

Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning



Förord

År 2009 beslutade riksdagen att godkänna transportpolitikens övergripande mål att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning i hela landet. Därutöver beslutade riksdagen att godkänna ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa. Funktionsmålets precisering för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning innebär att transportsystemet ska utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.

Trafikutskottet har vid olika tillfällen behandlat frågor som rör kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning. Utskottet har framhållit betydelsen av dessa viktiga frågor och framfört att behovet av åtgärder för att göra kollektivtrafiken användbar för personer med funktionsnedsättning i grunden är en demokratifråga. Utskottet har även konstaterat att det finns mycket kvar att åtgärda för att förbättra tillgängligheten inom kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning. Mot denna bakgrund och som en del i uppföljningen av riksdagens transportpolitiska mål beslutade trafikutskottet i februari 2013 att närmare beskriva och analysera de statliga insatser som görs för att öka tillgängligheten till kollektiva färdmedel, i första hand tåg, buss, flyg och båt och vilka resultat dessa insatser får från ett brukarperspektiv. Uppföljningen har i första hand varit inriktad på att belysa sådana insatser som görs för att förbättra tillgängligheten för personer som har rörelsenedsättning, synnedsättning eller hörselnedsättning.

Uppföljningen har genomförts av trafikutskottets uppföljningsgrupp som har bestått av följande ledamöter: Lars Tysklind (FP), ordförande, Lars Johansson (S), Jessica Rosencrantz (M), Annika Lillemets (MP), Göran Lindell (C), Bengt Berg (V) och Annelie Enochson (KD). Underlagen för uppföljningen har tagits fram inom Riksdagsförvaltningen av sekretariatschefen Christer Åström och utvärderaren Cecilia Forsberg vid utvärderings- och forskningssekretariatet samt utskottsassistenten Anne Mattila Wass vid trafikutskottets kansli.

Uppföljningen inleddes under våren 2013 och avslutades i november 2013 med en avrapportering i utskottet. Uppföljningsgruppens rapport har därefter publicerats i serien Rapporter från riksdagen (2013/14:RFR5)

och behandlats i trafikutskottets betänkande 2013/14:TU1, där utskottet föreslog att riksdagen godkänner vad utskottet har anfört. I denna broschyr ges en sammanfattning av uppföljningens resultat.

Uppföljningsgruppens bedömningar i korthet:

- Det finns fortfarande många hinder som försvårar resandet för personer med olika funktionsnedsättningar. Behoven och förutsättningarna varierar mycket beroende på de olika funktionsnedsättningar som resenärerna har. Trygghet är en central fråga för att kunna påbörja en resa.
- Det görs olika insatser för att öka tillgängligheten men detta arbete är i många delar okoordinerat och det finns mycket kvar att göra.
- Det är viktigt att hela resan ska fungera hela året. Det är av vikt att frågan om kollektivtrafikens tillgänglighet hålls levande.
- Det finns tydliga mål och regler för tillgängligheten inom transportsystemet. Det är dock inte tillfredsställande att målen för när kollektivtrafiken ska vara tillgänglig flyttas framåt i tiden. Det behövs tydligare styrsignaler för att tillgänglighetsmålen ska kunna uppnås.
- Det är viktigt att resurser för tillgänglighetsarbete prioriteras och att aktörerna kan redovisa hur stora resurser som satsas på tillgänglighet, inte minst för att kunna värdera de insatser som görs.
- Det behövs förbättrad trafikinformation samt information om tillgänglighet i fordon och på bytespunkter. Det är viktigt att arbeta med att förenkla biljettköp.
- Ledsagningens finansiering inom tåg och buss bör ses över i syfte att uppnå en mer solidarisk finansieringsmodell.
- Det är inte tillräckligt tydligt vem som har ansvar för att samordna att transportsystemet görs tillgängligt för alla. Aktörernas roller och ansvar måste tydliggöras, inte minst för sjöfartsområdet. Det är viktigt

att myndigheternas dialog med funktionshindersonsorganisationerna fortsätter att utvecklas.

- Kunskapen om resultaten av insatserna är begränsad. Det är viktigt att följa upp och utvärdera insatserna och vilka resultat de får för resandet och hur brukarna upplever transportsystemets tillgänglighet. Det är också viktigt att återrapporteringen förbättras av t.ex. vad som är tillgängligt respektive inte tillgängligt.
- Tillsynen inom området behöver stärkas och förtydligas, och rollfördelningen mellan myndigheterna måste tydliggöras.
- Det är viktigt att regeringen även fortsättningsvis redovisar och bedömer resultaten av de statliga insatserna till riksdagen.
- Det skulle vara värdefullt om regeringen med utgångspunkt från de problem som har uppmärksammats i denna uppföljning redovisar fortsatta insatser och resultat, även utifrån ett brukarperspektiv.

Inledning

Bakgrund, syfte och genomförande

Trafikutskottet har vid olika tillfällen behandlat frågor som rör kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning. Utskottet har framhållit betydelsen av dessa viktiga frågor och framfört att behovet av åtgärder för att göra kollektivtrafiken användbar för personer med funktionsnedsättning i grunden är en demokratifråga. Utskottet har även konstaterat att det finns mycket kvar att åtgärda för att förbättra tillgängligheten inom kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning.

Mot denna bakgrund och som en del i uppföljningen av riksdagens transportpolitiska mål har trafikutskottet beslutat att närmare beskriva och analysera de statliga insatser som görs för att öka tillgängligheten till kollektiva färdmedel, i första hand tåg, buss, flyg och båt och vilka resultat

dessa insatser får från ett brukarperspektiv. Frågor som rör t.ex. färdtjänst och riksfärdtjänst har inte ingått i denna uppföljning. Uppföljningen har i första hand varit inriktad på att belysa sådana insatser som görs för att förbättra tillgängligheten för personer som har rörelsenedsättning, synnedsättning eller hörselnedsättning.

Uppföljningen har genomförts av en ledamotssammansatt uppföljningsgrupp som utsetts inom utskottet. Syftet med uppföljningen har varit att ge utskottet ett fördjupat kunskapsunderlag som kan användas i behandlingen av propositioner och motioner inom området. Frågor om tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning berör flera departement, myndigheter och andra aktörer. Uppföljningsgruppen ser därför framför sig att uppföljningen kan vara ett användbart underlag för både trafikutskottet och andra i den fortsatta utvecklingen av området.

Möjligheter att resa med allmän kollektivtrafik

lakttagelser

Uppföljningen visar att utvecklingen av tillgängligheten inte är entydig. Det finns fortfarande flera problem för resenärer med olika former av funktionsnedsättningar. I uppföljningen har framkommit att tillgängligheten ser olika ut vad gäller buss, tåg, flyg och båt samt att möjligheten att byta mellan de olika trafikslagen upplevs som en svag länk.

Uppföljningen visar att tillgängligheten ser olika ut i olika delar av landet samt att tillgängligheten i den allmänna kollektivtrafiken är bättre i storstadsområdena än i områden som är mer glesbefolkade.

Uppföljningen visar att tillgänglighetsbegreppet är otydligt och tolkas olika av olika aktörer. Tillgänglighet ser olika ut i förhållande till de olika funktionsnedsättningar som finns. För den som har en funktionsnedsättning kräver resandet mycket planering och att resenären kan lita på att resan fungerar. Uppföljningen visar att det fortfarande är svårt att få hela resan att fungera, och att detta handlar om allt från möjligheten att ta sig till och från hållplatsen, fordon, möjlighet att byta på stationer och hållplatser, till information, bemötande och möjlighet att köpa biljetter m.m.

Allmänt är det enklare att resa i en redan invand miljö än i en ny. Där krävs ofta kompensatoriska insatser, t.ex. assistans och ledsagning för den som inte ser. Vilken typ av insatser som behövs varierar mellan olika trafikslag och funktionsnedsättningar. Den som t.ex. har rörelsehinder eller är gravt synskadad kan behöva någon form av stöd eller assistans eftersom det kan vara svårt att resa på egen hand.

Det är olika aktörer som har ansvar för olika delar i färdkedjan. Om dessa inte samverkar innebär det att resandet försvåras för personer med funktionsnedsättning. Uppföljningen visar att det i många delar av arbetet med att tillgängliggöra transportsystemet fortfarande saknas ett hela-resan-perspektiv. Delar av en resa kan fungera, men problem uppstår när inte helheten fungerar. Den svagaste länken i reskedjan avgör hur tillgänglig en resa är. Exempelvis kan det vintertid vara svårt att ta sig fram till en hållplats.

I uppföljningen har vikten av att förmedla trygghet framhållits. När det gäller resor med allmän kollektivtrafik sker dessa ofta i en stressig miljö. Om en chaufför kör en fullsatt buss eller spårvagn och en rullstolsburen person vill åka med kan den situationen kännas stressande för både passageraren och chauffören. Tidtabeller ska hållas, det blir färre hållplatser och mindre tid avsatt per hållplats. Om en chaufför blir sen kan det t.ex. innebära att en kommande rast blir kortare. Inom flyget är det ofta korta tider som flygplanen står på marken mellan flygningarna och det kan i sin tur innebära en utmaning när det gäller att hinna ta med passagerare med ledsagning utan att flyget försenas.

De hinder som uppmärksammats inför en resa handlar bl.a. om att det har blivit svårare att köpa biljetter då biljettsystemen har blivit mer krångliga och att informationen är bristfällig när det gäller byten mellan olika transportslag. Till de svårigheter som har uppmärksammats i samband med resor hör bl.a. att rullstolsliftar, utrop och hörslingor inte fungerar. Många har också påpekat att bristen på information när det händer oväntade saker innebär problem. Här har det betonats att det är viktigt att stöd och information kan ges vid störningar. Det räcker t.ex. inte med högtalarutrop eftersom detta många gånger inte kan uppfattas av personer som har en hörselnedsättning.

Uppföljningsgruppens bedömning

Mot bakgrund av vad som har framkommit i uppföljningen gör gruppen följande bedömningar när det gäller möjligheter att resa med allmän kollektivtrafik:

- Det finns många hinder som försvårar resandet för personer med olika funktionsnedsättningar och dessa hinder skapar otrygghet och gör att många drar sig för att resa. För många som har funktionsnedsättning är det fortfarande inte möjligt att kunna nyttja den allmänna kollektivtrafiken på lika villkor som övriga i befolkningen. Att få personer med funktionsnedsättning använder kollektiva färdmedel kan bero på att trafiken inte är tillgänglig.
- Personer med funktionsnedsättning utgör inte en enhetlig grupp. Behoven och förutsättningarna varierar mycket beroende på de olika funktionsnedsättningar som resenärerna har. Skillnaden mellan olika personers funktionsnedsättningar är stora liksom funktionsnedsättningens konsekvenser för individen. Detta bör vara en viktig utgångspunkt för det fortsatta utvecklingsarbetet.
- Personer med olika funktionsnedsättningar reser mindre än befolkningen i stort. Detta innebär att det finns en risk för isolering och mindre deltagande i samhället, vilket är allvarligt.
- Sverige har en åldrande befolkning. Antalet äldre resenärer ökar, vilket i sin tur gör att kraven på transportsystemets tillgänglighet kommer att öka framdeles.
- Det är viktigt att betona att både kollektivtrafiken och resenärens möjlighet att ta sig från bostaden till transportmedlet är avgörande för att hela resan ska fungera.
- Det är oklart hur stor andel av dem som har olika funktionsnedsättningar som i dag kan använda kollektivtrafiken. Det är viktigt att hålla frågan om kollektivtrafikens tillgänglighet levande och att tillgängligheten för personer med olika funktionsnedsättningar beaktas och kommer in i samhällsplaneringen på ett naturligt sätt. Det är vidare viktigt att tillgänglighetsperspektivet mer tydligt beaktas i olika processer, t.ex.

i olika styrdokument och vid planering och genomförande av olika trafikprojekt.

- Det behövs förbättrad information om tillgängligheten i både fordon och på stationer, busshållplatser och terminaler m.m. och det finns behov av att tydliggöra vem som har ansvaret för att samla in och sprida sådan information. Det är viktigt att trafikinformationen är god för alla resenärer och då särskilt att den förmedlas på ett sådant sätt att resenärer med olika typer av funktionsnedsättningar kan tillgodogöra sig den.
- I dag finns stora problem när det gäller möjligheten att köpa biljetter. Det är mycket viktigt att arbeta med att förenkla biljettköp för alla resenärer, inte minst för dem som har olika funktionsnedsättningar.

Mål, regler och resurser

lakttagelser

Riksdagen har beslutat att målet är att transportsystemet är utformat så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning. Dessutom har riksdagen beslutat om mål för funktionshinderspolitiken. I samband med att regeringens strategi för funktionshinderspolitiken presenterades 2011 fick Transportstyrelsen, Trafikverket och Sjöfartsverket i uppdrag att arbeta enligt tre delmål under perioden 2011–2016.

Staten har sedan lång tid angett att tillgängligheten ska öka. För att uppnå detta sker styrning på olika sätt, bl.a. genom EU:s regelverk, nationell lagstiftning, mål, krav på myndigheter och ekonomiska styrmedel. Även om det finns såväl regelverk som mål och det avsätts resurser för ökad tillgänglighet visar uppföljningen att det fortfarande saknas ett helhetsgrepp som fokuserar på tillgänglighetsfrågorna. På nationell nivå finns inte någon myndighet som har ett övergripande ansvar.

I uppföljningen har flera aktörer framfört att styrningen är svag och otydlig. Riksdagens mål om en tillgänglig kollektivtrafik för personer med funktionsnedsättning till 2010 uppnåddes inte. Uppföljningen visar att detta inte har lett till någon reaktion på statlig nivå i form av tydliga signaler till myndigheterna om att intensifiera insatserna.

Myndigheterna inom trafikområdet har på uppdrag av regeringen definierat ett prioriterat nät av kollektivtrafik. Uppföljningen visar att målen för hur stor andel av järnvägsstationer och busshållplatser som ska vara åtgärdade har ändrats efter hand. När det stod klart att det ursprungliga målet om en tillgänglig kollektivtrafik inte skulle nås till 2010 ändrades målet till att ca 80 procent av stationerna och bytespunkterna skulle vara åtgärdade till 2010. Därefter har målen åter ändrats. Det nya målet är att 50 procent av stationerna och 40 procent av busshållplatserna ska vara färdiga till 2016. Samtliga stationer och busshållplatser ska vara åtgärdade till 2021. Till och med 2012 hade ca 37 procent av stationerna och ca 30 procent av busshållplatserna i det prioriterade nätet åtgärdats. När det gäller båtterminaler och bryggor i det prioriterade nätet för kollektivtrafik visar uppföljningen att det i dag saknas en samlad information om bytespunkternas status. När det gäller flyget visar uppföljningen att samtliga svenska flygplatser uppfyller de krav om tillgänglighet som ställs av EU. Det kan dock noteras att det inte är säkert att det finns ett fungerande nät av övrig kollektivtrafik som ansluter till flygplatsen.

Det finns många olika regler som tas fram av ett flertal aktörer. I uppföljningen har framförts att bl.a. EU:s regler om passagerares rättigheter har varit viktiga och påskyndat arbetet med tillgänglighetsfrågor. Genom att EU-reglerna ställer tydliga krav har de drivit på tillgänglighetsarbetet och haft en positiv påverkan. EU:s regelverk är uppdelat på olika trafikslag, medan Sverige har en trafikslagsövergripande ansats. EU:s regler har kommit vid olika tidpunkter för olika trafikslag, varför kraven ser olika ut för tåg, buss, flyg och båt.

Uppföljningen visar att det finns ett flertal exempel på oklarheter i regelverken, t.ex. hur begreppen ”stationsförvaltare” och ”fullt tillgängliga bytespunkter” ska tolkas. Det finns inte någon myndighet som känner ansvar för att ta fram nationella definitioner.

I uppföljningen har framkommit exempel på att regelverken ibland kan gå på tvärs mot varandra. Ett sådant exempel är säkerhetsbetingade byggnadsregler för fartyg som samtidigt försvårar tillgängligheten, t.ex. kravet på höga trösklar.

Ett annat exempel som har uppmärksamats är att det i regelverken ställs krav på tillgänglighetsanpassningar när det gäller omfattande

ombyggnationer eller inköp av nya fordon men att det inte finns motsvarande krav på tillgänglighetsanpassningar när det gäller användning av befintliga fordon.

Kollektivtrafiklagen ställer krav på att de regionala trafikförsörjningsprogrammen ska innehålla en redovisning av tidsbestämda mål och åtgärder. De uppföljningar som har genomförts av trafikförsörjningsprogrammen visar att redovisningen av tillgänglighet ser olika ut i de olika regionala programmen.

Det finns inte några nationella riktlinjer för arbetet för att åstadkomma ett tillgängligt transportsystem. Uppföljningen visar att olika aktörer i olika regioner gör på olika sätt. Detta innebär att t.ex. busshållplatser och ledstråk kan utformas på olika sätt i olika kommuner eller regioner. Kommunerna har svårt att ta fram egna standarder.

I upphandlingar av kollektivtrafik ställs krav på tillgänglighet. Olika regionala kollektivtrafikmyndigheter kan ställa olika krav på tillgänglighet. I uppföljningen har framförts att entreprenörer ibland upplever att det ställs hårdare krav i vissa upphandlingar och att dessa krav ibland är hårdare än regelverkets krav.

Den nya kollektivtrafiklagen innebär att trafikföretag fritt får etablera kommersiell kollektivtrafik. Uppföljningen visar att det upplevs som otydligt vilka krav på tillgänglighet och användbarhet som kan ställas på den avreglerade marknaden för kollektivtrafik. Det finns inte samma krav på tillgänglighet som i den trafik som upphandlas av regionala kollektivtrafikmyndigheter. I uppföljningen har framförts exempel på problem vad gäller kommersiell trafik som inte är tillgänglig.

Det finns inte någon öronmärkning av statliga medel som ska satsas på tillgänglighetsanpassning. Den statliga finansieringen av insatser för att öka tillgängligheten sker inom ramen för den budget som beslutats i de nationella planerna för transportsystemet och de anslag som Trafikverket får. Prioriteringen av resurser till olika insatser utgår från de nationella planerna som beslutas av regeringen. Olika aktörer menar att dessa inte ger någon tydlig signal om att kollektivtrafikens tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning ska prioriteras. Vidare har olika aktörer påtalat behovet av en egen pott med pengar för att lyfta fram tillgänglighet separat från bl.a. trafiksäkerhet och miljö. Det fanns tidigare öron-

märkta medel till tillgänglighetsarbete, vilket också gav ett relativt högt antal åtgärder.

I uppföljningen har framförts att hur mycket resurser som satsas på tillgänglighetsanpassningar är en prioriteringsfråga, där kostnaden för en tillgänglighetsinsats måste vägas mot andra typer av insatser. Vid prioriteringsdiskussioner kan det vara svårt att komma fram till att prioritera tillgänglighet i förhållande till andra angelägna områden. I uppföljningen har även framhållits att den statliga medfinansieringen har varit positiv för tillgänglighetsarbetet.

Uppföljningen visar att det inte finns några uppgifter om hur stora resurser som sammanlagt satsas på tillgänglighetsarbete inom trafikområdet. Ingen myndighet eller annan aktör som har kontaktats i uppföljningen har kunnat redovisa uppgifter om detta. Flera aktörer menar att det är mycket svårt att säga hur mycket pengar som har avsatts till insatser för att förbättra transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Det går ofta inte att särredovisa dessa kostnader eftersom de ingår i olika projekt som Trafikverket och andra arbetar med.

I uppföljningen har framförts att en relevant fråga att ställa när det gäller resurser till förbättrad tillgänglighet är hur mycket man sparar på att tillgängliggöra i stället för att fokusera på hur mycket anpassning kostar. Flera har pekat på att kostnaderna är högre för att tillgängliggöra den befintliga kollektivtrafiken genom ombyggnationer än om man redan från början hade byggt tillgängligt eftersom extrakostnaderna inte uppskattas vara lika stora. Delar av branschen är skeptiska till kraven på att allt ska vara tillgängligt eftersom det upplevs vara kostnadsdrivande. Från en del trafikföretag ifrågasätts också varför stora resurser ska satsas på passagerare som inte åker kollektivt.

När det gäller den interna styrningen inom Trafikverket har det i uppföljningen kommit fram att man avser att använda samma modell för tillgänglighetsarbetet som den man använder för väg- och tågtrafiksäkerhetsarbetet, dvs. att ta fram indikatorer och genomföra resultatkonferenser för att följa upp resultaten.

Uppföljningsgruppens bedömningar

Mot bakgrund av vad som har framkommit i uppföljningen gör gruppen följande bedömningar när det gäller styrning av insatser.

- Det finns mål och regler för tillgängligheten inom transportsystemet. Det behövs dock tydligare styrsignaler till myndigheterna för att tillgänglighetsmålen ska kunna uppnås.
- Arbetet med det prioriterade nätet har gått långsammare än vad som ursprungligen var planerat. Även om insatserna har fortsatt efter 2010 går utvecklingen långsamt, kanske särskilt inom det statliga området. Det är inte tillfredsställande att målen för när kollektivtrafiken ska vara tillgänglig hela tiden flyttas framåt.
- Avsaknaden av sammanställningar på nationell nivå som visar hur stora resurser som satsats på tillgänglighet i transportsystemet för personer som har funktionsnedsättning gör att det är svårt att värdera de insatser som görs.
- Det är viktigt att hitta nationella standarder och att minimera utvecklingskostnader. Det finns en stor flora av regler, riktlinjer och olika lösningar för t.ex. hur busshållplatser kan utformas samtidigt som det saknas en gemensam standard. Då det inte finns en nationell enhetlighet innebär det en risk för att det i stället blir leverantörernas lösningar som genomförs.
- Det kan bli samhällsekonomiskt kostsamt om det ställs olika krav i olika regioner.
- Förbättringar av tillgängligheten i transportsystemet innebär kostnader, och när det gäller de insatser som prioriteras och görs måste det, i likhet med inom andra områden, göras avvägningar i förhållande till vilken nytta som olika insatser ger, så att de resurser som avsätts används till sådant som ger störst nytta för resenärerna. Det är viktigt att beakta att förbättrad tillgänglighet ofta kan vara en fråga om bekvämlighet för personer utan funktionsnedsättning, men att det för personer med funktionsnedsättning är av avgörande betydelse för om de ska kunna

genomföra resor med kollektivtrafik. Ökad tillgänglighet kommer alla resenärer till godo.

- Det är olyckligt att det finns olika regelverk för de olika trafikslagen då detta försvårar för resenärerna.
- Det är inte tillfredsställande att det ännu inte finns några sanktionsmöjligheter vid överträdelser av regelverken.
- Det är positivt om utvecklingsarbetet fortsätter och intensifieras för att förbättra tillgängligheten och att detta sker med trafiksäkerhetsområdet som förlaga. Det arbete som hittills har bedrivits inom ramen för nollvisionsarbetet har bl.a. innefattat att ta fram indikatorer och genomföra resultatkonferenser för att följa upp resultaten. Det har satt fokus på trafiksäkerhetsfrågorna och har inneburit att goda resultat har kunnat uppnås. Erfarenheterna från detta kan fungera som förlaga för att mer kraftfullt än i dag åstadkomma förbättringar av tillgängligheten i transportsystemet.

Genomförda insatser och deras resultat

lakttagelser

Trafikutskottets uppföljning visar att såväl staten som andra aktörer har genomfört insatser, vilket har medverkat till att tillgängligheten i transportsystemet successivt har förbättrats för personer som har nedsatt hörsel, syn eller rörelseförmåga. Tillgängligheten i stort har ökat genom bl.a. fler tillgänglighetsanpassade bytestpunkter, mer tillgängliga fordon och förbättrad information. Samtidigt visar uppföljningen att kunskapen om insatsernas resultat är begränsad. Uppföljningen visar att det generellt är flyget av alla trafikslag som har kommit längst när det gäller tillgänglighetsanpassningar.

Vidare visar uppföljningen att det finns en ökad ambition och förståelse för funktionshindersfrågor inom transportområdet. Även om utvecklingen går åt rätt håll när det gäller tillgänglighetsanpassning finns dock olika syn på om volymen är låg eller hög på de insatser som genomförs.

Trafikområdet är mycket komplext med olika regelverk, trafikslag, aktörer med olika roller och ansvar, olika grad av regionalisering och privatisering m.m. Staten kan genom sina insatser skapa förutsättningar för ökad tillgänglighet, men det är samtidigt nödvändigt att branschen och andra aktörer medverkar och att de tar hänsyn till resenärernas behov av tillgänglighet för att hela resan ska fungera.

Det görs kontinuerligt insatser för att fler fordon ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Detta gäller både upphandling av nya fordon och att äldre byggs om. Till detta kommer de insatser som görs för att tillgängliggöra hållplatser och terminaler. Flera aktörer har betonat att insatserna inte ska bygga på särlösningar utan vara inriktade på att ge förbättringar för såväl personer som har funktionsnedsättning som andra resenärer. Som exempel kan nämnas att lågt insteg i bussar är bra för alla resenärer.

Uppföljningen visar också att det finns mycket som kan förbättras när det gäller drift och underhåll. Detta gäller bl.a. underhåll av redan gjorda insatser och snöröjning.

Det finns en inriktning på att av kostnadsskäl försöka styra över resenärer från färdtjänst till allmän kollektivtrafik. I uppföljningen redovisas exempel på detta arbete. Samtidigt visar undersökningar att många av de som har tillgång till färdtjänst vill fortsätta med den i stället för att åka allmän kollektivtrafik. Flera aktörer menar att det är lönsamt att försöka få fler att åka med en tillgänglig kollektivtrafik i stället för med färdtjänst. Tillgängliggörande av den allmänna kollektivtrafiken leder till minskade kostnader för färdtjänsten, bl.a. genom att inträdet till färdtjänsten förskjuts för äldre kollektivtrafikresenärer. Flera aktörer menar att det samtidigt är viktigt att koppla ihop färdtjänsten och den allmänna kollektivtrafiken.

I uppföljningen har framförts att fokus när det gäller tillgänglighet hittills ofta har legat på tekniska lösningar, som t.ex. ramper och ledstråk. Flertalet intervjuade aktörer har dock betonat att tillgänglighet handlar om många fler aspekter som bl.a. tillgång till information, personlig service samt vikten av bemötande och kunskap hos dem som arbetar inom transportområdet. I uppföljningen har framkommit många olika exempel på en ökad inriktning på att förbättra arbetet med dessa frågor. Exempel-

vis erbjuder flera trafikföretag utbildningar kring funktionshinder och i detta ingår bl.a. frågor som rör bemötande.

Uppföljningen visar att ledsagningen upplevs som välfungerande, särskilt inom flyget. Det har skett förbättringar inom ledsagningen, bl.a. vad gäller samordningen. Samtidigt finns det fortfarande problem inom de olika trafikslagen, t.ex. att det inte är tydligt för passageraren när ansvaret för ledsagningen överlämnas från en aktör till en annan, vilket kan skapa otrygghet för den som reser.

Det sker inte någon marknadsföring av ledsagningstjänsterna, vilket bl.a. har medfört att många passagerare inte känner till att de finns. När det gäller finansieringen av assistans och ledsagningstjänster skiljer sig detta mellan olika trafikslag. För ledsagning inom t.ex. tågtrafik debiteras tågoperatören kostnaderna för respektive ledsagning. Till detta kommer att det vid trafikstörningar uppstår extra kostnader för tågoperatörerna för de minuter som ledsagaren måste vänta vid en försening. Inom järnvägstrafiken upplever trafikföretagen att ledsagningstjänsten är dyr. Stationsförvaltaren styr och upphandlar ledsagningstjänsten, medan trafikoperatörerna betalar för ledsagningen. Tågoperatörerna är missnöjda med att de inte har inflytande över kostnaderna. Finansieringen av ledsagningen inom järnvägstrafiken innebär att resenärer med funktionsnedsättning riskerar att pekats ut som dyra och att det nuvarande finansieringssystemet inte skapar incitament för företagen att locka till sig kunder med ledsagningsbehov. Flera intervjuade har därför efterlyst att finansieringen borde utformas så att den blir mer allmän och generell och inte knyts till enskilda resenärer.

Inom flyget tillämpas en annan finansieringsmodell som innebär att kostnaderna för assistans och ledsagning tas ut via den allmänna passageraravgift som alla flygbolag betalar för alla sina passagerare till flygplatsen. Inom flyget är man nöjd med denna modell.

Uppföljningsgruppens bedömningar

Mot bakgrund av vad som har framkommit i uppföljningen gör gruppen följande bedömningar när det gäller de insatser som gjorts och deras resultat.

- Det finns mycket kvar att åtgärda för att förbättra tillgängligheten inom kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning. Det finns fortfarande betydande hinder när det gäller att kunna resa med allmän kollektivtrafik, bl.a. när det gäller att kunna ta sig till och från hållplatser under vintern.
- Runt om i Sverige pågår många olika insatser för att öka tillgängligheten, men detta arbete är i många delar okoordinerat.
- Det är viktigt att olika funktionsnedsättningar uppmärksammas i det fortsatta arbetet.
- Det är viktigt att resurser för tillgänglighetsarbete prioriteras inom de ramar som riksdagen har beslutat om.
- Tillgänglighet är bra för alla, och anpassningar som kommer alla till godo lönar sig då alla resenärer drar nytta av de åtgärder som vidtas för att förbättra tillgängligheten. Det innebär att tillgängligheten inte bör förbättras genom särlösningar utan genom att kollektivtrafiken utformas så att alla kan använda den, med eller utan funktionsnedsättning.
- Det kan ibland finnas komplikationer när det gäller insatser, t.ex. att en viss åtgärd kan upplevas negativt av andra passagerare och föraren. Ett exempel är att låggolvsbussar i landsbygdstrafik inte uppfattas som positivt av alla resenärer eftersom de är mindre bekväma. Detta är även negativt för förarnas arbetsmiljö.
- Det är positivt att utbildningar i bl.a. bemötande anordnas för personal på trafikföretag m.m.
- Det är viktigt att ledsagningen är ordnad och att resenärer kan lita på den.
- Systemet för finansiering av ledsagning på tåg och bussar bör ses över i syfte att förändras mot en mer solidarisk finansieringsmodell liknande den som används inom flyget.

Samverkan och samarbete

lakttagelser

Organisationsstrukturen i Sverige ser annorlunda ut i jämförelse med andra EU-länder. I Sverige är ansvaret numera uppdelat på många olika aktörer. Det finns i dag olika centrala, regionala och lokala myndigheter. Dessutom finns olika aktörer vad gäller trafik, spår, vägar, hållplatser, stationer etc., vilket gör resandet mer komplext. Uppföljningen visar att det innebär att det blir svårt att tillämpa EU-regelverken. Förhållandet mellan olika aktörer upplevs i vissa delar som oklart och det saknas i dag en tydlig överblick när det gäller ansvarsförhållandena mellan de olika myndigheterna och de andra aktörerna. Även för aktörerna är det ibland oklart vem som har ansvar för t.ex. tillgänglighets- och funktionshindersfrågor.

Stora förändringar har under senare år gjorts i myndighetsstrukturen inom transportområdet. Begreppet sektorsmyndighet har tagits bort och ersatts med begreppet strategisk myndighet. Uppföljningen visar att myndigheterna har delvis otydliga roller sinsemellan och det finns även vissa otydligheter när det gäller myndigheternas ansvarsområden. Från både funktionshindersorganisationerna och andra aktörer har framförts att de statliga myndigheterna på central nivå inte upplevs som tillräckligt drivande och att deras engagemang i tillgänglighetsfrågor behöver öka. Ett exempel på detta är att det statliga tillgänglighetsarbetet har avstannat inom sjöfartsområdet samtidigt som det är oklart vilken statlig myndighet som har ansvaret för att driva på arbetet med förbättrad tillgänglighet.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna är nya aktörer som arbetar på olika sätt. I uppföljningen har framförts att situationen med ett rörigt och splittrat ansvar för tillgänglighetsfrågorna i transportsystemet innebär att allas ansvar är ingens ansvar. Flera aktörer menar att det är svårt att förstå hur det var tänkt och att det finns en osäkerhet när det gäller rollerna. På lokal och regional nivå upplever handläggare i tillgänglighetsfrågor att det finns brist på tydlighet från de centrala trafikmyndigheterna.

I uppföljningen har framkommit att det finns oklara ansvarsförhållanden även på operativ, lokal nivå, t.ex. vem som har ansvaret för en hiss

på en station. Det finns ingen enhetlig lösning för hur det ska fungera; lösningarna ser olika ut i olika kommuner och för olika transportslag.

Uppföljningen har även visat att det ofta finns ett gott samarbete mellan myndigheterna och funktionshindersorganisationerna. Det är vanligt att funktionshindersorganisationerna ingår i olika typer av handikappråd där bl.a. tillgänglighetsfrågor tas upp. Från organisationerna framhålls samtidigt vikten av att råden bör ges en högre status än i dag.

Uppföljningsgruppens bedömningar

Mot bakgrund av vad som har framkommit i uppföljningen gör gruppen följande bedömningar när det gäller samverkan och samarbete.

- Det är ännu inte tillräckligt tydligt vem som har ansvar för att samordna att transportsystemet är tillgängligt, och de oklara ansvarsförhållandena inom området gör systemet skört. Det är viktigt att tydliggöra aktörernas roller och ansvar för att hela resan ska fungera. Det är även viktigt att potentialen i trafikmyndigheternas organisation används. Det är vidare viktigt att aktörerna arbetar tillsammans så att det fungerar i skarvarna mellan olika delar av en resa. Detta är frågor som behöver uppmärksammas i det fortsatta utvecklingsarbetet.
- Det är viktigt att det blir tydligt vilken statlig myndighet som har ansvaret för tillgänglighetsarbetet inom sjöfartsområdet.
- Det finns behov av en tydlig kartläggning av vilka aktörerna egentligen är och vad de ska göra.
- Det är viktigt att de ansvariga myndigheterna fortsätter att utveckla dialogen med funktionshindersorganisationerna och det är av stor vikt att de erfarenheter som finns tas till vara.
- Det stödjande arbetet inom Trafikverket skulle kunna utvecklas och få ökad prioritet för att tillgodose de behov som finns på de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

Uppföljning, utvärdering och tillsyn

lakttagelser

Det är flera olika myndigheter som gör uppföljningar inom området. Inom transportområdet är Trafikanalys den myndighet som bl.a. har till huvuduppgift att med utgångspunkt i de transportpolitiska målen utvärdera och redovisa effekterna av de åtgärder som har vidtagits. Handisam har på uppdrag av regeringen ansvaret för att utveckla ett sammanhållet system för att följa och analysera utvecklingen inom funktionshinderspolitiken. Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket ska årligen rapportera till regeringen hur det går med genomförandet av delmålen utifrån den funktionshinderspolitiska strategin.

Uppföljningen visar att trots det uppföljningsarbete som bedrivs finns ändå mycket lite uppgifter om hur olika insatser har påverkat resandet för personer med olika funktionsnedsättningar och hur dessa resenärer upplever transportsystemets tillgänglighet. I uppföljningen har framkommit att det är svårt att redovisa hur olika insatser påverkar resandet för personer med funktionsnedsättning. Som det ser ut i dag är kunskapen begränsad när det gäller hur bra olika insatser är och deras egentliga betydelse för resenärer med olika funktionsnedsättningar. Uppföljningen visar också att det behövs bättre kunskap om hur personer med funktionsnedsättningar upplever resandet med kollektiva färdmedel och hur det utvecklas över tid.

Till Transportstyrelsens huvuduppgifter hör att utöva tillsyn inom transportområdet i enlighet med de föreskrifter som gäller för respektive område. I detta ingår bl.a. att utöva tillsyn över de regionala trafikförsörjningsprogrammen som de regionala trafikmyndigheterna ska ta fram. Från Transportstyrelsen har framförts att tillsynen enbart styrs av lagar och förordningar och att det knappt finns några tydliga tillsynsuppdrag uttryckta när det gäller krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. När det gäller tillsyn av passagerares rättigheter i enlighet med EU-förordningarna är ansvaret delat mellan Transportstyrelsen och Konsumentverket. För t.ex. järnvägsområdet innebär detta att Transportstyrelsen ansvarar för tillsyn av de tekniskt präglade bestämmelserna medan Konsumentverket ansvarar för de konsumenträttsligt präglade

bestämmelserna. Från funktionshindersorganisationerna har framförts att de båda myndigheterna främst har juridisk kompetens, inte sakkompetens, vad gäller transporter och tillgänglighet. Enligt funktionshindersorganisationerna innebär detta att tillsynsmyndigheterna har svårt att göra sakliga bedömningar och tillsynen upplevs därmed som svag.

Uppföljningsgruppens bedömningar

Mot bakgrund av vad som har framkommit i uppföljningen gör gruppen följande bedömningar när det gäller uppföljning, utvärdering och tillsyn.

- Kunskapen om resultaten av insatserna är begränsad. Myndigheternas fortsatta uppföljningsarbete behöver inriktas på att förbättra och ge en mer tydlig återrapportering när det gäller vad som är tillgängligt och vad som inte är det. Det finns behov av en förbättrad och mer systematisk uppföljning av vilka insatser som genomförts och vilka resultat de har fått när det gäller att ge faktiska förutsättningar för att personer som har funktionsnedsättning ska kunna genomföra hela resan med kollektiva färdmedel. Man skulle kunna införa ett mer uttalat brukarperspektiv i uppföljningsarbetet genom att myndigheterna involverar funktionshindersorganisationerna och på ett mer systematiskt sätt tar till vara deras erfarenheter när uppföljningar genomförs.
- Tillsynen inom området behöver stärkas. Det är viktigt att det är tydligt för resenärerna vilken tillsynsmyndighet som har tillsynsansvar för vad. Därför är det nödvändigt att tydliggöra rollfördelningen. Detta är en fråga som måste utredas vidare.

Regeringens återrapportering till riksdagen

lakttagelser

Regeringen anger i årets resultatredovisning till riksdagen att det finns en tendens till att skillnaden i mobilitet mellan personer med funktionsnedsättning och övriga har minskat under de senaste åren samt att skillnaden i resandet med allmän kollektivtrafik minskar. Regeringen redovisar vidare att Trafikverket under 2012 fortsatte att åtgärda hållplatser och

stationsområden för personer med särskilda behov, men i en lägre takt än 2011, samt att andelen fordon i kollektivtrafiken med anpassningar för personer med funktionsnedsättning har ökat under de senaste åren. Den sammanfattande bedömning som regeringen redovisar är att trenden var positiv.

Uppföljningsgruppens bedömningar

Mot bakgrund av vad som har framkommit i uppföljningen gör gruppen följande bedömningar när det gäller regeringens återrapportering till riksdagen.

- Det är viktigt att regeringen i de årliga resultatredovisningarna till riksdagen även fortsättningsvis redovisar och bedömer de resultat som uppnås genom statliga insatser.
- Det skulle vara värdefullt om regeringen med utgångspunkt från de problem som har uppmärksammats i denna uppföljning redovisar fortsatta insatser och resultat, även utifrån ett brukarperspektiv.

Uppföljningar från trafikutskottet (TU)

Tematiska uppföljningar

Tillsynen av yrkesmässiga godstransporter på väg – En uppföljning (Rapport 2011/12:RFR8)

Pumplagen – uppföljning av lagen om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel (Rapport 2009/10:RFR7)

Uppföljning av hur stormen Gudrun hanterats inom transport- och kommunikationsområdet (Rapport 2007/08:RFR5)

Trafikutskottets uppföljning av flyttning av fordon (Rapport från riksdagen 2006/07:RFR3)

En uppföljning av genomförandet av systemet för skydd mot grova våldsbrott gentemot sjöfarten (Rapport 2005/06:RFR7)

Transportforskning i en föränderlig värld (Rapport 2004/05:RFR1)

Planering av vägar och järnvägar – en uppföljnings- och utvärderingsstudie (Rapport 2003/04:URD4)

Löpande uppföljningar

Uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 22
Kommunikationer (görs årligen, senast i bet. 2013/14:TU1)

Så kan du beställa rapporter

Uppföljningsrapporterna finns tillgängliga på riksdagens webbplats (www.riksdagen.se) och kan också beställas från riksdagens tryckeriexpedition (postadress 100 12 Stockholm, tel. 08-786 58 10, fax. 08-786 61 76 eller e-post ordermottagningen@riksdagen.se). För ett flertal rapporter finns sammanfattningar på engelska tillgängliga på riksdagens webbplats.

SVERIGES 
RIKSDAG 