

Remissvar på SOU 2019:23 Styrkraft i funktionshinderspolitiken (Socialdepartementet S2019/02213/FST)

Styretredningen för funktionshinderspolitiken har haft till uppgift att se över styrningen och uppföljningen av funktionshinderspolitiken efter regeringens förslag och riksdagens beslut om ny inriktning 2017. Utgångspunkten är målet om att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning. Regeringen har därmed sett behov av ett nytt system för målstyrning och uppföljning. I uppdraget låg att beskriva principen om universell utformning, att se över ansvarsförhållandet mellan statliga myndigheter, att föreslå effekt- och resultatmål, samt metoder för uppföljning.

Förslagen är i huvudsak inriktade på ansvarsfrågor, organisationsprinciper och övergripande mål. Metoder för uppföljning överlämnas i hög grad åt myndigheterna att själva konkretisera i form av indikatorer och mätmetoder för dessa. Styretredningen framhåller att förslagen ska ses i ljuset av kommittédirektivet (2017:133), att de ska utgå från principen om universell utformning och inte lägga på nya kostnader. Det handlar främst om förebyggande arbete, att undvika onödiga funktionshinder. Därmed anses det inte möjligt att detaljreglera ansvaret för genomförandet av funktionshinderspolitiken. Det ska vara fortsatt decentraliserat. Inom ramen för dessa principer ska statliga myndigheter konkretisera mål, utveckla indikatorer och utforma genomförandeplaner i samverkan med kommuner, funktionshinderrörelsen och andra aktörer.

Trafikanalys har anmodats att yttra sig om betänkandet och vill ge följande kommentarer, med en avgränsning till i huvudsak transportområdet.

Sammanfattande synpunkter

Trafikanalys välkomnar utredningens ambition att klargöra styrningen och uppföljningen av funktionshinderspolitiken. Vi ställer oss positiva till förslaget om att inrätta en nationell samordnare som ambassadör för funktionshinderspolitiken i sin helhet. Vi ser det vidare som rimligt med ett generellt områdes- och samordningsperspektiv på målstyrning och uppföljning med tanke på varierande förutsättningar mellan sektorer och verksamheter. Samtidigt måste vi reservera oss mot en implementering av styrmodellen innan ansvaret för regelgivning i funktionshinderfrågor på transportområdet klargörs.

Styretredningen föreslår att Trafikverket får samordningsansvaret för genomförandet av funktionshinderspolitiken på transportområdet. Enligt Lag (1979:558) och Förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik har Trafikverket redan ett ansvar för frågorna, samtidigt som föreskriftsrätt och ansvar för åtgärdsplanering och insatser är

fördelat på olika transportmyndigheter beroende på trafikslag. Regelverket är inte i linje med principen om trafikslagsövergripande myndighetsansvar. Ingen myndighet använder idag föreskriftsrätten, samtidigt som tydligare riktlinjer och krav på området efterfrågas från branschaktörer.

Styretredningen diskuterar inte dagens ansvarsförhållanden, regelverk och resurser för tillgänglighetsinsatser på transportområdet. Inte heller beaktas om och vilka mandat som kan behövas för att upprätta gemensamma mål och planer med tanke på förutsättningar. Utan förändringar av och i gällande regelverk och tydligare behovsanalyser riskerar flera av utredningens förslag att resultera i fler frågor än svar.

Trafikanalys ställer sig positiv till ett nytt gemensamt system för styrning och uppföljning av funktionshinderspolitiken, men menar samtidigt att behovet av regelutveckling på transportområdet är så pass angeläget att det bör föregå en implementering av det nya systemet. Trafikanalys avråder därför från en implementering 1 januari 2020 i avvaktan på att det befintliga regelverket utvecklas och justeras.

Otydligheten i dagens regelverk och myndighetsansvar kvarstår

En central komponent i Styretredningens förslag är införandet av samordningsansvariga myndigheter på sju samhällsområden, varav transporter är ett av dem. Ansvaret föreslås regleras genom tillägg i instruktionerna för myndigheterna. Trafikverket föreslås få samordningsansvaret på transportområdet. Trafikanalys får en begränsad stödjande uppgift ifråga om uppföljning. Myndigheten för delaktighet föreslås följa upp funktionshinderspolitiken i sin helhet, medan SCB får ett tydligare ansvar för nationell statistik.

Transportmyndigheter och aktörer tolkar krav och mål i funktionshinderspolitiken på olika sätt. Det finns därför behov av gemensamma riktlinjer och standarder som klargör definitioner, krav och ansvar, som i sin tur möjliggör en nationell styrning och uppföljning på området. Att tilldela Trafikverket ett samordningsansvar på området, utöver ett redan befintligt samordningsansvar, utan att uppdatera och klargöra lagen när det gäller det trafikslagsövergripande ansvaret för regelgivning och tillsyn ter sig dock tveksamt. Det riskerar att bli kontraproduktivt, dvs. att leda till ytterligare frågor om vem som egentligen har ansvar för vad.

Enligt Lag (1979:558) och Förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik har kollektivtrafikens utövare ansvaret för dess anpassning med hänsyn till behov och egna ekonomiska förutsättningar. Trafikverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen har föreskriftsrätt för olika trafikslag och ansvarar för planering och uppföljning av åtgärder: väg och järnväg, sjöfart respektive luftfart. Trafikverket ska ansvara för den övergripande nationella samordningen. Styretredningen tar inte upp dessa ansvar och roller, varför det är oklart vad det föreslagna samordningsansvaret innebär, till exempel hur samordnad regelgivning ska fungera när föreskriftsrätten är trafikslagsberoende. I princip är det Transportstyrelsen som har huvudansvaret för regelutveckling på transportområdet, men när det gäller just funktionshinderfrågor är det trafikslagsberoende.

Dagens regelverk ger alltså Trafikverket redan idag ett utpekat samordningsansvar på området utan att det specifikt nämns i dess instruktion. Det väcker frågan om och hur

Styretredningens förslag egentligen gör någon skillnad. Eftersom det befintliga regelverket är oförändrat, och i flera avseenden oklart och motsägelsefullt ifråga om just ansvar och krav, finns det en övervägande risk att ytterligare samordningsansvar resulterar i flera frågor än svar om vem som ska göra vad.

Enligt Lag (2010:1065) om kollektivtrafik ska de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) verka för en regional kollektivtrafik som är tillgänglig för alla. De har ansvar för att formulera tillgänglighetsmål och vidta åtgärder med hänsyn till behov, till exempel att specificera vilka linjer och bytespunkter som ska vara "fullt tillgängliga" för personer med funktionsnedsättning. Definitioner och utvecklade krav saknas, men har efterfrågats i flera tidigare utredningar. Transportstyrelsen har föreskriftsrätt och tillsynsansvar enligt Förordning (2011:1126) om kollektivtrafik. Inga föreskrifter har ännu getts.

Transportstyrelsen har i en översyn av lagen om handikappanpassad kollektivtrafik och en uppföljande lägesbild påtalat svagheterna med gällande regelverk.¹ Det handlar om att justera lagen så att den överensstämmer med principen om trafikslagsövergripande ansvarsfördelningar, samt att tydliggöra ansvar, uppdrag och uppgifter för planering och tillsyn. De har lämnat en rad förslag på justeringar, men som hittills inte har resulterat i några förändringar. Även Trafikutskottet har påtalat styrproblem, oklart ansvar och brist på nationella riktlinjer för tillgänglighet på transportområdet, till exempel att regelverket inte är förenat med några sanktionsmöjligheter.²

Styretredningen tar inte upp dessa tidigare utredningar. Inte heller diskuteras slutsatser från Trafikanalys regeringsuppdrag om att kartlägga funktionshinder i kollektivtrafiken,³ att det finns en efterfrågan på tydligare kriterier och krav, men att ansvaret för detta är oklart. Föreskriftsrätten utnyttjas inte, trots att flera utredningar har pekat på behovet av bättre och tydligare riktlinjer. Ansvaret är oklart och förblir oklart i Styretredningen även med den förslagna samordningsrollen.

Dagens myndighetsorganisation på transportområdet tillkom 2009–2010. Innan dess hade dåvarande transportmyndigheter regeringens uppdrag att utveckla ett handlingsprogram för kollektivtrafiken, *Koll Framåt*, där en central punkt var en kraftsamling för kollektivtrafikens tillgänglighet.⁴ En plan för *ett nationellt prioriterat nät* upprättades. Det kom att skrivas in i Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur, och Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Efter den nya myndighetsorganisationen, samt i och med en ny Lag (2010:1065) om kollektivtrafik, med nya ansvarsförhållanden, går det inte längre att tala om vare sig plan eller

¹ Transportstyrelsen 2013, *Översyn av lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik*, utredningsuppdrag TSG 2012–95; Transportstyrelsen 2016, *Funktionsnedsatta och kollektivtrafik – hur fungerar lagen?* Rapport. Dnr TSG 2015–267.

² Trafikutskottet 2013. *Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning*. Rapport 2013/14:RFR5.

³ Trafikanalys 2019a, *Kollektivtrafikens barriärer – kartläggning av hinder i kollektivtrafikens tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning*. Rapport 2019:3.

⁴ Vägverket 2007. *Koll Framåt. Nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling*. Huvudrapport. VV publikation: 2008:33.

verksamhet för ett nationellt prioriterat nät, även om Trafikverket än idag rapporterar om sina egna åtgärder på området.⁵

Trafikanalys bedömning är att det sammantaget krävs tydligare nationella riktlinjer och standarder för funktionshinderfrågor på transportområdet. Enligt Trafikanalys vore det mer konstruktivt och fruktbart att utveckla, samordna, uppdatera och tydliggöra regelverket på området, i linje med vad Kanada har gjort i sin nya lag om transporters tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning (1 juli 2019). Syftet är just att tydliggöra krav och därigenom möjliggöra bättre på styrning och uppföljning av funktionshinderspolitikens mål om tillgängliga transporter för alla.

Målstyrning och uppföljning på transportområdet

På transportområdet föreslås i utredningen målet vara att *”personer med funktionsnedsättning har jämlik tillgång till transporter”*. Trafikverket får till uppgift att utveckla indikatorer, samt att samordna och upprätta genomförandeplaner för att nå målet. Trafikanalys ska bidra till utvecklingsarbetet av indikatorer och uppföljning på området.

Den föreslagna ansvarsfördelningen avviker från den som gäller för nationell uppföljning av transportpolitiska mål, där Trafikanalys har ansvaret att utveckla indikatorer. I denna uppföljning finns mål och indikatorer som stödjer funktionshinderspolitiken, dvs. *ett transportsystem som är användbart för alla*. Trafikanalys genomförde under 2018–19 även ett regeringsuppdrag om att kartlägga funktionshinder i kollektivtrafiken som resulterade i ett utvecklingsarbete med nya mått och metoder för måluppföljningen från 2020.⁶

Trafikanalys har inget att invända mot att Trafikverket har ansvar för indikatorutveckling för funktionshinderspolitiken på transportområdet. Det är rimligt med tanke på att denna ska förankras brett med olika aktörer som berörs, med utgångspunkt i aktörernas egna verksamhetsplaner. Det skapar dock en osäkerhet om hur nya funktionshinder och indikatorer förhåller sig till transportpolitiska mål och indikatorer, samt hur uppföljningen ska samordnas mellan dessa områden. Det lämnas till myndigheterna att lösa.

Regelverket är redan idag vagt och fragmenterat ifråga om styrning och uppföljning av funktionshinderfrågor. Flera myndigheter har föreskriftsrätt, men inte några sanktionsmöjligheter. De har ett ansvar för åtgärdsplanering och uppföljning, men generellt inget tillsynsansvar. Transportstyrelsen har tillsynsansvar för frågorna på regional nivå, men mer splittrat och otydligt på nationell nivå. Tillsammans med vaga mål och krav, *vem som ska göra vad, när, var och hur*, innebär det att ansvaret för styrning och uppföljning lämnas öppet för tolkning. I praktiken faller det mellan stolarna.

⁵ Trafikanalys 2019b, Kollektivtrafik för alla – nya mått och metoder för nationell måluppföljning. PM 2019:8.

⁶ Trafikanalys 2019a, Kollektivtrafikens barriärer – kartläggning av hinder i kollektivtrafikens tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Rapport 2019:3; Trafikanalys 2019b, Kollektivtrafik för alla – nya mått och metoder för nationell måluppföljning. PM 2019:8

Principen om universell utformning är otillräcklig.

I regeringens direktiv för Styretredningen betonas att förslag ska utgå från principen om universell utformning, att effektivt föregripa problem, snarare än att åtgärda dem i efterhand, varmed tillgänglighetsanpassning i offentlig och privat sektor i princip inte ska behöva resultera i ökade kostnader. Trafikanalys delar prioriteringen att det är viktigt att tillgänglighetsmål och krav kommer in så tidigt som möjligt i planering av investeringar och upphandlingar, till exempel när det gäller transportsystemets infrastruktur. Samtidigt menar vi att principen om universell utformning kan överskugga andra frågor av vikt.

Principen handlar i praktiken om designfrågor, främst kring fysiska miljöer, men det finns en rad tillgänglighetsfrågor som snarare beror på verksamhetsprioriteringar och resurser. För en del resenärsgupper krävs vissa faciliteter och servicefunktioner om de alla ska kunna åka kollektivt, exempelvis förekomst av toaletter längs hela resvägen, allergenfria miljöer och ledsagning. Frågan om sådana faciliteter och servicefunktioner handlar mer om prioriteringar och resurser än om utformning.

Vidare är det inte självklart hur principen om universell utformning ska tillämpas när det föreligger målkonflikter, till exempel i trafikplanering av tillgänglighet. För personer med funktionsnedsättning kan det vara viktigt med närhet till hållplatser, lugnt tempo och gott om utrymme, medan arbets- och skolpendlare vill att resan går snabbt.

Dessa kommentarer om principens begränsningar är av vikt i och med att Trafikverket är tänkt som samordningsansvarig för frågorna. Infrastrukturförvaltning är Trafikverkets huvudsakliga ansvar.⁷ Det finns därför en risk att principen om universell utformning passar väl in på ansvaret för de fysiska miljöerna, men mindre väl när det gäller frågor om hur tillgänglighetsanpassning av transporttjänster i bredare bemärkelse kan och bör göras, till exempel hur kollektivtrafik, närtrafik och färdtjänst kan och bör samordnas.

Det här är en generell svaghet i Styretredningen. Det saknas en problematisering av om samordningsansvariga myndigheter idag har den kompetens som krävs för att utveckla och förankra vad principen om universell utformning innebär på det enskilda området, samt analys av vilka resurser som krävs för att utveckla den kompetensen.

Resursbehov och prioriteringar behöver utredas.

I Styretredningens konsekvensanalyser av sina förslag bedöms kostnader tillkomma för SCB i arbetet med att ta fram och förvalta ny statistik, samt för en nationell samordnare. I övrigt anses förslagen till nytt uppföljningsansvar inte medföra några kostnader för andra statliga myndigheter och att arbetet ryms inom ramen för befintliga resurser. Trafikanalys delar inte den bedömningen.

Allt arbete, så även utveckling och samordning av funktionshinderspolitiken, är förknippat med resursbehov och därmed kostnader. Trafikanalys har god erfarenhet av att utveckla och förvalta indikatorer, en viktig och central komponent i den föreslagna styrmodellen. Det kan vara förenat med betydande kostnader.

⁷ 1 § i Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Av tidigare utredningar framgår att det på många håll i transportsystemet saknas såväl kompetens som ekonomiska resurser i tillgänglighetsarbetet.⁸ En del av problemet är att tillgänglighetsmål och krav är oklara på transportområdet och inte förenade med några sanktioner om åtgärder uteblir. En annan del av problemet är att lagen inte ställer krav på några åtgärder om det inte finns någon ekonomi för det.

2 § Anpassningen skall ske i den takt och i den omfattning som bedöms skälig med hänsyn till syftet och till de tekniska och ekonomiska förutsättningarna hos dem som utövar trafiken. Förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik.

Paragrafen har uppmärksammats i flera tidigare utredningar.⁹ I praktiken överläts ansvaret för att bedöma tillgänglighetsbehov till enskilda aktörer utan närmare krav på styrning och uppföljning. Det har inneburit svårigheter att följa upp arbetet. Riktlinjer och standarder saknas. Styretredningens förslag förändrar inte situationen. Tvärtom. Även statliga myndigheter ska nu själva bestämma takten i genomförandet av funktionshinderspolitiken utifrån egna befintliga resurser.¹⁰ Samtidigt betonas att Sverige generellt ska höja takten i genomförandet av politiken.

Utän en analys av nödvändiga resurstillskott för införandet av ett nytt system för styrning och uppföljning av funktionshinderspolitiken, samt av mer generella resursbehov för tillgänglighetsåtgärder i transportsystemet, ställer sig Trafikanalys frågande till Sveriges möjligheter att uppnå önskade effekter på transportområdet. I kombination med det oklara ansvaret för regelgivning finns en risk för att Sverige inte kommer att kunna leva upp till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, grunden för regeringens nya funktionshinderspolitik.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mattias Viklund efter föredragning av Tom Andersson. I beredningen deltog även Krister Sandberg, biträdande avdelningschef.



Mattias Viklund
Generaldirektör

⁸ ibid.

⁹ ibid.

¹⁰ SOU 2019:23, sidan 257