



Ett inkluderande samhälle

*PM till Nationell plan
för transportsystemet 2018-2029*

Trafikverket

Postadress: Adress, Post nr Ort

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921

Dokumenttitel: Ett inkluderande samhälle - PM till Nationell plan för transportsystemet 2018-2029

Författare: Karin Winter, PLkva

Dokumentdatum: 2017-08-21

Ärendenummer: TRV 2017/32405

Version: 1.0

Kontaktperson: Karin Winter

Publikationsnummer: 2017:159

Ett inkluderande samhälle

PM till Nationell plan för transportsystemet 2018-2029

Regeringen har i direktivet¹ för åtgärdsplaneringen för planperioden 2018-2029 efterfrågat en redovisning av vad social hållbarhet innebär när det gäller transportinfrastruktur och hur social hållbarhet kan integreras i transportplaneringen. Man önskar därtill en sammanställning över hur olika grupperns tillgänglighet, rörlighet och livskvalitet i övrigt påverkas av transportsystemet och ställer frågan om transportsystemets betydelse för integration av nyanlända.

Därutöver uttalar regeringen att arbetet med att etablera ett nationellt prioriterat nät av tillgänglig kollektivtrafik för personer med funktionsnedsättning ska fortsätta. Med anledning av detta begär man en redovisning av hur Trafikverket avser utveckla krav, riktlinjer och standardisering för ökad tillgänglighet.

Denna PM syftar till att översiktligt besvara dessa frågeställningar och består av två delar där den första berör social hållbarhet och den andra mer specifikt tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Innehåll

SOCIAL HÅLLBARHET	4
Vad är social hållbarhet?	4
Transporter & social hållbarhet.....	5
Påverkan på olika sociala grupper.....	7
Social hållbarhet i nationell transportplanering	8
TILLGÄNGLIGHET FÖR FUNKTIONSNEDSATTNA.....	10
Trafikslagsövergripande nationellt prioriterat nät av kollektivtrafik för personer med funktionsnedsättning.	10

¹ Bilaga 1 till beslut II 6 vid regeringssammanträde den 23 mars 2017, N2017/02312/TIF m.fl.

SOCIAL HÅLLBARHET

Vad är social hållbarhet?

Den sociala dimensionen av hållbarhet har de senaste åren kommit att bli alltmer uppmärksammas i svensk samhällsplanering och 'social hållbarhet' har blivit ett viktigt policybegrepp. Detta kan både förstås mot bakgrund av det generella intresset för hållbarhetsfrågor och som en mer direkt reaktion på växande klyftor i samhället. I fokus för diskussionen finns frågor om hur samhällsplanering kan bidra till ökad social hållbarhet.

På liknande sätt som termen "hållbarhet", som i den bredare debatten fick genomslag i samband med Brundtland-rapporten, är "social hållbarhet" ett begrepp utan tydlig definition. Det används i en rad olika sammanhang med skiftande och glidande innebörder. Planeringsrelevant forskning² har både lyft fram och kritiserat begreppet som sammanfattningsvis kan konstateras vara tydligt normativt. Det normativa omfattar i korthet dels vilka livsvillkor man vill garantera och/eller önskar eftersträva för *alla* människor, dels hur stora skillnader *mellan* människor man kan acceptera eller anser vara motiverade. Det medför att begreppet inte kan operationaliseras utan politiska ställningstaganden. Bland annat mot bakgrund av detta refereras ofta till de värderingar och ambitioner som är fastlagda i exempelvis FN:s deklaration om mänskliga rättigheter och de sjutton globala utvecklingsmålen (Agenda 2030) och det svenska miljömålen inklusive målet om god bebyggd miljö.

Men även om social hållbarhet inte har någon entydig definition finns det ändå ett antal återkommande teman i forskning och planering som ingår i det sociala hållbarhetsparaplyet. Till dessa hör bland annat: rättvisa, jämlikhet, jämställdhet, tillit, medborgarperspektiv, folkhälsa, livskvalitet, segregation, medborgardeltagande och demokrati, social inkludering, social sammanhållning och välfärd. Perspektiven varierar mellan att sätta människan i centrum för planeringen, att trycka på vikten av att beakta befolkningens olikhet/mångfald samt att se till fördelningsfrågor.

² Se exempelvis kommande rapport hösten 2017 från Mistra Urban Futures "Social hållbarhet ur samhällsplaneringsperspektivet" för en översiktlig sammanställning.

Transporter & social hållbarhet

Transportsystemet spelar en avgörande roll för dagens samhälle genom att ge förutsättningar för relationer och olika utbyten även över stora avstånd.

Trafikverket skriver i rapporten ”Tillgänglighet i ett hållbart samhälle - mål och preciseringar”³ att ”Transportsystemet ska bidra till ett Sverige som håller samman med minskade sociala klyftor, och ekonomisk utveckling, jobbskapande och bostadsförsörjning i hela landet. Den regionala planeringen spelar en mycket viktig roll för att matcha regionala och lokala satsningar på bostäder med en utbyggd/anpassad infrastruktur. Det är också i den regionala kontexten som samarbetet i första hand sker med näringsliv och kommuner om matchningen på den regionala arbetsmarknaden.” I samma rapport lyfts även Agenda 2030 särskilt fram med betoning på omsorg om utsatta gruppers livsmiljöer och tillgänglighet.

Ökad tillgänglighet till följd av investeringar i infrastruktur eller trafikering har många fördelar och tenderar generellt att beskrivas i positiva termer. Ur ett socialt perspektiv kan detta behöva nyanseras. Detta innefattar både välkända negativa effekter som trafikens hälsoproblem och effekter relaterade till tillgänglighetseffekter.

I detta sammanhang kan noteras att de direkta negativa hälsoeffekterna till följd av trafik (buller, dålig luft, olycksrisker) är väl beskrivna. Svenskt trafiksäkerhetsarbete är ledande och det finns en etablerad praxis kring riktvärden för bland annat tolerabla bullernivåer och föroreningshalter i luft. Aktuellt i detta avseende är konflikter kopplat till fastighetsutveckling i lägen som är finansiellt intressanta men där medicinska riktvärden för acceptabel påverkan på människokroppen överskrids. Indirekta hälsoeffekter (positiva/negativa) till följd av hur transportsystemet och den byggda miljön samverkar till att påverka människors fysiska aktivitetsgrad har successivt uppmärksammat alltmer under det senaste decenniet. Denna kunskap liksom kännedom om olika upplevelsevariabler (ex. upplevd trygghet/stress/enkelhet/bekvämlighet/närhet osv) är i mindre utsträckning integrerad i svensk planering. Trafikens kumulativa klimateffekter kan därtill antas få stora hälsoeffekter på sikt men detta hanteras i planeringssammanhang som en miljöfråga och inte primärt en hälsofråga.

³ 2017-03-31 (rev. 2017-04)

Vad gäller tillgänglighetseffekter bör det noteras att de står i samband med strukturförändringar av olika slag liksom att förstärkt tillgänglighet i en transportrelation inte sällan innebär direkta inskränkningar eller relativa förändringar i andra resrelationer. Detta inkluderar bland annat vad som vanligen beskrivs i termer av barriäreffekter och som innebär att exempelvis den lokala tillgängligheten minskar till följd av investeringar i statlig infrastruktur. Detta kan bero på att tidigare färdvägar stängs/förlängs och på att trafikmiljön inte längre är lika tilltalande på grund av exempelvis mycket trafik och höjda bullernivåer. I de fall tidigare sammanhängande stadsmiljöer eller landsbygder fragmentiseras och påtagligt förändras kan utöver effekter på lokal och regional tillgänglighet, konsekvenser inträffa med bäring på kultur, identitet och upplevelsevärden. De relativa strukturella effekterna av infrastrukturinvesteringar är primärt en följd av hur olika platser förbinds och hur detta samverkar med bebyggelseplanering, marknadsstyrning och marknadsutveckling. Exempelvis har de senaste decenniernas infrastruktursatsningar på regionförstoring bidragit till ökad koncentration av ekonomisk tillväxt till ett antal större städer i landet. Detta har medfört större skillnad i livsvillkoren på landsbygd och stad. Samtidigt innebär förbättrad tillgänglighet i många fall bättre tillgång till jobb, skola, service, vård, kultur och fritid och inte minst till andra människor.

Sammantaget kan alltså noteras att investeringar i infrastruktur och förändringar i trafikutbud regelmässigt innebär såväl möjligheter som problem. Det är inte alltid enkelt att avgöra vad som utgör en önskvärd effekt. För den som är intresserad av sociala frågor är det rimligt att granska hur olika nyttor och onyttor påverkar människors livskvalitet och livsmiljö samt hur de stämmer överens med olika behov⁴ hos olika individer. Det är därtill relevant att analysera fördelningen av olika effekter med avseende på sociala kategorier, geografiska platser, efterfrågan och i olika tidsperspektiv (mellan generationer).

⁴ Observera att behov ska utläsas som något bestående av såväl kontingenta som essentiella element.

Påverkan på olika sociala grupper

Vad gäller påverkan på olika sociala grupper finns forskning⁵ som indikerar att resursstarka grupper i samhället tenderar att ha större nytta av transportsystemet samtidigt som dessa grupper i mindre utsträckning drabbas av trafikens baksidor. Detta kan delvis ses som en spegling av fenomenet i samhället i stort och delvis kopplas till samhällsplanering och andra myndighetskontrollerade styrsystem som exempelvis regleringar av bostadsmarknaden och finansiella ramverk gällande investeringar i fastigheter.

Den svenska policyutveckling och kunskapsutvecklingen om sociala grupper inom transportområdet förefaller i stor utsträckning vara präglad av de grupper som hittills uppmärksammats i de svenska transportpolitiska målpropositionerna⁶, det vill säga kön (kvinnor och män), ålder (barn och äldre) och funktionalitet (funktionsnedsatta). Detta medför att frågor om klass och socioekonomisk status i relation till transportsystemets funktionalitet och utformning är mindre utvecklade. Exempelvis gäller det olika gruppers möjlighet att efterfråga tillgänglighet utifrån kostnader för att resa och att bo. I stora delar av landet är tillgång till bil en förutsättning för rimlig tillgänglighet. För grupper som har mindre ekonomiska resurser och begränsad tillgång till bil är kollektivtrafiken synnerligen viktig. Satsningar på kollektivtrafik kan därför vara viktig med hänsyn till ekonomiskt svagare grupper. De senaste årens fokus på kollektivtrafik som konkurrenskraftigt och hållbart substitut för pendlingsresande med bil kan få positiva effekter för vissa ekonomiskt utsatta grupper samtidigt som den kan tendera att missgynna individer med begränsad rörelseförmåga. Det finns en konflikt mellan tidseffektiva förbindelser över större avstånd och tillgång till kollektivtrafik på nära avstånd.

I diskussioner om sociala grupper bör också geografin och platsens betydelse särskilt understrykas med hänsyn till rådande bostadssegregation inom orter och växande skillnader mellan tillväxtkommuner och andra.

De faktiska konsekvenserna av en förändrad tillgänglighet kan på individnivå antas bero av en rad samverkande faktorer, såsom ekonomiska och sociala resurser, fysiska förutsättningar, livssituation, tillgängligheten i stort, utbudet på platser där personen bor och vistas och så vidare. För att komma vidare i arbetet med att öka kunskapen om olika gruppers livssituation och på vilket sätt transportsystemet kan bidra till bättre villkor är det nödvändigt att arbeta med fler sociala kategorier och

⁵ Se exempelvis Markovich, J & Lucas, K (2012) och Martens, K (2017).

⁶ 1963:191, 1978/79:99, 1987/88:50, 1997/98:56, 2001/02:20, 2008/09:93

en intersektionell förståelse, det vill säga att kunna se till flera variabler samtidigt så som exempelvis 'ensamhushåll på landsbygden utan tillgång till bil'.

Integration av nyanlända

Regeringen frågar särskilt om nyanlända och här saknas underlag om hur tillgängligheten specifikt ser ut inom denna grupp. Troligen är snabba åtgärder för att säkerställa rimlig tillgänglighet så som exempelvis tillgång till bil, svenskt körkort och kollektivtrafik prioriterat framför investeringsåtgärder.

Generellt skulle en utvecklad planering som i linje med resonemanget ovan fångar in faktorer som betalningsförmåga och socioekonomi, kunna bidra till framtida transportbeslut i större utsträckning kan fattas med hänsyn till kunskap om sociala effekter. Beaktande av sådana effekter kan på sikt möjliggöra att transportsystemet i större utsträckning kan bidra till ökad social inkludering, vilket särskilt torde gynna nyanlända.

Social hållbarhet i nationell transportplanering

Trafikverket är väl medvetet om att integreringen av sociala hållbarhetsperspektiv i den nationella planeringsverksamheten behöver utvecklas. Frågan är uttalat prioriterad i det interna utvecklingsarbetet och ett antal framåtsyftande projekt pågår i syfte att tydligare kunna svara mot denna hållbarhetsaspekt. Bland annat har ett arbete initierats för att bygga upp ett samlat och strukturerat arbete med frågan. Generellt kan dock sägas att mycket forskning som andra utvecklingsinsatser de närmaste åren bedöms ha tyngdpunkt mot kunskapsuppbyggnad och metodutveckling. Här finansierar Trafikverket bland annat forskning om transportplanering ur ett socialt perspektiv och metodutveckling av planeringsunderlag som fångar sociala dimensioner av tillgänglighet. Samtidigt uppmärksammas frågan även i den pågående verksamheten och försök görs för att pröva hur sociala hållbarhetsaspekter kan fångas in. En viktig del i Trafikverkets arbetssätt blir därför att successivt införliva nya kunskaper och fånga upp erfarenheter som genereras i olika projekt. Detta gäller både sådant som produceras inom verket och av andra aktörer. Parallellt och i ett något längre tidsperspektiv är bedömningen att tyngdpunkten i transportpolitiken på det sociala området kommer att förskjutas från kunskapsuppbyggnad till policy- och praktikutveckling.

Dock finns sedan länge ett väletablerat arbete kring trafiksäkerhet och tillgänglighet för funktionsnedsatta. Trafikverket har även vissa resurser avsatta för att arbeta med exempelvis barns resande, jämställdhet liksom aktiva transporter. Det senare är del av ett antal aktiviteter som rör folkhälsa och livskvalitetsfrågor där frågeställningarna har vidgats från att som tidigare handla om att minska negativa konsekvenser av exempelvis buller, dålig luft och krockvåld, till att även inkludera möjliga positiva hälsoeffekter. Hantering av barriäreffekter och trygghet har också bäring på detta.

Den samlade effektbedömningen (SEB) – Trafikverkets verktyg för att sammanställa effekter av investeringsförslag - innehåller redan i dagsläget rubriker kring social hållbarhet, jämställdhet, fördelning och folkhälsa. Metodik och kunskap som kan underbygga sådana bedömningar behöver dock utvecklas.

Utöver det som rör transportplanering tar Trafikverket ansvar som statlig arbetsgivare och bereder praktikplatser till nyanlända arbetssökande samt personer med funktionsnedsättning i enlighet med regeringens uppdrag till Sveriges myndigheter, arbetar med sociala krav i upphandling och erbjuder anpassade förarprov⁷ för ökad social inkludering.

⁷ Förarprov kan avläggas på ett flertal språk och vid behov anpassas för den som har svårigheter med att läsa, skriva eller inte förstår svenska så bra. Ett anpassat förarprov kan genomföras muntligt, med längre provtid, med tolk eller med teckenspråkstolk.

TILLGÄNGLIGHET FÖR FUNKTIONSNEDSÄTTA

Trafikslagsövergripande nationellt prioriterat nät av kollektivtrafik för personer med funktionsnedsättning.

I enlighet med nu gällande planer ska det år 2021 finnas ett nationellt prioriterat nät av tillgänglig kollektivtrafik för personer med funktionsnedsättning. I grunden består nätet av noder i form av tätorter med ett invånarantal lika med eller överstigande 5000 och sträckor mellan dessa tätorter.⁸ I varje sådan tätort ska det finnas minst en bytespunkt som är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. När nätet togs fram för cirka 10 år sedan innebar det att de bytespunkter som utifrån kriterier om antal påstigande skulle vara anpassade uppgick till minst 150 järnvägsstationer och ca 2000 hållplatslägen. Anpassningen av detta antal bytespunkter har därefter kommit att utgöra mål till 2021 och Trafikverket har systematiskt arbetat för att nå målen genom att åtgärda bytespunkter. Det är dock viktigt att påpeka att det krävs insatser från många aktörer för att uppnå ett fungerande och användbart nät. Arbetet omfattar även bland annat fortsatt utveckling för ett fungerande system för planering, bokning och betalning av resa, samt utvecklad och förbättrad ledsagning och resenärsservice, utvecklad störningsinformation och anpassning av fordonsflottor.

Stationer åtgärdas i ett utpekad projekt, benämnt "Stationer för alla". Förutom dessa stationer åtgärdas alla övriga vid om- eller nybyggnader av stationer.

Busshållplatser längs det statliga vägnätet anpassas successivt. Åtgärderna resulterar i en ökad tillgänglighet och möjlighet för personer med funktionsnedsättning att resa kollektivt men naturligtvis också en allmän förbättrad tillgänglighet till kollektivtrafiken då många av de åtgärder som genomförs förenklar resandet för alla.

Trafikverket utvecklar arbetet med enhetliga lösningar och effektivt genomförande, genom att bland annat utarbeta riktlinjer med krav samt standarder för de åtgärder som ska utföras. I Trafikverkets riktlinje "Utformning av den fysiska miljön på stationer för personer med funktionsnedsättning", har EU-förordningen TSD 1300/2014 och Svensk bygglagstiftning PBL samt Trafikverkets krav och ambitioner för funktionshinderåtgärder sammanvägts och inarbetats. Riktlinjen beskriver på vilket sätt åtgärder ska utföras för att enhetliga och användbara stationsmiljöer ska

⁸ I samband med arbetet med nationell plan för perioden 2012-2021 föreslogs att nätet skulle utökas med noder i form av tätorter med 2500-5000 invånare men något sådant har inte tagits.

uppnås. För att ytterligare förstärka enhetliga lösningar som ska förenkla resandet, har Trafikverket ställt krav på och preciserat funktioner och standardiserade lösningar för utrustningar och byggelement som tillhör plattformar och förbindelser. För detta har profilprogrammet ”Stationens basfunktioner och klassindelning” utarbetats.

Vad gäller arbete med busshållplatser och rastplatser längs det statliga vägnätet är VGU (Vägar och gators utformning), framtaget av Trafikverket tillsammans med SKL, det styrande dokumentet. Boverkets föreskrifter HIN (enkelt avhjälpna hinder i befintlig miljö) och ALM (tillgänglighet på allmänna platser) är också styrande för Trafikverkets val av åtgärder och utformning. Vad gäller busshållplatser sker en samverkan med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, som ofta äger utrustning, exempelvis väderskydd, trafikinformationsutrustning och hållplatsstolpar.

Enligt lag (2010:1065) om kollektivtrafik 2 kap 10 § har de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i uppdrag att sina trafikförsörjningsprogram redovisa:

- tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning,
- de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer.

Ambitionsnivå och prioritering av vilka bytespunkter som ska anpassas är sedan 2011 en uppgift för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Redan i nuläget är det därför de bytespunkter dessa myndigheter pekar ut som Trafikverket strävar efter att åtgärda tillsammans med åtgärder som krävs för att nå de grundläggande ambitionerna som det nationella trafikslagsövergripande nätet av kollektivtrafik vilar på. Det innebär att nuvarande målsättningar om anpassning av bytespunkter bör betraktas som det som minst krävs för att nå ambitionen att personer med funktionsnedsättning ska ha möjlighet att genomföra interregionala kollektivtrafikresor i och över hela landet. Eftersom utgångspunkten för fortsatt anpassning är de regionala trafikförsörjningsprogrammen kan det vid kommande planrevideringar möjligen finnas skäl att överväga en återgång till att tillämpa de planerings- och finansieringsprinciper för busshållplatser som gällde fram till 2012. Då planerades och finansierades busshållplatser längs det statliga regionala vägnätet i länsplanerna. Trafikverket har för avsikt att aktualisera frågan inför nästa planomgång. På järnväg kommer åtgärderna att i ökande utsträckning samordnas med att andra åtgärder behöver vidtas på stationen för att åtgärda kvalitetsbrister

och i minskande utsträckning att genomföras med syfte att enbart anpassa för personer med funktionsnedsättning. På väg är ambitionen att i det fortsatta arbetet, tillsammans med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, ta ett helhetsgrepp över alla åtgärder som behöver vidtas i anslutning till hållplatserna, som behov av pendlarparkering med bil och cykel, trygghet och säkerhet och där anpassning för personer med funktionsnedsättning inkluderas. Vissa åtgärder finansieras i nationell plan och andra åtgärder i regionala planer eller i den kommunala planeringen.

Förutom arbetet med anpassning av bytespunkter har Trafikverket arbetat med att eliminera enkelt avhjälpna hinder och vidta åtgärder för att rastplatser ska kunna användas av personer med funktionsnedsättning.

Hur det fortsatta arbetet med att anpassa transportsystemet till personer med funktionsnedsättning kommer att bedrivas kommer också att bero på vilka beslut som kommer att fattas mot bakgrund av det förslag till ny funktionshinderpolitik som nu bereds på socialdepartementet. I det förslag som remissbehandlades hösten 2016 föreslogs att resultat- och effektmål formuleras för samhällsområdet transport.



Trafikverket, Borlänge

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 99 97

www.trafikverket.se