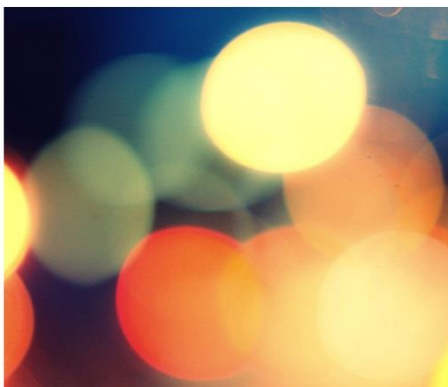
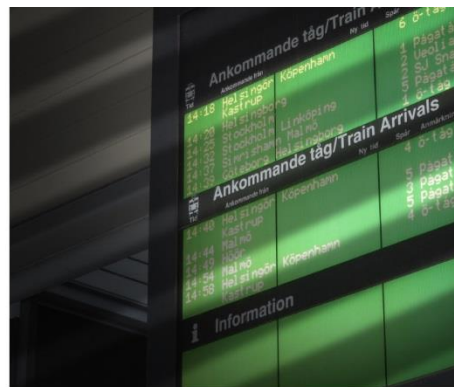
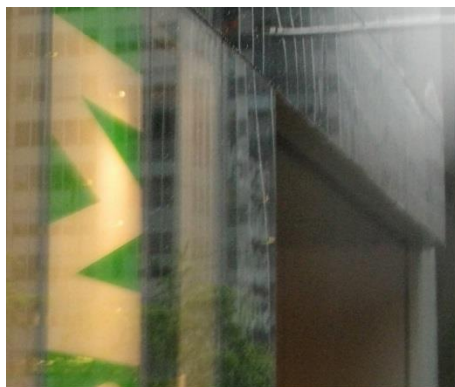


Kommunernas del i hela resan

Underlag till kartläggning av hinder för tillgänglighet inom kollektivtrafiksystemet för personer med funktionsnedsättning



Dokumentinformation

Titel:	Kommunernas del i hela resan: Underlag till kartläggning av hinder för tillgänglighet inom kollektivtrafiksystemet för personer med funktionsnedsättning
Serie nr:	2019:1
Projektnr:	18237
Författare:	Hanna Wennberg
Medverkande:	Mats Améen, Sara Malm, Paulina Soliman
Kvalitetsgranskning:	Mats Améen
Beställare:	Trafikanalys Kontaktperson: Tom Andersson (010-414 42 25, tom.andersson@trafa.se)

Dokumenthistorik:

Version	Datum	Förändring	Distribution
0.9	2019-01-23		Beställare
1.0	2019-02-11		Beställare

Förord

Trafikanalys har fått ett regeringsuppdrag (N2017/07846/SUBT) att kartlägga hinder för tillgänglighet och användbarhet inom kollektivtrafiksystemet för personer med funktionsnedsättning. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 29 mars 2019. Inom ramen för regeringsuppdraget vill Trafikanalys studera hindrande och främjande faktorer i tillgänglighetsarbetet i kollektivtrafiken utifrån olika aktörers ansvarsområden.

Flera aktörer ansvarar för att se till att hela resan är tillgänglig för personer med funktionsnedsättningar, även om det skiljer sig åt organisatoriskt mellan landets regioner. Den aktör som detta uppdrag hanterar är kommunerna. Inom det kommunala vägnätet ansvarar kommunernas i regel för busshållplatser och vägen till/från kollektivtrafiken.

Trivector fick i november 2018 i uppdrag att ge en klarare bild av kommunernas styrning och uppföljning av tillgänglighetsarbetet med avseende på kollektivtrafik. Även om fokus är på kommunerna, berörs i viss utsträckning frågan om kommunernas ansvar i förhållande till de andra aktörernas ansvar. I uppdraget har kartläggning av tidigare utredningar och uppföljningar gjorts samt intervjuer med några kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter.

Uppdraget har genomförts av Hanna Wennberg. Mats Améen, Paulina Soliman och Sara Malm har medverkat i en intern gruppdiskussion på Trivector om frågeställningen för uppdraget. Mats Améen har svarat för den interna kvalitetsgranskningen. Kontaktperson på Trafikanalys har varit Tom Andersson.

Lund, 11 februari 2019

Sammanfattning

Kommunernas del av hela resan – om utredningen

Trafikanalys har fått ett regeringsuppdrag (N2017/07846/SUBT) att kartlägga hinder för tillgänglighet och användbarhet inom kollektivtrafiksystemet för personer med funktionsnedsättning. Inom ramen för regeringsuppdraget vill Trafikanalys studera hindrande och främjande faktorer i tillgänglighetsarbetet i kollektivtrafiken utifrån olika aktörers ansvarsområden.

Flera aktörer ansvarar för att se till att hela resan är tillgänglig för personer med funktionsnedsättningar, även om det skiljer sig åt organisatoriskt mellan landets regioner. Trivector fick i november 2018 i uppdrag att studera kommunernas styrning och uppföljning av tillgänglighetsarbetet med avseende på kollektivtrafik. Utgångspunkten har varit tidigare uppföljningar samt intervjuer med fem kommuner (Malmö, Hässleholm, Stockholm, Göteborg och Lerum) och tre regionala kollektivtrafikmyndigheter, RKM (Region Skåne inklusive Skånetrafiken, Region Stockholm samt Västra Götalandsregionen inklusive Västtrafik).

Vad gör kommunerna?

Kommunerna är en av flera aktörer ansvarar för tillgängligheten i kollektivtrafiken och har ansvar för busshållplatser på det kommunala vägnätet och vägen till/från hållplatsen. Tillgänglighetsanpassning av busshållplatser görs i regel på själva hållplatsen och i närområdet. Hur långt från hållplatsen som ”närområdet” avser varierar. Tillgänglighetsanpassning av hållplatser och stationer riskerar att skapa *tillgängliga öar* om inte kommunerna tar sin del av ansvaret.

Tillgänglighetskraven i lagstiftningen har omsatts till olika riktlinjer, till exempel Boverkets HIN och ALM som kommunernas arbete i regel utgår ifrån. Dessa krav har starkt bidragit till att sätta tillgänglighetsfrågorna på agendan i kommunerna.

Kommunerna har dock kommit olika långt i arbetet med att skapa tillgänglighet i kollektivtrafiken. Flera uppföljningar av tillgänglighetsläget i kommunerna har gjorts av olika organisationer under perioden 2008-2016. Det finns dock få exempel på regelbundna mätningar med samma eller likartade frågor så att utvecklingen vad gäller tillgänglighetsläget i kommunerna kan följas över tid.

Den senaste uppföljningen i kommunerna gjordes 2016 av Myndigheten för delaktighet och denna behandlade även tillgängligheten i kollektivtrafiken. Den visade att runt hälften av kommunerna (48 %) systematiskt åtgärdar brister i tillgängligheten på busshållplatser, inklusive vägen till/från hållplats, vid det kommunala vägnätet utifrån inventeringar. I intervjuer gjorda inom den här

utredningen konstateras att man kommit längst med tillgänglighetsanpassningen av busshållplatser inom tätort och för vissa prioriterade linjer, vilket är ett resultat av att prioriteringen av hållplatser görs utifrån antal påstigande per dag.

Kommunernas samordning med RKM

Löpande kontakter hålls mellan flertalet av kommunerna och RKM, antingen i form av årliga dialogmöte eller månads- eller kvartalsmöten. Via RKM söks medel för *statlig medfinansiering* för tillgänglighetsåtgärder och denna möjlighet är en viktig pådrivande faktor i tillgänglighetsanpassningen av busshållplatser. RKM upplever att det är olika hur intresserade kommunerna är där vissa vill ha hjälp medan andra inte vill det. Även i de fall som man inte har så mycket samarbete, tar man i regel kontakt med RKM vid ombyggnad av busshållplatser. Enligt kommunerna skulle mer samarbete med RKM önskas i vissa frågor, inte minst vad gäller prioriteringar.

Verksamhetsstyrningen i kommunerna och regionerna

Kommunerna har ett eget mer eller mindre omfattande tillgänglighetsarbete där busshållplatser och vägen till/från kollektivtrafiken ingår och löpande åtgärder genomförs. De större kommunerna har oftare ett strategiskt arbetssätt att utgå ifrån, medan de mindre arbetar mer ad-hoc. En *årlig investeringsbudget* för tillgänglighetsåtgärder finns i regel. Arbetet struktureras genom att systematiskt inventera brister och därigenom kunna prioritera efter behov, genom att allmänheten eller andra aktörer påtalar brister liksom genom att tillgänglighetsanpassa när man bygger på en plats (så kallad ”passa på”-åtgärd). Flera kommuner påtalar att det strategiska arbetssättet främst etablerades under 00-talet och att dagens arbete utgår från detta. Styrdokument kan dock vara gamla, och delvis inaktuella, och inventeringar kan behöva uppdateras.

De större kommunerna har i regel *typritningar* i en teknisk handbok eller liknande. Även RKM har typritningar i sin hållplatshandbok eller i form av liknande riktlinjer. De större kommunerna, och vissa RKM, genomför även *insiktsutbildningar* och menar att dessa är nödvändiga för att kommunicera riktlinjer och för att få alla engagerade och förstående för varför tillgänglighet är viktigt. Genomförandet av insiktutbildningar blir därmed också en viktig del av styrningen av tillgänglighetsarbetet. De större kommunerna har *tillgänglighetsexpertis* som är med i projekten eller på annat sätt kan tillfrågas om utformningen.

Styrningen av kommunernas arbete med den del av tillgängligheten i kollektivtrafiken som de ansvarar för görs genom kontakterna med RKM. I Region Skåne och Västra Götalandsregionen utgår man från en *hållplatslista* som är en form av register över de hållplatser som finns i regionen. Region Stockholm arbetar dock på annat sätt. Genom att de är en betydligt större region där det blir svårt att få en överblick över alla hållplatser, menar Region Stockholm att de istället ”styr genom sina riktlinjer”.

Uppföljning görs framförallt genom att man prickar av de hållplatser som åtgärdats. För RKM är detta viktigt för att följa upp målen i det regionala trafikförsörjningsprogrammet. Kommunerna kan också ha egna mål om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar. Sällan görs annan uppföljning.

Vem har ansvar för helheten?

Kollektivtrafiken och andra delar av samhället skulle enligt handlingsplanen i Prop. 1999/2000:79 göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning senast 2010. Tillsynen och styrningen inom tillgänglighetsområdet är dock svag och otydlig. När målen för 2010 inte uppnåddes, flyttades de helt enkelt fram. Tidsgränsen utökades till 2016 men inte heller detta mål nåddes och nu gäller i stället att målen om ett tillgängligt transportsystem ska vara uppnått 2021. Det innebär inga sanktioner eller konsekvenser när målen inte nås, tydliga reaktioner från nationellt håll uteblir. Det kan ge signaler om att tillgänglighetsfrågan inte är så viktig och inte nödvändigtvis behöver prioriteras av aktörerna.

Det är många aktörer som har ansvar för tillgängligheten i kollektivtrafiken och i Trafikuskottets uppföljning 2013 menar man att tillgänglighetsarbetet riskerar att hindras av ett ”allas ansvar är ingens ansvar”. En pådrivande och samordnande aktör saknas. Regionala kollektivtrafikmyndigheterna fyller till viss del denna funktion enligt de intervjuade i den här utredningen. Även SKL och Trafikverket spelade under framförallt 00-talet en viktig roll som kunskaps- och metodstöd. Detta var särskilt betydelsefullt för de mindre kommunerna som i regel inte har lika mycket kunskap och resurser själva som de större kommunerna.

En generell slutsats från den här utredningen är att det finns mer att önska vad gäller systematiken i kommunernas och regionernas arbete med tillgänglighet i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättningar. I rapporten ges några förslag för vad denna systematik kan bestå i. Det är viktigt att tillgänglighetsfrågan integreras i det ordinarie arbetet och inte blir en särfråga. Mainstreamingen av tillgänglighetsfrågan är eftersträvaransvärd. Det kräver dock ett systematiskt arbetssätt för att inte tillgängligheten ska negligeras. Vidare bör någon aktör ha huvudansvaret för samordning och för att driva arbetet för tillgänglighet ”från dörr till dörr” framåt.

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Syfte	1
1.3	Metod	2
2.	Tidigare utredningar och uppföljningar	3
2.1	Hela resan hela året! – Trafikuskottets uppföljning 2013	3
2.2	Myndigheten för delaktighet	6
2.3	Trafikverket	8
2.4	SKL	10
2.5	Boverket	13
2.6	Utvärderingar inom forskningsuppdrag	14
3.	Nedslag i några kommuner och RKM	16
3.1	Styrning och uppföljning	16
3.2	Tillgänghetsläget i kommunerna	18
3.3	Samverkan med RKM och Trafikverket	20
3.4	Hinder och framgångsfaktorer i tillgänghetsarbetet	21
4.	Sammanfattande analys och slutsatser	26
	Referenser	32

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Trafikanalys har fått ett regeringsuppdrag (N2017/07846/SUBT) att kartlägga hinder för tillgänglighet och användbarhet inom kollektivtrafiksystemet för personer med funktionsnedsättning. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 29 mars 2019. Inom ramen för regeringsuppdraget vill Trafikanalys studera hindrande och främjande faktorer i tillgänglighetsarbetet i kollektivtrafiken utifrån olika aktörers ansvarsområden.

Flera aktörer ansvarar för att se till att hela resan är tillgänglig för personer med funktionsnedsättningar, även om det skiljer sig åt organisatoriskt mellan landets regioner. Den aktör som denna rapport hanterar är *kommunerna* som inom det kommunala vägnätet i regel ansvarar för busshållplatser och vägen till/från kollektivtrafiken.

Andra aktörer som ingår i tillgänglighetsarbetet är exempelvis de *regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM)* som har det övergripande ansvaret för planeringen och utformning av kollektivtrafiken inom ramen för de regionala trafikförsörjningsprogrammen, *Trafikverket* som ansvarar för tillgängligheten på statliga vägnätet och för de busshållplatserna som finns där samt för plattformar på stationer, *offentliga och privata fastighetsägare* till exempel Jernhusen som äger flera av stationerna i järnvägsnätet samt *trafikoperatörerna* som kör bussar, tåg och andra fordon i kollektivtrafiksystemet. Dessa aktörers tillgänglighetsarbete studeras inte inom detta uppdrag, men kommunernas ansvar måste ses i förhållande till andras ansvar.

1.2 Syfte

I denna rapport ges en bild av kommunernas styrning och uppföljning av tillgänglighetsarbetet med avseende på kollektivtrafik. Det kan exempelvis behandla om och hur de ställer krav på tillgänglighet i infrastruktur, fordon och trafik för personer med funktionsnedsättningar, inklusive äldre personer, samt hur de planerar, genomför och följer upp åtgärder.

Två övergripande frågeställningar som rapporten besvarar är:

- ▶ Hur arbetar svenska kommuner med den del av tillgängligheten i kollektivtrafiken som de ansvarar för?
- ▶ Vilka styrkor och svagheter samt hinder och möjligheter finns i genomförandet av åtgärder för ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken utifrån kommunernas ansvar?

Dessa frågeställningar inkluderar frågan om hur styrning och uppföljning av tillgänglighetsarbetet fungerar i praktiken. Syftet är inte att uttala sig om hur enskilda kommuner arbetar, utan snarare att ge en sammantagen bild av läget i kommunerna. Även om fokus är på kommunerna, berörs i viss utsträckning frågan om kommunernas ansvar i förhållande till de andra aktörernas ansvar, inte minst de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

1.3 Metod

Uppdraget har genomförts genom tre huvudsakliga steg. Det första steget har inneburit en sammanställning av tidigare utredningar och uppföljningar, dels Trafikuskottets heltäckande uppföljning från 2003 ”Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar” (Trafikuskottet 2013/14:RFR5), dels uppföljningar gjorda av myndigheter med ansvar inom tillgänglighetsområdet: Myndigheten för delaktighet, Trafikverket, SKL och Boverket. Även enkätstudier från 2004 och 2014 genomförda vid Lunds Tekniska Högskola har inkluderats.

Det andra steget har inneburit nedslag i några kommuner och regionala myndigheter (RKM) genom intervjuer med en tjänsteperson per kommun respektive RKM, se Tabell 1-1. En intern gruppdiskussion har även hållits med experter anställda på Trivector för att diskutera frågeställningarna för utredningen.

Tabell 1-1 Översikt för genomförda intervjuer med kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter.

RKM / Kommun	Datum för intervju
Region Skåne	2019-01-16
Skånetrafiken	2019-01-31
Malmö stad	2019-01-14
Hässleholms kommun	2019-01-15
Region Stockholm	2019-01-18
Stockholm stad	2019-01-15
Västra Götalandsregionen	2018-12-21
Västrafik	2019-01-18
Göteborgs stad	2019-01-18
Lerums kommun	2019-01-11

Det tredje steget har inneburit sammanställning av resultaten från utredningen i en rapport med en analys av de övergripande frågeställningarna tillsammans med reflektion om kommunernas ansvar för tillgänglighetsarbetet inom kollektivtrafiken i förhållande till andra aktörer.

2. Tidigare utredningar och uppföljningar

2.1 Hela resan hela året! – Trafikuskottets uppföljning 2013

För att uppnå funktionsmålets precisering för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar vidtar staten och andra aktörer olika åtgärder. En uppföljning av statens insatser för att förbättra transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar initieras 2013 av Trafikuskottet och presenteras i ”Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar” (Trafikuskottet 2013/14:RFR5).¹

”Från patient till medborgare” genom riksdagsbeslut

År 2000 fattade riksdagen beslut om en nationell handlingsplan för handikappolitiken (Prop. 1999/2000:79. Från patient till medborgare). I planen utpekades bland annat de dåvarande trafikmyndigheterna att ha ett särskilt sektorsansvar för funktionshinderfrågorna. Vidare fattades beslut om att tillgängligheten till transportsystemet fortlöpande skulle förbättras och beaktas vid all planering och upphandling av infrastruktur, färdmedel och övriga tjänster. Kollektivtrafiken skulle enligt handlingsplanen göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning senast 2010.

Begreppet sektorsmyndighet har numera tagits bort och ersatts med begreppet strategisk myndighet. Trafikuskottets uppföljning visar att myndigheterna har delvis otydliga roller sinsemellan och det finns även vissa otydligheter när det gäller myndigheternas ansvarsområden. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna är nya aktörer som arbetar på olika sätt och Transportstyrelsen är den myndighet som utövar tillsyn över de regionala transportförsörjningsprogrammen som innehåller mål för tillgängligheten i kollektivtrafiken.

Olika aktörer i hela resan

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. Trafikuskottets uppföljning betonar 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.

Ett problem som har lyfts fram av flera intervjuade i Trafikuskottets uppföljning är det faktum att det är olika aktörer som har ansvar för de olika delarna i färdkedjan. Exempelvis Svensk Kollektivtrafik betonar att det finns flera svårigheter vad gäller att få hela resan att fungera – från grusningen på vägen till hållplatsen, att hållplatsen är tillgänglig, att fordonet är tillgängligt, till att bytet på stationen

¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/rapport-fran-riksdagen/hela-resan-hela-aret---en-uppfoljning-av_H10WRFR5

är möjligt. DHR menar i Trafikutskottets uppföljning att reskedjan från dörr till dörr sällan fungerar. Följderna av detta blir att den som har färdtjänst använder den för att till exempel komma till arbetet, medan andra personer inte kan komma ut så ofta som de vill.

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

I Trafikutskottets uppföljning finns konkreta exempel på att olika aktörer och regelverk kan leda till problem. Som exempel nämns en trappa mellan ett stationsområde som börjar på mark som Trafikverket ansvarar för där europeiska standarden TSD är styrande och som slutar på kommunal mark där Boverkets föreskrifter är styrande. I ett projekt kunde man inte enas om hur trappans kontrastmarkeringar skulle utformas.

Kommunernas ansvar

När det gäller den kommunala planeringen uppger SKL i Trafikutskottets uppföljning att funktionshindersanpassning av hållplatser görs av kommuner i samarbete med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och Trafikverket. När det gäller gångvägar till och från hållplatser finns en del kvar att göra.

Trafikverket anger i Trafikutskottets uppföljning att det är främst drift och underhåll av gång- och cykelvägar, busshållplatser, trottoarer och gator vintertid samt ojämnheter, grus och söndertrasade kupol- och sinusplattor i barmarkstid som kritiseras av personer med funktionsnedsättningar. Samtidigt pekar Trafikverket på att en större del av den infrastruktur som berörs faller inom kommunalt väghållaransvar.

I uppföljningen framgår att SKL anser att nuvarande lagstiftningar inom persontransportområdet bör ersättas med en samlad lagstiftning som syftar till att ange vad de ansvariga ska åstadkomma med verksamheten utan att detaljreglera hur uppgiften ska fullgöras i de olika fallen. I dag råder olika förutsättningar för allmän och särskild kollektivtrafik. SKL menar att den allmänna kollektivtrafikens tillgänglighetsanpassning skulle stimuleras i ännu högre grad genom en integrering. Tillgängligheten bör inte i första hand förbättras genom särlösningar utan genom att kollektivtrafiken utformas så att den kan användas även av personer med funktionsnedsättning.

Vem tar ansvar för helheten?

Även om det finns såväl regelverk som mål, och att det avsätts resurser för ökad tillgänglighet, visar Trafikutskottets uppföljning att det fortfarande saknas ett helhetsgrepp om tillgänglighetsfrågorna. På nationell nivå finns inte någon myndighet som har ett övergripande ansvar.

För att hela transportsystemet ska bli användbart för personer med funktionsnedsättning krävs även att alla aktörer i sektorn tar sitt ansvar och vidtar åtgärder

inom sina respektive ansvarsområden. Trafikutskottet skriver att ”allas ansvar” samtidigt riskerar att bli ”ingens ansvar”.

Flera aktörer har i uppföljningen framfört att tillsynen och styrningen är svag och otydlig. När målen för 2010 inte kan uppnås, flyttas de helt enkelt fram. Tidsgränsen utökades till 2016 men inte heller detta mål nåddes och nu gäller i stället att målen om ett tillgängligt transportsystem ska vara uppnått 2021. Det innebär inga sanktioner eller konsekvenser när målen inte nås, tydliga reaktioner från nationellt håll uteblir. Det kan ge signaler om att tillgänglighetsfrågan inte är så viktig och inte nödvändigtvis behöver prioriteras av aktörerna.

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, det vill säga att ta fram indikatorer och genomföra resultatkonferenser för att följa upp resultaten. En sådan modell kan också, analogt med målstyrningen för trafiksäkerhetsarbetet, driva på tillgänglighetsfrågorna även hos andra aktörer.

Statlig medfinansiering – en drivkraft i tillgänglighetsarbetet

I uppföljningen framhålls att den statliga medfinansieringen har varit positiv för tillgänglighetsarbetet. Det innebär att tillgänglighetsprojekt kommer ”lite före i kön” när det gäller att prioritera mellan olika projekt i en kommun. Projekt som innebär ett åtagande gentemot staten och ställer krav på samverkan med andra aktörer måste prioriteras upp av kommunen. Sådana projekt ger även högre status och lyfter funktionshinderfrågorna.

Det finns dock 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. Kommunerna kan få statlig medfinansiering för anpassning av hållplatser via länsplanerna och stadsmiljöavtal. Det fanns tidigare enligt Trafikutskottets uppföljning öronmärkta medel till tillgänglighetsarbete, vilket också gav ett högt antal åtgärder.

Mainstreaming – tillgänglighet som integrerad fråga

I Trafikutskottets uppföljning har flertalet aktörer lyft fram vikten av att funktionshinderfrågor inkluderas i det ordinarie arbetet. Det behövs tydligare formuleringar om att tillgänglighet och användbarhet ska finnas med från början och inte vara en sårbarhet. Ett konkret exempel som lyfts fram av Trafikutskottet är hur man arbetar på kommunal nivå i Göteborg där man vid normalt belägningsarbete samtidigt brukar sänka kantstenar för att öka tillgängligheten för personer som använder rullstol. Detta samordnas med belägningsprogrammet för att få till bra helhetslösningar. Samtrafiken menar i uppföljningen att perspektivet borde ändras så att man i stället för att fråga hur mycket anpassning kostar borde fråga hur mycket man sparar genom att anpassa transportsystemet. För personer utan funktionsnedsättning är det en komfortfråga, men för personer med funktionsnedsättning är det avgörande.

2.2 Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för delaktighet har ansvaret för uppföljningen av funktionshinderpolitiken. Varje år görs en undersökning av kommunernas arbete med tillgänglighet och delaktighet genom fem enkäter som handlar om arbetsmarknad, fysisk tillgänglighet, idrott, kultur och utbildning (69-80 % svarade 2016).² En enkät om transport har även skickats till landets 21 kollektivtrafikmyndigheter (16 svarade 2016). Enkätsvaren räknas om till poäng.

När det gäller fysisk tillgänglighet konstateras att kommunernas arbete inte förändrats nämnvärt 2016 jämfört med 2015. Genomsnittet för kommunerna är 31 poäng av 66 möjliga (en poäng mer 2016 än 2015). Det konstateras också en stor spridning bland kommunerna; var fjärde kommun får mer än 40 poäng och var femte kommun får mellan 1 och 20 poäng.

Följande resultat med relevans för tillgänglighet i kollektivtrafiken redovisas:

- ▶ 47 % av de kommuner som har ett resecentrum har rutiner för fysisk tillgänglighet ska beaktas och redovisas för i plan- och byggprocesser gällande resecentrum
- ▶ 48 % åtgärdar systematiskt brister i tillgängligheten på busshållplatser, inklusive vägen till och från hållplats, vid det kommunala vägnätet utifrån inventeringar (att jämföra med att 74 % åtgärdar systematiskt brister på allmänna platser, i publika lokaler, i egna verksamheter och i det kommunala bostadsbeståndet)
- ▶ 72 % säkerställer framkomlighet för alla, inklusive personer med funktionsnedsättningar vid snöröjning
- ▶ 23 % av kommunernas busshållplatser är tillgängliga utifrån Trafikverkets rekommendationer för tillgängliga busshållplatser

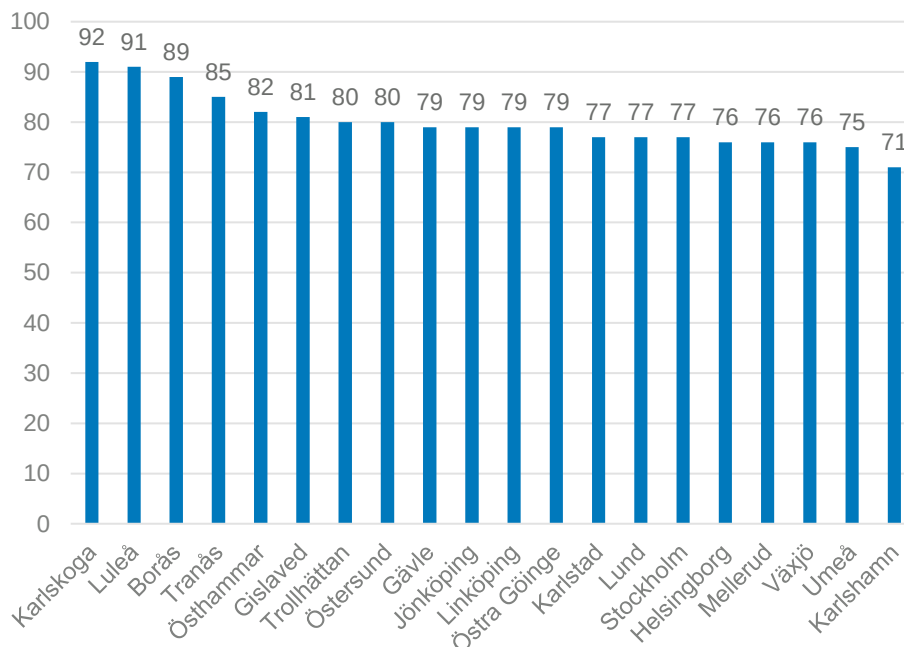
Hur långt kommunerna kommit inom fysisk tillgänglighet varierar stort. Mest görs i storstadskommuner (uppvisade 71 % av maxpoängen för fysisk tillgänglighet) och större städerna (63 %), medan minst görs i glesbygdskommuner (38 %) och förortskommuner till större städer (42 %). I riket som helhet har 47 % av maxpoängen för fysisk tillgänglighet uppnåtts.

När det gäller transport konstateras att den genomsnittliga poängen för kollektivtrafikmyndigheterna var 28 poäng av 48 möjliga. De flesta kollektivtrafikmyndigheter har mellan 23 och 38 poäng. I uppföljningen konstateras att många kollektivtrafikmyndigheter har en regelbunden samverkan med andra aktörer för att öka tillgängligheten i transportsystemet – ungefär åtta av tio kollektivtrafikmyndigheter samverkar regelbundet med kommuner och lika många samverkar regelbundet med Trafikverket. Tre av fyra kollektivtrafikmyndigheter har inventerat tillgängligheten för hållplatser och bytespunkter, men alla har dock inte åtgärdat de brister som identifierats.

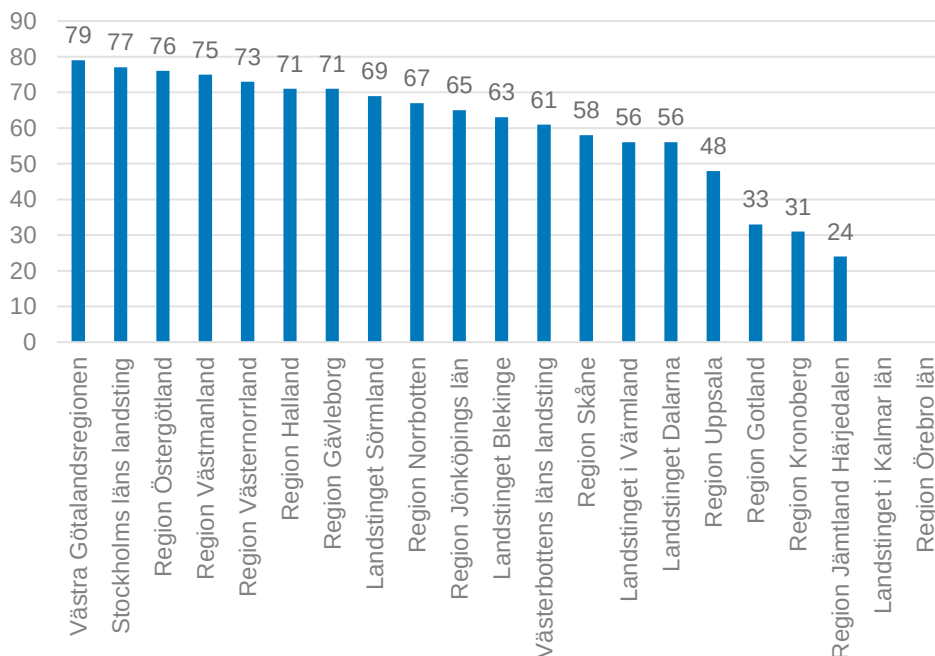
Resultatet från Myndigheten för delaktighets uppföljning presenteras i kommun- och landstingsdatabasen Kolada i form av jämförelsetal, dels i form av sammanlagt resultat för fysisk tillgänglighet för kommunerna (se utdrag för de 20 ”bästa” kommunerna 2016 i Figur 2-1), dels i form av sammanlagt resultat för transport

² Myndigheten för delaktighet (2016). Kommunuppföljning 2016. PM, Dnr 2015/0130.

för kollektivtrafikmyndigheterna (se Figur 2-2). Det går inte att få ut resultat för enskilda indikatorer ur Kolada, endast sammanlagda resultat presenteras.



Figur 2-1 Fysisk tillgänglighet, sammanlagt resultat. Andel (%) av maxpoäng för de 20 kommuner med högst poäng i Myndigheten för delaktighets kommunuppföljning 2016. Källa: Kolada.



Figur 2-2 Tillgänglighet transport, sammanlagt resultat. Andel (%) av maxpoäng för de kollektivtrafikmyndigheter som deltog i Myndigheten för delaktighets uppföljning 2016. För de kollektivtrafikmyndigheter som inte svarade 2016 presenteras 2015 års resultat (det gäller Region Kronoberg, Region Västernorrland och Region Norrbotten). Endast två kollektivtrafikmyndigheter har inte deltagits alla 2015 och 2016. Källa: Kolada.

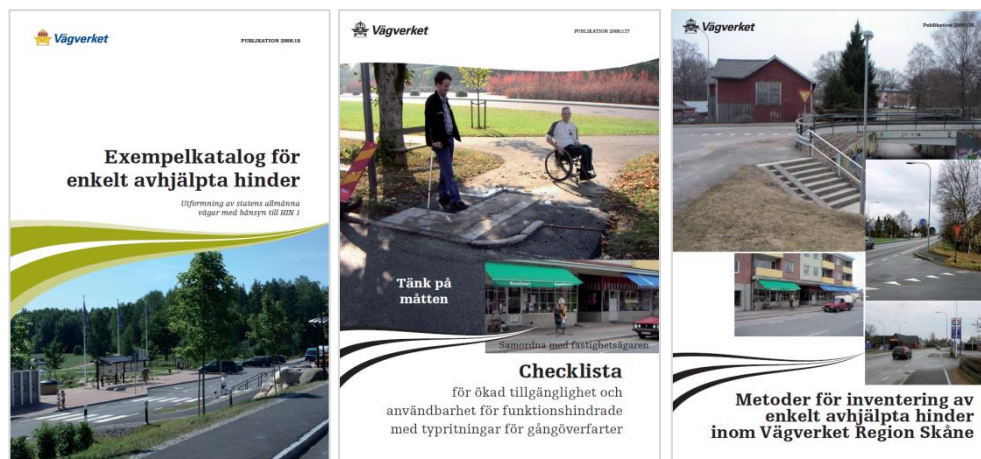
2.3 Trafikverket

Trafikverket ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv. Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås där tillgängligheten för personer med funktionsnedsättningar ingår. Verket ska även inhämta och sprida kunskap och information om tillgänglighet, framkomlighet, miljö, hälsa och säkerhet inom sitt ansvarsområde. Trafikverket ska även verka för kollektivtrafikens utveckling och bland annat bistå de regionala kollektivtrafikmyndigheterna med råd och stöd angående utformningen av trafikförsörjningsprogram.

Stora förändringar har gjorts i myndighetsstrukturen inom transportområdet, till exempel genom att begreppet sektorsmyndighet har ersatts med begreppet strategisk myndighet. Mer om Trafikverkets roll i arbetet med tillgänglighet i kollektivtrafiken finns att läsa om i Trafikuskottets uppföljning 2013, se ovan.

Boverkets regelverk gäller vid utformning och ombyggnation av bussterminaler, busstationer och resecentrum. Trafikverket har tillsammans med SKL tagit fram regler för *vägars och gators utformning (VGU)*³. VGU är föremål för återkommande revidering. Reglerna är obligatoriska att användas inom Trafikverket. För kommunerna är VGU ett frivilligt och rådgivande dokument. Reglerna syftar till att på ett tydligare sätt beskriva den färdiga väg- eller gatuaneläggningens egenskaper. I VGU finns även riktlinjer för utformning och utrustning av busshållplatser. Det finns även en kommunal VGU-guide, se avsnittet om SKL nedan.

Inom ramen för sektorsansvaret tog dåvarande Vägverket Region Skåne fram flera publikationer med goda exempel, typritningar och investeringsstöd, se exempel i Figur 2-3. Utbildningar i funktionshinderförståelse ordnades för tjänstepersoner och politiker på kommunerna.



Figur 2-3 Exempel på publikationer framtagna av Vägverket Region Skåne inom ramen för dåvarande Vägverkets sektorsansvar.

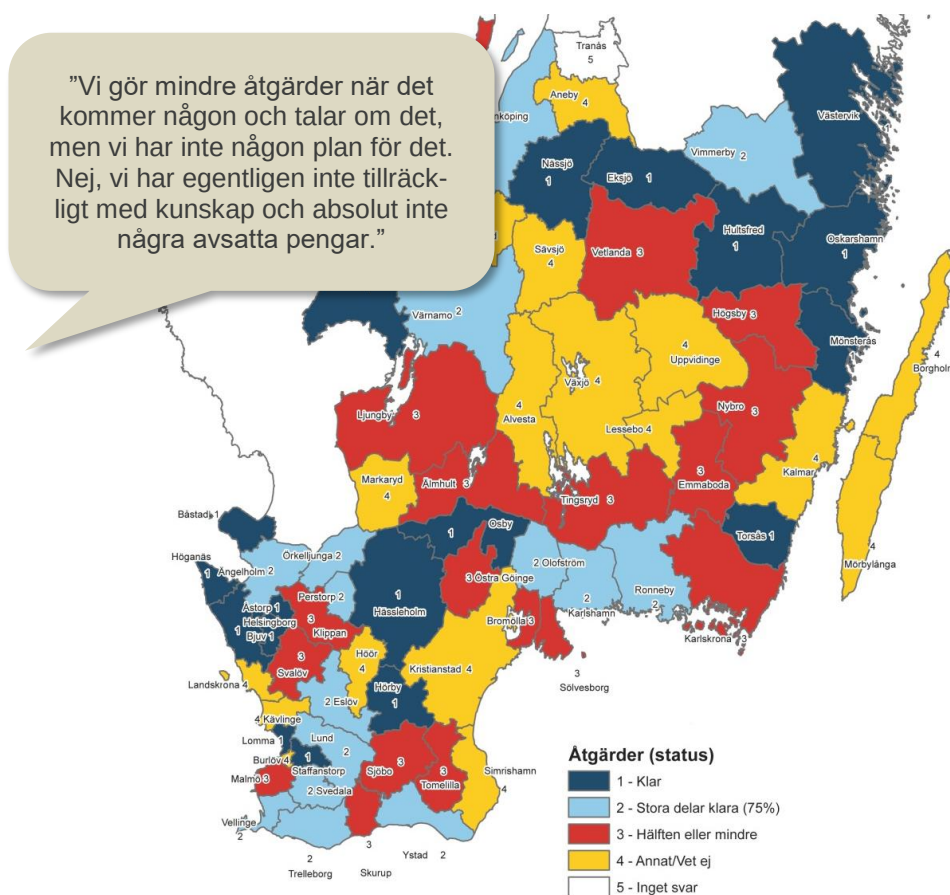
Dåvarande Vägverket Region Skåne följde också på regelbunden basis upp tillgänglighetsläget i de skånska kommunerna. Den senaste uppföljningen gjordes

³ <https://www.trafikverket.se/VGU>

när Trafikverket Region Syd precis bildats och omfattade samtliga 71 kommuner i regionen. Resultatet presenterades i Trafikverket Publikation 2012:086⁴, se utdrag i Figur 2-4.

Uppföljningen 2011 visade att 40 av de 71 kommunerna i Region Syd var helt eller nästan klara med att inventera enkelt avhjälpna hinder i väg-, gatu- och stationsmiljöer. Det var dock stor variation mellan kommunerna i ambitionsnivå där några fokuserade på enstaka stråk eller enbart på centrum, medan andra tog större grepp och menade att ”det ligger i sakens natur att man aldrig blir färdig”. Fem kommuner hade inte inventerat alls. Att angreppssättet såg olika ut i kommunerna vittnar citat i figuren nedan också om; vissa kommuner hade ett systematiskt angreppssätt medan andra arbetar mer ad-hoc.

34 av de 71 kommunerna var klara eller nästan klara med att åtgärda hindren. De allra flesta (64 av 71) önskade stöd från Trafikverket, till exempel goda exempel, typitningar och utbildningar.



Figur 2-4 Uppföljning av tillgänglighetsläget i Regions Syds 71 kommuner 2011: Hur långt kommunerna kommit i att åtgärda enkelt avhjälpna hinder i väg-, gatu- och stationsmiljöer. Citatet kommer från en av de intervjuade kommunerna. Källa: Trafikverket Publikation 2012:086.

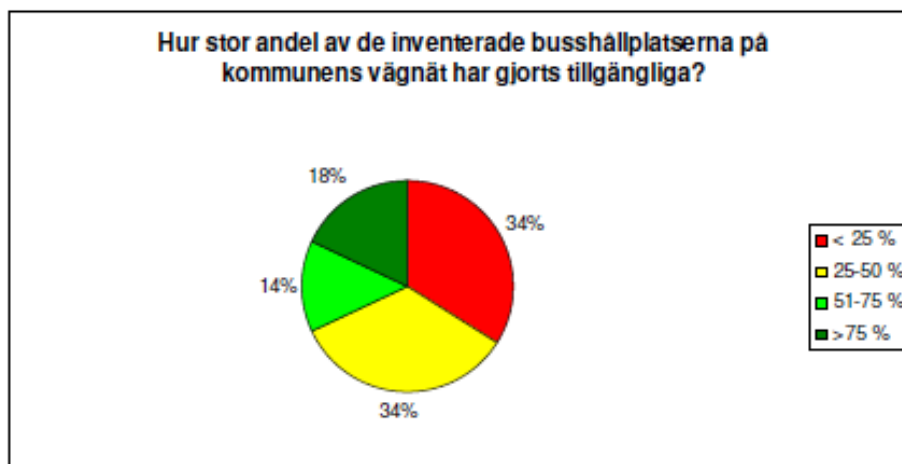
⁴ Trafikverket Publikation 2012:086. Tillgänglighetsläget i Region Syds kommuner 2011.

2.4 SKL

Arbetet med att skapa förutsättningar för delaktighet och jämlikhet genomförs i hög grad i kommuner och landsting. Kommunerna har uppgifter när det gäller bland annat väghållning och färdtjänst. Landstinget och kommunerna inom ett län ansvarar gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. Sveriges kommuner och landsting (SKL) är en medlemsorganisation för alla kommuner, landsting och regioner och ha till uppgift att stödja och bidra till att utveckla kommuner, landsting och regioners verksamhet.

SKL tillhandahåller bland annat kommun- och landstingsdatabasen Kolada⁵ där man bland annat kan få ut jämförelsetal om tillgänglighet, se avsnitt 2.2.

2008 gjorde SKL och Regeringskansliet en enkätundersökning om kommuners arbete och resultat angående tillgänglighet.⁶ Ett utdrag ur denna visas i Figur 2-5.



Figur 2-5 Utdrag ur SKL:s uppföljning av kommunernas tillgänglighetsarbete 2008: Hur stor andel av de inventerade busshållplatserna på kommunens vägnät har gjorts tillgängliga? Källa: SKL (2008-05-12).

SKL har tagit fram flera skrifter om tillgänglighet ur ett funktionshinderperspektiv riktade till kommunerna. *Gator för alla* (utgiven 1994 av dåvarande Svenska Kommunförbundet) innehåller ett avsnitt om busshållplatser. *Tillgänglig stad* (utgiven 2003 av dåvarande Svenska Kommunförbundet) är en idéskrift om mål, strategier och arbetssätt när kommunen upprättar en tillgänglighetsplan för trafiknät. Till skriften *Tillgänglig stad* hör även en inventeringsmanual och en CD-skiva med ytterligare stödmaterial för tillgänglighetsinventeringen där hållplatser ingår. Senare har även SKL tillsammans med bland annat Trafikverket tagit fram *GCM-handboken*⁷, *TRAST*⁸ och *Kommunal VGU-guide*⁹.

⁵ <https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/statistik/kolada.2071.html>

⁶ SKL (2008-05-12). Kommuners arbete och resultat angående tillgänglighet.

⁷ <https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/gcm-handbok-utformning-drift-och-underhall-med-gang-cykel-och-mopedtrafik-i-fokus.html>

⁸ <https://www.trafikverket.se/trast>

⁹ <https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/kommunal-vgu-guide.html>

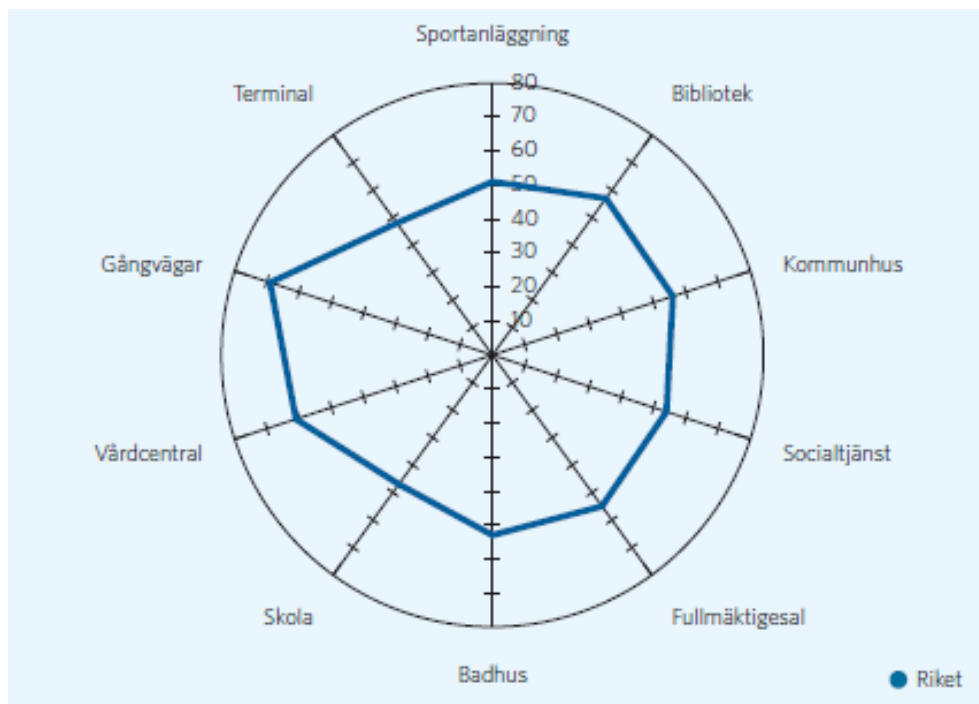


Figur 2-6 Exempel på skrifter som stöttar kommunernas tillgänglighetsarbete. Skrifterna "Gator för alla" och "Tillgänglig stad" är delvis aktuella, särskilt "Gator för alla", genom att riktlinjerna för tillgänglighet förändrats till viss del. Principerna för ett systematiskt tillgänglighetsarbete i "Tillgänglig stad" är dock fortfarande till stor del valida.

Boverket hade under åren 2009-2010 i samverkan med SKL fått ett regeringsuppdrag att i samråd med länsstyrelserna och dåvarande Handisam (numera Myndigheten för delaktighet) ha en uppsökande informationsverksamhet om enkelt avhjälpta hinder i kommunerna. En stor del i satsningen blev att kommunerna skulle ta fram ett spindeldiagram, en så kallade EAH-spindel, för att få en bild av tillgänglighetsläget i kommunen. 224 av landets 290 kommuner (77 %) deltog.¹⁰

Figur 2-7 visar spindeldiagram för hela riket som bygger på samtliga kommuners rapporter och visar medelvärde för tillgängligheten till respektive anläggning. Av diagrammet kan utläsas att kommunerna lyckats väl med gångvägar, där man når upp till cirka 70 %. Diagrammets medelvärde visar att cirka 55 % av enkelt avhjälpta hinder är undanröjda. Skolor, terminaler och sportanläggningar ligger under 50 %. Socialtjänstlokaler, kommunhus, badhus och bibliotek når knappt över 50 %. Figur 2-8 visar ett exempel på redovisningen av läns- och kommunvisa resultat.

¹⁰ SKL (2011). Enkelt avhjälpt hinder. ISBN/Bestnr: 978-91-7164-653-8.



Figur 2-7 Spindeldiagram för hela riket. Källa: SKL (2011).

ID	Kommun	Sportanläggning	Bibliotek	Kommunhus	Socialtjänst	Fullmäktige	Badhus	Skola	Vårdcentral	Gångväg	Terminal	Medel
1	Norrtälje	69	72	77	61	74	69	62	80	80	72	72
2	Upplands-Bro	48	49	53	54	57	54	42	66	87	69	58
3	Sigtuna											
4	Vallentuna	54	46	49	59	48	38	34	65	73	29	50
5	Upplands Väsby	75	46	72	64	51	72	36	80	73	20	59
6	Täby											
7	Österåker	62	90	72	72	73	58	53	68	73	31	65
8	Järfälla											
9	Sollentuna											
10	Danderyd											
11	Vaxholm	49	59	69	70	49	50	76	76	67	49	61
12	Ekerö	56	69	71	67	68	49	60	72	73	47	63
13	Sundbyberg											
14	Solna											
15	Lidingö											
16	Stockholm											
17	Nacka											
18	Värmdö											
19	Nykvarn	61	62	77	57	61	60	69	55	87	63	65
20	Södertälje	66	63	69	42	77	62	39	61	67	79	62
21	Salem	57	59	51	62	46	56	33	69	100	63	60
22	Botkyrka	60	47	54	36	59	42	75	71	73	51	57
23	Huddinge	39	37	58	51	58	58	48	42	67	64	52
24	Tyresö	38	49	48	49	42	41	30	44	47	38	43
25	Nynäshamn	29	45	53	52	58	29	31	57	67	59	48
26	Haninge											

● ≥ 70% ● 60-69% ● 45-59% ● ≤ 45% ● Aktiv, men inte levererat underlag ○ Deltar inte

Figur 2-8 Exempel på redovisning av kommunvisa resultat, här hur långt kommunerna i Stockholms län kommit med att undanröja enkelt avhjälpbara hinder. Källa: SKL (2011).

2.5 Boverket

Tillgänglighet styrs i flera olika regelverk och Boverket svarar för några av dem: Plan- och bygglagen (PBL), Plan- och byggförordningen (PBF), Boverkets byggregler (BBR) samt Boverkets föreskrifter om enkelt avhjälpna hinder (HIN) och om tillgänglighet på allmänna platser (ALM).

Dessa regelverk har omsatts i olika handböcker, till exempel i *Bygg ikapp*¹¹ utgiven av Svensk byggtjänst som innehåller ett avsnitt om buss- och spårvagnshållplatser. Boverket har tagit fram flera egna skrifter om tillgänglighet utifrån undanröjande av enkelt avhjälpna hinder. I Figur 2-9 visas en exempelsamling från 2011 där ett exempel är Kolla-projektet i Västra Götalandsregionen (som beskrivs närmare i kapitel 3) och en idéskrift från 2005 som inbegriper busshållplatser. Boverket gav även ut en inventeringsmall för enkelt avhjälpa hinder. Även Trafikverket har tagit fram egna råd och riktlinjer för den fysiska utformningen där tillämpning och eventuella avsteg från BBR, HIN och ALM beskrivs.

Efter regeringsuppdraget om uppsökande informationsverksamhet under 2009-2010 som nämns ovan, gav Regeringen år 2011 Boverket i uppdrag att verka för ökad fysisk tillgänglighet. Kollektivtrafiken hanteras dock inte inom detta uppdrag. I Boverkets slutredovisning i ”Strategin för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016”¹² nämns inte busshållplatser, kollektivtrafik och färdtjänst. Redovisningen nämner enbart dörröppnare, teleslinga och annan teknisk utrustning i offentliga byggnader såsom resecentrum.



Figur 2-9 Exempel på skrifter framtagna av Boverket för arbetet med enkelt avhjälpna hinder: en exempelsamling från 2011 där ett exempel är Kolla-projektet i Västra Götalandsregionen (till vänster) och en idéskrift från 2005 som inbegriper busshållplatser (till höger).

¹¹ Svensson, E. (2015). Bygg ikapp : För ökad tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning : Utgåva 6. Svensk byggtjänst.

¹² Boverket Rapport 2016:89. Strategin för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016. Slutredovisning.

2.6 Utvärderingar inom forskningsuppdrag

Utvärderingar av tillgänglighetsarbetet i kommunerna har gjorts i studier vid Lunds universitet (LTH). I en studie 2004 svarade 188 kommuner (65 %) på en enkät.¹³ Samma enkät skickades ut igen 2014 och då svarade 168 kommuner (58 %).¹⁴ 118 kommuner har deltagit vid båda tillfällena.

I enkätens första del ställdes frågor om kommunerna hade en tillgänglighetsplan eller liknande, tillgänglighetsrådgivare, samarbete med funktionshinderorganisationer och genomförde åtgärder. I den andra delen ställdes frågor om kännedomen om och användningen av olika föreskrifter och riktlinjer rörande tillgänglighet. Den tredje delen innehöll påståenden om tillgänglighetsarbetet att ta ställning till vilka rörde kunskap och kompetens, resurser, ledarskap, engagemang och så vidare. Utifrån hur kommunernas svarade erhöles poäng där ett sammanlagt tillgänglighetsindex var summan av hur man svarat på de tre olika delarna av enkäten. Ju högre index desto mer utvecklat tillgänglighetsarbete.

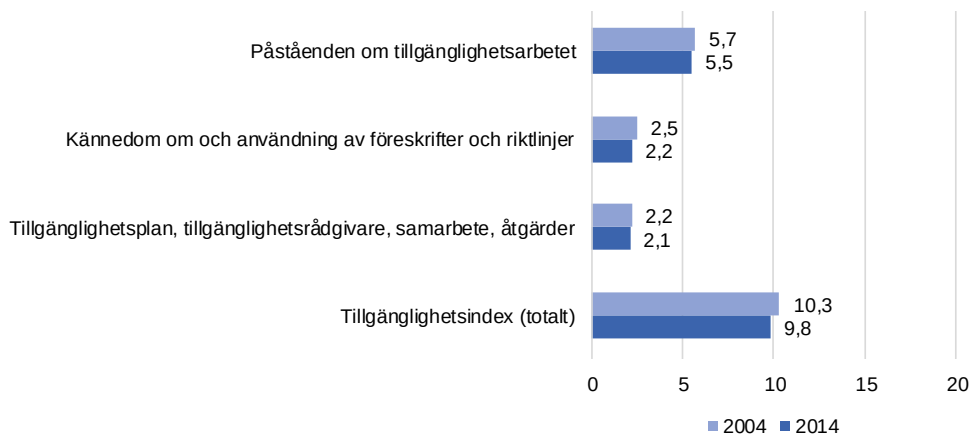
Frågor ställdes inte om busshållplatser och andra kollektivtrafikmiljöer specifikt. När kommunerna svarar på frågorna kan de lägga in olika aspekter i sin bedömning; vissa beaktar busshållplatser, andra inte. Man kan dock anta att kommuner som uppvisar ett systematiskt tillgänglighetsarbete i utemiljöer i allmänhet, sannolikt också arbetar mer systematiskt även med busshållplatser och vägen till/från kollektivtrafiken.

Slutsatsen från de två undersökningarna är, analogt med andra undersökningar, att kommunerna har kommit olika långt i tillgänglighetsarbetet. Vissa kommuner är mycket engagerade och uppvisar ett systematiskt i arbetet, medan andra inte gör någonting alls eller väldigt lite. Det är ingen större skillnad i hur långt man kommit mellan undersökningstillfällena. Det sammanlagda tillgänglighetsindexet hade till och med minskat något 2014 jämfört med 2004 (Figur 2-10).

Det finns många anledningar till att det går så trögt i att skapa tillgängliga utemiljöer. En aspekt som studierna tar upp är hur beroende tillgänglighetsarbetet är av enskilda initiativ eller "eldsjälarna". När en person som tidigare drivit tillgänglighetsfrågan slutar, försvinner också stor del av engagemanget och kompetensen. Många kommuner arbetade också intensivt inför 2010 med att tillgänglighetsanpassa, men efter 2010 minskade engagemanget för frågan. Det hände inte så mycket heller om man inte uppnått målen. Målen flyttades ofta bara fram. Det framkom också röster i studierna om att tillgänglighet numera betraktas som en "integrerad fråga", det vill säga inte en fråga som särbehandlas utan som alltid finns med i planer och projekt. Det blir dock problematiskt då det samtidigt rapporteras om kompetensbrist och brist på resurser och engagemang vad gäller tillgänglighetsfrågor.

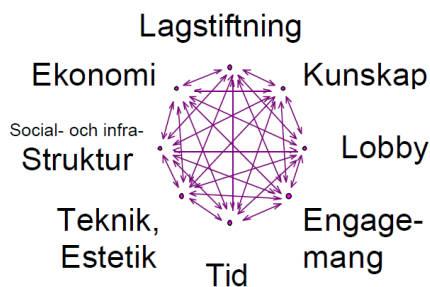
¹³ Wennberg, H., Ståhl, A., Hydén, C. (2009). Implementing accessibility in municipal planning: planners' view. *Journal of Transport and Land Use* 2 3–21.

¹⁴ Hallgrímsdóttir, B., Wennberg, H., Svensson, B., Ståhl, A. (2016). Implementation of accessibility policy in municipal transport planning – Progression and regression in Sweden between 2004 and 2014. *Transport Policy* 49 (2016) 196–205.



Figur 2-10 Resultat från två enkätundersökningar i kommunerna om tillgänglighetsarbetet i utemiljöer, 2004 respektive 2014. Källa: Wennberg et al (2009) och Berglind et al (2016).

Samhällets aktörer i stort tycks vara överens om att samhället ska vara tillgängligt för personer med funktionsnedsättningar. Trots det uppnås inte tillgängligheten i den utsträckning som man kunde önska. I avhandling av Oscar Grönvall vid Lunds Tekniska Högskola¹⁵ förklaras detta med att tillgänglighetsintressen kommer i konflikt med andra intressen. De konfliktområden som Grönvall genom intervjuer med kommunala tjänstepersoner identifierar visas i Figur 2-11.



Figur 2-11 Grönvalls "prisma" som beskriver den kommunala tillgänglighetsprocessens konfliktområdena och deras inbördes samband. Källa: Grönvall (2004).

En svag *lobby* gör att frågorna inte får det utrymme som vore önskvärt. Bristen på *kunskap* innebär att man inte vet hur man skapar ett tillgängligt samhälle. Begränsade *ekonomiska resurser* och bristen på ekonomiska incitament försvårar tillgänglighetsarbetet. Både den *sociala strukturen* och *infrastrukturen* påverkar och konserverar det sätt på vilket man arbetar med tillgänglighetsfrågorna. Andra *tekniska och estetiska intressen* kan hindra en tillgänglig utformning. Vidare påverkas arbetet med tillgänglighet av samhällets och enskildas *engagemang* i frågorna, likaså hur mycket *tid* som frågorna tar och slutligen av hur lagstiftningen är utformad och hur den efterlevs.

Grönvall menar att om man vill skapa tillgänglighet behöver man i dagsläget engagera sig mer än med andra frågor med mindre konflikter. Att överbrygga konflikter, stora som små, är därför viktigt för att engagera fler av dem som idag avstår från att engagera sig i tillgänglighetsfrågan. Studien genomfördes i början av 2000-talet, och exempelvis är kunskapen sannolikt bättre idag, men de generella slutsatserna från studien är fortfarande aktuella.

¹⁵ Grönvall, O. (2004). Funktionshindrades tillgänglighet i trafikmiljön – intressekonflikter som barriär? Bulletin 219. Lunds universitet (LTH), Institutionen för Teknik och samhälle.

3. Nedslag i några kommuner och RKM

Inom ramen för denna utredning har intervjuer gjorts med tjänstepersoner från fem kommuner (Malmö, Hässleholm, Stockholm, Göteborg och Lerum) och tre regionala kollektivtrafikmyndigheter (Region Skåne inklusive Skånetrafiken, Region Stockholm samt Västra Götalandsregionen inklusive Västtrafik). Fokus i intervjuerna är på kommunernas arbete med sin del av hela resan. Resultatet presenteras nedan.

3.1 Styrning och uppföljning

En del av kommunernas tillgänglighetsarbete

Kommunerna har ett eget mer eller mindre omfattande tillgänglighetsarbete där busshållplatser och vägen till/från kollektivtrafiken ingår och löpande åtgärder genomförs. De större kommunerna har oftare ett strategiskt arbetssätt att utgå ifrån, medan de mindre arbetar mer ad-hoc. En *årlig investeringsbudget* för tillgänglighetsåtgärder finns i regel. Arbetet struktureras genom att systematiskt inventera brister och därigenom kunna prioritera efter behov, genom att allmänheten eller andra aktörer påtalar brister liksom genom att tillgänglighetsanpassa när man bygger på en plats (så kallad ”passa på”-åtgärd).

Flera kommuner påtalar att det strategiska arbetssättet främst etablerades under 00-talet och att dagens arbete utgår från detta. Styrdokument kan dock vara gamla, och delvis inaktuella, och inventeringar kan behöva uppdateras. Hässleholms kommun hade ett systematiskt tillgänglighetsarbete, delvis tillsammans med dåvarande Vägverket Region Skåne, utifrån ”enkelt avhjälpta hinder” som drevs av dåvarande tillgänglighetsrådgivaren på 00-talet. I Stockholms stad gjordes en stor del av det strategiska arbetet inom Tillgänglighetsprojektet då tillgänglighetsplaner och en handbok togs fram som ligger till grund för arbetet idag. Göteborgs stad drev under samma period Kolla-projektet, se faktaruta nedan. Det är oklart i vilken utsträckning det är prioriterat i kommunerna att ta omtag i det strategiska grundarbetet.

De större kommunerna har i regel *typritningar* i en teknisk handbok eller liknande. Även RKM har typritningar i sin hållplatshandbok eller i form av liknande riktlinjer, till exempel har Västra Götalandsregionen en funktionshinderstrategi med riktlinjer för tillgängliga hållplatser. Malmö, Göteborg och Stockholm genomför även *insiktutbildningar* internt och menar att dessa är nödvändiga för att kommunicera riktlinjer och för att få alla engagerade och förstående för varför tillgänglighet är viktigt. Genomförandet av insiktutbildningar blir därmed också en viktig del av styrningen av tillgänglighetsarbetet. De större kommunerna har *tillgänglighetsexpertis* som är med i projekten eller på annat sätt kan tillfrågas om utformningen. Det är många projekt samtidigt och svårt att hinna bevaka allt, särskilt i de större kommunerna, och insiktutbildningar för att förmedla förståelse och förankra riktlinjer och typritningar blir därför viktigt.

Tillgänglighetsprojektet i Stockholm

Stockholms stad arbetade med "Tillgänglighetsprojektet" under åren 1999-2010. Projektet innebar att göra Stockholms gator, torg och parker samt stadens egna lokaler användbara för alla. Handboken "Stockholm – en stad för alla" togs fram 2008. Projektet hade också uppdraget att informera butiks- och restaurangägare med flera om att deras lokaler ska vara tillgängliga. Projektet deltog i flera utvecklingsprojekt, till exempel Världig entré. Tillgänglighetsprojektet avslutades den 31 december 2010 och sammanfattas i boken "Stockholm - staden för alla". På stadens webbplats finns också filmer om projektet.¹⁶

Kolla-projektet i Västra Götaland

Trafikkontoret Göteborgs stad, Färdtjänsten och Västtrafik inledde 2004 ett samarbetsprojekt om en ny trafikförsörjningsplan. Ett syfte var att minska kostnaderna för färdtjänst och genom förbättringar i ordinarie kollektivtrafik förskjuta inträdet till färdtjänsten för äldre kollektivtrafikresenärer. Pengar överfördes från färdtjänsten till fysiska investeringar i bland annat hållplatser.

Projektet "Kollektivtrafik för alla" (Kolla) pågick mellan 2005 och 2010. Den totala kostnaden uppgick till 460 miljoner kronor, varav 330 miljoner avsåg ombyggnad av hållplatser och gångvägar. Projektet fick sammanlagt 34 miljoner kronor i statsbidrag från Trafikverket.

Projektet innehöll många olika delar, bland annat hållplatser utformning, individuella färdtjänstillstånd och restriktion för ovana resenärer i de komplicerade trafiklösningarna som finns i Göteborg. Vidare införde Göteborgs stad under projektperioden en förändring så att personer över 65 år fick åka gratis i kollektivtrafiken under lågtrafik.

Trafikutskottets uppföljning (2013/14:RFR5) skriver att Kolla-projektet var praktiskt inriktat: "Från Göteborgs stad har framförts att det ledde till ökad samverkan och att man nu känner varandra. Det konstateras också att det tar lång tid att förändra brukarnas resebeteende. Det finns många busshållplatser i Göteborgs stad och det har gjorts mycket för att bygga om dem. Göteborgs stad avsatte 300 miljoner kronor på sex år för att bygga om hållplatser med målet att alla stombusshållplatser, spårvagnshållplatser och de 70 största busshållplatserna tillgängliggjordes. Även gångvägarna dit åtgärdades, bland annat genom sänkta kantstenar, räcken, utbyte av djupa rännor, övergångsställen etc. Dessutom har det getts coachning av konsulterna som har fått utbildning av bland annat synpedagoger. Det finns en Göteborgsstandard för hållplatserna som förhåller sig till VGU. Staden vill ha en enhetlighet så att resenären känner igen sig och därmed kan känna sig trygg. Västtrafik, Västra Götalandsregionen och Trafikkontoret är överens om vilka hållplatser som fortsättningsvis ska byggas om. Trafikkontoret menar att det finns en förståelse bland brukarna för att man måste prioritera mellan olika åtgärder."

¹⁶ <http://www.stockholm.se/Fristaende-webbplatser/Fackforvaltningssajter/Trafikkontoret/En-stad-for-alla/Tillganglighetsprojektet/>

Arbetet styrs av RKM:s hållplatslistor

Styrningen av kommunernas arbete med den del av tillgängligheten i kollektivtrafiken som de ansvarar för görs genom kontakterna med RKM. I Region Skåne och Västra Götalandsregionen utgår man från en *hållplatslista* som är en form av register över de hållplatser (eller hållplatslägen) som finns i regionen. Region Stockholm arbetar dock inte så, vilket beskrivs närmare i avsnitt 3.3. RKM:s hållplatslistor baseras på en inventering av hållplatserna där tillgänglighet ofta är en av flera parametrar. Listan uppdateras regelbundet efterhand som hållplatserna uppdateras. Viss eftersläpning förekommer; det är svårt att ha en överblick över alla projekt. Det påtalas även att det finns hållplatser som har bockats av som tillgängliga utifrån gamla riktlinjer, det vill säga som inte uppfyller dragens tillgänglighetskrav. Till viss del förekommer arbete med att uppdatera dessa hållplatser, men samtidigt är det en avvägning mot att istället anpassa andra hållplatser.

Prioritering av vilka hållplatser som ska åtgärdas görs främst utifrån *antal påstigande*. Man har olika gränsdragningar i olika regioner, till exempel har Region Skåne mål för tillgängligheten i sitt regionala trafikförsörjningsprogram för de hållplatserna med minst 15 påstigande per dag. Åtgärder genomförs ofta stråkvis där man åtgärdar de prioriterade hållplatserna (med viss resandemängd) utmed ett stråk eller linje först.

Prioritering görs därefter också baserat på vilken *målpunkt* det är, till exempel kan en vårdcentral anses vara viktig. Ofta sammanfaller viktiga målpunkter med stora resandemängder och någon menar att det sällan finns anledning att anta att personer med funktionsnedsättningar har väsensskilda behov vad gäller målpunkter jämfört med andra människor. Omvänt kan en viktig målpunkt som i sig inte är tillgänglig, såsom ett naturreservat, inte behöva förses med en tillgänglighetsanpassad busshållplats. Kommunerna antas ha mer detaljerad kunskap om viktiga målpunkter än regionerna, även om den kunskapen inte verkar nyttjas systematiskt.

Uppföljning görs framförallt genom att man prickar av de hållplatser som åtgärdats. För RKM är detta viktigt för att följa upp målen i det regionala trafikförsörjningsprogrammet. Kommunerna kan också ha egna mål om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar. Sällan görs annan uppföljning.

3.2 Tillgänglighetsläget i kommunerna

Kommunerna har kommit olika långt

Kommunerna har kommit olika långt vad gäller tillgänglighetsanpassning av busshållplatser. Syftet med intervjuerna har inte varit att samla in exakta siffror för andelen anpassade busshållplatser och siffrorna som anges nedan är att betrakta som en indikation. Malmö stad menar att de har ”åtgärdat i princip de flesta busshållplatser” men lyfter samtidigt fram problem med att ytor på särskilt frekventerade hållplatser slits (särskilt ledstråk) och att man måste göra om del redan anpassade hållplatser. I Lerums kommun återstår 70 av de totalt 189

busshållplatserna i det kommunala vägnätet att åtgärda. I Hässleholms kommun har man åtgärdat 60-70 % av hållplatserna (60 % av alla hållplatser i Skåne på det kommunala vägnätet var anpassade 2017 enligt Region Skåne).

Kostsamma åtgärder och åtgärder utanför tätort kvarstår

Inom tätort är andelen anpassade busshållplatser högre än utanför tätort. Innerstadens hållplatser är oftare tillgänglighetsanpassade än i ytterområdena. Likaså är vissa linjer mer prioriterade och därmed tillgänglighetsanpassade i högre grad, till exempel uppger både Göteborgs stad och Stockholms stad att stombusslinjernas hållplatser är helt klara. Det är ett resultat av prioriteringen av de hållplatser som har en viss resandemängd.

En del kostsamma åtgärder finns kvar. Till exempel nämner Göteborgs stad spår-vagnshållplatser med spårbana i annat plan där hiss och andra kostsamma åtgärder inväntar en större planerad ombyggnad. Utanför tätort kan också vissa hållplatser behöva kostsamma investeringar i anslutande gång- och cykelinfrastruktur och säkra korsningsmöjligheter. Dessa hållplatser har dessutom i regel mindre resandemängder och är därmed mindre prioriterade att åtgärda. Någon lyfter också frågan ”hur långt vi ska gå? vad kan anses vara ekonomiskt försvarbart att investera i när insatsen gynnar väldigt få individer?”.

Vägen till/från kollektivtrafiken

Tillgänglighetsanpassning av busshållplatser görs i regel på själva hållplatsen och i närområdet. Hur långt från busshållplatsen som ”närområdet” avser varierar. Vägen till/från hållplatser riskerar att oavsiktligt negligeras – ”man har fått uppdrag om hållplatser” som en RKM uttryckte det. Vägen till/från kollektivtrafiken upplevs som särskilt problematisk av både kommunerna och regionerna, särskilt utanför tätort där det ofta saknas gång- och cykelbana och säkra korsningsmöjligheter. Utanför tätort blir dessa åtgärder ofta alltför kostsamma för den budget som finns för tillgänglighetsåtgärder. RKM har ingen information om statusen för vägen till/från kollektivtrafiken och kommunerna arbetar på olika sätt med anslutningen. Västtrafik menar att det ofta är ett standardsvar i deras remissyttranden för detaljplaner och andra kommunala plandokument som de granskar; att en förutsättning för att kunna använda kollektivtrafiken är att alla resenärsgupper kan ta sig till/från den.

Vintertid är det svårt, och ”i princip omöjligt” enligt några intervjupersoner, att upprätthålla tillgängligheten för personer med kollektivtrafik. Detta försvåras inte minst av att det flera olika aktörer som ansvarar för vinterväghållning. RKM har i regel ansvar för snöröjningen i väderskyddet och därutöver är det väghållarens ansvar. Stockholms stad har provat sopsaltning på gångstråk, men tycker inte att det fungerade lika bra som sopsaltning på cykelstråk. I Lerums kommun menar man att mycket behöver handskottas för att det ska anses tillgängligt. Gånggator är svåra eftersom snön snabbt blir nedtrampad och att det bildas isklumpar som är svåra att få bort. Snövallar som smälter och fryser till issträngar är också problematiska.

Vad beror skillnaderna mellan kommunerna på?

Vad skillnaden mellan kommunerna beror på diskuterades också med intervju-personerna. Region Stockholm menade att det är samma skillnad mellan kommunerna som mellan olika regionala kollektivtrafikmyndigheter. Denna skillnad handlar främst om mängden resurser. I mindre kommuner (och RKM) har man kanske en person som ansvarar för många frågor. I Stockholms stad och andra större kommuner finns det i regel alltid tillgänglighetsexpertis med i projekten, medan mindre kommuner saknar den möjligheten. Det behöver inte betyda att tillgänglighetsfrågan är lågt prioriterad av de mindre kommunerna.

3.3 Samverkan med RKM och Trafikverket

Samarbetet mellan RKM och kommunerna kan utvecklas

Löpande kontakter hålls mellan flertalet av kommunerna och RKM. Till exempel håller Västtrafik årliga dialogmöten med kommunerna och har en kontaktperson på varje kommun. Skånetrafiken har månads- eller kvartalsmöten med vissa av de större kommunerna, medan andra kommuner träffar de bara någon gång om året (vissa knappt alls). Den intervjuade tjänstepersonen menar att det är olika hur intresserade kommunerna är där vissa vill ha hjälp medan andra inte gör det.

Överlag upplever kommunerna och RKM att samarbetet fungerar bra. Kommunerna skickar förslag till RKM för påseende för de hållplatser som planeras att byggas om. Även i de fall som man inte har så mycket samarbete, tar man alltid kontakt med RKM vid ombyggnad av busshållplatser. Via RKM söks medel för *statlig medfinansiering* för tillgänglighetsåtgärder (i Stockholm gjordes detta via Länsstyrelsen i Stockholms län och inte via dåvarande Stockholms läns landsting). Ofta söks en klumpsumma för projekt och det kan, enligt RKM, vara svårt att få till en bra process då kommunerna arbetar olika.

Enligt kommunerna skulle mer samarbete med RKM önskas i vissa frågor, inte minst vad gäller prioriteringar. Ett par kommuner menar att deras RKM vill få fram kollektivtrafiken snabbt och effektivt, och att det sker på bekostnad på tillgängligheten i form av längre gångväg till busshållplatser. Linjer som kan ha varit viktiga för många äldre dras in. Det är inte så att frågor riskerar att "trilla mellan stolarna", men mer dialog kan behövas om just prioriteringar (för att undvika felprioriteringar) och om riktlinjer som inte alltid överensstämmer med varandra (mer om konflikterande riktlinjer beskrivs nedan). Västtrafik upplever också att det kan finnas en misstro från kommunernas sida vad gäller varaktigheten när Västtrafik skapar ny trafik. Kommuner kan vara oroliga för att linjen av olika skäl dras in, till exempel på grund av för litet resande och besparingar, och vågar därför inte att satsa på att bygga om hållplatser där. Vikten av att bygga relationer i en kontinuerlig samverkan, såväl internt som externt, blir påtaglig genom detta exempel. Det tydliggör också behovet av långsiktiga och väl förankrade planer.

Region Stockholm styr genom sina riktlinjer

Region Stockholm skiljer sig från Region Skåne och Västra Götalandsregionen genom att inte hantera enskilda busshållplatser genom "hållplatslistor". Dialogen

om hållplatserna med kommunerna drivs genom riktlinjerna. Region Stockholm har tillgänglighetsriktlinjer (RiTill) och riktlinjer för utformning av infrastruktur med hänsyn till busstrafik (RiBuss). Dessa används av kommunerna i länet, menar Region Stockholm. Genom det stora antalet busshållplatser i Stockholms län, cirka 13 000, menar man att det är omöjligt att få överblick och att det skulle krävas betydligt mer resurser om man skulle föra mer dialog om prioriteringen av dessa. Region Stockholm bygger mycket egen stor, tung infrastruktur och kontakterna med kommunerna sker främst i dessa projekt. Enskilda kommuner kan också höra av sig och diskutera hur man ska få till en vettig helhetslösning i de fall det är svårt att uppfylla tillgänglighetsriktlinjerna på grund av exempelvis geografiska förutsättningar.

Samverkan med Trafikverket om statlig medfinansiering

Samarbete sker också med Trafikverket, även i frågor om statlig medfinansiering. Trafikverket kritiseras av kommunerna för att inte anpassa i den takten och för de hållplatser och stationer som kommunerna tycker är viktiga. Samtidigt menar Skånetrafiken att Trafikverket arbetar mer systematiskt med tillgänglighetsanpassning av busshållplatser än många av kommunerna i regionen (det finns sannolikt regionala skillnader inom Trafikverket i hur man arbetar med tillgänglighet). I kommunernas kritik mot Trafikverket återfinns flera av de motsättningar mellan olika väghållare som ofta framkommer i intervjuer av detta slag; där kommunen vill bygga gång- och cykelväg i Trafikverkets anläggning men inte får det, och Trafikverket som inte vill eller kan av olika skäl bygga. Här går olika planeringsprocesser inte riktigt ihop vilket kan kräva både bättre samverkan och förändring av regelverk, frågor som dock ligger utanför den här utredningen. Det bör påpekas att intervjuade kommuntjänstepersoner menar att samarbetet med enskilda tjänstepersoner på Trafikverket fungerar bra.

3.4 Hinder och framgångsfaktorer i tillgänglighetsarbetet

Resurser och tid

Finansieringen av åtgärder är ett självklart hinder för tillgänglighetsanpassningen av busshållplatser och andra delar av kollektivtrafiken som kommunernas ansvar för. Statlig medfinansiering av åtgärder driver på arbetet. Den stora mängden busshållplatser gör också att det tar lång tid att anpassa alla.

Där kan också mängden utförarresurser begränsa. En kommun menar att det finns en brist på interna resurser i form av mark- och exploateringsingenjörer. Många hållplatser är på mark som kommunen inte äger och det kräver förhandling och markavtal. Utan resurser för det blir åtgärder inte av och kommunen får prioritera om sitt tillgänglighetsarbete.

I Stockholm menar man även att vissa ombyggnader innebär så pass stora störningar för trafiken att det begränsar hur mycket man väljer att bygga om.

Platsbrist gör arbetet långsammare

Typritningar är viktigt för att säkerställa en tillgänglig utformning av busshållplatserna och andra anläggningar, men brist på yta i många tätorter gör att det inte alltid går att bygga helt enligt typritningarna. Anpassningar behöver göras

utifrån befintliga förhållanden och platsbrist. Det finns en mängd olika objekt som ska rymmas på en hållplats: papperskorgar, cykelställ och sittbänkar. Det blir särskilt problematiskt på en trång hållplats vars mått slimmats på grund av platsbristen. Därutöver tillkommer objekt som tidningsställ, skyltar och inte minst cyklar som inte parkeras i cykelställen. Ofta måste kompromisser göras på plats och insatser för att hitta en bra helhetslösning. Detta medför att anpassningstakten blir långsam.

Olika riktlinjer och standarder för tillgängligheten

Att olika aktörers tillgänglighetsriktlinjer kan stå i konflikt med varandra lyfts fram som ett problem. Större städer kan ha utvecklat egna riktlinjer som inte överensstämmer med RKM:s riktlinjer. Trafikverket kan ha sina riktlinjer. Till viss del kan man också utforma och bygga lite olika lösningar beroende på vilken projektör eller projektledare ett projekt har då alla utgår från sina erfarenheter. Det gör det svårare för personer med funktionsnedsättningar att utföra en resa som ofta passerar olika aktörers miljöer.

Problem uppstår när olika aktörers ytor möts, till exempel när Region Stockholms ytor i tunnelbanestationen möter kommunens ytor utanför stationen. Region Stockholm menar att man kontrastmarkerar på annat sätt och gör lite annorlunda ledstråk än andra aktörer. Region Stockholm lyfter fram ett exempel på när man varit inblandad i kommunens projekt och fått sina riktlinjer förändrade under projekteringsgången.

I Region Skåne lyfter man fram problem som kan uppstå i samband med statlig medfinansiering av tillgänglighetsanpassning av busshållplatser när kommunernas riktlinjer inte uppfyller regionens. Skånetrafiken har dessutom för tre år sedan höjt kraven i sin hållplatshandbok för vad som anses tillgängligt för en busshållplats. Handboken anger inte bara höjden på busskantstöd, utan även vilken typ av busskantstöd. Krav ställs även på stråkvisa åtgärder. Skånetrafiken går nu ut med ett erbjudande till kommunerna som säger att för alla de busshållplatser som redan är anpassade men som inte uppfyller de nya kraven ger regionen 100 % finansiering (2021 sänks nivån till 75 %). Hållplatserna måste vara ombyggda till 2023 för att inte klassas som otillgängliga.

Många aktörer inblandade

Det är många aktörer som berörs i att skapa en tillgänglig kollektivtrafik, särskilt om man ser till hela resan från dörr till dörr. Relationerna mellan aktörerna är viktig, både internt i en kommun och externt med RKM, Trafikverket, konsulter och entreprenörer etc. Ur ett resenärsperspektiv blir det viktigt att känna igen sig, inte minst från trygghetssynpunkt. Det är viktigt att alla delar av resan fungerar.

Det är viktigt att planera tillsammans med de som ansvarar för trafikeringen, till exempel så att en busslinje läggs där det går att bygga en hållplats som är tillgängligt utformad.

Drift och underhåll är viktigt, inte enbart när det gäller vinterväghållningen som nämnts ovan. Malmö stad lyfter fram driftpersonalens betydelse för att identifiera behov av att ersätta slitna ytor, t ex ledstråk som förlorat sin funktion. Det förutsätter att driftspersonalen har en grundläggande tillgänglighetsförståelse och att

det finns ett system för att identifiera och åtgärda fel som upptäcks eller rapporteras till kommunen.

Genomförandet av åtgärder kan också drivas på av en förändring av regelverk och direktiv. Kommuner menar att de i vissa fall vill kunna bygga i Trafikverkets anläggningar eller betala för åtgärder i Trafikverkets anläggningar. Kollektivtrafikmyndigheter som Västtrafik vill i vissa fall kunna göra markåtgärder även om det är kommunens ansvar enligt direktivet från regionen. Det ligger dock utanför ramarna för den här utredningen att studera hur regelverk och direktiv ser ut och bör förändras.

Intressekonflikter

Det finns ett antal intressekonflikter, alltså andra intressen som står i konflikt med tillgänglighetsintresset, som ofta nämns i dessa sammanhang. En sådan intressekonflikt är konflikten med *estetiska värden* och *kulturvärden* där tillgänglighetsåtgärder anses förfulande och tvingar fram kompromisslösningar, särskilt i äldre delar av städerna. Kontrastmarkeringar, ledstråk och ramper kan vara exempel på åtgärder som ibland hamnar i konflikt med dessa värden. I verkliga miljöer kan man också se exempel på när arkitekter och andra planerare hittat riktigt bra lösningar för att hantera stora nivåskillnader utan vanliga trappor och som kan användas av alla utan långa omvägar eller märkliga ”särlosningar”.

En annan vanlig intressekonflikt rör motsättningen mellan en *snabb och effektiv kollektivtrafik* och en *tillgänglig kollektivtrafik*. Det blir färre hållplatser och därmed längre gångavstånd till kollektivtrafiken. En kommun framhåller att linjer som kan ha varit viktiga för många äldre dragits in. En annan kommun tycker att deras dialogmöten i regionen till stor del handlar om effektiva pendlingsmöjligheter med kollektivtrafik, medan kommunen vill prata mer om landsbygdstrafik.

Framgångsfaktorer

Under intervjuerna framkom ett antal förutsättningar som driver på arbetet med att skapa tillgänglig kollektivtrafik – så kallade ”framgångsfaktorer” för kommunerna. Dessa kan sammanfattas enligt följande:

- ▶ Ekonomiska resurser genom en årlig pott för tillgänglighetsåtgärder liksom genom den statliga medfinansieringen som också driver på tillgänglighetsarbetet.
- ▶ Personella resurser, dels genom att det finns ett engagemang för tillgänglighetsfrågorna och tillräcklig kunskapsnivå, dels genom att det finns tillräckligt många utförarresurser.
- ▶ Tillgänglighetsnätverk/tillgänglighetsgrupp i kommunen med representanter från funktionshinderorganisationerna, politiker och tjänstepersoner.
- ▶ Typningar och riktlinjer är viktigt – och att dessa kommuniceras med alla som bör använda dem, t ex projektörer. Man ska inte heller fastna i detaljerna, utan istället se den givna situationen och skapa en så bra helhetslösning som möjligt, vilket kräver en grundläggande förståelse och kunskap om tillgänglighet.
- ▶ Insiktsutbildningar säkerställer en grundläggande förståelse och kunskap om tillgänglighet hos olika aktörer. Tillgänglighet är i regel en integrerad fråga i olika projekt och det är bra att inte särskilja frågan. Det kräver dock

att alla har en grundläggande förståelse. Det är svårt att föreställa sig hur det är att resa i kollektivtrafiken med nedsatt syn, eller hur svårt det är att köra rullator eller rullstol på trottoar med tvärfall eller ishalka, om man aldrig gjort det.

- ▶ Systematiskt arbetssätt är viktigt. Inventeringen är en bra grund, även om den sällan är helt uppdaterad. Flera kommuner framhåller vikten av att åtgärda systematiskt (utifrån resandemängder och stråkvis) och utifrån gemensamma riktlinjer och typritningar.
- ▶ Planeringsprocessen och de samverkansformer som ingår i planeringsprocessen måste säkerställa att tillgänglighetsfrågan kommer med i rätt skede, inte för sent då det ofta resulterar i fulare och dyrare lösningar.
- ▶ Uppföljning ingår i ett systematiskt arbetssätt, till exempel återsrapportering av genomförda åtgärder internt i databaser/listor.
- ▶ Långsiktiga och väl förankrade planer för busstrafiken så att felinvesteringar undviks.
- ▶ Upprätthållandet av det som redan är byggt, till exempel genom en underhållsplan.

En reflektion om de mindre kommunerna

Det är viktigt att komma ihåg att kommunerna och regionerna har mycket olika förutsättningar. Regionerna har väldigt olika resandemängder, olika mängd busshållplatser att åtgärda och olika mängd större infrastrukturprojekt. Liknande skillnader finns mellan olika kommuner. Det är också skillnader på mindre och större kommuner, inte minst vad gäller resurser. De mindre kommunerna initierar sällan egna "Tillgänglighetsprojekt" eller "Kolla-projekt". De tittar oftare på vad de större kommunerna gör och på dem som kommit längre i tillgänglighetsarbetet. För de mindre kommunerna, som också utgör majoriteten av kommunerna, blir också det stöd som finns genom regionala kollektivtrafikmyndigheterna, Trafikverket, SKL och andra organisationer mycket viktigt för arbetets framdrivande.

Nya mål och fokus driver på tillgänglighetsfrågan?

Många kommuner och regioner arbetar för mer hållbart resande. För att kommuners utbyggnadsplaner ska få positiv respons i Trafikverkets remissyttranden är det viktigt att visa hur man hanterar den trafik som utbyggnaden antas generera. Då behöver kommunerna och regionerna satsa på kollektivtrafiken och hållplatsutbyggnader och där är tillgänglighet en viktig och naturlig del.

Sociala hållbarhetsfrågor blir också alltmer fokuserade i trafik- och transportplaneringen, till exempel nämner Västra Götalandsregionen och Västtrafik sin strategi för kollektivtrafik på jämlika villkor. Även Region Stockholm utgår från sina riktlinjer för social hållbarhet (RiSoc) där tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar ingår.

Det pratas en hel del om intressekonflikter, men det finns också många positiva synergier. Stockholms stad framhåller en positiv effekt av tillgänglighetsanpassningarna genom att de upplever färre som felparkerar i busshållplatser där det är tydliga kantstenar och kontrastmarkeringar. Två kommuner pratar om synergier mellan tillgänglighet och trafiksäkerhet för oskyddade trafikanter där ett ökat fokus på gående och cyklister i planeringen bidrar till att

tillgänglighetsfrågorna också beaktas. Värt att poängtera i sammanhanget är också att de allra flesta trafikantgrupper drar nytta av tillgänglighetsåtgärderna, inte minst för personer som reser med små barn eller barnvagn. ”Det som är nödvändigt för några, ökar komforten och bekvämligheten för de flesta”, brukar man säga.

4. Sammanfattande analys och slutsatser

Ett oklart ansvar för helheten

Det är många olika aktörer inblandade i arbetet med att skapa en tillgänglig kollektivtrafik för personer med funktionsnedsättningar. Planeringen och utformningen av kollektivtrafiken hanteras till stor del av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Samtidigt kan vi konstatera att kommunernas del av ”hela resan” är högst väsentlig, särskilt ur resenärernas perspektiv. Det är den svagaste länken som avgör hur tillgänglig en resa är. För en enskild resenär är varje del av resan från dörr till dörr avgörande för om resan ska gå att genomföra, men de regionala kollektivtrafikmyndigheternas ansvar slutar vid själva hållplatsen. Färdvägen mellan hållplats och fram till dörren är oftast kommunens ansvar.

Det finns olika faktorer som är kommunernas ansvar som är av stor betydelse för tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Det gäller inte minst vinterväghållning och annan framkomlighet på vägen till/från kollektivtrafiken som ligger under kommunalt ansvar. Tillgänglighetsanpassning av busshållplatser görs i regel på själva hållplatsen och i närområdet. Hur långt från busshållplatsen som ”närområdet” avser varierar. Vägen till/från hållplatser riskerar att oavsiktligt negligeras – ”man har fått uppdrag om hållplatser” som en regional kollektivtrafikmyndighet uttryckte det i intervjuerna inom den här utredningen. Tillgänglighetsanpassning av hållplatser och stationer riskerar att skapa ”tillgängliga öar” om inte kommunerna tar sin del av ansvaret.

Samverkan mellan aktörerna är mycket viktig. Ansvarsförhållandena mellan de olika aktörerna är dock oklara och det saknas en tydlig kartläggning av vilka aktörerna egentligen är. Trafikuskottets uppföljning 2013 fastslår att dagens situation präglas av att ”allas ansvar är ingens ansvar”. Man konstaterar också att det saknas en aktör med helhetssynen och som är pådrivande och samordnande. Även i de intervjuer som genomförts inom den här utredningen konstateras att för många kommuner är det stöd som finns genom regionala kollektivtrafikmyndigheterna, Trafikverket och SKL mycket viktigt för arbetets framdrivande. Här nämns den statliga medfinansieringen som i många kommuner är styrande för tillgänglighetsarbetet, men också det kunskaps- och metodstöd som fanns framförallt under 00-talet genom Vägverket (inom ramen för dåvarande sektorsansvaret) och SKL.

Oenighet om detaljerna

Det har också överlämnats till varje kommun att utforma arbetet med tillgängligheten. I Trafikuskottets uppföljning 2013 framförs att man inte kan förvänta sig att varje kommun ska utveckla ett eget system, och för resenärerna skulle det inte heller bli bra om det såg olika ut i olika kommuner. Det är inte bra om en kommun har en viss typ av ledstråk och en annan kommun har en annan typ. Liknande synpunkter framförs också inom den här utredningen.

I Västra Götaland har samverkan mellan regionen, kommunerna och funktionshindersorganisationerna inneburit att man har tagit fram riktlinjer, i vilka man har enats om en gemensam syn på vad som är en tillgänglig hållplats. I Region Skåne har man också en etablerad standard genom hållplatshandboken, men det förekommer också en diskrepans mot enskilda kommuners krav vilket kan vara problematiskt för den statliga medfinansieringen av kommunernas tillgänglighetsåtgärder som hanteras av regionerna och därmed måste uppfylla regionens krav. Även av Region Stockholm påtalas problem när ytor och miljöer som utformas med deras standarder möter ytor och miljöer som utformats med kommunernas standarder.

Kommunerna har kommit olika långt

Tillgänglighetsarbetet i kommunerna har till stor del utgått från Boverkets föreskrifter HIN och ALM. Tillgänglighetskraven i lagstiftningen har starkt bidragit till att sätta tillgänglighetsfrågorna på agendan i kommunerna.

Kommunerna har dock kommit olika långt i arbetet med att skapa tillgänglighet i kollektivtrafiken. Kommunerna har ett eget mer eller mindre omfattande tillgänglighetsarbete där busshållplatser och vägen till/från kollektivtrafiken ingår och löpande åtgärder genomförs. De större kommunerna har oftare ett strategiskt arbetssätt att utgå ifrån, medan de mindre arbetar mer ad-hoc. Flera kommuner påtalar att det strategiska arbetssättet främst etablerades under 00-talet och att dagens arbete utgår från det. Det är oklart i vilken utsträckning det är prioriterat i kommunerna att ta omtag i och aktualisera det strategiska grundarbetet.

Styrningen av kommunernas arbete med att tillgänglighetsanpassa busshållplatser görs i regel genom regelbundna kontakter med regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Deras ”hållplatslistor” anger en prioritering av hållplatserna, främst utifrån antal påstigande, och åtgärdade hållplatser bockas av. För de regionala kollektivtrafikmyndigheterna är detta viktigt för att följa upp målen i det regionala trafikförsörjningsprogrammet.

Flera uppföljningar av tillgänglighetsläget i kommunerna har gjorts under perioden 2008-2016. De har gjorts av olika aktörer och med olika syften och tillvägagångssätt. Generellt kan man säga att tidigare utredningar riktat in sig på hur kommunerna arbetar med tillgängligheten i offentliga ute- och inomhusmiljöer, främst i form av enkelt avhjälpta hinder där SKL och Boverket varit drivande aktörer. I vissa utredningar har tillgänglighetsarbetet för busshållplatser ingått som en mindre del, men de har inte lika ofta varit fokus som offentliga miljöer.

Bristen på kontinuitet i uppföljningen kan påtalas som en generell brist. Det finns få exempel på regelbundna mätningar med samma eller likartade frågor så att utvecklingen vad gäller tillgänglighetsläget i kommunerna kan följas över tid. Ett undantag är dåvarande Vägverket Region Skåne som vart tredje undersökte tillgänglighetsläget i de skånska kommunerna. Den sista av Vägverkets uppföljningar gjordes för Trafikverket Regions Syds 71 kommuner 2011.

Den senaste uppföljningen i kommunerna gjordes 2016 av Myndigheten för delaktighet och denna behandlade även tillgängligheten i kollektivtrafiken. Den visade att runt hälften av kommunerna (48 %) systematiskt åtgärdar brister i tillgängligheten på busshållplatser, inklusive vägen till/från hållplats, vid det

kommunala vägnätet utifrån inventeringar. I intervjuer gjorda inom den här utredningen konstateras att man kommit längst med tillgänglighetsanpassningen av busshållplatser inom tätort och för vissa prioriterade linjer, vilket är ett resultat av att prioriteringen av åtgärder görs utifrån resandemängder.

Två enkätundersökningar gjorda av Lunds universitet (LTH) 2004 respektive 2014 visar också att vissa kommuner är mycket engagerade och uppvisar en systematik i tillgänglighetsarbetet, medan andra gör väldigt lite och arbetar mer ”här och där”. Det är ingen större skillnad i hur långt man kommit mellan undersökningstillfällena; det sammanlagda tillgänglighetsindexet som redovisas i LTH-studien hade till och med minskat något 2014 jämfört med 2004.

Frågorna i LTH-studien avsåg dock inte tillgänglighetsarbetet för busshållplatser och andra kollektivtrafikmiljöer specifikt, men slutsatserna är sannolikt i huvuddrag desamma. Myndigheten för delaktighets uppföljning visade att arbetet med busshållplatser var något lägre prioriterat än tillgänglighetsarbetet på allmänna platser, i publika lokaler, i egna verksamheter och i det kommunala bostadsbeståndet (74 % av kommunerna åtgärdade systematiskt brister här).

Det bör poängteras att i tillgänglighetsarbetet har främst anpassning för personer med nedsatt rörelse-, syn- eller hörförmåga fokuserats, medan andra former av funktionsnedsättning knappast beaktats och inte heller kombinationer av olika former av funktionsnedsättning.

Varför går det så långsamt?

Lagstiftningen har satt tillgänglighetsfrågan på agendan i såväl kommunerna som hos andra aktörer. I Trafikuskottets uppföljning 2013 framhölls dock att bristen på tillsyn och styrning från nationellt håll kan bidra till att tillgänglighetsarbetet går långsamt. Målen har flyttats fram när de inte uppnås och inga sanktioner eller konsekvenser följer på att aktörerna inte uppfyller målen. De kommuner och regioner som intervjuats inom den här utredningen lyfter fram följande faktorer som hindrande och försvårande i arbetet med tillgänglighet:

- ▶ brist på ekonomiska och personella resurser i relation till det mycket stora antalet busshållplatser som ska åtgärdas,
- ▶ att geografiska förutsättningar tvingar fram en diskussion om platsanpassade lösningar vilket tar tid,
- ▶ att olika aktörers riktlinjer och standarder inte stämmer överens,
- ▶ att olika intressekonflikter ska hanteras,
- ▶ och att det är många aktörer inblandade med sina olika processer vilket ställer stora krav på samverkan och samordning.

Resurser är en prioriteringsfråga

Bristande ekonomiska och personella resurser sägs ofta (och även i den här utredningen) vara en anledning till att tillgänglighet inte prioriteras. Tillsättning av resurser är samtidigt en fråga om prioritering. Flera källor i Trafikuskottets uppföljning 2013 menar att öronmärkta medel till tillgänglighetsarbetet resulterar i ett stort antal åtgärdade stationer och hållplatser. De kommuner som intervjuats inom den här utredningen har också en pott för tillgänglighetsåtgärder, även om denna i vissa kommuner inte är så stor. Statlig medfinansiering är en pådrivande

faktor enligt såväl tidigare uppföljningar som intervjuer genomförda inom denna utredning.

Sektorsansvaret och det strategiska arbetet på 00-talet

Kollektivtrafiken och andra delar av samhället skulle enligt handlingsplanen i Prop. 1999/2000:79 göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning senast 2010. 2003 kom Boverkets föreskrifter om undanröjande av enkelt avhjälpna hinder retroaktivt i offentliga miljöer (BFS 2003:19 HIN1) och 2004 kom de tuffare reglerna för nybyggnation (BFS 2004:15 ALM1). Statliga myndigheter såsom dåvarande Vägverket och Banverket (då som sektorsmyndigheter) samt SKL och Boverket omsatte föreskrifterna i flera olika stödjande skrifter och aktiviteter för kommunerna. Inom Vägverket arbetade man dock inte helt lika inom de olika regionerna, där några regioner (till exempel Vägverket Region Skåne) var mer aktiva än andra i sitt stödjande arbete gentemot kommunerna. I Trafikverket Publikation 2012:086 lyfts det fram som en anledning till de skillnader mellan länen i Region Syd som visades i uppföljningen 2011.

Några kommuner drog igång arbetet tidigt, medan andra väntade på att det skulle bli tydligare vad gäller mål och regelverk. Man diskuterade vad som egentligen skulle betraktas som ett ”enkelt avhjälpn hinder” med hänsyn till kostnadseffektivitet. ”Är det rimligt att tillgänglighetsanpassa en entré till en liten sybehörbutik för 100 000 kr?”, sa en intervjuad kommun i Trafikverkets uppföljning 2011. Liknande frågor ställs även i de intervjuer som genomförts inom den här utredningen: ”Hur långt ska vi gå? Vad kan anses vara ekonomiskt försvarbart att investera i när insatsen gynnar väldigt få individer?”. Man syftar då på hållplatser med väldigt få påstigande per dag, inte på att gruppen ”personer med funktionsnedsättningar” skulle var liten eller obetydlig.

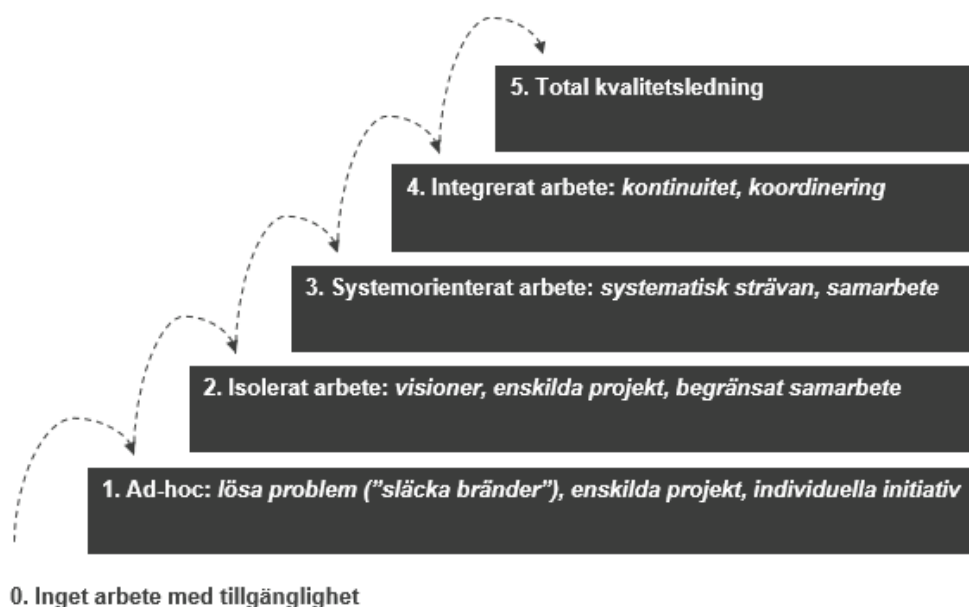
De kommuner som kom igång tidigt hade ett politiskt beslut att göra så och öronmärkta medel (potter) för att arbeta med tillgänglighet. Ofta var det enskilda initiativ som drev tillgänglighetsarbetet framåt – en ”eldsjäl” som arbetets främjande var direkt beroende av. Om denna ”eldsjäl” slutade, avtog också arbetet. Även Trafikutskottets uppföljning 2013 visar på svårigheter som uppstår när många nya som anställts i en organisation inte har tillgänglighetskompetens. Några kommuner anställde under 00-talet tillgänglighetsrådgivare med särskild kompetens inom tillgänglig utformning utifrån behoven hos personer med olika typer av funktionsnedsättningar och hjälpmedel.

Ett systematiskt tillgänglighetsarbete

Tidigare uppföljningar och de intervjuer som genomfördes inom den här utredningen indikerar att det finns en brist på systematik i tillgänglighetsarbetet, att man arbetar ad-hoc och lite ”här och där”. Ett väl fungerande tillgänglighetsarbete handlar till stor del om att ha ett systematiskt och effektivt arbetssätt när man hanterar tillgänglighetsfrågor. I Trafikverket Publikation 2012:086 definieras det (baserat på Wennberg m fl, 2009) som att kommunen bör: (1) upprätta en tillgänglighetsplan eller motsvarande strategiskt dokument samt kommunicera mål och strategier, (2) basera sina åtgärder på systematisk inventering, (3) tillse att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser, (4) beakta organisatoriska aspekter, t ex utse person med ansvar för att driva och koordinera tillgänglighetsarbetet, (5) se till att all personal har grundläggande

funktionshinderförståelse, (6) ha tillgång till tillgänglighetskompetens som kan rådfrågas om utformning av tillgängliga miljöer och medverka i projekt, (7) regelbundet samverka med funktionshinderorganisationer samt med de aktörer som berörs och (8) regelbundet följa upp och utvärdera tillgänglighetsarbetet.

I EU-projektet ISEMOA¹⁷ utvecklades en revisionsmetod för att utvärdera och förbättra kommuners och regioners arbete med tillgänglighet i utemiljöer och kollektivtrafik. Målet med metoden är att bidra till ett mer systematiskt och effektivt arbetssätt. Metoden har dock inte använts i nämnvärd utsträckning efter projektet avslutade 2013, vilket i Sverige beror det på att metoden inte fann någon självklar ägare och hemvist hos någon ansvarig myndighet. Figur 4-1 visar utvecklingstrappan som används i ISEMOA:s tillgänglighetsrevision för att visa på hur ”mogen” en kommun eller region är i sitt tillgänglighetsarbete.



Figur 4-1 Utvecklingstrappan som används i ISEMOA:s tillgänglighetsrevision för att visa på hur ”mogen” en kommun eller region är i sitt tillgänglighetsarbete i utemiljöer och kollektivtrafik.

Slutsatser

Kommunerna har kommit olika långt vad gäller tillgänglighetsanpassning av busshållplatser och andra tillgänglighetsåtgärder inom den del av kollektivtrafiken som de ansvarar för. Några framgångsfaktorer i ett systematiskt arbete för tillgänglighetsarbete utifrån kommunernas ansvar och rådighet har identifierats genom de intervjuer med kommuner och regioner som genomförts inom den här utredningen. Dessa framgångsfaktorer handlar om:

- ▶ Ekonomiska resurser: att det finns en årlig pott för tillgänglighetsåtgärder och statlig medfinansiering av enskilda hållplatser eller av projekt där tillgänglighet ingår.
- ▶ Personella resurser: att det finns person(er) med ansvar för att driva och koordinera tillgänglighetsarbetet och tillräckligt med utförarresurser.

¹⁷ <http://www.isemoa.eu/>

- ▶ Insiktsutbildningar som säkerställer en grundläggande förståelse och kunskap om tillgänglighet hos olika aktörer.
- ▶ Systematiskt arbetssätt med en åtgärdsplan som utgår från inventering av hållplatser och andra miljöer i och kring kollektivtrafiken och som baseras på stråkvisa åtgärder av prioriterade hållplatser utifrån antal påstigande och andra faktorer av betydelse för den aktuella kommunen.
- ▶ Typningar och riktlinjer med tillgänglighetskrav – och att dessa kommuniceras med alla som bör använda dem. Överenskommelse av riktlinjer bör också göras mellan aktörerna.
- ▶ Samverkan med ett tillgänglighetsnätverk/-grupp i kommunen med representanter från funktionshinderorganisationerna, politiker och tjänstepersoner.
- ▶ Samverkan inom kommunen och med regionala kollektivtrafikmyndigheter för att säkerställa att tillgänglighetsfrågan beaktas och den beaktas i rätt skede liksom för att säkerställa att rätt prioriteringar görs. Det behövs också långsiktiga och väl förankrade planer för busstrafiken så att felinvesteringar undviks.
- ▶ Upprätthållande av det som redan är byggt, till exempel genom en underhållsplan.
- ▶ Uppföljning genom återrapportering av genomförda åtgärder i åtgärdsplanen.

Slutligen är en pådrivande och samordnande aktör någon som flera intervjuade kommuner och regioner tycker saknas. Detta påtalas också i Trafikuskottets uppföljning 2013. Regionala kollektivtrafikmyndigheterna fyller denna funktion till viss del. I intervjuerna nämns även SKL och Trafikverket som tidigare (på 00-talet) spelade en viktig roll som kunskaps- och metodstöd, särskilt för de mindre kommunerna som i regel inte har lika mycket kunskap och resurser själva som de större kommunerna.

Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar är fråga som ingår i det växande intresset för social hållbarhet inom trafik- och transportplaneringen. Frågan ingår också som en viktig och naturlig del i satsningar på gång, cykel och kollektivtrafik inom ramen för arbetet med mer hållbart och aktivt resande. Även om det pratas om flera intressekonflikter, finns också många positiva synergier, inte minst mellan tillgänglighet och trafiksäkerhet för oskyddade trafikanter. De allra flesta trafikantgrupper drar nytta av tillgänglighetsåtgärderna – ”det som är nödvändigt för några, ökar komforten och bekvämligheten för de flesta”. Mainstreamingen av tillgänglighetsfrågan är naturlig och eftersträvänsvärd. Någon aktör måste dock ha huvudansvaret att säkerställa att frågan inte glöms bort och att arbetet för tillgänglighet ”från dörr till dörr” drivs framåt.

Referenser

Boverket (2005). Enklare utan hinder. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2005/enklare-utan-hinder-/>

Boverket (2011). Enkelt avhjälpt – så här kan det gå till. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2011/enkelt-avhjalpt-sa-har-kan-det-ga-till/>

Boverket (2016). Strategin för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016. Slutredovisning. Boverket Rapport 2016:89. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2016/strategin-for-genomforandet-av-funktionshinderspolitiken-20112016/>

Grönvall, O. (2004). Funktionshinderades tillgänglighet i trafikmiljön – intressekonflikter som barriär? Bulletin 219. Lunds universitet (LTH), Institutionen för Teknik och samhälle. <https://lup.lub.lu.se/search/ws/files/4806193/1025730.pdf>

Hallgrimsdottir, B., Wennberg, H., Svensson, B., Ståhl, A. (2016). Implementation of accessibility policy in municipal transport planning – Progression and regression in Sweden between 2004 and 2014. Transport Policy 49 (2016) 196–205.

Myndigheten för delaktighet (2016). Kommunuppföljning 2016. PM, Dnr 2015/0130. <http://www.mfd.se/stod-och-verktyg/publikationer/pm-och-skrivelser/kommunuppfoljning-2016---pm/>

SKL. Kommun- och landstingsdatabasen Kolada: <https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/statistik/kolada.2071.html>

SKL (2008-05-12). Kommuners arbete och resultat angående tillgänglighet.

SKL (2010). GCM-handbok: Utformning, drift och underhåll med gång-, cykel- och mopedtrafik i fokus. <https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/gcm-handbok-utformning-drift-och-underhall-med-gang-cykel-och-mopedtrafik-i-fokus.html>

SKL (2011). Enkelt avhjälpt hinder. ISBN/Bestnr: 978-91-7164-653-8.

SKL och Trafikverket (2016). Kommunal VGU-guide: Vägars och gators utformning i tätort. <https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/kommunal-vgu-guide.html>

Stockholm stad (2010). Stockholm – staden för alla. Tolv år med Tillgänglighetsprojektet. <http://www.stockholm.se/Fristaende-webbplatser/Fackforvaltningssajter/Trafikkonoret/En-stad-for-alla/Tillganglighetsprojektet/>

Svenska Kommunförbundet (2003). Tillgänglig stad : En idéskrift om mål, strategier och arbetssätt när kommunen upprättar en tillgänglighetsplan för trafiknät. ISBN 91-7289143-2.

Svenska Kommunförbundet (1994). Gator för alla : Idéskrift om tillgänglighet för gående. ISBN 91-7099-202-9.

Svensson, E. (2015). Bygg ikapp : För ökad tillgänglighet och användbarhet för personer med funktions-nedsättning : Utgåva 6. Svensk byggtjänst.

Trafikutskottet 2013/14:RFR5. Hela resan hela året! – En uppföljning av transport-systemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/rapport-fran-riksdagen/hela-resan-hela-aret---en-uppfoljning-av_H10WRFR5

Trafikverket. Vägars och gators utformning (VGU).
<https://www.trafikverket.se/VGU>

Trafikverket och SKL (2015). TRAST: Trafik för en attraktiv stad. <https://www.trafikverket.se/trast>

Trafikverket (2012). Tillgänglighetsläget i Region Syds kommuner 2011. Trafikverket Publikation 2012:086.
<https://trafikverket.ineko.se/se/tillg%C3%A4nglighetsl%C3%A4get-i-regions-syds-kommuner-2011>

Vägverket (2006). Metod för Vägverkets tillgänglighetsarbete i Skånes kommuner 2006. Vägverket Publikation: 2006:119.
<https://trafikverket.ineko.se/se/metod-för-vägverkets-tillgänglighetsarbete-i-skånes-kommuner-2006>

Vägverket (2006). Metoder för inventering av enkelt avhjälpta hinder inom Vägverket Region Skåne. Vägverket Publikation: 2006:128.
<https://trafikverket.ineko.se/se/metoder-för-inventering-av-enkelt-avhjälpta-hinder-inom-vägverket-region-skåne>

Vägverket (2008). Checklista för ökad tillgänglighet och användbarhet för funktionshindrade med typritningar för gångöverfarter. Vägverket Publikation: 2008:137.
<https://trafikverket.ineko.se/se/tv16033>

Wennberg, H., Ståhl, A., Hydén, C. (2009). Implementing accessibility in municipal planning: planners' view. Journal of Transport and Land Use 2 3–21.

