



Hela resan är målet

*En utvärdering av handikappolitiken inom
transportområdet*



Tillväxtenheten

MISSIV

Datum
2000-12-21
Ert datum
1999-03-25

Diariernr
1999/0176-5
Er beteckning
N1999/5602/TP

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag till Statskontoret att utvärdera handikappolitiken inom transportområdet

Regeringen gav den 25 mars 1999 Statskontoret i uppdrag att genomföra en övergripande utvärdering av handikappolitiken inom transportområdet. Utvärderingen skulle göras med utgångspunkt i att transportsystemet skall anpassas till funktionshindrade, så att dessa i ökad utsträckning kan utnyttja transportsystemets olika delar och att detta genomförs på ett effektivt sätt.

Statskontoret överlämnar härmed resultatet av utvärderingen i bifogad rapport "Hela resan är målet – en utvärdering av handikappolitiken inom transportområdet" (2000:51).

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för Tillväxtenheten, avdelningsdirektör Monica Rupprecht Hjort, föredragande, avdelningsdirektör Ola Norr och byrådirektör Enar Lundgren, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Monica Rupprecht Hjort

STATSKONTORET

Postadress
Box 2280
103 17 STOCKHOLM
Besök Norra Riddarholmshamnen 1

Telefon (växel)
08 - 454 46 00
Telefon (direkt)

Fax (registrator)
08 - 791 89 72
Fax (direkt)
08 - 454 46 04

Internetadresser
www.statskontoret.se
statskontoret@statskontoret.se

Innehåll

| | | |
|----------|--|-----------|
| | Sammanfattning av förslag | 9 |
| 1 | Inledning | 15 |
| 1.1 | Uppdraget | 15 |
| 1.2 | Problem och syfte | 15 |
| 1.3 | Metod och avgränsningar | 16 |
| 2 | Mål och styrmedel för handikappolitiken inom transportområdet | 21 |
| 2.1 | Politiska mål för handikappanpassning av kollektivtrafiken | 21 |
| 2.1.1 | De handikappolitiska målen | 21 |
| 2.1.2 | De transportpolitiska målen | 22 |
| 2.1.3 | Effektivisering av samhällsbetalda resor | 23 |
| 2.2 | Statliga styrmedel för att uppnå målen | 23 |
| 2.2.1 | Författningsreglering | 24 |
| 2.2.2 | Styrning via myndigheter | 27 |
| 2.2.3 | Riktade statsbidrag till anpassning av kollektivtrafiken | 28 |
| 2.2.4 | Forskningsresultat till grund för förändringar | 29 |
| 3 | De statliga aktörernas arbete med handikappanpassning | 31 |
| 3.1 | Trafikverkens ansvar för handikappanpassning har utökats genom åren | 32 |
| 3.2 | Hur arbetar trafikverken med handikappanpassning? | 35 |
| 3.2.1 | Trafikverkens tolkning av sektorsansvaret och syn på handikappanpassning | 35 |
| 3.2.2 | Trafikverkens arbete med handikappanpassning | 37 |
| 3.3 | Övriga myndigheter av betydelse | 47 |
| 3.3.1 | Boverket | 48 |
| 3.3.2 | Kommunikationsforskningsberedningen | 50 |
| 3.3.3 | Handikappombudsmannen | 52 |
| 3.4 | Samverkan mellan ansvariga aktörer | 53 |
| 3.4.1 | Samverkan mellan berörda statliga myndigheter | 53 |
| 3.4.2 | Samverkan med kommuner och trafikhuvudmän | 55 |
| 3.4.3 | Samverkan med handikapporganisationer | 55 |
| 3.5 | Sammanfattande bedömning och förslag | 58 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4 | Kommunernas och trafikhuvudmännens arbete med handikappanpassning | 65 |
| 4.1 | Bakgrund | 65 |
| 4.1.1 | Trafikhuvudmännen | 65 |
| 4.1.2 | Kommunerna | 66 |
| 4.2 | Åtgärder | 67 |
| 4.2.1 | Krav på handikappanpassning i samband med upphandling av fordon | 67 |
| 4.2.2 | Anpassning av fordon | 68 |
| 4.2.3 | Anpassning av hela reskedjan | 71 |
| 4.2.4 | Vikten av service och utbildning | 72 |
| 4.3 | Planering | 74 |
| 4.3.1 | Kommunala handikapplaner och andra policydokument | 74 |
| 4.3.2 | Trafikförsörjningsplaner | 76 |
| 4.3.3 | Projekt och tillfälliga insatser | 77 |
| 4.3.4 | Uppföljning och utvärdering | 78 |
| 4.4 | Organisation | 79 |
| 4.4.1 | Ansvariga tjänstemän | 79 |
| 4.4.2 | Samverkan mellan olika verksamhetsområden | 81 |
| 4.4.3 | Överlämnande av huvudmannskapet för färdtjänsten | 86 |
| 4.5 | Framgångsfaktorer | 88 |
| 4.5.1 | Hypoteser | 89 |
| 4.5.2 | Statsbidragets betydelse | 91 |
| 4.5.3 | Planeringens betydelse | 92 |
| 4.5.4 | Bakgrundsfaktorerens betydelse | 94 |
| 4.5.5 | Färdtjänstens betydelse | 95 |
| 4.6 | Kommunernas och trafikhuvudmännens syn på statlig styrning | 96 |
| 4.6.1 | Inverkan från statlig styrning och omvärldsfaktorer | 96 |
| 4.6.2 | Kommunernas och trafikhuvudmännens syn på myndigheternas arbete | 99 |
| 4.6.3 | Kommunernas och trafikhuvudmännens syn på hur den statliga styrningen bör förändras och utvecklas | 102 |
| 4.7 | Samarbetet med handikapporganisationerna | 103 |
| 4.7.1 | Former för samarbete | 103 |
| 4.7.2 | Handikapporganisationernas roll i samarbetet | 105 |
| 4.8 | Sammanfattande bedömning och förslag | 106 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5 | Administration av statsbidraget | 111 |
| 5.1 | Bakgrund | 111 |
| 5.1.1 | Vilka åtgärder kan tilldelas statsbidrag och hur handläggs bidraget? | 112 |
| 5.1.2 | Fördelningen av statsbidraget under 1998–1999 och en prognos för perioden 2000–2002 | 114 |
| 5.1.3 | Uppläggning av undersökning | 117 |
| 5.2 | Intentioner och handläggning | 119 |
| 5.2.1 | Regeringens intentioner | 119 |
| 5.2.2 | Villkoren enligt Vägverkets handbok och föreskrifter i jämförelse med regeringens intentioner | 120 |
| 5.2.3 | Villkoren i handboken jämfört med handläggningen av ansökningarna | 122 |
| 5.2.4 | Trafikhuvudmännens uppfattning om de uppställda villkoren | 130 |
| 5.3 | Utformningen av statsbidraget | 132 |
| 5.3.1 | Statsbidraget inom ramen för länsplaneringsprocessen | 132 |
| 5.3.2 | Anslagskonstruktionen | 134 |
| 5.3.3 | Bidrags- och planeringsperioden | 135 |
| 5.3.4 | Undersökning av länsplaneringsprocessen | 135 |
| 5.3.5 | Vägverkets dubbelroll | 139 |
| 5.4 | Sammanfattande bedömning och förslag | 140 |
| 6 | Författningsreglering, tillsyn och uppföljning | 145 |
| 6.1 | Trafikansvar | 148 |
| 6.1.1 | Kommentar till författningsregleringen | 148 |
| 6.1.2 | Tillsynen av trafikansvaret | 148 |
| 6.1.3 | Uppföljning av trafikansvaret | 148 |
| 6.2 | Anpassning av fordon i kollektivtrafik | 149 |
| 6.2.1 | Kommentar till författningsregleringen | 149 |
| 6.2.2 | Tillsynen av fordon | 149 |
| 6.2.3 | Uppföljning av fordon | 150 |
| 6.3 | Anpassning av vägar | 150 |
| 6.3.1 | Kommentar till författningsregleringen | 150 |
| 6.3.2 | Tillsynen över vägar | 151 |
| 6.3.3 | Uppföljning av anpassningen av vägar | 151 |
| 6.4 | Anpassning av byggnader och allmänna platser | 151 |
| 6.4.1 | Kommentar till författningsregleringen | 151 |
| 6.4.2 | Tillsyn av anpassningen av byggnader och allmänna platser | 153 |
| 6.4.3 | Uppföljning av tillgängligheten till och i byggnader och allmänna platser | 155 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6.5 | Sammanfattande bedömning och förslag | 155 |
| 6.5.1 | Trafikansvar | 156 |
| 6.5.2 | Anpassning av fordon i kollektivtrafik | 157 |
| 6.5.3 | Vägar | 158 |
| 6.5.4 | Byggnader | 159 |
| 7 | Analys och bedömning av styrmedel för handikappanpassning | 161 |
| 7.1 | Bakgrund till nuvarande styrmedel | 161 |
| 7.2 | Ny inriktning inom sektorsansvaret | 161 |
| 7.2.1 | Iakttagelser | 161 |
| 7.2.2 | Förslag | 162 |
| 7.3 | Ett behov av tillsynsansvar | 163 |
| 7.3.1 | Iakttagelser | 164 |
| 7.3.2 | Förslag | 165 |
| 7.4 | Finns behov av riktade statsbidrag? | 165 |
| 7.4.1 | Iakttagelser | 165 |
| 7.4.2 | Förslag | 166 |
| 7.5 | Tre frivilliga komplement till lagar och föreskrifter | 168 |
| 7.5.1 | Handböcker och allmänna råd | 168 |
| 7.5.2 | Standarder | 168 |
| 7.5.3 | Tillgänglighetskonsulter | 170 |

Bilagor

| | | |
|---|---|-----|
| 1 | Resultat av modellanalysen med STREAMS rörande dimensionaliteten i enkätaterialet | 171 |
| 2 | Konstruktion av index | 183 |
| 3 | Sambandsanalys | 193 |
| 4 | Analys av bortfallet i kommunenkäten | 211 |
| 5 | Statskontorets statsbidragsundersökning | 215 |
| 6 | Statsbidragets påverkan på användandet av färdtjänst | 219 |
| 7 | Källor | 221 |
| 8 | Regeringsuppdraget | 225 |

Sammanfattning av förslag

Regeringen har, mot bakgrund av att handikapperspektivet i dag inte integreras i planering och genomförande i tillräcklig grad, uppdragit åt Statskontoret att utvärdera handikappolitiken inom transportområdet. Syftet är att kunna föreslå förändringar i statens styrmedel för att ytterst förbättra tillgängligheten i kollektivtrafiken.

Omfattningen av och inriktningen på arbetet med handikappanpassning varierar mellan de olika trafikslagen. Det kan till viss del förklaras med att trafikverkens ansvar uttalats vid olika tidpunkter. Variationen beror även på att behoven ser olika ut inom olika trafikslag och att trafikverken haft olika syn på sektorsansvarets räckvidd och innehåll. Detta har även medfört skillnader beträffande verkens interna styrning och organisation av arbetet med handikappanpassning och vilka åtgärder man genomfört. Såvitt vi kan bedöma är Vägverket det av trafikverken som har hunnit längst i handikapparbetet. Vi menar att det främst beror på hur Vägverket har tolkat sitt sektorsansvar i kombination med att verket tidigt fick ett uttalat ansvar samt har en genomtänkt organisation och intern styrning för arbetet med handikappfrågor.

Än så länge har inget trafikverk på ett mer systematiskt sätt gjort uppföljningar eller utvärderingar av vilka åtgärder som har genomförts hos andra aktörer. Om bristen på systematiska uppföljningar och utvärderingar består kommer det att blir svårt att bedöma om regeringens mål om en tillgänglig kollektivtrafik år 2010 kommer att kunna uppnås.

Brister i reskedjorna är alltså det största tillgänglighetsproblemet. För att ett hela-resan-tänkande inom den lokala och regionala trafiken skall slå igenom på bred front krävs ett nära samarbete mellan ansvariga för färdtjänst, anpassning av yttre miljö och anpassning av linjetrafik. I vilken mån det förekommer ett sådant nära samarbete varierar i stor utsträckning mellan olika kommuner och län.

Planer hos kommuner och trafikhuvudmän används i relativt liten utsträckning som ett instrument för att påverka tillgängligheten till kollektivtrafiken. Samtidigt visar vår sambandsanalys att transportaspekter i den kommunala planeringen har ett samband med den anpassningsnivå som råder i kommunen. Vår slutsats är att, precis som inom den statliga sektorn, en väl avvägd och genomtänkt planering ger goda förutsättningar för ett framgångsrikt anpassningsarbete på regional och kommunal nivå.

Flertalet kommuner och trafikhuvudmän menar att särskilda bidrag i någon form var en viktig förutsättning för ett bättre anpassningsarbete. Vår sambandsanalys visar dock att kommunernas ekonomi inte har påverkat hur långt handikappanpassningen av trafiksystemet nått hittills. Vår bedömning

är därför att avsaknaden av planering och kunskap är betydligt mer problematisk. Bristen på planering och kunskap gäller till viss del hur arbetsuppgifterna skall utföras, men främst hur arbetet kan och bör samordnas med andra områden.

En viktig uppgift för trafikverken bör därför vara att förmedla en sådan kunskap till tjänstemän och politiker på regional och lokal nivå och hjälpa till att omsätta den vid utformningen av planerings- och uppföljningsinstrument inom kommunen eller länet.

1. Vi föreslår att sektorsansvaret bör inriktas mot att mer direkt till kommuner och trafikhuvudmän förmedla kunskap om relevanta åtgärder. Trafikverken bör även stödja, värdera och följa upp kommuners och trafikhuvudmäns styr- och uppföljningssystem och åtgärder.

För att en anpassning i hela reskedjan skall uppnås krävs också att planeringen för åtgärder i den yttre miljön samordnas med motsvarande anpassning av fordon. I ett hela-resan-perspektiv är trafikverkens och Boverkets ansvarsområden nära förbundna med varandra. Uppföljning av målen kan därför inte enbart avse varje sektor för sig.

2. Vi föreslår att trafikverken, Rikstrafiken och Boverket bör lämna förslag på mål för hel reskedja och tydliggöra gränsdragningen mellan myndigheternas ansvar. Vi föreslår att Rikstrafiken även ges ansvar för att samordna uppföljningarna i de delar samband finns och att Vägverket ansvarar för att följa upp trafikhuvudmännens lagreglerade trafikförsörjningsplaner. Det senare i syfte att kontrollera om åtgärder för handikappanpassning av trafik tas upp och genomförs.

Vår undersökning visar att det finns luckor i föreskrifterna, tillståndsgivningen och tillsynen. Vi bedömer att en utökad tillsyn av lagligheten i enskilda fall som komplement till en statlig uppföljning av styr- och uppföljningssystemen på lokal och regional nivå kan behövas.

3. Vi föreslår att en översyn bör göras av föreskrifter, tillståndsgivning och tillsyn för alla delar i en hel reskedja. Översynen bör överväga att ge tillsynsansvar för bussar till Svensk bilprovning och för övriga transportslag till Järnvägs-, Luftfarts- och Sjöfartsinspektionerna. För vägar och väganordningar bör föreskrifter prövas och ett förtydligt tillsynsansvar för Vägverket införas. Beträffande byggnader bör en utvärdering göras av tillståndsgivningens och tillsynens effekter i syfte att bedöma funktionshinderade möjligheter att utnyttja publika lokaler.

Det har framkommit i våra intervjuer att trafikhuvudmännen i många konkreta situationer anser sig ha svårt att veta hur man skall gå till väga för att åstadkomma en god handikappanpassning. Ett flertal av de intervjuade säger

sig ha behov av mer detaljerade anvisningar för hur olika typer av fordon och andra miljöer kan eller bör utformas.

Vi föreslår därför att något eller några av följande frivilliga komplement till lagstiftningen bör införas för att stödja de regionala och lokala aktörerna.

4. Som komplement till föreskrifter som är utformade som funktionskrav anser vi att det bör tas fram handböcker och allmänna råd i vilka man diskuterar lagen och ger goda råd.
5. Ett annat komplement till lagstiftningen är frivilliga standarder. En standard kan omfatta den tekniska utformningen, servicegraden, driftformen, anpassningsgraden till funktionen hel reskedja etc. Olika aktörer kan på frivillig väg arbeta efter att nå nationellt förankrade standarder för olika delar i transportsystemet. En utmärkelse kan också övervägas för uppfyllda krav enligt standarden.
6. Ett annat komplement till lagstiftningen kan vara en satsning på utbildning av tillgänglighetskonsulter som har goda kunskaper om både bygglagstiftningen och kollektivtrafikens lagstiftning och är inriktade mot anpassning av trafikmiljön. Sådana tillgänglighetskonsulter, med en bred kunskap om olika funktionshinder, skulle kunna anlitas av kommuner och trafikhuvudmän vid framtagande av tekniska lösningar som är utformade för ett hela-resan-tänkande.

Det framkommer i vår granskning av statsbidragsansökningar från 1998 och 1999 att underlaget i ansökningarna har varit bristfälligt och att villkoren i relativt liten grad har uppfyllts. Det första målet med statsbidraget är att öka tillgängligheten i kollektivtrafiken för funktionshindrade. Trots att statsbidraget medverkat till att det genomförts en mängd åtgärder för att förbättra tillgängligheten för funktionshindrade har åtgärderna i liten utsträckning varit inriktade på att åstadkomma förbättringar i hela reskedjan. Enligt vår bedömning beror detta till stor del på att Vägverket inte i tillräcklig omfattning beaktat att åtgärderna skall gå utöver lagstadgade krav och vara områdes- eller linjevisa. Därmed finns det en risk att statsbidraget inte kommer att få de effekter på tillgängligheten som var avsett.

Statsbidraget är dessutom avsett som ett styrmedel för att öka samordningen av trafiken vilket i förlängningen skall resultera i minskade färdtjänstkostnader. Eftersom Vägverket inte har ställt krav på samordning eller redovisning av effekterna på färdtjänstkostnaderna har statsbidraget inte i första hand fungerat som styrmedel för att uppnå en effektivare användning av samhällsbetalda resor. Det finns därför risk att statsbidraget inte heller kommer att få den effekt på färdtjänstkostnaderna som var avsett.

De problem beträffande statsbidraget som framkommit i undersökningen har dels att göra med att bidraget hanteras inom länsplaneringsprocessen, dels på bristfälliga förberedelser. En annan bidragande orsak är Vägverkets dubbelroll i statsbidragshanteringen. Vägverket gavs i uppgift att se till att 1,5 miljarder kronor i statsbidrag betalades ut under avsatt period samtidigt som verket skulle se till att bidragsvillkoren uppfylldes.

Vi bedömer att nackdelarna med att nuvarande statsbidrag ingår i länsplaneringsprocessen är större än fördelarna. Länsplanen blev inte det styrande dokument som det var tänkt, genom att statsbidragspotterna för objekt under fem miljoner kronor fick vara ospecificerade i planerna. Ettåriga budgetanslag, tidsbestämda perioder för genomförande, den korta planeringsperioden och att planeringsprocessen tidsmässigt inte ligger i fas med den kommunala planeringen har försvårat väl genomarbetade åtgärder och finansiering från kommunerna. I syfte att förbättra effekten av nuvarande statsbidrag bör förändringar göras i villkor och hantering.

- 7 För att hanteringen av statsbidraget skall få mer effekter krävs enligt vår mening att man söker lösa de problem med otydliga bidragsvillkor, olämplig anslagskonstruktion m.m. som hittills förekommit. Sådana förbättringar bör eftersträvas oavsett om statsbidraget fortsatt hanteras inom ramen för länsplaneringsprocessen, eller om bidraget separeras från processen. Enligt vår mening bör det dock vara enklare att lösa den här typen av problem om statsbidraget för resterande år hanteras skilt från länsplaneringsprocessen. Därvid bör även prövas om bidragsperioden kan förlängas. Genom dessa båda förändringar bör mer genomtänkta åtgärder kunna planeras och genomföras under resterande bidragsperiod.
- 8 Vägverkets uppgift bör tydliggöras så att verket kan prioritera åtgärder som uppfyller villkoren även om detta skulle medföra att den av regeringen angivna ramen inte helt förbrukas.
- 9 Vägverket bör utforma en checklista över vilka handikappanpassningsregler som utgör lagstadgade krav. Detta måste preciseras för att vägleda både bidragsmottagarna och statsbidragshandläggarna i syfte att uppnå effektivitet och enhetlighet i bedömningarna.
- 10 Det är viktigt att tydliggöra sambandet mellan anpassningar i linjetrafiken och minskade färdtjänstkostnader och därigenom motivera kommuner och trafikhuvudmän att fortsätta anpassa linjetrafiken och den yttre miljön. Det kan enligt vår mening räcka med att göra en grov bedömning av effekter på färdtjänstkostnaderna genom att ta reda på hur många färdtjänstresenärer som skulle kunna utnyttja linjetrafiken om linjevisa förbättringar genomförs och som en följd därav kan minska sitt färdtjänstresande.

- 11 En redovisning av effekter på färdtjänstkostnaderna bör göras även i de ansökningar som kommer från trafikhuvudmän som övertagit huvudmannskapet för färdtjänsten. Detta mot bakgrund av att det inte naturligt finns ekonomiska incitament hos trafikhuvudmännen att göra linjetrafiken mer tillgänglig för att minska färdtjänstkostnaderna.

Mot bakgrund av ansvars- och finansieringsprincipen inom handikappolitiken bör enligt vår bedömning riktade statsbidrag i framtiden helst undvikas. Vi delar synen att kostnaderna för anpassningar skall betraktas som en självklar del av kostnaderna för verksamheten och finansieras som verksamheten i övrigt. Vi bedömer att de avgörande medlen för ökad tillgänglighet är en relevant lagstiftning, tillsyn och uppföljning samt en planering och kunskap om hur arbetsuppgifterna skall utföras och hur arbetet bör samordnas med andra arbetsområden. Om riktade statsbidrag ändå skall utgå menar vi att följande principer bör gälla:

Riktade statsbidrag bör endast användas i undantagsfall och då till ett tydligt ändamål. Lagen skall vara grundstyrmedlet och riktade statsbidrag bör endast vara ett tillfälligt styrmedel som stimulerar till t.ex. tillgänglighetslösningar utöver lagstadgade krav eller till effektiviseringar eller andra syften som går utöver målet med lagstiftningen. Undantag från denna princip kan göras vid t.ex. införande av sådana lagkrav i befintliga miljöer och fordon som de facto innebär krav på ombyggnad under en kort period.

Ett riktat statsbidrag bör endast sättas in under en tidsbegränsad period. Permanent riktade statsbidrag är ingen bra lösning, eftersom det finns en risk att redan tidigare avsatta medel för verksamheten ersätts med statsbidrag. Det finns med andra ord en risk att marknadens aktörer kommer att betrakta statsbidrag till handikappanpassning av kollektivtrafik som en självklar och nödvändig förutsättning för kommande åtgärder.

Bidrag bör inte ges till fordon eftersom detta kan leda till snedvriden konkurrens. De operatörer som under statsbidragsperioden får bidrag via trafikhuvudmännen för handikappanpassningen av sina fordon har vid senare upphandlingstillfällen, när statsbidrag inte längre utgår, en konkurrensfördel i upphandlingen eftersom trafikhuvudmännen framgent kommer att ställa motsvarande krav på handikappanpassning. Konkurrensutsättningen i upphandlingar, som skall resultera i lägre priser och bättre kvalitet, kan därigenom minska eftersom operatörerna från början har olika förutsättningar.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att genomföra en övergripande utvärdering av handikappolitiken inom transportområdet. Utgångspunkten skall vara att funktionshindrade i ökad utsträckning skall kunna utnyttja transportsystemets olika delar och att detta skall genomföras på ett effektivt sätt. Statskontoret skall beskriva och värdera

- olika aktörers genomförda åtgärder, planer, möjligheter och incitament i fråga om att göra transportsystemet mer tillgängligt
- samverkan mellan aktörer inom myndigheternas respektive ansvarsområde och samverkan mellan myndigheterna
- funktionshindrades delaktighet och inflytande vid utformning, planering och drift av transportsystemet
- hantering och fördelning av statsbidraget t.o.m. 1999.

Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt att bedöma om statsbidraget är ett effektivt styrmedel för att åstadkomma ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken och lägre kostnader för färdtjänsten samt om det är ändamålsenligt att statsbidraget administreras inom ramen för länsplaneringsprocessen. Föreligger behov skall Statskontoret överväga förändringar i de statliga styrmedlen eller i övriga åtgärder så att en ökad anpassning av transportsystemet för funktionshindrade kan uppnås.

1.2 Problem och syfte

Regering och riksdag har vid flera tillfällen uttalat att funktionshindrades möjligheter att resa och förflytta sig är en fråga som skall ges särskild prioritet. Även internationellt har funktionshindrades situation lyfts fram i olika sammanhang, exempelvis har FN antagit ett antal standardregler för funktionshindrade som innefattar särskilda riktlinjer om tillgänglighet. Handikappombudsmannen har vid flera tillfällen påpekat att Sverige ligger långt efter vissa andra länder när det gäller efterlevnaden av delar av FN:s standardregler. Tillgängligheten till transportsystemet brukar pekas ut som ett särskilt problemområde.

Regeringen anger i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken¹ att handikapperspektivet i dag inte integreras i planering och genomförande på det sätt som rimligen kan krävas. För att åtgärda bristerna anger regeringen en framtida inriktning av handikappolitiken som skall leda till att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer.

I den nationella handlingsplanen anges att målet för tillgänglighetsarbetet är bl.a. att kollektivtrafiken bör vara tillgänglig för funktionshindrade senast år 2010.

Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera hur handikappolitiken hittills har bedrivits inom transportområdet och föreslå åtgärder för att förbättra tillgängligheten för funktionshindrade i kollektivtrafiken. Syftet med denna utredning är således att peka på kvarvarande hinder i de statliga styrmedlen med målet att främja funktionshindrades möjlighet att utnyttja kollektivtrafiken.

1.3 Metod och avgränsningar

År 1998 fick trafikverken i uppdrag att göra en utvärdering av handikappolitiken inom transportområdet. Trafikverken har till stor del lagt upp sin utvärdering som en effektutvärdering för att kunna bedöma hur långt handikappanpassningen har kommit inom transportområdet. Trafikverkens uppdrag skall slutredovisas den 31 december 2001. Statskontorets uppdrag, som regeringen beslutade om i mars 1999, består i att göra en övergripande utvärdering av samma frågeställning. Vår uppgift är att komplettera trafikverkens utvärdering och vi har koncentrerat analysen på genomförandet eller processen.

Utvärderingen är upplagd på så vis att processen främst belyses från de statliga myndigheternas perspektiv men också ur de regionala och lokala aktörernas synvinkel.

Undersökningen omfattar alla trafikverk, Rikstrafiken, vissa övriga myndigheter samt berörda samverkansorgan. Vi har genomfört intervjuer med myndighetsrepresentanter som arbetar med frågan på stabs- och avdelningsnivå. Intervjuer har även gjorts med representanter för två regioner, en av Vägverkets regioner och en av Banverkets regioner. Vidare har vi tagit del av protokoll från möten inom berörda samverkansorgan.

Undersökningen av den regionala och lokala kollektivtrafiken bygger till stor del på postenkäter som vi skickat ut till samtliga 289 kommuner och 21

¹ Prop. 1999/2000:79, Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken

länstrafikhuvudmän, samt till de nio primärkommunala trafik huvudmän som finns upptagna i Svenska Lokaltrafikföreningens (SLTF) medlemsregister. 234 kommuner har besvarat kommunenkäten, vilket ger en svarsfrekvens på knappt 81 procent. Samtliga länstrafikhuvudmän och sex av de primärkommunala trafik huvudmännen har besvarat enkäten. Den sammanlagda svarsfrekvensen är härmed 90 procent.

Vi har även använt två tidigare genomförda postenkäter till samtliga kommuner. Den ena genomfördes av Handikappombudsmannen hösten 1998 och den andra av Svenska Kommunförbundet våren 1999. Handikappombudsmannens enkät behandlar kommunernas arbete med handikappfrågor i allmänhet, medan Svenska Kommunförbundets enkät i första hand rör olika aspekter av färdtjänst.

Undersökningen har kompletterats med intervjuer med företrädare för ett urval av kommuner och trafik huvudmän. Syftet med intervjuerna har i första hand varit att få ta del av berörda tjänstemäns syn på problem och möjligheter i samband med handikappanpassning av transporter. I urvalet till intervjuerna har vi försökt få en god spridning i avseenden som befolkningsstorlek, geografiska förutsättningar m.m. Vi har också försökt att få en spridning med avseende på vilket sätt de svarande enligt enkätsvaren arbetar med de här frågorna. Intervjuerna har genomförts under 1999 och 2000 med 15 kommuner, nio länstrafikhuvudmän, två primärkommunala trafik huvudmän samt med Färdtjänsten i Stockholms län.

Vi har även intervjuat företrädare för vissa handikapporganisationer, nämligen Handikappförbundens Samarbetsorgan, De handikappades Riksförbund, Synskadades Riksförbund och Sveriges Dövas Riksförbund.

Enkät- och intervjuundersökningen har visat att det i vissa kommuner har genomförts mer anpassningsåtgärder än i andra. För att söka förklaringar till detta har vi genomfört en statistisk sambandsanalys. Som ett mått på hur anpassningsnivån ser ut i de olika kommunerna har vi använt oss av ett index benämnt *Anpassningsnivå* som bygger på svaren på vissa av frågorna i vår enkät till kommunerna. Syftet med analysen är att hitta samband som förklarar varför arbetet med handikappanpassning nått olika långt på olika platser i landet. Framförallt i sambandsanalysen, men även i analysen i övrigt, har vi använt oss av vissa tillgängliga statistikuppgifter exempelvis rörande kommunernas ekonomi och kostnader för färdtjänst.

Vi har valt en processinriktad ansats för analysen av frågan om statsbidraget är ett effektivt styrmedel. Sålunda har vi försökt bedöma om tilldelningen av statsbidrag skett i enlighet med de intentioner statsmakterna gav uttryck för när bidraget infördes och om tilldelningsprocessen varit effektiv. Hypotesen

har därvid varit att om statsmakternas intentioner följts så föreligger bättre förutsättningar för att statsbidraget skall ge de effekter som avsågs.

Som underlag för denna ansats har vi bl.a. gjort personliga intervjuer med trafikverkens företrädare på central nivå samt telefonintervjuer med respektive vägverksregions ansvariga för statsbidragshandlingen. Vidare har vissa uppgifter inhämtats via våra enkäter till trafikhuvudmännen och kommunerna.

Som underlag för analysen av statsbidraget har vi dessutom studerat ett urval av inlämnade ansökningar om statsbidrag från trafikhuvudmännen samt tillhörande beslut från Vägverket. Urvalet har skett så att ansökningar från länstrafikhuvudmän i samtliga vägverksregioner är representerade². De studerade ansökningarna avser dels alla namngivna handikappprojekt över fem miljoner kronor som ingår i länsplanerna, dels ett urval av åtgärds-paket/enskilda objekt under fem miljoner kronor för åren 1998 och 1999 som avser handikappåtgärder³. Totalt har vi studerat handlingar i samband med 130 olika åtgärder under 1998 och 1999, motsvarande 104 stycken beslut om preliminärt bidragsunderlag och bidragsbelopp för 1998 och 1999.

I syfte att kunna värdera om det är ändamålenligt att statsbidraget ingår i länsplaneringsprocessen har vi valt att beskriva olika aspekter av anslagskonstruktionen och bidrags- och planeringsperioden. Vi har också valt att granska om handeringen av statsbidraget påverkas negativt av att Vägverket agerar i två roller: dels skall verket sträva efter att den avsatta summan på 1,5 miljarder kronor verkligen betalas ut i bidrag, dels beslutar Vägverket om tilldelningen av statsbidrag och skall därvid tillse att villkoren för bidraget uppfylls i bidragsansökningarna.

Vi har också kartlagt vilka föreskrifter, vilken tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning som gäller för en hel reskedja i syfte att undersöka om lagstiftningen, tillsynen och sektorsansvaret är heltäckande.

En närmare beskrivning av modellanalysen, konstruktionen av index och sambandanalysen framgår av bilagorna 1, 2 och 3. Analysen av bortfallet i enkäten redovisas i bilaga 4. En beskrivning av statsbidragsundersökningen framgår av bilaga 5. I bilaga 6 redogör vi för statsbidragets påverkan på användandet av färdtjänst.

² De två län inom varje region som har haft lägst respektive högst antal invånare per km² år 1995 har ingått i urvalet. Dessa län är: Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Gävleborg, Uppsala, Örebro, Stockholm, Gotland, Värmland, Västra Götaland, Kalmar, Blekinge samt Skåne.

³ Underlaget består både av ansökningar om godkännande av åtgärdens omfattning och principutformning samt ansökningar om godkännande av preliminärt bidragsunderlag och bidragsbelopp. För vissa åtgärds-paket har man emellertid ansökt om båda godkännandena vid samma tillfälle.

Undersökningen bygger också på tryckt material, t.ex. författningar, föreskrifter, rapporter, förarbeten och betänkanden (se litteraturförteckning i bilaga 7).

Utredningen belyser inte vissa former av transporter såsom skolskjutsar, sjukresor eller biltransporter (bilstöd). Vi har inte heller särskilt undersökt handläggningen av och kostnaderna för färdtjänsten. Statskontoret har inte kunnat utvärdera genomförda handikappåtgärder i förhållande till insatta resurser eftersom merkostnader för fysiska åtgärder och handikapparbete är svåra att särredovisa för kommuner och statliga myndigheter. Statskontoret har avstått från att göra en traditionell effektredovisning eftersom trafikverken, som har ett parallellt uppdrag, har gett Statistiska Centralbyrån i uppdrag att mäta tillgängligheten hos användarna.

Vi har inte heller genomfört en egentlig effektutvärdering av hur statsbidraget påverkat tillgängligheten för funktionshindrade och kostnaderna för färdtjänsten. Detta eftersom systemet med statsbidrag inte verkat mer än cirka hälften av den tid som avsatts. En mätning av effekterna kan göras först efter det att statsbidraget har fått verka hela den avsedda perioden (se vidare bilaga 5). En indikator på bidragets effekter på tillgängligheten framgår dock av den sambandsanalys av kommunernas insatser som presenteras i kapitel 4. (se även bilaga 3, sidan 202-203). Vi har inte heller utvärderat statsbidragets effekter på färdtjänstkostnaderna. Detta bland annat eftersom vi inte har aktuella uppgifter på hur kostnaderna för färdtjänst har utvecklats. Däremot har vi studerat hur användandet av färdtjänst i kommunerna har förändrats mellan 1997 och 1999 (se bilaga 6).

I denna rapport redovisar Statskontoret i kapitel 2 mål och styrmedel för handikappolitiken på transportområdet. I kapitel 3 redogör vi för hur de statliga myndigheterna arbetar med handikappanpassning inom ramen för sin sektorsuppgift, sin myndighetsroll och sitt operativa ansvar. De lokala och regionala aktörernas arbete med handikappanpassning av kollektivtrafiken beskrivs i kapitel 4. I samma kapitel redogör vi även för handikapporganisationernas inflytande i aktörernas arbete med handikappanpassning. I kapitel 5 granskar vi administrationen av statsbidraget. Tillsyn som komplement till sektorsansvar diskuteras i kapitel 6. I det avslutande kapitlet 7 analyserar vi slutligen olika styrmedel och lämnar förslag till åtgärder för att förbättra tillgängligheten i den ordinarie kollektivtrafiken. I slutet av kapitel 3-6 finns också en sammanfattande bedömning med förslag i enskilda frågor.

2 Mål och styrmedel för handikappolitiken inom transportområdet

I detta kapitel redogör vi översiktligt för de mål som finns angivna för handikappolitiken inom transportområdet och för de styrmedel regering och riksdag använder och tidigare har använt för att påverka utvecklingen inom detta område i önskad riktning. Beskrivningen av styrmedel omfattar lagstiftning på området, informativa styrmedel, som exempelvis trafikverkens sektorsansvar, och ekonomiska styrmedel.

2.1 Politiska mål för handikappanpassning av kollektivtrafiken

De ambitioner och riktlinjer som finns uttalade från statens sida vad gäller funktionshindrades möjligheter att resa och förflytta sig utgår från såväl transportpolitiska som handikappolitiska mål. Dessa mål är i första hand av fördelningspolitisk karaktär. Under senare år har det dessutom funnits en uttalad ambition hos regering och riksdag att göra offentligt betalda resor mer kostnadseffektiva. Målet är att via en bättre handikappanpassning inom kollektivtrafiken göra det möjligt för fler funktionshindrade personer att färdas med kollektiva färdmedel i stället för med exempelvis färdtjänst. De sammanlagda kostnaderna för ordinarie kollektivtrafik och färdtjänst antas på detta sätt kunna minska.

2.1.1 De handikappolitiska målen

Den politiska inriktningen inom handikappområdet har sitt ursprung i tankar och idéer som lanserades under 1960-talet. Grundtanken var att personer med funktionshinder skulle ges samma möjligheter till delaktighet i samhället som andra människor. De hinder som fanns skulle undanröjas. I skrivelsen *Om handikappolitik*⁴ beskriver regeringen kortfattat hur den svenska handikappolitiken har utvecklats och var den står i dag. Enligt regeringen skall målet för handikappolitiken vara full delaktighet, jämlikhet i levnadsvillkor, självbestämmande och tillgänglighet för personer med funktionshinder. Insikten om att människor har olika funktionsförmåga bör enligt regeringen därför ligga till grund för all samhällsplanering. Resurserna bör vidare användas så att alla individer så långt möjligt ges lika förutsättningar att delta i samhällslivet. Den samlade strategin inom handikappområdet skall bygga på att staten, landsting, kommuner, organisationer m.fl. ges förutsättningar att utveckla tillgängligheten i vid bemärkelse inom olika samhällssektorer och verksamheter.

⁴ Skr. 1996/97:120

Internationella regler

I december 1993 antog FN:s generalförsamling enhälligt ett förslag till internationella regler för personer med funktionshinder. Dessa s.k. standardregler utgör en viktig utgångspunkt för den svenska handikappolitiken. I 22 regler preciseras vilka förutsättningar som krävs för delaktighet och jämlikhet, vilka huvudområden som är väsentliga och med vilka medel man kan genomföra förändringar. Enligt regel nummer fem, som avser tillgänglighet, bör staterna ta initiativ till åtgärder i den yttre miljön för att undanröja hinder för tillgänglighet. Det anges att man bör utveckla regler och riktlinjer och överväga att lagstiftningsvägen säkra tillgängligheten inom olika samhällsområden. Tillgängligheten till kollektivtransporter och andra kommunikationsmedel anges som ett exempel.

2.1.2 De transportpolitiska målen

I det transportpolitiska beslutet från 1998⁵ fastslogs att det övergripande målet för transportpolitiken skall vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet. Det övergripande målet är preciserat i fem delmål, som anger ambitionsnivån på lång sikt. Ett av delmålen är ett tillgängligt transportsystem. Delmålen preciseras i ett antal etappmål, som anger lämpliga steg på vägen mot det övergripande målet och delmålen.

Till delmålet ett tillgängligt transportsystem finns ännu inga etappmål knutna, men i januari 2000 lämnade Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), och en rad andra myndigheter, förslag på etappmål som rör funktionshindrade personers tillgänglighet till transportsystemet. Enligt förslaget skall berörd personal utbildas och kollektivtrafikens olika system för information utvecklas och förbättras de närmaste åren.

Myndigheternas mål – öka andelen funktionshindrade som kan resa kollektivt

Utöver de ovan nämnda transportpolitiska målen anger regeringen årliga verksamhetsmål för myndigheterna. Beträffande funktionshindrades möjligheter att resa har uttalade verksamhetsmål angetts för Vägverket sedan 1997 och för Banverket sedan 1999. Luftfartsverket och Sjöfartsverket fick för första gången sådana mål inskrivna i regleringsbrev för år 2000. Målet för vart och ett av de fyra trafikverken är att andelen funktionshindrade som kan utnyttja transportsystemet inom respektive sektor skall öka.

⁵ Prop.1997/98:56, 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266

Sammanfattningsvis är en bättre anpassning av transportsystemet efter funktionshindrades behov centrala målsättningar både inom handikappolitiken och transportpolitiken.

2.1.3 Effektivisering av samhällsbetalda resor

Den 1 januari 1998 fick kommunerna möjlighet att lämna över ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst till trafikhuvudmännen i respektive län. Syftet med att samla ansvaret för dessa resor är att incitamenten för att lägga resurser på en bättre och mer handikappanpassad kollektivtrafik skall öka, eftersom de sammanlagda kostnaderna förväntas bli lägre. Ett annat syfte med att samla ansvaret för olika former av samhällsbetalda resor är att uppnå en bättre samordning av resandet för att på så sätt hålla kostnaderna nere.

Att via statliga insatser förbättra funktionshindrade personers möjligheter att resa och förflytta sig är som nämndes ovan i första hand motiverat utifrån fördelningspolitiska utgångspunkter. Statsmakternas strävan att med olika medel åstadkomma ett effektivare utnyttjande av olika slags offentligt betalda transporter får med andra ord ses som ett sätt att nå ett överordnat fördelningspolitiskt mål på ett mer kostnadseffektivt sätt.

Samreseatredningen⁶ sammanfattade de politiska målen för trafikansvaret i följande tre punkter.

- Ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken för funktionshindrade.
- Minskade kostnader för färdtjänsten och riksfärdtjänsten genom ökat resande i kollektivtrafiken.
- Bättre samordning av offentligt betalda resor så att kostnadsökningarna kan begränsas.

2.2 Statliga styrmedel för att uppnå målen

I detta avsnitt beskrivs de styrmedel staten använder för att förbättra funktionshindrade personers möjlighet att resa och förflytta sig.

⁶ SOU 1995:70

2.2.1 Författningsreglering

För att uppnå en god tillgänglighet i hela reskedjan berörs många områden. Författningsregleringen för att nå denna tillgänglighet finns därför i ett antal olika lagar, förordningar och föreskrifter. Till det kommer även allmänna råd eller rekommendationer. Denna reglering beskrivs här översiktligt. Kommentarer och bedömningar redovisas i kapitel 6.

Reglering av trafikansvar

Lagstiftningen om handikappanpassning av kollektiva färdmedel är utformad efter de riktlinjer som angavs i 1979 års trafikpolitiska beslut. Som en direkt följd av beslutet tillkom lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik. Lagstiftningen utgår från principen att enklare åtgärder, som kommer stora grupper till godo, skall prioriteras i första hand framför mer kostnadskrävande åtgärder.

I lagen anges att den som har tillsyn över kollektivtrafik och den som utövar sådan trafik skall se till att trafiken anpassas med hänsyn till resenärer med funktionshinder. Då kollektivtrafik planeras och genomförs skall iaktas att funktionshindrades särskilda behov beaktas att de färdmedel som används så långt det är möjligt är lämpade för resenärer med funktionshinder.

I förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik utvecklas detta på så sätt att 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. Vidare sägs att hänsyn skall tas till de särskilda förhållandena för kollektivtrafiken i tätortsområden och att kraven på säkerhet för resenärer och övriga berörda skall tillgodoses.

När det gäller planering av kollektivtrafiken skall trafikhuvudmannen årligen anta en trafikförsörjningsplan⁷. I den skall åtgärder för handikappanpassning av trafiken tas upp.

Enligt förordningen om handikappanpassad kollektivtrafik skall Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket inom sina respektive områden initiera, planera och följa upp anpassningen. Rikstrafiken skall verka för att anpassningen samordnas. Dessa uppgifter ingår i respektive trafikverks sektorsansvar.

Anpassning av fordon i kollektivtrafik

Enligt lagen om handikappanpassad kollektivtrafik skall färdmedel för kollektivtrafik så långt det är möjligt vara anpassade till resenärer med funk-

⁷ Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik.

tionshinder. Enligt förordningen om handikappanpassad kollektivtrafik hade Transportrådet, som numera är avvecklat, rätt att utfärda föreskrifter om hur anpassningen skulle göras i detalj. Transportrådet publicerade sådana föreskrifter 1985 med ändringar 1989⁸.

Transportrådets föreskrifter gäller/gällde utformningen av

- bussar
- loktågsvagnar
- spårvagnar
- tunnelbanevagnar
- färdtjänstfordon
- fartyg
- motorvagnar
- förortståg
- flygplan

För taxifordon utfärdade Transportrådet allmänna råd.

Föreskrifterna är utformade så att åtgärder som gynnar stora grupper och är tekniskt enkla att genomföra är formulerade som krav. Det kan t.ex. gälla krav på handtag och stöd, dörrbredder och steghöjder.

Dyra åtgärder, med små målgrupper, har däremot fått anstå. Exempelvis ställer föreskrifterna inga krav på att rullstolsliftar skall installeras i bussar, trots att detta var tekniskt möjligt redan i början av 1980-talet.

I samband med Transportrådets avveckling flyttades uppgiften att utfärda föreskrifter till trafikverken. Denna möjlighet har emellertid inte utnyttjats, vilket innebär att de föreskrifter som finns är upp till femton år gamla.⁹ Under år 2000 har Vägverket i uppdrag att i samarbete med övriga trafikverk, Rikstrafiken och Boverket lämna förslag på nya föreskrifter. I uppdraget ingår att ta hänsyn till internationella överenskommelser och att göra kostnadsberäkningar. Perspektivet bör också vidgas från fokusering på fordon till att omfatta hela transportsystemet och dess närmiljö¹⁰.

Anpassning av den yttre miljön

Ett tema som ofta återkommer när handikappanpassning av kollektivtrafiken diskuteras är vikten av att alla delmoment i en resa är anpassade. Även om fordon är väl anpassade efter funktionshindrades behov kan hinder av olika slag på väg till och från fordonet många gånger omöjliggöra resor med

⁸ Transportrådets författningssamling, TPRFS 1985:10 med ändringar i TPRFS 1989:4.

⁹ Sjöfartsverket har utfärdat egna föreskrifter om anpassning av fartyg (SJÖFS 1992:10). Reglerna är emellertid identiska med Transportrådets föreskrifter.

¹⁰ Prop. 1999/2000:79

kollektivtrafiken för stora grupper av funktionshindrade. Trots att det sedan länge funnits en medvetenhet om det väsentliga i att anpassa även förflyttning svägar, terminaler och hållplatser m.m. återstår många problem att lösa inom detta område.

De författningar som här är aktuella kan indelas i två huvudkategorier, väg- respektive plan- och bygglagstiftning.

Väglagstiftning

Väglagen (1971:948) och Vägkungörelsen (1971:954) gäller för allmänna vägar och s.k. väganordningar i anslutning till dessa. Till allmänna vägar räknas riksvägar och länsvägar.

Kommunala vägar räknas inte som allmänna när de enligt plan- och bygglagen (1987:10) upplåts eller skall vara upplåtna till allmänt begagnande som gata. Övertar kommunen väghållningen från staten upphör också vägen att vara allmän.

Vägverket har rätt att, efter samråd med Boverket, utfärda föreskrifter för såväl statliga som för kommunala vägar¹¹. Några sådana föreskrifter har dock inte utfärdats. Vägverket har för de statliga allmänna vägarna utarbetat rekommendationer i ett Vägutformningsdokument. Rekommendationer har också utarbetats av Svenska Kommunförbundet och Vägverket. Dessa kallas för ARGUS. Vägverket och Svenska Kommunförbundet arbetar för närvarande med att ta fram gemensamma rekommendationer för statliga och kommunala vägar.

Plan- och bygglagstiftning

Utformningen av byggnader och allmänna platser styrs av plan- och bygglagen, PBL (1987:10) samt lagen (1994:847) respektive förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav för byggnader m.m. För byggnader finns föreskrifter och allmänna råd samlade i Boverkets byggregler¹².

I PBL anges ett antal olika allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse. Till dessa hör trafikförsörjning och god trafikmiljö samt möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området. Byggnader, som t.ex. terminaler, som uppförs eller ändras, skall uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav bl.a. i fråga om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt

¹¹ Bemyndigandet för Vägverket att utfärda sådana föreskrifter finns i Förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. § 18 3 st. I Vägkungörelsen (1971:954) hänvisas till denna förordning när det gäller föreskriftsrätten i fråga om tekniska krav på vägar och väganordningar.

¹² Boverket 1999, BFS 1993:57 med ändringar t.o.m. BFS 1998:38.

rörelse- eller orienteringsförmåga¹³. Vad detta betyder mer i detalj utvecklas i Boverkets byggregler. Enligt gällande författningar omfattar kraven på tillgänglighet inte befintliga byggnader, med undantag av om dessa ändras.

Lagstiftning om förändrat huvudmannaskap

Den 1 januari 1998 trädde en ny lagstiftning om färdtjänst, riksfärdtjänst och ansvar för viss kollektivtrafik i kraft¹⁴. Den nya lagstiftningen ger kommunerna möjlighet att på frivillig väg lämna över ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst till trafikhuvudmannen i respektive län. Motiven bakom den nya lagstiftningen är dels att göra kollektivtrafiken mer tillgänglig för personer med funktionshinder, dels att göra de samhällsbetalda resorna mer effektiva och mindre kostnadskrävande. Ett tredje syfte med den nya lagstiftningen är att tydliggöra att funktionshindrade personers möjligheter att resa skall vara en transportpolitisk snarare än en socialpolitisk fråga. Tidigare reglerades färdtjänsten i socialtjänstlagen.

2.2.2 Styrning via myndigheter

Trafikverkens sektorsansvar

Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket har det övergripande ansvaret för utvecklingen inom respektive transportslag. Detta s.k. sektorsansvar innebär att trafikverken skall vara samlande och pådrivande även inom områden där någon annan huvudman eller aktör har det operativa ansvaret.

Tidigare hade Vägverket även ansvaret att samordna och driva på kollektivtrafikens handikappanpassning inom alla trafikslag. Detta ansvar ligger numera hos den nya myndigheten Rikstrafiken, som inrättades i juli 1999.

Övrig styrning via trafikverken

Regeringen styr även trafikverken på andra sätt, som till exempel via särskilda uppdrag och med särskilda direktiv. Ett exempel är Vägverkets uppdrag att i samarbete med övriga trafikverk och en rad andra aktörer genomföra en omfattande utvärdering av handikappolitiken inom transportområdet. Ett annat exempel är att regeringen i budgetpropositionen för 1994/95 gav Vägverket i uppdrag att söka nå en överenskommelse med Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF) om vissa tillgänglighetsbefrämjande riktlinjer för den framtida upphandlingen av kollektivtrafik, något som också skedde.

¹³ Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. 2 §

¹⁴ Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik, Lag (1997:735) om riksfärdtjänst, Lag (1997:736) om färdtjänst.

Boverket har uppsikt över byggnader och offentliga miljöer

Boverket är central förvaltningsmyndighet, bland annat för frågor som rör byggd miljö och fysisk planering, byggande och boende. Det innebär att Boverket har till uppgift att ha uppsikt över plan- och bygglagen och lagen om tekniska egenskapskrav för byggnadsverk, m.m. En viktig del av Boverkets uppgifter är att sprida information och kunskap om utformningen av byggnader och offentliga miljöer. I det sammanhanget spelar tillgänglighetsaspekter av olika slag framträdande roller. Boverket har rätt att utfärda föreskrifter som rör tillgängligheten för funktionshindrade till byggnader och allmänna platser.

Handikappombudsmannen bevakar rättigheter och intressen

Handikappombudsmannen är en statlig myndighet som inrättades den 1 juli 1994 och har till uppgift att bevaka frågor om rättigheter och intressen för personer med funktionshinder.

I flera rapporter har Handikappombudsmannen konstaterat att Sverige inte uppfyller FN:s standardregler. Sverige ligger visserligen bra till när det gäller individinriktade åtgärder som service och ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS¹⁵. Det är däremot sämre ställt vad det gäller den fysiska miljöns anpassning till funktionshindrades behov, ett område där exempelvis USA nått längre i utvecklingen. Ett exempel på brister i den offentliga miljön som Handikappombudsmannen påpekat är dålig tillgänglighet till allmänna kommunikationer¹⁶.

2.2.3 Riktade statsbidrag till anpassning av kollektivtrafiken

Enligt den s.k. ansvars- och finansieringsprincipen skall verksamheter och miljöer utformas så att de är tillgängliga och användbara för alla människor. Eventuella merkostnader för anpassningar skall betraktas som en självklar del av verksamhetens kostnader och skall finansieras på samma sätt som verksamheten i övrigt. Då 1979 års trafikpolitiska beslut fattades och lagen om handikappanpassning av kollektivtrafik tillkom underströks trafikoperatörernas eget ansvar för eventuella merkostnader i samband med anpassning.

Ansvars- och finansieringsprincipen har sedan 1979 frångåtts vid två tillfällen. Som en följd av 1988 års trafikpolitiska beslut infördes ett statligt stöd till anpassningsåtgärder inom kollektivtrafiken. Stödet var temporärt och be-

¹⁵ Prop. 1993:387

¹⁶ Prop. 1998/99:1, uo 9, s. 68

viljades trafikhuvudmän för åtgärder som gick utöver vad som kunde krävas med stöd i lagstiftningen. Stödet omfattade bidrag på sammanlagt 50 miljoner kronor. Behovet av att finansiera de merkostnader i samband med handikappanpassning som bidraget var avsett för visade sig vara stort och pengarna räckte inte mer än något år. Bidraget påverkade trots detta på flera sätt utvecklingen i en positiv riktning och bidrog exempelvis till att trafik med servicelinjer blev mer vanlig¹⁷.

I samband med att den nya lagstiftningen om färdtjänst och riksfärdtjänst trädde i kraft den 1 januari 1998 införde regeringen ett liknande statsbidrag. Under perioden 1998–2002 skall 1,5 miljarder kronor avsättas till åtgärder som gör kollektivtrafiken mer tillgänglig för personer med funktionshinder. Villkoren för att få del av det här riktade statsbidraget påminner till stor del om de som gällde i slutet av 1980-talet. Fördelningen och handläggningen av bidraget analyseras i kapitel 5.

2.2.4 Forskningsresultat till grund för förändringar

Statligt stöd till forskning och utveckling om handikappanpassning är, liksom riktade statsbidrag, ett avsteg från ansvars- och finansieringsprincipen. Trots detta har statsmakterna kontinuerligt bidragit till forskning och utveckling inom området under en längre tid. Stora insatser initierades t.ex. genom 1979 års trafikpolitiska beslut. Dessa insatser hade sedan stor betydelse för utformningen av Transportrådets föreskrifter (se ovan).

Kommunikationsforskningsberedningen, KFB,¹⁸ bidrar med medel till forskning på området sedan flera år tillbaka. Bland annat anslog man i slutet av 1980-talet medel till utformning av en minibuss för servicelinjetrafik. Den prototyp som då framställdes är i dag den modell som används i störst utsträckning.

KFB har med anledning av regeringens krav på insatser på kollektivtrafikområdet publicerat två program: ett för kollektivtrafik¹⁹ och ett för samhällsbetalda resor²⁰. Programmen innehåller vissa principiella utgångspunkter för hur forskningsarbetet inom dessa båda områden skall bedrivas. Programmen syftar bland annat till att informera om behovet av Forsknings-, utvecklings- och demonstrationsinsatser och till att utgöra en grund för formulering av projektidéer.

KFB:s uppgifter ingår fr.o.m. den 1 januari 2001 i de uppgifter som ska utföras av den nya myndigheten Verket för innovationssystem, VINNOVA.

¹⁷ SOU 1995:70, s. 149-150

¹⁸ Tidigare Transportforskningsberedningen

¹⁹ KFB [1996:16]

²⁰ KFB [1997:6]

Vägverket och Banverket lägger varje år relativt stora resurser på forskning och utveckling inom sina respektive sektorer. Forskningen representerar centrala delar i myndigheternas sektorsuppgifter, vilket gör att forskning om tillgängligheten för funktionshindrade inom respektive sektor är viktig.

3 De statliga aktörernas arbete med handikappanpassning

Syftet med detta kapitel är att beskriva och värdera de statliga aktörernas åtgärder, planer, möjligheter och incitament i fråga om att göra transportsystemet mer tillgängligt och i övrigt anpassat till funktionshindrade. Vidare skall vi beskriva och värdera samverkan mellan aktörer inom myndigheternas respektive ansvarsområde och samverkan mellan myndigheterna.

Vi har delat in de statliga aktörerna i tre kategorier: trafikverken, övriga berörda myndigheter och samverkansorgan. Av störst intresse i sammanhanget är trafikverken, dvs. *Vägverket*, *Banverket*, *Luftfartsverket*, och *Sjöfartsverket* samt den nya myndigheten *Rikstrafiken*.

Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket har ett övergripande sektorsansvar för utvecklingen inom sina respektive transportslag, vilket bl.a. inkluderar att bevaka funktionshindrades behov. Som infrastrukturhållare har flertalet trafikverk därutöver även ett operativt ansvar för handikappanpassning inom sina områden. För Vägverkets del omfattar det operativa ansvaret rastplatser, hållplatser, kantstenar och övergångsställen längs det statliga vägnätet. För Banverkets del omfattar ansvaret system för trafikantinformation på stationer, plattformar, anläggningar på plattformar och planskilda plattformsförbindelser i anslutning till landets järnvägar (däremot har SJ kvar ansvaret för utformningen och bemanningen av stationerna). Luftfartsverket har det operativa ansvaret för handikappanpassning av statliga flygplatser. Sjöfartsverket, som inte har något direkt ansvar för fartyg eller hamnar, saknar eget operativt ansvar för handikappanpassning.

Rikstrafiken skall samordna och driva på kollektivtrafikens handikappanpassning inom alla trafikslag. Rikstrafiken har även en konkret, operativ uppgift: att för statens räkning upphandla långväga kollektivtrafik som inte bedrivs av trafikhuvudmännen eller de kommersiella trafikutövarna, men som är transportpolitiskt motiverad.

I kapitlet behandlas även vissa övriga myndigheter med särskilda uppgifter av relevans i sammanhanget. Dessa myndigheter har inte som trafikverken operativa uppgifter, som syftar till handikappanpassning av kollektivtrafiken, utan skall utifrån sina respektive bevakningsområden söka påverka andra aktörer. En sådan myndighet är *Boverket*, som genom sitt uppsiktsansvar över plan- och bygglagen, PBL har till uppgift av verka för att den yttre miljön är handikappanpassad. Att även den yttre miljön är anpassad är av central betydelse ur ett hela-resan-perspektiv. En annan myndighet som behandlas i kapitlet är *Kommunikationsforskningsberedningen (KFB)*, som beställer transportforskning inriktad på huruvida transportsystemet är anpassat till funktionshindrades behov. Vidare behandlas *Handikappombudsman-*

nen, som verkar för att brister avhjälpas i lagar och andra författningar som rör personer med funktionshinder.

De samverkansorgan som i första hand behandlas i kapitlet är *HandSamgruppen, Rådgivande delegationen för handikappfrågor* och *Vägverkets regionala handikappråd*.

Kapitlet har disponerats på följande sätt. I avsnitt 3.1 beskriver vi hur trafikverkens ansvar för handikappanpassning successivt växt fram genom olika beslut från statsmakternas sida under ca 20 år. I avsnitt 3.2 redogörs för hur trafikverken arbetat och arbetar med handikappanpassning: Hur har man tolkat sitt sektorsansvar? Hur styrs handikappanpassningen internt? Vilka åtgärder genomför verken? m.fl. frågor. I avsnitt 3.3 beskriver vi övriga myndigheters arbete och i avsnitt 3.4 behandlas frågor om samverkan. I avsnitt 3.5 redovisas en sammanfattande bedömning och förslag.

3.1 Trafikverkens ansvar för handikappanpassning har utökats genom åren

Sedan några år tillbaka har Vägverket och Banverket ett övergripande sektorsansvar för utvecklingen inom sina respektive transportslag, vilket bl.a. inkluderar att bevaka funktionshindrades behov. Luftfartsverket och Sjöfartsverket har fått detta ansvar under 2000. Vidare har fr.o.m. år 2000 i stort sett likalydande verksamhetsmål om handikappanpassning formulerats för dessa fyra verk. Dessa verksamhetsmål, som för Vägverkets och Banverkets del till stor del funnits sedan 1997, innebär att andelen funktionshindrade och andra grupper med särskilda behov som kan utnyttja respektive trafikverks transportsystem skall öka.

Att trafikverken på detta sätt gets ett formellt ansvar för kollektivtrafikens anpassning till funktionshindrades behov kan sägas vara frukten av en process som pågått under en tjugoårsperiod. Nedan beskriver vi hur statsmakterna genom olika beslut under denna period successivt förtydligat ansvaret i bl.a. lagar, förordningar, myndighetsinstruktioner och regleringsbrev.

I lagen om handikappanpassad kollektivtrafik (1979:558) och förordningen om handikappanpassad kollektivtrafik (1980:398) instiftas att den som har tillsyn över kollektivtrafiken och den som utövar sådan trafik skall se till att trafiken anpassas med hänsyn till resenärer med funktionshinder. När lagen trädde i kraft var det Transportrådet som hade till uppgift att ansvara för den kollektiva persontrafikens anpassning till funktionshindrades behov. Transportrådet avvecklades emellertid 1991, varvid denna funktion övertogs av Trafiksäkerhetsverket. När sedan Trafiksäkerhetsverket avvecklades som självständig myndighet 1992 och inlemmades i Vägverket överfördes funktionen till Vägverket.

Vägverket fick härmed den samordnande rollen för funktionshindrades tillgänglighet till kollektiva färdmedel 1993²¹. Vidare angavs i ett tillägg till instruktionen²² att Vägverket inom sitt verksamhetsområde skulle underlätta handikappades resor. När regeringen närmare preciserade Vägverkets sektorsansvar 1996²³ förtydligades ansvaret till att, förutom kollektivtrafikens anpassning, även omfatta funktionshindrades behov inom hela vägtransport-systemet. Vägverkets sektorsansvar för funktionshindrades behov inom vägtransportsystemet skrevs in i instruktionen 1997²⁴. Vägverket är därmed det trafikverk som tidigast fick ett uttalat ansvar för handikappanpassning av sitt trafikslag.

När Banverket bildades 1988 hade SJ alltså kvar handikappansvaret för järnvägen. Banverkets sektorsansvar specificerades för första gången i budgetpropositionen för 1997. I propositionen angavs att Banverket skall tillse att funktionshindrades behov beaktas. I Banverkets instruktion från 1998²⁵ förtydligades att hänsyn skall tas till funktionshindrades behov inom järnvägstransportsystemet.

För Luftfartsverket och Sjöfartsverket gjordes först under 1998 ändringar²⁶ i instruktionerna²⁷, som innebär att verken har ett uttalat sektorsansvar för ett antal områden. Inte förrän år 2000²⁸ har det dock uttalats att handikappanpassning ingår i detta ansvar.

År 1997 infördes också i Vägverkets och Banverkets regleringsbrev²⁹ ett mer uttalat ansvar för handikappanpassning inom respektive trafikslag. Motsvarande uttalanden gjordes för Luftfartsverket och Sjöfartsverket först i regleringsbrevet för år 2000³⁰. Som sades inledningsvis är verksamhetsmålet fr.o.m. år 2000 i stort sett likalydande i de fyra verkens regleringsbrev och innebär att andelen funktionshindrade och andra grupper med särskilda behov som kan utnyttja respektive trafikverks transportsystem skall öka. Vägverket har separata mål för äldre och barn medan övriga trafikverk endast har ett mål.

²¹ SFS 1992:1392, ändring i förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik, förordning (1992:1467) med instruktion för Vägverket.

²² SFS 1991:1807, förordning (1992:1467) med instruktion för Vägverket.

²³ Prop. 1995/96:131.

²⁴ Förordning (1997:652) med instruktion för Vägverket.

²⁵ Förordning (1998:1392) med instruktion för Banverket.

²⁶ SFS 1998:1826, SFS 1998:1824.

²⁷ Förordning (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket, förordning (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket.

²⁸ SFS 2000:617, SFS 2000:619.

²⁹ rskr. 1997/98:104.

³⁰ rskr. 1999/2000:85.

I samband med att förordningen om handikappanpassad kollektivtrafik trädde i kraft 1980 fick alla trafikverk möjlighet att utfärda föreskrifter för sina respektive trafikslag³¹. Föreskriftsmöjligheten överfördes dock sedermera till Transportrådet³². I samband med att Trafiksäkerhetsverket övertog Transportrådets uppgifter 1991³³ lades ansvaret för utfärdande av föreskrifter åter på trafikverken. Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket fick därvid ansvar för föreskrifter inom sina respektive transportslag, medan Trafiksäkerhetsverket gavs ansvar för föreskrifter för vägfordon. När Trafiksäkerhetsverket avvecklades år 1992 överfördes ansvaret för föreskrifter för vägfordon³⁴ till Vägverket.

Väg-, Ban-, Luftfarts- och Sjöfartsverken har emellertid inte utnyttjat sin möjlighet att utfärda föreskrifter för fordon, utan Transportrådets föreskrifter från mitten och slutet av 1980-talet gäller än i dag. Väglagen (1971:948) och Miljöbalken (1998:808) styr byggandet och driften av statliga vägar. Vägverket har också en föreskriftsmöjlighet för tekniska krav på väg och anordningar som hör till statliga och kommunala vägar³⁵. Några föreskrifter har dock inte utfärdats av Vägverket.

I de intervjuer vi genomfört har från trafikverken flera skäl angetts till varför man inte utfärdat nya föreskrifter, trots att den tekniska utvecklingen i viss mån sprungit ifrån Transportrådets föreskrifter. Ett sådant skäl är att trafikverken hellre inom ramen för sektorsansvaret vill verka för en frivillig anpassning, eftersom detta ofta anses resultera i bättre totallösningar. Ett annat skäl som angetts är att det inom EU också bedrivs ett utvecklingsarbete på lagområdet (EU:s bussdirektiv är nära förestående), vars resultat myndigheterna vill avvakta innan nya föreskrifter utfärdas i Sverige. Regeringen har dock gett trafikverken i uppdrag att till årskiftet 2000/2001 utarbeta förslag till nya föreskrifter för handikappanpassning av kollektiva färdmedel.

Samordningsansvaret för kollektivtrafiken på handikappområdet har nyligen överförts från Vägverket till Rikstrafiken. Denna myndighet bildades den 1 juli 1999³⁶ och skall verka för ett samverkande, långväga kollektivtrafiksystem av buss-, båt-, flyg- och tågtransporter. I arbetet ingår att kartlägga den långväga kollektivtrafiken inklusive samordningen av tidtabeller, biljettsystem och information. Rikstrafiken skall främja frivilliga lösningar för samverkan genom att överlägga med berörda parter och har ingen möjlighet att föreskriva att handikappanpassningen samordnas mellan olika trafikslag.

³¹ Förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik.

³² SFS 1985:815.

³³ SFS 1991:1722.

³⁴ SFS 1992:1392.

³⁵ 5 § Vägkungörelsen (1971:954) och 18 § Förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk.

³⁶ Förordning (1999:279) med instruktion för Rikstrafiken.

När den Rådgivande delegationen för handikappfrågor inrättades 1984 lades huvudansvaret på Transportrådet. Detta ansvar överfördes sedan till Trafiksäkerhetsverket, och till Vägverket år 1993 när Trafiksäkerhetsverket hade avvecklats. Den 1 augusti 2000 överfördes ansvaret för delegationen från Vägverket till Rikstrafiken. Delegationen har till uppgift att bistå ansvarigt verk i frågor om handikappanpassning som är av större vikt. Banverket började delta i delegationen under 1996³⁷, Sjöfartsverket och Luftfartsverket under 1997³⁸ och Rikstrafiken under 1999³⁹.

3.2 Hur arbetar trafikverken med handikappanpassning?

I detta avsnitt redogör vi för hur trafikverken arbetar med frågan om handikappanpassning. I avsnitt 3.2.1 beskrivs hur trafikverken tolkat och definierat sitt uppdrag beträffande handikappanpassning. I avsnitt 3.2.2 beskrivs sedan trafikverkens arbete mer konkret: Hur arbetar trafikverken internt med handikappfrågor? Hur är arbetet organiserat? Vilka åtgärder genomför man?

3.2.1 Trafikverkens tolkning av sektorsansvaret och syn på handikappanpassning

Omfattningen av och inriktningen på arbetet med handikappanpassning varierar mellan de olika trafikslagen. Detta kan delvis förklaras av att behoven ser olika ut inom olika trafikslag och att trafikverkens bedömningar av åtgärdsbehoven därför skiljer sig åt. Variationerna kan även förklaras av att trafikverken har olika syn på sektorsansvarets räckvidd och innehåll.

Att Väg-, Ban-, Luftfarts- och Sjöfartsverken har ett sektorsansvar för sina respektive transportslag framgår av myndigheternas instruktioner. Statsmakterna har emellertid inte i något fall gett någon långtgående precisering av ansvaret, låt vara att graden av precisering varierar mellan myndigheterna. Trafikverken har därför relativt fritt tolkat vad sektorsansvaret konkret innebär för respektive myndighet.

I Vägverkets fall har sektorsansvarets innehåll diskuterats i en proposition och beslutats i riksdagen⁴⁰ men formuleringarna i propositionen var utformade som rekommendationer och gav Vägverket stor frihet att självt forma

³⁷ SFS 1996:328.

³⁸ SFS 1997:652.

³⁹ SFS 1999:282.

⁴⁰ Prop. 1995/96:131, bet. 1995/96:TU18, rskr. 1995/96:231.

sitt ansvar. Även övriga trafikverk har kunnat hämta vägledning i denna proposition när man sökt uttolka sitt sektorsansvar.

Enligt riksdagens beslut bör Vägverket inom ramen för sitt sektorsansvar verka för att funktionshindrades behov beaktas inom hela vägtransportsystemet. Myndigheten bör verka för en väl fungerande samverkan och samordning med berörda aktörer och driva utvecklingen på ett strategiskt och offensivt sätt. Myndigheten har också möjlighet att träffa överenskommelser med berörda aktörer i syfte att klargöra mål, ansvar, åtaganden, samverkansformer och uppföljning. Vägverket har även ansvar för att följa upp och rapportera om utvecklingen inom vägtransportsystemet.

Alla trafikverk har tolkat sektorsansvaret som att myndigheten skall stödja, påverka och följa upp arbetet inom sektorn. *Vägverket* arbetar för handikappanpassning i vid mening. Detta söker man bl.a. uppnå genom att man träffar överenskommelser med kommuner om åtgärder. Överenskommelserna är frivilliga och inte bindande, och ses också av aktörerna mer som policydokument än faktiska avtal. Att söka tvinga fram en ökad handikappanpassning anser Vägverket inte att man har mandat till eller ens vore lämpligt, eftersom åtgärderna anses bli effektivast om de genomförs på frivillig grund. Vägverket kräver heller ingen kontinuerlig återrapportering av åtgärder som genomförts. Även om överenskommelserna är frivilliga och inte bindande anser Vägverket dock att de är viktiga, eftersom de skapar kontinuitet och ger verket information om den löpande verksamheten och om eventuella problem.

De företrädare för *Banverket* som intervjuats menar att verkets ansvar för handikappanpassning tidigare varit för snävt formulerat, då verksamhetsmål främst varit tekniska till sin utformning. Banverket har därför önskat se en förändring av handikappansvaret till att omfatta tillgänglighetsfrågor i vidare mening, det s.k. hela-resan-perspektivet. I regleringsbrevet för år 2000 har också de mer tekniska inslagen tagits bort. Banverket har tolkat sitt sektorsansvar så att s.k. övrig spårbunden trafik, exempelvis tunnelbanetrafik och spårvagnstrafik, inte ingår.

Luftfartsverket säger sig verka för en ”rimlig handikappanpassning”⁴¹, vilket indikerar en mer situationsanpassad inställning. Exempelvis menar verket att behovet av att handikappanpassa flygplatser på lågt trafikerade flyglinjer är mindre än på hårt trafikerade linjer. Detta inte minst mot bakgrund av att små flygplan överhuvudtaget är svåra att anpassa till funktionshindrades behov. Vidare menar verket att man måste ta hänsyn till att en ombyggnad av ett flygplan i princip innebär nytillverkning, då allt som ändras måste certifieras. Luftfartsverket har också hittills förespråkat att luftfartens aktörer bör

⁴¹ Luftfartsverkets rapport: Flygets utveckling 1999 – en sektorsredovisning, s.13.

utföra nödvändiga handikappanpassningar utan direkta styrmedel och av fri vilja.

Det trafikverk som enligt vår bedömning hittills varit minst engagerat i arbetet med handikappanpassning är *Sjöfartsverket*. Enligt de företrädare för verket som intervjuats beror detta till en del på att regeringen inte har prioriterat handikappfrågan i sin styrning av Sjöfartsverket och att verkets ledning av bl.a. detta skäl hittills inte har betraktat handikappanpassning som en väsentlig del av verkets sektorsuppgift.

Rikstrafiken har ett trafikslagsövergripande samordningsansvar. Enligt den intervjuade företrädaren för Rikstrafiken skall Väg-, Ban-, Luftfarts- och Sjöfartsverken vara pådrivande gentemot kommuner, trafikhuvudmän och operatörer då det gäller tillgänglighetsfrågor inom respektive trafikslag, medan Rikstrafiken skall vara pådrivande gentemot övriga trafikverk. Rikstrafiken arbetar med frivilliga samverkanslösningar och kräver ingen särskild återrapportering från enskilda trafikverk över vad som har utträttats inom handikappområdet.

3.2.2 Trafikverkens arbete med handikappanpassning

I föregående avsnitt konstaterades att trafikverken gjort olika bedömningar av åtgärdsbehoven inom sina respektive trafikslag och även tolkat sektorsansvaret på olika sätt. Detta har även medfört skillnader beträffande verkens interna styrning och organisation av arbetet med handikappanpassning och vilka åtgärder man genomför. I avsnittet 3.2.2 nedan beskrivs dessa aspekter för de olika trafikverken i tur och ordning.

Vägverkets arbete med handikappanpassning

Som konstaterades i avsnitt 3.1 gavs Vägverket tidigare än övriga trafikverk ett uttalat ansvar för handikappanpassning. Såvitt vi kan bedöma är Vägverket också det av trafikverken som ägnat mest tid och resurser åt arbetet.

Intern styrning, organisation och avsatta resurser

Vägverkets arbete med handikappanpassning utgår från en intern policy om handikappansvar, som bl.a. innebär att funktionshindrades behov skall vägas in vid alla beslut inom verket. I ett internt planeringsdirektiv sägs vidare att handikappfrågorna är ett prioriterat område, vilket innebär att alla chefer skall ansvara för att den egna verksamheten bidrar till målet om ett samhälle för alla, och att barn- och handikappfrågorna regelbundet skall diskuteras i ledningsgrupper.

Organisatoriskt är handikappfrågan en stabsfråga. En särskild tjänsteman har till uppgift att aktivt driva frågan i organisationen samtidigt som ansva-

ret decentraliserats i organisationen. Råd och stöd i det konkreta anpassningsarbetet kan fås från en separat expertfunktion inom myndigheten.

Huvudkontoret söker också på olika sätt styra regionernas handikapparbete genom målstyrning och vissa återkommande möten med regionernas handikapp- och kollektivtrafiksamordnare. Vid den intervju vi gjort med företrädare för en av Vägverkets regioner framkom emellertid att regionen efterlyste mer stöd från huvudkontoret i utformningen av det praktiska arbetet. Arbetet vid regionerna har hittills bl.a. inneburit att man har påbörjat ett arbete med att utforma regionala handikapp- och kollektivtrafikprogram.

Exakt hur stora resurser Vägverket (eller övriga trafikverk) lägger på arbetet med handikappanpassning går inte att säga. I trafikverkens redovisningssystem särredovisas nämligen inte budgeterade eller faktiska kostnader för sektorsuppgifterna och de operativa uppgifterna för handikappanpassning på ett sätt som möjliggör en sådan analys. Vägverket anser heller inte att kostnaderna för handikappanpassning bör särredovisas, eftersom verket – utifrån ett helhetsperspektiv – anser att handikappanpassningen skall integreras i alla projekt.

Även om en fullständig särredovisning av kostnaderna inte går att få fram kan man dock av Vägverkets årsredovisning få en indikation på kostnaderna för de olika sektorsuppgifterna trafiksäkerhet, miljö och handikappanpassning. Som framgår av tabell 3.1 nedan har Vägverkets kostnader för handikapparbete ökat kraftigt under senare år. Detta arbete kostar dock långt ifrån lika mycket som övriga sektorsuppgifter.

Tabell 3.1 Verksamhetsvolym för Vägverkets sektorsuppgifter, i mkr⁴²

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|
| Trafiksäkerhet | 175 | 235 | 277 | 308 | 188 |
| Miljö | 7 | 16 | 27 | 55 | 36 |
| Miljö och trafiksäkerhet | 9 | 25 | 27 | 35 | 30 |
| Handikappfrågor | 1 | 3 | 6 | 6 | 7 |

Genomförda åtgärder

Vägverkets ansvar för handikappanpassning utövas i tre funktioner:

- ansvar för utfärdande av föreskrifter
- ansvar för sektorsuppgifter
- ansvar som statlig väghållare.

⁴² Vägverkets årsredovisning för 1999.

Möjligheten att utfärda *föreskrifter* har inte utnyttjats av Vägverket, vare sig för fordon eller för vägar och anordningar i anslutning till statliga och kommunala vägar. Som sades i avsnitt 3.1 har dock regeringen gett Vägverket och övriga trafikverk i uppdrag att till årskiftet 2000/2001 utarbeta förslag till nya föreskrifter för handikappanpassning av kollektiva färdmedel. I sammanhanget bör även nämnas att Vägverket deltar i arbetet med att utarbeta bussföreskrifter inom EU, det s.k. bussdirektivet.

Inom ramen för *sektorsuppgiften* använder Vägverket fyra medel för att påverka andra aktörer: verket sprider information om föreskrifter och förordningar, verket anordnar kurser och seminarier, verket samordnar och sprider kunskap om goda exempel och forskning, och verket utformar handikappprogram och tecknar avtal med olika aktörer. Några exempel på dessa aktiviteter visas nedan.

Via Vägtransportsektorns utbildningscentrum (VUC) anordnar Vägverket olika kurser i handikappförståelse. Kurserna riktar sig till verkets egna anställda, övriga trafikverk, kommuner, trafikhuvudmän, samhällsplanerare, driftunderhållare och byggtreprenörer. För att informera bl.a. kommunerna om handikappanpassning har verket vidare låtit framställa en videofilm som belyser "hela-resan-perspektivet".

Ett exempel på verkets avtal med olika aktörer är det som 1995 ingicks mellan Vägverket och Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF). I avtalet åtog sig SLTF att rekommendera trafikhuvudmännen att utarbeta program, i samverkan med Vägverket och företrädare för kommuner och landsting, för att stegvis anpassa fordon och trafikmiljön till funktionshindrades behov. Dessa program som syftar till att få hela reskedjan att fungera bör enligt avtalet integreras i trafikhuvudmännens trafikförsörjningsplaner.

Drygt ett år efter avtalets ingång gjorde Institutet för transportforskning (TFK) en utvärdering av avtalet. Vid denna tidpunkt kunde inte många av trafikhuvudmännen uppvisa ett färdigt separat handlingsprogram men arbetet hade dock påbörjats. Vid en annan utvärdering⁴³ har det framkommit att avtalet inte har haft någon större betydelse för trafikhuvudmännens interna verksamhet eller arbetssätt. Avtalet betraktas som ett slags policydokument i vilket uttalas en vilja till samarbete om handikappanpassning.

Avtalet med SLTF har enligt Vägverket senare ersatts av det nationella kollektivtrafikprogrammet på väg för åren 1998–2007, som Vägverket har utarbetat i samarbete med bl.a. SLTF, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Programmet är ett sätt att förtydliga Vägverkets sektorsansvar och att visa hur Vägverket i bred samverkan med andra aktörer kan utveckla kollektivtrafiken på väg.

⁴³ Synen på de regionala Råden för handikappfrågor, Vägverkets publikation 1997:11.

Sedan 1996/97 har Vägverket höjt ambitionsnivån för forskningen om kollektivtrafik. För närvarande bedrivs forskning om hur man utformar bra busshållplatser ur tillgänglighetssynpunkt. Vidare utarbetar verket en idéskrift om goda exempel på handikappanpassning. För att utveckla mål och mått för tillgänglighet har Vägverket också initierat ett särskilt utvecklingsprogram. Man tar även fram en katalog för effektsamband. Under år 2001 kommer Vägverket att utvärdera hur integreringen av handikappfrågorna inom verket fungerat. Från verkets sida anses att man bör kunna bli bättre på att följa upp resultat av olika åtgärder. Exempelvis utvärderar man än så länge inte hur andra aktörer arbetar med handikappanpassning eller hur ny forskning påverkar verksamheter.

Genom sitt *ansvar för statlig väghållning* skall Vägverket utveckla och förvalta det statliga vägnätet på sådant sätt att de väg-, trafik- och miljöpolitiska målen i möjligaste mån kan uppfyllas. Bland annat har Vägverket ett operativt ansvar för handikappanpassning av rastplatser, hållplatser, kantstenar och övergångsställen längs det statliga vägnätet. Det mer aktiva arbetet med detta har nyligen påbörjats. Således inleddes handikappanpassningen av rastplatser och kantstenar vid övergångsställen 1998, inom ramen för en översyn av befintliga objekt.

Beträffande väghållningsuppgiften kan även nämnas att Vägverket diskuterat att ställa generella handikappanpassningskrav vid upphandlingar. Man har dock bedömt att ytterligare krav i nuläget inte skulle kunna uppfyllas. Det rekommenderade regelverket för planering och projektering av statliga vägar ("Vägutformningsdokumenten") skall emellertid omarbetas så att handikappfrågan successivt lyfts fram. Vägverket avser även att föra in handikappaspekter i en checklista avsedd för konsulter som upphandlar vägutredningar.

Banverkets arbete med handikappanpassning

Intern styrning, organisation och avsatta resurser

Vårt intryck är att frågan om handikappanpassning hittills haft relativt låg prioritet inom Banverket. Exempelvis har verket för närvarande ingen särskild policy för handikappanpassning av järnvägssystemet, och i de interna planeringsdirektiv banregionerna har getts för år 2000 saknas instruktioner inom området handikappanpassning.

Under år 2000 har dock en viss förändring skett. Banverket har för första gången i officiella dokument (i årsredovisningen för 1999, en sektorsrapport för 1999 och en sektorsstrategi för järnvägstransportsystemet) uppmärksammat funktionshinderproblem. Vidare avser verket att under år 2000 utforma en allmän policy för handikappanpassning och att mot slutet av året utfärda direktiv för regionernas arbete med handikappanpassning.

Organisatoriskt har avdelningen Järnväg och Samhälle huvudansvaret för frågor som är kopplade till Banverkets sektorsansvar. Inom avdelningen finns enheten för samhällsplanering, som har ett övergripande ansvar för arbetet med handikappanpassning. Gentemot regionkontoren tycks huvudkontorets styrning hittills varit svag. Några krav har exempelvis inte ställts på att genomförda handikappanpassningsåtgärder ska rapporteras. De regionala företrädare som vi intervjuat efterlyser också en starkare styrning från huvudkontoret.

Flera omorganisationer och personalförändringar har under senare år genomförts inom Banverket. Enligt de företrädare vi intervjuat har detta påverkat arbetet med handikappfrågorna, i så måtto att sektorsarbetet har getts lägre prioritet för att skapa utrymme för mer akuta planeringsfrågor.

I likhet med vad som ovan sades om Vägverket är det svårt att exakt säga hur stora resurser Banverket årligen lägger på handikappfrågor. Banverket har dock gjort vissa uppskattningar. På central nivå leds handikapparbetet av en projektledare med deltidstjänst som har budgeterats till 160 000 kronor. Till detta kommer att Kungliga Tekniska Högskolan beviljats 300 000 kronor i forskningsanslag för ett projekt om handikappanpassning av järnvägsfordon. Vidare har för den s.k. ULF-undersökningen⁴⁴ 300 000 kronor avsatts för Banverkets del.

Genomförda åtgärder

Banverket arbetar med handikappanpassning inom ramen för sin sektorsuppgift och i rollen som statlig infrastrukturhållare. Verket kan även utfärda föreskrifter för handikappanpassning av kollektiva färdmedel inom sitt trafikslag, men som sades i avsnitt 3.1 har denna möjlighet hittills inte utnyttjats.

Vår bild är att Banverkets handikapparbete inom ramen för *sektorsuppgiften* ännu inte nått så långt. Verket har exempelvis ännu inte aktivt börjat påverka och driva handikappfrågor gentemot andra aktörer på marknaden.

Om de handikappåtgärder som hittills genomförts inom ramen för sektorsuppgiften kan nämnas att Banverket (som i sektorsrollen har ett forsknings- och utvecklingsansvar för handikappanpassning av järnvägsfordon) och Kungliga Tekniska Högskolan har avsatt pengar till ett forskningsprojekt om handikappanpassning av järnvägsfordon. Vidare inbjuds Banverket ibland till möten hos utvecklarna inom fordonsindustrin, bl.a. var verket med när Arlandabanan skulle utformas.

Som nämndes ovan är Banverket också delfinansiär av ULF-undersökningen, varigenom kunskapen ökas om hur funktionshindrade grupper upplever

⁴⁴ Undersökning av människors levnadsförhållanden, som genomförs av SCB.

tillgängligheten i transportsystemet. Vidare avser verket att initiera ett utvecklingsprojekt för bättre utformning och planering av stationsmiljöer, t.ex. av läs- och hörbarhet i informationssystemet och av möjlighet till ledsagning. Med ekonomiskt stöd från Banverket har också Tågplus kompletterats för att via Internet ge information om stationernas service, t.ex. om och var handikaptoaletter finns.

I rollen som *statlig infrastrukturhållare* ansvarar Banverket för handikappanpassningen av system för trafikantinformation på stationer, plattformar, anläggningar på plattformar och planskilda plattformsförbindelser i anslutning till landets järnvägar. Däremot har SJ alltså kvar ansvaret för utformning och bemanning av stationer. Vår bild är att handikappanpassningen av plattformar och stationerna har hunnit relativt långt. Till stor del är detta resultatet av SJ:s tidigare arbete.

Banverket söker underlätta på- och avstigning för rullstolsbundna resenärer genom att successivt bygga om plattformar till s.k. mellanhög nivå. Enligt bedömningar från SJ har detta medfört att 80 procent av trafiken i dag sker vid mellanhöga plattformar. Vidare har en inventering under innevarande år visat att det är möjligt att ta sig till och från plattform med rullstol på samtliga 57 stationer som bedömts ha väsentlig betydelse för persontrafiken.

För att ge en bild av handikappanpassningen inom järnvägssektorn bör även nämnas situationen på stationerna, där SJ har ansvaret. Av SJ:s 350 stationer är idag 102 handikappanpassade. Dessa stationer betjänar 95 procent av trafiken på järnväg. På X-2000 och SJ:s övriga dagtåg finns särskilda handikappvagnar med bl.a. rullstolslyftar och på vissa stationer plattformslifftar. Plattformslifftar finns på plattformen, men ägs och sköts av SJ:s stationspersonal. Det är ännu oklart om lyftarna från SJ skall tas över av Banverket så att även andra tågoperatörer skall kunna utnyttja dem på konkurrensneutrala villkor.

Luffartsverkets arbete med handikappanpassning

Intern styrning, organisation och avsatta resurser

Sektorsfrågorna inom Luftfartsverket ligger inom avdelningen Luftfart och Samhälle. Luftfartsverket har en policy för handikappanpassning av flygplatser⁴⁵. Policyn gäller för samtliga Sveriges flygplatser. Syftet med policyn är att ge riktlinjer för att minimera de hinder som handikappade upplever vid nyttjande av flyg. Verkets ambition är också att utarbeta planer för flygplatserna avseende behovet, genomförandet och anskaffningen av material för handikappanpassning. Luftfartsverkets målsättning är också att arbeta fram en handlingsplan inom ramen för sektorsuppgifterna.

⁴⁵ Handikappade resenärer på Luftfartsverkets flygplatser

Luftfartsverket anser att man vid de statliga flygplatserna är väl medvetna om behovet av handikappanpassning. Vid en rundringning som vi gjort bland några flygplatschefer framfördes dock relativt få idéer om hur genomförandet kan eller bör utformas. Luftfartsverket har inte ställt några krav på att de statliga flygplatserna skall rapportera vilka åtgärder som har genomförts för att förbättra tillgängligheten för funktionshindrade resenärer.

För närvarande är en heltidstjänst på avdelningen Luftfart och Samhälle avsatt för arbete med sektorsområdet handikappfrågor. Detta kan t.ex. jämföras med att miljösektionen på samma avdelning har fyra heltidstjänster som har hand om såväl miljön som sektorsfråga för luftfarten som det övergripande miljöansvaret för driften av Luftfartsverkets flygplatser.

Luftfartsverkets uppskattar att handikapprelaterade kostnader för flygsäkerhetsfrågor uppgår till cirka tre manveckor per år, för sektorsfrågor till cirka sex manveckor per år och för central ledning av produktionen till cirka två manveckor per år. Till detta kommer kostnader för åtgärder som görs på Luftfartsverkets flygplatser i samband med ny- och ombyggnad och vid löpande underhåll. Därutöver kommer den arbetsinsats som föranleds av särskilda regeringsuppdrag som rör handikappanpassning. Inga särskilda medel har avsatts för forskning- och utvecklingsinsatser vad gäller handikappanpassning av luftfarten.

Genomförda åtgärder

Luftfartsverket arbetar med handikappanpassning inom ramen för sin sektorsuppdrag och i rollen som statlig infrastrukturhållare, där man ansvarar för de statliga flygplatserna. I likhet med övriga trafikverk kan verket även utfärda föreskrifter för handikappanpassning av kollektiva färdmedel inom sitt trafikslag. Som framgått av avsnitt 3.1 har dock denna möjlighet hittills inte utnyttjats.

Verket utövar sin *sektorsroll* genom att försöka sprida kunskap och öka medvetenheten om behoven av handikappanpassning inom luftfarten. Luftfartsverket förespråkar att luftfartens aktörer bör utföra nödvändiga handikappanpassningar utan direkta styrmedel och av fri vilja. För närvarande genomför verket en uppföljning av vilka möjligheter flygföretagen har att transportera funktionshindrade. Redovisade resultat från flygföretagen skall jämföras med handikapporganisationernas uppfattning om tillgänglighet inom luftfarten.

Luftfartens villkor påverkas mycket av internationell konkurrens och regler. Luftfartsverket ställer därför inte hårdare krav på handikappåtgärder än de som finns internationellt på flygbolagen. Rekommendationer för internationell luftfart utarbetas såväl inom FN:s organ för civil luftfart, ICAO⁴⁶, som

⁴⁶ International Civil Aviation Organization..

av de europeiska luftfartsmyndigheternas samverkansforum ECAC⁴⁷, och har i vissa delar förts in i Transportrådets föreskrifter (TPRFS 1989:4). Effekten av denna föreskrift tycks dock ha varit begränsad. Krav som ensidigt ställs i Sverige på handikappanpassning av luftfartyg kan endast tillämpas i Sverige och på svenska flygföretag. Om hårdare krav skulle ställas på svenska flygföretag skulle det kunna innebära konkurrensnackdelar för företagen vid flygningar utanför Sverige.

För att få genomslag för hårdare svenska krav internationellt krävs enligt Luftfartsverket stort engagemang och hårt arbete. Luftfartsverket har p.g.a. brist på resurser inte prioriterat att arbeta aktivt i de internationella samarbeten som finns i dag.

I sammanhanget bör också nämnas att de internationella säkerhetsföreskrifterna ger flygbolagen relativt stor frihet att avgöra om funktionshindrade kan tas med på flygningar, och att Luftfartsinspektionen ser vissa konflikter mellan säkerhet och handikappanpassning. Inspektionen fastställer föreskrifter om funktionshindrades säkerhet och tillgänglighet ombord på flygplanen. För handikappanpassning inne i flygplanen är det främst internationella överenskommelser som är normgivande⁴⁸. Den grundläggande principen är att antalet funktionshindrade passagerare och deras placering skall vara sådan att de kan ges den mest fördelaktiga placeringen i planet vid en eventuell nödutrymning. Det finns inga angivna begränsningar för hur många rörelsehindrade som får följa med på en viss flygning, utan varje flygbolag fastställer sina begränsningar på ett sådant sätt att de föreskrifter som finns uppfylls.

Utöver att stor hänsyn måste tas till de internationella förhållandena finns det även andra svårigheter beträffande handikappanpassning av luftfarten. Små flygplan är exempelvis svåra att anpassa till funktionshindrades behov, samtidigt som större, handikappanpassade flygplan kräver ett större kundunderlag och därför inte kan trafikera mindre orter.

Beträffande sitt *ansvar för handikappanpassning av de statliga flygplatserna* förordar Luftfartsverket en ”rimlig” anpassning, vilket såvitt vi kan bedöma innebär att anpassningen sker långsamt. Ett skäl till detta kan vara att Luftfartsverket kan ha svårt att finna finansiering till åtgärderna: som affärsverk lever Luftfartsverket med krav på lönsamhet, samtidigt som ingen avgift tas ut för handikappanpassning av flygplatserna.

Några exempel på åtgärder som genomförs är att Luftfartsverket för närvarande utarbetar en prototyp till lyftanordning som skall hjälpa funktions-

⁴⁷ European Civil Aviation Conference.

⁴⁸ Internationella regler för transport av rörelsehindrade, syn- och hörselskadade passagerare återfinns i JAR-OPS 1 (Joint Aviation Requirements – Commercial Air Transportation). Dessa regler gäller som svensk föreskrift med stöd av luftfartsförordningen (1986:171).

hindrade resenärer att komma ombord på flygplanen. Vidare finns på flygplatserna "trafikantservice", som bl.a. hjälper funktionshindrade resenärer vid in- och utcheckning. Servicens omfattning varierar dock mellan olika flygplatser beroende på kundunderlag.

Luftfartsverket har också genomfört en uppföljning av inventeringen av handikappanpassningen på flygplatser vilket skedde 1996. Uppföljningen visade att de flesta bristerna var åtgärdade dock inte problemet med ombordstigning. En uppföljning som genomfördes 1998 har visat att många flygplatshållare anser att handikappanpassningen av flygplatserna hade hunnit så långt som Boverkets föreskrifter anger. Dessvärre finns det också flygplatser som inte alls har kommit särskilt långt i sitt handikapparbete.

Sjöfartsverkets arbete med handikappanpassning

Intern styrning, organisation och avsatta resurser

Enligt vår uppfattning är Sjöfartsverket det av trafikverken som hittills varit minst engagerat i handikappfrågorna. Detta avspeglas i att verket hittills inte har haft någon särskild policy för handikappfrågor, och att dessa frågor heller inte nämns i andra dokument som berör Sjöfartsverkets verksamhet såsom t.ex. i det verksinterna policydokumentet om verkets sektorsroll, i årsredovisningen för 1999 eller i treårsplanen 2001–2003. Under år 2000 har verket emellertid påbörjat ett arbete med att ta fram en policy för handikappfrågor.

Ansvar för handikappfrågorna har hittills legat hos Sjöfartsinspektionen men skall fr.o.m. 1 januari 2001 överföras till den nya stabsenheten Sjöfart och samhälle.

Det finns inga särskilda medel för handikappfrågor upptagna i Sjöfartsverkets budget för åren 1998–2000. I budgeten för år 2000 har heller inte några medel avsatts till föreskriftsarbete eller till forsknings- och utvecklingsinsatser på handikappområdet. Den tidigare arbetsmiljöansvarige handläggaren på Sjöfartsverket, som också arbetat med handikappfrågorna, bedömer själv att cirka 5 procent av arbetstiden fram till år 1999 har ägnats åt handikappfrågor, och då för att följa HandSam-gruppens arbete. Under år 2000 uppger handläggaren att ca 40 procent av arbetstiden ägnats åt handikappfrågorna. Ökningen beror uteslutande på yttre faktorer i form av samarbeten och regeeringsuppdrag.

Genomförda åtgärder

En väsentlig förklaring till att Sjöfartsverket varit mindre aktivt beträffande handikappanpassning än övriga trafikverk är att verket inte har ansvar för infrastrukturen inom sitt område, och därför endast har ansvar för handikappanpassning inom sin sektors- och myndighetsroll. Verket kan även utfärda föreskrifter för handikappanpassning av kollektiva färdmedel inom sitt

trafikslag. Detta har dock hittills inte skett, utan Transportrådets föreskrifter har införlivats oförändrade i Sjöfartsverkets författningssamling.

I *sektorsrollen* skall verket påverka kommuner och redare att företa handikappanpassningsåtgärder. Verket har dock inte haft kontakt med kommunerna beträffande exempelvis handikappanpassningsfrågor i hamnmiljö. Däremot säger sig verket ha mer aktiva kontakter med redare. Alla fartyg som registreras under svensk flagg eller skall genomgå en större ombyggnad besiktigas av Sjöfartsinspektionen, som i samband med detta informerar om dörrbredder m.m. med avseende på handikappanpassning.

Sjöfartsverket har inventerat vilka behov som finns av att öka tillgängligheten i kollektivtrafiken inom sjöfarten, vilket redovisades 1996⁴⁹. I rapporten sägs sammanfattningsvis att i en internationell jämförelse har större fartyg under svensk flagg en god tillgänglighet för samtliga resandekategorier. En del problem finns däremot i den mindre skärgårds- och kusttrafiken. Sedan inventeringen gjordes har verket inte följt upp om några åtgärder vidtagits för att komma till rätta med dessa problem.

Det s.k. Handiami-projektet var ett EU-finansierat projekt, vars syfte var att öka medvetenheten hos politiker, operatörer och fartygskonstruktörer om de behov som finns hos funktionshindrade passagerare i sjöfarten. Hösten 1999 presenterade arbetsgruppen en avslutande rapport. Sverige deltog i projektet genom bl.a. Neurologiskt Handikappades Riksförbund. Sjöfartsverket som myndighet medverkade inte. Utredningens arbete följdes emellertid i inledningsskedet av verkets handläggare för handikappfrågor.

Rikstrafikens arbete med handikappanpassning

Intern styrning, organisation och avsatta resurser

Rikstrafiken bildades den 1 juli 1999 och har ännu inte fastställt någon officiell policy på handikappområdet. Myndigheten anser dock att man i samordningsarbetet bör sträva efter samförstånd och frivilliga samverkanslösningar inom ramen för det verksgemensamma arbetet där Rikstrafiken är sammankallande.

Rikstrafiken har heller inget anslag för sektorsövergripande åtgärder, utan är beroende av övriga trafikverks sektorsanslag eller avgiftsuttag. Detta kan enligt verkets representant medföra vissa svårigheter vid en prioritering av resurser och arbete inom ramen för det egna trafikslaget och den samverkan som förutsätts i ett trafikslagsövergripande sammanhang. Enligt verkets representant skulle egna forskningsmedel kunna underlätta transportslagsövergripande aktiviteter.

⁴⁹ Rapport "Sjöfartsverkets underlag för beslut om inriktning av infrastrukturåtgärder".

I ett första steg förutsätter Rikstrafikens representant att den samverkan som finns på tjänstemannanivå förankras på verksledningsnivå i respektive trafikverk. Nästa steg i Rikstrafikens möjlighet till påverkan är att kalla ledningarna i respektive trafikverk till överläggningar. Rikstrafiken ser också utfärdande av föreskrifter som en möjlighet för att få gehör för dessa trafikslagsövergripande frågor på verksledningsnivå.

Organisatoriskt är Rikstrafiken en liten organisation och ansvaret för handikappfrågorna ligger på en enskild tjänsteman.

Genomförda åtgärder

Rikstrafikens arbete med handikappanpassning utövas i två funktioner. Dels skall myndigheten samordna och driva på kollektivtrafikens handikappanpassning inom alla trafikslag. Dels kan myndigheten verka för att handikappkrav ställs i samband med den upphandling man ansvarar för, dvs. av långväga kollektivtrafik som inte bedrivs av trafikhuvudmännen eller de kommersiella trafikutövarna, men som är transportpolitiskt motiverad.

I *samordningsrollen* har Rikstrafiken hittills etablerat samarbeten med andra trafikverk, tågtilverkare, tågoperatörer och trafikhuvudmän. Exempelvis har man börjat planera ett trafikslagsövergripande symposium i samarbete med EIDD⁵⁰, SJ, länstrafikhuvudmännen och SLTF samt trafikverken. Vidare har Rikstrafiken startat ett trafikslagsövergripande projekt ”Tåg i Bergslagen”, som handlar om att förbättra tillgängligheten i hela reskedjan. Rikstrafiken har även inbjudit alla tågoperatörer till en kurs i handikappförståelse i Vägverkets regi. Endast en operatör deltog dock. Rikstrafiken har däremot inte etablerat något samarbete med bussoperatörer, trots att buss kan bli ett alternativ vid den statliga upphandlingen.

I *upphandlingsrollen* håller Rikstrafiken på att utveckla funktionskrav för upphandling som skall ställas i nästa upphandlingsomgång inför trafikstart år 2002. I den statligt upphandlade trafiken som finns i dag har inga särskilda krav på handikappanpassning ställts.

3.3 Övriga myndigheter av betydelse

Enligt vår mening finns det utöver trafikverken framför allt tre statliga myndigheter som utför uppgifter av relevans i det här sammanhanget: Boverket, Kommunikationsforskningsberedningen och Handikappombudsmannen. I avsnitten 3.3.1 till 3.3.3 nedan beskrivs i tur och ordning dessa myndigheters handikapparbete.

⁵⁰ European Institute for Design and Disability.

3.3.1 Boverket

Boverket har en roll i handikapparbetet på transportområdet genom sin uppgift att ha uppsikt över efterlevnaden av plan- och bygglagen (1987:10) (PBL), som bl.a. omfattar tillgängligheten till publika lokaler och allmänna platser.

Uppsiktsrollen innebär att Boverket skall följa utvecklingen inom plan- och byggområdet, utfärda föreskrifter och råd, se över behovet av regelförändringar och till regeringen rapportera vilka åtgärder som har vidtagits eller bör vidtas för att främja utvecklingen mot ökad tillgänglighet. Boverket kan också i vissa fall ta ställning i enskilda byggnadsärenden, i huvudsak efter remiss från regeringen eller någon domstol.

Boverket har inte formulerat några särskilda mål, någon policy eller några interna riktlinjer för verkets arbete med handikappanpassning. Boverket har i dag varken något uttalat handikappansvar i instruktionen⁵¹ eller i regleringsbrevet⁵². Det enda i regleringsbrevet som berör funktionshindrade personer är att verket skall verka för en hållbar stadsutveckling enligt den s.k. Habitatagendan⁵³. Enligt företrädare för verket har man svårt att tolka innebörden av detta uppdrag. Samtidigt uppges dock otydligheten i regleringsbrevet innebära att verket kan vara flexibelt, vidta åtgärder när det finns behov och göra kraftanstängningar där det behövs. På grund av personalnedsänkningar har man på senare tid fått prioritera dagsaktuella frågor framför det långsiktiga arbetet.

Boverket har genomfört få åtgärder med specifik inriktning mot handikappområdet. Inom trafikområdet har verket inte haft några kurser. Däremot behandlas tillgänglighetsfrågorna i verkets skrift "Stadsmiljö och trafik", och i en skrift som förväntas komma ut våren 2001 skall trafikfrågan tas upp ur olika perspektiv. Boverket har inte genomfört några utvärderingar av hur väl PBL:s funktionskrav på handikappanpassning uppfylls vad avser t.ex. terminaler.

Vid byggande har byggherren det fulla ansvaret för att byggnaden eller anläggningen uppfyller gällande bestämmelser för t.ex. tillgänglighet och användbarhet. För en rad byggåtgärder krävs dock bygglov, vilket kommunens byggnadsnämnd beslutar om. Byggnadsnämnden skall övervaka efterlevnaden av PBL. Eventuella avslag på ansökan om bygglov kan överklagas hos länsstyrelsen, som har ett tillsynsansvar över PBL i länet. Länsstyrelsen skall även samverka med kommunerna i deras planläggning. Boverket kan

⁵¹ Förordning (1996:124) med instruktion för Boverket.

⁵² Regleringsbrev för Boverket för budgetåret 2000, M1999/5031/A, rskr.1999/2000:70.

⁵³ Internationellt arbete vid FN:s världskonferens om boende, bebyggelse och stadsutveckling (Habitat).

inte påverka enskilda kommuners beslut, utan verket skall i första hand ge råd på ett övergripande plan.

Vissa delar av PBL kan antas ha särskild betydelse för handikappades tillgänglighet till publika lokaler. I lagen anges exempelvis att byggherren vid ny- eller ombyggnation skall ha en kvalitetsansvarig. Byggherren kan dock göra en egenkontroll och behöver då inte anlita någon fristående kvalitetsansvarig. Vid komplicerade ombyggnationer kan byggnadsnämnden även påpeka att det skall finnas en fristående sakkunnig på ett visst område t.ex. tillgänglighetsområdet. Det finns i dag dock inga regler för certifiering av sakkunniga inom tillgänglighetsområdet.

Vidare anger PBL och föreskrifter till lagen funktionskrav, vilket innebär större utrymme för tolkningar än tekniska detaljkrav. Byggnadsnämnden förhandsprövar inte funktionskraven som gäller för tillgänglighet och användbarhet. Det innebär dock att byggherren måste kunna påvisa hur han har resonerat och utformat ett bygge så att det uppfyller lagens krav. Byggnadsnämnden har ingen skyldighet att utföra slutbesiktning. I bygglovsärenden kan byggnadsnämnden godkänna byggherrens avvägningar mellan kulturella, historiska, ekonomiska, estetiska aspekter och brandsäkerhets- och tillgänglighetsaspekter. Det finns således inget absolut krav på tillgänglighet i PBL.

Generellt sett ställs ungefär samma krav vid ny- och ombyggnation. Vissa undantag av betydelse i det här sammanhanget medges dock. Således gäller inte nybyggnationskraven vid ombyggnad om det är uppenbart oskäligt med hänsyn till ombyggnadens omfattning och byggnadens standard. Vidare kan en kommun ställa lägre krav vid ombyggnad, under förutsättning att bebyggelsen inom området får långsiktigt godtagbara egenskaper. Detta har enligt Boverket inneburit negativa konsekvenser för tillgängligheten.

I de intervjuer vi genomfört med företrädare för Boverket om PBL:s regler har framförts att handikappanpassningen sannolikt skulle kunna komma längre om reglerna vore tydligare, mer precisa och strängare. Enligt Boverkets företrädare behövs dock inga särskilda sanktioner, utan föreskrifterna skall fortfarande bygga på funktionskrav och inte på detaljkrav. Däremot behövs enligt Boverket mer vägledning i form av handböcker och/eller allmänna råd i vilka man diskuterar PBL och ger goda råd. På uppdrag av regeringen har Boverket också nyligen lämnat förslag till förtydliganden av PBL:s tillgänglighetsregler beträffande nybyggnad och ändring av allmänna platser⁵⁴.

⁵⁴ Delrapport ”Tillgängligheten till och i sådana lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser”.

3.3.2 Kommunikationsforskningsberedningen

Flera studier och utredningar har pekat på behovet av ökade kunskaper för att tillgängligheten till transportsystemet skall bli bättre för funktionshindrade. Som beställare av transportforskning har Kommunikationsforskningsberedningens (KFB:s) val och prioriteringar av forskningsprojekt stor betydelse för hur transportsystemet anpassas till funktionshindrades behov.

KFB beställer och finansierar forskning, och skall även informera om forskningsresultat. Som framgått av avsnitt 3.2 fungerar även trafikverken i vissa fall som beställare av forskning. Rollfördelningen är den att KFB har beställansvar för övergripande långsiktig kunskapsuppbyggnad på transportområdet, medan Vägverket och Banverket ansvarar för mer verksamhetsnära forskning. KFB har även ett visst samordningsansvar för den forskning som bedrivs av trafikverken.

KFB har en väl utvecklad samverkan med Vägverket och Banverket: i samsrådsgrupper går man igenom många projekt och ansökningar och bestämmer vem eller vilka som skall ha finansieringsansvaret för olika projekt. Andra exempel på samverkanspartner är kommuner och landsting, som KFB når genom Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets kontaktnät. KFB samverkar också med handikapporganisationerna, som sitter med i olika referensgrupper till forskningsprojekt.

Handikapprelaterad forskning är inte en specifikt formulerad uppgift i KFB:s instruktion⁵⁵, och myndigheten har inga särskilda mål eller någon särskild policy för sådan forskning. Funktionshindrades tillgänglighet till transportsystemet är heller inget särskilt forskningsprogram, utan ingår som en del i programmet för samhällsbetalda resor. Trots detta menar de företrädare för KFB som vi intervjuat att statsmakternas intentioner med handikappanpassning har varit tydliga, som de uttryckts i förarbeten och regleringsbrev⁵⁶. Särskilda pengar har också för KFB:s del avsatts för kollektivtrafik och samhällsbetalda resor.

KFB har ett övergripande program för kollektivtrafik som berör persontransporter, godstransporter, miljöfrågor och samhällsekonomiska frågor. Hittills har kollektivtrafikforskningen i mycket koncentrerats till lokal och regional kollektivtrafik på väg, men på senare tid har man även sökt starta projekt som berör övriga trafikslag.

Förutom ren tillämpad forskning och utvecklingsprojekt kan forskningsprojekt samfinansieras med problemägarna i demonstrationsprojekt. Ett par exempel på ren handikapprelaterad kollektivtrafikforskning där KFB med-

⁵⁵ Förordning (1996:283) med instruktion för Kommunikationsforskningsberedningen.

⁵⁶ Regleringsbrev för 2000, rskr. 1999/2000:85.

verkar med finansiering är att Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads Universitet undersöker tjänsteperspektivet ur funktionsnedsattas synvinkel och att Kungliga Tekniska Högskolan undersöker funktionshindrades värdering av färdtjänst. I Dalsland pågår ett utvecklingsprojekt hos Västtrafik där nya fordon och trafiksystem utreds.

KFB bidrar även med finansiering till demonstrationsprojekt. I dessa fall är ambitionen att problemägaren, som kan vara t.ex. en kommun eller en trafikhuvudman, skall vara med och finansiera arbetet, så att delaktigheten förbättras och sannolikheten ökar för att verksamheten skall fortsätta även efter att KFB:s projektstöd upphört.

Vid sidan av programmet för kollektivtrafikforskning finns ett forskningsprogram för samhällsbetalda resor. Syftet med detta är att i ökad utsträckning göra linjelagd kollektivtrafik tillgänglig för äldre och funktionshindrade. Inom ramen för programmet satsar KFB och Vägverket 45 miljoner kronor på forsknings-, utvecklings- och demonstrationsprojekt under åren 1998–2000. Därutöver förväntas andra parter bidra med ytterligare 45 miljoner kronor.

Inom ramen för programmet för samhällsbetalda resor bygger KFB och Vägverket upp ett kompetenscentrum för äldre och handikappade vid Lunds Tekniska Högskola, vilket av KFB bedöms ske på ett framgångsrikt sätt.

Att få igång demonstrationsprojekt inom området samhällsbetalda resor har däremot visat sig vara svårare än väntat, vilket antas bero på att kommuner och landsting till följd av knappa ekonomiska resurser har svårt att bidra med nödvändig medfinansiering. Projekt har dock kommit igång i bl.a. Östergötland, Blekinge, Gästrikland, Göteborg och på Gotland. Projekten berör bl.a. hur en kommande organisation skall se ut när trafikhuvudmännen har tagit över ansvaret för färdtjänsten.

KFB initierar utvärderingar av FoU-programmen i syfte att sprida kunskap om goda exempel som kan användas av kommuner och landsting i deras verksamhet. KFB har som mål att utvärdera en femtedel av sin verksamhet per år. Ett av resultaten från utvärderingarna kan också bli att det visar sig att det finns eftersatta områden som borde belysas bättre.

Beträffande forskning om samhällsbetalda resor kan sägas att KFB och trafikverken gemensamt gjort en sammanställning över vilken forskning som har bedrivits⁵⁷. Sammanställningen visar att eftersatta forskningsområden bl.a. är individuella transporter (biltransporter) och funktionshindrade och trafiksäkerhet (forskning om oskyddade trafikanter – cyklister, fotgängare – med funktionshinder).

⁵⁷ ”Utvärdering av FOU om funktionshindrades resor och resmöjligheter”.

KFB försöker sprida forskningsresultaten via olika former av skriftligt och elektroniskt informationsmaterial. Dessutom anordnar KFB konferenser, seminarier och utställningar i vilka resultat presenteras. KFB försöker också nå forskare på universitet och högskolor och journalister för samarbete och debatt om resultaten.

Omfattningen av den handikapprelaterade FoU som bedrivs med stöd från KFB har under senare år inte nått upp till den nivå som eftersträvats av regeringen och KFB. Under flera år har i KFB:s regleringsbrev angetts hur stora resurser som bör gå till kollektivtrafikforskning och ungefär hur mycket av detta som bör avsättas till forskning om samhällsbetalda resor. På senare år har målet för samhällsbetalda resor varit 15 miljoner kronor. Under 1998 avsattes dock endast 7 miljoner kronor till handikapprelaterad forskning. Även under 1999 avsattes 7 miljoner och fram till halvårsskiftet 2000 har 5 miljoner avsatts. För miljö- och trafiksäkerhetsforskning avsattes motsvarande år ungefär det dubbla beloppet. Enligt de företrädare för KFB som vi intervjuat, beror de lägre nivåerna för handikapprelaterad forskning på en kombination av indraget anslagssparande, neddraget anslag totalt sett och ett bristande intresse hos kommuner m.fl. för att samfinansiera demonstrationsprojekt.

3.3.3 Handikappombudsmannen

Handikappombudsmannen har ett allmänt ansvar för att bevaka rättigheter och intressen för personer med funktionshinder⁵⁸, och kommer i den funktionen även i kontakt med transportfrågor. Målet för verksamheten överensstämmer med det handikappolitiska målet att personer med funktionshinder skall ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor⁵⁹.

Handikappombudsmannen skall verka för att brister i lagar och andra författningar i fråga om personer med funktionshinder avhjälps. Ombudsmannen skall vidare bedriva informationsverksamhet och vid behov ta initiativ till överläggningar med myndigheter, företag och organisationer i syfte att motverka att funktionshindrade personer utsätts för en kränkande eller orättvis behandling. Vidare har Handikappombudsmannen ett brett mandat att handlägga anmälningsärenden inom alla områden. Enligt sin instruktion skall Handikappombudsmannen också genomföra årliga överläggningar med handikapporganisationerna.

Handikappombudsmannen har inget specifikt ansvar för transportpolitiken. I anmälningsärenden som omfattas av lagen om handikappombudsmannen

⁵⁸ Lag (1994:749) om Handikappombudsmannen, förordning (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen.

⁵⁹ Lag (1994:749) om Handikappombudsmannen, regleringsbrev för Handikappombudsmannen avseende budgetåret 2000, rskr. 1999/2000:93.

och som berör transportfrågor kommer ombudsmannen dock i kontakt med trafikverken och trafikhuvudmännen. Sedan myndighetens tillkomst 1994 har Handikappombudsmannen handlagt drygt 100 ärenden på transportområdet. Ombudsmannen kan, då ett ärende handläggs, ifrågasätta en verksamhet och belysa det orimliga i verksamheten för att påverka aktuell aktör att vidta åtgärder. Detta innebär i praktiken att ombudsmannen i vissa ärenden måste återkomma ett flertal gånger för att utöva påtryckningar på berörd aktör.

Som underlag för sitt ställningstagande i anmälningsärenden inhämtar ombudsmannen vid behov kunskap från såväl handikapprörelsen och berörda myndigheter som från forskare. Ombudsmannen anlitar inga egna oberoende experter i bedömningen av anmälningsärenden. Detta innebär att myndigheterna ibland uppträder som experter till Handikappombudsmannen och ibland som motpart i överläggningar.

Bland exempel på handlagda ärenden kan nämnas ett flertal ärenden som berör Luftfartsverket och dess säkerhetsbestämmelser i flygplanen. Ombudsmannen har också i ett flertal ärenden försökt påverka Luftfartsverket i verkets utveckling av en prototyp som skall användas till att lyfta ombord funktionshindrade passagerare på de flygplatser där inga nosbryggor finns. Vidare har ombudsmannen haft ett flertal anmälningar som berör villkoren för beviljande av färdtjänst hos berörd trafikhuvudman.

3.4 Samverkan mellan ansvariga aktörer

För att uppnå ett transportsystem som är mer tillgängligt för och i övrigt anpassat till funktionshindrade krävs olika former av samverkan mellan ansvariga aktörer. I detta avsnitt beskrivs de samverkansfora som finns inom området: mellan berörda statliga myndigheter (beskrivs i avsnitt 3.4.1), mellan berörda statliga myndigheter, kommuner och trafikhuvudmän (3.4.2) och mellan berörda statliga myndigheter och handikapporganisationer (3.4.3).

3.4.1 Samverkan mellan berörda statliga myndigheter

Ett väsentligt forum för samverkan mellan berörda statliga myndigheter är den s.k. *HandSamgruppen*. Detta är en frivillig samarbetsgrupp för handikappfrågor, som startades av Vägverket i samband med att verket fick det sektorsövergripande ansvaret för kollektivtrafiken. Genom att detta ansvar har överförs till Rikstrafiken har denna myndighet från den 1 januari 2000 även övertagit ansvaret för HandSamgruppen.

I HandSamgruppen deltar Rikstrafiken (sammankallande) samt Väg-, Ban-, Luftfarts- och Sjöfartsverken. Tidigare har även SJ ingått, men eftersom

SJ:s roll har förändrats från myndighet till kommersiell aktör deltar man inte längre i myndigheternas samarbete. Även Boverket kan medverka, men har inte deltagit i mötena de senaste två åren. Enligt de företrädare för Rikstrafiken som vi intervjuat beror detta på bristande resurser hos Boverket. Inga handikapporganisationer ingår i HandSamgruppen.

Samverkan inom HandSamgruppen sker på tjänstemannanivå och är enbart rådgivande. I gruppen utbyter myndigheterna erfarenheter med varandra och uppdaterar varandra i respektive verksamheter. Denna samverkan förutsätter en väl fungerande återkoppling av samrådsbesluten till ledningen i respektive trafikverk.

Trafikverken har i stort sett samstämmiga åsikter om värdet av samarbetet inom ramen för HandSamgruppen. Gruppen ses som värdefull och nyttig för utvecklingen av sektorsansvaret för handikappfrågor inom de olika verken. Frågan om vilken sektorsroll och vilket ansvar de olika verken har när det gäller handikappanpassning har berörts och diskuterats inom HandSamgruppen⁶⁰.

Genom att Vägverket tidigare haft ansvaret för HandSamgruppen tycks dock vägfrågor ha getts ett stort utrymme vid gruppens möten. Vägverket har informerat om kommande eller pågående handikappanpassningsprojekt inom vägsektorn, och också försökt påverka övriga myndigheter att ta upp olika frågor inom sina respektive organisationer samt att ta initiativ till olika aktiviteter som skall påskynda handikappanpassningen. Eventuellt kan HandSamgruppens arbete komma att få en annan inriktning då Rikstrafiken tar över ansvaret. Inom ramen för HandSamarbetet avser Rikstrafiken att utveckla en gemensam programförklaring och strategi i enlighet med CEMT:s inriktning⁶¹.

Utöver HandSamgruppen förekommer även visst *bilateralt samarbete* mellan myndigheterna. Ett exempel är att Vägverket samarbetar med Boverket vad gäller samhällsplanering och vid gemensamma uppdrag. Ett annat exempel är att Banverket och Rikstrafiken har påbörjat ett samarbete för att främja samverkan mellan järnvägen och andra transportslag.

⁶⁰ Vägverket, minnesanteckningar från möte med HandSam-gruppen, 24 mars 1998.

⁶¹ CEMT (European Conference of Ministers of Transport) är ett europeiskt transportsamarbete där Rikstrafiken deltagit tillsammans med Näringsdepartementet. CEMT arbetar med tillgänglighetsfrågor i de europeiska transportsystemen, bl.a. frågor om tillgänglighet för funktionshindrade.

3.4.2 Samverkan med kommuner och trafikhuvudmän

Många av de berörda statliga myndigheternas kontakter med kommuner och trafikhuvudmän tycks gå via Svenska Kommunförbundet och Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF).

Vår bild är att trafikverken har relativt svårt att etablera väl fungerande direktkontakter med kommuner och trafikhuvudmän. Exempelvis finns hos trafikverken ingen övergripande plan om att successivt besöka och försöka påverka kommuner och trafikhuvudmän. Det ställs heller inte några krav på regelbunden rapportering från kommuner eller trafikhuvudmän vad gäller deras synpunkter, planer, åtgärder etc. Endast i samband med uppdrag ställer myndigheterna krav på återrapportering från vissa aktörer.

Omfattningen av trafikverkens kontakter med kommuner varierar mellan olika verk. Vägverket har förhållandevis mycket kontakter med kommuner. Verkets regionansvariga har exempelvis nyligen börjat besöka kommunerna för att diskutera handikapp- och barnfrågor. En region som vi intervjuat gör också överenskommelser med ledningen för olika kommuner där bl.a. handikappfrågorna berörs. Kommunernas intresse för Vägverkets kurser i handikappförståelse har också ökat. Försök har gjorts från Vägverkets sida att få Svenska Kommunförbundets länsavdelningar att bli mer delaktiga i Vägverkets nätverksarbete, men försöken har hittills varit mindre framgångsrika. Svenska Kommunförbundet för dock ut information från Vägverket till kommunerna.

Inom Banverket är det banregionerna som har tätast kontakter med kommunerna, och enligt de regionala företrädare vi intervjuat är det vanligare i dag än för några år sedan att representanter för banregionen sitter med i referensgrupper ute hos kommunerna. Luftfartsverket och i synnerhet Sjöfartsverket har relativt få kontakter med kommunerna i handikappfrågor. Inte heller Rikstrafiken har någon direktkontakt med kommuner, eftersom verket anser att sådana kontakter i första hand bör upprätthållas av respektive trafikverk i deras sektorsroll.

Trafikverkens samarbete direkt med trafikhuvudmännen tycks överlag vara av relativt liten omfattning. Vägverket är dock ett undantag.

3.4.3 Samverkan med handikapporganisationer

Av central vikt för samverkan mellan berörda statliga myndigheter och handikapporganisationerna är den *Rådgivande delegationen för handikappfrågor*.

Delegationen har tidigare letts av Vägverket, men från den 1 augusti 2000 har ansvaret övertagits av Rikstrafiken. Rådet skall bistå Rikstrafiken (tidigare Vägverket) i frågor om handikappanpassning som är av större vikt.

Den Rådgivande delegationen är ett centralt råd, med generaldirektören som ordförande och med representation av tjänstemän från trafikverken, Boverket, SLTF, Svenska Kommunförbundet, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Hjälpmedelsinstitutet, De Handikappades Riksförbund, Sveriges Dövas Riksförbund och Synskadades Riksförbund. Hittills har även SJ ingått, men eftersom SJ alltmer fått en kommersiell aktörs roll deltar man fr.o.m. den 1 januari 2001 inte i delegationens möten.

Delegationen sammanträder fyra gånger per år. Under Vägverkets tid som ordförande diskuterade man vartannat möte vägspecifika frågor och vartannat möte övergripande frågor.

Vid delegationens möten utbyter man kunskaper och diskuterar olika frågor. De beslut som fattas inom delegationen är s.k. samrådsbeslut, vilket innebär att varje verk ytterst fattar beslut i sin egen styrelse. Om delegationen anser att något skall åtgärdas är det den organisation som är berörd av frågan som tar över ansvaret och arbetar vidare med den. Ett exempel på vad detta kan innebära är att Banverket som följd av ett initiativ från den Rådgivande delegationen har anordnat ett seminarium om plattformshöjder för tåg tillsammans med trafikhuvudmännen, vilket har resulterat i en strategi för plattformsutformning⁶².

Hur man ser på delegationens arbete varierar i viss mån mellan de företrädare för olika myndigheter som vi intervjuat. Från Banverket, Boverket och Sjöfartsverket har framförts att delegationen fungerar bra som ett forum där deltagarna delar med sig av sina erfarenheter och lämnar synpunkter, och företrädarna för Sjöfartsverket menar att det är via delegationen verket har etablerat det kontaktnät som finns med handikapporganisationerna. Från Luftfartsverket har däremot framförts att de olika myndigheternas representanter i den Rådgivande delegationen mer använder rådet till att svara på frågor från handikapporganisationerna än att komma med konstruktiva idéer på förbättringar.

Genom att Rikstrafiken övertagit ansvaret för delegationen kan inriktningen av arbetet eventuellt komma att förändras. I dag fungerar delegationen främst som ett formellt informationsforum. Den företrädare för Rikstrafiken som vi intervjuat ser gärna att delegationens medlemmar i framtiden kan användas som rådgivande partners även mellan de ordinarie mötena. Rikstrafiken vill med ledamöterna diskutera trafikslagsövergripande brister i

⁶² Protokoll från sammanträde den 10 december 1998 med den rådgivande delegationen för handikappfrågor.

resekedjan, svårigheter vid handikappanpassning i vissa trafikslag etc. Vid rådsammanträdena vill man att endast avgörande, övergripande frågor skall presenteras.

Utöver den Rådgivande delegationen för handikappfrågor har myndigheterna även – om än i varierande grad – annat *bilateralt samarbete* med handikapporganisationerna.

Vägverket har, efter det att ordförandeskapet för den Rådgivande delegationen övergått till Rikstrafiken, bildat ett eget centralt handikappråd. Sedan tidigare har Vägverket tillsammans med den Rådgivande delegationen för handikappfrågor även bildat regionala handikappråd. De regionala råden skall vara rådgivande och bistå dels Vägverkets generaldirektör, dels Vägverkets vägdirektörer. Råden finns i var och en av Vägverkets sju regioner. I råden sitter företrädare för trafikhuvudmän, handikapporganisationer och kommunförbundens länsavdelningar. Ordförande i råden är Vägverkets vägdirektör i respektive region.

Även övriga trafikverk är välkomna att delta i Vägverkets regionala handikappråd. Banverket har visat intresse av att delta i alla sammanträden och håller för tillfället på att välja ut representanter som skall kunna delta permanent vid de olika regionala rådens möten. Deltagandet från Luftfartsverket och Sjöfartsverket är mer tillfälligt, bl.a. beroende på att Vägverkets regionindelning inte överensstämmer med verkens respektive regionindelning. Även Rikstrafiken avser att delta i Vägverkets regionala handikappråd för att kunna använda rådet som regionalt forum för trafikslagsövergripande handikappfrågor.

I exempelvis en av Vägverkets regioner har det regionala handikapprådet utarbetat ett regionalt program för handikappfrågor. I detta har mål, och en regional strategi, fastställts för hur deltagarna i handikapprådet skall arbeta. I programmet anges också åtgärdsprogram som delas upp i olika satsningsområden. För varje område anges mål och mått, åtgärder som pågår eller som omgående kan inledas, tidsplan och ansvarig för åtgärden.

En utvärdering av de regionala handikappråden⁶³ har utförts på uppdrag av Vägverket. Enligt utvärderingen är det oklart om de regionala handikappråden kan verka operativt och aktivt driva på utvecklingen genom olika projekt eller om råden enbart är ett stöd åt Vägverket för information och erfarenhetsutbyte. Från många håll har även framförts att det inte är någon lämplig lösning att kommunförbundens länsavdelningar representerar kommunerna i de regionala handikappråden. Exempelvis anser Svenska Kommunförbundet att konkreta åtgärder kräver kommunernas direkta medverkan, eftersom Kommunförbundet enbart har mandat att informera kommu-

⁶³ Synen på de regionala Råden för handikappfrågor, Vägverket Publ 1997:11.

nera och att visa på goda exempel. Det framkommer också att det är nödvändigt att deltagarnas respektive arbetsplats engageras i rådets verksamhet så att effekter nås även utanför råden. Störst behov av återkoppling och samordning har handikapporganisationernas representanter.

Banverket har i dagsläget inget eget forum med representanter för handikapporganisationerna, utan verket förlitar sig mycket på det nätverk som den Rådgivande delegationen och Vägverkets regionala handikappråd bildat med handikapporganisationerna.

Luftfartsverket har en permanent arbetsgrupp med representanter för handikapporganisationerna: "Luftfarten – Handikappade". Gruppen består av Luftfartsverket, handikapporganisationer, flygplatsföreträdare och flygföretag. I gruppen ingår för närvarande tio handikapporganisationer, vilka representerar rörelse-, syn- och hörselhinder samt allergi, uppfattningssvårigheter och hjälpmedel för funktionshindrade.

Sjöfartsverket har förberett ett projekt med syfte att skapa tre regionala handikappråd med representanter för handikapporganisationer, rederier, hamn- och terminalansvariga⁶⁴. Ärendet uppges emellertid vara vilande.

Boverket har inget särskilt handikappråd. Verket gör däremot stora remissutskick till handikapporganisationer då dessa berörs. Ibland bildar man referensgrupper till särskilda utredningar där handikapporganisationer ingår. Boverket har dock ett byggråd, med representanter från Handikappförbundens samarbetsorgan, Svenska Kommunförbundet, föreningen Sveriges Stadsarkitekter, Byggherreföreningen, byggentreprenörer, Hyresgästernas Riksförbund och bostadsbolag. I rådet diskuterades under 1998 och 1999 bl.a. miljö-, brand- och tillgänglighetsfrågor⁶⁵.

3.5 Sammanfattande bedömning och förslag

I kapitlet har vi beskrivit hur trafikverkens ansvar för handikappanpassning etablerats, hur trafikverken inklusive Rikstrafiken arbetar med handikappanpassning, hur övriga myndigheter av intresse i sammanhanget (Boverket, Kommunikationsforskningsberedningen samt Handikappombudsmannen) arbetar med handikappfrågorna samt vilken samverkan som förekommer inom området.

⁶⁴ Nordiska handikappolitiska rådet, redogörelsen "Aktuellt i Norden – Handikappolitik och tillgänglighet inom transportområdet", sid. 45.

⁶⁵ Boverket, Byggrådets sammanträde nr 39, 1998-02-10, sammanträde nr 40, 1998-05-13, sammanträde nr 42, 1999-03-11, sammanträde nr 44, 1999-10-20.

Det formella handikappansvaret har utvecklats successivt

Trafikverkens formella ansvar för kollektivtrafikens anpassning till funktionshindrades behov har successivt utvecklats under en tjugoförårsperiod. Att trafikverkens ansvar uttalats vid olika tidpunkter har viss betydelse för hur långt man kommit med anpassningsarbetet.

Olika behov och olika syn förklarar variationerna i ansvaret

Vi kan konstatera att omfattningen av och inriktningen på arbetet med handikappanpassning varierar mellan de olika trafikslagen. Till en del förklaras detta av att behoven ser olika ut inom olika trafikslag. Till en del kan variationerna även förklaras av att trafikverken haft olika syn på sektorsansvarets räckvidd och innehåll.

Olika behov och olika syn påverkar organisation, styrning och åtgärder

De skilda förutsättningarna har även medfört skillnader i verkens interna styrning och organisation av arbetet med handikappanpassning och i vilka åtgärder man genomför. Det tycks även ha bidragit till att de olika trafikverken kommit olika långt i sitt arbete med handikappanpassning. Såvitt vi kan bedöma har Vägverket hunnit längst i handikapparbetet. Vägverket har tidigt fått ett uttalat ansvar och har såvitt vi kan bedöma en genomtänkt organisation och intern styrning. Dessa faktorer tillsammans med verkets syn på sektorsansvaret bedömer vi till stor del förklarar att man hunnit relativt långt med handikappanpassningsarbetet.

Handikapparbetet intensifieras

Generellt sett tycks trafikverkens arbete med handikappfrågor vara på väg att bli mer omfattande. Samtliga verk har uppmärksammat frågan. Banverket är i slutskedet med att utarbeta en central policy för verkets arbete med handikappanpassning. Sjöfartsverket håller på att omorganisera verksamheten och har påbörjat ett arbete med att ta fram en policy.

Banverkets sektorsuppgift bör även omfatta övrig spårbunden trafik

Banverkets sektorsansvar kan behöva klargöras. Banverket anser att s.k. övrig spårbunden trafik, exempelvis tunnelbanetrafik och spårvagnstrafik, inte ingår i sektorsansvaret. Detta kan jämföras med Vägverkets sektorsansvar som omfattar både det statliga och det kommunala vägnätet. Vi menar att Banverkets sektorsansvar på motsvarande sätt bör gälla hela sektorn.

Kostnader särredovisas inte

Att få en uppfattning om hur stora de resurser är som trafikverken lägger på handikapparbetet är svårt, eftersom man med det redovisningssystem som verken tillämpar inte kan särredovisa budgeterade och faktiska kostnader för bl.a. sektorsuppgifterna. Härmed blir det också svårt att bedöma hur mycket resurser som från statens sida läggs ner på t.ex. informativa insatser för att nå de transportpolitiska målen inom detta område.

Luftfartsverket och Sjöfartsverket bör täcka sina kostnader för anpassning via avgifter

Affärsverken Luftfartsverket och Sjöfartsverket får inte ett särskilt anslag för sektorsuppgifter utan finansierar sektorsuppgifterna med hjälp av olika avgifter. Kostnader för anpassningsarbetet har dock inte resulterat i några avgiftsuttag. Mot bakgrund av ansvars- och finansieringsprincipen inom handikappolitiken och det faktum att Luftfartsverket och Sjöfartsverket skall finansiera verksamheten via avgifter, bedömer vi att kostnader för sektorsarbetet, inklusive kostnader för internationella engagemang och forskning, bör avgiftsfinansieras om tillräckliga förutsättningar finns för avgiftsuttag. Detsamma gäller Luftfartsverkets operativa ansvar, dvs. anpassningen av flygplatserna. Enligt vår bedömning finns det en risk att anpassningen fördröjs om inte kostnaderna blir täckta genom avgifter utan måste finansieras genom andra parallella verksamheter.

Direktkontakter och uppföljning bör prioriteras

Vi bedömer att trafikverken i högre grad än vad som hittills skett bör följa upp vad ingångna överenskommelser med sektorns aktörer inneburit i form av konkret genomförda åtgärder. Hittills har endast Luftfartsverket genomfört vissa uppföljningar av det egna arbetet eller av genomförda åtgärder hos andra aktörer. Det innebär att trafikverken i liten omfattning känner till om övriga aktörer har följt gällande lagstiftning om handikappanpassad kollektivtrafik. Enligt vår bedömning bör trafikverken ägna sig mer åt uppsökande verksamhet. Verken bör upprätta en övergripande plan om att successivt besöka och försöka påverka kommuner och trafikhuvudmän samt efter några år följa upp genomförda åtgärder.

Funktionskrav är inte tillräckligt

Trafikverken och Boverket anser att funktionskrav i lagstiftningen är att föredra. Det ger aktörerna en möjlighet att avgöra vilken åtgärd som lämpar sig bäst i deras specifika fall. Detaljerade krav kan innebära att aktörerna enbart fokuserar på dessa krav istället för att finna den bästa lösningen. Vi vill dock uppmärksamma att somliga av de regionala aktörer vi har talat med har framfört önskemål om mer detaljerade anvisningar, eftersom man anser sig behöva standarder för utformning av hållplatser, terminaler etc.

Även handikappkrav vid upphandling av trafiken efterfrågas. Detta talar för att funktionskrav i lagstiftningen inte är tillräckligt för aktörer som skall genomföra konkreta handikappåtgärder.

Luffartsverket och Sjöfartsverket bör driva den svenska synen på anpassning i internationella sammanhang

Som en följd av ökad avreglering och internationell konkurrens med därtill hörande krav på harmonisering av regler är det svårare att driva inhemska strängare krav än de som gäller på den internationella marknaden. Risken för diskriminering av utländska aktörer på den inhemska marknaden gör att krav på att inhemska strängare regler skall uppfyllas inte heller kan ställas i lika stor utsträckning. Av transportslagen är det framför allt flyget och sjöfarten som än så länge tydligast känner av den internationella konkurrensen. Såvitt vi kan bedöma bör en av Luftfartsverkets och Sjöfartsverkets viktigaste uppgifter vara att aktivt driva den svenska synen på handikappanpassning i olika internationella samarbeten.

Boverkets handikappansvar på transportområdet bör förtydligas

Boverket skulle sannolikt kunna spela en större roll i handkappanpassningen på transportområdet än vad verket gör i dag. Exempelvis skulle ett mer aktivt utnyttjande av Boverkets funktion som föreskrivande myndighet för t.ex. terminaler kunna underlätta möjligheterna att få genomslag för helaresan-perspektivet. Vidare borde verket rimligen bättre än vad som hittills skett kunna följa upp och utvärdera tillämpningen av PBL med avseende på handikappanpassningsfrågor. Boverkets handikappansvar på transportområdet bör därför förtydligas i verkets instruktion och regleringsbrev så att gränsdragningen mot trafikverkens ansvar klargörs.

Boverket pekar på brister vid tillståndsgivning och tillsyn av plan- och bygglagen

Det bör vidare uppmärksammas att företrädare för Boverket, i de intervjuer vi gjort, pekat på vissa förhållanden i PBL, som kan ge negativa konsekvenser beträffande handikappanpassningen av transportsystemet. Man framförde exempelvis att PBL, som helt bygger på funktionskrav och tillåter avvägningar mellan olika samhällsintressen, kan leda till att kommunens byggnadsnämnd i vissa fall ger låg prioritet åt funktionshindrades behov av ökad tillgänglighet i publika byggnader till förmån för andra intressen. Verket pekar också på att bristande tillgänglighet till en byggnad inte på samma sätt som bristande brandsäkerhet ger byggnadsnämnden grund för att belägga en byggnad med användningsförbud. Boverket har också pekat på vissa brister i länsstyrelsens tillsyn, vilket innebär att efterlevnaden av PBL inte följs upp eller övervakas inom länet på ett effektivt sätt.

KFB har inte uppnått målet för handikappforskningens omfattning

Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) beställer transportforskning som syftar till att förbättra transportsystemet så att det blir anpassat till funktionshindrades behov. Under senare år har regeringens mål om forskningens omfattning om samhällsbetalda resor inte kunnat uppnås. En väsentlig förklaring tycks vara att kommuner och landsting haft ansträngd ekonomi och inte i förväntad utsträckning önskat/kunnat delta i sådana demonstrationsprojekt som bygger på att KFB och problemägaren (t.ex. kommuner eller trafikhuvudmän) delar på finansieringen.

KFB bör ta mer direktkontakt med kommuner och trafikhuvudmän

Spridningen av resultat är ett av forskningens stora problem. En annan svårighet med forskningen är att säkerställa att alla delar i ett problemområde belyses. En stor kundkategori som KFB inte i någon större utsträckning når i sin informationsspridning och probleminventering är enskilda kommuner och trafikhuvudmän. All kontakt med kommuner och landsting sköts via Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Det finns därför en risk att spridningen av forskningsresultat och identifieringen av problem och av eftersatta forskningsområden inte blir effektiv. Detta kan i sin tur innebära att intresset för att delta i demonstrationsprojekt blir magert.

Vår regionala undersökning visar att få kommuner och trafikhuvudmän har angett information från KFB som en av fem faktorer som har haft betydelse för vidtagna anpassningsåtgärder under den senaste tioårsperioden. Detta trots att KFB varit med och finansierat ett antal projekt där trafikhuvudmän och kommuner varit inblandade och dessutom publicerat ett stort antal rapporter som behandlar handikappanpassning och specialtransporter.

KFB kommer från och med 1 januari 2001 att ingå i den nya forskningsmyndigheten VINNOVA. Den nya myndigheten bör sträva efter att få direktkontakt med kommuner och trafikhuvudmän för att sprida forskningsresultat och identifiera problem och eftersatta forskningsområden.

Trafikverket agerar både som sakexpert och motpart till Handikappombudsmannen

Handikappombudsmannen har inget särskilt ansvar för handikappfrågor på transportområdet, men kommer i kontakt med trafikverket och trafikhuvudmännen i anmälningsärenden som rör transportfrågor och som omfattas av lagen om handikappombudsmannen. Möjligheten att anföra klagomål till ombudsmannen skall ses som ett medel för funktionshindrade personer att göra sin talan hörd och att kunna hävda sin ståndpunkt gentemot myndigheter, kommuner och trafikhuvudmän vid diskriminering av funktionshindrades behov i transportsystemet. I denna roll måste ombudsmannen i vissa fall anlita trafikverket som sakexperter och i andra fall anföra klagomål mot

trafikverken i deras operativa roll eller sektorsroll. Detta kan försvaga ombudsmannens ställning som motpart i överläggningar.

Arbetet inom samverkansorganen kan utvecklas

Överlag bedömer de företrädare för myndigheterna som vi intervjuat att samarbetet inom HandSamgruppen och den Rådgivande delegationen för handikappfrågor på ett värdefullt sätt utvecklat synen på handikappfrågorna. Om samverkansorganen i högre grad utnyttjades för att diskutera och ta ställning till principiella frågor i stället för att som i dag främst fungera som ett forum för informationsutbyte skulle denna samverkan enligt vår mening kunna bli mer effektiv. Vi bedömer att gemensamma programförklaringar och strategier för arbetet, där hållpunkter, ansvar och konkreta åtgärder anges, bör kunna föra arbetet framåt. Ett krav på godkännande av respektive organisations ledning kan också leda till en förankring av utfästelserna inom respektive organisation och göra att hela organisationen blir delaktig i samarbetet. Eventuellt kan detta åstadkommas genom att Rikstrafiken tagit över ansvaret för HandSamgruppen respektive den Rådgivande delegationen för handikappfrågor. Rikstrafiken vill i större utsträckning försöka involvera verksledningarna i samarbetet.

Trafikslagsövergripande samarbete är betydelsefullt

Vi bedömer att ett fungerande trafikslagsövergripande samarbete är betydelsefullt. Det är därför motiverat att utvärdera nuvarande samarbete om några år för att kunna bedöma om tillräckligt mycket resurser har lagts ner på sådant arbete. Om detta inte är fallet kan det vara lämpligt att överväga att tilldela Rikstrafiken ett eget anslag för trafikslagsövergripande utvecklingsarbete.

För att öka ett trafikslagsövergripande arbete bedömer vi att regeringen bör ge respektive trafikverk i uppdrag att samverka om sådana åtgärder inom ramen för bl.a. HandSamgruppen.

Avtal bör träffas direkt med kommuner och trafikhuvudmän

Trafikverkens samarbete med kommuner och trafikhuvudmän sker idag ofta via Svenska Kommunförbundet och Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF). Dessa organisationer har inget mandat att fatta beslut i kommuners och trafikhuvudmäns angelägenheter. Avtal som Svenska Kommunförbundet och SLTF tecknar med exempelvis Vägverket blir i praktiken inte mer än en vägledning. Vi bedömer därför att trafikverken i högre grad bör inrikta sig på att teckna avtal direkt med ledningen hos enskilda kommuner och trafikhuvudmän för att utfästelserna skall bli mer förpliktigande.

4 Kommunernas och trafikhuvudmännens arbete med handikappanpassning

Syftet med detta kapitel är att beskriva och värdera kommunernas och trafikhuvudmännens åtgärder, planer, möjligheter och incitament för att göra den lokala och regionala kollektivtrafiken mer tillgänglig och i övrigt anpassad till funktionshindrade. I kapitlet beskriver och värderar vi också handikapporganisationernas delaktighet och inflytande vid utformning, planering och drift av olika transportsystem.

Med lokal och regional kollektivtrafik avses här förutom ordinarie linjetrafik även andra former av samhällsbetalda resor som färdtjänst, flexlinjer, och servicelinjer. Skolskjutsar och landstingens sjukresor behandlas inte annat än indirekt.

Tyngdpunkten ligger på kommunernas och trafikhuvudmännens interna arbete samt på hur man samarbetar sinsemellan och med andra organisationer och myndigheter. Meningen är att resultaten skall kunna ligga till grund för förslag till förändringar av statens insatser på området.

4.1 Bakgrund

4.1.1 Trafikhuvudmännen

De grundläggande förutsättningarna för länstrafikhuvudmännens verksamheter regleras i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Enligt lagen skall det i varje län finnas länstrafikansvariga som ansvarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. Länstrafikansvariga är landstinget och länets kommuner gemensamt. I Gotlands län är kommunen ensam länstrafikansvarig och i Stockholms län landstinget. De länstrafikansvarigas uppgifter skall handhas av en trafikhuvudman som skall vara organiserad som ett kommunalförbund⁶⁶.

Beträffande den lokala och regionala linjetrafikens organisation är det ovan nämnda de enda obligatoriska regler lagstiftningen innehåller. I övrigt anges vad som skall gälla om de länstrafikansvariga inte är överens i något avseende samt tillåtna undantag från reglerna. Ett viktigt undantag är att trafikhuvudmannen i stället för ett kommunalförbund får vara ett aktiebolag, vilket också är den vanligaste organisationsformen.

⁶⁶ Ett landsting eller ett regionförbund som är ensamt länstrafikansvarigt eller en kommun som är ensam länstrafikansvarig skall också vara trafikhuvudman.

Att lagstiftningen är relativt vid till sin utformning har medfört att kollektivtrafikens organisation delvis varierar från län till län. Ett konkret exempel är att det i vissa län förutom en länstrafikhuvudman även finns en eller flera så kallade primärkommunala trafik huvudmän som handhar trafiken i vissa kommuner. Detta gäller vissa större kommuner som i och med detta ansvarar för den egna kommunens linjetrafik.

4.1.2 Kommunerna

Sverige består av 289 kommuner. Kommunerna är viktiga aktörer inom det aktuella området i rollen som huvudmän för färdtjänst och riksfärdtjänst, som väghållare för det kommunala vägnätet och som ansvariga för den fysiska miljöns utformning. De flesta kommuner har även möjlighet att påverka den ordinarie linjetrafiken i rollen som länstrafikansvariga. Vissa kommuner har en mer direkt kontakt med linjetrafiken i egenskap av primärkommunal trafik huvudman eller genom andra ansvarskonstruktioner.

Under 1990-talet har allt fler kommuner överlåtit arbetsuppgifter som rör färdtjänst till trafik huvudmännen, men även i viss utsträckning till privata aktörer. Detta har främst gällt beställningsverksamhet och upphandling. Den nya färdtjänstlagen från 1998 ger kommunerna möjlighet att även lämna över ansvaret för utfärdande av färdtjänstillstånd (legitimering) till trafik huvudmännen. Det finns en tydlig trend att allt fler arbetsuppgifter med koppling till färdtjänsten flyttas från kommunerna till trafik huvudmännen.

Nio kommungrupper

Det är viktigt att ha i åtanke att förutsättningarna för att bedriva kollektivtrafik skiljer sig betydligt mellan olika typer av kommuner. Detta gäller i än högre grad möjligheterna att göra den ordinarie linjetrafiken tillgänglig för funktionshindrade. Ett exempel på skillnader är att resandeunderlaget varierar kraftigt mellan tätort och landsort vilket skapar olika förutsättningar för alternativa trafikformer, som t.ex. servicelinjer och olika tidtabelläggnings under dygnet. Även de fysiska förutsättningarna skiljer sig markant åt mellan gatumiljö och landsvägsmiljö.

Mot bakgrund av de varierande förutsättningarna har vi till stora delar utgått från en indelning av kommunerna i nio grupper vilket framgår av nedanstående tabell.

Tabell 4.1 Nio kommungrupper

| Kommungrupp | Antal | Beskrivning |
|---------------------------|-------|--|
| 1. Storstäder | 3 | > 200.000 invånare |
| 2. Förortskommuner | 36 | Utpendling > 50% av nattbefolkningen. Det vanligaste utpendlingsmålet skall vara en storstad |
| 3. Större städer | 26 | 50 000 – 200 000 invånare, < 40% sysselsatta i industrisektorn |
| 4. Medelstora städer | 40 | 20 000 – 50 000, tätortsgrad < 70%, < 40% sysselsatta inom industrisektorn |
| 5. Industrikommuner | 53 | > 40% sysselsatta inom industrisektorn |
| 6. Landsbygdskommuner | 30 | Tätortsgrad < 70%, > 6,4% av nattbefolkningen sysselsatta inom jord- och skogssektorn |
| 7. Glesbygdskommun | 29 | < 5 invånare per kvadratkilometer, < 20 000 invånare |
| 8. Övriga större kommuner | 31 | Övriga kommuner 15 000 - 50 000 invånare |
| 9. Övriga mindre kommuner | 41 | Övriga kommuner med mindre än 15 000 invånare |
| Summa | 289 | |

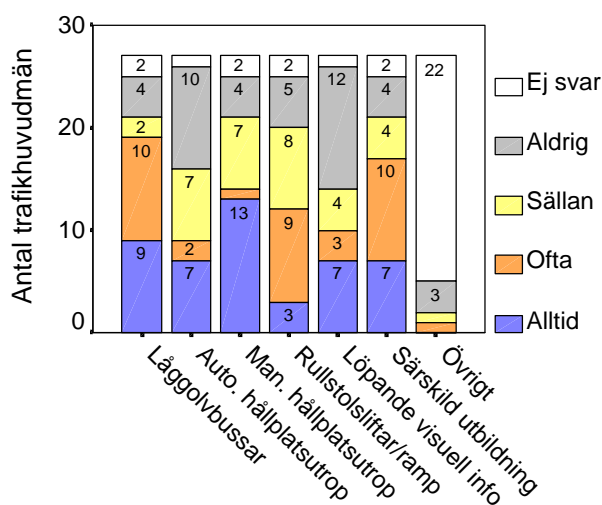
4.2 Åtgärder

4.2.1 Krav på handikappanpassning i samband med upphandling av fordon

Utvecklingen i fråga om fordonens tillgänglighet har varit snabb under 1990-talet. I dag är i princip alla nya fordon som sätts in i tätortstrafik låg-entréfordon i någon form. För bara några år sedan var sådana fordon betydligt mycket dyrare än andra fordon men tack vare en stor efterfrågan från trafikhuvudmännen har produktionsvolymerna ökat och priserna sjunkit. En betydelsefull faktor i sammanhanget är att alla trafikhuvudmän, med något undantag, upphandlar trafiken i konkurrens.

Detta ger trafikhuvudmännen goda förutsättningar att ställa krav på handikappanpassade fordon till rimliga kostnader. Enligt enkätundersökningen utnyttjas dessa möjligheter i stor utsträckning. Exempelvis ställer 19 av 27 trafikhuvudmän eller 76 procent alltid eller ofta krav på låggolvsbussar vid upphandlingar.

Diagram 4.1 Trafikhuvudmännens krav på handikappanpassning vid upphandlingar



Enligt enkätsvaren har ett mindre antal trafikhuvudmän knappt ställt några krav på handikappanpassning överhuvudtaget. Vid intervjuerna har det framkommit att vissa av dessa trafikhuvudmän har gamla avtal som man har förlängt i flera omgångar utan att göra nya upphandlingar. Dessa trafikhuvudmän kommer dock enligt intervjuerna att ställa betydligt hårdare krav i samband med kommande upphandlingar.

Ett annat skäl till att vissa trafikhuvudmän inte väljer att ställa hårdare krav vid upphandlingar är att en alltför snabb omställning till låggolvsbussar skulle innebära en stor kapitalförstöring. Många bussar som egentligen har flera år kvar till avställning skulle då inte längre komma till användning. Kostnaderna för detta får i förlängningen bäras av trafikhuvudmännen.

4.2.2 Anpassning av fordon

Lågt insteg ovanligt i landsortstrafiken

I de två diagrammen nedan åskådliggörs hur stor andel av de 21 länstrafikhuvudmännens fordon som har lågt insteg (låggolvsbussar, nivåanpassad spårbunden trafik etc.) i tätortstrafik respektive landsortstrafik.

Diagram 4.2 *Andel fordon med lågt insteg i tätortstrafiken (länstrafikhuvudmännen)*

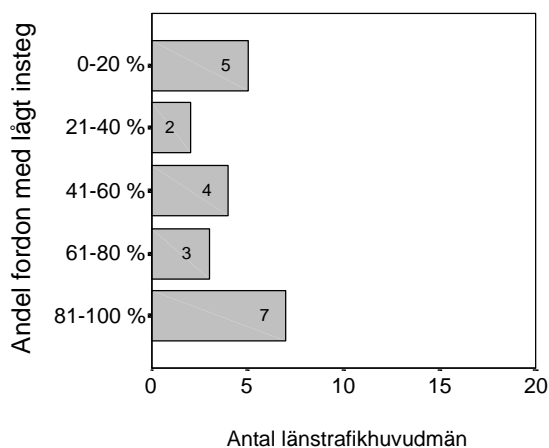
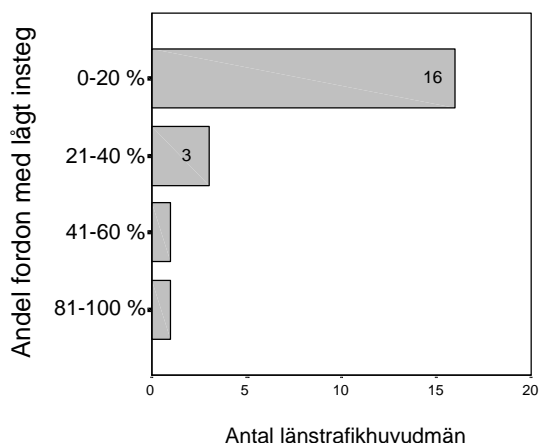


Diagram 4.3 *Andel fordon med lågt insteg i landsortstrafiken (länstrafikhuvudmännen)⁶⁷*



Av diagrammen framgår att det är betydligt vanligare att trafik huvudmännen har låggolvsfordon i tätortstrafik än i landsortstrafik. Endast en av de 21 länstrafikhuvudmännen har mer än 60 procent låggolvsfordon i landsortstrafik.

En förklaring till detta, som framkommit vid intervjuerna, är att låggolvsbussar har sämre komfort i landsvägstrafik än andra typer av bussar. Eftersom förutsättningarna i den yttre miljön är sämre än i städerna är det ändå svårt för rörelsehindrade att åka med landsvägsbussar. Bland annat detta gör

⁶⁷ Observera att ingen länstrafikhuvudman har svarat att de har mellan 61-80 % fordon med lågt insteg i landsortstrafiken.

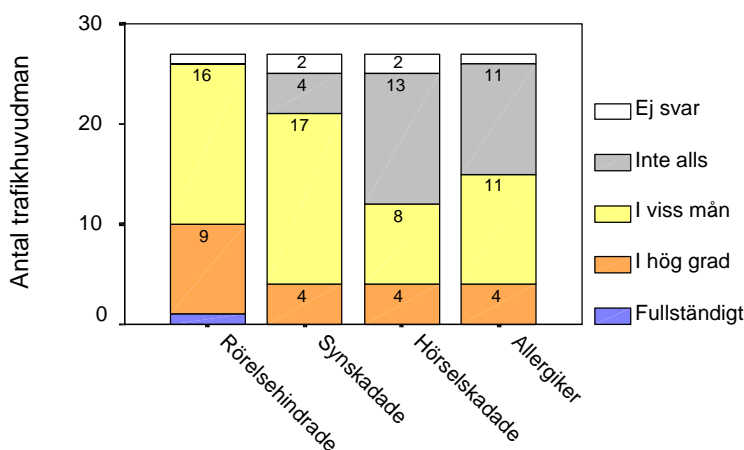
att många trafikhuvudmän är tveksamma till att använda låggolvsbussar för landsvägstrafik.

Ett annat skäl är att linjetrafiken på landsväg i vissa län även fungerar som godstrafik, vilket gör låggolvsfordonen med sina små eller obefintliga lastutrymmen mindre lämpliga.

Trafikens tillgänglighet är på det hela taget dålig

Enligt trafikhuvudmännens egna enkätsvar är deras fordon i allmänhet dåligt anpassade till funktionshindrades behov. Bäst är anpassningen till rörelsehindrades behov. Av 26 svarande trafikhuvudmän angav 10 att deras fordon i hög grad eller fullständigt var anpassade till rörelsehindrades behov. För hörselskadade och allergiker förefaller fordonen överlag vara direkt dåligt anpassade.

Diagram 4.4 Anpassning av respektive trafikhuvudmans fordon till olika gruppers behov



Det faktum att anpassningsarbetet har kommit olika långt för olika kategorier av funktionshindrade bekräftas av vår intervju med representanter från Kommunikationsforskningsberedningen (KFB). KFB:s bedömning är att forskningen till stor del har koncentrerats till rullstolsburna resenärer, som är en liten grupp av de funktionshindrade. Antalet personer i rullstol är ca 40 000⁶⁸, det vill säga endast ca tio procent av de drygt 400 000 personer som har tillstånd att resa med färdtjänst.

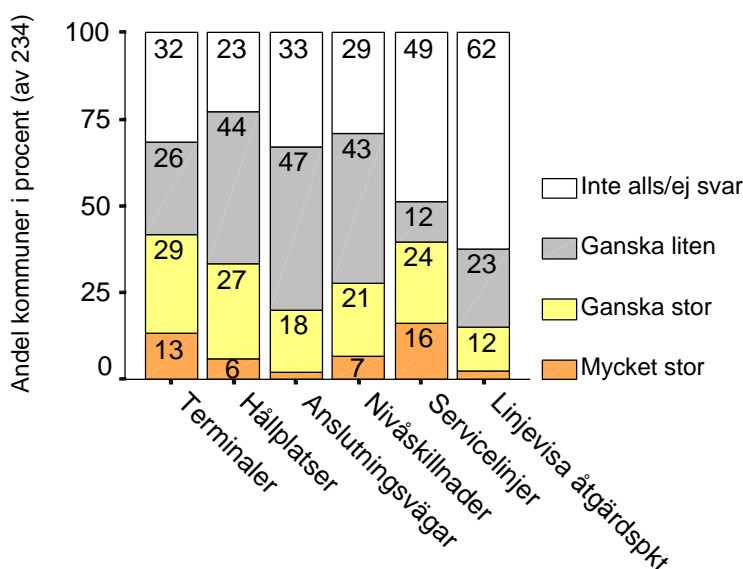
⁶⁸ SIKA 1998:2, s.9.

4.2.3 Anpassning av hela reskedjan

Kommunerna är dåliga på att genomföra åtgärder

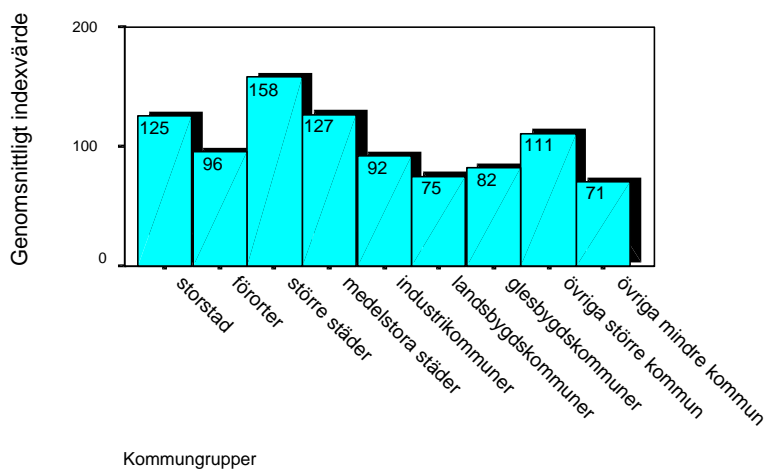
I enkäten fick kommunerna ange i vilken utsträckning ett antal angivna typer av objekt blivit föremål för anpassningsåtgärder den senaste tioårsperioden. Med undantag för ”Servicelinjer” avser alla svarsalternativen åtgärder i den yttre miljön. Av diagrammet nedan framgår att kommunerna i allmänhet har genomfört få åtgärder för att göra den yttre miljön bättre handikappanpassad. Terminaler har varit föremål för åtgärder i störst utsträckning men det är ändå inte mer än 42 procent av de svarande som genomfört åtgärder i ganska stor eller mycket stor utsträckning. Endast 15 procent har genomfört linjevisa eller områdesvisa åtgärds paket i en ganska stor eller mycket stor utsträckning under den aktuella perioden.

Diagram 4.5 Kommunernas åtgärder för en mer tillgänglig kollektivtrafik under 1990-talet



Det bör nämnas att det finns skillnader i hur frågan besvarats mellan de olika kommungrupperna. Med hjälp av ett index kan vi jämföra i vilken utsträckning olika kommungrupper i genomsnitt genomfört åtgärder. Indexet bygger på svaren på den aktuella enkätfrågan. Av diagrammet framgår att storstäder, större städer och medelstora städer i högre grad genomfört den här typen av åtgärder än övriga kommuner. Tätortskommunerna tycks vara bättre på åtgärder i den yttre miljön än övriga kommuner. Å andra sidan har det genomförts förhållandevis lite åtgärder även där. Det mest eftersatta området är enligt enkätsvaren anpassning av anslutningsvägar. I det fallet är skillnaderna mellan kommungrupperna mycket små.

Diagram 4.6 Index baserat på kommunernas tillgänglighetsåtgärder under tio år⁶⁹



4.2.4 Vikten av service och utbildning

I början av år 2000 lämnade Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) och en rad andra myndigheter förslag på etappmål som rör funktionshindrade personers tillgänglighet till transportsystemet. Enligt förslaget skall utbildning av berörd personal genomföras och kollektivtrafikens olika system för information utvecklas och förbättras de närmaste åren.

Vikten av en god utbildningsnivå hos berörd personal är en fråga som både kommuner och trafikhuvudmän förefaller prioritera i allt högre grad. Som framgår av diagram 4.1 på sidan 68 ställer 17 av 27 trafikhuvudmän alltid eller ofta krav på att förarna skall ha särskild utbildning i handikappfrågor. Även vid flera av intervjuerna framkom att utbildning och service anses vara viktiga frågor. Olika former av grundläggande utbildningar om funktionshindrades behov är på väg att blir obligatoriska inslag i allt större utsträckning.

Utgångspunkten för satsningarna på utbildning är att en hög kunskapsnivå ger förutsättningar för en bättre service som i sin tur är ett nödvändigt komplement till fysiska åtgärder. Vi har intervjuat några kommuner med litet invånarantal som medvetet valt att kompensera en förhållandevis låg fysisk anpassningsnivå såväl i fordon som i den yttre miljön med att satsa på att ge funktionshindrade resenärer en extra god service. I bussförarnas instruktioner ingår att hjälpa de personer som behöver det av och på bussen, att inte bara stanna på utmärkta hållplatser osv. Detta innebär att den ordinarie trafiken inom dessa kommuner på många sätt liknar så kallade service-linjer.

⁶⁹ Indexet är konstruerat så att medelvärdet är 100 och standardavvikelsen 50, för mer info se bilaga 2.

En vanlig uppfattning från intervjuerna är annars att det ofta är svårt att ge funktionshindrade resenärer den extra tid de behöver utan att samtidigt göra trafiken mindre attraktiv för andra resenärer. Samtidigt finns det många som menar att man kan komma långt med olika former av avvägningar och kompromisser. Ett sätt kan vara att låta arbetspendlarnas önskemål styra vid rusningstid medan tidtabellerna kan vara anpassade till ett lägre tempo vid övriga tider.

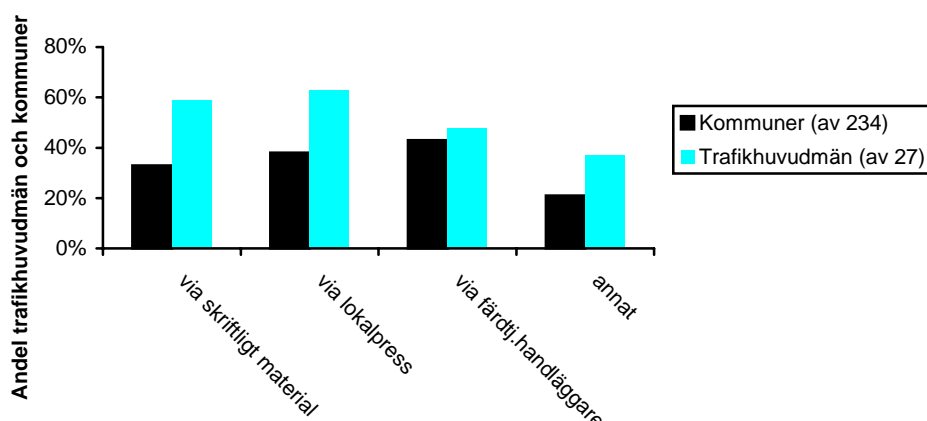
En viktig del i arbetet med att locka fler personer med funktionshinder att resa kollektivt består i att förmedla kunskaper och information om trafikens tillgänglighet i olika avseenden. Det kan gälla information om förändringar av till exempel en särskild busslinje eller om vilka turer som är anpassade till olika gruppers behov.

I enkäterna fick både trafikhuvudmännen och kommunerna ange på vilket sätt information sprids när tillgängligheten till linjetrafiken på något sätt har förbättrats. Av diagrammet nedan framgår att trafikhuvudmännen i större utsträckning än kommunerna aktivt arbetar med att nå ut med information om förbättringar.

Att notera är att mindre än hälften av både kommunerna och trafikhuvudmännen använder färdtjänsthandläggare som informationskanal.

Under det öppna svarsalternativet ”annat” har man till exempel angett att Internet och handikapporganisationerna utnyttjas för informations spridning.

Diagram 4.7 Information från kommuner och trafikhuvudmän om förbättrad tillgänglighet⁷⁰



⁷⁰ Notera att flera alternativ kan väljas.

4.3 Planering

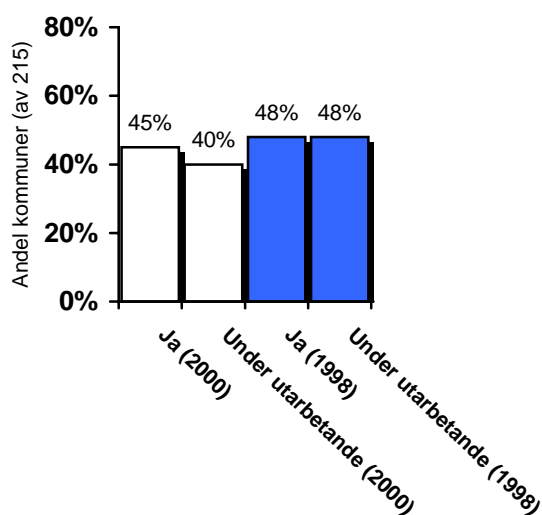
4.3.1 Kommunala handikapplaner och andra policy-dokument

Kommunerna svarar för en mängd områden med nära anknytning till funktionshindrade personers livsvillkor. Dessa verksamheter kräver någon form av planering eller programverksamhet. Många kommuner har valt att anta handikappolitiska program, som omfattar kommunala åtaganden gentemot funktionshindrade personer.

Utvecklingen går långsamt

I enkäten till kommunerna frågade Statskontoret om det finns något handikappolitiskt program.

Diagram 4.8 Har kommunen något handikappolitiskt program?



Av diagrammet framgår svaren från de 215 kommuner som besvarat frågan om de har någon handikapplan, både i vår enkät från våren 2000 och i Handikappombudsmannens enkät från hösten 1998. Enligt vår enkät har 45 procent av kommunerna antagit ett handikappolitiskt program/handikapplan, som innefattar frågor som rör funktionshindrade personers möjligheter att resa och förflytta sig. Ytterligare 40 procent anger att en plan är under utarbetande. Om man inkluderar även den senare gruppen kommer med andra ord 85 procent av de 215 aktuella kommunerna att ha antagit någon form av handikappolitiskt program eller handlingsplan de närmaste åren. Sett i detta perspektiv ser utvecklingen positiv ut.

Bilden blir dock delvis en annan om man studerar svaren från Handikappombudsmannens enkät. Av de 215 kommunerna svarade 48 procent att de

hade antagit en plan 1998 och lika många att en plan skulle antas före den 1 januari 2000. Om detta hade infriats skulle med andra ord 96 procent av dessa kommuner ha antagit en plan före år 2000.

Det bör framhållas att frågan i vår enkät avsåg planer som i någon form innehåller åtgärder inom transportsystemet medan Handikappombudsmannen inte hade motsvarande specificering. Detta kan förklara det faktum att det är färre kommuner som uppger att de har en plan antagen i den senare av de två enkäterna. Men detta kan inte rimligen vara förklaringen till att 48 procent av de aktuella kommunerna, som svarade att en plan skulle vara antagen före 2000, inte hade någon plan antagen när vår enkät besvarades. Vår slutsats är att det går långsamt för kommunerna att fastställa handikappplaner.

Handikapplanernas inriktning

Handikapplanerna är många gånger utformade som ett uttryck för en politisk ambition och viljeinriktning snarare än som en konkret plan med utpekade problemområden med tillhörande förslag på detaljlösningar. Vissa av de tjänstemän som vi intervjuat uppfattar detta som ett problem. Å andra sidan har en mer övergripande utformning den fördelen att programmet kan vara giltigt under en längre tidsperiod. Program som anger konkreta åtgärder måste ständigt uppdateras, vilket är resurskrävande och därför många gånger inte blir av.

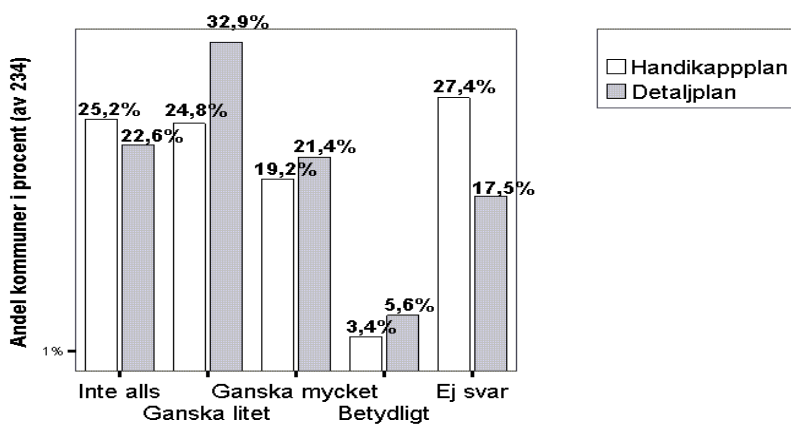
I den mån planerna innehåller åtgärder är det dock ingen garanti för att åtgärderna verkligen genomförs. Många gånger blir handikappåtgärderna nedprioriterade i förhållande till andra frågor eller mer eller mindre bortglömda på grund av oklara ansvarsförhållanden. Handikapplanerna tenderar att bli rena pappersprodukter.

Detta beror många gånger på att det inte finns någon strategi för hur planens innehåll skall omsättas i praktiken. Av de 100 kommuner som enligt Handikappombudsmannens enkät har en handikapplan med åtgärder är det endast åtta som har kostnadsberäknat åtgärderna. Av samma 100 kommuner är det 32 som har kopplat åtgärderna till tidsramar och 27 som anger att det alltid finns angivet vilken kommunal förvaltning som är ansvarig för att respektive åtgärd genomförs.

Kommunerna anger att deras planer i liten utsträckning präglas av ett hela-resan-tänkande

Av diagrammet nedan framgår att endast ca en fjärdedel av kommunerna som besvarade vår enkät angav att hela-resan-perspektivet hade påverkat den kommunala detaljplaneringen och/eller handikapplanen ganska mycket eller betydligt.

Diagram 4.9 Hela-resan-perspektivets påverkan på kommunernas planer



4.3.2 Trafikförsörjningsplaner

Trafikförsörjningsplaner för linjetrafiken

Trafikhuvudmännen är enligt lagen skyldiga att årligen anta en trafikförsörjningsplan. Planen skall ta upp åtgärder för en bättre handikappanpassning. Ambitionsnivån beträffande trafikförsörjningsplanernas utformning varierar mellan olika trafikhuvudmän. I några fall saknas det till och med trafikförsörjningsplan i egentlig mening.

Planerna är varierade till sin utformning. Några planer innehåller uttalade mål och riktlinjer medan andra helt saknar den typen av information. Det allmänna intrycket från intervjuerna är att trafikförsörjningsplanerna i relativt liten utsträckning används som ett medel för att påverka utvecklingen i riktning mot en mer handikappanpassad kollektivtrafik även om de ofta åtminstone innehåller exempel på konkreta åtgärder.

Enligt enkätsvaren har hälften av trafikhuvudmännen formulerat uttalade resultatmål för handikappanpassning i trafikförsörjningsplanen eller i något annat officiellt dokument. Målen är vanligtvis konkreta och har en nära koppling till den egna verksamheten. Det kan gälla att alla fordon i tätortstrafiken skall vara lågentröfordon från och med ett visst datum eller att alla chaufförer skall utbildas om funktionshindrades behov i trafiken.

Trafikförsörjningsplaner för färdtjänsten

Sedan den 1 januari 1998 är kommunerna skyldiga att årligen anta en trafikförsörjningsplan för färdtjänsten och riksfärdtjänsten. I planen skall trafi-

kens omfattning och grunderna för prissättning anges. Planen skall antas i samråd med länsstrafikhuvudmannen och landstinget. Kravet på att en plan skall antas av kommunen gäller inte om trafikhuvudmannen tagit över ansvaret för uppgifter i samband med färdtjänsten.

Vi har inte närmare studerat kommunernas trafikförsörjningsplaner för färdtjänst men kan konstatera att det endast är drygt 20 procent av kommunerna som, enligt vår enkät, hade upprättat en trafikförsörjningsplan i början av år 2000. Drygt tolv procent av kommunerna har lämnat ifrån sig ansvaret för färdtjänsten. Detta innebär att cirka två tredjedelar av kommunerna ännu inte uppfyllt kravet på att en trafikförsörjningsplan skall antas.

Liksom i fallet med handikapplaner är det många kommuner som anger att en trafikförsörjningsplan är på väg. Av 234 kommuner anger 45 procent att en trafikförsörjningsplan är planerad till senast år 2002. Liksom i fallet med handikapplanerna tyder utvecklingen hittills på att det kan finnas anledning att tolka dessa utsagor med viss skepsis. En jämförelse med Svenska Kommunförbundets enkät visar att det var ungefär lika många kommuner som hade upprättat en trafikförsörjningsplan år 1999 som 2000.

4.3.3 Projekt och tillfälliga insatser

Vår slutsats är att såväl trafikhuvudmännens som kommunernas arbete med att göra transportsystemet mer tillgängligt i relativt liten utsträckning drivs via ordinarie plandokument. Vid intervjuerna har vi förstått att det är vanligare att utvecklingen inom området drivs inom ramen för olika former av projekt. Nedan följer kortare beskrivningar av tre sådana projekt. Det bör nämnas att vi fick beskrivningar av större eller mindre projekt med någon form av koppling till funktionshinderades resmöjligheter vid ett stort antal av intervjuerna.

Kuxa-projektet i Ockelbo

Det så kallade Kuxa-projektet i Ockelbo startade 1995. I korthet går projektet ut på att all linjetrafik drivs av kommunen i form av skolskjutsar. Detta innebär att alla resor med linjetrafiken inom kommunen är gratis. Projektets syfte är att samordna de samhällsbetalda resorna för att på så sätt åstadkomma ett bättre trafikutbud. Innan projektet startade gick det 24 dagliga bussurer i Ockelbo kommun, två år senare hade antalet turer fyrdubblats. De två nästföljande åren ökade utbudet med ytterligare 20 procent. Den kraftigt förbättrade turtätheten har uppnåtts utan någon nämndvärd kostnadsökning. Ett viktigt delsyfte har varit att få en större andel färdtjänstresenärer att i stället välja den ordinarie linjetrafiken. Även i det fallet är resultatet mycket gott; antalet färdtjänstresor per år har minskat från 7 100 till 2 000.

Fordonen är handikappanpassade i en liten utsträckning vilket man försöker kompensera med att förarna utbildas i handikappfrågor och att det ingår i deras instruktioner att ge funktionshindrade resenärer god service.

Utvecklingen av projektet har finansierats med bidrag från Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) och EU.

Rödebylinjen i Karlskrona

I samarbete med Karlskrona kommun, Blekingetrafiken och Vägverket pågår en total genomgång av busslinjen mellan Rödeby, en sovstad på ca 3 000 invånare och Karlskrona tätort. Alla hållplatser och fordon är föremål för en översyn och skall vid behov anpassas. En genomgång av tänkbara målpunkter skall göras, som skall ligga till grund för övriga åtgärder i den yttre miljön.

Nytt linjetrafiksystem i Oskarshamn

I Oskarshamn startades ett projekt i januari 2000 som innebär att hela linjetrafiksystemet har lagts om. Projektet drivs i samarbete mellan trafikhuvudmannen i Kalmar län och Oskarshamns kommun.

Tidigare bedrevs en traditionell tätortstrafik som var dåligt utnyttjad. Alternativet till förändringen hade enligt en representant för trafikhuvudmannen i Kalmar län i princip varit att lägga ned trafiken.

Alla gamla fordon har bytts ut mot fyra nya, två mindre av servicelinjetyp och två större som även de är handikappanpassade. De fem tätortslinjer som fanns tidigare har bytts ut mot en ny linje som går genom staden. Dessutom finns en servicelinje och flextrafik för de områden som blev utan annan trafik i och med omläggningen.

4.3.4 Uppföljning och utvärdering

Såvitt vi kan bedöma är grundinställningen hos kommunerna att det är av stor vikt att olika former av plandokument blir föremål för någon form av uppföljning eller utvärdering. Ett tecken på detta är att 82 procent av de kommuner som enligt Handikappombudsmannens enkät hade antagit en handikapplan också angett att planen skulle utvärderas. En svårighet i sammanhanget är dock att planer som innehåller få eller inga konkreta åtgärder är svåra att följa upp.

Trafikhuvudmännen följer i relativt stor utsträckning upp sin verksamhet i olika avseenden. Exempelvis genomför tio av de tretton som har uttalade resultatmål för handikappanpassning utvärderingar eller uppföljningar av

dessa. Av dessa tio trafikhuvudmän jämför åtta stycken åtgärdernas kostnader med dess effekter.

Knappt 78 procent av trafikhuvudmännen följer upp de krav som ställs i upphandlingarna och 83 procent rapporterar genomförda åtgärder till sina huvudmän, dvs. kommuner och/eller landsting.

4.4 Organisation

4.4.1 Ansvariga tjänstemän

Kommunerna

Enligt enkäten har ungefär hälften av landets kommuner en samordningsansvarig för frågor som rör funktionshindrade personers möjligheter att resa och förflytta sig. Utifrån vad som framkommit vid intervjuerna har vi identifierat två varianter av den samordningsansvariges arbetsuppgifter och befogenheter: en samordningsansvarig för alla handikappfrågor respektive en särskild ansvarig för handikapptransportfrågor.

En samordningsansvarig för alla handikappfrågor

Enligt denna variant är den samordningsansvarige en person som arbetar med alla former av handikappfrågor och vars främsta uppgift är att samordna arbetet med handikappfrågor mellan de kommunala förvaltningarna. Det gäller förutom trafikfrågor allt från anpassning av byggnader till mer renodlade omsorgsfrågor. Personen är ofta knuten till kommunstyrelsen och har sällan någon särskild budget att använda till åtgärder. Meningen är att personen skall göra andra tjänstemän i kommunen uppmärksamma på handikappfrågorna. Dessa skall därefter vidta nödvändiga åtgärder inom ramen för respektive verksamhetsgren. Personen har inga egentliga påtryckningsmedel att ta till om handikappaspekterna inte ges tillräckligt utrymme i enskilda fall. Det enda maktmedel som finns är att försöka påverka kommunledningen att ta ställning i enskilda frågor.

I arbetsuppgifterna ingår ofta ett ansvar för att sammanställa kommunens handikappolitiska program. En annan viktig uppgift är att upprätthålla kontakter med de lokala handikapporganisationerna samt att försöka påverka andra aktörer som butiksinnehavare etc. att bli bättre på handikappanpassning. Däremot har den samordningsansvarige sällan kontakter med externa aktörer inom transportområdet, som till exempel länstrafikhuvudmannen eller Vägverket.

En särskild samordningsansvarig för handikapptransportfrågor

Enligt denna variant ansvarar den samordningsansvarige för att upprätthålla kontakter mellan de av kommunens förvaltningar som arbetar specifikt med samhällsbetalda resor i någon form. Arbetet inkluderar förutom tillgänglighetsfrågor inom linjetrafik och färdtjänst även skolskjutsar och trafikplaneringsfrågor. Ofta arbetar den här personen själv inom en teknisk förvaltning. Eftersom det är den tekniska förvaltningen som sköter kommunens externa kontakter i övriga trafikfrågor finns därmed ofta en god grund för ett bra samarbete med trafikhuvudmannen och trafikmyndigheterna även beträffande handikappfrågor.

Vid intervjuerna framkom att många kommuner tillämpar båda dessa varianter. Ofta saknar den samordningsansvarige enligt den senare modellen officiell status. Detta förefaller ha bidragit till att många kommuner valde att svara nej på frågan om det finns en samordningsansvarig i kommunen även om det finns en person med ett tydligt uppdrag att samordna olika typer av samhällsbetalda resor.

Trafikhuvudmännen

Handikappfrågor prioriteras högt hos flertalet trafikhuvudmän. Ett skäl till detta är att många trafikhuvudmän under 1990-talet har kommit i kontakt med handikappfrågor i en större omfattning än tidigare i samband med att man tagit över, eller på annat sätt blivit involverad i, tillhandhållandet av färdtjänst och/eller sjukresor. Frågor om tillgänglighet till den ordinarie kollektivtrafiken har många gånger getts en högre prioritet på grund av att man sett möjligheter till besparingar och effektiviseringar inom just dessa områden. En annan viktig faktor i sammanhanget är att det är länstrafikhuvudmännen som haft möjlighet att ansöka om det tillfälliga statsbidraget på 1,5 miljarder kronor, både för egen och andra aktörers räkning.

Ett tecken på den höga prioriteringen är att drygt 70 procent av trafikhuvudmännen har en samordningsansvarig för handikappfrågor och att knappt 60 procent har mer än en årsarbetskraft avsatt för dessa frågor.

Arbetsuppgifterna för den person som är samordningsansvarig för handikappfrågor skiljer sig mellan olika trafikhuvudmän. En förklaring till skillnaderna är organisationernas olika storlekar. Mindre trafikhuvudmän med endast ett fåtal tjänstemän anställda har inte samma behov av att samordna den interna verksamheten som större trafikhuvudmän med ett stort antal anställda uppdelade på flera olika avdelningar.

En annan påverkande faktor är att trafikhuvudmännens ansvarsområden ser olika ut. I vissa fall sköter trafikhuvudmannen mer eller mindre alla samhällsbetalda resor i länet, medan verksamheten i andra fall är begränsad till att enbart gälla den ordinarie linjetrafiken. I det första fallet koncentreras det

samordnande arbetet till den interna verksamheten. I det andra fallet finns det ett större behov av ett närmare samarbete med kommuner och landsting för att åstadkomma en bra samordning mellan olika trafikformer.

Ett generellt intryck är att den som har till uppgift att samordna trafikhuvudmännens arbete med handikappfrågor arbetar enligt samma principer som de tjänstemän inom kommunerna som har ett särskilt samordningsansvar för handikapptransportfrågor. Uppgifterna är desamma i den meningen att det är samma verksamheter som behöver samordnas, oavsett vilka uppgifter som hör till den egna respektive den andra partens ansvarsområde.

Handikappfrågornas placering i organisationen varierar men ofta finns en nära och tydlig koppling till verksamhetsledningen. Det förekommer även att den verkställande direktören själv handhar frågan.

4.4.2 Samverkan mellan olika verksamhetsområden

Regering och riksdag har vid flera tillfällen uttalat att man anser att en helhetssyn skall prägla samhällets åtgärder för att säkerställa funktionshindrades förflyttningsmöjligheter. Bland annat mot bakgrund av detta har vi valt att undersöka på vilket sätt och i hur stor utsträckning aktörerna inom den lokala och regionala kollektivtrafiken samarbetar med varandra.

Vi har studerat i vilken utsträckning det finns ett samarbete mellan följande tre verksamhetsområden.

Tabell 4.2 Tre centrala verksamhetsområden

| Verksamhetsområde | Ansvarig (i normalfallet) |
|--|--|
| Anpassning av ordinarie linjetrafik | Trafikhuvudmannen |
| Anpassning av yttre miljö | Kommunen, tekniskt kontor eller motsv. |
| Tillhandahållande av färdtjänst och riksfärdtjänst | Kommunen, socialförvaltning eller motsv. |

I tabellen anges var ansvaret för respektive område ligger. Det är emellertid viktigt att påpeka att undantagen och variationerna är många. Om ansvaret för färdtjänst har lämnats över har trafikhuvudmannen ett sammantaget mycket stort ansvar för de här frågorna. Det motsatta gäller i de fall kommunerna själva handhar linjetrafiken.

Här beskrivs i vilken utsträckning de tre verksamhetsområdena är samordnade, med utgångspunkten att en sådan samordning är en förutsättning för en handikappanpassad kollektivtrafik i sin helhet. Detta dels utifrån ett hela-resan-perspektiv, dels eftersom de tjänstemän som handlägger färdtjänstären den antas ha goda kunskaper om vilka behov kommunens funk-

tionshindrade personer har. Frågor som rör överlämnande av ansvar och effektiviseringar i samband med färdtjänst behandlas delvis i avsnitt 4.4.3.

Det är värt att notera att de kommuner vi intervjuat som enligt enkätsvaren har en bra handikappanpassning också i allmänhet har lagt upp sitt arbete så att det finns en nära koppling mellan de tre verksamhetsområdena. Exakt hur arbetet är organiserat skiftar beroende på förutsättningarna. I vissa fall ligger kollektivtrafiken, väghållningsansvaret och färdtjänsten samlade inom kommunen medan andra kommuner endast har ett visst ansvar för väghållning.⁷¹

Samverkan mellan ansvariga för anpassning av linjetrafiken och den yttre miljön

Vårt intryck från intervjuerna är att det i regel finns ett relativt väl utvecklat samarbete mellan kommunerna och länsstrafikhuvudmännen om transportfrågor i allmänhet. Däremot är det mer sällsynt att det finns ett kontinuerligt och utvecklat samarbete i frågor som rör handikappanpassning. Det förefaller snarast vara ett undantag att de berörda aktörerna metodiskt och kontinuerligt samarbetar för att anpassa särskilda busslinjer etc. utifrån ett helaresan-perspektiv.

Att kommuner och trafik huvudmän i liten utsträckning samarbetar om handikappanpassningsfrågor framgår även indirekt av kommunernas svar på enkätfrågan om de åtgärder som genomförts under den senaste tioårsperioden (se diagram 4.5 sid 71). Det faktum att så få kommuner genomfört linjevisa åtgärder och åtgärder för att anpassa anslutningsvägar tyder på ett dåligt samarbete mellan de som är huvudmän för trafiken och de som ansvarar för den yttre miljön.

Enligt flera av de trafik huvudmän vi intervjuat kan detta förklaras av att det ofta är svårt att engagera kommunerna i de här frågorna. Kommuner med intresserade och engagerade tjänstemän lyckas ofta få fram pengar till åtgärder medan utvecklingen går långsamt i övriga kommuner.

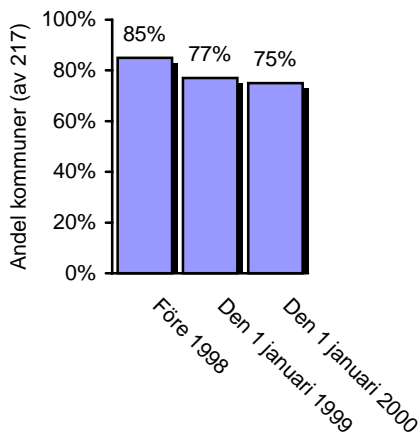
Samverkan mellan ansvariga för anpassning av den yttre miljön och tillhandahållande av färdtjänst

I och med den nya färdtjänstlagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1998 skall färdtjänsten betraktas som en trafikfråga och inte som tidigare en fråga för socialtjänsten. Trots detta är det fortfarande socialtjänsten som handlägger färdtjänsten i en klar majoritet av landets kommuner, vilket framgår av diagrammet nedan. Intressant att notera är att utvecklingen under de två första åren sedan den nya färdtjänstlagstiftningen trädde i kraft har

⁷¹ Vägverket är väghållare på det statliga vägnätet. I vissa fall är olika former av samfälligheter väghållare.

gått relativt långsamt. Vid en jämförelse av svaren i Svenska Kommunförbundets och våra enkäter framgår det att endast cirka tio procent av kommunerna har genomfört en sådan organisationsförändring sedan utgången av 1997.

Diagram 4.10 Kommuner där socialtjänsten handlägger färdtjänsten⁷²



I vår enkätundersökning framkom också vissa andra indikatorer på i vilken utsträckning kommunerna arbetar med färdtjänsten som en trafikfråga. T.ex. frågade vi hur ansvariga tjänstemän för färdtjänst och gatu- och väghållning samarbetar sinsemellan. Enligt enkätsvaren pågår överhuvudtaget inget sådant arbete i hela 36 procent av kommunerna. I ytterligare 20 procent av kommunerna äger ett sådant samarbete rum endast någon gång per år. Med andra ord anger mer än hälften av kommunerna att det antingen inte sker något samarbete eller att samarbetet äger rum så sällan som någon gång per år.

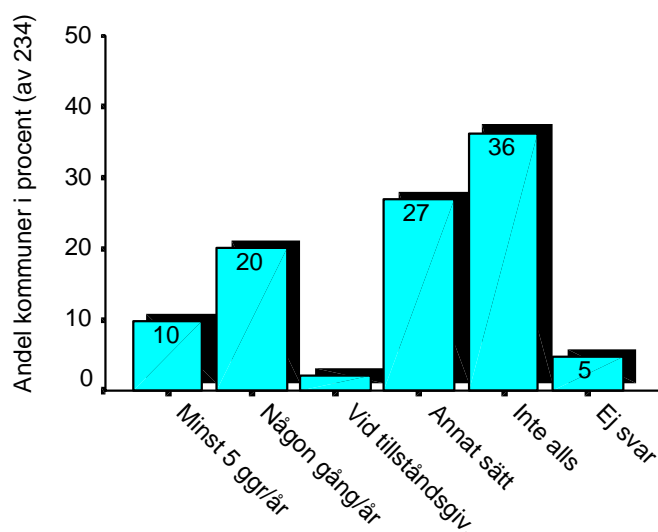
Av de 234 kommunerna har 63 stycken eller 27 procent angett det öppna svarsalternativet "annat". I det stora flertalet av dessa kommuner pågår någon form av kontinuerligt samarbete mellan ansvariga för färdtjänst och gatu- och väghållning. Antingen sker detta naturligen på grund av att de båda frågorna hör samman organisatoriskt eller så äger samarbetet rum via regelbundna informella kontakter.

Med andra ord är den totala bilden mycket diversifierad. Bilden stämmer väl överens med vårt intryck från djupintervjuerna. Vid vissa tillfällen fick vi träffa en grupp människor, som visserligen kanske är placerade på olika förvaltningar, men som uppenbarligen har ett mer eller mindre dagligt samarbete om de här frågorna. I andra kommuner gav de ansvariga tjänstemän

⁷² Diagrammet visar svaren från de 217 kommuner som besvarat frågan vid båda enkät-tillfällena.

vi fick träffa, exempelvis från den tekniska nämnden och socialtjänsten, snarast intrycket av att de knappt träffat varandra tidigare.

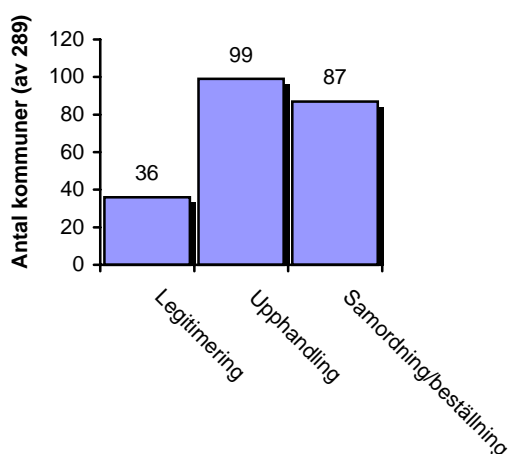
Diagram 4.11 Samarbete mellan ansvariga för färdtjänst och gatu- och väghållning ?



Tillhandahållande av färdtjänst och anpassning av linjetrafiken

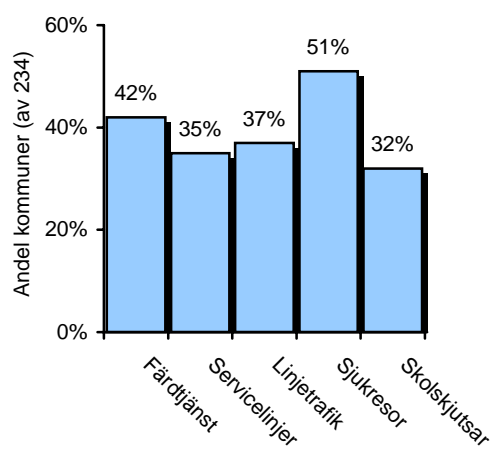
Ansvaret för färdtjänsten kan delas upp i tre huvuduppgifter: legitimering, upphandling och samordning (beställningsverksamhet). En kommun kan ha överlämnat en eller flera uppgifter till trafikhuvudmannen. Av tabellen nedan framgår det att ungefär en tredjedel av kommunerna har överlämnat ansvaret för samordningen och/eller upphandlingen till trafikhuvudmannen. Förutom stockholmskommunerna (där landstinget ansvarat för färdtjänsten sedan 1978) är det tio kommuner som även lämnat över ansvaret för legitimering till trafikhuvudmannen.

Diagram 4.12 Antal kommuner som överlämnat olika former av ansvar för färdtjänst⁷³



På en fråga i vår enkät angav 35 procent av kommunerna att de inte har någon form av samarbete med andra huvudmän för samhällsbetalda resor. I diagrammet nedan framgår med vilka huvudmän de övriga kommunerna samarbetar.

Diagram 4.13 Organiserat samarbete med andra huvudmän⁷⁴



Det bör påpekas att en sådan uppgift inte är helt lätt att tolka men det är ändå anmärkningsvärt att så få som 37 procent av kommunerna anger att det finns ett samarbete med den huvudman som handhar linjetrafiken.

⁷³ Uppgifterna bygger på en enkät till samtliga 21 länstrafikhuvudmän sensommaren 2000. Notera att en kommun kan ha överlämnat en eller flera uppgifter till trafikhuvudmannen.

⁷⁴ Notera att flera alternativ kan väljas.

4.4.3 Överlämnande av huvudmannskapet för färdtjänsten

I och med att den nya färdtjänstlagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1998 har kommunerna möjlighet att överlåta ansvaret för uppgifter i samband med färdtjänst och riksfärdtjänst till trafikhuvudmannen i länet. Lagstiftningen skiljer sig därmed från Samreseutredningens förslag att en sådan ansvarsförändring skulle vara obligatorisk.

Regeringen uttalade emellertid att effekterna av den frivilliga lagstiftningen behövde utvärderas och meddelade att man avsåg att ge Vägverket ett sådant uppdrag med avrapportering vid utgången av år 2001.⁷⁵

Nedan följer en beskrivning av i vilken utsträckning trafikhuvudmännen i dag har tagit över ansvaret för kommunernas uppgifter i samband med färdtjänst.

Kommunerna kan i stor utsträckning tänka sig att överlåta huvudmannskapet för färdtjänst

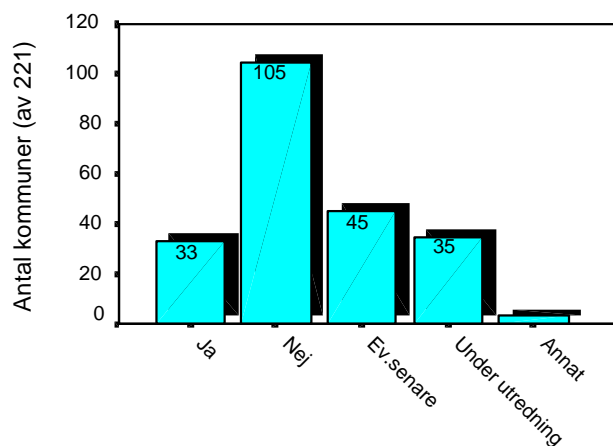
En central fråga är hur utvecklingen kommer att se ut de närmaste åren. Att döma av svaren på Svenska Kommunförbundets och Statskontorets enkäter går utvecklingen mot att allt fler kommuner kan tänka sig att överlämna huvudmannskapet för färdtjänst och riksfärdtjänst till trafikhuvudmännen.

Enligt vår enkät (som avsåg situationen vid utgången av 1999) har 30 procent av kommunerna inga planer på att överlåta ansvaret för färdtjänst till trafikhuvudmannen. När Svenska Kommunförbundet ställde samma fråga ett år tidigare svarade knappt hälften av kommunerna att de inte hade några planer på att lämna över ansvaret för färdtjänsten. Det finns med andra ord en tydlig trend att fler kommuner än tidigare i någon form planerar eller kan tänka sig att överlämna ansvaret för färdtjänst till trafikhuvudmannen.

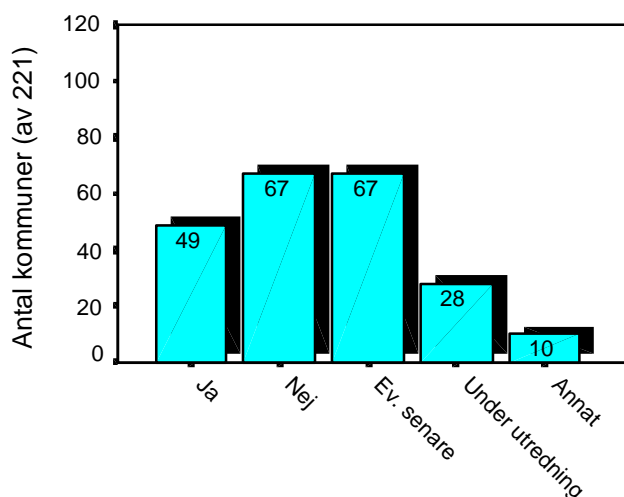
⁷⁵ Prop. 1996/97:115, s. 40

Diagram 4.14 Har det beslutats eller övervägts att överlåta huvudmannskapet för färdtjänst till trafikhuvudmannen?⁷⁶

Svenska Kommunförbundets enkät (avser 1998)



Statskontorets enkät (avser 1999)



Det bör påpekas att svaret "Ja" även inbegriper att ett principbeslut om ett senare överlämnande fattats. Detta förklarar varför antalet kommuner som svarat "Ja" är fler än de 36 som enligt trafikhuvudmännen faktiskt har överlämnat hela ansvaret för färdtjänsten.

⁷⁶ De två diagrammen visar svaren från de 221 kommuner som besvarat frågan vid båda enkätstillfällena. Beträffande stockholmskommunerna har vi, i de fall svar saknas i den ena enkäten, imputerat svarsalternativet "Ja". Det bör dock påpekas att färdtjänsten sedan 1988 inte längre handhas av länstrafikhuvudmannen SL, vilket den gjorde tidigare, utan sköts av en egen nämnd som är kopplad till Stockholms läns landsting.

Dagens situation är således att endast ett mindre antal kommuner har överlämnat det fulla ansvaret för färdtjänsten till trafikhuvudmännen. Samtidigt övervägs frågan om överlämnat huvudmannaskap i en majoritet av kommunerna. Av 221 kommuner uppgav 154, dvs. ca 70 procent av de som svarat, att frågan om att överlåta huvudmannaskapet varit föremål för någon form av övervägande eller beslut. Redan i dag handhar länstrafikhuvudmännen upphandling och beställningsverksamhet för 34 respektive 30 procent av landets kommuner.

Vår slutsats av detta är att utvecklingen i sig inte ger regeringen någon anledning att ompröva sitt ställningstagande för en frivillig lagstiftning.

Leder ett samlat ansvar automatiskt till en bättre handikappanpassning?

Vi anser dessutom att det kan finnas anledning att ifrågasätta att ett samlat ansvar för färdtjänst och ordinarie linjetrafik automatiskt leder fram till en bättre anpassad kollektivtrafik. Detta bland annat mot bakgrund av följande.

Enligt våra intervjuer med Storstockholms Lokaltrafik och Färdtjänsten i Stockholms län började inte dessa båda instanser arbeta och planera med föresatsen att en bättre kollektivtrafik skulle generera lägre färdtjänstkostnader förrän i mitten av 1990-talet. Detta trots att färdtjänsten och linjetrafiken tillhört samma huvudman sedan 1970-talet.

En annan aspekt är att kommunernas arbete i liten utsträckning präglas av ett hela-resan-tänkande. Detta trots att man har möjligheter att via åtgärder i den yttre miljön förbättra kollektivtrafikens tillgänglighet och därmed minska kostnaderna för färdtjänst.

Dessa båda exempel tyder, enligt vår mening, på att det inte räcker att det finns rent företagsekonomiska vinster att göra på att genomföra anpassningsåtgärder. Det måste också finnas kunskap om vilka sambanden är och en vilja till förändring hos de parter som berörs. Vår bedömning är med andra ord att en organisationsförändring av det här slaget förutsätter insikter om hur olika resformer hänger ihop för att ge de effekter i form av en bättre anpassningsnivå som regering och riksdag vill uppnå.

4.5 Framgångsfaktorer

Det framgår tydligt av vår undersökning att det finns relativt stora skillnader mellan olika platser i landet beträffande den lokala och regionala kollektivtrafikens handikappanpassning. I avsikt att komplettera våra övriga analyser av undersökningsmaterialet har vi genomfört en statistisk sambandsanalys. Syftet är att ta reda på vilka faktorer som förklarar att det genomförs åtgärder i större utsträckning på vissa platser än på andra.

Sambandsanalysen utgår helt från svaren på kommunenkäten medan vi har valt att inte genomföra motsvarande analys av trafikhuvudmannenkäten. Detta eftersom vi bedömt att populationen på 30 trafikhuvudmän är för liten för att en sådan analys skall kunna ge pålitliga resultat.

Vi letar förklaringar till variationen i indexet *Anpassningsnivå*

Som ett mått på hur anpassningsnivån ser ut i de olika kommunerna har vi använt oss av ett index benämnt *Anpassningsnivå*. Indexet bygger på svaren på vissa av frågorna i enkäten till kommunerna och är ett mått på hur långt anpassningen nått. Indexet innehåller variabler som är relaterade till anpassningsnivån såväl i fordon som i den yttre miljön. Även spridning av information om genomförda åtgärder ingår.

I bilaga 1 finns en redogörelse för hur vi gått till väga för att välja ut vilka enkätfrågor som skall ingå i detta index samt i tre andra index som fungerar som mått på andra aspekter av kommunernas arbete med handikappanpassning, såväl i allmänhet som specifikt i samband med transportfrågor. I bilaga 2 beskrivs hur de fyra indexen är konstruerade.

Analysen har gått till på följande sätt. Vi har ställt upp ett antal hypoteser om vilka faktorer som förklarar variationen i *Anpassningsnivå*. Hypoteserna gäller olika faktorer som vi bedömt skulle kunna utgöra förklaringar till nivån på handikappanpassningen ute i kommunerna. Vi har testat såväl variabler hämtade från enkätmaterialen som vissa bakgrundsvariabler.

I detta avsnitt beskrivs sambandsanalysens resultat. I bilaga 3 finns en noggrann redogörelse för analysens alla steg.

4.5.1 Hypoteser

Vi har testat sammanlagt 18 hypoteser på variabler som kan förklara skillnaderna mellan kommunernas värden i indexet *Anpassningsnivå*.

Ett exempel på en sådan variabel är befolkningstäthet. Utgångspunkten i det fallet är att möjligheten att tillhandahålla en god service i kollektivtrafiken, exempelvis i form av ett stort linjeutbud och hög turtäthet, blir större om antalet resenärer är många och samlade på en liten geografisk yta. Vår hypotes är att en hög befolkningstäthet även ger förutsättningar för, och en större efterfrågan på, fler genomförda tillgänglighetsåtgärder. Se bilaga 3 för en utförlig beskrivning av bakgrunden till övriga hypoteser.

De variabler vi testat är följande.

Övriga index

– *Handikappolitisk planering (index 1)*

Är ett mått på i vilken utsträckning kommunerna planerar sitt arbete med handikappfrågor i allmänhet (även icke transportrelaterade aspekter inkluderade).

– *Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen (index 2)*

Är ett mått på i vilken utsträckning och på vilket sätt transportaspekter påverkar planeringen av kommunernas arbete.

– *Organisering och effektivisering av färdtjänsten (index 3)*

Är ett mått på i vilken utsträckning kommunerna vidtagit åtgärder för att omorganisera och effektivisera färdtjänsten.

Bakgrundsvariabler

- Befolkningstäthet (antal individer per km² land)
- Invånarantal
- Summan av kommunala skatteinkomster och statsbidrag
- Kommunens resultaträkning (per invånare)
- Antalet enkelresor med färdtjänst (per invånare)
- Antalet färdtjänstillstånd (per invånare)
- Kommunens bruttokostnader för färdtjänst (per invånare)
- Andel invånare 65 år eller äldre

Frågor som ingår i Statskontorets enkät

- Fråga 1: Har kommunen någon samordningsansvarig?
- Fråga 8a: Har kommunen (via länstrafikhuvudmannen) ansökt om statsbidrag till handikappanpassning?
- Fråga 8b: Om ja (på fråga 8a), har statsbidrag beviljats?
- Fråga 9a och b: Trafikförsörjningsplan för färdtjänsten antagen eller på väg?
- Fråga 10: Har det beslutats att överlåta huvudmannskapet för färdtjänst?
- Fråga 18 och 19: På vilket sätt deltar handikapporganisationerna?

Frågor ur Svenska Kommunförbundets enkät

- Fråga 31: Har det under det senaste året (1998) gjorts några ombyggnader i den fysiska miljön?

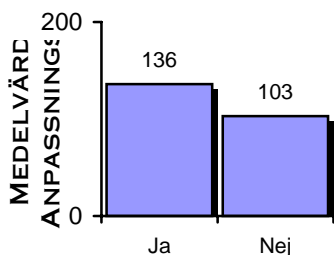
Nedan beskrivs i vilken utsträckning dessa hypoteser har visat sig stämma.

4.5.2 Statsbidragets betydelse⁷⁷

Statsbidraget är viktigt

Det finns ett starkt samband mellan indexet *Anpassningsnivå* och det faktum att en kommun fått det riktade statsbidraget till handikappanpassning av kollektivtrafik beviljat. Detta till skillnad från frågan om kommunen ansökt om bidrag. I det fallet uppvisar vår analys inga samband. Det är med andra ord stor skillnad på utfallet i *Anpassningsnivå* mellan kommuner som sökt bidrag och fått det beviljat och kommuner som sökt bidrag men av någon anledning fått avslag. Detta framgår också av diagrammet nedan som visar att de kommuner som beviljats statsbidrag i genomsnitt har ett högre indexvärde på *Anpassningsnivå* än de kommuner som fått avslag på sin ansökan (136 jämfört med 103)⁷⁸

Diagram 4.15 Har statsbidrag beviljats?



Detta tyder på att bidraget i sig har haft en direkt påverkan på i vilken utsträckning åtgärder genomförts. Det är emellertid viktigt att notera att indexet *Anpassningsnivå* även mäter aspekter som gällde även innan statsbidraget kunde sökas. En kompletterande körning med svar som endast avser åtgärder under 1998, visar på en ännu större förklaringskraft. Men analysen visar att även övriga variabler i indexet har ett tydligt samband med huruvida kommunerna beviljats statsbidrag eller inte.

För att försöka utröna orsaken till att sambandsanalysen uppvisar en skillnad mellan kommuner som anger att de sökt bidrag och fått avslag och kommuner som fått bidraget beviljat gick vi ut med en fråga till några av de 12 kommuner som enligt enkätsvaren sökt bidrag men inte fått det beviljat.

Frågan är även intressant mot bakgrund av att vi inte träffat på några exempel på formella avslag från Vägverket i vår undersökning av administrationen av statsbidraget (se avsnitt 5).

⁷⁷ För information om statsbidragets utformning se avsnitt 5.

⁷⁸ Indexen är konstruerade så att medelvärdet är 100 och standardavvikelsen 50.

Det visade sig att det, med något undantag, var länstrafikhuvudmännen som valt att inte vidarebefordra de aktuella kommunernas ansökningar till Vägverket. Detta beroende på att ansökningarna antingen kommit in sent eller man ansett att de inte överensstämde med Vägverkets riktlinjer.

Vår tolkning av allt detta är att kommuner som redan bedriver ett aktivt arbete med de här frågorna i större utsträckning har sökt och fått statsbidrag beviljat än andra kommuner. En möjlig skillnad mellan kommuner som fått avslag och kommuner som fått bidraget beviljat är att de kommuner som lämnat in väl genomarbetade ansökningar i god tid är desamma som de som redan arbetar aktivt med de här frågorna.

I det här sammanhanget finns ytterligare två faktorer som är intressanta att lyfta fram.

För det första har vi under intervjuerna förstått att det finns kommuner (eller åtminstone ansvariga tjänstemän på kommunerna) som överhuvudtaget inte känner till att det aktuella statsbidraget finns. Även om det kanske i första hand borde föranleda kritik mot Vägverket och aktuella länstrafikhuvudmän är det ändå tydligt att kommuner som är framåt i det här avseendet också vet att det finns pengar att söka.

För det andra menar flera av de länstrafikhuvudmän vi intervjuat att kunniga och drivna tjänstemän på den kommunala nivån starkt bidrar till att en kommun budgeterar för olika former av åtgärder. Detta gäller inte minst kommunernas finansiering på 50 procent av totalkostnaden som krävs i samband med utbetalning av det riktade statsbidraget.

4.5.3 Planeringens betydelse

Kommuner med plandokument som innehåller transportaspekter har en bättre anpassningsnivå än andra

Ett enkelt korrelationstest visar att indexet *Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen* i mycket hög grad samvarierar med indexet *Anpassningsnivå*. Korrelationskoefficienten är så hög som 0,71⁷⁹. Även om sambandsanalysen visar att de andra variablerna delvis förklarar den höga korrelationen är det tydligt att det finns samband mellan dessa båda index.

⁷⁹ Korrelationskoefficienten kan variera mellan -1 och 1. Om korrelationskoefficienten är 0 innebär det att det inte finns något samband. Är korrelationskoefficienten lika med 1 betyder det att det finns ett perfekt positivt samband.

Enligt sambandsanalysen stämmer hypotesen att det finns ett samband mellan att en kommun antagit en trafikförsörjningsplan för färdtjänsten och en hög anpassningsnivå.

Sambandet är dock svagt. Liksom i fallet med indexet *Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen* finns det även i det här fallet en stark korrelation med *Anpassningsnivå* samtidigt som sambandsanalysen visar att denna korrelation till stora delar förklaras av någon eller några av de andra variablerna i analysen.

Detta betyder enkelt uttryckt att kommuner som angett att det genomförts olika former av anpassningsåtgärder inom transportområdet i den egna kommunen också i allmänhet har angett att det finns ett hela-resan-perspektiv i de kommunala plandokumenterna. Vi konstaterade i avsnitt 4.2.3 att ett sådant perspektiv i ganska liten utsträckning påverkar kommunernas planer. Vad sambandsanalysen visar är att transportaspekter i den handikappolitiska planeringen, i den mån sådana existerar, är av stor betydelse.

Det man möjligen kan fråga sig är om den goda planeringen i sig är ett uttryck för någon annan bakomliggande faktor som till exempel en hög ambitionsnivå hos ansvariga tjänstemän och politiker. Det skulle i så fall kunna betyda att det snarare är höga ambitioner och inte en god planering som förklarar en hög anpassningsnivå.

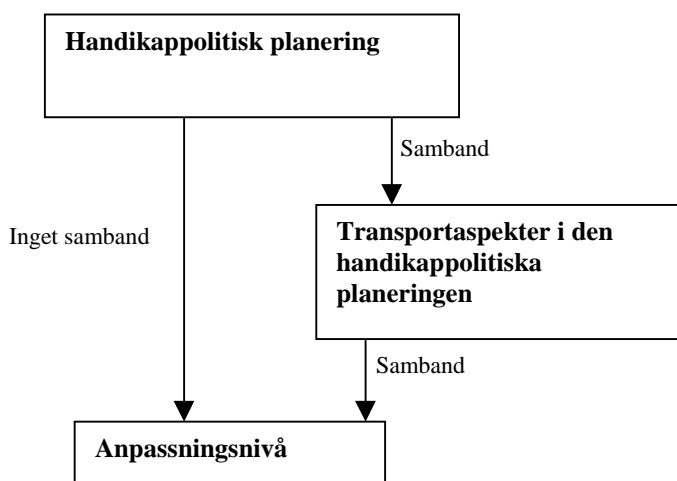
Allmän handikappolitisk planering har inget samband med Anpassningsnivå

Sambandsanalysen uppvisar inget samband mellan allmän indexet *Handikappolitisk planering* och *Anpassningsnivå*, vilket är anmärkningsvärt. En ambitiös handikappolitisk planering i allmänhet borde rimligen ge avtryck i nivån på handikappanpassningen inom transportområdet.

En möjlig förklaring till det uteblivna sambandet kan vara att *Handikappolitisk planering* påverkar *Anpassningsnivå* via någon eller några av de andra variablerna. En kompletterande korrelationsanalys uppvisar mycket riktigt en signifikant korrelation mellan *Handikappolitisk planering* och *Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen*. Med andra ord tycks en bra allmän handikappolitisk planering ha ett indirekt samband med en hög anpassningsnivå.

Ett sådant samband kan åskådliggöras med följande figur.

Diagram 4.16 Samband mellan planering och anpassningsnivå

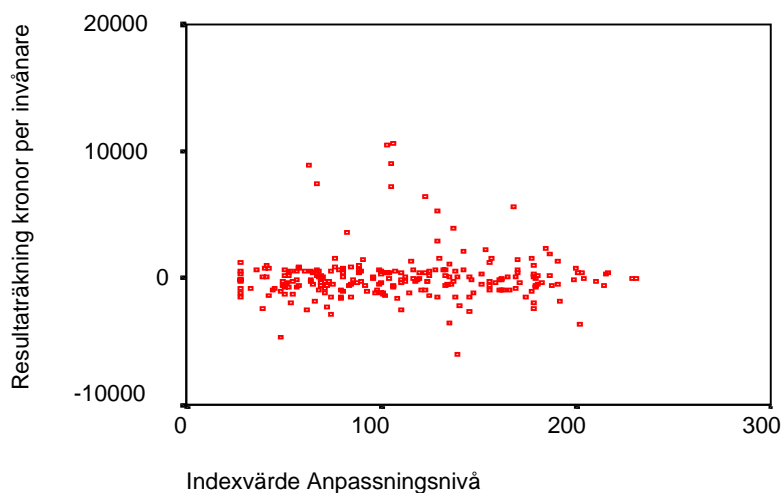


4.5.4 Bakgrundsfaktorerers betydelse

Ett iögonenfallande resultat av sambandsanalysen är att inga av bakgrundsvariablerna uppvisar samband med indexet *Anpassningsnivå*. Varken befolkningstäthet, kommunernas ekonomi eller andel personer som fyllt 65 år uppvisar något samband i analysen.

Det är viktigt att påpeka att dessa faktorer, på samma sätt som indexet *Handikappolitisk planering*, kan ha en förklaringskraft som av olika skäl inte kommer fram i analysen. Samtidigt bekräftar diagrammet nedan det faktum att kommunernas resultaträkning för år 1998 inte har något samband med indexet *Anpassningsnivå*. Både de allra bästa och sämsta kommunerna mätt i indexet *Anpassningsnivå* har resultaträkningar som ligger nära ett nollresultat medan det finns flera kommuner med stora underskott som har indexvärden långt över medelvärdet 100.

Diagram 4.17 Kommunernas resultaträkning och Anpassningsnivå



Antalet invånare är en av två bakgrundsvariabler som överhuvudtaget korrelerar med *Anpassningsnivå*. Det tyder på att större kommuner har en bättre anpassningsnivå men att någon eller några av de övriga variablerna i undersökningen förklarar skillnaderna mellan olika kommuner i fråga om *Anpassningsnivå* på ett bättre sätt.

4.5.5 Färdtjänstens betydelse

Analysen visar att det inte finns något samband mellan de bakgrundsvariabler som rör färdtjänst och *Anpassningsnivå*. Inte heller indexet *organisering och effektivisering av färdtjänsten* uppvisar något samband. Detta signalerar att höga ambitioner beträffande omstruktureringar och effektiviseringar inom färdtjänsten inte med nödvändighet har en koppling till en bra anpassningsnivå i linjetrafiken.

En möjlig förklaring till resultatet är att kommunerna i Stockholms län har en speciell roll i det här sammanhanget. Detta eftersom både färdtjänsten och linjetrafiken även i formell mening ligger utanför kommunernas påverkansmöjligheter. En kompletterande analys utan kommunerna i Stockholms län visar att *Organisering och effektivisering av färdtjänsten* och *Anpassningsnivå* har ett visst samband.

Även om analysen inte ger detta något tydligt stöd kan vi med andra ord inte helt avfärda hypotesen att kommuner som försöker hitta nya vägar beträffande hur färdtjänsten organiseras har en bättre anpassad kollektivtrafik än andra kommuner.

4.6 Kommunernas och trafikhuvudmännens syn på statlig styrning

Denna rapportens huvudsakliga tema är olika former av statlig styrning. Syftet med att analysera den lokala och regionala kollektivtrafiken är att få fram information som kan ligga till grund för förslag om förändringar av den statliga styrningen. I detta avsnitt behandlas olika aspekter av och exempel på hur kommunerna och trafikhuvudmännen ser på den statliga styrningen. Följande frågor behandlas.

- Vad i den statliga styrningen har hittills haft störst påverkan på kommunernas och trafikhuvudmännens arbete med handikappanpassning?
- Hur ser kommunerna och trafikhuvudmännen på det stöd de får från enskilda myndigheter?
- På vilket sätt bör den statliga styrningen förändras och utvecklas för att bli mer ändamålsenlig?

4.6.1 Inverkan från statlig styrning och omvärldsfaktorer

I enkäterna bad vi trafikhuvudmännen och kommunerna att välja de fem av ett antal namngivna yttre faktorer som haft störst betydelse för de åtgärder som vidtagits för en bättre handikappanpassning under den senaste tioårsperioden. Svaren framgår av diagrammen nedan.

Diagram 4.18 Viktiga orsaker till vidtagna handikappåtgärder uppdelat på statlig styrning och omvärldsfaktorer hos trafikhuvudmännen⁸⁰

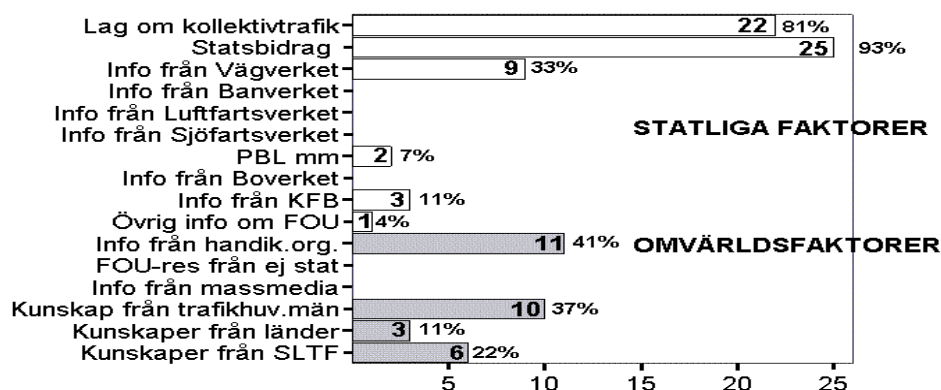
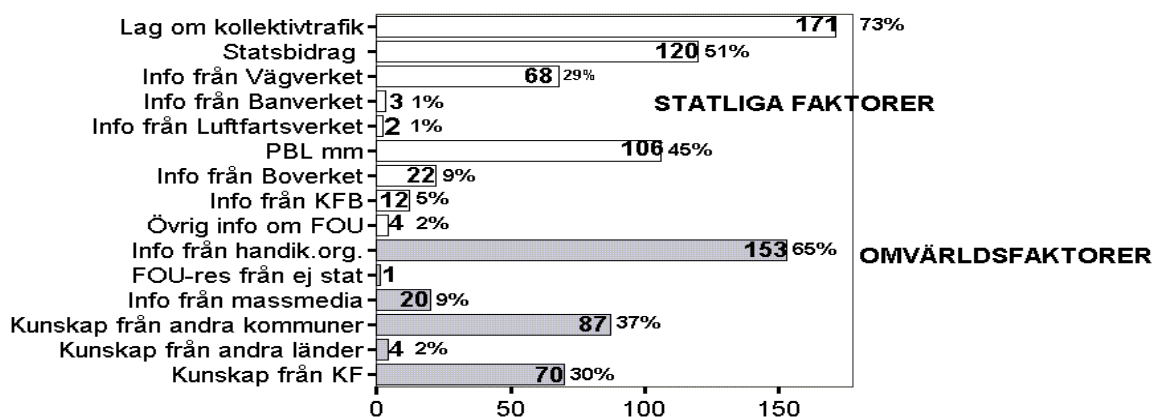


Diagram 4.19 Viktiga orsaker till vidtagna handikappåtgärder uppdelat på statlig styrning och omvärldsfaktorer hos kommunerna⁸¹



Lagar och statsbidrag anses viktiga

Hela 25 av 27 trafikhuvudmän anger att statsbidraget har varit en viktig faktor för deras arbete med handikappanpassning. Att statsbidraget varit betydelsefullt bekräftas också i hög grad av djupintervjuerna. Särskilt för de 21 länstrafikhuvudmännen, som haft möjlighet att ansöka om bidrag direkt

⁸⁰ Notera att flera alternativ får anges

⁸¹ Notera att flera alternativ får anges

från Vägverket, har statsbidraget inneburit att handikappfrågan fått hög prioritet. Anpassningsarbetet har uppenbarligen utökats och intensifierats som en direkt följd av statsbidraget.

Drygt hälften av kommunerna uppger att statsbidraget haft stor betydelse för deras tillgänglighetsarbete. Det kan tilläggas att närmare 80 procent av de kommuner som fått statsbidrag beviljat för åtgärder anger att statsbidraget varit betydelsefullt.

Lagar och föreskrifter om handikappanpassad kollektivtrafik anges vara av betydelse för 78 procent av trafikhuvudmännen och 73 procent av kommunerna. Detta trots att den lag som avses är mer än 20 år gammal och att de föreskrifter som avses inte har förändrats sedan 1980-talet. I det här fallet bekräftar djupintervjuerna inte enkätsvarerna på samma sätt. En vanlig åsikt är att lagstiftningen och Transportrådets föreskrifter visserligen haft betydelse men att föreskrifterna i flera avseenden är överspelade och att de inte längre fungerar som ett riktmärke i anpassningsarbetet.

Mindre än hälften av kommunerna anger att plan- och bygglagen (PBL) hör till de fem viktigaste påverkansfaktorerna. Detta tyder på att lagstiftningen i ganska liten utsträckning fungerar som ett styrmedel för förhållandena i den yttre miljön sett ur ett transportperspektiv. Intervjuerna bekräftar bilden av att PBL inte egentligen används som ett verktyg i de här sammanhangen.

Informationsinsatser från myndigheterna påverkar kommunerna och trafikhuvudmännen i liten utsträckning

Eftersom trafikhuvudmännens verksamheter i liten eller ingen utsträckning faller inom någondera av Luftfartsverkets, Sjöfartsverkets eller Boverkets verksamhetsområden är det naturligt att ingen trafikhuvudman anger att någon av dessa påverkat deras arbete. Tio procent av kommunerna uppger att information från Boverket varit betydelsefull, vilket är anmärkningsvärt lite med tanke på att Boverkets uppsiktsansvar innefattar de delar av reskedjan kommunerna ansvarar för. Det finns ca 50 kommunala hamnar och 25 kommunala flygplatser i Sverige. Mot den bakgrunden är det något anmärkningsvärt att endast några enstaka kommuner anger Sjöfartsverket eller Luftfartsverket som inspirationskällor.

Mot bakgrund av att ett stort antal av trafikhuvudmännen svarar för någon form av lokaltågstrafik är det även anmärkningsvärt att ingen av trafikhuvudmännen anger Banverket som inspirationskälla.

Den enda av sektorsmyndigheterna som anges i någon nämnvärd utsträckning är Vägverket. Lite mer än 30 procent av både trafikhuvudmännen och kommunerna anger att information från Vägverket hör till en av de fem viktigaste yttre faktorerna. Med tanke på att Vägverket haft ett uttalat ansvar

att verka för en bättre handikappanpassning inom kollektivtrafiken sedan 1993 är detta en låg siffra.

Tre trafikhuvudmän och tolv kommuner har angett att information från Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) är en viktig faktor i handikapparbetet. Med tanke på att KFB varit med och finansierat ett antal projekt där trafikhuvudmän och kommuner varit inblandade och dessutom publicerat ett stort antal rapporter som behandlar olika aspekter av handikappanpassning och specialtransporter drar vi slutsatsen att KFB har problem att nå ut med resultaten av sin forskning.

Information är en viktig faktor

Att notera är att information och kunskapsinhämtande från icke statliga aktörer har påverkat trafikhuvudmännen och kommunerna mer än informationen från de statliga myndigheterna. Detta tyder på att information kan vara en betydelsefull faktor i det här sammanhanget. Dessutom måste det anses som ett på det hela taget dåligt betyg för myndigheternas arbete med handikappfrågor som en sektorsuppgift och tyder på att sektorsansvaret, såsom det tillämpas i dag, är ett förhållandevis svagt styrmedel.

Framför allt för kommunerna förefaller samarbetet med handikapporganisationerna att vara en central inspirationskälla. Vidare anses kunskapsinhämtande från Svenska Kommunförbundet och andra kommuner vara viktiga orsaker till de åtgärder som vidtas i kommunerna. På motsvarande sätt anses andra trafikhuvudmän och Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF) vara betydelsefulla för trafikhuvudmännens insatser.

4.6.2 Kommunernas och trafikhuvudmännens syn på myndigheternas arbete

Värdering av samarbetet

I enkäterna bad vi trafikhuvudmännen och kommunerna värdera myndigheterna i ett antal olika avseenden. På varje fråga kunde man kryssa i svarsalternativet ”inte aktuellt”. Som framgår nedan har det lämnats få omdömen om Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Detta tolkar vi så att flertalet kommuner och trafikhuvudmän anser att det inte finns någon koppling mellan den egna verksamheten och luftfarts- respektive sjöfartssektorerna.

Generellt får Vägverket goda omdömen. Detta främst från trafikhuvudmännen. Omdömena om Banverket och Boverket är på det hela taget mindre positiva. Det finns till och med en mindre andel kommuner och trafikhuvudmän som är direkt missnöjda med Banverkets och Boverkets insatser. I de

fall omdömen lämnas om Luftfartsverkets och Sjöfartsverkets insatser är de överlag negativa.

Diagram 4.20 Trafikhuvudmännens omdömen om samarbetet med myndigheterna

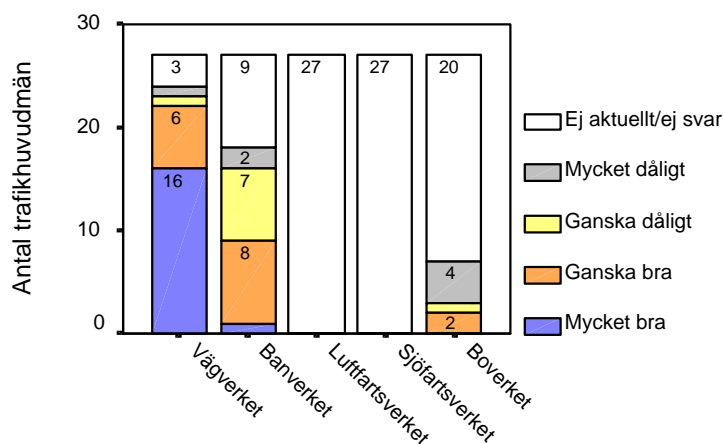
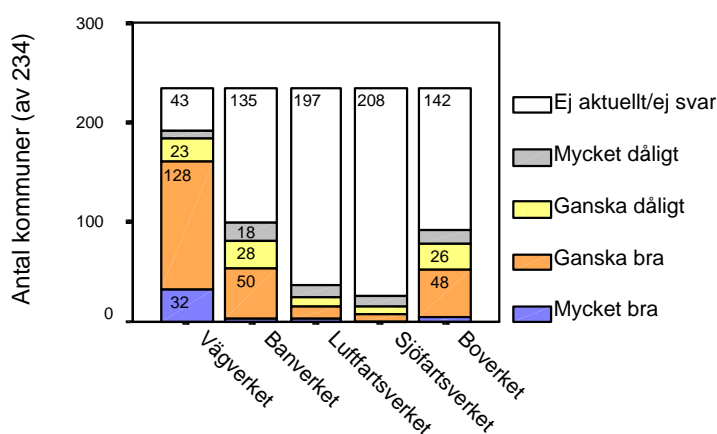


Diagram 4.21 Kommunernas omdömen om samarbetet med myndigheterna



Av de 24 trafik huvudmän som valt att gradera hur de uppfattar att samarbetet med Vägverket fungerar ger hela 22 stycken ett positivt omdöme. Av dessa anser hela 16 stycken att samarbetet fungerar mycket bra. Kommunerna är inte lika översvällande i sina omdömen men det stora flertalet ger Vägverket ett positivt omdöme.

Endast en trafik huvudman anser att samarbetet med Banverket fungerar mycket bra, åtta stycken ger omdömet ganska bra. Nio stycken, eller hälften av de som besvarat frågan anser att samarbetet fungerar ganska eller mycket dåligt.

Av de sju trafik huvudmän som betygsätter samarbetet med Boverket anser fyra stycken att samarbetet fungerar mycket dåligt. Av 92 svarande kommuner anser 40 stycken att samarbetet med Boverket fungerar ganska eller mycket dåligt.

Beträffande samarbete ger ingen av trafik huvudmännen och endast en mindre andel av kommunerna Luftfartsverket och Sjöfartsverket omdömen. Av 37 kommuner anser 21 att samarbetet med Luftfartsverket fungerar ganska eller mycket dåligt. Motsvarande siffra för Sjöfartsverket är 18 av 26 kommuner.

Information om föreskrifter och styrande dokument

I enkäten frågade vi trafik huvudmännen om de ansåg att myndigheterna informerade dem om föreskrifter och styrande dokument om funktionshindrades tillgänglighet till transportsystemet. En övervägande del angav att de får information från Vägverket medan endast några enstaka trafik huvudmän angav att de får denna information från Boverket och/eller Banverket. Ingen angav att de får den här informationen från Luftfartsverket eller Sjöfartsverket.

Femton trafik huvudmän saknar information från Banverket och/eller Boverket. Motsvarande siffror för Luftfartsverket och Sjöfartsverket är sex respektive sju trafik huvudmän.

Seminarier och kurser

En del i trafikverkens sektorsuppgifter och Boverkets uppsiktsansvar består i att på olika sätt ge aktörer inom transportområdet tips om hur man kan åstadkomma tillgänglighetsförbättringar för funktionshindrade i olika avseenden. I enkäten till trafik huvudmännen ställde vi därför frågan om de ansåg att myndigheternas utbud av seminarier och kurser var tillräckligt.

Bilden är densamma som tidigare. Vägverket får genomgående bra omdömen. En tredjedel av de trafik huvudmän som besvarat frågan anser att utbudet av seminarier etc. är helt eller delvis tillräckligt. Elva trafik huvudmän anger att det överhuvudtaget inte existerar något utbud från Banverket och Boverket, trots att de anser att det borde finnas.

Vägverket får goda omdömen

Den allmänna bilden att såväl kommuner som trafik huvudmän är förhållandevis nöjda med Vägverkets insatser och mindre nöjda med övriga myndigheter bekräftades i hög grad vid djupintervjuerna.

Bland annat framkom följande förklaringar till de positiva omdömena om Vägverket under intervjuerna.

- Vägverket har sedan tidigare ett väl utvecklat samarbete med både trafikhuvudmän och kommuner i en rad andra trafikfrågor, vilket gör att det ofta finns en bra grund för samarbete även i fråga om handikappanpassning.
- Handläggningen av statsbidraget, med länsstrafikhuvudmännen som sökande och Vägverket som beviljande instans, har bidragit till goda relationer och ett närmare samarbete om just handikappanpassning.
- Relationerna med Vägverkets regionkontor är goda, även om det möjligen går att urskilja vissa skillnader i omdömena mellan de olika regionerna.
- Busstrafiken är den mest omfattande delen av den lokala och regionala kollektivtrafiken, vilket gör ett mer intensivt samarbete med just Vägverket naturligt.

Utöver dessa förklaringar anser de flesta att Vägverkets personal är allmänt kunniga och engagerade i handikappanpassningsfrågor.

Om goda relationer i övriga frågor förefaller bidra till ett bra samarbete om handikappfrågor med Vägverket är vårt intryck att dåliga relationer med Banverket på motsvarande sätt försämrar samarbetet om handikappfrågor. Framför allt får Banverket kritik för att vara passiva. Uppenbarligen har Banverket inte i någon större utsträckning arbetat med handikappanpassningsfrågor inom ramen för sina sektorsuppgifter.

4.6.3 Kommunernas och trafikhuvudmännens syn på hur den statliga styrningen bör förändras och utvecklas

Seminarier och information om föreskrifter m.m.

I enkäterna frågade vi efter förslag på hur myndigheterna skulle kunna förstärka samarbetet med kommunerna och trafikhuvudmännen. Cirka 40 procent i båda enkäterna valde svarsalternativet ”Fler seminarier och kurser”. Omkring en tredjedel av såväl kommuner som trafikhuvudmän vill ha mer information om föreskrifter och andra styrande dokument.

Goda exempel

Ett vanligt förslag under det öppna svarsalternativet ”Annat” är att myndigheterna skall bistå med att sprida kunskap om exempel på bra lösningar som genomförts av andra aktörer.

Mer samarbete

Av de tio trafik huvudmän som lämnade egna förslag på det öppna svarsalternativet ”Annat” angav sex stycken svar som kan sammanfattas med att myndigheterna borde ta fler initiativ till olika former av samarbete, till exempel i nätverk eller grupper. I det sammanhanget utpekades Boverket och länsstyrelserna som viktiga samarbetspartner. Även hos kommunerna är samarbete i någon form det vanligaste öppna svaret.

Kunskapsunderlag och gemensamma standarder vid anpassningar

En vanlig synpunkt som framkommit vid djupintervjuerna med kommunerna, men kanske framför allt med trafik huvudmännen, är att det i många konkreta situationer är svårt att veta hur man skall gå till väga för att åstadkomma en bra handikappanpassning. Därför efterfrågar man någon form av mall eller standard.

Mer statliga pengar

Vid djupintervjuerna ställde vi en allmän fråga om hur den statliga styrningen borde se ut i framtiden. Nästan alla kommuner och trafik huvudmän menade att ekonomiska bidrag är den viktigaste förutsättningen för en gynnsam utveckling av området. Detta bland annat eftersom man anser att det annars finns en stor risk att frågan om handikappanpassning får lägre prioritet i förhållande till andra frågor. Det faktum att många kommuner alltså har dåliga finanser gör att andra områden prioriteras.

4.7 Samarbetet med handikapporganisationerna

4.7.1 Former för samarbete

Kommunerna har permanenta grupper i större utsträckning än trafik huvudmännen

Flertalet kommuner och trafik huvudmän låter på något sätt de lokala handikapporganisationerna vara med och påverka frågor som rör funktionshindrades resmöjligheter. Detta gäller knappt 90 procent av de svarande kommunerna och drygt 80 procent av de svarande trafik huvudmännen.

På en följdfråga om på vilket sätt organisationerna får komma till tals svarade flertalet kommuner att detta sker både i samband med viktigare beslut och i permanenta arbetsgrupper. Hos trafik huvudmännen förekommer permanenta grupper i något mindre utsträckning. Drygt hälften av trafik huvudmännen anger att de arbetar i sådana grupper. Av de trafik huvudmän som låter handikapporganisationerna komma till tals svarar samtliga att det alltid sker i samband med viktigare beslut.

Handikapporganisationerna erbjuds möjlighet att delta i flera skeden

I intervjun med de centrala handikapporganisationerna påpekades att de lokala organisationerna ofta erbjuds att komma med synpunkter först när nya objekt i praktiken står klara. För att undersöka detta lät vi kommunerna och trafikhuvudmännen ange i vilket eller vilka skeden organisationerna bjuds in.

Av enkätsvaren att döma stämmer de centrala organisationernas utsagor i den meningen att det enda svarsalternativ samtliga trafikhuvudmän⁸² anger är ”Demonstration i samband med att objektet börjar användas”. Detta gäller dock inte kommunerna, som oftare låter organisationerna delta i tidigare skeden. Endast 62 av 209 kommuner, eller knappt 30 procent, bjuder in till demonstrationer av färdigställda objekt.

Skillnaden beror förmodligen på att trafikhuvudmännens nya objekt, till exempel i form av nya fordon, är mer tacksamma att visa upp än många objekt inom kommunernas ansvarsområde, som exempelvis bättre anpassade övergångsställen etc. Samtidigt är det intressant att notera att de kommuner som bjuder in organisationerna till demonstrationer oftare har en bättre anpassningsnivå än övriga kommuner (se sambandsanalysen i bilaga 3).

Även om färre trafikhuvudmän ger handikapporganisationerna möjlighet att delta även i tidigare skeden i utvecklandet och färdigställandet av nya objekt är skillnaderna inte särskilt stora. Knappt 80 procent av de 22 aktuella trafikhuvudmännen låter handikapporganisationerna delta på idéstadiet och/eller vid projektering. Motsvarande andel för kommunerna är cirka 70 procent på idéstadiet och cirka 60 procent på projekteringsstadiet.

Knappt 60 procent av såväl de aktuella trafikhuvudmännen som kommunerna, eller 12 respektive 124 stycken låter handikapporganisationerna delta i samband med beslut.

⁸² Av de 22 trafikhuvudmän som överhuvudtaget har ett samarbete.

Diagram 4.22 Skeden där trafikhuvudmännen erbjuder handikapporganisationerna att delta⁸³

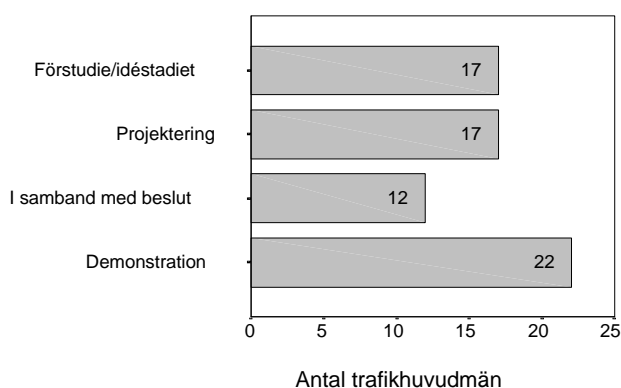
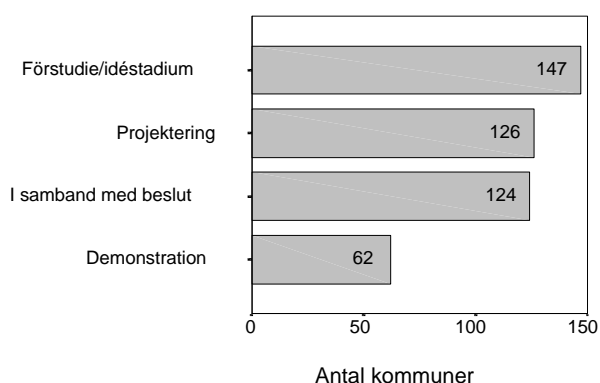


Diagram 4.23 Skeden där kommunerna erbjuder handikapporganisationerna att delta⁸⁴



Vi kan med andra ord konstatera att en klar majoritet av såväl kommunerna som trafikhuvudmännen låter handikapporganisationerna vara med och påverka utformningen av transportsystemet i olika avseenden. I allmänhet deltar organisationerna även i tidiga skeden i samband med att åtgärder genomförs.

4.7.2 Handikapporganisationernas roll i samarbetet

Av såväl intervjuerna som enkäterna framgår att kommuner och trafikhuvudmän ofta sätter ett stort värde på att få ta del av handikapporganisationernas kunskaper och synpunkter. Av avsnitt 4.6 framgår att 65 procent av kommunerna anger att information från handikapporganisationerna hör

⁸³ Notera att flera alternativ får anges

⁸⁴ Notera att flera alternativ får anges

till en av de fem viktigaste yttre faktorerna bakom de anpassningsåtgärder som vidtagits inom transportområdet.

Enligt de centrala handikapporganisationerna är dock samarbetet på den lokala och regionala nivån inte helt oproblematiskt. Detta eftersom kommuner och trafikhuvudmän många gånger förlitar sig på att organisationerna har kunskaper om olika tekniska lösningar. Genom att låta organisationerna komma till tals försöker man komma till rätta med svårigheterna att upprätthålla den egna tekniska kompetensen på området.

Detta gör att det egentliga syftet med samarbetet, nämligen att kommunerna och trafikhuvudmännen skall kunna tillgodogöra sig ett användarperspektiv, hamnar i bakgrunden. Den nuvarande ordningen innebär att de lokala representanterna görs medansvariga för politiska beslut, vilket de centrala handikapporganisationerna inte anser vara rimligt.

De centrala handikapporganisationerna anser att den nödvändiga tekniska kunskapen måste hittas på annat håll. Samtidigt menar Handikappombudsmannen att det i dag är stor brist på experter som har kunskaper om hur trafikmiljön och byggnadsmiljön bör utformas för att bli tillgänglig. Detta bland annat beroende på att det finns stora brister i arkitektutbildningen på högskolorna när det gäller undervisning i handikappkunskap och tillgänglighet.

Inom plan- och byggområdet finns i dag en särskild utbildning av så kallade tillgänglighetskonsulter. Utbildningen vänder sig till funktionshindrade, eftersom de har egen erfarenhet av hur olika fysiska utformningar fungerar. Syftet är att dessa skall bli sakkunniga när det gäller olika tillgänglighetsfrågor i den fysiska miljön.

Om kommuner och trafikhuvudmän i framtiden använder sig av sådana konsulter i större utsträckning får man tillgång till den nödvändiga tekniska kompetensen. Dessutom får man tillgång till synpunkter från funktionshindrade med bred kunskap om olika gruppers varierande behov. Det senare kan vara ett sätt att kompensera för att det är svårt att få en heltäckande representation för alla typer av funktionshinder.

4.8 Sammanfattande bedömning och förslag

Åtgärderna är fortfarande koncentrerade till anpassning av fordon

År 1990 genomförde Transportrådet en utvärdering av arbetet med handikappanpassning under 1980-talet⁸⁵. Rådet konstaterade där att det skett en

⁸⁵Transportrådet 1990:3

allmän förbättring av kollektivtrafikens tillgänglighet men att svårigheterna för personer med svårare förflyttningshandikapp kvarstod. Man konstaterade också att förbättringar av fordon behövde kompletteras med bättre utbildning av personal och anpassningar i reskedjans övriga delar.

Vi kan tio år senare konstatera att denna bild på många sätt fortfarande är giltig. På fordonssidan har utvecklingen under 1990-talet varit fortsatt positiv. Exempelvis har i princip alla nya fordon som tas i bruk för tätortstrafik i dag lågt insteg. Detta innebär att fordonens tillgänglighet för personer med lättare rörelsehinder förbättras. Samtidigt har rullstolsburna resenärer fortfarande betydande svårigheter att ta sig på och av även mer moderna fordon.

Vi kan konstatera att allt fler kommuner och trafikhuvudmän insett vikten av att busschaufförer och annan personal har goda kunskaper om vilka behov olika grupper av funktionshindrade har. En viktig utgångspunkt för satsningar på utbildning är att en hög kunskapsnivå ger förutsättningar för en bättre service som i sin tur är ett nödvändigt komplement till fysiska åtgärder. Vår bedömning är att stora förbättringar redan har skett på vissa platser och att det rimligen finns goda förutsättningar för att i princip all berörd personal kommer att kunna erbjudas relevanta utbildningar inom de närmaste åren.

Ett problem som kvarstår är dock att personalen sällan ges praktiska möjligheter att ge den service och hjälp som behövs. Ett vanligt dilemma är att pressade tidtabeller gör det svårt att ge funktionshindrade den extra tid de ofta behöver.

I vår undersökning har det framkommit flera tecken som tyder på att brister i reskedjorna alltså är det mest eftersatta området. Exempelvis har det under den senaste tioårsperioden genomförts linjevisa eller områdesvisa åtgärds paket i ganska eller mycket stor utsträckning i endast 15 procent av kommunerna.

God planering ger bättre resultat

Ytterligare en indikator på att en helhetssyn många gånger saknas är att ett "hela-resan-tänkande" i ganska liten utsträckning påverkar den kommunala planeringen.

På det hela taget används olika former av kommunala planer i relativt liten utsträckning som ett instrument för att påverka tillgängligheten till kollektivtrafiken. Även trafikhuvudmännen använder i relativt liten utsträckning sina planer som ett medel för att påverka utvecklingen i riktning mot en mer handikappanpassad kollektivtrafik.

Vår undersökning visar att arbetet med handikappanpassning av den lokala och regionala kollektivtrafiken oftare formuleras och drivs inom ramen för olika former av projekt eller i form av mer tillfälliga insatser än i ordinarie planer.

Samtidigt visar vår sambandsanalys att de kommuner som på olika sätt har med aspekter som berör funktionshindrades möjligheter att resa och förflytta sig i den kommunala planeringen i allmänhet har en bättre anpassningsnivå än övriga kommuner. Vår slutsats är att en väl avvägd och genomtänkt planering ger goda förutsättningar för ett framgångsrikt anpassningsarbete, framför allt i ett hela-resan-perspektiv.

Möjligheterna att nå målen hämmas av bristen på kunskap och kompetens

Vår bedömning är att i princip alla nödvändiga befogenheter och förutsättningar i övrigt för att handikappanpassa den lokala och regionala kollektivtrafiken finns hos trafikhuvudmännen och kommunerna.

Många kommuner och trafikhuvudmän lyfter emellertid fram bristen på pengar som en hämmande faktor. Eftersom ett stort antal kommuner fortfarande har en ansträngd ekonomi kommer ofta former av kollektivtrafiksatsningar i andra hand. Flertalet kommuner och trafikhuvudmän vi intervjuade angav att särskilda bidrag i någon form var en viktig förutsättning för ett bättre anpassningsarbete. Detta gäller särskilt genomförande av genomgripande och snabba förändringar av byggnader och infrastruktur.

Vår analys visar dock att kommunernas ekonomi inte påverkar hur långt man har kommit med handikappanpassningen av trafiksystemet. Även om bristande ekonomiska resurser är ett generellt problem är vår bedömning att avsaknaden av kompetens och kunskap på flera viktiga nivåer är betydligt mer problematisk. Bristen på kunskap och kompetens gäller i viss utsträckning hur de egna arbetsuppgifterna skall utföras men framför allt hur det egna arbetsområdet kan och bör samordnas med andra områden.

Ofta saknas utvecklade former för samarbete mellan olika aktörer och områden. Främst gäller det samarbetet mellan kommuner och trafikhuvudmän. Enligt vår bedömning utgör bristen på samarbete en mycket viktig förklaring till att så få åtgärder genomförs utifrån ett hela-resan-perspektiv.

Incitamenten för handikappanpassning är svaga

Det finns många indikatorer i vår undersökning som tyder på att statsbidraget har varit ett incitament för framför allt trafikhuvudmännen att genomföra åtgärder. Samtidigt framgår det i avsnitt 5, där administrationen av bidraget

granskas, att åtgärderna även i detta fall i hög utsträckning koncentrerats till fordon.

Den statliga styrningen i övrigt ger kommunerna och trafikhuvudmännen små incitament att göra transportsystemet mer tillgängligt för funktionshindrade. Lagstiftningen och de föreskrifter som finns på området anses av många vara omodern och svag. Inte heller myndigheternas information bedöms av kommunerna och trafikhuvudmännen ha någon större vikt som styrmedel.

Ett diskuterat ekonomiskt incitamentet för kommunerna och trafikhuvudmännen att satsa på handikappanpassning är att minska kostnaderna för färdtjänst och därmed också de totala trafik kostnaderna. Detta var huvudargumentet bakom Samreseutredningens förslag att placera huvudmannaskapet för färdtjänst och riksfärdtjänst hos länstrafikhuvudmännen.

Vår undersökning tyder på att frågan om var huvudmannaskapet för färdtjänsten ligger inte i sig är avgörande för hur kollektivtrafikens tillgänglighet utvecklas. Vi kan konstatera att de kommuner som har en relativt sett bra handikappanpassning i allmänhet har lagt upp sitt arbete så att det finns ett nära samarbete mellan ansvariga för färdtjänst, anpassning av yttre miljö och anpassning av linjetrafik. Detta oberoende av om ansvaret för färdtjänsten och linjetrafiken ligger hos kommunen eller länstrafikhuvudmannen.

Även om det lagstiftas om ett obligatoriskt överförande av ansvaret för färdtjänsten till länstrafikhuvudmännen är kommunerna fortfarande viktiga som ansvariga för den yttre miljön. Om den lokala och regionala kollektivtrafiken skall kunna göras tillgänglig i sin helhet är med andra ord ett nära samarbete mellan kommunerna och trafikhuvudmännen centralt även om trafikhuvudmännen handhar färdtjänsten.

Vi kan inte bedöma om ett samlat ansvar för färdtjänst och linjetrafik är den bästa organisationslösningen. Men vi konstaterar att kunskap och kompetens är nödvändiga förutsättningar för att inblandade aktörer skall kunna ta till vara de möjligheter som ett samlat ansvar för färdtjänst och kollektivtrafik erbjuder.

Handikapporganisationerna är betydelsefulla aktörer

En övervägande majoritet av både kommuner och trafikhuvudmän anger att de låter representanter för handikapporganisationerna vara med och påverka beslut som rör olika aspekter av handikappanpassning. Framför allt kommunerna anger dessutom handikapporganisationerna som en viktig källa till kunskap och inspiration för anpassningsarbetet.

Enligt de centrala handikapporganisationerna är dock samarbetet på den lokala och regionala nivån inte helt oproblematiskt. Detta eftersom kommuner och trafikhuvudmän många gånger använder samarbetet som ett sätt att kompensera för brister i den egna tekniska kompetensen på området.

De centrala handikapporganisationerna anser att den nödvändiga tekniska kunskapen i stället måste hittas på annat håll.

Vi instämmer i de centrala organisationernas bedömning att samarbetet i första hand bör vara ett forum där berörda medborgare får ge sin syn på kollektivtrafikens tillgänglighet och hur tillgängligheten kan förbättras. I den mån kommuner och trafikhuvudmän inte själva besitter nödvändig kompetens för att själva kunna utföra eller beställa åtgärder måste man vända sig till andra organisationer eller företag för att få det stöd man behöver. Ett sätt skulle kunna vara att anlita så kallade tillgänglighetskonsulter.

5 Administration av statsbidraget

Sedan 1979 års trafikpolitiska beslut har riktade statsbidrag för handikappanpassning av den ordinarie kollektivtrafiken utgått vid två tillfällen.

Första gången var när, som en följd av 1988 års trafikpolitiska beslut, ett temporärt statligt stöd infördes för att handikappanpassa kollektivtrafiken. Stödet beviljades trafikhuvudmän för åtgärder som gick utöver vad som kunde krävas med stöd i lagstiftningen. Stödet omfattade bidrag på sammanlagt 50 miljoner kronor.

Det andra tillfället var när regeringen införde ett liknande statsbidrag i samband med att den nya lagstiftningen om färdtjänst och riksfärdtjänst trädde i kraft den 1 januari 1998.

I vårt uppdrag ingår att analysera vissa frågor om det statsbidrag som infördes 1998. Vi skall bl.a. beskriva och värdera hanteringen och fördelningen av statsbidraget till och med år 1999.

5.1 Bakgrund

Statsbidraget på 1,5 miljarder kronor till handikappanpassning av kollektivtrafiken löper under perioden 1998–2002.

Upprinnelsen till statsbidraget är bl.a. Samreseutredningens betänkande⁸⁶, i vilket man föreslog att lagstiftningsvägen flytta över ansvaret för den kommunala färdtjänsten, riksfärdtjänsten och sjukresorna till trafikhuvudmannen i respektive län. En överlåtelse av ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst till trafikhuvudmannen och en anpassning av den ordinarie kollektivtrafiken, skulle dock, enligt utredarna, inledningsvis innebära stora finansieringsproblem för trafikhuvudmännen, som snabbt skulle få arbeta med att få kollektivtrafiken mer tillgänglig. För att påskynda utvecklingen och underlätta anpassningsarbetet föreslog därför Samreseutredningen att särskilda ekonomiska medel skulle avsättas under en begränsad period och betalas ut i form av investeringsbidrag⁸⁷.

Regeringen valde att inte följa Samreseutredningens förslag om ett obligatoriskt överlåtande av färdtjänsten, riksfärdtjänsten och sjukresorna till läns- trafikhuvudmännen. Däremot gjorde man det möjligt för kommunerna att i

⁸⁶ SOU 1995:70, ”Allmänna kommunikationer för alla”

⁸⁷ SOU 1995:70, s. 150 f.

stället delegera sitt ansvar för färdtjänst och riksfärdtjänst till trafikhuvudmannen.

Regeringen tog dock fasta på Samreseutredningens förslag till statsbidrag och beslutade att avsätta särskilda statliga stimulansmedel till trafikhuvudmännens förfogande för att under en övergångsperiod påskynda utvecklingen mot ökad tillgänglighet och samordning⁸⁸. En summa på 1,5 miljarder kronor avsattes och Vägverket fick i uppdrag att administrera statsbidraget.

5.1.1 Vilka åtgärder kan tilldelas statsbidrag och hur handläggs bidraget?

I de långsiktiga investeringsplanerna för transportinfrastrukturen ingår statliga investeringar i vägar, järnvägar, kollektivtrafikanläggningar m.m., vilka man har för avsikt att genomföra under en tioårsperiod. Utöver de nationella planerna utarbetas även transportslagsövergripande länsplaner för regional infrastruktur. Det är länsstyrelsen som fastställer länsplanen.

Under 1997 bedömde regeringen att det var lämpligt att åtgärder som ökar funktionshindrades tillgång till kollektivtrafiken skulle samordnas med andra infrastrukturåtgärder. Regeringen beslutade därför att statsbidraget till handikappanpassning skulle ingå i de trafikslagsövergripande länsplanerna.

Ansökningar om statsbidrag initieras av trafikhuvudmännen och handläggs av Vägverket, enligt följande ordning.

⁸⁸ Skr. 96/97:120, s. 14.

Tablå 5.1 Ansökningarnas initiering och handläggning⁸⁹

1. Ansökan om statsbidrag initieras av en länstrafikhuvudman.
2. Länstrafikhuvudmannen anhåller hos Vägverket om ett principgodkännande av ett specifikt projekt, i samband med att länsplanerna utarbetas. Om projektet inte är ett namngivet objekt utan ett åtgärds paket eller understiger fem miljoner kronor behöver det inte ingå i länsplanen. Ett projekts omfattning och utformning kan då i stället godkännas i anslutning till att Vägverket upprättar den årliga verksamhetsplanen.
3. Vägverket tar ställning till projektet.
4. Om projektet godkänns tar länsstyrelsen upp det i länsplanen.
5. Innan ett projekt påbörjas begär länstrafikhuvudmannen att Vägverket skall fastställa preliminära bidragsunderlag och bidragsbelopp.
6. Under det att ett projekt pågår skall oförutsedda tilläggsarbeten meddelas till Vägverket.
7. Bidragen betalas ut löpande, i normala fall två gånger per år.
8. När projektet är avslutat avsynas det aktuella objektet av Vägverket som därefter beslutar om slutliga bidragsunderlag och bidragsbelopp. Tio procent av bidragsbeloppet betalas ut först efter avsyningen.

Om åtgärderna avser annan kollektivtrafik än den på väg skall Vägverket samråda med berört trafikverk.

Statsbidragets utformning framgår av förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. Enligt förordningen är sådana åtgärder bidragsberättigade som leder till ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken för funktionshindrade resenärer avseende kollektivtrafikfordon, terminaler, hållplatser eller andra anläggningar i anslutning till dessa samt investeringar i reseinformationsanläggningar som underlättar funktionshindrades resor.

I Vägverkets handbok till statsbidraget har åtgärderna i förordningen konkretiserats.

⁸⁹ Vägverket, [1997:101].

Tablå 5.2 Bidragsberättigade åtgärder enligt Vägverkets handbok

- Utbildning av personal
- Åtgärder för att ta bort nivåskillnader vid på- och avstigning
- Åtgärder för anpassad inre fordonsmiljö
- Kollektivtrafikfordon
- Anpassade terminaler, hållplatser och anslutningsvägar
- Tydlig vägvisning
- Åtgärder för att underlätta bokning och betalning av resa
- Investeringar i reseinformationsanläggningar.

Statsbidrag ges endast för bidragsberättigade kostnader för åtgärder inom den lokala och regionala kollektivtrafiken för vilken trafikhuvudmannen i länet ansvarar. Bidrag ges med 50 procent av totalkostnaden vilket innebär att de regionala och lokala aktörernas finansiering är 50 procent. Om särskilda skäl föreligger kan bidrag dock ges med 75 procent av kostnaderna.

Statsbidrag till att handikappanpassa kollektivtrafikfordon ges med 50 procent av merkostnaden. Med merkostnad menas den kostnad som en handikappanpassning medför utöver gällande lag. Merkostnaden vid nyinvesteringar i bussar beräknas schablonmässigt till 20 procent av totalkostnaden.

5.1.2 Fördelningen av statsbidraget under 1998–1999 och en prognos för perioden 2000–2002

En sammanställning över hur statsbidraget till handikappanpassning av kollektivtrafiken fördelades för åren 1998 och 1999 har gjorts av Vägverket på uppdrag av regeringen. Enligt sammanställningen har totalt ca 280 miljoner kronor betalats ut i bidrag under 1998 och 1999. Under 1998 hade 90 miljoner kronor avsatts, som skulle betalas ut i bidrag, men man nådde bara upp till 66,1 miljoner kronor. Detta berodde på att få ansökningar om statsbidrag kom in till Vägverket.

Hur bidraget hittills fördelats mellan olika ändamål under 1998 och 1999 framgår av tabell 5.1 nedan.

Tabell 5.1 Ändamål till vilka bidrag utbetalats under 1998 och 1999, enligt Vägverkets sammanställning⁹⁰.

| | 1998 | | 1999 | |
|------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| | mkr | % | mkr | % |
| Fordon | 31,6 | 48,0 | 109,2 | 52,0 |
| Hållplats | 16,1 | 24,0 | 39,2 | 18,8 |
| Utbildning | 0,5 | 1,0 | 3,1 | 1,0 |
| Beställning/samordning | 7,0 | 11,0 | 0,5 | 0,2 |
| Information | 5,3 | 8,0 | 20,1 | 9,0 |
| Övrigt | 5,1 | 8,0 | 40,1 | 19,0 |
| Summa | 66,1 | 100,0 | 212,1 | 100,0 |

Som framgår av tabell 5.1 har ungefär halva bidragssumman under 1998 och 1999 gått till fordonsåtgärder. Cirka 400 nya handikappanpassade bussar har tagits i trafik och ytterligare cirka 300 bussar har anpassats bl.a. genom fullmatrisskyltar och fordonsdatorer. Vidare har ett tiotal spårvagnar försetts med låggolvsmellandel och fem andra spårvagnar har handikappanpassats.

Vidare kan sägas att en stor del av statsbidraget hittills har gått till vägobjekt (se tabell 5.2 nedan). Däremot har nästan inga bidrag delats ut till sjö- eller luftfart. I slutet av 1999 var det t.ex. endast en flygplats som hade fått statsbidrag till handikappanpassningsåtgärder. Att luftfarten fått en så liten del av bidragen beror bl.a. på att bidrag enligt regelverket inte kan betalas ut till statlig verksamhet samtidigt som många flygplatser ägs av staten.

Tabell 5.2 Bidragets fördelning per trafikslag 1998–1999, enligt Vägverkets sammanställning.

| 1998-1999 | Väg | Spår | Luft | Sjö | Summa |
|-----------|-------|------|------|-----|-------|
| Mkr | 214,6 | 63,6 | 0,1 | 0 | 278,3 |
| Andel (%) | 77 | 23 | 0 | 0 | 100 |

Vägverkets sammanställning över hur bidraget fördelats under 1998 och 1999 kan jämföras med uppgifterna om trafikhuvudmännens kostnader för olika slags handikappåtgärder under 1998 och 1999, som vi samlat in via vår enkät. Som framgår av tabell 5.3 nedan visar även vår enkät att kostnaderna för fordonsåtgärder dominerar. Under 1998 och 1999 uppgår kostnadsandelen för fordonsåtgärder, exklusive servicelinjer, till 39 respektive 55 procent.

Att siffrorna i viss mån skiljer sig från Vägverkets beror till en del på att Vägverkets uppgifter enbart avser statsbidrag, medan våra uppgifter avser den totala finansieringen av åtgärderna, dvs. både statsbidrag och tillskjutan-

⁹⁰ Vägverket, EK 10 A 2000:5088.

de belopp från kommuner och landsting. Kommunernas finansiering kan i enstaka fall vara större än 50 procent. Det har också varit svårt för trafik-huvudmännen att i vissa fall detaljfördela kostnaderna på åtgärder, vilket gör att fördelningen på åtgärder kan avvika något mellan våra uppgifter och Vägverkets.

Tabell 5.3 Andel av nedlagda kostnader för olika statsbidragsberättigade åtgärder under 1998 och 1999, enligt vår enkät⁹¹

| Åtgärder | 1998 | 1999 | Summa |
|---|-------------|-------------|--------------|
| | % | % | % |
| Öka utbudet av t.ex. servicelinjer | 15 | 3 | 6 |
| Utbilda personal | 1 | 1 | 1 |
| Anpassning av inre fordonsmiljö | 8 | 21 | 18 |
| Anp. av nivåskilln. vid på- och avstign. i anslutn. till fordon | 31 | 34 | 33 |
| Anp. av nivåskilln. vid på- och avstign. (övr. åtg.) | 9 | 8 | 8 |
| Underlätta bokning och betalning | 3 | 3 | 3 |
| Ge information om utbud, tidtabeller m.m. | 7 | 9 | 8 |
| Anpassn. av terminaler, hållplatser, anslutn.vägar | 12 | 14 | 13 |
| Övrigt | 13 | 8 | 10 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 |

Via enkäten har vi även försökt få en uppfattning om vilka åtgärder som kommer att tilldelas bidrag i framtiden. Detta gjorde vi genom att trafik-huvudmännen ombads lämna uppgifter om åtgärder som skall genomföras med hjälp av bidrag under perioden 2000–2002. Svarsfrekvensen var något lägre (12 trafikhuvudmän svarade) än i föregående fråga men att döma av sammanställningen nedan i tabell 5.4 verkar kostnaderna för fordon dominera även under den resterande bidragsperioden. Det verkar till och med som om fordonsåtgärdernas kostnadsandel ökar under perioden 2000–2002.

⁹¹ Bygger på svar från samtliga 21 länstrafikhuvudmän.

Tabell 5.4 Procentuell kostnadsfördelning över åtgärder som trafik huvudmännen planerar utföra med hjälp av bidrag under perioden 2000–2002

| Åtgärder | 2000 % | 2001 % | 2002 % | Summa % |
|---|------------|------------|------------|------------|
| Öka utbudet av t.ex. servicelinjer | 6 | 5 | 4 | 5 |
| Utbilda personal | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Anpassning av inre fordonsmiljö | 24 | 18 | 14 | 18 |
| Anp. av nivåskilln. vid på- och avstign. i anslutn. till fordon | 39 | 46 | 53 | 47 |
| Anp. av nivåskilln. vid på- och avstign. (övr. åtg.) | 2 | 1 | 1 | 1 |
| Underlätta bokning och betalning | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Ge information om utbud, tidtabeller m.m. | 10 | 8 | 2 | 6 |
| Anpassning av terminaler, hållplatser, anslutn.vägar | 18 | 12 | 7 | 12 |
| Övrigt | 0 | 7 | 18 | 9 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 100 |

Avsikten med statsbidraget var att stimulera till åtgärder i hela trafikmiljön utifrån en prioritering av sammanhängande åtgärder i områden och linjer. Kostnadsfördelningen mellan olika typer av genomförda åtgärder är dock inte jämn. Den ojämna fördelningen verkar bestå även i framtiden. Det bör dock nämnas att kostnader inte är en perfekt måttstock för att mäta inriktningen. Även vid en jämn fördelning kräver åtgärderna inte lika stora resurser.

5.1.3 Uppläggning av undersökning

Ovan har vi beskrivit hanteringen och fördelningen av statsbidraget till och med år 1999 och gjort en prognos för hur bidraget kan komma att fördelas under perioden 2000–2002. Utöver detta skall vi enligt utredningsdirektiven bedöma om statsbidraget är ett effektivt styrmedel för att åstadkomma att funktionshindrade får ökad tillgänglighet till kollektivtrafiken och att kostnaderna för färdtjänsten blir lägre samt om det är ändamålsenligt att statsbidraget administreras inom ramen för den regionala planeringsprocessen för infrastrukturinvesteringar.

Vi har inte genomfört en egentlig effektutvärdering av hur statsbidraget påverkat tillgängligheten för funktionshindrade och kostnaderna för färdtjänsten. Detta eftersom systemet med statsbidrag inte verkat mer än cirka hälften av den tid som avsatts. En mätning av effekterna kan göras först efter det att statsbidraget har fått verka hela den avsedda perioden (se vidare bilaga 5). En indikator på bidragets effekter på tillgängligheten framgår dock av den sambandsanalys av kommunernas insatser som presenterades i kapitel 4. (se även bilaga 3, sidan 202-203). Vi har inte heller utvärderat statsbidragets effekter på färdtjänstkostnaderna. Detta bland annat eftersom vi inte har aktuella uppgifter på hur kostnaderna för färdtjänst har utvecklats. Däremot

har vi studerat hur användandet av färdtjänst i kommunerna har förändrats mellan 1997 och 1999 (se bilaga 6).

I stället för att studera effekter har vi främst valt en processinriktad ansats för vår analys av frågan om statsbidraget är ett effektivt styrmedel. Vi har försökt bedöma om statsbidrag tilldelats i enlighet med de intentioner statsmakterna gav uttryck för när bidraget infördes och om tilldelningen varit effektiv. Hypotesen har därvid varit att om statsmakternas intentioner följts borde förutsättningarna vara bättre för att statsbidraget skall vara ett effektivt styrmedel än om så inte varit fallet.

Analysen av huruvida statsbidraget är ett effektivt styrmedel redovisas i avsnitt 5.2. Först redogör vi för regeringens intentioner med statsbidraget och gör en jämförelse mellan intentionerna och de uppsatta villkoren för statsbidraget enligt Vägverkets handbok. Syftet är att se om Vägverket i sin skriftliga dokumentation (handbok och föreskrifter) har följt de intentioner och villkor som regeringen gav uttryck för. I nästa steg jämför vi om villkoren enligt Vägverkets handbok har följts i den praktiska handläggningen ute i vägverksregionerna. Syftet är att granska dels hur huvudkontoret har styrt vägverksregionerna vad avser statsbidragshandläggningen, dels hur regionerna praktiskt har handlagt ansökningarna för att uppfylla regeringens intentioner på ett enhetligt sätt över landet.

Vår analys av den andra frågan i direktivet – om det är ändamålsenligt att statsbidraget administreras inom ramen för den regionala planeringsprocessen för infrastrukturinvesteringar – redovisas i avsnitt 5.3. I syfte att kunna värdera ändamålsenligheten har vi valt att beskriva statsbidraget inom ramen för länsplaneringsprocessen och granska olika moment som ingår i planeringsprocessen eller har nära anknytning till den, nämligen anslagskonstruktionen och bidrags- och planeringsperioden. Vi har också valt att granska om hanteringen av statsbidraget påverkas negativt av att Vägverket agerar i två roller: dels skall verket sträva efter att den avsatta summan på 1,5 miljarder kronor verkligen betalas ut i bidrag, dels beslutar Vägverket om tilldelningen av statsbidrag och skall därvid tillse att villkoren för bidraget uppfylls i bidragsansökningarna⁹².

Först beskriver vi och värderar hur villkoren har uppfyllts för att därefter sätta dem i deras sammanhang i länsplaneringsprocessen.

⁹² Enligt regeringens direktiv angående långsiktig planering av transportinfrastruktur skall Vägverket samordna de i länsplanerna planerade statsbidragsvolymerna så att ambitionsnivån uppgår till 1,5 miljarder kronor för ökad tillgänglighet för funktionshindrade i kollektivtrafiken. Regeringsbeslut 19, K97/1341/3

5.2 Intentioner och handläggning

Regeringen har i ett antal propositioner angett sina intentioner med statsbidraget och utfärdat en förordning om statsbidraget. Vägverket, som har fått i uppgift att administrera statsbidraget, har i sin tur utarbetat en handbok och föreskrifter, som ligger till grund för ansökningarna om statsbidrag. Vi har granskat överensstämmelsen mellan regeringens intentioner och Vägverkets skriftliga dokument (handboken och föreskrifterna) samt mellan Vägverkets handbok och verkets konkreta handläggning.

5.2.1 Regeringens intentioner

Statsbidragets utformning har diskuterats vid flera tillfällen av regeringen, bl.a. i propositionerna *Infrastrukturinriktning för framtida transporter* (1996/97:53) och *Mer tillgänglig kollektivtrafik* (1996/97:115) samt i departementspromemorian *Ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken* (Ds 1996:69).

Tanken bakom statsbidraget är att underlätta hela reskedjan för funktionshindrade och därmed öka deras tillgång till kollektivtrafiken⁹³. Detta skall i sin tur medverka till ett ökat resande i ordinarie kollektivtrafik och minskat resande med specialtransporter. För att uppnå detta angav regeringen följande mål för statsbidragsgivningen.

”Väsentligt i samband med de bidrag som avses införas under en övergångsperiod är att en tydlig ekonomisk incitamentsmodell samtidigt bör tillskapas, så att satsningarna på åtgärder för ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken leder till minskade färdtjänstkostnader”.⁹⁴

När regeringen övervägde en incitamentsmodell diskuterades till en början tre olika modeller. De var dock endast ”Trafikhuvudmannamodellen” och ”Planmodellen” som till slut blev aktuella.

Enligt ”Trafikhuvudmannamodellen” skulle bidrag betalas till de trafikhuvudmän som tagit över det fulla ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst⁹⁵. Huvudmannen skulle genom övertagandet av färdtjänsten få ekonomiska incitament att göra kollektivtrafiken mer tillgänglig för att minska färdtjänstresorna i specialfordon. Om färdtjänsten och linjetrafiken har skilda huvudmän får trafikhuvudmannen nämligen inte del av de minskade kostnaderna för t.ex. färdtjänst, som en ökad handikappanpassning av linjetrafiken kan medföra. I regel får länstrafikhuvudmannen i stället enbart ökade kostnader för sina anpassningsåtgärder och har därmed inget direkt

⁹³ Ds. 1996:69, s. 8.

⁹⁴ Prop. 1996/97:53, s.79.

⁹⁵ Ds 1996:69, s. 119 f., prop. 1996/97:115, s..69.

egenintresse av att satsa på ökad tillgänglighet⁹⁶. Därmed skulle ansökan om statsbidrag inte behöva detaljgranskas, vad gäller målet minskade färdtjänstkostnader, i samma omfattning som vid alternativet ”Planmodellen”⁹⁷.

”Planmodellen” förutsatte inte att trafikhuvudmannen har övertagit ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst. Det räckte att det organisatoriska sambandet mellan kollektivtrafiken samt färdtjänst och riksfärdtjänst beskrevs i en bidragsansökan. I ansökan skulle det finnas klart uttalade och preciserade mål som syftade till att förbättra funktionshindrades tillgänglighet till kollektivtrafiken och till att minska kostnaderna för offentligt betalda resor⁹⁸.

Eftersom regeringen valde en frivillig överlåtelse av ansvaret för färdtjänsten och riksfärdtjänsten till trafikhuvudmannen tog man ställning för båda modellerna⁹⁹. Vår tolkning är således att regeringens primära syfte med statsbidraget har varit att genom ökad samordning minska kostnaderna för färdtjänst och riksfärdtjänst¹⁰⁰.

För att ytterligare stimulera att resenärer anlitar den ordinarie kollektivtrafiken i stället för färdtjänsten angav regeringen att bidrag kunde ges med 75 procent av kostnaderna om det fanns särskilda skäl. Som exempel på ett särskilt skäl angav regeringen att åtgärden i fråga skall medverka till starkt ökade möjligheter för funktionshindrade att använda sig av ordinarie kollektivtrafik i stället för att till höga samhällskostnader resa med taxi eller specialfordon¹⁰¹.

5.2.2 Villkoren enligt Vägverkets handbok och föreskrifter i jämförelse med regeringens intentioner

Enligt Vägverkets handbok om ”Statsbidrag till vissa kollektivtrafikanläggningar inklusive handikappanpassning samt åtgärder för trafiksäkerhet och miljö m.m.” är villkoren för statsbidrag följande:

- Endast trafikhuvudmän får ansöka om statsbidrag.
- Åtgärderna skall gå utöver lagreglerade krav.
- Åtgärderna skall vara områdes- eller linjevisa.

⁹⁶ Prop. 1996/97:115, s. 70.

⁹⁷ Ds 1996:69, s. 119 f., prop. 1996/97:115, s. 69.

⁹⁸ Ds 1996:69, s. 122 f., prop. 1996/97:115, s. 69.

⁹⁹ Prop. 1996/97:115.

¹⁰⁰ Detta framgår även av Prop. 1996/97:53, s. 78 f., Prop. 1996/97:115, s. 1 och Bilaga 1 till regeringsbeslutet. 1997-04-17 ”Direktiv för långsiktigstrukturplanering”, s. 2 & Ds. 1996:69, s. 7.

¹⁰¹ Prop. 1996/97:115, s. 69.

- Ansökan om bidrag skall föregås av en samordning mellan linjetrafikens och färdtjänstens trafikförsörjningsplaner.
- Effekterna skall redovisas i ansökan i form av vilka kategorier funktionshindrade personer som bedöms kunna nyttja kollektivtrafiken efter en åtgärd och, om det är möjligt, antalet funktionshindrade som berörs.

De tre första villkoren överensstämmer helt med regeringens intentioner¹⁰². Det innebär att endast trafikhuvudmannen får vara sökande, att statsbidrag endast betalas ut till åtgärder som inte krävs i lagstiftningen och att åtgärderna skall ingå i ett hela-resan-tänkande.

Det fjärde villkoret om krav på samordning av trafikförsörjningsplaner överensstämmer med en av de modeller som regeringen tog ställning för och som benämndes ”Planmodellen”. Några krav på preciserade mål för förbättrad tillgänglighet i kollektivtrafiken för funktionshindrade och minskade färdtjänstkostnader, i enlighet med ”Planmodellen”, återfinns dock inte i förordningen eller i Vägverkets föreskrifter. Inte heller framgår det av förordningen eller av Vägverkets föreskrifter att ett samlat ansvar för kollektivtrafik samt färdtjänst och riksfärdtjänst hos trafikhuvudmannen, enligt ”Trafikhuvudmannamodellen”, skulle innebära mindre detaljerade krav på redovisning av effekter vid bidragsansökan.

Trots att regeringens syfte med statsbidraget är att minska färdtjänstkostnaderna, genom att stimulera samordning och åtgärder som skapar bättre tillgänglighet till kollektivtrafiken, framgår det således inte med någon större tydlighet av de slutliga riktlinjerna att det skall finnas en direkt koppling mellan åtgärder som berättigar till statsbidrag och minskade färdtjänstkostnader. Vid intervjuer med Vägverket har det dessutom framkommit att verket inte ser syftet att minska färdtjänstkostnaderna som en del i sitt uppdrag i statsbidragsprocessen. Det ursprungliga syftet har därmed frångåtts och inriktningen har i stället förskjutits mot en mer allmänt hållen målsättning att nå förbättrad tillgänglighet.

Ett annat villkor som angavs i propositionen *Mer tillgänglig kollektivtrafik* (1996/97:115)¹⁰³, och som måste uppfyllas vid användande av ”Planmodellen”, är att effekterna av de åtgärder för vilka man söker statsbidrag bör vara preciserade i form av hur tillgängligheten för funktionshindrade blir bättre. Detta villkor motsvaras av Vägverkets femte villkor. Där ställer Vägverket krav på att de olika kategorierna funktionshindrade personer som bedöms kunna nyttja kollektivtrafiken redovisas efter en genomförd åtgärd. Dessutom skall, om möjligt, det antal funktionshindrade som berörs redovisas. Vägverket valde således att ta hänsyn till detta villkor, men inte till det tidigare nämnda villkoret om effekterna på färdtjänstkostnaderna.

¹⁰² Prop. 96/97:53, s. 76.ff. & Ds 1996:69, s. 119 & SFS 1998:1017 1:2§ & Skr. 1996/97:120

¹⁰³ Prop. 1996/97:115, s. 70.

Ett villkor som regeringen angav i skrivelsen *Om handikappolitik* (1996/97:120)¹⁰⁴ och som handlar om handikapporganisationernas inflytande i utvecklingsarbetet med kollektivtrafiken beaktas inte i förordningen eller i handboken. Emellertid har Vägverket i sitt utkast till reviderad handbok infört att bidrag lämnas under förutsättning att representanter för handikapporganisationerna bereds möjlighet att medverka i ett så tidigt skede som möjligt¹⁰⁵.

5.2.3 Villkoren i handboken jämfört med handläggningen av ansökningarna

I detta avsnitt studerar vi närmare underlaget i statsbidragsansökningarna och Vägverkets handläggning av ansökningarna. Vi har för detta syfte samlat in ett urval av ett drygt hundratal ansökningar (se bilaga 5) och använt vår enkät om handikappanpassning (se metodbeskrivning i inledningen).

Vi har bedömt i vilken mån de studerade ansökningarna uppfyller de villkor som anges i Vägverkets handbok. Bedömningarna har skett utifrån principer som framgår av den fortsatta framställningen.

Nedan behandlas Vägverkets villkor i tur och ordning. Det första villkoret av de fem, som rör trafikhuvudmannens ställning som sökande av statsbidrag, behandlas emellertid inte här eftersom detta villkor i handboken helt överensstämmer med den praktiska handläggningen.

Uppfylls villkoret att åtgärderna skall gå utöver lagreglerade krav?

Enligt förordning (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. skall bidragsberättigade åtgärder gå utöver de föreskrifter om handikappanpassning som Vägverket har meddelat med stöd av 4 § förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik eller de krav i fråga om tillgänglighet som kan ställas med stöd av plan- och bygglagen (1987:10).

Vägverkets förordning om handikappanpassad kollektivtrafik bygger på Transportrådets föreskrifter (TRFS 1985:10, 1989:4). Transportrådets föreskrifter anger inte hur den tekniska lösningen skall se ut men exemplifierar i vissa fall hur lagkraven kan uppfyllas. Föreskrifterna kan i stor utsträckning betraktas vara funktionskrav. Plan- och bygglagen, lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. och Boverkets byggregler (BFS 1998:38) reglerar med funktionskrav tillgängligheten till nybyggda och ombyggda publika lokaler och allmänna platser. Att dessa regelverk i

¹⁰⁴ Skr. 96/97:120, s. 14.

¹⁰⁵ Utkast till reviderad handbok, s. 20.

stor utsträckning bygger på funktionskrav innebär att aktörerna på området har en relativt stor frihet att själva ansvara för utformningen av t.ex. fordon och terminaler.

När vi studerat bidragsansökningarna har vi utgått ifrån att kravet på att anpassningsåtgärder skall gå utöver lagen kan anses vara uppfyllt om antingen trafikhuvudmannen gett en tillfredsställande motivering för varför åtgärder går utöver funktionskraven i Transportrådets föreskrifter och Boverkets byggregler eller om det i Vägverkets beslut angivits att aktuella åtgärder går utöver lagstadgade krav.

Att vi valt denna granskningsnorm beror på att funktionskrav i allmänhet kräver en motivering till varför man valt en specifik lösning. En byggherre måste vid förfrågan t.ex. kunna påvisa hur han har resonerat och utformat ett bygge så att det uppfyller plan- och bygglagens krav när han ansöker om bygglov. På motsvarande sätt är det rimligt att trafikhuvudmannen motiverar varför de åtgärder han söker statsbidrag för går utöver lagens krav. Normalt brukar också den beslutande myndigheten motivera sitt beslut genom att ange att uppställda villkor är uppfyllda.

Vår granskning av statsbidragsansökningar visar att trafikhuvudmännen eller Vägverket inte i någon ansökan eller beslut på ett utförligt och tillfredsställande sätt har motiverat att en viss åtgärd går utöver lagen. I granskningen påträffade vi i stället flera åtgärder som inte direkt framstår som bidragsberättigade, och som Vägverket i enlighet med kraven i lagen inte borde ha beviljat statsbidrag för.

Inför vår granskning har vi begärt att få ta del av alla handlingar som rör ansökningar och beslut om statsbidrag från utvalda trafikhuvudmän. Vår granskning av ansökningarna av statsbidrag har dock försvårats av att vissa ansökningar har varit knapphändiga. Detta kan innebära att statsbidragshandlingarna i vissa fall fått ytterligare information muntligt, som vi i vår granskning av skriftligt material inte har kunnat beakta eftersom inga noteringar om ändringar eller tillägg har gjorts. Funktionskraven i lagstiftningen gör det också svårt för en lekman att bedöma åtgärdernas grund för statsbidrag.

Vi har därför i vår granskning gått vidare och bl.a. rådfrågat Boverket i vissa tveksamma fall, som berör krav ställda i bl.a. Boverkets byggregler. Boverket har instämt i vår bedömning att statsbidragsåtgärderna i vissa fall inte går utöver lagreglerade krav.

Till följd av den oprecisa lagstiftningen och frånvaron av riktlinjer från Vägverkets huvudkontor har regionerna i vissa fall också haft olika syn på vad som skall betraktas vara lagreglerade krav. Ett exempel på detta är bidrag till hissar. Vissa regioner har beviljat bidrag till hissar. Andra regioner har

bedömt att hissar är ett obligatoriskt krav vid ny- och ombyggnation och därför inte beviljat bidrag, eftersom de anser att installation av hissar inte går utöver lagens krav.

Vår undersökning visar också på de tveksamheter som finns beträffande Transportrådets föreskrifter och de låggolv- och lågentrëbussar för vilka statsbidrag har beviljats. Inom Vägverket har det funnits viss oenighet om bidragsvillkoren, där vissa företrädare har hävdade att dessa bussar endast uppfyller funktionskraven i lagstiftningen och därför inte borde vara berättigade till statsbidrag. Vägverkets beslut innebar dock att båda busstyperna skulle vara bidragsberättigade och att merkostnaden vid nyinvesteringar i bussar skulle vara 20 procent av totalkostnaden. Denna schablon för merkostnaden fastställdes i samarbete mellan Vägverkets fordonsavdelning och ett antal trafikhuvudmän.

I Vägverkets handbok anges att för kollektivtrafikfordon är det merkostnaden som är bidragsgrundande. Med merkostnad avses t.ex. skillnaden i pris vid byte till fordon med anpassat insteg till golvet, ramper eller lyftanordningar, hörselslingor, displayer (textskärmar) eller annan automatisk hållplatsinformation¹⁰⁶. I denna definition har Vägverket inte tagit hänsyn till att vissa av dessa åtgärder är krav enligt Transportrådets föreskrifter, vilket innebär att de inte borde vara bidragsgrundande. Detta innebär att Vägverket vid bedömningen av anpassningsåtgärder i fordon torde ha inkluderat handikappåtgärder som krävs enligt lag. I utkastet till den reviderade handboken har därför vissa ändringar införts.

Vägverkets huvudkontor medger att problem har funnits med att tolka vad som är lagstadgade krav. Därför kan, enligt verket, statsbidrag ha betalats ut till sådana åtgärder som inte går utöver lagens krav. Handläggarna i vägverksregionerna har som ett resultat av den oprecisa lagstiftningen och frånvaron av riktlinjer använt sitt sunda förnuft vid bedömningen av ansökningar och har ibland vid tveksamheter hört av sig till huvudkontoret för råd och stöd.

Uppfylls villkoret att åtgärderna skall vara områdes- eller linjevisa?

Att åtgärderna skall vara områdes- eller linjevisa innebär att de skall ingå i ett helhetstänkande.

I vår granskning av ansökningshandlingar har åtgärder bedömts generöst beträffande huruvida de har ingått i ett hela-resan-perspektiv eller inte. En åtgärd har bedömts ingå i ett helhetstänkande inte bara om åtgärden är en av flera åtgärder inom en viss linje eller ett visst område utan också om åtgärden avser utbildning, informationssystem, trafiksystem och servicelinjer. Trots att inte alla dessa åtgärder ingår i en viss linje eller finns inom ett visst

¹⁰⁶ Handboken, s. 22.

område har vi ansett att de är övergripande åtgärder som är grundläggande för alla reskedjor.

I granskningen blir därmed andelen ansökningar som uppfyller kravet på hela-resan-tänkande större än om man enbart skulle se till rena områdes- eller linjevisa åtgärder.

Tabell 5.5 Antal och andel av studerade ansökningar där kravet på hela-resan-perspektivet har uppfyllts, uppdelade på de sju vägverks-regionerna.

| Krav på hela resan perspektiv | | | | | | |
|-------------------------------|----------|-------------|-----------|-----------|-------------|-----------|
| Regioner | 1998 | | | 1999 | | |
| | Uppfyllt | | Totalt | Uppfyllt | | Totalt |
| | Antal | % | Antal | Antal | % | Antal |
| Mitt | 1 | 25,0 | 4 | 8 | 61,5 | 13 |
| Mälardalen | 1 | 25,0 | 4 | 13 | 61,9 | 21 |
| Norr | 1 | 25,0 | 4 | 1 | 33,3 | 3 |
| Skåne | 0 | 0,0 | 7 | 3 | 13,0 | 23 |
| Stockholm | 2 | 25,0 | 8 | 1 | 33,3 | 3 |
| Sydöst | - | - | - | 6 | 100,0 | 6 |
| Väst | 0 | 0,0 | 1 | 2 | 28,6 | 7 |
| Summa | 5 | 17,9 | 28 | 34 | 44,7 | 76 |

Helhetssatsningar mot en väl avgränsad linje eller område anges i Vägverkets redovisning uppskattningsvis vara endast 25 procent av åtgärderna för båda åren. Men enligt vår granskning av ett urval ansökningar uppfyllde under 1998 cirka 18 procent av ansökningarna villkoret, vilket kan jämföras med närmare 45 procent för 1999 (se tabell 5.5 ovan). Det kan dock nämnas att en mycket stor andel av ansökningarna under både 1998 och 1999 visar att bidragsmottagarna åtminstone har haft en viss insikt om hela reskedjan. Detta kan vara ett resultat av att hela-resan-perspektivet har diskuterats relativt mycket i regionerna och att bidragsmottagarna har förstått resone-mangen.

Många genomförda åtgärder har trots viss insikt om hela-resan-perspektivet inte ingått i en övergripande plan. Statsbidragshandläggarna är medvetna om att de har beviljat bidrag även till åtgärder som i dag inte leder till en direkt fungerande hel reskedja. Deras förhoppning är att hela reskedjan på sikt skall fungera. Det kan dock röra sig om en tioårsperiod innan detta uppfylls. Flertalet regioner har ansett att allt inte kan göras på en gång utan att man först måste åtgärda hållplatser och terminaler med höga frekvenser av rese-närer.

Vad gäller bidragsbeviljande till bussar är det bara en region som har ställt hårda krav på att hållplatserna skall vara anpassade till bussarna. I utkastet till den reviderade handboken har Vägverket dock infört villkoret att när bidrag lämnas till fordon skall i ansökan också en plan redovisas för handi-

kappanpassning av hållplatser m.m. utmed den aktuella linjen eller i området. Det innebär att trafikhuvudmännen i den fortsatta ansökningsprocessen blir tvingade att sätta in fordonsåtgärderna i ett hela-resan-tänkande.

Uppfylls villkoret att linjetrafikens och färdtjänstens trafikförsörjningsplaner måste samordnas innan ansökan om bidrag kan lämnas?

Som framgått tidigare fäste regeringen inför reformen stor vikt vid att bidragsbeviljanden skulle föregås av en samordning mellan linjetrafikens och färdtjänstens trafikförsörjningsplaner. I granskningen av statsbidragsansökningar har vi utgått ifrån att dessa villkor är uppfyllda om det i ansökan redovisas att färdtjänsten har överlåtits till länstrafikhuvudmannen eller att färdtjänstens och linjetrafikens trafikförsörjningsplaner har samordnats eller kommer att samordnas under bidragsperioden.

Tabell 5.6 *Antal och andel av studerade ansökningar där kravet på samordning har uppfyllts, uppdelade på de sju vägverksregionerna.*

| Regioner | Samordningskravet | | | | | |
|--------------|-------------------|------------|-----------|----------|------------|-----------|
| | 1998 | | | 1999 | | |
| | Uppfyllt | | Totalt | Uppfyllt | | Totalt |
| | Antal | % | Antal | Antal | % | Antal |
| Mitt | 0 | 0,0 | 4 | 0 | 0,0 | 13 |
| Mälardalen | 0 | 0,0 | 4 | 0 | 0,0 | 21 |
| Norr | 1 | 25,0 | 4 | 0 | 0,0 | 3 |
| Skåne | 0 | 0,0 | 7 | 0 | 0,0 | 23 |
| Stockholm | 0 | 0,0 | 8 | 0 | 0,0 | 3 |
| Sydöst | - | - | - | 2 | 33,3 | 6 |
| Väst | 0 | 0,0 | 1 | 1 | 14,3 | 7 |
| Summa | 1 | 3,6 | 28 | 3 | 4,0 | 76 |

Som framgår av tabell 5.6 har kravet på samordning sällan tillgodosetts. I endast ett par procent av de av oss undersökta ansökningarna om bidrag under 1998 respektive 1999 nämns något om samordningen mellan trafikförsörjningsplaner.

Men även om det inte i ansökningarna framgår något om samordning kan detta villkor vara uppfyllt. Man kan nämligen tänka sig att samordning har föregått ansökan och att statsbidragshandläggaren är medveten om detta trots att det inte nämns i ansökan. Därför valde vi att kontrollera hur långt samordningen mellan linjetrafiken och färdtjänsten har kommit. Fakta har för detta syfte samlats in från de 21 länstrafikhuvudmännen. Respektive länstrafikhuvudmans svar på våra frågor framgår av tabell 5.7 nedan. Denna undersökning genomfördes under sensommaren år 2000 och det bör poängteras att den situation som sammanställningen nedan beskriver kan ha ändrats sedan dess.

Av tabell 5.7 framgår att kravet på samordning i väldigt liten utsträckning har blivit uppfyllt. Enligt insamlade uppgifter har 36 kommuner överlämnat hela ansvaret för färdtjänsten, dvs. upphandling, samordning/beställning och legitimering¹⁰⁷, till länstrafikhuvudmannen. Av dessa 36 kommuner ligger 26 i Stockholms län. Därutöver har linjetrafikens och färdtjänstens trafikförsörjningsplaner samordnats i 18 kommuner¹⁰⁸. Totalt har således samordning, antingen via totalt överlämnande av färdtjänsten eller via samordning av trafikförsörjningsplanerna, skett i 54 kommuner, vilket är cirka 20 procent av alla kommuner. Att trafikförsörjningsplanerna har samordnats i så liten grad förklaras bl.a. av att det endast är cirka 20 procent av kommunerna som överhuvudtaget har en trafikförsörjningsplan, enligt vår enkät. (se även avsnitt 4.4)

¹⁰⁷ Utfärdande av färdtjänstillstånd.

¹⁰⁸ I de 253 kommuner som inte överlämnat ansvaret för färdtjänsten till trafikhuvudmannen ingår även de nio primärkommunala trafikhuvudmännen enligt SLTF:s medlemsregister, dvs. Luleå Lokaltrafik AB, Umeå Lokaltrafik AB, Helsingborgs stad, Lunds kommun, Uppsalabuss AB, Karlstads kommun, Trafikkontoret Göteborg, Gävle kommun och Norrköpings kommun.

Tabell 5.7 Antal kommuner där länstrafikhuvudmännen (THM) har samordnat linjetrafikens och färdtjänstens trafikförsörjningsplaner (TFP) eller har ansvar för upphandling, legitimering respektive samordning/beställning av färdtjänsten.

| Länstrafikhuvudman (THM): | Antal kommuner där THM har: | | | | Antal kommuner i länet |
|-----------------------------|-----------------------------|-----------------|----------------|-----------------|------------------------|
| | Samord. TFP | Ansv. för upph. | Ansv. för leg. | Ansv. för best. | |
| Blekinge Trafiken | | 5 | 5 | 5 | 5 |
| Dalatrafik | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 |
| Gotlands kommun | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Hallandstrafiken | 0 | 4 | 0 | 4 | 6 |
| Jönköpings Länstrafik | 5 | 0 | 0 | 0 | 13 |
| Kalmar Länstrafik | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 |
| Länstrafiken i Jämtland | 3 | 2 | 0 | 0 | 8 |
| Länstrafiken i Norrbotten | 0 | 5 | 0 | 3 | 14 |
| Länstrafiken i Västerbotten | 6 | 6 | 0 | 4 | 15 |
| Länstrafiken Kronoberg | 0 | 5 | 0 | 5 | 8 |
| Länstrafiken Sörmland | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 |
| Länstrafiken Örebro | 0 | 7 | 0 | 7 | 12 |
| Skånetrafiken | 0 | 0 | 0 | 0 | 33 |
| Storstockholms Lokaltrafik | | 26 | 26 | 26 | 26 |
| Upplands lokaltrafik | 0 | 1 | 0 | 0 | 6 |
| Värmlandstrafiken | 1 | 4 | 4 | 4 | 16 |
| Västernorrlands Länstrafik | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| Västmanlands Lokaltrafik | 0 | 0 | 0 | 4 | 11 |
| Västtrafik | 2 | 24 | 0 | 24 | 49 |
| X-Trafik | 0 | 9 | 0 | 0 | 10 |
| Östgötatrafik | 1 | 0 | 0 | 0 | 13 |
| Summa | 18 | 99 | 36 | 87 | |
| Procentandel | 6 | 34 | 12 | 30 | |

Företrädare för Vägverket är medvetna om att kravet på att samordna trafikförsörjningsplanerna för linjetrafik och färd- och riksfärdtjänst under 1998 och 1999 inte har uppfyllts. Eftersom regelverket för statsbidraget inte fanns tillgängligt då de långsiktiga länsplanerna skulle fastställas sänkte Vägverket kravet på samordning så till vida att det räckte med att trafik huvudmännen redovisade att arbetet med samordningen av trafikförsörjningsplanerna hade påbörjats. Det verkar dock, enligt ovan presenterade fakta, som om inte heller detta mildare krav har ställts på trafik huvudmännen. Statsbidragshandläggarna medger i intervjuerna att de har gett avkall på detta villkor, vilket de också har informerat huvudkontoret om.

Uppfylls villkoret att de beräknade effekterna av åtgärder skall redovisas i ansökan?

Enligt Vägverkets bidragsvillkor skall i ansökan redovisas vilka kategorier av funktionshindrade personer som bedöms kunna nyttja kollektivtrafiken efter en åtgärd samt om möjligt antal funktionshindrade som berörs. I vår granskning av ansökningar har vi utgått ifrån att detta krav är uppfyllt om kategorierna funktionshindrade som berörs av åtgärden är specificerade i ansökan. För att regeringens krav på effektrevisning skall vara uppfyllt har vi dock även ansett att åtgärdernas effekter på färdtjänsten skall vara redovisade, t.ex. i form av minskade färdtjänstkostnader eller andel färdtjänstresenärer som beräknas kunna åka med den ordinarie kollektivtrafiken efter åtgärdernas genomförande.

Tabell 5.8 Antal och andel av studerade ansökningar där kravet på redovisning av effekter för kategori av funktionshindrad har uppfyllts, uppdelade på de sju vägverksregionerna.

| Krav på effektrevisning för kategori funktionshindrade | | | | | | |
|--|-----------|-------------|-----------|-----------|-------------|-----------|
| Regioner | 1998 | | | 1999 | | |
| | Uppfyllt | | Totalt | Uppfyllt | | Totalt |
| | Antal | % | Antal | Antal | % | Antal |
| Mitt | 1 | 25,0 | 4 | 3 | 23,1 | 13 |
| Mälardalen | 0 | 0,0 | 4 | 11 | 52,4 | 21 |
| Norr | 4 | 100,0 | 4 | 2 | 66,7 | 3 |
| Skåne | 7 | 100,0 | 7 | 9 | 39,1 | 23 |
| Stockholm | 7 | 87,5 | 8 | 1 | 33,3 | 3 |
| Sydöst | - | - | - | 5 | 83,3 | 6 |
| Väst | 0 | 0,0 | 1 | 7 | 100,0 | 7 |
| Summa | 19 | 67,9 | 28 | 38 | 50,0 | 76 |

Vägverkets krav på att en åtgärds effekter skall redovisas på olika kategorier funktionshindrade har, enligt vår genomgång av ett urval ansökningar, uppfyllts i cirka 70 procent av ansökningarna för 1998 och i 50 procent av ansökningarna för 1999. Tabell 5.8 ovan åskådliggör detta. Åtgärderna har främst berört synskadade och rörelsehindrade samt i viss mån hörselskadade. Den redovisning som har gjorts är dock oftast väldigt knapphändig. I var tredje ansökan för 1998 angavs hur många funktionshindrade som berördes av en åtgärd. För 1999 preciserades antalet berörda endast i tre procent av ansökningarna.

Vid skilda huvudmannaskap för färdtjänsten och linjetrafiken angav regeringen i förarbetena att ansökningarna skulle detaljgranskas för att få besked om huruvida målet om minskade färdtjänstkostnader uppfyllts. Men detta villkor finns varken i förordningen, Vägverkets föreskrifter eller i handboken. I intervjuer med statsbidragshandläggarna har det också framkommit att detta krav på att redovisa effekterna på färdtjänstkostnaderna inte har ställts på ansökningarna.

Vår genomgång av ett urval ansökningar visar följaktligen, som presenteras i tabell 5.9 nedan, att åtgärdernas effekter på färdtjänstkostnaderna endast är specificerade i cirka 10 procent av ansökningarna för 1998 respektive 1999. Därutöver finns en viss medvetenhet om sambandet mellan linjetrafik och färdtjänst i cirka 10–20 procent av ansökningarna.

Tabell 5.9 Antal och andel av studerade ansökningar där kravet på redovisning av åtgärdernas effekter på färdtjänstkostnaderna har uppfyllts, uppdelade på de sju vägverksregionerna.

| Krav på effektredovisning på färdtjänstkostnaderna | | | | | | |
|--|----------|-------------|-----------|----------|------------|-----------|
| Regioner | 1998 | | | 1999 | | |
| | Uppfyllt | | Totalt | Uppfyllt | | Totalt |
| | Antal | % | Antal | Antal | % | Antal |
| Mitt | 0 | 0,0 | 4 | 0 | 0,0 | 13 |
| Mälardalen | 0 | 0,0 | 4 | 0 | 0,0 | 21 |
| Norr | 1 | 25,0 | 4 | 0 | 0,0 | 3 |
| Skåne | 0 | 0,0 | 7 | 0 | 0,0 | 23 |
| Stockholm | 2 | 25,0 | 8 | 0 | 0,0 | 3 |
| Sydöst | - | - | - | 4 | 66,6 | 6 |
| Väst | 0 | 0,0 | 1 | 2 | 28,6 | 7 |
| Summa | 3 | 10,7 | 28 | 6 | 7,9 | 76 |

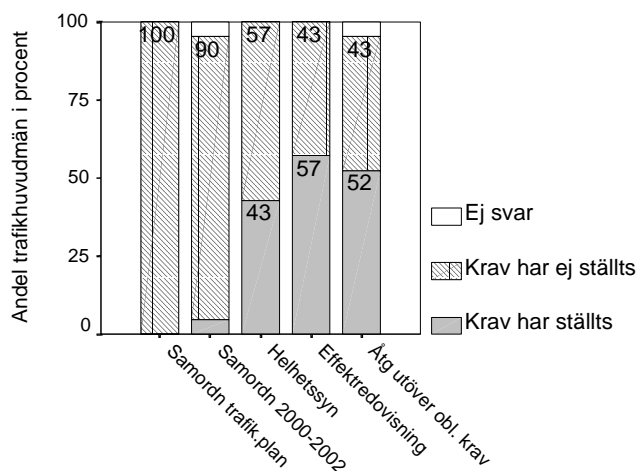
Vägverket anser sig i dag sakna möjligheter att kvantifiera effekter för hur tillgängligheten till kollektivtrafiken förbättrats för olika kategorier funktionshindrade. Verket har i stället försökt bedöma hur stor andel av bristerna som åtgärdats med hjälp av statsbidraget. Man beräknar att 10 procent av bristerna har åtgärdats. Denna beräkning bygger på en länsvis bedömning av hur många av bl.a. fordonen, hållplatserna och informationsanläggningarna som har anpassats med hjälp av statsbidraget.

Flertalet regioner har, i likhet med huvudkontoret, pekat på svårigheterna att bedöma effektsamband inom kollektivtrafiken. Eftersom det inte finns någon utarbetad modell för att beräkna en åtgärds konsekvenser och eftersom effektsambanden är komplexa har regionerna valt att inte ställa särskilt hårda krav på effektredovisningen. I utkastet till den reviderade handboken har Vägverket, som en följd av detta, minskat på kraven vad gäller redovisning av effekter.

5.2.4 Trafikhuvudmännens uppfattning om de uppställda villkoren

Utöver den information vi fått genom att granska ett urval bidragsansökningar har vi fått information från vår enkät. Nedan redovisas de uppfattningar som länsstrafikhuvudmännen, enligt vår enkät, har beträffande de krav Vägverket har ställt på ansökningarna.

Diagram 5.1 Länstrafikhuvudmännens uppfattning om de krav Vägverket har ställt på ansökningarna.



Alla de 21 länstrafikhuvudmännen har uppgett att Vägverket inte har ställt krav på att en bidragsansökan skall föregås av en samordning av trafikförsörjningsplanerna. Detta överensstämmer med resultatet från undersökningen om statsbidragsansökningarna, där få av ansökningarna uppfyllde detta krav. En trafikhuvudman har dock angett att krav har ställts på att trafikförsörjningsplaner skall samordnas under statsbidragsperioden. Detta torde motsvaras av Vägverkets nedtonade krav på att man skall ha påbörjat samordningen av trafikförsörjningsplaner innan bidrag ges.

Vidare anser närmare 50 procent av länstrafikhuvudmännen att Vägverket har ställt krav på att de åtgärder som genomförs skall präglas av ett helhetstänkande. Detta överensstämmer med det resultat som framkom i vår granskning av ett urval av 1999 års ansökningar. Enkätresultatet, vad gäller kravet att effekterna skall redovisas, stämmer relativt väl med resultatet från granskningen av ett urval av 1999 års ansökningar. Närmare 60 procent av länstrafikhuvudmännen har i enkäten nämligen angett att Vägverket under 1998 och 1999 har ställt krav på effektredovisning. Av diagram 5.1 framgår också att endast hälften av länstrafikhuvudmännen anser att Vägverket har ställt krav på att åtgärderna skall gå utöver lagstadgade krav.

I vår undersökning av ett urval av statsbidragsansökningar har ingen fått ett formellt avslag på sin ansökan. Detta torde innebära att det totalt sett har förekommit väldigt få avslag i handläggningen. Vägverkets huvudkontor förklarar detta med att felutformade projekt förhindras i den process som föregår ansökan. Vägverksregionernas handläggare har dock i allmänhet ställt låga krav på ansökningarna. Detta styrks av flera statsbidragshandläggare. De anser att om de skulle ha följt villkoren till fullo hade de inte kunnat bevilja bidrag i något fall. De påpekar vidare att bidragsmottagarna inte var så väl förberedda inom tillgänglighetsområdet och att de hade för

lite resurser för att kunna uppfylla alla de krav som ställdes. Vissa statsbidragshandläggare anser dessutom att de inte kan ställa alltför detaljerade krav på bidragsmottagarna, eftersom bidragen bara uppgår till 50 procent och därför också kräver finansiering från kommunerna.

5.3 Utformningen av statsbidraget

I detta avsnitt analyseras om det är ändamålsenligt att statsbidraget administreras inom ramen för den regionala planeringsprocessen för infrastrukturinvesteringar. I analysen beskrivs hur statsbidraget hanteras i länsplaneringsprocessen samt vissa andra moment som ingår i planeringsprocessen eller har nära anknytning till den, nämligen anslagskonstruktionen och bidrags- och planeringsperioden. Vidare diskuteras tänkbara konsekvenser av att Vägverket kan sägas ha en dubbelroll, vilket innebär att verket dels skall sträva efter att den avsatta summan på 1,5 miljarder kronor verkligen betalas ut i bidrag¹⁰⁹, och dels skall se till att villkoren för bidraget uppfylls i bidragsansökningarna.

5.3.1 Statsbidraget inom ramen för länsplaneringsprocessen

I propositionen *Infrastruktur för framtida transporter* (1996/97:53) föreslog regeringen att de tidigare regionala väghållningsplanerna och länstrafikanläggningsplanerna (LTA-planerna) skulle ersättas med trafikslagsövergripande länsplaner. Dessa skulle omfatta nyinvesteringar och förbättringsåtgärder i infrastruktur med regional karaktär. Därigenom ville regeringen öka samordningen mellan berörda aktörer, såsom trafikverken, trafikutövarna, landstingen och kommunerna, samt mellan transporter och bebyggelse¹¹⁰. Intentionen var vidare att åtgärder i infrastrukturen skulle planeras och genomföras utifrån en helhetssyn på de samlade transportbehoven inom en region¹¹¹. I linje med intentionerna bakom länsplanerna ansåg regeringen att det var lämpligt att åtgärder som ökar funktionshindrades tillgång till kollektivtrafiken skulle samordnas med övriga infrastrukturåtgärder. Därmed beslutades att statsbidraget till handikappanpassning skulle ingå i de trafikslagsövergripande länsplanerna¹¹².

¹⁰⁹ Enligt regeringens direktiv angående långsiktig planering av transportinfrastruktur skall Vägverket samordna de i länsplanerna planerade statsbidragsvolymerna så att ambitionsnivån uppgår till 1,5 miljarder kronor för ökad tillgänglighet för funktionshindrade i kollektivtrafiken, Regeringsbeslut 19, K97/1341/3

¹¹⁰ Prop. 1996/97:53, s. 14 & SOU 1997:35, s. 423–424.

¹¹¹ Prop. 1996/97:53, s. 14.

¹¹² Prop. 1996/97:53, s. 79.

För att beakta transportbehov som gäller mer än ett län beslutade man dessutom att särskilda regionberedningsgrupper skulle inrättas, i vilka samtliga trafikverk och berörda länsstyrelser skulle vara representerade. Regeringen fördelade sedan de långsiktiga planeringsramarna, inklusive 1,5 miljarder kronor som avsatts till handikappanpassning i regionerna, efter förslag till fördelningsnyckel från Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Vägverket och Banverket. Förslaget till fördelningsnyckel hade tagits fram i samråd med Sjöfartsverket, Luftfartsverket och länen. Regionberedningsgrupperna, som hade möjlighet att ta hänsyn till regionala förhållanden, fördelade därefter planeringsmedlen mellan länen¹¹³. Grupperingen av län i beredningsgrupperna anpassades till Vägverkets indelning i sju väghållningsregioner.

I samband med att länsplanerna upprättades ansökte länstrafikhuvudmännen, som är de formellt sökande, hos Vägverket om att få ett principgodkännande för omfattning och utformning av bidragsobjekt. Kommunens roll i processen var att ge förslag på åtgärder i den yttre trafikmiljön till länstrafikhuvudmannen. Med bidragsobjekt avses både namngivna objekt, där bidragsunderlaget är större än fem miljoner kronor, och åtgärds paket, med ett bidragsunderlag som understiger fem miljoner kronor. För att länstrafikhuvudmännen skulle kunna komma med förslag på åtgärder för ökad tillgänglighet, även efter det att länsplanerna utarbetats 1997, beslutade regeringen att ansökningar om bidrag till åtgärds paket även skulle kunna göras årligen i samband med Vägverkets verksamhetsplanering. Regeringen hade förhoppningar om att detta skulle leda till mer genomarbetade förslag¹¹⁴.

Länsplanerna fastställdes av länsstyrelserna under februari och mars 1998. Samarbetet mellan vägverksregionerna och länsstyrelserna har generellt fungerat utan några större problem, enligt de intervjuade företrädarna för vägverksregionerna. Men trots riksdagens tydligt uttalade vilja att 1,5 miljarder kronor skulle avsättas i länsplanerna till åtgärder för ökad tillgänglighet till kollektivtrafiken, uppgick summan endast till totalt 1,046 miljarder kronor i de fastslagna länsplanerna. Den största differensen fanns i Stockholms länsplan och berodde på en medveten politisk prioritering av andra åtgärder. Detta innebar att länen tillsammans täckte endast 70 procent av den önskade nivån. Regeringen bedömde dock att fler åtgärder för ökad tillgänglighet än de som hade tagits upp i länsplanerna skulle komma att presenteras när trafik huvudmän och kommuner inventerat behoven¹¹⁵. Det är också osäkert hur mycket resurser länen sammantaget egentligen lägger på ökad tillgänglighet i kollektivtrafik. Denna typ av åtgärder kan många gånger även rubriceras som kollektivtrafikanläggningsobjekt, vilket länen

¹¹³ Skr. 98/99:8, s. 13.

¹¹⁴ Prop. 1996/97:115, s. 69.

¹¹⁵ Skr. 98/99:8, s. 17.

kan söka ett separat statsbidrag för¹¹⁶. Eftersom det saknades planerade åtgärder upp till en summa av drygt 400 miljoner kronor omfördelades bidraget mellan de olika länen i syfte att hela 1,5 miljarder kronor skulle kunna utbetalas.

Objekten i länsplanerna, som var ute på remiss under oktober och november 1997, var enligt Riksrevisionsverket (RRV) inte preciserade i någon större utsträckning¹¹⁷. Anledningen till att åtgärderna för att handikappanpassa inte var preciserade uppgavs vara att Vägverkets föreskrifter inte var klara när länsplanerna skickades ut på remiss¹¹⁸. Detta medförde i sin tur att arbetet med anpassningsåtgärder påbörjades i slutskedet av planeringsprocessen¹¹⁹. En bidragande orsak till det opreciserade underlaget var därtill att det i föreskrifterna angavs att objekt på mindre än fem miljoner kronor inte behöver namnges. Dessa faktorer ledde till att vissa delar av länsplanerna vid remissomgången till stor del bestod av ”potter”, för vilka man inte klart angett vilka konkreta åtgärder de skulle användas till. RRV såg en risk med detta, eftersom konsekvensen skulle kunna bli att länsplanernas funktion, som styrande dokument, skulle kunna gå förlorad. Vidare skulle det i praktiken kunna medföra att trafikverken och trafikhuvudmännen avgjorde vilka objekt som skulle bli av inom ramen för planen, snarare än länsstyrelserna och regionförbunden¹²⁰.

5.3.2 Anslagskonstruktionen

Vägverket och Banverket redovisar varje år för regeringen hur de fastställda länsplanerna genomförts. Härigenom får regeringen ett underlag för att i budgetpropositionen kunna informera riksdagen om genomförande och effekter av olika regionala åtgärder i infrastrukturen och för att föreslå anslag och regional fördelning av resurser för kommande år. Därmed kan möjligheterna för att under ett visst år förverkliga planerna påverkas av Vägverkets årliga tilldelade medel, trots att den ekonomiskt kortsiktiga planeringen har sin grund i de långsiktiga länsplanerna¹²¹. Det är med andra ord inte säkert att en handikappanpassningsåtgärd, som är fastslagen i länsplanen, kommer att tilldelas statsbidrag. Den definitiva budgeten för statsbidraget ett år beslutas nämligen inte förrän i december året innan, och regionen får inte anslagen av regeringen förrän i januari. Det slutliga beslutet om bidrag

¹¹⁶ RRV 1997:60, Vägverkets, Banverkets och länsens förslag till infrastrukturinvesteringar åren 1998–2007, s. 117.

¹¹⁷ RRV:s rapport ”Vägverkets, Banverkets och länsens förslag till infrastrukturinvesteringar åren 1998–2007”.

¹¹⁸ RRV 1997:60, s. 124.

¹¹⁹ Skr. 98/99:8, s. 15.

¹²⁰ RRV 1997:60, s. 127.

¹²¹ Reviderad handbok, s. 8.

kan således inte fattas på regionnivå förrän i januari samma år som en åtgärd skall genomföras.

Anslagskonstruktionen, vad gäller tidpunkten för när anslaget belastas, har ändrats under pågående statsbidragsgivning. Under 1998 belastades anslaget då bidraget beviljades, men fr.o.m. 1999 beslutade regeringen att anslaget skulle belastas då bidraget betalas ut. Ändringen innebar att en åtgärd som beviljas bidrag för att bli genomförd under ett visst år måste genomföras just det året, eftersom det inte är tillåtet att föra över bidragspengar till följande år. Detta kan leda till att bidragspengar går tillbaka till statskassan om t.ex. en leverans av bussar blir försenad. För trafikhuvudmannen blir följden av en försening att denne måste söka bidrag på nytt och då är det inte längre säkert att det finns tillräckligt med bidragspengar för åtgärden, eftersom den var planerad att genomföras året innan.

5.3.3 Bidrags- och planeringsperioden

Som tidigare nämnts var regelverket för statsbidrag för handikappanpassning försenat. Orsaken var att Vägverket hade svårigheter att tolka regeringens förordning, som dessutom inte kom förrän i maj 1997, samt att precisera föreskrifterna¹²². Verket hade bl.a. problem med att avgöra vad som går utöver gällande lagkrav för ett handikappanpassat fordon, och som därmed skulle kunna betraktas som merkostnad. Även det faktum att bidragsmottagarna inte äger fordonen, utan upphandlar sin trafik av entreprenörer på olika lång tid, gjorde det svårt för Vägverket att utforma föreskrifterna.

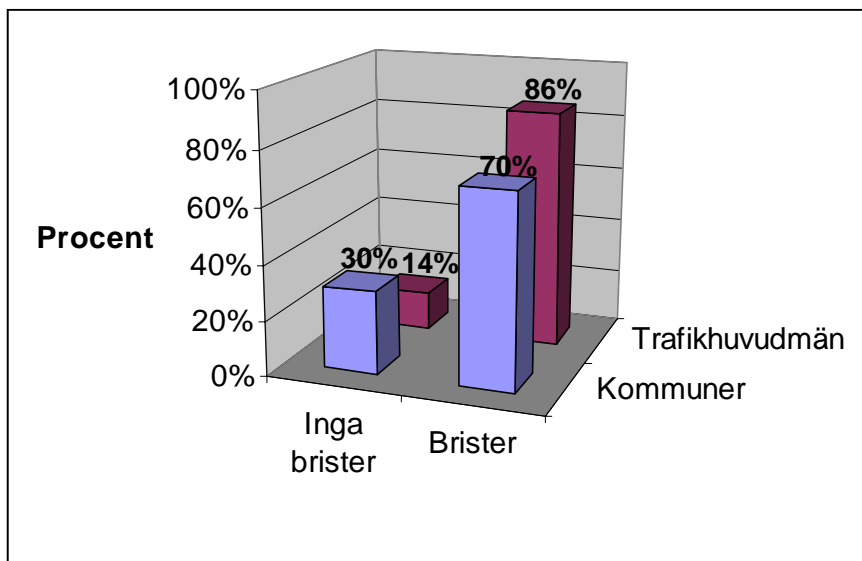
Det försenade regelverket innebar att planeringsperioden inför 1998 blev väldigt kort, vilket i sin tur resulterade i en relativt lång startsträcka för bidragsprocessen. Handboken var dessutom inte bara försenad utan uppfattades också som svårförståelig, vilket ytterligare försvårade trafikhuvudmännens möjligheter att föreslå lämpliga åtgärder. Detta innebar att kommuner och trafikhuvudmän inte hann bli tillräckligt förberedda och därmed inte fick möjlighet att från början utnyttja bidraget till fullo.

5.3.4 Undersökning av länsplaneringsprocessen

Såväl i enkäter som i de intervjuer vi gjort med kommuner, trafikhuvudmän och statsbidragshandläggare har framkommit att många av aktörerna anser att det funnits olika brister i processen. Som framgår av diagrammet nedan visade t.ex. enkätsvaren att 70 procent av kommunerna och 86 procent av länsstrafikhuvudmännen anser att statsbidragsprocessen har brister.

¹²² Intervju med Vägverket.

Diagram 5.2 Andelen kommuner och länstrafikhuvudmän som har uppfattat brister i statsbidragsprocessen



Vid intervjuerna har ett flertal statsbidragshandläggare i vägverksregionerna påtalat att vissa kommuner och trafikhuvudmän anser att länsplaneringsprocessen är rörig och otydlig. I vår enkätundersökning anger dock bara 10 procent av länstrafikhuvudmännen och 7 procent av kommunerna att de ser problem med att statsbidragsåtgärderna ingår i länsplanerna. Detta framgår av diagram 5.3 och 5.4 nedan på sidan 138.

Närmare 70 procent av länstrafikhuvudmännen anser att det är bra att åtgärdspaketet under fem miljoner kronor inte behöver vara specificerade i länsplanerna. Under 1998 och 1999 avsåg de allra flesta ansökningar just sådana åtgärdspaket. Vidare pekar både länstrafikhuvudmännen och även till viss del kommunerna på flera brister i moment som ingår i länsplaneringsprocessen eller har nära anknytning till den. Moment som har kritiserats är anslagskonstruktionen, planerings- och bidragsperioden och finansieringen från kommunerna. Kritiken av dessa moment kommer att diskuteras närmare nedan.

Vägverkets huvudkontor ser mest fördelar med att statsbidraget ingår i länsplaneringsprocessen. En fördel som de anger är att planeringen är samordnad och långsiktig, vilket ger stabilitet vid urvalet av åtgärder. Därför anser Vägverket att det är viktigt att statsbidraget till handikappanpassning av kollektivtrafiken ingår i processen så att de linjevisa åtgärderna kan samordnas. Det uppfattas också som positivt att planeringsprocessen är decentraliserad och därmed sker nära dem som skall finansiera åtgärderna. Verket menar vidare att kopplingen till länsplaneringsprocessen har resulterat i en positiv sideffekt så till vida att tillgänglighetsfrågan har kommit upp till

diskussion. Detta har underlättat vägverksregionernas arbete med att få bl.a. länsstyrelser och trafikhuvudmän att förstå vikten av handikappanpassning.

Vad gäller anslagskonstruktionen är alla statsbidragshandläggare överens om att den vållar problem. Handläggarna har känt sig tvingade att betala ut planerat statsbidrag under året, vilket i vissa fall inneburit att de tvingat fram åtgärder för att pengarna inte skulle gå tillbaka till statskassan. I andra fall har konsekvensen blivit att trafikhuvudmän och kommuner har valt snabba lösningar och åtgärder, framför omfattande och långsiktiga sådana, för att minska risken för förseningar. Mer ändamålsenligt vore, enligt Vägverket, att låta planeringen ta sin tid, att kunna skjuta på åtgärder till nästkommande år och att därmed uppnå väl genomarbetade åtgärder.

För att skapa stabilitet i och förtroende för bidragsgivningen har Vägverket föreslagit regeringen att de skall få tillåtelse till ett enskilt anslagssparande av anslagsposten "Bidrag i regionala planer inkl. handikappåtgärder" så att bidragsmottagarna kan lita på att myndighetsbeslut gäller även över årsskiften¹²³.

Ungefär hälften av trafikhuvudmännen i vår enkät har angett att den korta planeringsperioden har varit en brist i bidragsprocessen. Närmare 20 procent av kommunerna är av samma åsikt. Men det är främst större och medelstora städer som anser att den korta planeringsperioden varit en brist. Landsbygds- och glesbygdskommuner och övriga mindre kommuner har dock inte i lika hög grad uppfattat detta som något problem. Här skall dock beaktas att större och medelstora städer har ansökt om statsbidrag i större utsträckning än landsbygds- och glesbygdskommuner och övriga mindre kommuner.

Samtliga statsbidragshandläggare är av den uppfattningen att ingen, varken de, kommunerna eller trafikhuvudmännen, var riktigt förberedda 1998 när bidragsprocessen inleddes. Den dåliga planeringen ledde till viss del till ogenomtänkta åtgärder. Det är först under år 2000 som aktörerna ligger i fas med besluten och har en väl fungerande planering.

¹²³ Vägverkets redovisning 22 mars 2000.

Diagram 5.3 Länstrafikhuvudmännens åsikter om bristerna med statsbidraget.

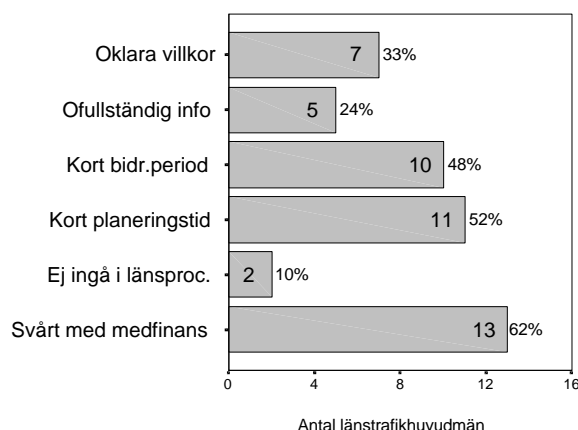
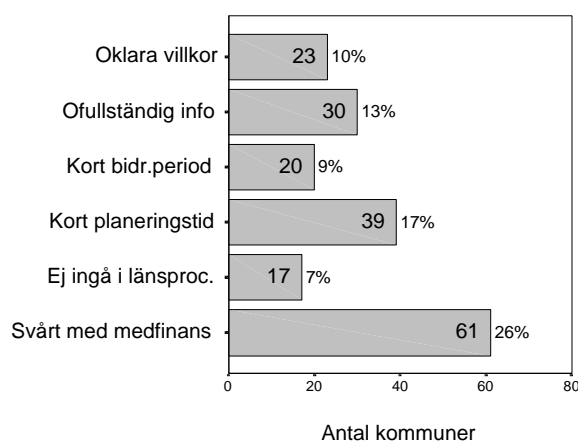


Diagram 5.4 Kommunernas åsikter om bristerna med statsbidraget.



Enligt vår enkät uppfattar närmare hälften av länstrafikhuvudmännen att den korta bidragsperioden är en brist. Men endast 10 procent av kommunerna uppfattar bidragsperiodens längd som en brist. Även vad gäller detta moment är det framför allt större och medelstora städer som påpekar att det är en brist medan landsbygds- och glesbygdskommuner och övriga mindre kommuner inte i samma utsträckning ser detta som ett problem.

Mot bakgrund av den korta planeringstiden före 1998, anser Vägverket att det är motiverat att bidragsperioden förlängs med åtminstone ett par år för att uppnå ett bra resultat. De svårigheter som är kopplade till anslagskonstruktionen är också en anledning till varför verket vill förlänga bidragsperioden.

I vår undersökning framkommer att finansieringen från kommunerna har varit det största problemet i statsbidragsprocessen. 62 procent av länstrafik-

huvudmännen samt 26 procent av kommunerna anser att det har varit svårt att få fram pengar för att kunna finansiera åtgärderna. Även om finansieringsproblemet är den brist som flest kommuner i varje kommungrupp har påtalat, är det främst förorter och övriga större kommuner som har sett detta som ett problem. Återigen har landsbygds- och glesbygdskommunerna och övriga mindre kommuner inte upplevt problemet i lika hög grad. Möjligheterna till finansiering påverkades negativt av den korta planeringstiden före 1998. En annan orsak till svårigheten är att kommunernas planerings- och budgetprocess inte överensstämmer med den statliga länsplaneringsprocessen.

5.3.5 Vägverkets dubbelroll

Vägverket fick den 17 april 1997 i uppdrag av regeringen att samordna de i länsplanerna planerade statsbidragen. Vägverket har därmed ansvar för att den avsatta summan på 1,5 miljarder kronor betalas ut i bidrag till handikappanpassningsåtgärder inom kollektivtrafikområdet under den begränsade tidsperioden 1998–2002. Under 1998 betalades emellertid endast 66,1 miljoner kronor av de avsatta 90 miljoner kronorna ut i bidrag. För att uppnå de mål som fastställdes uppmanades vägverksregionerna vid ett möte med huvudkontoret i slutet av 1998 att utifrån sitt sektorsansvar se till att det kom in fler ansökningar om statsbidrag för handikappanpassningsåtgärder¹²⁴. Alla vägverksregioner förutom en hade dock i olika stor utsträckning problem med att hitta bidragsobjekt under de två första bidragsåren. Detta ledde till att flera handläggare fick anstränga sig och driva på både kommuner och trafikhuvudmän för att få in ansökningar och kunna göra av med årsanslagen.

Vägverket ansvarar även för handläggningen och granskningen av bidragsansökningar. Som granskare av ansökningar insåg vägverksregionerna ganska snart att kraven på bidragsmottagarna var alltför höga och alltför detaljerade. Därför beslutade Vägverket att något uppmjukade krav skulle tillämpas då ansökningar om statsbidrag bedömdes¹²⁵.

I statsbidragsprocessen har regeringen således tilldelat Vägverket två, delvis motstridiga roller. Verket är dels ansvarigt för att 1,5 miljarder kronor betalas ut i statsbidrag under den begränsade tidsperioden 1998 – 2002, dels ansvarigt för att bidragsvillkoren i ansökningarna är uppfyllda innan bidrag beviljas.

¹²⁴ Protokoll från möte mellan Vägverkets regioners handikappsamordnare och huvudkontoret 981202.

¹²⁵ Vägverket, ”Redovisning av fördelning av statsbidrag till en mer tillgänglig kollektivtrafik m.m. för åren 1998–1999”, utkast, feb. 2000.

Vägverkets huvudkontor anser att dubbelrollen inte har påverkat bidragsförfarandet negativt. Visserligen gjorde verket vissa avkall på villkoren i starten för att få igång processen, men bedömer ändå att de åtgärder som beviljats gett avsedda effekter. En vägverksregion uppfattar dock dubbelrollen som ett problem. Dubbelrollen har ibland lett till att man gjort avkall på att bidragsvillkoren skall vara uppfyllda. Vidare anser man att man i alltför stor utsträckning har betalat ut bidrag till fordon. Bidraget har i dessa fall inte använts som morot för att nå fungerande reskedjor. Anledningen till detta är att vissa statsbidragshandläggare har känt krav på att göra slut på bidragsanslagen trots att ansökningarna har varit få.

5.4 Sammanfattande bedömning och förslag

Målet är ökad tillgänglighet till kollektivtrafiken

Det första målet med statsbidraget är att öka tillgängligheten i kollektivtrafiken för funktionshindrade. Även om vi kan konstatera att statsbidraget medverkat till att det genomförts en mängd åtgärder för att förbättra tillgängligheten för funktionshindrade så visar vår undersökning att åtgärderna i en liten utsträckning varit inriktade på att åstadkomma förbättringar i hela reskedjan. Detta beror till stor del på att Vägverket inte i tillräcklig omfattning beaktat att åtgärderna skall gå utöver lagstadgade krav och vara områdes- eller linjevisa. Därmed finns det en risk att statsbidraget inte kommer att få de effekter på tillgängligheten som var avsett.

Vi har inte studerat hur statsbidraget har påverkat tillgängligheten för resenärerna. Men vi kan konstatera att det finns ett signifikant samband mellan de kommuner som fått statsbidrag beviljat och de kommuner där tillgängligheten har förbättrats mest under 1999 (baserat på kommunernas egna bedömningar). Det bör dock påpekas att dessa kommuner hade en bättre utveckling än övriga även innan statsbidraget betalades ut (se sambandsanalysen i bilaga 3).

... och minskade kostnader för färdtjänsten

Det riktade statsbidraget för handikappanpassning av kollektivtrafiken är dessutom avsett som ett styrmedel för att öka samordningen av trafiken vilket i förlängningen skall resultera i minskade färdtjänstkostnader. Eftersom Vägverket inte har ställt krav på samordning eller redovisning av effekterna på färdtjänstkostnaderna har statsbidraget under 1998 och 1999 inte i första hand fungerat som styrmedel för att uppnå en effektivare användning av samhällsbetalda resor. Det finns därför risk att statsbidraget inte heller kommer att få den effekt på färdtjänstkostnaderna som var avsett.

Även om vi inte studerat statsbidragets effekter på färdtjänsten kan vi konstatera att det inte finns några skillnader mellan 1997 och 1999 i användandet av färdtjänst mellan de kommuner som fått statsbidrag beviljat och de som inte fått det (se bilaga 6). På nationell nivå har dock användandet av färdtjänst minskat vilket möjligen till en del kan förklaras av statsbidraget. Detta är dock fortsättningen på den trend som rått under senare delen av 1990-talet.

Långsiktig planering och helhetstänkande bör tillämpas

Vi kan se följande fördelar med att statsbidraget ingår i en väl förberedd länsplaneringsprocessen. Först och främst medför processen en större enhetlighet över landet, dvs. förutsättningarna för att få en lika standard i hela landet ökar när alla regioner via planeringen blir medvetna om möjligheten att söka statsbidrag för aktuella åtgärder. Överhuvudtaget torde handikappfrågan aktualiseras hos politikerna genom planeringsprocessen. Samordning av alla infrastrukturåtgärder i planeringen torde också medföra att ett helaresan-tänkande lättare kan planeras för. En decentraliserad process där beslut tas nära dem som berörs borde även medföra mer genomtänkta åtgärder. Planeringen och samordningen av åtgärderna av de regionala aktörerna förfelades dock i nuvarande process eftersom det gavs en för kort tid för förberedelser och att statsbidragspotterna för objekt under fem miljoner kronor fick vara ospecificerade i planerna. Detta ledde till att de regionala politikerna inte heller fick den inblick i handikappfrågan som behövdes.

Den helhetssyn i länsplaneringsprocessen som eftersträvades vid utformningen av statsbidragsreglerna, med väl genomarbetade åtgärder och långsiktighet som mål, uppfyllades således inte i den form processen fick. Vår bedömning är att RRV:s farhågor om rollfördelningen i planeringsprocessen besannats. I praktiken är det trafikverken och trafikhuvudmännen som bestämmer innehållet i planerna. Tanken att regionerna skulle bidra till en helhetslösning i den långsiktiga, regionala planeringen har därmed gått förlorad i nuvarande process.

Eftersom länsplanerna inte blev de styrande dokument de avsågs att vara innebär det att det är ännu viktigare att Vägverket strikt följer de villkor och krav som fastställts för bidragen för att syftet med statsbidraget skall uppfyllas.

Problem i nuvarande process

I nuvarande process kan vi identifiera följande problem. Att kommuner och trafikhuvudmän inte får helt säkra besked om huruvida bidrag beviljats förrän i januari samma år som en åtgärd skall genomföras skapar osäkerhet. Detta mot bakgrund av att mycket av den investeringstunga verksamhet som

trafikhuvudmän och kommuner bedriver kräver långsiktig planering. Den förändrade anslagskonstruktionen, som innebär att anslaget belastas då bidraget betalas ut i stället för då det beviljas, innebär också ett visst risktagande från kommunernas och trafikhuvudmännens sida. Om en åtgärd blir försenad kan det nämligen innebära att bidrag uteblir, vilket har medfört att kommuner i efterhand har varit tvungna att ändra sin budget för att kunna finansiera hela åtgärden själv. Detta kan påverka kommunernas vilja att i framtiden satsa på åtgärder som går utöver lagstadgade krav.

Regeringens förordning om statsbidrag kom strax innan bidragsperioden skulle inledas, vilket innebar att Vägverket som administratör fick mycket kort tid på sig att förbereda riktlinjer för statsbidraget. Detta innebar att riktlinjerna inte hann bli genomarbetade. Vägverkets regelverk för statsbidrag var klart i länsplaneringsprocessen slutskede, vilket i sin tur ledde till att planeringsperioden för kommuner och trafikhuvudmän blev väldigt kort.

Den korta planeringsperioden och det faktum att kommunernas planeringsprocess inte ligger i fas med den statliga planeringen har i vissa fall försvårat den kommunala finansieringen av åtgärder under 1998 och 1999. En del kommuner hann inte få in åtgärder för handikappanpassning i sin egen planerings- och budgetprocess. Dessutom blev statsbidraget och tillgänglighetsfrågan aldrig riktigt förankrad hos kommunpolitikerna och tjänstemännen. För flera kommuner och trafikhuvudmän har det tagit ett till två år att bygga upp kompetens, att besluta om budget och att finna relevanta åtgärder.

Den bristfälliga planeringen i inledningsskedet liksom anslagskonstruktionen har i vissa fall lett till att man har sökt sig till snabbare lösningar och inte så väl genomarbetade åtgärder. Fordonsåtgärder, vilka trafikhuvudmännen redan hade planerat innan statsbidraget infördes, blev i många fall lösningen i stället för åtgärder grundade på ett hela-resan-tänkande. Av trafikhuvudmännens planerade åtgärder för 2000–2002 framgår att fordonsåtgärder kommer att dominera även under resterande bidragsperiod.

Vägverkets dubbla roller sänker kvaliteten i åtgärderna

Vi uppfattar att Vägverket sitter på dubbla stolar i bidragsprocessen. Vägverket har rollen som granskare av ansökningar för att se till att villkoren uppfylls samtidigt som myndigheten har fått i uppdrag av regeringen att se till att 1,5 miljarder kronor betalas ut i statsbidrag. Det faktum att regeringen har lagt stor vikt vid den senare uppgiften förefaller ha bidragit till en generös tolkning av bidragsvillkoren från Vägverkets sida.

Vägverkets uppgift bör vara att se till att kvaliteten på åtgärderna är hög så att utvecklingen mot ett mer tillgängligt och effektivt trafiksystem påskyndas. Därmed prioriteras åtgärder som uppfyller villkoren trots att det kan resultera i att angivet bidragsbelopp inte helt förbrukas.

Nuvarande bidrag bör hanteras skilt från planeringsprocessen

Enligt regeringens direktiv skall vi bedöma om det är ändamålsenligt att statsbidraget administreras inom ramen för den regionala planeringsprocessen för infrastrukturinvesteringar. Om så är fallet eller ej är dock svårt att svara på enligt vår mening.

Visserligen kan vi konstatera att det funnits ett antal problem med den hittillsvarande hanteringen av statsbidraget. Men flertalet av dessa problem hänger såvitt vi kan bedöma inte primärt ihop med att statsbidraget administreras inom länsplaneringsprocessen. Problemen har sin grund i att förutsättningarna för statsbidraget i andra avseenden varit ogynnsamma, som t.ex. att förberedelse tiden var kort, att bidragsvillkoren varit otydliga, eller att anslagskonstruktionen ändrats under löpande process. Samtidigt tycks dock heller inte de fördelar som teoretiskt sett finns med att hantera statsbidraget inom länsplaneringsprocessen fullt ut ha realiserats, vilket bl.a. påpekats av RRV.

För att hanteringen av statsbidraget skall bli effektivare krävs enligt vår mening att man söker lösa de problem med otydliga bidragsvillkor, olämplig anslagskonstruktion m.m. som hittills förekommit. Sådana förbättringar bör eftersträvas oavsett om statsbidraget fortsatt hanteras inom ramen för länsplaneringsprocessen, eller om bidraget separeras från densamma.

Enligt vår mening bör det dock vara enklare att lösa den här typen av problem om statsbidraget för resterande år hanteras skilt från länsplaneringsprocessen. Om möjligt bör bidragsperioden förlängas. Genom dessa båda förändringar bör mer genomtänkta åtgärder kunna planeras och genomföras under resterande bidragsperiod. Regeringen bör även förtydliga Vägverkets roll så att statsbidragshandläggarna kan ställa högre krav på att villkoren för statsbidrag skall uppfyllas.

Bidrag till fordon bör inte utgå

Vi anser att man i den fortsatta bidragsgivningen bör undvika att ge bidrag till fordon, om dessa inte ingår som en del av en hel reskedja. Ett skäl till detta är att en stor del av det hittills beviljade statsbidraget har gått till fordonsåtgärder, och därmed enbart bidragit till att anpassa en del av reskedjan. Eftersom cirka två tredjedelar av länstrafikhuvudmännen ställer krav på trafik med låggolvbussar då upphandlingar av trafik görs hade dessa åtgärder troligtvis genomförts inom en snar framtid även utan bidrag.

En checklista över lagstadgade krav bör upprättas

Vi anser också att det är rimligt att Vägverket, som administratör av statsbidraget, inför fortsatt fördelning av statsbidrag gör en checklista över vilka handikappanpassningsregler som utgör lagstadgade krav. Enligt vår bedömning räcker det inte, vare sig på fordonsområdet eller byggområdet, att i regelverket för statsbidraget ange att bidragsberättigade åtgärder måste gå utöver lag. Detta måste preciseras för att vägleda både bidragsmottagarna och statsbidragshandläggarna i syfte att uppnå effektivitet och enhetlighet i bedömningarna.

Effektsamband bör redovisas

Vägverket har inte uppfattat att det ingick i deras uppdrag att bevaka att färdtjänstkostnaderna skulle minska och har därför inte ställt krav på analys av effekter på färdtjänstkostnaderna. Verket pekar också på svårigheten att utarbeta modeller för effektsamband. Vi menar att en bedömning av effekter på färdtjänstkostnaderna bör kunna göras genom att man tar reda på hur många färdtjänstresenärer som skulle kunna utnyttja linjetrafiken om linjevisa förbättringar genomförs och som en följd därav kan minska sitt färdtjänstresande. En grov bedömning av en åtgärds effekter på färdtjänstkostnaderna är tillräcklig. Syftet är att sambandet mellan anpassningar i linjetrafiken och minskade färdtjänstkostnader skall bli tydligt och motivera kommuner och trafikhuvudmän att fortsätta att anpassa linjetrafiken och den yttre miljön.

Även trafikhuvudmannen bör redovisa effekter på färdtjänstkostnaderna

De trafikhuvudmän som har tagit över huvudmannskapet för färdtjänsten antas ha ekonomiska incitament att göra linjetrafiken mer tillgänglig för att minska färdtjänstkostnaderna. Enligt förarbetena behöver en redovisning av effekter på färdtjänstkostnaderna därför inte göras.

Vår undersökning visar dock att det även krävs kunskap om aktuella förhållanden och samband mellan linjetrafiken, färdtjänsten och den yttre miljön för att en ökad organisatorisk samordning skall leda till minskade färdtjänstkostnader. Vi föreslår därför att en redovisning av effekterna på färdtjänstkostnaderna både skall gälla för ansökningar där kommuner och trafikhuvudmän endast samordnat sina trafikförsörjningsplaner för färdtjänst och linjetrafik och där trafikhuvudmannen har övertagit ansvaret för färdtjänsten.

6 Författningsreglering, tillsyn och uppföljning

Vi har i kapitel 4 konstaterat att ett hela-resan-perspektiv alltså saknas i arbetet med att anpassa den lokala och regionala kollektivtrafiken. Handikappanpassning av hela transportkedjan är dock beroende av många aktörers åtgärder. Det är inte bara de som ansvarar för berörd verksamhet som är betydelsefulla. Även de myndigheter som har ansvaret för tillsynen av lagens tillämpning respektive de som skall följa utvecklingen på området är betydelsefulla. Ett viktigt styrmedel är den författningsreglering som finns för att tillgodose tillgängligheten. I kapitel 2 gavs en översiktlig beskrivning av de olika författningar som styr handikappanpassningen. Nedan diskuteras författningarna, tillsynen av dem samt uppföljning av utvecklingen i reskedjans olika delar.

För att på ett systematiskt sätt kunna få en uppfattning om hur gällande författningar följs och hur utvecklingen är för tillgängligheten kan *tillsyn* respektive *uppföljning* användas. Begreppet tillsyn används i olika betydelser¹²⁶. I fortsättningen definierar vi tillsyn som kontroll av laglighet i enskilda fall. Ett exempel på det är om en buss uppfyller föreskrifterna för utformning av färdmedel för kollektivtrafik.

Med uppföljning menar vi att dokumentera och analysera, på ett övergripande sätt, hur handikappanpassningen utvecklas. Det kan då gälla såväl bedömningar av graden av laguppfyllelse, i de fall bestämmelserna inte är tillräckligt precisa för att ligga till grund för tillsyn, som bedömningar av i vilken grad uppsatta mål för handikappanpassningen nås. I trafikverkens sektorsansvar ligger att följa upp handikappanpassningen av kollektivtrafiken inom respektive område¹²⁷.

I tabell 6.1 och 6.2 har vi ställt samman vem som ansvarar för handikappanpassningen i olika delar av hela reskedjan.

¹²⁶ I Statskontorets rapport 1998:8 Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner konstateras att tillsynsbegreppet är oklart. Gränserna är vaga mot såväl rådgivning och information som mot uppföljning och utvärdering. Uppgifter av samma art kan på ett område kallas tillsyn och på andra områden uppsikt, överinseende, kontroll eller dylikt.

¹²⁷ Förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik.

Tabell 6.1 Ansvarsfördelning

| | Trafikansvar | Färdmedel | | | |
|--|---|--|-------------------|----------------------|---|
| | | Bussar | Spårbunden trafik | Fartyg | Flygplan |
| Lagstiftning (lag/förordning) | Lag (1979:558) resp. förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik | | | | |
| | Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik | | | | |
| Myndighet som får utfärda föreskrifter | - | Vägverket | Banverket | Sjöfartsverket | Luftfartsverket |
| Föreskrifter | - | Transportrådets föreskrifter om handikappanpassad kollektivtrafik ¹²⁸ (TPRFS 1985:10) | | | |
| Utövare | Trafikhuvudmannen/entreprenörer | Trafikhuvudmannen om linjetrafik alt. trafikoperatörer | | | Trafikoperatören |
| Planering av handikappanpassning | Trafikhuvudmannen | Trafikhuvudmannen om linjetrafik/trafikoperatör kan frivilligt planera för handikappanpassning | | | Trafikoperatör kan frivilligt planera för handikappanpassning |
| Tillsyn | - | - | - | Sjöfartsinspektionen | - |
| Information, rådgivning | - | Vägverket | Banverket | Sjöfartsverket | Luftfartsverket |
| Uppföljning, utvärdering, uppsikt | - | Vägverket | Banverket | Sjöfartsverket | Luftfartsverket |

¹²⁸ Transportrådets föreskrifter har införlivats i Sjöfartsverkets föreskrifter, utan någon ändring av innehållet.

Tabell 6.2 Ansvarsfördelning

| | Allmänna vägar och väg-anordningar | Kommunala vägar och väganordningar | Byggnader (t.ex. terminaler)¹²⁹ | Allmänna platser |
|---|--|--|--|---|
| Lagstiftning (lag/förordning) | Väglagen (1971:948), Vägkungörelsen (1971:954), Förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. | Plan- och bygglagen (1987:10). Förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. | Plan- och bygglagen (1987:10), Lag (1994:847) resp. förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. | Plan- och bygglagen (1987:10) |
| Bemyndigad myndighet att utfärda föreskrifter | Vägverket (efter samråd med Boverket) | Vägverket (efter samråd med Boverket) | Boverket | Boverket |
| Föreskrifter | Vägverket har inte utfärdat några föreskrifter. (Vägverket har utarbetat rekommendationer för vägar, VU) | Vägverket har inte utfärdat några föreskrifter. (Sv Kommunförbundet och Vägverket har utarbetat rekommendationer för utformning av vägar, ARGUS) | Boverkets byggregler, BBR | Saknas för närvarande |
| Utförare | Vägverket (väghållare) | Kommunen (väghållare) | Byggherre | Kommunen (markägare) ¹³⁰ |
| Tillståndsgivare | Vägverket (genom fastställelse av arbetsplan) | Kommunen (genom att detaljplaner antas) | Kommunens byggnadsnämnd | Kommunen (genom att detaljplaner antas) |
| Planering av handikappanpassning | Policy om handikappansvar samt intern styrning | Kommunala handikapplaner (frivilliga) | Fastighetsägaren (frivilligt) | Kommunala handikapplaner (frivilliga) |
| Tillsyn | Internt inom Vägverket | Vägverket (oklart vilka vägar detta avser) | Byggnadsnämnd/ länsstyrelsen | - |
| Information, rådgivning | Internt inom Vägverket | Sv Kommunförbundet, Vägverket | Kommunen, länsstyrelsen och Boverket | Kommunen, länsstyrelsen och Boverket |
| Uppsikt, uppföljning, utvärdering | Vägverket | Vägverket | Länsstyrelsen och Boverket. Kommunen har också ett allmänt ansvar för uppföljning inom kommunen | Länsstyrelsen och Boverket. Kommunen har också ett allmänt ansvar för uppföljning inom kommunen |

¹²⁹ Trafikverken har också föreskriftsrätt för utformning av terminaler, se avsnitt 6.4.1.

¹³⁰ Normalt är kommunen markägare och ansvarar för allmänna platser. Undantag från detta kan göras, men detta fall behandlas inte här.

6.1 Trafikansvar

6.1.1 Kommentar till författningsregleringen

Enligt lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik skall trafikhuvudmännen årligen anta en trafikförsörjningsplan, där åtgärder för handikappanpassning skall tas upp. Vi har tidigare redovisat att inte alla trafikhuvudmän upprättar sådana planer. Vidare skiftar uppläggning och innehåll mellan de län som har sådana planer.

6.1.2 Tillsynen av trafikansvaret

I lagen om handikappanpassad kollektivtrafik anges att den som har tillsyn över kollektivtrafik och den som utövar sådan trafik skall se till att trafiken anpassas med hänsyn till resenärer med funktionshinder.

För närvarande råder oklarhet om vilken myndighet som har tillsynsansvar när det gäller kollektivtrafik. I regeringens proposition¹³¹ om en ny trafikpolitik sägs att det är ”bl.a. de tillståndsgivande myndigheterna som i samband med tillståndsgivningen bör beakta att trafikuppläggningsen är sådan att handikappades resemöjligheter underlättas och att trafiken bedrivs med sådan materiel att den är tillgänglig för handikappade”.

Sedan denna proposition lades har organisationen och regleringen förändrats. Det är således oklart vad tillsynen enligt lagen om handikappanpassad kollektivtrafik avser och vem som skall utföra den.

6.1.3 Uppföljning av trafikansvaret

Trafikverken har i uppgift att inom respektive område initiera, planera och följa upp handikappanpassningen. Rikstrafiken skall verka för att anpassningen samordnas¹³².

Vidare har Rikstrafiken i uppgift att följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala kollektiva persontrafiken¹³³.

¹³¹ Proposition 1978/79:99

¹³² Förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik

¹³³ Förordning (1999:279) med instruktion för Rikstrafiken

6.2 Anpassning av fordon i kollektivtrafik

6.2.1 Kommentar till författningsregleringen

De nu gällande föreskrifterna för anpassning av fordon i kollektivtrafik ses för närvarande över av Vägverket i samarbete med övriga trafikverk, Riks-
trafiken och Boverket. Enligt regeringens uppdrag skall perspektivet vidgas från fokusering på fordon till att omfatta hela transportsystemet och dess närmiljö.

Den föreskriftsrätt trafikverken har enligt förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik gäller färdmedlens och terminalernas konstruktion, utrustning och drift. I fråga om terminalers utformning finns en dubbel föreskriftsrätt, eftersom terminaler räknas som byggnader enligt plan- och bygglagen, PBL, (1987:10). Boverkets föreskrifter för byggnader gäller således även för terminaler. (Se vidare avsnitt 6.4.1.)

6.2.2 Tillsynen av fordon

Ansvar för att gällande föreskrifter följs ligger i första hand på tillverkare, trafikoperatör och eventuell upphandlare av trafik.

Tillsyn av att bussar följer gällande föreskrifter för tillgänglighet sker vid lämplighetsbesiktning. Denna sker när bussen är ny eller tas i bruk för yrkesmässig trafik. Därefter sker ingen regelbunden tillsyn vid Svensk bilprovningens kontrollbesiktning.

Sjöfartsinspektionen uppger att de även kontrollerar att föreskrifterna om handikappanpassning följs vid de inspektioner man genomför för att kontrollera säkerheten m.m.

När det gäller spårbunden trafik och för flygplan finns ingen regelbunden tillsyn av föreskrifterna om tillgänglighet. Järnvägs- respektive Luftfartsinspektionerna uppger att det inte hör till deras uppgifter att även kontrollera tillgängligheten.

Vi kan konstatera att för varken Svensk bilprovning eller någon av de nämnda inspektionerna finns ett uttalat ansvar för en regelbunden tillsyn av tillgängligheten.

6.2.3 Uppföljning av fordon

I respektive trafikverks sektorsansvar ligger att följa upp handikappanpassningen av fordon inom sitt område.

6.3 Anpassning av vägar

6.3.1 Kommentar till författningsregleringen

I Väglagen och Vägkungörelsen regleras ansvaret för de allmänna vägarna. För dessa vägar är Vägverket väghållare. I författningarna finns inga uttryckliga krav på att man skall ta hänsyn till tillgängligheten då dessa vägar utformas. Med vägar menas vägbanor och övriga väganordningar.

Ansvaret för gator och allmänna platser inom detaljplanelagt område regleras i PBL. I och med att detaljplanen antas blir kommunen ansvarig för gator och allmänna platser i planområdet. Enligt PBL skall vissa allmänna intressen beaktas vid planläggningen och lokaliseringen av bebyggelse. Exempel på sådana allmänna intressen är god trafikförsörjning och god trafikmiljö samt möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området.

Vägverket har rätt att utfärda föreskrifter för såväl statliga, allmänna vägar som för kommunala vägar¹³⁴. Några sådana föreskrifter har dock inte utfärdats. Vägverket har för de statliga, allmänna vägarna utarbetat rekommendationer i ett Vägutformningsdokument. Rekommendationer finns även för de kommunala vägarna. Dessa kallas för ARGUS och har utarbetats av Svenska Kommunförbundet och Vägverket. Vägverket och Svenska Kommunförbundet arbetar nu fram nya gemensamma rekommendationer för hur både statliga och kommunala vägar och gator skall utformas.

Vägverket fastställer även arbetsplaner för allmänna vägar. I vilken utsträckning man tar hänsyn till handikappades behov då vägar och väganordningar utformas styrs av Vägverkets interna rutiner. Rekommendationerna i Vägutformningsdokumentet har således en stark ställning, särskilt för de större vägarna. Avvikelser från rekommendationerna måste godkännas. I praktiken har dessa rekommendationer därför en nästan lika stark ställning som om de varit föreskrifter.

För kommunala gator är det respektive kommun som ansvarar för att de allmänna intressena i PBL beaktas. Vidare är det kommunen som bestämmer hur rekommendationerna i ARGUS tillämpas. Det är således beroende på

¹³⁴ Bemyndigandet för Vägverket att utfärda sådana föreskrifter finns i Förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. § 18 3 st.

kommunernas interna rutiner och beslut hur tillgänglighetsaspekterna beaktas.

6.3.2 Tillsynen över vägar

Någon uttalad tillsynsmyndighet finns inte för de statliga allmänna vägarna. Vägverket har här en central roll och det är genom de interna rutiner som styr arbetet som man kan säkerställa att hänsyn även tas till tillgänglighet.

När det gäller den kommunala väghållningen har Vägverket ett tillsynsansvar enligt Väglagen. I de kontakter vi haft med Vägverket har det dock framgått att man är osäker på vad detta ansvar omfattar. Ursprunget till detta ansvar är en tidigare förändring då kommunerna övertog ansvaret för vissa statliga vägar. Dessa vägar har nu återgått till staten.

6.3.3 Uppföljning av anpassningen av vägar

Vägverket har inom ramen för sitt sektorsansvar även ansvar för uppföljning av handikappanpassningen både för statliga och kommunala vägar.

6.4 Anpassning av byggnader och allmänna platser

6.4.1 Kommentar till författningsregleringen

En viktig del i hela reskedjan är de allmänna platser och byggnader man behöver använda i samband med resan. Utformningen av dessa styrs ytterst av PBL. Där sägs att inom områden med sammanhållen bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas bl.a. med hänsyn till de behov personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga har för att kunna använda området.

Vidare finns lagen respektive förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. Utifrån bl.a. dessa författningar ger Boverket ut föreskrifter och allmänna råd i Boverkets byggregler (BFS 1998:38). Dessa gäller för byggnader, som t.ex. terminaler. För allmänna platser, t.ex. gator, torg och parker, saknas för närvarande föreskrifter.

De regler som finns för byggnader gäller vid nybyggnad eller ändring av befintlig byggnad. Om det även skall finnas krav på tillgänglighet till och i befintliga byggnader utan att dessa ändras eller byggs om, har diskuterats under lång tid. Sedan 1966 har det funnits lagstadgade krav på att den

offentliga miljön skall kunna nås och användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Förslag om att även retroaktivt införa regler om handikappanpassning har lagts fram av såväl 1989 års handikapputredning¹³⁵ som Plan- och byggtredningen i delbetänkandet Miljö och fysisk planering¹³⁶.

Osäkerhet har bl.a. funnits om kostnaderna för dessa förslag. Regeringen har därför gett Boverket uppdrag att ta fram ytterligare underlag. Det senaste uppdraget fick Boverket i juli 2000 för att utarbeta förslag till de föreskrifter som behövs för Plan- och byggtredningens ändringar i PBL. Dessa ändringar gäller publika lokaler och allmänna platser. Dessutom skulle Boverket förtydliga de krav på tillgänglighet som redan nu finns i PBL när det gäller nybyggnad och ändring av allmänna platser. Boverket har kommit med en delredovisning av detta uppdrag där bl.a. kostnadsberäkningar redovisas liksom några förändringar i definitionen av vad som avses med enkelt åtgärdade hinder redovisas.

En andra delredovisning sker senast den 20 december 2000. Då redovisas bl.a. de förslag till föreskrifter för byggnader och allmänna platser som efterfrågades i uppdraget. I Boverkets uppdrag ingår även att i samarbete med Vägverket, Svenska Kommunförbundet och handikapporganisationerna överväga former och metoder för att utveckla lokala tillgänglighetsprogram som omfattar både bebyggelse och trafik. Denna del av uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 29 juni 2001.

Regeringen har den 14 december 2000 lagt fram en proposition där man föreslår att tydliga krav skall ställas på tillgänglighet i samband med nybyggnad och ändring av allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader. Regeringen föreslår också att krav införs på att enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten och användbarheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga skall undanröjas i befintliga lokaler dit allmänheten har tillträde och på befintliga allmänna platser¹³⁷. Regeringen menar att aktörerna bör få rimlig tid för att vidta erforderliga åtgärder och bedömer att åtgärderna bör ha genomförts senast vid utgången av år 2010.

Regeringen föreslår att bestämmelserna förtydligas i form av föreskrifter, såväl när det gäller nuvarande regler för byggnader och allmänna platser som den nya regeln med retroaktiva krav.

¹³⁵ SOU 1992:52

¹³⁶ SOU 1994:36

¹³⁷ Exempel på sådan enkla åtgärder är målning av kontrastfärger, skyltning och belysning, ta bort trösklar, skaffa lösa ramper för att överbrygga mindre nivåskillnader, ta bort trottoarstenar vid övergångsställen och att sätta upp tydliga anvisningar för tillgänglig väg.

En viss oklarhet råder för närvarande var gränsen mellan bygg- respektive väglagstiftningen går. Exempelvis gäller det busshållplatser, övergångsställen och gångvägar. Boverket har uppmärksammat dessa oklarheter i sitt uppdrag och diskuterar denna fråga med bl.a. Vägverket. Vi har tidigare nämnt att det även finns en dubbel föreskriftsrätt för terminaler. Dels är det fråga om en byggnad enligt bygglagstiftningen, dels har trafikverken en rätt att utföra föreskrifter för terminaler enligt förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik. Boverket har för avsikt att behandla dessa gränsdragningsproblem i sin slutredovisning av uppdraget om tillgänglighetsprogram.

6.4.2 Tillsyn av anpassningen av byggnader och allmänna platser

Förutsättningarna för att utöva tillsyn av att gällande föreskrifter följs i enskilda fall påverkas starkt av hur regelverket är uppbyggt. För byggnader gäller följande.

Byggnader och vissa anordningar är bygglovspliktiga. För bygglovspliktiga åtgärder är det byggherren som har ansvar för att gällande författningar och föreskrifter följs. För sådana åtgärder prövas i princip inte frågan om tillgänglighet i samband med bygglovsansökan. Då prövas planligheten, främst placering och yttre utformning. Detaljutformningen ligger på byggherren att ansvara för. När bygglov beviljats och ett bygge skall påbörjas, åligger det byggherren att minst tre veckor innan arbetena påbörjas anmäla detta till byggnadsnämnden. Byggnadsnämnden skall då skyndsamt kalla till byggsamråd, om det inte är uppenbart obehövligt. Vid byggsamrådet skall man bl.a. gå igenom de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att byggnaden eller anläggningen skall kunna antas komma att uppfylla de krav som avses i PBL 3 kap. Bland dessa krav finns även tillgänglighet.

Vid byggsamrådet eller snarast möjligt därefter skall byggnadsnämnden besluta om en kontrollplan för arbetena. Kontrollen kan utföras genom dokumenterad egenkontroll (av byggherren), av fristående sakkunniga eller, om det finns särskilda skäl, av byggnadsnämnden. När byggherren uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen, och byggnadsnämnden inte haft skäl att ingripa som tillsynsmyndighet, skall nämnden utfärda ett slutbevis. Vanligtvis sker inte sådan tillsyn av byggnadsnämnden i kommunen.

När det gäller tillgängligheten till och i byggnader (t.ex. terminaler) och på allmänna platser regleras således utformningen av dessa av PBL. Byggnader regleras även av lag och förordning om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. samt Boverkets föreskrifter. Det kan dock bli fråga om en avvägning mellan olika samhällsintressen och det finns då enligt regelverket

möjlighet att inte fullt ut tillgodose kraven på tillgänglighet. Detta förhållande gör att det här inte är lämpligt att ha en tillsyn som i det enskilda fallet enbart utgår från om handikappanpassningen gjorts enligt föreskrifterna. Vidare bör tillsyn i efterhand, dvs. när byggnaden är klar, så långt möjligt undvikas utan i stället skall handikappanpassningen komma in i ett tidigt skede. Kostnaderna för att ändra i efterhand är i regel mångdubbelt större än om man gör rätt från början.

För byggnader ligger således ansvaret för att gällande föreskrifter följs på byggherren. Byggsamrådet är det enda tillfället då kommunen har rätt att kontrollera hur föreskrifterna följs innan bygget startar och att bedöma om rimliga avvägningar görs i de fall detta behövs. Här är det viktigt att byggnadsnämnderna försäkras sig om att byggherren kommer att följa de regler som finns, särskilt när det gäller byggnader som vänder sig till allmänheten och är viktiga för handikappades delaktighet i samhället. Självklart är det en fördel om dessa frågor hanteras av byggherren i ett tidigare skede, t.ex. i en dialog med byggnadsnämnden om så är nödvändigt. För att kravet på tillgänglighet skall få genomslag måste reglerna vara kända för och följas av dem som ansvarar för ny- och ombyggnader. Det uppnås exempelvis genom att man informerar om gällande regler och genom utbildning, såväl grundutbildning som utbildning för yrkesverksamma. Ett särskilt ansvar ligger på de kvalitetsansvariga som måste utses för varje bygge¹³⁸.

De byggnader som här är aktuella har ofta kommunen, staten eller offentliga bolag som ägare. I egenskap av byggherre alt. fastighetsägare har dessa ansvar för att tillgodose kravet på tillgänglighet.

I PBL finns även krav på att allmänna platser skall vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. För närvarande finns det varken föreskrifter eller rekommendationer för hur dessa skall utformas. Regeringen har, som vi beskrivit i avsnitt 6.4.1, lagt en proposition med förslag om förtydliganden av bestämmelserna i PBL.

Kommunerna ansvarar i regel för allmänna platser. I detta ansvar ligger även att beakta kraven på tillgänglighet och användbarhet enligt PBL. För att nå en god tillgänglighet krävs planering, interna rutiner och beslut som säkerställer att åtgärder genomförs.

Någon tillsynsmyndighet finns inte för allmänna platser. Det tillsynsansvar länsstyrelsen har för plan- och byggnadsväsendet i länet kan med våra begrepp karaktäriseras som uppföljning.

¹³⁸ PBL 8 kap 13–15 §§.

6.4.3 Uppföljning av tillgängligheten till och i byggnader och allmänna platser

Ingen myndighet har ansvar att specifikt följa upp tillgängligheten till och i byggnader eller på allmänna platser. Däremot ingår tillgängligheten som en fråga bland många andra som enligt PBL skall följas upp av kommuner, länsstyrelser och Boverket. Kommunen har ett allmänt ansvar att uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt att ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning¹³⁹. Länsstyrelsen har tillsyn¹⁴⁰ över plan- och byggnadsväsendet i länet, medan Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket¹⁴¹.

6.5 Sammanfattande bedömning och förslag

Långsiktig målsättning

Regeringen har satt som mål att enkelt åtgärdade hinder i den offentliga miljön bör vara åtgärdade före utgången av år 2010. Vidare bör kollektivtrafiken vara tillgänglig för funktionshindrade senast år 2010¹⁴².

För att dessa mål skall bli något mer än önsketänkande krävs en ändamålsenlig reglering i författningar och tillsyn av att författningarna följs. Dessutom behövs uppföljning av utvecklingen för att analysera hur långt man kommit på vägen mot det uppsatta målet.

Författningsregleringen bör ses i ett hela-resan-perspektiv. I dag varierar regleringen mellan de olika delarna i kedjan.

Tillsyn i enskilda fall

När det gäller tillsyn i enskilda fall är en förutsättning att bestämmelser enligt lag eller sådana som är utfärdade med stöd i lagstiftningen är tydliga och anger vad som skall uppfyllas och av vem. Vidare måste någon bestämd organisation få uppgiften att utöva tillsynen. Dessa förutsättningar är i dag bara i begränsad utsträckning för handen när det gäller olika delar av resekedjan.

Vår uppfattning är att förändringar i författningar och i tillsynen inte är tillräckliga för att säkerställa att regeringens mål uppnås. En god tillgänglighet bygger på att många aktörer i sin verksamhet integrerar och planerar lång-

¹³⁹ PBL 11 kap. 1 §.

¹⁴⁰ Denna tillsyn enligt PBL är vidare än den definition vi använder här.

¹⁴¹ PBL 1 kap. 8 §.

¹⁴² Prop. 1999/2000:79

siktigt för detta. Det kan då vara aktuellt med åtgärder som går utöver vad som är reglerat.

Uppföljning inom ramen för sektorsansvaret

En uppföljning av utvecklingen är nödvändig för att få en uppfattning om i vilken utsträckning de uppsatta målen nås vad gäller tillgänglighet. Planering och faktiska åtgärder bör följas upp för att ställas i relation till de långsiktiga målen.

Vidare anser vi att trafikverken, Rikstrafiken och Boverket bör lämna förslag på en precisering av målet för hela reskedjan, så att det på ett tydligare sätt än för närvarande framgår vad som skall ha uppnåtts till år 2010. Myndigheternas uppdrag att följa utvecklingen och gränsdragningen mellan dem behöver också bli tydligare. Genom att göra dessa två preciseringar skulle man på ett bättre sätt kunna bedöma om målet nås.

Trafikverken har genom sitt sektorsansvar i uppgift att följa utvecklingen inom sitt område. Boverket har ett motsvarande ansvar i och med att man skall ha den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket. Vi anser att uppföljning av handikappanpassningen i första hand bör ske inom ramen för trafikverkens sektorsansvar och Boverkets uppsiktsansvar. Vår bild är att uppföljningar när det gäller handikappanpassning idag inte sker systematiskt och regelbundet. Uppföljningen bör därför utvecklas.

Eftersom det finns samband mellan de olika ansvarsområdena bör någon myndighet få i ansvar att samordna uppföljningarna i de delar dessa samband finns. Vi föreslår att Rikstrafiken får detta ansvar.

6.5.1 Trafikansvar

Ingen myndighet har för närvarande ansvar för den tillsyn av kollektivtrafiken som skall ske enligt lagen om handikappanpassad kollektivtrafik. Innebörderna i tillsynsansvaret är också oklar. Vi anser att det i första hand finns behov av uppföljning av hur kollektivtrafiken sköts av trafikhuvudmännen och att denna kan ske inom ramen för den uppföljning av trafikförsörjningsplaner som vi föreslår nedan.

Den planering av handikappanpassningen som görs är i något fall lagreglerad, i övriga fall sker planeringen på frivillig väg. Trafikhuvudmännen skall enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik årligen upprätta en trafikförsörjningsplan, där bl.a. åtgärder för handikappanpassning av trafik skall tas upp.

Då vissa län över huvudtaget inte upprättar trafikförsörjningsplaner och det i andra fall kan diskuteras hur effektiv denna plan är för att öka handikappanpassningen, bör en förändring komma till stånd. Vi ser två alternativ, antingen utvecklas planeringen till ett verkningsfullt instrument för trafikhuvudmännen eller så görs planeringen frivillig.

En utveckling av trafikförsörjningsplanerna kan ske genom att trafikhuvudmännen ges stöd i upprättandet av planerna. Det kan t.ex. vara i form av förslag på vad planen bör behandla eller goda exempel från andra län. Om trafikförsörjningsplanen skall vara ett bra instrument för att öka handikappanpassningen är det också viktigt att trafikhuvudmannens huvudmän står bakom planen och är beredda att genomföra den. En uppföljning bör också ske av att planerna görs och av innehållet i dessa. Vi föreslår att Vägverket i samverkan med övriga trafikverk och Rikstrafiken får i uppgift att stödja trafikhuvudmännen och att följa upp trafikförsörjningsplanerna.

Det andra alternativet är att, om en utveckling av trafikförsörjningsplanerna inte sker, bör dessa istället göras frivilliga. På så sätt undviks en situation där bestämmelsen om att trafikhuvudmännen skall upprätta trafikförsörjningsplaner inte följs i praktiken.

När det gäller övrig planering för handikappanpassning finns idag inga författningskrav. Regeringen har dock gett Boverket i uppdrag att i samarbete med Vägverket m.fl. överväga former och metoder för lokala tillgänglighetsprogram som omfattar både bebyggelse och trafik. För att få hela reskedjan att fungera för handikappade är det nödvändigt att planeringen för åtgärder i den yttre miljön samordnas med motsvarande anpassning av linjetrafiken. Regeringen har tidigare betonat vikten av att kommunerna upprättar tillgänglighetsprogram. I ett sådant program kan riktlinjer ges för hur funktionshinderades villkor kan förbättras i kommunen. I den nationella handlingsplanen¹⁴³ anges att Handikappombudsmannen bör få i uppdrag att till regeringen rapportera vilka kommuner som har respektive saknar tillgänglighetsprogram.

6.5.2 Anpassning av fordon i kollektivtrafik

När det gäller färdmedlen finns föreskrifter, men de arbetas för närvarande om. I samband med att nya föreskrifter tas fram är det angeläget att det görs tydligt vem som har ansvar för att föreskrifterna följs. Huvudinriktningen bör vara att det är trafikoperatören och beställaren av trafiken som har huvudansvaret.

¹⁴³ Prop. 1999/2000:79

När ett färdmedel är nytt eller tas i bruk för yrkesmässig trafik bör kontrolleras att gällande föreskrifter följs vad gäller tillgänglighet.

Det kan också finnas skäl att vid senare tillfällen kontrollera att föreskrifterna när det gäller tillgängligheten följs. Olika alternativ för hur detta skall ske kan då övervägas. Ett alternativ kan vara att de sektorsansvariga myndigheterna även får i uppgift att stå för tillsynen i de enskilda fallen. För detta talar att inriktningen på de nya föreskrifterna skall vara att se till hela transportsystemet och inte bara till de enskilda färdmedlen. Det är dock en ny typ av uppgift som inte tidigare legat i myndigheternas ansvar.

Ett annat alternativ är att tillsynen sker vid de kontroller som av andra skäl sker av färdmedlen. Dessa kontroller utförs av Svensk bilprovning på bussar och av inspektioner för de övriga transportslagen. Den tillsyn som sker idag är främst inriktad på säkerhetsfrågor och inte på handikappanpassning. Endast Sjöfartsverket uppger att man idag även kontrollerar att kraven på tillgänglighet är uppfyllda. Ingen av dessa organisationer har som uppgift i sina instruktioner eller motsvarande¹⁴⁴ att kontrollera efterlevnaden av handikappanpassningen. Detta alternativ är enligt vår mening att föredra, då kontrollen kan ske vid de besiktningar/inspektioner som redan nu genomförs. Uppgiften bör också föras in i instruktioner eller motsvarande.

6.5.3 Vägar

För utformning av vägar och väganordningar saknas föreskrifter, men rekommendationer finns. Om tillgänglighetsaspekterna beaktas beror på hur rekommendationerna utformats och på Vägverkets respektive kommunernas interna rutiner och beslut.

Vi anser att det bör övervägas om det finns skäl att utarbeta föreskrifter för hur vägar och väganordningar skall utformas. Föreskrifter är, till skillnad från rekommendationer, bindande och kan därför antas vara ett starkare instrument för att säkerställa de mål som satts upp bl.a. vad gäller handikappanpassning. Sådana föreskrifter bör i stor utsträckning kunna bygga på nuvarande rekommendationer.

Vidare bör det tillsynsansvar Vägverket har enligt Väglagen förtydligas. Eftersom det saknas föreskrifter för utformning i enskilda fall, bör det ligga i tillsynsansvaret att följa upp hur kommunerna säkerställer att tillgänglighetsaspekter beaktas. I tillsynsansvaret ingår även andra frågor än handikappanpassning, men vi tar här inte upp vad som i övrigt bör ingå i tillsynsansvaret.

¹⁴⁴ Vad Svensk bilprovning kontrollerar vid kontrollbesiktningen framgår av föreskrifter som utfärdas av Vägverket. Handikappanpassningen är för närvarande inget som skall kontrolleras enligt dessa.

6.5.4 Byggnader

I och med att ansvaret för handikappanpassningen lagts på byggherren samtidigt som kommunens byggnadsnämnd i princip inte kontrollerar i sak att författningskraven uppfylls, utan enbart hur byggherren kontrollerar bygget, finns det en risk att tillgängligheten blir sämre än om byggnadsnämnden även prövade denna fråga i sak. Som tidigare nämnts i kapitel 3 har Boverket framfört att tillsynen av PBL inte fungerar effektivt. En utvärdering bör enligt vår mening göras av hur kravet på tillgänglighet tillgodoses med nuvarande bygglovsprocess och hur tillsynen fungerar.

7 Analys och bedömning av styrmedel för handikappanpassning

7.1 Bakgrund till nuvarande styrmedel

Inom trafikpolitiken används såväl informativa som administrativa och ekonomiska styrmedel.

Trafikverkens sektorsansvar kan ses som ett informativt, stödjande och pådrivande styrmedel för att förändra beteendet hos berörda aktörer. Inom sektorsansvaret har trafikverken successivt fått ett uttalat ansvar för handikappolitiken.

De viktigaste administrativa styrmedlen är lagarna som styr anpassningen av färdmedlen, av vägar och väganordningar och av terminaler och andra byggnader på transportområdet. Lagstiftningen har i stor utsträckning varit inriktad på genomförande av enkla och billiga åtgärder som är till gagn för alla.

De ekonomiska styrmedlen är generella och riktade statsbidrag. Generella statsbidrag innebär att kommunerna själva avgör hur medlen används och ger därför staten förhållandevis liten möjlighet att styra verksamhetens innehåll. Riktade statsbidrag kan användas för att uppfylla mål som givits särskild prioritet. Riktade statsbidrag har endast undantagsvis använts i handikappolitiken på transportområdet eftersom regeringens utgångspunkt är att trafikoperatörerna själva ska bära de eventuella merkostnader som följer av olika anpassningsåtgärder. Detta kommer till uttryck i den s.k. ansvars- och finansieringsprincipen.

Regeringens uppdrag till Statskontoret innebär att vi skall beskriva och värdera i vilken mån använda styrmedel har bidragit till att göra transportsystemet mer tillgängligt och i övrigt anpassat till funktionshindrade.

7.2 Ny inriktning inom sektorsansvaret

7.2.1 Iakttagelser

Få uppföljningar och utvärderingar har gjorts

Än så länge har inget trafikverk på ett mer systematiskt sätt gjort uppföljningar eller utvärderingar av vilka åtgärder överenskomna avtal, strategier eller program har resulterat i hos andra aktörer. Det myndigheterna har gjort inom sektorsansvaret är enligt vår bedömning inte tillräckligt för att se till

att regeringens mål om en tillgänglig kollektivtrafik år 2010 skall kunna uppnås.

Information från statliga aktörer har påverkat i liten grad

Vår undersökning visar att information från icke statliga aktörer har påverkat trafikhuvudmännen och kommunerna mer än information från de statliga myndigheterna. I enkätsvaren har merparten av trafikhuvudmännen och kommunerna angivit att myndigheternas insatser varit av mindre betydelse. Enligt vår bedömning innebär detta att sektorsansvaret, såsom det tillämpas i dag, är ett jämförelsevis svagt styrmedel.

Planering, kunskap om anpassning och nära samarbete är framgångsfaktorer

Vår undersökning på regional och lokal nivå visar att utvecklingen mot fler och mer innehållsrika handikappplaner och trafikförsörjningsplaner går långsamt och att de största bristerna är avsaknad av åtgärder i fungerande reskedjor. Det framgår att planering, kunskap om anpassning i trafikmiljön och väl fungerande samarbete är framgångsfaktorer i handikappanpassningen. Hög anpassning i hela reskedjan förutsätter ett nära samarbete mellan ansvariga för färdtjänst, yttre miljö och linjetrafik.

7.2.2 Förslag

Förmedla kunskap direkt till kommuner och trafikhuvudmän

Hur skall då innehållet i sektorsansvaret förändras för att bli mer verkningsfullt? Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i undersökningen anser vi att en av trafikverkens huvuduppgifter bör vara att förmedla kunskap till tjänstemän och politiker på regional och lokal nivå. Trafikverken bör därför successivt besöka alla inblandade aktörer för att etablera direktkontakter och förmedla kunskap.

Viktigt att stödja, värdera och följa upp styr- och uppföljningssystem

Myndigheterna bör på olika sätt granska om kommuners och trafikhuvudmäns verksamhet utvecklas i linje med de nationella målen. Kommuner och trafikhuvudmän har samtidigt en skyldighet att själva följa upp sin verksamhet. Varje nivå bör följa upp de egna verksamhetsmålen och kontrollera att dessa står i överensstämmelse med de nationella målen.

I praktiken kan detta innebära att sektorsmyndigheterna i sin roll som pådrivande gör överenskommelser med kommuner och trafikhuvudmän i syfte att påverka mål och planutformning så att de blir uppföljningsbara och följs

upp med vissa intervaller. Målen bör utformas som resultatmål. Planerna bör innehålla åtgärder, tidsramar, budgeterade medel etc. för att underlätta uppföljning. Sektorsmyndigheterna bör också med jämna mellanrum följa upp och utvärdera genomförda åtgärder mot de nationella målen.

Den nya inriktningen inryms i nuvarande sektorsansvar

Sektorsansvaret bör således inriktas mot att mer direkt till kommuner och trafikhuvudmän förmedla kunskap om åtgärder samt mot att stödja, värdera och följa upp de regionala och lokala aktörernas styr- och uppföljningssystem. Med lämpliga intervall kan också den statliga uppföljningen och utvärderingen omfatta en bedömning av anpassningen ur användarperspektiv. Dessa arbetsuppgifter bedömer vi inryms i trafikverkens sektorsansvar såsom det är formulerat i den proposition där Vägverkets sektorsansvar klargörs. Här nämns att bl.a. Vägverket skall verka för samverkan och samordning med berörda aktörer och att verket också har möjlighet att träffa överenskommelser med berörda aktörer i syfte att klargöra mål, ansvar, åtaganden, samverkansformer och uppföljning.

Mål och ansvar för hela reskedjan bör klargöras

En relativt tidig strävan har varit att få hela reskedjan att fungera för funktionshindrade. Det är då nödvändigt att planeringen för åtgärder i den yttre miljön samordnas med motsvarande anpassning av fordon. I ett hela resanperspektiv är trafikverkens och Boverkets ansvarsområden nära förbundna med varandra. Vid uppföljning av målen kan man därför inte enbart se till varje sektor för sig.

För att hela reskedjan skall uppnås bör trafikverken, Rikstrafiken och Boverket lämna förslag på mål för hel reskedja och tydliggöra gränsdragningen mellan myndigheternas ansvar. Eftersom det finns samband mellan de olika ansvarsområdena bör Rikstrafiken enligt vår bedömning också ges ett ansvar för att samordna uppföljningarna i de delar dessa samband finns. I Vägverkets ansvar bör ingå att följa upp trafikhuvudmännens lagreglerade trafikförsörjningsplaner i syfte att kontrollera att åtgärder för handikappanpassning av trafik tas upp och genomförs.

7.3 Ett behov av tillsynsansvar

Sektorsansvaret innebär en utvidgning jämfört med många andra sektorer traditionella arbetsätt att verka genom regelverk, tillsyn och uppföljning i så måtto att tyngden i stället läggs vid dialog och samverkan för att nå resultat. En risk med detta är att ingen har kontroll över efterlevnaden av gällande lagstiftning i enskilda fall.

Vi saknar inom ramen för trafikverkens befogenheter en effektiv tillsyn av de regler som rör handikappanpassningen av fordon, terminaler och vägar med anslutande anordningar såsom t.ex. väderskydd och hållplatser. Tillsyn finns för vissa delar av området, men för flera tillsynsmyndigheter är omfattningen och innehållet oklart.

7.3.1 lakttagelser

Föreskrifterna och tillsynen är inte heltäckande

Vi kan konstatera att det bara finns föreskrifter för delar av hela reskedjan. För vägar och väganordningar finns exempelvis en rätt att utfärda föreskrifter men i praktiken har enbart rekommendationer utarbetats för statliga och kommunala vägar. Föreskrifter saknas även för allmänna platser. I en nyligen lagd proposition är dock inriktningen att föreskrifter för allmänna platser skall tas fram.

På vissa områden finns tillsyn uttryckt i lagtexten men enligt tillsynsmyndigheten själv vet man inte omfattningen av tillsynen och har därför inte aktivt arbetat med tillsynsfunktionen. Det gäller bl.a. Vägverkets tillsyn över den kommunala väghållningen. I Svensk bilprovningens löpande tillsyn över bussar och i Järnvägsinspektionens, Luftfartsinspektionens och Sjöfartsinspektionens reglerade tillsyn över respektive färdmedel finns inget angivet om att tillsynen, förutom trafiksäkerheten, även skall omfatta handikappanpassning. Detta har gjort att till stor del ingen sådan tillsyn genomförts.

Tillståndsgivningen och tillsynen av PBL har brister

Vad gäller bygglagstiftningen finns i dag ingen sakprövning av tillgängligheten och användbarheten i byggnader. Byggherren har ansvar för att bygget följer gällande författningar. Byggherren kan i vissa fall göra avsteg från lagen, om särskilda avvägningar anses behöva göras mellan kulturella, historiska, ekonomiska, estetiska, brandsäkerhets- och tillgänglighetsaspekter. Sammantaget kan detta i vissa fall leda till att ingen eller liten hänsyn tas till funktionshinder och behov av ökad tillgänglighet i publika byggnader. Enligt vad Boverket har framfört till oss finns också vissa brister i länsstyrelsens tillsyn, vilket innebär att efterlevnaden av plan- och bygglagen när det gäller handikappanpassning inte följs upp eller övervakas inom länet på ett effektivt sätt.

Enligt vår bedömning minskar dessa luckor i lagstiftningen, tillståndsgivningen och tillsynen möjligheterna att nå målet om en god tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionshinder såväl till färdmedel som till

byggnader, allmänna platser och andra anordningar i samband med kollektiva resor.

7.3.2 Förslag

Föreskrifter och tillsyn bör fastställas och förtydligas

Enligt vår mening krävs en översyn av föreskrifter, tillståndsgivning och tillsyn för att säkerställa tillgängligheten i hela reskedjan. Vi anser att man bör överväga om en tillsynsuppgift för färdmedel kan ges till Svensk bilprovning för bussar och till Järnvägs-, Luftfarts- och Sjöfartsinspektionerna för övriga transportslag. För vägar och väganordningar bör föreskrifter övervägas och ett förtydligt tillsynsansvar för Vägverket införas. Vad beträffar byggnader bör en utvärdering göras av tillståndsgivningens och tillsynens effekter i syfte att bedöma funktionshindrades möjligheter att utnyttja publika lokaler.

7.4 Finns behov av riktade statsbidrag?

Handikappanpassningen av den regionala och lokala kollektivtrafiken bör i första hand vara en kommunal fråga. Detta främst beroende på att verksamheternas förutsättningar i hög grad varierar och att det därför är mycket svårt att detaljstyra verksamheterna från nationell nivå. De kommunala verksamheterna bör också finansieras på lokal nivå med stöd av generella statsbidrag.

Det är således de länstrafikansvariga (kommuner och landsting) som skall besluta om i vilken utsträckning frågan om handikappanpassning av kollektivtrafiken skall prioriteras i förhållande till andra frågor, förutsatt att den lagstiftning som finns på området följs.

En tänkbar situation kan emellertid vara att staten anser att frågan om handikappanpassning av transporter är särskilt viktig samtidigt som den inte ges motsvarande prioritet i kommunerna. Om staten bedömer att en förbättrad anpassningsnivå förutsätter att betydande ekonomiska resurser satsas, bör staten, enligt vår uppfattning, kunna göra avsteg från principen att statliga bidrag till kommunerna skall vara generella.

7.4.1 Iakttagelser

Tveksamt om behovet av statsbidrag är så stort

I våra intervjuer med kommuner frågade vi om det fanns en särskild budget kopplad till planerade handikappåtgärder. I flera fall fick vi ett nekande svar

med motiveringen att handikappfrågor måste integreras i alla verksamheter och att det inte är meningsfullt att beräkna merkostnader för anpassningsåtgärder om en ombyggnad ändå är planerad. Mot denna bakgrund kan det enligt vår bedömning ifrågasättas om behoven av särskilda ekonomiska stöd till handikappanpassning verkligen är så omfattande och kontinuerliga som kommunerna och trafikhuvudmännen ger uttryck för.

Den sambandsanalys vi genomfört visar att kommunernas ekonomi inte påverkat hur långt handikappanpassningen av trafiksystemet nått hittills. Denna bild menar vi också till stor del förstärks av enkät- och intervjuundersökningen i övrigt. Vår bedömning är att den låga anpassningstakten i betydligt större utsträckning hänger samman med brister i kompetens och kunskap på flera viktiga nivåer.

Statsbidrag räcker inte som styrmedel

Vår undersökning visar att det främst är de kommuner som redan har hunnit långt i anpassningen och som därför vet hur anpassningen kan ske i fortsättningen som via länstrafikhuvudmannen har sökt och fått statsbidrag. Detta är ett tecken på att statsbidraget inte räcker som styrmedel eftersom det inte når de kommuner där åtgärdsbehovet är som störst.

7.4.2 Förslag

Sektorsansvaret kan utvecklas inom nuvarande ramar

Den statliga styrningen bör i första hand inriktas på att ge kommuner och trafikhuvudmän stöd med kunskap och idéer till hur verksamheten skall bli bättre. Myndigheterna har hittills inte nämnvärt påverkat kommunerna och trafikhuvudmännen i deras arbete med handikappanpassning. Mycket tyder enligt vår mening på att mer skulle kunna göras inom ramen för sektorsansvarets nuvarande konstruktion även om det också måste till andra styrmedel.

Statsbidrag bör användas i undantagsfall och ha ett tydlig syfte

Vi bedömer att riktade statsbidrag endast bör användas i undantagsfall och då till ett tydligt ändamål och syfte. Lagen skall vara grundstyrmedlet och riktade statsbidrag bör endast vara ett tillfälligt styrmedel som stimulerar till t.ex. tillgänglighetslösningar utöver lagstadgade krav eller till effektiviseringar eller andra syften som är separerade från målet med lagstiftningen. Undantag kan behöva göras vid t.ex. införande av sådana lagkrav i befintliga miljöer och fordon som de facto innebär krav på ombyggnad under en kort genomförandeperiod. Bidragsvillkoren syftar till att statsbidragets mål uppnås och måste därför följas för att avsedda effekter skall nås.

Statsbidrag bör utgå under en tidsbegränsad period

Om ett riktat statsbidrag utgår bör det också sättas in under en tidsbegränsad period. Permanenta riktade statsbidrag är ingen bra lösning eftersom det finns en risk att redan tidigare avsatta medel för denna verksamhet ersätts med statsbidrag i stället för att statsbidragen bidrar till en ökning av planerade åtgärder. Det finns också en risk att lagstadgade krav uppfylls med hjälp av statsbidrag i stället för att finansieras av de ansvariga aktörerna. Om bidrag betalas ut under långa perioder kan berörda aktörer komma att betrakta statsbidrag till handikappanpassning av kollektivtrafik som en självklar och nödvändig förutsättning för åtgärder. Punktinsatser i form av tillfälliga statsbidrag med krav på uppfyllda villkor är ett bättre styrmedel än permanenta statsbidrag.

Ställ krav på uppfyllelse av villkor

Vägverket har i nuvarande statsbidragshantering rollen som granskare av ansökningar för att se till att villkoren uppfylls samtidigt som myndigheten har fått i uppgift av regeringen att se till att 1,5 miljarder kronor betalas ut i statsbidrag. Det faktum att regeringen har lagt stor vikt vid den senare uppgiften förefaller ha bidragit till att Vägverket tolkat villkoren generöst.

Den myndighet som får i uppgift att administrera statsbidrag bör enligt vår mening ha en tydlig roll att se till att kvaliteten i åtgärderna blir hög och att bidragsvillkoren uppfylls. Därmed prioriteras åtgärder som uppfyller villkoren trots att det kan resultera i att angivet bidragsbelopp inte helt förbrukas.

Statsbidrag kan snedvrیدا konkurrensen

Vi ifrågasätter lämpligheten av att statsbidrag utbetalas till fordon eftersom det kan resultera i en konkurrenssnedvridning mellan olika operatörer. Bakgrunden är följande. De operatörer som under statsbidragsperioden får bidrag via trafikhuvudmannen för handikappanpassningen av sina fordon har vid senare upphandlingstillfällen, när statsbidrag inte längre utgår, en konkurrensfördel i upphandlingen eftersom trafikhuvudmannen framgent kommer att ställa sådana krav på handikappanpassning. Övriga operatörer kan inte ta ett högre pris än de tidigare operatörerna utan måste finansiera handikappanpassningen själva för att vara konkurrenskraftiga i upphandlingen. Det finns därför en risk att de ursprungliga operatörerna vinner även denna upphandling p.g.a. tidigare utbetalt statsbidrag. Konkurrensutsättningen i upphandlingar, som skall resultera i lägre priser och bättre kvalitet, kan därigenom minska eftersom operatörerna från början har olika förutsättningar. Vi anser därför att man i framtiden bör undvika att tilldela statsbidrag för fordonsåtgärder. Handikappanpassning av fordon bör ske med andra styrmedel.

Ansvars- och finansieringsprincipen bör vara vägledande

Ansvars- och finansieringsprincipen inom handikappolitiken innebär att kostnaderna för anpassningar skall betraktas som en självklar del av kostnaderna för verksamheten och finansieras som verksamheten i övrigt. Särskilda statsbidrag bör inte utgå. Vi bedömer att avgörande för ökad tillgänglighet är lagstiftning, tillsyn och uppföljning samt kompetens och kunskap om hur arbetsuppgifterna bör utföras och samordnas med andra områden. Detta understryker vikten av att trafikverken besöker kommuner och trafikhuvudmän för att stödja och påverka dem i deras anpassningsarbete.

7.5 Tre frivilliga komplement till lagar och föreskrifter

I den nationella handlingsplanen efterlyser regeringen att trafikverken skall verka för en utveckling som går utöver de formella kraven. Vi diskuterar här tre alternativ till hur man kan driva utvecklingen utöver de lagstadgade kraven. Ett skäl till detta är att det i våra intervjuer har framgått att trafikhuvudmännen i många konkreta situationer har svårt att veta hur man skall gå till väga för att åstadkomma en bra handikappanpassning. Det finns ett behov av mer detaljerade anvisningar för hur olika typer av fordon och miljöer kan eller bör utformas.

7.5.1 Handböcker och allmänna råd

Handböcker och allmänna råd krävs vid funktionskrav

Trafikverken avser att utarbeta föreskrifter för handikappanpassad kollektivtrafik som är utformade som funktionskrav på den som utövar trafiken. För att funktionskrav skall ha avsedd verkan krävs enligt vår bedömning även vägledning i form av handböcker och allmänna råd i vilka man diskuterar föreskrifterna och ger goda råd. Handböcker och allmänna råd är ett komplement och är inte bindande för aktörerna men har i praktiken en stor inverkan för att öka förståelsen av funktionskraven. Socialstyrelsen utfärdar t.ex. allmänna råd inom vissa områden för att uppmärksamma kommunerna på särskilda förhållanden, men också för att förstärka den statliga styrningen.

7.5.2 Standarder

Standarder främjar effektivitet och enhetliga lösningar

Standarder kan ses som ett andra komplement till lagstiftningen och skiljer sig från denna genom att de är frivilliga. Argument för standarder brukar

vara att de utgör en viktig metod för informationsöverföring, förenkling och samordning samt att de utgör en bra lösning på ett problem. Det som talar emot standardisering är att det dämpar innovationstakten.

Det stora problemet i sökandet efter den ideala lösningen på lokal och regional nivå är ineffektivitet i utvecklingsarbetet. En annat problem är att regionala lösningar innebär att handikappanpassningen kommer att variera över landet. Avsaknaden av nationella standarder innebär således en risk att de regionala och lokala aktörerna utarbetar kostsamma egna standarder för utformning och/eller upphandling av delar av transportsystemet. Sådana regionala lösningar finns redan i dag. Detta försvårar för vissa grupper av funktionshindrade att kunna resa obehindrat över hela landet. Avsaknad av enhetliga lösningar är t.ex. ett stort problem för synskadade. En lösning på det här slaget av problem skulle kunna vara att utarbeta standarder, helst på europeisk nivå.

En kvalitetsstämpel och goodwill för hög tillgänglighet

En standard kan omfatta teknisk utformning, servicegrad, driftform, anpassningsgrad till funktionen hel reskedja etc. Olika aktörer kan på frivillig väg arbeta efter att nå nationellt förankrade standarder för olika delar i transportsystemet. En utmärkelse kan också övervägas för uppfyllda krav enligt standarden. En kvalitetsstämpel för ett handikappanpassat transportsystem skulle kunna erhållas av kommuner, trafikhuvudmän, operatörer vid uppnådd standard för terminaler, hållplatser, fordon osv. Härigenom skulle aktörerna kunna skaffa sig en goodwill för hög tillgänglighet.

Olika idéer på lösningar bör provas innan standarder fastställs

Vid utarbetandet av olika standarder bör olika idéer på lösningar provas. SJ har propagerat för ett sätt att få bytespunkter att fungera bättre. SJ:s verksamhetsidé är inriktad på att inrätta lokala driftbolag som har ansvaret för ett resecentrum. Det krävs enligt SJ ett samlat driftansvar för att ett resecentrum skall fungera som en länk i resekedjan och överbrygga svårigheter vid byten mellan olika kollektiva färdmedel. I driftbolaget samarbetar de konkurrerande operatörerna för att underlätta för resenärerna.

Resecentrumet kan t.ex. samägas av kommunen, tågtrafikbolag, trafikhuvudmannen, bussföretag, tågtrafikledningen, färdtjänsten och taxiföretag. Driftbolaget har också ett avtal med fastighetsägaren och med Banverket. Driftbolaget kan anlita underentreprenörer som i sin yrkesroll kan erbjuda fysisk kvalitet och funktion i stationshus, på plattformar och i form av gångtunnlar och gångbroar, hissar, rulltrappor m.m. Driftbolaget svarar, med eller utan underentreprenörer, för allt som gäller direkt kundservice, t.ex.

ledsagning, biljettförsäljning, tidtabeller, avgångs- och ankomsttider samt städning¹⁴⁵.

7.5.3 Tillgänglighetskonsulter

Konsulter kan hjälpa till att tolka lagen

Ett tredje komplement till lagstiftningen är att utbilda tillgänglighetskonsulter. Byggherren har i dag hela ansvaret för att plan- och bygglagen följs och behöver hjälp med att tolka tillgänglighetsfrågor i denna ramlagstiftning, t.ex. vid utformning av terminaler. Tillgänglighetskonsulter kan då som sakkunniga vara stöd i arbetet. Tillgänglighetskonsulterna kan arbeta hos kommuner, landsting, handikapporganisationer eller på frilansbasis.

Konsulter kan hjälpa till att ta fram relevanta tekniska lösningar

I dag finns en utbildning på byggområdet som omfattar handikappkunskap, bygglagstiftning, utformning av byggprodukter, byggteknik, byggnadsekonomi och bevarandenaspekter.

Det finns dock andra problem i trafikmiljön, t.ex. fordonsutformning, som nuvarande utbildning av tillgänglighetskonsulter inte berör. Det skulle därför finnas behov av en liknande utbildning som tar upp både bygglagstiftningen och kollektivtrafikens lagstiftning och är inriktad på möjligheter att anpassa trafikmiljön till de funktionshindrades behov. Sådana tillgänglighetskonsulter, som också skulle ha en bred kunskap om olika funktionshinder, skulle kunna anlitas av kommuner och trafikhuvudmän vid framtagande av tekniska lösningar som är utformade för ett hela-resan-tänkande.

¹⁴⁵ TFK rapport 1999:1, anförande av Kurt Hultgren

Resultat av modellanalysen med STREAMS rörande dimensionaliteten i enkätaterialet

Syfte

En del i analysen av arbetet med handikappanpassning på regional och lokal nivå består i att försöka hitta förklaringar till att handikappanpassningsnivån nått olika långt på olika platser i landet. I syfte att ta fram mått på olika aspekter av hur kommunerna arbetar med handikapptransportfrågor har vi genomfört en modellanalys med hjälp av programmet STREAMS.

Termer och begrepp

Modellerna

Strukturekvationsmodellering, SEM är ett analysverktyg som lämpar sig för reducering av ett stort antal variabler till ett mindre antal, s.k. latent variabler. Till varje index som utvecklas i denna undersökning är ett antal variabler knutna. Dessa uppfattas som olika indikatorer på det bakomliggande måttet. Med SEM har vi prövat ut bästa möjliga modeller. Med dessa modeller som grund har vi därefter konstruerat ett antal index eller mått. Till varje mått hör en enfaktormodell som i möjligaste mån uppfyller vissa uppställda krav på modellernas kvalitet (se nedan). För att erhålla modeller med så hög kvalitet som möjligt har vi i några fall konstruerat mätmodeller som innehåller flera latent variabler eller dimensioner. Detta gäller indexet *Handikappolitisk planering* där vi konstruerat en *oblig* modell dvs. en modell med två latent faktorer som korrelerar och indexet *Anpassningsnivå* en nestad modell som förutom en generell faktor har en eller flera specifika faktorer. Dessa kallas residualfaktorer och korrelerar ej med den generella faktorn.

Konstruktion av index

Variablerna (enkätsvaren) är kodade enligt principen att ett positivt svar ger ett högre värde än ett negativt. För att ge varje variabel samma vikt använder vi oss av standardiserade variabler, vilket innebär att samtliga variabler har ett medelvärde lika med 0 och en standardavvikelse lika med 1. Index erhålls genom summering av de variabler som prövats fram genom SEM-metoden. En utförlig beskrivning av hur indexen är konstruerade finns i bilaga 2.

Anpassning

Anpassningen är ett mått på hur mycket en modell avviker från de verkliga samband som de data vi använder uppvisar. Anpassningen mäts med RMSEA (Root Mean Square Error of Approximation). RMSEA bör ligga i intervallet 0,05-0,08. Ett RMSEA över 0,08 signalerar att anpassningen är dålig.

Reliabilitet

Är ett mått på ett index tillförlitlighet och avser i vilken utsträckning indikatorerna samvarierar. Hög reliabilitet (0,8-1,0) visar att indikatorerna som bildar index-summan entydigt och tillförlitligt mäter samma sak, samt att mätfelet är litet.

Faktorladdning

Är ett mått på hur mycket svarsvariation som faktorn förklarar. Ju högre faktorladdning desto större bidrag från den latent variabeln. Den eller de variabler som har högst faktorladdningar är de som bäst karakteriserar en latent variabel.

T-värde

T-värdet är ett mått på den statistiska osäkerheten, signifikansen i en skattad parameter. Ju högre t-värdet är (i absoluta tal), desto säkrare är det att den aktuella parameterskattningens avvikelse från noll inte beror på slumpen. T-värdet bör ligga över 1,96 eller under $-1,96$ för signifikansnivån 5 %.

Tolkning av index

Utredningen av dimensionaliteten resulterar i ett antal summa-index. Kvaliteten i dessa index beskrivs genomgående med grad av anpassning och reliabilitet. En bra anpassning och hög reliabilitet eftersträvas och möjliggör entydiga tolkningar.

Det insamlade materialet har genomgående inte uppfyllt båda dessa kriterier samtidigt. Indexen har antingen en bra anpassning och en låg reliabilitet eller tvärtom. En låg anpassning innebär att indexet i fråga rymmer mer än en dimension.

Problemet med låg reliabilitet kommer vi förbi i sambandsanalysen genom att även där använda oss av SEM-teknik. På detta sätt korrigeras indexens mätfel (se bilaga 3).

Index 1 Handikappolitisk planering

1.1 Variabler

| Variabel | Beskrivning |
|----------|--|
| F1a | Handikappråd |
| | Ang. det handikappolitiska programmet |
| F5b | grundar sig på FN:s standardregler (HO5b) |
| F5c | kommer att utvärderas (HO5c) |
| F5d | antaget av kommunfullmäktige (HO5d) |
| F5e | åtgärder för att undanröja hinder mot tillgänglighet etc. (HO5e) |
| F5f | åtgärderna kostnadsberäknade (HO5f) |
| F5g | åtgärderna kopplade till tidsramar (HO5g) |
| F5h | åtgärderna kopplade till budget (HO5h) |
| F5i | ansvarig nämnd anges för vissa eller alla åtgärder (HO5i) |
| F5j1 | handikapporganisationer har deltagit vid inventering (HO5j) |
| F5j2 | handikapporganisationer har deltagit vid framtagning av planen |
| F5F8 | handikappolitiskt program senast 2000 |

1.2 Generellt index

Innehåller alla ovanstående variabler i en enfaktormodell.

Modellnamn: n1aom
Data: all2-data
Anpassning: RMSEA 0,17
Reliabilitet: 0,94

Faktorladdningar och t-värden

| Variabel | Faktorladdning | t-värde |
|----------|----------------|---------|
| F1a | 0,16 | - |
| F5b | 0,64 | 2,60 |
| F5c | 0,88 | 2,63 |
| F5d | 0,88 | 2,63 |
| F5e | 0,88 | 2,63 |
| F5f | 0,25 | 2,25 |
| F5g | 0,49 | 2,54 |
| F5h | 0,39 | 2,47 |
| F5i | 0,78 | 2,62 |
| F5j1 | 0,62 | 2,59 |
| F5j2 | 0,94 | 2,64 |
| F5F8 | 0,86 | 2,63 |

Kommentar: Anpassningen är dålig vilket tyder på att variablerna rymmer mer än en dimension. Reliabiliteten är däremot mycket bra, ett index baserat på alla indikatorerna har med andra ord små mätfel. Högst faktorladdning har fråga F5j2 (handikapporganisationer har deltagit vid framtagning av planen). Frågorna 5c-e (programmet kommer att utvärderas, programmet är antaget av kommunfullmäktige, programmet innehåller åtgärder för att undanröja hinder mot tillgänglighet etc.) har också höga faktorladdningar. Det innebär att ett index kommer lägga särskild tonvikt på dessa frågor.

1.3 Index med variabler som rör handikappolitisk planering m.a.p. förankring

Innehåller alla variabler förutom F5f-h

Modellnamn: n1ar
Data: all2-data
Anpassning: RMSEA 0,109
Reliabilitet: 0,94

| Variabel | Faktorladdning | t-värde |
|----------|----------------|---------|
| F1a | 0,16 | - |
| F5b | 0,63 | 2,60 |
| F5c | 0,88 | 2,64 |
| F5d | 0,89 | 2,64 |
| F5e | 0,88 | 2,64 |
| F5i | 0,77 | 2,63 |
| F5j1 | 0,62 | 2,60 |
| F5j2 | 0,94 | 2,65 |
| F5F8 | 0,86 | 2,64 |

Kommentar: Anpassning blir bättre om man tar bort F5f-h (RMSEA minskar från 0,172 till 0,109) men är fortfarande inte riktigt tillfredsställande. I övrigt är de båda modellerna likvärdiga (reliabiliteten är densamma och faktorladdningarna i stort sett identiska).

1.4 Index med alla variabler i en oblig tvåfaktormodell

Innehåller alla variabler. F5f-h (dvs. ekonomi – planering) är grupperade för sig och övriga frågor för sig (medvetenhet exkl. ekonomi – planering). En oblig modell innebär att de olika variablerna dels förklarar resp. förklaringsfaktor dels att de två förklaringsfaktorerna korrelerar med varandra. (se fig.)

Modellnamn: n1b
 Data: all2-data
 Anpassning: RMSEA 0,098
 Reliabilitet: -
 Korr (medvet-plan) 0,43

Faktorladdningar och t-värden

| Variabel | Generell faktor | | Ekonomifaktor | |
|----------|-----------------|---------|----------------|---------|
| | Faktorladdning | t-värde | Faktorladdning | t-värde |
| F1a | 0,16 | - | - | - |
| F5b | 0,64 | 2,60 | - | - |
| F5c | 0,88 | 2,64 | - | - |
| F5d | 0,88 | 2,64 | - | - |
| F5e | 0,88 | 2,64 | - | - |
| F5f | - | - | 0,62 | - |
| F5g | - | - | 0,85 | 11,33 |
| F5h | - | - | 0,94 | 11,26 |
| F5i | 0,78 | 2,63 | - | - |
| F5j1 | 0,62 | 2,60 | - | - |
| F5j2 | 0,94 | 2,64 | - | - |
| F5F8 | 0,86 | 2,64 | - | - |

Kommentar: Den oblig modellen ger ytterligare lite bättre anpassning även om den fortfarande är dålig (RMSEA 0,098). Faktorladdningarna för frågorna som rör ekonomi – planering (F5f-h) blir bättre jämfört med enfaktormodellen. Detta tyder på att ett specifikt index för ekonomiplanering fångar dessa aspekter bättre än då de ingår i det generella mått 1. I övrigt är faktorladdningarna identiska. Korrelationen mellan de två förklaringsfaktorerna är 0,43.

1.5 Index

Av variablerna konstrueras tre olika index:

Handikappolitisk planering (index 1)

Är ett mått på i vilken utsträckning sätt kommunerna planerar sitt arbete med handikappfrågor i allmänhet (även icke transportrelaterade aspekter inkluderade)

Handikappolitisk planering m.a.p. ekonomisk framförhållning (index 1 ep)

*Utgör en mindre del av indexet **Handikappolitisk planering**. Bygger på enkätfrågor som behandlar budgetering och kostnadsberäkningar av planerade åtgärder.*

Handikappolitisk planering m.a.p. förankring (index 1 ue)

*Utgör en mindre del av indexet **Handikappolitisk planering**. Bygger på enkätfrågor som behandlar olika former av beslutsprocesser och förankring både i det kommunala arbetet och med handikapporganisationer.*

Index 2 Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen

2.1 Variabler

| Variabel | Beskrivning |
|----------|---|
| R002A01 | Program inkl. resmöjligheter |
| R003A01 | Hela resan i programmet |
| R003A02 | Hela resan i detaljplan |
| R006A01 | Uppföljningar |
| R9AB | T-försörjningsplan antagen eller planerad |

2.2 Generellt index

Innehåller alla ovanstående variabler i en enfaktormodell.

Modellnamn: n2a
Data: all2-data
Anpassning: RMSEA 0,075
Reliabilitet: 0,62

Faktorladdningar och t-värden

| Variabel | Faktorladdning | t-värde |
|----------|----------------|---------|
| R002A01 | 0,47 | 4,49 |
| R003A01 | 0,91 | - |
| R003A02 | 0,37 | 4,13 |
| R006A01 | 0,23 | 3,10 |
| R9AB | 0,26 | 3,39 |

Kommentar: Den här modellens anpassning är bra (RMSEA 0,075) däremot är reliabiliteten låg, dvs. vi har ett högt mätfel. Mätfelet får till följd att faktorladdningarna är över lag dåliga med undantag för fråga 3a (R003A01) om hela-resan-perspektivets påverkan på handikapplanen som är den fråga som i särklass bidrar mest till måttet.

2.3 Index

Av variablerna konstrueras ett index:

Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen (index 2)

Är ett mått på i vilken utsträckning transportaspekter påverkar planeringen av kommunernas arbete

Index 3 Organisering och effektivisering av färdtjänsten

3.1 Variabler

| Variabel | Beskrivning |
|----------|----------------------------------|
| R11A01 | Nämnd för färdtjänst |
| R10A01 | Överlåtelse av huvudmannaskap |
| R12A01 | Samarbet kring tillståndsgivning |
| R15A01 | Reducerat pris för ftj-resenärer |
| R16TOT | Samarbete med andra huvudmän |

3.2 Generellt mått

Innehåller alla ovanstående variabler i en enfaktormodell.

Modellnamn: m5a
Data: all2-data
Anpassning: RMSEA 0,087
Reliabilitet: 0,48

Faktorladdningar och t-värden

| Variabel | Faktorladdning | t-värde |
|----------|----------------|---------|
| R11A01 | 0,39 | - |
| R10A01 | 0,68 | 5,08 |
| R12A01 | 0,54 | 6,42 |
| R15A01 | 0,62 | 6,78 |
| R16TOT | 0,37 | 4,84 |

Kommentar: Anpassningen är förhållandevis bra (RMSEA 0,087) medan reliabiliteten är dålig. Alla faktorladdningarna är signifikanta men har höga mätfel varför detta index skulle behöva förstärkas med ytterligare variabler.

3.3 Index

Av variablerna konstrueras ett index:

Organisering och effektivisering av färdtjänsten (index 3)

Är ett mått på i viken utsträckning kommunerna vidtagit åtgärder för att omorganisera och effektivisera färdtjänsten.

Index 4 Anpassningsnivå

4.1 Variabler

| Variabel | Beskrivning |
|----------|-------------------------------------|
| | Åtgärder |
| R004A01 | Terminaler |
| R004A02 | Hållplatser |
| R004A03 | Anslutningsvägar |
| R004A04 | Nivåskillnader |
| R004A05 | Serviceinjer |
| R004A06 | Åtgärds paket |
| | Tillgänglighetsförbättringar |
| R005A01 | Förbättringar 1999 |
| R005A02 | Låggolvsbussar |
| R005A03 | Trafikutbud |
| R005A04 | Info om trafik |
| R005A05 | Info i trafik |
| R005A06 | Utbildningsinsatser |
| | Information om förbättringar |
| R007A01 | Informationsblad |
| R007A02 | Lokal media |
| R007A03 | Färdtjänsthandläggare |

4.2 Generellt mått

Innehåller alla ovanstående variabler i en enfaktormodell.

Modellnamn: n4am
Data: all4-data
Anpassning: RMSEA 0,163
Reliabilitet: 0,85

Faktorladdningar och t-värden

| | Faktorladdning | t-värde |
|---------|----------------|---------|
| R004A01 | 0,47 | - |
| R004A02 | 0,54 | 6,52 |
| R004A03 | 0,38 | 5,11 |
| R004A04 | 0,57 | 6,71 |
| R004A05 | 0,62 | 6,99 |
| R004A06 | 0,64 | 7,11 |
| | | |
| R005A01 | 0,74 | 7,60 |
| R005A02 | 0,58 | 6,78 |
| R005A03 | 0,61 | 6,92 |
| R005A04 | 0,57 | 6,72 |
| R005A05 | 0,52 | 6,34 |
| R005A06 | 0,43 | 5,62 |
| | | |
| R007A01 | 0,49 | 6,10 |
| R007A02 | 0,49 | 6,14 |
| R007A03 | 0,52 | 6,93 |

Kommentar: En enfaktormodell byggd på ”åtgärdsfrågorna” i vår enkät ger en dålig anpassning (RMSEA 0,163) men en hög reliabilitet (0,85). Den här modellen rymmer med andra ord flera dimensioner och har små mätfel. Faktorladdningar är ganska bra och t-värdena är höga.

4.3 Nestad modell

En nestad modell innehåller alla ovanstående variabler och fångar en generell faktor som genomsyrar samtliga variabler och några specifika faktorer. Modellen är byggd på tre förklaringsfaktorer. Den första faktorn innehåller alla frågor. De andra två bygger på fråga 4 resp. fråga 7. Det innebär att frågorna 4 och 7 bidrar till modellen dels var och en för sig, dels tillsammans med övriga frågor. Med andra ord är svaren på dessa frågor sammansatta av en generell komponent och en specifik komponent så kallade multipla indikatorer.

Modellnamn: m4bn4e
 Data: all4-data
 Anpassning: RMSEA 0,076
 Reliabilitet: 0,88

Faktorladdningar och t-värden

| | Generell faktor | | Yttre miljöfaktor | | Informationsfaktor | |
|---------|-----------------|---------|-------------------|---------|--------------------|---------|
| | Faktor-laddning | t-värde | Faktor-laddning | t-värde | Faktor-laddning | t-värde |
| R004A01 | 0,30 | - | 0,54 | - | - | - |
| R004A02 | 0,33 | 5,05 | 0,81 | 9,09 | - | - |
| R004A03 | 0,18 | 3,02 | 0,66 | 8,22 | - | - |
| R004A04 | 0,39 | 5,07 | 0,67 | 8,63 | - | - |
| R004A05 | 0,53 | 4,64 | 0,21 | 3,54 | - | - |
| R004A06 | 0,54 | 4,88 | 0,35 | 5,77 | - | - |
| | | | | | | |
| R005A01 | 0,84 | 4,77 | - | - | - | - |
| R005A02 | 0,71 | 4,66 | - | - | - | - |
| R005A03 | 0,63 | 4,55 | - | - | - | - |
| R005A04 | 0,59 | 4,50 | - | - | - | - |
| R005A05 | 0,57 | 4,45 | - | - | - | - |
| R005A06 | 0,51 | 4,32 | - | - | - | - |
| | | | | | | |
| R007A01 | 0,43 | 4,08 | - | - | 0,79 | - |
| R007A02 | 0,40 | 3,98 | - | - | 0,75 | 2,90 |
| R007A03 | 0,46 | 4,19 | - | - | 0,81 | 3,31 |

Kommentar: Jämfört med den endimensionella modellen ger den nestade trefaktormodellen en betydligt mycket bättre anpassning (RMSEA 0,076). Reliabiliteten är även här mycket bra. Som framgår i tabellen ovan är bidraget från fråga 5 större än de andra frågornas i den generella delen (faktorladdningarna för fråga 5 är 0,51-0,84 och för fråga 4 och 7 0,18-0,54). I de delar av modellen där fråga 4 och 7 bidrar var för sig ökar deras faktorladdningar betydligt, vilket betyder att den specifika delen är större än den gemensamma. Detta medför att vi fått underlag för två ytterligare index baserade på fråga 4 respektive fråga 7.

4.4 Index

Av variablerna konstrueras tre olika index:

Anpassningsnivå (index 4)

Är ett samlat mått på hur långt anpassningen nått. Indexet innehåller variabler som är relaterade till anpassningsnivån såväl i fordon som i den yttre miljön. Även information om genomförda åtgärder ingår.

Anpassningsnivå i den yttre miljön (index 4 f4)

Är ett mått på hur långt anpassningen av den yttre miljön nått.

Information om förbättringar (index 4 f7)

Är ett mått på i vilken utsträckning funktionshindrade informeras om eventuella förbättringar av kollektivtrafikens tillgänglighet.

Konstruktion av index

I bilaga 1 Resultat av modellanalysen med STREAMS rörande dimensiona-
liteten i enkätaterialet identifierades fyra stycken latenta förklaringsfakto-
rer till svaren på vissa av enkätfrågorna. Med utgångspunkt i detta resultat
har enkätfrågorna delats in i fyra olika grupper. För att kunna mäta samband
mellan dessa grupper och andra variabler har det för varje grupp konstrue-
rats ett index enl. följande.

Enkätsvaren är kodade enligt principen att svaret ”nej” eller det mest negati-
va svaret ger 0. Nästa svarsalternativ ger 1 osv.

För varje fråga har svaren standardiserats så att medelvärdet är 0 och stan-
dardavvikelsen 1 ($Z = (X-M)/S$). De standardiserade enkätsvaren i varje
grupp har därefter summerats till åtta olika index (index 1 och index 4 är in-
delade i flera varianter).

Följande index har konstruerats

- Handikappolitisk planering (index 1)
- Handikappolitisk planering m.a.p. ekonomisk framförhållning (index 1 ep)
- Handikappolitisk planering m.a.p. förankring (index 1 ue)
- Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen (index 2)
- Organisering och effektivisering av färdtjänsten (index 3)
- Anpassningsnivå (index 4)
- Anpassningsnivå i yttre miljö (index 4 f4)
- Information om förbättringar (index 4 f7)

Använda variabler

Nedan framgår vilka variabler som ingår i respektive index och svarsalter-
nativens standardiserade värden. I syfte att få ut så mycket som möjligt av
enkätaterialet har vi imputerat värden vid bortfall. För varje fråga har vi
vid uteblivit svar, imputerat typvärdet från respektive av de nio kommun-
grupperna.

Handikappolitisk planering (Index 1)

Bygger på följande frågor ur Handikappombudsmannens enkät

1A Finns det ett handikappråd i Er kommun?

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,85 |
| Ja | 1,16 |

5A och 8 Har kommunen antagit eller planerar kommunen att anta ett handikappolitiskt program/handikapplan om delaktighet och jämlikhet för personer med funktionsnedsättning?

| | |
|------------------------|-------|
| Ingen plan | -1,79 |
| Plan under utarbetande | -0,38 |
| Plan antagen | 1,02 |

Ang. utformning av programmet/planen

5B grundar sig på FN:s standardregler (H05b)

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,53 |
| Ja | 1,87 |

5C kommer att utvärderas

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,73 |
| Ja | 1,36 |

5D antaget av kommunfullmäktige

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,75 |
| Ja | 1,32 |

5E innehåller åtgärder för att undanröja hinder mot tillgänglighet etc.

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,73 |
| Ja | 1,37 |

5F är dessa åtgärder kostnadsberäknade?

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,17 |
| Ja | 5,92 |

5G är dessa åtgärderna kopplade till tidsramar inom vilka de planerade åtgärderna skall vidtas?

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,35 |
| Ja | 2,83 |

5H är dessa åtgärder kopplade till budget?

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,28 |
| Ja | 3,57 |

5I anges ansvarig nämnd för vissa eller alla åtgärder?

| | |
|------------------------|-------|
| Nej | -0,60 |
| Ja, för vissa åtgärder | 0,65 |
| Ja, för alla åtgärder | 1,90 |

5j(1) handikapporganisationer har deltagit vid inventering av de funktionshindrades behov

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,53 |
| Ja | 1,90 |

5J(2) handikapporganisationerna har deltagit vid framtagning av planen

| | |
|-----|------|
| Nej | -,80 |
| Ja | 1,25 |

Handikappolitisk planering m.a.p. ekonomisk framförhållning (Index 1 ep)

Är byggt på följande frågor ur Handikappombudsmannens enkät

5F är dessa åtgärder kostnadsberäknade?

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,17 |
| Ja | 5,92 |

5G är dessa åtgärderna kopplade till tidsramar inom vilka de planerade åtgärderna skall vidtas?

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,35 |
| Ja | 2,83 |

5H är dessa åtgärder kopplade till budget?

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,28 |
| Ja | 3,57 |

Handikappolitisk planering m.a.p. förankring (Index 1 ue)

1A Finns det ett handikappråd i Er kommun?

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,85 |
| Ja | 1,16 |

5A och 8 Har kommunen antagit eller planerar kommunen att anta ett handikappolitiskt program/handikapplan om delaktighet och jämlikhet för personer med funktionsnedsättning?

| | |
|------------------------|-------|
| Ingen plan | -1,79 |
| Plan under utarbetande | -0,38 |
| Plan antagen | 1,02 |

Ang. utformning av programmet/planen

5B grundar sig på FN:s standardregler (H05b)

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,53 |
| Ja | 1,87 |

5C kommer att utvärderas

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,73 |
| Ja | 1,36 |

5D antaget av kommunfullmäktige

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,75 |
| Ja | 1,32 |

5E innehåller åtgärder för att undanröja hinder mot tillgänglighet etc.

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,73 |
| Ja | 1,37 |

5I anges ansvarig nämnd för vissa eller alla åtgärder?

| | |
|------------------------|-------|
| Nej | -0,60 |
| Ja, för vissa åtgärder | 0,65 |
| Ja, för alla åtgärder | 1,90 |

5j(1) handikapporganisationer har deltagit vid inventering av de funktionshindrades behov

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,53 |
| Ja | 1,90 |

5J(2) handikapporganisationerna har deltagit vid framtagning av planen

| | |
|-----|------|
| Nej | -,80 |
| Ja | 1,25 |

Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen (Index 2)

Bygger på följande frågor ur Statskontorets kommunenkät

2 Har kommunen ett handikappolitiskt program/handlingsplan (som innefattar funktionshindrades möjligheter att resa och förflytta sig)?

| | |
|-------------------------------|-------|
| Nej | -1,63 |
| Nej, men är under utarbetande | -0,29 |
| Ja | 1,05 |

3A Har hela-resan-perspektivet påverkat handikapplanen?

| | |
|---------------|-------|
| Inte alls | -0,70 |
| Ganska litet | 0,47 |
| Ganska mycket | 1,65 |
| Betydligt | 2,83 |

3B Har hela-resan-perspektivet påverkat detaljplanen?

| | |
|---------------|-------|
| Inte alls | -1,28 |
| Ganska litet | -0,67 |
| Ganska mycket | 1,15 |
| Betydligt | 2,36 |

6 Genomförs återkommande uppföljningar eller utvärderingar av fysiska åtgärder

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,52 |
| Ja | 1,91 |

9 A och B Har det upprättats eller finns det planer på att upprätta en trafikförsörjningsplan för färdtjänsten?

| | |
|---------------------|-------|
| Nej | -1,17 |
| Nej, men är på gång | 0,27 |
| Ja | 1,72 |

Organisering och effektivisering av handikapparbetet (Index 3)

Bygger på följande frågor ur Statskontorets enkät

10 Har det beslutats eller övervägts att överlåta huvudmannskapet för färdtjänsten till trafikhuvudmannen?

| | |
|--|-------|
| Nej | -1,25 |
| Kan bli aktuellt senare/ Under utredning/Annat | 0,14 |
| Ja | 1,52 |

11 Vilken nämnd har ansvaret för färdtjänsten

| | |
|--|-------|
| Socialnämnd, omsorgsnämnd eller motsv. | -0,57 |
| Annan nämnd (dvs. ngt. av övriga svarsalternativ) ¹⁴⁶ | 1,75 |

12 På vilket sätt arbetar man inom tillståndsgivningen med färdtjänst med dem som ansvarar för kollektivtrafik och gatu- och väghållningen?

| | |
|--------------------|-------|
| Inte alls | -1,11 |
| Ngt av övriga alt. | 0,89 |

15 Får personer med färdtjänsttillstånd resa avgiftsfritt eller med reducerad avgift i linjetrafiken?

| | |
|-----|--------|
| Nej | - 0,58 |
| Ja | 1,73 |

16 Ang. organiserat samarbete med andra huvudmän

Följande fem alternativ kunde väljas: färdtjänst, servicelinjer, ordinarie linjetrafik, sjukresor och skolskjutsar)

¹⁴⁶ En central tanke bakom den nya färdtjänstlagstiftningen är att färdtjänst ska betraktas som en transportfråga snarare än en socialtjänstfråga. Ett tecken på att en kommun anammat ett sådant synsätt skulle kunna vara att färdtjänsten flyttats från socialnämnden till en annan nämnd. Därav vår bedömning att det är ”bättre” att färdtjänsten inte ligger hos socialnämnden eller motsv.

Poängsättning enl. följande:

| | |
|------------|-------|
| 0 av 5 alt | -0,94 |
| 1 av 5 alt | -0,35 |
| 2 av 5 alt | 0,24 |
| 3 av 5 alt | 0,82 |
| 4 av 5 alt | 1,41 |
| 5 av 5 alt | 2,00 |

Genomförda åtgärder (Index 4)

Bygger på följande frågor ur Statskontorets kommunenkät

4 Ange i vilken utsträckning handikappanpassningsåtgärder inom transportområdet har genomförts de senaste tio åren

Anpassning av terminaler

| | |
|--------------|-------|
| Inte alls | -1,31 |
| Ganska liten | -0,28 |
| Ganska stor | 0,73 |
| Mycket stor | 1,76 |

Anpassning av hållplatser

| | |
|--------------|-------|
| Inte alls | -1,68 |
| Ganska liten | -0,30 |
| Ganska stor | 1,08 |
| Mycket stor | 2,46 |

Anpassning av anslutningsvägar

| | |
|--------------|-------|
| Inte alls | -1,43 |
| Ganska liten | 0,07 |
| Ganska stor | 1,58 |
| Mycket stor | 3,08 |

Anpassning av nivåskillnader

| | |
|--------------|-------|
| Inte alls | -1,25 |
| Ganska liten | -0,02 |
| Ganska stor | 1,21 |
| Mycket stor | 2,44 |

Införande av servicelinjer

| | |
|--------------|-------|
| Inte alls | -0,87 |
| Ganska liten | 0,00 |
| Ganska stor | 0,87 |
| Mycket stor | 1,75 |

Linjevisa eller områdesvisa åtgärds paket

| | |
|--------------|-------|
| Inte alls | -0,59 |
| Ganska liten | 0,71 |
| Ganska stor | 2,02 |
| Mycket stor | 3,33 |

5 Har tillgängligheten för funktionshindrade i kollektivtrafiken förbättrats under 1999 i något av följande avseenden?

Låggolvsbussar

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,85 |
| Ja | 1,16 |

Mer tillgängligt trafiknät och trafikutbud

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,74 |
| Ja | 1,35 |

Förbättrad info om trafiken

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,53 |
| Ja | 1,87 |

Förbättrad info i trafiken

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,46 |
| Ja | 2,15 |

Utbildningsinsatser

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,45 |
| Ja | 2,24 |

7 (a-c) Hur sker informationen när man förbättrar tillgängligheten

Utskick av informationsblad

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,61 |
| Ja | 1,64 |

Information via press

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,70 |
| Ja | 1,43 |

Information av färdtjänsthandläggare

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,78 |
| Ja | 1,26 |

Genomförda fysiska åtgärder (Index 4 f4)

Bygger på följande frågor ur Statskontorets enkät

4 Ange i vilken utsträckning handikappanpassningsåtgärder inom transportområdet har genomförts de senaste tio åren

Anpassning av terminaler

| | |
|--------------|-------|
| Inte alls | -1,31 |
| Ganska liten | -0,28 |
| Ganska stor | 0,73 |
| Mycket stor | 1,76 |

Anpassning av hållplatser

| | |
|--------------|-------|
| Inte alls | -1,68 |
| Ganska liten | -0,30 |
| Ganska stor | 1,08 |
| Mycket stor | 2,46 |

Anpassning av anslutningsvägar

| | |
|--------------|-------|
| Inte alls | -1,43 |
| Ganska liten | 0,07 |
| Ganska stor | 1,58 |
| Mycket stor | 3,08 |

Anpassning av nivåskillnader

| | |
|--------------|-------|
| Inte alls | -1,25 |
| Ganska liten | -0,02 |
| Ganska stor | 1,21 |
| Mycket stor | 2,44 |

Införande av servicelinjer

| | |
|--------------|-------|
| Inte alls | -0,87 |
| Ganska liten | 0,00 |
| Ganska stor | 0,87 |
| Mycket stor | 1,75 |

Linjevisa eller områdesvisa åtgärds paket

| | |
|--------------|-------|
| Inte alls | -0,59 |
| Ganska liten | 0,71 |
| Ganska stor | 2,02 |
| Mycket stor | 3,33 |

Information om genomförda förbättringar (Index 4 f7)

Bygger på följande frågor ur Statskontorets enkät

7 (a-c) Hur sker informationen när man förbättrar tillgängligheten

Utskick av informationsblad

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,61 |
| Ja | 1,64 |

Information via press

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,70 |
| Ja | 1,43 |

Information av färdtjänsthandläggare

| | |
|-----|-------|
| Nej | -0,78 |
| Ja | 1,26 |

Sambandsanalys

För att få en bild av vilka faktorer som ligger bakom att vissa kommuner har en bättre anpassad kollektivtrafik än andra har vi genomfört en statistisk sambandsanalys. Som ett mått på hur anpassningsnivån ser ut i de olika kommunerna har vi använt oss av ett index benämnt *Anpassningsnivå* (index 4) som bygger på svaren på vissa av frågorna i Statskontorets enkät till kommunerna (se bilaga 1 och 2). Syftet med analysen är att hitta samband som förklarar variationen i indexet *Anpassningsnivå*.

Vi har valt att inte genomföra motsvarande analys av enkäten till trafikhuvudmännen eftersom vi bedömt att populationen på 30 trafikhuvudmän är för liten för att ett sådan analys ska kunna ge pålitliga resultat.

Med andra ord står kommunernas förutsättningar och insatser etc. i fokus för analysen medan trafikhuvudmännens interna arbete helt faller utanför. Detta samtidigt som en stor del av de faktorer som *Anpassningsnivå* mäter är resultatet av både trafikhuvudmännens och kommunernas insatser. Även om analysen naturligtvis blivit mer komplett om även dessa aspekter hade ingått är det trots detta vår bedömning att den analys vi genomfört ändå ger meningsfulla resultat.

För det första ingår ett antal centrala faktorer som uteslutande hör till kommunernas område. För det andra har flera kommuner, i egenskap av primärkommunala trafikhuvudmän eller genom andra arrangemang, ett eget ansvar även för trafikens utformning. Dessutom spelar ett aktivt agerande från kommunernas sida en stor roll även i de fall trafikhuvudmännen har det fulla trafikansvaret.

Eftersom faktorer som har med trafikhuvudmännens interna arbete ej ingår i förklaringsmodellen går de heller inte att urskilja i sambandsanalysen. Men oberoende av detta kan en statistisk sambandsanalys av det här slaget inte göra anspråk på att ge en heltäckande och helt korrekt förklaring till variationen i den variabel som undersöks. Det analysen kan göra är att ge vissa signaler om vilka faktorer som påverkar eller inte påverkar det uppmätta utfallet.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att den analys vi genomfört ger relevant information om vad som påverkar respektive inte påverkar arbetet med handikappanpassning av lokala och regionala kollektivtrafiken runt om i landet. Samtidigt bör denna information kompletteras med andra former av underlag för att en mer komplett bild av situationen ska kunna skapas.

Metod

Analysen har gått till på följande sätt. Vi har ställt upp ett antal hypoteser rörande vilka faktorer som förklarar variationen i indexet *Anpassningsnivå*. Dessa hypoteser gäller samband med enskilda enkätfrågor och grupper av enkätfrågor (övriga index) samt även samband med vissa bakgrundsvariabler. Vi har därefter testat hypotesernas giltighet i två steg. Först har vi testat om de utvalda variablerna överhuvudtaget korrelerar med *Anpassningsnivå*. De variabler som uppvisar linjära, signifikanta korrelationer testas därefter i en regressionsanalys. Av regressionsanalysen framgår hur stort förklaringsvärde respektive variabel har sedan hänsyn tagits till övriga variabler.

Det bör påpekas att de bakgrundvariabler vi använder i analysen är av varierande aktualitet. Detta beroende på att det i vissa fall varit svårt att få fram aktuell statistik. Exempelvis är de uppgifter som gäller färdtjänsten från 1997. Även vissa av enkätfrågorna avser förhållanden som gällde flera år bakåt i tiden. Det innebär att det inte går att dra slutsatsen att en händelse eller ett förhållande vid tidpunkt A har påverkat förhållandet i en variabel vid tidpunkt B. Rent metodmässigt så förutsätts alla variabler i analysen häröra från en och samma tidpunkt. Det innebär att vi antar att de variabler vi undersöker inte förändrats annat än marginellt under den period undersökningen avser och att tiden är faktor som inte ges någon betydelse. För verifiering av resultaten på denna punkt behöver aktuella förändringar stämmas av och resultatbilden justeras.

Hypoteser

Bakgrundsvariabler

- Befolkningstäthet (antal individer per km² land)

Möjligheten att tillhandahålla en god service i kollektivtrafiken, exempelvis i form av ett stort linjeutbud och hög turtäthet, blir större om antalet resenärer är många och samlade på en liten geografisk yta. Vår hypotes är att en hög befolkningstäthet även ger förutsättningar för, och en större efterfrågan på, fler genomförda handikappåtgärder.

- Invånarantal

Hypotesen är i stort densamma som ovan. Man kan även tänka sig att en större kommun har en större administration vilket skapar större möjligheter för att frågor som rör handikappanpassning av transporter får en mer given ställning på den kommunala agendan.

- Summan av kommunala skatteinkomster och statsbidrag

Vår hypotes är att kommuner som har mer pengar att röra sig med kan satsa mer på handikappanpassning.

- Kommunens resultaträkning (per invånare)

Hypotesen är densamma som ovan med tillägget att kommuner med en ordnad ekonomi antas ha en bättre förmåga att strukturera sitt arbete vilket i sin tur antas bidra till att mer resurser satsas på handikappanpassning.

- Antalet enkelresor med färdtjänst (per invånare)
- Antalet färdtjänstillstånd (per invånare)
- Kommunens bruttokostnader för färdtjänst (per invånare)

Vår hypotes är att de tre färdtjänstvariablerna påverkar nivån på anpassningen. Ett stort antal tillstånd och resor samt höga kostnader antas påverka benägenheten att påverka anpassningsnivån i en positiv riktning.

- Andel invånare 65 - w år

Andelen personer som på grund av funktionshinder har svårigheter att resa med kollektivtrafiken är betydligt större i den äldre delen av befolkningen. Ett tecken på det är att 23 % av befolkningen som har fyllt 65 år har färdtjänstillstånd medan motsvarande siffra för de som är yngre än 65 år är 1 %. Hypotesen är således att kommuner med en stor andel invånare över 65 år har en större andel funktionshindrade vilket i sin tur leder till ett större åtgärdsbehov och fler åtgärder.

Frågor som ingår i Statskontorets enkät

- Fråga 1 Har kommunen någon samordningsansvarig?

Tanken var att denna fråga skulle ingå i *Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen* (Index 2). Men enligt modellanalysen (bilaga 1) mäter inte frågan samma sak som övriga frågor och ingår därför inte där. Vi vill trots detta testa hypotesen att det finns ett samband mellan det faktum att en kommun har en samordningsansvarig för frågor som rör handikappanpassning inom kollektivtrafikområdet och kommunens anpassningsnivå.

- Fråga 8a Har kommunen ansökt om statsbidrag till handikappanpassning?

Vår hypotes är att kommuner som är aktiva och söker bidrag och därmed är beredda att ställa upp med medfinansiering har en bättre anpassningsnivå än andra kommuner.

- Fråga 8b Om ja, har statsbidrag beviljats

Vår hypotes är att statsbidraget bidrar till att fler åtgärder genomförs.

- Fråga 9a och b Trafikförsörjningsplan för färdtjänsten antagen eller på väg

Ingår i indexet *Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen*. Enligt regeringens föreskrifter är ett av villkoren för att en kommun ska få statsbidrag beviljat att man antagit en trafikförsörjningsplan för färdtjänsten. Vi vill därför testa om det finns ett samband mellan att en kommun antagit en trafikförsörjningsplan och benägenheten att genomföra åtgärder. Vår hypotes är att kommuner som har eller är på väg att anta en trafikförsörjningsplan har en bättre anpassningsnivå än andra.

- Fråga 10 Överlåtelse av färdtjänst

Ingår i indexet *Organisering och effektivisering av färdtjänsten* (Index 3). Syftet här är att undersöka om det genomförs mer åtgärder i kommuner som överlämnat ansvaret för färdtjänsten än i andra. Frågan är om de ekonomiska incitamenten för en ökad anpassning, som antas uppstå om ansvaret för färdtjänst och övrig kollektivtrafik är samlat, faktiskt leder till fler åtgärder. Vår hypotes är att kommuner som lämnat över ansvaret för färdtjänst till trafikhuvudmannen har en bättre anpassningsnivå än andra kommuner.

- Fråga 18 och 19 Om handikapporganisationernas deltagande

Handikapporganisationernas möjligheter att påverka planering och beslut ges en stor vikt i många sammanhang. De centrala organisationerna finns exempelvis representerade i Den rådgivande delegationen för handikappfrågor som leds av Rikstrafiken. Många kommuner har särskilda handikappråd där de lokala organisationerna får komma till tals. Vår hypotes är de olika former av möjligheter till påverkan som tas upp i enkäten bidrar till en bättre anpassningsnivå.

Frågor ur kommunförbundets enkät

- Fråga KF 31 Har det under det senaste året (1998) gjorts några ombyggnader i den fysiska miljön?

Tanken var att denna fråga skulle ingå i indexet *Anpassningsnivå*. Men enligt modellanalysen (bilaga 1) mäter inte frågan samma sak som övriga frågor i det indexet och ingår därför inte där. Vi vill trots detta testa hypotesen att det finns ett samband mellan åtgärder i den fysiska miljön och anpassningsnivån i allmänhet. Vår hypotes är att det finns ett positivt samband mellan i vilken omfattning det genomförts åtgärder i den fysiska miljön och anpassningsnivån i allmänhet.

Övriga index¹⁴⁷

- *Handikappolitisk planering* (index 1)

Är ett mått på i vilken utsträckning kommunerna planerar sitt arbete med handikappfrågor i allmänhet (även icke transportrelaterade aspekter inkluderade)

Vår hypotes är att kommuner som bedriver ett aktivt handikapparbete i vidare mening (dvs. även inom andra områden än transporter) också har en bättre anpassningsnivå inom kollektivtrafiken.

- *Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen* (index 2)

Är ett mått på vilket sätt och i vilken utsträckning transportaspekter påverkar planeringen av kommunernas arbete

Vår hypotes är att en bra och genomtänkt planering bidrar till en bättre anpassningsnivå.

- *Organisering och effektivisering av färdtjänsten* (index 3)

Är ett mått på i vilken utsträckning kommunerna vidtagit åtgärder för att omorganisera och effektivisera färdtjänsten.

Vår hypotes är att kommuner som försöker hitta nya vägar beträffande hur färdtjänsten organiseras också medverkar till att fler åtgärder genomförs.

¹⁴⁷ Det framgår av bilaga 2 (Konstruktion av index) vilka variabler som ingår i respektive index.

Korrelationstest

Analysens första steg består av ett enkelt korrelationstest. Testet visar att följande variabler har signifikanta linjära samband med indexet *Anpassningsnivå*. Korrelationernas storlek framgår av den högra kolumnen. Korrelationerna är beräknade med hjälp av SEM-tekniken som tar hänsyn till mätfel i indexvariablerna. Detta är ett sätt att hantera problemen med låg reliabilitet i vissa index (se bilaga 1).

Signifikanta korrelationer med indexet *Anpassningsnivå*¹⁴⁸ (ordnade efter korrelationernas storlek)

| | |
|---|------|
| <i>Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen</i> (index 2) | 0,71 |
| Fråga 8b Har statsbidrag beviljats? | 0,55 |
| <i>Organisering och effektivisering av färdtjänsten</i> (index 3) | 0,43 |
| Fråga 8a Har kommunen ansökt om statsbidrag? | 0,41 |
| Fråga 9 (a och b) trafikförsörjningsplan antagen eller på väg | 0,35 |
| Fråga 19d handikapporganisationerna är med i samband med demonstrationer innan användning | 0,31 |
| KF31 Åtgärder i den fysiska miljön | 0,27 |
| Antal invånare | 0,26 |
| Enkelresor med färdtjänst per invånare | 0,22 |
| <i>Handikappolitisk planering</i> (index 1) | 0,20 |
| Fråga 1 Kommunen har en samordningsansvarig | 0,18 |

Korrelationerna är signifikanta på 5 %-nivå.

Beträffande övriga variabler har vi inte kunnat påvisa några linjära samband. Det finns emellertid en möjlighet att det ändå finns samband mellan *Anpassningsnivå* och dessa variabler. Att testet inte uppvisar några signifikanta korrelationer kan bero på att det förekommer mätfel eller att vissa variabler kan behöva uttryckas på ett annat sätt. Exempelvis framgår det på sid. 205-206 att variabeln kommungruppstillhörighet (som inte undersöks i sambandsanalysen) förmodligen bättre mäter demografiska skillnader än variabeln befolkningstäthet.

¹⁴⁸ Korrelationskoefficienten kan variera mellan -1 och 1. Om korrelationskoefficienten är 0 innebär det att det inte finns något samband.

Variabler utan signifikant korrelation, samband med indexet Anpassningsnivå

| |
|---|
| Befolkningstäthet (antal individer per km ² land) |
| Summan av kommunala skatteinkomster och statsbidrag |
| Kommunens resultaträkning (per invånare) |
| Antalet färdtjänstillstånd (per invånare) |
| Kommunens bruttokostnader för färdtjänst (per invånare) |
| Andel invånare 65 - w år |
| 10 Överlåtelse av färdtjänst |
| Handikappolitisk planering m.a.p. ekonomisk framförhållning (IDEX1EP) |

Slutsats av korrelationstestet

Att två variabler direkt korrelerar betyder inte nödvändigtvis att variationen i den ena variabeln förklaras av variationen i den andra. Om en undersökning exempelvis visar att det finns en korrelation mellan hög inkomst och korta väntetider till bra sjukvård behöver inte det innebära att vissa personer får kortare väntetider p.g.a. sin höga inkomst. Däremot förhåller det sig kanske så att ihärdiga och påstridiga personer lättare kan ta sig förbi köerna och att sådana personer i allmänhet har höga inkomster. En regressionsanalys (som är nästa steg i analysen) skulle då kunna visa att förklaringen till att vissa personer kan gå förbi vårdköer är deras påstridighet och att inkomstens förklaringskraft är obefintlig.

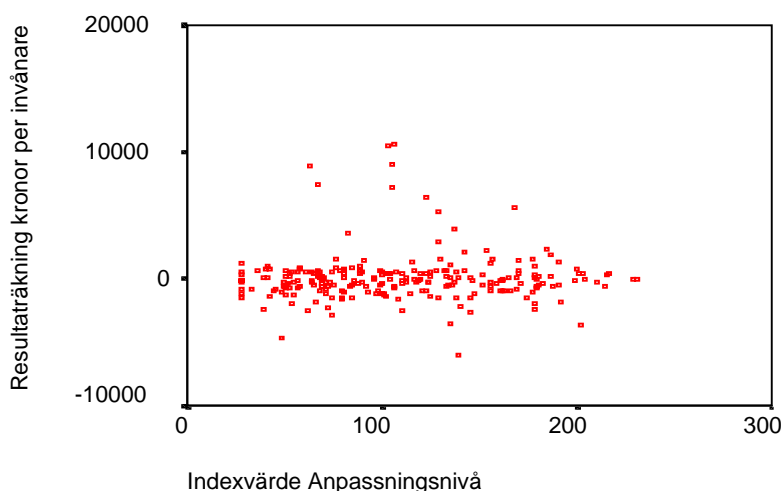
Eftersom flera av de undersökta variablerna inte uppvisar signifikanta korrelationer med indexet *Anpassningsnivå* är slutsatsen att ett antal av våra hypoteser inte får stöd i enkätmaterialen.

Det kanske mest iögonenfallande resultatet är att så få av bakgrundsvariablerna korrelerar med *Anpassningsnivå*. Varken befolkningstäthet (antal individer per km²), kommunernas ekonomi (resultaträkning och summan skatter och bidrag) eller andel personer som fyllt 65 år har någon signifikant korrelation med *Anpassningsnivå*.

Diagrammet nedan bekräftar slutsatsen att kommunernas resultaträkning inte har något samband med indexet *Anpassningsnivå*. De kommuner som utmärker sig med antingen stora underskott eller överskott ligger kring medelvärdet 100. Medan både de kommuner som utmärker sig med en bra anpassning respektive dålig anpassning har resultaträkningar som ligger kring plus/noll.

Diagram 3.1

Kommunernas resultaträkning och Anpassningsnivå



Inte heller kommunernas bruttokostnader för färdtjänst eller antalet färdtjänstberättigade uppvisar signifikanta korrelationer med *Anpassningsnivå*. Däremot uppvisar antalet enkelresor med färdtjänst (per invånare)¹⁴⁹ en signifikant, om än svag, positiv korrelation.

Slutsatsen av korrelationstestet är att det är andra faktorer än kommunernas ekonomi, befolkningstäthet och antalet ålderspensionärer som påverkar benägenheten att genomföra åtgärder. Färdtjänstvariablernas inverkan är mer svårtolkade, men det finns ett positivt samband mellan antalet enkelresor med färdtjänst som vi undersöker vidare i nästa analyssteg.

Den starkaste korrelationen med indexet *Anpassningsnivå* har indexet *Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen*. Det finns även en stark korrelation mellan kommuner med höga värden på *Anpassningsnivå* och kommuner som dels sökt statsbidrag, dels beviljats bidrag. Med andra ord tycks en god planering och statliga bidrag borge för hög anpassningsnivå. Övriga variabler har svaga men signifikanta korrelationer med *Anpassningsnivå*.

Regressionsanalys

Det här steget i analysen syftar enkelt uttryckt till att pröva om korrelationsberäkningarna från föregående avsnitt står sig i en modell som tar hänsyn till alla variabler samtidigt. Vi ställer oss med andra ord frågan hur stor del av variationen i *Anpassningsnivå* som förklaras av variationen i varje variabel för sig sedan hänsyn tagits till de andra variablerna.

¹⁴⁹ En möjlig förklaring till att analysen inte kan påvisa några signifikanta korrelationer kan vara en s.k. aggregationsbias. En fördjupad analys skulle kräva data på individnivå.

Variabler med signifikanta och standardiserade regressionskoefficienter

(ordnade efter storleken på Beta¹⁵⁰)

| Variabler | Beta ⁴ | t-värde ¹⁵¹ | Enkel korrelation | Diff. mellan enkel korrelation och beta |
|---|-------------------|------------------------|-------------------|---|
| 8b Har statsbidrag beviljats? | 0,47 | 5,81 | 0,55 | -0,08 |
| Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen (index 2) | 0,39 | 2,96 | 0,71 | -0,32 |
| 19d handikapporganisationerna är med i samband med demonstrationer innan användning | 0,22 | 3,91 | 0,31 | -0,09 |
| 1 Kommunen har en samordningsansvarig | 0,22 | 4,00 | 0,18 | +0,04 |
| KF31 Åtgärder i den fysiska miljön | 0,16 | 3,04 | 0,27 | -0,11 |
| 9 (a och b) trafikförsörjningsplan antagen eller på väg | 0,14 | 2,47 | 0,35 | -0,21 |

Korrelationerna är signifikanta på 5 %- nivå

Regressionsmodellen förklarar 54 procent av variationen i indexet Anpassningsnivå

Residualen (R) är lika med 0,67. Det innebär att $R^2=54\%$ ($1 - 0,67^2 = 0,54$). Modellen förklarar m.a.o. 54 procent av variationen i indexet *Anpassningsnivå*. Det betyder att 46 procent av variationen inte kan förklaras med hjälp av den här modellen.

¹⁵⁰ Beta (den standardiserade regressionskoefficienten) är ett mått på hur mycket respektive variabel förklarar sedan hänsyn tagits till övriga variabler.

¹⁵¹ T-värdet är ett mått på den statistiska säkerheten, signifikansen i en skattad parameter. Ju högre t-värde (i absoluta tal), desto säkrare är det att den aktuella parameterskattningens avvikelser från noll inte beror på slumpen. T-värdet bör ligga över 1,96 eller under -1,96 för signifikansnivån 5 %.

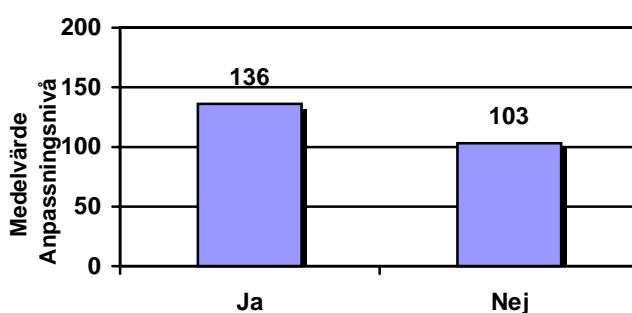
Variabler som inte uppvisar signifikanta variabler i regressionsanalysen

| Variabler | Beta | t-värde | Enkel korrelation | Diff. mellan enkel korrelation och Beta |
|---|-------|---------|-------------------|---|
| Organisering och effektivisering av färdtjänsten (index 3) | 0,05 | 0,58 | 0,43 | -0,38 |
| Fråga 8a Har kommunen ansökt om statsbidrag? | -0,03 | -0,60 | 0,41 | -0,44 |
| Antal invånare | -0,02 | -0,39 | 0,26 | -0,28 |
| Enkelresor med färdtjänst per invånare | 0,02 | 0,44 | 0,22 | -0,20 |
| <i>Handikappolitisk planering (index 1)</i> | -0,07 | -0,93 | 0,20 | -0,27 |

Kommuner som fått statsbidrag beviljat har en bättre anpassningsnivå än andra

Enligt modellen finns det ett starkt samband mellan *Anpassningsnivå* och det faktum att en kommun fått statsbidrag beviljat. Att skillnaden mellan den enkla korrelationskoefficienten och regressionskoefficienten (beta) är liten (0,08) tyder på att sambandet är stabilt även sedan hänsyn tagits till övriga variabler i modellen. Detta till skillnad från frågan om kommunen ansökt om bidrag. I det fallet finns ingen förklaringskraft kvar i regressionsmodellen. Det är med andra ord stor skillnad på utfallet i *Anpassningsnivå* mellan kommuner som sökt bidrag och fått det beviljat och kommuner som sökt bidrag men av någon anledning fått avslag. Det kan vara ett tecken på att bidraget i sig har haft en direkt påverkan på i vilken utsträckning åtgärder genomförts. Diagrammet nedan visar att de kommuner som beviljats statsbidrag i genomsnitt har ett högre indexvärde på *Anpassningsnivå* än de kommuner som fått avslag på sin ansökan (136 jämfört med 103, se bilaga 2 för info om hur indexen är konstruerade).

Diagram 3.2 Har statsbidrag beviljats?¹⁵²



¹⁵² Index 4 *Anpassningsnivå* är konstruerat så att medelvärdet är 100 och standardavvikelsen 50.

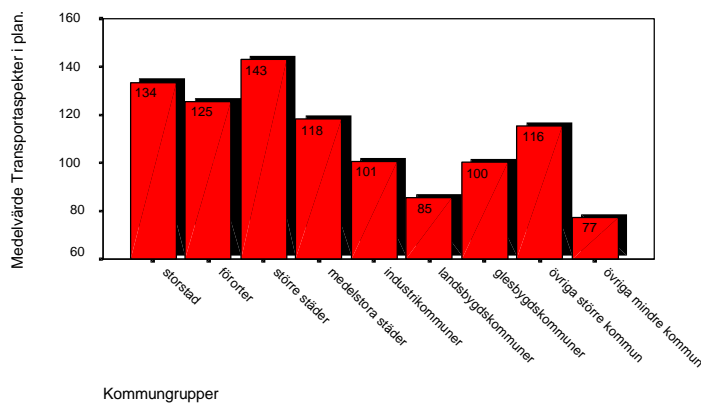
Det är emellertid viktigt att notera är statsbidraget i strikt mening endast ska kunna påverka utfallet i fråga 5 (åtgärder under 1999). En kompletterande körning visar också att förklaringskraften i fråga 8b (Har statsbidrag beviljats?) blir större om fråga 5 ensam är den beroende variabeln istället för *Anpassningsnivå*. Men analysen visar tydligt att även utfallet i fråga 4 (åtgärder under de senaste tio åren) och fråga 7 (informationsåtgärder), som är de övriga beståndsdelarna i *Anpassningsnivå*, förklaras av om kommunerna beviljats statsbidrag eller inte.

Kommuner som har med transportaspekter i det handikappolitiska planeringsarbetet har en bättre anpassningsnivå än andra

Korrelationstestet visar att indexet *Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen* i mycket hög grad samvarierar med indexet *Anpassningsnivå*. Regressionsmodellen visar emellertid att närmare hälften av korrelationen mellan *Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen* och *Anpassningsnivå* kan förklaras av andra faktorer i modellen. I modellen är regressionskoefficienten 0,39 att jämföra med korrelationskoefficienten som är så hög som 0,71.

Av detta kan vi dra två slutsatser. För det första finns ett tydligt samband mellan kommunernas benägenhet att anta handlingsprogram för anpassning av transportmiljöer etc. och anpassningsnivån i kommunen. Men för det andra förklarar övriga variabler i modellen en stor del av den höga korrelationen mellan *Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen* och *Anpassningsnivå*. En hypotes skulle kunna vara att *Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen* i hög grad samvarierar med invånarantal. Diagrammet nedan, där medelvärden för *Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen* uppdelat efter de nio kommungrupperna, tyder på att det skulle kunna stämma. Gruppen större städer har i det närmaste dubbelt så höga värden gruppen övriga mindre kommuner.

Diagram 3.3 Medelvärden i index 2 *Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen* uppdelat på kommungrupper



Kommuner med en bra anpassningsnivå demonstrerar nya objekt för handikapporganisationerna

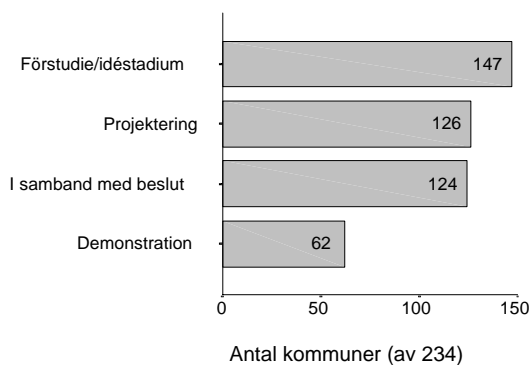
I enkäten till kommunerna ställdes en fråga angående i vilket eller vilka skeden handikapporganisationerna deltar i processen som föregår färdigställandet av nya objekt. Följande fyra svarsalternativ gavs.

- förstudie/idéstadium
- projektering
- i samband med beslut
- demonstration innan objektet börjar användas

De tre första alternativen visar överhuvudtaget inga signifikanta korrelationer med indexet *Anpassningsnivå* medan det sista alternativet ”demonstration innan objektet börjar användas” enligt regressionsanalysen har en viss förklaringskraft. Att det faktum att handikapporganisationerna på något sätt tillåts delta i processen har ett samband med i vilken utsträckning kommunerna genomför åtgärder är kanske att vänta. Frågan är varför just ”demonstrationsalternativet” har ett samband med *Anpassningsnivå* när de andra alternativen inte har det.

Svaret på frågan framgår indirekt av diagrammet nedan.

Diagram 3.4¹⁵³ Skeden där kommunerna erbjuder handikapporganisationerna att delta



Betydligt fler kommuner svarar ”ja” på de tre första alternativen än på demonstrationsalternativet. Slutsatsen tycks med andra ord vara att det sista svarsalternativet i viss mån utmärker de kommuner som har en hög anpassningsnivå. En fråga är hur dessa båda variabler hänger ihop. En rimlig tolkning är att ambitiösa kommuner tar för vana att bjuda in organisationerna till demonstrationer snarare än att demonstrationerna i sig förklarar utfallet i *Anpassningsnivå*.

¹⁵³ Notera att flera alternativ får anges

Övriga signifikanta faktorer har en begränsad förklaringskraft

1 Kommunen har en samordningsansvarig

Hypotesen att det finns ett samband mellan det att det finns en samordningsansvarig för handikappfrågor och genomförda åtgärder förefaller stämma. Sambandet är dock svagt.

KF31 Åtgärder i den fysiska miljön

Hypotesen att det finns ett samband mellan åtgärder i den fysiska miljön och anpassningsnivån i allmänhet förefaller stämma. Sambandet är dock svagt.

9 (a och b) trafikförsörjningsplan antagen eller på väg

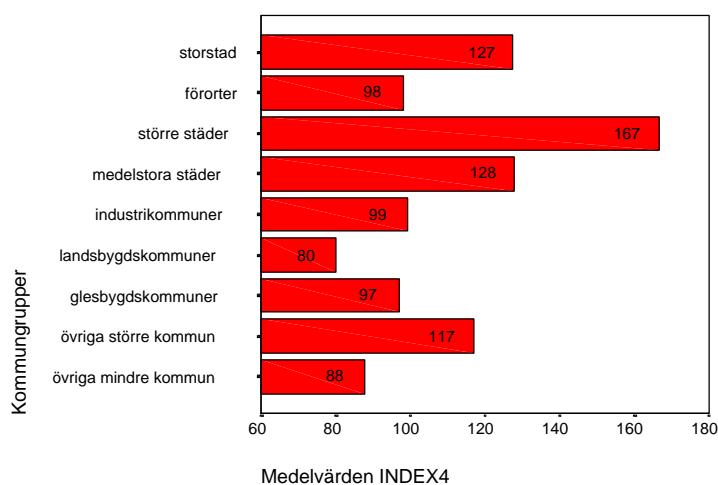
Hypotesen att det finns ett samband mellan att en kommun antagit en trafikförsörjningsplan och benägenheten att genomförda åtgärder förefaller stämma även om sambandet är svagt. Det som möjligtvis är intressant är att den här variabeln till skillnad från indexet *Organisering och effektivisering av färdtjänsten* överhuvudtaget innehåller någon förklaringskraft. Men även i det här fallet är förklaringskraften betydligt mindre i regressionsmodellen än vad korrelationstestet signalerade.

Variabler med signifikanta korrelationer men utan förklaringskraft i regressionsmodellen

Antal invånare

Att antalet invånare har en signifikant korrelation med *Anpassningsnivå* som inte håller i regressionsanalysen är ett rimligt resultat. Det tyder på att större kommuner har en bättre anpassningsnivå men att det finns andra faktorer i modellen som eliminerar invånarvariabelns förklaringskraft. Samtidigt är det tänkbart att invånarantal är ett trubbigt mått att använda i det här sammanhanget. Diagrammet nedan visar kommungruppstillhörighet möjligen hade varit ett bättre mått att använda.

Diagram 3.5 Medelvärden i Anpassningsnivå (index 4) uppdelade efter nio kommungrupper

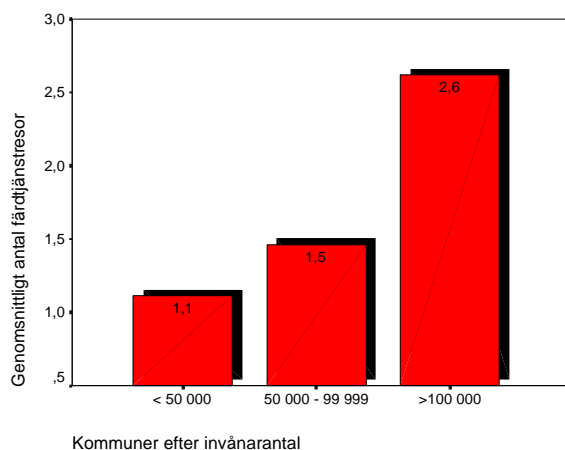


Av diagrammet framgår tydligt att kommungruppsstillhörighet har en klar koppling till *Anpassningsnivå*. Storstäder, större städer och medelstora städer har i genomsnitt en bättre anpassningsnivå än övriga. Att notera är att förorterna ligger på samma låga nivåer som industrikommunerna och glesbygdskommunerna trots en genomsnittligt betydligt större invånarantal i förortskommunerna. Av detta kan vi dra slutsatsen att uppdelningen i de nio kommungrupperna ger en förklaringsdimension som inte framgår när man bara utgår från invånarantal.

Antalet enkelresor med färdtjänst (per invånare)

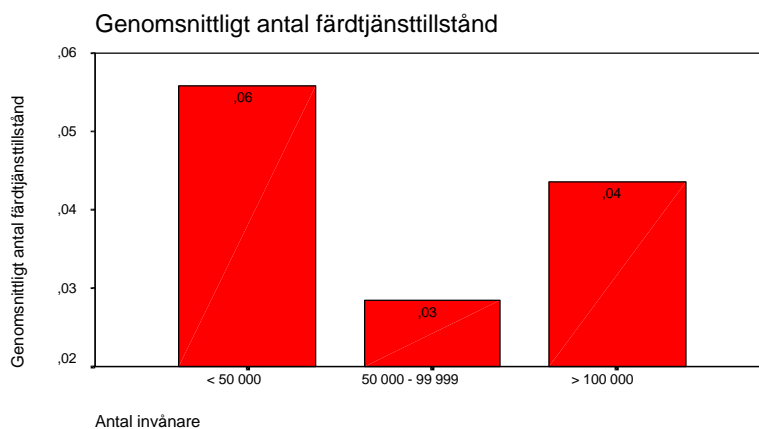
Analysen visar att det finns andra variabler i modellen, än antalet enkelresor med färdtjänst, som bättre förklarar variationen i *Anpassningsnivå*. Ett enkelt korrelationstest mellan genomsnittligt antal färdtjänstresor och antal invånare visar att de båda variablerna har en signifikant korrelation på 0,27. Det är alltså tydligt att färdtjänstresandet per individ är mer omfattande i större städer. Det förhållandet framgår av diagrammet nedan där det genomsnittliga antalet resor finns angivet i tre kategorier kommuner indelade efter invånarantal.

Diagram 3.6 *Genomsnittligt antal färdtjänstresor per individ*



Det är intressant att notera att förhållandena ser annorlunda ut beträffande antalet tillstånd. I kommuner med mindre än 50 000 invånare har i genomsnitt 6 % procent av befolkningen färdtjänstillstånd vilket är mer än i de större kommunerna. Med andra ord är resandefrekvensen hos de personer som innehar färdtjänstillstånd högre i de större städerna samtidigt som andelen resenärer är färre. En tolkning av det kan vara att storstadsbor i allmänhet gör fler resor än personer som bor i mindre kommuner samtidigt som andelen personer som behöver färdtjänst är färre i större städer eftersom kollektivtrafiken är mer tillgänglig.

Diagram 3.7 *Genomsnittlig antal färdtjänstillstånd*



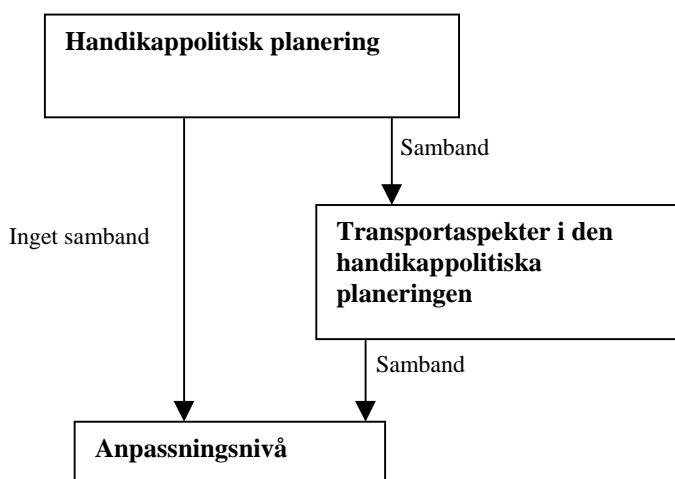
8a Har kommunen ansökt om statsbidrag till handikappanpassning?

Har analyserats ovan.

Allmän handikappolitisk planering (Index 1)

Att regressionsmodellen inte visar några samband mellan indexet *Handikappolitisk planering* och *Anpassningsnivå* är å ena sidan anmärkningsvärt. En ambitiös handikappolitisk planering i allmänhet borde rimligen ge avtryck i nivån på handikappanpassningen inom transportområdet. Å andra sidan är detta delvis i linje med analysens resultat i övrigt. De faktorer som har ett samband med *Anpassningsnivå* har alla en relativt specifik anknytning till just handikappanpassning inom transportområdet medan mer allmänna faktorer har en mindre betydelse.

Tabell 3.1 Samband mellan planering och anpassningsnivå



En hypotes skulle kunna vara att *Handikappolitisk planering* påverkar *Anpassningsnivå* via någon eller några av de andra variablerna.

För att pröva den hypotesen genomförde vi en kompletterande korrelationsanalys mellan *Handikappolitisk planering* och alla övriga variabler i analysen. Denna analys uppvisar mycket riktigt en signifikant korrelation mellan *Handikappolitisk planering* och *Transportaspekter i den handikappolitiska planeringen*. Med andra ord tycks en bra allmän handikappolitisk planering ha ett indirekt samband med en hög anpassningsnivå.

Samband mellan planering och anpassningsnivå

Organisering och effektivisering av färdtjänsten (Index 3)

Det är anmärkningsvärt att vår analys inte uppvisar något samband med indexet *Organisering och effektivisering av färdtjänsten*. Detta signalerar att

höga ambitioner beträffande omstruktureringar och effektiviseringar inom färdtjänsten inte har en koppling till en bra anpassningsnivå inom kollektivtrafiken.

En möjlig förklaring till resultatet är att kommunerna i Stockholms län i allmänhet har högre värden på *Organisering och effektivisering av färdtjänsten* än på *Anpassningsnivå*¹⁵⁴. Ett kompletterande test utan kommunerna i Stockholms län visar att *Organisering och effektivisering av färdtjänsten* och *Anpassningsnivå* har en signifikant korrelation på 0,49 vilket är ca 0,18 mer än om dessa kommuner ingår. En kompletterande regressionsanalys utan stockholmskommunerna visar ett signifikant betavärde för *Organisering och effektivisering av färdtjänsten* på ca 0,17.

Även om analysen inte ger detta något tydligt stöd kan vi med andra ord inte helt avfärda hypotesen att kommuner som försöker hitta nya vägar beträffande hur färdtjänsten organiseras har en högre anpassningsnivå än andra kommuner.

¹⁵⁴ Eftersom huvudmannaskapet för färdtjänsten ligger hos landstinget som också är trafik-
huvudman, får alla Stockholmskommuner automatiskt höga poäng i indexet *Organisering
och effektivisering av färdtjänsten*.

Analys av bortfallet i kommunenkäten

Det totala bortfallet bland de 289 kommunerna är 55 stycken, 19 procent.

Tabell 4.1 Antal svarande

| | Antal | Procent |
|---------|-------|---------|
| Svar | 234 | 81,0 |
| Ej svar | 55 | 19,0 |

Fördelat efter kommungrupper varierar bortfallet mellan 0 (för storstäderna) och över 30 procent för två kommungrupper.

Tabell 4.2 Bortfallet efter kommungrupper

| Kommungrupp | Svar | | Ej svar | |
|------------------------|-------|---------|---------|---------|
| | Antal | Procent | Antal | Procent |
| Stora städer | 3 | 100,0 | 0 | 0,00 |
| Förortskommuner | 25 | 69,44 | 11 | 30,56 |
| Större städer | 25 | 96,15 | 1 | 3,85 |
| Medelstora städer | 34 | 85,00 | 6 | 15,00 |
| Industrikommuner | 46 | 86,79 | 7 | 13,21 |
| Landsbygdskommuner | 24 | 80,00 | 6 | 20,00 |
| Glesbygdskommun | 22 | 75,86 | 7 | 24,14 |
| Övriga större kommuner | 27 | 87,10 | 4 | 12,90 |
| Övriga mindre kommuner | 28 | 68,29 | 13 | 31,71 |
| Totalt | 234 | 81,0 | 55 | 19,00 |

Vilka bortfallskommunerna är framgår i nästa avsnitt. Därutöver förekommer bortfall för olika variabler (partiellt bortfall).

För att analysera hur bortfallskommunerna skiljer sig från svarskommunerna har vi jämfört ett antal registerdatavariabler för samtliga 289 kommuner. Variablerna är skatteinkomst per invånare, statsbidrag, summa inkomst och bidrag, andel av befolkningen 65 år och äldre, antal enkelresor med färdtjänst per invånare, färdtjänstillstånd per invånare, färdtjänstkostnad per invånare och befolkning.

Det finns i genomsnitt relativt små skillnader mellan de kommuner som svarat och de som inte svarat. Om man med hjälp av regressionsmodeller beskriver de angivna registervariablerna för kommunerna med en variabel som anger om kommunen är bortfall eller inte (en bortfallsindikator) samt variabler för kommungrupp som oberoende variabler, visar det sig bortfallsindikatorns bidrag till beskrivningarna är lågt. Undantaget är möjligen variabeln statsbidrag med ett bidrag för bortfallsindikatorn som motsvarar ett p-värde på 0,06. Resultatet blir i stort sett detsamma för färdtjänst-

variablerna, när vi utesluter de kommuner som inte har kommunspezifika värden (Stockholms län).

Separata beskrivningar för de olika kommungrupperna visar också lågt bidrag för bortfallsindikatorn, störst förklaringsvärde har bortfallsindikatorn för kommungrupp 2 förortskommuner och variabeln summa inkomst och bidrag samt för kommungrupp 9 övriga mindre kommuner och variabeln skatteink/inv. För dessa fall motsvarar bidragen p-värden strax under 0,05, det vill säga de skulle vara signifikanta på 5-procentsnivån.

Om vi omvänt försöker förklara bortfallet med hjälp av registervariablerna, så att bortfallsindikatorn är beroende variabel i en logistisk regression, blir resultatet att registervariablerna (kovariaterna) förklarar en signifikant andel av variationen i bortfallsindikatorn enligt ett kriterium, men inte enligt ett annat ($p=0,02$ för log likelihood-kriteriet men $0,23$ för score-kriteriet). Koefficienterna för nästan alla variabler har stora relativa standardfel. De förklarande variablerna är skatteinkomst per invånare, statsbidrag, andel av befolkningen 65 år och äldre, antal enkelresor med färdtjänst per invånare, färdtjänstillstånd per invånare och färdtjänstkostnad per invånare. Variabeln befolkning med en helt annan skala ingår inte, och variabeln summa inkomst och bidrag är överflödig.

En logistisk beskrivning av det här slaget kan vara användbar för konstruktion av bortfallsvikter, men i det här fallet är detta mer tveksamt på grund av det oklara resultatet, vilket också kan ha att göra med att det här är relativt få observationsenheter (kommuner).

Den sammanfattande slutsatsen av analysförsöken här är att det är svårt att se några entydiga bortfallseffekter.

Bortfallskommunerna

Indelade efter kommungrupp

2 Förortskommuner

Bollebygd
Burlöv
Danderyd
Ekerö
Håbo
Järfälla
Staffanstorp
Upplands-Väsby
Vallentuna
Vellinge
Värmdö

3 Större städer

Falun

4 Medelstora städer

Borlänge
Eslöv
Hudiksvall
Karlshamn
Lidköping
Söderhamn

5 Industrikommuner

Bengtsfors
Degerfors
Emmaboda
Gullspång
Ljungby
Oxelösund
Surahammar

6 Landsbygdskommuner

Aneby
Båstad
Mellerud
Mörbylånga
Torsås
Ödeshög

7 Glesbygdskommun

Arjeplog
Jokkmokk
Norsjö
Storuman
Torsby
Överkalix
Övertorneå

8 Övriga större kommuner

Arvika
Eksjö
Klippan
Sala

9 Övriga mindre kommuner

Eda
Gnesta
Habo
Hagfors
Hammarö
Ljusnarsberg
Munkedal
Nordmaling
Söderköping
Trosa
Vadstena
Vårgårda
Älvkarleby

Statskontorets statsbidragsundersökning

Enligt utredningsdirektiven skall vi bedöma om statsbidraget är ett effektivt styrmedel för att åstadkomma ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken och lägre kostnader för färdtjänsten samt om det är ändamålsenligt att statsbidraget administreras inom ramen för den regionala planeringsprocessen för infrastrukturinvesteringar.

Beträffande den första av dessa frågor – om statsbidraget är ett effektivt styrmedel för att åstadkomma ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken och lägre kostnader för färdtjänsten – har vi kommit fram till att vi måste ha mer kunskaper om detta för att med säkerhet kunna ge något svar. Enligt vår mening krävs kunskap om fyra typer av förhållanden för att det skall vara möjligt att bedöma om statsbidraget är ett effektivt styrmedel enligt direktivet.

- I vilken mån har tillgängligheten till kollektivtrafiken och kostnaderna för färdtjänsten faktiskt förändrats?
- Vilka faktorer (statliga styrmedel och omvärldsfaktorer) har bidragit till förändringar av tillgängligheten och kostnaderna?
- Hur effektivt har styrmedlet statsbidraget varit, dvs. på vilket sätt har statsbidraget medverkat till ökad tillgänglighet, i förhållande till avsatta resurser, i jämförelse med övriga faktorerens bidrag och kostnader?
- Hur har administrationen av statsbidraget skötts, dvs. hur har den interna effektiviteten inom Vägverket varit?

För närvarande är kunskaperna i dessa frågor bristfälliga. Med hänsyn till att systemet med statsbidrag inte verkat mer än cirka hälften av den tid som avsatts är detta inte förvånansvärt. En mätning av effekterna kan enligt vår bedömning göras först efter det att statsbidraget har fått verka hela den avsedda perioden. Den fjärde punkten kan för de två första åren ingå i en processutvärdering. Någon sådan kunde dock inte göras eftersom Vägverket inte säredevisar sina kostnader för administration uppdelade på olika typer av statsbidrag.

Även efter periodens slut kommer det dock att vara svårt att avgöra förändringar av de totala kostnaderna och av tillgängligheten.

Förutom kostnaderna för statsbidraget och för Vägverkets administration av statsbidraget måste i slutet av perioden även hänsyn tas till andra kostnader för handikappanpassningen. Dessa kostnader kan t.ex. vara kostnader för föreskriftsarbete, kostnader för sektorsansvar på handikappområdet och

kommuners och trafikhuvudmäns kostnader för handikappanpassning av kollektivtrafiken. Med hänsyn till att trafikverken, kommunerna och trafikhuvudmännen inte särredovisar kostnaderna för handikappfrågor kommer det även vid en senare tidpunkt vara svårt att bedöma dessa.

Då statsbidragsperioden avslutas bör en undersökning göras bland funktionshindrade. Detta för att kunna jämföra funktionshindrades möjligheter att utnyttja den ordinarie kollektivtrafiken med resultatet från den pågående undersökningen som görs av Statistiska Centralbyrån på uppdrag av Vägverket. Härigenom kommer man att kunna få en bild av hur tillgängligheten har förändrats. Det kommer dock att bli svårt att tolka resultaten av tillgänglighetsökningen, eftersom ”möjligheten att utnyttja den ordinarie kollektivtrafiken”, såsom det är formulerat i trafikverkens verksamhetsmål och i undersökningen, ytterst är en subjektiv bedömning. Förändringen avspeglar därmed inte de faktiska framstegen utan endast den upplevda förbättringen. Upplevelsen kan variera från individ till individ, vilket kommer att innebära variationer från en mättidpunkt till en annan.

Mot bakgrund av den korta tid som har förlöpt hittills har vi således inte genomfört en egentlig effektutvärdering av hur statsbidraget påverkat tillgängligheten för funktionshindrade och kostnaderna för färdtjänsten. En indikator på bidragets effekter på tillgängligheten framgår dock av den sambandsanalys av kommunernas insatser som presenterades i kapitel 4. (se även bilaga 3, sidan 202-203). Vi har inte heller utvärderat statsbidragets effekter på färdtjänstkostnaderna. Detta bland annat eftersom vi inte har aktuella uppgifter på hur kostnaderna för färdtjänst har utvecklats. Däremot har vi studerat hur användandet av färdtjänst i kommunerna har förändrats mellan 1997 och 1999 (se bilaga 6).

Mot denna bakgrund har vi främst valt en annan – mer processinriktad – ansats för att analysera frågan om statsbidraget är ett effektivt styrmedel. Således har vi försökt bedöma om tilldelningen av statsbidrag har gjorts i enlighet med de intentioner statsmakterna gav uttryck för när bidraget infördes, och om tilldelningsprocessen varit effektiv. Hypotesen har därvid varit att om statsmakternas intentioner följts är förutsättningarna för att statsbidraget skall kunna vara ett effektivt styrmedel bättre än om så inte varit fallet.

Som underlag för vår analys av statsbidraget har vi bl.a. gjort personliga intervjuer med företrädare för Vägverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket på central nivå och telefonintervjuer med respektive vägverksregions ansvariga för statsbidragshandlingen. Vidare har vissa uppgifter inhämtats via våra enkäter om handikappanpassning, som våren 2000 genomfördes bland kommuner och trafikhuvudmän. Svar inkom från 234 kommuner och samtliga 21 länsstrafikhuvudmän.

Vi har även studerat ett urval av de ansökningar om statsbidrag som lämnats in av trafikhuvudmännen och tillhörande beslut från Vägverket. Ansökningar från samtliga vägverksregioner har valts ut¹⁵⁵. De studerade ansökningarna avser dels alla namngivna handikapprojekt över fem miljoner kronor som ingår i länsplanerna, dels ett urval av åtgärds paket/enskilda objekt under fem miljoner kronor för åren 1998 och 1999 som avser handikappåtgärder¹⁵⁶. Totalt har vi studerat handlingar som rör 130 olika åtgärder under 1998 och 1999 motsvarande 104 beslut om preliminärt bidragsunderlag och bidragsbelopp för 1998 och 1999.

Den andra frågan i direktivet handlar om det är ändamålsenligt att statsbidraget administreras inom ramen för den regionala planeringsprocessen för infrastrukturinvesteringar. I syfte att kunna värdera ändamålsenligheten har vi valt att beskriva statsbidraget inom ramen för länsplaneringsprocessen och granska olika moment som ingår i planeringsprocessen eller har nära anknytning till den, nämligen anslagskonstruktionen och bidrags- och planeringsperioden. Vi har också valt att granska om hanteringen av statsbidraget påverkas negativt av att Vägverket agerar i två roller: dels skall verket sträva efter att den avsatta summan på 1,5 miljarder kronor verkligen betalas ut i bidrag, dels beslutar Vägverket om tilldelningen av statsbidrag och skall därvid tillse att villkoren för bidraget uppfylls i bidragsansökningarna.

För att kunna beskriva processen har vi inhämtat underlag från rapporter, förarbeten och betänkanden. För att kunna utvärdera planeringsprocessens funktion har vi inhämtat synpunkter och uppgifter om problem och brister från vår tidigare nämnda enkät om handikappanpassning och från intervjuer med kommuner, trafikhuvudmän samt Vägverkets huvudkontor och statsbidragshandläggare.

¹⁵⁵ De två län inom varje region som har haft lägst respektive högst antal invånare per km² år 1995 har ingått i urvalet. Dessa län är: Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Gävleborg, Uppsala, Örebro, Stockholm, Gotland, Värmland, Västra Götaland, Kalmar, Blekinge samt Skåne.

¹⁵⁶ Underlaget består både av ansökningar om godkännande av åtgärdens omfattning och principutformning och ansökningar om godkännande av preliminärt bidragsunderlag och bidragsbelopp. För vissa åtgärds paket har man emellertid ansökt om båda godkännandena vid samma tillfälle.

Statsbidragets påverkan på användandet av färdtjänst

I uppdraget ingår att utvärdera om statsbidraget är ett effektivt styrmedel för att minska kostnaderna för färdtjänsten. Detta är av flera skäl svårt att göra (se bilaga 5).

Det vi däremot har kunnat göra är att jämföra hur användandet av färdtjänst har förändrats i de kommuner som enligt vår enkät har fått statsbidrag beviljat och de kommuner som inte fått det. Vi har jämfört användandet 1997, det vill säga året innan statsbidraget infördes med användandet 1999, det vill säga när statsbidraget hade verkat i två år.

Vi har använt följande tre indikatorer på användandet av färdtjänst.

- Antal enkelresor med färdtjänst per tillstånd
- Antal enkelresor med färdtjänst per invånare
- Antal färdtjänstillstånd per invånare

Av tabellerna nedan framgår hur de här tre variablerna har utvecklats i de undersökta kommunerna (de 234 kommuner som besvarat statskontorets enkät¹⁵⁷). Dels sammanlagt, dels uppdelat på de kommuner som svarat att de fått statsbidrag beviljat och övriga kommuner.

Tabell 6.1 Förändringar i antalet resor per färdtjänstillstånd mellan 1997 och 1999

| | Alla (234 kommuner) | Har fått statsbidrag beviljat (105 kommuner) | Övriga (129 kommuner) |
|-------------------|------------------------|--|--------------------------|
| Standardavvikelse | 5,25 | 5,35 | 5,20 |
| Kvartiler | | | |
| 25 | -2,83 | -3,00 | -2,77 |
| 50 | -0,33 | -0,49 | -0,25 |
| 75 | 1,70 | 1,54 | 1,77 |

Tabell 6.2 Förändringar i resor per invånare mellan 1997 och 1999

| | Alla (234 kommuner) | Har fått statsbidrag beviljat (105 kommuner) | Övriga (129 kommuner) |
|-------------------|------------------------|--|--------------------------|
| Standardavvikelse | 0,21 | 0,20 | 0,22 |
| Kvartiler | | | |
| 25 | -0,17 | -0,18 | -0,16 |
| 50 | -0,07 | -0,07 | -0,07 |
| 75 | 0,04 | 0,04 | 0,06 |

¹⁵⁷ För kommunerna i Stockholms län har vi använt ett länsgenomsnitt.

Tabell 6.3 Förändringar i antal tillstånd per invånare mellan 1997 och 1999

| | Alla (234 kommuner) | Har fått statsbidrag beviljat (105 kommuner) | Övriga (129 kommuner) |
|-------------------|------------------------|--|--------------------------|
| Standardavvikelse | 0,006 | 0,006 | 0,006 |
| Kvartiler | | | |
| 25 | -0,006 | -0,005 | -0,006 |
| 50 | -0,002 | -0,002 | -0,002 |
| 75 | 0,001 | 0,001 | 0,001 |

Som framgår av tabellerna går det inte att utläsa några skillnader mellan de kommuner som fått statsbidrag beviljat och övriga kommuner.

Med andra ord drar vi slutsatsen att det faktum att en kommun fått statsbidrag inte har påverkat användandet av färdtjänst. Detta betyder troligtvis att inte heller kostnaderna har påverkats.

Det viktigt att påpeka att användandet av färdtjänst till stor del är kopplat till antalet tillstånd som ofta har en lång giltighetstid. Det är därför troligt att statsbidragets eventuella effekter på färdtjänstanvändandet kommer att märkas först på längre sikt.

Källor

Banverket, *Sektorsrapport 1999*

Banverkets södra banregion, *Strategi för handikappanpassning - Samordning av plattform- och fordonsutformning i Skåne*, 1998

Banverket och Vägverket, *Inventering av bytespunkter till och från tåg i Region Mälardalen*, 1999-08-25

Boverket, *Tillgängligheten i den offentliga miljön*, 1996:8

Boverket, *Tillgängligheten till och i sådana lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser*, 2000

Brunsson, Nils & Jacobsson, Bengt, *Standardisering*

Handikappombudsmannen, *Rapport till regeringen 1997*

Handikappombudsmannen, *6:e rapport till regeringen*, mars 2000

Institutet för Transportforskning, *Transporter i konkurrerande samverkan*, 1999:1

Kommunikationsdepartementet, *Ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken*, Ds 1996:69

Kommunikationsforskningsberedningen, *Fem år med Kuxatrafiken i Ockelbo – en rapport om kollektivtrafiken i Ockelbo kommun*, KFB-rapport 2000:19

Kommunikationsforskningsberedningen, *Utvärdering av FOU om funktionshindrades resor och resmöjligheter*, 2000

Kommunikationsforskningsberedningen, *Vad är en bra trafik huvudman?*, KFB-meddelande 2000:4

Luftfartsverket, *Handikappade resenärer på Luftfartsverkets flygplatser*

Luftfartsverket, *Flygets utveckling 1999 – en sektorsredovisning*, 1999

Miljödepartementet, *Tillsyn enligt Miljöbalken*, Ds 1998:22

Nordiska Handikappolitiska Rådet, *Aktuellt i Norden - Handikappolitik och tillgänglighet inom transportområdet*, 2000

Närings- och handelsdepartementet, *Principer för kommersiell provnings- och certifieringsverksamhet hos myndigheter*, Ds 1997:17

Regeringens proposition 1978/79:99, *Om en ny trafikpolitik*

Regeringens proposition 1995/96:131, *Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportsystemet m.m.*

Regeringens proposition 1996/97:53, *Infrastrukturinriktningen för framtida transporter*

Regeringens proposition 1996/97:115, *Mer tillgänglig kollektivtrafik.*

Regeringens proposition 1999/2000:79, *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*

Regeringens skrivelse 1996/97:120, *Om handikappolitik*

Regeringens skrivelse 1998/99:8, *Investeringsplaner för trafikens infrastruktur*

Riksrevisionsverket, *Vägverkets, Banverkets och länens förslag till infrastrukturinvesteringar åren 1998-2007*, RRV 1997:60

SOU 1995:70, *Allmänna kommunikationer för alla?*, Betänkande av Samreutredningen

Sjöfartsverket, *Sjöfartverkets underlag för beslut om inriktning av Infrastrukturåtgärder*, 1996

Statens Institut för kommunikationsanalys, *Handikappanpassningen av transportmedlen i Sverige*. SIKA rapport 1998:2

Statens Institut för kommunikationsanalys, *Vidareutveckling av de transportpolitiska målen*, SIKA rapport 2000:1

Statens Institut för kommunikationsanalys, *Färdtjänst och riksfärdtjänst*, SIKA statistik 2000:4

Statskontoret, *Statens styrning av kommunal verksamhet*, 1996:12

Statskontoret, *Ansvarsfördelningen i planeringen av trafikens infrastruktur*, 1996:14

Statskontoret, *Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner*, 1998:8

Trafikutskottets betänkande 1997:98:TU3, *Mer tillgänglig kollektivtrafik*

Transportforskningsdelegationen, *Handikappanpassning av skärgårdsbåtar*, 1983:11

Transportrådet, *Handikappanpassning av kollektivtrafiken - Utvärdering av tio års anpassningsarbete och förslag till inriktning under 1990-talet*, 1990:3

Vägverket, *Synen på de regionala Råden för handikappfrågor*, Vägverket Publ 1997:11

Vägverket, *Statsbidrag till vissa kollektivtrafikanläggningar inklusive handikappanpassning samt åtgärder för trafiksäkerhet och miljö m.m.* 1997:101

Vägverket, *Nationellt kollektivtrafikprogram på väg 1998-2007*, Publ 1998:37

Vägverket, *Handikappansvar*, september 1998

Vägverket, *Konsekvensbeskrivning – delen trafiksäkerhet, kollektivtrafik och funktionshindrade*, Publ 1999:8

Vägverket, *Checklista för tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga*, Publ 1999:103

Vägverket, *Regionalt program för handikappfrågor inom väg- och kollektivtrafiksystemet*, Region Norr 1999

Vägverket, *Sektorsrapport 1998*, Publ 1999:36

Vägverket, *Sektorsrapport 1999*, Publ 2000:22

Vägverket, *Handikappprogram för Region Mälardalen*, maj 2000

Vägverket, *Redovisning av fördelning av statsbidrag till en mer tillgänglig kollektivtrafik för åren 1998-1999, 2000*

