

Sammendrag:

Fylkeskommunenes arbeid med universell utforming av kollektivtransporten

Økonomiske ressurser, holdninger, kompetanse og brukernes tillit til transportsystemet er viktige utfordringer i arbeidet med å gjøre kollektivtransporten tilgjengelig for alle. Det viser en kartlegging TØI har gjort blant fylkeskommunene. I tillegg kommer synliggjøring av ansvarsforhold i hele reisekjeden, vintervedlikehold og mangel på nasjonale standarder.

Undersøkelsen viser at 11 fylkeskommuner nå har universell utforming med i sine fylkesplaner. Mens man tidligere fokuserte mest på enkelttiltak, legges det nå vekt på å se hele reisekjeden, med bussmateriell, infrastruktur og informasjon, i sammenheng.

Overordnede nasjonale politiske mål og flere nye reguleringer som stiller krav om universell utforming i planlegging og utføring av kollektivtransporttjenester, har blåst liv i debatten rundt arbeidet med universell utforming. I denne rapporten stiller vi derfor spørsmålet hva fylkeskommunene gjør i dette arbeidet og hvilke utfordringer de ser. For å finne svar på dette har vi utført en spørreundersøkelse, dokumentstudier og intervjuer.

Vi legger Syse-utvalgets definisjonen av universell utforming til grunn: ”Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig” (NOU 2005:8). Denne åpner for en viss fleksibilitet ved at særløsninger som sikrer tilgjengelighet, men ikke universell utforming, aksepteres.

Samtidig gjør vi følgende inndeling av ulike måter å være funksjonshemmet på: 1) *Orienteringshemninger* som syns- og hørselsnedsettelse, dysleksi, kognitive funksjonshemninger og psykiske vansker, 2) *bevegelsehemninger* som fysiske nedsettelse eller av medisinske grunner som hjerte- og lungesykdom, 3) *miljøhemninger* som for eksempel astma og allergi (Busstandard 2007). I rapporten undersøker vi om tiltak er gjort innen alle disse kategoriene, og vi samler informasjon om flere elementer i en reisekjede – infrastruktur, materiell og informasjon – for alle brukergruppene nevnt ovenfor.

Vi finner at siden 2004 har det vært et stadig sterkere fokus på tilgjengelighet for alle. Nasjonal transportplan 2006-2015 har forankret mål om universell utforming, og regjeringens tilgjengelighetsprogram Bedre infrastruktur, Rullende materiell, Aktiv logistikkforbedring (BRA) 2006-2009 har bidratt med midler. Vi finner at elleve fylkeskommuner har formulert generelle mål i fylkesplanene sine om universell utforming eller tilgjengelighet til kollektivtransport, i betydningen tilrettelagt for brukergrupper. Målene er av to slag. De står formulert som

verdigrunnlag og går ut på at dette skal være en rettsnor for samfunnsutviklingen, utformingen av det fysiske miljøet og å åpne for fysisk aktivitet for alle, eller de er å finne under overskriften samferdsel eller kollektivtransport og vektlegger utviklingen av et brukerrettet kollektivtransportsystem.

To fylkeskommuner (Hordaland og Rogaland) har også egne fylkesdelplaner for universell utforming. Disse planene sier noe om generell status på de ulike aspektene materiell, infrastruktur og informasjon. Ellers har omtrent halvparten av fylkeskommunene gjennomført kartlegginger, som er et viktig skritt før implementering av tiltak som *de facto* vil gjøre kollektivtransportsystemet mer tilgjengelig. Likevel virker de fleste fylkeskommunene usikre på hvor lett eller vanskelig det er å reise kollektivt for ulike brukergrupper i dag, og synes det er vanskelig å uttale seg.

Det synes å ha vært en utvikling fra å fokusere på enkelttiltak til å sette fokus på hele reisekjeden, i alle fall på enkelte strekninger. Hele reisekjeden på enkelte ruter eller strekninger er prioritert med både bussmateriell, infrastruktur og informasjon. Det finnes flere gode eksempler på strategier eller konkrete tiltak hvor fylkeskommuner har valgt noen strekninger som de satser på og forsøker å gjøre "alle" elementene i transportkjeden så tilgjengelige som mulig. Dette er en annen strategi enn å fokusere på elementer av reisen i en første tilnærming mot universell utforming av kollektivtrafikken. Eksempler på tiltak eller prosjekter hvor hele reisen er i fokus er t-banen og enkelte trikke- og busslinjer i Oslo, Unibuss-prosjektet i Drammen og Metrobusslinjer i Kristiansand. I praksis er imidlertid disse strekningene ikke tilgjengelige på alle årstider, da vintervedlikehold byr på problemer.

Byområder er framtrødende som fylkeskommunenes beste eksempler på tiltak som skal gjøre kollektivtransportsystemet mer universelt utformet. Dette er ikke tilfeldig. Tilgjengelighetsprogrammet BRA 2006-2009 som fylkeskommunene søker om ressurser til prosjekter fra, vektlegger kostnadseffektive løsninger, det vil si at rutene med flest passasjerer prioriteres.

Undersøkelsen viser at flest fylkeskommuner prioriterer bevegelseshemmede og synshemmede som grupper hvor de iverksetter tiltak for å gjøre kollektivtransporten mer universelt utformet. Områder av reisekjeden som blir prioritert, viser seg å være holdeplasser og kjøretøy. Dette er de mest tilrettelegte eller universelt utformede leddene av reisekjeden i landets fylkeskommuner.

Fylkeskommunene opplever målkonflikter med andre transportpolitiske mål. Dette går først og fremst ut på at plass for barnevogner og rullestoler er plasskrevende og går på bekostning av sitteplasser; ståplasser er mindre sikkert; bruk av heis på busser og festing av rullestoler tar lang tid og gjør reisetiden uforutsigbar; og at høye fortauskanter på høystandard bussholdeplasser krever større areal for bussen å svinge på, noe som gjør at bussholdeplasser legges til andre steder enn der de markedsmessig helst bør ligge.

Flere fylkeskommuner nevner økonomiske midler som viktige for arbeidet for et mer universelt utformet kollektivtransportsystem. Midler som er stilt til disposisjon gjennom tilgjengelighetsprogrammet BRA har spilt en viktig rolle. Andre viktige initiativer har blant annet vært å sette tilrettelegging på dagsordenen, stille krav til universell utforming, øke bevisstheten gjennom kommunikasjon og møter med funksjonshemmedes organisasjoner, utvikle og

videreformidle en felles forståelse av hva universell utforming innebærer og betyr. Selv om konkrete tiltak til syvende og sist er det viktigste for brukere som drar nytte av et mer universelt utformet kollektivtransportsystem, framhever fylkeskommunene at forståelse, holdninger og kommunikasjon om temaet gir viktige bidrag til en positiv utvikling mot et mer universelt utformet kollektivtransportsystem.

De fleste fylkeskommunene nevner at de har formelle møter med brukerorganisasjoner for å få innspill og også som en kvalitetssikring. Rundt halvparten av disse fylkeskommunene har også uformell kontakt med brukerorganisasjonene.

Når det gjelder omorganisering av TT-tjenester, har noen diskutert dette eller sier seg interesserte i å se nærmere på temaet. Kun Østfold har iverksatt en omorganisering der TT-brukere kan bruke TT-kortene sine som betaling på det ordinære kollektivtransportsystemet.

Omtrent halvparten av fylkeskommunene som svarte på spørreundersøkelsen, sier at de har iverksatt kurs for sjåførere, mens rundt en fjerdedel har satt i gang kurs for andre ansatte.

Arbeidet mot et mer universelt utformet kollektivtransportsystem byr på utfordringer. På spørsmålet om hva fylkeskommunene opplever som de største utfordringene, gis stikkord som økonomiske ressurser, holdninger, kompetanse, brukernes tillit til transportsystemet, synliggjøring av ansvarsforhold i hele reisekjeden, vintervedlikehold, og mangel på nasjonale standarder.

Vi finner at det har vært et stadig sterkere fokus på tilgjengelighet for alle. De første fylkeskommunene startet arbeidet for 15-20 år siden. I årene som fulgte (1990-tallet) begynte ytterligere et par å jobbe for et tilgjengelig kollektivtransportsystem. Rundt år 2000 var flere i gang med å planlegge tiltak – alt fra kartlegging av status på holdeplasser og busser til å implementere krav og innføre forbedringer. Syv fylkeskommuner svarer at de først har kommet i gang med dette arbeidet de siste par årene.

Helhetsperspektivet som universell utforming innebærer, synes å være mer framtreddende i 2008 enn for fire år siden. Samordning av de ulike aktørene er fortsatt en utfordring, men undersøkelsen vår finner flere eksempler på strekninger hvor fylkeskommunene i samarbeid med andre har forsøkt å tilrettelegge og utforme hele reisekjeden. Arbeidet er i gang, men i alle fylkeskommunene er det fortsatt en lang veg å gå før kollektivtransportsystemet er tilrettelagt og utformet slik at "alle" kan bruke det, både med og uten spesialløsninger.