

Dette er akseptert versjon av følgende kapittel:

Fearnley, N., Leiren, M.D., Aarhaug, J., 2015. Universell utforming i kollektivtransporten. Kapittel i Watten, R., Fostervold, K.I., Volden, F., (red) 2015. *Universell utforming og omgivelser. Tverrfaglige, kritiske og miljøpsykologiske perspektiver*. Eboknorden AS / Norsk forening for ergonomi og human factors - NEHF. ISBN 9788299574747.

Universell utforming i kollektivtransporten

Nils Fearnley

—

Transportøkonomisk
institutt

Merethe Dotterud Leiren

—

Transportøkonomisk
institutt

Jørgen Aarhaug

—

Transportøkonomisk
institutt

Innledning

Til tross for at universell utforming i samferdselssektoren er et aktuelt tema som har vunnet oppslutning blant en rekke politikere og planleggere, er norsk samfunnsvitenskapelig litteratur om temaet relativt oversiktlig. Det som finnes, handler først og fremst om bilens rolle for funksjonshemmedes mobilitet, velferd og livskvalitet (Nordbakke & Hansson, 2009; Hjorthol & Nordbakke 2008), ulike transportløsninger for eldre i distriktene (Hjorthol *et. al.*, 2009) og diverse studier om kollektivtransport som dette kapitlet vil omhandle. Studiene omfatter metodisk både kvalitative og kvantitative forskningsprosjekter med alt fra intervjuer med enkeltpersoner til fokusgrupper og større spørreundersøkelser. Deskriptive studier har i hovedsak gitt en oversikt over rammebetingelser som policy-dokumenter, lover og regler, handlingsplaner og veiledere i Europa og Norden (Tennøy & Leiren, 2008; Tennøy & Hanssen, 2007), og søkt å gi en oversikt over status med arbeidet mot universell utforming på regionalt nivå (Leiren & Kolbjørnsen, 2008). Andre har beskrevet hvordan det er å reise kollektivt som ny trafikant i et område, for eksempel som turist eller ny innbygger (Winsvold *et. al.*, 2009) og kartlagt den norske bussparken (Rødseth, 2004). Evalueringsstudier har vurdert gjennomføring og resultater av handlingsplaner, programmer og tiltak (Nørve *et. al.*, 2010; Ruud, Kjørstad & Servoll, 2008). Verdsettingsstudier har dokumentert hvilken nytte passasjerer har av tiltak for universell utforming og viser hvordan dette kan benyttes i samfunnsøkonomiske analyser (Fearnley *et. al.*, 2009; Odeck, Hagen, & Fearnley, 2010). Av mer filosofisk art har forfattere diskutert menneskesyn i forhold til universell utforming (Lid, 2008). Det finnes også en rekke råd og forslag til hvordan kollektivtransportsystemet bør utformes for å gjøre det enkelt å reise kollektivt (Nielsen & Lange, 2007a; 2007b), men denne typen studier inngår ikke som en del av det samfunnsvitenskapelige faget, men ingeniørfaget, og faller utenfor fokus i dette kapitlet.

Målet med dette kapitlet er å gi et innblikk i denne litteraturen. Vi vil tydeliggjøre hvordan hvert enkelt ledd i en reisekjede er kritisk for hvorvidt en person faktisk velger å gjennomføre en reise og hvordan ulike virkemidler kan bidra til at flere kan ha nytte av kollektivtransportsystemet. Videre vil vi vise at passasjerer i stor grad oppfatter tiltak for universell utforming som en generell kvalitetsheving og at noen tiltak som sanntidssystem, leskur og sitteplasser på holdeplassene er spesielt

populære. Vi vil si noe om hvorfor slike tiltak er inkludert i begrepet universell utforming og om de kan bidra til at folk reiser mer kollektivt. Vi finner at denne typen tiltak i stor grad oppfattes som generell kvalitetsheving av kollektivtilbudet, og har kvantifisert denne effekten i form av trafikantenes betalingsvilje for en rekke tiltak for universell utforming. Dermed kan tiltakene vurderes i nyttekostnadsanalyser på linje med andre tiltak for bedre kollektivtransport.

Først vil vi gi en innføring i hva universell utforming er i samferdselssektoren generelt, men med fokus på kollektivtransporten. For det andre vil vi si litt om status i arbeidet med å inkludere universell utforming i europeiske rammebetingelser, for så å gi en oversikt over hvilke juridiske og økonomiske rammebetingelser som ligger til grunn her i Norge. For det tredje vil vi gå gjennom hvordan universell utformingstiltak iverksettes og hvem som iverksetter dem, noe som henger sammen med hvordan sektoren er organisert. Deretter vil vi si noe om statusen på dette arbeidet og påpeke en rekke utfordringer som universell utforming byr på. Videre vil vi oppsummere funn fra en større undersøkelse om hvordan tiltak for universell utforming oppfattes, for å vise hva slike tiltak betyr for brukere av kollektivtransportssystemet og hvordan slike hensyn kan inkluderes i nyttekostnad analyser. Til slutt oppsummerer vi funnene.

Universell utforming i kollektivtransport

Begrepet universell utforming legger vekt på et helhetlig perspektiv. Det betyr for det første at hovedløsningen skal kunne benyttes av *alle*. Det handler om å skape omgivelser og produkter som skal kunne brukes av alle så langt det er mulig – uten behov for tilpasninger eller spesielle løsninger. For eksempel skal tilgangen til og bruk av et produkt være det samme for brukere med ulike forutsetninger. En buss som ikke har lavt gulv/entré, men som har en heis og derfor gjør det mulig for en rullestolbruker å komme ombord, er derfor ikke universelt utformet, men den har en spesiell løsning som gjør den tilgjengelig.

Syse-utvalgets definisjon av universell utforming, en mye brukt definisjon i Norge, åpner for en viss fleksibilitet: «Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig» (NOU, 2005:8). Ved at universell utforming ikke skal imøtekomme absolutt alle, men flest mulig, begrenser utvalget

begrepet og krever samtidig en konkretisering av hvem målgruppen er og hvilke brukerforutsetninger universell utforming skal imøtekomme. Slik aksepteres også spesielle løsninger som sikrer tilgjengelighet, men ikke universell utforming i streng forstand.

Forskning på universell utforming har dermed ulik tilnærming. Mens noen bidrag fokuserer på personer med funksjonsnedsettelse (for eksempel Nordbakke & Hansson, 2009), er andre opptatt av tiltak som gjelder alle og i mindre grad spesielle løsninger (for eksempel Fearnley *et. al.*, 2009). Denne todelingen gjenspeiler endringen i begrepsbruk i samfunnet. Tidligere snakket man om at kollektivtransporten skulle gjøres tilgjengelig for funksjonshemmede. Slik sett representerer ikke universell utforming noe nytt, for dette er problemstillinger ansvarlige myndigheter har vært opptatt av over lengre tid. Det nye er begrepet universell utforming og vektleggingen det innebærer, at god tilrettelegging er viktig for *alle* trafikanter – ikke bare de som har en funksjonshemming. Det viser til at bevegelsehemmede, orienteringshemmede og personer med astma og allergi ikke er alene om å oppleve vanskeligheter ved bruk av kollektive transporttjenester. Deltasenteret (2004) har til enhver tid en femtedel av befolkningen problemer med å benytte kollektivtransport, enten det er på grunn av dårlig hørsel, at man er dårlig til bens, har problemer med å forstå og lese rutetabeller eller har med seg en barnevogn eller en tung koffert. Det er med andre ord *ingen marginal gruppe* som kan få det bedre av at kollektivtransporttilbudet er universelt utformet.

Også i den **pågående**, nasjonale verdsettingsstudien (~~TØI, 2010, kommende~~) oppgir et stort antall respondenter at de har problemer med å reise kollektivt. Dette er gjengitt i tabell 1. (Neste side)

Tabell 1. Oppgitte vansker med å bruke kollektivtransport til daglig. Svar fra den nasjonale verdsettingsstudien, 2010.

Gjør noen av følgende forhold det vanskelig for deg å bruke kollektivtransport til daglig? Du kan krysse av på flere alternativer	Bilister (N=3380)	Bilister med koll. som alternativ (N=951)	Kollektivtrafikanter (N=570)
Barnevogn	4%	4%	4%
Bagasje/sykkel	4%	3%	4%
Synshemmet/blind	0%	0%	0%
Allergi/astma	1%	1%	2%
Rullestol	0%	0%	0%
Dårlig til bens	3%	2%	2%
Lesevansker	0%	0%	0%
Vansker med å forstå rutetabeller, linjekart og lignende	1%	1%	0%
Psykiske vansker	1%	1%	1%
Tungt å stå	2%	2%	4%
Hørselshemmet	0%	0%	0%
Annet	35%	27%	8%
Nei ingen	56%	62%	80%
Ønsker ikke å svare/vet ikke	1%	1%	1%

Interessant er det at i underkant av 50 prosent av bilistene og i underkant av 40 prosent av bilistene med kollektivtransport som en alternativ reisemåte oppgir at de *har* vansker med å reise kollektivt. Dette er langt høyere enn Deltasenterets estimat. Det er usikkert om dette skyldes funksjonshemninger eller andre forhold ved tilbudet som for eksempel at holdeplassen er langt unna eller at rutetilbudet er dårlig til aktuelt reisested. Interessant er det imidlertid at til sammenligning med de som reiser bil til vanlig, oppgir hele 80 prosent av

kollektivbrukerne at de *ikke* har noen vansker, noe som stemmer overens med Deltasenterets funn.

For det andre viser universell utforming innen kollektivtransport til at *hele reisen* utformes og tilrettelegges. En hel reise består av en lang liste av elementer som alle bør være tilgjengelige. Tilgjengelighet begynner idet en person planlegger å reise et sted og slutter der hun ankommer bestemmelsesstedet. Hun trenger informasjon i tilgjengelig format om tilbudet, må kunne bestille eller kjøpe billett, komme seg til holdeplassen, kunne bevege seg barrierefritt på holdeplassen/i terminalen samt ha tilgang til hvilesteder, få informasjon på holdeplassen/terminalen, komme seg om bord i reisemiddelet, få informasjon i transportmiddelet, må kunne stige om, finne informasjon på omstigningsstedet og komme seg til/fra endeholdeplassen. Et universelt utformet kollektivtransportsystem krever at informasjonssystemer, transportmateriell og infrastruktur, også til og fra holdeplassen, er tilgjengelig og trygg. Dette byr på utfordringer fordi flere aktører har ansvaret for de ulike reiseleddene. Dette komplekse bildet med ulike ansvarlige aktører, kommer vi tilbake til i del 2.2.1.

En utfordring ligger i at eldrebølgen antakeligvis vil øke andelen av befolkningen som vil ha problemer med å reise kollektivt. Dette kan bety økte offentlige utgifter i form av tilrettelagte transporttjenester (TT-ordningen). I dag tilbyr det offentlige flere alternative transporttjenester til personer som av ulike årsaker er utestengt fra det ordinære kollektivtransporttilbudet og skoletransporten. Disse er:

- TT-tjenester er spesielt rettet mot personer med funksjonsnedsettelse som for eksempel rullestolbrukere og eldre mennesker. Fylkeskommunene har ansvaret for dette tilbudet. Formålet med reiser som finansieres gjennom TT-ordningen, skal ikke være jobb- eller helse relaterte
- Spesialtransport er rettet mot personer, for eksempel skoleelever, som av ulike årsaker ikke kan benytte det ordinære transporttilbudet, med bakgrunn i en midlertidig funksjonsnedsettelse som et brukket ben
- Pasienttransport gjelder reiser relatert til behandling på legesenter og sykehus

Felles for disse transportformene er at det er offentlig betalte tilbud som i hovedsak baserer seg på bruk av drosjer, og er ment som et supplement til det ordinære transporttilbudet. Disse tilbudene er også i stor grad transport av enkeltpersoner og derfor relativt kostbare. I tillegg til disse ordningene, kan NAV innvilge grunnstønning til personer som ikke havner innenfor kategoriene for de ovenfor nevnte tiltakene.

Universell utforming kan bidra til å redusere behovet for slik transport. Det handler om å gjøre det ordinære kollektivtransporttilbudet så godt at slike tilrettelagte løsninger ikke er nødvendig. Enkelte fylkeskommuner har gjennomført omorganisering for å få TT-brukere over på det ordinære kollektivtransportsystemet. Sammen med Rikstrygdeverket har Østfold fylkeskommune satt i gang et prosjekt hvor TT-brukere kan benytte «TT-lapper» som betaling på buss (Østfolds fylkeskommune, 2001). I tillegg forsøker Oppland (2007) med konseptet «Enkelt å reise kollektivt for alle» å få flere TT-brukere over på buss i det ordinære kollektivtransportsystemet. Imidlertid bør det nevnes at det i mange områder, spesielt i landlige strøk, ikke eksisterer et ordinært kollektivtransportsystem. I slike tilfeller vil det derfor ikke være et mål å redusere tilrettelagte transporttjenester. Innovative elementer som bestillingstransport i distrikter kan by på nye muligheter som også forsøkes ulike steder i landet.

Europeiske og norske rammebetingelser

Før vi presenterer det nasjonale rammeverket for universell utforming i samferdselssektoren i Norge, vil vi si litt om statusen generelt i Europa.

Status i Europa

I Europa har det vært et stadig sterkere fokus på tilgjengelighet for alle innen kollektivtransport siden EU først satte det på agendaen i Lisboa i 2000. Tabellen nedenfor viser hvordan transportmyndighetene i 29 europeiske land vurderer utviklingen i sitt eget lands politikk, lover og reguleringer for tilgjengelighet til kollektivtransport (Tennøy & Leiren, 2008). Av de som svarte mente 40 prosent at de hadde kommet godt i gang med arbeidet, det vil si at de hadde en godt utviklet politikk som inkluderer de mest nødvendige lovene og reguleringene, men at det fortsatt gjenstår mye arbeid. Omtrent like mange svarte at landet er i gang med å forbedre politiske dokumenter og lovverk ved å tilpasse seg EU-direktiver og -forordninger, men at det går sakte framover. Omtrent 20 prosent svarer at utviklingen i landet går raskt og at mye arbeid går til å forbedre politikk og lovverk. Selv om vi ikke kan stole fullt og helt på svarene, de er basert på subjektive oppfatninger og undersøkelsen kun var rettet mot ansvarlige myndigheter, gir tallene uttrykk for en positiv tendens.

Tabell 2. Status på arbeidet med tilgjengelighet til kollektivtransport i Europa. Kilde: TØI rapport 952/2008.

Alternatives	Number of ticks
Our work is complicated - we have a fully developed policy, including the necessary laws, provisions, regulations, etc., in order to ensure that all public transport is accessible for all.	0
We have come a long way - we have a well developed policy, including most of the necessary laws, provisions, regulations etc., but there is still work to do in this field.	11
We are in a state of rapid improvements - a lot of work is put into developing necessary policies, laws, provisions etc.	5
We are improving, but slowly. There are not much focus on this topic, but we are adapting to EU-directives etc.	10
We have hardly started - accessible public transport is not on the agenda	0

De samme ministeriene ble spurt om hvem de mente hadde størst innflytelse på arbeidet med et tilgjengelig kollektivtransportsystem. Tabellen nedenfor viser hva respondentene svarte.

Tabell 3. Status på arbeidet med tilgjengelighet til kollektivtransport i Europa. Kilde: TØI rapport 952/2008.

Influences	No	Low	Moderate	High	I don't know
User groups	0	1	7	14	2
Development in the EU	0	0	6	13	2
Politicians	0	2	8	9	2
The public administration	0	2	10	8	3
Experts	0	2	10	6	3
Development in other countries	0	5	7	2	4

Tabell 3 forteller oss at brukergrupper og utvikling sentralt i EU er de viktigste drivkreftene i arbeidet mot et tilgjengelig kollektivtransportsystem. Like etter kommer politikere og byråkrater og til en viss grad ulike eksperter.

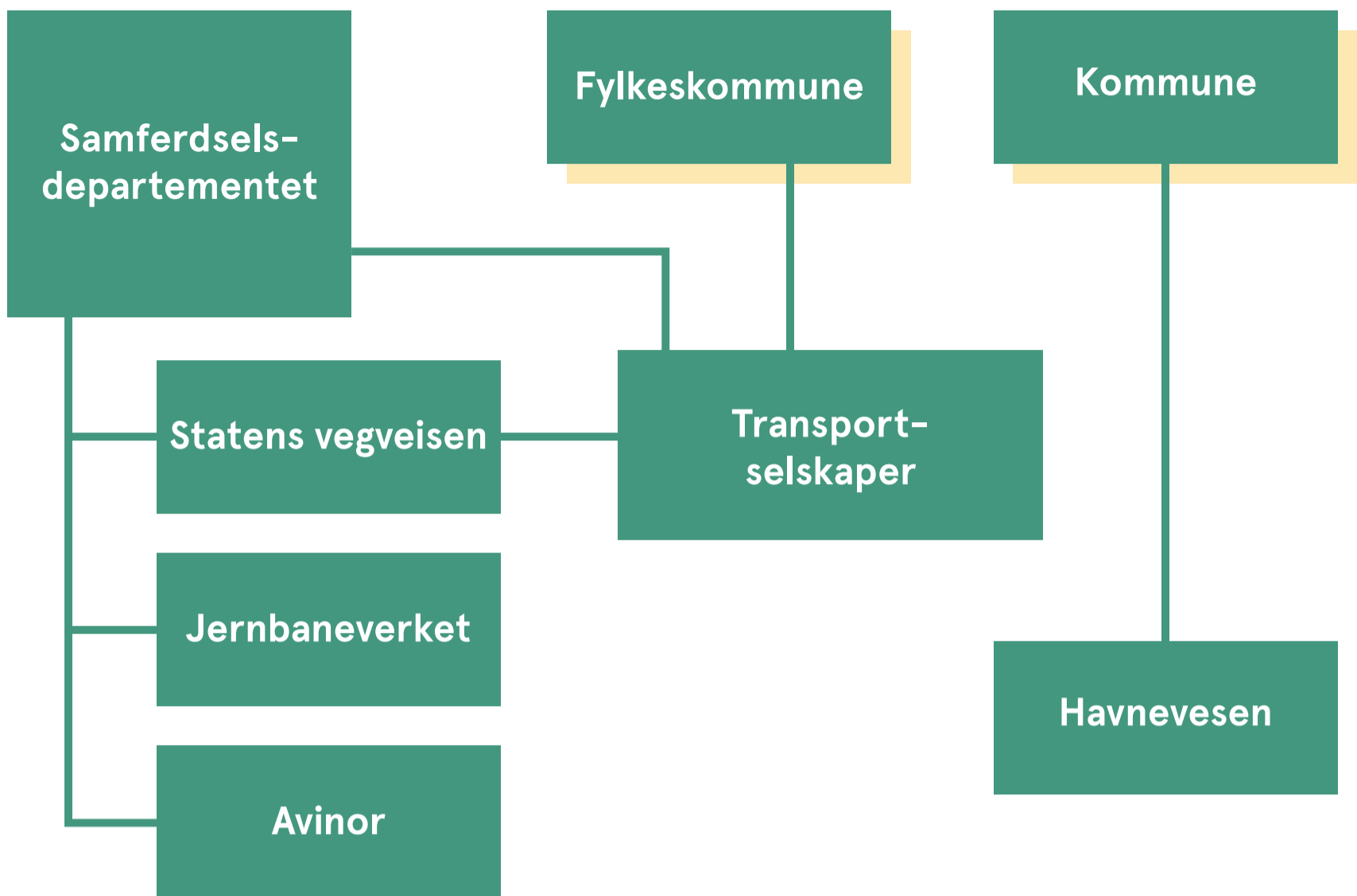
Tennøy og Leiren (2008) finner at landene i EU har kommet relativt langt når det gjelder å implementere policy og lover som angår tilgjengelighet til kollektivtransport. De fleste land har utviklet eller er i ferd med å utvikle policy-dokumenter for tilgjengelig kollektivtransport. De fleste land holder også på å lage veiledere, og de fleste har plan- og bygningslover og generelle menneskerettighetsreguleringer. Når vi ser på antallet introduserte lover, finner vi at 2005 var et spesielt «tilgjengelighetsvennlig» år, noe som tyder på at dette har vært et aktuelt tema i relativt ny tid. I det følgende vil vi gå nærmere inn på hvordan juridiske, organisatoriske og økonomiske rammebetingelser for universell utforming er i Norge.

Norske rammebetingelser

En god gjennomgang av ansvarlige aktører for ulike ledd i en reisekjede, virkemidler i arbeidet med universell utforming som overordnet planlegging (Nasjonal transportplan, stortingsproposisjoner, fylkesplaner), juridiske rammebetingelser (EU-direktiver, forskrifter, lover og forslag til lover), økonomiske rammebetingelser og brukermedvirkning i prosesser finnes i Norsk institutt for by og regionforsknings rapport «Universell utforming som strategi» (Nørve ~~et. al.~~, 2010). Følgende gjennomgang (2.2.1 og 2.2.2) er i stor grad hentet fra denne rapporten.

Hvem er aktørene?

For å forstå utfordringene knyttet til universell utforming innen samferdsel, er det nødvendig å vite hvem de ulike aktørene er og hvilke ansvarsområder de har. Følgende illustrasjon (figur 1 - neste side) viser de viktigste aktørene, som underordner seg og/eller selv bestemmer over overordnet planlegging. Deretter følger en beskrivelse av ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene.



Figur 1. *Aktører innen kollektivtransport. Referanse: NIBR-rapport 2010:11*

Kollektivtilbudet

Fylkeskommunene har ansvaret for lokal kollektivtransport (buss, hurtigbåt, T-bane og trikk) med unntak av jernbane, som staten har ansvaret for. Staten har også ansvaret for flytransport, som er en del av Forpliktelse for offentlig tjenesteyting (FOT), det vil si bedriftsøkonomisk ulønnsomme ruter som det offentlige kjøper, og som er en del av EUs regelverk om FOT. I tillegg til disse tjenestene, har private aktører ansvar for persontransporttjenester på det frie markedet som for eksempel kommersielle flyruter og ekspressbussruter.

Veger

Vegene har også ulike ansvarlige aktører. Staten har ansvaret for stamvegnettet, fylkeskommunene for fylkeskommunale veger og **øvrige riksveger** og kommunene for kommunale veger. De enkelte aktørene er ansvarlige for holdeplasser langs egne veger.

Ferjer

Langs kysten danner ferjer viktige deler av vegnettet. Der ferjene går i forlengelse av en fylkesveg eller øvrig riksveg har fylkeskommunene ansvaret for ferjene. Tilsvarende har staten ansvaret for ferjetjenester på stamvegsambandene.

Tabell 4. Ledd i en reisekjede og ansvarlige aktører i delsektorene.

Kilde: NIBR-rapport 2010:11

Ledd i en reisekjede	Ansvarlige aktører i delsektorene				
	Buss	T-Bane og Trikk	Jernbane	Båt-transport	Fly-transport
Veg til holdeplass	FK, K, P, SV	FK, K, P, SV	FK, K, P, SV	FK, K, P, SV	FK, K, P, SV
Informasjon	FK, O	FK, O	JBV, O	FK, O	A, O
Stasjon/holdesplass/knutepunkt	FK, K, SV	FK, O, SV	JBV, O	FK, K, SV, H, O	A
Billettering	FK, O	FK, O	O	SV, FK, O	S, O
Transportmiddel	FK, O	FK, O	O	SV, FK, O	S, O

Forkortelsene i tabellen er følgende: Staten (**S**), fylkeskommune (**FK**), kommune (**K**), Statens vegvesen (**SV**), Jernbaneverket (**JBV**), Avinor (**A**), Havnevesenet (**H**), operatør (**O**), privat aktør (**P**)

Tabell 4 ovenfor oppsummerer ansvarsfordelingen mellom ulike aktører for rutegående transport. I denne er staten ikke tatt med der statlige instanser som Jernbaneverket og Statens vegvesen ivaretar statens interesser på veg og bane. Det samme gjelder der Avinor AS ivaretar statens interesser for luftfarten. Staten er likevel oppført under billettering og transportmiddel i flytransportsektoren, fordi den selv setter ut tjenester på FOT-ruter på anbud. Fylkeskommune er oppført også på områder der den via kontrakt har gitt ansvar til operatør eller bestiller tjenester av Statens vegvesen. Dette er fordi disse ikke er fylkeskommunale instanser. For vegen til holdeplass har vegholder (kommune, fylkeskommune, stat og private aktører for private veger) ansvaret. Statens vegvesen spiller også en sentral rolle. På oppdrag

fra staten og fylkeskommuner inngår Statens vegvesen avtaler med operatører om vedlikehold, drift og investeringer av infrastruktur på veg. Det omfatter også buss-holdeplasser, knutepunkter og terminaler. Imidlertid kan terminaler eies av alt fra kommuner til eiendomsselskaper, busselskaper, osv. Her finnes flere ulike varianter.

Informasjon om reiser

Informasjon inkluderer informasjon før en reise, på stasjon/ holdeplass/knutepunkt/terminal og i kjøretøyet. Som ansvarlig for den lokale kollektivtransporten, har fylkeskommunene dette ansvaret. De inngår avtaler med operatører via framforhandlede kontrakter eller anbud. Avtalene fordeler ansvaret mellom fylkeskommunene og operatørene for informasjon og billettering. Busselskapene har ansvaret for kjøretøy som fylkeskommunen stiller krav til. Eiere av infrastruktur spiller også en rolle for informasjon, idet de har ansvar for skilting og tilrettelegging og reparasjon av skilter, med unntak av trafikk- og parkeringsregulerende skilt som politiet har ansvaret for. Hvor stor plass en kommune setter av til ruteinformasjon på en kommunal holdeplass, kan for eksempel være med på å begrense mulighetene til fylkeskommunene eller transportselskapene til å gi informasjon. Det samme gjelder for Statens vegvesen langs riks- og fylkeskommunale veger. I tabell 4 plasseres dette som en del av holdeplassutformingene, og ikke i informasjonsraden.

Buss, trikk og bane

Ansvarsfordelingen i delsektoren for trikk og T-bane skiller seg fra bussektoren på den måten at trikk- og T-baneselskapene delvis har ansvaret for infrastrukturen i tillegg til ansvaret for driften. I Oslo eies for eksempel infrastrukturen dels av Kollektivtransportproduksjon (et aksjeselskap som viderefører den operative delen av Oslo Sporveier, som drift av buss, trikk og bane, samt servicefunksjoner i tilknytning til dette) og dels av Oslo kommune (går under betegnelsen «fylkeskommune» i tabell 4). Mens Oslo kommune er grunneier på de østlige banene, eier Kollektivtransportproduksjon det vestlige nettet. For trikkeskinnene er dette annerledes. I og med at trikkelinjene deler vegen med biltrafikken, underlegges disse vegtrafikkloven. Eier av vegen (eller på vegne av eieren: Statens vegvesen) har ansvaret for disse.

Jernbaneverket og operatører

Jernbaneverket har siden 1999, da jernbaneinfrastruktur og – drift ble skilt, hatt ansvaret for jernbaneinfrastrukturen og informasjon som har med denne å gjøre.¹ Det vil si at Jernbaneverket har ansvaret for publikumsområdet på stasjonene og informasjon som gis via høyttalere, monitører, plakater og rutetabeller. Rutetabellene lages på grunnlag av data fra operatørene. NSB, Flytoget og andre operatører er ansvarlige for informasjon før reisen (for eksempel nettsider), om bord i toget og billettering. I enkelte tilfeller eier de også noen av stasjonene. NSB eier flere stasjoner, men Jernbaneverket har disposisjonsrett over publikumsarealer. I flere tilfeller er Statens vegvesen ansvarlig for tilgrensende anlegg. Innenfor flytransport har Avinor ansvaret for flyplassene (med unntak av Luftforsvarets samt kommunale og private flyplasser) og tilhørende informasjon, mens flyselskapene har ansvaret for ruteinformasjon, billettering og fly. For FOT-rutene som settes ut på anbud, har staten det overordnede ansvaret.

Båttransport

Ansvaret for de ulike leddene i en reisekjede for båttransport varierer etter type båttransport, og for bilferjer er det også avhengig av hvem som er vegholder, som allerede nevnt. Mens staten har ansvaret for stamvegferjer, er fylkeskommunen ansvarlig for lokale hurtigbåttjenester og de resterende ferjene. Statens vegvesen inngår avtaler med trafikkselskaper for riksveg- og fylkesvegferjer. Disse har ansvaret for driften, som inkluderer billettering, materiell og ruteinformasjon. Statens vegvesen er også ansvarlig for drift, vedlikehold og investeringer i ferjekaiene. Ferjekaiene er som regel eid av tilgrensende vegholder.

Havnene

For havnene er det heller ikke kun én aktør som er ansvarlig. Havnene eies av kommunene, som har et havnevesen. Havnevesenet har ansvaret for terminaler for cruiseskip, mens ferjeoperatører som Color Line har ansvaret for egen terminal.

¹ Jernbaneverket og NSB ble skilt i 1996. Fram til 1999 hadde enhetene en organisatorisk tilknytning gjennom en felles administrerende direktør og ved at de samme personene satt i styrene. Et fullstendig organisatorisk skille ble gjennomført med virkning fra 1. juli 1999.

Oppsummert er svært mange aktører involvert når hele reisekjeden skal gjøres tilgjengelig. Det krever at planleggere hos overordnede myndigheter, utbyggere, de som leverer tjenestene, gjør sin del, og at alle ledd henger sammen.

Hvilke virkemidler har aktørene til disposisjon?

Ulike virkemidler for å påvirke arbeidet med universell utforming innenfor kollektivtransport kan inndeles i overordnet planlegging, juridiske rammebetingelser, økonomiske virkemidler og brukervedvirkning.

Overordnet planlegging

Overordnet planlegging i samferdselssektoren, som inneholder politiske målsettinger om universell utforming, er Nasjonal transportplan, fylkesplaner og delplaner, tilgjengelighetsprogrammet BRA og offentlige utredninger.

I Nasjonal transportplan 2006–2015 ble et tilgjengelig transportsystem nedfelt som et *femte hovedmål* i den norske transportpolitikken. I den fastslår regjeringen at den vil gjøre transport mer tilgjengelig for alle ved å styrke krav og retningslinjer for tilgjengelighet i utforming av infrastruktur, ved tildeling av transportløyver og ved offentlig kjøp av persontransporttjenester. At transporttilbudet skal være tilgjengelig for alle og gjøre det mulig å leve et aktivt liv, er videreført i transportetatens forslag til Nasjonal transportplan 2010–2019. Her er begrepet «tilgjengelighet for alle» utvidet til «universell utforming». I denne planen ser transportetatene følgende tiltak som nødvendige for å gjøre infrastrukturen for kollektivtransporten mer universell: Stamvegnettets 6500 holdeplasser bør rustes opp; størstedelen av bussholdeplassene på det øvrige vegnettet bør opprustes, stamvegferjedriften opprustes i takt med at samband settes ut på anbud; publikumsarealer, atkomster og fasiliteter på jernbanestasjoner opprustes; Avinor følger opp en plan som allerede er laget for lufthavnene; og havnene følges opp av kommunene.

I Nasjonal transportplan 2006–2015 presenterte Samferdselsdepartementet også tilgjengelighetsprogrammet Bedre infrastruktur, Rullende materiell, Aktiv logistikkforbedring (BRA-programmet). Dette ble fulgt opp med en Handlingsplan for tilgjengelighetsprogrammet BRA 2006–2009. Denne konkretiserer virkemidler og tiltak som gjør kollektivtilbudet mer tilgjengelig. Statens vegvesen, med sitt *sektoransvar* for kollektivtrafikk, har ansvaret for å koordinere transportetatenes arbeid med å

følge opp dette tilgjengelighetsprogrammet, hvor blant annet fylkeskommuner søker om midler til forbedringer av kollektivtransportsystemet. Prosjekter som får støtte, velges ut på bakgrunn av at universell utforming innarbeides allerede i planleggingen av infrastruktur og anskaffelse av transportmidler. Funksjonelle og kostnadseffektive løsninger velges, innsatsen koordineres og hele reisekjeden legges til grunn, og den blir i første omgang konsentrert om trafikkunge knutepunkt og strekninger.

De tre elementene som er formulert i tilgjengelighetsprogrammet BRA – infrastruktur, kjøretøy og informasjon – gjenspeiles i fylkesplanene, hvor universell utforming som et transportmål er formulert bredt. Noen fylkeskommuner har imidlertid egne handlingsprogrammer som er mer konkrete og oppgir hvem som har ansvaret for ulike tiltak (Leiren & Kolbjørnsen, 2008). Generelt hadde i 2008 elleve fylkeskommuner mål om universell utforming, enten som et verdigrunnlag i fylkesplanene sine og/eller som et transportmål (Leiren & Kolbjørnsen, 2008). Utover disse hadde tre fylkeskommuner nevnt universell utforming i sine samferdsels- eller kollektivtransportplaner. To fylkeskommuner hadde også laget egne fylkesdelplaner for universell utforming.

Juridiske rammebetingelser

De juridiske rammebetingelsene som legger føringer for universell utforming innen kollektivtransport, er EU-direktiver, lover, forskrifter, regler, etatsinterne rutiner og krav i kontrakter. Disse stiller krav generelt mot diskriminering i en bestemt fase i utformingen/tilretteleggingen, eller er rettet mot bestemte ledd i en reisekjede.

For det første finnes generell lovgivning mot diskriminering som også gjelder for transportsystemet. *Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven* trådte i kraft 1. januar 2009. For det andre finnes det to lover med krav om at universell utforming ivaretas i planleggingsfasen: Den ene er *plan- og bygningsloven*, som legger føringer for universell utforming av kollektivtransporten fordi holdeplasser og terminaler faller inn under byggeforskriftene som regulerer tilgjengelighet for bevegelseshemmede og orienteringshemmede til alle offentlige nybygg og ved større ombygginger av eksisterende bygg.

Den andre er en revidert *lov om offentlige anskaffelser* som trådte i kraft 1. januar 2007. Den fastsetter at «statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus-kostnader, universell utforming og miljømessige

konsekvenser av anskaffelsen» (§ 6). På denne måten skal offentlige anskaffelser bidra til et mest mulig tilgjengelig samfunn for alle, inklusive mennesker med funksjonsnedsettelse (Dokumentasjonssenteret, 2007:19). Plikten om å ta hensyn til universell utforming legges til planleggingsfasen, fordi «det er i denne delen av anskaffelsesprosessen oppdragsgiver har best forutsetning til å vurdere hvilke hensyn og funksjoner anskaffelsen skal oppfylle» (Ot.prp. nr. 62:17). Videre står det i proposisjonen til loven: Forslaget legger ikke føringer på bestemte fremgangsmåter eller løsninger, men overlater til oppdragsgiver å vurdere hvordan hensynet til universell utforming best kan ivaretas. Bestemmelsen er generell og har en naturlig tilknytning til de overordnede krav til enhver anskaffelse, og er ikke betinget av anskaffelsesmåter, prosedyreregler eller terskelverdier (Ot.prp. nr. 62:17). Dermed er det opp til hver enkelt fylkeskommune å definere hva som er god nok tilgjengelighet. Proposisjonen fremhever også at bestemmelsen er ment som en oppfordring til offentlige oppdragsgivere om systematisk å fokusere på å integrere universell utforming i planleggingen.

Videre finnes det en rekke EU-direktiver, lover og forskrifter i det norske transportregelverket som har bestemmelser knyttet til tilgjengelighet til kollektivtransport. Ett av de mest sentrale er *bussdirektivet*. Det stiller krav til forskjellig bussmateriell og er av betydning for fylkeskommunenes krav i kontrakter med operatører. I en gjennomgang av noen kontrakter, finner Leiren og Kolbjørnsen (2008) at kravene gjelder tilgjengelig bussmateriell og at dette varierer mellom «by» (nærtrafikk) og «land» (lengre strekninger). En annen karakteristikk er at hovedfokuset ligger på forflytningshemmede.

Økonomiske virkemidler

Årlige bevilgninger over statsbudsjettet er et av Samferdselsdepartementets viktigste verktøy for å styre utviklingen mot et mer tilgjengelig kollektivtransportsystem. I handlingsplanen for tilgjengelighetsprogrammet BRA skriver regjeringen at departementet stiller krav om hensyn til tilgjengelighet og universell utforming gjennom årlige budsjett, tildelingsbrev og styringsdialog blant annet til produksjon og prioriteringer i Jernbaneverket og Statens vegvesen. For å unngå hull og mangler i de delene av reisekjeden som ligger på kommunalt og fylkeskommunalt ansvarsområde, opprettet regjeringen en tilskuddsordning for kommuner og fylkeskommuner for å arbeide med tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne og for å følge

opp tilgjengelighetsprogrammet BRA. Dette var i forbindelse med statsbudsjettet 2006. Tilskuddsordningen delfinansierer kommunale og fylkeskommunale tiltak som støtter opp under arbeidet med universell utforming. Størrelsen på tilskuddsordningen var på 50 millioner kroner i 2006. Statens vegvesen administrerte dette på vegne av Samferdselsdepartementet ved å invitere bykommuner, fylkeskommuner og Miljøverndepartementets pilotkommuner til å søke om tilskudd med krav om 25 prosent egenandel. I 2006 fikk 40 kommuner og åtte fylkeskommuner midler fra ordningen. 79 prosent av tiltakene gikk til infrastruktur, ti prosent til planlegging, fem prosent til informasjon, fire prosent til kjøretøy og to prosent til drift/vedlikehold. Til sammenligning har en tilsvarende tilskuddsordning i Sverige vært på 2 milliarder SEK i løpet av en tiårsperiode (Tennøy & Hanssen, 2007).

Brukermedvirkning

I prosesser før planer og regler blir bestemt deltar gjerne brukere i referansegrupper eller har annen kontakt for å gi innspill og for kvalitetssikring. Politisk ledelse i Samferdselsdepartementet leder et diskusjons- og informasjonsforum på nasjonalt nivå. Deltakere er funksjonshemmedes organisasjoner, operatører, underliggende transportetater, Samferdselsdepartementet, Deltasenteret, Statens råd for funksjonshemmede og Nasjonalt dokumentasjonssenter. Også Jernbaneverket har en referansegruppe som blant annet består av Norges Handikapforbund, Norges Blindforbund, Transportbedriftenes Landsforening, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon samt operatører som NSB og Flytoget. Tilsvarende referansegruppe har også Avinor og Vegdirektoratet. De fleste fylkeskommunene samarbeider også med organisasjoner hvor representanter gir innspill i fylkeskommunenes saker og prosjekter (Leiren og Kolbjørnsen 2008). Dette kan dreie seg om samarbeid med organisasjoner som; Norges Blindforbund, Norges Handikapforbund, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner, eller fylkesråd for funksjonshemmede i styringsgrupper. Den uformelle kontakten bærer preg av å være en forespørsel om noe konkret fylkeskommunen jobber med «der og da», mens det formelle samarbeidet skjer i form av planlagte møter og ved at de er representert i arbeidsgrupper som for eksempel jobber med å utrede tiltak for universell utforming.

Konkrete tiltak

Gjennomgangen ovenfor beskriver europeiske og norske rammebetingelser, hvem aktørene er og hvilke virkemidler de har til disposisjon. I denne delen vil vi gi konkrete eksempler på tiltak for universell utforming av kollektivtransportsystemet og forklare hvorfor disse tiltakene faller innunder begrepet universell utforming.

Eksempler på prosjekter der fylkeskommuner i samarbeid med andre aktører forsøker å gjøre flere elementer i en transportkjede så tilgjengelige som mulig, er enkelte trikke- og busslinjer i Oslo, Unibuss-prosjektet i Drammen og Metrobusslinjer i Kristiansand. I Oslo og Kristiansand startet arbeidet med høystandard holdeplasser og laventrébusser (og trikker i Oslo) på nittitallet, men hovedtilretteleggingen av de utvalgte linjene har skjedd etter 2006. I Drammen har de utvalgte linjene blitt tilrettelagt de siste få årene i forbindelse med et konsept kalt «Unibuss» som har hatt god markedsføring. Arbeidet med dette prosjektet begynte i 2002.

Tabell 5. Tiltak på de aktuelle linjene. Kilde: Fearnley mfl 2009

Byer	Drammen	Kristiansand	Oslo
Linjer	Linje 3 (Fjell-Kastanjesletta), Linje 6 (Fjell-Liejordet), Linje 4 (Vinnes-Åskollen)	Bussmetro M3 (Søm-Kvadraturen-Slettheia), Bussmetro M2 (Hånes-Kvadraturen-Voiebyen)	Busslinje 37, trikkelinje 17 og 18 (Jernbanetorget-Rikshospitalet)
Tiltak på holdeplassen:			
Adkomst til holdeplass er uten fysiske hindringer	×	×	×
Ledelinjer (ruglete spor på bakken for blinde og svaksynte) på holdeplassen	×	×	×
Lehus på holdeplassen	×	×	×

Sitteplass på holdeplassen	×	×	×
Tidsangivelse på digital tavle på holdeplassen som oppgir når bussen/trikken faktisk kommer			×
God belysning på holdeplassen		×	×
At holdeplassen er høy	×	×	×
Tiltak på bussen/trikken:			
Bussen/trikken er tydelig merket med navn og linjenummer utenpå	×	×	×
Bussen/trikken har plass til barnevogn, sykkel, rullestol	×	×	×
Bussen/trikken har lavt gulv for å lette påstigning	×	×	×
Holdeplassoppopp i bussen/trikken	×		×

Tabellen ovenfor er hentet fra en undersøkelse hvor hovedfokuset er på tiltak som gjelder alle passasjerer, og i mindre grad spesialløsninger rettet mot enkelte grupper. Til tross for dette er for eksempel ledelinjer for blinde og svaksynte inkludert i oversikten. Grunnen er at dette gir informasjon om hvor bussen stopper på holdeplassen og dermed er informativt også for reisende som ikke har synshemminger. Ved at påstigende vet hvor bussdøra vil være i forhold til holdeplassen kan ombordstigningen gå raskere. Til forskjell er heis for rullestol på busser med høy entré ikke tatt med. Grunnen er at en slik løsning kun er rettet mot rullestolbrukere. Legges Syse-utvalgets definisjon til grunn, burde imidlertid også slike spesialtiltak ha vært inkludert. Sanntidsinformasjonssystemet er et annet tiltak som flere stiller spørsmålsteget ved. Dette er tatt med som et tiltak for universell utforming fordi det for

eksempel gir informasjon på digital skjerm som gjør at folk slipper å myse mot en rutetabell inne i et lehus, og fordi det gir oppdatert informasjon som er lett å forstå.

Eksemplene er hentet fra byområder, fordi det er først og fremst i byområder fylkeskommunene har satt i gang tiltak med universell utforming av kollektivtransporten. Dette er ikke tilfeldig. Tilgjengelighetsprogrammet BRA 2006-2009, som fylkeskommunene søker om ressurser til prosjekter fra, vektlegger kostnadseffektive løsninger, det vil si at ruter med flest passasjerer prioriteres. Til sammenligning med de andre nordiske landene har Norge et mer spredt bosetningsmønster og i en spørreundersøkelse er Norge det eneste landet som svarer at de prioriterer by framfor land (Hanssen & Nielsen, 2008).

Samfunnsøkonomisk nytte

Denne delen bygger på Fearnley mfl. (2009), hvor det ble undersøkt hvordan passasjerer oppfatter tiltak for universell utforming i kollektivtransporten, og den kvantifiserte nytten passasjerene har av ulike typer tiltak for universell utforming.

Studien viste hvordan trafikantene opplever tiltak som skal bedre tilgjengeligheten gjennom universell utforming av kollektivtrafikken: Legger de reisende merke til tiltakene som bidrar til universell utforming? Opplever de tiltakene som en generell kvalitetsheving? Kan tiltakene på sikt føre til at folk reiser mer kollektivt? Undersøkelsen kaster lys over hvordan ulike passasjergrupper opplever forbedringene, og viser at det er mulig å kvantifisere nytten av ulike tilgjengelighetstiltak slik at disse kan inkluderes i et nyttekostnadsrammeverk.

Passasjerenes oppfatning

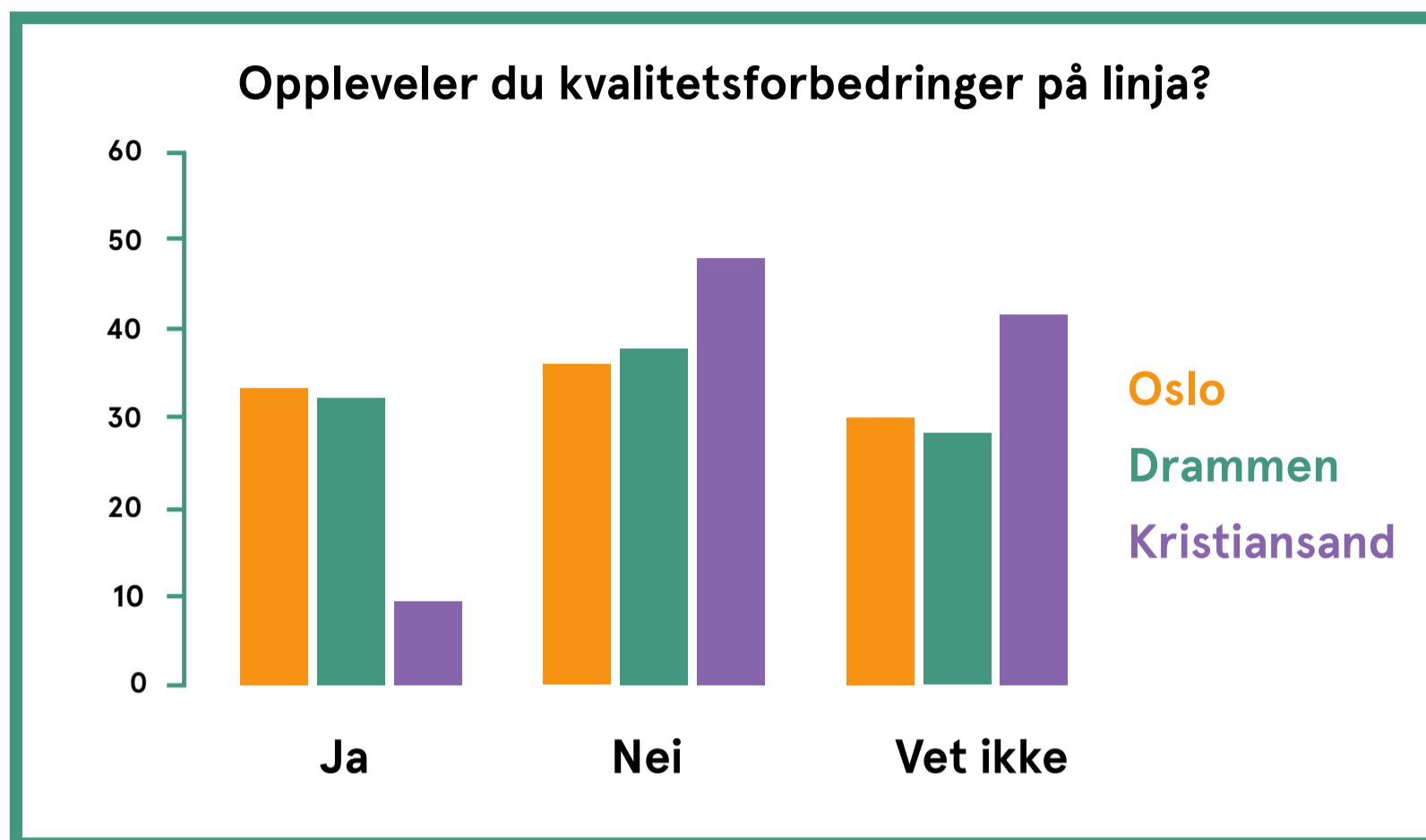
Funnene som presenteres i dette punktet, er basert på en spørreundersøkelse som ble delt ut på utvalgte linjer i byene Drammen, Kristiansand og Oslo (heretter kalt ombordundersøkelsen). De tre byene ble valgt fordi disse har gjennomført betydelige kollektivløft i form av universelle utformingstiltak. I Oslo og Kristiansand startet arbeidet med høystandard holdeplasser og laventrébusser (og trikker i Oslo) på nittitallet, men hovedtilretteleggingen av de utvalgte linjene har skjedd i perioden 2007-9. Også i Drammen har de utvalgte linjene blitt tilrettelagt de siste årene i forbindelse med et konsept kalt «Unibuss» som har hatt god markedsføring. Arbeidet med dette prosjektet begynte i 2002.

I ombordundersøkelsen, som ble gjennomført i mars 2009, ble et spørreskjema delt ut til et tilfeldig utvalg av personer over 16 år på utvalgte høykvalitetslinjer i hver av byene. Foruten bakgrunnsspørsmål om alder og kjønn, besto spørreskjemaet av spørsmål om reisefrekvens, spørsmål knyttet til opplevde vansker forbundet med det å foreta reiser – både på den aktuelle linjen og mer generelt – og spørsmål om de reisende hadde lagt merke til ulike utbedringer som var gjennomført på linjen. De ble også bedt om å gi en vurdering av hvorvidt disse tiltakene hadde gjort det enklere for dem å reise på den aktuelle strekningen. Videre ble respondentene bedt om å vurdere om tiltakene er generelle kvalitetstiltak eller om de først og fremst retter seg mot trafikanter med spesielle behov, og hvorvidt de gjennomførte tiltakene har bidratt til at de reiser mer kollektivt. Til slutt ble de bedt om å vurdere i hvilken grad spesifikke tiltak ville ha gjort det enklere for dem å reise på den aktuelle strekningen. Svarprosenten var på 51 samlet, men var høyere i Kristiansand enn i de to andre byene. Snittalderen på respondentene var 29 år og med en overvekt av kvinner og hyppige reisende, noe som passer med funnene om den typiske kollektivreisende fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005 (Denstadli et al., 2006). 13 prosent av respondentene oppga at de har en eller annen form for problemer med å reise kollektivt.

Formålet med undersøkelsen var å finne ut i hvilken grad tiltak for universell utforming blir lagt merke, derfor ble følgende spørsmål stilt: «Opplever du at kvaliteten på kollektivtransporten på denne strekningen har økt, eller er bedre enn på andre strekninger?» Figur 2 gjengir resultatene. Verdiene i figuren, og i følgende figurer, er oppgitt i prosent av antall gyldige svar fra de aktuelle byene.

Resultatene viser at trafikantene i større grad har opplevd kvalitetsøkning i Oslo og Drammen enn i Kristiansand, og kan forklares med en del problemer i Kristiansand. Opprinnelig var Kristiansand én av svært få byer i Norge med sanntidssystem. Det ble innført i 2003. Imidlertid ble dette fjernet høsten 2008 på grunn av tekniske problemer med systemet. Dermed forsvant en rekke viktige informasjonsfunksjoner idet sanntidssystemet inkluderte digitale informasjonstavler på holdeplasser og i busser, samt høyttalerinformasjon om bord i bussene.

Folks oppfatninger

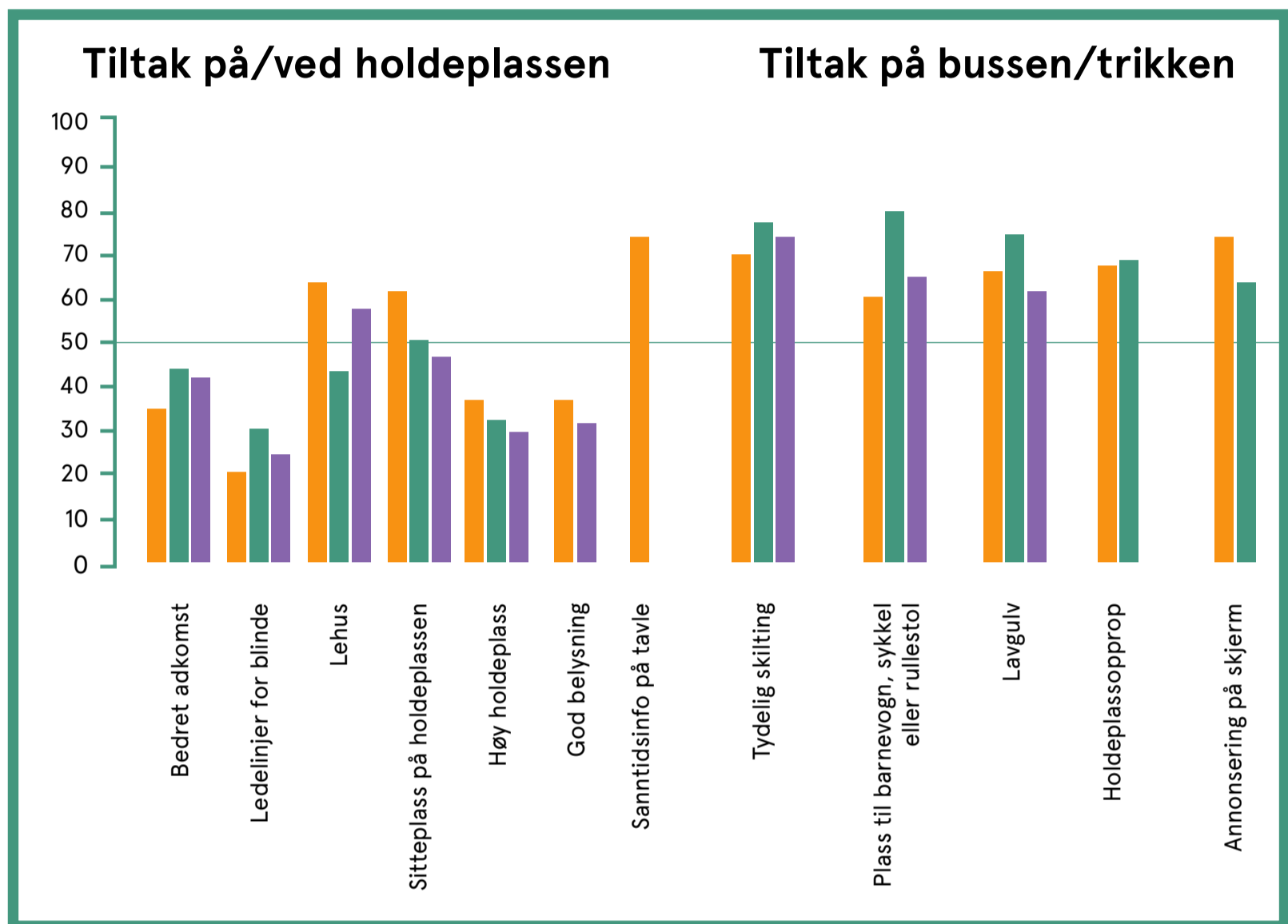


Figur 2. Reisendes oppfatning om opplevd kvalitetsforbedring.
Svarfordeling i prosent, N = 805.

Cirka én av tre opplever kvaliteten som bedret eller bedre enn på øvrige strekninger på de aktuelle strekningene i Oslo og Drammen. Når det gjelder inntrykket blant de reisende generelt og blant dem som må kunne sies å være målgruppen for en del av tiltakene, er det ingen signifikant forskjell i hvordan de svarer. De som oppgir å ha et konkret problem/funksjonshemming som gjør det vanskelig for dem å reise kollektivt, svarer omtrent som det øvrige utvalget.

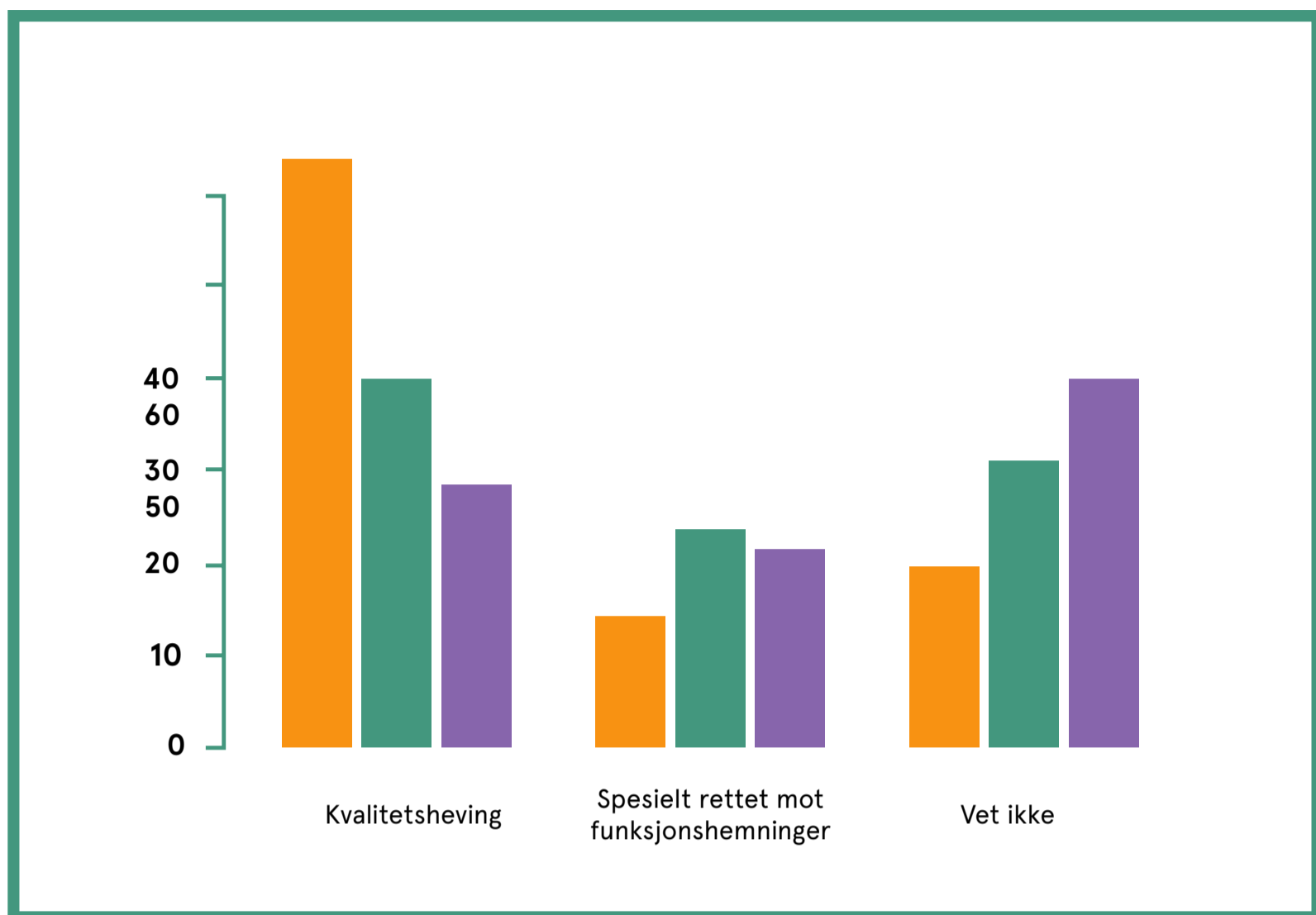
Figur 3a og b viser at langt flere oppgir å ha lagt merke til konkrete tiltak, når de nevnes. Det tiltaket som klart flest har lagt merke til, er sanntidsinformasjon på tavle. (Da undersøkelsen ble gjennomført, fungerte dette tiltaket bare i Oslo blant byene i utvalget.) Et flertall har også lagt merke til lehus og sitteplass på holdeplassene, og spesielt gjelder dette for Oslo. Figurene viser at tiltakene ombord på bussen/trikken har blitt lagt merke til i større grad enn tiltakene på holdeplassene. Dette kan ha en sammenheng med at spørreskjemaene i stor grad ble besvart på transportmiddelet. Det var da lett «å heve blikket» og legge merke til tiltakene som

var til stede ombord. Igjen er det ingen signifikant forskjell mellom trafikanter som har oppgitt å ha problemer med å benytte kollektivtransport, og de som ikke har oppgitt dette. Tendensen i svarene er sammenfallende.



Figur 3a og b. Fordeling av bekreftende svar på spørsmålet om trafikantene har lagt merke til tiltak på holdeplassen (a) og på kjøretøyet (b). Prosent.

Trafikantene ble spurt om tiltakene gir en generell kvalitetsheving eller om de oppleves som rettet spesielt mot funksjonshemmede. Svarene fordelte seg som vist i figur 4. I alle byene blir tiltakene i større grad oppfattet å være en generell kvalitetsheving enn å være spesielt rettet mot folk med funksjonshemminger. Dette bildet er klart sterkest i Oslo der nesten to av tre svarer at det oppleves som en kvalitetsheving, mens bare 14 prosent mener tiltakene er rettet mot funksjonshemmede. Forskjellene er mindre i de to andre byene, men er likevel signifikant. Den store andelen «vet ikke»-svar i Kristiansand kan antakeligvis forklares med de ovenfor nevnte problemene der.



Figur 4. Svarfordeling på spørsmål om hvordan trafikantene opplever tiltakene for universell utforming i kollektivtransporten. Prosent.

Trafikantene ble spurt om tiltakene bidro til at de reiste mer kollektivtransport. Tabell 6 viser fordelingen av svar på spørsmål om tiltakene bidrar til at den reisende velger å reise kollektivt. Omtrent halvparten av de spurte svarer at tiltakene for universell utforming bidrar til at de reiser mer kollektivt. Selv om det er noen forskjeller mellom byene, er det med bakgrunn i dette grunn til å anta at tiltak for universell utforming bidrar til at flere kollektivreiser blir gjennomført. Videre ble trafikantene spurt om å rangere ulike typer tiltak som kan bidra til at de reiser mer kollektivt. Et klart flertall prioriterte lav pris, høy punktlighet og deretter høy frekvens, framfor tilgjengelighetstiltak. Andre studier finner at passasjerer prioriterer frekvens som bestemmende for i hvilken grad de reiser kollektivt. At utfallet i denne undersøkelsen skiller seg ut, kan ha sammenheng med at undersøkelsen ble gjort på linjer hvor standarden med tanke på både utforming og frekvens er relativt høy.

Tabell 6. Svarfordeling på spørsmål om tiltakene bidrar til at trafikantene reiser mer. Tall i prosent av gyldige svar i den enkelte by.

	Oslo	Drammen	Kristiansand
Ja, i svært stor grad	9%	7%	6%
Ja, i stor grad	17%	24%	11%
Ja, i liten grad	24%	20%	18%
Nei	42%	40%	49%
Vet ikke	8%	9%	15%

Oppsummert tyder mye på at passasjerene ikke er så bevisste på tiltak for universell utforming, men at de i overveiende grad opplever dem som generelle kvalitetshevninger. Tiltakene bidrar i noen grad til økt bruk av kollektivtransport, selv om andre typer tiltak (pris, punktlighet, frekvens) sannsynligvis er mer effektive. Datagrunnlaget gir ingen holdepunkter for at trafikanter med ulike former for problemer med å reise kollektivt vurderer tiltakene annerledes enn trafikantene uten slike problemer.

Kvantifisering av nytte

Grunnlaget for beregninger av samfunnsøkonomiske gevinster av tiltak for universell utforming, er trafikantenes verdsetting av disse tiltakene. Dette er et felt det ikke er forsket mye på. Nossum og Killi (2006) identifiserte en håndfull verdsettinger fra hele verden, som de sammenfattet og justerte til norske anbefalinger. Senere har Currie og Wallis (2007) dokumentert ytterligere verdsettinger og etterspørselsvirkninger av “soft’ bus vehicle improvements”.

Verdsettingsstudien vi gjennomførte i Fearnley mfl. (2009) er en Stated Preference-undersøkelse¹ blant et utvalg kollektivtrafikanter på de samme strekningene som i ombordundersøkelsen. I denne undersøkelsen ble det fokusert på å finne trafikantenes betalingsvilje for enkelttiltak som omfattes av begrepet universell utforming, i tillegg til beregning av betalingsvilje for universelt utformede

¹ Vi vil ikke gå i detalj om metodegrunnlaget, designet og analysene av stated preference-undersøkelsen her. Leseren henvises til den rike litteraturen på området, som bl.a. er oppsummert i Fearnley mfl (2008), og til utførlig beskrivelse av grunnlaget, designet og analysene av denne studien i Fearnley mfl (2009).

kollektivruter (altså pakken av forbedringer og oppgraderinger). Betalingsviljen gir et uttrykk for konsumentnytt i en nyttekostnadsanalyse, og er for våre formål det viktigste nytteelementet i en nyttekostnadsanalyse. Det er altså ikke snakk om en faktisk betaling, men et uttrykk for gevinstene ved tiltakene¹.

Spørreskjemaet var et egenadministrert internettskjema som til en viss grad var skreddersydd hver enkelt respondent. For å supplere de egenadministrerte intervjuene, ble det også gjennomført noen intervjuer med assistanse. Rekrutteringen skjedde direkte på transportmidlet eller på holdeplassene på de utvalgte buss- og trikkerutene i Oslo, Drammen og Kristiansand. Til sammen ble det delt ut 7463 invitasjoner til å delta i undersøkelsen. Bare 408 personer er med i analysen, noe som utgjør en svarprosent på 5,5 prosent. Dette er en svært lav svarprosent, og årsaken ligger i den vanskelige rekrutteringen av passasjerer om bord til å delta på en internetttundersøkelse, men det absolutte antallet svar er vurdert som høyt nok til å gjøre analyser av god kvalitet.

Gjennom sekvenser av parvise valg har respondentene tilkjennegitt sine preferanser og prioriteringer av ulike typer tiltak. Et eksempel på slike valg er gjen-gitt i figur 5. I analysene beregnes hvor mye de ulike egenskapene ved reisen betyr for valgene. Det relative forholdet mellom pris og tiltakene for universell utforming tolkes som verdsetting.

I tillegg til slike valgsekvenser ble respondentene spurt direkte² om betalingsvillighet for lys på holdeplass, hele reisen universelt utformet, samt universelt utformet holdeplass og kjøretøy.



Figur 5. Eksempel på skjermbilde av parvise valg i stated preference-undersøkelsen.

1 Den som vil lese mer om nyttekostnadsanalyser i samferdsel, kan se nærmere på Mishan og Quah (2007), Layard og Glaister (1994), Statens vegvesen (2006) eller Jernbaneverket (2006).

2 Metoden kalles betinget verdsetting, og er av typen: «Hvor mye ekstra er du villig til å betale for xxx forbedring?»

Tabell 7 gjengir de beregnede verdsettingene for tiltakene, og viser at det er til dels stor betalingsvillighet for tiltak for universell utforming blant kollektivtrafikanterne.

Tabell 7. Verdsettinger av ulike tiltak for universell utforming, kroner pr reise, 2009-priser.

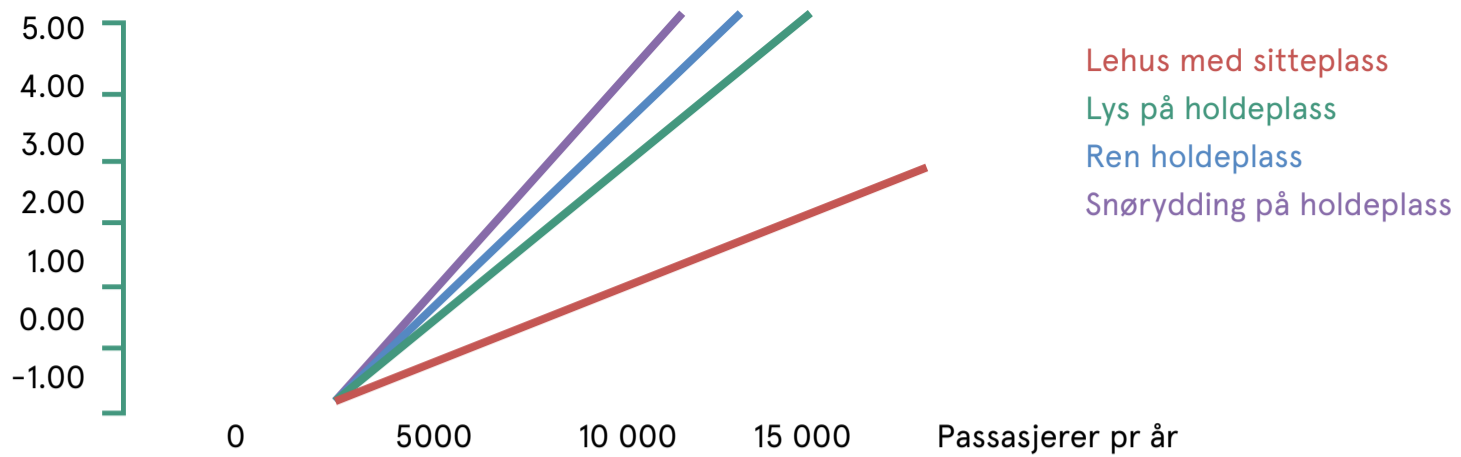
Verdsettinger basert på valgekspesimenter	Verdsetting
Informasjon på holdeplassen	
Kart over lokalt område	0,43
Opprop over høyttaler om avvik fra rutetabell	0,69
Lysskjerm med sanntidsinformasjon	4,05
<i>Kombinasjon: Kart, opprop og lysskjerm</i>	<i>4,62</i>
Informasjon ombord på transportmidlet	
Opprop av neste holdeplass	3,62
Lysskjerm viser neste holdeplass	3,67
<i>Kombinasjon: Både opprop og lysskjerm</i>	<i>4,20</i>
Bedre på- og avstigning	
Lavgulv uten tilpasset holdeplass	1,67
Lavgulv med tilpasset holdeplass	2,07
Leskur på holdeplassen	
Leskur uten sitteplass	3,12
Leskur med sitteplass	5,10
Renhold og is-/snefjerning på holdeplassen	
Tilfredsstillende renhold på holdeplassen	3,62
Tilfredsstillende fjerning av snø og is på holdeplassen	4,97
Verdsettinger basert på betinget verdsetting	
Lys på holdeplass	2,82
Hele reisen universelt utformet	3,83
Universelt utformet holdeplass og kjøretøy	4,35

Et interessant poeng er at verdsettingene av *pakker* av tiltak er lavere enn summen av de enkelte tiltakene. For eksempel er verdsettingen av pakken «kart, opprop og lys-skjerm» på holdeplass 4,62 kroner, mens lysskjermen med sanntidsinformasjon alene er verdsatt til 4,05 kroner, oppropet alene til 0,69 kroner og kartet til 0,43 kroner. Dette kan forklares på flere ulike måter. En forklaring er at tiltakene delvis er substitutter. En annen forklaring er knyttet til pakkeeffekter og budsjettbeskrankninger, altså at trafikantene ikke har uendelig med penger til denne typen tiltak, eller at ekstranytten blir mindre og mindre jo flere tiltak som er iverksatt (avtakende grensenytte). Årsaken kan også være at trafikantene som deltok i undersøkelsen allerede har mange av de tiltakene som det ble spurt om, og at betalingsviljen som er oppgitt derfor er et uttrykk for betalingsviljen for de tiltakene de ikke allerede har. Dette siste poenget er også årsaken til at verdsettingen av å få hele reisen universelt utformet, bare er ca fire kroner. Som nevnt, var utvalget trafikanter på linjer med svært høy standard i utgangspunktet, og dermed nyter de allerede godt av mange av tiltakene som verdsettes. Det er altså *den ytterligere forbedringen* til full universell utforming som gir nytte tilsvarende fire kroner.

Hva kan vi bruke denne kunnskapen til?

Når det er dokumentert at tiltak for universell utforming er til nytte for de fleste av dagens passasjerer, er det vanskelig å forstå at motivasjonen for slike tiltak hovedsakelig kommer fra offentlig gitte minimumskrav og -standarder. Analyser i Odeck **m fl.** (2010) viser at dette også er tiltak som kan være lønnsomme i seg selv, i samfunnsøkonomisk forstand.

Fearnley og Killi (2006) har utviklet Vegdirektoratets veileder for nyttekostnadsberegning av mindre kollektivtransporttiltak. De viser at det er forholdsvis enkelt å nyttekostnadsberegne slike tiltak, gitt at man har etablerte verdsettinger (eller betalingsvillighet) for tiltakene og kunnskap om deres kostnader og levetid. Det kreves kun et svært begrenset antall lokale data, som passasjertall. Med dette som utgangspunkt, viste Fearnley (2007) hvordan lønnsomheten for tre enkle tiltak kan beregnes. En tilsvarende sammenstilling er gjengitt i figur 6, men med de nye (høyere) verdsettingene som er dokumentert i forrige avsnitt. De baserer seg på veilederens standardverdier for tiltakenes kostnader og levetid. De viktigste forutsetningene som ligger til grunn for figuren, er gjengitt i tabell 8 under figuren.



Figur 6. *Nytte pr tilskuddskrone over 25 år ved fire enkle holdeplasstiltak avhengig av antallet passasjerer som benytter holdeplassen.*

Tabell 8. *Forutsetninger som ligger til grunn for Figur 6. Verdsettingene er i kroner pr reise. Alle beløp er i 2009-priser.*

	Verdsetting	Investeringskostnad	Årlig kostnad	Levetid
Snørydding	4,97	0	8 000	Løpende
Renhold på holdeplass	3,62	0	5000	Løpende
Belysning på holdeplass	2,82	25 000	3 000	15
Leskur med sitteplass	5,10	100 000	8 000	15

Figuren viser, enkelt fortalt, hvor mange kroner samfunnet får igjen for hver krone brukt på de enkelte tiltakene – i tillegg til den investerte kronen. Idet linjene kryper over 0 (null) på y-aksen, er tiltakene lønnsomme ut i fra samfunnsøkonomiske kriterier, og summen av nytteelementene er større enn kostnadene og ulempene.

Med bakgrunn i denne undersøkelsen, ser det ut til at det skal bemerkelsesverdige lite passasjergrunnlag til før denne type tiltak gir svært god lønnsomhet. Allerede ved 5000 passasjerer pr år (eller 10-20 pr dag) er både belysning, renhold/snømåking og lehus med sitteplass samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak på holdeplassen. Trafikantenes nytte av tiltakene er større enn kostnadene. Opplysning, renhold og snørydding er lønnsomt allerede ved ca 5-10 passasjerer pr dag, og må derfor antas å være lønnsomme tiltak bortimot overalt. Det er sjelden innenfor samferdsel at en

finner så lønnsomme prosjekter. Nasjonal transportplan (NTP, 2010) inneholder for eksempel en lang rekke *ulønnsomme* prosjekter, beregnet etter samme prinsipper som i figur 6.

Dette er tiltak som både kan vurderes som generelle kvalitetsforbedringer, og som tiltak for universell utforming. I de foregående kapitlene har vi imidlertid dokumentert at det ikke er noe klart skille mellom tiltak for å bedre kvaliteten generelt og tiltak for universell utforming. Når man ser bort fra spesialtilpasninger som heis for rullestol eller blindeskrift, er de langt fleste tiltak for bedre kollektivtransport også å regne for tiltak for mer universell tilgjengelighet.

Utfordringer

Gjennomgangen av universell utforming i samferdselssektoren viser at dette er et ambisiøst mål. Selv om arbeidet er i gang, er det en lang veg å gå før kollektivtransportsystemet er tilrettelagt og utformet slik at «alle» kan bruke det. Økonomien er begrenset, det er behov for økt kompetanse, vintervedlikeholdet byr på ekstra utfordringer og sektoren er kompleks i og med at svært mange aktører er involvert. Det krever at planleggere på overordnet nivå, utbyggere og de som leverer tjenester gjør sin del – og at alle ledd henger sammen. Samtidig er transport en del av en bredere politikk om utdanning, arbeid, helse og sosial. Transport er ikke bare et mål i seg selv, men nødvendig for å nå andre mål. Disse målene omfattes av andre sektorer hvor andre departementer og etater har ansvaret.

Det kan synes som at organiseringen i sektoren er til hinder for universell utforming – at problemet er organisatorisk og ikke praktisk eller teknisk. Ifølge Hanssen og Nielsen (2008) er ansvarsdelingen mer oppdelt, kommunene spiller en svakere rolle og staten har et mindre utviklet støtteapparat for kollektivtransport i Norge enn i de andre nordiske landene. En mulighet å møte utfordringene på er derfor å se på forutsetninger for et samordnet, enkelt og brukervennlig system for kombinert linje og bestillingstrafikk med enhetlig informasjon og enkel betaling.

Et annet aspekt gjelder det som innenfor nyinstitusjonell teori kalles stivhengighet. Iverksetting av universell utforming møter en holdning om at «sånn har vi alltid gjort det, hvorfor skal vi endre dette nå?» Studier (Leiren & Kolbjørnsen, 2008; Nørve et. al., 2010) finner at mye har skjedd i løpet av de siste årene. I Samferdselsdepartementet og nasjonale etater tas universell utforming på alvor.

Imidlertid er det et behov for økt bevisstgjøring og kompetanse nedover i systemet. Samtidig er tiltak for universell utforming et kostnadsspørsmål som handler om prioriteringer innenfor begrensede rammebetingelser. Fearnley mfl (2009) viser imidlertid at den samfunnsøkonomiske nytten av kollektivtransporttiltak kan øke ved å inkludere slike tiltak i analysene.

Referanser

- Currie, G. og I. Wallis. (2007). *Effective Ways to Grow Urban Bus Markets – A Synthesis of Evidence*. Paper presented to the Thredbo conference 2007, Workshop 1A
- Deltasenteret (2004). *Tilgjengelighet til kollektivtransport. Rapport fra besøk i fylkeskommunene 2003–2004*. Rapport IS-1214. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet Deltasenteret
- Denstadli, J. M., Ø. Engebretsen, R. Hjorthol og L. Vågane (2006). *RVU 2005 Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005 – nøkkelrapport*. TØI rapport 844/2006. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Fearnley, N. (2007). «Er et leskur lønnsomt?» i: *Samferdsel*, 46(7), 10.
- Fearnley, N. og K. Sælensminde. (2001). *Tester av Stated Preference-teknikker og samvalgsdesign : En metodestudie av kollektivtrafikanter verdsetting av kvalitetsfaktorer*. TØI-rapport 544/2001. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Fearnley, N. og M. Killi. (2006). *Veileder: Virkningsberegning av enklere kollektivtransporttiltak*. TØI-rapport 857/2006. Oslo: Transportøkonomisk institutt. Beregningsverktøyet kan lastes ned som excel-fil her: <http://www.toi.no>
- Fearnley, N., S. Flügel, Killi, M., Leiren, M.D., Nossun, Å., Skollerud, K. og Aarhaug, J. (2009). *Kollektivtrafikanter verdsetting av tiltak for universell utforming*. TØI rapport 1039/2009, Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Fearnley, N., M.D. Leiren, Skollerud, K.H. og Aarhaug, J. (2010). *Nytte av tiltak for universell utforming i kollektivtransporten*. presentert på Trafikdage på Aalborg Universitet 2009, publisert som fagfelleverdert publikasjon. <http://www.trafikdage.dk>
- Fearnley, N, K Sælensminde and K Veisten 2008. Combining choice experiments with contingent valuation and the Frisch elicitation method. I: *International journal of transport economics vol. 35 no 3*, October 2008
- Hanssen, J.U. og G. Nielsen (2008). *Organisering av kollektiv og offentlig betalt transport i Norden – En oversikt*. TØI-rapport 996/2008. Oslo, transportøkonomisk institutt. <http://www.toi.no/article20104-8.html>
- Hjorthol, R., F.Longva, Skollerud, K. og Vågane, L. (2009). *Transport for eldre i distriktene*. TØI-rapport 1043/2009. Oslo, Transportøkonomisk institutt. <http://www.toi.no>
- Hjorthol, R. og S. Nordbakke (2008). *Bilens betydning for eldre gruppers velferd og livskvalitet*. TØI-rapport 1000/2008. Oslo: Transportøkonomisk institutt. <http://www.toi.no/>
- Jernbaneverket (2006). *Samfunnsøkonomiske analyser for jernbanen. Versjon 2.0 juni 2006. Metodehåndbok JD 205*. Jernbaneverket
- Layard, R. og Glaister, S., (1994). *Cost-Benefit Analysis Second Edition*. Cambridge University Press.
- Leiren, M. D. (2008). *Universell utforming innen samferdsel*. TØI arbeidsdokument OI/1993/2008. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Leiren, M. D. og L Kolbjørnsen (2008). «Fylkeskommunenes arbeid med universell utforming av kollektivtransporten», TØI-rapport 980/2008.

- Mishan, E. J. and Quah, E. (2007): *Cost Benefit Analysis, Fifth edition*. Routledge.
- Nielsen, G. og T. Lange (2007a). *Bedre kollektiv og offentlig transport i distriktene. Råd om utforming av tilbudet*. TØI-rapport 887/2007. Oslo, Transportøkonomisk institutt. <http://www.toi.no>
- Nielsen, G. og T. Lange (2007b). *Lillehammernettet – Et konsept for å gjøre det enkelt for alle å reise kollektivt i Lillehammer, Øyer og Gausdal*. TØI-rapport 882/2007. Oslo, Transportøkonomisk institutt. <http://www.toi.no>
- Nordbakke S. og L. Hansson (2009). *Mobilitet og velferd blant bevegelseshemmede – bilens rolle*. TØI-rapport 1041/2009, Oslo: Transportøkonomisk institutt. <http://www.toi.no>.
- Nossum, Å. og M. Killi (2006). *Trafikantenes verdsettinger av enkle kollektivtiltak: Drøftinger og anbefalinger*. TØI arbeidsdokument PT/1851/2006, Oslo: Transportøkonomisk institutt
- NOU (2005). «Likeverd og tilgjengelighet» NOU 2005:8. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2005/n>
- NTP (2010). Nasjonal Transportplan 2010 – 2019. Kan lastes ned fra: <http://www.ntp.dep.no>
- Nørve, S., L. Knudtzon, Iversen, M.L. og Leiren, M.D. (2010). *Universell utforming som strategi. Evaluering av Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet*. NIBR-rapport 2010:11. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Odeck, J., Hagen, T., Fearnley, N., (2010). Economic appraisal of universal design in transport: Experiences from Norway. I: *Research in Transportation Economics* ??? (2010) 304-311, Elsevier 2010
- Oppland fylkeskommune (2007). *Bedre kollektivtilbud I Lillehammerregionen 2007-2010. «Kollektivtransport i distriktene.» Søknad om støtte til gjennomføring av prosjekt i Lillehammerregionen*
- Ruud, A., K.N.Kjørstad og Servoll E. (2009). *Tilskuddsordningen for bedre tilgjengelighet til kollektivtransporten i kommunesektoren*. Urbanet Analyse Rapport 10/2008. Oslo, Urbanet Analyse. http://www.urbanet.no/media/publiseringer/UA_Rapport_10_2008_UniversellUtforming.pdf
- Rødseth (2004). *Buss for alle*. Rapport STF22 A04309. Trondheim, SINTEF Bygg og miljø <http://www.sintef.no>
- Statens vegvesen, (2006). *Konsekvensanalyser: Veileder*. Håndbok 140. Oslo, Statens vegvesen
- Winsvold, E., S. Lu, Hartmann, A. og Hillestad, I. (2009). På reise i den kollektive jungelen i *Samferdsel* 48 (7), 6. <http://samferdsel.toi.no>
- Østfold fylkeskommune (2001). *Kollektivplan for Østfold 2002-2010*. Fredrikstad, Østfold fylkeskommune. <http://www.ostfold-f.kommune.no>
- Aarhaug J., M.D. Leiren og Fearnley, N. (2009). *Universell utforming: bra for alle, ikke bare for funksjonshemmede*, i *Samferdsel* 48 (10), 12.