



Handläggare: Lars Cedergrund
Tillgänglighetsprojektet
Tel: 08 508 262 68
lars.cedergrund.@gfk.stockholm.se

2003-05-08

Dnr 03-130-893:1

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

Revisionsrapporten ”Stadens arbete för ökad tillgänglighet”

FÖRSLAG TILL BESLUT

1. Gatu- och fastighetsnämnden beslutar att som yttrande över rapporten, till nämndens revisorer överlämna och åberopa detta tjänsteutlåtande.
2. Gatu- och fastighetsnämnden beslutar att omedelbart justera detta beslut.

Olle Zetterberg

Göran Gahm

Solveig Svedgård

Lars Callemo

SAMMANFATTNING

Nämndens revisorer har genom skrivelse daterad 2003-03-07 överlämnat rubricerade rapport för yttrande senast 2003-06-02.

Rapporten redovisar resultatet av granskningen av stadens arbete för ökad tillgänglighet.

Revisionskontoret har i sin granskning studerat hur Stockholms stad arbetar för att uppnå målet delaktighet och jämlikhet för människor med funktionshinder. Granskningen har särskilt inriktats på huvudområdet *Tillgänglighet* och avgränsats till att huvudsakligen omfatta tillgänglighet i den *fysiska miljön*.

Detta tjänsteutlåtande följer revisionsrapportens uppläggning vad gäller rubrikindelning och sifferbeteckningar och behandlar till största delen de områden som berör gatu- och fastighetsnämnden men behandlar även de områden där kontoret har synpunkter på hur tillgänglighetsarbetet i staden skulle kunna bli effektivare. Den första delen, sidorna 2-10, behandlar revisionskontorets påståenden och kommentarer och den andra delen, sidorna 10-19, behandlar kontorets synpunkter.

UTLÅTANDE

Bakgrund

1 Inledning

Nämndens revisorer har genom skrivelse daterad 2003-03-07 överlämnat rubricerade rapport för yttrande senast 2003-06-02. Rapporten redovisar resultatet av granskningen av stadens arbete för ökad tillgänglighet.

Revisionskontoret har i sin granskning studerat hur Stockholms stad arbetar för att uppnå målet delaktighet och jämlikhet för människor med funktionshinder. Granskningen har särskilt inriktats på huvudområdet *Tillgänglighet* och avgränsats till att huvudsakligen omfatta tillgänglighet i *den fysiska miljön*. Särskild uppmärksamhet har ägnats Tillgänglighetsprojektet vid gatu- och fastighetsnämnden. Idrottsnämnden och kulturnämnden som disponerar medel ur Tillgänglighetsprojektets budget för tillgänglighetsåtgärder har också granskats. Hägerstens stadsdelsnämnd redovisas som ett exempel på hur tillgänglighetsarbete kan bedrivas i en stadsdel.

1.3 Tjänsteutlåtandets uppläggning

Detta tjänsteutlåtande följer revisionsrapportens uppläggning vad gäller rubrikindelning och sifferbeteckningar och behandlar till största delen de områden som berör gatu- och fastighetsnämnden men behandlar även de områden där kontoret har synpunkter på hur tillgänglighetsarbetet i staden skulle kunna bli effektivare. Den första delen, sidorna 2-10, behandlar revisionskontorets påståenden och kommentarer och den andra delen, sidorna 10-19, behandlar kontorets synpunkter.

2 Handikappolitik internationellt och nationellt

Utgångspunkt för granskningen har varit "Nationell handlingsplan för handikappolitiken – Från patient till medborgare" (prop. 1999/2000:79) samt "FN:s standardregler om delaktighet och jämlikhet för människor med funktionshinder".

3 Handikappolitiken i Stockholms stad

3.1 Kommunfullmäktiges mål

Kommunfullmäktige har uttalat en hög ambitionsnivå när det gäller att förbättra tillgängligheten för personer med funktionshinder i Stockholms stad. Detta har kommit till uttryck på olika sätt de senaste åren. Nedan ges några exempel:

Den 8 september 1999 fastställde kommunfullmäktige *Handikapplan för Stockholm stad/ policy och anvisningar*. Detta var en kraftig ambitionshöjning jämfört med stadens tidigare handikappolitiska program. Handikapperspektivet skulle nu ingå som ett naturligt led i all projektering och i all planering. *"Målet är att Stockholm ska vara världens mest tillgängliga stad och att i princip alla fysiska tillgänglighetsproblem i den offentliga miljön ska vara avhjälpta år 2010"*. Under senare tid har "världens mest tillgängliga stad" ersatts med "världens mest tillgängliga huvudstad".

I budgeten för 1999 anslag kommunfullmäktige 100 miljoner kronor för tillgänglighetsåtgärder. Syftet var att se till att den fysiska miljön på gator, torg och i parker mm blir tillgänglig och användbar för personer med funktionshinder samt att även de lokaler som ägs och förvaltas av staden görs tillgängliga. Av budgeten för år 2000 framgår att *"Stockholm ska vara ett föredöme och det dagliga livet för funktionshindrade ska underlättas genom ökad tillgänglighet i offentliga miljöer."*

Fullmäktiges satsning på att öka tillgängligheten har fortsatt under perioden 2000-2003 då ytterligare 100 miljoner kronor per år har anslagits för tillgänglighetsåtgärder.

Ett exempel på nybyggnadsprojekt, för vilket fullmäktige särskilt uttryckt en hög målsättning vad gäller tillgänglighet för personer med funktionshinder, är bostadsområdet Hammarby Sjöstad.

Av fullmäktiges beslut framgår att *"Hammarby Sjöstad ska bli en spjutspets vad gäller tillgänglighet. Detta är ett unikt tillfälle att kombinera ekologiskt tänkande med krav om tillgänglighet. De eventuella konflikter mellan tillgänglighet och ekologiskt byggande måste lösas. Detta är en utmaning som staden prioriterar högt."*

3.2 Stockholms stads handikapplan

Stadens handikapplan utgår från FN:s 22 standardregler. Planen innehåller dels stadens policy, dels anvisningar för vad som ska ingå i de lokala handikapplanerna. Av policyn framgår att handikappfrågorna ska ingå som en naturlig del i stadens alla verksamheter. Detta ska uppnås genom att stadens nämnder och styrelser upprättar *lokala handikapplaner* i anslutning till sina verksamhetsplaner.

Meningen är att alla nämnder och styrelser ska inventera läget vad gäller resurser och tillgänglighet utifrån de 22 olika områdena som stadens handikapplan anger. Därefter ska de lokala handikapplanerna göras till ett levande dokument med konkreta åtgärder, tidsplan, uppgift om ansvarig och uppgift om kostnad för åtgärdernas genomförande. I detta arbete ska handikapporganisationernas erfarenhet och kompetens användas.

Revisionskontoret konstaterar att de mål som staden anger tillför inte någon ytterligare konkretisering utöver vad som uttrycks i FN:s standardregler. Detta gör att stadens ambitionsnivå blir otydlig. Planen ger dålig vägledning om stadens handikappolitik och vad staden konkret vill uppnå för personer med funktionshinder i Stockholms stad.

3.3 Funktionshinderombudsmannen (FO)

I budgeten för år 2001 inrättades en befattning som Funktionshinderombudsman (FO) direkt under kommunstyrelsen. FO som tillträdde befattningen den 1 januari 2002 formulerade sitt uppdrag på följande sätt: ”Min uppgift är att tillsammans med ansvariga nämnder och styrelser och i samråd med handikapporganisationerna m fl arbeta för att Stockholm blir en stad för alla”.

Revisionskontoret instämmer i den kritik som riktats mot det faktum att befattningen FO är geografiskt placerad vid socialtjänstförvaltningen.

4 Uppföljning av stadens handikapplaner

Socialtjänstnämnden har i uppdrag att samordna uppföljningen av nämndernas och styrelsernas lokala handikapplaner. Även Funktionshinderombudsmannen (FO) och kommunstyrelsens handikappråd (KHR) ska enligt sina respektive instruktioner bevaka att stadens handikapplan följs och att nämnder och styrelser upprättar lokala handikapplaner.

Socialtjänstnämnden anser att det skulle vara en fördel om uppföljningen av stadens handikapplaner gjordes gemensamt av gatu- och fastighetsnämnden, integrationsnämnden och socialtjänstnämnden eftersom handikapplanen även innehåller andra frågor än socialtjänst, t ex frågor om fysisk tillgänglighet och om delaktighet.

Revisionskontoret delar socialtjänstnämndens uppfattning.

Revisionskontoret anser att såväl vikten av att följa upp stadens arbete med handikapplaner som ansvaret för denna uppföljning måste tydliggöras. Staden har en hög målsättning bl a när det gäller tillgänglighet för personer med funktionshinder. Det är då viktigt att det finns en effektiv uppföljning som kan ”svara på ” om målsättningen uppnås.

5 Planprocessen

Den formella planprocessen regleras i plan- och bygglagen (PBL) och syftar till att pröva om ett förslag till markanvändning är lämpligt. I processen ska allmänna och enskilda intressen vägas mot varandra.

5.1 Översiktsplan

Plan- och bygglagen kräver att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som ska omfatta hela kommunen. Planen ska ge en vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden och om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras.

Översiktsplanen är obligatorisk men har inte någon rättsverkan varken för enskilda eller kommunen.

Genom ändring i PBL 1996 stärktes medborgarnas inflytande i översiktsplaneringen. I propositionen betonade regeringen vikten av att kommunerna upprättar tillgänglighetsprogram och att handikapporganisationerna bör vara en aktiv samrådspart när programmen utarbetas och följs upp.

Revisionskontoret anser att en förutsättning för att lagens krav ska uppfyllas är att staden har ett långsiktigt arbetssätt som säkrar att kraven naturligt kommer in i det dagliga arbetet inom förvaltningar och bolag.

Tillgänglighetsprogram bör därför inarbetas redan i översiktsplanen. Där bör också stadens övriga krav och ambitioner skrivas in.

5.2 Detaljplan

Genom detaljplaner regleras markens användning och bebyggelsens utformning mer i detalj. Syftet med detaljplaner kan vara att möjliggöra ny bebyggelse eller ändra bebyggelsens innehåll. Detaljplanen är ett juridiskt bindande dokument som reglerar bebyggelsens omfattning och användning inom ett visst område.

5.3 Markanvisningsavtal

Medan detaljplanearbetet pågår hos stadsbyggnadsnämnden ger gatu- och fastighetsnämnden, när staden är markägare, en markanvisning till en byggherre. Ett markanvisningsavtal upprättas som en bekräftelse på gatu- och fastighetsnämndens beslut och att byggherren accepterar de villkor som gäller.

Revisionskontoret anser att stadens krav och ambitioner angående tillgänglighet för personer med funktionshinder bör skrivas in i markanvisningsavtal och exploateringsavtal som staden tecknar med byggherrar.

5.4 Enkelt åtgärdade hinder

I plan- och bygglagens 17 kap.21a§ anges att ”I byggnader som innehåller lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser skall enkelt åtgärdade hinder mot lokalernas och platsernas tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga undanröjas i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.” Varje ägare till allmänna platser och publika lokaler skall alltså se till att alla enkelt avhjälpta hinder mot lokalernas och platsernas tillgänglighet och användbarhet för personer med rörelse- och orienteringsförmåga undanröjs.

Senast till utgången av år 2010 bör alla de hinder mot tillgänglighet och användbarhet som kan upplevas som ”enkelt avhjälpta” vara undanröjda på allmänna platser samt till och i de lokaler dit allmänheten har tillträde (prop. 2000/01:48).

Revisionskontoret anser att staden bör fastställa en strategi som beskriver processen med genomförandet av åtgärder för ökad tillgänglighet och beskriva vilket ansvar de olika aktörerna har.

6 Stadens mål för den fysiska miljön

6.1 Stockholm - en stad för alla. Riktlinjer för att skapa en tillgänglig och användbar utemiljö.

Gatu- och fastighetsnämnden antog i maj 2001 ”Stockholm – en stad för alla, riktlinjer för att skapa en tillgänglig och användbar utemiljö”. Det är en revidering av kommunfullmäktiges *Program för handikappanpassning av utemiljön* från 1987. Riktlinjerna kallades *Utemiljöprogrammet*.

Utemiljöprogrammets riktlinjer har tagits fram i samarbete mellan handikapporganisationer och tjänstemän vid stadsbyggnadskontoret, gatu- och fastighetskontoret och miljöförvaltningen.

Revisionskontoret anser att riktlinjerna i utemiljöprogrammet bör omfatta alla nämnder som i sin verksamhet påverkar stadens utemiljö, inte minst stadsbyggnadsnämnden. Revisionskontoret föreslår därför att utemiljöprogrammets riktlinjer antas av kommunfullmäktige.

Inriktningen i programmet bör enligt revisionskontoret framgå redan i stadens översiktsplan för att markera stadens ambitionsnivå avseende tillgänglighet i utemiljön.

Revisionskontoret anser att stadens uppföljning av att utemiljöprogrammets riktlinjer följs av byggherren måste förbättras. Detta gäller såväl på stadens mark som på privatägd mark.

6.2 Mål för tillgänglighetsarbetet vid gatu- och fastighetsnämnden

Stockholms stad har som mål att bli världens mest tillgängliga /huvud/stad senast år 2010. I samband med det beslutet, som kommunfullmäktige fattade år 1998, anslog fullmäktige medel till gatu- och fastighetsnämnden för åtgärder för ökad tillgänglighet. Under perioden 1999-2002 har fullmäktige årligen avsatt 100 miljoner kronor till arbetet.

Syftet med dessa medel är att tillse att den yttre fysiska miljön på gator, på torg, i parker, med mera inom gatu- och fastighetsnämndens ansvarsområde blir tillgänglig och användbar för personer med funktionshinder. Även de lokaler som ägs och förvaltas av gatu- och fastighetsnämnden ska göras tillgängliga och användbara av personer med funktionshinder. Inom avsatta medel ska dessutom förbättringar göras inom idrottsnämndens och kulturnämndens ansvarsområde. Arbetet ska ske i samarbete med personer med funktionshinder och deras företrädare.

Revisionskontoret anser att då staden i linje med betoningen på den fysiska miljön har lagt medlen och samordningsansvaret på gatu- och fastighetsnämnden förutsätter detta att nämnden preciserar inriktning, planerar, styr och genomför åtgärder.

7 Genomförande

7.1 Gatu- och fastighetsnämndens tillgänglighetsarbete

Arbetet startade i projektform inom gatu- och fastighetsnämnden i början av år 1999 och är nu en egen byrå inom region innerstad. Projektet har från början sökt förankring hos stadsdelsnämnderna genom i första hand skriftlig kommunikation. Stadsdelsnämnderna har i sin tur förankrat sina önskemål och förslag hos sina handikappråd.

Med förslag och önskemål från stadsdelarna som grund, i kombination med tidigare kännedom om behov av åtgärder, har projektidéer arbetats fram och godkänts av gatu- och fastighetsnämnden.

Kommunfullmäktige har årligen under perioden 1999-2002 avsatt 100 miljoner kronor i budget. Medlen har förbrukats på ett stort antal objekt, 150-200 per år, fördelat på alla stadsdelar i staden och på generella åtgärder.

Vad gäller fördelning av resurser per stadsdelsnämnd har ambitionen i tillgänglighetsprojektet varit att sprida ut insatser över hela staden.

Enligt kommunfullmäktige ska per år 10 miljoner kronor användas för idrottsanläggningar och 5 miljoner kronor inom kulturområdet.

S

Projektet har finansierat en anställning vid Hammarby Sjöstad och delfinansierat forskning vid socialtjänstförvaltningen angående tillgänglighet i Hammarby Sjöstad.

Revisionskontoret anser att det är svårt att se en medveten strategi/policy för val av åtgärder. Strategin har varit att passa på när annat görs samt att sprida resurserna jämnt över staden. Revisionskontoret konstaterar att utfallet inte blivit särskilt jämnt.

Revisionskontoret anser att gatu- och fastighetsnämnden styr tillgänglighetsarbetet genom flera olika dokument. I nämndens verksamhetsplan är synen på tillgänglighet summarisk.

Stadens egna byggnader

Enligt direktiven för tillgänglighetsarbetet skall medlen även disponeras till att göra lokaler som ägs och förvaltas av gatu- och fastighetsnämnden tillgängliga. Under år 1999 beslöt dock kontoret att fastighetsförvaltningen skulle hyresfinansiera sina åtgärder för ökad tillgänglighet. Detta har medfört att få åtgärder genomförts då många hyresgäster bl a stadsdelsnämnder, har svårt att finansiera hyreshöjningar. Fastighetsförvaltningen är, till skillnad från övriga kontoret, en sluten redovisningsenhet.

Revisionskontoret anser att det är otillfredsställande att gatu- och fastighetsnämnden inte kunnat använda de medel som kommunfullmäktige särskilt avsatt för tillgänglighetsprojekt till åtgärder i stadens egna lokaler. Än märkligare blir det när anledningen tycks vara rent redovisningsteknisk. Revisionskontoret vill framhålla att det väl torde gå att förena förvaltningsformen sluten redovisningsenhet med finansiering av investering från annat håll än hyresgästerna.

Revisionskontoret konstaterar att tillgänglighetsprojektets ledning har först efter ansträngningar getts möjlighet att vara intern remissinstans av nya projekt/nybyggnadsplaner och noterar då t ex att till- och ombyggnadsarbeten vid Stadsarkivet har påbörjats utan samråd med tillgänglighetsprojektet.

Entré Stockholm

Tillgänglighetsprojektet har finansierat framtagandet av en tillgänglighetsguide "Entré Stockholm". Stadsbyggnadsnämnden svarar för arbetet med att ta fram den. Arbetet har omfattat att bearbeta ett grundmaterial som Byggettan tagit fram samt att utveckla ett system för guiden.

Tillgänglighetsguider har även tagits fram av idrottsnämnden och kulturnämnden.

Revisionskontoret anser att snart har staden tre tillgänglighetsguider och någon samordning förefaller inte ske mellan nämnder som tar fram tillgänglighetsguider. Revisionskontoret efterlyser att man utgår från den funktionshindrades perspektiv.

7.2 Övrigt tillgänglighetsarbete vid gatu- och fastighetsnämnden

Upprustning och underhåll av gator och parker inom staden sköts av region innerstad respektive region ytterstad.

Region ytterstad

Regionen har med hjälp av konsulter arbetat fram ett program ”Lekplats för alla” som alltid används vid upprustningar av parker.

De intervjuade vid regionen upplever att tillgänglighetsfrågor har blivit en naturlig del i den ordinarie upprustnings- och byggprocessen och menar därför att tillgänglighetsprojektet borde integreras i den ordinarie verksamheten.

Region innerstad

Regionen menar att tillgänglighetsarbetet bör bedrivas i projektorganisation, som sker idag. På detta sätt genomförs åtgärder för ökad tillgänglighet snabbare än om de integreras i den ordinarie verksamheten.

Revisionskontoret noterar att regionerna har olika syn på hur tillgänglighetsarbetet ska bedrivas inom gatu- och fastighetskontoret.

7.6 Tillgänglighet i Hammarby Sjöstad

Enligt beslut i kommunfullmäktige 1998 ska Hammarby Sjöstad bli en spjutspets vad gäller tillgänglighet. ”Detta är ett unikt tillfälle att kombinera ekologiskt tänkande med krav på tillgänglighet. De eventuella konflikter som kan finnas mellan tillgänglighet och ekologiskt byggande måste lösas. Detta är en utmaning som staden prioriterar högt.”

Gatu- och fastighetsnämndens tillgänglighetsprojekt har finansierat utvärdering av Hammarby Sjöstad avseende målet att sjöstaden ska vara en spjutspets. Utvärderingen har gjorts av forsknings- och utvecklingsenheten vid socialtjänstförvaltningen. Resultaten har presenterats i fyra rapporter med den gemensamma rubriken ”Hammarby Sjöstad – tillgänglig för alla?”

I samband med Bostadsutställningen BoStad 02 visade handikapporganisationerna på många brister i tillgängligheten.

I stadens budget för år 2003 anges att ”Hammarby Sjöstad uppvisar, trots ambitiösa program, stora brister i handikappanpassningen. Dessa brister måste nu rättas till så att Hammarby Sjöstad blir en spjutspets när det gäller tillgänglighet.”

Revisionskontoret konstaterar att Hammarby Sjöstad ska vara en spjutspets vad gäller tillgänglighet och att detta inte har definierats. Projektledningen har ännu inte klargjort sin syn på tillgänglighet och vilka krav som ställs på byggherrar och andra aktörer.

Revisionskontoret anser att det är oklart hur projektledningen tagit till sig den utvärdering av Hammarby Sjöstad som socialtjänstförvaltningen gjort. Ingen redovisning av slutsatser med anledning av utvärderingen har gjorts i gatu- och fastighetsnämnden.

Kontorets synpunkter

3 Handikappolitiken i Stockholms stad

3.1 Kommunfullmäktiges mål och

3.2 Stockholms stads handikapplan

Kontoret håller med revisionskontoret om att kommunfullmäktiges mål angående den högt uttalade ambitionsnivån när det gäller att förbättra tillgängligheten för personer med funktionshinder i Stockholm ej kommer till uttryck i stadens handikapplan. Handikapplanen för Stockholms stad, policy och anvisningar, är nu föremål för revidering och omarbetning. Den nya utgåvan bör ha en mer prägel av "stadens handikappolitiska program" och klart uttala kommunfullmäktiges mål angående bl a tillgänglighet för personer med funktionshinder. Det måste där framgå att fullmäktiges mål är "att i princip alla problem för personer med funktionshinder i den yttre fysiska miljön och i stadens byggnader ska vara åtgärdade senast 2010" och "Stockholm ska vara världens mest tillgängliga huvudstad" enligt budget för år 1999 och att nybyggnadsprojekt som t ex Hammarby Sjöstad" ska vara en spjutspets vad gäller tillgänglighet för personer med funktionshinder" enligt utlåtande i kommunstyrelsen 1998 osv. Det måste framgå vilka nämnder och styrelser som bär ansvaret för att fullmäktiges mål uppfylls.

Det är viktigt att det finns en tydlighet i ett sådant policydokument som ska vara styrande för de lokala verksamhetsanknutna handikapplanerna i nämnder och styrelser.

3.3 Funktionshinderombudsmannen (FO)

Kontoret instämmer också i kritiken mot den geografiska placeringen av FO på socialtjänstförvaltningen. Det ger fel signaler angående FO:s arbetsområde som inte enbart omfattar de mjuka frågorna.

Om staden menar allvar med ambitionen att göra Stockholm till en stad för alla till år 2010 skulle arbetet med tillgänglighetsfrågorna kunna effektiviseras om ett centralt tillgänglighetscenter bildades.

Stora ekonomiska vinster i form av minskade kostnader kan göras om staden görs tillgänglig för personer med funktionshinder. Om fler kan röra sig på egen hand i en tillgänglig stad minskar behovet av bl a personlig assistent, ledsagare, färdtjänst och bostadsanpassning. En del av denna vinst skulle kunna finansiera ett tillgänglighetscenter för styrning av tillgänglighetsarbetet i Stockholm, genom rådgivning, kunskapsuppbyggnad, utveckling och samverkan.

Där skulle också personer med funktionshinder kunna arbeta som t ex tillgänglighetsrådgivare/tillgänglighetskonsult som kan ge råd internt inom stadens förvaltningar och bolag. I ett sådant tillgänglighetscenter skulle Funktionshinderombudsmannen (FO) ha en central roll.

4 Uppföljning av stadens handikapplaner

Revisionskontoret tar i sin rapport upp socialtjänstnämndens uppdrag att samordna uppföljningen av nämndernas och styrelsernas lokala handikapplaner och likställer det med uppföljningen av tillgänglighetsarbetet i stadens nämnder och styrelser. I ett vidare begrepp berörs ju många av FN:s standardregler av bättre tillgänglighet.

De åtgärder som kontoret genomför i den fysiska miljön inom avsatt budget för att förbättra tillgängligheten för personer med funktionshinder redovisas till gatu- och fastighetsnämnden vid varje delårsrapport samt bokslut och följs upp därmed.

Tillgänglighetsarbetet inom den fysiska tillgängligheten skulle kanske effektivare kunna följas upp gemensamt inom stadens nämnder och styrelser av ett tillgänglighetscenter enligt ovan. Därmed skulle en samlad bild erhållas av hur staden uppfyller kommunfullmäktiges mål. Men för att en uppföljning ska kunna bli meningsfull måste kommunfullmäktiges mål konkretiseras i den nya utgåvan av stadens handikapplan.

5 Planprocessen

5.1 Översiktsplan

Kontoret håller med revisionskontoret om att ett tillgänglighetsprogram och en tydlig viljeinriktning av kommunfullmäktiges mål måste inarbetas redan i översiktsplanen liksom övriga krav och riktlinjer för förbättrad tillgänglighet, t ex Stockholm – en stad för alla, angående utemiljön.

En ny översiktsplan måste därför tas fram omgående med dessa nya förutsättningar där fullmäktiges mål i alla delar framgår.

5.2 Detaljplan

Kontoret föreslår ett tydligare samarbete i detaljplanearbetet mellan gatu- och fastighetsnämnden som markägare och stadsbyggnadsnämnden som planförfattare. En gränsdragningslista bör upprättas som klargör vem som ansvarar för vad. T ex bör ytskikt i den yttre miljön handläggas av den som äger och förvaltar marken.

Många brister i tillgängligheten tillkommer idag på grund av att man i plansammanhang alltför tidigt binder upp sig vad gäller material och utformning av den yttre fysiska miljön. Tillgänglighetsfrågorna måste dock beaktas redan i detaljplaneskedet när det gäller exploateringar i kuperade områden där t ex god tillgänglighet för personer med funktionshinder måste lösas med allmänna hissar.

5.3 Markanvisningsavtal

Den av gatu- och fastighetsnämnden beslutade markanvisningspolicyn gäller som villkor för markanvisning bl a att olika beslut från kommunfullmäktige och gatu- och fastighetsnämnden ska följas av byggherren. Riktlinjerna för hur utemiljön ska bli tillgänglig och användbar för personer med funktionshinder, Stockholm – en stad för alla, är då ett villkor i markanvisningsavtalet.

Även i exploateringsavtalet med byggherren utgör riktlinjerna ett krav för byggherren att få bebygga stadens mark.

I avtalen bör också skrivas in vilka krav och ambitioner staden har på den färdiga bebyggelsen, angående t ex tillgängligheten för personer med funktionshinder.

I kommunfullmäktiges budget för 2003 finns upptaget i både gatu- och fastighetsnämndens och stadsbyggnadsnämndens budget ett krav på införande av basanpassning för förbättrad tillgänglighet i nyproduktionen av bostäder.

Ett arbete har påbörjats på gatu- och fastighetskontoret att tillsammans med stadsbyggnadskontoret upprätta ett förslag till basanpassning enligt förebild från några kommuner i södra Sverige som provat detta under ett antal år. Denna minimistandard som byggherren ska förbinda sig att uppnå i sina bostäder är i princip ingen höjning av kraven i lagstiftningen, utan ett förtydligande av det funktionskrav som anges i Plan och bygglagen (PBL). Åtgärderna ska inte om de utförs från början ha en prishöjande inverkan utan kan ses som kostnadsdämpande i ett samhällsperspektiv.

Om dessa krav, liksom riktlinjerna för utemiljön Stockholm – en stad för alla, införs i avtalen mellan staden och de byggherrar som bygger på stadens mark måste också en kontrollfunktion införas. Förslag finns i socialdemokraternas 99 punkter inför valet 2002 att staden anställer inspektörer som ser till att kraven i avtalen efterlevs.

För att detta ska fungera måste ett samarbete ske mellan gatu- och fastighetsnämnden och stadsbyggnadsnämnden där gatu- och

fastighetsnämndens avtal med byggherrar beaktas av stadsbyggnadsnämnden i sin myndighetsutövning vad gäller tillgänglighetsfrågor i bygglov och där även riktlinjerna Stockholm – en stad för alla och eventuell basanpassning bevakas.

5.4 Enkelt åtgärdade hinder

Revisionskontoret anser att en förutsättning för att lagens krav ska uppfyllas är att staden har ett långsiktigt arbetssätt som säkrar att kraven naturligt kommer in i det dagliga arbetet inom förvaltningar och bolag.

Kontoret föreslår att ett nätverk bildas mellan stadens tekniska förvaltningar och bolag, möjligen inom ramen för det samordningsansvar som lagts på gatu- och fastighetsnämnden angående tillgänglighetsfrågor. Detta skulle kunna ske inom ramen för det arbete som påbörjats med att upprätta tillgänglighetsplaner (se pkt 7.1) för de olika stadsdelsområdena.

Kontoret instämmer i revisionskontorets tanke att staden bör fastställa en strategi som beskriver processen med genomförandet av åtgärder för ökad tillgänglighet och beskriva vilket ansvar de olika aktörerna har. Det bör dock klargöras vem som ska vara ansvarig för ett sådant arbete. Det är viktigt att stadens bostadsbolag och skolfastighetsbolag m fl blir delaktiga.

6 Stadens mål för den fysiska miljön

6.1 Stockholm – en stad för alla. Riktlinjer för att skapa en tillgänglig och användbar utemiljö.

De reviderade riktlinjerna för utemiljön, Stockholm – en stad för alla, har inte antagits av kommunfullmäktige. Det förra programmet Utemiljöprogrammet från 1987 antogs däremot av fullmäktige. Anledningen till att fullmäktige antog programmet 1987 var att det då berörde fler nämnder men att det nu vid revideringen 2001 endast berörde den sammanslagna gatu- och fastighetsnämnden.

Kontoret medger dock att det finns en poäng i att riktlinjerna tas av kommunfullmäktige för att i detta sammanhang få alla policydokument som innehåller tillgänglighetsfrågor enhetliga med samma status och att riktlinjerna därmed kan åberopas i t ex översiktsplanen och i stadsbyggnadskontorets myndighetsutövning. Riktlinjerna har inte heller beslutats i andra berörda nämnder och styrelser.

6.2 Mål för tillgänglighetsarbetet vid gatu- och fastighetsnämnden

Kontoret har för arbetet inom Tillgänglighetsprojektet utarbetat en ny handlingsplan för åren 2003-2006 med en verksamhetsberättelse för åren 1999-2002. Handlingsplanen kommer att delges kontorsledningen för godkännande.

Inom det pågående arbetet med att upprätta tillgänglighetsplaner för varje stadsdelsområde kommer kontorets arbete med att planera, styra och genomföra fysiska åtgärder att struktureras.

7 Genomförande

7.1 Gatu- och fastighetsnämndens tillgänglighetsarbete

Kontoret har arbetat med "handikappanpassningar" i utemiljön under 80- och 90-talen men med en blygsam budget på någon eller några miljoner kronor årligen. När de politiska besluten kom i budgeten för år 1999 där ambitionsnivån höjdes markant och 100 miljoner kronor skulle avsättas inom gatu- och fastighetsnämndens budget förstärktes resurserna inom kontoret och Tillgänglighetsprojektet tillkom för att arbeta med dessa frågor. För att komma igång upprättades en handlingsplan för åren 1999-2002 och en planeringsfas inleddes under första hälften av år 1999. För att så snabbt som möjligt komma igång med att upprätta en åtgärdsplan med konkreta åtgärder kontaktades stadsdelsförvaltningarna per brev och besök gjordes både i stadsdelsförvaltningen, i handikappråden och hos handikapporganisationerna. Dessutom upprättades en strategi för det fortsatta arbetet:

- Konkreta åtgärder ska göras i alla stadsdelar även om olika behov föreligger
- Alla stadsdelsförvaltningar ska vara delaktiga i arbetet med att föreslå åtgärder och ska förankra förslagen i sina nämnder och handikappråd
- Börja med att göra åtgärder som medborgarna frågat efter och som är högt prioriterade
- Lyssna med handikapporganisationerna om vilka behov personer med olika funktionshinder har
- Ändra attityden till dessa frågor hos kontorets tjänstemän och övriga inblandade
- Bygga upp en organisation
- Ta del av utvecklingen inom tillgänglighetsområdet genom studier, studiebesök i andra kommuner och i andra länder
- Revidera och komplettera stadens riktlinjer "Utemiljöprogrammet"
- Inventera den yttre miljön
- Mm, mm

Och något senare även:

- Avvakta kommunförbundets handbok om hur "Tillgänglighetsplaner" upprättas i kommunerna

Det kan tyckas att åtgärder utförts osammanhängande och utan strategi men tanken har för att snabbt komma igång varit den att åtgärda fel och brister inom ett mindre geografiskt efterfrågat områden. För ett gruppboende med personer med funktionshinder kan sänkning av ett enda övergångsställe vara det som avgör om man själv kan ta sig till närmaste affärscentrum eller ej.

De flesta åtgärder som utförts har varit av den karaktären att de inte blivit utförda nu om inte den utökade budgeten funnits. Sedan har det också förekommit att åtgärder utförts av karaktären ”passa på”- arbeten som gjorts intill andra arbeten typ underhållsarbeten eller investeringsarbeten. Hänsyn har också tagits till planerade arbeten framöver. Det är inte rationellt att bygga om ett övergångsställe om en större förändring är planerad på platsen inom kort osv.

För att arbeta mer rationellt och strukturerat påbörjades år 2002 ett arbete inom kontoret med att upprätta tillgänglighetsplaner, en plan för varje stadsdelsområde. Det första året genomfördes planer i tre pilotstadsdelar, Bromma, Vantör och Östermalm. Inventeringar genomfördes under sommaren av fem praktikanter. Under detta år 2003 ska ytterligare fem tillgänglighetsplaner upprättas i Hässelby – Vällingby, Rinkeby, Katarina – Sofia, Skarpnäck och Farsta stadsdelsområden. Sedan planeras för år 2004 tillgänglighetsplaner i Spånga – Tensta, Norrmalm och Hägersten, år 2005 i Kista, Kungsholmen och Skärholmen samt år 2006 i Liljeholmen och Maria – Gamla Stan.

Metoden för att ta fram tillgänglighetsplanerna bygger på Svenska Kommunförbundets koncept till handboken ”En tillgänglig stad – kräver trafiknät som är användbara för alla”. Handboken är en idéskrift om mål, strategi och arbetssätt när kommunerna upprättar en tillgänglighetsplan.

För att en resa ska kunna genomföras måste hela resan, från start till mål, fungera. Man måste kunna ta sig in i och ut ur sin bostad, kunna åka med kollektivtrafiken, ta sig till sitt arbete eller butiker, ta del av information och kulturutbud etc. För att detta ska fungera för personer med funktionshinder så måste många av varandra beroende problem lösas och detta måste hela samhället hjälpa till med. Framtagandet av tillgänglighetsplaner kan ses som en del i ett sådant arbete.

Tillgänglighetsplanens syfte är att:

- ge en övergripande bild av stadsdelens tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionshinder.
- vara ett underlag för vilka åtgärder som behöver göras i stadsdelen för att förbättra tillgängligheten och användbarheten för personer med funktionshinder.

Tillgänglighetsplanerna tas fram i en projektgrupp där kontoret utgör projektledning. I projektgruppen ingår representanter från stadsdelsförvaltningen, lokala handikapprådet och pensionärsrådet förutom områdesansvariga från gatu- och fastighetskontoret inom områdena park, trafik och drift- och underhåll. Samarbete sker även med Färdtjänsten och SL.

Det som återstår är att få med fastighetsägare i arbetet med att göra entréer och offentliga lokaler tillgängliga samt ägare av mark som staden inte äger för att göra den yttre miljön tillgänglig även inom dessa områden.

Tillgänglighetsplanerna är ett hjälpmedel för att ta fram åtgärdsplaner på ett strukturerat sätt. För att arbeta på ett effektivt sätt kommer kontoret att verka för att ett samarbete kommer till stånd med förutom de redan nämnda Färdtjänsten och SL även bostadsbolagen, SISAB, näringslivet och andra fastighetsägare.

Revisionskontoret anser att gatu- och fastighetsnämndens tillgänglighetsarbete styrs av för många styrdokument.

De dokument som åberopas har dock olika funktion.

- Åtgärdsplanen 2003 anger de konkreta åtgärder som planeras att genomföras inom Tillgänglighetsprojektets budget under året och anger kostnader och ansvariga. Används som ett arbetsmaterial och för redovisning till gatu- och fastighetsnämnden, stadsdelsnämnderna och handikappråden. En åtgärdsplan görs för ett år i taget.
- Handlingsplanen 2003-2006 är ett dokument som är generell, utan kostnader som anger vad Tillgänglighetsprojektet ska innehålla och vad som kommer att göras under perioden. Den anger också vad som har gjorts under perioden innan dvs 1999-2002.
- Handikapplanen 2003 är ett dokument som gatu- och fastighetsnämnden liksom övriga nämnder och styrelser inom staden ska upprätta årligen enligt beslut i kommunfullmäktige. Handikapplanen är baserad på FN:s 22 standardregler och innehåller mycket annat än tillgänglighetsfrågor i den fysiska miljön.
- Verksamhetsplanen för gatu- och fastighetsnämnden berättar om tillgänglighetsarbetet något summariskt och jämfört med andra områden som investeringar och drift och underhåll och är en anpassning till en enhetlig redovisning av kontorets verksamhet.

Stadens egna byggnader

Det faktum att gatu- och fastighetskontoret är uppdelat på två förvaltningsnummer, varav det ena dvs Fastighetsförvaltningen är en sluten redovisningsenhet, innebär en komplikation vad gäller det redovisningstekniska, men problemet går att lösa. Detta har kontoret nu gjort till innevarande år 2003 och gäller för medel som tas i anspråk från Tillgänglighetsprojektets 100 miljoner kronor.

För Fastighetsförvaltningens befintliga fastighetsbestånd kan följande arbete påbörjas omgående.

- Ta fram en lista på byggnader och lokaler där offentlig verksamhet bedrivs.
- Inventera dessa ur tillgänglighetssynpunkt. Inventeringen ska utföras av en sakkunnig i tillgänglighetsfrågor och vara klar senast 2005. Materialet ska dock kunna användas successivt efter färdigställd inventering.
- Ta fram ett åtgärdsprogram utifrån inventeringarna.
- Upprätta en tidplan för åtgärdernas genomförande.

Åtgärder utifrån dessa inventeringar kan finansieras genom att medel tas upp inom Tillgänglighetsprojektets budgetram i den årliga åtgärdsplanen.

Vid större underhållsarbeten kan tillgänglighetsåtgärder göras som ”passa på” - åtgärder och finansieras via underhållsbudgeten.

Entré Stockholm

Tillgänglighetsguiden ”Entré Stockholm” har nu lagts ut på nätet i den form som hittills har färdigställts. Till största delen omfattar guiden endast områdena Kungsholmen och Södermalm. Idrottsnämndens guide och Kulturnämndens guide omfattar hela staden och är uppbyggd från ett skrivet pappersmaterial. Kontoret instämmer i att efter hand när ”Entré Stockholm” blir mer omfattande bör även de andra guiderna ingå i samma guide. Kontakter har även tagits med Statens Fastighetsverk som är intresserade av en liknande uppbyggnad av tillgänglighetsguide för de statligt ägda byggnaderna.

7.2 Övrigt tillgänglighetsarbete vid gatu- och fastighetsnämnden

Den iakttagelse som revisionskontoret gjort att regionerna har olika syn på hur tillgänglighetsarbetet ska bedrivas inom kontoret är till viss del missvisande men kan till en del ha sin riktighet i att de områdesansvariga som arbetar med tillgänglighetsfrågorna har olika organisatorisk placering i de två regionerna. Vidare kan det bero på att det förekommer något olika frågeställningar i innerstaden än i ytterstaden beroende på stadsbild och geografi och därmed även inom tillgänglighetsfrågorna. Detta gör emellertid inte att tillgänglighetsarbetets effektivitet är olika. Tillgänglighetsprojektet gör inte så många upphandlingar av åtgärder utan detta görs till allra största delen ute i linjeorganisationen. Någon förändring av arbetssättet är inte planerad för närvarande.

Regionerna har gemensamt upprättat ett parkprogram. Teknisk Handbok används av båda regionerna och är en handbok som utgår från AMA och specificerar stadens ibland hårdare krav på utförandet. Den gäller för alla arbeten i stadens mark. Det vore önskvärt att antalet styrdokument minskas för kontorets verksamhet i allmänhet och därmed också för tillgänglighetsarbetet. Detta är dock något som kontoret har uppmärksammat och kommer att se över.

7.6 Tillgänglighet i Hammarby Sjöstad

Kommunstyrelsen har i utlåtande 1998 uttryckt en hög ambitionsnivå när det gäller Hammarby Sjöstad och sagt att området ska bli en spjutspets när det gäller tillgänglighet för personer med funktionshinder. Hammarby Sjöstads projektledning inom kontoret har tolkat detta så att tillgängligheten ska vara bättre än i andra jämförbara områden och vara en

god förebild för andra. I markanvisningsavtal och exploateringsavtal har byggherrarna förbundit sig att följa riktlinjerna för utemiljön ”Stockholm – en stad för alla”. För den inre miljön rekommenderas den tolkning av Plan och bygglagen och Boverkets byggregler som redovisas i handboken Bygg Ikapp Handikapp från Hjälpmedelsinstitutet som används i branschen som råd i tillgänglighetsfrågor vid bostadsutformning men den är inte tvingande. Byggprojekten har även enskilt redovisats för projektets tillgänglighetsansvariga.

I Hammarby Sjöstads-projektet finns en projektledare för tillgänglighetsfrågor som ingår i staben direkt under projektchefen. Projektledningen har arbetat med tillgänglighetsfrågorna och hela tiden arbetat med att försöka lösa detaljfrågor och genomföra stadens målsättning.

Problemet med ett stort projekt som Hammarby Sjöstad är att väldigt många människor är engagerade i projektet och det är många som måste få samma information. Detta talar för att det behövs en skriftlig dokumentation av vad spjutspetskravet angående tillgänglighet innebär. Detta har projektledningen efter hand insett och en handling är snart färdigställd ”Förtydligande av vissa regler och riktlinjer rörande tillgänglighet för funktionshindrade i Hammarby Sjöstad”. Denna ska användas av konsulter och byggherrar.

Detta kan ses som ett led i det uppdrag som kommunfullmäktige gett till gatu- och fastighetsnämnden och stadsbyggnadsnämnden i budgeten för år 2003 att utarbeta ett förslag till basanpassning för förbättrad tillgänglighet i nyproduktionen av bostäder.

Trots stora ansträngningar från projektledningen har en del mindre bra tillgänglighetslösningar genomförts i Hammarby Sjöstad såväl i stadens egna produktion som i enskilda bostadsprojekt (redovisat i gatu- och fastighetsnämnden i oktober 2002). En del av dessa har kunnat åtgärdas medan andra, som uppkommit genom val där tillgänglighetsaspekten fått vika till förmån för andra särintressen t ex ekonomi, ej åtgärdats.

Kontoret kommer att arbeta vidare med hur tillgänglighetsarbetet ska förbättras men föreslår att projektledningen redan nu gör en del förändringar för den fortsatta utbyggnaden för att uppfylla fullmäktiges höga ambition.

- Se över organisationen med hänsyn till tillgänglighetsarbetet
- Ta till sig ytterligare tillgänglighetskompetens i projektets ledningsgrupp
- Preciserat spetskravet i skriftlig handling till konsulter och byggherrar
- Preciserat kraven i avtal med byggherren
- Se över granskningsförfarandet av ritningar och övriga handlingar
- Införa en kontrollfunktion genom samarbete med handikapporganisationer och tillgänglighetsrådgivare
- Tillsammans med stadsbyggnadskontoret se till att de sakkunniga i tillgänglighetsfrågor, som måste anlitas av byggherren, hålls informerad

om innehåll angående tillgänglighetsfrågor i avtal mellan staden och byggherren

Den utvärdering som genomförts av forsknings och utvecklingsenheten på socialtjänstförvaltningen och som finansierats av gatu- och fastighetskontoret angående Hammarby Sjöstad är inte avslutad. Finansiering av en femte rapport är inte löst och utvärderingen är inte redovisad i gatu- och fastighetsnämnden. Detta borde göras och resultatet av rapporten kan sedan fungera som vägledning och kunskapskälla i projektets fortsatta utbyggnad samt för kommande bostadsprojekt.

Kontoret föreslår att gatu- och fastighetsnämnden beslutar att som yttrande över rapporten, till nämndens revisorer överlämna och åberopa detta tjänsteutlåtande.

SLUT