

Passagerer med særlige behov

Fuldmægtig Niels Harne, Transport- & Energiministeriet
Seniorkonsulent Lykke Magelund, Tetraplan A/S

Transport & Energiministeriet har gennemført en udredning af transportvilkårene for mennesker med handicap med særlig fokus på blinde og svagtseende. Paperet er en bearbejdning af sammenfatninger fra udredningens to publikationer (se kilder bagest). Kollektiv transport og andre kørselsordninger har stor betydning for mennesker med handicap. Hvis man, som f.eks. blinde- og svagtseende, ikke har mulighed for at køre selv, er kvaliteten af det kørselstilbud, der gives, afgørende for mobiliteten.

Baggrund

For mennesker med handicap er det, ligesom for alle andre, forbundet med bedre livskvalitet selv at kunne vælge hvor, hvornår og hvordan man kommer rundt mellem dagligdagens gøremål og de aktiviteter, man ønsker at deltage i.

Det er ofte blevet kritiseret, at infrastrukturen og transportsystemet er utilgængeligt for grupper af mennesker med handicap. De barrierer de møder er af meget forskellig karakter afhængig af grad og type af handicap og afhængig af, hvilken del af transportsystemet der er tale om. Der findes en række af forskellige kørselsordninger, som skal kompensere for manglende tilgængelighed. Ordningerne er forankret hos mange forskellige myndigheder, forvaltninger og organisationer og retter sig hver især mod specifikke aktiviteter og/eller grupper af mennesker med handicap.

Transport- og Energiministeriet har gennemført en udredning, der skal bidrage til at danne et overblik over mangfoldigheden af kørselsordninger, som findes for mennesker med handicap. Den er tænkt som et bidrag til den løbende diskussion af, hvordan tilgængelighed kan forbedres for mennesker med handicap. Derudover er der gennemført en kvalitativ analyse af blinde- og svagtseendes særlige transportvilkår. Begge udredninger er gennemført under initiativet "Nye og nemmere veje", der er igangsat af Socialministeren og finansieret af midler fra Satspuljen 2006.

Handicap, transport og tilgængelighed

"Betegnelsen handicap betyder tab eller begrænsninger af muligheder for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Den beskriver relationen mellem et menneske med funktionsnedsættelse og dets omgivelser"

Sådan lyder definitionen på handicap i FN's standardregler om Lige Muligheder for Handicappede. Det er en definition, der gør op med tidligere tiders syn på handicap som et individuelt problem. En funktionsnedsættelse er en objektivt konstaterbar nedsættelse af fysisk, psykisk eller intellektuel funktionsevne. Handicap relaterer sig til omgivelserne og opstår først, når en person med funktionsnedsættelse oplever begrænsninger for udfoldelse på lige fod med andre. Dette syn på relationen mellem funktionsnedsættelse og handicap går under betegnelsen det miljørelaterede handicapbegreb.

Begrebet tilgængelighed står i dag helt centralt i den handicappolitiske diskussion. Tilgængelighed anvendes som et bredt og omfattende begreb, der handler om at tilpasse og

tilrettelægge samfundets aktiviteter, så de i videst muligt omfang også inkluderer de behov, som mennesker med en funktionsnedsættelse har. En god tilgængelighed er, når også handicappede kan benytte samfundets faciliteter på samme måde som alle andre.

På transportområdet bruges tilgængelighed i en lidt anden betydning, nemlig som et mål for med hvilken lethed man kan nå forskellige destinationer. Begrebet har en lang faglig tradition, men har i de seneste årtier været trængt i baggrunden som et bredt begreb. Tilgængelighed associeres i dag ofte snævert med fysisk tilgængelighed. Begrebet har på det transportpolitiske område endvidere i en årrække stået i skyggen af begrebet mobilitet.

Der findes ikke én entydig klassificering og opgørelse over, hvem og hvor mange danskere der har et handicap og med hvilken sværhedsgrad. Spørger man danskerne selv svarer 20 pct. af de 16-64 årige, at de har et handicap eller længerevarende helbredsproblemer. Ikke alle med funktionsnedsættelse eller helbredsproblemer har imidlertid særlige tilgængelighedsproblemer. Personer uden funktionsnedsættelse kan også opleve tilgængelighedsproblemer. F.eks. hvis man har meget bagage eller en barnevogn med på en rejse med kollektiv transport.

Der findes ikke opgørelser over, hvor mange personer med funktionsnedsættelser, der har et tilgængelighedsproblem, fordi det almindelige transportsystem ikke imødekommer deres særlige behov. Alene at opgøre antallet af personer med funktionsnedsættelser volder vanskeligheder. Man kan ikke umiddelbart sætte lighedstegn mellem funktionsnedsættelse og tilgængelighedsproblemer. Nogle typer af handicap har større indflydelser på tilgængeligheden end andre. Og for alle former for handicap er der en sammenhæng mellem sværhedsgraden af handicapet og tilgængeligheden.

Samlet set må det konstateres, at der savnes en større viden om tilgængelighedsproblematikken. Det gælder både den kvalitative side: Hvad skaber tilgængelighedsproblemer? Og den kvantitative side: Hvem og hvor mange har tilgængelighedsproblemer?

Kørselsordninger – økonomisk omfang

Støtteordninger til transport administreres via et sektoransvarlighedsprincip. I forhold til transport af handicappede fortolkes det rent praktisk således, at den sektor der har ansvaret for en aktivitet også har ansvaret for, at alle borgere kan komme derhen. F.eks. skal man i undervisningssektoren sørge for, at specialklasselever kan komme i skole, i sundhedssektoren at man kan komme på sygehuset, i socialektoren at handicappede kan komme til og fra bo og beskæftigelsessteder, i transportsektoren at infrastrukturen er indrettet, så den er tilgængelig for flest muligt osv.

De fleste sektorer har deres egne særlige regler for til hvad, hvordan og på hvilken måde handicappede kan tilbydes transport. Det betyder, at der findes en lang række love, bestemmelser, bekendtgørelser mm ifølge hvilke handicappedes transportbehov søges imødekommet – i det følgende kaldt ”paragrafkørsel”.

Der anvendes i dag betydelige midler på området. Der er således identificeret paragrafkørsel for samlet set mindst 1,7 mia. kr. pr. år. Ikke al kørsel er af handicappede, da nogle ordninger også tilbyder transport til andre f.eks. ældre. I tabel 1 er vist en oversigt over paragraffer, ansvarlige myndigheder samt skøn over årlige udgifter.

Tabel 1 Oversigt over støtteordninger til transport af handicappede

Sektor	Skøn over offentlige Udgifter per år
<i>Socialsektoren</i>	
Bilstøtte	350 mio. kr.
Ældre	210 mio. kr.
Voksenhandicappede og specialbørnehaver	140 mio. kr.
Ledsagerordning i kollektiv transport	5 mio. kr.
Personlige tilskud efter forskellige paragraffer	> 45 mio. kr.
<i>Sundhedssektoren</i>	
Patienter til sygehus	400 mio. kr.
Ældre til læge/speciallæge	55 mio. kr.
<i>Undervisningssektoren</i>	
Vidtgående og kompenserende specialundervisning	240 mio. kr.
<i>Beskæftigelsessektoren</i>	
Personer i revalidering eller aktivering	?
<i>Transportsektoren</i>	
Individuel handicapkørsel	223 mio. kr.

Transportformer

I det følgende beskrives kort forskellige transportformer i relation til handicappede: Den almindelige kollektive transport, den individuelle handicapordning, bilstøtte og taxakørsel. Dertil kommer at nogle mennesker med handicap kan komme rundt på egen hånd i nærmiljøet til fods eller med specialcykler/knallerter. Private kørselsordninger spiller også en rolle for mange.

Almindelig kollektiv transport

Handicappedes tilgængelighed til den almindelige kollektive transport handler ikke kun om, hvorvidt den er fysisk tilgængelig. Det handler også om, hvorvidt den er økonomisk overkommelig, samt hvilke muligheder der er for at få personlig assistance undervejs. Der er stor forskel på hvilke grupper af handicappede, der har hvilke tilbud i forskellige dele af den kollektive transport. Det gælder ikke alene på tværs af transportformerne (fly, færge, tog, metro og bus), men det gælder også på tværs af samme transportform.

Den mest benyttede ordning er DSB's såkaldte ledsagerordning. På fjernrejser kan handicappede og en eventuel ledsager rejse til halv pris. Desuden kan man på størstedelen af stationerne få assistance af personalet. Visitering sker efter et behovskriterium. Størstedelen af brugerne er blinde og svagsynede. DSB solgte i 2005 44.000 rejser i ledsagerordningen.

Udfordringen er at sikre god gennemskuelighed i ledsagerordningerne, så den enkelte handicappede let kan planlægge sin rejse og få den hjælp han eller hun har brug for.

Individuel handicapkørsel

Ca. 44.000 svært bevægelseshæmmede er optaget i ordningen. Sigtet med ordningen er at give personer, som er afskåret fra at benytte den almindelige kollektive transport et

transporttilbud til fritidsformål. Visiteringen sker ud fra type og grad af handicap og ikke ud fra en vurdering af behov. Man kan lokalt vælge at visitere andre grupper af handicappede, hvilket i begrænset omfang sker. Ingen steder kan blinde/svagsynede benytte ordningen.

De samlede bruttoudgifter til handicapordningen var i 2005 ca. 279 mio. kr. Heraf blev 223 mio. kr. dækket i form af offentlige tilskud, og resten blev betalt af brugerne. 75 pct. af brugerne er over 65 år og 69 pct. er kvinder. I gennemsnit foretager en bruger 24 ture om året. Den gennemsnitlige turlængde er på 16 kilometer, hvilket dækker over mange korte og få lange ture.

Minimumsserviceniveauet er fastlagt ved lov og danner udgangspunkt for de forskellige definitioner af serviceniveauer, der er rundt om i landet.

Det har i arbejdet med udredningen været centralt fra handicaporganisationernes side at fremhæve, at det er en række svagheder ved ordningen, herunder at den eksempelvis alene kan anvendes til fritidsformål. Endvidere at der som nævnt ikke er ensartede ordninger på tværs af de regionale myndigheder. Transport- og Energiministeriet vil i den sammenhæng se på prisniveauet i ordningerne, når kommunalreformen er faldet på plads.

Bilstøtte

Personer med en varig og betydelig funktionsnedsættelse har mulighed for at få støtte til at købe en bil. Støtten gives som en grundstøtte i form af et rentefrit lån til køb af en fabriksny bil på indtil maksimalt 139.000 kr. Andelen af lånet, der skal tilbagebetales, er afhængig af indtægt. Udskiftning af en bil med støtte kan først ske, når bilen er seks år gammel.

Nettoudgiften til ordningen er ca. 350 mio. kr. pr. år. Bestanden af handicapbiler, hvortil der er opnået billånsstøtte i 2006, er 19.000. Det svarer til 1 pct. af den samlede bestand af personbiler til privat brug. Typerne af biler, der gives bevilling til, fordeler sig på 81 pct. såkaldte trivselsbiler, 16 pct. erhvervsbiler og 3 pct. uddannelsesbiler. Ser man på nyansøgere til ordningen er der nogenlunde lige mange mænd og kvinder, og gennemsnitsalderen er 51 år.

Det har i arbejdet med udredningen været centralt fra handicaporganisationernes side at fremhæve, at reglerne for handicappedes køb af biler bør være mere fleksible med henblik på imødekommelse af brugerønsker, herunder muligheder for køb af brugte biler.

Taxakørsel

Taxa er for mange handicappede en velegnet transportform. Men som hyppigt brugt transportmiddel, så er taxakørsel omkostningstungt i forhold til andre transportformer. Derudover er ikke alle køretøjer indrettet på en måde, så de er tilgængelige for handicappede.

Samlet set kan der set ud fra handicappedes perspektiv identificeres følgende begrænsninger i det frie taxamarked:

- Køretøjssammensætningen er ikke hensigtsmæssig set fra bevægelsehandicappedes perspektiv. Særligt i de større byområder er der for få vogne, der kan transportere en person siddende i kørestol eller medtage større kørestole.
- Adgangen til taxakørsel med tilskud er meget begrænset og gives kun til specifikke formål og handicapgrupper. Der findes ikke taxakortordninger med tilskud til at rejse på selvvalgte ture.

Taxakørsel er en velegnet transportform for blinde og svagsynede, der som oftest ikke har behov for særlige køretøjer. Set fra dette perspektiv er problemet derfor overvejende, at selvom der findes en velegnet transportform, så er det dyrt at bruge taxa, hvilket er et vilkår, der sætter en naturlig begrænsning for, hvor meget blinde kan benytte denne transportform.

Blinde og svagtseende - problemer

Kørselstilbud til blinde- og svagtseende er begrænsede. Udredningen er bl.a. motiveret i en erkendelse af de særlige problemer som knytter sig til blinde- og svagtseendes transport. For at få en bedre baggrund for at foreslå forbedringer er der gennemført kvalitative interview med 22 blinde og svagtseende. I fem fokusgrupper er der ført samtaler om behov, erfaringer og ønsker i forhold til transport og færden. Grupperne er sammensat så forskellige livsfaser og geografiske områder er dækket.

Der er en kvalitative tilgang, dvs. det er problemstillingernes karakter og sammenhæng mere end det er problemstillingernes udbredelse, der beskrives. Temaer og udsagn fra samtalerne er systematiseret og formidlet, så de kan give andre et indblik i, hvilke typer af udfordringer blinde og svagtseende står overfor, når de skal mellem forskellige lokaliteter.

At færdes til fods

De fleste blinde og svagtseende opøver evnen til at færdes på egen hånd i nærmiljøet og andre konkrete lokaliteter. Vanskelighederne opstår som regel, når man skal finde frem til steder, man ikke har været før. Nogle ser det som en udfordring, men for de fleste er det forbundet med vanskeligheder, som de gerne var foruden.

Den konkrete udformning af veje, stier, stationer mm har stor betydning for, hvor tilgængelig et område er for blinde og svagtseende, som er henvist til at orientere sig og skabe et billede af helheden ud fra et kendskab til detaljen. Tilstedeværelsen af vertikale kende-mærker er vigtigt. Rundkørsler og mange byfornyede områder er ofte udformet uden, at overgange mellem fortov, cykelsti og vejbane er markeret tydeligt.

Hver tredje blind eller svagtseende føler sig utryk ved af færdes i trafikken. For de fleste handler utrygheden om at være bange for at blive kørt ned af cykler og biler.

Den hvide stok er både et hjælpemiddel og en markering til omverdenen. Ca. halvdelen af alle blinde og svagtseende benytter stok, når de færdes. Det er en generel oplevelse, at man får mere hjælp af omgivelserne, når man bruger stokken.

At rejse med tog

Handicapordningen i tog indebærer, at der kan rejses til halv takst, også for en evt. ledsager, samt at man kan få personlig assistance på de større stationer. Ordningen opfattes som god, særligt prisen betegnes som attraktiv. Muligheden for at få personlig hjælp på stationer benyttes kun i begrænset omfang af de interviewede, bl.a. fordi forudbestilling to dage i forvejen betragtes som en stor begrænsning.

Flere stationer er indrettet med ledelinier, hvilket kan være en stor hjælp. Ledelinier er imidlertid ikke altid tænkt ordentligt til ende, så der opstår nogle gange usikkerhed om, hvor de egentlig fører hen. På perronerne efterlyses en klarere markering ved perronkant. Desuden efterlyses en større ensartethed i design samt flere taktile skilte f.eks. med information om perronnumre.

Blinde og svagtseende er meget afhængige af pålidelig højtalerinformation. Særligt i forbindelse med forsinkelser eller andre uregelmæssigheder er det vigtigt at få information, som det er muligt at handle korrekt på baggrund af. Manglende eller upålidelig højtalerinformation beskrives i interviewene som et stort problem.

At rejse med bus

Den første udfordring, når man skal med bussen, er at finde stoppestedet. Stoppesteder er forskelligt udformet og har sjældent tydelige markeringer til blinde og svagtseende. Mange stationer er nu ombygget, så der ikke er faste holdepladser. Det gør det vanskeligt for blinde og svagtseende at finde frem til den rigtige bus.

Den næste udfordring er at komme med den rigtige bus. Måske kommer der flere buslinier til samme perron, men blinde og svagtseende kan ikke aflæse bussernes destinationsskilte. Ved landeveje eller mindre stoppesteder kan blinde have problemer med overhovedet at få stoppet bussen, før den er kørt forbi.

Når man er kommet ind i bussen og har fundet en plads, er udfordringen at komme af på det rette sted. Flere interviewede betegner det som det absolut største problem. Man kan ikke stole på, at chaufføren altid giver besked. Men man kan heller ikke altid selv følge med i, hvor bussen er på ruten. Nogle ruter har ingen tydelige markeringer, og det er uforudsigeligt, hvilke signaler og stoppesteder der standses ved.

Der er stor forskel på udbuddet af kollektiv transport i store byer, mindre byer og landområderne. I de tyndere befolkede områder er det største problem, at man vanskeligt kan basere et aktivt liv på at bruge bus. Det var en generel opfattelse blandt de interviewede, at særligt den kollektiv transport i de tyndere befolkede områder er forringet i de senere år. Det samme kom ikke til udtryk om den kollektive transport i større byområder.

De interviewede opfatter det som en god støtte, at man som blind kan benytte busser til halv takst i det meste af landet. Det omtales som et stort praktisk problem, at der er meget forskellige ordninger rundt omkring. Det kræver af og til mange ressourcer at finde ud af, hvordan de forskellige systemer er sammensat. Der efterlyses et ensartet landsdækkende takst- og billeteringssystem.

Taxa

Som transportform betragtet betegnes taxa som optimalt - på højde med at have egen bil. Det er imidlertid af og til et problem overhovedet at få en taxa i de tyndere befolkede områder, hvor vognene store dele af dagen er optaget af faste opgaver. Det samme problem omtales ikke for større byområder. Prisen sætter grænser for, hvor meget blinde og svagtseende kan køre i taxa. Bestillingsgebyret betegnes som en særlig urimelig del af prisen. Som blind er man nemlig helt afhængig af at kunne bestille en taxa, da man ikke kan praje fra vejsiden.

Privatbil

Flere havde privatbil i husstanden. Nogle af de interviewede havde fået billånestøtte - i alle tilfælde begrundet i deres erhverv. En forudsætning for at kunne nyttiggøre en privatbil er, at der er en frivillig chauffør i det nære netværk. Nødvendigheden af at have en privat chauffør i det nære netværk sætter grænser for, hvor mange blinde og svagtseende for hvem en privatbil er en realistisk mulighed.

Fly

Service ved flyrejser beskrives generelt som god. Alle lufthavne og flyselskaber har ordninger, hvor man kan få hjælp i lufthavnen og flyet. De største problemer relaterer sig til den service, man får i selve lufthavnen, hvor man godt kan blive nervøs for, om man bliver glemt. På vej til og fra flyet er blinde og svagtseende derimod helt sikker på at få al den hjælp, der skal til for at komme det rigtige sted hen.

Individuel handicapordning

Relativt få af de interviewede kendte til den individuelle handicapordning, hvilket er naturligt nok, da den ikke kan anvendes af blinde og svagtseende, medmindre de også er svært gangbesværede. Interessen for at kunne anvende den individuelle handicapkørsel var blandet. Nogle så det som en oplagt mulighed og en klar forbedring af transportmulighederne. Andre var forbeholdne overfor de restriktioner, der er i form af, at der skal bestilles i god tid, og man kan komme ud for omvejskørsel.

Blinde og svagtseende – mulige forbedringer

De interviewede og deres transportbehov er meget forskellige. Interviewene giver derfor ikke belæg for at pege på én enkelt forbedring, som vil komme alle blinde og svagtseende til gode. Der er mange tiltag, som på forskellig vis vil gavne forskellige grupper. Interviewene efterlader det indtryk, at det set fra blinde og svagtseendes perspektiv vil være den bedste løsning at arbejde med forskellige former for tilbud, således at den enkelte kan opnå en højere grad af valgfrihed til at vælge den løsning, som passer ham eller hende bedst.

”Alle blinde og svagtseende skal ikke tvinges ind i de samme ordninger. Vi har meget forskellige behov. Der skal i stedet gives en række forskellige tilbud og mulighed for at vælge præcist det, der passer én bedst på et givet tidspunkt i livet. Blinde skal f.eks. ikke presses ind i store biler sammen med kørestolsbrugere, hvis det er nemmere med en taxa. Men omvendt skal blinde kunne bruge handicapkørsel, hvis de har nytte af det”

(citater fra interview)

Taxa er suverænt den transportform, der fremhæves som den bedste. En ordning med en eller anden form for støtte til taxakørsel var et hyppigt fremsat ønske i interviewene. Der var forståelse for, at en taxaordning må begrænses til et bestemt antal ture, kilometer eller kroner. Men alt andet end ingenting betegnes som en hjælp.

Adgang til den individuelle handicapordning vil være et relevant tilbud for nogle, men ikke alle. Flere nævnte, at der kan være forskellige livsfaser eller bosituationer, hvor den individuelle handicapordning kan være relevant. Ordningen har et særligt potentiale i forhold til ældre blinde, som måske har behov for en ekstra hjælpende hånd fra chaufføren. Men også andre kan have kortere- eller længerevarende transportbehov, som kan indpasses i ordningen.

Efterspørgslen efter individuelt tilpassede kørselsordninger i form af taxa eller handicapkørslen kom tydeligst frem blandt de interviewede udenfor de største byer. Udbuddet af kollektiv transport er i mange tyndt befolkede områder tilrettelagt efter skoleelevers behov og er ikke tilstrækkeligt til, at man kan basere et aktivt liv alene på bus som eneste transportmulighed.

I de store byer er problemet overvejende de praktiske problemer med at anvende den kollektive transport. Mindre stressede chauffører med bedre overskud til at hjælpe anses ikke for realistisk. En mulighed er derfor bedre information ved stoppesteder og i busserne f.eks. annoncering af næste stoppested via et GPS baseret system.

Der var forventninger til, at problemet med de mange forskellige former for klippekort og billetyper bliver mindre, når de formentlig harmoniseres indenfor de nye store trafikelskaber. Problemet med rent praktisk at finde ud af, hvor og hvordan man køber og anvender billetter, var der ligeledes forventninger til kunne løses, når det landsdækkende rejsekort er introduceret i hele landet i 2009. Det kræver problemstillingen tænkes ind i systemet allerede fra starten.

Videre arbejde

Transport- og Energiministeriet har igangsat et arbejde med at udarbejde en handicappolitik på transportområdet, som bl.a. skal være med til at understøtte grundlaget for at udvikle transportmulighederne for blinde og svagsynede. Arbejdet gennemføres i dialog med handicaporganisationerne herunder Dansk Blindesamfund.

Transport- og Energiministeriet undersøger i øjeblikket mulige pilotprojekter, der kan belyse, hvordan blinde og svagsynedes transportmuligheder kan forbedres eventuelt i form af en ordning i tilknytning til de individuelle kørselsordninger. Et pilotprojekt vil kunne bidrage til at afklare blinde og svagsynedes efterspørgsel efter individuel transport, og resultaterne vil kunne indgå som grundlag for fremtidige politiske beslutninger. Selve politikken vil blive formuleret som næste skridt, når pilotprojektet er sat i gang.

Formålet med projektet er primært at formulere centrale principper for handicappolitikken samt synliggøre en række tiltag, som allerede er taget (eller er i pipelinen) med henblik på at forbedre tilgængeligheden for handicappede.

En handicappolitik på transportområdet handler om, at få opstillet nogle retningslinjer, tilgange og prioriteter, der kan være med til at pege på initiativer efterhånden som der afsættes midler til det i forbindelse med investeringsplaner, indkøb af banetrafik og konkrete infrastrukturprojekter, togindkøb, mv.

Ministeriet har påbegyndt drøftelser i koncernen om udformning og indhold, og påregner, at kunne offentliggøre en handicappolitik på transportområdet inden udgangen af 2007.

Kilder

Tetraplan for Transport og Energiministeriet: *"Kortlægning af kørselsordninger for mennesker med handicap"*. April 2007. Kan hentes på ministeriets hjemmeside

Tetraplan for Transport og Energiministeriet: *"Blinde og svagtseendes transport"*. Maj 2007. Kan hentes på ministeriets hjemmeside