

Sammendrag:

Tilgjengelighet til kollektive transportsystemer

Politikk og regelverk i Europa

Bedre tilrettelegging og fysisk tilgjengelighet til det kollektive transportsystemet har økende fokus i Europa for å fremme sosial integrasjon og aktiv deltakelse av funksjonshemmede i samfunnet. TØI deltar i EU-prosjektet Euro Access, og har studert hvordan gjeldende politikk og lovverk er utformet på dette området i EUs 27 medlemsland samt EFTA-landene Island og Norge.

De fleste landene har politikk og strategier som gir uttrykk for at de ønsker å forbedre dagens situasjon med hensyn til tilgjengelighet, men landene er kommet svært ulikt når det gjelder å utforme lover, regelverk, handlingsplaner og tiltak.

Veiledere til plan- og bygningsloven, og for utforming av gater og veier som fokuserer på de funksjonshemmedes behov, er utbredt. Halvparten av landene har også en lov om transport eller kollektivtransport som erkjenner behovet for tilrettelegging, og like mange har et regelverk for design av busser som skal sikre tilgjengelighet for alle.

Nesten alle land har, eller er i ferd med å utvikle systemer for prisreduksjon for personer med nedsatt funksjonsevne. Spesialtransport er også et viktig virkemiddel. Mange land stiller spesiell krav om tilgjengelighet når de kjøper transporttjenester. Noen har også krav om at operatørene skal utvikle strategiske planer for å imøtekomme funksjonshemmedes behov. 14 land har programmer rettet mot opplæring av sjåfører og annet personell som er i direkte kontakt med de reisende og åtte land har målsettinger om opplæring av de som er involvert i planlegging og bygging av de fysiske omgivelsene. Bare fire land har initiativer for opplæring av personer med nedsatt funksjonsevne i å bruke de kollektive transportsystemene.

Euro Access

Prosjektet For a European Accessibility of Public Transport for People with Disabilities¹ (Euro Access) er finansiert av Europakommisjonens Generaldirektorat for forskning, under sjette rammeprogram. Målsettingen i Euro Access er spesifisert i en rekke delmål: etablere en oversikt over gjeldende politikkdokumenter, lovverk, veiledninger etc. for tilgjengelighet til det kollektive transportsystemet i EU-landene; øke forståelsen av brukernes behov for og forventninger til tilgjengelige kollektive transportsystemer; fremheve de beste eksemplene på nasjonal politikk, tekniske innovasjoner og kollektivtilbud, samt potensielle sammenhenger mellom tilgjengelig kollektivtilbud og funksjonshemmedes yrkesdeltakelse, og; utarbeide anbefalinger for et felles lov- og regelverk for tilgjengelige kollektivsystemer i EU.

¹ For mer informasjon om Euro Access, se www.euro-access.org/.

Tilgjengelige kollektive transportsystemer innebærer i dette prosjektet (og i denne rapporten) at hele reisekjeden (å forstå hvordan kollektivtransportsystemet fungerer, å komme seg til og fra holdeplass eller terminal, å kunne bevege seg rundt i og finne frem i terminaler, å komme seg av og på transportmiddelet, å kjøpe billett, å få nødvendig informasjon underveis på reisen, å føle seg komfortabel med reisen) er tilgjengelig for alle, også dem med nedsatt bevegelse, syn, hørsel, forståelse og psykiske helseproblemer, samt allergikere og astmatikere.

Prosjektet omfatter både urbane og rurale områder. All landbasert kollektivtransport er inkludert: jernbane, buss, t-bane, trikk, drosje etc. Arbeidet omfatter både lokal, regional, nasjonal og internasjonal kollektivtransport. Arbeidet omhandler i hovedsak ordinær kollektivtransport, ikke spesialtransport.

Om arbeidet presentert i denne rapporten

Hovedmålsettingen i Arbeidspakke 1 *Gjeldende politikk og lovverk*, presentert i denne rapporten, er å etablere en oversikt over gjeldende politikk (policy) og lovverk for tilgjengelighet til kollektive transportsystemer for personer med nedsatt funksjonsnevne. Rapporten og resultatene vil være en viktig datakilde i senere analyser i Euro Access.

Følgende oppgaver skulle løses i Arbeidspakke 1:

- Å etablere en oversikt over EUs politikk (policy) og regelverk for tilgjengelighet til kollektive transportsystemer
- Å etablere en oversikt over politikkdokumenter, strategier og handlingsplaner i de 27 medlemslandene, samt Island og Norge
- Å etablere en oversikt over gjeldende lovgiving – lover, forskrifter, reguleringer, standarder, håndbøker etc. for tilgjengelighet til kollektive transportsystemer
- Å beskrive andre virkemidler som brukes for å bedre tilgjengeligheten til kollektive transportsystemene
- Å analysere de nasjonale regelverkene som regulerer tilgjengeligheten til kollektive transportsystemer i forhold til arbeid og utdanning

Hoveddatakilden i arbeidet har vært et omfattende spørreskjema som ble besvart av de nasjonale departementene med ansvar for kollektivtransport. Tidligere undersøkelser, informasjon tilgjengelig på internett og generell litteratur er brukt som bakgrunnsinformasjon og for kryss-sjekking og komplettering av data.

Rapporten er deskriptiv. Vi har gjennomgått noen av dokumentene for å kunne gi korte beskrivelser av målsettinger og innhold, men på grunn av tidsressurser, språkproblemer og manglende tilgjengelighet til dokumentene har vi ikke kunnet lese de fleste av dokumentene som nevnes eller beskrives i rapporten (ca 350 dokumenter). Beskrivelsene av de fleste dokumentene er dermed basert på beskrivelser gitt av dem som svarte på spørreskjemaet. Dermed har det heller ikke vært mulig å vurdere kvaliteten på dokumentene, eller i hvilken grad de kan eller vil bidra til at tilgjengeligheten til de kollektive transportsystemene forbedres.

Politikk og regelverk i EU

EU's handlingsplan: "Equal opportunities for people with disabilities: A European Action Plan" (Commission of the European Communities 2003) sees som EU's viktigste politikkdokument på dette feltet. Handlingsplanen peker på "White Paper on European Transport Policy for 2010: a time to decide" (EC 2001), men denne er lite konkret når det gjelder tilgjengelige kollektivsystemer.

Handlingsplanen fastslår at nedbygging av transportbarrierer er et virkemiddel for å redusere sosial eksklusjon av personer med nedsatt funksjonsevne. Tilgjengelige kollektive transportsystemer er avgjørende for at mennesker med funksjonshemninger skal kunne leve selvstendig og delta aktivt i samfunnslivet. Det er stadig økende fokus på fysisk tilgjengelighet som viktig for å oppnå et rettferdig samfunn med like muligheter.

EU har implementert en rekke direktiver og reguleringer som har betydning for tilgjengelig kollektivtransport på 2000-tallet. Dette gjelder blant annet bussdirektivet (2001/85/EC) og direktivet om interoperabilitet på intereuroppeiske høyhastighets jernbanesystemer (2004/50/EC), men også innkjøpsdirektivene (2004/17/EC og 2004/18/EC) som krever at universell utforming skal spesifiseres som krav ved offentlige innkjøp.

Politikkdokumenter, strategier og handlingsplaner

Politikkdokumenter, strategier og handlingsplaner gir uttrykk for ønsker om å endre dagens situasjon. De fleste respondentene i denne undersøkelsen svarte at deres land har, eller er i ferd med å utvikle, politikkdokumenter og handlingsplaner for bedring av tilgjengeligheten til kollektive transportsystemer.

Tilnærming, dybde og fokus varierer, det samme gjelder hvor langt man har kommet i arbeidet. Noen land har klare politiske målsettinger, definerte handlingsplaner for å nå målene og midler avsatt for gjennomføring. Noen har vedtatt lover med tilhørende forskrifter som setter strenge betingelser for utforming av nye konstruksjoner, kjøp av transporttjenester etc. Generelle politikkdokumenter viser at noen land ønsker mer fokus på tilgjengelige kollektivsystemer, mens andre land beskriver forberedende arbeider som etter hvert kan resultere i strategier, handlingsplaner, lover eller andre former for krav. I noen av landene ser det ikke ut til at det er noen klar eller fokusert målsetting om å bedre tilgjengeligheten til de kollektive transportsystemene.

Lover og regelverk

Omforming av ønsker om endringer til konkrete krav i lov- og regelverk er et viktig virkemiddel for å oppnå faktiske endringer. Respondentene ble spurt om de har lover, forskrifter eller andre reguleringer som krever at kollektive transportsystemer er tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne.

Krav om tilgjengelighet til de kollektive transportsystemene er innarbeidet i lovverkene på mangfoldig vis. De fleste landene har generelle regelverk om tilgjengelighet. De fleste landene har også plan- og bygningslovgivning som krever tilgjengelighet til og i nye bygninger og anlegg, noe som er viktig for å oppnå tilgjengelige terminaler, stasjoner, holdeplasser med mer. Halvparten av landene oppgir å ha en lov om enten transport eller kollektivtransport, som erkjenner behovet for tilgjengelighet til de kollektive transportsystemene for personer med nedsatt funksjonsevne. Halvparten av landene har også reguleringer etc. for design av busser, basert på EUs direktiv 2001/85/EC (bussdirektivet).

Standarder og retningslinjer

Respondentene ble spurt om deres land har standarder, rettleidninger, håndbøker etc. for utforming og tilrettelegging som gjør de kollektive transportsystemene tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonshemmede, til bruk for myndigheter, operatører og andre.

De fleste land har, eller er i ferd med å utvikle, veiledninger til sine plan- og bygningslovsystemer. Håndbøker og retningslinjer som beskriver krav til tilgjengelige

kjøretøyer er utbredte. De fleste landene har, eller er i ferd med å utvikle, veiledninger eller håndbøker for utforming av gater og veier.

Reduksjon av barrierer for yrkesdeltakelse, utdanning og et selvstendig liv

Respondentene ble spurt om det er noe i deres politikkdokumenter eller lovverk for tilgjengelige kollektive transportsystemer som er rettet direkte mot å redusere transport som barriere for yrkesdeltakelse, utdanning og et selvstendig liv. Mer enn halvparten svarte nei på dette, og få av dem som svarte ja ga utfyllende informasjon.

Basert på annen informasjon fra spørreskjemaene og på raske gjennomganger av enkelte dokumenter, fant vi at de fleste landene faktisk har et spesielt fokus på denne koblingen. For det første finner vi at målsettingen om å redusere transport som barriere mot yrkesdeltakelse, studier og et selvstendig liv er uttrykt, mer eller mindre eksplisitt, som generelle målsettinger i politikkdokumenter og i regelverk. For det andre er spesialtransporttilbudene organisert nettopp for at personer som ikke kan benytte de ordinære kollektivtransportsystemene skal kunne arbeide, utdanne seg og delta aktivt i samfunnslivet. For det tredje har flere land prosjekter som er direkte rettet mot å redusere transport som barriere.

Andre virkemidler

I tillegg til politikkdokumenter og lov- og regelverk finnes det en rekke andre virkemidler for å kreve eller oppmuntre til forbedring av de kollektive transportsystemenes tilgjengelighet. Respondentene ble spurt om å spesifisere om og hvordan de følgende virkemidlene brukes i deres land: prisreduksjoner for funksjonshemmede, økonomiske insentiver, prisreduksjoner, budsjettkrav, spesialtransport, strategiske planer, opplæring av forskjellige grupper og utvikling av indikatorsystemer for å måle utviklingen av kollektivtransportens tilgjengelighet.

Nesten alle landene har, eller er i ferd med å utvikle, systemer for prisreduksjon for personer med nedsatt funksjonsevne. Offentlige myndigheter finansierer dette på forskjellige måter.

Mange av respondentene anser spesialtransport som et virkemiddel for å gjøre kollektivtrafikken mer tilgjengelig. Mange og forskjellige systemer for spesialtransport er beskrevet i rapporten.

En majoritet av respondentene oppgir at de bruker budsjettkrav og/ eller økonomiske insentiver som virkemiddel for å bedre tilgjengeligheten til kollektivtransportsystemene. Dette inkluderer særlig forskjellige former for krav om tilgjengelighet ved kjøp av oppdrag, varer og tjenester.

Et mindretall av landene har krav om at operatører skal utvikle strategiske planer for å inkludere funksjonshemmedes behov, mens en majoritet oppga at det var krav om at offentlige myndigheter skal gjøre det.

14 land har krav, programmer, planer eller andre initiativ rettet mot opplæring av sjåfører og annet personell som er i direkte kontakt med reisende, men dette er ikke obligatorisk eller systematisk. Åtte land har målsettinger om opplæring av ingeniører, planleggere, arkitekter, transportplanleggere og andre involvert i planlegging og bygging av de fysiske omgivelsene. Bare fire land har initiativer for opplæring av personer med nedsatt funksjonsevne i å bruke de kollektive transportsystemene.

Bare noen få oppgir at det er arbeid i gang i deres land for å utvikle indikatorsystemer for å måle utviklingen av kollektivtrafikksystemenes tilgjengelighet.

Status, tilnærning, innflytelse

I et forsøk på å få et overblikk over situasjonen når det gjelder politikk og lovverk for bedring av de kollektive transportsystemenes tilgjengelighet, ble respondentene bedt om å svare på følgende tre oversiktsspørsmål: Hva er status for deres arbeid på dette feltet? Hvilke grupper er sterkest fokusert i politikk og regelverk? Hvilke grupper har innflytelse på utviklingen av lov- og regelverket for kollektivtrafikkens tilgjengelighet? Respondentene ble bedt om å krysse av for det mest passende av et sett med gitte alternativer, og å gi utfyllende kommentarer.

Ingen av respondentene svarte at arbeidet på dette feltet er fullført i deres land, eller at de knapt har startet arbeidet. 11 svarte at de har kommet langt, fem at de er inne i en periode med raske forbedringer og ti at det går fremover, men sakte. Kommentarene dreide seg i hovedsak om avviket mellom målsettinger og krav i politikkdokumenter og regelverk på den ene siden og hva som skjer i virkeligheten på den andre siden, samt hva dette avviket skyldes. Andre kommentarer understreket enkelte prosjekter eller forbedringer som eksempler på status eller utvikling.

Det pågår en endring i betraktningene rundt tilgjengelighet, fra fokus på funksjonshemmede og spesielt rullestolbrukere, mot tilgjengelighet for alle, eller universell utforming. En stor majoritet av respondentene svarte at deres politikk og regelverk er rettet mot alle slags funksjonshemminger, eller mot alle.

Brukergrupper (funksjonshemmedes organisasjoner, eldres organisasjoner med mer) og EU er de som av flest respondenter i undersøkelsen anses å ha stor innflytelse på utviklingen av lov- og regelverket, fulgt av politikere, den offentlige administrasjonen, eksperter og utviklingen i andre land.

Referanser - oppslagsverk

De mange (ca 350) referansene er organisert som et oppslagsverk, listet etter tema (Politikk og regelverk i EU; Politikkdokumenter, strategier og handlingsplaner; Lover og regelverk; Andre virkemidler) og land. Hensikten er at rapporten skal kunne fungere som oppslagsverk for andre som arbeider med kollektivtrafikk og tilgjengelighet.