfattande eller saknas det viktiga aspekter och information?

Enligt stadsledningskontorets uppfattning är texten visserligen tämligen omfattande men inte på ett sådant sätt att den blir oöverskådlig. Det är enligt kontoret förtjänstfullt att rapportens omfattning begränsats genom hänvisningar till fördjupade fakta i rapporter etc.

Är upplägg och struktur i de två delarna och kapitlen tydligt och logiskt?

Stadsledningskontoret anser att dispositionen är överskådlig och väl strukturerad. Upp-

delningen av rapporten i två delar underlättar överskådligheten och därmed användbarheten av rapportens innehåll.

Är kopplingen mellan del 1 och del 2 tillräckligt tydlig?

Stadsledningskontoret anser att dispositionen är överskådlig och väl strukturerad. Uppdelningen av rapporten i två delar underlättar överskådligheten och därmed användbarheten av rapportens innehåll.

I del 2 ges mått och riktlinjer för olika åtgärder. Måtten grundar sig i stor utsträckning på rekommendationer och allmänna råd i lagstiftningen. Stämmer dessa uppgifter med erfarenheter från ert praktiska arbete i länen?

Stadsledningskontoret konstaterar att Stockholms stads ambitioner för tillgänglighetsåtgärder länge, sedan ett beslut i kommunfullmäktige 1987, har varit högre och gått utöver vad som stadgats i lagstiftning och nationella riktlinjer som exempelvis byggnormer. Kontoret anser därför att tillgänglighetsåtgärder i stadens skyddade områden följer gällande rekommendationer och riktlinjer.

Fastighetskontoret

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 december 2012 har i huvudsak följande lydelse.

I rapporten så jämförs tillgänglighet med anläggningar och anordningar. Kontoret delar denna uppfattning men anser därutöver att tillgänglighet är till lika stor del en fråga om tillgänglighet till området utanför anlagda vägar, leder, stigar m.m. Med detta menar kontoret skapandet av attraktiva och framkomliga marker som ett led i incitamentskapandet för ”ökad fysiskt aktivitet” och ökat intresse bland barn och ungdomar.

I lagtexter finns angivet vad som gäller för skyddade arter. Dessa finns angivna i artskyddsförordningen. När det gäller övriga djur- och växtarter som bedöms vara skyddsvärda, finns dessa angivna hos bland annat Artdatabanken. När det gäller mått- eller mängdangivelser för det rörliga friluftslivet och tillgänglighetsfrågor, så saknas motsvarande lagtext eller hänvisningar till listor. Av denna anledning så tenderar möjligheterna för det rörliga friluftslivet (som inte är initierade naturkunniga) att bli underordnade naturvårdens intressen. Skrivningar som ”Området värde för det rörliga friluftslivet skall tillvaratas i den mån naturvårdens intressen inte skadas” är förekommande i flera fall. Samma mönster återfinns ofta i föreskrifter och skötselplaner för naturskyddade områden. Här anges oftast prioriteringsordningen naturvärden, kulturvärden och friluftsliv. Ett undantag för detta synsätt står att finna i regelverket och inriktning för Nackareservatet i Nacka. Här ges besökarna och deras möjligheter till breda och allmänna naturupplevelser, företräde.

Fastighetskontorets förslag

1. Kontoret anser att frågan om tillgänglighet bör lyftas till att även inkludera synsättet på hur skog och mark sköts. Exempel på detta är att genom lämpliga skötselåtgärder skapa incitament för bär- och svamplockning i områden närbelägna till anläggningar och anordningar. Detta kan i sin tur medföra ökat intresse för naturen vilket även torde ge ökad folkhälsa på köpet.
2. Det är viktigt att de fasta anläggningar och anordningar som tillhandahålls i aktuella områden, löpande underhålls och utvecklas. Detta ger en signal till besökarna om att deras närvaro är betydelsefull. Tyvärr har det visat sig i flera fall att satsningar på ökad anlagd tillgänglighet endast gjorts i etableringsfasen med kraftigt bristande underhåll som följd.
3. Sammanfattningsvis anser kontoret att rapporten till stora delar omfattar rätt förslag men kunde belysa helhetsfrågan gällande tillgänglighet och dess prioriteringar annorlunda. Förutsättningarna för den framtida skötseln av naturskyddade områden torde utgöras av det intresse dessa områden hyser för en bred skara besökare.

Idrottsförvaltningen

Idrottsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 28 december 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har inom sitt ansvarsområde under flera år i samarbete med idrottsnämndens Råd för funktionshinderfrågor, utvecklat och utökat tillgängligheten till flera naturområden. I Nacka-Årstaskogens naturreservat har förvaltningen gjort omfattande investeringar i serviceanläggningar, markarbeten och badbryggor vid Hellasgårdens friluftsgård. Anläggningens ökade tillgänglighet för funktionsnedsatta annonseras bland annat på förvaltningens och Hellasgårdens hemsidor. Ågesta friluftsområde som till stor del ligger (på mark ägd av staden) i Huddinge kommun är också ett frilufts- och naturområde som är under utveckling och här förs regelbundna diskussioner med Huddinge kommun om samverkan och medfinansiering.

Innanför stadsgränsen har staden verkat för bildande av ytterligare naturreservat i Sätra, Älvsjö och Kyrkhamn/Lövsta. Idrottsförvaltningen samverkar här med andra berörda förvaltningar och intresseorganisationer för att göra även dessa områden tillgängliga för alla.

Förvaltningen har också ett samarbete med Kungliga Djurgårdens Förvaltning (KDF) och Östermalms stadsdelsförvaltning för att ”knyta ihop” naturområden som gränsar till Nationalstadsparken så att dessa görs tillgängliga för boende i en stad i stark tillväxt och utveckling och där naturvärdena måste värnas.

Förvaltningen har också ökat tillgången till friluftaktiviteter som fiske, bad och friluftsgym för personer med funktionsnedsättningar.

Förvaltningen tycker att det av RAÄ och NV m.fl. framtagna underlagen för att tillgängliggöra skyddade natur- och kulturområden är lätt att ta till sig och kommer i sitt färdiga format vara till stor hjälp vid långsiktig planering och genomförande. Del 1 i rapporten är ett tydligt verktyg för att kunna planera och prioritera tillgänglighetsarbetet i skyddade natur och kulturområden. Del 2 är tillräckligt detaljerad för att kunna utgöra ett verktyg vid genomförande av de allra flesta åtgärder i det praktiska arbetet, eventuella specialåtgärder går att finna i litteratur inom området. Texten är informativ, relevant, vägledande och lättillgänglig. Upplägget och strukturen med rapporten i två delar ger den bredare användning och spridning av såväl grundläggande kunskap som vid praktiskt genomförande.

Del 2 som är stöd för genomförandeåtgärder grundar sig i stor utsträckning på rekommendationer och allmänna råd i lagstiftningen och det stämmer väl med hur förvaltningen erfarenhetsmässigt gått tillväga men även samarbetet med medlemmarna i nämndens råd för funktionshinderfrågor är av stor betydelse.

Förvaltningen ser avslutningsvis fram emot publiceringen av rapporten och det kompletterande bildmaterial som ska tillföras för olika anläggningstyper samt de riktade utbildningar och seminarier som kommer att kopplas till detta.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 16 november 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Generella synpunkter

Förvaltningen instämmer i huvudsak med rapportens inställning och motivering till att skyddade områden är till för alla och att de flesta områden bör uppnå en basal nivå av tillgänglighet som kommer majoriteten av besökarna till nytta. Som storstadskommun ser vi också att tillgängligheten bör prioriteras i tätortsnära lägen och för fler målgrupper, oavsett om det rör funktionsnedsättning eller annat som förhindrar eller försämrar ett besök i naturen.

Samtidigt är det också viktigt att rapporten lyfter fram utmaningen att kunna kanalisera tillgängligheten till mer tåliga delar av tätortsnära natur, så att höga naturvärden och rekreativa kvaliteter knutna till mer ostörda miljöer kan finnas kvar i stadens närhet.

Utgör del 1, ett tillräckligt tydligt verktyg för att kunna planera och prioritera tillgänglighetsarbetet i skyddade natur- och kulturområden?

Rapporten tydliggör behovet av en övergripande helhetssyn på åtgärder för ökad tillgänglighet i skyddade områden, vilket vi tycker är positivt. Vår erfarenhet är att det vanligtvis finns en sådan helhetssyn när det gäller biologisk mångfald och grönstruktur. Däremot kan kunskapen om de sociala värdena i de skyddade områdena fortfarande vara mer spridd och sakna ett tydligt organisatorisk ansvar. Det försvårar också möjligheten att ta ett samlat grepp på länsnivå.

Vi tycker att modellen som presenteras i del 1 är bra, förutsatt att ansvarsfrågan är utredd. Modellen är ett tillräckligt tydligt verktyg för prioritering av områden och åtgärder.

Är del 2, tillräckligt detaljerad så att den kan utgöra ett verktyg i det praktiska arbetet?

Det är positivt att del 2 lyfter de många olika behov och rekreationsmönster hos besökare som man behöver beakta vid tillgänglighetsarbete i skyddade områden. Traditionellt har kommuner och länsstyrelser kanske fokuserat främst på naturskyddet och att locka de besökare som redan har en viss kunskap och vana av att röra sig i naturen. I Stockholm är det däremot tydligt att vi har en mångfald av personer med olika bakgrund, kunskap och intressen. Vi behöver därför bli ännu bättre på att tänka nytt och brett för att fler invånare och besökare ska lockas till och trivas i våra naturområden.

Sammanställningen av de olika praktiska åtgärderna för ökad tillgänglighet ger en bra överblick. Men minst lika värdefull är de goda exemplen och länkar till vidare läsning, eftersom det oftast uppstår följdfrågor vid det praktiska genomförandet. Det kommer sannolikt även ske en hel del utveckling framöver, särskilt inom kommunikationsområdet, varför det vore värdefullt om rapporten kan hållas uppdaterad i dessa delar.

Är texten för omfattande eller saknas det viktiga aspekter och information?

Rapporten som helhet är relativt omfattande, men samtidigt är det ingen del som vi uppfattar som överflödigt. En styrka är hänvisningen i slutet av del 2 till fördjupad kunskap på hemsidor, rapporter och så vidare.

Är upplägg och struktur i de två delarna och kapitlen tydligt och logiskt?

Ja.

Är kopplingen mellan del 1 och del 2 tillräckligt tydlig?

Ja, det känns som en tydlig koppling och det är viktigt med helheten. Vi anser dock att det är bra att det finns två delar. Del 1 ger stöd vid mer övergripande planering och arbete.

Del 2 kan användas löpande vid praktiska åtgärder.

I del 2 ges mått och riktlinjer för utförande av olika åtgärder. Måttens grundar sig i stor utsträckning på rekommendationer och allmänna råd i lagstiftningen. Stämmer dessa uppgifter ihop med erfarenheter från ert praktiska arbete i länen?

Ja, Miljöförvaltningens uppfattning är att åtgärder i kommunens skyddade områden, som till exempel sittplatser och gångstigar, i huvudsak följer gällande rekommendationer och riktlinjer.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 30 november 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret anser att rapporten på ett tydligt och bra sätt föreslår processer och tillvägagångssätt för planering av tillgänglighetsåtgärder i skyddade områden. Stockholms stad arbetar kontinuerligt med att tillgängliggöra natur- och kulturresevatnen för alla. I Stockholm finns oftast stöd även för omfattande tillgänglighetsåtgärder i syfte, reservatsföreskrifter och skötselplaner.

Definitionen av ”Allmän plats” i plan- och bygglagen anser dock kontoret vara otydlig. Enligt PBL är *mark för allmänna platser* gator, vägar, parker och övriga områden som är allmänt tillgängliga och avsedda för gemensamt behov inom planområdet eller inom ett större område. Syftet med att ha mark markerad som allmänna platser är ju just att garantera tillträde tills dessa. Syftar förslaget till att tillgängliggöra skyddade natur- och kulturområden blir det svårt att med stöd av PBL hitta på en mellanvariant för att begränsa allmänhetens tillträde endast till vissa typer av vägar eller platser

Stadsbyggnadskontorets råd för funktionshinderfrågor

Stadsbyggnadskontorets råd för funktionshinderfrågor tjänsteutlåtande daterat den 27 november 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Rådet har inga erinringar mot det remitterade förslaget