

Universell utforming av transportsektoren i Norge

TØI rapport 1896/2022 • Forfattere: Anja Fleten Nielsen, Ross Owen Phillips, Jan Vidar Haukeland, Iratxe Landa-Mata • Oslo 2022 • 170 sider

I denne studien har vi kartlagt hva som bør gjøres videre på universell utforming i Norge knyttet til (1) forskning, (2) lovverk og veiledere og (3) praksis. Vi fant at det er et ensidig fokus på enkeltgrupper og fysisk utforming – og at det er et behov for bredere inkludering av brukergrupper både innen forskning, i lovverk og veiledere, samt praksis. I lovverk og veiledende dokumenter er det behov for standardisering på tvers av transportmidler, samt enhetlig begrepsbruk. Omorganiseringen av transportsektoren gjør at samarbeid mellom aktørene er enda viktigere enn tidligere. Det er ofte i skjæringspunktet mellom aktører at det oppstår problemer. Den økende teknologiske utviklingen kan både bidra til å løse problemer, men også potensielt skape nye problemer. Mangel på ressurser – både personressurser i organisasjonene, penger til oppgradering av gammel infrastruktur er en flaskehals i dag. I tillegg er manglende fokus på vedlikehold problematisk.

I denne rapporten har vi utarbeidet anbefalinger om hva som bør gjøres videre på universell utformingsfeltet i Norge knyttet til forskning, lovverk og praksis.

Rapporten er basert på en litteraturstudie, dokumentstudier av lovverk og veiledere, intervjuer med nasjonale transportaktører og en casestudie i Trondheim.

Det finnes flere ulike definisjoner av universell utforming, men i denne rapporten har vi tatt utgangspunkt i FN sin definisjon av universell utforming:

«utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og spesiell utforming. Universell utforming skal ikke utelukke hjelpemidler for bestemte grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne når det er behov for det».

(FN-konvensjonen).

Selv om universell utforming omhandler alle mennesker har vi tatt utgangspunkt i barn, eldre og personer med funksjonsnedsettelse for både litteraturgjennomgangen



og analysene av lovverk og veiledere. Blant annet fordi at dersom man planlegger for dem med størst behov, vil man indirekte planlegge for alle.

Det ble gjort en litteraturgjennomgang av ca. 40 studier hvor vi har sett på type studie, hvilke grupper og reisemiddel som er inkludert, samt hvilke metoder som ble brukt. Litteraturstudien omhandler kun norske studier fra 2009. Denne ble brukt til å avdekke kunnskapshull i kunnskapsgrunnlaget for universell utforming.

I tillegg har det blitt laget en kunnskapsoppsummering som først og fremst baserer seg på hovedfunnene i litteraturgjennomgangen og bokkapittelet av Nielsen og Øksenholt (2022).

Vi har gått gjennom 45 lovgivende og veiledende dokumenter som omhandler universell utforming. Vi har både gjort en kvalitativ gjennomgang hvor vi har sett på begrepsbruk, innhold og definisjoner og en kvantitativ analyse av ordbruk for å kartlegge hvilke grupper som er i fokus.

Det ble gjennomført intervjuer med 9 ulike aktører fra transportsektoren: Ruter, BaneNor, NorskeTog, Vy, Avinor, Statens Vegvesen, Bodø Kommune, Vestland Fylkeskommune, Skysst og Entur. Disse fikk spørsmål om blant annet ressurser, samarbeid, omorganisering, teknologi og lovverk.

Representanter for aktører som påvirker en bestemt reisekjede i Trondheim deltok i (i) en befaringsreise av reisekjeden; og (ii) en workshop for å analysere de sosiale og strukturelle komponentene som gjør at reisekjeden blir utformet universelt (systemanalyse).

1.1.1 Det står ikke bra nok til

Vår gjennomgang viser betydelige mangler i universell utformingsarbeidet i transportsystemet og at det er mange forbedringspunkter. Forbedringspunktene under er det viktig å ta med seg inn i den kommende NTP prosessen.

1.1.2 Det er mobilitet og deltakelse som er målet

Å lykkes i implementeringen handler ikke bare om framkommelighet, men også om deltakelse.

Det er nødvendig å se på transportsystemet som et helhetlig system, hvor man tenker universell utforming for systemet som helhet framfor enkeltelementer, som kollektivtransporten. Dette er også en av grunnene til at vi har valgt å inkludere spesialtransport i studien. Det finnes personer som ikke kan anvende kollektivsystemet, og da bør spesialtransporten også være universelt utformet i den forstand at det tilbys til de gruppene som har behov for den.

Det er derfor også relevant å tenke på utformingen av systemer og støtteordninger for TT-kort, HC-kort, AU-reiser og individuell bilbruk generelt. Selv om støtteordningene er spesialløsninger – og i seg selv det motsatte av universell utforming – er dette samtidig tjenester som også må være universelt utformet slik at de er tilrettelagt på en måte som gjør at de er tilgjengelige for dem som behøver dem. Universell utforming er også et etisk prinsipp som omhandler retten til samfunnsdeltakelse og noen ganger vil det ikke være mulig å anvende seg av kollektivsystemer, og da vil individuell tilrettelegging være nødvendig.



1.1.3 Satsning på drift og vedlikehold

Mange UU tiltak er viktige også for andre trafikanter/ reisende.

Ettersom det ofte er enklere å få til universell utforming ved nybygging enn å gjøre justeringer på eldre bygningsmasse er det behov for mye ressurser for å oppgradere både jernbane, fly og vei. Men det er også helt essensielt at man også investerer i vedlikehold og drift av det som bygges. Dersom systemet er universelt utformet, men man ikke vedlikeholder og drifter, vil man være like langt fra målet. Dårlig vedlikehold også et problem. Vinterføre kan være særlig problematisk, og god vinterdrift er viktig for å sikre at ledelinjer ikke blir liggende under snø og is, og for å redusere andre utfordringer som glatt og ujevnt underlag.

1.1.4 Mer en fysisk utforming

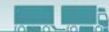
Universell utforming er mer enn utforming av det fysiske miljø. Hvordan kollektivtransporten organiseres, og det sosiale miljø tilknyttet reisen kan innebære barrierer for bruk, både for personer med nedsatte funksjonsevner og for andre.

Organisering av kollektivtransportsystemet kan omhandle tilgjengelighet i form av antall avganger og bytter mellom transportmidler. I områder hvor det er dårlig kollektivdekning hjelper det lite om kollektivtransportsystemet er universelt utformet. Få avganger gjør det generelt vanskelig å benytte kollektivtransport. Mange bytter på reisestrekningen kan både øke tilgjengeligheten til en større del av byen, samtidig som for mange bytter vil oppleves negativt. Dersom kollektivsystemet er lagt opp rundt bytter setter dette økte krav til punktlighet på rutene. Disse utfordringene vil kunne variere mellom ulike geografiske områder, og hvordan de oppleves av den reisende vil være individuelt. Organisering mellom aktører er også essensielt for at universell utforming skal fungere optimalt. Det er ofte i skjæringspunktet mellom ulike aktører at brukerne møter på problemer.

Det sosiale miljøet tilknyttet reisen omfatter sosial interaksjon mellom passasjerer, og mellom passasjer og personell. Tilgjengelig personell er i mange tilfeller svært viktig for reisende med behov for assistanse, samtidig som antall kollektivknutepunkt i Norge med personell er svært få og synkende. Dette kan føre til at enkelte unngår å reise kollektivt, da de ikke er sikre på at de vil få den hjelpen de trenger underveis. Det er viktig at tilgjengelig personell har god kunnskap om hvilke ulike behov de kan møte.

1.1.5 Teknologisk utvikling både positivt og negativt

Den teknologiske utviklingen som skjer i transportsektoren kan få store konsekvenser for universell utforming – både positive og negative. Teknologisk utvikling gjør at det er et konstant behov for å se på hvordan dette kan bedre eller forverre ulike brukergruppers reiseopplevelse. En rask utvikling i informasjonsteknologien kunne påvirke hvilke tiltak og barrierer de reisende opplever. Dette tilsier at studier om brukernes opplevelser i stor grad bør følges opp nokså kontinuerlig.



1.1.6 Mange og til dels forvirrende lover og forskrifter

Universell utforming er ikke dekket opp i en enkelt lov og forskrift, men beskrives i en rekke ulike lover og forskrifter, samt forordninger fra EU. I tillegg til lover, forskrifter og forordninger er det også en rekke håndbøker, standarder og veiledere som omhandler universell utforming og som er tenkt å gjøre det lettere for ulike aktører å følge opp lov-verket. Det bør gjøres en gjennomgang av lovverk og veilede dokumenter slik at man får ryddet opp i ulike definisjoner, motstridende tekniske spesifikasjoner, samt en innskjerping av krav.

Det er et problem at det eksisterer mange ulike lover og forskrifter knyttet til UU og at disse bruker ulike definisjoner. De ulike lovene, forskriftene og veilederne er ikke konsistente på tekniske spesifikasjoner – verken mellom ulike transportmiddel/bygg, eller innad i dokumenter for samme transportmiddel. I tillegg er det ikke alltid at krav heller tilfredsstillende behovet til brukerne. Også skiltbruk og piktogrammer varierer mellom transportmidlene.

- Definisjonene av universell utforming er ulike mellom ulike dokumenter. Eksempelvis legger Lov om likestilling og forbud mot diskriminering vekt på fysiske forhold, selv om FN sin definisjon er mye bredere. Dette kan være med å påvirke et stort fokus på tekniske løsninger i det fysiske rommet.
- Definisjonene av bevegelseshemmede skiller seg betydelig mellom forskningsdokumenter og lovverk – hvilket muligens skyldes to svært ulike definisjoner i SNL. Dette er problematisk fordi det kan være med å påvirke hvilke grupper som er i fokus og ikke, samt at det lett kan føre til misforståelser mellom ulike faggrupper.
- Tekniske spesifikasjoner er ulike mellom ulike transportformer, hvilket hindrer at man får en lik standard over hele systemet. Utforming av HC-toalett og bruk av piktogram er to eksempler på dette.
- Det mangler piktogram for funksjonsnedsettelse som ikke er synlige.
- Det er store forskjeller mellom hvilke grupper som er i fokus – personer med bevegelseshemming, og særlig rullestolbrukere, samt blinde og barn/personer med barnevogn er nevnt flest antall ganger. De er også nevnt i flest antall dokumenter – selv om det her er mindre markant forskjell relativt sett mot andre grupper.

1.1.7 Mangel på standardiserte løsninger koster dyrt

Vi finner mangel på standardisering mellom fylker, etater og sektorer. Dette går ut over brukerne og bidrar til store ekstra kostnader gjennom mange ulike løsninger. I forhold til standardisering bør universell utforming trekkes opp på internasjonalt nivå – og Norge kan ha en viktig rolle i forhold til at vi er langt fremme på mange områder. Men dette krever at ulike aktører slutter å lage egne standarder og i større grad samarbeider på tvers for helhetlige løsninger. Samtidig er det essensielt å ha fokus utover egne landegrenser, noe som muligens ligger langt fram når man i dag ikke klarer å standardisere mellom fylkesgrenser

Vi må tilpasse oss internasjonale standarder og ikke ha egne løsninger og standarder. På jernbanen trekkes dette fram som et særlig problem. Mange løsninger er allerede utviklet, som evt. kan ytterligere raffineres for norske forhold. Internasjonale krav er



på nivå med Norges standardkrav og det finnes løsninger som er ferdig designet, men ofte må vi ha dyrere spesialløsninger på grunn av infrastrukturen på stasjonen ikke er tilpasset disse togene.

1.1.8 De store organisasjonsendringene og oppsplittingene i samferdselssektoren påvirker også UU

Hvordan de ulike etatene er organisert, legger føringer på UU-arbeidet innad i de ulike organisasjonene, og dette påvirker også koordineringen mellom aktørene som har forskjellige ansvarsområder innen samferdsel og tilgrensende offentlig planlegging. Gjennom de siste årene har det vært gjennomført store endringer innen samferdselsområdet, særlig innen jernbanetransport (jf. den omfattende Jernbanereformen), og den nylig gjennomførte Regionreformen har også hatt betydning for både SVVs ansvarsområder og kommuner og fylkeskommuners geografiske avgrensning. Det har også vært gjennomført større interne organisasjonsendringer i flere av etatene/selskapene, både på sentralt og lokalt nivå.

Man må arbeide mer med hele reisekjeder. Transportsektoren bærer preg av å være bygget opp stykkevis og delt. Like løsninger bør konkretiseres – f. eks. bør det lages en felles definisjon av UU og tilgjengelighet hvor alle har en lik oppfatning av hvordan det skal være. Det er også viktig å samarbeide om grensesnitt – eksempelvis at togene matches mot plattform/ infrastruktur

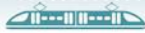
Det er som nevnt få personer som har et spesifisert ansvar for UU, men det er likevel mange i de ulike miljøene som har en forståelse av UU (som er et pluss). Men dette står likevel i kontrast til dem som har et klart ansvar for f.eks. framkommelighet på veinettet eller gode sykkelløsninger. Dette er klart definerte samfunnsansvar som driver prosessene – UU kommer halsene etter.

Anbefalinger knyttet til videre forskning

1. Behov for studier som ser på et bredt spekter av grupper og behov
2. Forbedring av kvantitative studier om funksjonsnedsettelse (RVU)
3. Behov for universell utformingsperspektiv på reisemidler som bil og sykkel
4. Behov for studier som ser på sjøgående transport og flyreiser
5. Behov for studier som ser på nyere teknologi og påvirkningen på universell utforming
6. Behov for organisatoriske studier

Anbefalinger knyttet til lovverk og veiledere

1. Behov for enhetlige definisjoner av universell utforming som dekker mer enn bare fysiske forhold
2. Behov for enhetlig definisjon av bevegelseshemming
3. Behov for piktogram/skilt for skjulte funksjonsnedsettelse
4. Behov for enhetlige veiledere
5. Behov for økt fokus på andre grupper enn synlige fysiske funksjonsnedsettelse
6. Behov for strengere lovverk
7. Behov for et lovverk som følger med den teknologiske utviklingen



Anbefalinger knyttet til praksis

1. Ledelsen i en organisasjon må ha et bevist forhold til universell utforming
2. Behov for samarbeid på tvers i sektoren/ bransjen
3. Behov for mer samarbeid i grensesnittovergangene for å skape helhetlige systemer
4. Bygge videre på eksisterende samarbeid og fora
5. Behov for bredere inkludering av brukergrupper
6. Behov for kompetanse og utdanningstilbud
7. Behov for ressurser til oppgradering av eldre infrastruktur
8. Vedlikehold og drift må prioriteres på lik linje med utbygging av nytt
9. Det bør være egne formaliserte personressurser som arbeider med universell utforming i alle organisasjonene
10. Behov for gode tilbakemeldingssystem om avvik (sjekklister, brukerundersøkelser, eksterne kontroller)
11. UU-kravene må gjøres eksplisitte i anbudsutlysningene
12. Datadeling må høyere opp på agendaen
13. Behov for økt fokus på avvikssituasjoner