



Sak nr. 40/2014

Vedtak av 28. januar 2015

Sakens parter

C – X fylkeskommune

Likestillings- og diskrimineringsnemndas sammensetning:

Susann Funderud Skogvang (møteleder)

Johans Tveit Sandvin

Upendo Gloria Masika

Torkil H. Aschehoug

Saken gjelder

Klage over Likestilling- og diskrimineringsombudets uttalelse av 2. april 2014.

Saken gjelder spørsmålet om X fylkeskommune handler i strid med plikten til universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13 (lov nr. 61/2013) i forbindelse med at bybusser (klasse 1) ikke benytter innvendig holdeplassannonsering eller utvendig utropsanlegg.

Sakens faktiske forhold

G er et frittstående fylkeskommunalt foretak, eid av X fylkeskommune. G ble opprettet 1. februar 2011 og har ansvaret for å forvalte driftskontrakter for buss, hurtigbåt og ferge i X fylke. G har også ansvaret for innkjøp av rutetjenester og gjennomføring av driftskontrakter, samt ansvaret for informasjon og markedsføring av rutetilbudet og salg av billetter og kort. Nemnda benytter i det videre X fylkeskommune som benevnelse av parten. X fylkeskommune er ansvarlig for samferdselen i fylket uavhengig av den til enhver tid gjeldende interne organisering av samferselen i fylket (for tiden gjennom G).

I 2011 inngikk G, etter en forutgående anbudsrunde, kontrakt med busselskapet A vedrørende kollektivtrafikk i X-området.

Det er opplyst fra X fylkeskommune at bussklasse 1 betjener sentrum og de bynære områder i X by. Per i dag informeres ikke bussens passasjer om hvilken holdeplass de vil ankomme, verken visuelt inne i bussene eller over høyttalerne. Passasjerer som venter på holdeplassene blir heller ikke opplyst om hvilken buss som ankommer. Bussene (bussklasse 1) i X fylke er klargjort både for opprop av holdeplasser inn- og utvendig, og for visuell informasjon. Det er anført fra X fylkeskommune at det mangler et sanntidssystem før automatisk holdeplassannonsering kan tas i bruk. (Et sanntidssystem er GPS-basert og gir informasjon om forventet ankomsttid til stoppestedet/bussholdeplassen.) Et slikt system er nødvendig for at systemet i bussene skal få beskjed om hvilken holdeplass disse befinner seg ved. I Y by er det igangsatt et prosjekt for å få på plass et sanntidssystem, etter planen skal dette ferdigstilles i begynnelsen av 2017. Det tas deretter sikte på innføring i hele fylket, men fremdriften vil avhenge av mulighetene til finansiering.

Behandlingen hos Likestilling – og diskrimineringsombudet og videre saksbehandling

Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) mottok klage fra C 6. mars 2013.

Ombudet ga uttalelse i saken 2. april 2014, og konkluderte med at *«X fylkeskommune ikke handler i strid med plikten til universell utforming av sanntidsinformasjon på bussene i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13.»*

C klaget over ombudets uttalelse 22. april 2014.

Ombudet vurderte saken på nytt og fastholdt sin konklusjon. Likestillings- og diskrimineringsnemnda (nemnda) fikk oversendt klagen ved ombudets brev datert 13. juni 2014.

Saken ble behandlet i nemndas møte 13. januar 2015. I behandlingen deltok nemndas medlemmer Susann Funderud Skogvang (møteleder), Johans Tveit Sandvin, Upendo Gloria Masika og Thorkil H. Aschehoug. X fylkeskommune var representert ved direktør i G per

telefon. På vegne av C deltok D, E og F. Nemndas sekretariat var representert ved Anette Klem Funderud, Else Anette Grannes og Ingeborg Aas.

Partenes anførsler:

C har i hovedsak gjort gjeldende:

X fylkeskommune handler i strid med kravet til universell utforming ved at busselskapet A, som operatør for kollektiv busstrafikk i X, ikke benytter innvendig automatisk holdeplassannonsering eller utvendig utropsanlegg på bybusser.

For synshemmede er holdeplassannonsering en forutsetning for å kunne reise kollektivt, slik trinnfri atkomst er for bevegelseshemmede. Manglende annonsering fører til at svært mange føler seg utrygge og hemmes i deltakelse i samfunnsliv. Det vil derfor ha stor betydning for synshemmede at et enkelt system for annonsering kan tas i bruk.

Sanntidssystemer er kompliserte og krever store investeringer. Det er imidlertid ikke krevd at det skal innføres et slikt sanntidssystem. Det finnes andre og rimeligere løsninger som oppfyller kravet til universell utforming, og som kan tas i bruk i mellomtiden.

Det er anført av X fylkeskommune at manuelle opprop av holdeplasser ikke er realistisk siden ikke alle bussjåførene er like godt kjent, og at sjåførene vegrer seg for å prate i mikrofonen. Dersom dette medfører riktighet, er det desto større grunn til å innføre automatisk holdeplassannonsering. De aktuelle bussene er klargjorte med hensyn til display, samt muligheten for utvendig og innvendig annonsering. Bussene skal også ha høytaleranlegg, noe som muliggjør avspilling av lydfiler hvor holdeplassene er innlest. Slike løsninger er i bruk andre steder i landet, og var tidligere i bruk i Oslo.

Etter denne parts beregninger vil automatisk holdeplassannonsering koste ca. 300 000 kroner pluss merverdiavgift. Det vises her til fremlagt regnestykke/budsjett under nemndas muntlige behandling, som også er fremlagt skriftlig i etterkant av møtet.

X fylkeskommune har ikke godtgjort at det vil være en uforholdsmessig byrde å ta i bruk et enklere system.

Virksomheter nevnt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13 første ledd har en aktivitetsplikt, det vil si at de skal jobbe aktivt og målrettet for å fremme universell utforming av sin virksomhet. Det har gått lang tid siden diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ble innført i 2009. X by er for øvrig den eneste av de største byene i landet som ikke har automatisk holdeplassannonsering.

X fylkeskommune har i det vesentlige gjort gjeldende:

Alle busser i X by er klargjort for både inn- og utvendig opprop av holdeplasser, og visuell visning. Det ble stilt krav om dette i anbudet. Det mangler imidlertid et sanntidssystem for at automatisk holdeplassannonsering kan tas i bruk. Systemet er nødvendig for at systemet i bussene skal få beskjed om hvilken holdeplass de er ved. Da vil innspilte beskjeder med holdeplassinformasjon avspilles når bussen nærmer seg holdeplassen. Det er ikke utarbeidet en kravspesifikasjon for utarbeidelse av automatisert holdeplassanrop uten sanntidssystem.

I Y by er en i gang med et forprosjekt for å få dette på plass. Det søkes finansiert gjennom Y-pakken og det er satt av 8 millioner til formålet. Planen er å starte i Y by og innføre samme

systemet i hele fylket. Fremdrift vil avhenge av finansiering. Foreløpig er det bare utsikter til finansiering i Y by. Hvis alt går som det skal og ting fungerer godt, tilsier den foreløpige tidsplanen at sanntidssystemet settes i drift i begynnelsen av 2017. Tidspunktet er imidlertid noe usikkert. Det pågår også en prosess for å etablere et slikt system i X by, men en finansiering av dette er avhengig av at man får statlige midler fra belønningsordningen for kollektivtrafikk. X fylkeskommune/G vil ha ansvaret for sentralsystemet og nødvendig utstyr om bord i bussene til et slikt system, samt etablering av en app til smarttelefoner og en portal.

Ifølge administrerende direktør i Ruter hadde heller ikke Ruter innspilte opprop av holdeplasser på sine busser før det nåværende sanntidssystemet var på plass. Tidligere var det opp til sjåførene i Ruter om de ville annonsere holdeplassen, noe som ofte ikke ble gjort.

Det er anført at det er mulig å anskaffe et automatisert holdeplassanrop uten sanntidssystem. Administrasjonsselskapet G hadde planer om å undersøke dette nærmere i løpet av høsten 2013, men dette ble ikke gjort på grunn av kapasitetsproblemer. G har prioritert sanntidssystemet, og er av den oppfatning at innføring av et automatisert holdeplassanrop uten sanntidssystem vil ta ressurser fra innføringen av sanntidssystemet. G har søkt om prosjektmidler fra Klima- og miljødepartementet for å planlegge sanntidssystemet, og det er forventet at at denne søknaden innvilges i februar/mars 2015.

Sanntidssystemet er til hjelp for de fleste reisende med buss, litt avhengig av hvilke moduler systemet inneholder. Passasjerer og andre bruker imidlertid systemet på forskjellige måter. For synshemmede er det viktig med opprop, for hørselshemmede er det viktig med visuell informasjon, for sjåføren er det viktig at systemet er enkelt å betjene. Alle vil imidlertid tjene på at systemet kan prioritere buss foran bil i lyskryss. Dette og flere andre hensyn gjør at et sanntidssystem er en sammensatt og kompleks sak å etablere.

Alle er enige om at det med tiden vil komme et sanntidssystem på buss i byene i X fylke, men det er vanskelig å tidfeste dette nøyaktig.

Busselskapet i X by tok i sin tid initiativ til å prøve ut et sanntidssystem i X by. Det ble igangsatt som et fellesprosjekt der kommunen, fylkeskommunen, Statens vegvesen og busselskapet deltok. Den teknologiske løsningen var imidlertid ikke god nok for en varig løsning, så prosjektet ble skrinlagt. Det planlagte prosjektet i Y by vil organiseres og dimensjoneres slik at samme grunnlagsinfrastruktur også kan brukes i X by. Det er likevel behov for betydelig finansiering for å etablere samme system i Y by.

Anskaffelsesprosessen og implementering tar lang tid. Det må gjennomføres kompliserte og tidkrevende anbudprosesser og det er mange systemer som skal virke sammen. Det involverer også mange organisasjoner og forvaltningsnivåer. Det har vært brukt mye ressurser på å etablere anbudssystem og administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i X fylke, i tillegg til nytt elektronisk billettsystem. Det har derfor ikke vært kapasitet til å gjennomføre flere store anskaffelsesprosjekter. Trafikanten i Oslo brukte mange år på å etablere sanntidssystemet for buss og trikk. Det samme har vært tilfelle i andre fylker.

Sanntidssystem krever mye spesialisert kompetanse, komplisert programvare og nøyaktige grunnlagsdata. Fylkeskommunen har imidlertid et godt samarbeid, og blant annet gjennom Kollektivtrafikkforeningen utveksles mange erfaringer. Det er ellers et utstrakt samarbeid innenfor nye systemer for elektronisk billettering, ruteplanlegging, ruteinformasjon og

ruteopplysning 177. Selv om man har et godt samarbeid med andre fylker er det krevende (særlig for små fylker) å gjennomføre så store prosjekter.

Å innføre rimeligere systemer i mellomtiden før sanntidssystemet er på plass, ser ikke X fylkeskommune som et alternativ. Et sanntidssystem må utredes tilstrekkelig, og det bør ikke fattes beslutninger om midlertidige løsninger i påvente av sanntidssystem. Det kan gjøre at kostnadene til sanntidssystem blir høyere enn nødvendig, og kan på den måten også påvirke hvor lang tid det vil ta å innføre et sanntidssystem. G har fått utarbeidet en kort utredning om innføring av sanntidssystem i X by (utarbeidet av Civitas). Det er innhentet erfaringer fra Z by og Æ by. Sanntidssystemet som innføres et sted i fylket må være det samme som innføres andre steder i fylket. Dette har med kostnader å gjøre.

Det er ikke realistisk å få sjåførene til å foreta opprop av alle holdeplasser under kjøring. Årsaken er at ikke alle sjåfører er like godt kjent og noen har en vegring mot å snakke i mikrofon. Det vil neppe la seg gjøre å instruere sjåførene til å lese opp holdeplassene, og ville i alle tilfeller vært svært ressurskrevende.

Nemndas vurderinger

Saken gjelder spørsmål om X fylkeskommune bryter plikten til å sikre universell utforming når bybussene i X fylke ikke benytter innvendig holdeplassannonsering (auditivt og visuelt) eller utvendig utropsanlegg for å annonsere hvilken buss det er som ankommer holdeplassen.

Nemnda har kompetanse til å føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Dette følger av lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda § 1 annet ledd nr. 3 (diskrimineringsombudsloven nr. 40/2005). Nemnda har kompetanse til å fatte vedtak i saken, jf. diskrimineringsombudsloven § 7.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13 (lov nr. 61/2013) lyder:

«Offentlige virksomheter skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten. Tilsvarende gjelder for private virksomheter rettet mot allmennheten.

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.

Offentlige og private virksomhet rettet mot allmennheten har plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Ved vurderingen av om utformingen eller tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde skal det særlig legges vekt til tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, hvorvidt virksomhetens alminnelige funksjon er av offentlig art, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn.

Det er ikke plikt til universell utforming etter denne loven dersom virksomheten oppfyller nærmere bestemmelser i lov eller forskrift om innholdet i plikten til universell utforming.

Kongen kan gi forskrift om innholdet i plikten til universell utforming på områder som ikke er omfattet av krav i eller i medhold av annet lovverk.»

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal bidra til nedbryting av samfunnskapte funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes. Universell utforming ivaretas ved utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, herunder teknologi og systemer av teknologi som anvendes til å uttrykke, skape, omdanne, utveksle, lagre, mangfoldiggjøre og publisere informasjon, eller som på annen måte gjør informasjon anvendbar, slik at flest mulig brukerforutsetninger ivaretas uten særløsninger.

Plikten til universell utforming vil et stykke på vei avhjelpe behovet for individuell tilrettelegging eller særløsninger, og samtidig bedre tilgjengeligheten på viktige fellesskapsarenaer. Universell utforming er derfor viktig for å oppnå likeverd, deltakelse og fravær av diskriminering som har sammenheng med nedsatt funksjonsevne. Tilgangen skal være den samme for brukere med ulike forutsetninger. Formålet er å tilrettelegge forholdene for flest mulig, jf. forarbeidene til tidligere diskriminerings- og tilgjengelighetslov, Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) side 258-261.

Nemnda legger til grunn at informasjon om kollektivtjenesten omfattes av plikten til universell utforming, jf. uttalelsene i forarbeidene til tidligere diskriminerings- og tilgjengelighets lov, Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) side 138, hvor det er uttalt at:

«En del informasjon vil ha så nær sammenheng med de fysiske forhold at informasjonen nærmest er en betingelse for å ha tilgang til de fysiske forhold. Informasjon om stoppesteder under transport, manøvreringsknapper i heiser og skilting av nødutganger er eksempler på dette ...»

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av «hovedløsningen» i de fysiske forholdene, slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av «flest mulig». Det følger imidlertid ikke av lovens ordlyd, forarbeider eller forskrifter hva som skal til for at informasjonen på en holdeplass for offentlige kommunikasjonsmidler vil oppfylle lovens krav til universell utforming.

Ifølge rundskriv om universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven fra Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010) fremgår det i punkt 3.3.2 blant annet at:

«Transportmidler er også omfattet av fysiske forhold i plikten til universell utforming. Dette gjelder transportmidler som buss, trikk, bane mv.»

Universell utforming av kollektivtransporten innebærer at alle skal kunne benytte seg av det ordinære tilbudet i så stor utstrekning som mulig, uten behov for bistand»

Videre er det i rundskrivets punkt 3.3.4 om informasjon presisert at:

«Plikten til universell utforming omfatter grunnleggende brukerinformasjon som har nær sammenheng med de fysiske forholdene. Det kan være informasjon som er en nødvendig forutsetning for tilgang til lokaler eller fasiliteter der tjenester leveres (for eksempel om det er trinnfri atkomst, heis osv.). Det kan også være informasjon om tilgjengeligheten til holdeplasser og transportmiddel, og hvilke ruter og avganger tilgjengelig materiell benyttes på. Informasjon om transporttilbudet er en del av transportvirksomheten. Informasjon om kollektivtilbudet på holdeplass skal være universelt utformet.»

En rekke former for skilting som omfattes av plikten til universell utforming, er merking av toalett, utganger, nødutganger, avgang/ankomst på flyplasser, merking av bibliotekets avdelinger og boksamling mv. Informasjon på holdeplasser for kollektivtransport som skilt og oppslag er omfattet av plikten.»

Nemnda legger til grunn at at kravet til universell utforming i kollektivtransporten innebærer at alle skal kunne benytte seg av det ordinære busstilbudet i så stor utstrekning som mulig uten behov for bistand. Når passasjerer på busser i klasse 1 i X fylkeskommune ikke sikres tilstrekkelig informasjon, er bussene følgelig ikke universelt utformet. At X fylkeskommune i avtalen med busselskapet A ikke har krevd holdeplassannonsering eller bruk av utvendig utropsanlegg av busselskapet, fratar ikke X fylkeskommune plikten til å sørge for at bybussene i X by er universelt utformet.

Nemnda går deretter over til å vurdere om X fylkeskommune har sannsynliggjort at det vil være en uforholdsmessig byrde å sikre at bussene er universelt utformet.

C har aldri krevd at det skal innføres et sanntidssystem i X fylkeskommune, og har vist til at det finnes rimeligere alternativer for å gi passasjerene holdeplassinformasjon før et eventuelt sanntidssystem er på plass. G har tidligere anført at virksomhetene ville utrede kostnadene ved et midlertidig automatisk holdeplassannonseringssystem høsten 2013, men opplyste under nemndas muntlige behandling at dette ikke hadde blitt gjort. Årsaken skal være at G har vært i en etableringsfase og videre at utviklingen av sanntidssystemet har blitt prioritert. Hva som konkret er gjort i arbeidet med innføringen av et sanntidssystem, og dermed på hvilken måte dette arbeidet var prioritert, kunne direktør B imidlertid ikke svare på. Under nemndas muntlige behandling viste C til at et automatisk holdeplassannonseringssystem ikke ville koste mer enn 300 000 pluss merverdiavgift.

Nemnda har i sin forholdsmessighetsvurdering lagt særlig vekt på at auditiv holdeplassinformasjon er av avgjørende betydning for om blinde og svaksynte kan ta kollektivtransport, og at det rent teknisk allerede er lagt til rette for dette på bybussene i X fylke. Det er heller ikke sannsynliggjort for nemnda at et rimeligere alternativ til sanntidssystemet, enten ved manuelle opprop eller et automatisk oppropssystem, er uforholdsmessig kostnads- eller ressurskrevende. Nemnda har i sin vurdering også lagt vekt på at X fylkeskommune ikke har kunnet legge frem en konkret tidsplan for når sanntidssystemet vil være på plass. At sanntidssystemet vil være på plass «snart» fremstår som lite konkret og usikkert, særlig siden det avhenger av ekstern finansiering.

Nemnda har kommet frem til at X fylkeskommune handler i strid med plikten til universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13 (lov nr. 61/2013) i forbindelse med at bybusser i X fylke (klasse 1) ikke benytter innvendig holdeplassannonsering eller utvendig utropsanlegg.

Det følger av diskrimineringsombudsloven § 7 annet ledd at nemnda kan gi pålegg om stansing, retting med videre:

«Nemnda kan med de unntak som følger av §§ 9 og 10 pålegge stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskriminering, trakassering, instruks eller gjengjeldelse opphører og for å hindre gjentakelse. Nemnda kan sette en frist for oppfyllelse av pålegget.»

Nemnda har kommet fram til at X fylkeskommune pålegges å sikre universell utforming ved å sørge at bybussene i X fylke benytter innvendig holdeplassannonsering (auditivt og visuelt) og utvendig utropsanlegg, jf. diskrimineringsombudsloven § 7. Pålegg anses å være nødvendig for å sikre at diskrimineringen opphører.

Dersom det ikke er mulig for X fylkeskommune å pålegge bussjåførene manuell holdeplassannonsering som ivaretar passasjerenes krav på grunnleggende holdeplassinformasjon, må det anskaffes et automatisk system som ivaretar passasjerenes behov. Ved anskaffelse av et automatisk holdeplassannonseringsystem, kreves det et audiovisuelt system.

Nemnda gir X fylkeskommune frist til 31. juli 2015 til å sikre universell utforming av bybussene som skissert ovenfor. I fastsettelsen av fristens lengde er det tatt hensyn til virksomhetens behov for planlegging og forsvarlig gjennomføring med hensyn til en forenklet anbudsprosess.

X fylkeskommune gjøres oppmerksom på at hvis pålegget ikke gjennomføres innen fristen, kan nemnda treffe vedtak om tvangsmulkt jf. diskrimineringsombudsloven § 8.

Klagen fra C har etter dette ført frem.

Vedtaket er enstemmig.

Sak 40/2014

Likestillings- og diskrimineringsnemnda har fattet følgende vedtak:

X fylkeskommune handler i strid med plikten til universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13 (lov nr. 61/2013) i forbindelse med at bybusser i X fylke (klasse 1) ikke benytter innvendig holdeplassannonsering eller utvendig utropsanlegg.

Virksomheten pålegges å sikre universell utforming ved å sørge for grunnleggende holdeplassinformasjon for de reisende i henhold til vedtakets premisser.
Frist settes til 31. juli 2015.

Susann Funderud Skogvang
møteleder

Johans Tveit Sandvin

Upendo Gloria Masika

Thorkil H. Aschehoug