



Kostnads- och konsekvensanalys av lagförslaget om bristande tillgänglighet





MISSIV

DATUM
2010-11-15
ERT DATUM
2010-06-03

DIARIENR
2010/105-5
ER BETECKNING
IJ2010/1005/DISK

Regeringen
Integrations- och jämställdhets-
departementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att genomföra en samhällsekonomisk kostnadsanalys

Regeringen gav den 3 juni 2010 Statskontoret i uppdrag att genomföra en kostnads- och konsekvensanalys. Analysen ska bland annat omfatta en bedömning av kostnader för företag och andra privata aktörer samt analysera effekterna på de offentliga finanserna av förslagen i departementspromemorian Bortom fagert tal (Ds 2010:20).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Kostnads- och konsekvensanalys av lagförslaget om bristande tillgänglighet* (2010:26).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi och utredare Henrik Robertsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Henrik Robertsson

Innehåll

	Sammanfattande bedömningar och slutsatser	7
1	Uppdraget och dess genomförande	7
1.1	Bakgrund	7
1.2	Statskontorets uppdrag	7
1.3	Genomförande av Statskontorets uppdrag	8
2	Statskontorets iakttagelser och bedömningar	9
2.1	Departementspromemorians förslag leder med största sannolikhet till merkostnader	9
2.2	Storleken på merkostnaderna är svår att bedöma	11
2.3	Konsekvenser för företagens regelbörda	13

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	15
2	Samhällsekonomiska konsekvenser av lagförslaget i departementspromemorian Bortom fagert tal, Mapsec	17

Sammanfattande bedömningar och slutsatser

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att göra en samhällsekonomisk kostnadsanalys av förslagen i departementspromemorian *Bortom fagert tal* (Ds 2010:20). I det följande redogörs först översiktligt för uppdraget och dess genomförande (avsnitt 1). Därefter redovisas Statskontorets sammanfattande bedömningar och slutsatser avseende uppdragets frågeställningar (avsnitt 2).

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Bakgrund

Diskrimineringskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 2006:22) att bristande tillgänglighet skulle ses som en form av diskriminering. Regeringen ansåg i propositionen *Ett starkare skydd mot diskriminering* (prop. 2007/08:95) att frågan behövde ytterligare belysning bl.a. avseende ansvaret för kostnader som är förenade med åtgärder för ökad tillgänglighet.

Mot denna bakgrund har frågan utretts inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet och redovisats i departementspromemorian *Bortom fagert tal* (Ds 2010:20). I denna föreslås att det i diskrimineringslagen (2008:567) ska införas ett förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Enligt vad som anges i Statskontorets uppdrag anser regeringen dock att den kostnads- och konsekvensanalys som ingår i departementspromemorians förslag är ofullständig och att kostnaderna bör analyseras ytterligare för att det ska gå att ta ställning till förslaget. Parallellt med att departementspromemorian remitteras har Statskontoret därför fått i uppdrag att i vissa avseenden komplettera promemorian, så att regeringen kan bedöma förslaget utifrån en fullgod konsekvensanalys.

1.2 Statskontorets uppdrag

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret genomföra en analys, som bl.a. ska omfatta en bedömning av kostnader för företag och andra privata aktörer av förslagen i departementspromemorian *Bortom fagert tal* (Ds 2010:20). Statskontoret ska ta ställning till de kostnadsberäkningar som gjorts i departementspromemorian och därefter göra en egen analys och bedömning av konsekvenser av förslagen. Statskontoret ska även analysera effekterna på de offentliga finanserna och redovisa beräknade kostnader uppdelade på delsektorer.

Analysen av bedömda kostnader ska genomföras i enlighet med god praxis för samhällsekonomiska kostnads- och nyttoanalyser och ska innehålla bedömda samhällsekonomiska kostnader och besparingar, liksom en bedömning av nyttan för personer med funktionsnedsättning. Statskontoret ska vidare analysera hur företagens regelbörda påverkas av förslaget.

Statskontoret ska redovisa uppdraget i en skriftlig rapport till Regeringskansliet (Integrations- och jämställdhetsdepartementet) senast den 19 november 2010.

Uppdragstexten återges i sin helhet i bilaga 1.

1.3 Genomförande av Statskontorets uppdrag

Som underlag för arbetet har Statskontoret – efter samråd med Integrations- och jämställdhetsdepartementet – valt att upphandla en konsult för att göra den analys som efterfrågas från regeringen. En utgångspunkt för upphandlingen har varit att konsultens rapport ska vara av sådant slag att den motsvarar de krav som ställs i regeringens uppdrag till Statskontoret. Konsultuppdraget har utförts av Mapsec KB. Statskontoret bedömer att Mapsecs arbete har gjorts med, som det heter i vårt uppdrag, ”god praxis för samhällsekonomiska kostnads- och nyttoanalyser”.

Statskontorets sammanfattande bedömningar och slutsatser avseende uppdragets frågeställningar redovisas i det nästföljande avsnitt 2. För mer detaljerade svar på de frågor som tas upp i regeringens uppdrag hänvisar Statskontoret till Mapsecs rapport,¹ vilken bifogas som bilaga 2. Mapsec svarar dock självständigt för de iakttagelser och slutsatser som redovisas i konsultrapporten.

¹ Mapsec (november 2010): *Samhällsekonomiska konsekvenser av lagförslaget i departementspromemorian Bortom fagert tal*.

2 Statskontorets iakttagelser och bedömningar

2.1 Departementspromemorians förslag leder med största sannolikhet till merkostnader

I departementspromemorian *Bortom fagert tal* (Ds 2010:20) föreslås att det i diskrimineringslagen ska införas en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelsen föreslås omfatta situationer där ”*någon missgynnas genom underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder² för tillgänglighet så att personer med en funktionsnedsättning kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan sådan funktionsnedsättning*”. En grundläggande tanke med förslaget är alltså att åtgärder för ökad tillgänglighet ska kunna framtvingas genom en möjlighet för den som anser sig diskriminerad att gå till och få upprättelse i domstol.

Att åtgärder för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning kan vara förenade med – i vissa fall betydande – kostnader torde vara odiskutabelt. Huvudfrågan för Statskontorets samhällsekonomiska kostnadsanalys av departementspromemorian är dock om ett genomförande av förslaget i sig kan förväntas leda till *merkostnader*.

Utgångspunkten i departementspromemorian är att förslaget inte kommer att medföra några extra samhällsekonomiska kostnader. Detta då de åtgärder som krävs för att göra samhället tillgängligt för alla enligt utredaren borde ha åtgärdats utifrån de regler som redan finns, t.ex. i plan- och bygglagen (PBL). Utredaren benämner dessa brister ”underlåtenhetssynder”, för vilka det i princip redan borde finnas planerade och budgeterade åtgärder. Enligt utredaren bör eventuella kostnader som uppstår när underlåtenhetssynderna åtgärdas därför inte betraktas som kostnader som är hänförliga till departementspromemorians förslag. Därtill menar utredaren att förekommande brister i många fall kan åtgärdas i samband med att renoveringar eller nybyggnationer ändå vidtas av andra skäl, varför extrakostnader inte behöver uppstå.

För att utredarens resonemang ska vara giltigt måste två förutsättningar vara vid handen enligt Statskontorets mening. Dels att kraven på tillgänglighet

² I departementspromemorian anges ett antal faktorer som särskilt ska beaktas vid prövningen av om en åtgärd är skälig eller inte: 1) om åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser, 2) nyttan särskilt för personer med funktionsnedsättning av att åtgärden vidtas, 3) en verksamhets möjligheter att bära kostnaderna för åtgärden, 4) den verksamhetsansvariges möjligheter att förutse behovet av åtgärden, 5) åtgärdens inverkan på verksamhetens innehåll, funktion eller organisation, samt 6) åtgärdens inverkan på hälsa, säkerhet eller kulturmiljö. Även andra faktorer kan vägas in i den helhetsbedömning av skäligheten som måste göras i varje enskilt fall.

faktiskt motsvarar de krav som redan ställs i annan lagstiftning. Dels att utredarens förslag inte leder till att åtgärder för ökad tillgänglighet tidigare-läggs. I båda dessa avseenden finner Statskontoret starka skäl att ifrågasätta departementspromemorians resonemang.

Beträffande frågan om huruvida departementspromemorians förslag motsvarar de krav som redan ställs i annan lagstiftning hänvisar Statskontoret till de kontakter Mapsec haft med Boverket. Enligt vad som framgår av Mapsecs rapport har Boverket således uppgivit att PBL inte kommer att uppfylla kraven i departementspromemorian, eftersom utredarens definition av tillgänglighet går utöver definitionen av tillgänglighet enligt plan- och bygglagstiftningen.

Vad gäller frågan om huruvida åtgärder för ökad tillgänglighet kommer att tidigareläggas, så måste till att börja med poängteras att en sådan bedömning är behäftad med flera osäkerheter. För att kunna bedöma kostnads- och intäktsutfall av det aktuella lagförslaget fordras nämligen att man först bildar sig en uppfattning om vad som kommer att hända efter lagändringens ikraftträdande. Det gäller att identifiera hur och i vilken utsträckning den föreslagna förändringen av diskrimineringslagen kommer att ”göra skillnad”, dvs. försöka bedöma vad den additionella effekten av lagen blir.

Som framgår av bl.a. departementspromemorian vidtas det löpande olika typer av tillgänglighetsfrämjande åtgärder – drivet av annan lagstiftning, av ökande medvetenhet om problemen och av kunskap om hur tillgängligheten kan förbättras. I en samhällsekonomisk kostnadsanalys av departementspromemorian måste dock bedömas hur den föreslagna lagstiftningen påverkar den *takt* med vilken dessa åtgärder vidtas och därmed de samhällsekonomiska effekterna av dessa. För att göra det krävs att lagändringen – innan den har trätt i kraft – värderas i handlingstermer.

De faktiska konsekvenserna av en utvidgad diskrimineringslag enligt förslaget i departementspromemorian bestäms av hur berörda aktörer agerar, hur samhälleliga normer förändras, vilken rättspraxis som etableras, hur det övriga regelverket med bäring på tillgänglighet utvecklas och vilka principer för finansiering av tillgänglighetsåtgärder som växer fram.

I Mapsecs rapport analyseras hur olika typer av aktörer kan tänkas komma att agera om det i diskrimineringslagen införs en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Som framgår av Mapsecs analys är detta visserligen svårt att avgöra med exakthet, i synnerhet den samlade effekten av olika aktörers beteende. Men Statskontorets bedömning är ändå – utifrån Mapsecs analys – att det är mycket osannolikt att utvecklingen skulle bli sådan att det i samhället skulle accepteras att merparten av förekommande brister skulle kunna

åtgärdas i samband med att renoveringar eller nybyggnationer ändå vidtas av andra skäl.

Enligt vår mening är den troliga utvecklingen snarare att många åtgärder för ökad tillgänglighet skulle komma att tidigareläggas. För detta talar också att den normala omloppstiden för det existerande fastighetsbeståndet – där en stor del av de potentiella tillgänglighetsåtgärderna återfinns – är så pass lång, för exempelvis kommunala fastigheter visar Mapsecs rapport att den ligger på cirka 70 år. Visserligen instämmer Statskontoret i huvudsak i departementspromemorians bedömning att det inte skulle kosta något extra att tillgängliggöra samhället om bristerna kan åtgärdas i normal byggnadstakt. Men om däremot full tillgänglighet i hela fastighetsbeståndet ska uppnås snabbare än den normala omloppstiden uppstår en kostnad – och ju snabbare man önskar att tillgängligheten ska uppnås, desto högre kostnad.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang bedömer Statskontoret sammantaget att departementspromemorians förslag med största sannolikhet kommer att leda till samhällsekonomiska merkostnader. Dessa kostnader kommer att uppstå i såväl privat som offentlig sektor.

2.2 Storleken på merkostnaderna är svår att bedöma

Ovan sades att departementspromemorians förslag med största sannolikhet kommer att leda till samhällsekonomiska merkostnader. Exakt hur stora dessa merkostnader kommer att bli är dock svårt att bedöma. Till detta bidrar såväl att det är svårt att i förväg avgöra hur utvecklingen kommer att bli efter att lagändringen trätt i kraft (t.ex. avseende den samlade effekten av olika aktörers beteende och av rättspraxis) som att en uppskattning av de samhällsekonomiska effekterna av naturliga skäl är förenad med stora osäkerheter av olika slag.

I sin rapport har Mapsec sökt isolera och värdera de samhällsekonomiska konsekvenserna av de lagändringar som föreslås i departementspromemorian. Mapsecs analys har fokuserats på åtgärder för att förbättra tillgängligheten i fastighetsbeståndet och publika miljöer samt åtgärder att förbättra tillgängligheten i kollektivtrafiken. Skälet till detta synes vara att behoven av tillgänglighetsskapande åtgärder bedöms vara störst inom dessa två sektorer.

I sin analys har Mapsec i ett *första steg* gjort en beräkning av de kostnader som skulle uppstå om lagförslaget snabbt leder till sådana åtgärder att personer med funktionsnedsättning kommer i en situation som är fullt ut jämförbar med den för personer utan sådan funktionsnedsättning – i detta steg av analysen har hänsyn alltså inte tagits till huruvida dessa åtgärder är skäliga eller ej. Det måste dock betonas att de kostnadsuppskattningar som därvid framkommer inte representerar en realistisk bild av de faktiska konsekven-

serna om lagförslaget i departementspromemorian genomfördes, utan mera ska ses som ett teoretiskt utgångsvärde för diskussionen (ett maxvärde). I ett *andra steg* av analysen har Mapsec sedan sökt beräkna de intäkter som skulle följa av samma uppsättning åtgärder som i det första analyssteget samt analyserat hur de berörda aktörerna kan förväntas agera ifall lagförslaget antas av riksdagen och vad utfallet av denna process blir vad gäller den faktiska omfattningen av och tidsutdräkten för de tillgänglighetsfrämjande åtgärderna. Slutligen har Mapsec mot bakgrund av de tidigare analysstegen gjort en samlad bedömning av de troliga kostnaderna och intäkterna.

Även om beräkningen i det första steget av Mapsecs analys bör ses som ett teoretiskt utgångsvärde för diskussionen, så är det intressant att notera storleken på de kostnadsuppskattningar som redovisas, i synnerhet inom fastighetsbeståndet. Mapsec har beräknat nuvärden, dvs. kostnader i dagens penningvärde, för fyra alternativ: att i dagsläget ersätta fastigheter som inte uppfyller tillgänglighetskraven; att renovera motsvarande fastigheter nu; att bygga nytt på 10 års sikt; samt att bygga nytt på 20 års sikt. Kostnaden för dessa respektive alternativ har också beräknats som annuiteter under en sjuttioårsperiod, dvs. den antagna livstiden för byggnaderna. Redan i det minst kostsamma alternativet – att bygga nytt på 20 års sikt – uppgår nuvärdet till nästan 2 700 miljarder kronor eller, utslaget som annuiteter under en sjuttioårsperiod, till drygt 110 miljarder kronor per år. Den allra största kostnaden skulle avse åtgärder i det privata fastighetsbeståndet. Men Mapsec visar att även det kommunala fastighetsbeståndet, framför allt skolan, skulle vara dyrt att åtgärda.

Förslaget i departementspromemorian leder dock inte enbart till kostnader för samhället, utan även till besparingar och välfärdsvinster som kan prisättas och därmed reducera de kostnader som renoveringar och nybyggnationer förväntas medföra. Mapsec anger i sin rapport att de potentiella intäkter som skulle uppstå vid en förbättrad tillgänglighet skulle bestå dels av finansiella intäkter i form av besparingar för staten, kommunerna och landstingen, dels av icke direkt mätbara välfärdsvinster för personer med funktionsnedsättning, men även för personer utan sådan nedsättning. Mapsec bedömer dock att den samlade samhällsekonomiska intäkten av dessa effekter skulle bli klart mindre än kostnaderna. Ett genomförande av de åtgärder, och på det sätt, som diskuteras i det första steget av Mapsecs analys (enligt ovan) bedöms således medföra årliga samhällsekonomiska intäkter som uppgår till mindre än 10 procent av de årliga kostnaderna.

Som sades ovan är det dock väsentligt att påpeka att ovanstående kostnadsuppskattningar inte representerar de troliga konsekvenserna om lagförslaget i departementspromemorian genomfördes, utan mera ska ses som ett teoretiskt utgångsvärde för diskussionen. I sin rapport redovisar Mapsec även en sammanfattande bedömning av vad de faktiska kostnaderna och intäkterna kan tänkas bli. Denna visar att lagförslaget under de närmaste fem till tio

åren sannolikt inte kommer att få någon större effekt, eftersom det kommer att ta tid innan en rättspraxis har utvecklats. Således torde det under denna period heller inte uppstå varken några större kostnader eller samhälleliga intäkter, utöver vad som följer av annan lagstiftning som ställer krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. På längre sikt kan dock lagförslaget enligt Mapsec få mycket långtgående konsekvenser och föra med sig mycket stora kostnader. Om exempelvis förslaget leder till att 10 procent av fastighetsbeståndet förnyas på 20 år i stället för 70 år som är normalfallet hamnar kostnaderna i storleksordningen på drygt 200 miljarder kronor vilket innebär en ökning av samhällskostnaderna med 10 miljarder per år. I vilken takt samhället görs mer tillgängligt har alltså stor betydelse för nivån på kostnaderna. Visserligen genereras då även samhällekonomiska vinster, men dessa bedöms inte matcha kostnaderna. Hur utvecklingen blir beror dock enligt Mapsec helt på hur domstolarna kommer att döma.

Avslutningsvis vill Statskontoret – som kommentar till Mapsecs analys – ånyo understryka att de beräkningar som redovisas i rapporten är behäftade med stora osäkerheter av olika slag. Det skulle inte vara, som Mapsec uttrycker det, vare sig tekniskt eller ekonomiskt möjligt att ersätta en stor del (avsevärt mer än 10 procent) av fastighetsbeståndet vare sig ”nu”, på tio år eller ens på trettio år när omsättningshastigheten i normala fall ligger mellan 70 och 100 år. De kostnads- och intäktsuppskattningar som redovisas i rapporten bör därför ses just som *uppskattningar* och inte som några absoluta sanningar. Samtidigt utgör dock dessa uppskattningar enligt vår mening en så god bild som det för närvarande är möjligt att få, och redan uppskattningarnas storleksordningar talar ändå för att departementspromemorians förslag sannolikt kommer att leda till betydande samhällsekonomiska merkostnader.

2.3 Konsekvenser för företagens regelbörda

Enligt uppdraget från regeringen ska Statskontoret analysera hur företagens regelbörda påverkas av förslaget i departementspromemorian.

I regelförenklingssammanhang har den totala regelbördan för att uppfylla kraven i en regel definierats som summan av materiella, administrativa och eventuella finansiella kostnader som drabbar alla som kan tänkas bli berörda av regeln. Mapsec har i sin rapport belyst de potentiella investeringskostnader som kan vara förknippade med en ny lag. Som framgått ovan har Mapsec därvid visat att de potentiella kostnaderna för företagssektorn kan bli stora om lagen ställer långtgående krav på åtgärder i existerande fastighetsbestånd.

Utöver själva investeringskostnaderna för att åstadkomma tillgänglighet uppstår också administrativa kostnader för berörda företag. Det handlar om att sätta sig in i ny lagstiftning, utbildning m.m. Företagen måste också göra

inventeringar av tillgängligheten i de lokaler man använder, planera eventuella investeringar m.m. Detta kan vara en icke försumbar börda, inte minst för mindre företag.

Utöver administrativa kostnader kan det också uppstå kostnader p.g.a. anmälningar och processer som görs med stöd i ny lagstiftning. I sammanhanget bör också påpekas att berörda företag kan uppleva osäkerhet om vilken typ av åtgärder som kan komma att krävas, t.ex. är det på förhand oklart vad som ska anses vara en skälig tillgänglighetsåtgärd. Osäkerhet är i sig en börda/kostnad för företagen.

Den totala kostnaden för företagens ökade regelbörda är svår att kvantifiera. I sin rapport gör dock Mapsec antagandet att berörda företag kommer att ägna tre dagars arbetstid åt tillgänglighet. Med en antagen timkostnad på 250 kronor skulle det bli drygt 6 000 kronor per företag i administrativ kostnad.

Regeringsuppdraget



Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Regeringsbeslut 3

2010-06-03

IJ2010/1005/DISK

 Statskontoret
 Box 8110
 104 20 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att genomföra en samhällsekonomisk kostnadsanalys
Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en analys, som bl.a. ska omfatta en bedömning av kostnader för företag och andra privata aktörer av förslagen i departementspromemorian Bortom fagert tal (Ds 2010:20). Statskontoret ska ta ställning till de kostnadsberäkningar som gjorts i departementspromemorian och därefter göra en egen analys och bedömning av konsekvenser av förslagen. Statskontoret ska även analysera effekterna på de offentliga finanserna och redovisa beräknade kostnader uppdelade på delsektorer.

Analysen av bedömda kostnader ska genomföras i enlighet med god praxis för samhällsekonomiska kostnads- och nyttoanalyser och ska innehålla bedömda samhällsekonomiska kostnader och besparingar, liksom en bedömning av nyttan för personer med funktionsnedsättning. Statskontoret ska vidare analysera hur företagens regelbörda påverkas av förslaget.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Integrations- och jämställdhetsdepartementet och Finansdepartementet) informerat om hur uppdraget genomförs.

Statskontoret ska samråda med relevanta myndigheter, såsom Domstolsverket, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Statens skolverk, Boverket, Trafikverket, Regelrådet och Diskrimineringsombudsmannen samt med Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv och Fastighetsägarna Sverige.

Statskontoret ska till Regeringskansliet (Integrations- och jämställdhetsdepartementet) redovisa uppdraget i en skriftlig rapport senast den 19 november 2010.

 Postadress
 103 33 Stockholm
 Besöksadress
 Fredsgatan 8

 Telefonväxel
 08-405 10 00
 Telefax
 08-543 560 39
E-post: registrator@integration.ministry.se

Bakgrund

Diskrimineringskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 2006:22) att bristande tillgänglighet skulle ses som en form av diskriminering. Regeringen ansåg i propositionen Ett starkare skydd mot diskriminering (prop. 2007/08:95) att frågan behövde ytterligare belysning bl.a. avseende ansvaret för kostnader som är förenade med åtgärder för ökad tillgänglighet. Frågan har utretts inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet och redovisas i departementspromemorian Bortom Fagertal (Ds 2010:20) som nu kommer remitteras. Departementspromemorian innehåller förslag om att ett förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning införs i diskrimineringslagen (2008:567). Regeringen anser att den kostnads- och konsekvensanalys som ingår i förslaget är ofullständig och att kostnaderna bör analyseras ytterligare för att det ska gå att ta ställning till förslaget. Därför får Statskontoret parallellt med remitteringen detta uppdrag att komplettera promemorian så att regeringen kan bedöma förslaget utifrån en fullgod konsekvensanalys.

På regeringens vägnar


Nyamko Sabuni


Anna Schölin

Kopia till
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/OFA SF
Regelrådet
Domstolsverket
Myndigheten för handikappolitisk samordning
Statens skolverk
Boverket
Trafikverket
Diskrimineringsombudsmannen
Sveriges kommuner och landsting
Svenskt Näringsliv
Fastighetsägarna Sverige

Samhällsekonomiska konsekvenser av lagförslaget i departementspromemorian Bortom fagert tal

- Konsultrapport från Mapsec

Samhällsekonomiska
konsekvenser av lagförslaget i
departementspromemorian
Bortom fagert tal

MAPSEC KB
Box 70396
Telefon 08-506 361 50 • Fax 08-506 362 10
info@mapsec.com
www.mapsec.com

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	5
1.1	Förslaget.....	5
1.2	Uppdraget.....	5
1.3	Studiens upplägg och genomförande.....	6
1.4	Samlad kvalitativ bedömning	6
1.5	Samlad bedömning – kronor och ören	8
1.6	Potentiella kostnader	10
1.6.1	Fastighetsbeståndet och publika platser	11
1.6.2	Kollektivtrafiken.....	13
1.6.3	Konsekvenser för företagens regelbörda.....	14
1.7	Potentiella intäkter	15
2	Inledning.....	18
2.1	Bakgrund.....	18
2.2	Uppdraget.....	18
2.3	Ansats och läsanvisningar	19
2.4	Ansvariga och referenser.....	19
3	Kommentarer till konsekvensanalysen i departementspromemorian.....	20
3.1	Inledning	20
3.2	Utredarens ”samhällsekonomiska” kalkyl	21
3.2.1	Vår bedömning.....	21
3.3	Utredarens beräkning av kostnader för skola, näringsliv mm	22
3.4	Skolan.....	22
3.4.1	Vårdcentraler och socialtjänstkontor.....	23
3.4.2	Kostnader för allmänna kommunikationer m.fl. kostnader för den offentliga sektorn	23
3.4.3	Näringslivet - Fastighetsbeståndet.....	24
3.4.4	Underlåtenhetssynder - retroaktiva krav	25
3.5	Finansieringen.....	25
3.6	Sammanfattning.....	25
4	Kostnadskonsekvenser för fastighetsbeståndet och publika platser	27
4.1	Inledning	27
4.2	Några viktiga begrepp.....	27
4.2.1	”Enkelt avhjälpta hinder” kontra ”tillgänglighet”	27
4.2.2	”Publika” kontra ”icke-publika” delar av fastigheter.....	28
4.3	Tillgänglighet i lokaler kontra verksamhet	29
4.4	Tidsaspekten	29
4.5	Kvalitativt resonemang - intervjuer	30
4.5.1	Kommuner och landsting.....	31
4.5.2	Staten	34
4.5.3	Näringslivet (bostadsbeståndet, butiker, restauranger)	35
4.5.4	Hushåll.....	38
4.5.5	Tillgänglighet handlar inte enbart om lokaler	39
4.5.6	Sammanfattning.....	40
4.6	En generell modell för att beräkna kostnaden för att göra fastighetsbeståndet tillgängligt.....	41
4.6.1	En övergripande bild av fastighetsbeståndet.....	41

4.6.2	Det kommunala fastighetsbeståndet.....	42
4.6.3	Kommunal gatumiljö.....	47
4.7	Staten.....	47
4.8	Landstingen.....	48
4.9	Det privata fastighetsbeståndet.....	48
4.10	Butiker och restauranger.....	49
4.11	Samlad kostnadsbild.....	50
4.12	Sammanfattning.....	52
5	Kostnads- och nyttokonsekvenser i kollektivtrafiken.....	53
5.1	Inledning.....	53
5.2	Generella förutsättningar.....	54
5.3	Stationsområden.....	56
5.3.1	Förutsättningar.....	56
5.3.2	Beräkningar och resultat.....	56
5.4	Stationsbyggnader.....	57
5.4.1	Förutsättningar.....	57
5.4.2	Beräkningar och resultat.....	57
5.4.3	Kostnad och nytta av förbättrad tillgänglighet på stationer och stationsområden.....	58
5.5	Busshållplatser nationellt.....	58
5.5.1	Förutsättningar.....	58
5.5.2	Beräkningar och resultat.....	59
5.6	Busshållplatser lokalt och regionalt.....	59
5.6.1	Förutsättningar.....	59
5.6.2	Beräkningar och resultat.....	60
5.7	Tåg.....	61
5.7.1	Förutsättningar.....	61
5.7.2	Beräkningar och resultat.....	61
5.8	Bussar och busstrafikering.....	62
5.8.1	Förutsättningar.....	62
5.8.2	Beräkningar och resultat.....	63
5.9	AB Storstockholms Lokaltrafik.....	64
5.9.1	Förutsättningar.....	64
5.9.2	Beräkningar och resultat.....	65
5.10	Summering av kostnader samt nytta för övriga resenärer.....	65
5.11	Effekter av förbättrad tillgänglighet i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning.....	66
5.11.1	Färdtjänst – antal resor och kostnader.....	66
5.11.2	Ledsagning.....	67
5.11.3	Tidsvinster vid kollektivtrafikresor.....	68
5.12	Sammanställning.....	73
5.12.1	Kostnader.....	73
5.12.2	Kostnader och nytta.....	74
5.13	Slutsatser avseende kollektivtrafiken.....	77
6	Konsekvenser för företagens regelbörda.....	78
6.1	Typer av kostnader.....	78
6.2	Exempel.....	78
7	Samhällsekonomiska intäkter.....	79
7.1	Inledning och disposition.....	79

7.2	Olika slag av intäkter	80
7.2.1	Utredningens diskussion om samhällsekonomiska intäkter	80
7.2.2	Minskad förbrukning av reala resurser	81
7.2.3	Ökad produktion.....	82
7.2.4	Ökad välfärd	83
7.3	Samhällsekonomiskt värde - intäkter	85
7.3.1	Minskad förbrukning av reala resurser	85
7.3.2	Ökad produktion.....	91
7.3.3	Välfärdseffekter	98
7.4	Sammanställning av intäkter	100
8	Vad bestämmer de faktiska utfallet?	102
8.1	Aktörerna och hur de agerar	102
8.1.1	Målgruppen och dess representanter	103
8.1.2	Tillgängliggörarna och dess representanter.....	109
8.1.3	Normgivare.....	116
8.1.4	Tillsynsinstanser	120
8.1.5	Domstolsväsendet, Nämnden mot diskriminering och överklagandenämnder	121
8.2	Utveckling av rättspraxis	126
8.2.1	Lagstiftningens omfattning	126
8.2.2	Skälighetsprövningen	128
8.2.3	Diskrimineringsersättningens nivå.....	130
8.2.4	Samlad kommentar om tillämplighet och skälighetsprövning.....	131
8.3	Finansieringsprinciper	131
8.4	Påverkan på samhällets normer och prioriteringar	132
8.5	Utvecklingen av det övriga regelverket	132
8.5.1	Aktiva åtgärder.....	132
8.5.2	PBL	132
8.6	Hur kommer "matchen" att utvecklas?	132
8.6.1	Laguppställningarna	132
8.6.2	Hur kan dessa två spelare tänkas agera på plan?	133
8.6.3	Hur kommer domarna att döma?.....	135
8.6.4	Hur reagerar publiken?	137
8.7	Sammanfattning av "matchen"	137
9	Samlad bedömning.....	138
9.1	På kort sikt	138
9.2	På längre sikt.....	139
9.3	Samlad bedömning – kronor och ören	140

1 Sammanfattning

1.1 Förslaget

I promemorian *Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet (Ds 2010:20)* föreslås att det i diskrimineringslagen ska införas en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelsen omfattar *situationer där någon missgynnas genom underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet så att personer med en funktionsnedsättning kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan sådan funktionsnedsättning.*

Diskrimineringsförbudet mot bristande tillgänglighet föreslås gälla för alla de samhällsområden där diskrimineringslagens övriga regler gäller i dag.

Förslaget till ny diskrimineringsbestämmelse omfattar bara sådana åtgärder för tillgänglighet som är "skäliga". I förslaget till författningstext anges ett antal faktorer som särskilt ska beaktas vid prövningen av om en åtgärd är skälig eller inte: 1) om åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser, 2) nyttan särskilt för personer med funktionsnedsättning av att åtgärden vidtas, 3) en verksamhets möjligheter att bära kostnaderna för åtgärden, 4) den verksamhetsansvariges möjligheter att förutse behovet av åtgärden, 5) åtgärdens inverkan på verksamhetens innehåll, funktion eller organisation, samt 6) åtgärdens inverkan på hälsa, säkerhet eller kulturmiljö. Även andra faktorer kan vägas in i den helhetsbedömning av skäligheten som måste göras i varje enskilt fall.

I promemorian föreslås inte någon ändring i själva diskrimineringsbegreppet. Inte heller föreslås någon enhetlig definition av begreppet funktionsnedsättning. Utredaren avstår också från att föreslå en legaldefinition av begreppet "tillgänglighet".

Utredarens bedömning är att de lagda förslagen i sig inte bör leda till ökade kostnader av betydelse. Argumentet är att de åtgärder som skulle kunna tvingas fram genom möjligheten att gå till och få upprättelse i domstol borde ha gjorts i vilket fall som helst utifrån kraven i annan lagstiftning. De utgör vad han kallar underlåtenhetssynder och kostnaderna för deras åtgärdande ska, menar han, inte hänföras lagförslaget.

1.2 Uppdraget

Regeringen anser att den kostnads- och konsekvensanalys som ingår i uppdraget är ofullständig och att kostnaderna bör analyseras ytterligare för att det ska gå att ta ställning till förslaget. Regeringen har därför uppdragit åt Statskontoret att genomföra en analys som bl.a. ska omfatta en bedömning av kostnader för företag och andra aktörer av förslagen i departementspromemorian. Statskontoret ska ta ställning till de kostnadsberäkningar som gjorts i departementspromemorian och därefter göra en egen analys och bedömning av konsekvenserna av förslagen. Statskontoret ska även analysera effekterna på de offentliga finanserna och redovisa kostnader uppdelade på delsektorer.

Analysen av bedömda kostnader ska genomföras i enlighet med god praxis för samhällsekonomiska kostnads- och nyttoanalyser och ska innehålla bedömda samhällsekonomiska kostnader och besparingar, liksom en bedömning av nyttan för personer med funktionsnedsättning. Statskontoret ska vidare analysera hur företagens regelbörda påverkas av förslaget.

Statskontoret har kontrakterat Mapsec KB för att göra den analys som efterfrågas från regeringen.

1.3 Studiens upplägg och genomförande

Målet för analysen har varit att isolera och värdera de samhällsekonomiska konsekvenserna av de lagändringar som föreslås i promemorian.

Analysen har genomförts i fyra steg:

1. En beräkning av de kostnader som skulle kunna uppstå om lagförslaget ledde till åtgärder så att personer med funktionsnedsättning kommer i en situation som är fullt ut jämförbar med den för personer utan sådan funktionsnedsättning – utan hänsyn tagen till huruvida dessa åtgärder är skäliga eller ej;
2. En beräkning av de intäkter de som skulle följa av samma uppsättning åtgärder;
3. En analys av de faktorer som kommer att avgöra de faktiska konsekvenserna av förslaget: hur de olika berörda aktörer agerar, hur samhällseliga normer förändras, vilken rättspraxis som växer fram, hur det övriga regelverket med bäring på tillgänglighet utvecklas och vilka principer för finansiering av tillgänglighetsåtgärder som växer fram;
4. En sammanfattande bedömning av vad de faktiska kostnaderna och intäkterna kan tänkas bli på kort och längre sikt.

Utöver ovanstående analys har en bedömning gjorts av hur företagens regelbörda påverkas av förslaget.

I rapporten presenteras analysen i ovanstående ordning. Här i sammanfattningen börjar vi med slutsatserna.

1.4 Samlad kvalitativ bedömning

Vår samlade bedömning är att lagförslaget under den närmaste fem till tioårsperioden inte kommer att få någon större effekt och sålunda inte medföra varken några större kostnader och eller samhällseliga intäkter utöver de som följer av annan lagstiftning som ställer krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Den huvudsakliga anledningen till den begränsade effekten på kort sikt är det kommer att ta tid innan en rättspraxis utvecklas. Det finns flera skäl till detta.

Det är osäkert hur många anmälningar som faktiskt kommer in. Kommuner och servicesektorn förmodar att det blir avsevärda mängder. Många, om än inte alla, i handikapprörelsen menar att det är meningslöst att överösa DO eller domstolarna med anmälningar.

DO:s kapacitet att driva mål i rätten är begränsad och man kommer att tvingas prioritera och då sannolikt de mål där det finns annan lagstiftning att luta sig emot. DO har heller inte full kontroll över vilka mål man driver till domslut. Föredrar en kärande att gå till förlikning går det inte att tvinga denne att gå vidare, även om det skulle kunna vara intressant i praxisperspektiv. Handikapprörelsen har antytt att förbunden kommer att poola sina juridiska resurser för att utnyttja möjligheten att själva driva mål i domstol. Men rörelsens ekonomi sätter gränser för hur många det kan bli.

Med andra ord, oavsett hur många anmälningar som görs blir antalet ärenden som går till domstol inte fler än vad DO och en eventuell för förbunden gemensam juristfunktion förmår hantera.

Men även om DO skulle få ytterligare resurser – vilket myndigheten tvivlar på – leder detta inte med någon automatik till att antalet praxisbildande domslut ökar. Omloppstiden för avgjorda diskrimineringsmål har ökat dramatiskt under den senaste fem åren och det finns inget som pekar på att den i framtiden skulle blir kortare. Domstolarna utgör en flaskhals.

Till detta kommer att krävas många domar för att en någorlunda heltäckande rättspraxis ska utvecklas. Det stora antalet olika funktionsnedsättningar, typer av hinder samt kategorier av institutioner som har att sörja för tillgängligheten innebär ett mycket stort antal olikartade situationer som domstolarna kommer att behöva ta ställning till för att en praxis ska växa fram.

Men, effekterna av en utvidgad diskrimineringslag kommer inte enbart komma via den rättspraxis som utvecklas. Ett uttalat mål för lagstiftningen är att påverka samhällliga normer och olika samhällssektorer och institutioners beredvillighet att sörja för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Handikapprörelsen kommer att utnyttja den massmediala potentialen i förslaget för att sätta fokus på de konkreta tillgänglighetsproblem som finns i samhället.

De som ansvarar för att genomföra och finansiera åtgärder för att förbättra tillgängligheten (i fortsättningen för enkelhetens skull kallade *tillgängliggörare*) kommer inte att ifrågasätta principen om allas lika rättigheter när det gäller tillgänglighet men kommer heller inte proaktivt verka för att det vidtas konkreta åtgärder att förbättra densamma bortom det som omfattas av *enkelt avhjälpna hinder*. Man uppfattar förslaget som svårtolkat och rättsosäkert och det kan till och med bli så att det pågående tillgänglighetsarbetet avstannar eller i varje fall saktar in i avvaktan på att rättslaget klarnar. Inom offentlig verksamhet kommer man att koncentrera sig på att hinna med sitt HIN¹-pensum, d v s att åtgärda *enkelt avhjälpna hinder*, men kan i dagsläget inte förväntas gå längre.

På sikt skulle lagförslaget dock kunna få mycket långgående konsekvenser och föra med sig mycket stora kostnader – och då också samhällliga, om ej matchande, samhällsekonomiska vinster. Allt beror på hur domstolarna dömer.

Lagförslaget lämnar medvetet fältet mycket öppet för tolkningar och bedömningar. Det föreslås inga legaldefinitioner av *funktionshinder* och *tillgänglighet* och begreppet *jämförbar situation* är svävande. Även de kriterier som ska beaktas vid skälighetsbedömningen lämnar fältet öppet för olika bedömningar.

Framför allt är det tillgänglighetsåtgärder i det existerande privata fastighetsbeståndet som skulle bli mycket kostsamma om domstolsutslag leder till krav på att göra hela beståndet fullt ut tillgängligt och detta snabbt. Även för det kommunala fastighetsbeståndet, inte minst skolorna, skulle kostnaderna kunna bli mycket stora om domstolbeslut ledde till krav på full tillgänglighet i existerande bestånd på kort tid. Med full tillgänglighet menas då de krav på tillgänglighet som ställs i den nu gällande Plan- och bygglagen (PBL) för nybyggnation.

Av kritisk betydelse är hur domstolarna väljer att tolka begreppet *verksamhet* i skälighetskriteriet *en verksamhets möjligheter att bära kostnaderna för åtgärden*. När det gäller offentlig sektor: är det hela den offentliga sektorn, är det hela kommunen, en verksamhetsgren eller en konkret verksamhet, exempelvis en skola. Ju snävare

¹ HIN = enkelt avhjälpna hinder såsom de definieras i Plan- och Bygglagen.

avgränsningen görs, desto tydligare blir det också att olika typer av kostnader ställs mot varandra: tillgänglighetsåtgärder mot lärarresurser, exempelvis. Motsvarande situation skulle gälla för den privata sektorn. Är det koncernen eller den enskilda verksamheten som utgör *verksamheten*?

Även när det gäller de kriteriet *åtgärdens inverkan på verksamhetens innehåll, funktion eller organisation* lämnas utrymme för mycket olika bedömningar. Det kan leda till mycket långtgående krav men kan också effektivt stänga dörren för sådana krav beroende på hur domstolen värderar denna *inverkan* i förhållande till den potentiella *nyttan* för anmälaren.

Vår samlade bedömning är att det är osannolikt att domstolarna skulle fatta beslut som innebär att privata och offentliga fastighetsägare tvingas till de åtgärder och därmed kostnader av den storleksordning som skulle krävas för att på kort tid uppnå full tillgänglighet i det befintliga fastighetsbeståndet. Risker, eller möjligheten beroende på hur man ser på saken, kan dock inte helt uteslutas.

En faktor bland flera som kommer att påverka utfallet är den praxis som utvecklas när det gäller diskrimineringsersättnings nivå. Enligt huvudregeln ska diskrimineringsersättning betalas för den kränkning som lagöverträdelsen innebär (ideell skada). När diskrimineringsersättningens storlek bestäms ska dock särskilt beaktas att överträdelser av lagen ska motverkas. En fråga som då kan ställas är huruvida diskrimineringsersättningens nivå ska sättas i direkt proportion till svarandens ekonomiska förmåga. För att uppnå avsedd avskräckande effekt skulle detta vara önskvärt men det skulle kunna leda till diskrimineringsersättningar på amerikansk nivå, något som rimmar dåligt med svensk rättstradition.

Om man inte tror att diskrimineringsersättningens nivå kommer att utdömas i direkt proportion till svarandens ekonomiska förmåga, innebär detta att de riktigt stora företagen och institutionerna kanske väljer att svälja diskrimineringsersättningen snarare än att ta på sig kostnaderna för undanröja tillgänglighetshindret – såvida inte förlusten av goodwill är för stor.

När det gäller kollektivtrafiken är situationen något annorlunda. Här finns det redan utarbetade planer för vad som ska göras. Uppskattade kostnader för de planerade åtgärderna redovisas längre fram i rapporten. Vår bedömning är att lagförslaget sannolikt inte skulle accelerera genomförandet av åtgärderna. Däremot är det möjligt att det – om det leder till anmälningar och om käromålen också bifalles – skulle förhindra förseningar i implementeringen.

1.5 Samlad bedömning – kronor och ören

Av diskussionen ovan framgår med all önskvärd tydlighet hur extremt svårt det är att sätta några exakta siffror på vad som kan förväntas bli de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget i departementspromemorian att göra bristande tillgänglighet till en åttonde² diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen. Allt beror på hur rättspraxis utvecklas, vilken genomslag den får och hur lagen i sig kan tänkas påverka tillgänglighetsförbättringarnas beredvillighet att proaktivt vidta åtgärder för att förbättra tillgängligheten.

² Enligt förslaget i departementspromemorian ersätts funktionshinder med funktionsnedsättning. Därtill läggs diskrimineringsgrunden *bristande tillgänglighet*.

Förslagets nettoeffekt beror på i vilken mån det leder till att takten med vilken åtgärder för att förbättra tillgängligheten accelereras. Ju snabbare, desto kostsammare och den effekten är accelererande. De samhällsekonomiska intäkterna ökar också ju snabbare åtgärderna vidtas men inte lika snabbt som kostnaderna.

I Kapitel 5 redogörs i detalj för vilka åtgärder för att förbättra tillgängligheten inom kollektivtrafiken som planeras samt kostnaderna för dessa. En sammanfattande tabell återfinns längre fram i sammanfattningen. Nuvärdet för åtgärderna är i storleksordningen 25 miljarder. Kostnaderna är bruttokostnader och beräknade på en genomförandeperiod på tio år. En del av de planer som redovisas har dock en genomförandeperiod som är längre än tio år och för vissa finns ingen definitiv bortre tidsgräns. Vi har dock antagit att den är 2033 vilket är vad som gäller för några av åtgärderna. Att förkorta genomförandet till tio år skulle öka nuvärdet av kostnaderna med ca 2,4 miljarder kronor på grund av den kortare diskonteringsperioden. Om tiden skulle förkortas ytterligare skulle de tillkomma "trängselkostnader"; en större andel av vagnparken skulle behövas tas ur bruk samtidigt, konkurrensen om byggresurser skulle driva upp kontraktspriser etc.

Nettoeffekterna av lagförslaget på fastighetsbeståndet är betydligt svårare att skatta. Det finns inte som på kollektivtrafiken område några planer att utgå ifrån; förutom till i en begränsad utsträckning vad som avser *enkelt avhjälpna hinder*. Därför kommer konsekvenserna att i betydligt större utsträckning bero på hur rättpraxis utvecklas. Och på detta område är tidsutdräkten av ännu större betydelse. I de kalkyler som presenteras längre fram i rapporten antas, något förenklat, att inga extrakostnader för tillgänglighetsåtgärder uppstår vid nybyggnation. Med den omloppstid på fastigheter som gäller idag skulle det innebära att hela fastighetsbeståndet skulle vara fullt tillgängligt för personer med funktionsnedsättning inom 100 år. Inom det offentliga beståndet, där man räknar med en kortare omloppstid, skulle det gå på 70 år.

Om avgöranden i diskrimineringsmål om bristande tillgänglighet skulle leda till krav på att denna fulla tillgänglighet ska inträffa tidigare – och om dessa krav accepterades – skulle kostnaderna stiga dramatiskt. Se Tabell 1

Om målet, exempelvis, sattes till full tillgänglighet inom tjugo år, skulle extrakostnaden överstiga 2,5 biljoner kronor.

Som redan sagts tror vi inte på en sådan utveckling; samhällsekonomin skulle inte tåla det. Det är heller inte troligt att de skälighetsprövningar som ska göras vid alla enskilda diskrimineringsmål kommer att öppna upp för den typen av krav.

Det område där en utökad diskrimineringslag möjligen skulle kunna leda till ett ökat tryck och ett accelererat genomförande av åtgärder för att förbättra tillgängligheten är det som i PBL benämns *enkelt avhjälpna hinder*. Enkelt avhjälpna hinder finns inom alla sektorer och under alla huvudmän inom den offentliga och privata sfären.

I avsnitt 4.5 redovisas några, men långt ifrån kompletta, beräkningar av vad det skulle kosta att åtgärda *enkelt avhjälpna hinder*. Beräkningen för skolan landar på drygt 17 miljarder. Att bygga RWC³, ramper och automatiska dörröppnare till alla butiker, restauranter och hotell skulle kunna kosta uppåt sex miljarder. Att åtgärda alla övergångsställen i Stockholm skulle kosta 800 Mkr. Detta är bara exempel. Vilken

³ En för personer med funktionsnedsättning tillgänglig och användbar toalett enligt Boverkets byggregler.

extrakostnad som ska "belasta" lagförslaget beror på i vilken mån som det senare påskyndar genomförandet.

Som redan nämnts är det inte emellertid självklart att det föreslagna tillägget leder till att, exempelvis fastighetsägare, genomför HIN-åtgärderna snabbare. Det kan bli tvärt om. Och ett tidigt domslut som slår fast att det inte är rimligt att alla skolor i en kommun ska göras ens HIN-tillgängliga skulle drastiskt reducera den förväntade kostnaden för kommunerna.

Utan ett orakels gåvor är det omöjligt att säga exakt var det hela kan tänkas landa. Men räkneexempel är alltid möjliga att ta fram för att visa på storleksordningar. Om, exempelvis, 10 procent av fastighetsbeståndet förnyas på 20 år istället för 70 år blir nuvärdet av dessa åtgärder drygt 200 miljarder kronor. Utslaget som annuiteter på sjuttio år blir den årliga extrakostnaden 10 miljarder kronor. Kostnadskonsekvenser av den storleksordningen skulle kunna följa av domstolsutslag som leder till omfattande krav på tillgänglighet i skolan och till krav på betydligt bättre tillgängligheter till butiker och restauranter. Om 20 procent av fastighetsbeståndet påverkas blir kostnaden det dubbla. Det är viktigt att påpeka att dessa siffror inte är något annat än räkneexempel och ytterst osäkra.

Det man kan säga är att denna osäkerhet i sig kan vara en anledning till oro för dem som skulle bära det ekonomiska ansvaret för att sörja för tillgängligheten. Osäkerhet har ett pris.

Det har inte ingått i vårt uppdrag att fundera på hur denna osäkerhet skulle kunna reduceras, men det är värt att reflektera över.

Av de samhällsekonomiska intäkter som identifieras i rapporten utgör en del potentiella finansiella intäkter för staten och kommunsektorn. Se Tabell 4. Även dessa är svåra att kvantifiera och är baserade på antaganden som kan ifrågasättas. Den viktigaste potentiella finansiella intäkten består av en besparing på hemtjänst. Här skattas den till ca 2 miljarder per år. Även reducerad färdtjänst och reducerad personlig assistans kan leda till besparingar på kanske 250 mkr per år. Än mer svårskattade besparingar skulle kunna följa av ökad sysselsättning för personer med funktionsnedsättning. Huvuddelen av de samhällsekonomiska intäkterna skulle bestå av icke-direkt-mätbara välfärdsvinster.

Det har heller inte ingått i vårt uppdrag att fundera på relationen kostnader – intäkter för olika typer av åtgärder. Även den frågan skickar vi gärna med för andra att fundera på. Om resurserna är knappa, vilka tillgänglighetsåtgärder ger mest valuta för pengarna? Även om vi avhåller oss från att göra definitiv bedömning av de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslag – därför att dessa beror på vilken rättspraxis som utvecklas – ger de beräkningar som vi presenterar i kapitlen 3-7 ett omfattande underlag för den typen av analyser.

1.6 Potentiella kostnader

Kostnadsanalysen har fokuserat på: a) åtgärder för att förbättra tillgängligheten i fastighetsbeståndet och publika miljöer samt b) åtgärder att förbättra tillgängligheten i kollektivtrafiken. Kostnader för att göra olika typer av verksamheter mer tillgängliga diskuteras i kvalitativa termer men, förutom några exempel, har vi inte något försök att på ett heltäckande sätt kvantifiera dem. Dessutom förutsätter tillgänglighet till verksamheter mycket ofta tillgänglighet till fastigheten i vilken verksamheten bedrivs och kostnaderna för denna tillgänglighet utgör lejonparten av kostnaden.

1.6.1 Fastighetsbeståndet och publika platser

När det gäller fastighetsbeståndet redovisas i rapporten först kostnadsuppskattningar för olika typer av åtgärder där informationen i första hand samlats in från representanter för tillgänglighetsförbättringarna. Denna fläckvisa genomgång visar, för de områden där det finns några data att tillgå, på kostnader som på flera områden överstiger de som redovisas i departementspromemorians konsekvensanalys.

Bristen på data har dock gjort det svårt att från dessa mycket partiella datamängder ställa samman en någorlunda heltäckande kostnadsbild. Som ett komplement har vi därför utvecklat en enkel, generell modell för vad det skulle kosta att skapa full tillgänglighet i det existerande fastighetsbeståndet enligt de regler som finns i PBL och som styr hur fastigheter idag ska utformas för att garantera god tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.⁴

Input till modellen vad gäller fastighetsbeståndets sammansättning och kostnaderna för att renovera respektive bygga nytt är, för den kommunala sektorn, hämtade från Helsingborgs kommun. Likartade enkla modeller har beräknats för staten, landstingen och det privata fastighetsbeståndet. För de senare har data hämtats från SCB:s fastighetsregister.

Det förenklade antagandet görs att det vid nybyggnation inte kostar något ytterligare att utforma fastigheterna så att de blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Konsekvensen av det antagandet är att den additionella kostnaden för tillgänglighetsåtgärder blir noll om det existerande fastighetsbeståndet omsätts i normal takt, vilket för kommunala fastigheter är cirka 70 år. Om däremot full tillgänglighet i hela fastighetsbeståndet ska uppnås snabbare uppstår en kostnad. Ju snabbare man önskar att tillgängligheten ska uppnås, desto högre kostnad. Nedanstående graf visar vad merkostnaden skulle bli för landets skolfastigheter om målet sattes till 70, 60, 50, etc. år.

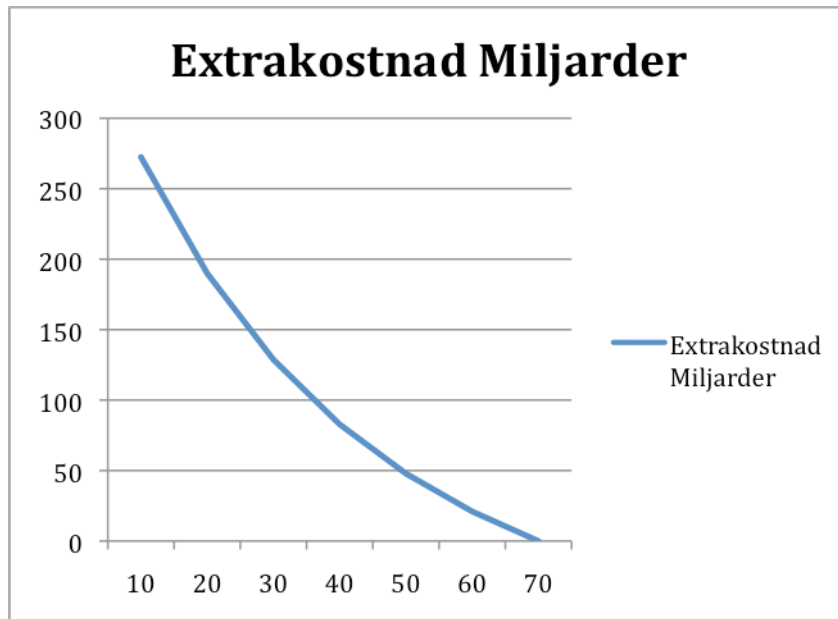
Exempelvis skulle nuvärdeskostnaden⁵ av att uppnå full tillgänglighet inom tjugo år i landets skolfastigheter uppgå till cirka 190 miljarder kronor. Antagandet är då att alla inte tillgängliga fastigheter ersätts med nybyggnation. Vid en renovering skulle kostnaden bli lägre, men av andra skäl, energikostnader och dylikt, föredrar kommunerna att bygga nytt.⁶

⁴ Kraven på tillgänglighet i PBL inkluderar såväl fysiska som kognitiva funktionsnedsättningar. Det som inte omfattas är allieringsproblem.

⁵ En diskonteringsfaktor på 4 procent används i kalkylen.

⁶ Mellanskillnaden mellan att renovera och att bygga nytt och som beror av andra hänsynstaganden bör inte belasta den kalkyl som avser tillgänglighet. Men i och med att kalkylen i vilket fall som helst i första hand är illustrativ och inte någon förväntad faktisk kostnad redovisar vi i grafen nybyggnadskalkylen. Poängen är densamma, kostnaderna accelererar ju snabbare man vidtar åtgärderna.

Figur 1 Merkostnad för full tillgänglighet i landets skolfastigheter som funktion av genomförandetakten



I tabellen nedan redovisas beräkningarna för statens, landstingens och kommunernas respektive den privata sektorns fastighetsbestånd.

Det som redovisas är a) att ersätta alla icke tillgängliga fastigheter nu, b) att renovera nu samt c) att bygga på 10 respektive d) 20 år. Kostnaden för dess respektive program slås sedan ut som annuiteter på en sjuttioårsperiod, den antagna livstiden för byggnaderna.

Det är mycket viktigt att betona att de redovisade siffrorna inte representerar vad som skulle bli den faktiska konsekvensen om lagförslaget i departementspromemorian genomfördes. Syftet är endast att visa på vad som skulle kunna blir resultatet om målet var full tillgänglighet snabbt och om inga skälighetsbegränsningar finnes. Vad de faktiska kostnadskonsekvenserna blir beror på de faktorer som kortfattat redovisades ovan och som mer ingående diskuteras i kapitel 8.

Icke desto mindre är siffrorna intressanta därför att de visar var de stora kostnaderna skulle uppträda om ambition vad gäller graden av tillgänglighet och takten med vilken den skapas sätts högt. Den allra största kostnaden skulle gälla åtgärder i det privata fastighetsbeståndet. Men även det kommunala fastighetsbeståndet, framför allt skolan, skulle vara dyrt att åtgärda.

Tabell 1 Merkostnad för att skapa full tillgänglighet i respektive sektors fastighetsbestånd
Miljarder kr

	Bygga nu	Renovering	Bygga på 10 år	Bygga 20 år	Annuiteter på alt "nu" **	Annuiteter på alt 10 år	Annuiteter på alt 20 år
Staten							
Fastighetsverket	28	13	18	13	1,2	0,8	0,6
Universitet och högskola – Akademiska hus	66	30	44	30	2,8	1,9	1,3
Landsting och kommunsektorn							
Vårdcentraler	33	15	23	17	1,4	1,0	0,7
Kommunala fastigheter	945	427	681	475	40,4	29,1	20,3
- Varav skola	378	175	272	190	16,2	11,6	8,1
Gatumiljö - övergångsställen	4,5	4	4	3	0,2	0,2	0,2
Privata beståndet							
Bostäder och lokaler*	4 750	2 850	3 070	2 150	193,8	125,2	87,7
-Varav butiker och rest (räkneexempel)	580	361	356	250	23,7	14,5	10,2
Summa	5 826,5	3 339	3 840	2 688	239,8	158,2	110,8

Källa: SCB. *Typkoderna 320-325. Inkluderar inte lokaler i industrifastigheter. ** Kalkylränta 4 procent, kalkylperiod 70 år för offentligt fastighetsbestånd, 100 år för privat

1.6.2 Kollektivtrafiken

När det gäller kollektivtrafiken har det varit lättare att ta fram mer detaljerade kostnadsberäkningar. Detta beror på att de olika aktörerna har relativt väl utvecklade planer för att åtgärda de tillgänglighetshinder som finns i sektorn. Det är heller ingen stor skillnad mellan vad kostnader potentiellt skulle kunna bli och vad de kan förväntas bli. Kostnaderna är beräknade utifrån planerna. I vissa fall är tidshorisonten för de planerade åtgärderna inte helt tydlig. För dessa fall har vi antagit att de går att genomföra under en tioårsperiod. Genomgången är inte helt komplett. Det saknas t.ex. kostnadsuppskattningar för spårvagnstrafiken i Göteborg.

Åtgärderna är grupperade i olika typer av funktioner. Kostnaderna för varje funktion är hänförliga till en konkret uppsättning åtgärder för att förbättra tillgängligheten. Förutom de rena investeringskostnaderna redovisas ökade kostnader för ledsagning. Denna är idag inte tillfredsställande och Jernhusen räknar med att den sannolikt kommer att öka.

I Tabell 2 nedan summeras nuvärdet av åtgärder som vidtas under perioden fram till 2050. I de flesta fall antas åtgärden vidtas under perioden 2011-2020. Men för jämförbarhetens skull inkluderar posten *bussar* reinvesteringar under fyrtioårsperioden.

I Tabell 3 är nuvärdet fördelat som annuiteter över en fyrtioårsperiod. Det vill säga att om investeringarna lånefinansieras motsvarar detta ungefär den årliga budgetbelastningen. I tabellen redovisas också en skattad finansiell intäkt av att kostnaderna för färdtjänst förmodas minska och att biljettintäkterna från tillkommande resenärer med funktionsnedsättning kan tänkas öka. Som framgår av tabellen är det

största kostnaderna förknippade med just busstrafiken, framför allt själva bussarna, närmare 14 miljarder av totalt 25 miljarder.

Tabell 2 Nuvärde kostnader för förbättra tillgängligheten i kollektivtrafiken Mkr

Transportområde	Kostnader, nuvärde 2011-2050			
	Totalt	Stat	Kommuner	Privat
Stationsområden	1 481	1 481		
Stationsbyggnader	92	74	9	9
Busshållplatser nationellt	730	730		
Busshållplatser regionalt	8 598		8 598	
Tåg	37	37		
Bussar och busstrafik regionalt	11 903		11 903	
Bussar nationellt	628			628
AB Storstockholms lokaltrafik	1 897		1 897	
Ledsagning	292	146	146	
Summa	25 660	2 469	22 554	637

Tabell 3 Genomsnittskostnad (annuitet) 2011-2050

Transportområde	Genomsnittskostnader per år 2011-2050			
	Totalt	Stat	Kommuner	Privat
Stationsområden	75	75		
Stationsbyggnader	5	4	0	0
Busshållplatser nationellt	37	37		
Busshållplatser regionalt	434		434	
Tåg	2	2		
Bussar och busstrafik regionalt	601		601	
Bussar nationellt	32			32
AB Storstockholms lokaltrafik	96		96	
Ledsagning	15	7	7	
Summa kostnader	1 296	125	1 140	32
Finansiella intäkter	304		304	
Kostnader minus intäkter	992	125	835	32

1.6.3 Konsekvenser för företagens regelbörda

Utöver själva investeringskostnaderna för att förbättra tillgängligheten i samhället uppstår administrativa kostnader för tillgänglighetsgörarna. Det handlar om att sätta sig in i ny lagstiftning, om utbildning, m.m. Organisationer och företag behöver inventera tillgängligheten i de lokaler man använder, planera eventuella investeringar, etc. Denna typ av aktiviteter kan utgöra en icke försumbar börda, inte minst för mindre företag.

Lagen torde vidare innebära osäkerhet för dessa företag om vilken typ av åtgärder som kan komma att krävas. Osäkerhet utgör i sig en börda/kostnad för företagen.

I kapitel 4 görs, som ett exempel, en enkel kalkyl baserat på antagandet att företag lägger tre dagars arbetstid på att inventera tillgängligheten. För de 47 000 medlemsföretagen i Svensk Handel och Sveriges Hotell och Restaurang (SHR) skulle detta innebära en kostnad på totalt 282 miljoner kronor. Motsvarande kalkyler för

andra branscher är svårare att göra då omfattningen av den verksamhet som riktar sig till allmänheten är svår att bedöma.

Utöver administrativa kostnader kan det uppstå kostnader p.g.a. anmälningar och processer som görs med stöd i den föreslagna lagstiftningen. Omfattningen av detta diskuteras i kapitel 8.

1.7 Potentiella intäkter

De potentiella intäkter som skulle uppstå vid en förbättrad tillgänglighet skulle delvis bestå av finansiella intäkter i form av besparingar och skatteintäkter för staten, kommunerna och landstingen, delvis av icke direkt mätbara välfärdsvinster för personer med funktionsnedsättning, men även för personer utan sådan nedsättning.

En sammanställning av beräknade vinster återfinns i Tabell 4 nedan.

De stora potentiella samhällsekonomiska vinsterna, tillika potentiella finansiella vinster för stat och kommun skulle följa av en ökad sysselsättning för personer med funktionsnedsättning. Det handlar om minskade kostnader för arbetsmarknadspolitiska program, ökad produktion/konsumtion och ökade skatteintäkter.

Det kan diskuteras huruvida det är rimligt att hänföra en eventuellt ökad sysselsättningsgrad för personer med funktionsnedsättning till just den föreslagna lagändringen. Den senare ändrar ju inte de juridiska förutsättningarna för personer med funktionsnedsättning att få arbete. Ska det bli en effekt på sysselsättningen måste den uppstå genom att samhället även på andra sätt underlättar för personer med funktionsnedsättning att få arbete. Det gäller allt ifrån att arbetsplatser anpassas, att utbildningen utformas på ett sätt som gynnar personer med funktionsnedsättning, att mer tillgänglig kollektivtrafik gör det lättare att röra sig för att söka arbete och arbetspendla, till bättre hälsa för personer med funktionsnedsättning tack vare ett större socialt deltagande och en öppnare attityd gentemot personer med funktionsnedsättning.

För denna intäktskalkyl har en hypotetisk vinst beräknats utifrån ett antagande att personer med funktionsnedsättning skulle komma att höja sin sysselsättningsgrad från 50 till 51 procent. Denna sysselsättningsökning motsvarar en minskning av de arbetsmarknadspolitiska programmen för denna grupp av personer med 5,5 procent. Troligen skulle arbetsmarknadsprogrammen fyllas upp av andra personer som nu inte kommer ifråga för programmen. Vi räknar därför inte in en reducerad kostnad för arbetsmarknadspolitiska program som en intäkt. Däremot påverkar det bedömningen att sysselsättningsgraden ökar. Givet de komplexa sambanden måste denna siffra dock ses som mycket indikativ.

En annan potentiell vinst är reducerade kostnader för hemtjänst. Även en liten minskning med 10 procent leder till stora besparingar eftersom hemtjänsten är av så stor omfattning. Det finns i och för sig inga undersökningar som stödjer sambandet tillgänglighet – behov av hemtjänst. Det enda vi kan stödja oss på är att hemtjänst för personer under 65 år under ett antal år då tillgängligheten förbättrades i samhället successivt minskade. Å andra sidan har den under de senaste åren återigen ökat. Dessa svängningar kan spegla förändring i kommunernas ekonomiska situation under de aktuella åren men det kan också vara en indikation på att det finns en potential att minska kostnaderna.

Förbättrad hälsa bland personer med funktionsnedsättning är också en effekt med stor intäktpotential. Kostnaderna för hälso- och sjukvård för personer med funktionsnedsättning är inte kända. Vad man vet är att personer med funktionsnedsättning har väsentligt sämre hälsa än den övriga befolkningen. Risken för dålig hälsa är 8 gånger större för män och 13 gånger större för kvinnor med funktionsnedsättning än för befolkningen i övrigt. Om de 250 000 personerna med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga som inte arbetar skulle ha en vårdkonsumtion om ca 30 000 kr per år – sex gånger en 25-årig man – och dessa personer förbättrar sin hälsa med 10 procent blir det en stor besparing.

Bättre tillgänglighet ger personer med funktionsnedsättning tillgång till ett större utbud av varor och tjänster. Det kan liknas vid att ett antal ransoneringar upphör. Ett större utbud gör det möjligt att bättre anpassa sin konsumtion till sina egna preferenser och att göra bättre köp ifråga om pris och kvalitet. Allt detta kan ses som en prissänkning. Vi antar – bara för att ha något att räkna på – att den uppgår till 10 procent och beräknar värdet för de 250 000 personerna med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga i förhållande till gruppens totala konsumtion. Detta är en intäkt i form av en välfärdsvinst. Andra möjliga välfärdsvinster gäller ökad bekvämlighet i den bebyggda miljön som helhet för hela befolkningen och vid resor. För personer med funktionsnedsättning kan den förbättrade tillgängligheten i kollektivtrafiken räknas om till tidsvinster. Allt detta är välfärdsvinster.

Tabell 4 Potentiella finansiella intäkter och välfärdsvinster av förbättrad tillgänglighet, Mkr/år

	Staten finansiell intäkt	Kommuner och landsting finansiell intäkt	Välfärd personer med funktions- nedsättning	Välfärd övriga	Samhälls- ekonomisk intäkt
Reducerad färdtjänst		186	(-)		186
Reducerad hemtjänst		2 086	(-)	(-)	2 086
Reducerad personlig assistans	20	60			80,0
Reducerat särskilt boende			+		0
Minskade sjukvårdskostnader pers. m. funktionsnedsättning		602	+		602
Minskade sjukvårdskostnader övriga		29		+	29
Ökad sysselsättning pers. m. funktionsneds.	280	280	800		1 361
Ökad sysselsättning övriga	2	20		4	7
Valfrihet personer med funktionsnedsättning			3 209		3 209
Tillgänglig kollektivtrafik övriga				483	483
Ledsagning pers. m. funktionsnedsättning			1		1
Tidsvinster pers. m. funktionsnedsättning			138		138
Ökad bekvämlighet bebyggd miljö för övriga				1 845	1845
Summa	302	3 263	4 148	2 332	10 027

Av de sammanlagda möjliga intäkterna är en mycket stor del välfärdsvinster – tidsvinster, ökad bekvämlighet, bättre tillgång till varor och tjänster. Personer med funktionsnedsättning erhåller den största välfärdsvinsten men den övriga befolkningen får också en betydande välfärdsvinst. De största finansiella intäkterna kan bedömas komma att tillfalla kommuner och landsting.

Välfärdsvinsterna är svåra att värdera. Några har vi helt avstått från att försök uppskatta. Det är den självkänsla och värdet av självrådighet som personer med nedsatt funktionsförmåga kan komma att uppleva genom att kunna klara sig själva i ökad utsträckning, göra en mängd saker som de inte kunnat göra förut och få ett rikare socialt liv. En annan välfärdsvinst som vi avstått från att försöka värdera är att må bra till följd av bättre hälsa. Det gäller främst personer med funktionsnedsättning men i någon mån också den övriga befolkningen i den mån de undgår fallolyckor.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

I promemorian *Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet* (Ds 2010:20) föreslås att det i diskrimineringslagen ska införas en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelsen omfattar *situationer där någon missgynnas genom underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet så att personer med en funktionsnedsättning kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan sådan funktionsnedsättning*.

Diskrimineringsförbudet mot bristande tillgänglighet föreslås gälla för alla de samhällsområden där diskrimineringslagens övriga regler gäller i dag.

Förslaget till ny diskrimineringsbestämmelse omfattar bara sådana åtgärder för tillgänglighet som är "skäliga". I förslaget till författningstext anges ett antal faktorer som särskilt ska beaktas vid prövningen av om en åtgärd är skälig eller inte: 1) om åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser, 2) nyttan särskilt för personer med funktionsnedsättning av att åtgärden vidtas, 3) en verksamhets möjligheter att bära kostnaderna för åtgärden, 4) den verksamhetsansvariges möjligheter att förutse behovet av åtgärden, 5) åtgärdens inverkan på verksamhetens innehåll, funktion eller organisation, samt 6) åtgärdens inverkan på hälsa, säkerhet eller kulturmiljö. Även andra faktorer kan vägas in i den helhetsbedömning av skäligheten som måste göras i varje enskilt fall.

I promemorian föreslås inte någon ändring i själva diskrimineringsbegreppet. Inte heller föreslås någon enhetlig definition av begreppet funktionsnedsättning. Utredaren avstår också från att föreslå en legaldefinition av begreppet "tillgänglighet".

Utredarens bedömning är att de lagda förslagen i sig inte bör leda till ökade kostnader av betydelse. Argumentet är att de åtgärder som skulle kunna tvingas fram genom möjligheten att gå till och få upprättelse i domstol borde ha gjorts i vilket fall som helst utifrån kraven i annan lagstiftning. De utgör vad han kallar underlåtenhetssynder och kostnaderna för deras åtgärdande ska, menar han, inte hänföras lagförslaget.

2.2 Uppdraget

Regeringen anser att den kostnads- och konsekvensanalys som görs i departementspromemorian är ofullständig och att kostnaderna bör analyseras ytterligare för att det ska gå att ta ställning till förslaget. Regeringen har därför uppdragit åt Statskontoret att genomföra en analys som bl.a. ska omfatta en bedömning av kostnader för företag och andra aktörer av förslagen i departementspromemorian. Statskontoret ska ta ställning till de kostnadsberäkningar som gjorts i departementspromemorian och därefter göra en egen analys och bedömning av konsekvenserna av förslagen. Statskontoret ska även analysera effekterna på de offentliga finanserna och redovisa kostnader uppdelade på delsektorer.

Analysen av bedömda kostnader ska genomföras i enlighet med god praxis för samhällsekonomiska kostnads- och nyttoanalyser och ska innehålla bedömda samhällsekonomiska kostnader och besparingar, liksom en bedömning av nyttan för personer med funktionsnedsättning. Statskontoret ska vidare analysera hur företagens regelbörda påverkas av förslaget.

Statskontoret har kontrakterat Mapsec KB för att göra den analys som efterfrågas från regeringen.

2.3 Ansats och läsanvisningar

Målet för analysen har varit att isolera och värdera de samhällsekonomiska konsekvenserna av de lagändringar som föreslås i promemorian.

Analysen har genomförts i fyra steg:

1. En beräkning av de kostnader som skulle kunna uppstå om lagförslaget ledde till åtgärder så att personer med funktionsnedsättning kommer i en situation som är fullt ut jämförbar med den för personer utan sådan funktionsnedsättning – utan hänsyn tagen till huruvida dessa åtgärder är skäliga eller ej;
2. En beräkning av de intäkter de skulle följa av samma uppsättning åtgärder;
3. En analys av de faktorer som kommer att avgöra de faktiska konsekvenserna av förslaget: hur de olika berörda aktörer agerar, hur samhällseliga normer förändras, vilken rättspraxis som växer fram, hur det övriga regelverket med bäring på tillgänglighet utvecklas och vilka principer för finansiering av tillgänglighetsåtgärder som växer fram;
4. En sammanfattande bedömning av vad de faktiska kostnaderna och intäkterna kan tänkas bli på kort och längre sikt.

Utöver ovanstående analys har en analys gjorts av hur företagens regelbörda påverkas av förslaget.

I kapitel 3 kommenteras konsekvensanalysen i departementspromemorian. Analysen av potentiella kostnadskonsekvenser av lagförslaget är uppdelad på kapitlen 4 och 5 för fastighetsbeståndet respektive kollektivtrafiken. I kapitel 5 görs en kort beskrivning av effekten på företagens regelbörda. I kapitel 7 analyseras potentiella finansiella intäkter och välfärdsvinster av förslaget. Kapitel 8 innehåller en aktörsanalys för att försöka bedöma olika aktörer kan förväntas agera om lagförslaget blir verklighet. I kapitel 9 knyts analysen av kostnader, intäkter och aktörsanalysen samman till en bedömning av de faktiska samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget på kort och längre sikt.

Kapitlen 4, 5 och 6 är med nödvändighet räknetunga. För den som endast önskar en snabb överblick av resultatet av kalkylerna hänvisas till sammanfattningarna i respektive kapitel. För den som i första hand är intresserad av en diskussion av de juridiska aspekterna på förslaget hänvisas till avsnitt 8.2.

2.4 Ansvariga och referenser

Arbetet har genomförts i nära samarbete med Statskontorets projektledare Henrik Robertsson.

Mapsecs projektledare har varit Allan Gustafsson. Övriga deltagare i projektet har varit: Anders Berg, Kjell Jansson, Richard Murray, Evald Nalin och Elena Siré.

Ett stort antal intervjuer har gjorts. En lista på intervjuade organisationer återfinns i Appendix 2. I Appendix 1 listas de dokument som konsulterats under arbetets gång.

För att fördjupa diskussionen och för att kvalitetssäkra resultaten har ett antal arbetsseminarier med hela arbetsgruppen hållits under arbetets gång.

3 Kommentarer till konsekvensanalysen i departementspromemorian

3.1 Inledning

Enligt uppdraget till Statskontoret anser Regeringen att den kostnads- och konsekvensberäkning som gjorts i Bortom fagert tal är ofullständig. I uppdraget till Mapsec ingår att bedöma dessa konsekvensberäkningar. Det görs i första hand i detta kapitel.

I regeringens uppdragsbeskrivning till utredaren i *Bortom fagert tal* sägs bl.a. att "om förslagen påverkar kostnader för staten, landstingen, kommunerna och privata aktörer ska en beräkning av dessa kostnader redovisas..... om förslagen medför kostnadsökningar för stat, landsting och kommuner ska utredaren föreslå en finansiering." Utredaren har inte redovisat någon finansiering med hänvisning till att förslaget inte i huvudsak "torde... medföra några nya eller ytterligare kostnader av någon större betydelse". Vidare menar utredaren att åtgärder för tillgänglighet ska ses som en självklar del av kostnaderna inom en verksamhet. Finansieringsaspekten berör vi i slutet av detta kapitel.

Promemorians analys avseende kostnader görs i Kapitel 12 "Konsekvens- och kostnadsanalys". Det sägs i Kapitel 12 att analysen ska täcka den offentliga sektorn, den privata företagssektorn samt enskilda. Den sammanväga bedömningen i utredningen är att förslaget till ny lag om bristande tillgänglighet som grund för diskriminering i princip *inte kostar något*: "De förslag som jag lägger fram i den här promemorian torde i huvudsak inte medföra några nya eller ytterligare kostnader av någon större betydelse". (sid 236)

Samtidigt sägs att "Det säger sig självt att det inte går att sätta någon exakt prislapp på vad det skulle kosta att vidta alla de åtgärder som krävs..." (s 236) Skälet som anges för detta är bl.a. "barriärerna mot alla människors delaktighet är så många och av så skilda slag". Utredaren menar att det på skolans område kan behövas investeras "ett antal miljarder".

Det innebär således att utredaren säger att det är väldigt svårt att göra en kalkyl p.g.a. att det handlar om så många åtgärder som behöver vidtas för att skapa tillgänglighet, *samtidigt* som han säger att det inte torde kosta något.

Utredaren anför i huvudsak följande skäl till varför förslagen inte torde kosta något:

- Kostnaderna att åstadkomma bättre tillgänglighet "borde i allt väsentligt uppkomma även om jag inte lade fram något förslag alls." (sid 237)
- Om man "planerar" åtgärder så att de inkluderar alla från början är kostnaderna inte så stora
- Åtskilliga åtgärder är av det slaget att "de egentligen ska ses som uttryck för vanlig artighet, vänlighet eller medmänsklig hjälpsamhet". (sid 238)

Utredaren gör en del schablonberäkningar av potentiella kostnader inom några områden, t.ex. ökad tillgänglighet till butiker, skolor och socialtjänstkontor. Det görs ingen *summering* av dessa kostnader.

Vi ska i tur och ordning granska

- Utredarens "samhällsekonomiska" kalkyl som baseras på att det installeras en ramp för rullstolar i butik
- Utredarens beräkningar av möjliga kostnader för skola, m.m.
- Utredarens underliggande resonemang om att åtgärderna inte torde kosta något.

3.2 Utredarens "samhällsekonomiska" kalkyl

Utredaren gör vad som benämns som en samhällsekonomisk kalkyl i utredningen. Investeringen av ramper i butiker till en kostnad av 20 000 kronor per butik utgör kostnaden i den samhällsekonomiska kalkylen. Utredaren gör dels en kalkyl baserad på att *en* butik investerar i en ramp därefter att alla butiker gör det samma. Den kalkyl som ska visa de sammantagna samhällsekonomiska kostnaderna och intäkterna när alla butiker investerar i en ramp presenteras i Tabell 13 på sid 298.

Att det enligt utredaren uppstår samhällsekonomiska *intäkter* av investeringen ges av att:

- Utredaren antar att personers med funktionsnedsättning inköp ökar p.g.a. bättre tillgänglighet – och att denna ökade konsumtion innebär en samhällsekonomisk intäkt
- Utredaren antar att behovet av personlig assistans till personer med funktionsnedsättning minskar.

Den ökade tillgängligheten antas medföra att en person med funktionsnedsättning gör 300 inköp per år efter att ramper installerats. Dessutom antas att varje funktionsnedsatt ökar sin konsumtion med 11 000 kronor vardera per år.

Genom antagandet att personen med funktionsnedsättning gör 300 köp per år à en timme minskar enligt utredningen behovet av personlig assistans med 300 timmar år. Samhället skulle då enligt utredaren spara 75 000 kronor på personlig assistent per funktionsnedsatt (varje timme åsätts kostnaden 250 kronor).

Antagandet om ökad försäljning antas i sin tur leda till högre intäkter för statskassan. Sammantaget ger investeringen i rampen ett positivt samhällsekonomiskt netto enligt utredaren. Dessutom är investeringen *privatekonomiskt* lönsam för butiken.

3.2.1 Vår bedömning

Det är inte rimligt att basera kalkylen på antagandet om att en person med funktionsnedsättning skall göra 300 inköp per år - eller sex inköp i veckan. Vi ifrågasätter det rimliga i att det skulle gå att spara 300 assistenttimmar. De flesta personer som har personlig assistent har så omfattande funktionsnedsättningar att det är osannolikt att behovet skulle bortfalla, i varje fall så mycket p.g.a. investeringen av ramper i butiker.

Vidare kan man ställa sig frågan varför, om privatekonomiskt lönsam varför den inte redan är gjord. Det är heller inte uppenbart varför den totala konsumtionen för personer med en funktionsnedsättning skulle hänga ihop så direkt med tillgången på ramper. Utredaren antar ju att den funktionsnedsatte redan idag handlar i butiker, men med en personlig assistent. Att inköpen skulle bli så mycket större av en ramp är därför inte uppenbart. Om personen med funktionsnedsättning ökar sina inköp i butiken i fråga måste den rimligtvis dra ned på konsumtion av annat eftersom personens inkomst inte påverkas av en ramp. Dessutom, ökad konsumtion är ingen samhällsekonomisk

intäkt i sig. En samhällsekonomisk intäkt uppstår när man kan spara reala resurser. Vidare räknar inte utredaren med några underhållskostnader för ramper (reparationer, ommålning eller annat) eller någon nedlagd arbetstid för butiksägaren (inventering av behov, planering, upphandling av ramp mm).

3.3 Utredarens beräkning av kostnader för skola, näringsliv mm

I motsats till vad som gäller för utredarens samhällsekonomiska kalkyl menar vi att de beräkningar för vissa sektorer som presenteras i utredningen har ett värde. Vi lämnar tills vidare därhän det faktum att utredaren sedan menar att dessa kostnader inte är kostnader eftersom det rör sig om underlåtenhetssynder.

Utredaren skriver att det på skolans område kan handla om "ett antal miljarder kronor". Allmänna kommunikationer är enligt utredaren också ett område där stora investeringar kan krävas. Det krävs enligt utredaren "stora infrastrukturinvesteringar när det gäller stationsområden, stationshus, perronger, hållplatser och fordon för att åstadkomma tillgänglighet på lika villkor" (sid 242). Utredaren säger vidare att det kan behövs avsättas medel i statsbudgeten de kommande åren.

Utredaren konstaterar att den kommunala sektorn (kommuner och landsting) svarar för ett omfattande fastighetsbestånd med skolor, daghem, sjukhus och andra vårdinrättningar, samlingslokaler, socialtjänstkontor och andra lokaler som vänder sig till allmänheten. Då utredaren menar att det inte är möjligt att göra en genomlysning av tillgänglighet inom hela detta område begränsas det fortsatta resonemanget i utredningen till ungdomsskolor, vårdcentraler och socialtjänstkontor.

3.4 Skolan

Enligt utredaren är skolbyggnaderna i landet fortfarande i många fall otillgängliga för elever eller föräldrar med funktionsnedsättning. Det saknas t.ex. hissar, trappor hindrar från tillträde, belysning kan vara felaktig mm. Vidare kan det saknas automatiska dörröppnare – det gör det i två tredjedelar av skollokalerna – eller så kan dessa vara felaktigt placerade.

Utredaren ger ett exempel på kostnad i form av automatisk dörröppnare, vilken enligt Boverket kan kosta 23 400 kronor. Installation av sex sådana i en skola skulle således kunna innebära 140 000 kronor *per skola*.

Många skolor behöver vidta åtgärder för att förbättra ljudmiljön och eller ventilationssystem. Tillgängligheten är också nedsatt för personer med nedsatt syn.

Utredaren skriver: "De samlade investeringskostnaderna för att komma tillrätta med kvarstående tillgänglighetshinder går naturligtvis inte att här beräkna med någon större precision" (sid 360). Men i utredningen görs en uppskattning av antalet skolor där vissa typer av åtgärder (t.ex. installation av hiss) skulle krävas och multiplicerar med en beräknad investeringskostnad per åtgärd.

Tabell 5 Kostnadsberäkning grundskola samt gymnasieskola

Åtgärd	Kostnad per skola	Total kostnad
Hiss	1 200 000	4 106 400
Aut dörröppnare	23 300	452 900
Ramp	30 000	104 480
RWC	150 000	664 200
Markering av nivåskillnader	150 000	419 100
Markering glasade partier	20 000	45 420
Golv som ej förstärker ljud	1 000/m ²	1 372 800
Annan bullerdämpning	2 000/m ²	2 745 600
Förstärkt punktbelysning	5 000/rum	171 600
Minska bländande belysning	20 000/rum	686 400
Total kostnad		10 769 900

Summan landar på knappt 10,8 miljarder. Samtidigt skriver utredaren att behoven i *verkligen kan vara större än vad som anges i tabellen*. Till exempel är inte kostnader för förbättringar av ventilationssystem (för bl.a. astmatiker) medräknade, ej heller de administrativa kostnaderna.

Vår bedömning är att investeringarna i skolan skulle bli betydligt större. Det bygger vi dels på de diskussioner vi fört med SKL och kommuner, dels på resultaten i den modell över fastighetsbeståndet som vi redogör för i Kapitel 5. Där tar vi ett mer samlat grepp på hela beståndet av fastigheter medan analysen ovan är partiell.

Skälet till att utredaren inte tar med den framräknade kostnaden, 10,8 miljarder kronor för skolan, i sin sammanlagda bedömning är att han betraktar kostnaden som gammal underlåtenhetsskuld.

3.4.1 Vårdcentraler och socialtjänstkontor

Utredaren redovisar en kartläggning som Socialstyrelsen gjort över tillgängligheten till och i vårdcentraler och socialtjänstkontor. I den redovisas beräkningar över antalet vårdcentraler som saknar en viss typ av åtgärd för tillgänglighet, t.ex. hur många socialkontor som saknar toalett för personer med funktionsnedsättning.

Utredaren gör sedan en överslagsberäkning baserad på Socialstyrelsens inventering plus en schablonkostnad per åtgärd från Boverket. Kostnaderna omfattar endast brister i den fysiska miljön.

Enligt skulle investeringskostnader för vårdcentraler uppgå till 162 miljoner kronor medan de för socialtjänstkontor skulle uppgå till 107 miljoner kronor. Utredaren lägger till brasklappen att kostnaderna är baserade på schabloner och att inventeringen av lokalerna inte gjorts av fackmän. Kostnaderna kan således vara större.

3.4.2 Kostnader för allmänna kommunikationer m.fl. kostnader för den offentliga sektorn

Inom området allmänna kommunikationer nämner utredaren behovet av investeringar i vagnar, perronger och andra installationer för att tågen ska kunna framföras samt för att personer med funktionshinder ska kunna förflytta sig till och från tåg och andra transportmedel.

Hissar, trappor, ramper, ledstänger, belysning, väderskydd m.m. kan behöva åtgärdas. Enligt Banverket är de totala kostnaderna för tillgänglighetsanpassning 2011-2015 mellan 1,1 och 1,6 miljarder kronor. Detta för att åtgärda de stationer som finns inom det prioriterade nätet – flest resenärer. Ingen uppgift presenteras över vad det skulle kosta att anpassa också alla övriga stationer – d v s för att åstadkomma full tillgänglighet i enlighet med utredarens lagförslag

Vad gäller stationshusens utformning anger utredaren kostnader på några tiotals miljoner. Vidare krävs anpassning av bussar och hållplatser. Till problemen hör bristen på tillgängliga parkeringsplatser och transportvägar till och från busshållplatser, toaletter för rullstolsanvändare vid rastplatser mm. Utredaren hävdar – utan att belägga – att den stora kostnaden är att göra busshållplatser i det nationella/regionala bussnätet tillgängliga.

Vägverket (numera del i Trafikverket) räknar med ett schablonbelopp för sådan anpassning på 200 000 per hållplats för perioden 2011-2020. I den långsiktiga planen finns 20 000 hållplatser som behöver anpassas. En ombyggnad av dessa 20 000 till en antagen kostnad på 200 000 per hållplats ger en totalkostnad på 4 miljarder kronor. Den beräkningen gör dock inte utredaren. Det görs heller inget försök att skatta kostnaderna för övriga åtgärder som skulle krävas för tillgänglighet (toaletter, parkeringsplatser mm).

Vad beträffar kostnader i övrigt för den offentliga sektorn noterar utredaren att lagförslaget skulle kunna leda till att fler fall kommer att prövas i domstol, "något som kan öka kostnaderna för domstolsväsendet". (sid 239) Om antalet ärendet hos Diskrimineringsombudsmannen skulle öka påtagligt skulle myndigheten "behöva tillföras ytterligare medel".

3.4.3 Näringslivet - Fastighetsbeståndet

Den övergripande slutsatsen som dras vad beträffar näringslivet är att "För företagssektorn som helhet torde alltså det aktuella förslaget inte att leda till några nya kostnader" (sid 250).

Utredaren menar samtidigt att ett mycket stort antal fastigheter skulle kunna beröras. Han tillägger att det teoriskt stora antal lokaler det kan handla om gör att det "kan tyckas handla om potentiellt mycket stora kostnader för att åstadkomma tillgänglighet" (sid. 304).

Istället för att beräkna vad det skulle kosta att öka tillgängligheten i fastighetsbeståndet ägnar utredaren många sidor åt att beskriva olika företags omsättning och tillgång till eget kapital. Det uttalade syftet är att bedöma huruvida olika verksamheter "kan bära" investeringar i tillgänglighet. Slutsatsen är att "de allra flesta aktiebolagen inom detaljhandeln, utom de allra minsta, i princip har ekonomiska förutsättningar att göra även större investeringar för ökad tillgänglighet" (sid 324).

Att utredaren menar att det flesta detaljhandelsföretag har ekonomiska förutsättningar att klara investeringar i tillgänglighet är intressant då han därigenom sätter ribban för ett av de skälighetskriterier som domstolarna har att ta ställning till nämligen "en verksamhets möjligheter att bära kostnaderna". Med utredarens värdering – att de flesta företag anses ha förutsättningar att klara investeringarna – blir de potentiella kostnaderna för handeln stora.

3.4.4 Underlåtenhetssynder - retroaktiva krav

Den bärande tanken i utredarens diskussion är att det inte tillkommer några kostnader till följd av just det lagförslag som läggs fram i *Bortom fagert tal*. Kraven finns redan i form av existerande lagstiftning och förordningar, t.ex. plan-och-bygglagen (PBL).

Vi delar inte den synen. Även om åtgärderna p.g.a. redan befintlig lagstiftning skulle ha behövt genomföras uppstår en kostnad – som betalas av någon – när dessa s.k. underlåtenhetssynder faktiskt åtgärdas. Och vi utgår då ifrån att syftet med utredarens lagförslag är att det faktiskt skall leda till att det vidtas åtgärder så att underlåtenhetssynderna elimineras. Vidare menar vi att det är missvisande att tala om underlåtenhetssynder eftersom kraven på tillgänglighet med tiden successivt har ökat.

Skolor som byggdes på 1950-60-talen och som står för en stor del av beståndet av skolbyggnader byggdes med den tidens standard och krav. Det samma gäller i det privata beståndet av fastigheter. När skolorna måste renoveras – eller rivas och ersättas med nya – för att skapa tillgänglighet uppstår kostnader som samhället måste bära. Det kommer att gå åt reala resurser; arbete och kapital. Och som vi kommer att visa i avsnitt 4.6, ju snabbare de ska renoveras eller ersättas, desto högre kostnaderna.

3.5 Finansieringen

I regeringens uppdragsbeskrivning till utredaren i Bortom fagert tal sägs dessutom att "om förslagen påverkar kostnader för staten, landstingen, kommunerna och privata aktörer ska en beräkning av dessa kostnader redovisas....Om förslagen medför kostnadsökningar för stat, landsting och kommuner ska utredaren föreslå en finansiering." Utredaren har inte redovisat någon finansiering med hänvisning till att förslaget inte i huvudsak "torde... medföra några nya eller ytterligare kostnader av någon större betydelse".

Promemorian menar att eftersom lagförslaget inte lägger på kommuner och landsting några nya uppgifter ska inte den kommunala finansieringsprincipen gälla. (s 233) Finansieringsprincipen innebär i princip att kommuner och landsting inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter.

Eftersom vi inte delar utredarens syn att det inte uppstår några kostnader eftersom det handlar om underlåtenhetssynder menar vi att utredaren borde ha behandlat finansieringsfrågan. Det går inte heller att komma förbi finansieringsfrågan genom att såsom utredaren gör hänvisa till "att åtgärder för tillgänglighet ska ses som en självklar del av kostnaderna inom en verksamhet". Om det handlar om betydande kostnader bör finansieringen diskuteras.

3.6 Sammanfattning

Vi menar att om de åtgärder som utredaren pekar på behöver vidtas faktiskt också vidtas kommer det oundvikligen att uppstå kostnader. Utredningen borde ha diskuterat hur dessa åtgärder ska finansieras. Exempelvis borde det ha förts ett resonemang om hur enskilda skolor eller skolförvaltningar ska hantera kostnaden. Ska kostnaderna täckas inom ramen för den ordinarie verksamheten. Måste skolan i så fall dra in på antalet lärare, köpa billigare skolmat eller annat?

Begreppet underlåtenhetssynd är delvis missvisande. Vi menar att man snarare bör tala om retroaktiva krav, exempelvis när existerande äldre fastighetsbestånd behöver åtgärdas för att skapa tillgänglighet. När det gäller skolan uppskattar utredaren dessa

retroaktiva krav till 10,8 miljarder. Vi ska i följande kapitel visa att detta är en underskattning.

Resonemanget i utredningen fokuserar på *fysiska hinder* för tillgänglighet. Utredaren gör inget försök att beräkna potentiella kostnader för att åtgärda bristande tillgänglighet för annat än fysiska hinder. Inte heller berörs de administrativa kostnader som planering och åtgärdande av hinder mot tillgänglighet kommer att medföra. Det är förvisso inte lätt att sätta en exakt siffra på dessa kostnader men att dra slutsatsen att de i stort sett är noll är minst sagt vågat.

4 Kostnadskonsekvenser för fastighetsbeståndet och publika platser

4.1 Inledning

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår att genomföra en "egen analys och bedömning av konsekvenser av förslaget". Även effekterna på de offentliga finanserna ska göras och redovisning ska ske uppdelad på sektorer.

I detta kapitel presenteras bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna för fastighetsbeståndet och delar av publika platser. I nästa kapitel presenteras kostnadskonsekvenser för allmänna transporter.

Kapitel har följande upplägg: Vi behandlar inledningsvis några frågor som är centrala för resonemanget kring kostnader, bl.a. hur lagen om enkelt avhjälpna hinder (HIN) förhåller sig till tillgänglighet i övrigt, samt tidsaspekten - hur snabbt ska dagens krav på tillgänglighet omsättas i det befintliga (äldre) beståndet av fastigheter? Denna diskussion behövs för att klargöra resonemanget kring kostnader i resten av detta efterföljande kapitel.

Därefter redogörs för den bild av kostnader som framkommit av de intervjuer vi gjort. Vi för ett kvalitativt resonemang. Hur ser man inom olika sektorer på lagförslagets eventuella kostnadskonsekvenser? Här finns också exempel på de kostnader som myndigheter tror kan komma att uppstå som följd av ökade krav på tillgänglighet. Vi presenterar en del schablonberäkningar av vad olika typer av åtgärder för vad tillgänglighet skulle kunna kosta. Detta resonemang och schablonberäkningar är ett komplement till de kalkyler vi presenterar i nästkommande kapitel.

I det senare presenteras en enkel och övergripande modell över hur man kan se på kostnader för att göra fastighetsbeståndet tillgängligt. Den beskriver vilka kostnader som kan uppstå när man ställer retroaktiva krav på beståndet, d v s om man önskar göra existerande byggnader tillgängliga på det sätt som idag krävs vid nybyggnation/renovering. Mycket av kostnadsproblematiken kring fastighetsbeståndet hänger samman med att en väldigt liten andel av fastigheterna uppfyller de krav på tillgänglighet som ställs idag. Om och när dessa brister ska åtgärdas uppstår potentiellt stora kostnader.

4.2 Några viktiga begrepp

För den fortsatta analysen i detta kapitel ska vi kort behandla fyra frågor

- Förhållandet mellan enkelt avhjälpna hinder (HIN) och den generella tillgängligheten
- "Publika" kontra "icke-publika" delar av fastigheter
- Tillgänglighet i lokaler kontra verksamhet
- Tidsaspekten – hur snabbt ska dagens krav på tillgänglighet omsättas i det befintliga beståndet av fastigheter?

4.2.1 "Enkelt avhjälpna hinder" kontra "tillgänglighet"

Det finns i dag en rad lagar och bestämmelser som ska styra tillgänglighet i den byggda miljön. I Plan och bygglagstiftningen (PBL) finns sedan år 2001 bestämmelser om enkelt

avhjälpna hinder. Enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska undanröjas till och i befintliga lokaler dit allmänhet har tillträde och på befintliga allmänna platser. Boverket har utfärdat föreskrifter och allmänna råd till bestämmelsen. Dessa benämns HIN. Att många jobbar med tillämpning av just den paragrafen i lagen är för att den är retroaktiv, d v s den kräver förändringar i det existerande beståndet.

En frågeställning som framkommit tydligt av samtal med myndigheter och företagsrepresentanter som Fastighetsägarna och Svensk Handel (mer om detta nedan) är hur tillgänglighet förhåller sig till HIN.

Flera av myndigheterna har antingen inventerat eller, i en del fall, både inventerat och åtgärdat - åtminstone vissa - enkelt avhjälpna hinder. Exempelvis räknar Akademiska hus, som förvaltar ca 60 procent av universitetens och högskolornas lokaler, att ha åtgärdat alla enkelt avhjälpna hinder inom kort men det handlar då om den "publika" delen av fastigheterna.

Byggregler har ändrats genom åren vilket gör att den befintliga byggda miljön är föråldrad i förhållande till de krav som finns idag för tillgänglighet. Krav på hiss, t.ex. fanns inte på samma sätt som idag. Utrymningsplats för personer som inte kan använda trappa (rullstolsanvändare t.ex.) är ett nytt krav. Dessa två exempel är inte enkelt avhjälpna hinder men de ingår i byggreglerna idag. Det är således ett rörligt mål som myndigheter och vi som utredare tvingas sikta in oss på.

Vad är det, exempelvis, för krav som ställs på landets skolor? Boverket skriver: "sammanfattningsvis finns gott om regler som berör skolors fysiska tillgänglighet, men det finns inget krav på någon preciserad nivå som ska gälla alla skolor." Skolverket säger i samtal vi haft med dem att det inte är helt enkelt att definiera underlåtenhetssynder i skolor eftersom lagstiftningen är otydlig angående vilken tillgänglighet som krävs.

Vår bedömning är att tillgänglighet såväl så som det definieras i bl.a. aktuella byggnormer och som det skulle kunna argumenteras för utifrån lagförslaget i departementspromemorian går långt utöver HIN. Detta måste man beakta när potentiella kostnader för tillgänglighet behandlas. Att ha arbetat med HIN och eventuellt avsatt en budget för detta kommer inte att vara tillräckligt för att klara lagens krav på tillgänglighet.

Enligt Boverket kommer inte ens PBL att uppfylla kraven i *Bortom fagert tal* eftersom utredningens definition av "tillgänglighet" går utöver definitionen av tillgänglighet enligt plan- och bygglagstiftningen. I utredningen ingår, exempelvis, fler grupper av personer med nedsatt funktionsförmåga än i plan- och bygglagstiftningen, bl.a. astmatiker och allergiker.

4.2.2 "Publika" kontra "icke-publika" delar av fastigheter

HIN gäller för den publika delen av byggnader och lokaler, d v s de delar dit allmänheten har tillträde: entréer, entréplan mm. Det handlar om att vidta åtgärder så att personer med funktionsnedsättning skall kunna ta sig fram till en reception och till andra lokaler som riktar sig till allmänheten (t.ex. vid besök på vårdcentral, museum, teater eller annat). I mycket grova tal kan den "publika" delen motsvara 10-20 procent av den totala lokalytan i fastigheterna.

De myndigheter vi har intervjuat arbetar således med att åtgärda enkla hinder i publika delar av offentliga lokaler. Man tar i detta avseende hand om retroaktiva krav på

beståndet. I vilken utsträckning inventeringar gjorts och faktiska HIN-åtgärder vidtagits varierar dock mycket mellan olika myndigheter.

Resterande delar av lokaler, dvs de delar dit allmänheten inte har tillträde, har i allmänhet inte inventerats, ännu mindre åtgärdats. Det kan handla om arbetslokaler i största allmänhet, t.ex. hos myndigheter, butiker, teatrar, receptioner, terminaler, skolans klassrum, idrottssal, omklädningsrum, m.m. Tillgängligheten i icke-publika delar anses allmänt på många håll vara låg. Den potentiella underlåtenhetssynden kan i detta fall vara mycket stor.

Här reses ett antal komplicerade frågor. Hur ska man se på den icke-publika delen? Hur tillgänglig ska denna vara? Hur diskriminerande är det att alla personer inte kan utnyttja alla delar av alla fastigheter? Vad betyder *Bortom fagert tal* jämfört med existerande lagstiftning och regelsystem?

Utan att gå händelserna i förväg allt för mycket finns anledning att tro att problemen är särskilt stora i skolans värld. Här verkar det finnas olika uppfattningar om hur lagstiftningen (gällande och kommande ska tolkas). Hur stor ska t.ex. tillgängligheten vara för elever och föräldrar till alla lokaler i en skola?

Den tolkning som hittills många gjort är att det räcker om elever med en viss funktionsnedsättning kan anvisas till en skola som är tillgänglig. Det kan alltså räcka med att en skola tillgänglighetsanpassas. Den tolkning av lagen som t.ex. HSO gör är emellertid att en elev med funktionsnedsättning ska kunna välja skola fritt som alla andra elever och ska också kunna använda i princip alla lokaler: Gymnastiksal, slöjd, skolkök mm. Med denna tolkning kan kostnaderna bli mycket stora. Vi återkommer till detta nedan.

4.3 Tillgänglighet i lokaler kontra verksamhet

Det som går att karlägga när det gäller HIN är fastighetsbeståndet och transportområdet.

Svårare är att fånga in behovet av att öka tillgängligheten i olika verksamheter. Hur påverkas utbildning, teaterutbud etc. av kraven på tillgänglighet?

Utredaren skriver på sidan 151 att han föreslår att det nuvarande begränsade kravet på anpassningsåtgärder i fråga om lokalernas tillgänglighet och användbarhet inom högskoleområdet ersätts med en "generell skyldighet som utbildningssamordnare att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet. Utöver anpassning av lokaler kommer sådana tillgänglighetsskapande åtgärder att kunna handla om t.ex. litteratur i alternativa format, pedagogiska hjälpmedel, tolkhjälp, alternativa examinationsformer eller personligt stöd av annat slag". Här går kraven således över de som ställs på HIN i publika delar av lokaler.

4.4 Tidsaspekten

Det har varit svårt att få fram exakta kostnader för olika åtgärder. Än svårare är det att få uppgifter om kostnader uppdelade på nu/så snart det är tekniskt möjligt och passa på.

Många åtgärder kostar mycket oavsett vilket tidsperspektiv man anlägger. Kostnaderna blir lägre om man genomför dem i samband med renovering. Men om man måste bredda en befintlig dörr kostar detta, även om man gör det i samband med renovering. En RWC, en tillgänglig och användbar toalett enligt Boverkets byggregler, kostar kring 150 000

även vid renovering. Det kostar kanske 1 500 000 eller mer att sätta in en hiss även om man gör detta i samband med en renovering.

Det hör till bilden att om man ska skapa tillgänglighet genom passa-på åtgärder kan tidsperspektivet bli mycket långt. Omloppstiden för gatumiljö kan vara 60 år. Stora delar av fastighetsbeståndet som är från 50- och 60-talen har under senare decennier genomgått omfattande renoveringar i samband med stambyte m.m. Framtida renoveringar kan dröja. Mer omfattande renoveringar kanske sker med en cykel på 30 – 50 år. Om man vidgar perspektivet till nybyggnation kan det med nuvarande takt i nybyggnation av bostäder i flerfamiljshus ta upp emot 100 år innan hela bostadsbeståndet är förnyat. Det är antagligen en takt som inte är förenlig med ambitionerna i *Bortom fagert tal*.

4.5 Kvalitativt resonemang - intervjuer

Vi intervjuat ett stort antal huvudmän, fler än vad utredaren gjorde. I gruppen ingår representanter för landsting (Region Skåne), kommuner (Stockholm, Helsingborg), SKL, Fastighetsägarna, Företagarna, Svensk Handel m.fl.. Vi har talat med såväl offentlig som privat sektor. Inom de ramar som givits för uppdraget har vi förstås endast kunnat tala med ett urval av myndigheter och organisationer inom varje kategori men vi har strävat efter att i första hand tala med dem som vi bedömer har den bästa överblicken.

Allmänt svarar de vi intervjuat att kostnadseffekterna av lagförslaget i *Bortom fagert tal* kan bli stora. Men man har svårt att bedöma hur stora eftersom man inte vet vad man ska räkna på. Man vet inte vad som kommer att krävas i praktiken av en eventuell ny lagstiftning. I många fall finns dessutom ingen klar bild av hur stora behoven är. Man vet t.ex. inte särskilt väl hur tillgängligheten ser ut i de olika lokaler man äger eller förvaltar.

Svårigheten att få en bild av kostnaderna på den offentliga sidan hänger bl.a. samman med att det i allmänhet inte finns någon funktion eller person inom organisationen som har ett samlat grepp om kostnaden för tillgänglighetsåtgärder. Så är det exempelvis kommuner och landsting. Ansvar och därmed också kostnaderna är fördelade på olika förvaltningar eller verksamheter; gatukontoret har ansvaret för gatumiljö medan ansvaret för byggnader ligger på en annan funktion, den fastighetsansvarige i Stockholms ansvarar inte för fastigheter som inhyser sportanläggningar.

Det verkar inte heller som om myndigheter försöker skapa sig en övergripande bild av vad åtgärder för tillgänglighet kostar. I vårt fall har vi inte hittat någon sådan. De myndigheter som arbetat med HIN ställer sig då frågan "Vad kan ny lagstiftning (införandet i diskrimineringslagen) komma att kräva för sorts åtgärder"? Svaret på många håll att det i princip kan bli väldigt dyrt men att det är omöjligt att räkna på.

Det innebär att vi endast har kunnat få uppgifter om kostnader uppdelade på olika typer av åtgärder för att åstadkomma tillgänglighet. Vi har t.ex. fått indikationer på vad det kan kosta att göra övergångsställen i Stockholms kommun konforma med HIN. Vi har kunnat få uppgift om vad det skulle kosta att åtgärda alla hållplatser i Stockholm. Men vi har inte fått någon bild av vad det skulle kunna kosta att göra verksamhet tillgänglig. Och vi har inte kunnat få bedömningar av vad tillgänglighet i sin helhet skulle kunna kosta i ett landsting eller kommun.

4.5.1 Kommuner och landsting

Vi har samtalat med SKL, med ett landsting (Region Skåne) och två kommuner (Helsingborg och Stockholm). Det man arbetar med enkelt avhjälpta hinder i publika delar av lokaler.

SKL arbetar på en inventering av HIN i ett antal län och kommuner; hur långt kommunerna kommit vad gäller skola, vårdcentraler, badhus, gångvägar, kommunhus mm.

Utan att gå in på detaljer är några av slutsatserna att:

- Det skiljer sig mycket åt mellan kommuner med avseende på hur långt man kommit med att åtgärda HIN
- Det skiljer sig åt mellan olika delar av kommunernas olika verksamhetsområden/fastigheter
- Det återstår väldigt mycket innan HIN är åtgärdade.

På ett övergripande plan menar SKL att man är oroade över lagförslagets potentiella ekonomiska konsekvenser och misstänker att de största kostnaderna förmodligen är förknippade med att skapa tillgänglighet i landets skolor. Utredningens kalkyl på 10,8 miljarder kronor menar man är en underskattning. Vidare menar SKL att en eventuell ny lagstiftning inte kommer att betyda några större besparingar i behovet av personlig assistans. Slutligen menar SKL att det kan komma att krävas statsbidrag för att skapa tillgänglighet i kommuner och landsting.

Kommuner

Enligt SKL:s inventering är skolorna generellt dåliga på att klara HIN. Exempel på brister för personer med nedsatt rörelseförmåga är:

- dagens toaletter rymmer ej rullstolsanvändare
- automatiska dörröppnare saknas

Exempel på brister för personer med nedsatt orienteringsförmåga är:

- stora glasade partier och trappsteg saknar markering
- ledstänger saknas
- ljud- och ljusförhållanden: ljud dämpas inte och belysning kan inte förstärkas.

SKL nämner att det kan kosta 300 000 kronor per skola att göra en skolas publika del tillgänglig. Det handlar om att ordna till entréplanet, att se till att det finns handikapparkering, automatiska dörröppnare mm. Någon kostnad för hissar är då inte inkluderad ej heller eventuella åtgärder för att skapa tillgänglighet i övriga lokaler. Skulle de senare inkluderas skulle kostnaderna kunna bli betydligt högre än 300 000 kronor per skola.

Om man dock antar en genomsnittlig kostnad för varje skola på 300 000 kronor och räknar på utredningens siffror över antalet skolor (5 700 i hela landet) blir kostnaden i Sverige som helhet 17,1 miljarder kronor. Även om detta ligger långt över utredningens kalkyl på 10,8 miljarder är detta i våra ögon en underskattning av vad som verkligen skulle behöva investeras för att göra skolan tillgänglig. Den mycket tentativa siffran

17,1 miljarder inkluderar endast HIN vilka, endast utgör en delmängd av tillgänglighet så som den definieras i utredningen.

Om man ska göra skolor i sin helhet tillgängliga (alla lokaler tillgängliga för alla elever och föräldrar) blir kostnaden lätt mångdubbelt större. Det kan då handla om att bygga in hissar (här kan kostnaden bli 1,5 miljoner per hiss) och att göra slöjdsalar, omklädningsrum m.m. tillgängliga.

Dessutom handlar det för skolans del inte enbart om lokaler. Själva verksamheten ska anpassas vilken kräver insatser vad gäller undervisningsmetoder, undervisningsmaterial mm.

Skolan är följaktligen utan tvekan ett område som kan komma att drabbas av höga kostnader. Detta framgick också av utredningens kostnadsberäkning för skolan – må vara att utredaren sedan betraktar bristerna som underlåtenhetssynder som därför per definition inte innebär någon kostnad.

Förskola

Här saknas uppgifter. SKL bedömer dock att bristerna är stora. En fördel är dock att flertalet förskolor är inhysta i lokaler med bara en våning, vilket t.ex. utesluter behovet av hiss.

Äldrevård

Även här saknas SKL uppgifter. Verksamheten är sådan att mycket redan är tillgängligt men det finns fortsatt stora brister. Exempelvis är många RWC inte normenliga. Det kan också finnas behov att öka tillgängligheten för anställda.

Gatumiljö

Vi har talat med Trafikkontoret i Stockholms stad. Här arbetar man med enkelt avhjälpta hinder i gatumiljö. Det handlar bl.a. om övergångsställen. Det har gjorts en inventering av hur många övergångsställen som skulle behöva byggas om för att åtgärda HIN.

På Stockholms trafikkontor räknar man med att det kostar ca 200 000 kronor per övergångsställe i innerstaden. Kostnaderna blir lite lägre per övergångsställe i kommunens ytterområde. Men totalt kan kostnaden för att åtgärda övergångsställena i Stockholms kommun uppgå till ca 800 miljoner. Medel för detta är inte avsatt. Man har ca 100 miljoner per år budgeterade.

Det skulle således kunna kosta i runda tal 800 miljoner kronor att göra Stockholm kommuns övergångsställen tillgängliga om man skulle göra det nu/så fort det är tekniskt möjligt. Om man istället skulle göra det som passa-på åtgärder skulle, enligt Gatukontoret kostnaden sjunka med ca 10 procent. Den innebär att kostnaden som passa-på åtgärder skulle kunna hamna på kring 720 miljoner.

Cykeln för renovering av t.ex. övergångsställen och annan gatumiljö är i storleksordningen 60 år. Den innebär att om man skulle göra anpassningen genom passa-på åtgärder skulle det kunna ta 60 år innan alla övergångsställen är tillgängliga.

Det hör till bilden att Trafikkontoret menar att underhållskostnaderna blir högre för en rad åtgärder som skapar tillgänglighet. Det krävs oftare ommålning av kontrastmarkeringar, det räcker inte med att bara asfaltera om gammal asfalt utan måste se till att nivåskillnader bevaras vid renovering mm.

Om vi antar att kostnaderna per invånare i resten av landet ligger på hälften av vad den gör i Stockholm (vilket mycket väl kan vara en underskattning) skulle den totala kostnaden i Sverige för att tillgänglighetsanpassa hållplatser kunna uppgå till nära 4,5 miljarder⁷. Vi återkommer till dessa siffror i nästa kapitel.

Resonemanget ovan gäller enkelt avhjälpt hinder. I den utsträckning man skulle behöva gå längre än så är kostnaderna mycket svåra att bedöma. Enligt Trafikkontoret i Stockholm går det inte att säga var kraven kan hamna. Som exempel anges att om man skulle öka kraven på snöröjningen för att öka tillgängligheten kan kostnaden gå från dagens ca 150 miljoner per år till 300 miljoner per år. Allt beroende på vilken kravnivå man kommer att lägga sig.

För att summera: skolan, gatumiljö och transporter är områden där stora investeringar kan komma att krävas för att skapa tillgänglighet. Det handlar om belopp i mångmiljardklassen för kommunsektorn i sin helhet. Därutöver finns det ett antal områden som vi haft möjlighet att granska närmare – äldreomsorg, barnomsorg, bibliotek, badanläggningar, sportarenor, etc. – där det också skulle krävas kostsamma åtgärder för att skapa tillgänglighet.

Istället för att söka skatta kostnaden för dessa områden separat presenterar vi i nästa avsnitt en enkel modell som täcker hela det kommunala fastighetsbeståndet. .

Landsting

Den helt övervägande delen av Landstingens utgifter avser sjukvård, därnäst kommer regional kollektivtrafik. Vi har som ett led i uppdraget intervjuat tjänstemän vid Region Skåne samt Västra Götaland för att få en bild av arbetet med tillgänglighet fastighetsbeståndet i dessa regioners regi samt av Skånetrafiken.

Regionservice ansvarar för förvaltningen av Region Skånes fastigheter. Man förvaltar 1,4 miljoner m² vara man äger 1,1 miljoner. Av dessa används 1 miljoner m² till sjukhus och c:a 400 000 m² till vårdcentraler. I princip hela regionens fastighetsbestånd används således i sjukvården.

Inom Region Skåne arbetar man med att ta bort enkelt avhjälpta hinder i fastighetsbeståndet. Man lägger ned 5 miljoner kronor per år, totalt 30 miljoner kronor totalt hittills. Bara inventering och planering kostade drygt 1 miljon kronor. Man kommer inom överskådlig tid att ha tagit hand om HIN. Detta gäller också för Västra Götaland.

Tillgängligheten till Universitetssjukhusen anses inte utgöra något större problem – vilket har att göra med de krav som följer av den verksamhet man bedriver. Vårdcentralerna uppvisar en mycket mer differentierad bild.

Hittills har det lagts ned 4 miljoner kronor eller ca 125 000 per vårdcentral för att åtgärda enkelt avhjälpta hinder. I utredningen görs en kalkyl över kostnaderna för att tillgänglighetsanpassa landets samtliga vårdcentraler (s. 379). Den baseras på antagandet att det kostar 400 000 kronor per vårdcentral. Kraven i utredningen svarar på Handisams krav (s. 377) som är en utökning av kraven jämfört med HIN. Baserat på denna kostnad per vårdcentral skulle Region Skåne behöva lägga ned mycket grovt räknat drygt 9 miljoner ytterligare för sina 35 vårdcentraler.

⁷ Kalkylen är baserad på 830 000 invånare i Stockholms och 9 300 000 i Sverige.

Vi påminner om att HIN endast berör den publika delen av de lokaler man förvaltar. Den publika delen kan enligt uppgift stå för kanske 10 - 15 procent av den totala ytan. Det gäller också sjukhus. Antagandet är att personer som kommer fram i den publika delen, till reception eller mottagning, sedan blir omhändertagna.

Man har inom regionen egentligen ingen uppfattning av vad som skulle krävas för att

- Göra icke publika delar tillgängliga
- Göra verksamheten tillgänglig - Det kan handla om olika utformningar av medicinsk-teknisk apparatur utbildning mm. Det finns inga uppskattningar av vad detta skulle kunna kosta.
- Man vet inte vad det skulle kosta om man höjer ambitionsnivån över HIN i den publika delen eller om man åtgärdar tillgänglighetsbrister i övriga lokaler.
- Det finns problem på många arbetsplatser när det gäller utrustningen inne i lokalerna. Det ansvarar den som driver verksamheten för, inte Regionservice.
- Man har i arbetet med HIN fokuserat på personer med rörelsenedsättning. Det finns fortsatt stora brister vad gäller astma/allergier, synnedsättning, kognitiv nedsättning etc. Det är svårt att veta vad man ska räkna på. Men det kan handla om större kostnader än de man lagt på HIN hittills.
- Kulturområdet är stort och där har man ingen uppfattning av hur behoven ser ut.

Sammantaget landstinget: Både Region Skåne och Västra Götaland har arbetat med HIN och anser att det arbetet snart är avslutat. Vi har inte egentligen fått fram någon bild av vad hur det ser ut med tillgänglighet i lokaler icke-publika delar eller verksamheten, annat än att man säger att bristerna är stora. Det är svårt att bedöma kostnaderna. Men investeringsbehovet på fastighetssidan kan vara relativt begränsade av det faktum att största delen av beståndet är sjukhus vilka p.g.a. verksamhetens karaktär måste vara relativt tillgängliga.

Investeringsbehoven kan emellertid bli stora vad beträffar transporter. Se nästa kapitel.

4.5.2 Staten

Statens Fastighetsverk och Akademiska Hus

Som ett led i uppdraget har vi intervjuat Statens fastighetsverk samt Akademiska Hus. Den tredje stora aktören på den statliga sidan, Fortifikationsverket vars viktigaste uppdragsgivare är försvaret, lämnar vi utanför analysen.

Statens fastighetsverk ansvarar för ett mycket varierande bestånd av statliga fastigheter: teatrar, museer, slott, länsresidens, universitetsområdet, svenska ambassader, vissa öar mm. Statens fastighetsverk förvaltar ca 2,7 miljoner m². Akademiska Hus som förvaltar ca 60 procent av de fastigheter som universitet och högskolor är inhysta i. Det handlar om ca 3,2 miljoner m².

Både Fastighetsverket och Akademiska Hus arbetar med HIN. På Akademiska Hus har man kommit långt och räknar med att ha klarat av HIN vid kommande årsskifte. Fastighetsverket arbetar med ett bredare perspektiv än HIN och ser till tillgänglighet i ett något vidare perspektiv. Behoven är fortsatt stora.

Eftersom Statens fastighetsverk ansvarar för många äldre och kulturhistoriska fastigheter kan kostnaderna för tillgänglighet i vissa delar av beståndet vara mycket

stora. Det gäller att hitta lösningar som fungerar för personer med funktionsnedsättning samtidigt som man byggnaders kulturella värden bibehålls.

För närvarande arbetar man med en tioårsplan. Man räknar med att det kostar kring 10 kronor/m² att inventera fastigheterna och ca 150 kronor/m² för åtgärder (HIN). Det blir totalt ca 300 miljoner (2,7 miljoner m² i area) över tio år. Dessa kostnader läggs ut på hyran för hyresgästerna.

Man har egentligen ingen uppfattning av hur stora kostnaderna för att skapa tillgänglighet skulle kunna bli om man går utöver HIN.

Ansvar för Akademiska Hus och Statens Fastighetsverk rör det publika delen av fastigheterna. Från entrén/reception är det de som driver verksamheten som har ansvar för tillgängligheten.

På Både Akademiska Hus och Statens Fastighetsverk tror man att det finns stora brister i tillgänglighet i den verksamhet som bedrivs i de lokaler man förvaltar. Dock finns ingen samlad bild av hur det ser ut med tillgängligheten i verksamheten.

4.5.3 Näringslivet (bostadsbeståndet, butiker, restauranger)

När vi försökt belysa hur lagförslaget i *Bortom fagert tal* kan komma att påverka näringslivet har vi fokuserat på fastighetsbeståndet. Vi diskuterar inledningsvis bostadsbeståndet därefter fastighetsbeståndet som inhyser näringsliv, där vi fokuserar på butiker och restauranger.

Bostadsbeståndet

Ungefär hälften av antalet bostäder i Sverige utgörs av egna hem, d v s småhus. Vi har utgått från att dessa inte berörs (se dock nedan avsnittet om hushållen).

Resten av boendet är i flerfamiljshus – lägenheter. Hälften av alla lägenheter är bostadsrätter. Resterande är hyresrätter. Skillnaden i ägandeformen har egentligen ingen betydelse för hur man ska se på kostnader för tillgänglighet i bostadsbeståndet. Kraven på tillgänglighet och kostnader förknippade med tillgänglighet är oavhängig ägandeformen.

Vi har samtalat med SABO (Sveriges allmännyttiga företag) och Fastighetsägarna. Ungefär hälften av hyresrätterna i landet tillhör allmännyttiga bostadsföretag (90 000 hyresrätter). Majoriteten av dessa representeras av SABO. Det handlar om ca 76 000 hyresrätter. Fastighetsägarna är en intresse- och branschorganisation som representerar uppemot 20 000 medlemmar. Majoriteten av medlemmarna är fastighetsägare med hyresrätter för bostäder och lokaler och industrifastigheter. Övriga är bostadsrättsföreningar.

Både på SABO och på Fastighetsägarna säger man sig vara mycket osäkra över vilka kraven kommer att bli om lagförslaget i *Bortom fagert tal* blir antaget. Man undrar bl.a. över förhållandet mellan HIN och tillgänglighet.

Man arbetar med HIN i allmännyttan och i det privata beståndet. När allmännyttan renoverar vissa bostadsområden gör man så att ett hus eller några hus i området blir mer tillgängliga än andra. Detta medger t.ex. att äldre som inte kan bo kvar i sin lägenhet (exempelvis p.g.a. att huset saknar hiss) kan flytta till ett annat hus i området. Man arbetar dock inte med att tillgänglighetsanpassa hela bestånd. Det blir alldeles för dyrt menar man. Det finns inga inventeringar av tillgänglighet i det privata fastighetsbeståndet.

Enligt SABO är det typiska flerfamiljshuset ett trevåningshus utan hiss byggt på 1960-talet. Tillgängligheten är därmed dålig i stora delar av det existerande beståndet. Dessutom är det en mindre andel av nybyggnationen som uppfyller tillgänglighetskrav. SABO arbetar med att öka tillgängligheten i samband med renoveringar. Det kan beskrivas som passa-på åtgärder. Enklare åtgärder för att förbättra tillgänglighet görs då i områden och husen.

Frågan man ställer sig på såväl SABO som hos Fastighetsägarna är om lagförslaget i *Bortom fagert tal* ställer "retroaktiva" krav d v s krav på tillgänglighet i det existerande beståndet. I så fall skulle det bli väldigt dyrt.

Man menar att det i praktiken inte går. SABO har inga uppgifter om kostnader men menar exempelvis att de siffror som i Bortom fagert tal presenteras om Nederländerna – hundratal miljoner kronor – verkar rimliga.

Med nuvarande takt i nybyggnationen skulle det ta mycket lång tid att få ett nytt – och tillgängligt – bestånd. Det kan handla om upp emot 100 år.

De slutsatser som SABO och Fastighetsägarna drar är att:

- Göra det existerande beståndet tillgängligt i vidare bemärkelsen är helt ogörligt eller orimligt dyrt enligt;
- Med nuvarande nybyggnadstakt kommer det att ta mycket lång tid att få ett tillgängligt bestånd – d v s ett bestånd med dagens krav på byggnation
- SABO klarar inte av att öka takten i arbetet med tillgänglighet. Man kan inte skjuta över kostnaderna på hyresgästerna.
- SABOs arbete med tillgänglighet speglar det som är möjligt (skäligt) att göra med hänsyn till husens förutsättningar.

Butiker, restauranger och hotell

Vi har intervjuat Svensk Handel (SH), som är branschorganisation för handeln, samt Sveriges hotell- och restaurangägare (SHR) som är bransch- och arbetsgivarorganisation för hotell och restauranger. SHR samlar dessutom företag i turist- och besöksnäringen, t.ex. nöjesparker.

Både SH och SHR menar att den lag som föreslås i Bortom fagert tal kommer att skapa osäkerhet för företagen. Man vet inte vad som kommer att gälla/krävas. Det är redan svårt att idag tolka gällande PBL.

Lagen kommer också förmodligen att orsaka påtagliga kostnader – men ingen av organisationerna säger sig kunna göra någon kostnadskalkyl. Problemen/kostnaderna hänger bl.a. samman med att man har många små företag som medlemmar. Små företag har en mycket begränsad kapacitet att sätta sig in i ny lagstiftning för att förutse vad lagen skulle kunna betyda, etc..

Allmänt har såväl SH som SHR en dålig bild av hur det ser ut med tillgängligheten bland medlemsföretagen. Det saknas inventeringar av tillgänglighet vilket gör det omöjligt att bedöma vad som skulle krävas för åtgärder för att skapa tillgänglighet. Men generellt tror man att bristerna är mycket stora.

Som nämnts, är många av företagen små. Svensk Handels medlemmar har ca 22 000 arbetsställen. Av dessa har 5 500 färre än 5 anställda. 16 500 arbetsställen har färre än

10 anställda. Också SHR har ett stort antal små företag. Totalt har SHR:s hotell ca 5 500 arbetsställen.

Bland SH:s och SHR:s medlemmar finns även ett antal stora företag och företagskedjor. Bland butiker finns gallerior, stora klädkedjor m.fl. och det finns stora hotellkedjor. Bristerna hos dessa bedöms allmänt vara mindre. Tillgängligheten hos större företag kan t.o.m. på sina håll vara god. Men småföretag dominerar vad gäller antal arbetsställen. Eftersom det inte finns några inventeringar är det i praktiken omöjligt att göra en kostnadskalkyl.

Vi nöjer oss här med att göra några enkla schablonberäkningar. Vi återkommer till frågan längre fram i detta kapitel när vi presenterar en generell bild av fastighetsbeståndet.

I *Bortom fagert tal* finns ett exempel på en butik som investerar i en ramp. Investeringen bedöms uppgå till 20 000 kronor. Vi använder den siffran. Sedan är det viktigt beakta att åtgärder för tillgänglighet inte bara handlar om en fysisk investering. Vi antar att det går åt tre dagar tid i administration (inventering, planering, eventuellt inköp av material etc.). Detta är förmodligen en underskattning. I praktiken kan många tvingas anlita en konsult i tillgänglighet för att uppskatta behoven och för att göra en bedömning av vilka åtgärder som krävs. Om vi sätter en timkostnad på 250 kronor blir det 6 000 kronor per företag i administrativ kostnad. Vi antar att detta är en årlig kostnad eftersom butiken måste hålla sig a jour med hur lagen tolkas (utvecklandet av praxis m.m.) Att, som det görs i *Bortom fagert tal*, inte räkna med att företagen måste lägga ned tid på administration är missvisande. Vi gör sedan antagandet att 4 000 kronor används till underhåll. Det kan handla om arbetstid eller kostar för att anlita en elektriker för att en automatisk dörröppnare inte fungerar.

Om företaget behöver sätta in automatisk dörröppnare räknar vi med 20 000 kronor i investeringskostnad. Detta är den siffra som används i departementspromemorian. Vi antar utöver detta att det kostar företaget 5 000 kronor att se till att information är tillgänglig – det kan handla om menyer med stor stil, nya skyltar, belysning mm. Underhåll av ramper, automatiska dörröppnare, skyltar mm. räknar vi med kostar två arbetsdagar eller 4 000 kronor per arbetsställe.

Vi räknar på antalet totala arbetsställen i SH och SHR på ungefär 47 000. Vi räknar med att alla företag/arbetsställen måste ägna tre dagar administrativ tid åt tillgänglighet. Vi räknar också med att alla företag behöver investera 5 000 kronor för att göra information tillgänglig. Bristerna är av allt att döma stora inom detta område. Vi antar att 60 procent av arbetsställena behöver installera en ramp och automatisk dörröppnare. Det handlar då om 28 200 arbetsställen som drabbas av en investeringskostnad på 40 000 kronor vardera.

Tabell 6 Exempel på kostnader för butiker, restauranger och hotell

	Antal företag	Investeringskostnad	Årlig kostnad underhåll mm
Administration	6 000	47 000	282 miljoner
Underhåll	4 000	47 000	188 miljoner
Information mm	5 000	47 000	235 miljoner
RWC	150 000		4 200 miljoner
Ramp + automatisk dörröppnare	40 000	28 200	1 128 miljoner
Totalt			5 563 miljoner

Vi vill understryka den osäkerhet som är förknippade med denna sorts kalkyler. Det finns ingen inventering som visar hur stora bristerna faktiskt är och det är svårt att säga hur höga kostnaderna för att åstadkomma tillgänglighet per objekt blir eftersom förutsättningarna varierar från arbetsställe till arbetsställe.

Under alla omständigheter blir den här sortens kalkyler ad hoc och partiella. Längre fram i kapitlet presenterar vi en mer generell modell för att beräkna de potentiella kostnaderna för tillgänglighet i näringslivets fastighetsbestånd.

Vi vill också påpeka att kalkylerna ovan i huvudsak handlar om tillgänglighet för personer med nedsatt rörelseförmåga och i viss mån med nedsatt orienteringsförmåga. Men kostnaderna inkluderar inte åtgärder som skapar tillgänglighet för personer med nedsatt funktionsförmåga i övrigt. Kostnaden för denna typ av åtgärder kan vara betydande.

4.5.4 Hushåll

Det är särskilt svårt att ge ett entydigt svar på frågan vilka konsekvenserna kan bli för hushållen. Inte ens efter konsultation med rättsexperten på Integrations- och Jämställdhetsdepartementet är bilden klar. Men något generellt undantag för privatpersoner föreslås *inte* (se s. 181) i departementspromemorian.

Privatpersoners enstaka försäljning av bostad ska dock inte beröras, enligt utredaren. Däremot berörs privatpersoner när de mer stadigvarande hyr ut sin bostad. Det föreslagna förbudet mot bristande tillgänglighet innebär dock inte någon skyldighet att anpassa en bostad som sådan vid överlåtelse eller upplåtelse med bostadsrätt eller vid uthyrning (sid. 176).

Samtidigt som bostaden inte behöver anpassas kan privatpersoner bli ansvariga för att personer med funktionsnedsättning t.ex. ska kunna komma på en visning. I departementspromemorian kan man läsa (s. 176): "Åtgärder för att personer med funktionsnedsättning ska kunna delta i exempelvis visningen av en bostad för spekulanter, men som inte avser själva bostadens utformning, omfattas av bestämmelsen. Om sådana åtgärder kan krävas i det enskilda fallet får därmed avgöras inom ramen för den gängse skälighetsbedömningen; det gäller oavsett om kravet på åtgärder riktar sig mot överlåtaren eller upplåtaren eller om det avser en mäklare."

Departementspromemoria behandlar också åtgärder i t.ex. tvättstuga, husentré osv. (d v s annat än utformningen av bostaden i sig) och sägs: "att tillgänglighetsåtgärder som tar sikte på annat än själva bostaden i sig bör anses omfattade av den här föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen". (sid. 177). Rent allmänt, skriver utredaren, att exempelvis dörröppnare inte kan anses vara en särskilt kostsam åtgärd inom ramen för den övriga ekonomiska planen för underhåll m.m., så länge det handlar om kommersiella bostadsföretag eller andra än mycket små bostadsrättsföreningar.

I Sverige finns det totalt c:a 26 000 bostadsrättsföreningar varav ca 20 000 är aktiva. Enligt SBC (Sveriges Bostadsrätters Centralorganisation) finns det ingen inventering av hur det ser ut med tillgängligheten man bedömer att behovet är mycket stora. Stora delar av beståndet är äldre fastigheter med stora brister i de gemensamma delarna: de är ofta utan hiss eller har en alldeles för trång sådan, inte många har automatiska dörröppnare, etc.

Enligt SBC utgör ramper och automatiska dörröppnare den enklaste och billigaste typen av åtgärder som skulle kunna bli nödvändiga med en ny lag. Behoven är mångfald större. Många bostadsföreningar måste t.ex. åtgärda externa utrymmen så som gång till entrén.

I de fall bostadsrättsföreningarna drabbas av kostnader för åtgärder för tillgänglighet är medlemmarna solidariskt ansvariga. Hushållen drabbas av högre månadsavgifter.

4.5.5 Tillgänglighet handlar inte enbart om lokaler

Vi har ovan fokuserat på fastigheternas tillgänglighet. Men kraven på tillgänglighet är bredare än så. Verksamhet ska vara tillgänglig vilket ställer särskilda krav på t.ex. hur undervisning sker, vilken information som ett företag som tillhandahåller en tjänst eller vara behöver ge.

Utrustning och investeringar i lärosätenas fysiska, organisatoriska och pedagogiska tillgänglighet bekostas av respektive högskola. Här omfattas även utbildning av lärare och övrig personal, pedagogiskt utvecklingsarbete och andra åtgärder som relaterar till ett lärosätes generella tillgänglighet (t.ex. arbetsmaterial, stetoskop, övrigt material).

I andra sammanhang handlar det bland annat om att man ska använda ett klart och enkelt språk, ha en formgivning som underlättar läsningen och att informationen går att få i olika former, så kallade alternativa format.

Det innebär också att gå igenom rutiner och att öka medarbetares kunskap om olika människors behov, till exempel se till att alla känner till hur förmedlingstjänsterna för texttelefoni och bildtelefoni fungerar samt att alla har kunskap om hur möten och konferenser blir tillgängliga för alla. Tillgänglighet kan handla om språk, layout, alternativt format, t.ex. talkassett, punktskrift, webbplatser, e- tjänster, telefonsamtal – texttelefon, tekniktjänster, korrespondens, film, tv, video – syntolkning, möten och konferenser.

Personligt stöd kan riktas till en enskild individ eller till en grupp personer med samma behov.

Exempel från Universitet och högskolor på insatser:

- teckenspråkstolkning
- skrivtolkning
- anteckningsstöd
- mentor
- enskild handledning och extra handledning
- (riktat) språkstöd,
- viss studentassistans inom högskolan
- vissa kostnader för lektör eller motsvarande för litteratur som inte produceras av Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB) anpassad examination.

För butiker och restauranger kan följande vara aktuellt:

- Möjlighet till bordsservering i restaurang vid behov
- Hjälp att plocka varor i butiker

En tillgänglig teaterverksamhet handlar om att åhörare ska kunna förstå vad som sägs och vad som sker. För personer som har nedsatt hörselförmåga är textning ett sätt att ta del av en föreställning.

Det har visat sig svårt att sätta en prislapp på ovanstående åtgärder. De faktiska kostnaderna vid universiteten och högskolorna för särskilt pedagogiskt stöd var, år 2009, ca 67 miljoner kronor, varav 45 miljoner kronor utgjordes av kostnader för utbildningstolkning. Enligt Karolinska Institutet kostar en hörslinga i ett grupprum för 40 personer 264 000 kronor.

Om man ställer krav på tolkning i teatrar, kursverksamhet m.m. uppstår givetvis kostnader. På Stockholms Stadsteater textas idag varje uppsättning på stora scenen fyra gånger totalt. I händelse av behov (en grupp, inte en person) kan en annan uppsättning textas. Investeringskostnaden är enligt Stadsteatern 120 000 kr. Anläggningen drivs av en person som arbetar 25 procent. Om man ska texta alla uppsättningar som går på alla scener fyra gånger behövs investeringskostnaden fördubblas och det behövs en heltidstjänst. Det finns drygt 120 teatrar i Sverige som skulle kunna påverkas.

Sammantaget är vårt intryck att kostnaderna på detta område är relativt modesta; i synnerhet om man jämför dem med de kostnader som skulle vara förknippade med att göra fastighetsbeståndet helt tillgängligt.

4.5.6 Sammanfattning

Myndigheter och företag arbetar med HIN. På den offentliga sidan har det gjorts en del för att inventera behovet av HIN men mycket återstår att göra.

En del myndigheter har kommit ganska långt med att åtgärda enkelt avhjälpna hinder. Men på många håll återstår mycket att göra. Den inventering SKL arbetar med visar på fortsatt mycket stora brister i kommunerna, bl.a. i skolorna. Det innebär potentiellt stora kostnader bara för att åtgärda HIN. I den utsträckning myndigheter har vidtagit åtgärder för tillgänglighet har det i praktiken uteslutande handlat om HIN. I den mån man avsatt budgetmedel har det handlat om HIN.

Om man vidgar området från HIN till full tillgänglighet har myndigheterna ingen uppfattning om kostnaderna. Man säger att man inte vet vad man ska räkna på. Man pekar dock på risken för att det kan bli dyrt.

När man funderar över framtida kostnader för den offentliga sektorn bör man således betänka att det återstår på sina håll mycket, framför allt i kommunerna, för att klara HIN. Men man har över huvud taget inga medel avsatta för att klara tillgänglighet i vidare bemärkelse.

Vi delar bedömningen i *Bortom fagert tal* att de potentiella kostnaderna för ungdomsskolan vilka kommunerna ansvarar för samt för kollektivtransporter, vilka kan röra såväl stat, landsting som kommuner, kan bli stora. Dessutom kan kostnaderna för gatumiljö för kommunerna bli stora.

När det gäller handel, restauranger och hotell, finns inga inventeringar att tillgå. Men branschorganisationerna menar att bristerna säkerligen är stora. I de större butikskedjor och hotellkedjor kan tillgängligheten vara god, men flertalet arbetsställen i dessa branscher är små och bristerna stora.

Osäkerhet råder om hur man ska se på hushållen. Men om lagstiftningen kommer att ställa krav på t.ex. automatiska dörröppnare och ramper i bostadsrättsföreningar, utom

”de allra minsta”, kommer man lätt upp i höga kostnader som kan belasta hushållen i form av högre månadsavgifter.

Fokus har i diskussionen ovan legat på anpassningen av den fysiska miljön. Men detta är bara en del av det som kommer att krävas för tillgänglighet. Det har varit än svårare att bedöma kostnadskonsekvensen av den typen av åtgärder för tillgänglighet.

4.6 En generell modell för att beräkna kostnaden för att göra fastighetsbeståndet tillgängligt

4.6.1 En övergripande bild av fastighetsbeståndet

Vi presenterar här en enkel ”aggregerad” modell över hur man skulle kunna se på kostnaderna för att åstadkomma tillgänglighet i hela det existerande beståndet av fastigheter. Vi gör en grov kalkyl av de potentiella kostnaderna av retroaktiva krav på fastighetsbeståndet. Ju större de retroaktiva krav på det existerande fastighetsbeståndet som lagen kan leda till, desto högre blir kostnaderna för att åstadkomma tillgänglighet.

Vi ska i tur och ordning belysa det kommunala fastighetsbeståndet, inklusive gatumiljön, det statliga fastighetsbeståndet, landstingens fastighetsbestånd och slutligen det privata. Det privata fastighetsbeståndet ska vi så långt det går dela upp i bostäder och lokaler. De senare kan innehålla t.ex. butiker och restauranger.

Mycket av utredarens argumentation för att tillgänglighet i allt väsentligt inte torde behöva kosta något baseras på att det, enligt utredaren, inte kostar något med tillgänglighet vid *nybyggnation*. Kraven på tillgänglighet finns redan i PBL.

Men med dagens nybyggnadstakt, kommer att ta mellan i runda tal 70 och 100 år att åstadkomma tillgänglighet i hela fastighetsbeståndet. Detta är den takt med vilken fastighetsbeståndet idag ”byts ut”. Om man accepterar att det tar mellan 70 och 100 år, beroende på typ av fastighet, att åstadkomma tillgänglighet i beståndet, är det sant att lagförslaget inte skapar någon merkostnad, utöver det som definieras i PBL.

Så fort man försöker skynda på omsättningshastigheten – eller med andra ord höja den nybyggnadstakten för att snabbare göra fastighetsbeståndet tillgängligt – uppstår kostnader. Att kostnaderna kan bli mycket stora hänger samman med fastighetsbeståndets åldersstruktur. Bara kring fem procent av beståndet är byggt på 2000-talet till den standard som i stora drag motsvarar vad PBL kräver. Stora delar av beståndet är från 1950- och 1960-talen och dessa fastigheter är i allmänhet inte särskilt tillgängliga. Ett typiskt hyreshus är ett trevåningshus från 1960-talet, miljonprogrammet, utan hiss.

I departementspromemorian hävdas att tillgänglighetsåtgärder i samband med renoveringar, i stort sett inte kostar något. Vår analys stödjer inte detta påstående. För det första är cykeln för mer omfattande renoveringar ganska lång; det kan handla om 30-40 år. Om man vill påskynda takten ökar kostnaderna snabbt. För det andra är kostnaden tillgänglighetsåtgärder inte försumbar ens vid renoveringar. Det kostar mycket att installera hiss, bredda dörrar etc., även om detta görs som passa-på åtgärder. Enligt de uppgifter vi fått kan kostnaden per m² ligga mellan 10 000 och 12 000 kronor vid en renovering.

Vi ska i det följande presentera två sorters kalkyler. Den ena utgör en kalkyl över vad det i princip skulle kosta att göra hela beståndet tillgängligt ”nu”. Det kan man göra antingen genom nybyggnation eller genom renovering. Detta är givetvis i praktiken varken

tekniskt eller ekonomiskt möjligt utan ska ses som ett teoretiskt värde på de åtgärder som kan krävas.

Den andra kalkylen visar istället hur stor merkostnaden blir om man istället för att acceptera omloppstiden för fastighetsbeståndet (t.ex. 70 år för det kommunala beståndet) pressar ned den till 10 eller 20 år. Även detta är i praktiken svårgörlikt men något mindre orealistiskt.

4.6.2 Det kommunala fastighetsbeståndet

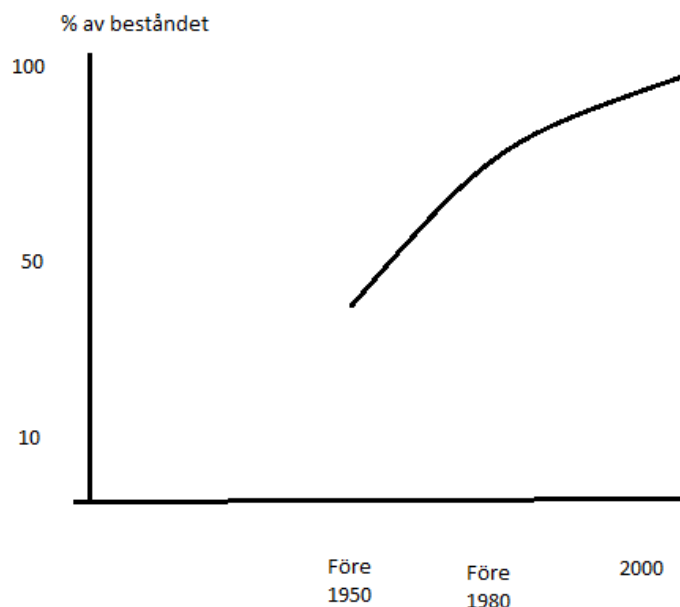
Helsingborg

Vi börjar med en kalkyl över det kommunala fastighetsbeståndet. Resonemanget utgår från data vi har fått från Helsingborg och från samtal med Kärnfastigheter som förvaltar kommunens fastigheter. Resonemanget generaliseras sedan till kommunsektorn i sin helhet i Sverige. Samma modell appliceras på det statliga fastighetsbeståndet och det privata i Sverige som helhet.

Kärnfastigheter äger fastigheter med en bruksarea på 650 000 m². Dessutom hyr man ca 120 000 m². Grundskola plus gymnasium använder runt 260 000 m². Skolan är jämte fritidsanläggningar de dominerande fastigheterna.

Nedanstående figur visar hur fastighetsbeståndet i stora drag ser ut åldersmässigt i Helsingborg. Byggår framgår av x-axeln och på y-axeln anges hur stor andel av beståndet är byggt före ett visst byggår. T.ex., ca 40 procent av beståndet är byggt före 1950 och ca 80 procent av beståndet är byggt före 1980.

Figur 2 Det kommunala fastighetsbeståndet ålderstruktur i Helsingborg



Kraven på tillgänglighet vid nybyggnation har gradvis skärpts. Det är därmed bara en mycket liten del av existerande bestånd som uppfyller de senaste kraven på tillgänglighet. Allmänt kan man säga att ju äldre bestånd desto sämre tillgänglighet.

Vid nybyggnation ska nuvarande krav på tillgänglighet enligt PBL vara uppfyllda. Produktionskostnaden för nyproduktion för kommunala fastigheter ligger enligt uppgift från Kärnfastigheter på 20-25 000 kronor/ m². Dessa siffror plus övriga siffror är alla ungefärliga. Merkostnaden för särskilda åtgärder för tillgänglighet vid nybyggnation är låga i det kommunala fastighetsbeståndet. Det kan handla om t.ex. att bygga en RWC per våningsplan. Enligt uppgift kan det handla om 100 kronor/ m² (bruttoyta) i merkostnad. I det fortsatta resonemanget antar vi en genomsnittlig nyproduktionskostnad för det kommunala fastighetsbeståndet på 22 000 kronor per m².

Vid nybyggnation är alltså merkostnaden för tillgänglighet enligt PBL försumbar. Frågan är då hur man ska se på tillgänglighet i det *existerande beståndet*. Det är, i huvudsak, där problemen med bristandet tillgänglighet finns.

Ungefär 5 procent av Helsingborgs kommuns fastighetsbestånd är byggt under 2000-talet. För det fortsatta resonemanget antar vi att detta bestånd uppfyller kraven på tillgänglighet, något som förmodligen inte stämmer helt. Det finns brister också i byggnader byggda på 2000-talet.

Det innebär att i runda tal upp emot 95 procent av kommunens fastighetsbestånd inte uppfyller kraven – givet dagens krav på nybyggnation enligt PBL. Detta är ett förenklande antagande och man kan laborera med siffrorna med olika antaganden. Mindre delar av det äldre fastighetsbeståndet har t.ex. genomgått ombyggnader och anpassningar till nyare krav.

I princip finns två sätt att åstadkomma tillgänglighet i beståndet:

- Renovera
- Bygga nytt

Kostnaderna för att renovera varierar mycket beroende på fastighet. Som riktmärke har vi fått uppgiften 10 000 kronor/ m² för renoveringar för att åstadkomma rimlig tillgänglighet i bestånd som inte är allt för gammalt. I äldre bestånd kan kostnaden vara högre. Vid renoveringar kommer man dock i allmänhet inte upp till den standard som kan nås med nybyggnation. Detta bör man ha i åtanke när man jämför kostnadsbild.

För att bygga nytt är som nämnts riktmärket 22 000 kr/ m².

I detta exempel där 95 procent av det existerande beståndet skulle behöva åtgärdas för att klara dagens krav på tillgänglighet skulle vi få följande:

- Renovering: $0,95 \times 650\,000 \times 10\,000 = 6\,175\,000\,000$ d v s dryg 6,1 miljarder kronor
- Nybyggnation: $0,95 \times 650\,000 \times 22\,000 = 13\,585\,000\,000$ d v s drygt 13,5 miljarder kronor.

Alla siffrorna är som sagt ungefärliga. Vi räknar på det av kommunen *ägda* beståndet. För den samhällsekonomiska kostnaden spelar det dock ingen roll vem som är ägare och därför bör man räkna på hela beståndet, d.v.s. 770 000 m². Då skulle kostnaden bli knappt 20 procent högre.

Det är naturligtvis inte möjligt att ersätta det tillgängliga beståndet på en gång. Men dessa kalkyler visar ändå på vilka dimensioner det handlar om när vi talar om att skapa full tillgänglighet i fastighetsbeståndet. Vi presenterar nedan kalkyler på vad merkostnaden skulle kunna bli av att man komprimerar ersättningstiden till perioder på

10 respektive 20 år. Dessa kalkyler presenteras också i den sammanfattande tabellen i slutet av kapitlet.

Om vi istället antar att beståndet byggt från och med 1980 kan anses som tillgängligt är 20 procent av beståndet acceptabelt och 80 procent inte. Då skulle kostnaden bli

- Renovering: $0,8 \times 650\,000 \times 10\,000 = 5\,200\,000\,000$ d v s 5,2 miljarder kronor
- Nybyggnation: $0,8 \times 650\,000 \times 22\,000 = 11\,440\,000\,000$ d v s drygt 11,4 miljarder

Man kan lätt laborera med olika årtal. Kostnaderna blir under alla omständigheter höga. Om vi nöjer oss med tidig 70-talsstandard blir siffrorna ca drygt 3,2 miljarder kronor vid renovering och drygt 7,1 miljarder kronor vid nybyggnation.

I praktiken säger man från Kärnfastigheters sida att det inte är försvarligt att renovera till dessa höga kostnader utan det mest rationella är att bygga nytt. Vid renovering uppnår man som nämnts samma nivå på tillgänglighet som vid nybyggnation men man får sämre energivärde på fastigheterna.

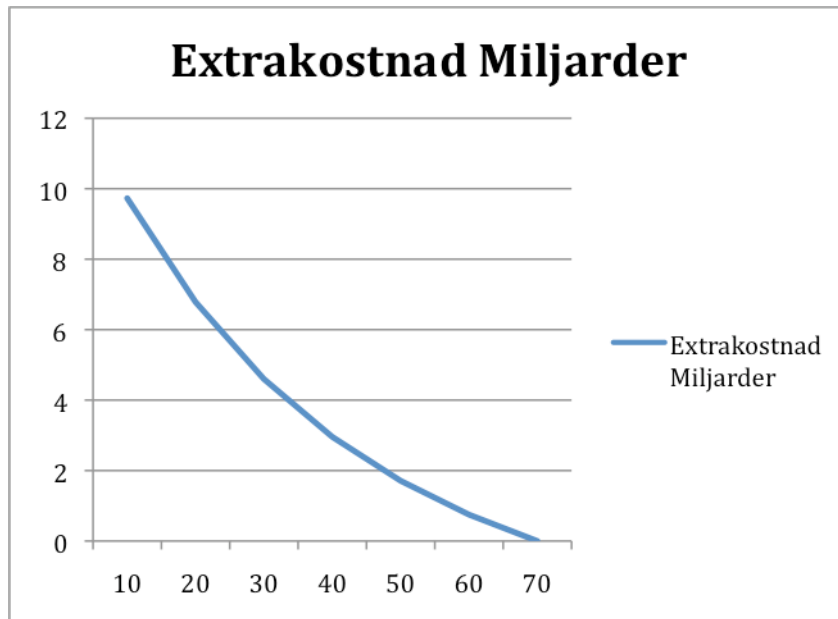
Idag är Kärnfastigheters årliga investeringsbudget ca 200 miljoner. Det betyder att fastighetsbeståndet har en omloppstid på ca 70 år (14 miljarder delat med 200 miljoner).

Med nuvarande takt i nybyggnation tar det med andra ord ca 70 år att ta fastighetsbeståndet till de krav på tillgänglighet som ställs idag. *Om* det är acceptabelt med ett tidsperspektiv på 70 år för att skapa ett fastighetsbestånd som är lika tillgängligt som krävs vid nybyggnation *kostar det inget att skapa tillgänglighet*. Men så fort man försöker höja hastigheten får man kostnader. Ju snabbare anpassning, desto högre kostnader.

Ett schematiskt sätt att se på samband mellan hastigheten med vilken man vill åstadkomma tillgänglighet i det befintliga beståndet och kostnaderna visas i figuren nedan.

Om vi kan vänta 70 år (omloppstiden vid nuvarande nybyggnadstakt) är kostnaden noll. Vill man göra allt "nu" blir kostnaden 13,5 miljarder kronor. Figuren anger den merkostnad som uppstår om man pressar ihop investeringstiden till 10 år, 20 år etc.

Figur 3 Extrakostnaden för att göra det kommunala fastighetsbeståndet i Helsingborg fullt tillgängligt beroende på hur fort man gör det⁸



Källa: egna beräkningar

Merkostnaden för att åstadkomma tillgänglighet på 10 år är c:a 9,5 miljarder kronor. Om målet är full tillgänglighet på 20 år ligger kostnaden på c:a 4 miljarder.

Ungdomsskolan

I Helsingborg använder grundskolor plus gymnasium ca 260 000 m².

Om vi gör samma sorts beräkning för skolan som den som gjordes för hela det kommunala fastighetsbeståndet, d v s antar att 5 procent av beståndet klarar dagens tillgänglighetskrav, får vi följande kostnadsbild:

- Renovering $0,95 \times 260\,000 \times 10\,000 = 2\,470\,000\,000$ d v s knappt 2,5 miljarder kronor
- Nybyggnation $0,95 \times 260\,000 \times 22\,000 = 5\,434\,000\,000$ d v s drygt 5,4 miljarder kronor

Kommunsektorn i hela Sverige

Hur skulle det se ut om man översatte resultatet för Helsingborg till Sverige som helhet? Tyvärr redovisar inte SCB fastighetsbeståndet på den kommunala sidan så som vi skulle önska för denna studie. Men utan att göra allt för mycket våld på verkligheten kan man göra det förenklande antagandet att Helsingborg är en representativ kommun vad gäller bestånd och behov. Åldersstrukturen vi visade ovan för kommunens fastighetsbestånd är någorlunda representativt för det kommunala fastighetsbeståndet generellt. Se också figur nedan som visar det privata fastighetsbeståndet (bostäder plus lokaler) i hela Sverige vilken visar samma bild.

Vi multiplicerar ovanstående belopp med 70 (Helsingborgs befolkning motsvarar ca 1,4 procent av hela Sveriges befolkning).

⁸ Värdena i figuren är nuvärden framräknade men en diskonteringsränta på 4 procent.

Om vi önskar samma standard som i det bestånd som är byggt på 2000-talet i hela det kommunala fastighetsbeståndet blir kostnaderna för hela Sverige

- Renovering $70 \times 6,1 = 427$ miljarder kronor
- Nybyggnation $70 \times 13,5 = 945$ miljarder kronor

Om vi antar att tillgängligheten är acceptabel i beståndet byggt efter 1980 skulle kostnaden för Sverige i sin helhet bli:

- Renovering $70 \times 5,2 = 360$ miljarder
- Nybyggnation $70 \times 11,4 = 800$ miljarder

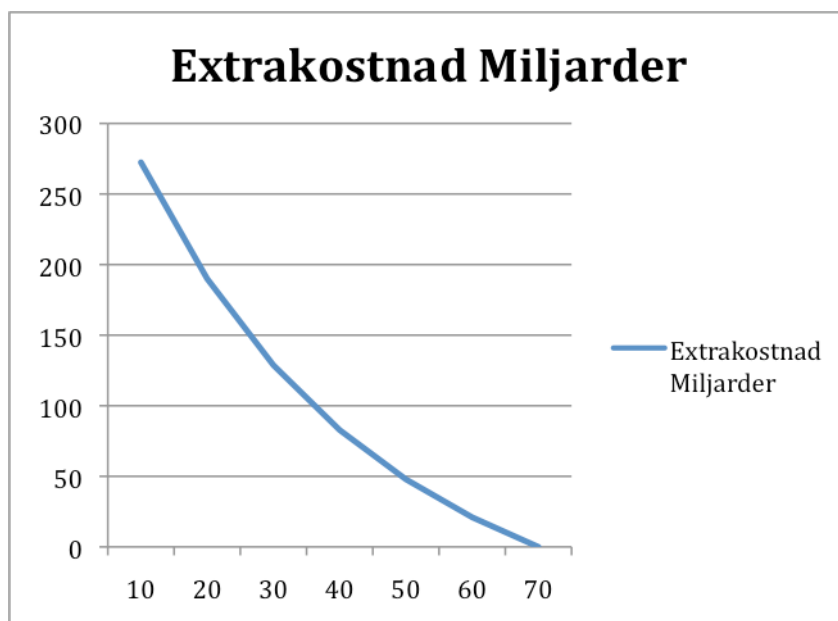
För hela skolsektorn i Sverige skulle man få följande under antagandet att 5 procent uppfyller kraven på tillgänglighet

- Renovering $70 \times 2,5 = 175$ miljarder
- Nybyggnation $70 \times 5,4 = 378$ miljarder

Beloppen närmast ovan anger alltså i mycket grova termer vad det skulle kosta att genom renovering, alternativt nybyggnation, göra beståndet av skolfastigheter tillgängligt enligt dagens regler. Skulle man exempelvis betrakta 5 procent av landets skolor som tillgängliga skulle det krävas 378 miljarder att åstadkomma tillgänglighet genom nybyggnation och 175 miljarder vid renovering.

Figuren nedan är analog med den i avsnittet om Helsingborg ovan. Den visar merkostnaden som uppstår om man försöker pressa samman tiden för att åstadkomma tillgänglighet i landets bestånd av skolfastigheter. Om man är beredd att vänta 70 uppstår ingen merkostnad, men om man vill pressa samman tidsperspektivet till 10 år blir merkostnaden c:a 272 miljarder kronor. Om man gör det på 20 år blir merkostnaden 190 miljarder kronor.

Figur 4 Merkostnad för att göra landets skollokaler tillgängliga enligt dagens regler beroende på hur snabbt det görs



4.6.3 Kommunal gatumiljö

Det har inte varit möjligt att inom ramen för detta projekt helt kartlägga möjliga kostnader för att göra gatumiljön tillgänglig. Det kan handla om många olika sorters åtgärder. I många fall är ansvaret för tillgänglighet delat mellan t.ex. butiker och kommuner. Butiker kan behöva investera i ramper med mera, men kommunen kan behöva komplettera med åtgärder i den kringliggande miljön som är nödvändiga för att personer med funktionsnedsättning ska kunna få samma tillgänglighet till affärslivet som övriga personer.

I Stockholm kommun skulle det kunna kosta ca 800 miljoner kronor att göra övergångsställen tillgängliga – om man gör det nu/så fort det är tekniskt möjligt.

Frågan är hur representativ kostnaden för Stockholms kommun kan vara för *resten av Sverige*. Gatukontoret bedömer att kostnaderna i *större* svenska kommuner kan ligga på motsvarande nivå. I mindre orter kan dock resandemönster se annorlunda ut och därmed också behovet av anpassning av övergångsställen.

Om vi antar att kostnaderna per invånare i resten av landet ligger på hälften av vad den gör i Stockholm (vilket mycket väl kan vara en underskattning) skulle den totala kostnaden i Sverige för att tillgänglighetsanpassa hållplatser kunna uppgå till nära 4,5 miljarder.

Allt ovanstående gäller enkelt avhjälpta hinder. I den utsträckning man skulle behöva gå längre än så är kostnaderna mycket svåra att bedöma enligt Trafikkontoret.

4.7 Staten

Som vi redovisade i föregående kapitel förvaltar Statens Fastighetsverk ett mycket varierande bestånd av fastigheter: teatrar, museer, slott, länsresidens, universitetsområden, svenska ambassader, totalt ca 2,7 miljoner m².

Fastighetsverkets arbetar med tillgänglighet men behoven är fortsatt stora. Det handlar inte bara om tillgängligheter i byggnader utan också till kringliggande miljö. Vi har ingen inventering att använda för vår analys. Men en stor del av de fastigheter Fastighetsverket förvaltar är av kulturbyggnader som inte kan ersättas av nybyggnation och i många fall är svåra att genom renoveringar göra tillgängliga. Många byggnader är dessutom arbetsplatser, t.ex. ambassader, så vi bortser även från dessa. Vi tillämpar därför vår beräkningsmodell genom att använda endast 50 procent av statens fastighetsinnehav, d v s 1,35 miljoner m².

Vi gör samma antaganden som ovan d.v.s. vi antar att ca 5 procent av beståndet är byggt på 2000-talet och har full tillgänglighet. Då blir kostnaden för att åstadkomma tillgänglighet i övriga 95 procent av beståndet

- Renovering $0,95 \times 1350000 \times 10\,000 = 12,8$ miljarder
- Nybyggnation $0,95 \times 1350000 \times 22\,000 = 28,2$ miljarder

Om vi fullföljer analogin med exemplet för kommunsektorn är således kostnaden för att åtgärda allt "nu" 28,2 miljarder. Om vi accepterar att det med nuvarande investeringstakt tar mellan 70 och 100 år att skapa full tillgänglighet i beståndet blir kostnaden noll. Vill man göra det på 10 år blir merkostnaden i runda tal 21 miljarder.

Vi gör också en kalkyl på de 3,2 miljoner m² som förvaltas av Akademiska Hus. Resultatet presenteras i den sammanfattande tabellen i slutet av kapitlet.

4.8 Landstingen

Inte heller för landstingens fastighetsinnehav kan SCB data användas direkt. Vi använder därför de uppgifter vi fått från Region Skåne. Vi redogjorde i föregående kapitel för Region Skånes fastighetsinnehav. Vi antar att sjukhusen är helt tillgängliga medan hälften av resterande bestånd skulle kunna kräva åtgärder för att göras fullt tillgängliga. I Region Skånes fall handlar detta om ca 200 000 m². Uppräknat till landet som helhet talar vi då om ca 1,6 miljoner m².

Vi gör samma antagande som för övriga kalkyler, d v s vi antar att ca 5 procent uppfyller dagens krav på tillgänglighet. Då blir kostnaden för att skapa tillgänglighet retroaktivt i beståndet:

- Genom renovering $0,95 \times 1\,600\,000 \times 10\,000 = 15,2$ miljarder
- Genom nybyggnation $0,95 \times 1\,600\,000 \times 22\,000 = 33,4$ miljarder

Om vi antar en omloppstid på 70 år och för ett analogt resonemang som i andra beräkningar blir kostnaden om man vill accelerera omloppstiden till 10 år drygt 28 miljarder kronor.

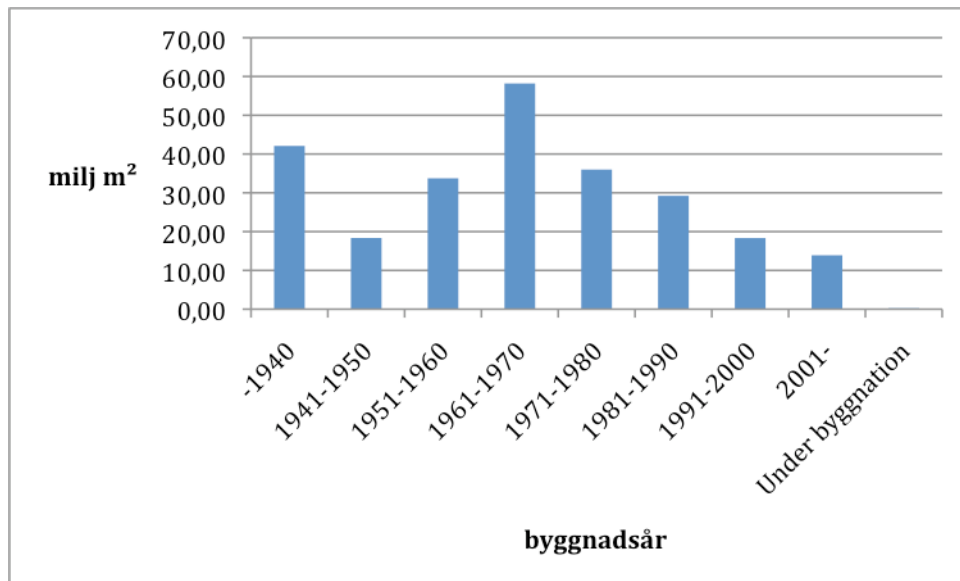
4.9 Det privata fastighetsbeståndet

Kalkylen för det privata fastighetsbeståndet baseras på data från SCB. Det totala aktuella fastighetsbeståndet uppgår till ca 250 miljoner m² fördelat på 164 miljoner m² bostadsyta och dryga 85 miljoner m² på lokaler.⁹

Det framgår av diagrammet nedan är stora delar av beståndet är byggt på 50- 60- och 70-talen. En relativt stor del av beståndet byggdes innan 1940. Endast drygt 5 procent av beståndet är byggt på 2000-talet. 78 procent av beståndet är byggt innan 1981. Detta motsvarar de siffror som använts ovan för det kommunala fastighetsbeståndet. Perioden 1950-1975 var en period med hög tillväxt i svensk ekonomi och med hög byggnadstakt. Det s.k. miljonprogrammet för bostäder inföll i slutet av denna period. Ett typiskt hyreshus/bostadsrättshus från de första decennierna under perioden är ett trevåningshus utan hiss. Inte särskilt tillgängligt med andra ord.

⁹ Vi använder typkoderna 320- 323 samt 325. Vi utelämnar kontor på industrimark. De aktuella koderna innehåller bostäder samt lokaler i hyreshusenheter. Så som vi skrev i föregående kapitel utesluter vi småhus-egna hem från våra kalkyler

Figur 5 Fastighetsbeståndet - bostäder och lokaler



Källa: SCB, typkoder 320-325

Enligt uppgift från SABO ligger kostnaden för nyproduktion av hyresrätt i spannet 17 000 -23 000 kr per m² beroende på var man bygger. Högre kostnader, runt 25 000 kronor, kan förekomma i storstäderna. För vår kalkyl antar vi att kostnaden är 20 000 kronor per m².

Som kostnad för att genom renovering uppnå tillgänglighet uppger SABO ca 12 000 kronor per m². För att nå tillgänglighet för denna kostnad krävs dock att husen tillhör den senare delen av miljonprogrammet. I början byggdes fortfarande husen inte industriellt och ytorna var också mindre än i de senare årgångarna. Äldre hus kostar mer att renovera.

Vi gör beräkning helt analog med beräkningar ovan på hela beståndet d.v.s. 250 miljoner m². Vi får då följande kostnader för att skapa tillgänglighet i beståndet byggd före 2000-talet

- Renovering $0,95 \times 250\,000\,000 \times 12\,000 = 2\,850$ miljarder kronor
- Nybyggnation $0,95 \times 250\,000\,000 \times 20\,000 = 4\,750$ miljarder kronor.

Omloppstiden för bostadsbeståndet är ca 100 år. Accepterar man att tillgänglighet till dagens krav införs under en period på 100 år kostar tillgängligheten inget. Skulle man vilja göra allt nu blir den teoretiska prislappen 4 750 miljarder kronor. Om man pressar ihop omloppstiden till tio år blir merkostnaden c:a 3 300 miljarder kronor.

Att summan blir i det närmaste astronomisk förklaras givetvis av att det privata fastighetsbeståndet är så stort. Beståndet är ungefär 1,5 gånger Sveriges BNP.

4.10 Butiker och restauranger

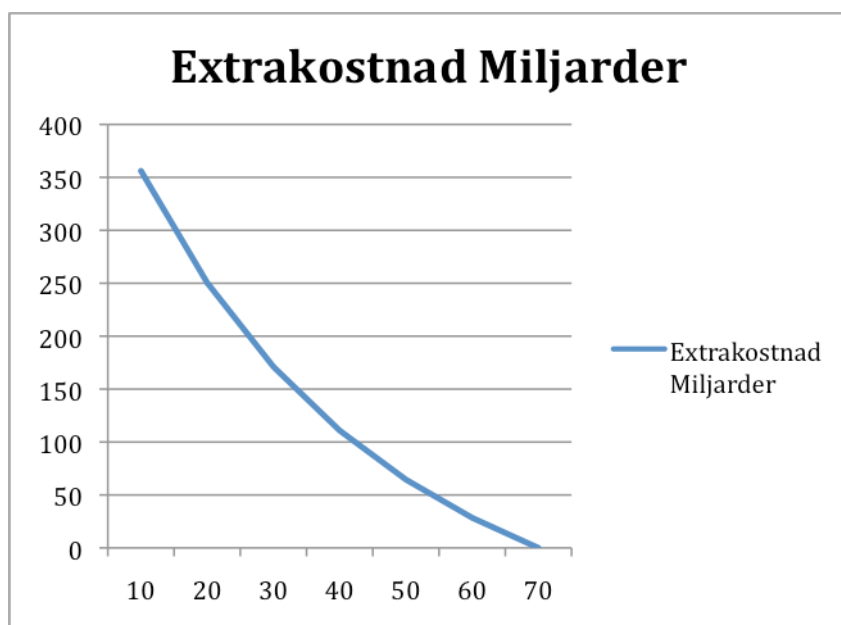
Tyvärr tillåter inte den tillgängliga SCB-statistiken en uppdelning mellan bostäder och lokaler som används för till exempelvis restauranger eller butiker. "Lokaler" i beståndet kan vara just butiker och restauranger men kan också vara samlingslokaler i bostadsrättsföreningar, kontorslokaler mm. Vi kan därför inte göra mer precisa beräkningar över potentiella kostnader för butiker och restauranger.

Som nämndes ovan står bostäder för ca 164 miljoner m² och lokaler dryga 85 miljoner m². Av dessa står hyreshusenheter med hotell och restauranger för 5,7 miljoner m² (SCB:s typkod 320). Men restauranger kan vara inhysta under andra typkoder. Butiker kan finnas inrymda i typkoderna 321 och 325.

Vi gör antagandet att 25 procent av hyreshusenhet, bostäder och lokaler¹⁰ och 50 procent av hyreshusenhet lokaler¹¹ används till restauranger och butiker. Vi gör beräkningar analoga med dem vi ovan gjort för andra bestånd. Om man skulle ersätta hela beståndet nu skulle prislappen hamna på 580 miljarder kronor.

Figuren nedan är analog med de som presenterats ovan, och visar merkostnaden för att åstadkomma tillgänglighet i lokaler som kan inhysa butiker och restauranger. Om man vill pressa ihop omloppstiden till 10 år blir merkostnaden 356 miljarder.

Figur 6 Merkostnaden för att korta omloppstiden för att åstadkomma full tillgänglighet i fastigheter som inhyser butiker och restauranger



Hur fördelningen ser ut mellan restauranger, butiker, andra lokaler och bostäder i det samlade privata beståndet spelar ingen roll för den *samlade* kostnaden som räknats fram ovan.

4.11 Samlad kostnadsbild

I tabellen nedan sammanställs kostnadsberäkningarna. I kolumnen "bygga nu" anges vad det skulle kosta att ersätta 95 procent av beståndet med nybyggnation. Alternativen "bygga på 10 år" samt "bygga på 20 år" anger merkostnaden för att pressa ned omloppstiden till 10 respektive 20 år. Värdena i tabellen för kolumnerna "bygga nu", "bygga 10 år" och "bygga 20 år" anger nuvärden baserade på kalkylräntan 4 procent.

¹⁰ Typkod 321

¹¹ Typkod 325

Som påpekats ovan är det vare sig ekonomiskt eller praktiskt möjligt att vare sig genomföra nybyggnationer eller renoveringar i denna skala på en så kort tid. Det skulle bl.a. uppstå ett ohanterligt stort behov av arbetskraft med påföljande kostnadsökningar, löneglidning och flaskhalsar.

Vi vill understryka skillnaderna i beräkningsmetoder. "Bygga nu" är i praktiken värdet på fastighetsbeståndet till nybyggnadspris. Det är naturligtvis inte möjligt att ersätta beståndet "nu". I de andra beräkningarna anger vi merkostnaden för att komprimera ersättningstiden från 70 år (för offentliga fastigheter) och 100 år (för det privata beståndet) till en period av 10 respektive 20 år.

Att siffrorna blir stora hänger samman med att fastighetsbeståndet är stort. De potentiella kostnaderna är störst för det privata beståndet.

På den offentliga sidan är de potentiellt största kostnaderna störst för kommunerna. Det statliga fastighetsinnehavet är begränsat. Landstingens fastighetsbestånd är också betydligt mindre än det kommunala. Dessutom är det sjukhus som är den dominerande fastighetstypen för landstingen och vi antar att dessa redan är tillgängliga.

Vi vill än en gång understryka att vi i detta kapitel för ett generellt och förenklande resonemang. Det skulle inte vara vare sig tekniskt eller ekonomiskt möjligt att ersätta en stor del av fastighetsbeståndet vare sig "nu", på tio år eller ens på trettio år när omsättningshastigheten ligger mellan 70 och 100 år.

Men detta övergripande resonemang har vi visat vilka stora värden det potentiellt kan handla om för det fall man ställer omfattande krav på tillgänglighet i det existerande fastighetsbeståndet och på den offentliga miljön.

Tabell 7 Samlad bild av potentiell kostnad för att åstadkomma tillgänglighet i fastighetsbeståndet och publika platser. Miljarder kronor

	Bygga nu	Renovering	Bygga på 10 år	Bygga 20 år	Annuiteter på alt "nu" **	Annuiteter på alt 10 år	Annuiteter på alt 20 år
Staten							
Fastighetsverket	28	13	18	13	1,2	0,8	0,6
Universitet och högskola – Akademiska hus	66	30	44	30	2,8	1,9	1,3
Landsting och kommunsektorn							
Vårdcentraler	33	15	23	17	1,4	1,0	0,7
Kommunala fastigheter	945	427	681	475	40,4	29,1	20,3
- Varav skola	378	175	272	190	16,2	11,6	8,1
Gatumiljö - övergångsställen	4,5	4	4	3	0,2	0,2	0,2
Privata beståndet							
Bostäder och lokaler*	4 750	2 850	3 070	2 150	193,8	125,2	87,7
- Varav butiker och rest. (räkneex)	580	361	356	250	23,7	14,5	10,2

Källa: SCB. *Typkoderna 320-325. Inkluderar inte lokaler i industrifastigheter. ** Kalkylränta 4 procent, kalkylperiod 70 för offentligt fastighetsbestånd, 100 år för privat

4.12 Sammanfattning

Vi hävdar *inte* att siffrorna i tabellen representerar vad som skulle bli konsekvensen om lagförslaget i departementspromemorian genomfördes. Syftet i denna del av vår analys har varit att redovisa vad kostnaderna skulle kunna bli om målsättningen att skapa en tillgänglighet som gör att personer med en funktionsnedsättning kommer i en situation som är jämförbar med en person utan sådan nedsättning tolkades mycket bokstavligt.

Vad som i praktiken kommer att hända beror på de faktorer som diskuteras i kapitel 8: hur kommer olika berörda aktörer att agera, hur fort kommer en rättspraxis att utvecklas, hur kommer domstolarna att resonera i den skälighetsprövning som alltid ska göras?

Med vår enkla modell har vi visat att kostnaderna är en funktion av vilka *krav på tillgänglighet* som kommer att ställas på befintliga beståndet och *hur snabbt* man vill att kraven ska omsättas. Ju högre grad på anpassning av det befintliga beståndet som eftersträvas och ju högre hastighet med vilken man vill åstadkomma denna, desto högre kostnad.

Om man vill åstadkomma tillgänglighet med dagens krav på nybyggnation i PBL i en snabb takt i det existerande beståndet blir kostnaderna mycket höga. Om man istället accepterar att det tar mellan 70 och 100 år (omloppstiden för fastighetsbeståndet) att åstadkomma tillgänglighet enligt PBL blir kostnaden noll om man räknar med att tillgänglighet inte kostar någonting vid nybyggnation.

Även alternativet renovering ställer sig dyrt, i motsats till vad utredningen hävdar. Dessutom blir tillgängligheten vid renovering inte så god som den blir vid nybyggnation. Det kan vara svårt att motivera dyra renoveringar som ändå inte ger full tillgänglighet.

Vi menar att resonemangen i *Bortom fagert tal* inte kan tolkas på annat sätt än att utredaren förväntar sig att det kommer att ställas retroaktiva krav på fastighetsbeståndet. Att sådana retroaktiva krav kan komma att ställas på särskilt ungdomsskolan framgår av utredarens diskussion om skolan (s. 246). Våra kalkyler pekar på att de potentiella kostnaderna för skolan kan bli stora – beståndet av skolfastigheter i landet är stort. Kostnaderna blir mindre för stat och landsting. Eftersom det privata beståndet är större än det offentliga innehavet av fastigheter blir dock de potentiella kostnaderna störst för näringslivet.

Även om vi kallar ovanstående för en "maxkalkyl" bör man ha i åtanke att vi inte har någon komplett bild över de kostnader som kan uppstå för tillgänglighet t.ex. i gatumiljö. Vi har i det fallet bara siffror för övergångsställen. Kommunerna kan ställas inför krav på att göra *gatumiljö i vidare bemärkelse* tillgänglig. Detta har vi inte försökt uppskatta. Vidare har vi antagit att en stor andel av beståndet som förvaltas av staten och landsting antingen *inte kan* ersättas med nybyggnation (t.ex. kulturbyggnader) eller *inte behöver* det (sjukhus).

Vi har betonat tillgänglighet i fastighetsbeståndet. Vår bedömning är att de kostnader som kan vara förknippade med att göra *verksamheter* torde vara relativt beskedliga i relation till de kostnader som är förknippade med att skapa tillgänglighet i fastighetsbeståndet.

5 Kostnads- och nyttokonsekvenser i kollektivtrafiken

5.1 Inledning

Beräkningarna i detta kapitel begränsar sig till kollektivtrafik på land, den delen av kollektivtrafiken där flest brister vad gäller tillgänglighet finns kvar. Vi bortser från flyg- och båttrafik där kvarvarande brister är förhållandevis små.

Vi behandlar därför:

- Stationsområden
- Stationsbyggnader
- Busshållplatser nationellt
- Busshållplatser lokalt och regionalt
- Tåg
- Bussar och busstrafik
- AB Storstockholms lokaltrafik (SL)
- Ledsagning

I tabellerna som följer presenteras två kostnadsuppskattningar. Det ena avser de kostnader som skulle uppstå om åtgärderna genomförs under 2011-2012. Det andra gäller de kostnader som skulle uppstå om åtgärder genomförs under en längre tidsperiod, i de flesta fall 2011-2020 men i något fall 2011-2015.¹²

Skillnaden i de två kalkylerna beror enbart på det faktum att kostnaderna diskonteras under en kortare eller längre period; samma totala utgifter spridda över en längre tidsperiod ger ett lägre nuvärde än när de sprids över en kortare period.

I praktiken skulle kostnaderna, om åtgärderna genomfördes under en så kort period som två år, bli betydligt större än vad som visas i tabellerna. Att, exempelvis, på kort tid ta in ett stort antal tågset på verkstad för att åtgärda brister i tillgänglighet skulle leda till vagnbrist med trafikstörningar och förlorade intäkter som resultat. En accelererat ombyggnad av stationsområden och stationshus skulle pressa upp byggkostnaderna på grund av resursbrist i byggbranschen, etc. Precis på samma sätt som för fastigheter, ökar kostnaderna på transportområdet icke-linjärt när genomförandetiden kortas.

Förutom kostnadsuppskattningarna presenteras mycket överslagsmässiga uppskattningar av den nytta som åtgärderna kan innebära, inte bara för personer med funktionsnedsättning utan även för övriga trafikanter.

Därutöver har vi specifikt för personer med funktionsnedsättning uppskattat värdet av:

- Bättre fungerande ledsagning vid kollektivtrafikresor,
- Mindre tidsuppoftningar vid kollektivtrafikresor,

Självfallet är uppskattningarna av de välfärdsvinsterna (vad vi här oftast kallar nyttor) mycket approximativa; de går ju inte att mäta direkt. Flera av dem är baserade på

¹² Följande organisationer har bidragit med underlag för kostnadsuppskattningar: AB Storstockholms lokaltrafik (SL), Bussbranschens Riksförbund (BR), Svensk Kollektivtrafik. Samtrafiken, Trafikverket, Jernhusen.

svenska och utländska studier¹³ av hur folk värderar olika komfortfaktorer i kollektivtrafiken. Applicerandet av dessa värderingar på de tillgänglighetsåtgärder som diskuteras kan i vissa fall bli något långsökt och även om varje komfortfaktor endast värderas i ören bli utfallet är mycket känsligt för olika värderingar på grund av det mycket stora antalet resenärer. Till yttermera visso är även skattningen av antalet resenärer osäker. Allt detta bör man ha i bakhuvudet när man läser de tabeller där kostnader och icke-finansiella nyttor för olika åtgärder ställs mot varandra.

Å andra sidan finns det ett antal nyttor som vi inte alls försökt värdera, exempelvis nyttan av ökad trygghet vid planering av en resa, färre kontakter med olika ansvariga huvudmän, ökad bekvämlighet etc.

Den rent finansiella nyttan av bättre tillgänglighet till kollektiva transportmedel skulle komma dels av minskade kostnader för färdtjänst dels av ökade biljettintäkter i regional kollektivtrafik från tillkommande resenärer med funktionsnedsättning.

Avsnittet 5.2 innehåller en diskussion av de generella förutsättningarna för kalkylerna. I avsnitten 5.3 - 5.10 redovisas uppskattade kostnader samt nytta för övriga resenärer för de första sju av de ovan nämnda områdena. I avsnitt 5.11 redovisas uppskattningar kostnader för ledsagning samt den samlade nyttan för personer med funktionsnedsättning. Avsnitt 5.12 innehåller en sammanställning av kostnader och nytta och avsnitt 5.13 slutsatser.

5.2 Generella förutsättningar

Att bedöma kostnaderna för att åtgärda bristerna på en så kort period som två år är svårt av flera skäl.

Beräkningarna av kostnaderna för ett genomförande av åtgärderna under perioden 2011-2015 alternativt under perioden 2011-2020 bedömer vi som mer tillförlitliga; om än med reservationen att det är uppskattningar som i huvudsak gjorts av de organisationer som ansvarar för åtgärderna.

Vi antar vidare att alla åtgärder genomförs under denna tioårsperiod även om det inte ännu finns fastställda planer för detta. I vissa fall är tio år en kortare tid än vad organisationerna angivit. I dessa fall anger vi tre värden ett för ett genomförande under en mycket/orealistiskt kort period, ett för ett genomförande under en tioårsperiod samt ett för en period fram till 2033. Vi bedömer det som möjligt att genomföra åtgärderna på en tioårsperiod men nuvärdet av kostnaderna bli högre på grund av diskonteringen

Eftersom kostnadsuppskattningarna för ett genomförande under åren 2011-2012 är mycket osäkra beräknar vi olika slag av nytta enbart för de längre tidsperioderna. Kostnader och nyttor för olika åtgärder presenteras tillsammans för att ge en viss bild av den samhällsekonomiska lönsamheten för respektive åtgärdspaket – även om brasklapparna om osäkerheten i nyttovärdering som man måste sätta upp är mycket stora.

Vi antar att de nyttor som bedöms uppstå är följderna av åtgärder som föranleds av åtgärder för personer med funktionsnedsättning. I själva verket skulle förmodligen flera av dessa åtgärder genomföras med tanke på resenärer i allmänhet. Åtgärderna skulle dock knappast genomföras i samma takt utan kraven från lagstiftningen och handikapporganisationerna.

¹³ Så kallad "stated preference" undersökningar.

Vi antar att de planerade åtgärderna i stor utsträckning, om än kanske inte fullständigt, eliminerar de brister som personer med funktionsnedsättning upplever.

Vi använder genomgående en kalkylperiod på 40 år d v s fram till 2050 för att kunna ställa investeringskostnader mot de nyttor som följer av dessa investeringar mot varandra. I de flesta fall infaller kostnaderna under perioden 2011-2020. I ett fall räknas reinvesteringar under perioden med – utbyte av bussar som har en kortare livstid än 40 år. Eventuella extra underhållskostnader på grund av åtgärderna bortser vi från då de svåra att beräkna. Undantaget är för SL där vi har fått tillgång till sådana skattningar. Alla kostnader och nyttor diskonteras till år 2010 med en räntesats på 4 procent. Nuvärdet av kostnader respektive nyttor fördelas som annuiteter över fyrtioårsperioden.¹⁴

I tabellen nedan redovisas värden för de komfortåtgärder som används i nyttokalkylerna. De är hämtade från två källor: London Transport/MVA (1993) och Widlert (1992). Se vidare referenslistan.

Tabell 8 Använda värderingar av komfortfaktorer

FAKTOR	Värdering	Källa	Värdering
	Kr/resa 1998		Kr/resa 2010
Modern fräsch stn	0,50	L, SW	0,58
Hörbara högtalarutrop i T-banevagn	0,55	L	0,64
Tydliga högtalarutrop på stn	0,15	L	0,17

KÄLLOR: L=London Transport/MVA (1993), SW=Widlert (1992)

För varje kollektivtrafikområde anges uppskattade kostnader och nytta för övriga resenärer. Övriga resenärer är resenärer utan någon form av funktionshinder.

För personer med funktionsnedsättning, och i ett fall för övriga resenärer, uppskattar vi värdet av minskade väntetider i kollektivtrafiken. Värderingarna bygger på SIKA (2009). Se tabellen nedan.

Tabell 9 Värderingar av turintervall

	Regionala	Långväga
Turintervall	resor	resor
	Kr/timme	Kr/timme
< 10 minuter	87	42
11-30 minuter	28	42
31-60 minuter	24	42
61-120 minuter	15	22
> 120 minuter	8	10
Bytestid	102	203

¹⁴ Annuitet innebär att nuvärdet fördelas jämt över en investerings livstid. En fördelning av de totala kostnaderna på detta sätt motsvarar den fördelning som skulle uppstå om en investering finansieras genom ett annuitetslån, en låneform som gör att summan av ränta och amortering blir lika stor varje år under amorteringsperioden. Antaget att tillgängliggöraren finansierar investeringen på detta sätt motsvarar då annuiteten budgetbelastningen.

Eftersom tabellen innehåller värden för turintervall innebär det att värdet för väntetid är de dubbla mot de angivna; den förväntade väntetiden är ju hälften av tidsintervallet.

Att värderingen för regionala resor är väsentligt lägre för turintervall över 10 minuter beror på att man vid längre intervall väntar "hemma" då man kan fylla sin tid med annat av värde.

5.3 Stationsområden

5.3.1 Förutsättningar

Trafikverket ansvarar för stationsområden inklusive plattformar.

Nedan anges uppgifter om kostnader från Trafikverket samt antaganden om antal stationer och antalet av- och påstigande vid dessa. Antalet av- och påstigande ligger till grund för beräkningen av nyttan för övriga resenärer. Detta antal har hämtats från modellberäkningar och uppgår totalt till 265 miljoner per år. Fördelningen på olika slag av stationer har ordnats efter antalet på- och avstigande.

De åtgärder som, enligt Trafikverket, ingår i åtgärds paketet är att eliminera höjdskillnader, förbättra möjligheterna att orientera sig, förbättra drift och underhåll av ledstråk m.m., förbättra informationen till resenärerna etc. Kostnaderna för åtgärderna belastar statskassan. I planerna ingår att åtgärda de 150 prioriterade/största stationsområdena samt Stockholm, Göteborg och Malmö innan 2021. För enkelhetens skull antar vi att det är gjort till 2020. I alternativet benämnt "lugnt" i tabellen ingår att även åtgärda övriga stationsområden till 2020. I det tredje alternativet benämnt "enligt planer" antas att övriga stationsområden åtgärdas innan 2033. Årtalet 2033 är ett antagande. Det finns i planerna inte någon tidsatt bortre gräns.

Tabell 10 Förutsättningar för stationsområden

Stationsområden		Stationsområden				
	Antal	Åtgärd 2011-2012		Åtgärd 2011-2020		Antal på-
	stationer	MKr/station	MKr totalt	MKr/station	MKr totalt	avstigande/år
Prioriterade/största	150	5	750	5	750	125 000 000
Övriga	427	2,5	1 068	2,5	1 068	30 000 000
Sth, Gbg, Malmö	3	3	9	3	9	110 000 000

5.3.2 Beräkningar och resultat

Uppskattade kostnader framgår av tabellen nedan, vilka täcks av Trafikverket, d v s staten. Kostnaderna är fördelade enligt snabbt genomförande lugnt genomförande samt enligt här förmodade planer.

Tabell 11 Uppskattade kostnader för stationsområden

Stationsområden	Kostnad, Mkr	
	Nuvärde	Annuitet
Snabbt 2011-2012	1 722	87
Lugnt 2011-2020	1 481	75
Enligt planer 2011-2033	1 170	59

Tabellen nedan visar uppskattade kostnader och nytta, i genomsnitt per år, för övriga resenärer under fyrtioårsperioden 2011-2050, dels för vad vi kallat lugn takt dels enligt förmodade planer.

5.4 Stationsbyggnader

5.4.1 Förutsättningar

Jernhusen med dotterbolag ansvarar för ungefär 120 av 153 stationsbyggnader i landet. Kommuner och privata företag ansvarar för resten.

Åtgärderna gäller, enligt Jernhusen: kontrastmarkeringar, ramper, ledstråk, hissar och handikapptaletter. Åtgärderna för de 60 prioriterade/största stationsbyggnaderna samt Stockholm, Göteborg och Malmö, planeras vara klara 2012. Därefter planeras åtgärder för sju stycken stationer per år. Fram till 2020 skulle därmed 56 av 90 de medelstora stationshusen vara åtgärdade till 2020. 34 stationshus ligger bortom 2020. Den totala kostnaden för de senare beräknas till 24 Mkr. Här antar vi att det skulle vara möjligt att åtgärda alla till 2020. Detta betyder att vi antar att åtgärder för 24 Mkr av 114 Mkr, drygt 30 procent, kan genomföras i snabbare takt än vad som är planerat.

Vi bortser här från att vissa åtgärder kan kräva reinvesteringar under perioden 2011-2040. Men detta gäller knappast de tyngre investeringarna i hissar och handikapptaletter som enbart kräver underhåll och knappast mer än vanliga hissar och handikapptaletter.

Nedan anges uppgifter om kostnader från Jernhusen samt antaganden om antal stationer och antalet av- och påstigande vid dessa. Antalet av- och påstigande ligger till grund för att beräkna nyttan för övriga resenärer, d v s personer som inte har funktionsnedsättning.

Tabell 12 Förutsättningar för stationsbyggnader

Stationsbyggnader	Antal	Åtgärd 2011-2012		Åtgärd 2011-2020		Antal på-
	stationer	MKr/station	MKr totalt	MKr/station	MKr totalt	avstigande/år
Prioriterade/största	60	0,70	42	0,70	42	120 000 000
Medelstora	90	0,70	63	0,70	63	15 000 000
Sth, Gbg, Malmö	3	3,00	9	3,00	9	110 000 000

5.4.2 Beräkningar och resultat

Uppskattade kostnader framgår av tabellen nedan, för snabbt genomförande, för lugnt genomförande samt enligt antagna planer.

Tabell 13 Uppskattade kostnader för stationsbyggnader

Stationsbyggnader	Kostnad, Mkr	
	Nuvärde	Annuitet
Snabbt 2011-2012	108	5,4
Lugnt 2011-2020	92	4,7
varav staten	74	3,7
varav kommuner	9	0,5
varav privat	9	0,5
Enligt planer 2011-2033	74	3,7
varav staten	59	3,0
varav kommuner	7	0,4
varav privat	7	0,4

5.4.3 Kostnad och nytta av förbättrad tillgänglighet på stationer och stationsområden

Tabellen nedan visar uppskattade kostnader och nytta, i genomsnitt per år, för övriga resenärer under fyrtioårsperioden 2011-2050, dels för vad vi kallat lugn takt dels enligt planer.

Tabell 14 Uppskattade kostnader och nyttor för övriga resenärer av mer tillgängliga stationer och stationsbyggnader

Stationsbyggnader och stationsområden	Kostnad per år Mkr	Nytta övriga per år Mkr	Nytta övriga / kostnad
Lugnt 2011-2050	80	111	1,4
Planer 2011-2050	63	106	1,7

Nytta per övrig resenär är beräknad utifrån den värdering av modern och fräsch station på 0,58 kr per resa som redovisades i Tabell 8 ovan. Hur applicerbar den värderingen är i detta fall kan diskuteras, men vi har i avsaknad av bättre ändå valt att använda den. Man kan invända att stationer inte blir så mycket modernare med vissa av de angivna åtgärderna. Å andra sidan kanske välfungerande hissar är mycket mer värda än dessa 58 öre per resa. Nyttan antas öka successivt under åren 2011-2020, för att därefter vara konstant.

5.5 Busshållplatser nationellt

5.5.1 Förutsättningar

Trafikverket ansvarar för busshållplatser i det statliga vägnätet, d v s normalt utanför tätorter.

Nedan anges uppskattningar av kostnader för åtgärder från Trafikverket. Här ingår förhöjning av hållplatserna och anslutningar till dessa, inklusive snöröjning. Kostnaderna täcks av staten. Enligt planerna ska de prioriterade/största vara åtgärdade till 2021. Detta betyder approximativt att vi antar att 600 Mkr av 900 Mkr, 67 procent, kan genomföras i snabbare takt än planerat, d v s till 2020. Vi förmodar att resterande busshållplatser enligt planer är åtgärdade år 2033.

Tabellen innehåller också antaganden om antal hållplatser (hållplatslägen) och antalet av- och påstigande vid dessa. Antalet av- och påstigande ligger till grund för att beräkna nyttan för övriga resenärer, d v s personer som inte har funktionsnedsättning.

Tabell 15 Förutsättningar för busshållplatser nationellt

Busshållplatser nationellt	Antal hållplatser	Åtgärd 2011-2012		Åtgärd 2011-2020		Antal på och avstigande / år
		MKr/hpl	MKr totalt	MKr/hpl	MKr totalt	
Prioriterade/största	3 000	0,10	300	0,10	300	20 000 000
Mindre	30 000	0,02	600	0,02	600	50 000 000

Eftersom åtgärderna i detta fall i första hand gäller förhöjning av hållplatser torde nyttan i huvudsak tillfalla personer med funktionsnedsättning. Emellertid borde även övriga resenärer vinna på behagligare in- och utsteg. Detta gäller inte minst resenärer med barnvagn och andra som har tillfälliga rörelsehinder. Vi antar en ökad nytta för övriga resenärer på 20 öre per på- och avstigande, vilket förmodligen är en underskattning.

5.5.2 Beräkningar och resultat

Uppskattade kostnader framgår av tabellen nedan, för snabbt genomförande, för lugnt genomförande samt enligt förmodade planer.

Tabell 16 Uppskattade kostnader för busshållplatser nationellt

Busshållplatser nationellt	Kostnad, Mkr	
	Nuvärde	Annuitet
Snabbt 2011-2012	849	43
Lugnt 2011-2020	730	37
Enligt planer 2011-2033	555	28

Tabellen nedan visar uppskattade kostnader och nytta, i genomsnitt per år, för övriga resenärer under fyrtioårsperioden 2011-2050, dels för vad vi kallat lugn takt dels enligt förmodade planer.

Tabell 17 Uppskattade kostnader och nytta för övriga, Mkr

Busshållplatser nationellt	Kostnad per år Mkr	Nytta övriga per år Mkr	Nytta övriga / kostnad
Lugnt 2011-2050	37	11	0,3
Planer 2011-2050	28	10	0,4

5.6 Busshållplatser lokalt och regionalt

5.6.1 Förutsättningar

Nedan anges uppskattningar om kostnader från Svensk kollektivtrafik samt uppskattningar om antal hållplatser (hållplatslägen) och antalet av- och påstigande vid dessa. Antalet av- och påstigande ligger till grund för att beräkna nyttan för övriga

resenärer. Märk att kostnadsuppskattningarna för större prioriterade hållplatser är väsentligt högre än för de mindre. Kostnaderna täcks av kommunerna.

Enligt planerna ska de prioriterade/största vara åtgärdade till 2021. I alternativt "lugnt" genomförande antar vi att alla åtgärder kan genomföras till 2020. Detta betyder approximativt att vi i detta alternativ antar att åtgärder för 2 600 Mkr av de 10 600 Mkr, 25 procent, kan genomföras i snabbare takt än vad som är planerat. I alternativet "enligt planer" förmodar vi att resterande busshållplatser åtgärdade senast 2033.

Tabell 18 Förutsättningar för busshållplatser lokalt och regionalt

Busshållplatser lokalt och regionalt	Antal hållplatser	Åtgärd 2011-2012		Åtgärd 2011-2020		Antal på och avstigande / år
		Mkr/hpl	Mkr totalt	Mkr/hpl	Mkr totalt	
Prioriterade/största	20 000	0,40	8 000	0,40	8 000	480 000 000
Mindre	130 000	0,02	2 600	0,02	2 600	100 000 000

Eftersom åtgärderna i detta fall i första hand gäller förhöjning av hållplatser torde nyttan i huvudsak tillfalla personer med funktionsnedsättning. Emellertid borde även övriga resenärer vinna på behagligare in- och utsteg. Detta gäller inte minst resenärer med barnvagn och andra som har tillfälliga rörelsehinder. Vi antar en ökad nytta för övriga resenärer på 20 öre per på- och avstigande, vilket förmodligen är en underskattning.

5.6.2 Beräkningar och resultat

Uppskattade kostnader framgår av tabellen nedan, för snabbt genomförande, för lugnt genomförande samt enligt förmodade planer.

Tabell 19 Uppskattade kostnader för busshållplatser lokalt och regionalt

Busshållplatser	Kostnad, Mkr	
	Nuvärde	Annuitet
Snabbt 2011-2012	9 996	505
Lugnt 2011-2020	8 598	434
Enligt planer 2011-2033	7 973	403

Tabellen nedan visar uppskattade kostnader och nytta, i genomsnitt per år, för övriga resenärer under fyrtioårsperioden 2011-2050, dels för vad vi kallat lugn takt dels enligt förmodade planer.

Tabell 20 Uppskattade kostnader och nytta för övriga, Mkr

Busshållplatser lokalt och regionalt	Kostnad per år Mkr	Nytta övriga per år Mkr	Nytta övriga / kostnad
Lugnt 2011-2050	434	89	0,2
Planer 2011-2050	403	79	0,2

5.7 Tåg

5.7.1 Förutsättningar

Tågoperatörerna ansvarar för tågdriften inklusive liftar och rullstolsplatser.

Nedan anges Samtrafikens uppgifter om antal tåg och vagnar som SJ planerar att upprusta samt dess uppskattningar om kostnaderna för detta.

Märk att ett accelererat utbyte av tåg kan leda till en minskning av antal avgångar och intäkter. Hur stora effekter blir är dock svårt att bedöma. Kalkylen gäller enbart gällande SJ:s tåg. Vi kan gissa att de privata operatörernas kostnader för motsvarande åtgärder uppgår till en tiondel av SJ:s, men vi avstår från att inkludera dessa i kalkylen. Här anges också en modellberäknad uppskattning av hur många som reser med dessa tåg. Denna siffra används för att beräkna för nyttan för resenärer utan funktionsnedsättning. Observera att angivna kostnadsuppskattningar gäller att åtgärda de tåg som är i drift i dag. När nya tåg införskaffas efter 2020 ingår liftar, rullstolsplatser etc. utan någon extra kostnad.

Tabell 21 Förutsättningar för anpassning av tåg

Benämning				Tågtyp			
	Åtgärd 2011-2012			Åtgärd 2011-2020			Antal resor per år
	Moderna tåg						
	Antal tåg	MKr/tåg	MKr totalt	Antal tåg	MKr/tåg	MKr totalt	
X2000	43	0,2	9	43	0,2	9	5 000 000
X40	43	0,2	9	43	0,2	9	2 000 000
	Äldre tåg						
IC-tåg	30	0,5	15	30	0,5	15	200 000
Nattåg	10	0,5	5	10	0,5	5	200 000
Fam. Vagn	18	0,5	9	18	0,5	9	50 000

I upprustningen ingår:

- X2000 rustas upp med kontrastmarkeringar och punktskriftskyltar.
- X40 (dubbeldäckarna) får punktskrift vid sittplatser, bättre rullstolsplats och bättre ramp med mindre lutning till nedre planet.
- Intercity-tågen ska få rullstolslyftar, bättre rullstolsplatser, förbättrad märkning ombord samt justerade av toaletter.
- Nattågen ska få rullstolslyftar, rymligare kupé i första klass och förbättrad märkning.
- I familjevagnarna återinförs rullstolslyft och två rullstolsplatser som togs bort i en tidigare upprustning samt byggs rymligare toaletter.

5.7.2 Beräkningar och resultat

Uppskattade kostnader framgår av tabellen nedan.

Tabell 22 Uppskattade kostnader för tåg

Tåg	Kostnad, Mkr	
	Nuvärde	Annuitet
Snabbt, 2011-2012	44	2
Lugnt, 2011-2020	37	2

Enligt Samtrafiken kan övriga resenärer tillgodogöra sig åtgärderna genom att rullstolar kommer ombord snabbt vilket leder till mindre förseningar och genom tydligare skyltning ombord. Här görs ett försök att kvantifiera endast värdet av tydligare skyltning ombord. I brist på bättre antar vi att värdet motsvaras av "Hörbara högtalarutrop i T-banevagn", d v s 0,64 kr per resa. Detta värde antas öka till denna nivå successivt under 2011-2020 för att därefter vara konstant. Värdet av minskade förseningar är svåra att uppskatta eftersom dessa berör ett fåtal avgångar.

Uppskattade kostnader och nytta, i genomsnitt per år, för övriga resenärer under fyrtioårsperioden 2011-2050 ges i tabellen nedan.

Tabell 23 Uppskattade kostnader och nytta för övriga, Mkr

Tåg	Kostnad per år Mkr	Nytta övriga per år Mkr	Nytta övriga / kostnad
2011-2050	2	7	3,6

5.8 Bussar och busstrafikering

5.8.1 Förutsättningar

Trafikhuvudmännen ansvarar för lokal- och regional busstrafik, och dessa ställer också krav till operatörerna på bussarnas utrustning. Privata bussföretag ansvarar för bussparken i långväga express- och turistbusstrafik.

Uppgifterna i nedanstående tabell om busskostnader har uppskattats av Bussbranschens Riksförbund. Märk här att kostnaden för låggolv/ramp respektive lift förväntas sjunka vid en långsammare investeringstakt, genom att man då kan köpa in nya fordon utan att bygga om.

Det totala antalet bussresor i regional trafik är ungefär 650 miljoner per år. Ungefär 2/3 av bussarna har i dag låggolv/ramp och drygt hälften har automatiskt hållplatsutrop inom bussen.

Vi antar att bussarna byts ut vart tionde år, till den lägre kostnad som anges för 2011-2020.

Här beaktas också att liftar och rullstolsplatser i regional trafik betyder att ungefär 20 procent av sittplatserna försvinner. För att hålla samma sittplatsstandard under högtrafik krävs att fler bussar sätts in. SL uppskattar denna kostnad till 150 Mkr per år. SL har ungefär 20 procent av bussflottan bland trafikhuvudmännen i Sverige. Den extra kostnaden bör dock inte bli fem gånger så stor totalt sett, eftersom beläggningen under den mest belastade timmen under högtrafik (maxtimmen) normalt är avsevärt lägre på andra platser än i Stockholms län. Vi antar att den totala kostnaden är 3 gånger den i Stockholms län, d v s 450 Mkr per år. Kostnaden antas stiga till successivt till denna nivå när åtgärderna är genomförda 2015.

Tabell 24 Förutsättningar för bussar och busstrafikering

Busstyp							
	Åtgärd 2011-2012			Åtgärd 2011-2015			Antal resor per år
	Antal fordon	MKr/ fordon	MKr totalt	Antal fordon	MKr/ fordon	MKr totalt	
	Tätorts- och regionbussar						
Låggolv/ramp	4 000	0,40	1 600	4 000	0,35	1 400	200 000 000
Aut. hållplatsutrop inom buss	4 000	0,03	120	4 000	0,03	120	300 000 000
Hörbar info vid hpl	10 000	0,03	300	10 000	0,03	300	650 000 000
Busstrafikering, per år			450			450	
	Expressbussar, klass III						
Lift	600	0,50	300	600	0,40	240	4 300 000
Aut. hållplatsutrop inom buss	600	0,03	18	600	0,03	18	4 300 000

Nyttan per övrig resenär antas vara 0,64 kr per resa för automatiska hållplatsutrop inom fordonet, se "Hörbara högtalarutrop i T-banevagn" i tabell 1. Hörbar information vid hållplats antar vi värderas till 0,17 kr per resa enligt "Tydliga högtalarutrop på station" enligt tabell 1. Vi antar en nytta av låggolv som uppgår till 20 öre per på- och avstigande, även för övriga resenärer; många "övriga" resenärer, inte minst de med barnvagn, uppskattar bekvämare och säkrare in- och utsteg.

Den ökade busstrafiken – till en uppskattad kostnad på 450 Mkr per år – innebär att många resenärer får kortare väntetider. Totalt görs det ungefär 600 miljoner bussresor i regional i landet per år. En vanlig schablon är att en åttondel reser under maxtimmen förmiddag och eftermiddag. Det innebär att 75 miljoner resor skulle få kortare väntetid. Tabellen nedan visar uppskattningen av värdet, baserat på värdering av väntetid per timme enligt tabell 2, d v s 56 kr per timme. Vi antar att turintervallet i genomsnitt minskar från 20 till 15 minuter, d v s att väntetiden minskar från 10 till 7,5 minuter.

Tabell 25 Förutsättningar för beräkning av värdet av minskad väntetid

Faktor	
Bussresor/år, miljoner	600
Bussresor/år, 2 maxtimmar, miljoner	75
Minskad väntetid, min	2,5
Väntetidsvärde, kr/timme	56
Väntetidsvärde, kr/minut	0,93
Minskad väntetid, Mkr/år	175

Detta värde av minskad väntetid antas öka successivt under åren 2011-2015 för att därefter vara konstant.

5.8.2 Beräkningar och resultat

Uppskattade kostnader framgår av tabellen nedan.

Tabell 26 Uppskattade kostnader för bussar nationellt

Bussar nationellt	Kostnad, Mkr	
	Nuvärde	Annuitet
Snabbt, 2011-2012	1 065	54
Lugnt, 2011-2015	628	32

Tabell 27 Uppskattade kostnader för bussar och busstrafikering regionalt

Bussar och busstrafik regionalt	Kostnad, Mkr	
	Nuvärde	Annuitet
Snabbt, 2011-2012	13 393	677
Lugnt, 2011-2015	11 903	601

Tabell 28 Uppskattade kostnader för bussar och busstrafikering totalt

Bussar och busstrafik totalt	Kostnad, Mkr	
	Nuvärde	Annuitet
Snabbt, 2011-2012	14 458	730
Lugnt, 2011-2015	12 531	633

Tabellen nedan visar uppskattade kostnader och nytta, i genomsnitt per år, för övriga resenärer under fyrtioårsperioden 2011-2050.

Tabell 29 Uppskattade kostnader och nytta för övriga, Mkr

Bussar och busstrafik	Kostnad per år Mkr	Nytta övriga per år Mkr	Nytta övriga / kostnad
2011-2050	633	453	0,7

5.9 AB Storstockholms Lokaltrafik

5.9.1 Förutsättningar

Det finns anledning att beräkna tillgänglighetskostnaderna för AB Storstockholms lokaltrafik (SL) separat på grund av det stora inslaget av pendeltåg, tunnelbana och anna spårbunden trafik såsom Roslagsbanan och Lidingöbanan. Vi tar därför här upp de åtgärder som SL planerar för spårtrafikmedel. De åtgärder som berör busshållplatser, busstrafik och busstrafikering har behandlats generellt i föregående avsnitt.

SL kategoriserar sina åtgärder på följande sätt:

- Kunna Resa
 - Göra klart
 - Göra rätt från början
 - Ledsagning
 - Ökat underhåll
- Vilja resa
 - Service & bemötande
 - Information & Kommunikation

- Utbildning
- Trygghet och säkerhet
- Uppföljning
- Avtalsutveckling
- RiTill
- Samarbetspartners
- Personal- och konsultkostnader

5.9.2 Beräkningar och resultat

Nedan anges uppskattade kostnader av åtgärderna, som SL enligt planer ska fullfölja till 2020.

Tabell 30 Uppskattade kostnader för SL: s åtgärder

AB Storstockholms Lokaltrafik	Kostnad, Mkr	
	Nuvärde	Annuitet
Snabbt, 2011-2012	1 951	99
Lugnt, 2011-2020	1 897	96

5.10 Summering av kostnader samt nytta för övriga resenärer

Tabellen nedan sammanfattar kostnadsuppskattningarna.

Tabell 31 Uppskattad total kostnad för åtgärder inom kollektivtrafiken, Mkr

Summa kollektivtrafik	Kostnad, Mkr	
	Nuvärde	Annuitet
Snabbt 2011-2012	29 128	1 472
Lugnt 201-2020	25 368	1 282
Enligt planer 2011-2033	22 968	1 160

Tabellen och diagrammet nedan summerar kostnader och nytta för övriga, uttryckt i annuiteter, d v s genomsnittsvärden per år, för varje område. Här anges dels våra beräknade värden dels dem enligt förmodade planer.

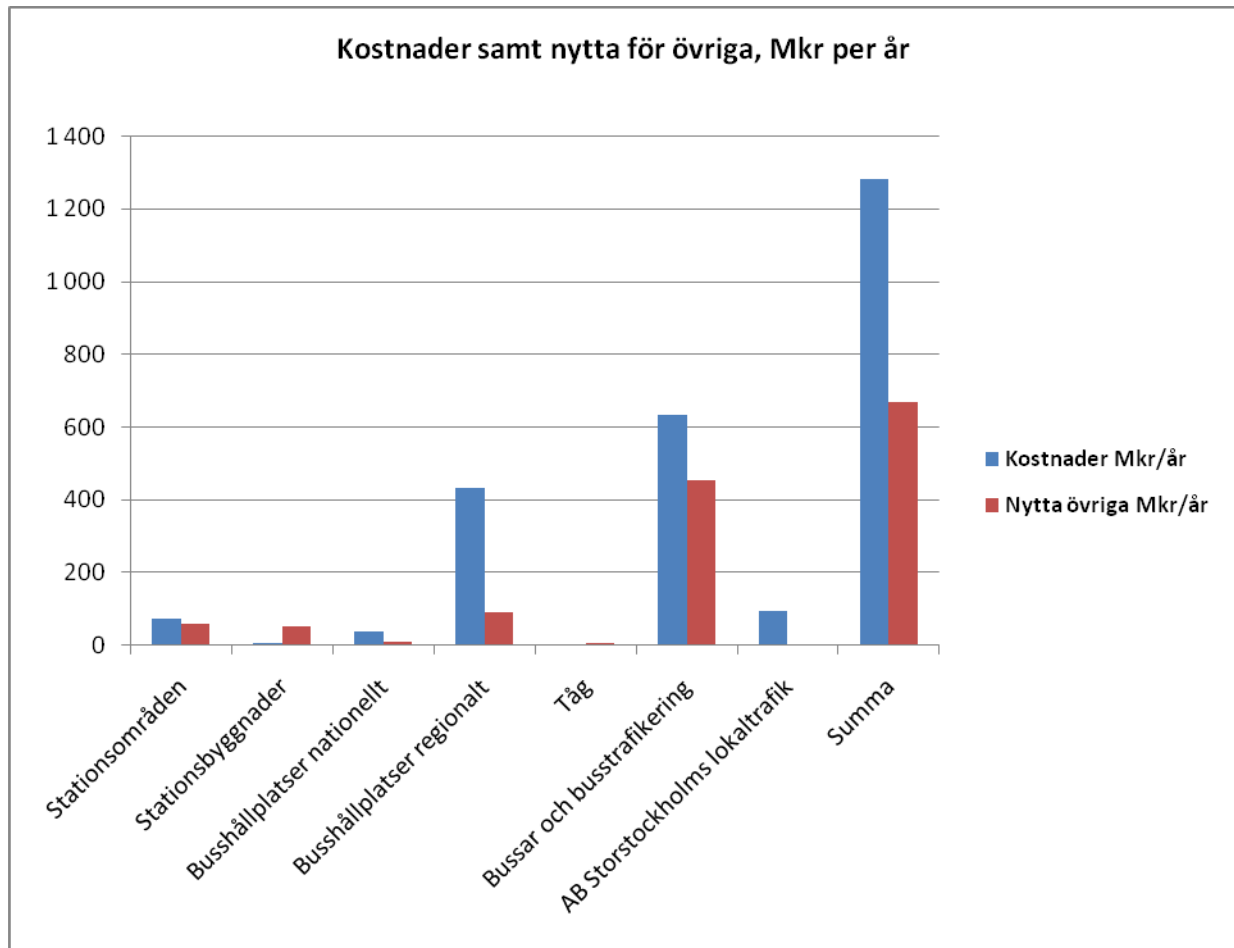
Tabell 32 Uppskattade totala kostnader och nytta för övriga, Mkr/år

Summering av kostnader och nytta	Enligt våra beräkningar		Enligt förmodade planer	
	Kostnader	Nytta övriga	Kostnader	Nytta övriga
	Mkr/år	Mkr/år	Mkr/år	Mkr/år
Stationsområden	75	58	59	54
Stationsbyggnader	5	53	4	52
Busshållplatser nationellt	37	11	28	10
Busshållplatser regionalt	434	89	403	79
Tåg	2	7	2	7
Bussar och busstrafikering	633	453	633	453
AB Storstockholms lokaltrafik	96	0	96	0
Summa	1 282	670	1 225	655

Nuvärdet av kostnaderna för att vidta åtgärderna fram till 2033 är drygt fyra procent lägre än de görs fram till 2020 med nyttorna minskar med ca två procent.

Vi vill återigen betona att angivna kostnader och nyttor är uppskattningar, speciellt de senare.

Figur 7 Uppskattade totala kostnader och nytta för övriga enligt våra beräkningar



5.11 Effekter av förbättrad tillgänglighet i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning

5.11.1 Färdtjänst – antal resor och kostnader

Uppgifterna om färdtjänst har hämtats från Sika-statistik 2009:16.

Antal enkelresor med färdtjänst i Sverige har minskat med 18 procent från 1991 till ungefär 11 miljoner per år 2008.

Kostnaderna för färdtjänst, som finansieras av kommuner och/eller av kommuner ägda trafikhuvudmän, har dock inte minskat, fränsett en liten minskning mellan 2007 och 2008.

Frågan är om kostnaderna kan sjunka i och med förbättringar av kollektivtrafiken? Här kan vi i stort sett bara spekulera. Klart är att de allra flesta som behöver färdtjänst även

behöver detta fortsättningsvis, oavsett ökad kvalitet på kollektivtrafiken. En indikation på att kostnaderna kan minska finns i följande citat från SL: s Årsberättelse 2009.

”Sedan Färdtjänsten blev en del av SL har kunskapen ökat om tillgänglighet både hos SL och hos deras trafikentreprenörer. En intressant trend är att antalet färdtjänstresor nu minskar i vissa åldersgrupper. Framför allt äldre resenärer åker allt mindre färdtjänst.

Tillgänglighetsarbetet inom SL-trafiken med till exempel låggolvsbussar gör att äldre har lättare att gå ombord.”

Låt oss anta att kostnaderna kan minska successivt med 10 procent under den närmaste tioårsperioden, tack vare åtgärderna. Det kan naturligtvis finnas andra skäl till att kostnaderna inte skulle sjunka; högre krav, fler med färdtjänsttillstånd etc., men det är en annan sak.

Kostnaden uppgick 2008 till 2 780 Mkr och intäkterna till 275 Mkr. Detta innebär en nettokostnad på 2 505 Mkr. Vi antar en successiv minskning av nettokostnaden med 10 procent under de närmaste tio åren varefter de är konstanta under kalkylperioden. Nettokostnadsbesparingen uttryckt som annuitet skulle då bli 186 Mkr.

5.11.2 Ledsagning

Förutsättningar

Ledsagning kommer att behövas oavsett vilka fysiska åtgärder som vidtas för att förbättra tillgängligheten i kollektivtrafiken.

Jernhusen har uppskattat antal ledsagningar per år och kostnader för dessa. Här bör noteras att enligt Jernhusen ingår inte alla aktörer i det gemensamma systemet för ledsagning. Vissa trafikhuvudmän sköter denna själva. Tabellen nedan är baserad på Jernhusens antaganden.

Tabell 33 Antal ledsagningar per år och uppskattade kostnader per år för dessa

Ledsagning	Antal ledsagningar	Kronor/ledsagning	MKr/år totalt
Ledsagningar i systemet	18 000	500	9,0
Ledsagningar övrigt	3 000	500	1,5
Summa	21 000		10,5
Fungerande ledsagning			15,8

Enligt Jernhusen kan det vara mycket komplicerat för personer med funktionsnedsättning när de måste vända sig till flera aktörer. Det kan dessutom vara så att om ledsagning inte fungerar vid en station där man vill byta eller om det tåg man tänker byta till inte har lift eller rullstolsplats, kan man förlora flera timmar i letande efter avgångar som passar.

Eftersom ledsagningen inte fungerar tillfredsställande har vi antagit att kostnaden bör stiga med ungefär 50 procent för att erhålla ”fungerande ledsagning”. Denna kostnadsökning antar vi inträder successivt fram till 2015, varefter den antas vara konstant.

Jernhusen bedömer också att antalet ledsagningar ökar till i storleksordningen 50 000 till år 2020. På grund av övriga åtgärder för att förbättra tillgängligheten antar vi dock att antalet ledsagningar inte ska behöva öka, men heller inte att de minskar.

Vi antar att uppoffringen i form av väntetid för dem som behöver ledsagning minskar på grund av de tillgänglighetsåtgärder som vidtas successivt under åren 2011-2015. Vi antar väntetiden minskar från 1 timme, värderad till 48 kr per timme, till 10 minuter.

Beräkningar och resultat

Uppskattade kostnader framgår av tabellen nedan.

Tabell 34 Uppskattade kostnader för ledsagning, Mkr

Ledsagning	Kostnad	
	Nuvärde	Annuitet
Summa, 2011-2020	292	15

Tabellen nedan visar uppskattade kostnader och kvantifierad nytta, i genomsnitt per år, för personer med funktionsnedsättning under fyrtioårsperioden 2011-2050.

Tabell 35 Uppskattade kostnader och nytta för personer med funktionsnedsättning, Mkr

Ledsagning	Kostnad per år	Nytta pers. funktionsnedsättn.	Nytta övriga / kostnad
2011-2050	15	0,7	0,05

Att den skattade nyttan totalt sett inte bli större beror på det relativt lilla antalet ledsagningar.

Utöver de nyttor som skattats här kan det finnas andra, såsom värdet av ökad trygghet vid planering av en resa, färre kontakter med olika ansvariga huvudmän, etc. Dessa nyttor har inte kvantifierats.

5.11.3 Tidsvinster vid kollektivtrafikresor

Förutsättningar

En svår fråga har visat sig vara att uppskatta hur många personer med funktionsnedsättning som skulle ha nytta av förbättrad kollektivtrafik. Vi har inte kunnat erhålla direkta uppgifter om detta utan har gjort indirekta uppskattningar baserat på antal kollektiva resor totalt och på hur många personer med funktionsnedsättning som idag anser sig resa kollektivt med besvär eller inte kunna resa kollektivt alls.

Nedanstående tabell visar totalt antal kollektiva resor år 2005 enligt SIKA: s årsbok 2005.

Tabell 36 Totalt antal kollektiva resor per år

Resenärer år 2005	Kollektivtrafik	
	Antal miljoner/år	%
Alla resenärer totalt	1 150	100
Varav Regionalt	1 088	94,6
Varav Långväga	62	5,4

I nästa tabell anges antal invånare i Sverige år 2009 i åldern 16-84 år enligt SCB samt genomsnittligt antal resor per invånare och år baserat på tabell 24.

Tabell 37 Beräknat genomsnittligt antal resor per invånare och år

Antal resor per invånare och år	
Totalt	153
Varav Regionalt	145
Varav Långväga	8

I departementspromemorian redovisas antalet personer med funktionsnedsättning i åldern 16-64 år samt hur många procent av de olika kategorierna som anser att de kan resa kollektivt med besvär respektive utan besvär, dels för tåg, dels för buss/spårvagn. Därmed erhålles också andelen som inte anser sig kunna resa kollektivt alls. Vi har räknat upp antalen med proportionen i åldern 16-84 respektive i åldern 16-64 år för hela befolkningen för att få antalet personer med funktionsnedsättning i åldern 16-84 år. Vi tar här inte med kategorin astma/allergi eftersom vi bedömer att åtgärderna inom kollektivtrafiken för denna grupp kan bli relativt begränsade. Vi antar här att tåg representerar långväga trafik och buss/spårvagn regional trafik.

För tåg respektive buss/spårvagn har vi följande resultat.

Tabell 38 Antal resande av personer med funktionsnedsättning och dessas möjligheter att resa med tåg

Funktionsnedsättning	Antal 16-84 år	Möjligheter att resa med tåg, %		Antal resande		
		Med besvär	Inte alls	Med besvär	Inte alls	Summa
Syn	57 375	20	19	11 475	10 901	22 376
Hörsel	107 267	10	5	10 727	5 363	16 090
Rörelse	296 854	43	13	127 647	38 591	166 238
Flera funktionsnedsättn.	88 557	29	12	25 682	10 627	36 308
Summa	550 053			175 530	65 482	241 013

Tabell 39 Antal resande av personer med funktionsnedsättning och dessas möjligheter att resa med buss/spårvagn

Funktionsnedsättning	Antal 16-84 år	Möjligheter att resa med buss/spårvagn, %		Antal resande		
		Med besvär	Inte alls	Med besvär	Inte alls	Summa
Syn	57 375	17	14	9 754	8 033	17 786
Hörsel	107 267	6	5	6 436	5 363	11 799
rörelse	296 854	27	12	80 151	35 622	115 773
Flera funktionsnedsättn.	88 557	17	23	15 055	20 368	35 423
Summa	550 053			111 395	69 386	180 782

Vi menar nu att det är rimligt att anta att personer med funktionsnedsättning skulle vilja göra lika många kollektiva resor som övriga i samhället, dvs det antal som angavs i

Tabell 37 Beräknat genomsnittligt antal resor per invånare och år Vi gör därmed följande uppskattningar av antalet resenärer som har funktionsnedsättning.

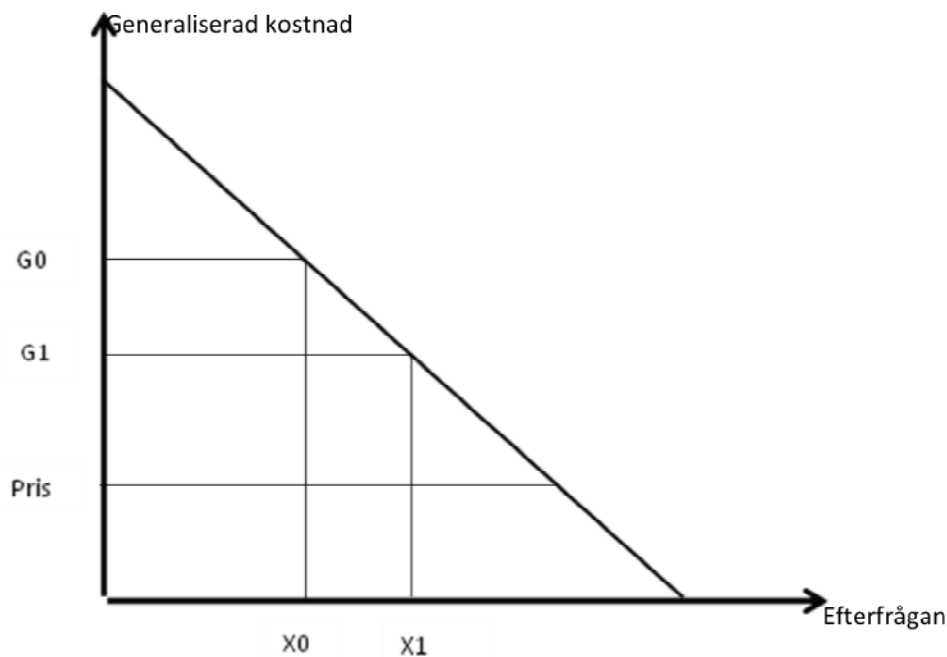
Tabell 40 Uppskattning av antalet resenärer som har funktionsnedsättning.

	Antal resor av personer med funktionsnedsättning	
	Långväga	Regionalt
Andel av personer med funktionsnedsättning som reser med besvär	0,73	0,62
Andel av personer med funktionsnedsättning som inte kan resa idag	0,27	0,38
Antal resor per person och år som reser med besvär (antaget 3/4 av alla)	6	109
Antal resor av dem som reser med besvär	1 089 067	12 128 442
Önskat antal resor per år för person med funktionsnedsättning (samma som för alla)	8	145
Önskat genom genomsnittligt antal resor per år (uppräkningsfaktor)	1,33	1,33
Önskat antal resor per år för personer med funktionsnedsättning som reser med besvär	1 452 089	16 171 256
Tillkommande antal resor per år för personer med funktionsnedsättning som reser med besvär	363 022	4 042 814
Tillkommande/ursprungliga resor för personer med funktionsnedsättning som reser med besvär	0,33	0,33
Önskat antal resor per år för personer med funktionsnedsättning som inte kan resa i dag	541 709	10 072 859
Kommande realiserat antal resor per år för personer m. funktionsneds. som inte kan resa i dag	270 854	5 036 429
Antal kommande resor för dem som inte kan resa / önskat antal av dem som reser med besvär	0,19	0,31

En annan svår fråga är hur stora vinster personer med funktionsnedsättning kan göra. Att de reser med besvär respektive inte reser alls beror på resans bekvämlighet. Denna bekvämlighet kan bestå av tillgång till liftar, ramper på bussar, tydliga markeringar, hållplatsutrop etc. Här väljer vi att representera alla dessa bekvämlighetsaspekter med "väntetid". Detta betyder att mindre bekvämlighet betyder att man måste vänta hemma till dess att en fungerande avgång finns att tillgå. Dessutom krävs extra tid för att informera sig om vilka avgångar som fungerar. Båda dessa tidsrymder kan betraktas som väntetid.

De som i dag reser med besvär förväntas göra hela vinsten av den ökade bekvämlighet som kan representeras av kortare väntetider. De som tillkommer kan i genomsnitt göra hälften av denna vinst, om skälet är att de tillkommande har minskad betalningsvilja för kortare väntetid. Ett normalt diagram med efterfrågan som funktion av generaliserad kostnad ser ut på följande sätt.

Figur 8 Efterfrågan som funktion av generaliserad kostnad



Med generaliserad kostnad avses pris plus restid, uttryckt i samma dimension, vilket är möjligt genom att omvandla tid till kronor med hjälp av ett tidsvärde, d v s hur mycket man är villig att betala för att minska restiden, exempelvis väntetiden.

Här antar vi att värdet av väntetiden sjunker från G_0 till G_1 . Därmed ökar efterfrågan från X_0 till X_1 . Nyttan av åtgärden är då $X_1(G_0 - G_1)$ för de existerande och $(X_1 - X_0)(G_0 - G_1)/2$ för de tillkommande på grund av åtgärden. De tillkommande, $X_1 - X_0$, antas således tjäna hälften av de existerande, X_0 , beroende på avtagande betalningsvilja. Här antar vi att de tillkommande som reser med besvär har just sådan avtagande betalningsvilja. Detta är emellertid inte säkert. Det bygger på att skälet för att de inte reser så mycket beror just på att betalningsviljan är avtagande. Om skälet är att de som reser med besvär anser det "hopplöst" med dagens standard kan vårt antagande om avtagande betalningsvilja vara felaktigt, vilket innebär att vi underskattar nyttan.

För dem som inte anser sig kunna resa alls i dag antar vi att åtgärderna gör detta möjligt, men kanske inte för alla. De som väljer att åka efter åtgärderna antas vinna hela värdet $G_0 - G_1$, men eftersom en del kanske inte kan åka ändå, antar vi att endast hälften vinner på åtgärderna.

Genomgående antar vi att väntetiden halveras.

För utgångsläget i dag gör vi två alternativa antaganden, för regional respektive långväga trafik.

För regional trafik antar vi att väntetiden minskar från 20 till 10 minuter, alternativt från 10 till 5 minuter. För långväga trafik antar vi att väntetiden minskar från 60 till 30 minuter, alternativt från 30 till 15 minuter. I samtliga fall antar vi att förbättringarna upplevs successivt under åren 2011-2020, för att därefter vara oförändrade.

Väntetiden i regional trafik antas i detta fall baseras på intervallet 31-60 minuter i tabell 2, vilken anger värdet 28 kr för intervallet. Väntetidsvärdet är då 56 kr. 20 minuters väntetid värderas till 1/3 av detta, 18,67 kr och 10 minuters väntetid värderas till 1/6, dvs 9,33 Kr.

Väntetiden i långväga kollektivtrafik antas baserade på intervallet 61-120 minuter i tabell 2, vilken anger värdet 22 kr för intervallet. Väntetidsvärdet är då 44 kr. 60 minuters väntetid värderas till just 44 kr och 30 minuters väntetid till 22 kr.

Då har vi låtit all nytta representeras av kortare väntetider. Därtill finns det kvaliteter som inte har kvantifierats. Det gäller alla de nyttor som tagits upp för övriga resenärer samt kanske rymligare rullstolsplatser etc. Kvantifieringen här innebär därför en underskattning av nyttan för personer med funktionsnedsättning.

Tillkommande resor av personer med funktionsnedsättning medför också högre intäkter. Tabellen nedan anger uppskattat antal tillkommande genomsnittligt biljett pris i långväga respektive regional trafik samt möjliga intäkter i miljoner kronor per år. För regional kollektivtrafik kan vi anta att inga extra kostnader uppstår genom att utbudet redan har ökat med 25 procent under maxtimmarna, och de tillkommande resenärerna utgör inte mer än ungefär 1 procent av totalt antal resenärer. Under övrig tid på dygnet finns det gott om kapacitet varför marginalkostnaden är lika med noll. För långväga trafik vågar vi oss inte på någon gissning om eventuellt ökade kostnader varför vi bortser från möjliga nettointäkter. Angivna intäkter i regional trafik på 136 Mkr antas inträda successivt under åren 2011-2015 varefter de är konstanta. Uttryckt i annuitet innebär det en kostnad på 119 Mkr per år.

Tabell 41 Uppskattat antal tillkommande resenärer med funktionsnedsättning, pris per resa och tillkommande intäkter

Antal resor av personer med funktionsnedsättning		
	Långväga	Regionalt
Tillkommande antal resor per år för personer med funktionsnedsättning som reser med besvär	363 022	4 042 814
Kommande realiserat antal resor per år för personer med funktionsnedsättning som inte kan resa i dag	270 854	5 036 429
Summa tillkommande resor	633 877	9 079 243
Pris per resa, kr	300	15
Tillkommande intäkt, Mkr	190	136

Beräkningar och resultat

Nedanstående tabell sammanfattar den uppskattade nyttan för personer med funktionsnedsättning om väntetiden i dag är 20 minuter i regional trafik och 60 minuter i långväga trafik.

Tabell 42 Den uppskattade nyttan för personer med funktionsnedsättning om väntetiden i dag är 20 minuter i regional trafik och 60 minuter i långväga trafik, Mkr/år

	Nytta		
	Regionalt	Långväga	Summa
Reser med besvär i dag	139	30	169
Tillkommande med besvär	23	5	28
Tillkommande, reser ej i dag	43	6	49
Summa	206	40	246

Nedanstående tabell sammanfattar den uppskattade nyttan för personer med funktionsnedsättning om väntetiden i dag är 10 minuter i regional trafik och 30 minuter i långväga trafik.

Tabell 43 Den uppskattade nyttan för personer med funktionsnedsättning om väntetiden i dag är 10 minuter i regional trafik och 30 minuter i långväga trafik, Mkr/år

	Nytta		
	Regionalt	Långväga	Summa
Reser med besvär i dag	78	17	95
Tillkommande med besvär	13	3	16
Tillkommande, reser ej i dag	24	3	28
Summa	116	22	138

5.12 Sammanställning

5.12.1 Kostnader

Nedan visas våra uppskattade kostnader fördelade på stat, kommuner och privata företag.

Tabell 44 Uppskattade kostnader fördelade på stat, kommuner och privata företag, Mkr

Transportområde	Kostnader, nuvärde 2011-2050			
	Totalt	Stat	Kommuner	Privat
Stationsområden	1 481	1 481		
Stationsbyggnader	92	74	9	9
Busshållplatser nationellt	730	730		
Busshållplatser regionalt	8 598		8 598	
Tåg	37	37		
Bussar och busstrafik regionalt	11 903		11 903	
Bussar nationellt	628			628
AB Storstockholms lokaltrafik	1 897		1 897	
Ledsagning	292	146	146	
Summa	25 660	2 469	22 554	637

Huvuddelen av kostnaderna gäller regionala busshållplatser, bussar och busstrafikering.

Vi har ovan angett beträffande åtgärder för stationsområden, stationshus, busshållplatser nationellt och busshållplatser regionalt att vi har antagit att vissa av dessa skulle kunna genomföras snabbare än enligt gällande planer eller förmodade

planer. Vi har nämnt att kostnaderna enligt gällande eller förmodade planer skulle vara ungefär 2 procent högre.

I nedanstående tabell uttrycks kostnader i genomsnitt per år under 2011-2050, inklusive finansiella intäkter bestående av reducerade kostnader för färdtjänst samt ökade intäkter från tillkommande resenärer med funktionsnedsättning.

Tabell 45 Uppskattade kostnader och finansiella intäkter i genomsnitt per år, Mkr

Transportområde	Genomsnittskostnader per år 2011-2050			
	Totalt	Stat	Kommuner	Privat
Stationsområden	75	75		
Stationsbyggnader	5	4	0	0
Busshållplatser nationellt	37	37		
Busshållplatser regionalt	434		434	
Tåg	2	2		
Bussar och busstrafik regionalt	601		601	
Bussar nationellt	32			32
AB Storstockholms lokaltrafik	96		96	
Ledsagning	15	7	7	
Summa kostnader	1 296	125	1 140	32
Finansiella intäkter	304		304	
Kostnader minus intäkter	992	125	835	32

5.12.2 Kostnader och nytta

Tabellen nedan sammanfattar alla kvantifierade effekter för de två alternativa uppskattningarna av tidsvinster för personer med funktionsnedsättning, uttryckta i genomsnittliga värden per år.

Tabell 46 Summa kostnader (annuitet) och nytta per år vid antagen högre tidsvinst för personer med funktionsnedsättning, Mkr

	Kostnad	Kvantifierad nytta		Intäkt	
		Funktionsneds.	Övriga	Färdtjänst	Tillkommande
2011-2050	1 296	247	670	186	119

Tabell 47 Summa kostnader (annuitet) och nytta per år vid antagen lägre tidsvinst för personer med funktionsnedsättning, Mkr

	Kostnad	Kvantifierad nytta		Intäkt	
		Funktionsneds.	Övriga	färdtjänst	tillkommande
2011-2050	1 296	139	670	186	119

Nästkommande två tabeller innehåller samhällsekonomiska nytto-kostnadssammanställning för de två alternativa uppskattningarna av tidsvinster för personer med funktionsnedsättning. Här inkluderar vi i nytta också de finansiella intäkterna i form av lägre färdtjänstkostnader och ökade intäkter från tillkommande resenärer med funktionshinder. Summa nytta i tabellen innehåller således de fyra posterna ovanför.

Tabell 48 Samhällsekonomisk sammanställning per år vid antagen högre tidsvinst för personer med funktionsnedsättning

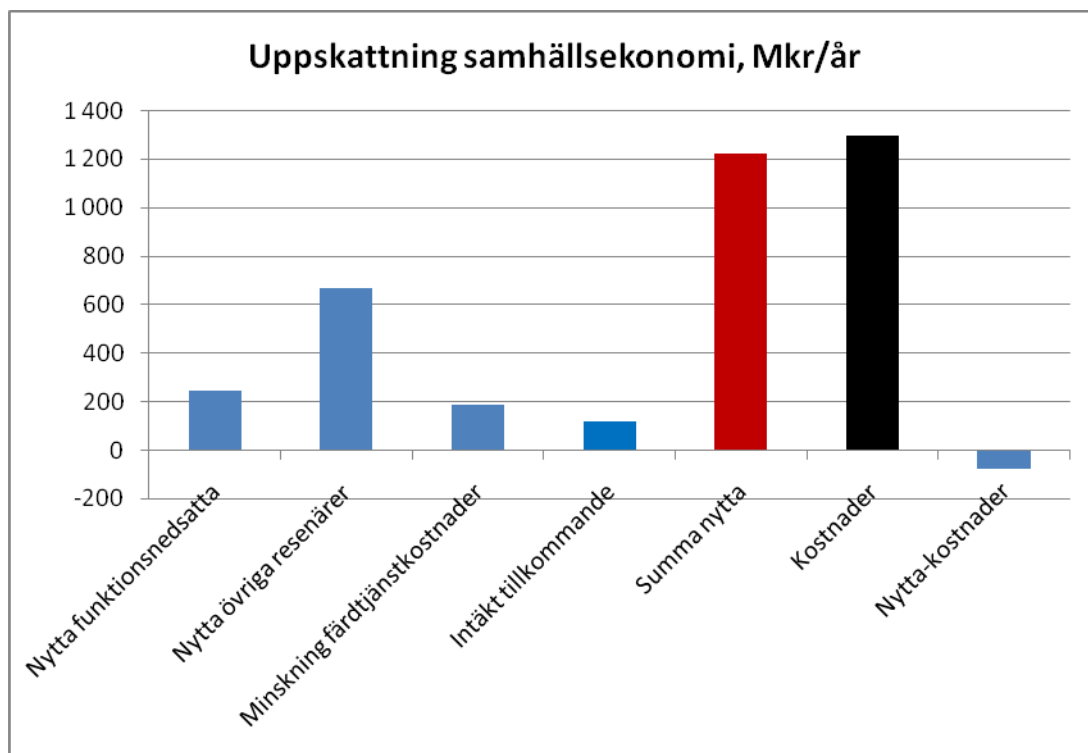
	Mkr/år
Nytta pers. med funktionsnedsättning	247
Nytta övriga resenärer	670
Minskning färdtjänstkostnader	186
Intäkt tillkommande	119
Summa nytta	1 222
Kostnader	1 296
Nytta-kostnader	-75
Nytta/kostnader	0,94

Tabell 49 Samhällsekonomisk sammanställning per år vid antagen lägre tidsvinst för personer med funktionsnedsättning

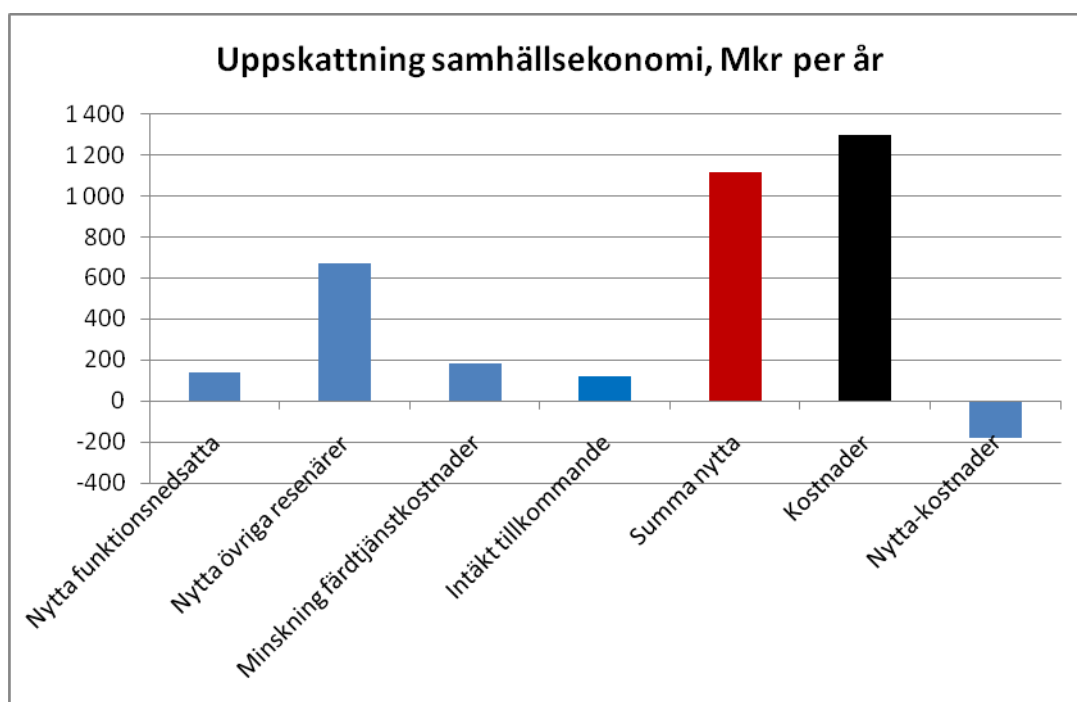
	Mkr/år
Nytta pers. med funktionsnedsättning	139
Nytta övriga resenärer	670
Minskning färdtjänstkostnader	186
Intäkt tillkommande	119
Summa nytta	1 114
Kostnader	1 296
Nytta-kostnader	-182
Nytta/kostnader	0,86

Nedan visas samma resultat i diagramform.

Figur 9 Samhällsekonomisk sammanställning per år vid antagen högre tidsvinst för personer med funktionsnedsättning



Figur 10 Samhällsekonomisk sammanställning per år vid antagen lägre tidsvinst för personer med funktionsnedsättning



5.13 Slutsatser avseende kollektivtrafiken

Investerings- och underhållskostnaden för åtgärder inom kollektivtrafiken uppgår till i storleksordningen 26 miljarder kronor. När hänsyn tas till reducerade färdtjänstkostnader och ökade intäkter från tillkommande personer med funktionsnedsättning innebär det en nettokostnad, utslaget per år under perioden 2011-2050, på i genomsnitt ungefär 1 miljard kronor.

De nyttor, huvudsakligen icke-monetära, som kvantifierats i analysen uppgår till omkring 90 procent av kostnaderna. Därtill kan komma icke-kvantifierade nyttor för personer med funktionsnedsättning.

6 Konsekvenser för företagens regelbörda

6.1 Typer av kostnader

I departementspromemorian saknas en specifik diskussion av i vilken mån ett genomförande av förslaget kan leda till ökade administrativa kostnader för berörda företag. Utredarens övergripande bedömning är dock att förslaget endast torde medföra begränsade merkostnader i förhållande till vad som redan i dag följer av andra bestämmelser.

I denna rapport har vi visat att de kostnaderna för företagssektorn skulle kunna bli mycket stora om lagen ställer långtgående krav på åtgärder i existerande fastighetsbestånd. Inom kollektivtrafiken kommer betydande investeringar att göras för att förbättra tillgängligheten.

Utöver själva investeringskostnaderna för att åstadkomma tillgänglighet inom dessa två områden uppstår administrativa kostnader. Det handlar om att sätta sig in i ny lagstiftning, om utbildning, m.m. Organisationer och företag behöver inventera tillgängligheten i de lokaler man använder, planera eventuella investeringar, etc. Denna typ av aktiviteter kan utgöra en icke försumbar börda, inte minst för mindre företag.

Lagen torde vidare innebära osäkerhet för dessa företag om vilken typ av åtgärder som kan komma att krävas. Osäkerhet utgör i sig en börda/kostnad för företagen.

Den totala kostnaden för företagen är svår att kvantifiera eftersom företagens behov styrs av om deras verksamhet är riktad mot privata konsumenter eller inte. Den interna verksamheten i företagen påverkas inte då den regleras av annan lagstiftning, i första hand arbetsmiljölagen. Företag med publik verksamhet som besöks fysiskt eller via internetbaserade tjänster kommer att behöva sätta sig in i den nya lagstiftningen.

6.2 Exempel

I Kapitel 4 gjorde vi en enkel kalkyl baserat på antagandet att företag lägger tre dagars arbetstid på att inventera tillgängligheten. Svensk Handel och Sveriges Hotell och Restaurang (SHR) har 47 000 medlemsföretag. Med en antagen timkostnad på 250 kronor blir den administrativa kostnaden drygt 6 000 kronor per företag och för branschen totalt 282 miljoner kronor. Motsvarande kalkyler för andra branscher är svårare att göra då omfattningen av den verksamhet som riktar sig till allmänheten är svår att bedöma.

Utöver administrativa kostnader kan det uppstå kostnader p.g.a. anmälningar och processer som görs med stöd i den föreslagna lagstiftningen. Omfattningen av detta diskuterades i kapitel 8.

7 Samhällsekonomiska intäkter

7.1 Inledning och disposition

Förbättrad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning kan också ge upphov till intäkter för samhället i olika former. Här tas enbart sådana intäkter upp som är av samhällsekonomisk art. Därmed menas alla effekter som avser

- minskad förbrukning av reala resurser,
- ökad produktion av varor och tjänster,
- ökad välfärd.

Syftet med detta avsnitt är att om möjligt sätta siffror i kronor och ören på dessa effekter.¹⁵

Avsnittet byggs upp på följande sätt:

- Först behandlas vilka intäkter som är tänkbara. Det är en genomgång av olika tänkbara effekter, uppdelat i några olika kategorier.
- Därefter behandlas på vilket sätt dessa effekter kan uppstå till följd av den föreslagna lagstiftningen. Det gäller främst på vilka områden lagstiftningen kan tänkas få effekt jämfört med den situation och den lagstiftning som gäller idag.
- Slutligen görs ett försök att sätta siffror på några av effekterna. Det innefattar dels en bedömning av hur stora effekterna är – hur många personer och hur många tillfällen etc. – dels en bedömning av det samhällsekonomiska värdet av respektive effekt.

Det måste genast framhållas att beräkningarna i alla dessa avseenden är ytterst osäkra. De bör ses som räkneexempel eller scenarios givet vissa förutsättningar. Det kan därför inte nog framhållas att den som vill dra slutsatser av dessa beräkningar i något syfte själv måste ta ställning till rimligheten i de antaganden som beräkningarna bygger på. Ambitionen i detta avsnitt är att vara mycket tydlig med hur beräkningarna är gjorda och på vilka antaganden de bygger.

Liksom i beräkningarna av kostnader för bättre tillgänglighet görs i nedanstående beräkningar av intäkter en så bred och omfattande inventering av intäkter som möjligt. Det betyder att vi tills vidare lämnar frågan öppen i vilken mån det är troligt att de effekter som här redovisas uppstår som en direkt följd av det föreslagna tillägget till lagen mot diskriminering. Det gäller exempelvis effekter på områden, där det redan idag finns lagstiftning om tillgänglighet. Särskilt på det arbetsmarknadspolitiska området finns det lagstiftning som ger den enskilde samma möjligheter att föra sina ärenden till

¹⁵ En effekt som samhällsekonomiska analyser brukar ta med är s.k. skatteeffekter. Det är effekten av att skatter förorsakar effektivitetsförluster i ett samhälles ekonomi. Till uttag av skatter lägger denna effekt till en kostnad. När skatter istället kan sänkas – p.g.a. att de offentliga utgifterna minskar – lägger denna effekt istället till en intäkt. Samtliga kostnader och intäkter ”blåses upp” med en faktor som varierar p.g.a. skattens utformning. Vi har valt att inte ta med dessa effekter. Den som önskar innefatta dessa effekter kan multiplicera kostnader som förorsakar skatteutgifter och intäkter som innebär skatteinkomster med en faktor 1,3 som speglar en genomsnittlig skatteeffekt, d.v.s. att en kostnad som förorsakar 1 krona i skatteutgift blir en samhällsekonomisk kostnad på 1:30 kronor och omvänt en minskning av offentliga utgifter genom en real resursminskning på 1 krona blir en samhällsekonomisk intäkt på 1:30 kronor.

domstol som den föreslagna lagstiftningen avses att ge på andra områden. På just detta område ändrar den föreslagna lagen inte något i sak. Även på transportpolitikens och den bebyggda miljöns områden finns långt gående lagstiftning, som under många år drivit fram förbättrad utformning av fordon, stationer och hållplatser och förbättrad tillgänglighet till offentliga byggnader, affärslokaler och bostäder. På de senare områdena medför lagförslaget dock en förändring, såtillvida att det blir möjligt för enskilda att väcka talan mot operatörer och fastighetsägare. Det skulle kunna tala för att undanta arbetsmarknaden från inventeringen och bara fokusera på transporter och den bebyggda miljön.

Vi väljer dock en bredare ansats och det av följande skäl: En förändrad lagstiftning leder i och för sig inte till mer än marginella förändringar i tillgängligheten i de enskilda fall som blir föremål för domstolsavgörande. Den viktiga och betydelsefulla effekten av lagändringen är emellertid inte vad som görs i det enskilda fallet utan om lagändringen i sig får en starkt opinionsbildande effekt eller om dessa domstolsutslag leder till en praxis som får genomslag i rekommendationer och riktlinjer. Då kan den leda till att inte bara tillgänglighetsförbättringar görs utan att också attityder till personer med funktionsnedsättning, deras behov och deras möjligheter, förändras, och att detta sker på bred front i hela samhället. Det motiverar den breda ansatsen.

7.2 Olika slag av intäkter

7.2.1 Utredningens diskussion om samhällsekonomiska intäkter

I kapitel 12, *Konsekvens- och kostnadsanalys* pekar utredningen på följande samhällsekonomiska intäkter av tillgänglighetsförbättrande åtgärder:

- ökad bekvämlighet, inkl. bättre och tydligare information, för personer såväl med som utan funktionsnedsättning vid resor och då man rör sig i den byggda miljön
- hög värdering av att personer med funktionsnedsättning på egen hand kan göra besök, resor etc.
- hög värdering av att personer med funktionsnedsättning kan göra besök, resor etc. som de annars inte kunnat göra
- minskat behov av hjälp för personer med funktionsnedsättning (hemtjänst, personliga assistenter, ledsagning)
- minskat behov av färdtjänst
- breddning och fördjupning av arbetskraftsutbudet om företagen generellt ökar tillgängligheten
- ökad sysselsättning som följd av förbättrad utbildning av personer med funktionsnedsättning genom att utbildningen görs tillgänglig för dessa
- ökad sysselsättning av personer med funktionsnedsättning genom en tillgängligare kollektivtrafik
- minskade investeringskostnader i den byggda miljön om man "gör rätt" från början vid ny-, om- och tillbyggnader
- ökad konsumtion av att personer med funktionsnedsättning får bättre tillgänglighet till butiker

Vi kommer att försöka bedöma storleken på alla dessa intäkter och därtill ytterligare några. Intäkterna är uppdelade i sådana som är direkt mätbara och gäller reala resurser och i upplevda, icke-monetära välfärdsvinster.

7.2.2 Minskad förbrukning av reala resurser

Färdtjänst

Förbättrad tillgänglighet till kollektiva färdmedel kan medföra att personer som utnyttjat färdtjänst i större utsträckning kan använda den ordinarie kollektivtrafiken. Bussar, spårvagnar, tunnelbanestationer, tåg, flygplatser och järnvägsstationer m.m. har under senare år successivt anpassats för att underlätta för personer med funktionsnedsättning – nedsatt rörelseförmåga, nedsatt syn eller hörsel, allergier m.m. – att färdas kollektivt. Ytterligare förbättringar av tillgängligheten på bussar, tunnelbanor, tåg och båtar skulle kunna leda till en minskning av färdtjänst och därigenom innebära en besparing och intäkt.

Hemtjänst

Förbättrad tillgänglighet till främst bostäder, butiker och gatumiljö skulle kunna leda till ett reducerat behov av hemtjänst. Personer som har svårigheter att röra sig i sin närmiljö – för att handla, ta promenader, hälsa på bekanta m.m. – kan, om tillgängligheten i närmiljön förbättras i ökad utsträckning, klara detta på egen hand. Behovet av hemtjänst skulle då kunna minska och en besparing, intäkt, då uppstå.

Särskilt boende

Förbättrad tillgänglighet i det allmänna bostadsbeståndet skulle kunna göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning av bo kvar i sitt hem. Det skulle i så fall reducera behovet av särskilda boenden och en välfärdsvinst för den enskilde. Å andra sidan kan då behovet av hemtjänst öka.

Assistenthjälp

Ungefär 58 000 personer har stöd och service enligt LSS. 38 000 av dessa bedöms ha en utvecklingsstörning och 40 procent av de senare har en svår utvecklingsstörning. 17 000 personer har personlig assistens. Statens kostnader för assistansersättningen uppgick 2005 till drygt 11,4 miljarder kronor, exklusive kostnader för administration. Samma år hade kommunerna kostnader på 34,1 miljarder kronor för insatser enligt SoL, LSS och LASS till personer med funktionsnedsättning.¹⁶

Med bättre tillgänglighet skulle behovet av personliga assistenter för personer med funktionsnedsättning kunna minska även om potentialen kanske inte är så stor med tanke på att de personer som får personlig assistans ofta har svåra funktionsnedsättningar. Även om inte antalet personer med personlig assistent kan minska kan kanske antalet timmar per person som har personlig assistent minska genom att det blir enklare att utföra assistansen.

Arbetsmarknadsprogram

Om ökad tillgänglighet leder till att fler personer med funktionsnedsättning får arbete leder det till minskade offentliga utgifter för olika arbetsmarknadsprogram som personer med funktionsnedsättning idag deltar i. Nära 100 000 personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga deltar idag i olika arbetsmarknadspolitiska program som syftar till sysselsättning på öppna arbetsmarknaden.

¹⁶ Personlig assistans i ett samhällsekonomiskt perspektiv, Socialstyrelsen 2008.

Mindre sjukvård för personer med funktionsnedsättning

Fler personer i sysselsättning kan betyda mindre sjukvård. "Tillgänglighet och delaktighet är viktiga hälsofaktorer för personer med funktionsnedsättning."¹⁷ "Risken (oddset) för dålig hälsa var alltså 8,4 gånger större för män och 12,9 gånger större för kvinnor med funktionsnedsättning jämfört med dem i övriga befolkningen, när man tagit hänsyn till ålder, utbildningsnivå, kontantmarginal, fetma, rökning, stillasittande, kränkande bemötande och socialt deltagande. Utöver ålder fanns följande riskfaktorer för dålig hälsa: stillasittande fritid, kränkande bemötande, bristande socialt deltagande, avsaknad av kontantmarginal och fetma. Utbildning och rökning var inte statistiskt säkerställda. De här riskfaktorerna kan till viss del säkerligen påverkas av funktionsnedsättningen, som kan medföra sämre ekonomi, mindre möjligheter till fysisk aktivitet och socialt deltagande och större risk för kränkande behandling eller bemötande."¹⁸ Således, kan funktionsnedsättningens konsekvenser påverkas, kan det leda till bättre hälsa.

Mindre sjukvård - personer utan funktionsnedsättning

Många tillgänglighetsfrämjande åtgärder reducerar olycksrisker för alla människor. Exempelvis

- Hissar och ramper reducerar fallolyckor i trappor
- Borttagande av trösklar minskar snubbelolyckor
- Kantmarkeringar på trappsteg, avsatser, räcken m.m. reducerar snubbel- och andra olyckor

7.2.3 Ökad produktion

Samhällets sammanlagda produktion kan öka som följd av förbättrad tillgänglighet. Det kan ske genom att fler personer med funktionsnedsättning kommer i arbete, men också genom att förbättrad hälsa för såväl personer med funktionsnedsättning som personer som inte lider av någon funktionsnedsättning ökar arbetsutbudet.

Ökad produktion medför att såväl kostnader som intäkter i producerande verksamheter ökar. Det samhällsekonomiska värdet av ökad produktion är summan av de ökade konsument- och producentöverskotten av denna produktion. Konsumentöverskottet är vad konsumenterna är villiga att betala minus det pris de får betala.

Producentöverskottet är produktionens förädlingsvärde, d v s summan av lön och vinst (före skatt).

Olika effekter kan ge upphov till ökad sammanlagd produktion och konsumtion i ett lands ekonomi. Effekter som uppstår tack vare ett ökat utbud av resurser, exempelvis arbetskraft, är okomplicerade att ta ställning till. Effekter som uppstår pga. ökad efterfrågan är däremot mera komplicerade att bedöma. Det beror på att den senare effekten förutsätter att det finns lediga resurser i ekonomin som annars inte skulle utnyttjas – både på kort och på lång sikt. Arbetslöshet kan t.ex. vara ett tillfälligt konjunkturfenomen och av övergående natur. När resurserna i ett senare skede är fullt utnyttjade tar en ökad produktion i anspråk resurser som har en alternativkostnad som måste räknas av från den ökade produktionens värde. Av detta skäl räknar vi inte med några effekter av en "ökad efterfrågan".

¹⁷ Onödig ohälsa, Folkhälsoinstitutet, 2008:13, s.20.

¹⁸ Hälsa på lika villkor, FHI, 2008:17, s.90.

Ökad produktion personer med funktionsnedsättning

Förbättrad tillgänglighet till arbetsplatser kan leda till ökad sysselsättning och därmed till samhällsekonomiska intäkter. I en undersökning 2008 uppgav 525 000 personer med funktionsnedsättning att de hade mycket eller delvis nedsatt arbetsförmåga. Deras sysselsättningsgrad var 50 procent. Personer med funktionsnedsättning utan nedsatt arbetsförmåga hade samma sysselsättningsgrad som personer utan funktionsnedsättning, d v s 78 procent.¹⁹

Av en enkätundersökning som Riksförsäkringsverket (RFV, nuvarande Försäkringskassan) gjorde 2002 bland personer med handikappsättning, bilstöd eller assistansersättning framgick att andelen som arbetade på den öppna arbetsmarknaden eller hade någon form av sysselsättning varierade med typen av funktionsnedsättning:

20

- Var tredje person med sensoriska funktionsnedsättning (medfött eller förvärvat före 16 års ålder) arbetar.
- Var fjärde person med rörelsehinder (medfött eller förvärvat före 16 års ålder) arbetar.
- Var åttonde person med sensoriska funktionsnedsättningar som fått funktionsnedsättningen efter 16 års ålder arbetar.
- Var tionde person som fått rörelsehindret efter 16 års ålder arbetar.
- En procent av personerna med intellektuell funktionsnedsättning arbetar.

Detta visar både att personer med funktionsnedsättning många gånger arbetar men också att en mycket stor andel saknar arbete. Många av dem skulle kunna komma i arbete om tillgängligheten i samhället – i bred bemärkelse: fysisk tillgänglighet, verksamheters organisation, attityder – skulle förbättras radikalt.

Ökad produktion övriga

Färre fall-, snubbel- och andra olyckor (se ovan) sparar inte bara resurser för sjukvården utan reducerar också produktionsbortfall. Förutom minskad resursförbrukning inom sjukvården tillkommer således värdet av den produktionsökning som ett större arbetskraftsutbud (minskad frånvaro) medför.

7.2.4 Ökad välfärd

Personer med funktionsnedsättning

En person vars rörelsefrihet och orienteringsförmåga i samhället är inskränkt upplever en förbättrad välfärd på flera vägar om dessa inskränkningar elimineras helt eller delvis. Bättre tillgänglighet såväl genom förbättrade resmöjligheter som förbättrad tillgänglighet i den byggda miljön "sänker det generaliserade priset" (d v s den sammanlagda kostnaden för varan eller tjänsten samt tids- och andra uppoffringar för att informera sig och ta sig till försäljnings- eller servicestället ifråga) för personer med funktionsnedsättning att besöka butiker, teatrar, museer, offentliga myndigheter m.m. och kan ses som avskaffandet av en ransonering. Det får flera effekter, bl.a.:

¹⁹ Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden 4 kvartalet 2008, Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån, 2009.

²⁰ Socialförsäkringsboken 2002, Riksförsäkringsverket.

- Ett större urval av aktiviteter, varor och tjänster blir tillgängliga, vilket ger större möjlighet för en person med funktionsnedsättning att avpassa sin konsumtion i förhållande till sina preferenser. Det är en viktig välfärdsvinst. Ett betydelsefullt exempel är att bättre tillgänglighet i det allmänna bostadsbeståndet ger större möjligheter att bo kvar i den egna lägenheten och undvika boende på institution.
- Det större urvalet ger också större möjligheter att göra bättre val av varor och tjänster ur pris- och kvalitetssynpunkt.
- Större frihet att välja tidpunkt för olika aktiviteter. Gäller inte bara resor utan också butiker med olika öppethållande m.m.
- Bättre tidsutnyttjande och mindre tidsförluster vid resor.
- Större självkänsla genom förbättrad kontroll över den egna tillvaron.

Den första och den andra effekten kan ses som en prissänkning: dels ökar möjligheterna att finna varor och tjänster som passar ens individuella preferenser, dels ökar möjligheterna att finna varor och tjänster till ett lägre pris, liksom möjligheterna att finna varor och tjänster med högre kvalitet till samma pris.

Effekten av förbättrade resandemöjligheter är tidsvinster (som har behandlats ovan i kapitlet om transportkostnader). Även värdet av att kunna välja tidpunkt mera fritt kan betraktas som en tidsvinst.

Värdet av ett *ökat* resande är också att det – på samma sätt som förbättrad tillgänglighet i den byggda miljön – ger tillgång till ett större och förbättrat urval av varor och tjänster (nämnt ovan) och sänker det ”generaliserade priset” för varor och tjänster, vilket kan leda till ökad konsumtion. En sänkning av det ”generaliserade priset” för shopping, kultur och naturupplevelser, nöjen m.m. bör också få viss effekt på utländsk turism till Sverige, då en stor del av dagens turister är äldre.

Hur stort värdet av ökad självkänsla än är finns det inga metoder för att omsätta det i ett samhällsekonomiskt värde.²¹

Övriga

Personer som ej har någon funktionsnedsättning kan på olika sätt ha nytta av tillgänglighetsförbättrande åtgärder. Det gäller t.ex.

- hissar som ger större bekvämlighet (kan avspeglas i fastighetsvärdet)
- ramper och räcken som ger större bekvämlighet
- textad och talad information på tåg, bussar, i tunnelbanor, hissar, stationer m.m.
- tillfredsställelse av att erfara att medmänniskor med funktionsnedsättning kan leva ett någorlunda likvärdigt liv med den övriga befolkningen i ett land

De tre första effekterna är i princip möjliga att uppskatta och värdesätta. Den sista effekten tillhör kategorin omöjliga att värdera i pengar, men är inte desto mindre betydelsefull.

²¹ Tänkvärt om ekonomisk teoris gränser: Richard Layard, Happiness, Lessons from a New Science, 2005.

7.3 Samhällsekonomiskt värde - intäkter

7.3.1 Minskad förbrukning av reala resurser

Färdtjänst

Färdtjänst har på de senaste tio åren (1998-2008) minskat i omfattning med ca 30 procent. Riksfärdtjänsten har under samma period minskat med 20 procent.²² Det kan vara uttryck för en mer restriktiv tilldelning av färdtjänst och riksfärdtjänst men det kan också vara en effekt av en förbättrad tillgänglighet i kollektivtrafiken. Det skulle också kunna vara resultatet av att färdtjänsten blivit mera effektiv. Den enda utvärdering som vi funnit och som belyser denna fråga pekar på möjligheten att en s.k. stadsdelsbuss, förutom högre pris för färdtjänst, bidragit till minskningen. Denna utvärdering avser Norrköping.²³

Här antas ändå att en successiv minskning av färdtjänsten är en effekt av ökad tillgänglighet inom kollektivtrafiken, endera genom att personer med färdtjänst själva valt kollektivtrafik eller genom att tilldelningen av färdtjänstresor reducerats med hänvisning till förbättrad tillgänglighet i kollektivtrafiken. Fortsatt förbättring av tillgängligheten i kollektivtrafiken förefaller kunna ske i viss omfattning och relativt snart (se ovan). Därför antas här att färdtjänsten och de kostnader som är förenade med den kan komma att minska med 10 procent under den närmaste tioårsperioden, från dagens nivå. Minskningen sker successivt med en lika stora procentsats varje år. Den beräknade årliga besparingen blir då 186 Mkr.

Reducerad färdtjänst innebär dock samtidigt en välfärdsförlust, som är svår att kvantifiera. Färdtjänst uppfattas av de flesta personer med funktionsnedsättning som ett bekvämare och snabbare sätt att färdas på än med kollektivtrafik. I stor utsträckning erbjuds taxi, som är överlägset bekvämt och snabbt. Resan sker från dörr till dörr. Även med färdtjänstbuss erbjuds en resa från dörr till dörr. Kollektivtrafik erbjuder å andra sidan i en del sammanhang något större möjligheter att välja plats och tidpunkt spontant. Taxiresan med färdtjänst är för personen med funktionshinder inte väsentligt dyrare än kollektivtrafikresan. Bekvämlighetsskäl talar för att det inte troligt att efterfrågan på färdtjänst minskar mer än marginellt när kollektivtrafikens tillgänglighet förbättras. Däremot finns möjligheter för landstingen och kommunerna att i ökad utsträckning hänvisa personer med funktionsnedsättning till kollektivtrafiken när den gjorts tillgänglig. Det förutsätter emellertid att tillgängligheten är god överlag – i en region för färdtjänsten, i hela landet för riksfärdtjänsten. Med den utbyggnad en tillgänglig kollektivtrafik har idag kan man dock räkna med att successiva förbättringar kan tas till intäkt för större restriktivitet i tilldelningen av färdtjänst.

Tabell 50 Intäkt av reducerad färdtjänst, annuitet 40 år

	Mkr
Finansiell intäkt	186
Annuitet samhällsekonomisk intäkt	186

²² Färdtjänst och riksfärdtjänst 2008, SIKa

²³ Färdtjänst i Norrköping, orsak till minskade resor, Manpower, Tekniska kontoret Norrköping, januari 2010.

Den finansiella intäkten tillfaller kommunerna och Stockholms läns landsting.

Hemtjänst

Hemtjänst för alla kategorier har minskat i omfattning från 1994 till år 2001, men därefter ökat något. Personer under 65 år som har hemtjänst har till stor del funktionsnedsättning p.g.a. andra anledningar än åldersrelaterad funktionsnedsättning. Antalet personer med hemtjänst i denna grupp har utvecklats på samma sätt: från 1994 till år 2001 en minskning med 25 procent, från 2001 till 2008 ökat med 20 procent. Det kan tyda på att förbättrad tillgänglighet i närmiljön haft betydelse för att reducera behovet – eller det bedömda behovet - och resursanspråken.²⁴ Det finns fortfarande en mycket stor potential för att förbättra tillgängligheten i närmiljön, som således skulle kunna reducera behovet av hemtjänst för alla kategorier. Sambandet mellan tillgänglighet och hemtjänst är inte entydigt i en studie från Malmö, som belyser detta.²⁵ Vi antar dock på samma sätt som för färdtjänsten att en successiv minskning så att den om tio år har minskat med 10 procent skulle vara möjlig.

Om reduktionen i antalet hemtjänststimmar samtidigt innebär att personer med funktionsnedsättning får göra ärenden själva borde en tidsuppostring ingå i kalkylen. Det är en välfärdseffekt som vi dock bortser ifrån. Värdet av att kunna göra ärendena på egen hand kan mycket väl uppväga tidsuppostringen.

Ändrade regler för hemtjänst skulle kunna innefattas i förbättrad tillgänglighet. T.ex. skulle det kunna ges möjligheter även för den som förvärvsarbetar att få hemtjänst. Så är inte fallet idag. En sådan ändring skulle å ena sidan medföra ökade kostnader för hemtjänst och å den andra sidan ökade intäkter av sysselsättning. Vi har inte räknat på denna eventualitet.

Hemtjänst och boendestöd för äldre och funktionshindrade kostade 26 miljarder kr 2009. Den årliga besparingen efter 10 år är 2 600 Mkr.

Tabell 51 Intäkter av reducerad hemtjänst, annuitet 40 år

	Mkr
Finansiell intäkt	2086
Samhällsekonomisk intäkt	2086

Den finansiella intäkten tillfaller kommunerna.

Personliga assistenter och assistens enligt LSS

Antalet personer med stöd och service enligt LSS har varit tämligen konstant sedan år 2004.²⁶

Förbättrad tillgänglighet i samhället – transporter, offentliga lokaler, bostäder, arbetsplatser – kan ge effekter på behovet av personliga assistenter, assistentersättning, stöd och service, t.ex. i form av särskilt boende. I en rapport från Socialstyrelsen hävdas

²⁴ Statistisk årsbok 2004 och 2009.

²⁵ I en grupp av bostadsområden fanns ett tydligt samband – bättre tillgänglighet i form av hiss, mindre hemtjänst. I ett annat område var sambandet det omvända. Det kan emellertid tolkas så att personer med funktionsnedsättning valt bostäder med större tillgänglighet. Utan hiss – mera hemtjänst? Om sambandet mellan äldre malmöbors nyttjande av hemtjänst och tillgänglighet i boendet Gittan Ekvall, Malmö stad, rapport 2005:2.

²⁶ Personer med funktionsnedsättning – insatser enligt LSS år 2009, Socialstyrelsen, mars 2010.

att "Förutom det värde tillgänglighet har för individen kan även kostnaden för personlig assistans minska. En del av den dubbla assistans som beviljas vid personlig assistans beror på att färdmedel, lokaler och utemiljö brister i tillgänglighet. Om målen uppfylls minskar även behovet av personlig assistans för t.ex. förflyttningar inomhus och utomhus. De totala kostnaderna för dubbel assistans beräknades 2007 till drygt 1 miljard kronor." En viss minskning av detta belopp är således tänkbar.

Belastningsskador för personliga assistenter och anhöriga kan också tänkas minska. Samma rapport anför vidare att " Det finns dock en gräns för hur långt det är möjligt att göra generella anpassningar som passar för alla typer av funktionsnedsättningar."²⁷

En mycket stor andel av den grupp som erhåller stöd och service enligt LSS har mycket svåra funktionsnedsättningar. Deras behov är i hög grad individuella och kan inte tillgodoses genom generella åtgärder. Den personliga hjälpen kan inte mer än marginellt ersättas av tillgänglighetsförbättrande åtgärder.

Vi antar att dubbel assistans kan reduceras med 10 procent genom att den bebyggda miljön görs tillgänglig, d v s en årlig besparing på 100 Mkr. Besparing förverkligas under tio år.

Tabell 52 Intäkt av reducerad personlig assistans, annuitet 40 år

	Mkr
Finansiell intäkt	80
Samhällsekonomisk intäkt	80

Den finansiella intäkten tillfaller till 25 procent staten och till 75 procent kommunerna.²⁸

Minskat särskilt boende och ökad hemtjänst

Om ökad tillgänglighet i den bebyggda miljön skulle göra det möjligt för fler personer med funktionsnedsättning att bo kvar i hemmiljön istället för att flytta till särskilt boende talar de få studier som gjorts för att kommunernas kostnader blir ungefär densamma.²⁹

Oavsett resursbesparingen kan det för personer med funktionsnedsättning som kan bo kvar i sin egen invanda hemmiljö medföra en välfärdsvinst att kunna göra det.

Minskade sjukvårdskostnader - personer med funktionsnedsättning

Sjukvårdskostnaderna för personer med funktionsnedsättning finns inte beräknade utan måste uppskattas. Sjukvårdskostnaderna varierar mellan åldersgrupper från 5 000 kr per år för 25-åriga män till över 30 000 kr per år för 85-åriga män.³⁰ I en undersökning från år 2002 i Stockholms läns landsting har förtidspensionärer vårdkostnader på mellan 15 000 och 28 000 kr beroende på civilstånd (gifta/ogifta) och boendeform. Vårdkostnaderna omfattade inte öppenvård. Med en risk för sämre hälsa som är mellan 8 och 13 gånger större än för övriga befolkningen är det inte orimligt att anta en genomsnittlig vårdkostnad på ca 30 000 kr per år för personer med

²⁷ Personlig assistans i ett samhällsekonomiskt perspektiv, Socialstyrelsen, 2008, s.118.

²⁸ Personlig assistens ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, Socialstyrelsen 2008, s.72.

²⁹ Personlig assistens i ett samhällsekonomiskt perspektiv, Socialstyrelsen 2008, s. 101-105. Kostnaden för själva boendet ingår inte i jämförelsen.

³⁰ Hälso- och sjukvården till år 2030, Sveriges kommuner och landsting, maj 2005, s.22.

funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga, som inte arbetar. Personer med funktionsnedsättning och med nedsatt arbetsförmåga som inte arbetar är ca 250 000 till antalet. Det är i första hand deras rörlighet och möjligheter att delta i samhället som tillgänglighetsförbättringarna gäller. Vi antar att deras genomsnittliga hälso- och sjukvårdskonsumtion är 30 000 kr per år. De sammanlagda sjukvårdskostnaderna för denna grupp skulle då vara 7,5 miljarder kronor årligen. Vi vet att förbättrad tillgänglighet förbättrar hälsan hos personer med funktionsnedsättning. Hur mycket finns ingen bedömning att stödja sig på. Vi antar att en 10-procentig minskning av sjukvårdskostnaderna är möjlig om tillgängligheten förbättras kraftigt. Det skulle innebära en årlig besparing om 750 Mkr. Besparingen realiseras successivt under en tioårsperiod.

Tabell 53 Intäkt av minskade sjukvårdskostnader för personer med funktionsnedsättning, annuitet 40 år

	Mkr
Finansiell intäkt	602
Samhällsekonomisk intäkt	602

Den finansiella intäkten faller på landstingen.

Minskade sjukvårdskostnader övriga

En beräkning av samhällskostnaden för alla fallolyckor slutar på 22 miljarder kronor år 2005.³¹ Majoriteten av de skadade är 65 år eller äldre, 90 procent av dödsfallen, 62 procent av de svårt skadade och 26 procent av de lindrigt skadade. Det är den grupp som i första hand skulle gynnas av att bostäder, butiker, affärslokaler m.m. skulle göras mer tillgängliga. Denna grupp svarade sammanlagt för 15 miljarder av kostnaderna.

Den totala effekten på sjukvårdskostnaderna inbegriper också framtida kostnader. Den som dör i en fallolycka förorsakar inte samhället några ytterligare sjukvårdskostnader och att ett antal förhindrade fallolyckor medför att ett antal personer i framtiden kommer att belasta sjukvården med andra åkommor. Den som skadar sig riskerar å andra sidan att få följsjukdomar som kan leda till ytterligare kostnader. Nettot av dessa effekter är det svårt att ha någon uppfattning om.

Tabell 54 Kostnader för fallolyckor för personer 65 år och äldre

	1000-tals kronor
Dödsfall	1 554 787
Svårt skadade	13 076 262
Lindrigt skadade	264 000
Summa	14 895 049

Det är denna grupp för vilken brister i tillgängligheten (trappsteg, gatukanter, dålig belysning, ofullständig kontrast m.m.) medför störst risk. Den medicinska forskningen pekar i första hand ut andra sjukdomstillstånd, bristande fysisk aktivitet, felmedicinering, brister i möblering etc. som främsta orsak till fallolyckor.

³¹ Samhällets kostnader för fallolyckor, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2010.

Den största delen av äldres fallolyckor inträffar i hemmet och i vården. En mindre del – en uppskattning är 2 600 – äger rum i trappor. Om åtgärder för att förbättra tillgängligheten skulle kunna leda till att 10 procent av dessa, ca 3 procent av alla fallolyckor bland äldre skulle förhindras varje år skulle samhällets intäkt härav vara 0,3 procent av 15 miljarder kronor, d v s 45 miljoner kronor om året.

De offentliga kostnaderna – i huvudsak vårdkostnader – utgör ca 60 procent av genomsnittet för alla fallolyckor men är högre för gruppen äldre som kan ha glädje av tillgänglighetsgörande åtgärder, säg 80 procent. Den årliga offentliga kostnadsminskningen skulle då bli 36 Mkr. Den antas realiseras successivt under en period av tio år. Resterande del av den samhällsekonomiska intäkten är ett årligt produktionsvärde om 9 Mkr (45-36). Det redovisas nedan under ökad produktion.

Tabell 55 Intäkter av minskade sjukvårdskostnader övriga, annuitet 40 år

	Mkr
Finansiell intäkt	29
Samhällsekonomisk intäkt	29

Den finansiella intäkten faller på landstingen.

Ökad bekvämlighet i den bebyggda miljön tillskrivs nedan ett värde som avser alla invånare. I den ingår i princip alla effekter, även minskat behov av sjukvård pga. mindre belastningsskador. Explicit har ingen särberäkning gjorts av denna effekt.

Arbetsmarknadspolitiska program

Personer med funktionsnedsättning deltar i olika arbetsmarknadsprogram. I nedanstående tabell framgår omfattningen 2008-2009.

Tabell 56 Arbetsmarknadspolitiska program för personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga, antal påbörjade 2008 och 2009³²

Program	2008	2009
Vägledning och platsförmedling	931	1 874
Anställningsstöd	1 693	1 045
Arbetslivsinriktad rehabilitering	20 066	22 172
Arbetsmarknadsutbildning	4 763	1 731
Arbetspraktik	1 715	8 344
Förberedande eller orienterande utbildning	3 647	3 793
Fördjupad kartläggning och vägledning	329	800
Instegsjobb	8	
Jobb- och utvecklingsgarantin	16 009	14 404
Jobbgaranti för ungdomar	1 929	1 779
Nystartsjobb	3 530	4 988
Start av näringsverksamhet	673	640
Lönebidrag	19 572	16 285
Offentligt skyddat arbete	1 823	362
Stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen	4 414	4 530
Stöd till personligt biträde	5 557	6 591
Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS)	3 114	3 221
Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet	475	520
Trygghetsanställning	4 955	6 176
Utvecklingsanställning	2 793	2 468
Summa	97 996	101 737

Källa: Arbetsmarknadspolitiska program, årsrapporter 2008 och 2009, Arbetsförmedlingen.

Den sammanlagda kostnaden för de arbetsmarknadspolitiska programmen för personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga var 11,9 miljarder kr 2009.³³ Av kostnaderna är huvuddelen subventionerade löner och aktivitetsstöd, gissningsvis 90 procent. Resten är administration, utbildning, konsultkostnader m.m.

Därtill kommer 21 000 personer sysselsatta inom Samhall. För detta uppbär Samhall en merkostnadsersättning på 4,5 miljarder kr.

Nedan beräknas effekten av att sysselsättningsgraden bland personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga ökar med 1 procentenhet. Det är liktydigt med att arbetsmarknadsprogrammen skulle kunna reduceras med 5,5 procent. Om så skulle ske skulle 902 Mkr per år kunna sparas. Men det troliga är istället att nya personer tas in i programmen. Vi kan då se hela effekten som en sysselsättningsökning. Utöver den initiala sysselsättningseffekten för de som i dag redan är inne i programmen skulle i så fall tillkomma en ytterligare sysselsättningsökning. Värdet av en eventuell sysselsättningsökning beräknas nedan.

³² Om istället kvarstående i olika arbetsmarknadspolitiska program skulle ha redovisats skulle andelen med lönebidrag ha varit väsentligt större, t.o.m. kanske utgjort hälften av alla personer med funktionsnedsättning i arbetsmarknadspolitiska program. Genomströmningen är större i andra program än i lönebidragsanställning.

³³ Beräkningen bygger på redovisningen i Arbetsmarknadspolitiska program, årsrapport 2009. Kostnaderna för respektive program har fördelats i förhållande till andelen personer med funktionsnedsättning i respektive program.

7.3.2 Ökad produktion

Ökad sysselsättning av personer med funktionsnedsättning

Den lagändring som föreslås förändrar inte den lagliga situationen för personer med funktionsnedsättning på arbetsmarknaden. Redan idag gäller att arbetsgivare inte får diskriminera anställda som har eller råkar ut för en funktionsnedsättning eller som söker arbete och måste därför vidta åtgärder, inom rimliga gränser, för att bereda personer med funktionsnedsättning möjligheter att arbeta. Enskilda kan redan idag stämna arbetsgivare.

En rad arbetsmarknadspolitiska program fungerar redan idag också som stöd för personer med funktionsnedsättning och som hjälp till arbetsgivare för att ställa om organisation, arbetsuppgifter och arbetsplatser på ett sådant sätt att de ska passa arbetssökande med funktionsnedsättning.

Frågan är således om lagändringen medför någon förändring i arbetet för att göra arbetsplatser tillgängliga för personer med funktionsnedsättning och i så fall hur stor blir effekten på antalet sysselsatta. Även om lagstiftningen inte förändras materiellt på detta område kan det föreslagna lagförslaget leda till opinions- och attitydförändringar som får effekt också på arbetsmarknaden. Därtill ska läggas effekten av förbättrade tillgänglighet i kollektiva kommunikationer som underlättar arbetspendling och bättre utbildning av personer med funktionsnedsättning genom förbättrad tillgänglighet i hela utbildningsväsendet, men fr.a. i ungdomsskolan. Den senare effekten gör sig gällande med flera års eftersläpning. Ytterligare en effekt på sysselsättningen är att hälsa för personer med funktionsnedsättning kan förbättras genom förbättrad tillgänglighet (se ovan). Vidare kan anhöriga som avlastas ges möjlighet att öka sin sysselsättning. Separata kalkyler görs inte av dessa olika effekter.

Eftersom det är tveksamt om den föreslagna lagändringen har någon effekt på sysselsättningen bland personer med funktionsnedsättning samtidigt som vi inte kan utesluta att så blir fallet och det förhållandet att en sysselsättningseffekt har ett mycket stort samhällsekonomiskt värde undersöker vi förutsättningarna för och storleken av en sådan möjlig effekt. Vi beräknar därför värdet av att sysselsättningsgraden bland personer med funktionsnedsättning ökar med en procentenhet. Sannolikheten för en sådan ökning bedöms mot bakgrund av denna grupp förutsättningar beträffande funktionsnedsättningar och situation på arbetsmarknaden och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den som tror att det finns anledning att räkna med en större effekt än så – t.ex. genom att de arbetsmarknadspolitiska programmen med nuvarande omfattning då kan fånga upp nya grupper – kan då enkelt räkna upp värdet genom att multiplicera det med det procentantal som bedöms som troligt.

Värdet av en effekt på sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning är det produktionstillskott sysselsättningsökningen ger upphov till. Därutöver finns givetvis värdet av en ökad självkänsla och delaktighet i samhället för de personer med funktionsnedsättning som kommer i arbete.

För att i någon mån belysa förutsättningarna för att fler personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga ska komma i sysselsättning ska vi belysa gruppens sammansättning och sannolikheten för att de ska få arbete efter deltagande i arbetsmarknadspolitiska program.

Antalet personer i åldern 16-64 år som uppger sig ha någon form av funktionsnedsättning uppskattades i arbetskraftsundersökningen (AKU) 4 kv. 2008 till 921 000. Av dessa uppger 57 procent att de har nedsatt arbetsförmåga, 26 procent att de har mycket nedsatt arbetsförmåga. Bedömningen nedsatt arbetsförmåga bygger på en självskattning i AKU. Sysselsättningsgraden skiljer sig starkt mellan de som uppger sig ha respektive inte ha nedsatt arbetsförmåga.

Personer med funktionsnedsättning men som inte uppger sig ha nedsatt arbetsförmåga hade en sysselsättningsgrad 4 kv. 2008 på 77,8 procent. Det är en lika hög sysselsättningsgrad som personer utan funktionsnedsättning hade (77,1 procent). Andelen av dessa som arbetade heltid (35 timmar eller mer) var lika hög (79,7 procent) som bland personer utan funktionsnedsättning (79,3 procent). Enbart någon form av funktionsnedsättning hindrar således inte dessa personer från att arbeta i samma utsträckning som personer utan funktionsnedsättning.

De som däremot uppger sig ha nedsatt arbetsförmåga har en avsevärt lägre sysselsättningsgrad på 50 procent. Sysselsättningsgraden är visserligen avsevärt lägre men det är ändå en stor andel som arbetar. Varannan person som uppger sig ha såväl funktionsnedsättning som nedsatt arbetsförmåga är i arbete. Det tyder på att samhället trots allt bereder en ganska hög grad av tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Andelen som arbetar heltid bland personer som är sysselsatta men som har nedsatt arbetsförmåga är dock avsevärt lägre – 48 procent – än bland personer med funktionsnedsättning i sysselsättning.

Bland personer med nedsatt arbetsförmåga dominerar funktionsnedsättningen rörelsehinder (47 procent). Andra typer av funktionsnedsättningar som är omfattande är astma, allergi eller annan överkänslighet (10 procent) och psykisk funktionsnedsättning (14 procent). Hörsel (inkl. dövhet)- och synnedsättning (inkl. blindhet) utgör mindre grupper (8 respektive 4 procent). Se tabell nedan.

Tabell 57 Personer med nedsatt arbetsförmåga, olika slag av funktionsnedsättningar och andel utanför arbetskraften 4 kv. 2008

Funktionsnedsättning	Antal	Procent	Andel ej i arbetskraften procent	Antal ej i arbetskraften
Astma, allergi och annan överkänslighet	50 000	9,5	32,4	16 200
Damp/ADHD/Aspberger				
Dyslexi	21 000	4,0	43,6	9 160
Dövhet	13 000	2,5		10 800
Hörselskada	29 000	5,5	25,8	
Epilepsi				
Hjärt-/kärtsjukdom	37 000	7,0		
Lungsjukdom			51,3	19 000
Mag-/tarmsjukdom	26 000	5,0		
Psoriasis	14 000	2,7		
Diabetes	26 000	5,0		
Stamning, språk-, tal- el. röststörning			43,1	28 400
Psykisk funktionsnedsättning	76 000	14,5	56,6	43 000
Utvecklingsstörning	.. ³⁴	..	..	..
Rörelsehinder	247 000	47,0	44,0	108 700
Synnedsättning/blindhet	20 000	3,8	22,3	4 500
Annat	65 000	12,4	?	?
Totalt	525 000	100,0		239 760+?

Källa: Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, Arbetsförmedlingen, Statistiska Centralbyrån. Baserat på Arbetskraftsundersökningen.

Ser vi sedan på hur stor andel av dessa grupper som är i arbetskraften, d v s antingen har arbete eller söker arbete, kan vi börja få en bild av vilka funktionsnedsättningar – och därmed hinder för tillgänglighet i arbetslivet – som utgör de största problemen. Antalsmässigt dominerar rörelsehinder och psykisk funktionsnedsättning. Personer med psykisk funktionsnedsättning tycks också ha allra svårast att ta sig in på arbetsmarknaden, att döma av andelen som står utanför arbetskraften. Personer med rörelsehinder har också relativt stora svårigheter, medan personer med dövhet, hörselskador, blindhet och nedsatt syn inte har lika stora svårigheter.

I arbetskraftsundersökningen är 50 procent av personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga i arbete. Arbetsförmedlingen har gjort en annan uppskattning vilken skiljer sig från denna. Båda uppskattningarna är osäkra.

Arbetsförmedlingen uppskattar att antalet personer med funktionsnedsättning i åldern 20-64 år var 450 000 år 2008. Uppskattningen baserades på AF:s registerstatistik och avser personer som under åren 1991-2008 varit i kontakt med AF och då fått koden funktionsnedsättning. Alla som fått koden funktionsnedsättning på AF har nedsatt arbetsförmåga i något avseende.³⁵

154 000 personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga har sådana inkomster av lön eller näringsverksamhet att de kan bedömas som sysselsatta.³⁶ Detta

³⁴ För få svarande för att det ska vara meningsfullt att ange ett värde.

³⁵ Denna siffra kan alltså jämföras med antalet 525.000 i arbetskraftsundersökningen 4 kv 2008. Observera att AKU omfattar en något större åldersgrupp: 16-64.

³⁶ Lön och näringsverksamhet inkluderar ej subventionerad sysselsättning.

framgår av en samkörning mellan AF:s register och SCB:s register för deklarerade inkomster. Det är en sysselsättningsgrad på knappt 35 procent och således väsentligt lägre än den som framkommer i AKU.

Hur är de som ej har sysselsättning försörjda? Kan det ge några ledtrådar om deras möjligheter att komma i arbete? I nedanstående tabell redovisas källorna till den huvudsakliga inkomsten för personer med nedsatt arbetsförmåga.

Tabell 58 Största inkomstkälla 2008 för personer 20-64 år med och utan kod för funktionsnedsättning

	Med kod för funktionsnedsättning		Utan kod för funktionsnedsättning	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Ålderspension	3 558	0,8	81 254	1,6
Sjukersättning/aktivitetsersättning	125 613	27,9	258 221	5,2
Inkomst föranledd av sjukdom/arbetsskada/rehabilitering	23 025	5,1	50 378	1,0
Försörjningsstöd	20 997	4,7	88 081	1,8
Arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd	29 311	6,5	65 768	1,3
Ingen inkomst	3 744	0,8	101 396	2,0
Föräldraledig	7 582	1,7	154 722	3,1
Inkomst föranledd av studier	4 801	1,1	172 640	3,5
Kapitalinkomst	5 192	1,2	115 801	2,3
Särskilda insatser för funktionshindrade ³⁷	72 054	16,0	0	0
Löneinkomst	147 824	32,8	3 738 771	75,1
Inkomst från näringsverksamhet	6 563	1,5	153 100	3,1
Totalt	450 264	100,0	4 980 132	100,0

Källa: Skattning av antalet personer i Sverige som inte är fullt arbetsföra, PM 2010-06-21 Statistikenheten, Thomas Liljegen Arbetsförmedlingen, Analysavdelningen

Av de som har kod för funktionsnedsättning och som huvudsakligen inte är försörjda genom inkomst eller näringsverksamhet är 72 000 verksamma i olika arbetsmarknadspolitiska program (Särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning, det vill säga anställning med Lönebidrag, Utvecklingsanställning, Trygghetsanställning, anställning vid Samhall, Offentligt skyddat arbete eller Särskilt Nystartjobb). De har funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga men är i arbete av något slag. Det lämnar 295 900-72 000= 223 000 som har funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga och som dessutom inte är sysselsatta. Av dessa har 3 600 ålderspension och 125 600 sjukersättning/aktivitetsersättning (förtidspension). Sannolikheten att de ska komma tillbaka till arbete är förmodligen ganska liten. Återstår gör 93 800 personer som har funktionsnedsättning och begränsad arbetsförmåga men som av andra anledningar än att ha ålders- och förtidspension inte är sysselsatta: arbetslösa, sjuka, med familjepening eller erhåller försörjningsstöd m.m. Utöver de 72 000 i arbetsmarknadspolitiska program kan en del i denna grupp tänkas vara hindrade av bristande tillgänglighet från att arbeta på samma sätt som de som befinner sig i arbetsmarknadspolitiska program. Vi antar att hela gruppen som har nedsatt

³⁷ Anställning med Lönebidrag, Offentligt skyddat arbete (OSA), Utvecklingsanställning, Trygghetsanställning, anställning vid Samhall och Särskilt nystartjobb

arbetsförmåga men som kan bedömas ta ett arbete på öppna arbetsmarknaden om tillgängligheten förbättras är ca 100 000 personer. Det motsvarar det antal personer som påbörjade arbetsmarknadspolitiska program varje år 2008 och 2009 (se ovan).

Vilka är utsikterna att dessa personer skulle kunna komma i arbete? Det finns anledning att tro att i denna grupp finns ett antal personer med psykisk funktionsnedsättning, som har särskilt stora svårigheter att få ett arbete (se ovan). Någon statistik över arten av funktionsnedsättning för personer i arbetsmarknadspolitiska program har vi inte haft tillgång till. Men om utsikterna bedöms efter i vilken omfattning personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga erhåller arbete efter genomgångna arbetsmarknadsprogram fångas gruppens chanser att få arbete, med hänsyn till de funktionsnedsättningar de ingående personerna har, in.

Varje år påbörjade ca 100 000 arbetsmarknadspolitiska program åren 2008 och 2009. 2008 lämnade nästan 90 500 personer med funktionsnedsättning antingen arbetslöshet eller ett arbetsmarknadspolitiskt program. Av dessa personer gick 32 500 till arbete, dvs 35 procent.³⁸ Arbete innefattar i detta sammanhang även lönebidragsanställning. En mycket stor del av dem som lämnar arbetslöshet/arbetsmarknadspolitiskt program går till arbete med lönebidrag. År 2008 påbörjade 19 900 personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga lönebidragsanställning.³⁹ Uppskattningsvis går således 29 procent till ordinarie anställning och 61 procent till lönebidragsanställning.

Hur pass varaktiga blir dessa arbeten? Kommer de som påbörjar en anställning med lönebidrag att senare kunna arbeta utan lönebidrag?

Man skulle kunna anta att de som lämnar arbetslöshet/arbetsmarknadspolitiskt program och går till ett reguljärt arbete kan behålla det på samma villkor som andra anställda. I så fall är detta att betrakta som permanent sysselsättning. Deras antal var år 2008 12 600 (32 500-19 900).

I december 2008 hade 55 000 personer lönebidragsanställning. Lönebidrag utgår maximalt i fyra år men kan under särskilda omständigheter förlängas. I december 2008 hade 25 procent haft lönebidrag fem år eller längre. Hela 27 procent hade då haft lönebidrag mindre än ett år.⁴⁰ Av 61 000 som hade lönebidrag i november 2006 var 38 800 (64 procent) kvar i lönebidrag två år senare, dvs i november 2008. Mot denna bakgrund kan man därför anta att den som påbörjar en lönebidragsanställning behåller denna i genomsnitt i tre år. Det gäller de 19 900 personer med funktionsnedsättning som påbörjade lönebidragsanställning år 2008.

Vad händer när lönebidraget upphör? Av den dryga tredjedel som lämnat lönebidrag inom två år har 59 procent en ordinarie anställning.⁴¹ Av de 19 900 som påbörjade lönebidragsanställning år 2008 skulle man således kunna räkna med att ca 2/9⁴² (21 procent, dvs 420) har ett ordinarie arbete efter 2 år. Övriga 79 procent (15 480) är kvar i lönebidrag i ytterligare 1 år. Utsikterna för dessa personer efter att lönebidraget

³⁸ Antal som lämnat arbetslöshet och program fördelade på antal till arbete och ej till arbete. Excelark Arbetsförmedlingen, Analysavdelningen, Statistikenheten, Selin/Liljegren, 2010-10-13.

³⁹ Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2008, s.99.

⁴⁰ Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2008, s. 101.

⁴¹ Några data om vad som sker efter en lönebidragsanställning Arbetsförmedlingen, Thomas Liljegren, Analysavdelningen, Statistikenheten, 2010-11-19

⁴² 36 procent gånger 59 procent = 21 procent.

upphör är inte kända. I den sammanfattande beräkningen nedan räknas ingen av dem då få ordinarie arbete.

Summering sysselsättningseffekter

Nedan sammanfattas de effekter som ovan beräknats.

Tabell 59 Beräknad effekt på antalet sysselsatta med funktionsnedsättning och nedsatt funktionsförmåga av arbetsmarknadspolitiska program

	Potential	I arbete
Totala antalet personer med funktionsnedsättning som skulle kunna ta arbete	100 000	
Går till ordinarie arbete	12 600	12 600
Går till lönebidragsanställning	19 900	
Lönebidragsanställning i tre år		19 600
Ordinarie arbete efter två år		4 420
Lönebidragsanställning i ytterligare ett år		15 480

Ovan summerades effekterna av att 100 000 personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga genom arbetsmarknadspolitiska program ges möjligheter att söka och få arbete. Uppskattningen av de arbetsmarknadspolitiska programmens effekt är sammanfattningsvis att drygt 17 000 personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga kommer i arbete varje år. Det motsvarar en ökad sysselsättningsgrad om drygt 6 procentenheter⁴³, d v s att sysselsättningsgraden är så pass mycket högre genom programmen än den annars skulle vara. Detta kan sägas belysa att det finns en potential att få fler personer i denna grupp i sysselsättning. Det kan sägas troliggöra att en förbättring av tillgängligheten över lag i samhället bör ha en viss effekt på sysselsättning för denna grupp. Vi ska åskådliggöra effektens storlek genom att räkna på värdet av att sysselsättningsgraden ökar med **en** procentenhet.

Långsiktig effekt

Om detta är den omedelbara effekten av lagändringen är frågan hur stor den långsiktiga effekten är. Om de idag ca 100 000 personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga som genom tillgänglighetsgörande åtgärder till viss del bereds sysselsättning hur ser situationen då ut nästa år? Frågan gäller hur många personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga som då tillkommit?

Andelen i befolkningen (16-64 år) med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga har varit relativt konstant under ett antal år.⁴⁴ Det betyder att lika många tillkommer till gruppen varje år som lämnar den, men att antalet som tillkommer och som lämnar gruppen samtidigt växer successivt, i takt med ökningen av den totala befolkningen i dessa åldersklasser.

Hur snabbt denna grupp omsätts beror på dess genomsnittliga ålder. Åldersfördelningen i den grupp som beräknas kunna vara föremål för arbetsmarknadspolitiska program och därmed skulle gagnas av en förändrad lagstiftning – de ca 100 000 personerna – är inte känd. Åldersfördelningen bland

⁴³ Räknat på AKU:s uppgift att antalet sysselsatta med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga var 263 000 4 kv. 2008, Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, s.39. Statistiska centralbyrån, s. 21.

personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga framgår däremot av nedanstående tabell.

Tabell 60 Personer med funktionsnedsatt och nedsatt arbetsförmåga, 4. kv 2008

Ålder	Procent
16-29 år	12,3
30-49 år	35,1
50-64 år	52,5

Källa: Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, Arbetsförmedlingen och Statistiska Centralbyrån, tabell 6, s.23.

Denna åldersfördelning kan jämföras med åldersfördelningen för dem som är sysselsatta.

Tabell 61 Sysselsatta med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga, 4 kv. 2008

Ålder	Procent
16-29	10,0
30-49	41,4
50-64	48,6

Källa: Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, Arbetsförmedlingen och Statistiska Centralbyrån, tabell 7, s.23.

Skillnaden i ålder mellan hela gruppen och de sysselsatta i gruppen med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga är inte så stor. De sysselsatta är bara ett knappt år något yngre.⁴⁵ Genomsnittsåldern är 46-47 år i båda grupperna. Antas genomsnittsåldern vara 46 år i den grupp som kan bli föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och pensionsåldern för de i denna grupp är 61 år skulle det innebära att 1/15 av gruppen lämnar den samtidigt som 1/15 av gruppen tillkommer varje år. Det är 6 666 personer.

Tabell 62 Beräknad årlig effekt på antalet sysselsatta med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga av arbetsmarknadspolitiska program för nytillkommande, år 2010

	Potential	I arbete
Totala antalet med funktionsnedsättnings som skulle kunna erhålla sysselsättning	6 666	
Går till ordinarie arbete	840	840
Går till lönebidragsanställning	1 327	
Lönebidragsanställning i tre år		1 327
Ordinarie arbete efter två år		295
Lönebidragsanställning i ytterligare ett år		1 032

Samhällsekonomiskt värde

Effekten av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för denna grupp är att 17 200 ur den grupp på 100 000 som är har en funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga och som inte har arbete idag plus ytterligare 1 032 personer per år beräknas långsiktigt komma i arbete. Därtill kommer en grupp på bortåt 40 000 som erhåller en

Beräknat utifrån de båda tabellerna.

lönebidragsanställning ett par år. Lönenivån bedöms vara låg, 16 000 kr i månaden. Lön plus arbetsgivaravgifter och en vinstmarginal på 10 procent av lönekostnaderna utgör det samlade produktionsvärdet och den samhällsekonomiska intäkten. Den som arbetar med lönebidrag om ca 11 000 kronor i månaden bidrar med samma intäkt minus lönebidraget. För varje procentenhets ökning av sysselsättningsgraden är värdet – den årliga annuiteten av det samhällsekonomiska nuvärdet 1,3 miljarder kr.⁴⁶.

Tabell 63 Intäkt av ökad sysselsättningsgrad med 1 procentenhet, annuitet 40 år

	Mkr
Finansiell intäkt	561
Samhällsekonomisk intäkt	1 313

Den finansiella intäkten delas ungefär lika mellan staten å ena sidan och landstingen och kommunerna å den andra.

Ökad produktion för personer utan funktionsnedsättning

Genom att fallolyckor undviks har ovan beräknats att den samhällsekonomiska intäkten av ett ökat produktionsvärde skulle kunna vara 9 Mkr per år. Vi antar att den realiseras successivt inom en tioårsperiod.

Ytterligare en sysselsättningseffekt skulle kunna medräknas. I samma mån som anhöriga avlastas genom att personer med funktionsnedsättning klarar sig bättre på egen hand skulle anhörigas sysselsättning kunna öka. Denna effekt är inte medräknad.

Tabell 64 Intäkt av ökad sysselsättning övriga, annuitet 40 år

	Mkr
Finansiell intäkt	3
Samhällsekonomisk intäkt	7

Den finansiella intäkten faller till hälften på staten, till hälften på kommuner och landsting.

7.3.3 Välfärdseffekter

Större valfrihet för personer med funktionsnedsättning

Tillgång till ett större utbud av varor och tjänster kan värderas som en prissänkning. Genom att byta matbutik kan man sänka matkostnaden med åtskilliga hundralappar. Genom att kunna välja en teater och en pjäs som man verkligen vill se istället för den enda som har hiss och hörslinga kan teaterupplevelsen bli väsentligt större. Värdet av att friare kunna välja en bostad som passar en kan inte skattas nog högt.

En närliggande effekt är att personer med funktionsnedsättning med större tillgång till varor och tjänster inte bara kan finna mer prisvärda alternativ utan också kan anpassa sin konsumtion till sina egna preferenser i större utsträckning.

⁴⁶ Beräkningen bygger på följande antaganden förutom de som redovisats ovan beträffande effekterna på sysselsättningen. Ordinarie arbete antas avlönas med 16 000 kr i månaden, lönebidrag utgår med 11 000 kr per månad och reducerar produktionsvärdet med lika mycket, den reala diskonteringsräntan är 4 procent. Någon real löneökning har inte antagits.

Vad är detta värt? Det är omöjligt att säga utan undersökningar och studier som idag inte finns gjorda. Vi kan därför bara räkna överslagsmässigt på värdet av denna effekt.

Om vi bara begränsar oss till de ungefär 250 000 personerna med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga, varav 150 000 har någon form av lön eller annan inkomst från sysselsättning och 100 000 befinner sig i arbetsmarknadspolitiska program, så kan deras samlade disponibla inkomst uppskattas till 40 miljarder kronor per år.⁴⁷ Sparandet är i denna grupp ringa, bl.a. beroende på låga inkomster och relativt höga levnadsomkostnader, varför den disponibla inkomsten troligen konsumeras i dess helhet. Om det större utbudet genom förbättrad tillgänglighet motsvarar en prissänkning på 10 procent motsvarar det ett värde om 4 miljarder kr per år. Även denna effekt antar vi tar tio år att fullt ut realisera. En viss minskning av skatteintäkter – moms – kan tänkas uppstå.

Tabell 65 Intäkter av ökad valfrihet för personer med funktionsnedsättning, annuitet 40 år

	Mkr
Finansiell intäkt	-
Samhällsekonomisk intäkt	3 209

Tidsvinster vid resor för personer med funktionsnedsättning

Värdet av tidsvinster vid resor för personer med funktionsnedsättning har uppskattats ovan. Bättre ledsagning bedöms ge en årlig vinst på 0,7 Mkr. Genom att resa med mindre besvär – i samma omfattning som personer utan funktionsnedsättning – gör personer med funktionsnedsättning tidsvinster värda 138 Mkr per år.

Tabell 66 Samhällsekonomiska intäkter av förbättrad tillgänglighet i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning, annuitet 40 år

	Mkr
Ledsagning	0,7
Tidsvinster	138

Ökad bekvämlighet vid resor m.m. övriga

Ovan har det årliga värdet av förbättrad tillgänglighet för övriga i alla former av kollektivtrafik uppskattats till 483 Mkr per år.

⁴⁷ Genomsnittlig individuell disponibel inkomst för personer med funktionsnedsättning (hinder i vardagen) var ca 160 000 kr år 2005/06, *Inkomster och utgifter för vissa personer 20-64 år med funktionsnedsättningar – specialbearbetning av SCBs undersökning HEK*, Socialstyrelsen, 2010, s.26.

Tabell 67 Samhällsekonomiska intäkter för övriga av förbättrad tillgänglighet i kollektivtrafik, annuitet 40 år

	Mkr
Annuitet fräschare stationsområden	58
Annuitet tillgängliga stationsområden	53
Annuitet tillgängliga busshållplatser staten	11
Annuitet tillgängliga busshållplatser kommuner/landsting	89
Tillgängliga tåg	7
Tillgängliga bussar	266
Summa	483

Ökad bekvämlighet för övriga i den bebyggda miljön

Värdet av avfasade trottoarkanter, borttagna trappor, ramper, hissar m.m. i den bebyggda miljön för personer som ej lider av funktionsnedsättning är ytterligare en välfärdsvinst (som i någon mån motvägs av mindre motion och sämre hälsa). I kollektivtrafiksammanhang värderas hiss till 70 öre per resa. Säg att värdet är detsamma i övriga sammanhang i den bebyggda miljön. Om den bebyggda miljön kompletteras med hissar, ramper m.m. i en sådan omfattning att det bereder en befolkning om 9 miljoner människor en sådan förbättring av den bebyggda miljön åtminstone en gång varje dag året runt motsvarar det ett värde av 2300 Mkr per år.

Tabell 68 Intäkt övriga förbättrad bekvämlighet i bebyggd miljö, annuitet 40 år

	Mkr
Samhällsekonomisk intäkt	1 845

7.4 Sammanställning av intäkter**Tabell 69 Intäkter av förbättrad tillgänglighet, annuiteter, Mkr**

	Staten finansiell intäkt	Kommuner och landsting finansiell intäkt	Välfärd personer med funktions- nedsättning	Välfärd övriga	Samhälls- ekonomisk intäkt
Reducerad färdtjänst		186	(-)		186
Reducerad hemtjänst		2 086	(-)	(-)	2 086
Reducerad personlig assistans	20	60			80,0
Reducerat särskilt boende			+		0
Minskade sjukvårdskostnader pers. m. funktionsnedsättning		602	+		602
Minskade sjukvårdskostnader övriga		29		+	29
Ökad sysselsättning pers. m. funktionsneds.	280	280	800		1 361
Ökad sysselsättning övriga	2	20		4	7
Valfrihet personer med funktionsnedsättning			3 209		3 209
Tillgänglig kollektivtrafik övriga				483	483
Ledsagning pers. m. funktionsnedsättning			1		1
Tidsvinster pers. m. funktionsnedsättning			138		138
Ökad bekvämlighet bebyggd miljö för övriga				1 845	1845
Summa	302	3 263	4 148	2 332	10 027

Beräkningarna är hypotetiska och grundar sig på antaganden som dessvärre inte kunnat baseras på utvärderingar utan bygger på kvalificerade gissningar.

Av en möjlig sammanlagd samhällsekonomisk årlig intäkt på omkring 10 mdkr tillfaller den största delen – 4,1 mdkr – personer med funktionsnedsättning. En mycket stor del är värdet av ökad valfrihet och tillgång till ett bredare utbud av varor, tjänster och aktiviteter. En annan betydande del skulle kunna vara ökade arbetsinkomster. Till detta ska läggas tidsvinster vid resor, förbättrad hälsa och förbättrat välbefinnande i allmänhet.

Även den övriga befolkningen erhåller intäkter av förbättrad tillgänglighet. Det är välfärdsvinster som följd av förbättrad bekvämlighet i den bebyggda miljön och vid resor.

Stat och kommun kan kanske göra besparingar och få ökade skatteintäkter på sammantaget närmare 3,5 mdkr årligen. Den största posten – 2,1 mdkr – är besparingar på hemtjänst. Samtidigt som detta sägs bör det framhållas att detta bygger på ett antagande som det inte finns stöd för i någon utvärdering. I första hand är denna besparing avhängig kommunernas biståndsbedömningar. De kan göras snävare med hänvisning till förbättrad tillgänglighet – förekomst av hissar i bostäderna, ramper i butikerna, rullatorvänliga gångvägar etc. utan att det kräver någon förändrad lagstiftning. Samma sak gäller bedömningen av behovet av personlig assistans där en mindre besparing är möjlig att göra.

Stat och kommun erhåller ökade skatteintäkter om personer med funktionsnedsättning ökar sin sysselsättningsgrad. Här har värdet av att sysselsättningsgrad ökar från 50 till 51 procent av personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga beräknats. Det förefaller vara en fullt möjlig ökning. Frågan är snarast om den kan bli en följd av den föreslagna lagändringen. Sammantaget är värdet av de årliga skatteintäkterna en dryg halv miljard kronor, som tillfaller stat och kommun med hälften var.

8 Vad bestämmer de faktiska utfallet?

I kapitlen 4 - 7 har presenterats beräkningar av vilka kostnader och intäkter som potentiellt skulle kunna genereras av det föreslagna tilläget till diskrimineringslagen om syftet med förslaget att *personer med en funktionsnedsättning kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan sådan funktionsnedsättning* tolkades bokstavligt och ingen skälighetsprövning gjordes.

De faktiska konsekvenserna av en utvidgad diskrimineringslag enligt förslaget bestäms av hur de olika berörda aktörer agerar, hur samhälleliga normer förändras, vilken rättspraxis som växer fram, hur det övriga regelverket med bäring på tillgänglighet utvecklas och vilka principer för finansiering av tillgänglighetsåtgärder som växer fram.

Dessa olika faktorer diskuteras närmare i detta kapitel i syfte att lägga grunden för en bedömning av de faktiska samhällsekonomiska konsekvenserna av ett beslut i enlighet med förslaget.

Som diskuterats tidigare i rapporten kommer såväl kostnader som intäkter att i mycket hög grad bestämmas av i vilken takt åtgärderna vidtas och kostnaderna ökar snabbare än intäkterna när genomförandetakten accelereras. Det gäller sålunda att bedöma hur och i vilken utsträckning den nya lagen "gör skillnad", d v s påverkar genomförandetakten.

8.1 Aktörerna och hur de agerar

Det första steget i analysen är att beskriva de aktörer som finns på arenan. Vad är deras roll, hur är det organiserade, vilka resurser och vilka prioriteringar har de? Av detta kan man göra sig en bild av hur de kan förväntas agera och vad som kan bli genomslaget av deras agerande.

Aktörerna kan grupperas i fem kategorier:

- Målgruppen och dess representanter
- Tillgängliggörarna och dess representanter
- Normgivarna
- Tillsynsinstanserna
- Media
- Domarna

"Huvudkombattanterna" är målgruppen och dess representanter å ena sidan och tillgängliggörarna och dess representanter å den andra.

Normgivarna, i första hand de sjutton sektorsmyndigheterna koordinerade av Handisam, bestämmer "spelplanens" utseende genom det konkreta regelverk – HIN t.ex. – och uttolkning av detsamma som de ansvarar för. Tillsynsinstanserna kan liknas vid linjedomare som övervakar det regelverk som huvuddomarna fastställer.

Publiken anförd av media påverkar matchens utgång genom det stöd som den ger och det tryck som den kan sätta på övriga aktörer på planen.

Domarna, i form av de allmänna domstolarna, arbetsdomstolen och de olika överklagandenämnderna, har, jämfört t.ex. med en fotbollsmatch, den unika rollen att bestämma reglerna under matchens gång. I vilken takt regelverket tar form beror på

inflödet av fall som ska avdömas och domstolarnas och nämndernas arbetsformer och resurser att hantera dessa flöden.

Hur regelverket utformas beror på hur man dömer i varje konkret fall och i vilken mån dessa domslut konvergerar mot en praxis. I avsnitt 8.2 nedan, diskuteras därför hur domstolarna och nämnderna kan tänkas resonera i förhållande till begreppen tillgänglighet, funktionsnedsättning samt de sex skälighetskriterier som domstolarna har att beakta. Effekten av domsluten kommer också att påverkas av principerna för och på vilka nivå som diskrimineringsersättningarna sätts.

8.1.1 Målgruppen och dess representanter

Intresseorganisationerna

Roll, organisation och resurser

Handikapprörelsen i Sverige är organiserad i 39 rikstäckande handikappförbund med drygt 400 000 medlemmar. Förbunden är organiserade efter typ av funktionsnedsättning. Handikappförbunden, HSO, är en paraplyorganisation för förbunden.

Förbunden är intresseorganisationer med uppgift att driva medlemmarnas frågor framförallt gentemot politiker och beslutsfattare. Det är dels generella frågor som rör funktionsnedsättning, dels mer specifika utifrån den typ av funktionsnedsättning man organiserar. HSO:s roll är främst att samordna och formera rörelsens gemensamma ansträngningar – att i övergripande frågor få förbunden att dra åt samma håll och att vara en samlad röst för förbunden.

De resurser man som rörelse förfogar över är ekonomiska, organisatoriska, de nätverk - formella och informella - som man ingår i samt den kunskap, förmåga och det engagemang som medlemmar, förtroendevalda och medarbetare kan mobilisera för att driva rörelsens frågor. Den stora resursen är naturligtvis medlemmarna och det stöd, den tid och det engagemang de ägnar organisationen.

Statsbidrag är den huvudsakliga finansieringskällan utöver medlemsavgifter, arv och gåvor samt medel från olika fonder. De senare ofta i samband med särskilda projekt och satsningar av olika slag.

Ett exempel: Personskadeförbundet - RTP - med 11 000 medlemmar omsätter c:a 17 miljoner kronor. (2009) Medlemmarna bidrar med 2.2 miljoner i avgifter, statsbidrag utgör 5.5 miljoner, gåvor och arv 1 miljon och speciella projektmedel 5,3 miljoner (varav Allmänna arvsfonden bidrar med 3 miljoner). Bilden är likartad i andra förbund inom rörelsen. Jämfört med fackliga organisationer har man grovt räknat ungefär en tredjedel att disponera per medlem och år.

Förbunden är ofta delar i omfattande nätverk – främst nationella och då i första hand delar av folkrörelsesverige men också den politiska sfärens nätverk samt nordiska och europeiska nätverk.

De större förbunden är formerade med förbundsmöte, presidium, förbundsstyrelse och centralt kansli, samt regionala och lokala avdelningar. Det finns mycket av klassisk folkrörelsetradition i handikapprörelsen. Den har också byggts upp med folkrörelserna som förebild.

En intressant förändring under senare år är att flera av förbunden nu mer betonar att man är medborgarrättsorganisationer, där medlemmarna som medborgare ska ha samma rättigheter och skyldigheter som andra i samhället och att man måste "kräva lite mer av rättigheterna för att kunna uppfylla skyldigheterna".

Verksamhet

För de flesta större förbund inom handikapprörelsen är tillgänglighet den prioriterade frågan. Verksamheternas olika delar har mer eller mindre alla en tillgänglighetsdimension; vare sig det rör arbete, kommunikationer, utbildning eller attityder till funktionsnedsättning. I mål- och policydokument, intervjuer, planer m.m. är skilda aspekter av tillgänglighet ett återkommande tema. Aktiviteterna för ökad tillgänglighet har dels varit av generell natur, dels fokuserat vad som krävs för de speciella funktionsnedsättningar man organiserar.

Mycket tid och resurser har ägnats arbetet med FN-konventionen och EU-direktivet och att söka påverka implementeringen av dessa i svensk lagstiftning. Vidare har man haft konferenser, kampanjer och en rad andra opinionsbildande aktiviteter kring diskriminering och bristande tillgänglighet. Flera förbund verkar gemensamt för förbättrad tillgänglighet genom satsningen "Bygg klokt" med fokus på *enkelt avhjälpta hinder* - HIN. Man har uppvaktat politiker, genomfört tillgänglighetsmarscher, gett ut informationsmaterial, startat web-tidningar och bloggar, deltagit i Almedalsveckan m.m.. HSO har haft en särskild förbundskonferens om departementspromemorian.

Syn på lagförslaget

Rörelsen är positiv till lagförslaget. Samtliga intervjuade uttrycker stora förhoppningar kring effekterna av förslaget som man menar kan innebära en avgörande förändring för personer med funktionsnedsättning i samhället. Samtidigt uttrycker man frustration, dels över att så lite har gjorts inom handikappområdet, dels över att lagen i flera omgångar har fördröjts. Eftersom Sverige redan ratificerat (2009) FN:s konvention som anger bristande tillgänglighet som diskriminering så är det anmärkningsvärt att denna ännu inte implementerats i svensk lagstiftning.

Handikapprörelsens inställning till lagförslaget är påverkad av hur man ser på den roll som personer med funktionsnedsättning har i samhället och de senaste 10 – 20 årens utveckling av handikappolitiken samt vad som reellt har gjorts för att utjämna livsvillkoren mellan personer med funktionsnedsättning och andra, speglar bl.a. i följande citat

"Om befintliga lagar efterlevts hade vi haft ett helt annat Sverige idag."

"Sverige är inte ett tillgängligt land. Diskrimineringen är genomgripande. Tillgängligheten till allmänna platser och lokaler varierar mellan 10 och 35 procent."

"Intentionslagstiftning fungerar inte - det behövs lag med sanktionskoppling. Först då blir det fart på tillgänglighetsarbetet."

"Regeringens handikappolitik 2000 - 2010 har det inte blivit mycket av. Våra förhoppningar att det ska bli bättre nästa vända 2011 - 2015 är inte så stora".

"Vi har väntat så länge – så många vackra ord – så mycket retorik och egentligen har väldigt lite hänt. Och för detta lagförslag har vi kämpat så mycket."

"Man är inte själv rättssubjekt. D v s man kan inte själv eller genom ombud driva sina intressen på någon del av nuvarande lagstiftning. Att kunna föra egen talan skulle göra stor skillnad. Även psykologiskt."

Uppfattningen är att det i stort sett stått still, och i vissa fall t o m gått bakåt. Bl.a. med kollektiva transporter. Även på byggsidan finns mycket övrigt att önska. Tillgänglighetsaspekterna tycks byggare och arkitekter ofta glömma bort och tillsynen är dålig enligt flera intervjuade.

Lagen skulle kunna bidra till bättre fungerande livsvillkor, ökad delaktighet i samhällslivet, att inte vara utestängda och inte minst, mindre beroende. Den kan vara ett viktigt steg mot att vara mindre utlämnad åt andras eventuella goda vilja till att vara en självständigt handlande person. Den kan bidra till att minska ett underläge och ökat självförtroende.

Kostnadssidan menar man är inte förhandlingsbar. "Det är inte fråga om kostnader – det handlar om mänskliga rättigheter. Och dom kan man inte prissätta. Vi går inte med på några kompromisser!"

Hur kan man förväntas agera om lagförslaget tas?

Inom rörelsen finns en stor drivkraft och hög motivation att använda sig av lagen. Såväl för att söka påverka att den verkligen går igenom, som att använda den för att förbättra medlemmarnas livsvillkor, vilket man menar ju är syftet med lagen. Många förväntar sig att detta blir en brytpunkt. "Vi är väldigt taggade att använda lagen så effektivt som det överhuvudtaget går." Det finns en ambition att genom DO driva ett antal principiella mål för att snabbt få fram ett antal prejudikat och en hanterlig praxis. Bristande tillgänglighet kommer att vara en prioriterad fråga under de närmaste åren. Det pågår en rad olika verksamheter för att förbereda sig inför lagens ikraftträdande. Det är utbildning, konferenser och nätverksbyggande. Att ösa anmälningar över DO anser man inte vara en lämplig strategi.

Förbunden har begränsad kapacitet, inte minst ekonomiskt, att driva egna mål. Men visst kommer man att göra medlemmarna uppmärksamma på möjligheten att anmäla fall där man anser sig diskriminerad p g a bristande tillgänglighet till förbunden eller till DO direkt. Att driva egna fall kommer man göra bara undantagsvis och då bara om det är ärenden av stor principiell betydelse, där man snabbt vill ha beslut i domstol och det skulle ta orimligt lång tid att driva det genom DO, alternativt att DO valt att inte ta upp ärendet.

I frågan om statsbidrag är motiverat eller ej för att skapa ökad tillgänglighet har rörelsen ännu inte tagit ställning. Många hävdar att det är principiellt fel: det pekar ut gruppen personer med funktionsnedsättning när det egentligen är en fråga om mänskliga rättigheter vilka bör ingå i företags och myndigheters ordinarie verksamhet. Andra menar att det i realiteten kan bli ganska besvärligt att få mindre bemedlade företag som butiker och restauranger, där tillgänglighet bedöms vara angelägen, att investera i tillgänglighet utan att detta subventioneras. Kanske krävs det även för kommunerna eftersom det är kommunerna som har det stora och kostsamma tillgänglighetsarbetet framför sig.

För att sammanfatta: Inom handikapprörelsen finns stora förväntningar på lagen. Den rör själva grunden i rörelsens strävan. Därför formerar man sig f n, bl a genom att tillsammans diskutera och skissa på olika handlingslinjer. Sannolikt kommer man att

prioritera ett fåtal strategiska ärenden framför att lägga en "bombmatta" av anmälningar.

Diskrimineringsombudsmannen

Roll, organisation och resurser

DO bildades den 1 januari 2009 genom att de fyra dåvarande ombudsmännen – Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) – slogs samman.

DO:s huvudsakliga uppgift är att se till att diskrimineringslagen följs. DO tar emot och utreder anmälningar om de förbud mot diskriminering och trakasserier som finns i diskrimineringslagen. DO kan företräda diskriminerade personer utan kostnad för dem i domstol.

DO utövar också tillsyn genom att granska hur arbetsgivare, högskolor och skolor lever upp till diskrimineringslagens krav på åtgärder för att förebygga diskriminering. Det gör DO genom granskningar av jämställdhetsplaner och likabehandlingsplaner.

I DO:s uppdrag ingår också att sprida kunskap och information om förbuden mot diskriminering, både till dem som riskerar att diskriminera och till dem som riskerar att diskrimineras. DO har även en uppgift att uppmärksamma och skapa debatt kring frågor som rör mänskliga rättigheter.

DO har år 2010 ett anslag på cirka 92,5 miljoner kronor och cirka 90 anställda.

Aktiviteter på tillgänglighetsområdet

DO mottog 2009 ca 2 500 anmälningar varav ca 300 avsåg bristande tillgänglighet utanför arbetsliv och utbildning. 170 av dessa gällde konkreta tillgänglighetsproblem. Ett tiotal av dessa kunde bedömas vara utslag för aktiv diskriminering, trakasserier, där exempelvis handikappshissar sats ur funktion. Ett tjugotal anmälningar har gällt allmänna situationer som regleras av *Plan- och bygglagen* men som DO i dagsläget inte kan ta till domstol. DO kan rikta kritik, men har inga sanktionsmöjligheter. DO har exempelvis granskat anmälningar mot fyra länsstyrelser men där man endast kunnat skicka tillbaka ärendena.

Med det tillägg till diskrimineringslagen som föreslås i departementspromemorian skulle, menar DO, det ha varit möjligt att ta dessa tjugotalet fall till domstol. I dessa mål skulle det vara relativt lätt att fastställa de faktiska omständigheterna – lättare än vid diskriminering på andra grunder. Att göra en skälighetsbedömning och hos domstolen få gehör för denna bedömer man, å andra sidan, som svårare.

DO:s resurser sätter gränser för hur många av anmälningarna som DO går vidare med till domstol. Av de 2 500 anmälningarna år 2009 tog DO endast ett drygt tjugotal, d v s en procent, till domstol. I ytterligare ett drygt tjugotal fall har parterna förlikats innan domstolsprövningen.

I de fall som DO drivit i allmän domstol har man varit relativt framgångsrika. I Arbetsdomstolen, däremot, har DO förlorat de flesta målen.

Handläggningstiderna är långa. Normalt går det minst två och ett halvt år mellan anmälan och beslut i domstol. När det blir förlikning kan det gå fortare. Förlikningen innebär normalt att svarande betalar en ersättning till käranden.

Skadestånd där domstolen beslutar låg innan den nya diskrimineringslagen antogs på relativt låga nivåer, ofta kring 15 000 kronor. Den diskrimineringsersättning som utdöms idag ligger betydligt högre. DO begär regelmässigt 2-300 000 vilket domstolen dock normalt halverar.

DO jobbar även proaktivt genom informationskampanjer och genom dialog med stora aktörer med ansvar för tillgänglighet, exempelvis SJ och SKL.

Sammantaget har 61 procent av myndighetens resurser använts till granskande verksamhet och 39 procent till främjande verksamhet.

Syn på lagförslaget

DO menar att diskrimineringsförbudet ska omfatta underlåtenhet att vidta åtgärder som skäligen kan krävas för att personer med funktionsnedsättning inte ska missgynnas i förhållande till personer utan funktionsnedsättning. DO menar också att diskrimineringsskyddet ska omfatta alla de samhällsområden som idag gäller för andra grunder.

DO hänvisar vidare till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som trädde i kraft i Sverige i januari 2009. Ratificering innebär ett åtagande att införliva med den nationella lagstiftning synen att underlåtenhet att vidta skäligen stöd- och anpassningsåtgärder utgör en form av diskriminering.

Myndigheten har också arbetat för att EU:s förslag till nytt likabehandlingsdirektiv ska antas, att direktivet ska innehålla krav på att varor och tjänster som erbjuds allmänheten ska göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning och att det ska finnas ett krav på skäligen anpassningsåtgärder.

DO har dock ännu inte utarbetat någon handlingsplan för att möta ett tänkbart/sannolikt ökat inflöde av anmälningar om diskriminering på grund av bristande tillgänglighet som skulle följa av en utvidgad diskrimineringslag.

Hur kan man förväntas agera?

Om antalet anmälningar om diskriminering på grund av bristande tillgänglighet ökar kraftigt kommer DO att tvingas prioritera. Redan idag är kapaciteten att driva mål i rätten begränsad. Som redan påpekats går man vidare med endast två procent av alla anmälningar och ökar tillströmningen torde den siffran sjunka ytterligare – såvida man inte får en kraftig resursförstärkning vilket man inte ser som troligt. DO har heller inte full kontroll över vilka mål man driver till domslut. Fördrar en kärande att gå till förlikning kan man inte tvinga denne att gå vidare, även om det skulle kunna vara intressant i praxisperspektiv.

LO-TCO Rättsskydd

Roll, organisation och resurser

LO-TCO Rättsskydd AB har ca 60 anställda och ägs av LO till 90 procent och av TCO till 10 procent. Bolagets uppdrag är att biträda LO, TCO, förbunden samt förbundens medlemmar i rättsliga angelägenheter. Vidare fungerar man som lobbyorganisation inom de rättsområden som berör fackliga organisationer och deras medlemmar. Den huvudsakliga arbetsuppgiften är att driva rättsliga processer i domstolar inom i första hand socialförsäkringsrätt och arbetsrätt i vid bemärkelse.

Försäkringsrättsenheten driver ärenden som rör arbetsskador, skadeståndsrätt samt tvister om rätt till olika sociala förmåner. Motpart i de tvisterna är normalt staten eller försäkringsbolag. Arbetsrättsenheten driver tvister som rör arbetsrätt, d v s tvister om lön, uppsägningar och avskedanden, kollektivavtalstolkningar mm, lönegaranti, brottmål som har samband med arbetet och civilrättsliga tvister med anknytning till arbetet. Motparter i dessa ärenden är normalt enskilda arbetsgivare och deras organisationer samt staten.

Båda enheterna har en omfattande rådgivningsverksamhet, gör rättsutredningar och tar fram juridiskt underlag åt LO och förbunden i olika frågor, arbetar med svar på remisser samt deltar i LO och förbundens utåtriktade verksamhet.

Verksamhet inom tillgänglighetsområdet

LO-TCO Rättskydd kan föra talan i Arbetsdomstolen. En specialregel gör att även DO kan göra det. Arbetsrättsliga tvister hamnar alltid till slut i AD men kan initieras som tvistemål i Tingsrätten.

Arbetsgivarna har sedan länge ett ansvar för att anställda personer som på grund av arbetsskada eller sjukdom får ett funktionshinder blir rehabiliterade eller en förändrad arbetssituation vilken gör att han eller hon fortsatt kan arbeta. Detta ansvar regleras i arbetsmiljölagen.

Erfarenheten är att det normalt är enklare för och därför vanligare att arbetsgivare anpassar den tekniska miljön – rullstolshissar etc. – än det är att omorganisera arbetet. På arbetsplatser med många arbetsskador, exempelvis inom slakteribranschen, blir det med tiden så många personer med funktionsnedsättning att arbetsgivaren inte ser sig kunna ge alla dessa personer andra arbetsgifter.

Arbetsgivaren kan då – men även i andra fall – hävda att en uppkommen funktionsnedsättning omöjliggör fortsatt anställning och utgår grund för uppsägning. Normalt förhandlas detta på lokal nivå och resultatet blir oftast uppsägning med ett antal månaders avgångsvederlag. Endast två fall p.g.a. funktionshinder har gått upp till Arbetsdomstolen.

I alla mål avseende uppsägning som kommer upp till Arbetsdomstolen åligger det arbetsgivaren att föra i bevis att saklig grund för uppsägningen föreligger. I en majoritet av fallen har arbetsgivaren fått gehör för sin linje. En bidragande anledning till detta är att domstolen är partssammansatt.

Arbetsmiljöverket är tillsynsmyndighet när det gäller efterlevandet av arbetsmiljölagen. Verket kan förelägga arbetsgivare att vidta generella åtgärder för att förbättra arbetsmiljön. Man kan dock inte kräva att en arbetsgivare ska vidta åtgärder för en specifik person.

Den nya Diskrimineringslagen ger möjlighet även för arbetssökande att hävda diskriminering p.g.a. funktionshinder. Endast ett fall har prövats: en blind person som ansökte om arbete på Försäkringskassan. AD dömde för Försäkringskassan då de anpassningar av Kassans datorsystem som skulle krävas inte bedömdes som skäliga.

8.1.2 Tillgänglighetsförarna och dess representanter

Fastighetsägarförbundet

Roll, organisation och resurser

Fastighetsägarna är en intresse- och branschorganisation med 20 000 medlemmar. Majoriteten av medlemmarna är fastighetsägare med hyresrätter för bostäder och lokaler och industrifastigheter. De privata fastighetsägarna äger totalt omkring 80 000 fastigheter med 700 000 lägenheter och cirka 80 procent av alla kommersiella lokaler. Bostadsrättsföreningar kan också vara medlemmar.

Fastighetsägarna definierar sin roll som att kompetensutveckla och bedriva opinion, både lokalt och på rikoplanet, samt ge service till sina medlemmar. Det gör man genom att delta i debatter och genom kontakter med politiker, myndigheter och media. Man ordnar också kurser och konferenser och erbjuder rådgivning i ekonomiska, tekniska och juridiska frågor till sina medlemmar.

Verksamheten finansierar helt av medlemsavgifter.

Verksamhet inom tillgänglighetsområdet

Fastighetsägarna har, för att stötta sina medlemsföretag, bl.a. tagit fram en lathund med checklista för lokaler ditt allmänheten har tillträde. Checklistan syftar främst till att göra det lättare för medlemsföretagen att hantera krav på åtgärder för att eliminera *enkelt avhjälpta hinder*.

Syn på lagförslaget

Fastighetsägarna anser att det är viktigt att den som har en nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, så långt det går, ska kunna få tillträde till allmänna platser och lokaler i samma utsträckning som den som inte har något sådant hinder och är angelägna att bidra till detta.

Men Fastighetsägarna har vid upprepade tillfällen och i flera skilda sammanhang påtalat den osäkerhet som råder kring regelverket om enkelt avhjälpta hinder och de svårigheterna detta innebär för fastighetsägare. Man anser att de av Boverket föreslagna definitionerna av begreppen *enkelt avhjälpta hinder* samt *lokaler dit allmänheten har tillträde* är så otydliga och kommer sannolikt att leda till sådana tillämpningssvårigheter att det måste framstå som orimligt att med stöd av dessa ytterligare ekonomiskt belasta fastighetsägarna.

Samma brist på tydlighet anser man vidhäftar förslaget att göra bristande tillgänglighet till en diskrimineringsgrund.

Hur kan man förväntas agera?

Fastighetsägarförbundet förväntar sig att det föreslagna tillägget till diskrimineringslagen leder till tiotusentals anmälningar avseende bristande tillgänglighet. I ett sådant läge kan en del fastighetsägare förväntas agera proaktivt för att reducera riskerna för att dras inför domstol och den chikan som detta skulle innebära. Många, kanske flertalet, skulle dock antagligen vänta och se hur rättsläget utvecklas.

Fastighetsägarföreningen har, i varje fall idag, inga resurser att i någon större omfattning stödja sina medlemmar i rättsprocesser – annat än i ett begränsat antal prejudicerande fall. Hitintills har detta begränsat sig till ett à två fall per år.

I dagsläget finns möjligheten att få rättegångskostnader i diskrimineringsfall täckta av företagsförsäkringarna. Men om antalet rättsprocesser skulle öka dramatiskt, är det sannolika att denna möjlighet skulle tas bort, alternativt att premierna skulle öka kraftigt. Huruvida detta leder till ökad benägenhet att agera proaktivt beror på utfallen i avgjorda mål, eventuellt utdömda diskrimineringsersättningar samt medias bevakning av fallen.

I och med att Fastighetsägarföreningen representerar en av de allra viktigaste tillgänglighetsgrupperna, får föreningens och dess medlemmars agerande stor betydelse för vilket genomslag som lagförslaget får.

Svensk Handel

Roll, organisation och resurser

Svensk Handel är arbetsgivar- och branschorganisation för företag inom parti- och detaljhandeln. Organisationen har 13 000 medlemsföretag med 22 000 arbetsplatser, där 300 000 människor arbetar. Svensk Handel är den största organisationen inom Svenskt Näringsliv. Cirka 100 medarbetare är verksamma vid organisationens 12 kontor. Stockholm har det största kontoret med 60 anställda. Svensk Handel samarbetar med 150 lokalföreningar runt om i landet

Man erbjuder medlemmarna arbetsrättslig och affärsjuridisk service samt tillhandahåller säkerhetslösningar, marknadsinformation, analyser, utbildning och rådgivning samt arbetar med opinionsbildning och har regelbunden kontakt med politiker, myndighetsföreträdare och andra beslutsfattare.

Verksamhet inom tillgänglighetsområdet

Intresset för tillgänglighet har ökat inom Svensk Handel de senaste åren. Organisationen hjälper företagen att skapa tillgängligare butiker för den stora grupp människor som har en funktionsnedsättning; en grupp som man beräknar omsätter c:a 110 miljarder per år i detaljhandeln. Inkluderas anhöriga blir det ytterligare ett antal tiotal miljarder. Man menar att detta innebär en stark drivkraft för handlarna att öka tillgängligheten, något som är till nytta inte bara för personer med funktionsnedsättning utan som gagnar alla.

"Överskådliga butiker, med lättillgängliga varor, utan snubbelrisker och bländande ljus ger nöjda kunder och större kassor."

Man ser att nu händer det mycket på tillgänglighetsområdet bland medlemmarna. Lagen om enkelt avhjälpna hinder ger ett bra stöd för arbetet. Och det är i denna lags anda man verkar för att se till att lagen efterföljs av butiksägare, fastighetsägare och ägare till köpcentra.

Mycket av den bristande tillgänglighet som finns inom handeln idag beror på bristande kunskap hos handlarna och inte på uppsåt att diskriminera. Det är denna okunskap som Svensk Handel i ökande omfattning nu arbetar med att skingra. Som exempel nämns att

man genom praktiskt arbete med tillgänglighet har ökat vissa butikers omsättning med mellan 10 och 500 procent enligt Bygg Klokt's uppföljningar.⁴⁸

Ett exempel på projekt där Svensk Handel deltar är samarbetet med Konsumentverket i projektet "Tjäna på en tillgänglig butik". Man samlar butiksägare, centrumledare och fastighetsägare. Handlarnas inställning till tillgänglighet, vad de fått för information och vad de gjort för att öka tillgängligheten i sina butiker undersöks. Kunder med funktionsnedsättning tillfrågas om vad som krävs för att butikerna ska bli mer tillgängliga.

Ett annat exempel är Svensk Handels samarbete med Bygg Klokt, som består av sex handikapporganisationer som samarbetar för bättre tillgänglighet i byggd miljö. Täby centrum anföras gärna av Svenska Handel som exempel på vad man kan göra. De otillgängliga delarna byggdes om. Tillgängligheten ökade dramatiskt. Svensk Handel menar att det är en bra modell för hur man i köpcentra kan arbeta med att skapa butiksmiljöer för alla, men att mycket av dessa erfarenheter kan tillämpas på andra typer av butiksmiljöer.

Syn på lagförslaget

Svensk Handel är kritisk till lagförslaget och vill inte att bristande tillgänglighet ska skrivas in i diskrimineringslagstiftningen, utan tror på dialog med handlarna. Med praktiskt tillgänglighetsarbete kan man komma minst lika långt som med en lag som drar företagare inför rätta, är inställningen. Dessutom är lagförslaget svårt att förutsäga och kan skapa osäkerhet om vad som gäller. Det finns en risk att det arbete för ökad tillgänglighet som pågår minskar i omfattning eller t o m avstannar. Lagstiftningen som finns idag är tillräcklig anser man.

Svensk Handel skulle föredra tydligare bestämmelser som anger vad som skall göras och när. För handeln finns starka ekonomiska incitament som inte ska underskattas. Dessa tillsammans med praktiskt tillgänglighetsarbete, i den anda som man arbetat med enkelt avhjälpna hinder, ser man som betydligt mer verkningsfullt än den föreslagna lagen. Det är så man bör gå vidare, enligt organisationen, inte genom en diffus lagstiftning där man dras till domstol för att man inte kunnat förutse att man borde ha en mer tillgänglig butik.

Hur kan man förväntas agera?

Svensk Handel kommer verka för att det inte blir någon lagstiftning eftersom den befintliga är tillräcklig. Det finns inga planer att gå ut med riktlinjer till medlemmarna om hur man som handlare skall förhålla sig till lagen.

För Svensk Handel gäller, i likhet med SHR, att man inte annat än i undantagsfall kan stödja medlemmar ekonomiskt i rättsprocesser. Företagsförsäkringarnas rättsskydd kan täcka rättegångskostnader om inte rättsprocesser på grund av diskrimineringslagen blir alltför frekventa. Då kommer ersättning för diskrimineringsärenden troligen tas bort eller premien höjas väsentligt.

Svensk Handel kommer, som hittills, att prioritera arbetet att stärka kunskapen, dels om befintlig lagstiftning, bland annat om enkelt avhjälpna hinder, dels om möjligheterna med praktiskt tillgänglighetsarbete och hur detta kan bedrivas. I linje med detta kommer man försöka påverka köpmannaföreningar och butiksägare att tänka till när de

⁴⁸ Läckö slott som flyttade sin museishop ned till markplan som står för de 500 procenten.

möblerar sina butiker så att personer i rullstol kan ta sig fram, att de ska kontrastmarkera trappsteg och plocka bort bländande belysning, att inte ställa klädställningar framför trappor som har ledstång och att skaffa kortterminaler som går att vinkla så att kunden i rullstol inte behöver tala om sin kod. Tillgänglighet lönar sig, menar man.

SHR

Roll, organisation och resurser

Sveriges Hotell- och Restaurangägare - SHR - är en bransch- och arbetsgivarorganisation med 4 000 företag och 5500 arbetsplatser. SHR organiserar de större företagen inom respektive grupp inklusive hälften av de 2 000 hotellen i Sverige. De senare står för 90 % av hotellens totala intäkter. Det finns 22 500 restauranger i Sverige. De knappt 3 000 restaurangerna inom SHR står för 75 % av branschens omsättning. Sedan några år organiserar man även rena besöksföretag utanför hotell- och restaurangområdet.

Organisationen har 60 anställda. Som intresseorganisation bevakar man och driver frågor som rör området som nya lagar och regelverk o d. Man arbetar med branschutveckling, utbildning, rådgivning och information samt opinionsbildning. Som arbetsgivarorganisation förhandlar man och tecknar kollektivavtal och biträder medlemmarna i arbetsrättsliga frågor. Verksamheten är finansierad av medlemsavgifter baserad på lönesumman (c:a 75 procent). SHR är en av huvudägarna till Svensk Turism och, tillsammans med staten, Visit Sweden.

Verksamhet inom tillgänglighetsområdet

SHR har på skilda sätt gått ut med rekommendationer och information om tillgänglighet och diskriminering. Tillsammans med Svensk Handel och Bygg Klokt har man tagit fram checklistor för företagen om hur hotell och restauranger skall kunna öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning som man tillhandahåller till medlemmarna. I anledning av diskrimineringslagen har man tagit fram två informationsfoldrar. SHR försöker förmedla till medlemmarna att alltid ha med tillgänglighetsperspektivet - både i den dagliga verksamheten och vid större förändringar, ombyggnader och liknande.

Man har inte någon uppfattning hur stor del av restauranterna som har bristande tillgänglighet. På de större hotellen bedömer man att tillgängligheten är god.

Syn på lagförslaget

SHR ifrågasätter lagförslaget: Detta är ett lagförslag som enligt SHR iscensätter en helt ny situation. Förslaget är oerhört komplext med sex skälighetskriterier som ger ett stort mått av rättsosäkerhet. "Det är inget fel på målen men lagen ger extremt stor osäkerhet. Det är en osäkerhetslagstiftning". Det rymmer enligt SHR stor risk för stora kostnader. Flertalet företag på restaurangsidan har mycket små marginaler.

SHR är positivt till att motverka diskriminering och att öka tillgänglighet. Men, med denna lag på plats kommer företagarna att behöva göra medicinskt baserade diagnoser, menar man. I alla fall tvingas de att göra en inventering av alla aspekter av funktionsnedsättning och tillgänglighet. Bara det är en ekonomisk belastning.

"Det har gått trögt med *enkelt avhjälpta hinder*, men där har kommunen möjlighet att gå in med föreläggande. Det är OK. Det känner vi att vi har koll på." Men att den enskilde

skall kunna föra talan på diffusa grunder vänder man sig emot eftersom man inte vet vart det kommer att sluta ekonomiskt.

Man förmodar att det blir många anmälningar. Eftersom den föreslagna lagen är så diffus och så oförutsägbar är risken stor att den de första åren får en bromseffekt - att många företagare inte gör de anpassningar de annars skulle gjort i avvaktan på prejudikat och praxis. De vill få prövat vad som gäller och inte göra något i onödan. Och det lär dröja ett antal år innan rättspraxis klarnar. Arbetet med enkelt avhjälpta hinder riskerar härigenom att ytterligare fördröjas.

Hur kan man förväntas agera om lagförslaget tas?

SHR skulle föredra att gå vidare på det sätt som man gjort tidigare med samarbete för att ta fram checklistor mm och att samråda med DO och Handisam. Det är genom frivillighet och goda incitament man kan komma framåt. Till exempel att kunna öka sina intäkter genom att man kan erbjuda en god och tillgänglig miljö för personer med funktionsnedsättning.

Rimligen bör ekonomisk ersättning ges av den som kommer med lagförslaget, dvs staten. Det är ett krav som SHR överväger att driva.

Det är svårt att ha en strategi kring en så diffus lag som denna, anser man. "Vi kan inte gå ut med råd och dåd angående detta förslag eftersom vi inte kan förutsäga vad lagen egentligen kommer att innebära." I första skedet kommer SHR att avvakta. Därefter, beroende på anmälningar och de processer som kan bli aktuella, så får man agera utifrån de situationer och den utveckling som kan bli aktuella.

SHR stödjer inte medlemsföretag ekonomiskt i rättsprocesser generellt, utöver rådgivning som ingår som en del av medlemskapet. Om en fråga har blivit aktuell för rättslig prövning för ett medlemsföretag och SHR bedömer att det är av stort principiellt intresse för branschen kan SHR göra undantag.

De flesta medlemmar har företagsförsäkringar som tillhandahålls av branschförbunden där vanligtvis även rättsskydd ingår. Rättsskydd är aktuellt om det är mål som hanteras av vanliga domstolar (tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen), vilket är fallet i diskrimineringsärenden. Enligt SHR kan det dock bli aktuellt att ta bort diskrimineringsärenden från rättsskyddet om dessa blir mer regel än undantag. Ett alternativ skulle kunna vara att höja försäkringsbeloppen.

SKL

Roll, organisation, resurser

SKL - Sveriges Kommuner och Landsting - är arbetsgivare och intresseorganisation för Sveriges 290 kommuner, 18 landsting och två regioner.

Den grundläggande uppgiften är att driva medlemmarnas intressen och erbjuda dem stöd och service för ge bättre förutsättningar för lokalt och regionalt självstyre. SKL är politikerstyrt med en kongress som högsta beslutande organ och en styrelse med 21 ledamöter. Utöver de förtroendevalda är 400 personer anställda. Verksamheten omsluter 700 miljoner kronor och är till 60 procent finansierad genom medlemsavgifter. Övriga intäkter kommer från konferenser, utbildning, konsulttjänster och försäljning av skrifter.

SKL är en s k metaorganisation d v s man har andra organisationer som medlemmar. Man har som sådan inte någon speciell makt över medlemmarna annat än som arbetsgivarorganisation.

Verksamhet inom tillgänglighetsområdet

SKL har en relativt bred verksamhet inom området. En verksamhet som sedan överenskommelsen med regeringen om samarbete 2008 har fått ökad roll och prioritet inom organisationen. Man har, ofta tillsammans med Boverket och Handisam, organiserat ett antal seminarier och större konferenser de senaste två åren som ett led i att söka klara av kravet på att undanröja alla enkelt avhjälptra hinder till 2010. Man har etablerat ett nätverk för erfarenhetsutbyte och tagit fram mallar och hjälpmedel för tillgänglighetsarbete.

År 2008 gjorde SKL en enkätundersökning om vad kommunerna gjort på tillgänglighetsområdet. Fokus var på enkelt avhjälptra hinder. Vad man bl a kunde konstatera var att det i de flesta kommuner finns ett handikappråd. En av tre kommuner utövar tillsyn på eget initiativ. Nära hälften gör det efter påtalande från allmänheten. Tre av fyra kommuner har en person som är ansvarig för tillgänglighetsfrågorna. Sju av tio av de svarande kommunerna har inventerat enkelt avhjälptra hinder i såväl yttre som inre miljö och lika många har planer för hur de ska åtgärdas. En stor del har också särskilda medel avsatta i budgeten för enkelt avhjälptra hinder. Två av tre uppgav att de kommer att klara av att åtgärda hindren i utemiljön till 2010. De övriga uppgav att flertalet hinder är avhjälptra fram till 2015.

SKL arbetar nu med en ny motsvarande kartläggning av vad kommunerna gjort på området. Av det preliminära resultatet framgår att situationen är mycket blandad i kommunerna och att behovet av tillgänglighetsarbete inte har minskat. Några småkommuner toppar rankinglistan på vilka som "är bäst i klassen".

Syn på lagförslaget

SKL är oroad över lagförslagets ekonomiska konsekvenser. Man har dock inte gjort några egna kostnadskalkyler. De största kostnaderna tror man är förknippade med att skapa tillgänglighet i landets skolor – utredningens kalkyl på 10,8 mdkr menar man är en underskattning och skulle behöva multipliceras flera gånger. Särskilt om man tar med icke-publika delar av byggnader (klassrum, arbetsrum mm). Dessutom inkluderar inte SKL:s inventering behovet av anpassning av verksamheter.

Givet att det kan bli avsevärda kostnader kommer SKL sannolikt att föreslå att någon form av statsbidrag utgår.

SKL tror inte att en eventuell ny lagstiftning skulle betyda att utgifterna för LSS påverkas annat än marginellt.

Det blir förstås billigare om man vidtar tillgänglighetsåtgärder över en längre tidsperiod. Och gör rätt från början. Men, även om man gör saker i samband med renoveringar (passa-på) kostar det en hel del, t ex att bygga in hiss eller RWC.

En positiv effekt kan bli att många som arbetar i vården, äldreomsorg eller annat, kan hjälpas av tillgänglighetsåtgärder. Arbetsmoment kan bli mindre tunga – mindre sjukskrivningar mm.

Kärnan i den utvidgade diskrimineringslagen, att enskild person ska kunna driva ärenden i domstol och begära skadestånd eller diskrimineringsersättning, är man

skeptisk till. Det kan ge upphov till en flod av anmälningar som kan riskera att täppa till rättsväsende och kräva mycket resurser för kommunerna. Det är en diffus lag med mycket stort osäkerhet och svängrum där avgörandena - rättsutfallet - ska göras av domare med begränsad kunskap om de skilda områden det är fråga om. Generellt är den s k Uppsalamodellen⁴⁹ att föredra.

För LSS har det varit väldigt svårt att få fram en praxis; fallen har varit så olika och unika att några generaliserbara mönster inte gått att urskilja. Det har försvårat för Socialstyrelsen att utforma föreskrifter. Det finns risk, menar SKL att så kan bli fallet även med denna lag. I alla fall kommer det troligen ta lång tid och kräva många domslut innan rättspraxis etableras.

SKL kommer sannolikt att föreslå att man flyttar ikraftträdande tre år fram i tiden; från 1 juli 2012 till 1 juli 2015. Det motiveras med att man bör ge kommunerna möjlighet att åtminstone avhjälpa enkelt avhjälpbara hinder – vilka egentligen enligt plan skulle vara undanröjda årsskiftet 2010/11) – för att på så sätt minska antalet anmälningar som man annars i onödan skulle dra på sig. De senare skulle kosta resurser som man menar bättre kan användas i praktiskt tillgänglighetsarbete.

Hur kan man förväntas agera om lagförslaget tas?

De slutsatser man på SKL har dragit av flera års tillgänglighetsarbete är att praktiskt arbete och rådgivning ute på fältet är väsentligt mer verkningsfullt än ambitiösa planer och välklingande retorik. Därför kommer den fortsatta verksamheten vara rätt praktiskt inriktad. På så sätt tror man att man kan vara mer effektiv i sin roll som inspiratör och pådrivare. SKL kommer fortsätta att anordna konferenser och seminarier och sörja för annan kunskapsspridning inom området. Man anser att man har ambitiös och offensiv attityd i dessa frågor.

Att senarelägga lagens ikraftträdande med tre år tror man inte alls skulle fördröja det praktiska arbetet med enkelt avhjälpbara hinder, tvärtom. Vetskapen om att lagen kommer är i sig pådrivande, i varje fall för kommunerna. Nästan alla kommuner har en mer medveten och aktiv hållning till tillgänglighetsfrågor än för bara några år sedan. Vidare kommer, med stöd av nya PBL, kommunernas tillsynsroll blir mer effektiv.

SKL avser inte och kan inte ge ekonomiskt stöd till enskilda kommuner i rättsliga processer, ens som undantagsfall och även om det är av stort principiellt intresse. Men råd och rekommendationer - inte minst av juridisk art - kommer man naturligtvis att tillhandahålla. Det är ju en del av SKL:s uppgift. Vissa rättsprocesser som lagen ger upphov till kommer man sannolikt att följa särskilt noga och därvid vara extra aktiv, i synnerhet om de berör mindre kommuner som har mer begränsad juridisk kompetens. Å andra sidan visar erfarenheten från de större kommunerna (bl. a Stockholm) att, i konflikter av ekonomisk karaktär med enskilda eller företag, särskilt entreprenadföretag, tenderar domstolarna att döma till kommunens nackdel då denna anses "ekonomiskt stark". Som framgått av tidigare avsnitt i rapporten finns det anledning att anta att det är kommunerna som får de flesta anmälningar - vare sig dessa drivs av DO eller av enskilda personer eller organisationer - och därmed också dras in i flest rättsprocesser.

⁴⁹ I Uppsala har kommunen, HSO och Fastighetsägarna samarbetat för att identifiera och åtgärda enkelt avhjälpbara hinder.

Till skillnad från de privata tillgänglighögörarna SKL kommer att gå ut med budskapet att åtgärda så mycket som möjligt snarast för att minimera antalet anmälningar. Det har man för övrigt redan gjort i förhållande till enkelt avhjälpda hinder. Generellt förefaller kommunerna och landstingen att vara mindre stridsberedda. Man vill undvika anmälningar för att slippa schavottera i pressen.

SJ

Roll, organisation och resurser

SJ AB ägs av svenska staten och dess uppgift är att driva persontrafik med tåg. Företaget bildades 2001 vid uppdelningen av Statens Järnvägar i en bandel och en trafikdel. Företaget har c:a 4 000 anställda, omsätter nio miljarder kronor, betjänar 100 000 resande per dag och trafikerar 350 stationer. Marknadsandelen är 90 procent för långväga tågresor och 55 procent av den samlade tågtrafiken.

Verksamhet inom tillgänglighetsområdet

SJ:s policy är att alla, oavsett eventuell funktionsnedsättning, skall kunna använda järnvägssystemet.

Inom SJ pågår ett kontinuerligt arbete för att öka tillgängligheten. Detta sker ofta i samarbete med andra aktörer som Trafikverket och det statliga företaget Jernhusen som är ansvarigt för stationsbyggnader och stationsområden. En viktig del i SJ:s arbete med tillgänglighet är att, för personer med funktionsnedsättning, tillhandahålla god och ändamålsenlig information om tillgänglighet på olika typer av tåg och stationer och att få ledsagningstjänsten att fungera så effektivt som möjligt, bl.a. genom en förstärkt sambandscentral, för att därigenom möjliggöra ett smidigt resande.

Arbetet med tillgänglighet i järnvägstrafiken styrs av en rad föreskrifter och regelverk för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Den grundläggande är EG:s förordning 1371/2007 som kompletteras med detaljerade tekniska specifikationer.

Det är i första hand vid upphandling av nya tåg som regelverket kan tillämpas. Det kan, men i mindre omfattning, användas även vid ombyggnad av vagnar. Att öka tillgänglighet vid ombyggnad av befintlig vagnpark är dyrt vilket påverkar genomförandetakten. Vinstkravet på SJ kommer i konflikt med kostnaderna för bättre tillgänglighet, särskilt när det gäller den befintliga vagnparken,.

Syn på lagförslaget

SJ bedömer att en utvidgad diskrimineringslag enligt med förslaget *kan* vara ett stöd i det pågående tillgänglighetsarbetet och det kan på lång sikt påverka attityderna kring tillgänglighetsfrågor inom SJ. Däremot finns det i förslaget så många "kryphål", rimlighets- och skälighetsaspekter m.m., att man bedömer att lagen troligen inte får särskilt stor effekt för SJ:s del.

8.1.3 Normgivare

Handisam

Roll, organisation och resurser

Myndigheten för handikappolitisk samordning - Handisam - har regeringens uppdrag att samordna svensk handikappolitik. Den är inte i sig en normgivare.

Handisam har 17 anställda och bildades 2006 med uppgift att samordna, effektivisera och strukturera arbetet med att uppnå de handikappolitiska målen i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken "Från patient till medborgare" som riksdagen antog våren 2000. Denna plan sträcker sig från år 2001 till 2010

Handisam skall verka för ett strategiskt genomförande av handikappolitiken och vara stödjande gentemot de 14 sektorsmyndigheter med ett särskilt ansvar inom området. Rollen är även att vara främjare och att samla, ta tillvara och tillgängliggöra kunskap inom handikappområdet. Handisams begränsade resurser har emellertid inneburit att man företrätt en mer generell handikappolitisk kunskap än att vara ett stöd till respektive sektor.

Handisam kommer att få en motsvarande, men i viss mån förstärkt, roll i den handikappolitiska strategi för genomförandet av handikappolitiken för 2011 till 2015 som för närvarande tas fram av regeringen. I denna har 17 sektorsmyndigheter fått i upp gift att ta fram förslag på delmål för politiken samt hur arbetet med att nå målen skall utvärderas.

Verksamhet inom tillgänglighetsområdet

Handisam skall verka för att skapa ett tillgängligare samhälle. Att vara pådrivare och samordnare av myndigheternas arbete är huvuduppgiften. Man tillhandahåller omvärldsanalyser och tar fram råd och rekommendationer samt checklistor, verktygslådor och indikatorer inom en rad samhällssektorer. Jämförelser mellan myndigheter, baserade på enkäter från Handisam, publiceras kontinuerligt .

Handisam tar även fram statistik för området och utvecklar metoder för uppföljning och utvärdering av arbetet med handikappfrågor . Man verkar vidare för och stöder "universellt utformade lösningar" bl.a. genom projektet *Design för alla*.

Syn på lagförslaget

Handisam anser att lagförslaget sannolikt inte skulle förändra myndighetens roll i något mer väsentligt avseende. "Vår målgrupp är ju myndigheterna". Om lagen gör att det blir mer fart på tillgänglighetsarbetet, vilket man anser inte är osannolikt, ger det i sin tur upphov till ökad efterfrågan på de tjänster och den kunskap som Handisam tillhandahåller.

Farhågorna att det skulle bli en lavin av anmälningar som resultat av lagen menar man är betydligt överdrivna.

Handisam tror att lagen eventuellt kan bidra till att främja det handikappolitiska uppdraget där myndigheten har ett särskilt ansvar som pådrivare och samordnare. Genom den utvidgade diskrimineringslagstiftningen statliga myndigheterna bli mer medvetna om sitt ansvar och risken för att bli stämda för bristande tillgänglighet.

Att lagförslaget ger ett stort utrymme för skilda tolkningar och därmed även för olika domslut innebär en risk anser man. Domstolarna kan på ett tidigt stadium, genom ett fåtal restriktiva domar där ribban sätts väldigt lågt, ta udden ur lagen och på så sätt kraftigt hämma fortsatt tillgänglighetsarbete.

Agenda och planer

Det är fram för allt genomförandet av den nya strategin för handikappolitiken 2011 - 2015 som kommer att dominera Handisams verksamhet. En viktig uppgift blir att ge en

heltäckande bild av handikappolitiken för att synliggöra arbetets utveckling och ge möjlighet för regeringen att bättre styra arbetet. Uppföljning och utvärdering kommer få en större roll än tidigare.

Att tillhandahålla kunskaper, modeller och metoder för det handikappolitiska arbetet för myndigheterna och de samhällssektorer de representerar kommer att ha fortsatt hög prioritet för Handisam.

Boverket

Roll, organisation och resurser

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelsen och för boendefrågor. Verket administrerar också statliga stöd inom sitt verksamhetsområde.

Ett viktigt uppdrag för Boverket är att inom sitt område ge ut föreskrifter och allmänna råd. Allmänna råd innehåller generella rekommendationer om hur man tillämpar en föreskrift och anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende, men de är inte bindande. De allmänna råden är normalt direkt kopplade till en föreskrift. Regelverken är samlade i Boverkets författningssamling.

Verksamhet inom tillgänglighetsområdet

Boverket är en av fjorton sektorsmyndigheter med särskilt ansvar för att arbetet med handikappolitiken. Arbetet sker inom ramen för en handlingsplan.

Det omfattar bl.a. information och kommunikation om tillgänglighet, stöd till kommunerna i arbetet med att ta fram tillgänglighetsanalyser, hantering av bostadsanpassningsbidraget samt utbildningar som har betydelse för den byggda miljön. En viktig del utgörs av arbetet med enkelt avhjälpta hinder vilket dock har gått långsammare än målsättningen i handlingsplanen

De viktigaste lagarna i tillgänglighetsarbetet är, för Boverket, Plan- och bygglagen, Byggnadsverkslagen och Byggnadsverksförordningen. Dessa ställer krav på att bebyggelsemiljön ska utformas så att personer med funktionsnedsättning ska ha god tillgänglighet.

Boverket har på regeringens uppdrag i samråd med länsstyrelserna bl.a. genomfört en uppsökande informationskampanj om enkelt avhjälpta hinder tillsammans med SKL

Syn på lagförslaget

Om lagförslaget antas skulle det få begränsad effekt, tror Boverket. Få ärenden kommer att tas till domstol. Det som framgent har betydelse för Boverket vad gäller tillgänglighetsarbetet är t.ex. den nya PBL, och regeringens handikappolitik där Boverket är en av 17 myndigheter. Även standardiseringsarbetet framhåller man som viktigt för ökad tillgänglighet, liksom mer av universell design, *Design för alla*.

Agenda och planer

Det är framförallt nya PBL, givet det uppdrag myndigheten har, som kommer att påverka Boverkets framtida arbete med tillgänglighetsfrågor.

Enligt nya PBL skall bland annat kravet på tillgänglighet bedömas redan i bygglovet. Dessutom finns i nya PBL en allmän skrivning om tillgänglighet i PBL vilken innebär att

tillgänglighetsaspekten alltid ska beaktas vid all planläggning. Reglerna kring enkelt avhjälpta hinder har förtydligats och skall skärpas både vad gäller kriterierna för bedömningen om ett hinder ska anses vara enkelt avhjälpt och tidpunkten för avhjälpanDET.

Det här diskuterade lagförslaget föranleder för närvarande inga särskilda planer. Boverket bedömer att man utifrån sin instruktion inte har någon roll i anledning av lagen. Lagförslagets gränssytor gentemot regelverk som verket ansvarar för kommer givetvis att analyseras men annars ser man inte att lagen ligger inom det egna ansvarsområdet. "Vi kan inte gå in i annan lagstiftning, i alla fall inte så länge så länge vi inte får något uppdrag av regeringen kopplad till förslaget.", är kommentaren. Det som man ändå ser kan bli aktuellt är att, vid behov, bistå domstolarna med expertyttranden där rättsfall har bäring på bestämmelser inom Boverkets område. På det sättet kan verket kanske bidra till praxisutvecklingen inom området. Å andra sidan förmodar man, med erfarenhet från PBL, att det inte blir särskilt många rättsfall och därmed få yttranden från verket.

Trafikverket

Roll, organisation och resurser

Den 1 april 2010 tog Trafikverket över de verksamheter som tidigare fanns inom Banverket, Vägverket och sjöfartsstyrelsen. Trafikverket - ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Verket ansvarar även för byggande samt drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar.

Trafikverkets ordinarie budget för 2010 är på 39 miljarder kronor. De största posterna utgörs av investeringar i väg med 8,9 miljarder kronor och i järnväg med knappt 8,4 miljarder kronor. Till drift och underhåll på väg går 9,2 miljarder och till järnväg 5,3 miljarder. 6 500 personer är anställda vid Trafikverket. I Budgetproposition för år 2011 ges Trafikverket något minskade anslag.

Verksamhet inom tillgänglighetsområdet

Trafikverket har det övergripande ansvaret för att personers med funktionsnedsättning behov inom hela transportsystemet tillgodoses. I detta ansvar ingår att följa upp och driva på utvecklingen mot ökad tillgänglighet. I budgetpropositionen för år 2011 framhålls tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning som en viktig utmaning inom transportområdet.

Planeringen och utformningen av ett transportsystem med god tillgänglighet vill man skall genomsyras av och utgå från perspektivet "hela resekedjan", d v s från dörr till dörr.

Kollektivtrafiken är kringgärdad av bestämmelser om tillgänglighet och räknar med att ha åtgärdat 90 % av de tillgänglighetsbrister som man har ansvar för inom en tioårsperiod.

Trafikverket driver och vill gärna peka på projektet "Stationer för alla" som pågår under 2009-2011. För att personer med funktionsnedsättning, barn och äldre lättare ska kunna ta sig till tåget bygger man om ett 60-tal järnvägsstationer. Målsättningen är att ytterligare ett stort antal stationer byggs om fram till 2015. Totalt handlar det om cirka 150 stationer.

Trafikverket tillhandahåller råd och riktlinjer inom respektive trafikslag. Dessa råd och riktlinjer är lösningsorienterade och riktar sig främst till verkets planerare och projekterare. Vad gäller järnvägstrafiken sker härvid förankring hos Jernhusen och Samtrafikens stationskommitté.

Syn på lagförslaget

En utvidgad diskrimineringslag skulle, anser verket, sända tydliga signaler till infrastrukturhållare och transportörer om betydelsen av god tillgänglighet inom transportsektorn. Att den enskilde ges bättre möjlighet att föra sin talan ser man inga problem med.

Vidare menar Trafikverket att kostnaderna givetvis är av betydelse för i vilken grad krav på tillgänglighet i ett trafikslag kan tillgodoses. Samtidigt pekar man på att det redan i dagens EU-lagstiftning ges möjlighet att pröva kostnadernas skälighet i förhållande till nyttan med tillgänglighetskravet.

Sanktioner, menar man, *kan* ha betydelse för att öka tillgängligheten inom transportsektorn. Störst betydelse har dock en god dialog och samverkan med transportsektorns aktörer och handikappprörelsen.

8.1.4 Tillsynsinstanser

Kommunerna och staten

Bestämmelser om tillgänglighet och användbarhet i den byggda miljön finns i Plan- och bygglagen (1987:10), PBL, i Lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, BVL, och tillhörande förordning (1994:1215), BVF. Kraven gäller tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Det är byggherren ska uppfylla bygglagstiftningens krav. Kommunen, genom byggnadsnämnden, har den direkta tillsynen över att kraven uppfylls.

Statens ansvar för och tillsyn av PBL tas genom länsstyrelsen som kan sägas ha en, i förhållande till kommunerna, överprövande roll. Staten tillhandahåller också rådgivning och rekommendationer i tillsynsrelaterade frågor.

En enskild medborgare kan anmäla till länsstyrelsen om han/hon anser att en kommun inte skött sina uppgifter enligt PBL. Om Länsstyrelsen bedömer att kommunen agerat felaktigt uttalar länsstyrelsen detta i ett beslut som både kommunen och anmälaren får del av. Ytterligare möjlighet till påföljd saknas.

Boverkets roll är att bevaka utvecklingstendenser, ha uppsikt över tillämpningen av lagen och att lämna förslag till nödvändiga förändringar. Man ansvarar också för informations- och rådgivningsverksamhet till länsstyrelser och kommuner. Boverket är på så sätt en slags stödmyndighet för bl.a. tillsynsverksamheten i kommuner och länsstyrelser.

Det har framkommit kritik mot såväl kommunerna som länsstyrelserna för att tillsynen är tandlös, otillräcklig, inkonsekvent och slumpmässig. Men även gentemot Boverket i sin uppsikts- och informations- och vägledningsroll har kritik riktats. Om Boverket brister i att hålla uppsikt över PBL och dess tillämpning försvagas den statliga och kommunala tillsynen, anser kritikerna. Och att länsstyrelsernas tillsyn inte fungerar

tillfredsställande riskerar leda till att kommuner, företag och allmänhet får för lite vägledning i PBL-frågor och att tillämpningen av regelverket blir olika över landet.

I den nya PBL som träder i kraft 2 maj 2011 skärps kraven på kommunen när det gäller tillsynen. Dessutom skall det vara möjligt att ställa tillgänglighetskrav redan i bygglovsprövningen. Ett nytt sanktionssystem införs med möjlighet att utdela sanktionsavgifter vilka tillfaller kommunen.

Fungerande tillsyn är en förutsättning för att den fysiska miljön - inte minst fastigheter - skall ha god tillgänglighet. Att regelverk som PBL inte efterlevs pga. tillsynsbrister både minskar möjligheterna att skapa ett tillgängligare samhälle och ger i senare skede upphov till kostnadsökningar när krav ställs på ökad tillgänglighet.

Tillsyn av skolans tillgänglighet - en fråga för fyra myndigheter

Som framgår av Skolverkets rapport "Tillgänglighet till skolors lokaler och valfrihet för elever med funktionsnedsättning" (Skolverket 2008) är tillgängligheten begränsad vid de flesta av landets skolor; begränsningar som går långt över vad som kan vara aktuellt att åtgärda inom ramen för enkelt avhjälpna hinder.

Tillsynssituationen för skolan avseende tillgänglighet är oklar. Fyra myndigheter är inblandade: Skolverket, Skolinspektionen, Arbetsmiljöverket och kommunernas byggnadsnämnder. Gränserna mellan dessas tillsynsansvar är oklar.

Skolinspektionen har tillsynsansvar för förskolan, barnsomsorgen, vuxenutbildningen, grund- och gymnasieskolan och granskar regelbundet dessa för att se att de följer de lagar och regler som finns för verksamheten. Men tillsynen över tillgänglighet verkar inte ingå. Samma gäller Skolverket – som i sammanhanget tycks ha en diffus övergripande tillsynsroll – och Arbetsmiljöverket som inom ramen för arbetsmiljölagstiftningen har ett tillsynsansvar. Vid ny-, om- och tillbyggnad utövar byggnadsnämnderna i kommunen tillsyn.

Skolverkets omfattande databas SIRIS (Skolverkets Internetbaserade Resultat- och kvalitetsInformationsSystem) är en informationstjänst som kontinuerligt laddas med information om skolors kvalitet och resultat. Däri ingår dock inte information om tillgänglighet.

8.1.5 Domstolsväsendet, Nämnden mot diskriminering och överklagandenämnder

Tingsrätter, hovrätter och Högsta domstolen

Organisation och roll

Tingsrätterna är första instans i brottmål och tvistemål. De 48 tingsrätterna behandlar årligen ett trettiotal tvistemål avseende diskriminering.

Hovrätten är andra instans i frågor som redan har behandlats i tingsrätt. Normalt krävs att prövningstillstånd beviljas för att hovrätten ska ta upp ett överklagat mål. Till hovrätterna inkommer mellan 20 000 och 25 000 mål per år. Av dessa avsåg endast ett mycket begränsat antal diskriminering.

Högsta domstolen är sista överklagandeinstans. För att ett mål ska tas upp krävs prövningstillstånd vilket ges när det viktigt att få fram prejudikat eller ändra tidigare praxis.

Högsta domstolen avgör ca 6 000 mål varje år. Endast mycket få fall avseende diskriminering har gått till HD, alla hänförande sig till diskriminering på andra grunder än funktionshinder/nedsättning

Domstolarna kan i diskrimineringsmål utdöma ideellt skadestånd, diskrimineringsersättning, i de fall man bedömer att anmälaren utsatts för diskriminering. Domstolarna kan inte direkt förelägga aktiva åtgärder. Eventuella domar kan dock indirekt leda till aktiva åtgärder genom att en svarande i ett diskrimineringsmål kan förväntas vidta åtgärder för att inte återigen bli dragen inför domstol.

För att en praxis ska utvecklas krävs normalt flera domar inom samma område då det alltid finns individuella skillnader. Ofta är det först efter ett antal domar möjligt att skönja ett mönster som etablerar en praxis.

Domstolsprocesserna är normalt långsamma. Man kan räkna med att flera gånger kan gå från ursprunglig anmälan till slutlig dom. För de fall som går till HD är processen ännu längre.

I Tabell 70 nedan redovisas statistik över antalet avgjorda diskrimineringsmål och omloppstider i tingsrätten de senaste fem åren. Antalet mål har inte förändrats nämnvärt under perioden men handläggningstiderna har ökat dramatiskt.

Statistik för handläggningstider i hovrätten saknas, men den finns ingen anledning att tro att tiderna avviker nämnvärt från dem i tingsrätten.

Tabell 70 Statistik över handläggning av diskrimineringsmål i tingsrätten

	Antal avgjorda mål	Genomsnittlig omloppstid i månader	Median omloppstid i månader	75 percentil omloppstid i månader
2009	32	27,0	28,3	41,7
2008	33	17,9	17,5	34,6
2007	30	19,4	20,0	30,0
2006	28	9,2	8,0	11,8
2005	33	4,7	2,6	4,7

Källa: Domstolsverket, specialkörning

I nuläget tar de sålunda genomsnittligt två och ett kvarts år att få ett domslut i diskrimineringsmål i tingsrätten. För den fjärdedel av målen som tar längst tid dröjer det i genomsnitt tre och ett halvt år. Om tidsåtgången i hovrätten ligger på samma nivå så kan det sålunda i ta genomsnitt fyra och ett halvt år innan ett mål är avgjort; i en inte obetydlig andel av målen betydligt längre.

Domstolarna är således redan idag en stor flaskhals och situationen skulle, såvida inte en kraftig resursförstärkning sker, kunna förvärras ytterligare om, som man möjligen kan förvänta sig, den föreslagna lagstiftningen leder till en kraftig ökning av anmälningar om diskriminering.

Praxisbildande avgöranden

I Tabell 71 nedan redovisas utfallet av alla i tingsrätten avgjorda diskrimineringsmål under perioden 2005-2009. I endast 6 procent av domsluten har käromålet helt eller delvis bifallits. I 12 procent av fallen har det ogillats. Majoriteten av målen har antingen skrivits av eller avvisats på tekniska grunder.

Tabell 71 Utfall i diskrimineringsmål 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009	2005-9	Procent
Avskrivet	13	14	13	19	7	66	42%
Avvisat	12	6	3	5	2	28	18%
Stadfast förlikning	1	1	1	4	8	15	10%
Käromålet delvis bifallet	1		2		2	5	3%
Käromålet helt bifallet			4			4	3%
Käromålet ogillat	3	1	6	3	6	19	12%
Värde saknas				2		2	1%
Övrigt	3	6	1		7	17	11%
Totalt	33	28	30	33	32	156	100%

Källa: Domstolsverket, specialkörning

Då statistik saknas för hur många av domarna som överklagats till hovrätten är det osäkert hur många av domarna som vunnit laga kraft. Oavsett detta är det dock klart att antalet domar som bidrar till att utveckla rättspraxis har varit litet, under femårsperioden som mest tjugoåtta stycken för sex olika diskrimineringsgrunder⁵⁰.

Så förutom att handläggningstiderna är långa, har antalet domar ur vilka en rättspraxis kan utvecklas varit få, vilket tillsammans gör att det kommer det att ta mycket lång tid innan en rättspraxis utvecklas – såvitt ingenting drastiskt förändras vad gäller inflödet av anmälningar och domstolarnas handläggningskapacitet.

När det gäller det här diskuterade lagförslaget bör tilläggas att det, på grund av det stora antalet kombinationer av 1) typ av funktionsnedsättning, 2) typer av fysiska och icke-fysiska hinder samt 3) kategorier av tillgänglighetsgrupper skulle krävas ett mycket stort antal domar för att en heltäckande rättspraxis ska utvecklas.

I avsnitt 8.2 nedan diskuteras vidare vilka ställningstaganden domstolarna kommer att ha att brottas med för att komma till avgöranden i konkreta mål avseende diskriminering på grund av bristande tillgänglighet.

Nämnden mot diskriminering

Roll, organisation och resurser

Nämnden mot diskriminering har rollen som pådrivare då den, i kraft av Diskrimineringslagens kapitel 3 och med hot om vite, kan ålägga organisationer inom arbetslivet och utbildningsväsendet att vidta åtgärder. Om åtgärderna inte vidtas kan

⁵⁰ Någon information om vilka diskrimineringsgrunder som målen avser finns inte i statistiken så hur domsluten fördelar sig på de senare går inte att uttala sig om.

vitena "aktiveras" genom en begäran till en Tingsrätt. Tingsrätten ska då pröva om vitet är skäligt.

Rättsfall avseende diskriminering

Hittills har endast två fall baserade på den nya samlade diskrimineringslagen prövats i Nämnden.

Överklagandenämnden för högskolan

Roll, organisation och resurser

Överklagandenämnden för högskolan är en myndighet som har till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut fattade inom högskolesektorn och sektorn för kvalificerad yrkesutbildning. Nämnden bildades 1992. Dess ledamöter utses av regeringen. Det går inte att överklaga Överklagandenämndens beslut.

Överklagandenämndens ärenden handläggs av personal vid Högskoleverkets juridiska avdelning. Ärendena avgörs av nämnden vid sammanträden efter föredragning av handläggarna. Överklagandenämnden sammanträder i regel en gång per månad.

Verksamhet

Verksamheten vid Överklagandenämnden för högskolan är reglerad i Högskolelagen (1992:1434), Högskoleförordningen (1993:100, Förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan, Förordningen (2001:1131) om kvalificerad yrkesutbildning samt Diskrimineringslagen (2008:567).

År 2008 avgjorde Överklagandenämnden 3700 ärenden. Majoriteten av dessa ärenden avsåg antagning till högskoleutbildning. En annan stor grupp av ärenden avsåg anställning och befordran inom universitet och högskolor.

Sedan 2001 har nämnden fattat tre vägledande beslut i ärenden som avser funktionshinder.

Det första fallet gällde en person som anmälde till Uppsala universitet att hon i flera avseenden blivit diskriminerad, mobbad och trakasserad på grund av sitt funktionshinder, dyslexi. Överklagandenämnden avvisade överklagandet då diskriminering från Universitets sida inte kunde styrkas i förhållande till de konkreta diskrimineringsförbud som återfinns i lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan.

I det andra beslutet, även det avseende en klagande med dyslexi som ansåg sig diskriminerad eftersom Lantbruksuniversitetet vid prövningen av hans meritvärde inte tog hänsyn till hand funktionshinder, bedömde nämnden att det inte finns stöd i lagstiftning för en positiv särbehandling av den sökande på den grunden. Att inte positivt särbehandla den sökande kunde inte anses innebära någon diskriminering av honom och Nämnden avvisade överklagandet.

I det tredje beslutet avvisar Nämnden ett överklagande från en person som begärt att få teckentolk på en kurs som hon antagits till. Med hänvisning till bristande tolkresurser erbjuder Universitetet henne att ta kursen vid ett senare tillfälle till vilket hon garanteras plats. Nämnden avvisar överklagandet då, enligt nämndens bedömning, Universitetets beslut inte kan betraktas som en ingripande åtgärd och då det saknas andra grunder i lagstiftningen som gör att det kan betraktas som diskriminering.

Några överklaganden som gäller andra former av funktionsnedsättning har Nämnden inte haft att ta ställning till.

Syn på lagförslaget

Nämndens har inga specifika kommentarer till lagförslaget annat än att det kan leda till antalet ärenden i Överklagandenämnden kan tänkas öka och att man, om så sker, förutsätter att nämnden tilldelas ytterligare resurser.

Hur kan man tänkas agera?

Nämndens agerande är per definition reaktiv. Det är svårt att förutsäga vilket inflöde av ärenden avseende bristande tillgänglighet som skulle uppstå som resultat av lagförslaget. Det begränsade antalet ärenden avseende diskriminering på grund av funktionshinder kan vara en indikation på att tillflödet inte kommer att bli särskilt stort.

Skolväsendet överklagandenämnd

Roll, organisation och resurser

Skolväsendets överklagandenämnd är en egen myndighet som tillkom 1991 för att pröva vissa överklagade beslut inom det offentliga skolväsendet.

Nämndens verksamhet regleras dels i skollagen (1985:1100), dels i den instruktion som regeringen beslutat (2007:948).

Nämndens sex ordinarie ledamöter och högst två ersättare för dessa utses av regeringen. Nämndens ordförande får på nämndens vägnar fatta beslut i ärenden som inte är principiellt viktigt. Övriga ärenden avgörs vid nämndens sammanträden. Nämndens beslut går inte att överklaga.

Antalet ärenden som kommit in till nämnden har varierat mellan drygt 300 och knappt 1 500 ärenden per år. Nittio procent av ärendena gäller frågor om mottagande av elever i gymnasieskolan och om mottagande av elever i kommunal vuxenutbildning (komvux). Nämnden har ändrat skolhuvudmännens beslut i mellan 10 och 27 procent av alla ärenden som prövats under årens lopp.

Avgöranden m.a.p. elever med funktionsnedsättning

Ett antal av nämndens beslut avser rörelsehindrade elever som anhåller om att få placeras i skola med Rh-anpassad utbildning. Frågor om intagning till Rh-anpassad utbildning prövas av en särskild nämnd, Nämnden för Rh-anpassad utbildning. Dess beslut om intagning kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd av den som har begärt utbildningen.

Nämnden redovisar på sin hemsida sju beslut av vägledande karaktär när det gäller ansökan till Rh-anpassad utbildning. Av de sju fallen har man avvisat sex. I ett par fall har överklagandet avvisats då eleven inte haft allmän behörighet till gymnasieutbildning. I fyra fall har elevens funktionsnedsättning inte bedömts tillräckligt allvarligt för att Rh-utbildning ska anses motiverad. I ett fall har nämnden bifallit överklagandet. I förarbetena till skollagen anges att det är viktigt att utbildningen förbehålls det mycket begränsade antal svårt rörelsehindrade elever med behov av så stora och sammansatta insatser att "det inte utan stora svårigheter kan lösas i hemkommunen eller inom samverkansområdet".

Bedömningarna har bäring på den här analyserade departementspromemorian i så mening att den implicit ställer höga krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning i den normala skolan.

8.2 Utveckling av rättspraxis

I detta avsnitt diskuteras juridiska överväganden som aktualiseras när anmälningar om diskriminering på grund av bristande tillgänglighet ska behandlas.

Av förståliga skäl har aktiva domstolsjurister som intervjuats i detta uppdrag sett sig förhindrade att uttala sig mer specifikt om vilka bedömningar som man skulle kunna förväntas göra i olika typfall; man vill och kan inte föregripa den individuella bedömning som måste göras i varje enskilt, konkret mål.

Den diskussion som förs nedan är sålunda resultatet av denna utredningsgrupps analys av förslaget och vad det kan tänkas leda till för beslut.

8.2.1 Lagstiftningens omfattning

Enligt förslaget i departementspromemorian ska begreppet *diskriminering i form av bristande tillgänglighet* omfatta situationer där någon missgynnas genom underlåtenhet att vidta åtgärder för tillgänglighet så att personer med en funktionsnedsättning kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan sådan funktionsnedsättning.

Nyckelbegreppen i denna definition är: *diskriminering, funktionsnedsättning, tillgänglighet* samt *situation som är jämförbar*.⁵¹

Diskriminering

Diskriminering definieras i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen som följer:

1. direkt diskriminering: att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder,

2. indirekt diskriminering: att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, visst funktionshinder, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

De svenska civilrättsliga diskrimineringsreglerna, har utformats med EG-rättens bestämmelser som förebild och är alltså strängare än den som gäller enligt Europakonventionen och inom FN-systemet. Utredaren noterar att såväl Europakonventionens som FN-systemets förbud mot direkt diskriminering utgår från att ett missgynnande utgör diskriminering endast om det saknar objektiv och saklig

⁵¹ I Uppdragsbeskrivning avseende att utreda skydd mot bristande tillgänglighet för personer med funktionshinder anges att (u)treparen ska analysera och ange definitioner av begreppen diskriminering, funktionshinder och tillgänglighet vad gäller skydd mot bristande tillgänglighet för personer med funktionshinder. Utredaren avstår från att göra något av detta då han menar att det inte behövs.

grund, det vill säga om det inte tjänar något godtagbart syfte över huvud taget eller om missgynnandet inte står i någon rimlig proportion till ett sådant syfte.

Det allmänna EG-rättsliga förbudet mot direkt diskriminering medger inte något generellt undantag för sådan missgynnande behandling som kan motiveras av ett berättigat syfte. När det gäller indirekt diskriminering görs dock in insnävning genom referensen till berättigat syfte och lämplig och nödvändiga medel för att uppnå syftet.

Vid en bedömning av huruvida en bestämmelse, ett kriterium eller förfaringssätt är diskriminerande måste således domstolen pröva om det finns ett berättigat syfte och om de medel som används är lämpliga och nödvändiga. En sådan prövning är separat från och föregår den skälighetsprövning som ska göras utifrån punkten 6 under 1 kap. 4§ i lagförslaget.

Ett exempel på en fråga som en domstol skulle behöva ta ställning till är vilka krav, exempelvis när det gäller fysisk rörlighet eller kognitiv förmåga, som kan ställas i en tjänstebeskrivning eller för ett utbildningsprogram?

Funktionsnedsättning

I Diskrimineringslagen definieras funktionshinder som: *varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga, som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå.* Någon annan legaldefinition behövs inte, anser utredaren, förutom att termen funktionshinder bör bytas ut mot funktionsnedsättning. Vidare menar han, med referens till förarbetena till lagen om likabehandling av studenter i högskolan, att det inte kan krävas att käranden ska bevisa att han eller hon lider av ett funktionshinder. Det räcker med att personen i fråga påstår det.

Konsekvensen är att domstolen inte kan avskriva eller avvisa fall på den grund att funktionsnedsättning inte kan styrkas. Detta bör rimligtvis innebära en större mängd av anmälningar som domstolen kommer att ha att hantera jämfört med vad som skulle ha varit fallet med en mer specifik definition, alternativt krav på att käranden gör troligt att han eller hon har en funktionsnedsättning.

Tillgänglighet

I svensk lagstiftning saknas en legaldefinition av begreppet *tillgänglighet* och utredaren menar att det heller inte behövs någon. Han anser ej heller att det är möjligt eller önskvärt att uttömmande ange vilka åtgärder som omfattas av den föreslagna tillgänglighetsskyldigheten. Ett argument, som han anger för detta, är att bestämmelsen bör vara utformad så att den är tillräckligt flexibel för att fungera under lång tid, oavsett t.ex. nya tekniska lösningar på olika områden. Däremot, menar han, bör exempel på sådana åtgärder redovisas i förarbetena till lagförslaget.

Utan tvekan finns det juridisk logik i att inte vilja låsa lagstiftningen till specifik teknologi. Problemet är att lagen då också ger mycket begränsad vägledning när det gäller vilken typ av tillgänglighetsåtgärder som idag kan krävas.

Avsnittet om enkelt avhjälpna hinder i PBL har, trots allt, haft relativt stort genomslag utan att det krävts en omfattande rättspraxis. Förklaringen torde vara att den kunnat översättas i mycket konkreta rekommendationer från Boverket vilka kommunicerats vidare av exempelvis Fastighetsägarföreningen. Istället för att invänta utslag i domstol har tillgänglighetsåtgärdsagerna agerat proaktivt för att föregripa eventuella anmälningar.

Att redovisa exempel på åtgärder i förarbetena till lagen ger viss vägledning för domstolarna men det eliminerar inte osäkerheten för tillgänglighetsförarna. Det finns ej någon myndighet som, likt Boverket, kan komplettera denna typ av lag med föreskrifter och rekommendationer.

Jämförbar situation

Ytterligare ett begrepp som är centralt, men som ej heller det definieras eller diskuteras närmare i promemorian, är *jämförbar situation*.

Jämförbar är inte detsamma som *lika* men hur stor skillnad mellan två situationer ska tillåtas innan de ej längre är *jämförbara*? Ska det t.ex. betraktas som diskriminering om en kommun väljer att koncentrera tillgänglighetsinsatserna till ett begränsat antal skolor och hänvisar elever med funktionsnedsättning till dessa? Är den situation som en elev med funktionsnedsättning då konfronterar jämförbar eller inte med den som en elev utan funktionsnedsättning möter? Ett jakande svar på den frågan skulle kunna baseras på argumentet att inte ens med skolpeng har en elev utan funktionsnedsättning obegränsade möjligheter att välja skola och kan tvingas att gå i en som inte var hans eller hennes förstaval.

Det är för övrigt intressant att notera att huvuddelen av de ärenden avseende funktionshinder som Överklagandenämnden för skolan haft att behandla gällt elever som önskat studera på s.k. Rh-skolor men fått avslag. I majoriteten av fallen har även Överklagandenämnden avslagit. Har dessa elever fog att hävda att de diskriminerats?

En annan dimension av begreppet *jämförbar situation* är för vilka delar av samhällslivet som det ska gälla.

Utredaren söker dra en begränsningslinje genom att göra en distinktion mellan att kunna ta del av vad som bjuds ut till allmänheten och varorna eller tjänsterna i sig.

Han argumenterar att förbudet mot diskriminering allmänt sett inte kan användas för att ställa krav på att någon ska tillhandahålla en vara, tjänst eller bostad m.m. som är av ett helt annat slag än vad vederbörande ursprungligen avsett att bjuda ut. Det är, argumenterar han, själva överlåtelsen eller upplåtelsen eller tillhandahållandet som är det primära objektet för diskrimineringsförbudets tillämpning.

Detta kan i någon mening synas rimligt men det är ingenting som direkt logiskt följer av lagförslagets definition av bristande tillgänglighet. Det senare definierar ju inte några sådana gränser och gör inte någon skillnad mellan olika situationer. Till skillnad från lagen om enkelt avhjälpta hinder görs, exempelvis, ingen skillnad mellan publika och icke-publika lokaler. Utifrån en bokstavlig tolkning av *jämförbar situation* skulle krav på tillgänglighet mycket väl kunna ställas på alla tjänster, inklusive, exempelvis uthyrning av hyresrätter.

Utredaren tillstår att det är svårt att identifiera när krav på en tillgänglighetsåtgärd ska anses medföra att en vara, tjänst, bostad eller verksamhet övergår till att bli en annan vara, tjänst, bostad eller verksamhet. Han lämnar därför till rättstillämpningen att stå för rättsbildningen.

8.2.2 Skälighetsprövningen

Vid prövningen om en åtgärd för att skapa tillgänglighet är skälig ska, enligt förslaget, särskilt beaktas:

1. om åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser,
2. nyttan särskilt för personer med funktionsnedsättning av att åtgärden vidtas,
3. en verksamhets möjligheter att bära kostnaderna för åtgärden,
4. den verksamhetsansvariges möjligheter att förutse behovet av åtgärden,
5. åtgärdens inverkan på verksamhetens innehåll, funktion eller organisation, samt
6. åtgärdens inverkan på hälsa, säkerhet eller kulturmiljö.

Dessa faktorer diskuteras var och en för sig nedan.

Andra bestämmelser

Kriteriet kan rimligen tolkas så att skäligheten för en viss åtgärd ökar om den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser. Utredaren påpekar dock att de åtgärder som kan komma i fråga enligt den föreslagna bestämmelsen emellertid inte är begränsade till vad som tas upp i sådana föreskrifter m.m. Även om det inte ställs krav på en viss åtgärd redan i en befintlig bestämmelse kan det således vara skäligt. Förslaget öppnar således för en ökning av kraven jämfört med idag.

Nyttan

Intressant i formuleringen av detta skälighetskriterium är användningen av pluralformen av person, *personer*. I ett diskrimineringsmål ska avgöras om en specifik person blivit diskriminerad i en specifik situation. Men skälighetsprövningen i förhållande till detta kriterium ska göras för personer med funktionsnedsättning som kollektiv. I det sammanhanget är det värt att notera skillnaden mellan diskrimineringsförbuden som är avsedda att motverka konkreta diskriminerande handlingar i individuella fall och aktiva åtgärder vars ändamål är att motverka diskriminering i en mer allmän mening och som därför är av en mer generell eller kollektiv natur.

Möjligheter att bära kostnaderna

I normala samhällsekonomiska bedömningar av investeringar eller regeländringar ställs kostnader och intäkter mot varandra för att bedöma huruvida åtgärden är samhällsekonomiskt lönsam eller inte. Här ställs nyttan för den ena parten mot den andra partens möjligheter att bära kostnaderna.

Detta sätter en gräns nedåt – exempelvis skyddas ägare till små verksamheter – men i princip ingen uppåt. Med sin obegränsade beskattningsrätt kan staten, landstingen och kommunerna, inom de ramar som skattebasen sätter, i princip anses ha obegränsade möjligheter att bära kostnaderna för tillgänglighetsåtgärder. Även för vinstrika storföretag med, därmed, djupa fickor hamnar gränsen i nominella termer mycket högt.

På ett mer praktiskt plan skulle man å andra sidan kunna argumentera att möjligheten för offentliga verksamheter att på kort och medellång sikt att bära kostnaden för tillgänglighetsåtgärder begränsas av budgetramar och möjligheten att omdisponera medel inom dessa ramar. Men vilka ramar är det som gäller? Är det exempelvis för kommunen som helhet, en viss förvaltning eller en viss verksamhet, exempelvis en skola. Om det är det senare innebär det att utgifter för tillgänglighetsåtgärder ställs direkt mot andra utgifter – i skolan, t.ex. installation av en hiss mot lärarresurser.

Förutse behovet

Ovan pekades på den mycket vida tolkning av begreppet *diskriminering på grund av bristande tillgänglighet* som avsaknaden av tydliga definitioner tillåter. De enda konkreta riktlinjer som en potentiell tillgängliggörare har att hålla sig till i dagsläget är 1) de som ges av paragrafen om enkelt avhjälpda hinder i PBL och de föreskrifter om dessa som Boverket utfärdat, 2) för statliga myndigheter av den statliga förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken, förtydligade i Handisams riktlinjer, samt på transportsidan 3) reglerna om tillgängligheten till persontransporter. Därutöver torde det vara i stort sett omöjligt att förutse behoven.

Inverkan på verksamhetens innehåll, funktion eller organisation

Att åtgärdens inverkan på verksamhetens innehåll, funktion eller organisation ska beaktas i rimlighetsprövningen är rimligt men samtidigt mycket svårt. Och, det är då också mycket svårt att bedöma hur domstolarna kommer att resonera i konkreta mål.

Inverkan på hälsa, säkerhet eller kulturmiljö

Det som gäller inverkan på innehåll, funktion eller organisation gäller även inverkan på hälsa, säkerhet eller kulturmiljö.

8.2.3 Diskrimineringsersättningens nivå

På domstolen åvilar också, i de fall käromålet bifallits, att bestämma diskrimineringsersättningens nivå. Även på detta område måste en praxis etableras.

Enligt huvudregeln ska diskrimineringsersättning betalas för den kränkning som lagöverträdelsen innebär (ideell skada). Ersättning för kränkning är inte avsedd att kompensera någon faktisk ekonomisk förlust utan fungerar främst som ett sätt att få upprättelse. När diskrimineringsersättningens storlek bestäms ska särskilt beaktas att överträdelser av lagen ska motverkas. Ersättningen ska sålunda både ge upprättelse till den som drabbats och avskräcka från lagöverträdelser. I regerings proposition med förslaget till den samlade Diskrimineringslagen anförts att: *En verksamhet med hög omsättning torde i normalfallet kräva ett högre ersättningsbelopp för att den avskräckande effekten ska uppnås*. Detta upprepas i departementspromemorian. Närmare än så specificeras dock inte denna princip och någon praxis har ännu inte utvecklats.

En fråga som kan ställas är huruvida diskrimineringsersättningens nivå ska sättas i direkt proportion till svarandens ekonomiska förmåga. För att uppnå avsedd avskräckande effekt skulle detta vara önskvärt, men det skulle kunna leda till diskrimineringsersättningar på amerikansk nivå något som rimmar dåligt med svensk rättstradition.

Diskrimineringsersättningens nivå är en av tre faktorer som tillgängliggörare kommer att ta hänsyn till när man bestämmer om man ska agera proaktivt och hur man agerar om och när en anmälan faktiskt görs. De andra två är sannolikheten för att bli fälld, respektive den förlust av goodwill som en anmälan och eventuell fällande dom skulle innebära.

En sannolik konsekvens är att den utdömda ersättningen kommer att starkast påverka organisationer i mellanskiktet storleksmässigt. De små organisationerna klarar sig undan på grund av det tredje skälighetskriteriet medan de riktigt stora kanske väljer att

svälja diskrimineringsersättningen snarare än att ta på sig kostnaderna för undanröja tillgänglighetshindret – såvida inte förlusten av goodwill är för stor.

8.2.4 Samlad kommentar om tillämplighet och skälighetsprövning

Avsaknaden av en enhetlig legaldefinition av *funktionsnedsättning* och *tillgänglighet* samt bristen på en vägledande diskussion om *jämförbar situation* lämnar fältet öppet för en mycket vid tolkning av begreppet *diskriminering på grund av bristande tillgänglighet*.

De kriterier som ska beaktas vid skälighetsprövningen snävar in fältet något men lämnar ändå stora gråzoner i vilka rättsbildningen överlämnas åt rättstillämpningen. En central fråga är då vad som krävs för att en någorlunda heltäckande och konsistent rättspraxis ska utvecklas. Till de svåra tolkningsfrågor och bedömningar som diskuterades ovan ska läggas att olika typer av funktionsnedsättning, olika typer av fysiska och icke-fysiska hinder samt olika kategorier av tillgängliggörare kan kombineras på ett mycket stort antal unika sätt. Med andra ord, det torde krävas ett stort antal avgöranden för att rättslaget ska klarna.

Kombinerat med vad som sades ovan om den allt längre omloppstiden för diskrimineringsmål i tingsrätten – och, kan man misstänka, i hovrätt och Högsta Domstolen – och den begränsade andelen mål som leder till en praxisbildande dom kan detta ta mycket lång tid.

Som flera av tillgängliggörarnas representanter påpekat skapar detta initialt ett mycket osäkert rättsläge och det gör att det saknas vägledning för eventuell proaktiva åtgärder för att förbättra tillgängligheten. Resultatet kan bli att tillgängliggörarna "drejar bi" i väntan på att rättsläget ska klarna, d v s inte gör någonting, eller i alla fall mindre än vad man annars skulle ha gjort.

8.3 Finansieringsprinciper

När det gäller finansiering av de kostnader som skulle följa av ett antagande av lagförslaget menar utredaren att *ansvars- och finansieringsprincipen* ska gälla.

Ansvars- och finansieringsprincipen definieras som att miljöer och verksamheter ska utformas och bedrivas så att de blir tillgängliga för alla människor, samtidigt som kostnaderna för anpassningsåtgärderna ska finansieras som verksamheten i övrigt. Ansvars- och finansieringsprincipen är inte lagfäst utan kommer uttryck i olika förordningar, exempelvis ska de tillämpas avseende bestämmelserna om enkelt avhjälpta hinder i PBL.

Inom offentlig sektor kan denna princip möjligen komma i konflikt med den *kommunala finansieringsprincipen* som innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommuner och landsting. Utredaren anser att någon konflikt inte uppstår eftersom han menar att inga nya uppgifter läggs på kommuner och landsting. I strikt juridisk mening kan detta möjligen anses vara sant, i varje fall i ett kort perspektiv, men det kan bli resultatet på lite längre sikt beroende på hur rättspraxis inom det som ovan kallats gråzonen utvecklas.

Det är inte osannolikt att SKL för landstingens och kommunernas räkning kommer att förfäktat att medel måste skjutas till från statskassan för att finansiera åtgärder som dessa ansvarar för. Handikapprörelsen är splittrad när det gäller huruvida någon form av statligt stöd bör utgå för att finansiera tillgänglighetsåtgärder i olika sektorer och då inte enkom inom den offentliga. Vissa hävdar att det kommer att krävas för att accelerera processen, andra motsätter sig av princip.

Hur valet av finansieringsprincip skulle påverka processen är inte helt enkelt att bedöma. Å ena sidan sänker statliga bidrag de finansiella trösklarna att vidtaga åtgärder. Å andra sidan ger det en ursäkt att inte vidta åtgärder om inte statliga medel skjuts till.

8.4 Påverkan på samhällets normer och prioriteringar

Ett uttalat syfte med lagförslaget är att påverka samhällets normer och prioriteringar när det gäller personers med funktionsnedsättning praktiska möjligheter att fullt ut delta i samhällslivet. Att en möjlighet skapas att få upprättelse är en markering och ett "eldunderstöd" för annan preskriptiv lagstiftning med detta syfte.

Denna påverkan kan, förutom information om lagen i sig, förväntas i hög grad komma via media som tar upp olika anmälningar och domslut och kommunicerar dessa. Även om anmälningarna i slutändan inte leder till en fällande dom får de en medial effekt och påverkar olika grupperns beteende, inte minst tillgänglighetsgruppernas. Många kommer att vara de krogar, hyresvärdar, offentliga institutioner, transportbolag som inte vill bli uthängda i media.

Styrkan i denna effekt är svår att bedöma, men den kan visa sig vara minst lika viktig som den som bestäms av den rättspraxis som utvecklas. Normförskjutningar kommer också att i sin tur påverka rättstillämpningen och därmed rättsbildningen, vilket i sin tur påverkar normerna.

8.5 Utvecklingen av det övriga regelverket

Förslaget till en utvidgning av diskrimineringsgrunderna i diskrimineringslagen sker inte i ett vakuum. Även andra förändringar av lagstiftningen som påverkar området är på gång.

8.5.1 Aktiva åtgärder

Betänkandet *Åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter*, SOU 2010:7 med förslag på en utveckling av diskrimineringslagens tredje kapitel om aktiva åtgärder, vilket när den samlade diskrimineringslagen skrevs bara lyftes in från tidigare lagstiftning, bereds för närvarande i Regeringskansliet. Om det förslag om aktiva åtgärder som slutligen går till riksdagen inkluderar specifika krav inom tillgänglighetsområdet kommer detta att påverka genomslaget av de delar av lagen som gör det möjligt att få fall av diskriminering prövade i domstol.

8.5.2 PBL

I den nya PBL som träder i kraft 2 maj 2011 skärps kraven på kommunen när det gäller tillsynen. Dessutom skall det vara möjligt att ställa tillgänglighetskrav redan i bygglovsprövningen. Ett nytt sanktionssystem införs med möjlighet att utdela sanktionsavgifter vilka tillfaller kommunen.

8.6 Hur kommer "matchen" att utvecklas?

8.6.1 Laguppställningarna

Något förenklat möts, om allegorin ursäktas, två lag: på ena sida handikapprörelsen och de offentliga institutioner, i första hand DO, vars uppgift är att främja alla människors lika rättigheter och möjligheter bland annat för personer med funktionsnedsättning; på andra sidan de institutioner som ska ansvara finansiellt och organisatoriskt för tillgängligheten. Domare i matchen är i första hand domstolväsendet;

tillsynsmyndigheterna är linjemän. Hur de ska döma är dock osäkert; regelboken består mest av blanka sidor. De yttre förutsättningarna för matchen sätts av normgivarna, de sjutton sektorsmyndigheterna. Media sitter på läktarna men påverkar stämningen på plan.

Handikappförbunden är relativt svaga ekonomiskt, trots sina totalt c:a 500 000 medlemmar. Men motivationen är hög, rörelsen har ett väl utvecklade kontaktnät och förmågan till opinionsbildning är god. Inställningen vad gäller bristande tillgänglighet speglas i följande citat "Vi är trötta på intentionslagstiftning. Vi behöver en lagstiftning med sanktioner". Att få igenom lagen och att använda den har hög prioritet.

På det andra laget spelar bland andra fastighetsägare, handlare, restaurangägare, hotellägare och dess representanter. Dessa uppfattar lagförslaget som oförutsägbart och därmed rättsosäkert och att det därför riskerar att leda till avsevärda kostnader. Man intar därför en defensiv och avvaktande attityd.

Andra tunga spelare i laget är kommunerna som potentiellt skulle få bära de största kostnaderna tillgänglighetsåtgärder då man är landets största fastighetsägare men också ansvarar för det offentliga rummet. Man befärar att lagförslaget, särskilt på skolsidan, skulle medföra mycket stora kostnader. Lagen ses som besvärande, oförutsägbart och oprecis och man är skeptisk till att en möjlighet skapas att dra kommuner inför domstol. Dessutom anser man att lagen kommer för tidigt, innan kommunerna hunnit bli klar med HIN och att anmälningar riskerar ta resurser som kunnat ägnas tillgänglighetsarbete.

En annan tung spelare är landstingen. Inom det ena av dessas två ansvarsområden, hälso- och sjukvården, är tillgängligheten normalt god, med undantag för vissa primärvårdsenheter. Inom det andra ansvarsområdet, den regionala kollektivtrafiken, återstår ännu mycket att göra.

8.6.2 Hur kan dessa två spelare tänkas agera på plan?

Handikapprörelsen kommer att söka maximalt utnyttja den massmediala potentialen i förslaget för att sätta fokus på de konkreta tillgänglighetsproblem som finns i samhället. Vidare har man antytt att förbunden kommer att poola sina juridiska resurser för att utnyttja möjligheten att själva driva mål i domstol. Strategi och taktik för vilka fall man kommer att driva är ännu inte utarbetad. Rörelsen är dock inte omedveten om vilken flaskhals som domstolarna utgör och skulle, kan man misstänka, fokusera på ett antal strategiska fall. Vilka, är de nog ännu så länge rätt osäkra på. Det finns också ekonomiska begränsningar för hur många mål man har möjligheter att driva. Att driva mål via DO har den fördelen att det är kostnadsfritt.

Men även DO kommer att tvingas prioritera. Redan idag är kapaciteten att driva mål i rätten begränsad. Som redan påpekats går man vidare med endast två procent av alla anmälningar och ökar tillströmningen torde den siffran sjunka ytterligare – såvida man inte får en kraftig resursförstärkning vilket man inte ser som troligt. DO har heller inte full kontroll över vilka mål man driver till domslut. Fördrar en anmälare att gå till förlikning kan man inte tvinga denne att gå vidare, även om det skulle kunna vara intressant i praxisperspektiv.

Man kan alltså förvänta sig att viljan kommer att vara stor att utnyttja de legala möjligheter som den föreslagna lagändringen skulle medföra, men att kapaciteten att faktiskt göra det kommer att vara betydligt mindre.

De vi kallat tillgängliggörarna kommer sannolikt inte vara särskilt angelägna eller kunna avsätta några stora resurser att göra något. De kommer därför inte ta strid men de kommer heller inte aktivt verka för konkreta åtgärder att förbättra tillgängligheten, i varje fall inte sådana som skulle gå bortom enkelt avhjälpta hinder. Exempelvis kommer organisationerna inte att gå ut med några ytterligare konkreta riktlinjer och rekommendationer under den närmaste tiden då man menar att rättsläget är för oklart. Det kan till och med bli så att det pågående tillgänglighetsarbetet avstannar eller i varje fall saktar in i avvaktan på att rättsläget klarnar. Enskilda medlemmar kan möjligen, i varje fall initialt, välja att ta strid. I dagsläget kan företagen sannolikt få sina rättegångskostnader täckta av sina företagsförsäkringar. Men om antalet rättsfall blir stort kan man räkna med att den möjligheten tas bort eller att premierna höjs kraftigt.

Inom offentlig verksamhet, som är mer kringgärdad av förordningar, handlingsplaner och åtaganden, kommer troligen inte en sådan vänta-och-se-situation uppstå. Enligt kommunföreträdare ser man lagen - oavsett praxis - som ett incitament att påskynda tillgänglighetsarbetet - att söka hinna med sitt HIN-pensum. Det skulle vara klart 2010 men om man får några få år till på sig så ska det vara klart – säger man.

Matchbilden kommer också att påverkas av hur många anmälningar som kommer in. Till en del kan handikappförbunden påverka detta, men inte fullt ut. Privata kan anmäla och vissa organisationer kommer aktivt att verka för det, om inte annat för den massmediala uppmärksamhet som det kan skapa. Men att anmäla är en sak, att sen driva processen en annan och rättegångskostnaderna kommer att begränsa antalet ärenden som går vid sidan av DO.

Bedömningar om hur stor mängden av anmälningar skulle bli skiftar mellan olika sektorer. Kommuner och servicesektorn förmodar att det blir avsevärda mängder. Många, men inte alla, i handikapprörelsen menar att det är rätt meningslöst att överösa DO eller domstolarna med anmälningar. Oavsett hur många anmälningar som görs blir antalet ärenden som går till domstol inte fler än vad DO och en eventuell för förbunden gemensam juristfunktion förmår hantera.

DO, idag med ett 100-tal anställda, räknar inte med att få större anslag med anledning av den nya lagen. Möjligheten att omprioritera mellan diskrimineringsområdena eller mellan andra delar av myndigheten till förmån för tillgänglighetsfrågor ses också som begränsad.

Men även om DO skulle få ytterligare resurser för att hantera ett ökande antal anmälningar på grund av bristande tillgänglighet leder detta inte med någon automatik till att antalet praxisbildande domslut ökar. Som redan påpekats, har omloppstiden för avgjorda diskrimineringsmål ökat dramatiskt under den senaste fem åren och endast ett begränsat antal av de avgöranden som fattats har haft någon betydelse för rättsbildningen. Dessutom är sannolikheten stor att domslut i tingsrätt, nästan oavsett till vems förmån, blir överklagade – i varje fall inledningsvis innan någon form av praxis vuxit fram. Domstolarna utgör alltså den största flaskhalsen när det gäller själva processen.

Till detta kommer att krävas många domar för att en någorlunda heltäckande rättspraxis ska utvecklas – vilket kommer att ta mycket lång tid, i varje fall i den gråaste delen av den gråzon som diskuterats ovan.

För den framtida praxisbildningen blir DO:s urvalskriterier avgörande. Det bestämmer inom vilka sektorer och för vilka slag av funktionsnedsättning som praxis i initialt

kommer att bildas. Enligt DO kommer man i första hand välja ärenden där möjligheter till framgång är goda. Det gäller främst ärenden där det redan finns lagstiftning som syftar till att förbättra tillgängligheten, d v s man kommer att i sina val ta stor hänsyn till det första skälighetskriteriet i lagförslaget. Speciellt kan man tänkas välja att gå vidare med ärenden med ett högt symbolvärde. Nyligen valde man, exempelvis, att uppmärksamma att flera vallokaler inte var tillgängliga för personer med funktionsnedsättning vilket påverkade deras möjligheter att utöva sina demokratiska rättigheter.

Detta val innebär emellertid att det kommer att dröja ännu längre innan någon praxis utbildas in det som ovan kallats gråzonen – såvida inte intresseorganisationerna väljer att fokusera på dessa områden.

8.6.3 Hur kommer domarna att döma?

Om DO väljer att i första hand gå vidare med anmälningar där det finns annan tydlig, lagstiftning att falla tillbaka på, är det inom dessa områden som en rättspraxis snabbast kommer att utvecklas.

En fråga som kan ställas är vilka konsekvenser den mer specificerade skälighetsprövning – som ska göras när den utvidgade diskrimineringslagen ska appliceras – kan tänkas få. Även en kommun ska idag pröva skäligheten innan den ställer krav på en fastighetsägare att åtgärda enkelt avhjälpna hinder. Åtgärden ska vara rimlig med hänsyn till nyttan av åtgärden och förutsättningarna på platsen. De ekonomiska konsekvenserna får heller inte bli orimligt betungande för fastighetsägaren, lokalhållaren eller näringsidkaren. När diskrimineringslagen appliceras ska rätten göra bedömningen. Kommer den då att lägga ribban högre eller lägre? Sannolikheten för det ena är väl lika stor som för det andra. Det är med andra ord ingenting som garanterar att prövningen i ett tvistemål i sig leder till ett accelererat åtgärdande av enkelt avhjälpna hinder.

Ett annat område där det finns relativt tydliga normer för tillgänglighet är kollektivtrafiken, vilket gör att domstolen har mer att luta sig emot i konkreta diskrimineringsfall. Samtidigt är det ett område där det redan finns konkreta planer som sannolikt inte i någon större utsträckning skulle påverkas av domslut. Möjligen skulle lagen kunna förhindra att det blir ytterligare förseningar i genomförandet av åtgärder som man bundit upp sig för. Lagen skulle i så fall ha den efterstävade ”blåslampeeffekten”.

Inom arbetslivets område föreslås i lagförslaget en utvidgning av den skyddade personkretsen till att även inkludera arbetssökande och personer som gör en förfrågan om arbete där arbetsgivaren genom skäliga stöd- och anpassningsåtgärder att personen i fråga kommer i en jämförbar situation med personer utan sådant funktionshinder. När det gäller redan anställda finns det en relativt väl utvecklad praxis som arbetsgivare följer. När det gäller arbetssökande finns dock ännu ingen sådan praxis. Ett enda fall har prövats, i detta fall med stöd av den existerande diskrimineringslagens paragraf om indirekt diskriminering av personer med funktionshinder. Domstolen ansåg inte att de åtgärder som skulle behöva vidtas, i detta fall en anpassning av Försäkringskassans datasystem, vore rimliga och ogillade käromålet. Hur andra domstolar skulle döma i andra mål där kostnaderna för åtgärderna vore lägre är det omöjligt att sia om. Även på detta område skulle man vara tvungen att avgöra var gränserna för *verksamheten* och därmed betalningsförmågan ska dras.

Än mer komplicerat blir det för domstolarna att avgöra mål inom det som vi ovan kallat gråzonen, de områden där det inte finns någon annan, konkret lagstiftning att luta sig emot.

Den största och viktigast delen av gråzonen utgörs av tillgängligheten till det redan existerande fastighetsbeståndet, bortom det som täcks in av *enkelt avhjälpna hinder*. Den mycket konkreta frågan är hur stor del av fastighetsbeståndet som ska vara tillgänglig. Är det alla delar av alla byggnader?

En bokstavlig tolkning av lagförslagets definition av diskriminering på grund av bristande tillgänglighet skulle kunna innebära det. Som framgått av kapitel 4 är det också krav på obegränsad tillgänglighet till det ett åtgärdande av redan icke-tillgängliga fastighetsbeståndet som skulle föra med sig de största kostnaderna, ja i fall det ska göras riktigt snabbt, astronomiska kostnader.

Nu står dock inte definitionen av diskriminering på grund av bristande tillgänglighet för sig själv; varje konkret fall avseende diskriminering på denna grund ska prövas mot de sex skälighetskriterierna där ett av dem är *verksamhetens möjligheter att bära kostnaderna* och annat är *åtgärdens inverkan på verksamhetens innehåll, funktion eller organisation*.

Lagförslaget konsekvenser på detta område kommer att avgöras när fall som härrör sig till detta område prövas och hur domstolarna väljer att väga alla kriterier mot varandra för att komma till ett avgörande.

Vad gäller skolan finns det allmänna principer som slår fast alla barns lika rätt till utbildningen. Skolhuvudmännen ska utforma sin verksamhet så att inte något barn eller någon ungdom i praktiken förhindras från att få del av utbildningen på grund av sitt kön, sin bostadsort eller sina sociala eller ekonomiska förhållanden. Enligt skollagen ska kommunen som huvudregel ta hänsyn till vårdnadshavares önskemål om val av skola. Sådana önskemål kan dock i vissa fall frångås, bl.a. om en viss skolplacering skulle innebära att kommunen får betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter. Samma resonemang skulle rimligtvis föras vid en skälighetsbedömning utifrån kriterierna i den föreslagna lagändringen.

En fråga som redan berörts är hur rätten skulle tolka begreppet *verksamheten*. Är det kommunens totala verksamhet, hela skolverksamheten i kommunen eller den enskilda skolans verksamhet? Ju snävare avgränsningen görs, desto tydligare blir det att olika typer av kostnader i skolan ställs mot varandra: tillgänglighetsåtgärder mot lärarresurser, exempelvis.

Domstolarnas beslut kommer, en dag, att tvinga fram ett vägval, antingen: a) krav på anpassning av alla skolor, vilket i princip skulle föra med sig mycket höga kostnader, kanske uppåt ett par hundra miljarder om det görs på tjugo år⁵² eller b) att tillgänglighetsåtgärderna koncentreras till ett färre antal skolor.

Vår bedömning är att det är osannolikt att domstolarna skulle fatta beslut som skulle innebära att kommunerna skulle tvingas göra alla delar av alla skolor fullt ut tillgängliga och det på kort tid. Risker, eller chansen beroende på hur man ser på saken, för att så skulle ske kan dock inte helt uteslutas. Vi är dock inte övertygade om att det skulle ligga i handikapporganisationernas intresse att eftersträva ett sådant utfall. I praktiken är det osannolikt att kommunerna skulle vilja och kunna avsätta så mycket resurser vilket

⁵² Se kapitel 4

skulle kunna leda till halvmesyryr i alla skolor och därmed fortsatta begränsningar i tillgängligheten. Många skulle nog också hävda att innehållet och kvaliteten i undervisningen är viktigare än var den bedrivs.

Situationen skulle vara likartad när det gäller bostadsfastigheter. Trots utredarens försök att dra en begränsningslinje mellan att kunna ta del av vad som bjuds ut till allmänheten och varorna eller tjänsterna i sig finns det inget i förslaget till lagtext i sig som exkluderar bostadsfastigheter. Men vi tvivlar på att domstolarna skulle vilja bidra till att etablera en rättspraxis som skulle kunna få så långtgående ekonomiska konsekvenser som de som redogjordes för i avsnitt 4.12. Uteslutas helt kan det dock inte.

8.6.4 Hur reagerar publiken?

Media kommer säkerligen vara genomgående positivt inställda till en lagstiftning som skapar ytterligare en kanal för att driva tillgänglighetsfrågor.

Detta kommer att påverka normerna i samhället och beredvilligheten att vidta åtgärder för att förbättra tillgängligheten och att, till en gräns, finansiera dessa åtgärder. I slutändan är det ju alla individer i samhället som får stå för notan – antingen genom höjda skatter, genom att den offentliga sektorn omprioriterar från andra områden eller att privata tillgängliggörare vältrar över kostnaderna för åtgärderna på sina kunder.

Var gränsen går för vad gemene man är villig att betala för bättre tillgänglighet är mycket svårt att bedöma. Det beror också på vilken egen nytta man upplever sig ha av åtgärder som i första hand är inriktade på personer med funktionsnedsättning men som även förbättrar tillgängligheten för personer utan sådan nedsättning. I avsnittet om kollektivtrafik listas flera åtgärder av den typen, likaså i avsnittet om intäkter.

8.7 Sammanfattning av ”matchen”

Det blir en lång match. Utvecklandet av rättspraxis kommer att ta lång tid, speciellt inom de områden där det inte finns annan lagstiftning att luta sig emot. Skälighetsprövningen kommer att få mycket stor betydelse för rättsbildningen. Lagförslaget kan möjligen få en blåslampeeffekt när det gäller enkelt avhjälpta hinder men det är inte helt självklart. Då många tillgängliggörare uppfattar lagförslaget som oförutsägbart och rättsosäkert kan man välja att ligga lågt och vänta in att rättspraxis utvecklas. Det kan till och med bli så att man gör mindre än man annars skulle ha gjort.

Inom transportområdet finns redan utarbetade planer för vad som ska göras. Domar där käromålet bifalls kan möjligen sätta tryck på ansvariga aktörer och förhindra att det blir förseningar i genomförandet av planerna.

När det gäller potentiellt mycket kostsamma åtgärder för att göra fastighetsbeståndet fullt ut tillgängligt bedömer vi det inte som sannolikt att ytterligare stora retroaktiva krav på det befintliga beståndet – och att åtgärderna skulle vidtas snabbt – skulle ses som skäliga. Men det kan inte uteslutas.

9 Samlad bedömning

9.1 På kort sikt

Vår samlade bedömning är att lagförslaget under den närmaste fem till tioårsperioden inte kommer att få någon större effekt och sålunda inte medföra varken några större kostnader och eller samhälleliga intäkter utöver de som följer av annan lagstiftning som ställer krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Den huvudsakliga anledningen till den begränsade effekten på kort sikt är det kommer att ta tid innan en rättspraxis utvecklas. Det finns flera skäl till detta.

Det är osäkert hur många anmälningar som faktiskt kommer in. Kommuner och servicesektorn förmodar att det blir avsevärda mängder. Många, om än inte alla, i handikapprörelsen menar att det är meningslöst att överösa DO eller domstolarna med anmälningar.

DO:s kapacitet att driva mål i rätten är begränsad och man kommer att tvingas prioritera. DO har heller inte full kontroll över vilka mål man driver till domslut. Fördrar en kärende att gå till förlikning går det inte att tvinga denne att gå vidare, även om det skulle kunna vara intressant i praxisperspektiv. Handikapprörelsen har antytt att förbunden kommer att poola sina juridiska resurser för att utnyttja möjligheten att själva driva mål i domstol. Men rörelsens ekonomi sätter gränser för hur många det kan bli.

Med andra ord, oavsett hur många anmälningar som görs blir antalet ärenden som går till domstol inte fler än vad DO och en eventuell förbunden gemensam juristfunktion förmår hantera.

Men även om DO skulle få ytterligare resurser – vilket myndigheten tvivlar på – leder detta inte med någon automatik till att antalet praxisbildande domslut ökar. Omloppstiden för avgjorda diskrimineringsmål har ökat dramatiskt under den senaste fem åren och det finns inget som pekar på att den i framtiden skulle blir kortare. Domstolarna utgör en flaskhals.

Till detta kommer att krävas många domar för att en någorlunda heltäckande rättspraxis ska utvecklas. Det stora antalet olika funktionsnedsättningar, typer av hinder samt kategorier av institutioner som har att sörja för tillgängligheten innebär ett mycket stort antal unika situationer som domstolarna kommer att behöva ta ställning till för att en praxis ska växa fram.

Men, effekterna av en utvidgad diskrimineringslag kommer inte enbart komma via den rättspraxis som utveckla. Ett uttalat mål för lagstiftningen är att påverka samhälleliga normer och olika samhällssektors och institutioners beredvillighet att sörja för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Handikapprörelsen kommer att utnyttja den massmediala potentialen i förslaget för att sätta fokus på de konkreta tillgänglighetsproblem som finns i samhället.

De som ansvarar för att genomföra och finansiera åtgärder för att förbättra tillgängligheten kommer inte att ifrågasätta principen om allas lika rättigheter när det gäller tillgänglighet men kommer heller inte proaktivt verka för att det vidtas konkreta åtgärder att förbättra densamma bortom det som omfattas av *enkelt avhjälpta hinder*. Man uppfattar förslaget som svårtolkat och rättsosäkert och det kan till och med bli så

att det pågående tillgänglighetsarbetet avstannar eller i varje fall saktar in i avvaktan på att rättslaget klarnar. Inom offentlig verksamhet kommer man att koncentrera sig på att hinna med sitt HIN-pensum, d v s att åtgärda *enkelt avhjälpta hinder*, men kan i dagsläget inte förväntas gå längre.

9.2 På längre sikt

På sikt skulle lagförslaget dock kunna få mycket långgående konsekvenser och föra med sig mycket stora kostnader – och då också samhälleliga, om ej matchande, samhällsekonomiska vinster. Allt beror på hur domstolarna dömer.

Lagförslaget lämnar medvetet fältet mycket öppet för tolkningar och bedömningar. Det föreslås inga legaldefinitioner av *funktionshinder* och *tillgänglighet* och begreppet *jämförbar situation* är svävande. Även de kriterier som ska beaktas vid skälighetsbedömningen lämnar fältet öppet för olika bedömningar.

Framför allt är det tillgänglighetsåtgärder i det existerande privata fastighetsbeståndet som skulle bli mycket kostsamma om domstolsutslag leder till krav på att göra hela beståndet fullt ut tillgängligt och detta snabbt. Även för det kommunala fastighetsbeståndet, inte minst skolorna, skulle kostnaderna kunna bli mycket stora om domstolbeslut ledde till krav på full tillgänglighet i existerande bestånd på kort tid. Med full tillgänglighet menas då de krav på tillgänglighet som ställs i den nu gällande Plan- och bygglagen för nybyggnation.

Av kritisk betydelse är hur domstolarna väljer att tolka begreppet *verksamhet* i skälighetskriteriet *en verksamhets möjligheter att bära kostnaderna för åtgärden*. När det gäller offentlig sektor: är det hela den offentliga sektorn, är det hela kommunen, en verksamhetsgren eller en konkret verksamhet, exempelvis en skola. Ju snävare avgränsningen görs, desto tydligare blir det också att olika typer av kostnader ställs mot varandra: tillgänglighetsåtgärder mot lärarresurser, exempelvis. Motsvarande situation skulle gälla för den privata sektorn. Är det koncernen eller den enskilda verksamheten som utgör *verksamheten*?

Även när det gäller de kriteriet *åtgärdens inverkan på verksamhetens innehåll, funktion eller organisation* lämnas utrymme för mycket olika bedömningar. Det kan leda till mycket långtgående krav men kan också effektivt stänga dörren för sådana krav beroende på hur domstolen värderar denna *inverkan* i förhållande till den potentiella *nyttan* för anmälaren.

Vår samlade bedömning är att det är osannolikt att domstolarna skulle fatta beslut som innebär att privata och offentliga fastighetsägare tvingas till de åtgärder och därmed kostnader av den storleksordning som skulle krävas för att på kort tid fullt ut uppnå full tillgänglighet i det befintliga fastighetsbeståndet. Risken, eller möjligheten beroende på hur man ser på saken, kan dock inte helt uteslutas.

En faktor bland flera som kommer att påverka utfallet är den praxis som utvecklas när det gäller diskrimineringsersättnings nivå. Enligt huvudregeln ska diskrimineringsersättning betalas för den kränkning som lagöverträdelsen innebär (ideell skada). När diskrimineringsersättningens storlek bestäms ska dock särskilt beaktas att överträdelser av lagen ska motverkas. En fråga som då kan ställas är huruvida diskrimineringsersättningens nivå ska sättas i direkt proportion till svarandens ekonomiska förmåga. För att uppnå avsedd avskräckande effekt skulle detta vara önskvärt men det skulle kunna leda till diskrimineringsersättningar på amerikansk nivå, något som rimmar dåligt med svensk rättstradition.

Om man inte tror att diskrimineringsersättningens nivå kommer att utdömas i direkt proportion till svarandens ekonomiska förmåga, innebär detta att de riktigt stora företagen och institutionerna kanske väljer att svälja diskrimineringsersättningen snarare än att ta på sig kostnaderna för undanröja tillgänglighetshindret – såvida inte förlusten av goodwill är för stor.

När det gäller kollektivtrafiken är situationen något annorlunda. Här finns det redan utarbetade planer för vad som ska göras. Uppskattade kostnader för de planerade åtgärderna redovisades i kapitel 5. Vår bedömning är att lagförslaget sannolikt inte skulle accelerera implementeringen av åtgärderna. Däremot är det möjligt att det – om det leder till anmälningar och om käromålen också bifalles – skulle förhindra förseningar i genomförandet av planerna.

9.3 Samlad bedömning – kronor och ören

Av diskussionen ovan framgår med all önskvärd tydlighet hur extremt svårt det är att sätta några exakta siffror på vad som kan förväntas bli de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget i departementspromemorian att göra bristande tillgänglighet till en sjunde diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen. Allt beror på hur rättspraxis utvecklas, vilken genomslag den får och hur lagen i sig kan tänkas påverka tillgängliggörarnas beredvillighet att proaktivt vidta åtgärder för att förbättra tillgängligheten.

Förslagets nettoeffekt beror på i vilken mån det leder till att takten med vilken åtgärder för att förbättra tillgängligheten accelereras. Ju snabbare, desto kostsammare och den effekten är accelererande. De samhällsekonomiska intäkterna ökar också ju snabbare åtgärderna vidtas men inte lika snabbt som kostnaderna.

I Kapitel 5 redogjordes i detalj för vilka åtgärder för att förbättra tillgängligheten inom kollektivtrafiken som planeras samt kostnaderna för dessa. Nuvärdet för åtgärderna är i storleksordningen 25 miljarder. Kostnaderna är bruttokostnader och beräknade på en genomförandeperiod på tio år. En del av de planer som redovisas har dock en genomförandeperiod som är längre än tio år och för vissa finns ingen definitiv bortre tidsgräns. Vi har dock antagit att den är 2033 vilka är vad som gäller för några av åtgärderna. Att förkorta genomförandet till tio år skulle öka nuvärdet av kostnaderna med ca 2,4 miljarder kronor på grund av den kortare diskonteringsperioden. Om tiden skulle förkortas ytterligare skulle de tillkomma "trängselkostnader"; en större andel av vagnparken skulle behövas tas ur bruk samtidigt, konkurrensen om byggresurser skulle driva upp kontraktspriser etc.

Nettoeffekterna av lagförslaget på fastighetsbeståndet är betydligt svårare att skatta. Det finns inte som på kollektivtrafiken område några planer att utgå ifrån; förutom till i en begränsad utsträckning vad som avser *enkelt avhjälpna hinder*. Därför kommer konsekvenserna att i betydligt större utsträckning bero på hur rättspraxis utvecklas. Och på detta område är tidsutdräkten av ännu större betydelse. I de kalkyler som presenteras längre fram i rapporten antas, något förenklat, att inga extrakostnader för tillgänglighetsåtgärder uppstår vid nybyggnation. Med den omloppstid på fastigheter som gäller idag skulle det innebära att hela fastighetsbeståndet skulle vara fullt tillgängligt för personer med funktionsnedsättning inom 100 år. Inom det offentliga beståndet, där man räknar med en kortare omloppstid, skulle det gå på 70 år.

Om avgöranden i diskrimineringsmål om bristande tillgänglighet skulle leda till krav på att denna fulla tillgänglighet ska inträffa tidigare – och om dessa krav accepterades –

skulle kostnaderna stiga dramatiskt. Om målet, exempelvis, sattes till full tillgänglighet inom tjugo år, skulle extrakostnaden överstiga 3 biljoner kronor.

Som vi upprepat ett antal gånger tror vi inte på en sådan utveckling; samhällsekonomin skulle inte tåla det. Det är heller inte troligt att de skälighetsprövningar som ska göras vid alla enskilda diskrimineringsmål kommer att öppna upp för den typen av krav.

Det område där en utökad diskrimineringslag möjligen skulle kunna leda till ett ökat tryck och ett accelererat genomförande av åtgärder för att förbättra tillgängligheten är det som i PBL benämns enkelt avhjälpna hinder. Enkelt avhjälpna hinder finns inom alla sektorer och under alla huvudmän inom den offentliga och privata sfären.

I avsnitt 4.5 redovisades några, men långt ifrån kompletta, beräkningar av vad det skulle kosta att åtgärda enkelt avhjälpna hinder. Beräkningen för skolan landar på drygt 17 miljarder. Att bygga RWC, ramper och automatiska dörröppnare till alla butiker, restauranter och hotell skulle kunna kosta uppåt sex miljarder. Att åtgärda alla övergångsställen i Stockholm skulle kosta 800 Mkr. Detta är bara exempel. Vilken extrakostnad som ska "belasta" lagförslaget beror på i vilken mån som det senare påskyndar genomförandet.

Som redan nämnts är det inte emellertid självklart att det föreslagna tillägget leder till att, exempelvis fastighetsägare, genomför HIN-åtgärderna snabbare. Det kan bli tvärt om. Och ett tidigt domslut som slår fast att det inte är rimligt att alla skolor i en kommun ska göras ens HIN-tillgängliga skulle drastiskt reducera den förväntade kostnaden för kommunerna.

Utan ett orakels gåvor är det omöjligt att säga exakt var det hela kan tänkas landa. Men räkneexempel är alltid möjliga att ta fram för att visa på storleksordningar. Om, exempelvis, 10 procent av fastighetsbeståndet förnyas på 20 år istället för 70 år blir nuvärdet av dessa åtgärder drygt 200 miljarder kronor. Utslaget som annuiteter på sjuttio år blir den årliga extrakostnaden 10 miljarder kronor. Kostnadskonsekvenser av den storleksordningen skulle kunna följa av domstolsutslag som leder till omfattande krav på tillgänglighet i skolan och till krav på betydligt bättre tillgängligheter till butiker och restauranger. Om 20 procent av fastighetsbeståndet påverkas blir kostnaden det dubbla. Det är viktigt att påpeka att dessa siffror inte är något annat än räkneexempel och ytterst osäkra.

Det man kan säga är att denna osäkerhet i sig kan vara en anledning till oro för dem som skulle bära det ekonomiska ansvaret för att sörja för tillgängligheten. Osäkerhet har ett pris.

Det har inte ingått i vårt uppdrag att fundera på hur denna osäkerhet skulle kunna reduceras, men det är värt att reflektera över.

Av de samhällsekonomiska intäkter som identifieras i rapporten utgör en del potentiella finansiella intäkter för staten och kommunsektorn. Även dessa är svåra att kvantifiera och är baserade på antaganden som kan ifrågasättas. Den viktigaste potentiella finansiella intäkten består av en besparing på hemtjänst. Här skattas den till ca 2 miljarder per år. Även reducerad färdtjänst och reducerad personlig assistans kan leda till besparingar på kanske 250 mkr per år. Än mer svårskattade besparingar skulle kunna följa av ökad sysselsättning för personer med funktionsnedsättning. Huvuddelen av de samhällsekonomiska intäkterna skulle bestå av icke-direkt-mätbara välfärdsvinster.

Det har heller inte ingått i vårt uppdrag att fundera på relationen kostnader – intäkter för olika typer av åtgärder. Även den frågan skickar vi gärna med för andra att fundera på. Om resurserna är knappa, vilka tillgänglighetsåtgärder ger mest valuta för pengarna? Även om vi avhåller oss från att göra definitiv bedömning av de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslag – därför att dessa beror på vilken rättspraxis som utvecklas – ger de beräkningar som vi presenterar i kapitlen 3-7 ett omfattande underlag för den typen av analyser.

Bilaga 1 – Referenser

- AB Storstockholms lokaltrafik [2009]; *Årsberättelse 2009*
- Arbetsmiljöverket [2010]; *Arbetsmiljölagen och dess förordning med kommentarer i lydelse den 15 februari 2010*
- Boverket [2001]; *Småföretagaranalys av nya tillämpningsregler gällande tillgänglighet till befintliga publika lokaler och på befintliga publika platser*
- Boverket [2003]; *Boverkets föreskrifter och allmänna råd om undanröjande av enkelt avhjälpna hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser*
- Boverket [2005]; *Enklare utan hinder*
- Boverket [2008]; *Regelsamling för byggande, BBR*
- Diskrimineringsombudsmannen [2009:a]; *Aktiva åtgärder i arbetslivet – handledning*
- Diskrimineringsombudsmannen [2009:b]; *Brev tillgänglighetsutredningen 2009-11-13*
- Diskrimineringsombudsmannen [2010]; *Årsredovisningen 2009*
- Fastighetsägarna [2004]; *Boverkets regler om att åtgärda "enkelt avhjälpna hinder" – lathund med checklist för lokaler dit allmänheten har tillträde*
- Fastighetsägarna [2009]; *Fastighetsägarnas verksamhetsinriktning 2010 – 2014*
- Handikappsombudsmannen [2004]; *Diskriminering och tillgänglighet - Rapport till Diskrimineringskommittén*
- Handisam [2009]; *Riktlinjer för tillgänglighet RIV HINDREN*
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet [2010]; *Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering*
- Karlsson, Anders [2009]; *Diskrimineringslagen – en kommentar*
- London Underground/MVA Consultancy [1993] *Passenger Performance Research*
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser [2010]; *Regelbörda och ekonomisk utveckling – en forskningsöversikt*
- Nilsson, Ingvar [2009]; *En socioekonomisk analys av Skolverkets samverkansprojekt*
- Notisum [2010]; *Diskrimineringslag (2008:567)*
- Regeringen [2007]; *Ett starkare skydd mot diskriminering – regeringens proposition 2008/08:95*
- Regeringen [2009]; *En enklare plan- och bygglag - Lagrådsremiss*
- SIKA [2005]; *Transporter och kommunikationer, Sika:s årsbok, 2005*
- SIKA [2009a]; *Värden och metoder för transportsektorns samhällsekonomiska analyser – ASEK 4, SIKA rapport 2009:3*
- SIKA [2009b]; *Färdtjänst och riksferdtjänst 2008, Sika-statistik 2009:16*
- Skolverket [2008]; *Tillgänglighet till skolans lokaler och valfrihet för elever med funktionsnedsättning (Rapport 317)*

Skolverket, Socialstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut [2004]; *Tänk långsiktigt! - En samhällsekonomisk modell för prioriteringar som påverkar barns psykiska hälsa*

Statens offentliga utredningar [2003]; *Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m. SOU 2003:114*

Statens offentliga utredningar [2010]; *Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden SOU 2010:7*

Statskontoret [2009]; *Från vision till verklighet? – En utvärdering av nationell handlingsplan för handikappolitik*

Sveriges Kommuner och Landsting [odaterat]; *Den kommunala finansieringsprincipen (broschyr)*

Widlert [1992]; *Trafikantvärderingar vid regional kollektivtrafik, TFB-rapport 1992:2*

Bilaga 2 – Intervjuade organisationer

AB Storstockholms lokaltrafik
Akademiska hus
Astma och Allergiförbundet
Boverket
Bussbranschens Riksförbund
DHR
Diskrimineringsombudsmannen
Domstolsverket
Fastighetsägarna
Fastighetsägarna Uppsala
Finansdepartementet
Företagarna
Handikappförbunden
Handisam
Helsingborgs kommun
HSO Uppsala
Högsta Domstolen
Integrations- och jämställdhetsdepartementet
Jernhusen
Karolinska Institutet
Konsumentverket
LO-TCO Rättsskydd
Lunds universitet
Nämnden mot diskriminering
Regelrådet
SABO
Samtrafiken
SHR
Skolinspektionen
Skolverket
Socialdepartementet
Specialpedagogiska skolmyndigheten

Stadsteatern Stockholm

Statens Fastighetsverk

Statskontoret

Stockholms Stad

Stockholms Universitet

Svensk Handel

Svensk Kollektivtrafik

Svenskt Näringsliv

Sveriges allmännyttiga bostadsföretag

Sveriges kommuner och landsting

Sveriges universitets- och högskoleförbund

Trafikanalys

Trafikverket

Transportstyrelsen

Uppsala Kommun