

Särskilda persontransporter

– moderniserad lagstiftning för ökad samordning

*Betänkande av Utredningen om
samordning av särskilda persontransporter*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:58

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24836-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Tomas Eneroth

Regeringen beslutade den 13 oktober 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera reglerna för särskilda persontransporter i syfte att identifiera hinder för kommunala och regionala myndigheter att åstadkomma en effektiv samordning av organiserandet och utförandet av sådana transporter samt föreslå ändrade eller nya regler för att undanröja sådana hinder.

Som särskild utredare förordnades den 24 mars 2017 Anita Johansson.

Regeringen beslutade den 16 november 2017 om förlängd tid för utredningen till den 30 juni 2018.

Som sakkunniga har fr.o.m. den 5 juli 2017 medverkat departementssekreteraren Mathias Häggblom, Näringsdepartementet, departementssekreteraren Anna Lindblom, Utbildningsdepartementet och kanslirådet Lars Nilsson, Socialdepartementet. Samma dag förordnades som experter i utredningen projektledaren Mattias Andersson, Svensk Kollektivtrafik, utredaren Tom Petersen, Trafikanalys, utredaren Romina Ramos, Myndigheten för delaktighet, handläggaren Sara Rhudin, Sveriges kommuner och Landsting och utredaren Michael Stridsberg, Transportstyrelsen.

Den 19 februari 2018 entledigades Romina Ramos och samma dag förordnades utredaren Erika Johansson, Myndigheten för delaktighet, som expert i utredningen.

Mathias Häggblom entledigades från sitt uppdrag den 28 mars 2018 och samma dag förordnades departementssekreteraren Lars Falksveden, Näringsdepartementet, som sakkunnig i utredningen.

Som utredningssekreterare anställdes verksjuristen Pernilla Sandgren den 18 juni 2017 och juristen Lisa Ahlström den 1 augusti 2017.

Anita Johansson svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet.

Utredningen, som har tagit namnet Utredningen om samordning av särskilda persontransporter, överlämnar härmed betänkandet *Särskilda persontransporter – moderniserad lagstiftning för ökad samordning* (SOU 2018:58). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm juni 2018

Anita Johansson

/Lisa Ahlström
Pernilla Sandgren

Innehåll

Begreppsförklaringar	15
Sammanfattning	19
1 Författningsförslag.....	29
1.1 Förslag till lag om särskilda persontransporter.....	29
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	38
1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	39
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik	40
1.5 Förslag till förordning om särskilda persontransporter	43
2 Uppdraget	45
2.1 Utredningens direktiv (dir. 2016:85 och dir. 2017:113)	45
2.2 Begränsningar i utredningens uppdrag	46
2.3 Utredningens arbete	48
2.4 Betänkandets disposition.....	49
3 Nulägesbeskrivning.....	51
3.1 Inledning.....	51
3.2 Färdtjänst.....	51
3.3 Riksfärdtjänst	53

3.4	Sjukresor	54
3.5	Skolskjuts	54
3.6	Regionala kollektivtrafikmyndigheter.....	55
3.7	Enkäter om organisering av färdtjänst och riksfärdtjänst samt uppgifter om sjukresor	56
3.8	Färdtjänst och riksfärdtjänst.....	57
3.9	Sjukresor	59
3.10	Demografisk utveckling	60
4	Kollektivtrafik i Sverige	61
4.1	Kollektivtrafik.....	61
4.2	Anropstyrd kollektivtrafik.....	64
5	Tillgänglighetsanpassning av kollektivtrafiken	67
5.1	Inledning	67
5.2	Internationella åtaganden.....	67
5.2.1	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	67
5.2.2	FN:s agenda 2030 och delmål som har koppling till transportområdet.....	70
5.3	Den statliga styrningen	72
5.3.1	Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken	72
5.3.2	Förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.....	75
5.3.3	Diskrimineringslagen (2008:567) – bristande tillgänglighet grund för diskriminering	75
5.3.4	Lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik	78
5.3.5	Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik	79
5.3.6	Transportpolitiska mål.....	80

5.4	Vilken anpassning har skett av kollektivtrafiken?	81
5.4.1	Mätning av kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning	83
5.4.2	Upplevda brister i resekedjan	85
6	Resenärsperspektiv	87
6.1	Inledning.....	87
6.2	Stationsledsagning.....	87
6.2.1	EU-förordningar	88
6.3	Kompletterande lagstiftning	94
6.3.1	Stationsledsagning i praktiken	95
6.4	Undersökningar av resenärernas upplevelser i samband med resor inom särskilda persontransporter och i kollektivtrafiken.....	100
6.4.1	Synskadades riksförbund	100
6.4.2	Neuroförbundet	102
6.4.3	Trafikanalys.....	102
6.4.4	Rivkraft	105
6.4.5	ANBARO	106
6.4.6	Utredningens kommentar till undersökningarna	107
6.4.7	Synpunkter från resenärsorganisationer som kommit utredningen till del	108
7	Skatteväxling och det kommunala utjämningsystemet	111
7.1	Inledning.....	111
7.2	Skatteväxling	112
7.3	Fakturering.....	113
7.4	Det kommunala utjämningsystemet	113

8	Samordning – innebörd, identifierade hinder och goda exempel	117
8.1	Inledning	117
8.2	Vad menas med samordning	118
8.3	Hinder för samordning som utredningen identifierat	119
8.3.1	Splittrat regelverk	120
8.3.2	Huvudmannaskapet	121
8.3.3	Administrativa gränser	123
8.3.4	Kostnadsrelaterade incitament inom en region (tätort – glesbygd)	124
8.3.5	Heterogen resenärsgrupp	125
8.3.6	Misstroende mot andra aktörer	126
8.3.7	Upphandlingsrelaterade frågor	127
8.3.8	Begreppsapparaten	128
8.4	Effekten av ökad samordning	129
8.5	Vad som krävs för att nå en ökad samordning	133
8.6	Särskilt om vissa specifika samordningsfrågor – goda lokala och regionala exempel	134
8.6.1	Samordning av resor inom särskilda persontransporter	134
8.6.2	Samordning mellan kollektivtrafik och särskilda persontransporter	141
8.6.3	Beställningscentral i egen regi	146
8.6.4	Upphandlingens betydelse för en ökad samordning	150
8.6.5	Samordning av särskilda persontransporter inom den regionala kollektivtrafikmyndigheten – tre exempel	152
9	Vägen till en moderniserad lagstiftning för ökad samordning	159
9.1	Inledning	159
9.2	Den kommunala självstyrelsen och dess grunder	159
9.3	Kommunallagen	162

9.3.1	Kommunernas och landstingens kompetens	162
9.3.2	Specialreglering	162
9.3.3	Lokaliseringsprincipen	163
9.3.4	Ansvarskommittén	164
9.3.5	Kommunala samverkansformer	165
9.3.6	Statlig eller kommunal styrning?	168
9.3.7	Proportionalitetsbedömning	170
9.3.8	Utredningens bedömning avseende ändrat huvudmannaskap	171
9.4	Reglering av välfärdsfrågor	174
9.5	Behovet av ny reglering	175
9.5.1	Allmänt om behovet av en ny lag	177
9.5.2	Målinriktad ramlag	177
9.5.3	Ytterligare åtgärder för att öka den nationella likvärdigheten avseende bedömningar	180
10	Förändringar i färdtjänsten och riksfärdtjänsten	183
10.1	Allmänt om kapitlet	183
10.2	Ändringar för färdtjänst	183
10.3	Överflyttning till kollektivtrafik från taxi och särskilt anpassade fordon	184
10.4	Ändrade förutsättningar för färdtjänsttransporter	185
10.5	Färdtjänst i den egna kommunen och närmsta serviceort	186
10.6	Ändringar för riksfärdtjänst	187
10.6.1	Allmänt om riksfärdtjänst	187
10.6.2	Överflyttning till kollektivtrafik och lufttrafik från taxi och särskilt anpassade fordon	188
10.6.3	Avgiftssättning för riksfärdtjänst	190
10.7	Gemensamt förslag för färdtjänst och riksfärdtjänst	193
10.7.1	Möjlighet att återkalla ett tillstånd om resenären inte betalar egenavgiften	193

11	Utvidgad rätt att medföra hjälpmedel.....	195
11.1	Allmänna utgångspunkter.....	195
11.2	Hjälpmedelsanvändare	197
11.3	Förskrivningen av hjälpmedel.....	200
11.4	Socialstyrelsens ansvar för hjälpmedel	202
11.5	Praxis avseende hjälpmedel	202
11.6	Hjälpmedel ska vara tillåtet i större utsträckning än i dag.....	204
12	Förändringar för skolskjuts.....	207
12.1	Skolskjuts – ett kommunalt ansvar	207
12.1.1	Skolskjuts och elevresor	207
12.1.2	Beslut om rätt till skolskjuts	210
12.1.3	Problematiskska områden att lyfta	212
13	Mindre förändringar för sjukresor med anledning av dataskyddsförordningen	217
13.1	Allmänna utgångspunkter.....	217
13.2	Frågeställning som avser dataskyddsförordningen	218
13.3	Utredningens överväganden och förslag.....	220
14	Systematiskt kvalitetsarbete – ett verktyg för att uppnå likvärdighet och god kvalitet	223
14.1	Vad innebär ett systematiskt kvalitetsarbete?	223
14.2	Systematiskt kvalitetsarbete inom välfärdsområdet	224
14.3	Systematiskt kvalitetsarbete i praktiken.....	226
14.4	Systematiskt kvalitetsarbete inom särskilda persontransporter	227
14.5	Skriftliga rutiner för klagomål	231

15	Behov av tillsyn	233
15.1	Allmänna utgångspunkter	233
15.1.1	Betydelsen av lagstiftningens utformning	234
15.1.2	Transportstyrelsens tillsyn enligt lagen om kollektivtrafik	235
15.1.3	Tillsyn av passagerares rättigheter	236
15.2	Utredningens överväganden och förslag	237
15.2.1	Ansvarig tillsynsmyndighet	239
15.2.2	Uppskattad kostnad för tillsyn	240
16	Förslag till en utökad och bättre samordning	243
16.1	Svårigheter med ökad samordning	243
16.2	Krav på samordning	246
16.3	Den regionala kollektivtrafikmyndighetens betydelse för att öka samordningen	247
16.3.1	Allmänt om den regionala kollektivtrafikmyndigheten	247
16.3.2	Utredningens överväganden och förslag	249
16.4	Utredningens avslutande reflektioner	250
17	Frågor om sekretess	253
17.1	Allmänna utgångspunkter	253
17.2	Utredningens överväganden och förslag	255
18	Behov av kompletterande nationell statistik	257
18.1	Allmänna utgångspunkter	257
18.2	Utredningens överväganden och förslag	258
19	Kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning	263
19.1	Allmänna utgångspunkter	263
19.2	Utredningens överväganden och förslag	264

20	Samråd med resenärsorganisationer	267
20.1.1	Överflyttning till kollektivtrafik	268
20.1.2	Samordning av transporterna	269
20.1.3	Hjälpmedel	270
20.1.4	Färdtjänst och riksfärdtjänst	271
20.1.5	Skolskjuts.....	271
20.1.6	Ungas situation	272
20.1.7	Forum för samråd	273
20.1.8	Utredningens avslutande kommentar.....	273
21	Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar	275
21.1	Inledning	275
21.2	Konsekvenser för kommuner och landsting.....	276
21.2.1	Utredningens förslags påverkan.....	276
21.2.2	Färdtjänst.....	276
21.2.3	Skolskjuts.....	283
21.2.4	Sjukresor	284
21.2.5	Riksfärdtjänst	286
21.2.6	Förslag som berör samtliga transportformer	289
21.2.7	Slutsatser.....	291
21.3	Konsekvenser för näringslivet	293
21.4	Konsekvenser för statliga myndigheter	294
21.4.1	Transportstyrelsen	294
21.4.2	Trafikanalys	295
21.4.3	Statistiska centralbyrån.....	296
21.5	Konsekvenser för resenärer	297
21.6	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	298
22	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	301
22.1	Ikraftträdande	301
22.2	Övergångsbestämmelser	301

23	Författningskommentarer	303
23.1	Förslag till lag om särskilda persontransporter.....	303
23.2	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	323
23.3	Skollagen (2010:800)	324
23.4	Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.....	324
	Referenser	327
	Möten och presentationer	335
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:85	339
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:113	349

Begreppsförklaringar

I betänkandet använder utredningen ett antal begrepp. I syfte att samlat tillhandahålla förklaringar till vanligt förekommande begrepp väljer utredningen att ange dem nedan. Vissa av begreppen är definierade i den föreslagna lagen om särskilda persontransporter och förklaras närmare i författningskommentarerna.

Särskilda persontransporter

Samlingsnamn för färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor och skolskjuts.

Särskilt anordnade transporter

Transporter som uteslutande används för särskilda persontransporter såsom taxifordon, särskilt anpassade fordon, skolskjuts, linjestreckningar o dyl. Särskilt anordnade transporter är utformade efter målgruppens specifika behov.

Huvudman

Den som har ett ansvar för att erbjuda särskilda persontransporter.

Utgångspunkten är att huvudmannen har det fulla ansvaret för att kunna erbjuda de tjänster som lagen om särskilda persontransporter stadgar. Det gäller oaktat om huvudmannskapet pekas ut direkt i lagen eller huvudmannen har fått ansvaret överlåtit till sig från annan i enlighet med bestämmelser i lagen. Lagens föreslagna krav på huvudmannens ansvar att erbjuda särskilda persontransporter omfattar således både tillståndsgivning och anordnande av själva trafiken.

I de fall den regionala kollektivtrafikmyndigheten har fått formellt ansvar är myndigheten att anse som huvudman. Om kommunen uppdrar enbart anordnandet av trafiken bibehålls myndighetsutövningen, vilket innebär att kommunen kvarstår som huvudman och alltjämt har kvar det övergripande ansvaret i förhållande till kommuninvånarna. Det innebär att det är kommunen som bestämmer omfattning och inriktning på verksamheten. Eftersom huvudmannen har det fulla ansvaret för att erbjuda särskilda persontransporter i enlighet med vad lagen stadgar är det också huvudmannen som ansvarar för den uppföljning och utvärdering som görs inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Anordnandet av trafik

Avser upphandlings- och samordningstjänster enligt 2 kap. 12 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, vilket kommuner har möjlighet att överlåta till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Vid överlåtelse av anordnandet av trafiken ligger huvudmannaskapet dvs. myndighetsutövningen, kvar på kommunal nivå.

Anordnare

Den som fått i uppdrag av huvudmannen att planera och organisera särskilda persontransporter. Detta uppdrag kan bedrivas i egen regi, genom en kommersiell aktör eller att man överlåtit detta till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

I praktiken innebär anordnandet att tillhandahålla en beställningscentral. Att en huvudman anlitar annan för att anordna trafiken och därmed avhänder sig själva arbetet med genomförande av uppdraget innebär inte att ansvaret för att erbjuda särskilda persontransporter överläts. Det är alltid huvudmannens ansvar att försäkra sig om att den aktör som anlitas för att fullgöra åtagandet har de förutsättningar som krävs för att kunna tillhandahålla det som lagen kräver. Det gäller också om anordnaren i sin tur har behov av att anlita andra för att t.ex. köra vissa turer. Oaktat vem som utför tjänsten är ansvaret huvudmannens. Det innebär i sin tur att avtal som reglerar uppdraget mellan huvudmannen och anordnaren rimligen måste vara utformat på ett sådant sätt att huvudmannen alltid kan ta sitt ansvar.

Det kan t.ex. innefatta krav på regelbundna uppföljningar, incidentrapportering och avstämningar samt att alltid kunna få full insyn i den verksamhet som berörs.

Utförare

Den som efter uppdrag ombesörjer de faktiska transporter, dvs. ett trafikföretag. Den som utför uppdraget kan vara i extern eller egen regi.

Ledsagare

Medföljande som resenären är i behov av assistans ifrån under resan för att kunna genomföra denna.

Färdtjänst

Resor inom en kommun eller till närmaste belägna centrala serviceort i annan kommun för vissa angivna syften för personer som har en funktionsnedsättning som inte endast är tillfällig och har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller resa med kollektivtrafik.

Riksfärdtjänst

Resor mellan olika kommuner för vissa angivna syften för personer som till följd av en stor och varaktig funktionsnedsättning måste resa på ett särskilt kostsamt sätt.

Skolskjuts

Resor till och från skolan för elever i förskoleklass, grundskola, grundsärskola och gymnasiesärskola enligt skollagen (2010:800).

Elevresor

Resor till och från skolan för elever i gymnasieskola i enligt lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

Sjukresor

Resor som berättigar till ersättning enligt lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor.

Omsorgsresor

Resor till och från dagverksamheter och liknande enligt lagen (1993:387) om stöd till vissa funktionshindrade eller socialtjänstlagen (2001:453).

Hjälpmedel

Individuellt utprovad produkt som syftar till att bibehålla eller öka aktivitet, delaktighet eller självständighet genom att kompensera en funktionsnedsättning.

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att analysera reglerna för särskilda persontransporter i syfte att identifiera hinder för kommunala och regionala myndigheter att åstadkomma en effektiv samordning av organiserandet och utförandet av sådana transporter, samt att föreslå ändrade eller nya regler för att undanröja sådana hinder. Syftet med uppdraget har varit att möjliggöra en effektiv samordning av särskilda persontransporter och därigenom bidra till att kommuner och landsting kan skapa en hållbarhet när det gäller såväl kostnader som kvalitet.

De särskilda persontransporterna utgörs av färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor.

Övergripande lägesbild

De särskilda persontransporterna regleras genom fyra olika lagstiftningar som tillkommit vid olika tidpunkter och med olika utgångspunkter. Lagar som reglerar särskilda persontransporter är följande

- Lagen (1997:736) om färdtjänst
- Lagen (1997:735) om riksfärdtjänst
- Lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor
- Skollagen (2010:800).

Sedan den 1 januari 2012 finns även lagen (2010:1065) om kollektivtrafik som är av relevans för särskilda persontransporter.

Samordningsbegreppet är centralt som utgångspunkt för utredningens arbete. Med samordning avses i dessa sammanhang samordning såväl mellan kollektivtrafiken och de särskilda persontransporterna som inom de särskilda persontransporterna.

Utredningen kan konstatera att samordningsbegreppet är vidsträckt och att det finns potentiella samordningsvinster inom en rad olika områden. Lagstiftningen, inklusive sekretessbestämmelser, är ett sådant, liksom de lokala och regionala regelverken avseende resevillkor för resenärer. Exempel på resevillkor som kan variera är antalet resor som resenären är berättigad till, rätten till färdtjänstresa utanför den egna kommunen, möjligheter att ta med medföljande på resan och servicenivå i samband med resan såsom bärhjälp eller att få särskild hjälp från fordonet. Resevillkoren omfattar också resenärernas egenavgifter, där det finns stora variationer, inte bara mellan kommuner och regioner utan också mellan de olika trafikformerna (t.ex. färdtjänst och sjukresor). Dessa aspekter är av stor relevans ur ett resenärsperspektiv. Därutöver finns organisatoriska aspekter som rör trafikledning, kapacitetsutnyttjande av fordonsparken, upphandlings- och avtalsfrågor, kompetensuppbyggnad samt enhetlig myndighetsutövning. Regionala skillnader i regelverk och system för egenavgifter och ersättning kan i många fall försvåra samordningen.

Det diversifierade huvudmannskapet är ytterligare en faktor som påverkar samordningspotentialen. Färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts är ett primärkommunalt ansvar medan ansvaret för sjukresor åvilar sjukvårdshuvudmannen. Enligt gällande lagstiftning är det möjligt att överlåta uppgifter, dvs. myndighetsutövning, avseende färdtjänst och riksfärdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten som finns i varje län. Någon sådan möjlighet finns inte avseende skolskjuts. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten får dock upphandla persontransport- och samordningstjänster för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget ska tillgodose samt samordna sådana transporttjänster. Avseende färdtjänst har cirka 50 procent av landets kommuner överlåtit myndighetsutövningen till regional nivå, medan cirka 80 procent har överlåtit anordnandet av trafiken.

Utredningens förslag

Vägen till en moderniserad lagstiftning för ökad samordning

Utredningen har noga övervägt frågan om ett obligatoriskt huvudmannaskap på regional nivå, men med hänsyn främst till att detta skulle innebära en betydande inskränkning i den kommunala självstyrelsen föreslås ingen ändring i huvudmannaskapen utan det ska fortsatt vara frivilligt att överlåta huvudmannaskap till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Vidare öppnas möjligheten upp enligt kommunallagen (2017:725) till avtalssamverkan mellan kommuner för nya möjligheter till samordning.

En ny lag om särskilda persontransporter ska ersätta lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst. Den nya lagen omfattar också sjukresor och skolskjuts, även om dessa verksamheter fortsatt ska regleras i annan lagstiftning. Stora delar av bestämmelserna i nuvarande lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst ska föras över till den nya lagen, ibland efter redaktionell och språklig omarbetning. Därutöver tillkommer vissa ändringar i sak och helt nya bestämmelser.

Lagen ska följa en struktur som bl.a. tydliggör att huvudmännen har ansvar för att dels erbjuda viss service till kommuninvånarna, dels utveckla verksamheten som ett led i ett systematiskt kvalitetsarbete. Lagen ska vara indelad i kapitel med löpande paragrafnumrering inom varje kapitel samt innehålla vissa underrubriker.

Den nya lagen om särskilda persontransporter bör utformas som en ramlag som anger vad huvudmannen ska uppnå med verksamheten utan att detaljreglera hur den ska utföras.

Slutligen bedömer utredningen att regeringen bör tillsätta en arbetsgrupp med berörda myndigheter för att titta närmare på förutsättningarna för att utveckla ett nationellt beslutsstöd avseende färdtjänst och riksfärdtjänst, i syfte att ytterligare öka likvärdigheten i bedömningsfrågor vid handläggning av tillståndsärenden.

Förändringar i färdtjänsten och riksfärdtjänsten

Ändringar för färdtjänst

I den nya lagen om särskilda persontransporter framgår att färdtjänst kan bestå av särskilt anordnad trafik i kombination med kollektivtrafik. Den omständigheten att kollektivtrafik kan utgöra färdtjänst innebär inte att huvudmannen endast kan hänvisa färdtjänstberättigade till kollektivtrafiken och därmed anse sig uppfylla kraven enligt lagen om särskilda persontransporter. Resenärens individuella förutsättningar och kollektivtrafikens beskaffenhet måste alltid beaktas vid tillståndsprövningen.

Vidare föreslår utredningen att i den nya lagen ska det uttryckligen anges när kommunen har skyldighet att anordna färdtjänstresor för sina kommuninvånare.

Ändringar för riksfärdtjänst

I dagsläget nyttjas inte kollektivtrafik och lufttrafik i särskilt stor utsträckning för riksfärdtjänstresor, utan det är fortfarande främst särskilt anordnade transporter som förekommer. Dessa resor kan vara svåra att samordna med kortare resor och efter att resenären blivit avsläppt vid destinationen går bilen ofta tom tillbaka. Detta blir kostsamt och är inte resurseffektivt. För att främja överflyttning från taxi och särskilt anpassade fordon till kollektivtrafik och lufttrafik föreslår utredningen att riksfärdtjänstresor ska beviljas mellan två ansökta adresser och inte endast mellan två olika kommuner. Vidare ska paragrafen som reglerar tillstånd för riksfärdtjänst ändras på så sätt att, i uppräkningslistan av vilka färdsätt som kan beviljas, ska alternativet med ledsagare i kollektivtrafik eller lufttrafik komma först och i andrahand taxi eller ett för ändamålet särskilt anpassat fordon.

Gemensamma förslag för färdtjänst och riksfärdtjänst

Utredningen föreslår ett tillägg i bestämmelserna som reglerar under vilka förutsättningar det är tillåtet för huvudmannen att återkalla ett färd- eller riksfärdtjänstillstånd. Den nya bestämmelsen innebär att

om inte särskilda skäl föreligger får huvudmannen återkalla ett tillstånd om resenären, trots upprepade påminnelser, inte har betalat tidigare egenavgifter.

Hjälpmedel

Utredningen gör bedömningen att det ska vara möjligt, under vissa förutsättningar, att ta med sig hjälpmedel under resan så länge detta inte fördyrar transporten väsentligt. En fördyring som indirekt kan uppstå av förslaget är att samåkningspotentialen blir mindre då utrymmet i fordonet minskar.

Sammantaget är utredningen av uppfattningen att när det gäller rätten att medta hjälpmedel är det skäligt att frånga den rådande utgångspunkten att färdtjänst enbart rymmer en trafikpolitisk dimension. Genom utredningens förslag blir det möjligt att anlägga ett delvis annorlunda synsätt. Genom att i större utsträckning tillåta hjälpmedel under transport ges fler tillträde till samhället på lika villkor.

Förändringar i skolskjuts

Utredningen föreslår att 23 kap. skollagen ska kompletteras med bestämmelser som möjliggör för kommuner och landsting att överlåta rätten att besluta om skolskjuts till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Utredningen gör bedömningen att ett sådant upplägg skulle kunna innebära en smidigare hantering då den regionala kollektivtrafikmyndigheten besitter kompetens i trafiksäkerhetsfrågorna och planering av trafiken, medan skolorna eller kommunen besitter kompetensen kring elevers behov. Utredningen anser att det med fördel skulle kunna vara kommunen som bistår den regionala kollektivtrafikmyndigheten med ett beslutsunderlag till utredning. Denna bedömning görs då ett sådant upplägg skulle frigöra delar av den administrativa bördan från skolorna och kommunerna som handläggningen innebär.

Förändringar i sjukresor med anledning av GDPR

Utredningen föreslår att 3 kap. 2 § lagen om särskilda persontransporter ska innehålla en bestämmelse som innebär att sjukvårdshuvudmännen, utöver skyldigheten att utbetala ersättning enligt lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor, får anordna sjukresor inom det egna länet. Härigenom bedömer utredningen att det är möjligt att behandla känsliga personuppgifter i samband med anordnande av s.k. sjukreselinjer utan krav på samtycke från varje registrerad resenär.

Systematiskt kvalitetsarbete

Utredningen föreslår att den nya lagen om särskilda persontransporter ska innehålla bestämmelser om att det ska bedrivas ett systematiskt kvalitetsarbete i alla de verksamheter som erbjuder särskilda persontransporter. Med systematiskt kvalitetsarbete avses att verksamheterna systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla särskilda persontransporter. Varje huvudman ansvarar för att ett systematiskt kvalitetsarbete upprättas för sin verksamhet. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de nationella mål som införs i den nya lagen uppfylls. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt, kommer fram att det finns brister i verksamheten ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. I kvalitetsarbetet ska särskilt effektivitet, trafiksäkerhet, hållbarhet och god kvalitet för resenärerna ingå.

Utredningen föreslår också att huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för att hantera klagomål och andra synpunkter som berör verksamheten. Information om rutinerna ska lämnas till resenärerna på lämpligt och lättillgängligt sätt.

Tillsyn

Utredningen föreslår för att tillsyn ska utövas av det systematiska kvalitetsarbetet och att Transportstyrelsen blir ansvarig myndighet.

Den tillsyn som utredningens föreslår fokuserar på det systematiska kvalitetsarbetet och avser dels en granskning av om det lagstadgade underlaget om planering, uppföljning och utvärdering finns framtaget, dels en utvärdering av själva underlaget och de eventuella

åtgärder som huvudmannen avser att vidta. Härigenom bedömer utredningen att det skapas förutsättningar att få ett helhetsgrepp om dessa frågor som i sin tur ger en ökad medvetenhet om vikten av en systematik i planering, uppföljning och utvärdering. Det i sin tur kan skapa underlag för politiska diskussioner, relevanta jämförelsetal och bidra till en fortsatt utveckling genom att lyfta fram utvecklingsområden.

Utökad och bättre samordning

Krav på samordning

Utredningen föreslår att i möjligaste mån ska huvudmannen samordna verksamheten både vad gäller administrativa och trafikmässiga aspekter, såväl internt som gentemot andra huvudmän. Den samordning som sker i form av samåkning får inte leda till väsentliga olägenheter för resenären. Arbetet med samordning ska regelbundet följas upp och utvärderas inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Den regionala kollektivtrafikmyndighetens betydelse för att öka samordningen

För att i möjligaste mån skapa förutsättningar för att uppnå en ökad grad av samordning, bedömer utredningen att det bör skapas forum för samråd för alla intressenter, som regelbundet ska träffas och möjliggöra dialog sinsemellan. Den bärande tanken är att samlat kunna föra diskussioner och hitta gemensamma nya vägar som kan leda till en ökad och förbättrad samordning i framtiden. Arbetet med samordning ska redovisas i både kommunala och regionala trafikförsörjningsprogram och gäller samtliga fyra transportformer. Vidare ska kommuner som inte har överlämnat ansvaret för uppgifter avseende färdtjänst och riksfärdtjänst, åläggas att till den regionala kollektivtrafikmyndigheten ge in det senaste trafikförsörjningsprogrammet som kommunen är skyldig att upprätta enligt lagen om kollektivtrafik. Det ankommer därefter på den regionala kollektivtrafikmyndigheten att samlat offentliggöra dessa program, t.ex. på myndighetens webbsida. Härigenom ges en möjlighet att göra såväl län- som kommunvisa jämförelser av

den samordning som myndigheten respektive de olika kommunerna har lyckats åstadkomma.

Frågor om sekretess

Utredningen föreslår att sekretesskyddet i 29 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) utökas till att avse samtliga särskilda persontransporter, dvs. även sjukresor och skolskjuts. Det utökade sekretesskyddet medför också att motsvarande ändringar behöver göras i 29 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen i syfte att kunna överlämna uppgifter till en enskild. I den föreslagna lagen om särskilda persontransporter införs det bestämmelser som möjliggör att uppgifter om personliga förhållanden får lämnas över till beställningscentral eller trafikutöväre, i syfte att kunna anordna eller samordna särskilda persontransporter samt att tystnadsplikt råder för personer i dessa verksamheter.

Behov av kompletterande nationell statistik

Nationell statistik inom särskilda persontransporter finns tillgänglig i varierande grad. Möjligheten att på nationell nivå följa utvecklingen inom området är därför begränsad. Bristen på tillgång till nationell statistik är bekymmersam utifrån ett kvalitets- och uppföljningsperspektiv. Att förbättra det statistiska underlaget kan skapa bättre förutsättningar för huvudmännen att analysera sin verksamhet, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten. Förekomsten av nationell statistik synliggör dessutom verksamheten och kan på längre sikt medföra att likvärdigheten ökar. Utredningen bedömer därför att den nationella statistiken på området behöver kompletteras, eftersom den är viktig både för lokalsamhället utifrån rättviseaspekter och för staten såsom garant för likvärdiga välfärdstjänster. Mot den bakgrunden bör regeringen ge Trafikanalys i uppdrag att i samråd med Statistiska Centralbyrån och andra relevanta aktörer utreda förutsättningarna för framtagande av kompletterande nationell statistik för särskilda persontransporter avseende utbud, kvalitet, kostnader och resande.

Det bör övervägas om Trafikanalys ska ges rätt att kunna begära ut uppgifter från redovisnings- och beställningscentraler i enlighet

med lagen (2014:20) om redovisningscentraler för taxitrafik. Med beaktande av att redovisnings- och beställningscentralerna i dagsläget inte omfattas av krav på utlämnande av uppgifter till annat än skattekontroll, behöver det utredas ytterligare vilka andra författningsändringar som är nödvändiga för att möjliggöra att uppgifterna används för statistik- och uppföljningsändamål, t.ex. avseende offentlighets- och sekretesslagen. Eftersom frågan är komplex och ytterligare utredningsbehov har identifierats, väljer utredningen att inte lägga fram några författningsförslag i den här delen.

Konsekvenser

Utredningens samlade bedömning är att de kostnadsdrivande förslagen, som bärs av kommuner, landsting och regionala kollektivtrafikmyndigheter, omhändertas genom att den ökade samordningen ger tillräckliga besparingseffekter. Genom krav på samordning ges möjligheter till kostnadsbesparingar och det leder till en högre effektivitet i huvudmännens verksamhet. Härigenom skapas bättre förutsättningar för huvudmännen att möta nuvarande och framtida utmaningar.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om särskilda persontransporter

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Tillämpningsområde och definitioner

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om särskilda persontransporter. Särskilda persontransporter delas in i färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor.

2 § Bestämmelser om skolskjuts finns i skollagen (2010:800).

3 § Bestämmelser om ersättning till sjukresor finns i lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor.

Uttryck i lagen

4 § I denna lag betyder

– *särskilda persontransporter*: persontransporter som genomförs efter särskilt beslut eller som det utgår ersättning för.

– *Huvudman*: den som ansvarar för särskilda persontransporter.

– *Anordnare*: den som planerar och organiserar särskilda persontransporter på uppdrag av huvudmannen.

– *Ledsagare*: medföljande som resenären är i behov av assistans ifrån under resan för att kunna genomföra denna.

Med kollektivtrafik och regional kollektivtrafikmyndighet avses detsamma som i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

2 kap. Syfte med verksamheten

1 § Syftet med denna lag är att främja medborgarnas möjligheter att tillgodogöra sig en tillfredsställande trafikförsörjning samt säkerställa likvärdiga särskilda persontransporter oavsett var i landet de anordnas. Varje kommun ansvarar för att de kommuninvånare som har rätt till särskilda persontransporter erbjuds ändamålsenliga transporter av god kvalitet eller erhåller ersättning för kostnader för sådana transporter.

Detsamma gäller i fråga om den som är kvarskriven enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och som stadigvarande vistas inom kommunen.

2 § Sådana transporter enligt 1 § kan avse både kollektivtrafik samt lufttrafik och särskilt anordnade transporter.

3 kap. Allmänna skyldigheter för huvudmannen

1 § Verksamheten med särskilda persontransporter ska bedrivas så att kravet på likvärdiga transporter uppfylls. Det innebär att huvudmannen ska erbjuda

1. färdtjänst inom den egna kommunen, och

2. färdtjänst till serviceort i annan kommun. Detta gäller endast för det fall närmaste belägna centrala serviceort är i en annan kommun och om resan företas för arbete, studier, pedagogisk omsorg, dagligvaruinköp eller annat liknande syfte.

Därutöver ska huvudmannen lämna ersättning för kostnader för riksfärdtjänst.

2 § Huvudmannen får anordna färdtjänst i eller mellan andra kommuner, sjukresor inom det egna länet och riksfärdtjänstresor.

3 § Resorna ska planeras och genomföras utifrån resenärens individuella förutsättningar och med hänsyn till resans syfte i den utsträckning som är möjlig och skälig.

4 § Om det behövs för att uppnå ändamålet med resan får resenären ta med hjälpmedel som har förskrivits enligt 8 kap. 7 § och 12 kap. 5 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) om dessa är nödvändiga för

den dagliga livsföringen och inte är tillgängliga på resmålet. Hjälpmedlen ska vara avsedda att kunna transporteras och får endast om det finns särskilda skäl för det, leda till att transporten väsentligt fördyras.

4 kap. Tillstånd till färdtjänst och riksfärdtjänst

1 § Det krävs tillstånd för att resa med färdtjänst och riksfärdtjänst. Huvudmannen prövar frågor om tillstånd.

2 § Om den som beviljas tillstånd till färdtjänst eller riksfärdtjänst behöver ledsagare, ska tillståndet gälla även ledsagaren i samband med att en resa genomförs.

Färdtjänst

3 § Tillstånd till färdtjänst enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 och 2 ska beviljas för dem som har en funktionsnedsättning som inte endast är tillfällig och har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller resa med kollektivtrafik.

Om sökanden är under 18 år ska prövningen göras i förhållande till barn i motsvarande ålder utan funktionsnedsättning.

Tillståndet omfattar inte transporter som av någon annan anledning bekostas av det allmänna.

4 § Tillstånd till färdtjänst får meddelas för viss tid eller tills vidare. Tillstånd får i skälig omfattning förenas med villkor om

1. vilket färdstätt som får användas,
2. inom vilket område resor får göras, och
3. hur många resor tillståndet omfattar.

Sådana resor som kan anses vara väsentliga för resenären får begränsas till antalet endast om det finns synnerliga skäl.

Riksfärdtjänst

5 § Tillstånd till riksfärdtjänstresa ska meddelas om

1. resenären till följd av en stor och varaktig funktionsnedsättning måste resa på ett särskilt kostsamt sätt,
2. resenären till följd av funktionsnedsättningen har svårigheter att resa utan ledsagare i kollektivtrafik eller med lufttrafik,
3. ändamålet med resan är rekreation eller fritidsverksamhet eller någon annan enskild angelägenhet,
4. resan görs inom Sverige från en kommun till en annan,
5. resan görs tillsammans med ledsagare i kollektivtrafik eller med lufttrafik eller, om det inte är möjligt, med taxi eller ett för ändamålet särskilt anpassat fordon, och
6. resan inte av någon annan anledning ska bekostas av det allmänna.

En riksfärdtjänstresa ska företas mellan två av resenären ansökta adresser.

Om sökanden är under 18 år ska prövningen göras i förhållande till barn i motsvarande ålder utan funktionsnedsättning.

6 § Tillstånd till resor med riksfärdtjänst får meddelas för en längre sammanhållen period under förutsättning att det finns särskilda skäl och resorna är skäliga med hänsyn till syftet. Sådana resor får begränsas till antal.

7 § Den som beviljas tillstånd till resa med ledsagare i kollektivtrafik eller med lufttrafik ska få ersättning med ett belopp som motsvarar ledsagarens kostnad för resan och återresan.

8 § Den som beviljas tillstånd till resa med taxi eller ett fordon som är särskilt anpassat för ändamålet ska betala egenavgift enligt 6 kap.

9 § Tillstånd till riksfärdtjänstresa får förenas med villkor om färdstätt.

Återkallelse av tillstånd till färdtjänst och riksfärdtjänst

10 § Huvudmannen får återkalla ett tillstånd om färdtjänst eller riksfärdtjänst, om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns. Ett tillstånd får också återkallas om tillståndshavaren gjort sig skyldig till allvarliga eller upprepade överträdelser av gällande villkor.

Om det inte finns särskilda skäl får huvudmannen återkalla tillståndet om resenären, trots upprepade påminnelser, inte har betalat tidigare egenavgifter.

Villkoren i ett tillstånd får omprövas, om ändrade förhållanden föranleder det.

5 kap. Ansvarig huvudman

1 § Kommunen är huvudman för färdtjänst och riksfärdtjänst.

2 § Ansvaret för uppgifter som avser färdtjänst och riksfärdtjänst enligt denna lag får, efter överenskommelse, överlämnas till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet.

Efter överenskommelse med en annan kommun eller ett annat landsting får upphandling och samordning av särskilda persontransporter utföras i enlighet med 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725).

3 § Har en kommun överlåtit sina uppgifter till en regional kollektivtrafikmyndighet ansvarar myndigheten för att färdtjänst och riksfärdtjänst anordnas för kommunens invånare i enlighet med denna lag.

6 kap. Avgifter för färdtjänst och riksfärdtjänst

1 § För resor med färdtjänst och riksfärdtjänst får huvudmannen ta ut en egenavgift enligt grunder som bestäms enligt 2–4 §§. Avgifterna får inte överstiga huvudmannens självkostnader.

Avgiftsprinciper för riksfärdtjänst

2 § Egenavgiften för en resa med riksfärdtjänst i taxi eller ett särskilt anpassat fordon får uppgå till högst 0,025 prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, avrundat till närmaste tiotal kronor.

3 § För övriga resor med riksfärdtjänst ska egenavgiften för resor i kollektivtrafik eller med lufttrafik motsvara resenärens faktiska biljettkostnad.

Egenavgiften för anslutningsresor till och från kollektivtrafik och lufttrafik bestäms av huvudmannen.

4 § Huvudmannen får besluta att vissa grupper av resenärer får betala reducerad egenavgift.

7 kap. Kvalitetsarbete, planering och samråd

Systematiskt kvalitetsarbete

1 § Huvudmannen ska genom ett systematiskt kvalitetsarbete säkerställa kvaliteten i verksamheten. Det ska ske genom att systematiskt och kontinuerligt planera, utveckla och utvärdera verksamheten. Inriktningen på kvalitetsarbetet ska vara att särskilda persontransporter bedrivs med hänsyn till effektivitet, trafiksäkerhet, hållbarhet och god kvalitet för resenärerna.

Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

2 § Huvudmannen ska säkerställa att det finns rutiner för att hantera klagomål och andra synpunkter. Information om rutinerna ska lämnas till resenärerna på lämpligt sätt och nödvändiga åtgärder vidtas om det i samband med kvalitetsarbetet, klagomål eller på annat sätt framkommer systematiska brister eller allvarigare brister av enskild karaktär i verksamheten.

Planering och utförande av verksamheten

3 § Huvudmannen ska planera de särskilda persontransporterna med utgångspunkt i resenärernas behov av sådana transporter.

4 § Verksamhet med särskilda persontransporter ska planeras, organiseras och utföras så att kostnadseffektivitet, kvalitet och hållbarhet främjas.

5 § Huvudmannen ska så långt som det är möjligt och ändamålsenligt samordna administration och transporter inom verksamheten som bedrivs enligt denna lag. Samordningen får inte innebära eller leda till väsentliga olägenheter för resenären.

Arbetet med samordning och dess effekter ska regelbundet följas upp och utvärderas.

6 § Prissättningen och omfattningen av trafiken för färdtjänst och riksfärdtjänst samt arbetet med samordning av särskilda persontransporter ska dokumenteras i ett trafikförsörjningsprogram i enlighet med 2 kap. 10 och 11 §§ lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Forum för samråd

7 § För särskilda persontransporter ska det i varje län finnas forum för samråd mellan företrädare för huvudmännen, anordnare, trafikutförare, berörda myndigheter och resenärer. Forumet ska regelbundet bistå huvudmännen i och medverka till huvudmännens kvalitetsarbete.

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet ska vara sammanställande.

8 kap. Tillsyn

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över efterlevnaden av 7 kap. och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser.

2 § Den tillsynsmyndighet som avses i 1 § får meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av 7 kap. och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

3 § Huvudmannen ska på begäran av tillsynsmyndigheten ge myndigheten de handlingar eller upplysningar som behövs för tillsynen.

9 kap. Sekretess och tystnadsplikt

1 § Trots sekretess får en huvudman eller anordnare lämna ut uppgifter om enskildas personliga förhållanden till en beställningscentral för transporter eller en trafikutövare, om uppgifterna behövs för att anordna eller samordna transporter som avses i denna lag.

Uppgifterna får lämnas mellan olika beställningscentraler, om syftet är att öka samordningen.

2 § Uppgifter om enskildas personliga förhållanden får lämnas till en beställningscentral för transporter eller trafikutövare om det behövs för att kunna upprätthålla trafiksäkerheten eller säkerställa en ändamålsenlig resa av god kvalitet med tillhörande service för resenären.

3 § Personer som är eller har varit verksamma inom en enskild verksamhet som bedrivs yrkesmässigt och som omfattas av denna lag får inte obehörigen röja vad de i verksamheten fått veta om någons personliga förhållanden.

4 § Den som bryter mot bestämmelser om sekretess kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

10 kap. Bemyndiganden m.m.

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kvalitetsarbete, planering och samråd enligt 7 kap.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

11 kap. Överklagande

1 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.
 2. Genom lagen upphävs
 - a) lagen (1997:736) om färdtjänst,
 - b) lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och
 - c) förordningen (1993:1148) om egenavgifter vid resor med riksfärdtjänst.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 29 kap. 6 och 7 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

6 §

Sekretess gäller i ärende om tillstånd till färdtjänst *eller* riksfärdtjänst enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997) om riksfärdtjänst för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller i ärende om tillstånd till färdtjänst *och* riksfärdtjänst enligt lagen (2000:00) om särskilda persontransporter eller beslut om särskilt anordnad skolskjuts enligt skollagen (2010:800) och sjukresor enligt lagen (1991:491) om resekostnadsersättning vid sjukresor för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

7 §

Sekretessen enligt 6 § hindrar inte att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som föreskrivs i lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst.

Sekretessen enligt 6 § hindrar inte att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som föreskrivs i lagen (2000:00) om särskilda persontransporter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) att det i lagen ska införas en ny paragraf, 23 kap. 11 §, av följande lydelse.

23 kap.

11 §

Kommunen eller landstinget får överlåta sina uppgifter avseende skolskjuts enligt denna lag till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet. Med regional kollektivtrafikmyndighet avses i denna lag detsamma som i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:1065) att 2 kap. 1, 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Landstinget och kommunerna inom ett län ansvarar gemensamt för den regionala kollektivtrafiken, om inte annat följer av andra eller tredje stycket. Landstinget och kommunerna får dock komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna ska bära ansvaret.

I Stockholms län ansvarar landstinget ensamt för den regionala kollektivtrafiken, om inte landstinget och kommunerna kommer överens om att gemensamt ansvara för denna trafik eller om att endast kommunerna ska bära ansvaret.

I Gotlands län ansvarar kommunen för den regionala kollektivtrafiken.

Den eller de som ansvarar för kollektivtrafiken enligt första-tredje styckena ansvarar också för *persontransporter* enligt lagen (1997:736) om *färdtjänst* eller lagen (1997:735) om *riksfärdtjänst* i sådana kommuner som överlåtit sina uppgifter enligt någon av dessa lagar till den regionala kollektivtrafikmyndighet som avses i 2 §.

Den eller de som ansvarar för kollektivtrafiken enligt första-tredje styckena ansvarar också för *färdtjänst och riksfärdtjänst* enligt lagen (2000:00) om *särskilda persontransporter* eller *skolskjuts* enligt *skollagen* (2010:800) i sådana kommuner eller *landsting* som överlåtit sina uppgifter enligt någon av dessa lagar till den regionala kollektivtrafikmyndighet som avses i 2 §.

10 §

Ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska innehålla en redovisning av

1. behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen,

2. alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt,

3. åtgärder för att skydda miljön,

4. tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning,

5. de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer, samt

6. omfattningen av trafik enligt *lagen (1997:736) om färdtjänst* och *lagen (1997:735) om riksfärdtjänst* och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt *dessa lagar* har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

6. omfattningen av *trafiken för färdtjänst och riksfärdtjänst samt arbetet med samordning för all trafik enligt lagen (2000:00) om särskilda persontransporter*, grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt *denna lag* har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

11 §

Varje kommun ska regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram ange omfattningen av trafik enligt *lagen (1997:736) om färdtjänst* och *lagen (1997:735) om riksfärdtjänst* och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån kommunen inte överlätit sina uppgifter enligt *dessa lagar* till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Varje kommun ska regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram ange omfattningen av *trafiken för färdtjänst och riksfärdtjänst samt arbetet med samordning* av all trafik enligt *lagen (2000:00) om särskilda persontransporter* och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik i den mån kommunen inte överlätit sina uppgifter enligt *denna lag* till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Det senast upprättade trafikförsörjningsprogrammet ska överlämnas till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet.

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska underlätta samlad tillgång till samtliga kommunala trafikförsörjningsprogram i länet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.5 Förslag till förordning om särskilda persontransporter

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter i anslutning till lagen (2000:00) om särskilda persontransporter.

Förordningen är meddelad med stöd av

– 8 kap. 1 § lagen (2000:00) om särskilda persontransporter i fråga om 2 §.

– 10 kap. 1 § lagen (2000:00) om särskilda persontransporter i fråga om 3 §.

– 10 kap. 2 § lagen (2000:00) om särskilda persontransporter i fråga om 4 §.

Tillsynsmyndighet

2 § Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt 7 kap. 1 § lagen (2000:00) om särskilda persontransporter.

Bemyndigande

3 § Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om kvalitetsarbete, planering och samråd enligt 7 kap. lagen (2000:00) om särskilda persontransporter.

4 § Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt 7 kap. 1 § lagen (2000:00) om särskilda persontransporter och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 kap. den lagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

2 Uppdraget

2.1 Utredningens direktiv (dir. 2016:85 och dir. 2017:113)

Regeringen beslutade den 13 oktober 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera reglerna för särskilda persontransporter i syfte att identifiera hinder för kommunala och regionala myndigheter att åstadkomma en effektiv samordning av organiserandet och utförandet av sådana transporter, och föreslå ändrade eller nya regler för att undanröja sådana hinder. Syftet med uppdraget är att möjliggöra en effektiv samordning av särskilda persontransporter och därigenom bidra till att kommuner och landsting kan skapa en långsiktig hållbarhet när det gäller såväl kostnader som kvalitet för särskilda persontransporter. Ändrade eller nya regler får inte leda till en försämrad kvalitet för resenärer och inte heller utöka det offentliga åtagandet.

Direktivet anger vidare att utredaren ska

- Identifiera hur dagens regler skapar hinder för samordning av särskilda persontransporter, vilket även inbegriper att titta på andra regelverk än de som direkt reglerar särskilda persontransporterna,
- Föreslå ändringar av befintliga regler för särskilda persontransporter för att öka samordning av särskilda persontransporter, eller ge förslag på en ny ramlagstiftning, som kan ge bättre förutsättningar för samordning av de särskilda persontransporterna,
- säkerställa att eventuella förslag till ändringar av regelverket inte skapar en låsning vid särskilda tekniska lösningar eller tjänsteförmedlingsmodeller som hindrar innovationsförmåga eller teknisk utveckling på transportområdet,

- Vid utformning av förslag beakta att förutsättningarna för organiserandet och utförandet av särskilda persontransporter varierar i landet och kan skilja sig mellan exempelvis glesbygd och storstad,
- Analysera och lämna eventuella förslag till regeländringar avseende sekretess för uppgifter om enskilda resenärers förhållanden,
- Se över behovet av att en statlig myndighet gör regelbunden statistisk uppföljning av de särskilda persontransporterna på nationell nivå avseende utbud, kvalitet och kostnader.

Enligt direktivet är syftet med utredningen inte att göra en översyn av individers rätt eller tillgång till särskilda persontransporter, och inte heller att utreda kvaliteten i utförandet. Vidare framgår att utredaren ska genomföra sitt uppdrag med utgångspunkt i att förslag till åtgärder inte medför en kvalitetssänkning för användarna. En ökad samordning kan i stället leda till långsiktig höjning av kvaliteten för både organiserande samhällsaktörer och resenärer. Denna utgångspunkt är inte minst viktig mot bakgrund av att Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Den 16 november 2017 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv till utredningen som innebar en förlängd tid för uppdraget. Enligt det ursprungliga direktivet (dir. 2016:85) skulle uppdraget slutredovisas senast den 30 november 2017. Utredningstiden förlängdes och uppdraget skulle i stället redovisas senast den 30 juni 2018.

2.2 Begränsningar i utredningens uppdrag

Mot bakgrund av de formuleringar i utredningens direktiv som avser kvalitet, har utredningen därmed att förhålla sig till att utformade förslag ska förbättra kvaliteten, samtidigt som betänkandet inte ska behandla kvaliteten i själva utförandet av tjänsten. Det blir därför viktigt att definiera vad kvalitet innebär i denna kontext.

Det är utredningens uppfattning att begreppet kvalitet tolkas olika beroende på vilken målgrupp som tillfrågas. Även inom samma målgrupp kommer de tillfrågade att uppge olika svar eftersom gruppen av resenärer inom respektive transportform inte är homogen. För en arbetspendlande resenär är antagligen tidsaspekten den viktigaste

parametern. För den äldre resenären är kanske möjligheten att få bärhjälp kvalitet, medan för huvudmannen är kvalitet att kunna erbjuda transporter som är väl anpassade till olika behov och samtidigt är kostnadseffektiva. För föräldern innebär kvalitet att barnet reser säkert och tryggt. Medan det för eleven är kvalitet att väntetiden inte är för lång mellan ankomsten till skolan och dagens första lektion.

Enligt 3 § lagen om färdtjänst ansvarar varje kommun, såvitt gäller kommuninvånarna, för att färdtjänst av god kvalitet anordnas i kommunen. I förarbetena exemplifieras god kvalitet som att den färdtjänstberättigade bemöts på ett korrekt sätt, att transporten av den enskilde sker på ett trafiksäkert sätt, att det föreligger skäligen hämtningstider och att fordon kommer i tid. Det anges vidare vara viktigt att prövningen av tillstånd till färdtjänst, villkor m.m. sker på ett objektiva och korrekt sätt i enlighet med den lagstiftning som gäller. Både privat och offentlig verksamhet samt såväl myndighetsutövning som övrig verksamhet ska uppfylla kravet. I begreppet god kvalitet får underförstått även anses ligga att kvaliteten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras samt att personalen har den utbildning som krävs och får kompetensutveckling.¹

Utredningen vill instämma i vad lagstiftaren lägger i begreppet god kvalitet. Utöver det kan tilläggas att aspekter som flexibilitet och valfrihet i resandet är andra faktorer som bidrar till att skapa eller upprätthålla en god kvalitet. Slutligen är det nödvändigt att understryka vikten av en enhetlig och rättssäker tillämpning av gällande regelverk.

I prop. 2016/17:188 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken aviseras att Myndigheten för delaktighet (MFD) bör få ett uppdrag att utreda kvaliteten i utförandet av färdtjänst.² Regeringen gör därför bedömningen att det finns behov av att utreda kvaliteten inom färdtjänsten med fokus på den enskilde resenären. En sådan utredning bör innehålla dels en kartläggning och beskrivning av bristerna i nuvarande verksamhet, dels förslag till åtgärder för att säkerställa att färdtjänsten lever upp till de kvalitetskrav som bör kunna ställas. Om analysen visar att åtgärder behöver vidtas för att förbättra kvaliteten, bör förslag på sådana åtgärder lämnas. I uppdraget bör också ingå att ta fram vägledning och stöd till kommuner

¹ Prop. 2005/06:160 s. 244–246.

² Prop. 2016/17:188 s. 57.

och regionala upphandlande myndigheter med avsikten att möjliggöra för upphandlande myndigheter att kunna säkerställa en god kvalitet i färdtjänsten. I arbetet med att ta fram eventuella åtgärder ska den kommunala självstyrelsen beaktas. MFD har i regleringsbrevet för 2018 fått ett regeringsuppdrag att kartlägga och analysera kvaliteten i utförandet av färdtjänstresor. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2018.

Denna utredning presenterar inga förslag om hur man kan förbättra kvaliteten i utförandet av färdtjänstransporter. Eftersom utredningens förslag inte får försämra kvaliteten i särskilda persontransporter, utan ska innebära en långsiktig förbättring av kvaliteten för resenärerna, har det varit nödvändigt att till viss del problematisera och analysera kvaliteten i utförandet inför utformandet av förslag. Färdtjänst är enligt utredningen att se som en särlösning. Utgångspunkten ska vara att kollektivtrafiken ska vara öppen och tillgänglig för alla. Vissa användargrupper är, utöver att de är beroende av färdtjänst, också i behov av särskilda anpassningar av fordonen. Som framgår ovan faller detta utanför utredningens uppdrag, men är intressant utifrån perspektivet att samordning måste betyda mer än samåkning då vissa grupper alltid kommer vara beroende av särlösningar. För att uppnå effektivitet och bibehålla kvalitet måste utredningens förslag tillgodose behovet av effektiva strukturer och organisationslösningar.

2.3 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade sitt arbete under sommaren 2017. Arbetet med betänkandet har bedrivits på sedvanligt sätt. Utredningen har hållit elva sammanträden inklusive ett internt med utredningens förordnade sakkunniga och experter. Dessa har tagit del av utredningens texter under arbetets gång och ombetts lämna synpunkter. Därutöver har utredningen deltagit vid seminarier, tillsammans med SKL anordnat en workshop för yrkesverksamma inom särskilda persontransporter och rent allmänt bedrivit ett utåtriktat arbete genom att föra diskussioner och samtal med huvudmän, resenärsorganisationer och andra intressenter. Utredningen har anammat ett transparent förhållningssätt och därmed genomfört ett stort antal möten och studiebesök runt om i landet i syfte att inhämta kunskap och tankegångar

från såväl yrkesverksamma inom sektorn som olika intresseorganisationer. Inte minst har företrädare för kommunsektorn liksom regionala aktörer haft en viktig roll i att förse utredningen med underlag och reflektioner. Utredningens bakgrundsanalyser och inhämtande av material har utgått från statistik, myndighetsrapporter samt den information som inhämtats vid utredningens sammanträden, dialoger och övriga möten.

Enligt direktiven har utredningen att samråda med Konkurrensverket, Transportstyrelsen och branschförbund avseende den marknadspåverkan som författningsförslagen kan få för utförarna. Separata möten har hållits med Konkurrensverket, Svenska Taxiförbundet och Sveriges Bussföretag. Samråd med Transportstyrelsen har fullgjorts genom att dessa har varit representerade i utredningens expertgrupp. Utredningen har även haft samråd med resenärsorganisationer och Myndigheten för delaktighet om hur kvaliteten för resenärerna påverkas av förslagen.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är uppdelat i två delar, en beskrivande del om allmänna utgångspunkter för uppdraget, och en del som avser utredningens överväganden och förslag.

I betänkandets inledande kapitel 3 och 4 redogörs för en beskrivning av nuläget både vad gäller de särskilda persontransporterna och kollektivtrafiken. I kapitel 5 och 6 ges en översiktlig beskrivning av tillgänglighetsanpassningen av kollektivtrafiken och resenärsperspektivet, som bl.a. innefattar ledsagning. Kapitel 7 redogör för skatteväxling och utjämningsystemet medan kapitel 8 handlar om de hinder för samordning som utredningen har identifierat samt goda exempel på samordning som redan förekommer. Därefter följer utredningens förslag. I kapitel 9 återfinns resonemang om behovet av en ny lagstiftning och vilka överväganden som utredningen har gjort avseende huvudmannaskapsfrågan. Kapitel 10, 12 och 13 behandlar förändringar i färdtjänst och riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor. Kapitel 11 tar upp rätten att medta hjälpmedel under transporten. Kapitel 14 och 15 handlar om systematiskt kvalitetsarbete och behovet av tillsyn. Kapitel 16 handlar om ökad samordning och den framtida rollen för den regionala kollektivtrafikmyndigheten. I kapitel 17 redogörs för frågor

om sekretess, medan kapitel 18 och kapitel 19 behandlar behov av nationell statistik och att mäta kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning. Kapitel 20 redogör för samråd med intresseorganisationer. I de avslutande kapitlen 21, 22 och 23 återfinns konsekvensbedömningar, författningskommentarer och ikraftträdande.

3 Nulägesbeskrivning

3.1 Inledning

Med särskilda persontransporter avses sådana transporter och ersättningar för transporter som kräver särskilt beslut eller som genomförs under särskilda förutsättningar. Transporterna tillhandahålls av samhället efter prövning och skiljer sig i det avseendet från kollektivtrafiken, som är öppen för alla.

Särskilda persontransporter omfattar färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor.

De lagar som reglerar särskilda persontransporter är följande

- Lagen om färdtjänst
- Lagen om riksfärdtjänst
- Lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor
- Skollagen
- Lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

Sedan den 1 januari 2012 finns även lagen om kollektivtrafik som är av relevans för särskilda persontransporter.

3.2 Färdtjänst

Färdtjänst har anordnats i kommunal regi som ett frivilligt åtagande sedan 1960-talet. År 1982 ålades kommunerna en lagstadgad skyldighet att anordna färdtjänst såsom en form av bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå. Det nuvarande regelverket infördes 1998 och alltsedan dess betraktas färdtjänst som en transportpolitisk fråga.

Av 3 § lagen om färdtjänst följer att varje kommun ansvarar för att färdtjänst av god kvalitet anordnas inom kommunen och, om det finns särskilda skäl, mellan kommunen och annan kommun.

4 § andra stycket lagen om färdtjänst stadgar att kommunen får överlåta sina uppgifter till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Vad som här avses är ansvaret för att anordna färdtjänst och uppgifter som innefattar myndighetsutövning, dvs. att pröva frågor om tillstånd till färdtjänst.¹

Enligt 7 § lagen om färdtjänst ges tillstånd till den som på grund av ett funktionshinder, som inte endast är tillfälligt, har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller resa med allmänna kommunikationsmedel. Ett tillstånd får förenas med individuella föreskrifter om färd sätt, inom vilket område resor får göras och hur många resor som tillståndet omfattar. Därtill kan tillståndsgivaren meddela generella föreskrifter och villkor. Exempel på generella frågeställningar som tillståndsgivaren kan vilja ta ställning till när det gäller färdtjänstens generella omfattning och nivå kan vara följande

- begränsningar i antalet resor,
- föreskrifter om färd sätt,
- geografiska begränsningar inom kommunen,
- färdtjänst till/i angränsande kommuner,
- färdtjänstens servicenivå,
- egenavgifter och högkostnadsskydd,
- bestämmelser angående medresenär, eller
- eventuella krav för att vara ledsagare.²

Sådana resor som kan anses vara väsentliga för tillståndshavaren får begränsas till antalet endast om det finns synnerliga skäl, vilket framgår av 9 § andra stycket lagen om färdtjänst. För att bli beviljad resor t.ex. till och från arbetet måste dessa alltså bedömas som väsentliga för resenären.

Färdtjänsten finansieras delvis genom att resenären betalar egenavgifter. Enligt 11 § lagen om färdtjänst ska dessa vara skäligena och

¹ Prop. 1996/97:115 s. 77.

² Svenska färdtjänstföreningen, *Färdtjänsthandboken*, s. 44, 2012.

får inte överstiga tillståndsgivarens självkostnader. Inom denna ram finns ett stort mått av frihet för tillståndsgivaren att själv bestämma avgifterna. Det finns därför en stor spännvidd vad gäller olika taxer-system och avgiftsnivåer för färdtjänsten.

Utöver färdtjänst kan även nämnas att det finns andra transporter som pågår i en kommun såsom omsorgsresor (t.ex. resor till och från daglig verksamhet) eller transporter som sker inom ramen för en viss verksamhet (t.ex. resor som omfattar en gemensam utflyktsresa i hyrd buss för boende på ett service- eller gruppboende). Omsorgsresor behandlas närmare i avsnitt 8.3.8, Begreppsapparaten.

3.3 Riksfärdtjänst

Riksfärdtjänst inrättades i statlig regi på försök 1980 och blev permanent 1984. Fr.o.m. 1994 överfördes ansvaret till respektive kommun. Kommunen får överlåta sina uppgifter enligt lagen om riksfärdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet.

Enligt 1 § lagen om riksfärdtjänst ska en kommun lämna ersättning för reskostnader för personer som till följd av ett stort och varaktigt funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt. Lagen är således en ersättningslag, och kommunen har inte något formellt ansvar att själv anordna transporter.

3 § andra stycket stadgar att kommunen får överlåta sina uppgifter till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. De uppgifter som avses här är att pröva frågor om tillstånd till riksfärdtjänst.³ Lagen stadgar således att tillstånd ska ges under vissa förutsättningar och att ersättning ska utbetalas. Det praktiska upplägget är sedan upp till varje huvudman att bestämma. Vissa är behjälpliga med bokning av resan och fakturering av egenavgiften. Andra förutsätter att resenären bokar resan på egen hand och utbetalar ersättning i efterhand mot uppvisande av kvitto.

Av 5 § följer bl.a. att tillstånd ges om resan till följd av den sökandes funktionshinder inte till normala reskostnader kan göras med allmänna kommunikationsmedel eller inte kan göras utan ledsagare. Av samma bestämmelse följer också att ändamålet med resan måste vara rekreation eller fritidsverksamhet eller någon annan enskild angelägenhet.

³ Prop. 1996/97:115 s 82.

Den som reser med riksfärdtjänst ska betala en egenavgift som motsvarar normala reskostnader med allmänna färdmedel. Egenavgifterna regleras i förordningen (1993:1148) om egenavgifter vid resor med riksfärdtjänst, som utgår från andraklassresande med tåg med dåtidens SJ. Denna förordning gäller allttjämt.

3.4 Sjukresor

I lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor regleras under vilka förutsättningar som ersättning lämnas för sjukresor. Av 1 § följer att sjukvårdshuvudmannen, dvs. landstinget, är skyldig att lämna ersättning för reskostnader till bl.a. olika vårdinrättningar. I likhet med lagen om riksfärdtjänst är lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor. Landstingen ansvarar endast för utbetalning av ersättningen, inte organiserandet av resor, även om många landsting har valt att organisera egna beställningscentraler.

Enligt 2 § beräknas resekostnadsersättningen enligt de grunder som sjukvårdshuvudmannen bestämmer. Det innebär att det inte finns något enhetligt taxsystem och att övriga villkor såsom färdmedel, regler för betalning och återbetalning m.m. regleras regionalt och således kan variera i landet. Det finns inte några bestämmelser som styr på vilket sätt sjukresorna måste utföras utan det kan ske med ordinarie kollektivtrafik, taxi, egen bil och med lufttrafik eller fartyg. Resenärens egenavgift blir i regel högre för taxi och specialfordon vid sjukresor än om resenären skulle åka färdtjänst på samma sträcka. Enligt 7 § lagen om färdtjänst är det dock inte tillåtet att använda färdtjänst vid resor till och från vård och behandling. Detsamma gäller för andra resor som redan bekostas av det allmänna. Skälet är att dessa resor har olika ansvariga huvudmän och belastar därmed olika budgetar.

3.5 Skolskjuts

Skollagen reglerar rätten till skolskjuts för elever i grundskola, grundskolsärskola och gymnasiesärskolan i såväl allmän som fristående regi. Skolskjuts till och från skolan kan vara en förutsättning för att elever ska kunna delta i skolans verksamhet. T.ex. stadgar 10 kap. 32 § och 11 kap. 32 § skollagen att elever i grundskola respektive grundskolsärskola med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts

från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Av respektive bestämmelse följer vidare att rätten till skolskjuts är begränsad när eleven har valt en annan skolenhet än där han eller hon har blivit placerad av kommunen. Ansvar för skolskjuts åvilar kommunerna (i vissa fall även landsting och staten) och lagen medger inte några möjligheter att överlåta ansvaret på annan.

Enligt 2 § lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor, ska hemkommunen ansvara för kostnader för dagliga resor mellan bostaden och skolan för elever i gymnasieskolan som har rätt till studiehjälp enligt studiestödslagen. Ansvaret gäller för sådana resor där färdvägen är minst sex kilometer och omfattar ersättning upp till 1/30 av prisbasbeloppet.

Merparten av kommunerna har utfärdat ett lokalt regelverk som i detalj reglerar villkoren för skolskjuts. I många fall nyttjas kollektivtrafiken genom inköp av periodkort från ordinarie kollektivtrafik. Resterande resor sker i upphandlande fordon på ungefärligt likartat sätt som färdtjänst.

3.6 Regionala kollektivtrafikmyndigheter

Lagen om kollektivtrafik innebär bl.a. att det inom varje län ska finnas en regional kollektivtrafikmyndighet. I de län kommunerna och landstinget gemensamt ansvarar för den regionala kollektivtrafiken ska, enligt 2 kap. 2 § lagen om kollektivtrafik, myndigheten organiseras som ett kommunalförbund, liksom i de län där kommunerna ensamma bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. Om landstinget ensamt ansvarar för den regionala kollektivtrafiken är landstinget regional kollektivtrafikmyndighet. På Gotland är kommunen regional kollektivtrafikmyndighet. Av landets 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter är tretton regioner, två landsting, tre regionförbund och tre kommunalförbund.⁴

Enligt 2 kap. 8 § lagen om kollektivtrafik ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Av 2 kap. 10 § följer att

⁴ Uppgifter från Sara Rhudin, SKL, 2018-05-02.

programmet bl.a. ska innehålla redovisning av behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen. Även omfattningen av trafik enligt lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik ska ingå, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Om uppgifterna kvarstår i kommunal regi ska i stället kommunen enligt 2 kap. 11 § lagen om kollektivtrafik ange omfattningen av trafiken i ett trafikförsörjningsprogram.

I den mån en kommun överlåter ansvaret, dvs. myndighetsutövningen för färdtjänst och riksfärdtjänst enligt dessa båda lagstiftningar blir det alltså till den regionala kollektivtrafikmyndigheten, vilket framgår av 2 kap. 1 § fjärde stycket lagen om kollektivtrafik.

Enligt 2 kap. 12 § lagen om kollektivtrafik får den regionala kollektivtrafikmyndigheten efter överenskommelse med landstinget eller en kommun i länet upphandla persontransport- och samordningstjänster för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget ska tillgodose. Den typ av överlämning som avses omfattar således inte själva myndighetsutövningen, utan upphandling och anordnade av transporttjänsterna.

3.7 Enkäter om organisering av färdtjänst och riksfärdtjänst samt uppgifter om sjukresor

Utredningen skickade under juli 2017 två olika enkäter till landets regionala kollektivtrafikmyndigheter/huvudmän angående färd- och riksfärdtjänst respektive sjukresor. Syftet med enkäten till landets regionala kollektivtrafikmyndigheter var att kartlägga hur många kommuner i landet som lämnat över anordnandet av trafiken och/eller myndighetsutövningen för färdtjänst respektive riksfärdtjänst. Enkäten avseende sjukresor syftade till att få en tydlighet kring vilka färdsätt som används och ersätts inom ramen för sjukresor, frekvensen och kostnaderna för dessa samt i hur stor utsträckning samordning sker.

Utredningen kan konstatera att siffrorna för sjukresor som presenteras nedan inte är statistiskt säkerställda. Vi kan i de inkomna svaren skönja att det råder en viss begreppsförvirring inom detta område. Samma frågor verkar ha lästs och tolkats olika när de besvarats. Detta kan bero på att utredningen formulerat frågorna på ett olyckligt sätt som öppnar upp för tolkning. En annan möjlighet är att begrepp

används och tolkas olika. Den nationella lagstiftningen reglerar endast att ersättning ska utgå för sjukresor. Det är den regionala huvudmannens uppgift att reglera verksamheten närmare. Då det inte finns en reglering som definierar verksamheten och dess företeelser på en nationell nivå kanske dessa används olika i den regionala kontexten. Trots denna reservation anser utredningen att det likväl är möjligt att använda utfallet för att dra övergripande slutsatser och se trender.

3.8 Färdtjänst och riksfärdtjänst

Utredningen skickade ut tre frågor till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna angående färdtjänst och riksfärdtjänst. Dessa tre frågor var:

- Vilka kommuner i ert län har överlämnat huvudmannaskapet avseende utfärdande av färdtjänstillstånd till den regionala kollektivtrafikmyndigheten?
- Vilka kommuner i ert län har överlämnat huvudmannaskapet avseende ansvaret att anordna färdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten?⁵
- Vilka kommuner inom ert län har överlämnat huvudmannaskapet avseende riksfärdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten?

Färdtjänst

154 kommuner, 53 procent, hade fram till år 2017 lämnat över utfärdandet av färdtjänstillstånd, dvs. myndighetsutövningen, till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Ytterligare två kommuner har fattat beslut om att så ska ske från och med 2018. Notabelt är att 226 kommuner, 78 procent, har lämnat över anordnandet av trafiken till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Ytterligare en kommun har beslutat om att lämna över anordnandet av trafiken under 2018. I Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter framkommer att 2013 hade 139 kommuner överlåtit utfärdandet av tillstånd

⁵ Med denna fråga avses vilka kommuner som har överlämnat till den regionala kollektivtrafikmyndigheten att upphandla persontransport- och samordningstjänster enligt 2 kap. 12 § lagen om kollektivtrafik.

och 180 hade överlåtit anordnandet av trafiken.⁶ Det har således inte skett någon större förändring i huvudmannskapet avseende utfärdandet av färdtjänstillstånd mellan 2013 och 2018. Då uppgav kommunerna att ett av skälen att de var tveksamma att lämna över ansvaret var om sekretesskyddet för resenärerna skulle hanteras korrekt i utfärdandet av färdtjänstillstånd och beställningen av resor. Vidare konstaterades i rapporten att

Generellt kan man säga att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ofta verkar för ökad samordning och även de mindre resursstarka kommunerna som gärna ser en kommunalskattesänkning. Men vissa, företrädesvis rikare kommuner och även landsting, har antingen inget politiskt engagemang i frågan eller stretar aktivt emot. [...] Skälen till att kommuner inte vill ansluta sig handlar oftast om att värna de egna invånarna och den lokala taxirörelsen, och om ett misstroende mot länstrafiken som kan vara mer eller mindre välgrundat.⁷

En stor del av kommunerna har valt att fortsatt behålla utfärdandet av färdtjänstillstånd och man kan av svaren till utredningen se att sex kommuner som finns med på listan över Sveriges 15 största tätorter inte har valt att överlämna anordnandet till den regionala kollektivtrafikmyndigheten trots att andra kommuner inom länet valt att göra så. Det är därför rimligt att tro att de farhågor och bevekelsegrunder som kommunerna uppgav då fortfarande i hög grad är aktuella. Däremot kan man konstatera att fler kommuner valt att överlämna anordnandet av färdtjänsttrafiken än som valt att överlämna myndighetsutövningen.

Riksfärdtjänst

171 kommuner, 59 procent, har valt att lämna över sina uppgifter avseende tillståndsgivning m.m. för riksfärdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Ytterligare två kommuner har beslutat att överlämna uppgifterna inom en tvåårsperiod.

⁶ Trafikanalys, Rapport (2014:7) *Förstudie om lagstiftning för särskilda persontransporter*, 2014, s. 36.

⁷ *Ibid*, s. 37.

3.9 Sjukresor

Utredningen skickade ut fem frågor till huvudmännen för sjukresor i länen. De fem frågorna var:

- Hur många individuella resor till och från vård gjordes totalt under året?⁸
- Hur många av dessa resor gjordes med kollektivtrafik⁹, egen bil, särskilt upphandlade fordon¹⁰ och särskilda linjelagda fordon för sjukresor¹¹?
- Total kostnad för samtliga sjukresor samt kostnad för kollektivtrafik respektive egen bil?
- Hur många resor och till vilken kostnad gjordes över länsgränsen för landstingets patienter?¹²
- Hur stor andel av resorna är samplanerade¹³?

Andelen resor som är samplanerade skiljer sig stort över landet, mellan 20 och 82 procent. Medelvärdet är 47 procent. Detta verkar vara en uppgift som är svår att få fram då endast 12 av 21 har kunnat besvara denna fråga. Många har uppgett att statistik är svårt att få fram avseende sjukresor. De som upp gav att de samordnade 20 procent av sina resor hade i snitt en kostnad om 302 kronor per resa, medan de som samordnade 82 procent av sina resor hade en snittkostnad om 214 kronor. Snittkostnaden för en resa varierar stort mellan huvudmännen. Den huvudman som hade lägst snittkostnad, hade en resekostnad om 132 kronor medan den huvudman som hade högst snittkostnad hade en resekostnad om 489 kronor. Den högsta resekostnaden sticker dock ut jämfört med de andra huvudmännens då den är mer än 100 kronor dyrare än den som hade näst högst snittresekostnad. Här kan man se att regionernas olika geografiska förutsättningar skiljer sig åt, vilket innebär att snittkostnaden kan variera stort.

⁸ Resor till vården redovisas som en resa och resa från vården redovisas som en resa. Delresor, t.ex. anslutningsresor, redovisas inte.

⁹ Buss, tåg, flyg.

¹⁰ Här avses taxi, dvs. yrkesmässig trafik för personbefordran med personbil eller annat fordon som inte är linjetrafik.

¹¹ Linjelagd buss eller annat fordon.

¹² Här avses inte arrangerade resor för patienter som hör hemma i annat län.

¹³ Samåkning.

3.10 Demografisk utveckling

Antalet personer i olika grupper i befolkningen har betydelse för de kostnader som kommuner och landsting har för bl.a. vård, skola och omsorg.

SKL konstaterar i Ekonomirapporten, maj 2018, att välfärden har stora investerings- och rekryteringsbehov. Det förklaras främst med att de stora barnkullarna under 1940-talet gör att andelen äldre i befolkningen ökar. Ökningen av andelen barn och unga kan härledas till höga födelsetal och invandring. Det höga demografiska trycket beror främst med att antalet, barn, unga och äldre ökar snabbt, samtidigt som andelen personer i arbetsför ålder ökar betydligt långsammare.¹⁴ Inom en tioårsperiod förväntas andelen nyfödda barn öka med 11 procent, medan andelen barn mellan 1–19 år förväntas öka med 19 procent. Andelen äldre över 80 år står för den största ökningen, 42 procent. Samtidigt är ökningen för åldersgruppen 20–64 år, dvs. personer i arbetsför ålder, betydligt blygsammare, sju procent.¹⁵ Det innebär att skatteunderlaget inte kommer att öka i samma takt som den demografiska utvecklingen.

För att den kommunala sektorn ska klara av att öka resurserna till verksamheterna fullt ut i takt med den demografiska utvecklingen, bedömer SKL att det krävs budgetförstärkande åtgärder på 30 miljarder 2021 (cirka 1 procent av bruttokostnaderna årligen). Det kommer med andra ord att krävas avsevärda effektiviseringar framöver.¹⁶

För landstingens del fortsätter kostnaderna att öka för åren 2021 i takt med demografiskt betingade behov. Det i sin tur förutsätter att kostnadsökningstakten fortsätter att minska och hållas på en historiskt låg nivå under kommande år. En dämpad kostnadsutveckling är helt avgörande för att klara utmaningarna framöver, då Sverige bl.a. står inför en väsentligt lägre ökningstakt i skatteunderlagets tillväxt.¹⁷

¹⁴ SKL, *Ekonomirapporten*, maj 2018, s. 7.

¹⁵ SKL, presentation *Välfärdens finansiering*.

¹⁶ SKL, *Ekonomirapporten*, maj 2018, s. 21.

¹⁷ *Ibid*, s. 48.

4 Kollektivtrafik i Sverige

4.1 Kollektivtrafik

Även om denna utredning handlar om särskilda persontransporter så är det viktigt att ställa den i relation till den kollektivtrafik som anordnas runt om i landet. Därför beskrivs här på ett övergripande och översiktligt plan vad som menas med kollektivtrafik i stort, hur den organiseras och finansieras m. m.

Allmänt

Sedan 1 januari 2012 gäller lagen om kollektivtrafik. Den omfattar kollektivtrafik på väg, spår och vatten.¹ De tidigare trafikmyndigheterna har ersatts av regionala kollektivtrafikmyndigheter och dessa myndigheter har det övergripande ansvaret för all regional kollektivtrafik i respektive län.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna kan vara organiserade på olika sätt – organisationsformerna kan vara region, landsting, regionförbund eller kommunalförbund. Regioner är landsting som även har ansvar för regional utveckling. Regionförbund är kommunalförbund med ansvar för regional utveckling. På Gotland är kommunen regional kollektivtrafikmyndighet. Av landets 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter är tretton regioner, två landsting, tre regionförbund och tre kommunalförbund.² Lagen om kollektivtrafik utgår från EU:s kollektivtrafikförordning där det framgår att med kollektivtrafik avses ”persontransporter av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering”.³

¹ Vatten tillkom den 1 augusti 2012.

² Uppgifter från Sara Rhudin, SKL; 2018-05-02.

³ Artikel 2 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

Resorna är öppna för alla jämfört med särskilda persontransporter som kräver tillstånd eller annan form av beslut för att berättiga till resa. De flesta kollektivtrafikresor görs i städer eller mellan närliggande städer. Lagen om kollektivtrafik innebär att kollektivtrafikföretag fritt och inom alla marknadssegment får bedriva kommersiell kollektivtrafik.

Varje kollektivtrafikmyndighet ska upprätta ett regionalt trafikförsörjningsprogram. Programmet ska omfatta alla former av regional kollektivtrafik och ge ett adekvat uttryck för behovet av kollektivtrafik i länet och målen för kollektivtrafikförsörjningen.⁴ Programmet är därmed ett strategiskt viktigt dokument som bl.a. fastställer mål för kollektivtrafikens utveckling och vilka villkor som ska gälla för den allmänna trafikplikten, t.ex. sträckningar, turtäthet och priser. Dessa villkor avgör vilken trafik som man kommer att upphandla. Det medför också en skyldighet för den regionala kollektivtrafikmyndigheten att samråda med motsvarande myndigheter i angränsande län, kollektivtrafikföretag, resenärer, näringsliv, organisationer och i vissa fall även kommuner.

Om ansvaret för färdtjänst och riksferdtjänst har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten omfattar trafikförsörjningsprogrammet även dessa.

Antal resor i kollektivtrafiken

Under år 2016 uppgick enligt Trafikanalys resandet i regional kollektivtrafik med buss, tåg, spårväg, tunnelbana och fartyg till 1 570 miljoner påstigningar.⁵ Det är en ökning med 31 procent sett över en tioårsperiod. Mätt i antal delresor är antalet 753 miljoner per år, en ökning med 9 procent på tio år.⁶

Buss är det i särklass vanligaste kollektiva färdmedlet med en andel på drygt hälften av allt kollektivtrafikresande. Sedan följer i fallande ordning tunnelbana, tåg, spårvagn och fartyg.

⁴ Prop. 2009/10:200 s. 44.

⁵ Trafikanalys (2017), *Regional linjetrafik*, Statistik 2017:20, www.trafa.se/kollektivtrafik/kollektivtrafik/ Mättet påstigningar räknar även omstigningar, och är därmed en över-skattning av antalet hela resor.

⁶ Trafikanalys, *RVU Sverige – den nationella resvaneundersökningen 2015–2016*. En delresa är en resa mellan två platser där ärenden utförs. *Regional* har här definierats som resa kortare än 10 mil. Osäkerheten är ±52 miljoner delresor.

Sammantaget har det regionala kollektivtrafikutbudet ökat den senaste femårsperioden och den genomsnittliga beläggningen har också ökat. En långsam förskjutning från den individuella persontrafiken till kollektivtrafiken kan konstateras.⁷

Regionala skillnader i trafikutbud

Förutsättningar för att bedriva kollektivtrafik ser olika ut runt om i landet. Olika län har olika förutsättningar vad gäller geografisk storlek, tillväxt, arbetsmarknad och förhållande stad- och landsbygd. Storstadslänen har av naturliga skäl en majoritet av resandet, medan övriga län ligger betydligt lägre. Befolkningstätheten har således en avgörande betydelse för en hög turtäthet. Av den anledningen skiljer sig utbudet åt avseende kollektivtrafik i större städer jämfört med t.ex. Norrlands inland. Ju längre avstånd till arbete, skola och service, desto svårare och mer kostsamt är det att skapa och upprätthålla en attraktiv kollektivtrafik. I län med låg befolkningstäthet är det ofta skolelevernas resor som utgör stommen i tidtabellen.

Kostnader⁸

Under 2016 uppgick de totala kostnaderna för den regionala kollektivtrafiken i Sverige till knappt 45,6 miljarder kronor. Intäkterna från själva verksamheten var 22,4 miljarder kronor. Knappt hälften av den regionala kollektivtrafiken finansierades därmed av verksamhetsintäkter. En subventionerad kollektivtrafikresa i Sverige kostade i genomsnitt 29,5 kronor år 2016 och den genomsnittliga intäkten per resa var 14,5 kronor. Variationerna är stora mellan olika län.

Resenärskostnad

Det pris som resenärer betalar för att resa med reguljär linjetrafik varierar över landet, liksom villkor och utbud av biljettyper. Om en jämförelse sker mellan det pris som resenärer får betala för en orabatterad enkelbiljett i en zon samt länsomfattande 30-dagars periodkort kan

⁷ Trafikanalys (2015), *Kollektivtrafikens utveckling – en analys av den nationella statistiken*, Rapport 2015:15.

⁸ Trafikanalys (2017), *Regional linjetrafik*, Statistik 2017:20.

man konstatera stora regionala skillnader. Ett exempel på ett lågt pris för en enkelbiljett går att finna i Örebro län och kostar 18 kronor, medan den som reser i Stockholms län får betala 43 kronor. Ett periodkort kostar 740 kronor i Gotlands län och 2 684 kronor i Norrbottens län.

4.2 Anropsstyrd kollektivtrafik⁹

I många län förekommer ett arbete med att försöka integrera linjetrafik med anropsstyrd kollektivtrafik med varierande grad av flexibilitet. Skälen är huvudsakligen att åstadkomma effektivisering och dämpa kostnadsökningar för skattebetalarna.

Den anropsstyrda kollektivtrafiken är trafik som endast utförs då en person i förväg begärt att få resa eller vars sträckning eller tidtabell går att påverka i förväg.

Att använda sig av anropsstyrd kollektivtrafik för alla resenärer börjar bli allt mer förekommande, särskilt på landsbygden. Det förbättrar trafikstandarden i områden med liten efterfrågan och sparar pengar då trafiken endast körs när den efterfrågas.

Indelning av anropsstyrd kollektivtrafik

Anropsstyrd kollektivtrafik kan delas in i olika typer av underkategorier enligt följande.

- Anropsstyrd linje. Kör en fast linjesträckning med hållplatser. Turen trafikeras endast om någon i förväg har begärt att få resa.
- Anropsstyrd trafik med mötesplatser som innebär att trafiken inte har någon fast linjesträckning utan endast trafikerar de mötesplatser som resenären i förväg meddelat som den plats som man vill resa från och till.
- Anropsstyrd avvikelse. Innebär att ett fordon på en ordinarie linjesträckning avviker för att hämta en resenär som i förväg begärt att bli hämtad på en hållplats vid sidan av ordinarie linjesträckning.

⁹ För ytterligare information om anropsstyrd trafik, se PM 2015:6 *Kartläggning av anropsstyrd kollektivtrafik 2013*, med exceltabeller, samt Rapport 2016:18 *Uppföljning av integrerad kollektivtrafik i Dalarna och Kalmar län*.

- Anropsstyrd områdestrafik. Kör mellan adresser inom ett specifikt område. Resenären som i förväg meddelat att de vill resa hämtas på överenskommen plats.
- Anropsstyrd båttrafik som faller inom någon av ovan nämnda kategorier.

Skäl för anropsstyrd trafik

De vanligaste skälen att införa anropsstyrd kollektivtrafik är att uppnå följande mål

- Utöka kollektivtrafiken i glesbygd dit det i normalfallet inte går någon kollektivtrafik.
- Ersätta bussar med låg beläggning inom vissa områden eller på vissa tider på dygnet.
- Införa matartrafik till befintliga tåg- och stombusslinjehållplatser.
- Minska körtiden mellan viktiga målpunkter genom att slopa lågtrafikerade hållplatser och köra närmaste vägen, minska sträckningar med många avvikelser och komplettera med anropsstyrd matartrafik med små fordon.
- Temporärt skapa tillgänglighet i nybyggda områden tills det finns tillräckligt resandeunderlag för tidtabellbunden linjebustrafik.

Kostnader och samordning

Produktionskostnaden för anropsstyrd trafik är relativt hög då det normalt inte finns samma volymfördelar som det finns i tidtabellbunden linjetrafik. I tidtabellbunden linjetrafik innebär ett ökat resande en lägre kostnad per resa. För anropsstyrd kollektivtrafik föreligger det motsatta förhållandet på grund av att en stor andel rörliga kostnader leder till kraftigt ökade kostnader om den nyttjas i stor utsträckning.

För att balansera efterfrågan och kostnader kan både servicestandard i form av omvägar och förskjuten avresetid tillsammans med taxan vara viktiga verktyg. Det är dock viktigt att konstatera att även om kostnaden för anropsstyrd kollektivtrafik per resenär blir relativt

hög så är det oftast billigare än att ha bussar med låg beläggning per tur. Det är just därför man kan se ett ökat intresse för den anropsstyrda kollektivtrafiken.

När den ingår i konceptet integrerad kollektivtrafik trafikeras den anropsstyrda kollektivtrafiken oftast med fordon som både är anpassade för personer med funktionsnedsättning och samtidigt öppna för allmänheten. Därigenom kan man uppnå en hög grad av samordning med särskilda persontransporter.

Flertalet regionala kollektivtrafikmyndigheter strävar efter att integrera den linjebundna kollektivtrafiken, den anropsstyrda kollektivtrafiken och de särskilda persontransporterna. Allt för att öka samordningen och för att minska kostnaderna.

5 Tillgänglighetsanpassning av kollektivtrafiken

5.1 Inledning

I detta avsnitt avser utredningen att kort redogöra för den tillgänglighetsanpassning som pågår av fordonsflottan inom kollektivtrafiken. För att förstå bakgrunden till den utveckling som skett inleds avsnittet med en beskrivning av de internationella åtaganden som Sverige förbundit sig att följa när det gäller att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att ta del av sina mänskliga rättigheter. Även den statliga styrningen har stor betydelse och där beskrivs såväl lagstiftningsåtgärder som mål och strategier på området. Därefter följer uppgifter om vilken tillgänglighetsanpassning som har skett samt hur användarvänlig kollektivtrafiken upplevs av personer med funktionsnedsättning. Avsnittet avslutas med utredningens egna reflektioner.

5.2 Internationella åtaganden

5.2.1 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Förenta Nationernas (FN) internationella konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning antogs av generalförsamlingen den 13 december 2006 och sedan dess har ett stort antal länder, däribland Sverige den 8 december 2008, tillträtt konventionen. Sverige anslöt sig dessutom till ett frivilligt protokoll till konventionen som innebär att den som upplever sina rättigheter kränkta kan klaga till en övervakningskommitté. Från den 14 januari 2009 gäller konventionen för Sveriges del. Konventionen syftar enligt artikel 1

till att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde. Personer med funktionsnedsättning innefattar bl.a. personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra.

Artikel 3 slår fast grundläggande principer som måste beaktas för att personer med funktionsnedsättning ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter och ges möjlighet till full delaktighet i samhället. Principerna är dessa

- a) respekt för inneboende värde, individuellt självbestämmande, innefattande frihet att göra egna val samt enskilda personers oberoende,
- b) icke-diskriminering,
- c) fullständigt och faktiskt deltagande och inkludering i samhället,
- d) respekt för olikheter och acceptering av personer med funktionsnedsättning som en del av den mänskliga mångfalden och mänskligheten,
- e) lika möjligheter,
- f) tillgänglighet,
- g) jämställdhet mellan kvinnor och män,
- h) respekt för den fortlöpande utvecklingen av förmågorna hos barn med funktionsnedsättning och respekt för funktionsnedsatta barns rätt att bevara sin identitet.

Vidare stadgar artikel 4.3 att när det gäller utformning och genomförande av lagstiftning och riktlinjer för att genomföra konventionen och i andra beslutsfattande processer angående frågor som berör personer med funktionsnedsättning ska konventionsstaterna nära samråda med och aktivt involvera personer med funktionsnedsättning, däribland barn med funktionsnedsättning, genom de organisationer som företräder dem.

Av artikel 9 följer bl.a. att konventionsstaterna ska vidta ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång på lika villkor som andra till den fysiska miljön, till transporter, till information och kommunikation, innefattande informations- och kommunikationsteknik (IT) och -system samt till andra anläggningar och tjänster som är tillgängliga för eller erbjuds allmänheten både i städerna och på landsbygden. Åtgärderna ska innefatta identifiering och undanröjande av hinder och barriärer avseende bl.a. transportmedel och information och kommunikation. Konventionsstaterna ska även vidta ändamålsenliga åtgärder för att bl.a. utveckla, utfärda och övervaka tillämpning av miniminormer och riktlinjer för tillgänglighet till anläggningar och service som är öppna för eller erbjuds allmänheten. Tillgänglighet omfattar således den fysiska miljön, transporter, information och kommunikation samt tjänster.

FN:s kommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har tagit fram en allmän kommentar till bl.a. artikel 9, vilken har översatts av Myndigheten för delaktighet.¹

Av kommentaren framgår bl.a. att alla nya varor, produkter, anläggningar, tekniker och tjänster bör utformas universellt för att säkerställa fullständigt, jämlikt och obegränsat tillträde och tillgång för alla potentiella konsumenter, däribland personer med funktionsnedsättning. Detta innebär bland annat att personer med funktionsnedsättning och andra användare bör kunna

- röra sig på hinderfria gator
- komma in i tillgängliga läggolvsfordon
- ha tillgång till information och kommunikation
- komma in i och röra sig inom universellt utformade byggnader.

Vid behov kan detta ske med hjälp av hjälpmedel och levande assistans. Tillämpning av universell utformning utesluter inte automatiskt behovet av tekniska hjälpmedel. Vidare framgår av kommentaren att konventionsstaterna även har åtagit sig att säkerställa att personer med funktionsnedsättning har tillträde till den befintliga fysiska miljön och transporter samt tillgång till information och kommunikation samt tjänster som är öppna för allmänheten. Eftersom detta åtagande ska

¹ Myndigheten för delaktighet, *Allmän kommentar nr 2 om artikel 9 Tillgänglighet*.

genomföras gradvis, bör konventionsstaterna fastställa tydliga tidsramar och tillsätta tillräckliga resurser för att undanröja befintliga hinder.

5.2.2 FN:s agenda 2030 och delmål som har koppling till transportområdet

Den 25 september 2015 antog FN:s generalförsamling den historiska resolutionen Agenda 2030 för hållbar utveckling. Agendan innebär att alla 193 medlemsländer i FN förbundit sig att arbeta för att uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar värld till år 2030. Mer specifikt syftar agendan till att utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna för alla, uppnå jämställdhet och egenmakt för alla kvinnor och flickor samt säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser. Agendan innehåller 17 mål och 169 delmål. Inledningsvis betonas alla staters ansvar att, i enlighet med Förenta nationernas stadga, respektera, skydda och främja mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla, utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd, funktionsnedsättning eller ställning i övrigt. Av agendans mål och delmål finns det ett flertal som direkt berör personer med funktionsnedsättning och bland dem sådana som kan kopplas till fungerande transportsystem.

Under mål 4, Säkerställa en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet och främja livslångt lärande för alla, återfinns delmål 4.5 som handlar om att senast 2030 avskaffa skillnaderna mellan könen inom utbildningsområdet och säkerställa lika tillgång till utbildning och yrkesutbildning på alla nivåer för utsatta personer, inklusive personer med funktionsnedsättning, ursprungsfolk och barn som lever under utsatta förhållanden. Mål 10 handlar om att minska ojämlikheten inom och mellan länder. Delmål 10.2 är formulerat som att till 2030 möjliggöra och verka för att alla människors, oavsett ålder, kön, funktionsnedsättning, ras, etnicitet, ursprung, religion eller ekonomisk eller annan ställning, blir inkluderade i det sociala, ekonomiska och politiska livet. Mål 11 handlar om att Göra städer och bosättningar inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara. Delmål 11.2 är formulerat som att till senast 2030 tillhandahålla tillgång till säkra, ekonomiskt överkomliga, tillgängliga och hållbara

transportsystem för alla. Trafiksäkerheten ska förbättras, särskilt genom att bygga ut kollektivtrafiken, med särskild uppmärksamhet på behoven hos människor i utsatta situationer, kvinnor, barn, personer med funktionsnedsättning samt äldre personer.

Genomförande av Agenda 2030 på transportområdet

Under våren 2016 gav regeringen 86 statliga myndigheter i uppdrag² att bidra med underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030. Inom ramen för detta uppdrag har Myndigheten för delaktighet identifierat sju områden med särskild relevans för genomförande och uppföljning av Agenda 2030, varav transportområdet är ett sådant område.³ Myndigheten för delaktighet bedömer sammanfattningsvis att dess viktigaste insats kring Agenda 2030 är att frågorna arbetas in i agendan som ett perspektiv i det förslag till svensk funktionshinderspolitik som myndigheten lämnade till regeringen och som utgjorde ett underlag till arbetet med att ta fram prop. 2016/17:188.⁴ Agenda 2030 kommer att vara en viktig utgångspunkt i utvecklingen av relevanta verksamheter och processer inom myndigheten. Arbetet att utveckla ett nationellt uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken är särskilt strategiskt. Arbetet kommer även innefatta system och verktyg för att kunna stödja regeringen i den uppföljning som är direkt kopplad till Agenda 2030.

Även Transportstyrelsen har gjort en kartläggning⁵ som beskriver de delar av Transportstyrelsens verksamhet som har störst inverkan på mål och delmål i FN:s agenda 2030. När det gäller delmål 11.2 om ett tillgängligt transportsystem bedömer myndigheten att deras verksamhet är tillräcklig utifrån de aktiviteter som pågår för närvarande.

Trafikverket har angett att för delmål 11.2 bedöms inte deras verksamhet vara tillräcklig. För att underlätta och påskynda omställningen

² Uppdrag till statliga myndigheter att bidra med underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030 (Regeringsbeslut: 2016-04-07, ref: Fi2016/01355/SFÖ [delvis]).

³ Myndigheten för delaktighet, *Bidrag för genomförande av Agenda 2030 – Funktionshinderspolitik för en långsiktigt hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling* (dnr 2016/0100).

⁴ Myndigheten för delaktighet, *En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle – MFD:s förslag på struktur för genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshindersområdet*.

⁵ Kartläggning av Transportstyrelsens inverkan på målen i FN:s Agenda 2030, dnr TSG 2016–1150.

mot ökad andel hållbara transportmedel särskilt i tätort bör förordningen som styr statlig medfinansiering av infrastruktur ses över. Myndigheten redovisar inte något specifikt som kopplar till personer med funktionsnedsättning.⁶

5.3 Den statliga styrningen

5.3.1 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken

I prop. 2016/17:188 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken föreslogs ett nytt nationellt mål för funktionshinderspolitiken med innebörden att

Det nationella målet med funktionshinderpolitiken är, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas.

Det nationella målets formulering bidrar till att det blir tydligare att konventionen är en utgångspunkt. Det nya målet ska ersätta de nuvarande nationella målen för funktionshinderspolitiken. Av målet framgår också vad mänskliga rättigheter och grundläggande friheter syftar till att åstadkomma för personer med funktionsnedsättning. En tydlighet och en betoning på mänskliga rättigheter kommer därmed att vara vägledande för funktionshinderspolitiken.

För att nå det nationella målet ska genomförandet av funktionshinderspolitiken inriktas mot de fyra områdena

- principen om universell utformning,
- befintliga brister i tillgängligheten,
- individuella stöd och lösningar för individens självständighet,
- att förebygga och motverka diskriminering.

I förarbetena anges att regeringen bedömer att dessa fyra områden är ömsesidigt beroende av varandra. Syftet är att de tillsammans ska

⁶ Trafikverkets underlag för genomförande av Agenda 2030, bilaga 1 Trafikverkets redovisning av verksamheten med avseende på Agenda 2030.

bidra till ett tillgängligt och jämlikt samhälle oavsett funktionsförmåga. Ansvariga aktörer ges på så sätt vägledning i sin verksamhet för att det nationella målet inom funktionshinderspolitiken ska kunna nås. Inriktningen är dessutom användbar för aktörer på alla nivåer i samhället, nationellt, regionalt och lokalt. Den föreslagna inriktningen ska också kunna bidra till operationalisering av det nationella målet för funktionshinderspolitiken på olika nivåer i samhället.⁷

Särskilt om principen om universell utformning

I artikel 2 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning anges att med begreppet universellt utformade avses sådan utformning av produkter, miljöer, program och tjänster att de ska kunna användas av alla i största möjliga utsträckning utan behov av anpassning eller specialutformning. Universell utformning ska inte utesluta hjälpmedel för enskilda grupper av personer med funktionsnedsättning där så behövs.

Av prop. 2016/17:188 framgår att principen om universell utformning ses av regeringen som en prioriterad inriktning i fråga om hur funktionshinderspolitiken ska genomföras. Universell utformning innebär att samhället utformas med medvetenhet om den variation som återfinns i befolkningen och möjliggör att personer med funktionsnedsättning får möjlighet att verka i vardagen på samma villkor som människor utan funktionsnedsättning. Ambitionen är att samhället utformas så att det i största möjlig utsträckning kan användas av alla. Detta ökar möjligheten att vara ett samhälle som skapar tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Principen innebär i detta sammanhang inte tvingande regler eller någon formell styrning. Principen handlar heller inte om att lägga på nya kostnader utan ska betraktas som en vägledning som möjliggör överväganden så att onödiga hinder för användningen kan undvikas.⁸

I december 2017 tillsatte regeringen en utredning som ska göra en översyn av styrningen i funktionshinderspolitiken. Utredningen ska bl.a. beskriva tillämpningen av principen om universell utformning och lämna förslag på hur principen i högre utsträckning ska

⁷ Prop. 2016/17:188 s. 27.

⁸ Ibid, s. 28.

kunna tillämpas av aktörer inom såväl offentlig som privat sektor (dir 2017:133). Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

Socialutskottets ställningstagande⁹

När propositionen Nytt nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken¹⁰ riksdagsbehandlades bedömde socialutskottet att målformuleringen även fortsättningsvis bör innehålla en koppling till mänsklig mångfald, för att tydligare visa att människors skiftande funktionalitet omfattas. Utskottets målformulering uttrycks enligt följande

Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas.

Därutöver föreslog utskottet två tillkännagivanden till regeringen. Det första handlar om att det är av stor vikt att det finns en helhetsyn på de olika delsystem som omfattar den enskilda människan oavsett funktionsnedsättning. Samtidigt konstaterar utskottet att det pågår flera utredningar och uppdrag inom viktiga delar av den samlade funktionshinderspolitiken. För att regeringens proposition ska fungera fullt ut i praktiken krävs att alla delar av funktionshinderspolitiken bildar en samlad helhet, vilket ännu inte är fallet. Ett helhetsgrepp kan enligt utskottets mening svårigen tas innan utredningar, remisshantering och analyser är färdigställda. Utskottet anser således att det behöver tas ett samlat helhetsgrepp om funktionshinderspolitiken. Det andra tillkännagivandet innebär att utskottet vidhåller att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag som innebär att alla personer med funktionsnedsättning som har beviljats en insats ska få möjlighet att välja utförare.

⁹ Uppgifterna är hämtade i Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU5.

¹⁰ Prop. 2016:17/188.

5.3.2 Förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken

Genom 1 § förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken, åläggs myndigheter under regeringen att utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de funktionshinderspolitiska målen. Myndigheterna ska vidare verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor. Myndigheterna ska särskilt verka för att deras lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. I detta arbete ska konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning vara vägledande. Myndigheten för delaktighet har utfärdat riktlinjer för hur det arbetet kan bedrivas på ett strukturerat sätt.

Därutöver ska myndigheterna enligt 2 § verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor.

5.3.3 Diskrimineringslagen (2008:567) – bristande tillgänglighet grund för diskriminering

Diskrimineringslagen (2008:567) trädde i kraft den 1 januari 2009. Enligt 1 kap. 1 § har lagen till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Av 1 kap. 3 § följer att lagen är tvingande, vilket innebär att ett avtal som inskränker någons rättigheter eller skyldigheter är utan verkan i den delen. Av lagen följer vidare att förbud mot diskriminering gäller för arbetslivet, utbildning, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet samt yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder m.m., hälso- och sjukvården samt socialtjänsten m.m., socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och studiestöd, värnplikt och civilplikt och offentlig anställning.

I 1 kap. 4 § diskrimineringslagen avses med diskriminering bl.a. direkt diskriminering, indirekt diskriminering, och sedan den 1 januari

2015, bristande tillgänglighet. Bristande tillgänglighet innebär att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet som är skäliga utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning inte har vidtagits. Personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan funktionsnedsättning. Vid en sådan bedömning ska hänsyn tas till

- de ekonomiska och praktiska förutsättningarna,
- varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde, samt
- andra omständigheter av betydelse.

Syftet med den nya bestämmelsen

Att skyddet mot bristande tillgänglighet infördes i diskrimineringslagen motiverades bl.a. med att en ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning är en förutsättning för att uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Arbetet med att undanröja hinder för tillgänglighet i samhället är en högt prioriterad fråga. Även om mycket har gjorts för att förbättra tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning i allmänhet, saknas alltså en reell möjlighet för en enskild att på det individuella planet genomdriva sina rättigheter.¹¹

Vidare anförs att mot bakgrund av att diskrimineringsförbudet är avsett att tillämpas i många olika situationer, måste bedömningen av vilka åtgärder som i ett visst fall bör kunna krävas, med nödvändighet ta avstamp i vad som kan anses skäligt.

På de områden där det finns bestämmelser i lag, EU-reglering eller annan författning om tillgänglighet bör dessa bestämmelser tjäna som utgångspunkt för bedömningen. Det bör inte anses skäligt att kräva åtgärder som går utöver sådana krav. Den som har uppfyllt sådana krav bör kunna utgå från att ytterligare krav inte följer av diskrimineringslagen. På de områden där det saknas bestämmelser om tillgänglighet i annan författning, bör förbudet innebära att de tillgänglighetsåtgärder som kan krävas bör vara av enkel beskaffenhet. Annat än enkla tillgänglighetsåtgärder bör dock kunna komma i fråga i enlighet med vad som gäller enligt dagens bestämmelser i diskrimineringslagen om skäliga anpassningsåtgärder. På arbetslivets område och vad gäller tillgängliga lokaler på högskolans område bör, som nämnts ovan, diskrimineringsformen inte innebära några förändringar i förhållande till vad som gäller i dag.

¹¹ Prop. 2013/14:98 *Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering*, s. 51.

Det ska också framhållas att diskrimineringsformen är avsedd att tillämpas i vitt skilda situationer på alla samhällsområden som diskrimineringslagen omfattar. Detta kan leda till att även en enkel åtgärd kan vara skälig att kräva i ett fall, men inte i ett annat, beroende på omständigheterna.¹²

Förutsättningar för diskriminering på grund av bristande tillgänglighet¹³

Diskriminering på grund av bristande tillgänglighet byggs upp kring begreppen missgynnande, underlåtenhet och jämförbar situation.

Med *missgynnande* avses att någon sätts i ett sämre läge eller går miste om en förbättring, en förmån, en serviceåtgärd eller liknande. Ett missgynnande handlar typiskt sett om en faktisk förlust, obehag eller liknande. Det avgörande för bedömningen av om ett missgynnande föreligger bör vara om en negativ effekt inträder.

Underlåtenhet föreligger om ingen åtgärd har vidtagits alls, eller att en åtgärd har vidtagits som inte är tillräcklig för att försätta en person med funktionsnedsättning i en jämförbar situation som en person utan sådan funktionsnedsättning. Underlåtenhet kan alltså handla både om passivitet eller att åtgärder vidtas men där dessa inte bedöms vara tillräckliga.

Kriteriet *jämförbar situation* är centralt och innebär att en jämförelse görs mellan situationen för en person med funktionsnedsättning och situationen för en person som saknar den aktuella funktionsnedsättningen. Den som har en funktionsnedsättning befinner sig många gånger inte i en jämförbar situation just på grund av funktionsnedsättningen. Att diskrimineringsförbudet tar sikte på situationer som är jämförbara innebär att fokus bör ligga på att en person med funktionsnedsättning ska kunna få del av den aktuella verksamheten i sig, inte att det måste ske på exakt det sätt som är möjligt för andra. Det innebär att det är acceptabelt att det sätt på vilken en person med funktionsnedsättning får tillgång till eller kan delta i en verksamhet avviker från vad som gäller för personer som saknar den aktuella funktionsnedsättningen. Att situationen ska vara jämförbar innebär således att skillnaderna inte bör få vara större än vad som är sakligt påkallat.

¹² Prop. 2013/14:198 s. 61.

¹³ Prop. 2013/14:98 s. 63–68.

Förutom att ovanstående kriterier måste vara uppfyllda, är en annan central fråga för förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet vilka *åtgärder* som kan komma att krävas för att eliminera eller reducera verkningarna av en funktionsnedsättning. De åtgärder som avses bör i huvudsak handla om stöd eller personlig service, information och kommunikation samt vissa åtgärder i fråga om den fysiska miljön.¹⁴

Utöver vad som angetts ovan är det särskilt *ekonomiska förutsättningar* som väger tungt vid en bedömning av vilken åtgärd som är skäligen att kräva av den verksamhetsansvarige. När det gäller arbetslivet samt tillgänglighetsåtgärder i fråga om lokaler på högskolans område ska bedömningen ta sikte på arbetsgivarens och högskolans förmåga att bära kostnaden. I övrigt bör inte skälighetsbedömningen leda till att kostnadskrävande åtgärder behöver vidtas. Endast rimliga kostnader för anpassningsåtgärder som kan finansieras inom ramen för ordinarie och allmän verksamhet bör kunna komma i fråga. Om en verksamhetsutövare således saknar möjlighet att bära kostnaden för en viss åtgärd, kan den inte anses skäligen att kräva. Inte heller kan sådana åtgärder krävas som skulle få stora konsekvenser på verksamheten i övrigt.

5.3.4 Lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik

I 2 § lagen om handikappanpassad kollektivtrafik anges att den som har tillsyn över kollektivtrafik och den som utövar sådan trafik ska se till att trafiken anpassas med hänsyn till resenärer med funktionshinder.¹⁵ Vidare sägs att när kollektivtrafik planeras och genomförs ska de särskilda behov beaktas som personer med funktionsnedsättning kan ha. De färdmedel som används ska så långt det är möjligt vara lämpade för resenärer med funktionshinder. I den tillhörande förordningen (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik framgår av 2 § att anpassningen ska ske i den takt och i den omfattning som bedöms skäligen med hänsyn till syftet och till de tekniska och ekonomiska förutsättningarna hos dem som utövar trafiken.

¹⁴ Prop. 2013/14:198 s. 127.

¹⁵ Enligt 4 § förordningen (1980:398) ska Trafikverket och Sjöfartsverket inom sina respektive områden, initiera, planera och följa upp anpassningen. Detsamma gäller Transportstyrelsen inom luftfartsområdet. Trafikverket ska verka för att anpassningen samordnas.

5.3.5 Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

Lagen om kollektivtrafik trädde i kraft den 1 januari 2012. Enligt 2 kap. 13 § ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten verka för att den regionala kollektivtrafiken är tillgänglig för alla resenärer. Av förarbetena framgår att

Kollektivtrafiksystemet ska vara användbart för alla resenärsgupper, exempelvis personer med funktionsnedsättning, äldre, barn och ungdomar. Bristande tillgänglighet är ett hinder för människor med funktionsnedsättning mot att kunna delta i samhället som andra medborgare. Att motverka detta blir allt viktigare till följd av att vi får en allt äldre befolkning.

Behovet av åtgärder för att göra kollektivtrafiken användbar för personer med funktionsnedsättning är i grunden en demokratifråga, det vill säga att det handlar om att skapa möjligheter för alla personer att på lika villkor kunna arbeta, studera och delta i olika aktiviteter i samhället. Transporter är ofta en viktig men även begränsande faktor. För personer med funktionsnedsättning är det särskilt viktigt att hela reskedjan fungerar. Ett hinder i någon av delarna information, bemötande, fordon eller infrastruktur kan göra resan problemfylld eller omöjlig att genomföra. En helhetssyn måste därför präga anpassningen av kollektivtrafiksystemets olika delar. Så gott som alla åtgärder som vidtas för att öka tillgängligheten är också av värde även för personer som inte har någon funktionsnedsättning. Åtgärderna bidrar därmed till att öka kollektivtrafikens attraktionskraft totalt sett.

Såväl den linjelagda kollektivtrafiken som färdtjänst finansieras till stor del med offentliga medel. Det offentliga kostnader per resa för färdtjänst är dock väsentligt större varför en mer tillgänglig och användbar kollektivtrafik, som i större utsträckning kan nyttjas av personer med funktionsnedsättning, är viktig att åstadkomma. Med fortsatta åtgärder i kollektivtrafiksystemet väntas att resandet med färdtjänst minskar och att det blir vanligare att resor sker genom en kombination av färdtjänst och linjelagd trafik.¹⁶

Enligt 2 kap. 8 § lagen om kollektivtrafik ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. I 2 kap. 10 § 4 anges att programmet bl.a. ska innehålla tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning. Åtgärderna kan t.ex. avse infrastruktur, bytespunkter, hållplatser och fordon. Av 10 § 5 följer att myndigheten även ska definiera vilka bytespunkter och linjer i ett prioriterat nät som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer.

¹⁶ Prop. 2009/10:200 s. 91.

5.3.6 Transportpolitiska mål

De transportpolitiska målen lades fast i propositionen Mål för framtidens resor och transporter¹⁷. Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det övergripande målet kompletteras med ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Funktionsmålet är att transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning. Hänsynsmålet beskriver hur transportsystemet ska utvecklas med avseende på trafiksäkerhet, miljö och hälsa.

De transportpolitiska målen följs upp via 15 olika indikatorer och varje indikator mäts med ett antal mått. Indikatorn av högst relevans i detta sammanhang benämns Användbarhet för alla i transportsystemet. Det innebär att transportsystemet är användbart och tryggt för alla, oavsett kön, ålder eller funktionsnedsättning, vilket också kan leda till att standarden blir bättre även för resenärer som inte har särskilda behov. Att transportsystemet är tryggt och också upplevs vara tryggt utgör en viktig aspekt av ett användbart transportsystem för alla.¹⁸

De mått som används för indikatorn Användbarhet för alla i transportsystemet och som har koppling till utredningens uppdrag är följande

- Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning
- Kvalitet i anropsstyrd kollektivtrafik
- Anpassning av stationer och hållplatser i prioriterade nätet, inkl. hur många som återstår
- Regler för och förekomst av stationsledsagning.¹⁹

I uppföljningen av de transportpolitiska målen för 2018 redovisas två av de fyra måtten. Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning mäts genom andel tillgänglighetsanpassade fordon och fartyg i samhällssubventionerad kollektivtrafik. Andelen bussar som användbarhetsanpassats ökar stadigt från år till år och var drygt 80 procent

¹⁷ Prop. 2008/09:93.

¹⁸ Trafikanalys Rapport 2017:1 *Ny målstyrning för transportpolitiken*, s. 36.

¹⁹ *Ibid*, s. 70–71.

2017. Andelen anpassade järnvägsfordon ökade mellan 2013 och 2014 men har sedan dess sjunkit något till 95 procent. Andelen anpassade fartyg ökar men från en låg nivå och låg 2017 på drygt 20 procent. Andelen anpassade spårvagnar ligger stadigt på 58 procent.²⁰

Anpassning av stationer och hållplatser i det prioriterade nätet mäts genom antalet användbarhetspassade järnvägsstationer och busshållplatser i det tidigare av Trafikverket utpekade s.k. prioriterade nätet. Under 2017 anpassades sju järnvägsstationer och 243 busshållplatser. Totalt har 86 stationer och 1 461 busshållplatser åtgärdats.²¹

5.4 Vilken anpassning har skett av kollektivtrafiken?

När man talar om anpassning av kollektivtrafiken är det i huvudsak två aspekter som lyfts fram, anpassning av fordonsflottan och anpassning av anslutningspunkter, dvs. hållplatser och stationsområden.

Anpassning av fordon – FRIDA

Branschorganisationen Svensk Kollektivtrafiks fordonsdatabas FRIDA innehåller information om kollektivtrafikens fordon. De uppgifter som finns tillgängliga avser miljö, säkerhet och tillgänglighet. När det gäller tillgänglighet finns det uppgifter om fordonet är utrustat med låggolv, ramp/lift, rullstolsplats, audiovisuellt utrop och barnvagnsplats. Det finns även en sammanfattande variabel som anger andel tillgänglighetsanpassade fordon. Dessa är utrustade med ramp/lift, audiovisuellt utrop och rullstolsplats. Informationen i FRIDA sorteras gruppvis utifrån fordonstyp (buss, spårvagn, tåg, fartyg och personbil) och presenteras länsvis. Uppgifter finns för 2013–2018. I betänkandet redovisas siffror för 2015–2018.

Sett till antalet kollektiva fordon så sker en klar ökning från 2015 till 2018 av antalet bussar och tåg, medan antalet fartyg och spårvagnar i princip står still.

²⁰ Trafikanalys, Rapport 2018:8 *Uppföljning av de transportpolitiska målen*, s. 64.

²¹ *Ibid.*, s. 65.

Tabell 5.1 Totalt antal kollektiva fordon

Trafikslag	År			
	2015	2016	2017	2018
Buss	9 782	9 920	10 140	10 156
Fartyg	121	129	126	125
Spårvagn	289	291	291	291
Tåg	293	304	334	334

Källa: Svensk Kollektivtrafik.

När det gäller att redovisa andel av alla fordon som är tillgänglighetsanpassade väljer utredningen att redovisa den sammanfattande variabeln (ramp/lift, audiovisuellt utrop och rullstolsplats).

Tabell 5.2 Andelar i procent tillgänglighetsanpassade fordon

Trafikslag	År			
	2015	2016	2017	2018
Buss	78,6	80	81,6	81,6
Fartyg	17,4	19,4	20,6	20,8
Spårvagn	57,4	58,4	58,4	58,4
Tåg	96,6	94,4	94,6	94,6
Totalt	77,8	79,1	80,7	80,7

Källa: Svensk Kollektivtrafik.

Anpassning av stationer och hållplatser i det prioriterade nätet

Som framgår ovan är anpassning av anslutningspunkter ett prioriterat område för genomförande av funktionshinderspolitiken. Under 2017 ökade takten i anpassningen av stationer något, medan den var samma för busshållplatser. Totalt ligger anpassningstakten ungefär enligt planen, aningen efter för järnvägsstationerna och något före när det gäller busshållplatserna.²²

²² Trafikanalys, Rapport 2018:8 *Uppföljning av de transportpolitiska målen*, s. 65.

5.4.1 Mätning av kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning

*Metod för mätning*²³

Tillsammans med Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket har Trafikanalys tagit fram en metod för mätning av användbarheten i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning. Mätningar har skett 2013–2015. Den modell som används mäter användbarheten i kollektivtrafikresor under hela resan – från det initiala planeringsstadiet, på påstigningsstation, över färd med olika trafikslag, till avstigning på avslutande station. Analysmetoden utgörs av en indexmodell bestående av ett totalindex för användbarhet, vilket antar ett värde mellan 0 och 100. Totalindex är baserad på delindex för olika resemoment för ordinarie kollektivtrafik samt ett sammantaget delindex för långväga kollektivtrafik. Analysmetoden medger möjlighet till nedbrutna index på undergrupper som funktionsnedsättningar, trafikslag och län. Trafikslagen som är representerade utgörs av buss, pendeltåg, tunnelbana, spårvagn, lokalbana, färja, långväga kollektivtrafik och flyg. Modellen innehåller ett antal resemoment, bl.a. byte av trafikslag, hållplatsens användbarhet och ombord- och avstigning.

*Resultatet av genomförda mätningar*²⁴

Mätningen för 2015 visar ett totalindex på 48 av maximalt 100 (full användbarhet), där resultaten för alla trafikslag, orter, resemoment och funktionsnedsättningar är sammanvägda. Resultatet har varierat mellan 43 och 48 under de år som mätningarna gjordes men skillnaderna är så små att de inte är statistiskt säkerställda. Totalindex sammanfaller i stort med delindex för regional kollektivtrafik, eftersom det regionala resandet står för merparten av resor i kollektivtrafiken. För 2015 är delindex för regional kollektivtrafik 48 och för långväga kollektivtrafik 69.

²³ Uppgifterna i textavsnittet är hämtade från Trafikanalys, PM 2013:5 *Modell för kontinuerlig uppföljning av kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning*.

²⁴ Uppgifterna i denna del är hämtade från Trafikanalys, *Kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning – mätningar 2013–2015*, Rapport 2016:8.

Högst användbarhet inom den regionala kollektivtrafiken visar tunnelbana med ett index på 67, följt av pendeltåg på 64. Färja och buss har värden på 42 respektive 41.

Sett till de orter som ingår i mätningen har Stockholm högst användbarhet med ett index på 58. Den mindre landsbygdsort som har studerats får ett index på 26, klart lägre än övriga orter. En bidragande orsak kan vara att endast ett trafikslag, buss, har mätts på orten.

Det resmoment som får högst index är Planering av resa som ges värdet 92. Lägst har Avstigning med 13. En trolig förklaring är att användbarheten vid avstigning från buss är mycket lågt, genom t.ex. högt avstånd mellan mark och fordon.

Sett till de olika funktionsnedsättningarna har gruppen Mag-/tarmsjukdom högst användbarhet med ett index på 66. Viktiga aspekter för denna grupp är tydlig skyltning till offentliga toaletter, förekomst av utrop och skyltning om avgångstider. Lägst användbarhet har grupperna Synnedsättning/blindhet och Rörelsenedsättning som hamnar på 31 respektive 35 för 2015. För övriga är värdena: ADHD 54, Dyslexi 50, Hörselnedsättning 46, Ångest/oro 37, Utvecklingsstörning 36 och Astma/allergi 35.

Slutsatser från studien är bl.a. att det inte finns någon indikation om att något trafikslag har ett väsentligt högre värde för användbarhet än något annat. Däremot kan man se att de olika orterna påvisar regionala skillnader där den mindre landsbygdsorten har betydligt lägre värde på användbarheten än övriga orter. När det gäller resmoment ligger Planering signifikant högre än Avstigning. Planering är ett förberedande resmoment och opåverkat av oförutsedda händelser, vilket skulle kunna förklara den höga användbarheten jämfört med resmomenten i själva resan. Studien visar också på en låg användbarhet för vissa grupper, bl.a. Synnedsättning/Blindhet. Det indikerar att det fortfarande finns brister i anpassningar i den fysiska miljön, t.ex. avsaknad av taktila markeringar, kontrastering eller verbala utrop samt bristande framkomlighet.

5.4.2 Upplevda brister i resekedjan

När utredningen har träffat representanter från intresseorganisationer i olika sammanhang, se under avsnitt 20.1.7 Forum för samråd, har en genomgående synpunkt varit att en överflyttning från taxi och särskilt anordnade transporter till kollektivtrafik ställer höga krav på fungerande logistik och infrastruktur. I dag upplever resenärerna glapp i resekedjan genom att nödvändig infrastruktur, t.ex. hissar och ramper, visserligen kan finnas på plats men ibland är ur funktion p.g.a. snö eller andra omständigheter. Det kan således vara så att tillgänglighetsanpassade fordon och anslutningspunkter finns på plats men att funktionalitet brister. Resenärsgруппerna menar att statistiken som ingår i FRIDA därmed kan vara missvisande. Dessa brister gör att systemet inte är tillräckligt tillförlitligt, vilket är en förutsättning för att kollektivtrafik ska vara ett reellt alternativ på individnivå. Dessa osäkerhetsmoment kan innebära att resenären i slutändan bedömer att det är för svårt och osäkert att företa den planerade resan i kollektivtrafik.

I valet mellan färdtjänst och kollektivtrafik är avgörande omständigheter just om resenären upplever trygghet och säkerhet i samband med resan samt allmän lokalkännedom. För gruppen med synned-sättning/blindhet nämns särskilt perrongernas utformning, taktila stråk, hållplatsutrop och plattformsväggar. Vid trötthet eller osäkerhet kring de faktiska möjligheterna att genomföra en resa med kollektivtrafik, blir valet ofta färdtjänst.

När det gäller stationsledsagning är utredningens bild att det oftast fungerar bra men det har vid utredningens möten med resenärorganisationer och andra även lyfts fram vissa aspekter som fungerar mindre bra. En sådan brist är att stationsledsagaren inte har någon rätt att gå ombord på tåget för att bistå resenären med t.ex. bärhjälp eller att hitta rätt plats. Om tåget står stilla på avreseperongen brukar ofta ledsagaren göra det ändå, eftersom den servicen är vad resenären förväntar sig. Tågbolagets ombordpersonal har ingen skyldighet att bistå med t.ex. bärhjälp. Mer om stationsledsagning i avsnitt 6.3.1. Stationsledsagning i praktiken.

6 Resenärsperspektiv

6.1 Inledning

I detta kapitel avser utredningen att redogöra dels för stationsledsagningssystemet, dels för resenärsenkäter som olika intresseorganisationer har låtit göra. Syftet är att belysa resenärsperspektivet utifrån ett brett perspektiv. Mer om detta finns även i kapitel 6, Resenärsperspektiv.

6.2 Stationsledsagning

Rätten till stationsledsagning regleras av ett antal olika EU-förordningar avseende buss, båt, tåg och flyg. Syftet med EU:s lagstiftning i dessa delar är att garantera ett harmoniserat minimiskydd för alla passagerare inom alla transportsätt, i syfte att underlätta rörlighet och främja användningen av kollektivtrafik. De krav på stationsledsagning som ställs upp i förordningarna innebär att trafikbolagen samt ansvariga för stationer, terminaler och hamnar är skyldiga att tillhandahålla viss ledsagning för personer med funktionsnedsättning.

Ledsagning som begrepp återfinns bl.a. i 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) där det stadgas att ledsagarservice är en av flera insatser för personer i LSS:s personkrets. Den enskilde ansöker om insatsen. Ingen avgift kan tas ut. Personer som beviljats bostad med särskild service får vanligtvis sitt behov av ledsagning till aktiviteter utanför bostaden tillgodosett genom den personal som är knuten till bostaden. Om behovet inte tillgodoses fullt ut på detta sätt kan den enskilde beviljas ledsagningsinsats efter särskilt beslut.¹

¹ Socialstyrelsen, *Ledsagning enligt LSS och SoL. Kartläggning av kommunernas insatser 2010*, s. 9.

Ledsagning kan också beviljas inom ramen för socialtjänstlagen (2001:453) (SoL). Där kan ledsagning ingå som del i ett beslut om hemtjänst, boendestöd eller beviljas som en enskild insats. Insatsen ledsagning syftar till att bryta isolering och öka möjligheten till aktiviteter utom hemmet. Insatsen kan avgiftsbeläggas.

Därutöver förekommer begrepp som medresenär eller medföljare inom färdtjänsten. Begreppet är inte definierat i lag men vanligt förekommande i huvudmännens lokala eller regionala reglementen för färdtjänsten. Det som åsyftas är vanligen en resenär som reser i sällskap med den som har blivit beviljad färdtjänst. Det är oftast fråga om någon anhörig, även minderåriga barn, eller en vän, bekant eller vårdare.²

I detta avsnitt avses dock inte ledsagning enligt LSS, SoL eller resor som medresenärer företar tillsammans med färdtjänstberättigade, utan den ledsagning som grundar sig på EU:s passagerarförordningar. Nedan kommer utredningen att redogöra för de olika aktörernas skyldigheter kopplat till respektive färd sätt.

6.2.1 EU-förordningar

Likheter mellan tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar

Förordningarna har stora inbördes likheter. Exempelvis innehåller alla tre förordningarna likartade bestämmelser om rätt till ersättning och information vid förseningar och inställda avgångar. En central del i förordningarna är de rättigheter som tillkommer personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet. Dessutom innehåller förordningarna skyldigheter för medlemsstaterna att tillhandahålla sanktioner vid överträdelser av förordningarnas bestämmelser och att utse tillsynsorgan. Förordningarna utgör tvingande minimiregleringar till resenärernas förmån, dvs. rättigheterna får inte begränsas eller åsidosättas genom avtal (artikel 6 i respektive förordning).

² Svenska Färdtjänstföreningen, 2012, *Färdtjänsthandbok*, s. 12.

Flyg

Flygpassagerarförordningen³ syftar till att fastställa regler för skydd och assistans åt personer med funktionsnedsättningar och personer med nedsatt rörlighet i samband med flygresor, både för att skydda dem mot diskriminering och se till att de får assistans. Bestämmelserna är tillämpliga på personer med funktionsnedsättning och personer med nedsatt rörlighet som nyttjar eller avser att nyttja kommersiellt passagerarflyg.

I artikel 7 finns särskilda bestämmelser som rör rätt till assistans på flygplatser, vilket föreligger om anmälan har gjorts senast 48 timmar i förväg. Om någon anmälan inte har gjorts åligger det ändå flygplatsen att göra alla rimliga ansträngningar för att tillhandahålla den assistans som krävs för att personen i fråga ska komma ombord på planet till den bokade flygningen och genomföra flygresan (artikel 7.3). Den assistans som måste erbjudas framgår av bilaga I och omfattar t.ex.

- att förflytta sig från incheckningsdisken till flygplanet och genomgå emigrations-, tull- och säkerhetsförfaranden,
- att gå ombord på flygplanet med hjälp av hissar, rullstolar eller annan assistans som i förekommande fall kan behövas,
- förflytta sig från flygplanets dörr till sina platser, och
- förvara och hämta sitt bagage på flyget.

Resenärer får ta med sig två rörelsehjälpmedel per person, under förutsättning att de ryms i planet. Även assistanshundar får tas med (bilaga II). Flygbolaget får även kräva att ledsagare medföljer under resan (artikel 4.2). För att genomföra assistansen ställs det krav på inrättande av särskilda ankomst- och avresepunkter för assistans på flygplatserna samt hur dessa ska vara markerade och vilken information som tillhandahålls på platsen (artikel 5).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2006 av den 5 juli 2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet.

Det finns ytterligare en EU-förordning⁴ som avser flygpassage-
rars rättigheter och som innehåller bestämmelser om kompensation
vid nekad påstigning eller kraftiga förseningar. Enligt artikel ska bl.a.
personer med nedsatt funktionsförmåga ges förtur. Vid nekad ombord-
stigning, inställd flygning eller försening oberoende ska bl.a.
personer med nedsatt funktionsförmåga ha rätt till lagstadgad ser-
vice snarast möjligt.

Buss

Busspassagerarförordningen⁵ anger att tillämpningsområdet omfat-
tar linjetrafik för icke specificerade passagerarkategorier med påstig-
nings- eller avstigningsplats inom en medlemsstats territorium när
transportsträckan enligt tidtabell är minst 250 km (artikel 2.1).

Förordningens tredje kapitel rymmer bestämmelser om rättig-
heter för personer med funktionsnedsättning. Transportörerna och
terminaloperatörerna ska, i samråd med organisationer som före-
träder personer med funktionsnedsättning, fastställa icke-diskrimi-
nerande villkor för tillgänglighet som gäller vid transport av perso-
ner med funktionsnedsättning. De ska också lämna information om
villkoren i en form som lämpar sig för denna resenärskategori (arti-
kel 11). Transportörer, resebyråer och researrangörer får inte, med
vissa angivna undantag, vägra att tillhandahålla bokning eller biljett
eller neka en person att stiga ombord på en buss med hänvisning till
personens funktionsnedsättning (artiklarna 9 och 10). Undantag får
göras endast om det krävs för att uppfylla gällande säkerhetskrav
eller om bussens eller infrastrukturens utformning omöjliggör resa.

Medlemsstaterna ska utse bussterminaler där särskild assistans
ska tillhandahållas av transportörer och terminaloperatörer utan kost-
nad (artiklarna 12 och 13.1). Förordningen påverkar dock inte befint-
lig lagstiftning om tekniska krav på bussar, hållplatser eller termi-
naler (artikel 2.7). Det innebär att förordningen i sig inte uppställer
krav på tillgänglighetsanpassning, utan hänvisar i stället till den natio-
nella lagstiftningen i den delen.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fast-
ställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombord-
stigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG)
nr 295/91.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 181/2011 av 16 februari 2011 om passage-
rars rättigheter vid busstransport.

De närmare förutsättningarna och villkoren för assistansen anges i artikel 14, bl.a. ska behovet av assistans ha meddelats senast 36 timmar i förväg. Även om en sådan underrättelse inte har skett, ska transportören, terminaloperatören, resebyrån och researrangören i rimlig utsträckning lämna den assistans som behövs för att personen ska kunna resa. Transportörerna ska dessutom tillhandahålla kostnadsfri assistans ombord på bussarna (artikel 13.2). Transportörerna och, vid behov, terminaloperatörerna är också skyldiga att inrätta ett förfarande för utbildning av sin personal om funktionshinder och funktionsnedsättningar (artikel 16).

Fartyg

Fartygspassagerarförordningen⁶ tillämpas, som huvudregel, på passagerartransporter till sjöss och på inre vattenvägar där ombordstigningshamnen är belägen inom en medlemsstats territorium. Förordningen tillämpas även om landstigningshamnen är belägen inom en medlemsstats territorium och transporten genomförs av en transportör som är etablerad inom unionen. Vidare är förordningen med vissa undantag tillämplig på kryssningar där ombordstigningshamnen är belägen inom en medlemsstats territorium (artikel 2). Med kryssning avses en transport i nöjes- eller rekreationssyfte som innefattar bl.a. mer än två övernattningar ombord på fartyget. Vissa passagerartransporter undantas från förordningens tillämpningsområde, t.ex. sådana som sker med fartyg certifierade för högst tolv personer och andra utflykts- och sightseeingturer än kryssningar (artikel 2.2).

Kapitel två reglerar rättigheter för personer med funktionsnedsättning (eller nedsatt rörlighet). Transportörer, resebyråer och researrangörer får inte vägra att godkänna en bokning, utfärda en biljett eller tillåta ombordstigning med hänvisning till en persons funktionsnedsättning (artikel 7). Vissa undantag medges dock med hänvisning till säkerhetskrav eller fartygets eller infrastrukturens utformning (artikel 8.1). Transportören, resebyrån eller researrangören ska i sådana undantagsfall göra alla rimliga ansträngningar för att erbjuda ett godtagbart transportalternativ (artikel 8.2).

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1177/2010 av den 24 november 2010 om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar.

Transportörerna och terminaloperatörerna är vidare skyldiga att, i samarbete med organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning, fastställa icke-diskriminerande villkor för tillgänglighet för befordran av personer med funktionsnedsättning (artikel 9) och ge kostnadsfri assistans till denna kategori av resenärer i hamnar och ombord på fartyg. Assistansens omfattning följer av bilagorna 2 och 3 till förordningen (artikel 10). En resenär måste dock uppfylla vissa krav för att ha rätt till assistans, bl.a. måste transportören eller terminaloperatören underrättas om behovet av assistans 48 timmar i förväg (artikel 11). Även om detta inte har skett, ska transportören och terminaloperatören göra alla rimliga ansträngningar för att resenären får den assistans som han eller hon behöver.

Transportörerna, och i förekommande fall även terminaloperatörerna, är vidare skyldiga att inrätta ett utbildningsförfarande om funktionsnedsättningar och funktionshinder för sin personal (artikel 14). Transportörer och terminaloperatörer ansvarar för förlust av och skada på rörelsehjälpmedel, om förlusten eller skadan beror på fel eller försumlighet från deras respektive sida (artikel 15).

Tåg

Tågpassagerarförordningen⁷ är tillämplig på alla tågresor och järnvägstjänster inom EU. I kapitel fem finns särskilda bestämmelser som rör personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet. Dessa får som huvudregel inte nekas att boka eller köpa biljetter på grund av funktionsnedsättningen (eller den nedsatta rörligheten). Inte heller får det krävas att de åtföljs av en annan person. Det finns dock möjlighet att göra undantag, om det är nödvändigt för att uppfylla sådana icke-diskriminerande regler för befordran av personer med funktionsnedsättning som järnvägsföretag och stationsförvaltare enligt förordningen är skyldiga att fastställa. Reglerna ska tas fram i samarbete med organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning (artikel 19). Järnvägsföretag, biljettutfärdare och researrangörer ska på begäran informera personer med funktionsnedsättning om tillgänglighet m.m. (artikel 20).

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (1371/2007/EG) om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

Vidare ska stationsförvaltare och järnvägsföretag tillhandahålla kostnadsfri assistans så att personer med funktionsnedsättning kan stiga på och av tåg samt byta till anslutande tåg (artiklarna 22 och 23). Järnvägsföretagen ska dessutom lämna assistans ombord på tågen. Av artikel 23 framgår att kravet innebär att varje rimlig ansträngning görs för att erbjuda assistans till en person med funktionsnedsättning för att ge tillgång till samma tjänster ombord på tåget som övriga passagerare, om personens funktionsnedsättning hindrar honom eller henne från att oberoende och tryggt använda dessa tjänster.

De närmare förutsättningarna och villkoren för assistansen anges i artikel 24, bl.a. att behovet av assistans ska ha meddelats 48 timmar i förväg. Även om detta inte har skett, måste järnvägsföretaget och stationsförvaltaren i rimlig utsträckning lämna den assistans som behövs för att personen i fråga ska kunna resa. Stationer, plattformar, rullande materiel samt andra inrättningar ska anpassas så att de är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning i enlighet med de tekniska specifikationerna för driftskompatibilitet (TSD) för personer med nedsatt rörlighet (artikel 21).

För närvarande pågår ett arbete inom EU-kommissionen med att revidera tågpassagerarförordningen⁸.

Oklar ansvarsfördelning

Enligt artikel 22 i tågpassagerarförordningen ska stationsförvaltaren vid avresa från, tågbyte vid eller ankomst till en bemannad järnvägsstation lämna personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet kostnadsfri assistans, så att de kan stiga på avgående tåg, byta till anslutande tåg eller stiga av ett ankommande tåg till vilket de köpt biljett.

Här kan konstateras att det svenska systemet med en avreglerad marknad och ett antal olika ansvariga aktörer skiljer sig från övriga EU-länder där det statliga ägandet till stora delar består. Innebörden av begreppen ”stationsförvaltare” och ”bemannad järnvägsstation” är oklar. Förordningen kan därför vara svår att tillämpa på svenska förhållanden. Det innebär bl.a. att det är tveksamt om Sverige, såvitt

⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer COM (2017) 548. För en sammanfattning av förslaget och hur det förhåller sig till svensk lagstiftning, se Regeringskansliet Faktapromemoria 2017/18:FPM14 Ändringar i tågpassagerarförordningen.

utredning förstår, har några stationer som kan anses vara bemannade, dvs. har tillgång till fast personal. När det gäller definitionen av stationsförvaltare saknas det vägledning för vilken typ av organisation som avses.⁹

Mot bakgrund av ovanstående kan utredningen inte dra någon annan slutsats än att systemet med stationsledsagning synes vila på frivillighetens grund.

6.3 Kompletterande lagstiftning

Lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar

Lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar innehåller bl.a. bestämmelser om sanktioner och tillsyn. I förordningen (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar har Konsumentverket och Transportstyrelsen fått i uppgift att utöva tillsyn över passagerarförordningarna.

Lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter

Sedan den 1 april 2016 gäller lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter. Lagen innehåller bestämmelser om reseinformation, ersättning och prisavdrag vid förseningar och frånträdande av avtal om köp av periodbiljett vid resor i kollektivtrafik med tåg, spårvagn, tunnelbanetåg, buss och personbil. Resor som inte sker med kollektivtrafik omfattas inte av lagen.

I lagen görs undantag från vissa bestämmelser i tågpassagerarförordningen som reglerar bl.a. viss reseinformation och ersättning vid förseningar. Det innebär att dessa artiklar i tågpassagerarförordningen inte ska tillämpas på kortare inrikes trafiktjänster. Undantagen gäller alltså lokala och regionala trafiktjänster som har en sträckning som är kortare än 150 km. Vid tågresor med sådana trafiktjänster ska i stället lagens bestämmelser om reseinformation och ersättning vid förseningar tillämpas. Undantag görs inte vad gäller ledsagning, dvs. ledsagning ska erbjudas oavsett tågsträckningens längd.

⁹ 2013/14: RFR5 s. 87.

Av busspassagerarförordningen följer att förordningen ska tillämpas om trafiktjänsten har en sträckning som är 250 km eller längre. Lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter stadgar dock att vad gäller bussresor ska tillämpningen av vissa för resenärerna centrala bestämmelser i busspassagerarförordningen, bl.a. bestämmelser om information och ersättning vid förseningar, utsträckas till att gälla för trafiktjänster som har en sträckning som är 150 km eller längre. Vid sträckor som understiger 150 km ska övriga bestämmelser i lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter tillämpas. I 7 § regleras bl.a. krav på att transportören ska tillhandahålla reseinformation i vissa avseenden. Informationen ska tillhandahållas i den form som är mest lämplig för att resenärerna ska kunna ta del av informationen, och det ska då läggas särskild vikt vid behoven hos personer med funktionsnedsättning.¹⁰

6.3.1 Stationsledsagning i praktiken

*Det nationella ledsagningssystemet*¹¹

Genom tågpassagerarförordningen som trädde i kraft 2009 ställs det krav på stationsförvaltare och järnvägsföretag att kostnadsfritt tillhandahålla ledsagning. Både Trafikverket och Jernhusen förvaltar stationerna och har därmed tillsammans byggt upp ett nationellt ledsagningssystem. Därutöver finns det även andra, oftast lokala aktörer, som förvaltar vissa stationer. Jernhusen upphandlar och organiserar ledsagningen medan Trafikverket ansvarar för infrastrukturen.

Stationer/hållplatser och mötesplatser fördelades för 2016 enligt följande. Totalt fanns ledsagning på 275 stationer eller hållplatser. Av dessa var 127 SL-stationer (Stockholms lokaltrafik), medan 148 var tågstationer eller bussterminaler. På varje station eller terminal, särskilt de större, kan det finnas flera mötesplatser. Det totala antalet definierade mötesplatser, 388 stycken, var därmed högre än antalet tågstationer eller bussterminaler.

Utöver SL-stationerna i Stockholms län har ledsagning utförts på 113 orter runtom i landet.

Under 2016 var följande aktörer anslutna till ledsagningssystemet

¹⁰ Se prop. 2015/16:13 s. 31–33.

¹¹ Uppgifter från Thomas Brock, Jernhusen, 2017-11-20.

- A-train
- Botniatåg
- Cityterminalen i Stockholm
- Jönköpings Länstrafik
- Kalmar Länstrafik
- MTR Express
- Region Kronoberg
- Region Skåne
- Region Västerbotten
- SJ AB
- Skandinaviska Jernbanor
- Stockholms Lokaltrafik
- Tågkompaniet
- Uppsala Lokaltrafik.

Av uppräknningen av anslutna aktörer kan det vara svårt att utläsa detaljer om vilka som är anslutna och för vilka färdstätt som ledsagning erbjuds. Vad gäller Cityterminalen i Stockholm kan passagerare erhålla ledsagning vid resor med långfärdsbussar. Den ledsagning som erbjuds av länstrafikbolag och de olika regionerna avser uteslutande tågresor.

Under 2016 genomfördes för första gången fler än 19 000 ledsagningar. Efterfrågan på tjänsten har stadigt ökat sedan 2011, och ökningen mellan 2015 och 2016 uppgår till 4,1 procent. Det finns inga uppgifter om hur många personer som nyttjade tjänsten. Däremot finns det statistik som visar att den vanligaste funktionsnedsättningen för resenärer som använder ledsagning är synnedsättning.

Via en ledsagningsportal (www.stationsledsagning.se) finns information till resenärer bl.a. om hur man går till väga för att boka ledsagning, aktuella tågstationer med ledsagning och hur man hittar mötesplatser för ledsagning på dessa stationer.

*Finansieringsmodell*¹²

För varje ledsagning tas en avgift ut av tåg företaget. Trafikföretagen betalar följande avgifter till Jernhusen

- 499 kronor per ledsagning där allt ingår, eller
- 99 kronor per ledsagning där allt utom den fysiska ledsagningen ingår (avser ledsagningar där trafikoperatören har tillgång till bokningssystemet och övervakning via kundtjänst, men där själva ledsagningen hanteras i annan ordning).

Till skillnad från EU-förordningen om flygpassagerare nämns ingenting om avgifter i tågpassagerarförordningen. Att som i Sverige ta ut en avgift av tåg företaget för varje ledsagning innebär att tåg företagen tycker att ledsagning är dyrt och vill därför inte att Jernhusen gör reklam för tjänsten. Kostnaden räknas per station, vilket innebär att ledsagningskostnaden för t.ex. tågresa enkel väg med ett byte blir tre gånger 499 kronor. Trafikföretagen betalar denna kostnad för var och en av de resenärer som använder ledsagning. Av Trafikutskottets rapport framgår att upplägget innebär att resenärer med funktionsnedsättning pekats ut som dyra och att det därmed inte finns några incitament för trafikoperatörerna att försöka få fler resenärer med funktionsnedsättning. Först har trafikoperatörerna höga kostnader för att anpassa tågen och sedan behöver de därutöver betala ledsagning för passagerare med funktionsnedsättning. Detta innebär att tågoperatörerna motsätter sig all reklam för ledsagning, medan t.ex. Jernhusen gärna vill sprida kunskap om den ledsagning som erbjuds.

Ett annat problem som har uppmärksammats i rapporten är den organisatoriska konstruktionen. Stationsförvaltaren styr och upphandlar ledsagningstjänsten, medan trafikoperatörerna ska betala för ledsagningen. Detta har lett till synpunkter från trafikoperatörerna som inte har inflytande över kostnaderna.

¹² Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från Trafikutskottets uppföljningsrapport *Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning*, 2013/14:RFR5 s. 90–92.

Ledsagning vid övriga resor med allmänna kommunikationer.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna i länen tillhandahåller i många fall ledsagning för trafik som dessa myndigheter är ansvariga för. Det gäller vid bussresor, spårvagnsresor, båtresor och lokala och regionala tågresor. Verksamheten utökas successivt och finns på ett stort antal orter och platser i hela landet. Ledsagningen måste oftast beställas i förväg. Tiderna för förbeställning varierar.

Ledsagaren möter upp på överenskommen plats i anslutning till stationen eller hållplatsen och ledsagar resenären vid påstigning och avstigning samt vid byte av färdmedel. Ledsagningen utförs i allmänhet av lokala uppdragstagare, oftast taxi, och är avgiftsfri. Ledsagningens omfattning inom buss- och kollektivtrafik är tämligen liten. Inom t.ex. Stockholms lokaltrafik handlar det om cirka 500 ledsagningar per år. Från funktionshindersorganisationer har konstaterats att ledsagning är minst utbyggt inom busstrafiken.¹³ Exempel på regionala huvudmän som har egna lösningar och således inte är en del av det nationella ledsagningsystemet är Västtrafik, som i stället har byggt upp ett eget system, och detsamma gäller Öresundstågen.

Ledsagning vid flygresor¹⁴

Transportstyrelsen har tagit fram uppgifter om antalet ledsagningar på flygplatser. Under 2014 utfördes totalt 165 107 ledsagningar, vilket motsvarar cirka 0,4 procent av det totala passagerarantalet under året.¹⁵

Vad gäller Swedavia har bolaget uppgett att det genomförs cirka 130 000 ledsagningar per år på Swedavias tio flygplatser¹⁶, varav två tredjedelar genomförs på Stockholm–Arlanda flygplats. Ledsagning uppges ha en hög prioritet inom Swedavia och från Swedavia bedöms att det görs ett bra arbete.

På Stockholm–Arlanda flygplats finns en egen enhet för ledsagning med drygt 40 årsarbetskrafter (motsvarande 60–70 personer). I de fall beställning av ledsagning har gjorts av flygbolaget fungerar

¹³ 2013/14:RFR5 s. 121.

¹⁴ Uppgifterna är hämtade från 2013/14:RFR5 s. 125–131.

¹⁵ Transportstyrelsen, *Funktionshinderspolitiken 2011–2016, Rapportering 2016 samt slutlig resultatredovisning*, s. 6.

¹⁶ Kiruna Airport, Luleå Airport, Umeå Airport, Åre Östersund Airport, Stockholm Arlanda Airport, Bromma Stockholm Airport, Göteborg Landvetter Airport, Visby Airport, Ronneby Airport och Malmö Airport, enligt Swedavias webbsida 2017-11-23.

processen så att Swedavia hämtar passageraren vid mötesplatser på flygplatsen, assisterar till gate och in i flygplanet. Där tar flygbolaget över ansvaret. Mötesplatser finns vid ingångarna, informationsdiskarna, långtidsparkeringarna, parkeringshusen och på tågstationerna. SJ för-
anmäler assistans av passagerare ofta flera dagar i förväg. Om en passagerare kommer med Arlanda Express ringer tågvärden till Swedavia och meddelar att en passagerare med ledsagningsbehov är på väg.

Stockholm–Arlanda flygplats anordnar särskilda utbildningar för ledsagarna där det framhålls att den viktigaste faktorn i ledsagnings-tjänsten är service och bemötande.

Den kvalitetsstandard man arbetar efter för avresor som har för-
bokats innebär att 80 procent av resenärerna inte ska vänta längre än 10 minuter för ledsagning, 90 procent inte ska vänta längre än 20 minuter samt att ingen ska vänta längre än 30 minuter. Endast 60 procent av passagerarna som önskar ledsagning är föranmälda av flygbolagen. För de oanmälda passagerarna innebär kvalitetsstandarden att 80 procent inte ska vänta längre än 25 minuter, 90 procent inte ska vänta längre än 35 minuter samt att ingen ska vänta längre än 45 minuter.

På mindre flygplatser där man inte har speciellt avdelad personal för ledsagning kan det t.ex. vara personalen i säkerhetskontrollen som är ledsagare. Det innebär att om en ledsagning inte är bokad måste ibland säkerhetskontrollen oplanerat minska sin kapacitet för att kunna erbjuda ledsagning. En högre andel föranmälda ledsagningar skulle således leda till högre kvalitet.

Finansieringsmodell

Swedavias ledsagning finansieras genom den passageraravgift som alla flygbolag betalar för alla sina passagerare till flygplatsen. Den del av avgiften som avser ledsagning är för närvarande 1,40 kronor för alla Swedavias flygplatser utom Stockholm–Arlanda som inte tar ut någon avgift.

Flera aktörer har konstaterat att finansieringsmodellen för led-
sagningen inom flyget är mycket bra. Den innebär att resenärer med ledsagningsbehov inte pekats ut och inte leder till extra kostnader för flygbolagen när de tar emot passagerare med ledsagningsbehov.

Ledsagning vid båtresor

Såvitt känt finns det endast ett fåtal exempel på ledsagning inom båttrafiken. I Västra Götaland kan ledsagning för skärgårdstrafiken beställas från Västtrafik. Styrsöbolaget menar dock att i praktiken sker ingen ledsagning, bl.a. eftersom färdtjänsten skjutsar sina resenärer ända fram till båten.¹⁷

De större kryssningsföretagen erbjuder ledsagning i enlighet med fartygspassagerarförordningen.¹⁸ Även på Gotlandsfärjorna finns möjlighet att erhålla ledsagning i samband med ombordstigning. Den som behöver hjälp under hela resan får utan biljettkostnad medta en ledsagare.¹⁹

6.4 Undersökningar av resenärernas upplevelser i samband med resor inom särskilda persontransporter och i kollektivtrafiken

6.4.1 Synskadades riksförbund

Utgångspunkten för Synskadades Riksförbund (SRF) är artikel 20 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.²⁰ Av artikeln framgår att konventionsstaterna ska vidta effektiva åtgärder för att säkerställa personlig rörlighet med största möjliga oberoende för personer med funktionsnedsättning, bl.a. genom att underlätta personlig rörlighet för personer med funktionsnedsättning på det sätt och vid den tid de själva väljer och till överkomlig kostnad. En synnedsättning eller blindhet leder till svårigheter att orientera sig i såväl okända som kända miljöer.

Under 2017 har SRF gjort en medlemsundersökning²¹ för de två åldersgrupperna 18–64 år och 65–85 år. Resultaten har också jämförts med resultaten från motsvarande undersökning 2015.

Av undersökningen framgår att 19 procent av de svarande medlemmarna i åldern 18–64 år dagligen åker kollektivtrafik på egen hand. Ytterligare 24 procent åker någon eller några gånger i veckan och

¹⁷ Uppgift från 2013/14:RFR5 s. 144.

¹⁸ Uppgifter från Viking Line, Silja Line och Birka Cruises respektive webbsidor 2017-11-23.

¹⁹ Uppgift från Destination Gotlands webbsida 2017-12-11.

²⁰ Synskadades Riksförbund, *Plattform för färdtjänst och riksfärdtjänst*.

²¹ Synskadades Riksförbund, *Bland bilar, bullar och buller – Om kollektivtrafik, trafikmiljö och färdtjänstakande bland personer med synnedsättning*.

16 procent någon eller några gånger i månaden. 2015 var det 52 procent av de i arbetsför ålder som uppgav att de åkte kollektivt på egen hand minst en gång i månaden medan samma siffra för 2017 motsvarar 59 procent. 2015 var det 34 procent i åldern 18–64 år som uppgav att de aldrig åker kollektivt på egen hand. 2017 hade denna siffra minskat till 26 procent bland svarande i samma ålder. I 2017 års undersökning svarade 74 respektive 63 procent i åldern 18–64 år att de ansåg att det stämmer mycket eller ganska bra att det är *tryggt* respektive *enkelt* att åka kollektivtrafik. På frågan om vad som krävs för att det ska bli tryggare och enklare att åka kollektivtrafik på egen hand har medlemmarna uppgett

- mer och bättre utrop på stationer, plattformar och hållplatser,
- mer och bättre utrop i fordonen
- mer ledsagning på stationer, knutpunkter och hållplatser, och
- fler och bättre ledstråk på stationer, plattformar och hållplatser.

När det gäller färdtjänst svarar 14 procent av medlemmarna mellan 18–64 år att de åker varje dag och 20 procent att de aldrig åker. 2015 var det 73 procent av medlemmarna i samma ålderskategori som åkte minst en gång i månaden. 2017 var samma siffra 66 procent. Personer i arbetsför ålder som tycker att det stämmer mycket eller ganska bra att färdtjänsten fungerar bra har minskat från 78 till 73 procent mellan 2015 och 2017. Minskningen är dock inte statistiskt säkerställd. För gruppen 65–84 år är nöjdheten större – hela 84 procent 2017.

När medlemmarna har fått frågan om vad som krävs för att färdtjänsten ska fungera bättre är det vanligaste svaret att tidspassningen behöver bli bättre, vilket uppgavs av 40 respektive 30 procent av medlemmarna i de båda ålderskategorierna. Andra önskemål är att tiden mellan beställning och framkörning kan kortas, att samplanerings-systemet ska tas bort och att det ska bli lättare att göra bokningar. Därutöver har det även framkommit önskemål om chaufförernas språkkunskaper, lokalkännedom och bemötande.

6.4.2 Neuroförbundet

Neuroförbundet har under 2013 genomfört en enkät bland sina medlemmar för att ta reda på hur de upplever att färdtjänsten fungerar. Enkäten skickades ut till 4 815 medlemmar. Av dessa har 1 647 personer svarat, varav 806 personer har färdtjänst och ytterligare 96 personer anser att de skulle behöva det. Ungefär en tredjedel av alla som svarat och som är i yrkesverksam ålder förvärvsarbetar.

Av undersökningen framgår att majoriteten tycker att färdtjänsten underlättar aktiviteter som befrämjar delaktighet i samhällslivet på lika villkor och att tystnadsplikten tillgodoses. Omkring 5 procent är dock av motsatt uppfattning. Vidare är majoriteten nöjd med den färdtjänst som de beviljats och tycker att de kan göra de resor de vill och behöver till en skälig kostnad. Nästan 10 procent tycker emellertid inte att antalet resor är tillräckligt, och nästan 20 procent upplever att de inte kan använda färdtjänsten till de resor de vill och behöver. Ungefär 30 procent tycker att beställningsrutinerna försvårar resandet och ungefär 20 procent tycker att egenavgifterna är oskäliga. När det gäller tidspassning är det mindre än hälften som uppger att färdtjänsten vanligtvis passar tiderna och mer än hälften har erfarenhet av att fordonet inte kommer alls. Det stora flertalet är nöjda med förarens service och bemötande. Ett par procent får emellertid inte en service och ett bemötande som de är nöjda med och mer än 6 procent får inte den hjälp de behöver med säkerhetsbälte och fastsättning. Av dem som förvärvsarbetar tycker nästan hälften att arbetsresorna negativt påverkar deras möjligheter att sköta arbetet.

6.4.3 Trafikanalys

Inom ramen för Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter²² genomfördes på Trafikanalys uppdrag intervjuer med resenärer.²³ Följande organisationer var representerade:

²² Trafikanalys, Rapport 2014:7.

²³ Trivector, *Intervjuer med brukare och internationell studie – avseende regelverk kring färdtjänst och andra särskilda persontransporter.*

- Handisam
- Unga rörelsehindrade
- Nätverket Unga för Tillgänglighet
- Neuroförbundet
- Synskadades riksförbund
- Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder
- Rådet för tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning
- Riksförbundet för rörelsehindrade Barn och Ungdomar.

När det gäller färdtjänst vittnar samtliga resenärer om stora regionala och kommunala skillnader avseende myndighetsutövning, prissättning, upphandling, beställning, utförande m.m. Vidare framförde resenärsorganisationerna att för att komma till rätta med dessa brister behövs en större nationell samordning och det borde finnas ett statligt system för färdtjänsten så att det blir en likhet över landet. Många brister lyfts fram avseende beställning. Det kan ha en stor betydelse vilken beställningscentral huvudmannen har upphandlat. Dessa kan vara placerade i utlandet och då upplevs lokalkännedomen som bristfällig. Vidare upplevs det som svårt att resa mellan kommungränserna eftersom de olika kommunernas färdtjänst inte är samordnade. Vad gäller kvaliteten måste den få större roll i upphandlingarna och även vara föremål för uppföljning. Här finns förbättringsåtgärder som gynnar såväl resenärerna som hela systemet. Tidspassning lyfts fram som en faktor som måste vägas in, utöver att det sker en förflyttning från a till b. När man pratar om tillgänglig kollektivtrafik är hela resan, även till och från hållplats, liksom byten av yttersta vikt. Hela kedjan måste fungera. Det inkluderar även ledsagning som borde vara en rättighet inte endast i samband med resan utan också under själva resan. Det är svårt att generellt säga att kollektivtrafiken är tillgänglig, eftersom tillgängligheten avgörs av vilken funktionsnedsättning man har. Resenärerna efterlyser större frihet och spontanitet i användningen av färdtjänsten och det borde vara fri tillgänglighet på resor. Taxan borde vara enhetlig och följa kollektivtrafikens zonsystem.

När det gäller riksfärdtjänst ser resenärerna att det är en stor begränsning att riksfärdtjänsten främst kan användas till fritidsresor

eller resor med socialt syfte. Som exempel kan nämnas att förtroendeuppdrag i föreningar inte tillåts, fast det är en fritidssysselsättning. Inte heller kurser eller konferenser tillåts. Liksom för färdtjänsten framhålls ledsagningstjänsten som problematisk och att flera troligtvis hade kunnat resa på egenhand om man fått hjälp i samband med byten. Ett annat problem är att man måste ansöka för varje tillfälle man vill åka riksferdtjänst. Det har även blivit restriktivt avseende tillåtet färd sätt.

Flera av de problem som resenärsorganisationerna har listat avseende färdtjänsten är även aktuella för sjukresor. Det gäller t.ex. olika regelverk i olika delar av landet, problem i kommunikation med beställningscentralen och dåligt bemötande från chaufförer. För dem som är färdtjänstberättigade upplevs systemet som relativt komplext och det är svårt att få struktur över sjukresorna när det finns så många olika sätt att hantera regelverken.

När det gäller skolskjuts framför resenärsorganisationerna att barn som är beroende av skolskjuts inte alltid kan utnyttja det fria skolvälet på samma sätt som andra barn. Ytterligare problem är att det inte föreligger rätt till skolskjuts hem från fritids även om fritids ligger intill skolan. Här efterfrågas större flexibilitet. Vidare anges att det för barn med funktionsnedsättning är mer eller mindre samma problematik som lyfts upp inom de andra trafikformerna som är aktuella även för skolskjuts. Det gäller t.ex. tidspassning, lång väntan, okunskap hos förarna och brister i deras uppträdanden samt brister i lokal-kännedom och vilja att hjälpa till med lyft i och ur taxin. Bland de aktuella barnen kan det också finnas vissa med speciella behov såsom att behöva åka med samma fordon och samma chaufför varje dag, annars kan hela skoldagen vara förstörd. Alla chaufförer borde ha kunskap om hur man ska bemöta barn med funktionsnedsättning och det borde finnas en medvetenhet om detta som speglas i utbildningar och upphandlingar.

Trafikanalys konstaterar sammanfattningsvis

Vad gäller anpassningen av allmän kollektivtrafik används den som argument mot färdtjänstillstånd, men den allmänna kollektivtrafiken motsvarar i många fall inte de behov som finns till exempel vid synnedsättning eller rörelsenedsättning. Argument som återkommer är att den fysiska infrastrukturen i form av hållplatser och stationer släpar efter i användbarhetsanpassning, vilket i sin tur beror på att det är många huvudmän inblandade: Trafikverket, kommuner, Jernhusen och andra markägare. Hinder i form av om- och nybyggnationer hindrar alla som färdas

till fots eller på cykel, men drabbar personer med funktionshinder i än större utsträckning. Även kommunala entreprenader som snöröjning spelar förstås roll under vinterhalvåret. För många personer med funktionsnedsättning är det vägen till och från hållplatsen och byten som hindrar dem eller gör resan otrygg och osäker, medan fordonen kanske i sig är väl anpassade. Det som också ofta saknas är tillgång till information längs resvägen, till exempel om statusen på hissar på stationer. Om ”hela resan-perspektivet” är viktigt för alla som reser eller vill resa kollektivt så gäller det i så mycket högre grad för personer med olika funktionsnedsättningar.²⁴

6.4.4 Rivkraft

Myndigheten för delaktighet (MFD) ansvarar för och driver undersökningspanelen Rivkraft med deltagare med funktionsnedsättning som får svara på frågor om tillgänglighet och livsvillkor. Rivkrafts panel består av drygt 2 600 deltagare över 16 år med funktionsnedsättning som får svara på frågor om sina levnadsvillkor.

Under perioden den 14 december 2012 till den 8 januari 2013 besvarade 1 213 personer från deras panelfrågor om bl.a. kollektivtrafik och färdtjänst.

Av de som besvarat enkäten åker majoriteten kollektivtrafik. Hur ofta kollektivtrafiken används varierar dock. 18 procent åker varje dag och 20 procent någon gång i veckan. De flesta som åker kollektivt är mycket eller ganska nöjda med hur kollektivtrafiken fungerar. Samtidigt är en tredjedel missnöjda. Det är också många som inte använder kollektivtrafiken i någon hög utsträckning. 26 procent åker enbart någon gång per år och 16 procent åker aldrig kollektivt. 60 procent skulle vilja kunna åka oftare än vad de gör i dag. Hälften av deltagarna anser att tydligare och enklare information skulle göra det enklare att resa med kollektivtrafiken. En tredjedel anser också att om det var enklare att köpa biljetter och om bättre service och bemötande gavs skulle det fungera bättre för dem. Mer än en tredjedel ser att bättre tillgänglighet på hållplatser, perronger, vid bytespunkter och ombord på fordonen skulle underlätta resandet för dem. Slutligen anger en tiondel att ledsagningen måste bli bättre för att användbarheten ska öka.

En tredjedel av paneldeltagarna uppgav att de reser med färdtjänst. Av dessa skulle 31 procent vilja resa oftare än vad de gör i dag.

²⁴ Trafikanalys, *Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter*, s. 44.

Ökat antal beviljade resor är för en femtedel det som skulle förändra färdtjänsten till det bättre.

Två tredjedelar av dem som åker med färdtjänst har svarat att de är nöjda. Samtidigt uppger 90 procent att det finns saker att förbättra. Främst handlar det om att kunna lita på att färdtjänsten kommer överhuvudtaget och att komma fram i tid. Detta lyfts av över 60 procent av de svarande. Att förbättra bokningssystemet och att ha kortare tid mellan bokning och resa tycker över hälften är önskvärt.

6.4.5 ANBARO

Branschförbundet Svensk Kollektivtrafik har sedan 2004 genomfört en årlig kvalitetsundersökning av färdtjänst- och sjukresor, ANBARO (Barometern för anropsstyrd trafik).²⁵ Undersökningen pågår löpande under året och intervjuer per telefon sker dagligen. De som intervjuas är ett urval av de resenärer som genomfört en färdtjänst- eller sjukresa dagen innan intervju. Under 2017 genomfördes 45 901 intervjuer. Av dessa avsåg 29 688 färdtjänst och 16 253 sjukresor. Totalt täcker ANBARO in färdtjänst och sjukresor i 252 kommuner, dvs. 87 procent av landets kommuner, fördelat på 21 ansvariga organisationer. 17 av 21 län deltar i undersökningen.

Resultatet från 2017 visar att både färdtjänst- och sjukresenärer överlag är mycket nöjda med sina resor. 90 procent av såväl färdtjänstresenärerna som sjukresenärerna anger att de är nöjda med både beställningen och resan sammantaget. Nöjdheten med bemötandet vid beställning ligger på 91 procent för sjukresenärer och 93 procent för färdtjänstresenärer. I båda fallen har nöjdheten ökat från föregående år.

Det sammanfattande betyget för beställning av färdtjänstresa eller sjukresa visar att totalt 88 procent är nöjda, vilket är samma resultat som för 2016. Nöjdheten för sjukresor är 86 procent, och för färdtjänst 89 procent.

96 procent av resenärerna är nöjda när de vid beställningen får svar direkt och inga förseningar sker vid upphämtning och/eller avlämning. Däremot är bara 72 procent nöjda när de vid beställningen fått vänta mer än en minut och förseningar skedde vid upphämtning och/eller avlämning. Det finns alltså ett starkt samband mellan god tidpassning och nöjdhet.

²⁵ Svensk Kollektivtrafik, ANBARO årsrapport 2017, Barometer för anropsstyrd trafik.

Samtidigt som nöjdheten är hög finns det genomgående skillnader mellan resenärer med olika resfrekvens: dagliga resenärer är mindre nöjda än sällanresenärer. Svensk Kollektivtrafik uppger att skillnaden i nöjdhet sannolikt inte beror på att de dagliga resenärerna verkligen har sämre resor, utan att resenärer med olika resfrekvens nyttjar tjänsten på olika sätt.

De dagliga resenärerna är oftare färdtjänstresenärer än sjukrese-resenärer och därtill yngre än resenärer med andra resfrekvenser, fyra av tio är mellan 15 och 49 år. Resenärsgruppens resor är sannolikt en del av vardagen och de har också fler kontakter med utförarna med möjlighet att ge återkoppling. De dagliga resenärerna är ingen stor grupp (fem procent) men omfattar många beställningar, resor och förare.

Om man ser till utvecklingen mellan 2012 och 2017 är slutsatsen att nöjdheten överlag är fortsatt hög men att det finns en nedåtgående trend gällande andelen nöjda. Dagliga resenärer är mindre nöjda än de som reser mer sällan. De dagliga resenärerna har också en lägre andel som kommer fram i tid. Andelen dagliga och regelbundna resenärer är högre bland färdtjänstresenärer än sjukreseresenärer. De dagliga resenärerna har en högre andel yngre, som i större utsträckning reser för arbete eller skola och med tider att passa. I åldrarna upp till 59 år utgör de dagliga resenärerna var femte till var tredje resenär.

Under 2017 genomfördes även en undersökning avseende digital mognad bland sjukrese- och färdtjänstresenärer, av vilken framgår att 75 procent av samtliga resenärer använde mobil eller dator. Bland de dagliga resenärerna är andelen 86 procent.

6.4.6 Utredningens kommentar till undersökningarna

Utredningen kan konstatera att de redovisade undersökningarna skiljer sig åt vad gäller antal deltagare, sättet för genomförande och delvis det resultat som undersökningarna visar. Det kan finnas många parametrar som bidrar till den delvis splittrade bild som målas upp såsom frågeställningarnas utformning och deltagarrepresentation. Utredningen har inte för avsikt att djupare analysera orsakerna. Där- emot kan konstateras att så gott som samtliga undersökningar visar att det finns ett visst missnöje med bl.a. tidspassningen avseende särskilda persontransporter. Vikten av att kunna vara säker på att

komma i tid till skolan, sjukvården eller arbetsplatsen är särskilt relevant för förvärvsarbetande dagligresenärer samt elever som åker skolskjuts och patienter som ska till vård och behandling. För att en utökad samordning inte ska drabba resenären genom t.ex. försämrad tidspassning har utredningen beaktat detta i förslaget till ny lagstiftning.

6.4.7 Synpunkter från resenärsorganisationer som kommit utredningen till del

Inom ramen för det gångna arbetet har utredningen haft dialog med resenärsorganisationer²⁶ och presenterat tankegångar och idéer samt tagit del av framförda synpunkter, som främst har gällt färdtjänst. Något som har lyfts fram är att det finns stora regionala och kommunala skillnader avseende taxor, servicenivå, beställning och utförande. Som exempel kan nämnas att i vissa kommuner blir förvärvsarbetande färdtjänstresenärer tilldelade två arbetsresor per dag, dvs. en resa till och en resa från jobbet. I de fall där arbetsdagen inleds med ett externt möte är en resa förbrukad redan innan man har tagit sig till arbetsplatsen. Många men inte alla arbetsgivare är beredda att betala resan mellan den externa möteslokalen och arbetsplatsen. Samma problematik aktualiseras på vissa håll när det gäller hämtning och lämning på förskola på väg till eller från arbetet, eftersom ett stopp på vägen innebär att resan rubriceras som två resor. En annan problematik är att färdtjänstresenärer aldrig kan garanteras en sluttid för angivet resmål, vilket av vissa resenärsorganisationer har lyfts fram som en faktor som kan påverka möjligheten att erhålla och i förlängningen även behålla ett förvärvsarbete. Det är heller inte tillåtet att använda sitt färdtjänstillstånd för resa till vårdbesök då den resan betalas av annan huvudman vilket kan vara svårt att förstå för den enskilde.

Ytterligare en aspekt som har lyfts fram till utredningen är att olika huvudmän har olika regler vad gäller förälders rätt att som medresenär få åka samma fordon som ett färdtjänstberättigat barn. Detsamma gäller huruvida en vuxen färdtjänstberättigad får ta med ett barn som inte har rätt till färdtjänst.

²⁶ Synskadades riksförbund och Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder, Resenärsforum, SPF Seniorerna samt inom ramen RTAF-rådet: Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder, Sveriges Dövas Riksförbund, Synskadades Riksförbund, Astma- och Allergiförbundet, Mag- och Tarmförbundet, Personskadeförbundet RTP, Attention, Neuroförbundet och Resenärsforum.

När det gäller stationsledsagning och användning av kollektivtrafik finns det potential för nyttjande i högre omfattning. Valet mellan färdtjänst och kollektivtrafik avgörs av lokalkännedom och om resenären känner trygghet och säkerhet under resan. I dag upplevs det som en svårighet att få hela resekedjan att hänga ihop med byten och stationsledsagaransvar. Ibland kan det röra sig om en sträcka på ett par hundra meter där stationsledsagaransvaret inte fungerar tillfredsställande, men vilket i sin tur gör att resa med allmänna kommunikationer inte är ett realistiskt alternativ för personer med vissa funktionsnedsättningar, t.ex. synnedsättning. Att vissa trafikoperatörer har egna system och att det därmed finns en varierad servicenivå för stationsledsagning underlättar inte användandet, snarare framhålls vikten av ett enkelt och nationellt stationsledsagarsystem. I det sammanhanget har det också lyfts fram att det borde finnas en utpekad ansvarig för järnvägsstationerna eftersom dessa stationer är nyckelfaktorer för att byta transportform och därmed kunna använda kollektivtrafik, se mer om stationsledsagning under avsnitt 6.3.1. Stationsledsagning i praktiken.

En aspekt som lyfts fram när det gäller egenavgifter och högkostnadsskydd är att det finns en logik i att koppla dessa till gällande kollektivtrafiktaxa. Högkostnadsskyddet för färdtjänst skulle i så fall motsvara ett månadskort i den kollektivtrafiken och ett önskemål är även att resenärerna skulle ha möjlighet att betala in beloppet motsvarande ett månadskort på en gång, för att slippa erlägga betalning för varje resa till dess att man har nått upp till högkostnadsskyddet.

Vidare har vissa resenärsorganisationer angett att det inte bör vara syftet som styr antalet resor eller det sätt på vilket resan sker, eftersom sådana krav inte uppställs på personer som åker kollektivtrafik. I stället ska individens behov av individuellt anpassade resor vara i fokus vid tillståndsgivning.

När det gäller riksfärdtjänst har det till utredningen framförts önskemål om ett statligt huvudmannaskap. Anledningen är att riksfärdtjänsten upplevdes fungera bra i statlig regi men att det nu finns stora regionala och kommunala skillnader avseende tillståndsgivning och resevillkor, kanske t.o.m. i högre utsträckning än för färdtjänsten.

Slutligen har utredningen även uppmärksammat på att för personer som har allergier eller annan doftproblematik kan det vara

besvärligt att åka färdtjänst, eftersom s.k. ”allergibilar” sällan är i det skick som efterfrågas avseende renlighet och doftfrihet.

Utredningens kommentar

Utredningen önskar här lyfta fram att utredning av kvaliteten i själva utförandet av de aktuella tjänsterna inte har varit en del av utredningens uppdrag. De synpunkter som framförts har utredningen tagit del av och noggrant övervägt. Många av dem berör kvalitetsaspekter som torde kunna hanteras inom ramen för huvudmännens upphandling och avtalsutformning. Vissa av synpunkterna är sådana att utredningen bedömer, med hänsyn till utredningsdirektivens begränsningar om att förslag inte får leda till ett utökat offentligt åtagande, att det inte är möjligt att lägga fram förslag i dessa delar.

En fråga som utredningen noga har övervägt är möjligheten att på regional nivå harmonisera egenavgifterna för sjukresor och färdtjänst samt tillåta färdtjänst till vården. Eftersom sjukresor generellt sett har högre egenavgifter än färdtjänst, och två olika huvudmän är berörda, fann utredningen att den typen av förslag inte går att genomföra utan att det sker en övervältring av kostnaderna mellan kommun och landsting. Ett sådant förslag är inte förenligt med de ramar inom vilka utredningen har haft att bedriva sitt arbete.

7 Skatteväxling och det kommunala utjämningsystemet

7.1 Inledning

I detta avsnitt avser utredningen att kortfattat beskriva det kommunala utjämningsystemet och förutsättningarna för skatteväxling inom ramen för den regionala kollektivtrafikmyndighetens verksamhet.

Olika organisationsformer

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna kan vara organiserade på olika sätt. Organisationsformen kan vara region, landsting, regionförbund eller kommunalförbund. Regioner är landsting som även har ansvar för regional utveckling. Regionförbund är kommunalförbund med ansvar för regional utveckling. På Gotland är kommunen regional kollektivtrafikmyndighet. Av landets 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter är tretton regioner, två landsting, tre regionförbund och tre kommunalförbund.¹

Olika finansieringsformer

Det är inte enbart organisationsformer som kan variera avseende kollektivtrafikmyndigheterna. Även finansieringen kan se olika ut beroende på hur stora delar av de särskilda persontransporterna i länet som kommunerna har lämnat över till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

¹ Uppgifter från Sara Rhudin, SKL; 2018-05-02.

7.2 Skatteväxling

I samband med en ansvarsöverlåtelse av myndighetsutövningen, dvs. överlämning av uppgifter från kommunerna till landstinget, kan huvudmännen välja att reglera kostnadsansvaret genom en skatteväxling, under förutsättning att alla kommuner i länet är överens. Det innebär att kostnader för den överlättna verksamheten överförs mellan huvudmännen genom att mottagande och överlämnande huvudmän höjer och sänker skatten lika mycket. En skatteväxling påverkar därigenom inte länets samlade skatteintäkter. Vilken nivå som skatteväxling ska ske på måste lösas genom en överenskommelse mellan de ingående parterna. En skatteväxling kan därutöver leda till en ändring av 2 och 3 §§ förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning och beslutas av regeringen efter ansökan från kommunerna och landstinget i ett län. Det är förvisso frivilligt att ändra den länsvisa skatteväxlingen, men det bör göras.

Konkret exempel från Jönköpings län

Ett län som har skatteväxlat är Region Jönköpings län som under 2013 och 2014 tog över ansvaret för färdtjänst, riksfärdtjänst och sjukresor i länets samtliga kommuner. Högsta politiskt beslutande organ i länet är regionfullmäktige.

Från den 1 januari 2012 ansvarade landstinget i Jönköpings län för verksamheten kring kollektivtrafiken och landstinget blev därmed länets regionala kollektivtrafikmyndighet. I samband med regionbildningen den 1 januari 2015 blev i stället Region Jönköpings län regional kollektivtrafikmyndighet. Jönköpings länstrafik är en verksamhet inom regionen med ansvar för genomförandet av kollektivtrafiken.

Kollektivtrafikmyndighetens uppdrag är att inom Jönköpings län och angränsande områden bedriva och utveckla kollektivtrafiken. Verksamheten omfattar kollektivtrafiken med buss och tåg samt serviceresor, vilket innefattar närtrafik, riksfärdtjänst, färdtjänst och sjukresor. I och med huvudmannaskapsförändringen har också kostnaderna för verksamheten överförts till regionen. Förändringen reglerades ekonomiskt genom en skatteväxling, vilket innebär att mottagande och överlämnande part i samförstånd höjde respektive sänkte

skattesatsen lika mycket. Skatteväxlingen ska vara ett nollsummespel inom länet – om en verksamhet överförs från ett landsting till kommunerna så minskar bidraget till landstinget med lika mycket som det till kommunerna höjs, och vice versa. Landstinget skatteväxlade kollektivtrafiken med 34 öre 2012 och färdtjänsthandläggning, färdtjänstresor och närtrafik med 15 öre under 2014. Även inkomstutjämningsens länsvisa skattesats ändrades, vilket innebär att regionens bidrag från inkomstutjämningsen ökade lika mycket som kommunernas sjönk.

7.3 Fakturering

För de regionala kollektivtrafikmyndigheter som är kommunalförbund och som inte har tagit över ansvaret för samtliga länets kommuners riksfärdtjänst, färdtjänst och sjukresor kan man inte använda sig av skatteväxling. För de kommuner som i dessa fall har lämnat över ansvar för de särskilda persontransporterna till den regionala nivån regleras de ekonomiska förhållandena genom sedvanlig fakturering.

När det i enlighet med utredningens förslag blir möjligt att överlämna hela ansvaret för skolskjuts till den regionala nivån kan inte skatteväxling heller ske i och med att skolskjutsen ingår i utjämningsystemet, se nedan. Det är den enskilda kommunen som kompenseras i utjämningsystemet avseende skolskjuts. Någon kompensation sker alltså inte på regionnivå. Det innebär att de kommuner som vill lämna över ansvaret för skolskjutsen till den regionala kollektivtrafikmyndigheten behöver reglera de ekonomiska förhållandena genom fakturering i denna del, något som parterna behöver träffa en överenskommelse om.

7.4 Det kommunala utjämningsystemet

Syftet med det kommunala utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att alla kommuner och landsting ska kunna tillhandahålla likvärdig offentlig service oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden.

Statskontoret har i *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014*² beskrivit utjämningsystemet. Utjämningsystemet består av fem olika delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringspost. Varje del består i sin tur av ett system för kommuner och ett system för landsting.

I inkomstutjämnningen sker en utjämning av skatteintäkter mellan kommuner och mellan landsting baserad på kommunernas respektive landstingens skattekraft³.

I kostnadsutjämnningen utjämnas för opåverkbara strukturella kostnadsskillnader som kan vara av två slag. Det ena är att behovet av kommunal verksamhet varierar, till exempel finns det ett större behov av äldreomsorg i kommuner med många äldre invånare. Ett annat exempel är att skolverksamheten kan kosta mer i glesbygd på grund av långa avstånd och lågt elevunderlag.

Det innebär att kommuner som har merkostnader för skolor och skolskjutsar med få elever får ett tillägg i standardkostnadsberäkningen. Merkostnaden beräknas utifrån en fiktiv utplacering av grundskolor efter vissa kriterier och elevernas geografiska spridning som det såg ut i kommunen 2009. Den fiktiva utplaceringen resulterar i en optimal skolstruktur som anger antalet skolenheter, antalet elever per skolenhet och skolskjutskostnader. Beräkningen av merkostnaden har sin grund i en modell som skapades av dåvarande Glesbygdverket. I den nu gällande beräkningen har modellen utvecklats och underlaget uppdaterats av Tillväxtanalys på uppdrag av Utjämningskommittén. Resultatet från senaste beräkningen implementerades 2014 genom grundskolemodellen i kostnadsutjämnningen.

Även kollektivtrafik ingår i kostnadsutjämnningen. Nuvarande modell infördes under 2000. Standardkostnaden beräknas länsvis med hjälp av en regressionsmodell baserad på länets bosättningsstruktur, arbetspendling över kommungränser och andelen boende i tätorter. Kollektivtrafikmodellen är gemensam för både kommuner och landsting. I modellen utjämnas för kollektivtrafiken. Huvuddelen av omfördelningen finansieras av staten genom att staten skjuter till medel till den kommunala sektorn, dvs. kommuner och landsting i inkomst-

² Statskontoret, *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014*, 2014:2.

³ Beskattningsbar inkomst per invånare.

utjämnningen. En mindre del av omfördelningen inom inkomstutjämnningen finansieras av kommunerna och landstingen genom att de med allra högst skattekraft får betala en inkomstutjämningsavgift.

8 Samordning – innebörd, identifierade hinder och goda exempel

8.1 Inledning

Utredningens uppdrag syftar till att möjliggöra en effektiv samordning av särskilda persontransporter och därigenom bidra till en långsiktig hållbarhet när det gäller såväl kostnader som kvalitet för särskilda persontransporter. En ökad och bättre samordning kan leda till bättre kapacitetsutnyttjande och en hög kunskapsnivå, minskade geografiska skillnader i utbud och kvalitet och en förbättring för resenärerna. De frågeställningar som utredningen har att beakta är omfattande och komplexa och innefattar dessutom hänsyn till flera olika grupper av resenärer som typiskt sett kan ha behov av särskilda lösningar.

Målbilden enligt utredningsdirektivet är att bättre kapacitetsutnyttjande och högre kunskapsnivå kan innebära en större integrering av olika trafikformer, förbättrad kostnadseffektivitet och kapacitetsutnyttjande. Andra positiva resultat som kan åstadkommas är färre stillastående fordon och bättre möjligheter att hålla bra kunskapsnivå och kompetens både hos huvudmän, anordnare och trafikutövare. Vidare kan ökad samordning minska skillnaderna i utbud, kvalitet och utförande av särskilda persontransporter mellan kommuner och regioner vilket kan resultera i ett mer enhetligt och kvalitetssäkrat system för resenärer. För resenären kan en ökad samordning leda till att transporten upplevs mer enhetlig i utförande och kvalitet. Betalningslösningar, tjänsteförmedlingsmodeller och beställningsfunktioner kan bli mer logiska och lättillgängliga.¹

¹ Dir. 2016:85 s. 6–7.

I detta avsnitt avser utredningen att redogöra för samordningsbegreppet, vilka aspekter som kan förklara bristande samordning och lyfta fram goda lokala och regionala exempel.

8.2 Vad menas med samordning

Den 27 november 2017 höll SKL och utredningen en workshop om särskilda persontransporter, där samtliga deltagare var yrkesverkssamma inom området för särskilda persontransporter, främst representanter för kommuner eller regionala kollektivtrafikmyndigheter. I samband med denna workshop fick deltagarna möjlighet att diskutera kring såväl nulägesanalys som framtida möjligheter och önskemål. Diskussionen omfattade bl.a. definitionen av samordning. Det som deltagarna särskilt lyfte fram kan sammanfattas enligt följande

- strävan efter att nå ökad likvärdighet för målgruppen, och att åstadkomma en samordning som främjar det,
- kostnadseffektiva lagar och kundperspektivet ”en resa”,
- samplanering, fordonsoptimering och ett gemensamt ansvarstagande,
- gemensamt utförande och gemensamma förutsättningar, oavsett vilken resenärstyp som företar resan, och
- gemensamma regler och upphandlingar i möjligaste mån, gemensam schemaläggning av fordonspoolen och funktionellt reseområde, vilket sammantaget leder till kostnadseffektivitet och enkelhet för resenärerna.

Utredningen vill även lyfta fram att samordningen i detta sammanhang även tar sikte på den samordning som är möjlig såväl mellan kollektivtrafiken och de särskilda persontransporterna som mellan de olika transportformerna inom särskilda persontransporter. Som framgår ovan är samordningsbegreppet vidsträckt och utredningen kan konstatera att det finns potentiella samordningsvinster inom en rad olika områden. Den samordningspotential som vid en första anblick kan te sig uppenbar finns i möjligheten till samåkning, dvs. fler resenärer i samma fordon. Det kan handla både om samma transportform, t.ex. färdtjänst, men också om blandade transportformer, t.ex.

färdtjänst och skolskjuts, vilket kan vara av stor vikt särskilt i gles- eller landsbygd. Det lokala och regionala regelverket avseende resevillkor och egenavgifter för resenärer kan bli föremål för samordning, vilket är av relevans ur ett resenärsperspektiv. Därutöver finns övergripande organisatoriska aspekter som rör trafikledning, beställningscentraler, kapacitetsutnyttjande av fordonsparken inklusive optimerad slingläggning för att undvika parallell trafik och tomma fordon, upphandlings- och avtalsfrågor, biljettsystem, kompetensuppbyggnad samt enhetlig myndighetsutövning.

8.3 Hinder för samordning som utredningen identifierat

Utredningens inventering

I utredningens initiala skede gjordes en inventering av vad som hindrar att mer samordning kommer till stånd. Inventeringen var av vikt för utredningen för att kunna identifiera vilken typ av lösningar som behövs och därmed förslag som kunde utarbetas. Utredningen kan inledningsvis konstatera att vissa av problemen är av organisatorisk eller kulturell karaktär. Många av områdena överlappar dessutom varandra. I dessa fall är det svårt för utredningen att komma med förslag som direkt löser dessa knutar. Utredningen vill också poängtera att det inte finns en enhetlig bild bland resenärsgupper eller organisationer inom transportområdet ute i landet av vad som är problematiskt och utgör hinder för samordning. Vad utredningen där har haft för avsikt att åstadkomma är att lägga förslag som ger organisationerna nycklar och verktyg för att lättare identifiera problemen och själva arbeta vidare med dem, se bl.a. kapitel 14, Systematiskt kvalitetsarbete – ett verktyg för att uppnå likvärdighet och god kvalitet.

Vidare faller vissa av de identifierade hindren utanför utredningens direktiv och är därför inget utredningen har möjlighet att lägga förslag om. Trots detta är det av vikt att belysa och diskutera dessa hinder för att visa på samordningens komplexitet. Utredningen har för avsikt att senare i detta kapitel visa på goda exempel för att visa hur andra har lyckats överbygga dessa hinder.

Nedan följer en kortfattad summering av de hinder för samordning som utredningen identifierat.

8.3.1 Splittrat regelverk

Kommunala och regionala regelverk avseende resevillkor och egenavgifter, kan uppvisa stora skillnader sinsemellan. Detta kan upplevas som orättvist ur ett resenärsperspektiv. Om huvudmännen har bestämmelser som innebär t.ex. olika framkörningstider och olika riktlinjer som styr i vilken mån och under vilka förutsättningar resenärer måste samåka, torde dessa faktorer försvåra samåkning eftersom det kan bli svårare att matcha resenärer. När det gäller samordning av olika typer av resor inom ett och samma geografiska område har SKL uttryckt det som att

samordning av alla resor i ett län kräver i allmänhet ett gemensamt regelverk för färdtjänstresor vilket förutsätter att alla kommuner kommer överens om regelverkets utformning.²

Ett gemensamt regelverk kan dock vara svårt att åstadkomma i stora län med många inblandande kommuner där alla parter måste nå en samsyn som i vissa fall kan innebära en kvalitetsänkning för vissa genom mindre generösa regler än vad som tidigare gällt för respektive huvudman. Det bör även nämnas att det är möjligt att i en och samma beställningscentral hantera respektive huvudmans regelverk genom ett stödjande IT-system och på så vis åstadkomma en viss samordning där så är möjligt (färdtjänst-sjukresor respektive färdtjänst-skolskjuts beroende på hur huvudmannskapet är organiserat). Däremot kan regelverkens utformning i sig innebära att den teoretiska samordningspotentialen inte utnyttjas fullt ut. Även i detta sammanhang går det att skönja en potentiell målkonflikt med utredningens direktiv om frågan inte omhändertas på rätt sätt. I direktivet framgår att

Ändrade eller nya regler får inte leda till en försämrad kvalitet för resenärer.

Om målet med samordning är en ökad effektivitet och minskade kostnader, kan det uppstå svårigheter att uppnå detta, när vissa regionala kollektivtrafikmyndigheter eller kommuner har generösa regelverk och förhållandevis låga egenavgifter. I dessa fall kan resenärerna uppleva förändringar som försämrad kvalitet.

² SKL, *Allmän och särskild kollektivtrafik*, s. 21.

Egenavgifter

Branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik har ställt frågor till sitt nätverk MERIT³ om kostnader för kunden att resa med färdtjänst respektive sjukresa. Svensk kollektivtrafik har angett i sin PM⁴ att svarsfrekvensen är mycket hög och att de som svarat tillsammans innebär att cirka 80 till 85 procent av Sveriges kommuner eller invånare är representerade. Svensk kollektivtrafik har valt att fråga hur mycket det kostar att resa en resa om 1 km. Priserna kan variera mycket och är avhängigt hur huvudmannen har valt att lägga upp taxorna utifrån framkörningsavgifter, avstånd osv. Den billigaste färdtjänstresan kostar 10 kronor medan den dyraste kostar 74 kronor för en resa om 1 km. Motsvarande resa som företas som en sjukresa kostar mellan 26 och 150 kronor. Notabelt med sjukresorna är att de flesta organisationer har en enhetstaxa oavsett reslängd. Det är en av förklaringarna varför de kortare sjukresorna blir dyrare än färdtjänstresorna på samma sträcka.

8.3.2 Huvudmannaskapet

I dagsläget kan kommunerna samordna färdtjänst, riksfärdtjänst och sjukresor dels genom att överlåta huvudmannaskapet till den regionala kollektivtrafikmyndigheten, dels genom interkommunala ersättningar. Skolskjuts är något mer problematiskt då denna är en kommunal angelägenhet där myndighetsutövningen inte kan överlåtas till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. För vissa skolformer kan också staten och landstinget vara huvudmän men i huvudregel är kommunen huvudman.⁵ Om kommunen valt att behålla huvudmannaskapet för färdtjänst och riksfärdtjänst kan dessa samordnas med skolskjuts. Då blir samordning med sjukresor problematiskt eftersom landstinget är huvudman för dessa.

Utredningens enkäter om frågor kring huvudmannaskap, se vidare avsnitt 3.7 Enkäter om organisering av färdtjänst och riksfärdtjänst samt uppgifter om sjukresor, visar att 2017 hade 154 kommuner, 53 procent, lämnat över utfärdandet av färdtjänsttillstånd till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Ytterligare två kommuner har

³ Förkortning för Mötesplats för Erfarenhetsutbyte inom Integrerad Trafik.

⁴ PM – Resultat från enkät angående verksamhetsdata till MERIT-nätverket september 2017.

⁵ Staten är huvudman för specialskola och sameskolan och landstinget kan i vissa fall vara huvudman för gymnasieskolor med inriktning mot lantbruk.

fattat beslut om överlämning från och med 2018. Därtill har 226 kommuner, 78 procent, lämnat över ansvaret att anordna färdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. För riksfärdtjänst är motsvarande siffra 171 kommuner, vilket innebär att 59 procent av landets kommuner har överlämnat huvudmannaskapet till regionen.

I vissa län förekommer viss samordning mellan sjukresor och färdtjänst. En förutsättning är att landstinget och kommunerna är medlemmar i samma kommunalförbund och att uppgifterna står inskrivna i förbundsordningen. Samordning är också möjlig om den regionala kollektivtrafikmyndigheten ligger i landstinget och kommunerna har överlåtit ansvaret för färdtjänst till myndigheten.

Att anordna skolskjuts är ett kommunalt ansvar där lagstiftningen inte ger någon möjlighet att lämna över myndighetsutövningen till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Samordning är möjligt mellan färdtjänst och skolskjuts under förutsättning att färdtjänsten har kommunen som huvudman. Sjukresor och skolskjuts kan således aldrig ha samma huvudman.

Det diversifierade huvudmannaskapet innebär att det kan finnas olika målsättningar med respektive trafikform som kan vara svåra att förena (t.ex. ett utökat resande med kollektivtrafik ställs mot en hög kvalitetsnivå för färdtjänstresenärer). Det skulle även kunna försvåra en utveckling av ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken. Antagandet är att trafikhuvudmannens drivkraft att tillgänglighetsanpassa kollektivtrafiken blir svagare om den besparing som kan göras, genom att behovet av resor med t.ex. taxi eller specialfordon minskar, kommer någon annan till del. Olika huvudmän kan därför inte sägas underlätta en integrerad kollektivtrafik. Även de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och kommunerna sinsemellan har olika syften med sin trafik. De prioriteringar som görs är politiskt beslutade. Detta kan försvåra samarbetet över kommun- och länsgränserna. Utvecklingsinsatser i gemensam regi kan också bli problematiskt eftersom man kan ha antagna målbilder som i vissa delar inte stämmer överens.

Effektivt nyttjande

Att huvudmannaskapet är diversifierat för särskilda persontransporter gör att det kan föreligga hinder för ett effektivt nyttjande av fordon mellan de olika transportformerna och att parallelltrafik är svår att

undvika. Som exempel kan nämnas att skolskjutsen för en elev inte samordnas med andra samhällsbetalda transporter som ska utföras i det närliggande geografiska området och som ska gå i samma riktning. I stället används olika fordon vilket inte är ett effektivt resursutnyttjande. En bidragande orsak kan vara att olika huvudmän tenderar att se de upphandlade fordonen som sina egna vilka inte ska delas med en annan huvudman. Det finns exempel där kommuner genom upphandlingen har styrt att fordon som används i färdtjänstsyfte inte får användas för andra ändamål, vilket påverkar samordningsmöjligheterna i den kommunen.

När det gäller sjukresor är det vårdgivaren som beslutar om resekostnadsersättning. I förhållande till kostnaden för sjukvården i stort är kostnaden för sjukresor en mindre del. Därmed föreligger det inte heller uppenbara incitament att av kostnadsskäl samordna sjukresor med andra trafikformer.

Vid utredningens studiebesök hos Färdtjänsten i Göteborgs stad som samordnar färdtjänst och skolskjuts uppgav de att det är en brist att de inte kan samordna alla särskilda persontransporter. Det är administrativt inga svårigheter för dem att överta ansvaret även för sjukresor. Göteborgs stad har ett upplägg där de köper trafik i sjuk och det är särskilda fordon som inte används i den ordinarie taxi-verksamheten. Rusningstid för färdtjänst och skolskjuts är morgon och sen eftermiddag, medan sjukresorna mestadels sker under dagtid. De uppskattar att upplägget med två olika utförare kostar skattebetalarna 4–5 miljoner årligen.

8.3.3 Administrativa gränser

I dag finns inget enhetligt sätt att använda administrativa gränser inom särskilda persontransporter, dvs. inom vilket geografiskt område en resa får företas. Detta är extra tydligt inom färdtjänsten. När branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik skickade ut en undersökning på utredningens uppdrag till sina medlemmar⁶ angående om administrativa gränser för färdtjänst så kom det in tolv olika svarsalternativ angående vilka gränser man hade från de 21 svarande. Vissa resenärer får endast företa färdtjänstresor inom den egna kommunen

⁶ Både regionala kollektivtrafikmyndigheter och kommuner.

och resor utanför kommungränsen betraktas som riksfärdtjänstresor. Resenärer i andra kommuner får resa i hela länet och det betraktas fortfarande som en färdtjänstresa. Andra har använt kommunens eller länets gräns, men har lagt på ett visst antal kilometer utöver detta.

Kunskapen behöver öka över administrativa gränser. Trafikmyndigheterna⁷ har låg lokal kunskap om landsbygdens struktur och behov och särskilt i gränstrakter där människor lever sitt liv i funktionella områden och inte i administrativa områden. Myndigheterna saknar lokala relationer, vilket försvårar samarbete med lokala initiativ från t.ex. samhällsföreningar. Om man vill utveckla ett lyckosamt resande över administrativa gränser, särskilt länsgränser, behövs en långsiktighet i arbetet från berörda myndigheter. Kunskap om varandras områden och nätverkskontakter är nödvändigt för samarbete och lärande. Ett gemensamt nätverk för de deltagande kollektivtrafikmyndigheterna är ett sätt att säkerställa detta.⁸

8.3.4 Kostnadsrelaterade incitament inom en region (tätort – glesbygd)

När det gäller frågan om att överlämna ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna kan konstateras att det finns vissa stora och relativt välmående kommuner som i stället för att samlas under ett gemensamt huvudmannaskap har valt att bedriva dessa i egen regi. Att städer och större tätorter kan erbjuda en mer utbyggd kollektivtrafik jämfört med lands- och glesbygd är fullt naturligt eftersom fler reser och den största samhällsekonomiska nyttan av en utbyggd kollektivtrafik uppstår där många människor befinner sig. Kommuner kan också ha väldigt olika förutsättningar i form av demografi, den samlade skattekraften och inflyttning, vilket kan variera beroende på om det handlar om en storstads- eller glesbygdskommun.

Som exempel kan nämnas att bl.a. Malmö och Lund står utanför länssamordningen som sker inom ramen för Region Skåne, Göteborg har ett eget samarbete med Mölndal och Härryda och de ingår inte i länssamordningen för Västra Götaland, att Karlstad är enda kommun i Värmland som inte har överlämnat ansvaret och att bl.a. Östersund har behållit färdtjänsten i kommunen, medan merparten

⁷ Dagens regionala kollektivtrafikmyndigheter, utredningens anm.

⁸ *Kollektivtrafik på landsbygd – framtidens modell*, s. 46.

av övriga kommuner i Jämtlands län har överlämnat ansvaret för både myndighetsutövning och anordnade av trafik till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Ett av skälen till att vissa kommuner väljer bort länssamordningen kan vara resenärsperspektivet, genom att regionens resevillkor kan vara mindre generösa och därmed anses leda till en försämrad kvalitet. Större kommuner har generellt sett bättre ekonomi än mindre och kan därmed erbjuda en högre servicenivå till sina invånare.

Som utredningen redogjort för ovan, kan samordning inom länet ofta innebära att just dessa kommuner måste anpassa sina resevillkor till omkringliggande kommuners mindre generösa bestämmelser. Om detta leder till sämre kvalitet och högre egenavgifter, väljer kommunen i stället att avstå regionsamarbetet.

8.3.5 Heterogen resenärsgrupp

Personer som använder särskilda persontransporter är en heterogen resenärsgrupp vars behov givetvis skiftar markant mellan olika individer och även mellan olika tidpunkter för samma individer. Olika grupper av resenärer kan ha olika behov som begränsar möjligheten att samordna deras resor. Vissa kan ha behov av ensamresor av medicinska eller andra skäl. Andra måste resa i specialanpassade fordon och då är möjligheterna till samordning begränsade. Dessutom råder särskilda förutsättningar för vissa grupper, t.ex. anordnade av skolskjuts kräver ett barn- och ett utökat trafiksäkerhetsperspektiv.

Inom den grupp av resenärer som använder färdtjänst finns det stora variationer när det gäller ålder, syfte med resan, typ av funktionsnedsättning, resvanor och krav på resmöjlighet. Det innebär i sin tur att det ställs stora krav för att kunna tillgodose de olika behov som finns. Antalet personer med färdtjänstillstånd uppgick år 2016 till drygt 316 000⁹. Av dessa var drygt 79 procent 65 år eller äldre. Yngre personer nyttjar dock färdtjänsten betydligt oftare än personer över 65 år. Stadsbor använder färdtjänsten betydligt oftare än landsbygdsbor. Ytterligare en gränsdragning kan göras mellan förvärvsarbete och icke förvärvsarbete. Resenärer som förvärvsarbetar är beroende av punktliga transporter. Inte bara utifrån upphämtningstider, utan också för att man behöver vara på arbetet vid

⁹ Trafikanalys, *Färdtjänst och riksferdtjänst 2016*, Statistik 2017:26.

en viss given tid. Det kan därför vara mindre lämpligt att samordna dessa resor, eftersom samordning i sin tur kan kräva längre slingor och flyttade avresetidpunkter för att samla upp andra resenärer, vilket leder till längre restider och därför osäker ankomsttid.¹⁰

Även inom den grupp som använder skolskjuts råder stora variationer mellan eleverna. Det gäller ålder, funktionsnedsättning eller inte, typ av funktionsnedsättning, trafikmognad och andra individuella hänsyn som alltid behöver beaktas.

8.3.6 Misstroende mot andra aktörer

Som utredningen redogjorde för inledningsvis förhindras inte samordning enbart av organisatoriska och regelmässiga olikheter utan även av kulturell karaktär. I flera län är erfarenheten att samordning av de olika kommunernas regler till ett gemensamt regelverk är en tids- och arbetskrävande process, som ibland präglas av politisk prestige och misstro mot andra organisationers förmåga att ansvara för alla särskilda persontransporter. Man menar också att besluten om att släppa ansvaret är en mognadsprocess som måste få ta tid.¹¹ Vidare kan det finnas en rädsla för att det försvinner arbetstillfällen i den egna kommunen eller att den lokala taxinäringen kommer att missgynnas.

Skälet till att det oftast är den regionala kollektivtrafikmyndigheten som driver arbetet för ökad samordning är att man där ser potentialen till effektivisering och att eliminera parallella transporter. I Jämtlands län, där man försöker följa upp samordningsvinsterna genom att jämföra med motsvarande icke samordnad trafik, hamnar man på samordningsvinster på cirka 25 procent. Skälen till att kommuner inte vill ansluta sig handlar oftast om att värna de egna invånarna och den lokala taxirörelsen, och om misstro mot den regionala nivån som kan vara mer eller mindre välgrundad.¹²

¹⁰ Trafikanalys, *Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter*. Rapport 2014:7, s. 41.

¹¹ SKL, *Allmän och särskild kollektivtrafik*, s. 31.

¹² Trafikanalys, *Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter*, s. 37.

8.3.7 Upphandlingsrelaterade frågor

Den upphandlade trafikens kvalitet och utförande avgörs redan när förfrågningsunderlag till upphandlingen tas fram. Utan rätt kompetens och resurser är det svårt, för att inte säga omöjligt, att ställa ändamålsenliga kvalitetskrav på den verksamhet som är föremål för upphandling. Om det föreligger svårigheter att formulera ändamålsenliga kvalitetskrav kan det i stället ligga nära till hands att välja lägsta pris som urvalskriterium. Risken är då överhängande att upphandlingen resulterar i en tjänst som inte motsvarar beställarens och resenärerens förväntningar.

En förutsättning för en lyckad upphandling är tillgång till juridisk och sakmässig kompetens och erfarenhet genom hela upphandlingsprocessen. Att upprätthålla och utveckla upphandlingskompetens är en utmaning då upphandlingar av särskilda persontransporter sker relativt sällan, åtminstone på kommunal nivå. Även vikten av avtalsuppföljning under avtalsperioden behöver betonas som en grundläggande förutsättning för ett tillfredsställande resultat.

En annan faktor som till utredningen har lyfts fram som exempel på försvärande omständigheter för samordning är bristande kommunal samordning vad gäller såväl miljö- och fordonskrav som andra krav. Som exempel kan nämnas att vissa kommuner specificerar de fordonstekniska kraven så att endast gasdrivna fordon kan komma i fråga medan andra näraliggande grannkommuner har helt andra krav på fordonen. Vissa kommuner upphandlar en fast fordonskapacitet för ett specifikt ändamål, t.ex. färdtjänst. I de fallen får inte fordonen användas för andra ändamål såsom skolskjuts och därmed går man miste om flexibiliteten som ger möjlighet att samutnyttja fordonen för olika typer av särskilda persontransporter. Detta innebär att fordonen inte alltid ändamålsenligt kan samordnas i de olika trafikformerna alternativt att vissa grupper inte kan samåka med varandra. Det kan vara en komplex uppgift att skapa effektiva särskilda persontransporter genom samordning.

Ytterligare en faktor som kan försvåra samordning är att förvaltningarna kan ha ingått avtal vid olika tidpunkter för olika typer av särskilda persontransporter, varvid avtalen har olika löptid och omfattning. Beroende på hur avtalen är utformade kan samordningen

fördröjas om den upphandlande enheten måste invänta nästa avtalsperiod. Det innebär att samordningen försvåras innan avtalen har samma avtalsperiod.

Vid upphandlingar av trafik i en region har det poängterats av flera aktörer att det är av stor vikt att ha flera geografiska områden för företagen att lämna anbud på. Alltför stora geografiska områden kan bli negativt för regionen eller kommunen om en monopolsituation uppstår. Det kan leda till att mindre företag riskeras att slås ut och därigenom finns det risk för att det uppstår en osund konkurrens i nästa avtalsperiod. Mindre geografiska områden kan vara ett sätt att uppnå en stabil företagsamhet bland trafikutövarna.

Därutöver har det till utredningen framförts att förvaltningarna från leverantörernas perspektiv i vissa fall kan behöva ha större framförhållning i upphandlingsprocessen. Seriösa aktörer behöver tid för att säkerställa att ändamålsenliga fordon och utbildade chaufförer finns på plats när avtalsperioden för respektive upphandling börjar gälla.

8.3.8 Begreppsapparaten

I rapporten Kollektivtrafik på landsbygd – framtidens modell¹³ drogs slutsatsen att

Samma ord betyder olika saker i olika regioner vilket bidrar till att prata förbi varandra och lämna öppet för egen tolkning. Detta gör det också svårt att jämföra olika regioner med varandra. Exempel på ord: service, närtrafik, flextrafik, målpunkt. En gemensam nationell ordlista behövs för att utveckla trafiken över administrativa gränser och öka gränsregionalt samarbete och förståelse. Detta kunde vara en nationell angelägenhet. Den flora av facktermer som finns inom ramen för trafikfrågor är inte kommunicerbar. De flesta myndigheter använder samma begreppsapparat men menar ofta helt olika saker. Detta försvårar dialog.

Det har även framförts i samtal med utredningen att detta är problematiskt för samarbetet mellan kommunerna, men också för resenärerna när de besöker andra delar av landet eller flyttar till en ny ort.

¹³ Publicerad 2014 av ett partnerskap bestående kollektivtrafikmyndigheterna i Hallands, Blekinge, Kalmar, Jönköpings och Kronobergs län, www.regionhalland.se/utveckling-och-tillvaxt/omrade/infrastruktur/trafikforsorjningsprogram/behov-i-halland/

Omsorgsresor

Ett begrepp som är omtvistat är omsorgsresor. Omsorgsresor är de resor som företas av individer som har beviljats daglig verksamhet enligt SoL eller LSS. Vissa företrädare hävdar att detta inte är en egen kategori resor eftersom lagen om färdtjänst är tillämplig på dessa, medan andra hävdar att så inte är fallet. Utredningen vill därför ge sin syn på omsorgsresor.

Utredningen kan konstatera att i 9 § LSS anges uttömmande de tio insatser som kan sökas enligt lagen. Några andra insatser än de angivna kan inte ges. I denna uppräknings anges inte transporter. Därmed finns inget lagligt stöd för att bevilja transporter till och från daglig verksamhet med hjälp av LSS. SoL är en ramlag och innehåller både rättigheter för den enskilde och skyldigheter för kommunen. Målsättningen med SoL är att den enskilde ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det finns dock inga direkta skrivningar om transporter. Detta innebär inte att man inte kan beviljas transporter enligt SoL utan det är avhängigt om det anses rymmas inom vad som kan anses vara en skälig levnadsnivå. Någon rätt till resor till och från daglig verksamhet är således inte en konsekvens av att man beviljats insats enligt SoL eller LSS.

De som har rätt till färdtjänst p.g.a. funktionsnedsättning som innebär väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel har rätt till att få resor med färdtjänst. I förarbetena till lagen om färdtjänst anges t.ex. att resor till och från arbetet eller skolan och andra nödvändiga resor inte får begränsas till antalet. Här anges uttryckligen daglig verksamhet. Det är därför utredningens mening att för det fall en individ är beviljad färdtjänst har denne rätt att få resa till och från sin dagliga verksamhet i form av en färdtjänstresa och att dessa inte kan begränsas i antal.

8.4 Effekten av ökad samordning

En relevant frågeställning att fundera över är varför samordning är viktig att åstadkomma. Det finns en rad olika aspekter att lyfta fram i detta sammanhang.

Förenkling

Sett till vilka aspekter som har framhållits ovan angående samordningsbegreppet kan flera av dem sägas handla om förenkling i en eller annan form. För den enskilde resenären underlättar det om det finns en väg in i systemet t.ex. genom förenkling i form av gemensamma regelverk, möjlighet att företa en resa med ett tillgängligt fordon som har en inplanerad resa i samma riktning som personen avser att åka, oavsett om fordonet i första hand är en skolskjuts på landsbygden eller färdtjänst i tätort. T.ex. kan gemensamma biljettsystem och tillhörande rutiner förenkla resandet för resenären. För kommunala eller regionala förvaltningar ligger förenklingen i att den dagliga administrationen kan underlättas genom exempelvis gemensamma upphandlingar och avtal, gemensam beställningscentral och slingläggning och ett enhetligt regelverk.

Möjliga besparingar och ökad effektivitet

Att uppnå effektiviseringar avseende särskilda persontransporter är nödvändigt mot bakgrund av såväl den demografiska som den kostnadmässiga utvecklingen, dvs. en ökande andel skolbarn samt ökande andel äldre invånare och därmed potentiellt ökade kostnader för särskilda persontransporter. Här finns det ett antal aspekter som är relevanta ur samordningsperspektiv. Först och främst finns det potential när det gäller samordning såväl inom särskilda persontransporter som mellan särskilda persontransporter och kollektivtrafiken. Mellan de olika transportformerna handlar det om att öppna upp så att en skolskjuts med taxi kan ta med såväl skoleleven som den arbetspendlande grannen som åker in till tätorten med färdtjänst varje dag. Syftet är att undvika parallella resor och att öka belägningsgraden i och av befintliga fordon.

Besparingspotential finns också på den administrativa sidan när det gäller förvaltningarna. Det är inte bara parallella transporter som bör undvikas utan också parallella organisationer. Det handlar om kostnader för trafiksystem och beställningscentraler samt sedvanliga omkostnader som personal, lokaler och verksamhetsstöd i form av HR, ekonomi och IT-system. Se mer om specifika samordningsfrågor under kapitel 8, Samordning – innebörd, identifierade hinder och goda exempel.

Minskade geografiska skillnader i utbud och kvalitet

Som utredningen tidigare har visat, se avsnitt 8.3.1. Splittrat regelverk, föreligger det lokala och regionala skillnader när det gäller resereglementen, egenavgifter och högkostnadsskydd. En högre grad av samordning i denna del kan på sikt minska dessa skillnader och därmed skapa högre grad av enhetlighet för resenärerna.

Högre kompetens och större kunskapsbas

Erfarenhetsmässigt kan sägas att gemensamma upphandlingar där de särskilda persontransporterna har upphandlats tillsammans med kollektivtrafiken för att kunna åstadkomma en bättre samordning är rätt väg att gå. Mindre kommuner som sällan gör upphandlingar kan uppleva kompetensbrist i samband med upphandlingar. Ett administrativt samarbete och samordning med nyckelkompetenser inom juridik, upphandling och ekonomi kan höja kompetensen och därtill minska sårbarheten i mindre organisationer. Förutom upphandlingskritisk kompetens finns det andra centrala verksamhetsområden som också kan dra nytta av en allmän kompetenshöjning, såsom trafikledning och planering.

Andra exempel är t.ex. vid bedömning och handläggning av tillstånd till särskilda persontransporter. I mindre kommuner kan det vara så att dessa arbetsuppgifter inte uppgår till en heltidstjänst. Personen som är ansvarig för myndighetsutövningen har andra, skilda arbetsuppgifter i sin tjänst. Om man centraliserar förfarandet så renodlas arbetsuppgifterna och därmed ökar möjligheten för handläggarens specialisering, vilket i sin tur kan leda till mer effektiv och rätts-säker handläggning. Digitaliseringen kan också skapa möjligheter att automatisera vissa delar av handläggningen.

Skapar förutsättningar för trafiklösningar på lands- och i glesbygd

Samordning mellan anropsstyrd kollektivtrafik och särskilda persontransporter kan skapa resmöjligheter för boende i glesbygd utan tillgång till bil. Som exempel kan nämnas att under 2014 genomförde Västtrafik ett pilotprojekt i tio kommuner i syfte att undersöka hur anropsstyrd trafik kunde utveckla det redan befintliga Närtrafik-

konceptet¹⁴. Närtrafik i Västra Götaland är anropsstyrd kollektivtrafik för områden där det inte finns ordinarie linjetrafik. Samordning sker med färdtjänst, sjukresor och övrig trafik. Trafiktjänsten erbjuds dem som vill åka från landsbygd till tätort eller tvärtom. Resenären hämtas vid dörren och blir körd till valfri Närtrafikhallplats. Pilotprojektet resulterade i en förstudie, ”Hela resan”, som blev klar 2016 i vilken en kartläggning skedde av förutsättningarna för att helt integrera den anropsstyrda kollektivtrafiken med övrig trafik. Förstudien kartlade förutsättningarna för integrering av olika trafikslag så att kunderna ska kunna kombinera resor i prioriterade stråk, exempelvis med tåg eller buss, genom att förbeställa resor med taxi på landsbygden. Under 2017 har arbetet fördjupats med fokus på Närtrafik, som är en del av den allmänna kollektivtrafiken. Denna trafik är öppen för alla och fokuserar på just kopplingen mellan landsbygd och stad.¹⁵

Västtrafik har infört en stor mängd anropsstyrda linjer eller turer i stråk eller under tider då det är lågt resande. Fördelen med denna trafik är att den enbart utförs då någon vill åka och enbart på aktuell sträcka. I några områden i regionen där skoltrafiken är öppen för alla, men styrs av skolans kalender och därmed inte körs under skollov, har vissa linjer gjorts anropsstyrda under loven.

Under 2013 genomförde Västtrafik ett omfattande arbete för att se över de linjer som hade lågt resande. Det resulterade i att ett antal linjer togs bort och att några linjer blev anropsstyrda. Västtrafik kan se att kostnaderna för linjerna minskade efter att de ersatts med anropsstyrda lösningar.

I Jönköping har samordningen möjliggjort utvecklingen av ett nytt koncept för anropsstyrd kollektivtrafik för boende på landsbygden som inte har tillgång till ordinarie linjetrafik (mer än 1 km till hållplats). Härigenom erbjuds invånarna resor till närmsta kommunhuvudort eller närmaste tätort, vilket även kan avse orter över kommun- eller länsgräns. Resorna samordnas med fordon som kör sjuk- och färdtjänstresor. För allmänna fakta om anropsstyrd kollektivtrafik se avsnitt 4.2. Anropsstyrd kollektivtrafik.

¹⁴ Om inget annat anges är uppgifterna hämtade från rapporten *Sveriges hemligaste kollektivtrafik* (Svenska Taxiförbundet).

¹⁵ Årsredovisning Västtrafik Helår 2017, s. 23.

Större påtryckningsmöjligheter

En högre grad av samordning kan även leda till större möjligheter att påverka utvecklingen, genom att fler aktörer går samman och uttrycker ett gemensamt behov eller önskemål. Som exempel kan nämnas att de befintliga beställnings- och planeringssystemen i vissa fall upplevs som föråldrade och därtill kan sakna uppgraderingsmöjligheter. Grundproblemet är att IT-systemen är komplicerade och att enskilda aktörer saknar ekonomiska och andra incitament att utveckla egna system eftersom det oftast är såväl billigare som enklare att köpa ett befintligt system. Därtill råder bristande konkurrens bland leverantörer av beställnings- och planeringssystem och upplevd bristande utvecklingsvilja. Vissa verksamheter har därför påtalat behovet av ett nationellt beställnings- och planeringssystem.

Om flera (merparten) av alla huvudmän skulle gå samman och antingen utveckla ett eget system eller ställa gemensamma krav på befintliga systemleverantörer, skulle det kunna leda till ett större gensvar och därmed större påverkansmöjligheter. I dag finns det inget komplett system som kan hantera alla typer av resor. Det kompletta systemet skulle innehålla allt från trafikplanering, trafikledning, bokning, beslut och reseplanerare som hjälper resenärer att söka resor på webben eller i en app.¹⁶ Systemen kan inte heller hantera alla sorters förekommande trafik, då trafiken planeras var för sig uppdelat på transportform. Ett ändamålsenligt system är således av stor vikt, särskilt med tanke på samordning mellan anropsstyrd trafik och linjebunden trafik.¹⁷

8.5 Vad som krävs för att nå en ökad samordning

I samband med SKL:s och utredningens gemensamma workshop med deltagare från hela landet tillfrågades deltagarna om nyckelfaktorer för att uppnå samordning. De svar som framkom handlade om följande aspekter

- en definition av det ansvar som åvilar samhället, samordnad lagstiftning, ett gemensamt huvudmannaskap och att aktörerna talar ”samma språk”,

¹⁶ *Gemensam beställningscentral för samhällsfinansierade resor i Västerbotten*, delrapport 2, 2018-01-31, s. 29.

¹⁷ Trafikanalys, *Förstudie om lagstiftning för särskilda persontransporter*, rapport 2014:7, s. 50.

- planering och kunskap om samordning och funktionella regioner,
- en uttalad vilja att samarbeta och en gemensam, väl fungerande beställningscentral som bygger på moderna IT-system,
- ett gemensamt regionalt regelverk,
- ledord som effektivitet, resursutnyttjande och omvärldsanalys, och
- en gemensam regional målbild och en gemensam regional organisation för alla typer av resor.

Andra förutsättningar som lyftes fram av deltagarna handlade om att det krävs ett förhållandevis stort resandeunderlag för att kunna åstadkomma en ökad samordning. Likaså finns det indikationer som visar att det krävs en uthållighet, politisk vilja och en respektfull kommunikation mellan olika huvudmän.

8.6 Särskilt om vissa specifika samordningsfrågor – goda lokala och regionala exempel

8.6.1 Samordning av resor inom särskilda persontransporter

*Jämtland*¹⁸

I Jämtland har sex av åtta kommuner överlämnat såväl myndighetsutövningen som samordning och upphandling av färdtjänst och riks-färdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten (landstinget). Länstrafiken i Jämtlands län AB (Länstrafiken) har fått i uppdrag av den regionala kollektivtrafikmyndigheten (Region Jämtland Härjedalen) att samordna de samhällsbetalda resorna i länet oavsett om det är kommunerna, regionen eller Länstrafiken som har ansvaret för dessa. Det sker genom att Länstrafiken bedriver beställnings- och samordningsfunktion för samhällsbetalda resor och transporttjänster avseende särskilda persontransporter. Beställningscentralen drivs inte i egen regi, de två senaste gångerna har ett lokalt företag vunnit upphandlingen. Samma företag har även vunnit upphandlingen avseende

¹⁸ Uppgifterna i detta avsnitt kommer från Mathias Holmlund, Länstrafiken Jämtlands län AB, om inte annat anges.

trafikupplysning för kollektivtrafiken. Trafiken har även den upphandlats. De två kommuner som har färdtjänst och riksfärdtjänst i egen regi är inte anslutna till den gemensamma beställningscentralen utan har lokala taxibolag som sköter färdtjänstbokningar.¹⁹ Enligt uppdragsavtalet om samhällsbetalda resor i Jämtlands län mellan Länstrafiken och Region Jämtland Härjedalen ska verksamheten bedrivas så att samordning och planering minimerar kostnaden för verksamheten och överenskommen kvalitet på resor och tjänster upprätthålls. Länstrafiken ska även aktivt arbeta med utveckling av resmöjligheter för att minska behovet av särskilda persontransporter genom att fler ska kunna nyttja kollektivtrafiken. De kommuner som har överlåtit uppgifter och trafik till regionen har ett gemensamt regelverk för färdtjänst där servicenivån är densamma oavsett om resan är beställd som färdtjänst eller sjukresa.²⁰

Övriga förutsättningar är att de kommuner som ingår i samarbetet har ett gemensamt regelverk. Länsfärdtjänst tillhandahålls, även om den stora majoriteten av resorna sker inom den egna kommunen. Länet har ett sjukhus som ligger i Östersund. Till och från sjukhuset tillämpas fasta ankomst- och avgångstider. De färdtjänstresenärer som vill åka länsfärdtjänst till Östersund samordnas med de fasta tiderna för sjukresor. Varje år genomförs cirka 87 000 resor, fördelat på sjukresor, färdtjänst, riksfärdtjänst, närtrafik och anropsstyrd linjetrafik, och alla kan samordnas med varandra. En samordnad resa kan dock innebära omvägar, och för att omvägen inte ska bli oskäligt lång för resenären finns det riktlinjer för hur lång omvägstid som kan accepteras: en resa som raka vägen tar mindre än 60 minuter från punkt a till b utan samordning får ha en omvägstid på maximalt 100 procent, medan en som tar över 60 minuter utan samordning får ha en omvägstid på maximalt 50 procent.²¹

För att mäta hur effektiv samordningen är jämförs den verkliga kostnaden för taxiresor med hur stor kostnaden skulle ha varit utan samordning. Differensen benämns samordningsvinst. Med samordningsvinst menas förhållandet mellan tänkt kostnad per resa utan samordning, dvs. en bil per resa och resenär, jämfört med den faktiska kostnaden för samordnad resa per resenär. Den upphandlade

¹⁹ Länstrafiken Västerbotten, *Gemensam beställningscentral för samhällsfinansierade resor i Västerbotten*, delrapport 2, 2018-01-31, s. 11.

²⁰ *Ibid.*, s. 12.

²¹ *Ibid.*, s. 12.

beställningscentralen har som krav att uppnå 25 procent samordningsvinst på det totala antalet resor sett över ett år. För 2017 uppgick samordningsvinsten till 26,36 procent. Det innebar en effektiviseringsvinst om 19,7 miljoner kronor.

Sett till de ingående transportformerna uppnådde sjukresorna en samordningsvinst 2017 på 28,47 procent medan färdtjänstens samordningsvinst stannade på 9,67 procent. En orsak till att samordningsgraden var betydligt lägre för färdtjänst än för sjukresor kan förklaras med att regelverket tillåter resande i enlighet med resenärens önskemål, jämfört med sjukresor som har fasta ankomst- och avgångstider. Ytterligare anledning är att resorna ofta sker perifert i länet eller lokalt och att resandeunderlaget därmed är för litet för att kunna samordnas.

När det gäller närtrafik och anropsstyrd kollektivtrafik är förutsättningarna goda att samordna dessa resor inom eget reseslag då resorna är tidtabellagda. Att samordna denna trafik med sjukresor och färdtjänst är besvärligare just på grund av att trafiken går enligt en förutbestämd linje och i enlighet tillhörande tidtabell. Samordningsvinsten för 2017 uppgick till 31,59 procent.

Under 2017 genomfördes endast 41 riksfärdtjänstresor, vilket är en kraftig minskning mot de 1 608 resor som genomfördes innan myndighetsutövningen överlämnades till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. En minskning (överflyttning till färdtjänst) var väntad i och med att länsfärdtjänst infördes men en stor del av minskningen torde kunna tillskrivas en enhetligare bedömning både avseende färd sätt och om man överhuvudtaget behöver resa på ett i jämförelse särskilt kostsamt sätt. Sammanfattningsvis kan sägas att samtliga överlämnande kommuner har fått lägre kostnader efter myndighetsutövningen överlämnats till den regionala kollektivtrafiken. Antalet resor har minskat per kommun, vilket dock inte betyder att antalet resor minskat per resenär. Däremot har myndighetsutövningen förändrats såtillvida att tjänsten erbjuds till dem som ska ha den och inte till någon annan.²²

Ett motsvarande förändringsarbete har även genomförts på senare tid inom området sjukresor där man aktivt arbetat med att minska antalet resor som genomförs med taxi. Detta har skett genom att

²² Länstrafiken Västerbotten, *Gemensam beställningscentral för samhällsfinansierade resor i Västerbotten*, s. 12.

certifiera den personal som får utfärda intyg för taxi genom en kortare (20 minuter) webbutbildning avseende regelverket. Att certifieringen lett till bättre efterlevnad av regelverket samt gett avsett resultat kan ses om man jämför 2017 (helt år med certifierad personal) med 2015 (helt år med icke certifierad personal). Exempelvis har andelen taxiresor minskat med 7 procent.²³

Östergötland

I Östergötland har 8 av 13 kommuner överlämnat anordnandet av trafiken avseende färdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten, Region Östergötland. Ingen har överlåtit myndighetsutövningen. Det av regionen helägda dotterbolaget Östgötatrafiken har fått i uppdrag av regionen att planera, upphandla, teckna avtal om samt samordna färdtjänsten för de kommuner som överlämnat ansvaret. Enligt regionens trafikförsörjningsprogram är målsättningen för färdtjänsten att åstadkomma ett effektivt resursutnyttjande genom att en resa i den särskilda kollektivtrafiken så långt det är möjligt ska samordnas med andra resor. Samplaneringen underlättas av att utförandet av trafiken upphandlas gemensamt genom Östgötatrafikens försorg, att resorna beställs genom bolagets beställningscentral samt att samma regler gäller för såväl länsfärdtjänst som den inomkommunala färdtjänst som överlämnas till Region Östergötland.²⁴

Sedan 2014 har Östgötatrafiken ansvarat för administrationen av sjukresor. Anledningen till övertaget var att Östgötatrafiken sedan tidigare hade driftansvar för färdtjänst och sjukresor i flera av länets kommuner samt kommunöverskridande färdtjänst och sjukresor, vilket skulle möjliggöra en effektiv administration av sjukresor i sin helhet inom Östgötatrafiken.²⁵

När det kommer till trafiken samordnas såväl färdtjänstresenärer som sjukresoresenärer i samma bilar, när så är möjligt. Egenavgiften för sjukresor är högre än för färdtjänst men resenären betalar färdtjänsttaxan oavsett om denne åker färdtjänst eller sjukresa. I stället tar beställningscentralen fram mellanskillnaden som resenärens

²³ Siffran avser det totala antalet taxiresor. En mer rättvisande siffra fås om dialysavdelningen exkluderas, detta då en tillkommande/ avgående dialyspatient reser mycket frekvent (standard 6 resor/vecka). Exkluderas dialysavdelningen blir minskningen 11 procent.

²⁴ Regionalt trafikförsörjningsprogram för Östergötland, dnr: TSN 2015–268, RS 2016-756, s. 50.

²⁵ Östgötatrafiken AB årsredovisning 2016, s. 2.

hemkommun ska betala till regionen. Det innebär att kommunerna tar på sig den ökade kostnaden, i stället för att regionen skulle förlora en intäkt. Fördelen är att priset blir detsamma för resenären oavsett typ av resa och att fusket motverkas, eftersom det inte längre finns något incitament att försöka åka färdtjänst till vård och behandling och därmed erhålla en lägre egenavgift. Därutöver sker det ibland samordning mellan färdtjänst och skolskjuts, om skolskjutsen företas med mindre bussar. Rent generellt är det dock förenat med vissa svårigheter att samplanera skolskjuts och färdtjänst.²⁶

Under 2017 har Östgötatrafiken haft en samplanering som uppgår till 73 procent, varav samplaneringsvinsten är 37 procent avseende sjukresor och 34 procent avseende övriga resor. Samordningen innebär att kommunernas kostnader för resorna har minskat med 35 procent.²⁷ Såväl framkörningsavgift som antal personer i bilen påverkar samordningsgraden.

*Norrbottnens län*²⁸

I Norrbottens län har 12 av 14 kommuner överlämnat såväl myndighetsutövning som anordnandet av trafiken till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Av de resterande två kommunerna är det en som planerar att överlämna under 2018–2019. Regelverket är gemensamt för de kommuner som har överlämnat, med vissa undantag. Färdtjänstberättigade i Tornedalskommunerna får åka till närmaste stadskärna i Finland. Boende i Kiruna har en lägre egenavgift eftersom kollektivtrafiken i Kiruna i princip är avgiftsfri.

Möjligheterna till samordning är goda. All trafik som körs som sjukresa, färdtjänst, riksfärdtjänst eller anropsstyrd kollektivtrafik kan samordnas. Vissa resenärer måste ensamåka p.g.a. medicinska skäl och kan inte samåka. Även landstingets godstransporter kan samordnas med övrig trafik. I realiteten sker det sällan eftersom tiderna inte passar. Den vanligaste samordningen är den som sker mellan sjukresor och färdtjänst. Oavsett resans längd bör en samordnad resa inte ta mer än 50 procent längre tid än vad kortaste restid tagit. För sjukresor finns fasta avgångstider vars intervall varierar beroende på vilket

²⁶ Uppgifter som framkom vid utredningens besök hos Östgötatrafiken, 2017-11-09.

²⁷ Uppgifter från Johan Åkerlind, Östgötatrafiken AB, 18-04-13.

²⁸ Uppgifterna är hämtade från rapporten *Gemensam beställningscentral för samhällsfinansierade resor i Västerbotten*, delrapport 2, Lycksele 2018-01-31, s. 12–15.

sjukhus som avses och avstånd till sjukhuset. Oavsett anpassas turerna till resenärernas hemadresser vid särskilt anordnade transporter. Patienten behöver inte själv hålla reda på avgångstider, utanför får en vårdtid som passar med tiderna.

Samtliga kommuner som överlämnat myndighetsutövningen och anordnandet av trafiken till den regionala kollektivtrafiken har fått minskade eller möjligtvis samma kostnader som tidigare när det gäller trafiken.

*Göteborgs Stad*²⁹

Göteborgs Stad driver färdtjänst i egen regi och har även en egen beställningscentral som också hanterar skolskjuts. Den egna beställningscentralen möjliggör stora samordningsvinster. Baserat på ett samarbetsavtal ingånget 1994 ansvarar Göteborg även för färdtjänsten avseende samordning och upphandling i Mölndals och Härryda kommuner. De tre kommunerna har sinsemellan olika egenavgifter och reglementen men beställningscentralen som drivs i egen regi har inga problem att hantera detta. Oavsett vilken kommun resenären bor i så erbjuds samma servicetjänster.

Utredningen uppfattat att det finns ett politiskt intresse för en utökad kommunal samverkan även med andra kommuner i Göteborgsregionen. Vid utredningens besök har företrädare för staden även uttalat att man gärna ser en samordning mellan färdtjänst och sjukresor, för vilket det inte bedöms föreligga några administrativa hinder. Att ha två olika utförare som ansvarar för färdtjänst respektive sjukresor kostar skattebetalarna uppskattningsvis 4–5 miljoner kronor per år jämfört med om samordning skett mellan de olika transportformerna. Västtrafik ansvarar för sjukresorna i hela Västra Götalandsregionen, inkluderat Göteborg.

I Göteborg finns flexlinjen som komplement till kollektivtrafiken. Flexlinjen trafikerar av mindre bussar med lågt golv och ramp inom ett geografiskt avgränsat område och har många platser för av- och påstigning. Den som har tillstånd till färdtjänst åker gratis och obegränsat med flexlinjen som också är öppen för allmänheten. Resorna avräknas inte från tilldelade färdtjänstresor. Det är även möjligt att i stället för sjukresa åka flexlinje till läkarbesök.

²⁹ Uppgifter som framkom vid utredningens besök hos Göteborgs Stads Serviceresor, 2017-09-06.

Västra Götaland

I Västra Götaland är Västra Götalandsregionen regional kollektivtrafikmyndighet och regionens bolag Västtrafik har uppdraget att planera och upphandla kollektivtrafiken. Västra Götalandsregionen har därutöver uppdragit åt Västtrafik att upphandla och samordna sjukresor i länet. 43 av länets 49 kommuner har även avtal med Västtrafik om samordning och upphandling när det gäller olika restyper som färdtjänst, skol- och omsorgsresor. I

Västtrafik har beräknat vilka effekter samordningen har avseende kostnader för resorna.³⁰ Enklast har varit att göra beräkningar avseende kommuner där Västtrafik haft sjukresor under många år men inte t.ex. färdtjänst. De senaste åren har dock tre kommuner tillkommit; Lysekil, Mark och Gullspångs kommuner. Efter att kommunerna tillkommit går det att se skillnader i form av ökad samåkning med upp till 14 procent och lägre snittnettokostnad per resa med i genomsnitt 31 procent för sjukresorna i dessa kommuner, jämfört med motsvarande beräkningar innan kommunerna anslöts till Västtrafik.

Västtrafik har uppgett att sjukresor och kommunresor i samma system skapar fler samordningsmöjligheter vilket gör att kostnaderna kan sänkas. Det är inte enbart samordningsgraden som påverkas utan även andra faktorer såsom att fler fordon finns stationerade i kommunen under längre tid när resandeunderlaget ökar. Det innebär att man inte behöver dra bilar från närliggande kommuner vilket i sig minskar kostnaderna. Fler fordon i omloppet ger ett bättre flöde i trafikplaneringen och ökar även förutsättningarna för kortare framkörningar och returer.

Västtrafik bedömer utifrån gjorda beräkningar att nettokostnaderna för transporterna rimligtvis bör kunna sänkas med i vart fall cirka 20 procent om både färdtjänst och sjukresor ingår i systemet, jämfört med om bara en av dessa transportformer ingår i samma system. Företrädare för Västtrafik har till utredningen uppgett att om sjukresor och färdtjänstresor i Göteborg, Mölndal och Härryda skulle ingå i samma system borde kostnaderna för sjukresor kunna minska med cirka 9,5 miljoner kronor per år genom att samordningsmöjligheterna ökar. Det är inte heller orimligt att anta att kostnaderna för färdtjänsten skulle minska på motsvarande sätt, vilket

³⁰ Uppgifter från Johan Wahn, Västtrafik, 2018-03-27.

handlar om cirka 32 miljoner kronor årligen, enligt teoretiska beräkningar byggd på antaganden.

8.6.2 Samordning mellan kollektivtrafik och särskilda persontransporter

Samordning av skolskjuts och kollektivtrafik

Uppsala

Uppsala kommun och Kollektivtrafikförvaltningen (UL), Landstinget i Uppsala län, har upprättat ett nytt samarbetsavtal om skolskjuts för 2017–2018.³¹ Utgångspunkten är att både kommunen och UL kan dra nytta av att låta elever åka med trafik som organiseras av UL. För UL:s del handlar det om att möjliggöra ett större resandeynderlag som bidrar till fler möjligheter att utveckla trafiken. Därutöver får eleverna tidig erfarenhet av kollektivtrafiken vilket, om det förvaltas rätt, ger en bra grund för framtida resandevanor, vilket också finns med som mål i det regionala trafikförsörjningsprogrammet. För kommunen innebär det ett kostnadseffektivt sätt att utföra nödvändiga resor kopplade till skolan, vilket samtidigt kan ge ett högre utbud av kollektivtrafik inom kommunen till gagn för samtliga medborgare och för miljön.

Samverkan innebär i korthet att Uppsala kommun har rätt att låta skolskjutsberättigade elever åka med ordinarie linjetrafik. Det är UL som ansvarar för och beslutar om den ordinarie linjetrafiken, men hänsyn ska tas till kommunens behov av skolskjuts i den mån det är möjligt. På samma sätt ska kommunen ge planeringsförutsättningar till UL vad gäller t.ex. lämpliga ramtider för skolan.

När det gäller ansvarsfördelning mellan kommunen och UL är fördelningen den att kommunen ansvarar för elever som är berättigade till skolskjuts och som reser med kollektivtrafik från dess att eleverna kliver på bussen till skolan fram till dess att eleven kliver av bussen från skolan. Skolskjutsberättigade elevers vårdnadshavare ansvarar för eleven till och från hållplatsen. Kommunen har även ett ansvar att ombesörja en informationsansvarig på respektive skola för

³¹ UBN-2016-4665.

att bevaka eventuella trafikstörningar och vid behov underrätta vårdnadshavare. UL i sin tur ansvarar för elever som är berättigade till skolskjuts och elevresor på samma sätt som för övriga resenärer.

UL:s kostnader för skolskjuts i ordinarie linjetrafik ska täckas av kommunen där eleven är mantalsskriven. Det sker genom att kommunen ersätter UL med en fast summa för varje använd skolbiljett under en period motsvarande en månad. För att ersättning ska betalas ut ska biljetten ha använts i kollektivtrafik.

*Halland*³²

Under 2010 genomfördes en stor upphandling i Halland på uppdrag av Region Halland och kommunerna i länet där särskilda persontransporter upphandlades samtidigt som kollektivtrafiken. Den integrerade upphandlingen innebar ökade samordningsmöjligheter. Ett exempel är de s.k. linje-skol-paketerna som var en del av upphandlingen. Härigenom skedde en linjeläggning av skolskjutsarna, som även öppnades upp för allmänheten och gjordes sökbara i reseplaneraren. Förändringen resulterade i fördelar som kostnadseffektivisering, eftersom det finns en produktionsvolym som säkerställer att en rimlig driftskostnad kan uppnås, vilket inkluderar kostnader för såväl administration som depå. I vissa fall kan ett och samma fordon under samma dag först användas för skolskjuts och sedan i kollektivtrafiken. Kostnaderna minskade jämfört med hur kostnadsbilderna hade sett ut om kostnadsbärarna hade upphandlat trafiken var för sig.

*Dalarna*³³

I Dalarna är skolskjutslinjerna i de flesta fall inordnade i den ordinarie linjetrafiken. Det innebär att arbetspendlare har möjlighet att åka kollektivt hela vägen till arbetet. Till följd av detta har man kunnat se att bilåkandet minskar. Tidigare åkte skolskjutsarna hem till elevernas bostäder för av- och påstigning men nu har man i stället infört särskilda hållplatser för detta. På vissa linjer är det betydligt fler resenärer som åker på skolskjutslinjerna och där har man satt in extratrafik.

³² Uppgifterna är hämtade från VTI, *Lösningar för kollektivtrafik på landsbygd – det pågående arbetet i Sverige*. Rapport 950, utgivningsår 2017 s. 20.

³³ Trafikanalys, *Uppföljning av integrerad kollektivtrafik i Dalarna och Kalmar län*, rapport 2016:18, s. 21 och 25.

Däremot är den skolskjuts som avser elever som går i grundskolan fortfarande individuell och det beror på att det ofta föreligger ett behov av särskilda lösningar eller stöd i denna grupp som kan vara svår att kombinera med andra resenärer. Detta är dock inte allmängiltigt för denna resenärsgrupp utan lösningarna är olika beroende på individens behov. En del elever som går i grundskola åker med kollektivtrafiken medan andra åker med särskilda transporter.

Kalmar län

I flera av länets kommuner har skolskjutsen linjelagts och därmed öppnat upp för allmänheten och genom dialog mellan den regionala kollektivtrafikmyndigheten och kommunerna planeras för ännu fler linjer. Konceptet är långt ifrån nytt, flera kommuner har haft öppna skolskjutsar i över 20 år. Fordon för såväl skolskjuts till grundskola som annan skolskjuts har tillgänglighetsanpassats, i syfte att möjliggöra att elever i grundskolan ska kunna åka med den reguljära trafiken. De flesta elever i grundskolan åker skolskjuts med särskilt anordnad transport, då det i de flesta fall finns behov av en lösning som innefattar särskilt stöd. I vissa elevers individuella utvecklingsplan ingår att lära sig att åka kollektivtrafik. De elever som lärt sig detta brukar inte gå tillbaka till att resa enligt individuella lösningar.³⁴ Skolskjuts till grundskola planeras ofta med service-resor, vilket innebär att de kan samordnas med sjukresor och färdtjänst samt mellan kommuner.³⁵

Effekterna av att skolskjutsen har öppnats upp för allmänheten innebär att det ställs högre krav på utbildning av förarna. Linjeläggning innebär en tydligare linjesträckning och större tillgänglighet. Vissa kan dock uppleva sämre service i och med att man inte längre får skjuts hem till bostaden.³⁶ Regelverket för skolskjuts och hur det ska tillämpas bestäms av respektive kommun och avser i detta fall vad som gäller i fråga om avstånd från bostad till skola respektive avstånd från bostad till uppsamlingsplats eller hållplats.

³⁴ Uppgifter från Lars Lindahl, Kalmar länstrafik, 2018-06-07.

³⁵ Trafikanalys, *Uppföljning av integrerad kollektivtrafik i Dalarna och Kalmar län*, rapport 2016:18, s. 35.

³⁶ *Ibid*, s. 39.

Tillsammans med Regionförbundet och länets kommuner arbetar den regionala kollektivtrafikmyndigheten med att ta fram lösningar som möjliggör för kommunerna att låta myndigheten sköta handläggningen av särskilt anpassad skolskjuts.³⁷

Samordning färdtjänst och kollektivtrafik

*Anslutning till pendlingsstråk – Dalarna*³⁸

I Dalarna har man arbetat medvetet för att koncentrera trafiken till starka stråk. Kollektivtrafiken går mellan de största städerna med tätare turer och färre stopp och avstickare. Målsättningen är att 90 procent av länets invånare ska kunna nå regionens städer (Falun och Borlänge) inom en timmes restid. Införandet av starka stråk har resulterat i att restiderna har reducerats och anses vara ett konkurrenskraftigt alternativ till bilen. De resenärsgруппerna som upplever den största förbättringen är arbetspendlare och gymnasieelever som åker i rusningstrafik, som bor nära de stora stråken. På landsbygden där det tidigare fanns linjelagd trafik har denna i stället blivit ersatt med anropsstyrd trafik som ansluter till stråktrafiken. Kunskap om den anropsstyrda kollektivtrafiken hos allmänheten är generellt sett låg och har därmed en låg nyttjandegrad. För personer som ska åka färdtjänst eller sjukresor innebär det att dessa, i den mån det är möjligt, ofta åker ett mindre fordon första sträckan, och sedan får byta till ett större i den allmänna trafiken.

Riksfärdtjänstresor och anslutningsresor till kollektivtrafik och lufttrafik

*Ljungby kommun*³⁹

Ljungby kommun har behållit tillståndsgivningen till riksfärdtjänst inom kommunen. Kommunen tillämpar adress till adress-principen vilket innebär att hela resan, från upphämtning vid bostad till slutdestinationen, tillhandahålls av kommunen. Om riksfärdtjänstresan

³⁷ Uppgifter från Lars Lindahl, Länstrafiken Kalmar, 2018-06-07.

³⁸ Uppgifter hämtade från Trafikanalys, *Uppföljning av integrerad kollektivtrafik i Dalarna och Kalmar län*, rapport 2016:18, s. 21–22.

³⁹ Uppgifter från Helena Vuorio, 2018-02-02.

ska företas med allmänna kommunikationer bokar resenären själv färdtjänst till närmaste buss- eller tågstation och eventuell tågresa via transportföretaget Serviceresor som samordnar riksfärdtjänst på uppdrag av Ljungby kommun. Om avståndet mellan allmänna kommunikationer och slutdestinationen överstiger resenärens förmåga att förflytta sig används RIAK-biljetter⁴⁰ vilket räknas in i riksfärdtjänstresan. Ifall den sökande inte är berättigad till färdtjänst och då inte heller kan boka färdtjänst i annan kommun (RIAK) fattas beslut om taxi den sista sträckan om gångförmågan är kraftigt begränsad. En individ kan vara berättigad till riksfärdtjänst men inte färdtjänst ifall resenärens svårigheter består i att hon eller han har svårt att komma upp på bussen. Eftersom service med ombordstigning och hjälp med hjälpmedel ingår i hemkommunens allmänna service blir personer som har svårt med detta inte beviljade färdtjänst. Det är långt ifrån säkert att kommunen där resenärens slutdestination är belägen erbjuder samma service.

*Kalmar län*⁴¹

Vid tillståndsprövningen beaktar man i första hand möjligheten att företa riksfärdtjänstresan med allmänna kommunikationer. Om resenären bedöms kunna resa med t.ex. tåg beviljas riksfärdtjänstresan från tåget till destinationen. Resenärer som innehar färdtjänsttillstånd får själva beställa färdtjänst från bostaden till tågstationen, eftersom resenären inte kan sägas ha några fördyrade kostnader för färdtjänstresan. På destinationen får resenären utnyttja RIAK, dvs. färdtjänst i annan kommun. Bokning av dessa resor bokas av resenären i Kalmar läns egen beställningscentral. Vid resor i kollektivtrafik eller med flyg eftersöks den billigaste möjliga resan under reseperioden. Ibland kan det bli så att resan förläggs till dagen före önskat avresedatum, eftersom det blir billigare.

⁴⁰ Biljetter som möjliggör färdtjänstresa i annan kommun.

⁴¹ Uppgifter från Lars Lindahl, Länstrafiken Kalmar län.

8.6.3 Beställningscentral i egen regi

Frågan huruvida det är förenligt med upphandlingslagstiftningen att driva beställningscentral i egen regi genom att den upphandlande regionala kollektivtrafikmyndigheten (Region Östergötland) uppdrar åt ett helägt dotterbolag (Östgötatrafiken AB) att driva beställningscentralen har prövats av Kammarrätten i Jönköping.⁴² I domen, som meddelades den 21 oktober 2015, anför domstolen bl.a. att

Vid bedömning av frågan i målet kan konstateras att regionen bl.a. är en regional kollektivtrafikmyndighet med lagstadgat ansvar för såväl den allmänna kollektivtrafiken som samordning av den särskilda kollektivtrafiken i regionen. De upphandlingsrättsliga bestämmelserna utgör inget hinder för regionen att bedriva samordningen av den särskilda kollektivtrafiken i regionen i egen regi. De utgör enligt kammarrättens mening inte heller något hinder för regionen att överlämna samordningen av den särskilda kollektivtrafiken till ett helägt bolag som regionen utövar full kontroll över och som utför mer än 80 procent av sin verksamhet för regionens räkning.

Domstolens slutsats var således att uppdraget som sådant mellan myndigheten och det helägda dotterbolaget faller utanför tillämpningsområdet för upphandlingsreglerna och att en upphandling enligt LOU inte anses påbörjad. Domen är principiellt viktig och klarlägger rättsläget i en tid då flera huvudmän startar upp beställningscentraler i egen regi.

Dalatrafik

Region Dalarna är ett kommunalförbund vars medlemmar är Dalarnas 15 kommuner och landstinget Dalarna. AB Dalatrafik ägs av Region Dalarna. Beställningscentralen för sjukresor, färdtjänst och annan anropsstyrd trafik har sedan 2007 drivits på entreprenad efter sedvanlig upphandling, men redan 2012 belystes frågan om att driva beställningscentral i egen regi. Sedan den 1 juli 2017 har Dalatrafik egen dygnet runt-öppen beställningscentral i Borlänge med ett fyrtiotal anställda. Innan beslutet fattades om egen drift gjordes en utredning under 2015.⁴³

⁴² Mål nr 2856-14.

⁴³ AB Dalatrafik, *Utredning av framtidens beställningscentral och kundservice inför vägval 2017-07-01*, Maj–december 2015.

I utredningen beskrevs konkurrenssituationen som undermålig genom att Dalatrafiken vid tidigare upphandlingar enbart fått ett enda anbud, vilket beror på en i princip obefintlig konkurrens inom området, och att några större förändringar avseende detta inte var att vänta. De svagheter som identifierades med det dåvarande leverantörsavtalet handlade bl.a. om svårigheter att åstadkomma ett optimalt nyttjande av fordonsresurserna, otydligt gränssnitt mellan beställningscentralens verksamhet och Dalatrafikens kundservice och trafikplanering samt svagt incitament för att överföra resenärer från särskilda persontransporter till allmän linjetrafik, eftersom bokning av sådana resor tar längre tid och att ersättningen inte uppväger kostnaden.⁴⁴

Det som enligt Dalatrafikens utredning talade för beställningscentral i egen regi var bl.a. att trafiksystemet kan optimeras genom en fullständig kontroll av alla fordonsresurser så att dessa nyttjas så effektivt som möjligt oavsett trafikslag. Enbart den som har full kontroll över trafiksystemet har också möjlighet att se hur fordonsparken bäst används för att undvika att fler fordon behövs för att trafiksystemet ska flyta. Med all verksamhet i egen regi kan trafikplaneringen ta sin utgångspunkt i vad som är optimalt rent geografiskt och i en för ändamålet anpassad organisation säkerställa en planering som utgår från hur de olika trafikslagen bäst samverkar utifrån resenärernas behov till så låga kostnader som möjligt. Det bedömdes inte vara möjligt för upphandlade funktioner eftersom verksamheten blir överlappande med flera som planerar trafik i samma geografiska område.

Därutöver menade Dalatrafikens utredning att genom en fokuserad och tydlig beställningscentral går det att övertyga resenärer om att en resa med kollektivtrafik i stället för en kostsam resa i taxi går att företa. Närhet till landsting och kommuner för stöd underlättar denna överflyttning, vilket skulle möjliggöra en stor besparingspotential.⁴⁵

När det gäller ekonomiska aspekter visade utredningen att det tillkommer fler kostsamma funktioner att driva beställningscentral i egen regi, jämfört med att upphandla. Dock är besparingspotentialen för trafik kostnaderna avsevärt större vid egen regi och tillsammans med en teknikutveckling beräknas det ge nästan 18 miljoner kronor

⁴⁴ Ibid, s. 8–9.

⁴⁵ Ibid, s. 28–29.

per år i lägre kostnader från år 3, jämfört med upphandlingsalternativet som ger 3,8 miljoner kronor per år i lägre trafikknostnader. Förutom den ekonomiska aspekten var det sammantaget samlokalisering av all verksamhet integrerat med Dalatrafikens övriga verksamheter, närheten till resenärerna och uppdragsgivarna samt tillskapandet av arbetstillfällen på hemmaplan som talade för drift i egen regi.⁴⁶

Västerbotten

Länstrafiken Västerbotten har genomfört ett uppdrag som syftar till att skapa ett beslutsunderlag inför bildandet av en gemensam beställningscentral i Västerbottens län för samhällsbetalda resor som färdtjänst, riksfärdtjänst sjukresor och s.k. ringbilar. Skolskjuts omfattades inte av uppdraget. I Länstrafikens utredning⁴⁷ förs ett resonemang om för- och nackdelar med att införa en gemensam beställningscentral. Till fördelarna hör möjligheten att samordna resor, vilket medför kostnadsbesparingar som kan vara till fördel för resenärerna, genom att besparingarna skulle kunna öppna upp för en generösare tilldelning av resor eller att man kan få rätt att företa resor till orter utanför kommunen. Ytterligare en positiv aspekt är om reseadministratören på den gemensamma beställningscentralen även är ansvarig för kollektivtrafikens kundservice. Om den personen skulle kunna besvara frågor om tider och priser för kollektivtrafiken skulle det innebära en tydlighet och förenkling för resenären, genom att det finns en person med överblick över all trafik inklusive driftstörningar eller andra hinder. Reseadministratören skulle även kunna öka möjligheterna för resenären att företa resor med kollektivtrafik i stället för taxi, om det är möjligt utifrån resenärens perspektiv. Nackdelar som lyfts fram är att samordningen kan innebära längre vänt- och resetider samt att det vid övergång till gemensam beställningscentral i omgivande län har varit besvärligt med ett nytt telefonnummer för bokning av färdtjänst. Totalt sett har en centralisering i grannlänerna av myndighetsutövningen till regional nivå, gemensam

⁴⁶ Ibid, s. 40.

⁴⁷ Länstrafiken Västerbotten, *Gemensam beställningscentral för samhällsfinansierade resor i Västerbotten*, delrapport 2, Lycksele 2018-01-31.

beställningscentral och samordning av särskilda persontransporter inneburit kostnadsbesparingar.⁴⁸

Den bärande ekonomiska idén med införande av en gemensam beställningscentral är att om fler är parter i beställningscentralen ökar möjligheterna att samordna resor, vilket innebär en kostnadssänkning för dessa. Vid samordning är det möjligt att räkna fram samordningsvinsten för varje enskild resa och finansiär. Vidare ger en gemensam beställningscentral stordriftsfördelar, särskilt om den samordnas med Länstrafikens kundservice. Därtill sker en fakturering av resorna månadsvis, varvid kostnaderna omedelbart kommer beställaren till del.⁴⁹ Sammantaget framgår i utredningen att Länstrafiken föreslår att den gemensamma beställningscentralen bildas och ska bedrivas i egen regi från och med januari 2020.

Östergötland

I Östergötland har beställningscentralen i Mjölby varit i full drift fr.o.m. den 1 juli 2014. I Mjölby finns beställningsmottagning, trafikledning, fasta resor och trafikupplysning. Under 2017 hanterade beställningscentralen 1,35 miljoner resor. Man har öppet dygnet runt och bemanningen omfattar 62 personer, varav 55 heltidstjänster. Kostnaderna uppgick under 2017 till 31 miljoner kronor. Beställningscentralen debiterar 23 kronor per bokning till regionen och de kommuner som har överlämnat anordnandet av trafiken till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.⁵⁰

Företrädare för Östgötatrafiken framhåller att det går att uppnå synergieffekter genom samplanering. Visserligen är det dyrare att ta emot beställningar och ha trafikledning än om man valt en upphandlad entreprenör, å andra sidan blir samordningen och kundnöjdheten högre. Genom lokalkännedom går det att hantera störningar i trafiken på ett för resenären smidigare sätt än vad en upphandlad leverantör förmår. Även om beställningscentral i egen regi på pappret är ett dyrare alternativ än en upphandlad beställningscentral, finns det således större möjligheter att öka samordningsgraden genom manuell optimering och god lokalkännedom. Östgötatrafiken uppger att kundnöjdheten har ökat för varje år sedan verksamheten startade

⁴⁸ Ibid, s. 38–39.

⁴⁹ Ibid, s. 2.

⁵⁰ Uppgift från Johan Åkerlind, Östgötatrafiken, 2018-06-08.

och 95 procent av resenärerna är nöjda med beställningscentralens arbete. Därutöver har snittkostnaden för de kommuner som överlämnat anordnandet av trafiken till regionen minskat med drygt 7 procent per beställning.⁵¹

8.6.4 Upphandlingens betydelse för en ökad samordning

*Gemensam upphandling och samordning av sjukresor mellan Region Skåne och Malmö stad*⁵²

Region Skåne och Malmö stad genomför en gemensam upphandling avseende kommunens färdtjänst, som bedrivs i egen regi, och regionens sjukresor för invånarna i Malmö stad. Region Skåne har under många år samverkat med Malmö stad kring upphandlingen.⁵³

Malmö stad har ett uppdrag från regionen att samordna sjukresorna i staden inom ramen för sin färdtjänstverksamhet. Samarbetet har pågått sedan i vart fall 2002 och har sin grund i att Skåne tidigare hade fyra olika beställningscentralområden. Att regionen har behållit Malmö som ett fortsatt eget område beror på potentialen för kostnadseffektivisering i samordningen mellan sjukresor och färdtjänst. Mot bakgrund av att det rör sig ett stort antal fordon i närliggande områden finns det dock önskemål från regional nivå att kunna utnyttja dessa i större utsträckning än vad som sker i nuläget. Från och med den 1 februari 2019 kommer därför specialfordonen i Malmö som används vid sjukresor att hanteras via regionens egen beställningscentral. Skälet till denna förändring är att kunna uppnå en bättre och ökad samordning avseende sjukresor mellan främst Malmö och Lund, med hänsyn till att det dagligen sker ett stort antal sjukresor till och från Skånes Universitetssjukhus.

⁵¹ Pressmeddelande Östgötatrafiken, 2017-03-05.

⁵² Om inget annat anges kommer uppgifterna från Lars Hellström, Skånetrafiken, 2018-05-22.

⁵³ Region Skåne, Kollektivtrafiknämnden, 2016-08-29.

*Halland*⁵⁴

Region Halland är regional kollektivtrafikmyndighet i länet. Samtliga kommuner i länet förutom Kungsbacka har överlämnat såväl myndighetsutövning som anordnandet av trafiken för färdtjänst och riksfärdtjänst. Region Halland har som mål att sjukresor och färdtjänst i möjligaste mån ska ske med kollektivtrafiken, annars ska resorna samordnas när så är möjligt. Alla kommuner i länet har överlåtit anordnandet av trafiken för skolskjuts till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Kommunerna finansierar färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts. Region Halland finansierar sjukresorna. Sjukresor och färdtjänst samplaneras tillsammans med närtrafik och samåkning sker mellan alla tre grupperna.

Kollektivtrafikbolaget Hallandstrafiken AB, som är helägt av Region Halland, upphandlar och samordnar den regionala kollektivtrafiken på uppdrag av Region Halland.

Under 2010 gjordes en stor upphandling, med mindre avtalspaket, där de särskilda persontransporterna upphandlades samtidigt som den allmänna kollektivtrafiken. Upphandlingsformen lämpar sig väl för mindre operatörer på landsbygden, genom att den säkrar samhällsservice och bidrar till att ett flertal arbetstillfällen kan behållas på landsbygden, då mindre buss- och taxiföretag kan verka på sin ort. Fördelen med att ha tillgång till alla trafikslag och fordonsslag inom samma organisation är just möjligheten att kunna alternera mellan olika fordon beroende på efterfrågan. Detta innebar att bättre samordning möjliggjordes.

Som exempel kan nämnas att de s.k. linje-skol-paketen som ingick i upphandlingen där skolskjutsar linjelades, öppnades upp och gjordes sökbara i reseplaneraren för resenärer i den allmänna kollektivtrafiken. Identifierade fördelar är att kostnaderna kan hållas nere, bl.a. då det finns en volym på produktion så att en rimlig driftskostnad kan uppnås, inklusive kostnader för administration och depå. Ibland kan ett och samma fordon först köras som skolskjuts och sedan övergå att köras för kollektivtrafiken. Kostnaderna fördelas också på olika kostnadsbärare och minskade också, jämfört om kostnadsbärarna hade upphandlat trafiken var för sig.⁵⁵

⁵⁴ Uppgifterna härrör från VTI, *Lösningar för kollektivtrafik på landsbygd*.

⁵⁵ VTI s. 20.

I Halland finns riktlinjer för upphandlingen som handlar om att värna små och medelstora företag. Den bärande tanken är att olika trafikutövare passar för olika områden. I tätort handlar det om att förmå att locka resenärer medan det på landsbygd snarare är fokus på mjuka värden. Halland upplever att deras sätt att upphandla är fördelaktigt ur ett landsbygdsperspektiv. Man menar att gemensam upphandling av de särskilda persontransporterna och kollektivtrafiken genom ett gemensamt paket men med mindre avtalsområden, möjliggör för mindre entreprenörer att vara verksamma på sin lokala ort. Sammantaget leder det ökad samordning mellan särskilda persontransporter och kollektivtrafiken.⁵⁶

8.6.5 Samordning av särskilda persontransporter inom den regionala kollektivtrafikmyndigheten – tre exempel

*Jönköpings län*⁵⁷

Jönköpings länstrafik är ett verksamhetsområde i Region Jönköpings län. Regionen är regional kollektivtrafikmyndighet. Sedan 2002 har länstrafiken samordnat färdtjänst- och sjukresor och sedan 2003 driver man en beställningscentral i egen regi. Under 2013 övertog länstrafiken ansvaret för Sjukreseenheten och året därpå överlämnades ansvaret för myndighetsutövning avseende färdtjänst och riksfärdtjänst. Samma år fick länstrafiken också kostnadsansvar för sjukresor, färdtjänstresor och närtrafik.

Regionen har skatteväxlat såväl kollektivtrafiken med 34 öre (2012) som färdtjänsthandläggning, färdtjänstresor och närtrafik med 15 öre (2014).

Länstrafiken arbetar systematiskt med uppföljning och kvalitetsarbete, genom bl.a.

- kundundersökningen ANBARO med mycket goda kvalitetstal,
- omfattande miljörevisioner hos alla trafikföretag som ingått avtal med länstrafiken då regionen är certifierad enligt ISO 14001,
- uppföljning av beställningscentralen/driften avseende t.ex. svarstider, samplaneringar, tomkilometer m.m.,

⁵⁶ VTI s. 21.

⁵⁷ Om inget annat anges kommer uppgifterna från Anna-Karin Malm, Jönköpings länstrafik, 2017-10-05.

- uppföljningar och kontroller avseende miljö och fordon i fordonsdatabasen FRIDA,
- stationskontroller för fordonen för att säkerställa att de uppfyller avtalade krav,
- avvikelshantering utifrån avtalet, t.ex. försenade resor m.m.,
- hantering av kundsynpunkter,
- kontroll av förarnas behörigheter, utbildning och genomförande av förarcertifiering, och
- säkerställer kravnivå på fordonsutformning och driver utvecklingen till förmån för resenärerna vad avser trygghet, säkerhet och komfort m.m.

I ljuset av ovanstående kvalitetsarbete kan noteras att före 2002 fanns ingen samordning över huvud taget mellan färdtjänst och sjukresor. I dag finns det en organisatorisk samordning för färdtjänst och sjukresor under samma enhet som kallas serviceresor. Färdtjänst och sjukresor är därmed samordnat i länet fullt ut.⁵⁸ När det gäller färdtjänst har administrationen blivit mer effektiv jämfört med tidigare, vilket kan förklaras med att all personal som administrerar färdtjänst finns på samma plats. Det leder till att det blir enklare att arbeta på ett enhetligt sätt och att alla resenärer behandlas enligt samma regelverk, vilket bidrar till en rättssäker handläggning. För resenärernas del har tillgängligheten ökat genom att det finns fler tillgängliga medarbetare som kan tillhandahålla service, när hela personalen är samlad på ett och samma ställe. Öppettiderna har också blivit mer generösa. Rent generellt handlar den regionala kollektivtrafikmyndighetens styrkor om samordning genom effektivitet i beslut och organisation: det finns en gemensam beslutande politisk församling, det finns en gemensam tjänstemannaorganisation, myndigheten talar med en gemensam röst mot angränsande län eller regioner och regionen svarar för helheten, jämfört med tidigare då det handlade om att jämka ihop olika budgetar.⁵⁹

Uppföljning av avtal, kvalitetsmätningar och fordonskrav existerade knappt före samordningen. Samordningen har även möjliggjort utvecklingen av ett nytt koncept för anropsstyrd kollektivtrafik för

⁵⁸ Governo, *Hur är särskilda persontransporter organiserade*, 2014, s. 6.

⁵⁹ Governo, s. 31.

boende på landsbygden som inte har tillgång till ordinarie linjetrafik (mer än 1 km till hållplats). Härigenom erbjuds invånarna resor till närmsta kommunhuvudort eller närmaste tätort, vilket även kan avse orter över kommun- eller länsgräns. Dessa resor samordnas med fordon som kör sjuk- och färdtjänstresor. I en kundnöjdhetsundersökning från 2016 avseende den anropsstyrda kollektivtrafiken gav 85 procent av resenärerna ett högt sammanfattande betyg på nöjdhet för både resa och beställning sammantaget.

Kalmar län

Landstinget i Kalmar län är regional kollektivtrafikmyndighet med ett övergripande ansvar för kollektivtrafikens utveckling i länet. Samtliga länets 12 kommuner har överlämnat såväl myndighetsutövning som upphandling och samordning avseende färdtjänst och riksfärdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Den samlade ambitionen i länet har under lång tid varit att integrera särskilda persontransporter i den linjelagda kollektivtrafiken genom att i möjligaste mån anpassa fordon och trafikupplägg för personer med olika funktionsnedsättningar.⁶⁰

I Kalmar län har bussresandet utvecklats positivt med en 50 procentig ökning i resandet under perioden 2008–2015. Ökningen kan härledas till införandet av stråktrafik på de sträckor där många människor reser. Stråktrafiken, både med buss och tåg, innebär att trafiken körs i taktfast tidtabell med samma avgångs- och ankomstminut oavsett klockslag och med relativt hög turtäthet, minst var 10:e minut i stadstrafik och var 30:e minut i expresstrafik. Trafiken förbinder centralorter med varandra både inom och utanför den egna kommunen och kör snabbast möjliga väg mellan start- och slutpunkt. Stopp sker enbart vid större bytespunkter där annan trafik ansluter. Sammantaget visar utvecklingen att stråktrafiken har lyckats attrahera den avsedda målgruppen dvs. arbetspendlare och skolungdomar.⁶¹

I samband med att inrättandet av starka stråk påbörjades under 2008 blev den linjelagda trafiken omgjord till anropsstyrd trafik på platser där resandeunderlaget varit litet. Det föll sig naturligt och

⁶⁰ Regionalt trafikförsörjningsprogram Kalmar län 2010–2025 s. 13.

⁶¹ Regionalt trafikförsörjningsprogram Kalmar län 2010–2025 s. 6–7 och 28–29.

som ett led i målsättningen ”en trafik för alla” att de särskilda persontransporterna kan integreras i den anropsstyrda trafiken.⁶²

Arbetet med att integrera de särskilda persontransporterna med kollektivtrafiken påbörjades vid millennieskiftet. Vid handläggningen av tillståndsansökningar avseende färdtjänst görs en striktare prövning. Man arbetar med differentierade tillstånd där individuella förutsättningar styr t.ex. val av fordonsmodell, antal resor, behov av ledsagare och samåkning med eller utan rak resväg.⁶³ De differentierade tillstånden kan även omfatta t.ex. inom vilka geografiska områden som färdtjänsten får företas och under vilka tider. Det har resulterat i att Kalmar län har lägst antal personer med färdtjänstillstånd per 1 000 invånare i landet, 23 tillstånd per 1 000 invånare. Kalmar län ligger näst högst i landet avseende antalet resor med 48 antal resor per person med färdtjänstillstånd.⁶⁴

Ett sätt att åstadkomma överflyttning till kollektivtrafik är att färdtjänst- och sjukreseresenärerna reser avgiftsfritt om resorna görs med kollektivtrafik. Den anropsstyrda trafiken försöker man i möjligaste mån att samordna med den linjelagda trafiken. Det finns även möjligheter till en kombinerad resa, dvs. taxi en delsträcka och kollektivtrafik resterande sträcka. När det gäller sjukresor så är dessa samordnade med sjukvården vilket innebär att vården anpassar tiderna efter patientens beställda sjukresa. Sedan tio år tillbaka finns det även en patientbuss avsedd för sjukresor till och från Linköpings universitetssjukhus.⁶⁵

När det gäller effekter för resenärsgupper har kommunen satsat på att trafiken ska bli mer tillgänglig, genom att det ska vara lätt att beställa en resa och att resenären får medta rullstol och elrullstol i kollektivtrafiken. För de som åker färdtjänst eller sjukresor är det en nackdel att resorna ofta blir längre med byten och omvägar för att hämta upp och släppa av andra resenärer.

Effekter för övriga resenärer har till övervägande del varit positiv. Utbudet längs starka stråk har förbättrats och trafikerats numera både kvällar och helger, medan den linjelagda trafiken försämrats

⁶² Trafikanalys, *Uppföljning av integrerad kollektivtrafik i Dalarna och Kalmar län*, rapport 2016:18, s. 35.

⁶³ Uppgifter inhämtade vid utredningens studiebesök Kalmar länstrafik, 2017-11-14.

⁶⁴ Trafikanalys, *Färdtjänst och riksfärdtjänst 2016*, Statistik 2017:26, s. 19–20.

⁶⁵ Trafikanalys, *Uppföljning av integrerad kollektivtrafik i Dalarna och Kalmar län*, rapport 2016:18, s. 35.

längs svaga stråk. I områden där linjetrafikens utbud har minskat har komplettering skett med anropsstyrd kollektivtrafik, s.k. närtrafik.⁶⁶ Prioriteringen av starka stråk resulterar i effekter för samtliga resenärstyper. Resenärer på de starka stråken kan tillgodogöra sig bättre tillgänglighet med fler och tätare avgångar, restider och byten samt wifi på bussen, medan resenärer som åker anropsstyrd kollektivtrafik till arbetet upplever en försämring.⁶⁷

Slutligen kan konstateras att det fortfarande finns åtgärder att vidta ur tillgänglighetssynpunkt avseende fordonens funktionalitet. Det är t.ex. inte möjligt att ta ombord alla typer av hjälpmedel, t.ex. elrullstolar. Vidare kan det bli problematiskt om flera rullstolsburna resenärer ska resa med samma buss. I de fallen vore det ändamålsenligt att ha flexibla fordon för att frigöra golvyta. På grund av byten och upphämtning av andra resenärer kan res- och väntetider bli långa för resenärgruppen.⁶⁸

Dalarna

Sedan den 1 januari 2018 är det Landstinget Dalarna som innehar huvudmannaskapet för kollektivtrafiken inklusive färdtjänst och riksfärdtjänst, och är regional kollektivtrafikmyndighet.⁶⁹ Mot bakgrund av denna förändring etablerades en kollektivtrafiknämnd den 1 oktober 2017.⁷⁰

Samtliga 15 kommuner har överlämnat såväl myndighetsutövning samt anordnandet av trafiken avseende färdtjänst och riksfärdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Sedan 2006 finns det ett gemensamt regelverk för färdtjänst, som omfattar samtliga kommuner. Det har även skett en skatteväxling i länet, för mer information om skatteväxling, se avsnitt 7.2. Skatteväxling.

Ett nytt gemensamt kollektivtrafiksystem startade i augusti 2014 och syftar till att förbättra resmöjligheterna samt effektivisera och samordna trafiken. Den bärande tanken är att den allmänna trafiken

⁶⁶ Uppgifter från Lars Lindahl, Kalmar länstrafik, 2018-06-07.

⁶⁷ Trafikanalys, *Uppföljning av integrerad kollektivtrafik i Dalarna och Kalmar län*, rapport 2016:18, s. 39.

⁶⁸ *Ibid*, s. 40.

⁶⁹ För mer information, se Landstinget Dalarna, Landstingets kollektivtrafikförvaltning – förslag till organisation, 2017-09-15.

⁷⁰ Landstinget Dalarnas webbplats 2018-04-26.

och de samhällsbetalda resorna ska förenas i detta gemensamma kollektivtrafiksystem som innehåller linjetrafik och servicetrafik.⁷¹ Det innebär att linjetrafiken organiseras med hänsyn till att det nu sker anslutningsresor med anropsstyrd trafik och den anropsstyrda trafiken organiseras utifrån att vissa resor sker till och från linjetrafik. Den bärande idén med servicetrafik är att alla personkategorier ska kunna åka med vilka fordon som helst och att trafikplaneringen görs av beställningscentralen.⁷² Den praktiska betydelsen blir att den trafik som anordnats för särskilda persontransporter blir tillgängliga för alla resenärer.⁷³

I möjligaste mån försöker man att integrera färdtjänst och sjukresor med kollektivtrafiken. Rent praktiskt kan det innebära att de fordon som utför färdtjänstresor är mindre, och att resenären sedan byter till ett större fordon i kollektivtrafiken. Det handlar om att ha fler mindre fordon i trafiken för att säkerställa rätt fordonsstorlek för rätt behov. De mindre fordonen kan också trafikera linjer där beläggningen är låg, även i stadstrafiken.⁷⁴

I Dalarna har arbetet med att samordna sjukresor med kollektivtrafiken kommit långt. Sjukresor ska i första hand ske med lokaltrafiken och kallelse till vården berättigar till gratis resa i kollektivtrafiken. Personer som innehar färdtjänst får åka sjukresa med taxi eller specialfordon utan ytterligare intyg om medicinska behov. Andelen som får ersättning för resor med egen bil är liten.⁷⁵

De patienter som blir kallade till högspecialiserad vård och behandling i andra landsting är berättigade till ersättning till och från vården med billigaste färdmedel och med hänsyn till personens hälsotillstånd. Vid sjukresor till och från Gävle och Örebro är det vanligast att resa med Tåg i Bergslagen. För patienter som ska erhålla vård i Stockholm eller Uppsala hänvisas till landstingets egen sjukreselinje. Om patientens medicinska tillstånd är sådant att taxi eller specialfordon krävs måste det tillstyrkas av remitterande vårdenhet i Landstinget Dalarna.⁷⁶

⁷¹ Begreppet servicetrafik kan inkludera färdtjänst, skolskjutsar, sjukresor, kompletteringstrafik och kollektivtrafik, enligt det regionala kollektivtrafikförsörjningsprogrammet för Dalarna 2015–2019, s. 29.

⁷² AB Dalatrafik, *Utredning av framtidens beställningscentral och kundservice inför vägval 2017-07-01*, maj–december 2015, s. 6.

⁷³ Regionalt trafikförsörjningsprogram för Dalarna 2015–2019, s. 24.

⁷⁴ Trafikanalys, *Uppföljning av integrerad kollektivtrafik i Dalarna och Kalmar län*, rapport 2016:18, s. 21.

⁷⁵ Governo, s. 17.

⁷⁶ Regionalt trafikförsörjningsprogram för Dalarna 2015–2019 s. 25.

När det gäller effekter för resenärer i behov av särskilt stöd är det troligtvis fler äldre och färdtjänstberättigade som reser i kollektivtrafiken. Såväl sjukresor som färdtjänst har fått tillgång till ett större trafikutbud. Tidigare fick resenärerna åka taxi hela vägen, medan de nu i stället kan få resa en del av färdsträckan med kollektivtrafik, under förutsättning att personen klarar av det. I försök att överföra resenärer till kollektivtrafiken har man erbjudit alla över 65 år ett månadskort för 270 kronor, som berättigar till ett obegränsat resande i hela länet. Färdtjänstberättigade har också fått ett liknande kort. Effekter för övriga resenärer kan närmast kopplas till stråktrafiken, som har inneburit större komfort med kortare restider, färre stopp och ökad turtäthet. De som gynnats mest är arbetspendlare längs med de stora stråken och för resande i stadstrafik i Falun och Borlänge. Resenärer som inte bor nära stråken har tvärtom gått miste om en hållplats nära hemmet och kan därmed ha fått längre resor, eftersom de måste ansluta till stråket med inom- eller mellankommunala landsbygdstrafiken eller kompletteringstrafiken.⁷⁷

Slutligen kan det för den enskilde resenären med funktionsnedsättning konstateras att anpassningen inte har skett fullt ut. Som exempel nämns att hållplatsutrop inte alltid görs på bussarna, eftersom resenärer klagat på att det låter för mycket. Bristen på utrop utgör dock ett problem för synskadade. Vid samåkning förekommer det klagomål på att restiden blir längre, eftersom resan innebär fler stopp.⁷⁸

⁷⁷ Trafikanalys, *Uppföljning av integrerad kollektivtrafik i Dalarna och Kalmar län*, rapport 2016:18, s. 25–26.

⁷⁸ *Ibid*, s. 27.

9 Vägen till en moderniserad lagstiftning för ökad samordning

9.1 Inledning

I utredningsdirektivet¹ anges att en del av utredningens uppdrag är att föreslå ny reglering eller förändring av befintligt regelverk. Motivet till detta är att regeringen vill

motverka dels en framtida försämring av kvaliteten för resenärer, dels en ohållbar kostnadsökning på grund av en åldrande befolkning och stora regionala skillnader i förutsättningar.

Vidare anges att

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas.

I detta kapitel har utredningen för avsikt att redogöra för de överväganden som gjorts samt de aspekter utredningen har valt att beakta eller valt att inte beakta i framttagandet av ny lagstiftning.

9.2 Den kommunala självstyrelsen och dess grunder

Sverige är en stat med ett långtgående kommunalt självstyre. Den kommunala självstyrelsen har sedan lång tradition en djup förankring i samhällsskicket och har funnits i svensk rätt sedan länge. Den kommunala självstyrelsen vilar historiskt på demokrati- och effektivitetsvärden.

¹ Dir. 2016:85.

Kommunal självstyrelse innebär att beslutsfattandet sker nära medborgarna. Självstyrelsen har ansetts ge en demokratisk skolning genom att medborgarna blir delaktiga och därmed också medansvariga i demokratiska processer. Det politiska systemets legitimitet anses stärkas av att självstyrelsen ger medborgarna möjlighet till lokalt och regionalt inflytande samt till ansvarsutkrävande avseende den genomförda politiken. Genom att dela upp styret på lokal, regional och nationell nivå är det tänkt att ett optimalt förverkligande av folkviljan ska uppnås. Detta framhålls som den kommunala självstyrelsens primära funktion i det svenska samhällsskicket.

För att de demokratiska värdena ska förverkligas genom den kommunala självstyrelsen krävs också att medborgarna finner ett engagemang i det decentraliserade beslutsfattandet meningsfullt. De uppgifter som kommuner och landsting ansvarar för måste därför ha en reell och uppenbar betydelse för medborgarna. Det måste också finnas ett utrymme för kommuner och landsting att självständigt fatta beslut. Om ett sådant handlingsutrymme saknas förlorar den kommunala demokratin sitt innehåll. Kommunal självstyrelse innebär därför med nödvändighet variation. Den avgörande frågan för riksdag och regering att ställa sig blir därmed vilka lokala och regionala variationer i lösningar och resultat som kan accepteras inom olika verksamhetsområden.²

Avseende effektivitetsvärde så framhålls ofta att den kommunala självstyrelsen möjliggör för större flexibilitet och bättre anpassningsförmåga för att möta de behov av offentliga åtgärder som kan föreligga. Särskild emfas brukar ligga på vikten av att kommuner och landsting ges frihet på det organisatoriska och personella området, för att kunna tillhandahålla tjänster och fördela resurser utifrån de behov som lättast kan bedömas lokalt och regionalt. Ytterligare ett effektivitetsvärde som brukar framhållas är möjligheten till variation. Genom möjligheten till variation kan verksamheten anpassas till de skiftande förutsättningar som råder i landet, avseende exempelvis demografi, geografi, näringsstruktur och arbetsmarknadens utseende.

Staten har möjligheter att styra de kommunala verksamheterna för att säkerställa att nationella mål och likvärdighet uppnås. Kommuner och landsting ansvarar för många av de verksamheter som medborgarna möter i det dagliga livet bl.a. förskola, skola, äldreomsorg, hälso- och sjukvård och kollektivtrafik. Även om kommu-

² Statskontoret, *Kommunalt självstyre och proportionalitet*, rapport 2011:17 s. 16.

nera uppvisar stora skillnader, t.ex. när det gäller befolkning, demografi, geografiska förutsättningar och antal anställda så har de ansvar för samma uppgifter.

I regeringsformen (RF) fastställs grunderna för det kommunala självstyret och hur staten i sin styrning ska förhålla sig till detta. I 14 kap. 2 § RF anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Styrningen av den kommunala sektorn ska ske genom lag och den ska vara proportionerlig (8 kap. 2 § 3 och 14 kap. 3 § RF).

I egenskap av offentliga rättssubjekt är kommunerna och lands-tingen även bundna av EU-rätten. I propositionen om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, prop. 1988/89:119, som föregick Sveriges ratifikation av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse ansågs Sveriges tillträde till konventionen inte föranleda några lagändringar.

I prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform m.m. uttalas följande

I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt sett gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällliga mål. Utgår man från detta synsätt, är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.³

Inskränkningar i den kommunala rätten till självstyre får inte genomföras utan att en avvägning först görs för att bedöma om inskränkningen är nödvändig med hänsyn till vad som föranlett den, en proportionalitetsbedömning.

³ Prop. 1973:90, s. 190.

9.3 Kommunallagen

9.3.1 Kommunernas och landstingens kompetens

I kommunallagen (KL) anges grundläggande bestämmelser för kommuner och deras befogenheter. I lagens andra kapitel anges kommunernas och landstingens befogenheter. Den grundläggande bestämmelsen om deras allmänna kompetens finns i 2 kap. 1 §. Där anges att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medborgare och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Det framgår inte av förarbetena till den numera upphävda kommunallagen (1991:900) vad som avsågs med lydelsen någon annan. Den mest förekommande tolkningen var att uttrycket relaterade till övrig offentlig sektor och inte till det privata näringslivet.

I 2 kap. 7 och 8 §§ anges bestämmelser om kommunernas och landstingens kompetens i näringslivsfrågor. Enligt 7 § har kommuner och landsting rätt att vara verksamma på en rad områden som brukar benämnas sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Vid bedömning om något är tillåtet är utgångspunkten vad som kan anses vara ett allmänt intresse. Som kompetenslig verksamhet anses tillhandahållande av allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medborgarna, exempelvis bostadsföretag, el-, gas- och värmeverk, hamnar och kollektivtrafik. Utöver detta måste verksamheten drivas utan vinstsyfte.

9.3.2 Specialreglering

Regleringen av kommunerna och landstingens befogenheter i andra kapitlet är dock inte uttömmande. I 2 kap. 9 § KL anges att det på vissa områden finns särskilda föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter. Det innebär att en omfattande del av kommunernas och landstingens kompetens är reglerad i speciallagar. Dessa är också av skiftande karaktär. Det finns specialreglering som gör vissa angelägenheter obligatoriska för kommunerna och landstingen. Lagarna som reglerar särskilda persontransporter är sådana lagar. Dessutom finns ett antal kompetensutvidgande lagar som ger kommunen vissa befogenheter, samtidigt som de inte stadgar några

skyldigheter för kommunen. Dessa kallas smålagar. Praxis har också bidragit till en avgränsning av kompetensen.

9.3.3 Lokaliseringsprincipen

Kommunernas och landstingens verksamhet har under en längre tid styrts av ett antal rättsliga principer varav de flesta har växt fram genom rättspraxis. Med tiden har vissa kommit att lagfästas och då främst genom den nu upphävda kommunallagen. Vissa av dessa principer aktualiseras när en kommun agerar inom ramen för sin kompetens, andra är till sin natur kompetensbegränsande. De kompetensbegränsande anger den yttre ramen av handlingsfrihet för kommunerna. En av dessa kompetensbegränsande principer är lokaliseringsprincipen som i dag finns i 2 kap. 1 § kommunallagen.

Lokaliseringsprincipen innebär vissa hinder mot att kommuner och landsting säljer tjänster till varandra och mot att de samverkar och erbjuder varandra sin kompetens i fråga om myndighetsutövning. Vidare ska den verksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver ha en anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medborgarna. Därmed innebär lokaliseringsprincipen en formell begränsning för kommunerna och landstingens maktbefogenheter, beslutanderätt och inflytande. Detta gäller myndigheter såväl som företag som bedrivs i kommunen eller landstingets regi. Inom vissa sektorer har det i lag skapats möjligheter för kommuner och landsting att t.ex. sluta avtal om visst samarbete över kommungränserna. I vissa lagar såsom i t.ex. skollagen och hälso- och sjukvårdslagen (2027:30) förutsätts dessutom att ett samarbete sker.

Lokaliseringsprincipen i rättspraxis

Det finns enligt rättspraxis möjlighet för kommuner och landsting att genomföra insatser utanför det egna geografiska området utan att detta står i strid med lokaliseringsprincipen. Vid dessa domstolsprövningar har en proportionell intresseavvägning gjorts mellan kostnaden för den aktuella insatsen och den förväntade nyttan för kommunen eller kommunmedborgarna. Vid en sådan proportionalitetsbedömning har

kommunen bevisbördan att påvisa nyttan med insatsen. Kollektivtrafik är ett exempel på speciallagstiftning där man har frångått lokaliseringprincipen.

Även en kommuns befogenhet att samverka kan ge ett särskilt innehåll till lokaliseringprincipen. Inom de offentligrättsliga sam-verkansformerna kommunalförbund och gemensam nämnd är samverkan inom deras gemensamma geografiska område förenligt med lokaliseringprincipen. Kompetensenligheten av samverkan i avtalsform får däremot bedömas utifrån den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § KL.⁴

9.3.4 Ansvarskommittén

I december 2003 överlämnade ansvarskommittén betänkandet *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*.⁵ I delbetänkandet tecknades en bild av dagens samhällsorganisation, inklusive vilka ansvarsskiften som skett sedan 1970-talet och olika problem som dagens ansvarsförhållanden inrymmer. Statens styrning, kontroll och uppföljning diskuterades, bland annat med exempel från skolan, äldreomsorgen och hälso- och sjukvården. Vidare belystes frågor om tillväxt och regional utveckling – ett område med många aktörer, såväl statliga som kommunala. Det konstaterades att den pågående regionförstoringen med växande pendlingsavstånd innebär att lokala arbets- och service-marknader växer långt utöver dagens kommungränser. För medborgaren, i varje fall i de befolkningstäta regionerna, är det betydligt större geografiska områden än hemkommunen som präglar vardagen.

Vidare betonade kommittén hur det var av yttersta vikt att motverka den starka sektoriseringen inom samhällsorganisationen då man ansåg att den försvårar samverkan mellan olika nivåer och sektorer och försvårar en helhetssyn på medborgarnas och den enskildes behov. I sitt slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* identifierade man sex principer för ansvarsfördelning i samhällsorganisationen

- demokrati och legitimitet,
- finansiering,
- rättssäkerhet,

⁴ SOU 2007:072 *Kommunal kompetens i utveckling*, s. 73.

⁵ SOU 2003:123.

- likvärdighet,
- hushållning och effektivitet samt
- lägsta effektiva nivå.⁶

9.3.5 Kommunala samverkansformer

Kommuner och landsting samverkar i stor uträkning både inom de obligatoriska och frivilliga verksamheterna. Samverkan är i regel frivilligt initierat, men det finns också områden där samverkan är obligatorisk, t.ex. biblioteksverksamheten och räddningstjänsten. Det är möjligt med såväl offentlighetsrättsliga som privaträttsliga former för kommunal samverkan i form av gemensamma nämnder och kommunalförbund respektive företag, stiftelser eller föreningar. De vanligaste formerna för samverkan mellan kommuner är genom interkommunala avtal. Även samverkan i informella konstellationer är vanliga företeelser. I första hand sker samverkan inom frågor som inte berör myndighetsutövning utan avser utförandet av kommunala tjänster. Drivkrafterna bakom att börja samverka mellan kommuner är vanligtvis förändringar i kommunens ekonomiska, politiska eller demografiska förutsättningar.

Samarbete bygger på att båda parter har behov av att agera i en större konstellation eller är beroende av varandras resurser för att få exempelvis bättre kunskap, större handlingskraft på marknaden och ökad effektivisering, och för att få ut fördelar av det. Kommunal samverkan kan syfta till effektivisering och rationalisering genom stordrift eftersom kommunerna kan spara pengar genom att dela resurser och kostnader. Det kan bland annat handla om att öka möjligheterna att tillhandahålla service och tjänster i alla kommundelar, inte minst i glesbygd. Samverkan är också ofta ett sätt att säkerställa tillgång till specialistkompetenser som det kan vara svårt för kommuner att finansiera på egen hand.⁷

Samverkan kan emellertid även ha utvecklingsmotiv. Det kan handla om att stärka ekonomin och konkurrenskraften, påverka eller föra dialog med viktiga omvärldsaktörer eller att genomföra resurskrävande projekt. Vanligtvis syftar utvecklingsinriktad samverkan till

⁶ SOU 2007:10.

⁷ Statskontoret, *Kommunal avtalssamverkan – Behövs ökade möjligheter?* Rapport 2016:23 s. 19–20.

att öka kommunernas handlingskapacitet genom tillgång till erfarenheter, resurser och arbetssätt över sektorsgränser. I samma rapport konstateras att graden av samverkan inte är lika utbredd i den s.k. kommunala kärnverksamheten. Till den kommunala kärnverksamheten räknas sådan verksamhet som skola, handikappomsorg, äldreomsorg och individ- och familjeomsorg. Ett av skälen till detta är att dessa verksamheter består av individuella tjänster som konsumeras i samma ögonblick som de produceras. De är därför lokala till sin karaktär. Ett annat skäl kan vara att

dessa tjänster utgör kärnan i välfärdsuppdraget och därmed är så pass viktiga för kommunpolitikerna att de vill ha fullständig egen kontroll över verksamheten, utan att behöva anpassa sig till eller kompromissa med någon samverkanspartner.

Karaktären på verksamheten får ofta styra valet av samverkansform. För verksamhet som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad är de privaträttsliga formerna bättre lämpade, medan offentligrättsliga former lämpar sig bättre för verksamhet som innefattar myndighetsutövning.

Omfattningen av verksamheten har också betydelse. Valet av samverkansform torde även kunna påverkas av vilken vana som finns av samverkan inom ett visst verksamhetsområde; formerna kommunalförbund och gemensam nämnd medför större ingrepp i de berörda kommunernas styrning och organisation, och därför kan avtalsamverkan vara att föredra om parterna i ett initialskede vill pröva samverkans förutsättningar. Även andra faktorer har betydelse när det mer generellt gäller behovet av och möjligheterna till samverkan, till exempel demografiska och geografiska förhållanden såsom kommunens storlek, närheten till andra kommuner och hur många dessa är. Samtidigt är det inte givet att samverkan inom ett visst verksamhetsområde automatiskt behöver ske genom en viss samverkansform. Vad gäller till exempel myndighetsutövning kan flera olika samverkansformer bli aktuella, främst kommunalförbund, gemensam nämnd eller formella avtal (om det finns särskilt lagstöd). Det finns också många exempel på verksamhetsområden där olika kommuner har valt olika former för samverkan.⁸

Utgångspunkten är, när kommuner och landsting anlitar någon annan som utförare av en uppgift, att de behåller huvudmannskapet. Det övergripande ansvaret i förhållande till medborgarna behåller kommunen eller landstinget, trots att det rent faktiskt är en annan aktör

⁸ Statskontoret, *Kommunal avtalsamverkan – Behövs ökade möjligheter?* Rapport 2016:23 s. 21.

som utför insatsen. I vissa fall, som med färdtjänst och riksfärdtjänst, är det möjligt att överlämna uppgiften delvis eller helt och hållet, se kapitel 3, Nulägesbeskrivning.

Kommunal avtalssamverkan

Fr.o.m. den 1 juli 2018 är det möjligt för kommuner, genom en ändring av kommunallagen, att ingå avtalssamverkan med varandra om särskilda persontransporter. Detta innebär att en kommun kan överlåta till en annan kommun att sköta om en kommunal angelägenhet men med bibehållet huvudmannaskap. Under 1990-talet var detta en möjlig samverkansform, vilket har gjort att Göteborgs Stad sedan 90-talet har handhaft anordnandet av trafiken avseende färdtjänst och skolskjuts för Härrydas och Mölndals räkning. Avtalet blev inte ogiltigt i sig när denna möjlighet till samverkan togs bort eftersom det var fullt möjligt att göra på detta sätt när avtalet slöts och det inte var tidsbegränsat.

Regeringens proposition 2017/18:151 En generell rätt till kommunal avtalssamverkan

Samverkan genom avtal innebär att kommuner och landsting vidtar handlingar i eget namn och inom den egna organisationen. Som utredningen ovan redogjort för, se avsnitt 9.3.3. Lokaliseringsprincipen, begränsas denna möjlighet av reglerna om de kommunala befogenheterna, främst av lokaliseringsprincipen. Även krav på upphandling kan utgöra hinder för samverkan. I prop. 2017/18:151 anges att

Regeringen bedömer i enlighet med vad som anförts i avsnitt 4.1 att det finns behov av att förenkla möjligheterna till avtalssamverkan. Sådan samverkan kan användas för att tillgodose en kommuns eller ett-landstings behov av att anlita en annan kommun eller ett annat landsting för att utföra dess uppgifter på något specifikt område. Avtalssamverkan kan exempelvis avse utredning och beslutsfattande i olika ärenden som innefattar myndighetsutövning och som annars typiskt sett är delegerade till tjänstemän i den egna kommunen. Avtalssamverkan kan vidare tänkas användas som en samverkansform under en prövotid, för att undersöka om förutsättningarna finns för att institutionalisera samarbetet i t.ex. ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd. Samverkan kan även användas för att hantera kortsiktiga behov. Av remissutfallet kan regeringen konstatera att kommuner och landsting generellt

välkomnar utökade möjligheter till avtalssamverkan och i stort tillstyrker utredningens förslag. Även flertalet av de statliga myndigheterna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Regeringen anser att behovet av utökade möjligheter till avtalssamverkan bäst tillgodoses genom att en generell möjlighet till avtalssamverkan införs i enlighet med utredningens förslag. Som anförts i avsnitt 4.1 innebär lokaliseringsprincipen en rättslig begränsning när det gäller möjligheterna till avtalssamverkan. Att det finns en begränsning av, och till viss del även en rättslig osäkerhet kring, vilka åtgärder som är förenliga med lokaliseringsprincipen kan innebära att kommuner och landsting avstår från samverkan. Regeringen anser därför att en generell regel om avtalssamverkan måste innehålla ett undantag från lokaliseringsprincipen för att ge ett tydligt rättsligt utrymme för avtalssamverkan. Ett sådant undantag ger möjlighet till en ändamålsenlig avtalssamverkan mellan kommuner och landsting, som i sig kan bidra till en effektivare och kvalitativt bättre verksamhet.⁹

Enligt 4 § lagen om färdtjänst får en kommun, efter överenskommelse med landstinget, överlåta sina uppgifter att ansvara för färdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet. Detta är inte att anse som samverkan då kommunen överlåter ansvaret, helt eller i delar. Kommunutredningen, vars betänkande om generell avtalssamverkan föregick propositionen, hade inte i uppdrag att föreslå förändringar av huvudmannaskapet. Däremot såg de att det finns ett behov av att möjliggöra avtalssamverkan och extern delegation för att besluta om tillstånd m.m. Därmed skulle det även på färdtjänst- och riksfärdtjänstområdet finnas behov av möjligheter till avtalssamverkan med bibehållet huvudmannaskap och en sammanhängande möjlighet till extern delegation.

9.3.6 Statlig eller kommunal styrning?

Kritik som riktas mot den kommunala självstyrelsen är ofta att den leder till stora skillnader och sämre förutsättningar för att skapa en likvärdig eller jämlik samhällsservice. Ett annat argument som framförts mot den kommunala självstyrelsen är att det kan vara svårt att lokalt upprätthålla den kvalificerade kompetensen om sakfrågor och komplicerade rättsområden som behövs och att dessa inte kan ersättas av kunskap om de lokala förutsättningarna.

⁹ Prop. 2017/18:151 s. 27–28.

I SKL:s slutrapport *Hur olika får det bli?* uppmärksammades att kritik ofta riktas mot specifika politikområden där det anses att kommunerna eller landstingen misskött sig. Vidare skriver de att

Vad kritikerna ofta glömmer är att det krävs avvägningar mellan olika behov och politikområden när resurserna är begränsade. De bortser gärna från värdet av att folkvalda med en stark lokal förankring har det yttersta ansvaret för dessa avvägningar eller att det krävs en helhetssyn för att upprätthålla väl fungerande lokalsamhällen och regioner. Utan dessa insikter är risken stor för att självstyret kommer att ifrågasättas än mer när resurserna inte utvecklas i takt med människors anspråk. Eller när befolkningen i stora delar av landet minskar samtidigt som andelen äldre ökar och personalförsörjningen blir alltmer ansträngd. Om medborgare då upplever att servicen försämras kan de sätta större tilltro till staten än till sina lokala politiker, Men det behöver inte vara självstyret som skapar problem. Det kan också vara kommunernas och landstingens förutsättningar och struktur som gör det svårt att leva upp till medborgarnas förväntningar.¹⁰

I rapporten anges att godtagbara skillnader är de som uppstått till följd av medvetna politiska prioriteringar och är ett uttryck för medborgarnas val och önsknings. Andra godtagbara skillnader är att olika förutsättningar föreligger mellan olika kommuner respektive landsting samt att olika kommuner har kommit olika långt i att utveckla och förbättra sin verksamhet. Skillnader är dock inte godtagbara om verksamheten avser livsavgörande eller för livskvaliteten väsentliga insatser eller om skillnaderna resulterar i att enskilda ges uppenbart sämre insatser inom centrala områden. Skillnader är inte heller godtagbara om det inte finns några medvetna strategier och förklaringar till skillnaderna.

En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är att kommuner och landsting har möjlighet att själva utforma och besluta om de välfärdstjänster de levererar efter de lokala och regionala förutsättningarna och önskemålen. Som ovan angett ställs ofta den nationella likvärdigheten mot den kommunala självstyrelsen. Frågeställningen är dock mer komplex än så.

¹⁰ Sveriges kommuner och landsting, *Programberedningen: Hur olika får det bli?* 2014, s. 13.

För det första är likvärdighet, som framgått ovan, inte detsamma som likhet. Utvecklingen inom exempelvis skolområdet tyder på att människor accepterar och utnyttjar möjligheten att välja mellan skolor med olika profil – så länge systemet upplevs som rättvist. Likhetskrav tenderar dessutom att överbetona mätbara, materiella kriterier. Hjälpmedelsbehovet i storstad och på landsbygden skiljer sig exempelvis påtagligt åt.¹¹

9.3.7 Proportionalitetsbedömning

I lagstiftningsärenden är det vanligt förekommande att den kommunala självstyrelsen ställs mot andra intressen. När ett sådant lagförslag tas fram ska en proportionalitetsbedömning genomföras. En proportionalitetsbedömning innebär att man gör en rimlig avvägning mellan konkurrerande intressen. Som redogjordes för i avsnitt 9.2. Den kommunala självstyrelsen och dess grunder, finns vissa värden som kan tillgodoses genom kommunal självstyrelse, främst demokrati-värden och effektivitetssvärden. Intressena som dessa måste vägas mot är värdet på en nationell nivå av rättssäkerhet och likvärdighet i form av en enhetlig reglering, samhällsekonomisk stabilitet, demokrati, effektivitet osv. Inom vissa områden kan det finnas ett intresse i att skapa en likvärdig standard över hela landet. Det kan avse olika former av reglering för t.ex. ett golv för ersättningsnivåer, ett tak för avgiftstaxa eller om rättighetslagstiftning.

En proportionalitetsbedömning avseende den kommunala självstyrelsen kan göras i två delar. En del som innehåller en analys av de konsekvenser som uppstår för självstyrelsen som följd av förslagen och en del som innehåller en avvägning mellan nyttan för de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som förslagen ska tillgodose. I en sådan avvägning ingår att pröva om samma resultat går att uppnå genom ett förslag som är mindre ingripande. Det förslag som väljs bör inte inskränka den kommunala självstyrelsen i större utsträckning än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Om det finns lagstiftning på ett område men denna inte fungerar tillfredsställande, kan skälet till detta vara att gällande reglering är okänd alternativt svår att förstå. I ett sådant fall kan det vara lämpligare att föreslå en lösning som innehåller informationsinsatser som sprider klarhet i vad som gäller. Om det föreligger ett behov av lagreglering på området är dess utformning

¹¹ Ansvarskommittén, *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, SOU 2003:123. s. 103.

avhängigt vilket resultat som eftersträvas och vilken reglering som anses vara den bästa för att nå målet. Författningar som försvårar en anpassning av den kommunala verksamheten till lokala förutsättningar bör undvikas.¹² Lagrådet har flertalet gånger betonat att denna gränsdragning snarare är politisk än juridisk. I slutrapporten Hur olika får det bli? från SKL:s programberedning anges att

... skillnader mellan kommunerna respektive landsting är nödvändiga och i grunden positiva. De speglar att medborgarna har olika uppfattningar om hur verksamheter ska utformas och att individuella behov varierar. De är en följd av att en del kommuner och landsting förbättrar sina resultat mer och snabbare än andra. Skillnader bör därför inte ses som problem som kräver statliga ingripanden. Reglering som syftar till likformighet riskerar snarast att leda till minskad effektivitet och att hämma lokal utvecklingskraft och initiativförmåga.¹³

9.3.8 Utredningens bedömning avseende ändrat huvudmannaskap

Utredningens förslag: Utredningen föreslår ingen ändring i huvudmannaskapen för särskilda persontransporter utan det ska fortsatt vara frivilligt att överlåta huvudmannaskap till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

I utredningens direktiv anges att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas. Riksdagen är slutgiltigt ansvarig i en lagstiftningsprocess för prövningen av kommunernas och landstingens självstyrelseintresse när begränsningar i självstyrelsen övervägs. Skyldigheten att pröva detta ligger även i regeringens ansvar. För att regeringen, Lagrådet och riksdagen ska ha möjlighet att genomföra en sådan prövning krävs att det föregås av ett grundligt och allsidigt belyst underlag.

Det har framförts till utredningen från bl.a. flera regionala kollektivtrafikmyndigheter att samordningen av särskilda persontransporter vore betjänt av att den regionala kollektivtrafikmyndigheten skulle ta över det samlade huvudmannaskapet i sin helhet, dvs. både

¹² Statskontoret, *Kommunalt självstyre och proportionalitet, rapport 2011:17*, s. 71.

¹³ *Ibid.*

för tillståndsgivningen och anordnandet av trafiken för samtliga fyra transportformer. Som redogjorts för ovan ska en proportionalitetsbedömning göras där en rimlig avvägning mellan konkurrerande intressen ska ske. Skyddsvärt i den kommunala självstyrelsen är främst demokrativärden och effektivitetsvärden. Utredningen gör bedömningen att ett förslag som innebär att det blir obligatoriskt för de regionala trafikmyndigheterna att ta över huvudmannskapet för särskilda persontransporter skulle påverka demokrativärden i en viss utsträckning då det sker en överflyttning från kommunnivå till en regional nivå. Utredningen gör bedömningen att det endast är en viss påverkan då bestämmanderätten och självstyrelsen skulle ligga kvar på en regional nivå och inte centraliseras till en nationell nivå. Däremot, och mot bakgrund av att särskilda persontransporter räknas till sådana tjänster som utgör kärnan i välfärdsuppdraget, bedömer utredningen att en lagstiftning som innebär att huvudmannskapet ska ligga hos den regionala kollektivtrafikmyndigheten i stället för att bevara dagens system med möjlighet för kommunerna att själva välja om de ska överlämna ansvaret eller inte, är en betydande inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Även utifrån effektivitetsvärden kan utredningen konstatera att det inte, såvitt utredningen kunnat hitta, finns tillräckliga uppföljningar avseende fördelarna för en kommun att överlämna huvudmannskapet till en regional kollektivtrafikmyndighet för att någon väl underbyggd slutsats i dagsläget ska kunna dras. Utredningen ifrågasätter inte riktigheten i uppgifterna som framförts om att organisationer blivit mer kostnadseffektiva sedan överlämning till den regionala kollektivtrafikmyndigheten skett. Ett sådant förslag skulle dock innebära en sådan inskränkning i kommunernas grundlagsskyddade självbestämmanderätt att det inte kan rättfärdigas i nuläget.

I dag finns redan möjligheten att lämna över såväl tillståndsgivningen som anordnandet av trafik gällande färdtjänst och riksfärdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten och många, cirka 80 procent, av kommunerna har nyttjat möjligheten att låta den regionala nivån sköta anordnandet av trafiken, se avsnitt 3.7. Enkäter om organisering av färdtjänst och riksfärdtjänst samt uppgifter om sjukresor. Vissa har nyttjat möjligheten att överlämna myndighetsutövningen men efter en tid valt att gå tillbaka till att vara huvudman själv. Utredningens förslag ska främja effektivitet och samordning och anser att detta görs bäst genom att kommunerna får organisera

sig utifrån sina förutsättningar och önskemål, men med krav på samordning, kostnadsuppföljning och en tydligt utarbetad strategi. Vidare anser utredningen att den nya möjligheten till generell avtalssamverkan möjliggör ytterligare en samverkansform för kommunerna på frivillig väg.

Över tid har de faktorer som är styrande för samverkansbehoven skiftat i takt med samhällsutvecklingen. Sannolikt kommer de även att göra så framöver. Detta ställer krav på att samverkansformernas överensstämmelse med behoven analyseras. Utredningen anser att ytterligare möjligheter för kommunerna och landstingen att samverka innebär större möjligheter för att kunna ta tillvara just de förutsättningar som råder i en region, oavsett om det är glesbygd eller storstad/tätort. Utredningen ser att avtalssamverkan kan bli särskilt lämpligt där den funktionella regionen inte nödvändigtvis följer länsindelningen.

Vid frivillig samverkan kan den geografiska avgränsningen av en kommun anpassas till vad som är praktiskt rationellt och med utgångspunkt i sakfrågans geografiska förankring. Kommungränsen får inte i sig hindra samverkan. Kommunerna kan åstadkomma stordriftsfördelar genom att samverka och upphandla gemensamt. Det är angeläget att ytterligare underlätta samverkan mellan kommuner och landsting. Det finns ett behov av enkla och smidiga samarbetsformer för olika typer av verksamhet.¹⁴

Utredningen har varit i kontakt med några kommuner som av olika anledningar valt att inte överlämna huvudmannaskapet av färdtjänsten, men som ställer sig positiva till möjligheten att samverka i en mindre skala med de kommuner som för dem blir naturliga samarbetspartners. Utredningen ser att det finns ett behov av flexibilitet i huvudmannaskapsfrågan och möjligheten för kommuner att dra nytta av varandras resurser, se vidare avsnitt 9.3.5 Kommunala samverkansformer för ett utförligare resonemang kring detta. Sammanfattningsvis väljer utredningen att låta huvudmannaskapen ligga kvar i den lokala organisationen men med fortsatt möjlighet att överlåta till den regionala nivån.

¹⁴ Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 32.

9.4 Reglering av välfärdsfrågor

Att alla medborgare i landet ska få en god och likvärdig samhälls-service och välfärd är utgångspunkten för statens styrning av kommuner och landsting. Styrningen utgår från regeringsformen och regleras i kommunallagen, av speciallagstiftning, vilken ofta är av ramlagskaraktär, inom de viktigaste välfärdsområdena samt därutöver genom mer än 1 500 andra lagar, förordningar och myndighets-regler. Ramlagstiftning har möjliggjort att myndigheter har kunnat komplettera lagarna med tillämpningsföreskrifter.¹⁵ Tanken med att använda sig av ramlagstiftning är att resultatet och målen man vill uppnå kan åstadkommas med olika medel och metoder utan ett åsidosättande av principen om likvärdighet.

Särskilda persontransporter ingår i välfärdsuppgifterna. Med välfärd avses, enligt kommittén för Välfärdsbokslutet¹⁶, individuella resurser med vars hjälp medborgarna kan kontrollera och medvetet styra sina livsvillkor. Flertalet av dessa tillhandahålls av kommuner och landsting. Det finns även statliga tjänster med denna karaktär. Vissa är behovsprövade så att tilldelning bestäms av det individuella behovet, såsom i detta fall.

När denna utredning startade sitt arbete genomfördes en kartläggning av de särskilda persontransporterna. Denna genomfördes dels för att ge en nulägesbild, dels som en del i probleminventeringen. Utredningen kunde ganska fort konstatera att det finns stora skillnader i hur och vad man beviljas när man ansöker om tillstånd till eller ersättning för särskilda persontransporter. Dessa skillnader förekommer inte bara mellan regionerna utan också mellan kommunerna inom en region.

Att det finns skillnader mellan kommuner och regioner är inte nödvändigtvis något negativt. Den kommunala självstyrelsen är ett betydelsefullt inslag i den svenska förvaltningen och bidrar till effektivisering, underlättar att möta de olika förutsättningarna Sveriges kommuner och landsting har och bidrar till att behålla besluten nära medborgarna, se avsnitt 9.2 Den kommunala självstyrelsen och dess grunder.

För att den kommunala självstyrelsen ska fungera väl bör vissa förutsättningar föreligga:

¹⁵ SOU 2003:123.

¹⁶ SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet*.

- Utrymme finns för att fatta lokala och regionala beslut som är politiskt relevanta.
- Det finns en tilltro från statens sida att kommuner och landsting agerar i enlighet med medborgarnas intressen för att nå nationella mål.
- Ett ansvarsutkrävande kan ske på lokal nivå.
- Staten fastställer övergripande mål medan kommuner och landsting själva bestämmer hur man uppnår dessa.
- Det finns en förståelse och acceptans för att kommuner och landsting kan välja olika lösningar och resultat.

9.5 Behovet av ny reglering

Utredningens förslag: En ny lag om särskilda persontransporter ska ersätta lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst. Den nya lagen omfattar också sjukresor och skolskjuts, även om dessa verksamheter fortsatt ska regleras i annan lagstiftning. Lagen om särskilda persontransporter innehåller ett antal gemensamma aspekter av grundläggande karaktär som rimligen bör regleras inom en gemensam lag som är tillämplig för alla fyra transportformerna, i stället för att motsvarande, likalydande reglering upprepas inom fyra speciallagar. Det handlar om bl.a. systematiskt kvalitetsarbete inklusive krav på samordning, statistik, tillsyn och bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt.

Merparten av alla bestämmelser i de nuvarande lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst ska föras över till den nya lagen, ibland efter redaktionell och språklig omarbetning. Därutöver tillkommer vissa ändringar i sak och helt nya bestämmelser.

Lagen ska följa en struktur som bl.a. tydliggör att huvudmännen har ansvar för att dels erbjuda viss service till kommuninvånarna, dels utveckla verksamheten som ett led i ett systematiskt kvalitetsarbete. Lagen ska vara indelad i kapitel med löpande paragrafnumrering inom varje kapitel samt innehålla vissa underrubriker. Genom lagen införs det krav på systematiskt kvalitetsarbete, samordning samt tillsyn för alla särskilda persontransporter.

Den nya lagen om särskilda persontransporter bör utformas som en ramlag som anger vad huvudmannen ska uppnå med verksamheten utan att detaljreglera hur den ska genomföras.

Oavsett om det handlar om färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts eller sjukresor bedömer utredningen att det finns ett antal gemensamma aspekter av grundläggande karaktär som rimligen bör regleras inom en gemensam lag som är tillämplig för alla fyra transportformerna, i stället för att motsvarande, likalydande reglering upprepas inom fyra speciallagar. Det handlar om bl.a. systematiskt kvalitetsarbete inklusive krav på samordning, statistik, tillsyn och bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt. Att ha fyra specialregleringar för särskilda persontransporter kan inte sägas främja överskådlighet och tydlighet. Därtill bygger vissa delar av den nuvarande lagstiftningen på ett föråldrat synsätt. Som exempel kan nämnas att egenavgifterna enligt förordningen om egenavgifter med riksfärdtjänst utgår från andraklassresande med tåg med SJ. Inte heller praxis förefaller att i tillräckligt hög grad ha beaktat den utveckling som skett genom tillgänglighetsanpassning av kollektivtrafiken, då Högsta förvaltningsdomstolen i en dom (HFD 2012 ref. 34) anförde att den som är beroende av rullstol i allmänhet får anses ha väsentliga svårigheter att anlita allmänna kommunikationer. För mer information och utförlig beskrivning av detta se kapitel 5, Tillgänglighetsanpassning av kollektivtrafiken.

Utredningen bedömer därför att det finns ett behov av att modernisera lagstiftningen genom att göra den mer överskådlig, tydligare och mer lättillgänglig. De ändringar som krävs är av sådan karaktär och omfattning att det framstår som lämpligast att upphäva lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst men behålla lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor och bestämmelser om skolskjuts i skollagen. De två förstnämnda lagarna ersätts fullt ut med en ny lag. Den nya lagen omfattar också sjukresor och skolskjuts, även om dessa verksamheter fortsatt ska regleras i annan lagstiftning.

9.5.1 Allmänt om behovet av en ny lag

Kommunernas och landstingens ansvar för olika samhällsbetalda persontransporter regleras genom ett flertal olika lagstiftningar som är olika till sin karaktär och som tillkommit vid olika tidpunkter. Kommunen ansvarar för färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts medan sjukvårdshuvudmannen, landstinget, ansvarar för sjukresor. Alla fyra transportformerna regleras i fyra olika lagstiftningar. Lagen om riksfärdtjänst och lagen om resekostnadsersättning i samband med sjukresor är ersättningslagar, medan lagen om färdtjänst och skollagen i den del som berör skolskjuts är rättighetslagar. Tillkomsten av speciallagarna har sin grund i att staten ville tillförsäkra alla medborgare möjligheter att kunna ta sig till vård och utbildning, eftersom kollektivtrafiken inte var lika utbyggd som i dag. Sedan lagarnas tillkomst har tillgänglighetsanpassning av kollektivtrafiken och tillhörande infrastruktur utvecklats och trafikutbudet utökats.

Enligt direktiven ska utredningen föreslå ändringar av befintliga regler för särskilda persontransporter för att åstadkomma bättre möjligheter för samordning av särskilda transporter, eller ge förslag på en ny ramlagstiftning som kan ge bättre förutsättningar för samordning av de särskilda persontransporterna. I den nuvarande lagstiftningen finns det inte några bestämmelser som underlättar eller uppmuntrar samordning.

9.5.2 Målinriktad ramlag

Utredningen bedömer att utgångspunkten bör vara att den nya lagen till största del utformas som en målinriktad ramlag. Det innebär att den huvudsakligen ska innehålla bestämmelser om övergripande mål, ansvarsförhållanden och vissa allmänna skyldigheter och riktlinjer för hur verksamheten ska bedrivas. En viktig anledning till detta är att huvudmännen utifrån den kommunala självstyrelsen ska ha viss frihet att utforma verksamheten efter lokala och regionala behov och förutsättningar. De olika målen återfinns i 2 kap. 1 § lagen om särskilda persontransporter som handlar om verksamhetens syfte samt de mål som ställs upp inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Landsting och kommuner ska fortsatt ha möjlighet att utifrån lokala behov och förutsättningar besluta om planering, organisation

och utförande av särskilda persontransporter. Det är samtidigt av betydelse för den enskilde att särskilda persontransporter fungerar på ett ändamålsenligt sätt, eftersom dessa transporter typiskt sett kan ha stor inverkan på den enskildes hälsa, utbildning, ekonomi, karriär och välbefinnande i största allmänhet.

Lagens struktur

Utredningens förslag till ny lagstruktur bygger på kapitelindelning. I lagförslaget samlas och sammanförs bestämmelser av liknande karaktär under ett gemensamt kapitel. Förslaget innehåller också underrubriker. Härigenom blir lagen tydligare och mer lättillgänglig. Även om vissa av kapitlen blir tämligen korta, bedömer utredningen att det är mer ändamålsenligt med föreslagen struktur, än att föreslå en lag utan kapitelindelning.

Det aktuella förslaget till struktur syftar även till att underlätta senare utveckling och införande av nya bestämmelser. I detta avseende bidrar kapitelindelningen och att varje kapitel har en löpande paragrafnumrering. Nya bestämmelser kan således tillkomma utan att lagens grundläggande struktur går förlorad.

Kort om lagens innehåll

Vissa bestämmelser i lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst har oförändrade förts över till lagförslaget. Därutöver tillkommer nyskrivna bestämmelser som är en kodifiering av praxis i förtydligande syfte eller för att åstadkomma ett nytt förhållningssätt och därmed ny praxis.

En stor förändring gentemot lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst är att förslaget innehåller nationella mål med verksamheten, vilka bl.a. framgår av lagens syftesparagraf. På flera områden har graden av detaljreglering från riksdagens och regeringens sida i lagar och andra författningar minskat. I stället anges allmänna nationella mål och riktlinjer för hur verksamheten ska bedrivas. Målformuleringarna kompletteras med olika system för efterkontroll. Det gäller inte minst regleringen mot kommunerna i syfte att bl.a. ge kommunerna större frihet att själva bestämma formerna för sin verk-

samhet. Utvecklingen har således gått mot att kommuner och lands-
ting har fått ökad frihet att själva bestämma över organisationen av
den verksamhet som bedrivs, över regeltillämpningen och över
användningen av de ekonomiska resurserna.

En alltför stark styrning genom detaljerad lagstiftning går således
emot den rådande utvecklingen mot en mer funktionsbaserad styr-
ning. En alltför stark styrning kan även begränsa kommunernas
möjlighet att själva utveckla en effektiv verksamhet med utgångs-
punkt från de lokala förhållandena. Med funktionsbaserad lagstift-
ning avses en lagstiftning som anger vad som ska uppnås men inte i
detalj styr hur huvudmannen ska gå tillväga. Alltför stark detalj-
reglering minskar även möjligheten till flexibilitet i verksamheten.
Det finns därför skäl att förespråka en mer indirekt styrning genom
angivande av övergripande mål. Utredningen anser att med denna
lösning undviker man statliga styrmedel som kan upplevas som kort-
siktiga, ryckiga eller som inte är anpassade efter lokala förhållanden

De nationella målen måste vara tydliga, riktningsgivande och av
övergripande karaktär. Vidare bör de kunna brytas ner till lokalt eller
regionalt anpassade verksamhetsmål som speglar huvudmannens egna
målsättningar och ambitionsnivå som även är uppföljningsbara och
därmed utgör en del av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete
(se kapitel 14, Systematiskt kvalitetsarbete – ett verktyg för att upp-
nå likvärdighet och god kvalitet).

Utredningen föreslår ett övergripande mål i 2 kap. 1 § lagen om
särskilda persontransporter om att främja medborgarnas möjligheter
att tillgodogöra sig en tillfredsställande trafikförsörjning samt säker-
ställa likvärdiga särskilda persontransporter oavsett var i landet de
anordnas. Vidare ska varje kommun ansvara för att kommuninvånare
som har rätt till särskilda persontransporter erbjuds ändamålsenliga
transporter av god kvalitet. Det klargörs också att sådana transporter
kan avse såväl kollektivtrafik, lufttrafik och särskilt anordnade
transporter.

Därutöver föreslås ett antal nya definitioner och allmänna skyl-
digheter för huvudmannen, som avser en miniminivå av vad huvud-
mannen är skyldig att erbjuda sina kommuninvånare. Många kom-
muner har redan i dag generösare villkor, och ingenting hindrar att
man även fortsättningsvis har en generösare tillämpning än vad lagen
stipulerar.

Nytt eller delvis nytt är också vilka kriterier som måste vara uppfyllda för att tillstånd till riksfärdtjänstresa ska beviljas, samt ett avsnitt om principer för avgiftssättning avseende egenavgifter för färdtjänst och riksfärdtjänst. Likaså föreslår utredningen ett tämligen omfattande kapitel om systematiskt kvalitetsarbete som ställer krav på uppföljning och utvärdering av den bedrivna verksamheten, vilket även inkluderar samråd med berörda parter och innehåller en särskilt upprättad klagomålsfunktion. Det systematiska kvalitetsarbetet omfattar ett antal mål och ska omfattas av tillsyn av en tillsynsmyndighet. Slutligen föreslås även kompletterande bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt, se kapitel 17, Frågor om sekretess för redogörelse av förslagen.

9.5.3 Ytterligare åtgärder för att öka den nationella likvärdigheten avseende bedömningar

Utredningens förslag: Regeringen bör tillsätta en arbetsgrupp med företrädare för Transportstyrelsen, Trafikverket, Trafikanalys samt Myndigheten för delaktighet i syfte att se över förutsättningarna för att utveckla ett nationellt beslutsstöd avseende färdtjänst och riksfärdtjänst.

Utredningen är medveten om att den föreslagna ramlagen inte fullt ut, med beaktande av den kommunala självstyrelsen, kommer att kunna utjämna samtliga befintliga skillnader i utbud, kvalitet och utförande av särskilda persontransporter som finns mellan kommuner och regioner, även om flera av utredningens förslag syftar till att åstadkomma just detta. Inte heller är utredningen av uppfattningen att detaljstyrning i längden är av godo, dels för att det är svårt att kombinera med den kommunala självstyrelsen, dels för att det skapar inlåsnings effekter och mindre flexibilitet i förhållande till lokala och regionala behov och förutsättningar. Statlig styrning i form av mer detaljerade förordningar och olika former av riktade insatser kan till viss del underlätta tolkningen av vad som ryms inom ramlagstiftningen och vad som ska prioriteras. Vida lagar och många nationella mål ger kommunerna stort handlingsutrymme. Samtidigt innebär detta ett brett tolkningsutrymme för kommunerna och det kan leda till bristande förutsägbarhet för individen. Utredningen har

från främst handläggare på lokal och regional nivå fått ta del av ett flertal önskemål om en tämligen detaljerad reglering av frågor som rör främst färdtjänst och riksfärdtjänst. Mot den bakgrunden vill utredningen därför framhålla utveckling av nationellt beslutsstöd som ytterligare ett sätt att kunna nå större enighet i bedömningsfrågor som rör färdtjänst och riksfärdtjänst, eftersom det är främst gällande dessa transportformer som det finns bedömningsgrunder som bygger på skälighet, varmed det finns ett större behov av riktlinjer för att kunna göra likartade bedömningar.

Det är flera myndigheter som är ansvariga för frågor som rör särskilda persontransporter. Transportstyrelsen föreslås få ett tillsynsuppdrag avseende det systematiska kvalitetsarbetet. Trafikverket ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för järnvägstrafik samt för byggande, drift och underhåll av statliga järnvägar. Myndigheten ska också bl.a. verka för att de transportpolitiska målen nås. Trafikanalys ansvarar för officiell statistik om transporter och kommunikationer. SCB och Trafikanalys föreslås få ett uppdrag om att utveckla nationell statistik avseende särskilda persontransporter. Trafikanalys har fått ett regeringsuppdrag att kartlägga hinder för tillgänglighet och användbarhet inom kollektivtrafiksystemet för personer med funktionsnedsättning. Uppdraget ska redovisas senast den 29 mars 2019.¹⁷ Myndigheten för delaktighet har inte något ansvar inom transportområdet, men har fått ett regeringsuppdrag att kartlägga och analysera kvaliteten i utförandet av färdtjänstresor. Analysen ska omfatta både ett användar- och utförarperspektiv. Om analysen visar att åtgärder behöver vidtas för att förbättra kvaliteten i utförandet av färdtjänstresor, bör förslag på sådana åtgärder lämnas. Uppdraget ska genomföras i enlighet med den inriktning som redovisas i proposition 2016/17:188 och redovisas senast den 30 november 2018.¹⁸

Mot bakgrund av ovanstående bedömer utredningen att regeringen bör tillsätta en arbetsgrupp som består av företrädare för Transportstyrelsen, Trafikverket, Trafikanalys samt Myndigheten för delaktighet i syfte att se över förutsättningarna för att utveckla ett nationellt beslutsstöd avseende färdtjänst och riksfärdtjänst.

¹⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Trafikanalys inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, N2017/07846/SUBT, N2017/07559/KLS (delvis), N2017/01490/SUBT (slutligt).

¹⁸ Regleringsbrev för Myndigheten för delaktighet, S2017/07302/RS (delvis).

10 Förändringar i färdtjänsten och riksfärdtjänsten

10.1 Allmänt om kapitlet

I detta kapitel kommer utredningen att redogöra för de ändringar som föreslås inom färdtjänst och riksfärdtjänst och som inte hör till något specifikt område såsom t.ex. tillsyn eller statistik. Dessa områden behandlas i egna kapitel. Inledningsvis kommer utredningen att redogöra för ändringar för respektive transportform, för att därefter att ta upp förslag som är gemensamt för båda transportformerna. Avsnitten som rör respektive transportform inleds med en allmän beskrivning för att ge en bakgrundsförståelse och ett sammanhang.

10.2 Ändringar för färdtjänst

10.2.1 Allmänt om färdtjänst

Under 2016 företogs 10,9 miljoner resor med färdtjänst av en grupp om drygt 240 000 resenärer, medan antalet personer som innehade färdtjänsttillstånd uppgick till cirka 316 000 personer. Cirka 24 procent av alla utfärdade tillstånd användes således inte. Den typiske tillståndsinnehavaren är en kvinna som är äldre än 80 år. Nästan hälften av alla tillståndshavare tillhörde den åldersgruppen, knappt en fjärdedel var mellan 65 och 79 år gamla och två av hundra var 19 år eller yngre. Knappt en femtedel var i arbetsför ålder, det vill säga 20–64 år.

Varje tillståndsinnehavare reste i genomsnitt knappt 35 resor under 2016. Män genomförde knappt 40 resor var medan motsvarande siffra för kvinnor var drygt 31. Antalet utfärdade färdtjänsttillstånd var 1991 cirka 439 000 stycken. Detta innebär att mellan 1991 och 2016 har

antalet utfärdade tillstånd minskat med 123 000 stycken, eller 28 procent. Under samma period har antalet enkelresor minskat med knappt 30 procent, från 15,4 miljoner till 10,9 miljoner enkelresor.

Trafikanalys redovisar kostnaderna för riksfärdtjänst och färdtjänst samlat. 2015 uppgick de totala kostnaderna för färdtjänst och riksfärdtjänst till knappt 4 miljarder kronor och intäkterna till drygt 1 miljard kronor, vilket ger en total nettokostnad på 2,95 miljarder kronor och en kostnadstäckningsgrad på 26 procent. Sedan 1998 har bruttokostnaderna ökat med cirka 70 procent. Trots det minskade resandet, samtidigt som intäkterna i form av egenavgifter närmast tredubblats.¹

10.3 Överflyttning till kollektivtrafik från taxi och särskilt anpassade fordon

I dag anges i 1 § lagen om färdtjänst att färdtjänst är särskilt anordnade transporter för personer med funktionshinder.

I förarbetena till lagen om färdtjänst framhåller man att

Det är i ett samhällsekonomiskt perspektiv viktigt att de offentligt betalda resorna effektiviseras. Detta kan ske genom ökad samordning av resorna, genom mera effektiva beställningscentraler samt genom samordning av upphandlingen av transporttjänsterna. Den största besparingen uppnås, som Statskontoret framhåller i sin utredning för Samreseutredningen, om det blir mera vanligt att resorna med kommunal färdtjänst samt sjukresorna sker med kollektiva färdmedel inom linjetrafiken i stället för med taxitrafik eller andra kontraktbundna transporter. (...) Sådan linjetrafik är en uppskattad reseform bland de funktionshindrade. Trafiken har också visat sig kostnadseffektiv, jämfört med vanlig färdtjänst med taxi. Detta har att göra med att produktionskostnaden per resa i servicelinjetrafik genomsnittligt sett bara är ungefär en fjärdedel, jämfört med vad kommunen får betala för en resa med taxifordon.²

I förarbetena diskuteras mycket hur man främjar kollektivtrafikens utbyggnad och tillgänglighetsanpassning så fler resenärer med funktionsnedsättning ska få tillgång till den. Man föreslog och införde därför statliga stimulansmedel i form av statsbidrag för att påskynda

¹ Trafikanalys, *Färdtjänst och riksfärdtjänst 2016*, Statistik 2017:26.

² Prop. 1996/97:115 s. 29 ff.

processen. Dock poängterades att man inte såg framför sig att färdtjänsten skulle fasas ut och försvinna utan behovet av denna transporttjänst skulle fortsatt föreligga hos vissa grupper.

Innan det blev möjligt för kommunerna att överlämna ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna saknades det ekonomiska incitament för en integrering av färdtjänstresandet i kollektivtrafiken eftersom kommunens minskade kostnader övervältrades till landstingen som då var ansvariga för kollektivtrafiken. För att läsa mer om tillgänglighetsanpassningen av kollektivtrafiken och dess utveckling, se kapitel 5, Tillgänglighetsanpassning av kollektivtrafiken.

10.4 Ändrade förutsättningar för färdtjänsttransporter

Utredningens förslag: I den nya lagen om särskilda persontransporter framgår att färdtjänst kan bestå av särskilt anordnade transporter i kombination med kollektivtrafik.

Som utredningen ovan och i kapitlet om tillgänglighetsanpassning av kollektivtrafiken redogjort för finns det fördelar med att sträva efter en överflyttning från färdtjänsten till kollektivtrafiken då denna är mer resurseffektiv. Dock ser utredningen att bara arbeta för en överflyttning inte är det alternativ som är mest optimalt i dag. Vissa fordonsslag i kollektivtrafiken lämpar sig mer för personer med vissa funktionsnedsättningar. Denna bedömning är inte statisk, utan kan vara beroende av yttre omständigheter såsom årstid eller tillfälliga störningar i infrastrukturen. Därför anser utredningen att det inte ska vara täta skott mellan färdtjänst och kollektivtrafik. Kollektivtrafiken ska kunna fungera som en del av färdtjänsten. T.ex. kan en resenär med en viss typ av funktionsnedsättning ha svårigheter att åka med buss medan regionala tåg är väl utformade efter individens behov. Utredningen ser då framför sig att resan kan företas med bil inledningsvis för att sedan övergå till en tågresor, en s.k. matarresa. Att arbeta på detta sätt är redan implementerat på vissa ställen i landet. Utredningen vill dock betona att en hänvisning av resenären till viss typ av kollektivtrafik kombinerat med särskilt anordnade transporter måste föregås av en bedömning av resenärens individuella förutsättningar och kan inte ske generiskt. Utredningen föreslår därför att det

ska införas en ny paragraf som stadgar att färdtjänst kan bestå av särskilt anordnade transporter och kollektivtrafik. Den omständligheten att kollektivtrafik kan utgöra färdtjänst innebär inte att huvudmannen endast kan hänvisa färdtjänstberättigade till kollektivtrafik och därmed anse sig uppfylla kraven enligt det lagförslag som utredningen tagit fram. Resenärens individuella förutsättningar och kollektivtrafikens beskaffenhet måste alltid beaktas vid tillståndsprövningen.

10.5 Färdtjänst i den egna kommunen och närmsta serviceort

Utredningens förslag: I den nya lagen ska det uttryckligen anges när kommunen har skyldighet att anordna färdtjänstresor för sina kommuninvånare.

I 3 § lagen om färdtjänst stadgas att varje kommun ansvarar för att färdtjänst anordnas inom kommunen och, om det finns särskilda skäl, mellan kommunen och en annan kommun. Särskilda skäl har i förarbetena exemplifierats som att den sökande har sitt arbete i en grannkommun eller måste göra en nödvändig serviceresa till en närliggande kommun. Är skälen starka bör det även komma ifråga att få resa till en mer avlägsen kommun. I utredningens förslag kommer särskilda skäl inte kvarstå. I stället kommer detta att skrivas ut i paragrafen för att tydliggöra rättigheten att åka till närmaste serviceort i en annan kommun om denna ligger närmare än närmste belägen serviceort i den egna kommunen för en viss typ av ärenden. Rekreation eller nöjesresor innebär ingen sådan rätt. Utredningen väljer att i författningskommentaren exemplifiera att vissa ärenden av viktig karaktär såsom att besöka Arbetsförmedlingen eller att ansöka om pass också innebär en skyldighet för kommunen att tillgodose. I utredningens förslag kommer det, likt i dag, att finnas en möjlighet för kommunen att anordna färdtjänst även i andra fall.

10.6 Ändringar för riksfärdtjänst

10.6.1 Allmänt om riksfärdtjänst

Under 2016 företogs drygt 53 000 enkelresor³ med riksfärdtjänst av en grupp om drygt 12 000 resenärer. Den typiske riksfärdtjänstresenären är en äldre kvinna. Tittar man däremot på antalet resor per resenär var genomsnittet för kvinnor knappt 4,1 resor och för män knappt 4,8 resor per år. 8 000 kvinnor reste med riksfärdtjänst jämfört med knappt 4 400 män.

Under 2002 företogs det som flest riksfärdtjänstresor i Sverige och antalet resande användare var cirka 26 600 personer. Sedan dess har antalet resor och resenärer årligen minskat.

Flest resor med riksfärdtjänst utfördes i Västra Götaland, drygt 9 600, följt av Stockholms län med knappt 5 300 resor. Mest sparsamt förekom riksfärdtjänstresor i Gotlands län, endast 38 enkelresor under året, vilket ändå är dubbelt så många som 2015 följt av Blekinge län med 83 resor.⁴

Som tidigare nämnts är det främst äldre personer som använder sig av riksfärdtjänst. Under året var hela 65 procent av landets riksfärdtjänstresenärer över 65 år. 41 procent av samtliga resenärer tillhörde den äldsta ålderskategorin, 80 år eller äldre. Endast knappt tre procent av användarna var 19 år och yngre, medan gruppen i arbetsför ålder, 20–64 år, stod för 32 procent av användandet.⁵

Trafikanalys redovisar kostnaderna för riksfärdtjänst och färdtjänst samlat, se avsnitt 10.7. Allmänt om färdtjänst.

³ Jfr med knappt 11 miljoner enkelresor med färdtjänst.

⁴ Trafikanalys, *Färdtjänst och riksfärdtjänst 2016*, Statistik 2017:26, s. 27.

⁵ *Ibid.*, s. 28.

10.6.2 Överflyttning till kollektivtrafik och lufttrafik från taxi och särskilt anpassade fordon

Utredningens förslag: För att främja överflyttning från särskilt anordnade transporter till kollektivtrafiken och lufttrafik ska riksfärdtjänstresor beviljas mellan två ansökta adresser och inte endast mellan två olika kommuner. Vidare ska paragrafen som reglerar tillstånd för riksfärdtjänst ändras på så sätt att, i uppräknningen av vilka färdstätt som kan beviljas, ska alternativet med ledsagare i kollektivtrafik eller lufttrafik komma först och i andra hand taxi eller ett för ändamålet särskilt anpassat fordon.

Syftet med riksfärdtjänst är att möjliggöra för personer med funktionsnedsättning att göra längre resor inom landet till normala kostnader. Därför infördes ett system med egenavgifter som motsvarade normala reskostnader vid resa med tåg i andra klass. I regeringens proposition om riksfärdtjänst 1988/89:81 föreslogs att egenavgiften skulle differentieras efter vilket färdmedel som resenärer genomförde resan med. Enligt då gällande regler var det billigare för resenären att företa direktresor med taxi eller specialfordon än resor med kollektivtrafik eller lufttrafik. I propositionen föreslogs att avgifterna för resor i taxi- och specialfordon skulle vara jämförbara med kostnader för direktresor med kollektivtrafik eller lufttrafik. Regeringen gjorde bedömningen att intäkterna för riksfärdtjänsten skulle öka något eftersom vissa resenärer ansökte om att åka med taxi dör till dör i stället för att i enlighet med kommunens beslut åka tåg eller lufttrafik med anslutningsresor. Detta då resan med taxibil eller specialfordon innebar en dör till dörrservice som kunde jämföras med att åka med privatbil. Härigenom kunde resenären erhålla en mer bekväm resa jämfört med att beviljas en resa med kollektivtrafik eller lufttrafik samt anslutningsresor.

I dagsläget nyttjas inte kollektivtrafik och lufttrafik i så stor utsträckning för dessa resor utan det är fortfarande främst särskilt anordnade transporter, dvs. taxi eller specialfordon, som förekommer. Dessa resor kan vara svåra att samordna med kortare resor och efter att resenären blivit avsläppt vid destinationen går bilen ofta tom tillbaka. Detta blir kostsamt och är inte resurseffektivt.

Som utredningen har redogjort för ovan ökar kostnaden för riksfärdtjänst trots att antalet tillståndshavare och antalet resor minskat.

En förklaringsmodell som framförts till utredningen är att en överflyttning från riksfärdtjänst till kollektivtrafik i dag redan har skett i de fall resenärens funktionsnedsättning har tillåtit det eftersom kollektivtrafiken genomgått en omfattande tillgänglighetsanpassning under senare år. Antalet utfärdade tillstånd pekar på en sådan utveckling. De som använder sig av och beviljas riksfärdtjänst i dag är oftast de som inte kan nyttja kollektivtrafiken eller lufttrafik och därför sker dessa resor till stor del med taxi och specialfordon, vilket är kostsamma resor.

Utredningen bedömer i likhet med tidigare utredningar att ett sätt att möjliggöra en överflyttning till kollektivtrafiken är att tillgodose resenärens behov av hela resan, inte bara från kommun till kommun. Vid taxi eller specialfordon är resenären försäkrad att komma fram till sin slutdestination utan att behöva känna någon oro om han eller hon ska hitta rätt adress eller kunna manövrera sig i en omgivning som kan vara okänd. I praktiken kan bestämmelsen att en riksfärdtjänstresa är en resa som går mellan två kommuner innebära att resenären endast blir beviljad en resa mellan två kommuner, dvs. mellan två lufttrafikplatser eller två tågstationer och inte till den adress som är den egentliga slutdestinationen. Om den kommun resenären bor i inte erbjuder resor med färdtjänst i en annan kommun kan detta bli problematiskt för individen. Detta kan innebära en känsla av otrygghet inför och under resan. Utredningen anser därför att det är av vikt att riksfärdtjänstresan framledes ska beviljas mellan två ansökta adresser och inte endast mellan två kommuner. Utredningen gör bedömningen att om individen är tillförsäkrad att slippa detta otrygghetsmoment kan det underlätta överflyttningen från taxi och specialfordon där den möjligheten redan finns i dag.

Vidare föreslår utredningen att paragrafen som reglerar tillstånd för riksfärdtjänst bl.a. ska ändras på så sätt att i uppräkningslistan av vilka färdtyper som kan beviljas, ska med ledsagare i kollektivtrafik eller lufttrafik komma först och i andra hand om detta inte är möjligt kan taxi eller ett för ändamålet särskilt anpassat fordon beviljas. I nu gällande lagstiftning kommer taxi och ett för ändamålet särskilt anpassat fordon först i uppräkningslistan. Även om det inte innebär någon ändring i sak bedömer utredningen att det finns ett signalvärde i att först ange kollektivtrafik.

10.6.3 Avgiftssättning för riksfärdtjänst

Utredningens förslag: Egenavgiften för resa som företas med kollektivtrafik eller lufttrafik med ledsagare ska motsvara det faktiska biljettpriiset. Det allmänna ska stå för ledsagarens biljett. Resenären ska erbjudas att resa från adress till adress och behövs därför anslutningsresa till eller från t.ex. tågstation ska egenavgiften för den delen av resan som avser anslutning beslutas av huvudmannen.

Egenavgiften för resa som företas med taxi eller för ändamålet särskilt anpassat fordon får aldrig överstiga 0,025 prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, avrundat till närmaste tiotal kronor oavsett resans längd. Detta motsvarar i dagens monetära värde cirka 1 140 kronor. Det är upp till huvudmannen att besluta om hur och efter vilka principer resorna ska prissättas. Huvudmännen kan också välja att subventionera vissa gruppers resor.

Förordningen (1993:1148) om egenavgifter vid resor med riksfärdtjänst ska upphävas.

Som utredningen redogjort för ovan är syftet med riksfärdtjänst att personer med funktionsnedsättning ska kunna göra längre resor inom landet till normala kostnader. Enligt dagens system lämnas ersättning för en riksfärdtjänstresa med det belopp som motsvarar skillnaden mellan resenärens reskostnad⁶ och egenavgiften. Det är således resenärens merkostnader som ersätts. I dag betalar resenären en avgift mellan 105 kronor och 755 kronor. 105 kronor är för en resa på 0–100 km medan 755 kronor är för resor som överstiger en sträcka om 1 500 km. Om resenären är student så betalar denne i stället 70 procent av egenavgiften.

När lagen om riksfärdtjänst infördes valde lagstiftaren att införa ett system med fastställda egenavgifter. Avgifter föreslogs bli anpassade till normala reskostnader vid resa med andra klass tåg inklusive kostnader för anslutningsresor. I propositionen föreslogs dock att egenavgifterna skulle differentieras beroende på vilket färdmedel som resan företogs med samt att avgiften årligen skulle uppdateras. Så blev dock inte fallet. Den prislistan som infördes i förordningen

⁶ Inklusive kostnaden för ledsagarens resa.

om egenavgifter vid resor med riksfärdtjänst har inte uppdaterats sedan 1997 och den är oberoende av färdväg då den endast baseras på avstånd. När lagen om riksfärdtjänst infördes hade SJ monopol på tågresor i Sverige och antalet kommersiella aktörer var rent generellt mycket begränsat. Även prissättningen var annorlunda med fixerade avgifter till skillnad från den dynamiska prissättning som ofta råder i dag, där resan pris till stor del avgörs av tillgång och efterfrågan vid bokningstillfället.

Utredningen gör bedömningen att den fixerade prislistan med avståndsbaseade egenavgifter numera är obsolet. Syftet med avgiftsättningen i riksfärdtjänsten är att de merkostnader som uppstår till följd av att en person har en funktionsnedsättning och därmed måste resa på ett kostsamt sätt bör därför följa hur marknaden ser ut i dag.

Resor med kollektivtrafik eller lufttrafik

Utredningen anser att egenavgiften för resa som företas med ledsagare i kollektivtrafik eller lufttrafik bör motsvara det faktiska biljettpriset. Merkostnaden består i att individen behöver en ledsagare och därmed är det ledsagarens biljett det allmänna bör stå för. Då det i dag till stor del råder dynamisk prissättning blir det för riksfärdtjänstresenärer så som för övriga resenärer att om resan bokas i god tid är priset generellt sett lägre. Det utgör ett incitament för resenären själv att kanske välja avgångar som inte är lika kostsamma och vara ute i god tid eftersom resan inte subventioneras på samma sätt som innan för tillståndsinnehavaren.

Enligt utredningens förslag ska resenären erbjudas att resa mellan två adresser som resenären ansökt om, och inte bara mellan två kommuner. Detta innebär ett utvidgande av kommunens ansvar, men utredningen anser att denna utvidgning främjar överflyttningen från taxi eller särskilt anpassade fordon till kollektivtrafik eller lufttrafik och bidrar därför till en effektivisering för huvudmannen och ökar tryggheten för individen och är därför motiverad. Huvudmannen måste därmed anlägga ett hela resan-perspektiv och om anslutningsresan till t.ex. tågstationen endast företas inom den egna kommunen ska denna räknas som en del av riksfärdtjänstresan och huvudmannen ska tillgodose detta behov. Egenavgiften för den del av resan som avser anslutning kan baseras på kommunens egna färdtjänsttaxa

eller på länets kollektivtrafiktaxa. Det blir upp till huvudmannen att besluta närmare om då det, enligt utredningens mening, är rimligt att den som bär kostnaderna ska ha inflytande över avgifterna för att delvis finansiera denna verksamhet.

Resor med taxi eller för ändamålet särskilt anpassat fordon

En stor del av de resor som företas med riksfärdtjänst sker med taxi eller ett för ändamålet särskilt anpassat fordon. Att följa samma princip som för resor i kollektivtrafik eller lufttrafik, att resenären ska betala det faktiska priset, kan innebära oskäliga priser för den enskilde utifrån ett rättviseperspektiv. Om en person har en funktionsnedsättning som innebär att hon eller han behöver ett fordon som är särskilt anpassat eller utrustat kan denna transport bli extra kostsam till följd av detta. Utredningen föreslår därför ett fortsatt maxbelopp för egenavgiften för resor som företas med taxi eller för ändamålet särskilt anpassat fordon. Dock kan huvudmannen fastställa prislstan för olika avstånd, men med det lagstadgade maxbeloppet som tak.

När prislstan infördes var intentionen att den skulle uppdateras regelbundet för att vara relevant. Så skedde dock inte. För att undvika att det krävs kontinuerliga lagändringar av maxbeloppet för egenavgiften föreslår utredningen att maxbeloppet ska knytas till prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, avrundat till närmaste tiotal kronor. Om maxbeloppet utgår från en viss andel av prisbasbeloppet kommer det att följa förändringen av konsumentprisindex. För att fastställa en ny maxavgift har utredningen räknat om vad 755 kronor i 1991 års värde motsvarar i dag. Enligt SCB:s prisomräknare, som utgår från konsumentprisindex, motsvarar det cirka 1 090 kronor i dagens värde. Det uppgår till 0,0239 prisbasbelopp år 2018. För att förenkla väljer dock utredningen att runda av uppåt till 0,025 prisbasbelopp.

Egenavgiften för resenären får därmed aldrig överstiga 0,025 prisbasbelopp oavsett resans längd. Utredningen vill poängtera att detta tak är avsett att vara förbehållet de allra längsta resorna såsom 755 kronor i dag är maxbeloppet för egenavgiften för de resor som överstiger 150 mil. Dock har utredningen inte för avsikt att detaljreglera detta närmare utan anser i likhet med förslaget för resor med

kollektivtrafik eller lufttrafik att det är upp till huvudmannen att besluta närmare om hur och efter vilka principer de väljer att pris-sätta resorna upp till maxbeloppet. Prislistan för resor med taxi eller särskilt anpassat fordon kan precis som i dag vara avstånds-baserad. Huvudmännen kan också välja att subventionera vissa grupper's resor eftersom det kan uppfattas som att det blir en markant ökning från dagens maxbelopp till den modell utredningen föreslår.

10.7 Gemensamt förslag för färdtjänst och riksfärdtjänst

10.7.1 Möjlighet att återkalla ett tillstånd om resenären inte betalar egenavgiften

Utredningens förslag: Det är under vissa förutsättningar möjligt för huvudmannen att återkalla ett färd- eller riksfärdtjänstillstånd. En ny bestämmelse ska införas, utöver de redan gällande, att om inte särskilda skäl föreligger får huvudmannen återkalla ett tillstånd om resenären, trots upprepade påminnelser, inte har betalat tidigare egenavgifter.

Huvudmännen har olika upplägg för hur för resenärerna betalar sina egenavgifter. Vissa tillämpar ett system som innebär att resenären faktureras i förväg, alternativt har en reskassa som de reser för, medan andra fakturerar resenären i efterhand. För de huvudmän som fakturerar i efterhand kan detta bli problematiskt då de inte kan stänga av resenärer som inte betalar trots att skulden gått till inkasso alternativt Kronofogdemyndigheten. Detta innebär att tillståndshavaren kan åka i enlighet med villkoren i dennes tillstånd, men utan att erlagga betalning. Skånetrafiken har till utredningen uppgett att de årligen har cirka 1,2 miljoner kronor i obetalda egenavgifter för färdtjänsten. Stockholms läns landsting har i sin tur uppgett att de hade obetalda fordringar om 8,2 miljoner kronor under 2016, 3,8 miljoner kronor under 2017 och mellan januari och maj 2018 uppgår dessa hittills till 1 miljon kronor. Göteborgs Stads obetalda egenavgifter för färdtjänst uppgår årligen till cirka 400 000–600 000 kronor.

I dag finns möjlighet att återkalla tillståndet för resenärer om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns eller tillståndshavaren

gjort sig skyldig till allvarliga eller upprepade överträdelse av gällande villkor. Föreskrifter och villkor får ändras, om ändrade förhållanden föranleder det. Att inte erlægga egenavgift är inte en av de angivna återkallelsegrunderna och därmed har huvudmannen inte möjlighet att återkalla ett tillstånd trots att det är uppenbart att betalningsviljan brister. Utredningen föreslår därför att en ny bestämmelse i form av ett nytt stycke till paragrafen om återkallelse av tillstånd ska införas. Detta stycke ska stadga att om det inte föreligger särskilda skäl, får huvudmannen återkalla ett tillstånd om resenären, trots upprepade påminnelser, inte har betalat tidigare egenavgifter.

Skrivningarna särskilda skäl och upprepade påminnelser syftar till att skydda de resenärer som endast tillfälligt har nedsatt betalningsförmåga p.g.a. omständigheter som är tillfälliga och denne inte råder över själv. Utredningen anser att det vid sådana omständigheter inte är skäligt att återkalla ett tillstånd eftersom den dagliga livsföringen kan vara beroende av transporter. Situationer som utredningen ser framför sig och vill undvika är om t.ex. tillståndshavarens gode man inte har betalat en faktura och den enskilde därmed inte skulle kunna företa arbetsresor p.g.a. att tillståndet blir återkallat. Detta skulle få orimliga konsekvenser för den enskilde.

11 Utvidgad rätt att medföra hjälpmedel

11.1 Allmänna utgångspunkter

Hjälpmedel föreskrivs av hälso- och sjukvårdspersonal och ska ingå som en del i en behandling, habilitering eller rehabilitering. Det är sjukvårdshuvudmannens skyldighet att tillhandahålla hjälpmedel för det dagliga livet och för vård och behandling. I kategorin hjälpmedel för det dagliga livet ingår bl.a. hjälpmedel för att kunna gå i skola, dock inte pedagogiska hjälpmedel. Enligt Socialstyrelsens definition är hjälpmedel för det dagliga livet

en individuellt utprovad produkt som syftar till att bibehålla eller öka aktivitet, delaktighet eller självständighet genom att kompensera en funktionsnedsättning.¹

Hälso- och sjukvårdslagen som reglerar detta är en ramlag. Detta innebär att den ger sjukvårdshuvudmännen, utifrån det kommunala självstyret, en viss flexibilitet i att utforma insatserna utifrån lokala och regionala behov. Detta manifesteras bl.a. genom att sjukvårdshuvudmännen själva avgör vilka hjälpmedel som ska upphandlas och avgifterna för dessa. Det är inte enhetligt över landet vilka hjälpmedel som anses ingå i sjukvårdshuvudmännens ansvar då de lokala regelverken ser olika ut. Beslut om hjälpmedel är inte överklagbara.

¹ Se Socialstyrelsens termbank www.socialstyrelsen.se

Hjälpmedel i färdtjänst och riksfärdtjänst

I de nu gällande lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst regleras inte möjligheten att medta hjälpmedel på resan. Inte heller i förarbetena tas hjälpmedel upp. I Färdtjänsthandbok² som fungerar som kunskapsstöd och hjälp för verksamma inom färdtjänsten, står bland annat följande om hjälpmedel i färdtjänsten.

Sökandes behov av hjälpmedel vid förflyttning är givetvis viktiga uppgifter i en utredning om rätt till färdtjänst. Uppgifter om till exempel behov av rullstol eller levande stöd kan vara avgörande inte bara för bedömningen av rätten till färdtjänst utan också för om specialfordon krävs eller behov av ledsagare föreligger under resorna.³

I Handbok i riksfärdtjänst⁴ står det följande om hjälpmedel i riksfärdtjänsten.

Det är inte sällan förekommande att personer, som har elrullstol, promenadscooter eller liknande förflyttningshjälpmedel, ansöker om riksfärdtjänst med specialfordon för att kunna ta med sådant hjälpmedel för att använda på resmålet. Det kan också vara fråga om andra hjälpmedel som behövs på resmålet. Klarar den riksfärdtjänstberättigade en resa med allmänna kommunikationer utan sådant hjälpmedel, föreligger ingen rätt till tillstånd för specialfordon. Behovet av hjälpmedlet anses i sådana fall finnas endast på resmålet, inte under själva resan. På samma sätt som när det gäller ledsagare, dvs. att ledsagare inte beviljas för en riksfärdtjänstresenärs behov på resmålet, beviljas inte riksfärdtjänst eller specialfordon för att tillgodose behov som finns på resmålet men inte under själva resan.

En mera generös syn på möjligheten att ta med hjälpmedel som behövs på resmålet men inte under själva resan är givetvis möjlig, men för detta krävs politiskt beslutade riktlinjer hos tillståndsgivarens nämnd, styrelse eller fullmäktige.

Konflikt mellan lagstiftningarna

I skolskjutsen finns inga begränsningar avseende rätten att ta med hjälpmedel. Detta kan leda till konflikter mellan rättsområdena. När utredningen deltog i Färdtjänstförningens vårseminarium⁵ lyftes från

² Svenska Färdtjänstförningen, *Färdtjänsthandbok*, SKL Kommentus Media AB och Svenska Färdtjänstförningen, 2012.

³ Svenska Färdtjänstförningen, *Färdtjänsthandbok*, s. 98.

⁴ Svenska Färdtjänstförningen, *Handbok i riksfärdtjänst*, SKL Kommentus och Svenska Färdtjänstförningen, 2015.

⁵ Svenska Färdtjänstförningens seminarium, 2018-01-18.

verksamma i kommunerna problematiken som uppstår mellan de olika lagstiftningarna. Den exemplifiering som gavs handlade om att en elev kan åka skolskjuts till skolan på morgonen och kan då ta med sig sitt ståskal som används under skoldagen. Samma elev deltar efter skoldagens slut i skolans fritidsverksamhet och åker färdtjänst hem från fritids. Eleven har då inte rätt att ta med sig ståskalet eftersom detta inte är något denne behöver för själva transporten utan det används på resmålet. Kommunerna brukar dock lösa problematiken när den uppstår.

11.2 Hjälpmedelsanvändare

Utredningen har inte hittat någon statistiskt säkerställd siffra, men i Hjälpmedelsutredningen uppges att en vanligt förekommande siffra är att cirka 10 procent av befolkningen beräknas använda hjälpmedel.⁶ Det innebär att ungefär en miljon av Sveriges befolkning är användare av hjälpmedel. Man anger vidare att

De stora grupperna av hjälpmedelsanvändare är dels personer med medfödd funktionsnedsättning, dels personer som fått nedsatt funktionsförmåga först på äldre dagar. Majoriteten av användarna är äldre. Enligt Socialstyrelsen är 70 procent av hjälpmedelsanvändarna inom hjälpmedelscentralens verksamhetsområde över 65 år. Vid 75 års ålder använder drygt 20 procent av männen och knappt 40 procent av kvinnorna något förflyttningshjälpmedel. Användningen ökar med åldern och bland personer som är 85 år och äldre använder 55 procent av männen och 70 procent av kvinnorna förflyttningshjälpmedel.⁷

Äldre hjälpmedelsanvändare

Man kan se en tydlig ökning av användningen av hjälpmedel med åldern. 20 procent av alla hemmaboende 70-åringar och knappt varannan 76-åring använder hjälpmedel för den dagliga livsföringen som kompenserar för någon form av rörelsehinder. Detsamma gäller för 75 procent av alla hemmaboende 85-åringar och 90 procent av alla 90-åringarna. De vanligast förekommande hjälpmedlen bland gruppen äldre som bor hemma är hjälpmedel som används i samband med förflyttning eller bad.

⁶ På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen SOU 2017:43, s. 70.

⁷ Ibid, s. 70.

91,3 procent (161 784 stycken) av de hjälpmedel som föreskrivs för att användas vid förflyttning var till personer som var över 65 år. Motsvarande siffror för vuxna under 65 år var 5,1 procent (9 125 stycken) och för barn 3,6 procent (6 380 stycken).⁸

Inom gruppen vuxna med funktionsnedsättning som har insatser enligt SoL och LSS använder cirka 50 procent hjälpmedel. Förflyttningshjälpmedel var för dessa grupper, det vanligast förekommande hjälpmedlet.

Många av dem som använder hjälpmedel, använder fler än ett hjälpmedel. Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar har cirka 11 000 medlemmar. Av dem så använder 20 procent 1–2 hjälpmedel hemma, 36 procent använder 3–5 hjälpmedel, 25 procent använder 6–10 hjälpmedel och 12 procent använder fler än 10 hjälpmedel.⁹ Om man ser till gruppen som är 65 år eller äldre och har hemtjänstinsatser har dessa inte sällan mer än ett hjälpmedel. Om man tittar över tid på hela befolkningen så visar de flesta funktionsnedsättningar stabilitet eller måttliga förändringar. Det finns dock två grupper av funktionsnedsättningar som visar en ökning över tid. Det är hörselnedsättningar och kognitiva funktionsnedsättningar. Det finns inte en enkel förklaringsmetod till detta men två troliga förklaringar är att kommunikations- och kognitiva krav ökar och antalet personer med dessa funktionsnedsättningar ökar p.g.a. att livslängden ökar i Sverige. Redan i dag har Sverige en av världens äldsta befolkningar.

Ökningen av antalet personer 80 år eller äldre kommer att bli allt kraftigare under de kommande åren. Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer det år 2030 att finnas 150 000 fler kvinnor och 170 000 fler män som är 80 år och äldre. Fram till 2030 väntas antalet personer med demenssjukdom öka med drygt 50 procent. Trots ökad inkludering och tillgänglighet i samhället är det dock fortfarande många personer med funktionsnedsättning som inte kan delta i samhället på lika villkor som andra. Även om utvecklingen går mot en ökad universell utformning, kommer därmed hjälpmedel ändå vara viktiga för att uppnå en ökad självständighet.¹⁰

⁸ Analysen är gjord med utgångspunkt i material Socialstyrelsen samlat in från 11 landsting under perioden 2015-11-27 till 2016-01-08 *Hjälpmedel förskrivna av både kommuner och landsting ingår*, SOU 2017:43 s. 116.

⁹ *På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen* SOU 2017:43, s. 70.

¹⁰ *Ibid*, s. 71.

Vidare anges att

Enligt SCB kommer Sveriges befolkning att öka varje år fram till 2060. Den beräknade folkmängden 2060 kommer att vara drygt 13 miljoner. Om andelen hjälpmedelsanvändare är densamma som i dag innebär det att ungefär 1,3 miljoner personer kommer att använda hjälpmedel år 2060.¹¹

Skillnader mellan könen

Flera studier har visat att det föreligger skillnader mellan tillgången till hjälpmedel mellan kvinnor och män. Socialstyrelsen genomförde en kartläggning av hjälpmedelsförskrivning i relation till ålder och kön. I denna kartläggning visade det sig att 61 procent av pojkar i åldern 0–17 år fått förskrivna hjälpmedel, motsvarande siffra avseende flickor var 39 procent. Det var genomgående i alla landsting som deltagit i kartläggningen att andelen pojkar var högre än andelen flickor. Dock är det motsatta förhållandet som råder för grupperna 18–64 år och 65 och äldre. Där är det, med undantag för ett landsting, en större andel kvinnor som har tillgång till hjälpmedel än män. Den största skillnaden förekommer i gruppen 65 och äldre. När Hjälpmedelsutredningen jämförde olika hjälpmedelsområden fann de att förskrivningen av antalet hjälpmedel skilde sig åt mellan kvinnor respektive män beroende på vilket hjälpmedelsområdet var. Det var en större andel kvinnor som fick hjälpmedel för medicinsk behandling, personlig vård och skydd samt förflyttning. Statistiska centralbyrån (SCB) fick i uppdrag att analysera undersökningar av levnadsförhållanden (ULF/SILC) i olika grupper. De fann då att

en större andel kvinnor (13,9) än män (9,7) som är 65 år eller äldre har stora svårigheter att gå i trappor. Det är också en större andel kvinnor än män som är 65 år eller äldre som har synsvårigheter eller är blinda (andel 14,5 respektive 7,4). Fler kvinnor än män drabbas av demenssjukdom, vilket inte bara beror på att kvinnor lever längre. Orsakerna till att behöva ortopedtekniska hjälpmedel kan vara många. En orsak är artros vilket efter menopaus är vanligare hos kvinnor än hos män. Mot bakgrund av ovanstående tycks kvinnor ha hälsoproblem som leder till större behov av förflyttningshjälpmedel, kognitiva hjälpmedel, ortopedtekniska hjälpmedel och synhjälpmedel än vad män har.

¹¹ Ibid, s. 71.

Utredningen konstaterar att detta korrelerar väl med fördelningen mellan könen i antalet utfärdade färdtjänstillstånd.

11.3 Förskrivningen av hjälpmedel

Inom hälso- och sjukvården förskrivs hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen, HSL. I prop. 2017:43 anges avseende 8 kap. 7 § HSL om landstingens skyldighet att erbjuda hjälpmedel att

Med hjälpmedel avses dels hjälpmedel för vård och behandling, dels hjälpmedel för den dagliga livsföringen, vilka fordras för att den enskilde själv eller med hjälp av någon annan ska kunna tillgodose personliga behov såsom att klä sig, äta, sköta sin hygien, förflytta sig, kommunicera med omvärlden, fungera i hemmet och i närmiljön, orientera sig, sköta vardagslivets rutiner i hemmet, gå i skolan, samt delta i sysselsättning och normala fritids- och rekreationsaktiviteter. Utanför begreppet hjälpmedel för den dagliga livsföringen faller arbetstekniska hjälpmedel, vissa hjälpmedel som kan behövas för att genomgå yrkesinriktad rehabilitering, särskilda pedagogiska hjälpmedel inom barnomsorg och skola samt förbrukningsartiklar.

Trots detta är huvudregeln att landstingen eller kommunerna inte ansvarar för de hjälpmedel som används för sport- och fritidsaktiviteter. Vidare föreskrivs inte fler än ett hjälpmedel om det inte föreligger särskilda behov. I praktiken betyder detta att hjälpmedel för fritiden eller fler än ett hjälpmedel som tillgodoser samma behov (t.ex. en rullstol för inomhusbruk och en för utomhusbruk) sällan föreskrivs.

Skyldigheten att erbjuda hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen är begränsad till den krets som anges i 8 kap. 1 § HSL. Där stadgas att

Landstinget ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom landstinget. Detsamma gäller i fråga om den som är kvarskrivnen enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och som stadigvarande vistas inom landstinget.

Möjligheten att få hjälpmedel förskrivet av annat landsting är därmed begränsad, men möjligheten finns via det s.k. riksavtalet. Hemlandstinget kan ersätta ett vårdlandsting som förskriver och utlämnar hjälpmedel till personer med funktionsnedsättning. Dock undantas hjälpmedel som kräver installation, som måste anpassas med hänsyn till berörd persons bostadsförhållanden eller vardagliga miljö eller

som fordrar avancerad service och underhåll. Dessa kan endast förskrivas av hemlandstinget. Om en förskrivning ska ske via riksavtalet måste förskrivningen ske i samråd med hemlandstinget i de fall kostnaden för hjälpmedel, inklusive tillbehör, till en utomlänspatient beräknas överstiga 10 000 kronor.

Utredningens bedömning

Utredningen kan konstatera att det kan bli problematiskt för personer med funktionsnedsättning som vill vistas i ett annat landsting för t.ex. ferie att få behovet av hjälpmedel tillgodosett. Detta eftersom fler än ett hjälpmedel, om det inte föreligger särskilda behov, inte föreskrivs alternativt att det kan vara svårt att få hjälpmedel i ett annat landsting än hemlandstinget. Om man har ett fritidshus eller dubbelt boende innebär detta att man inte kan ha en dubbel uppsättning av de hjälpmedel man behöver utan måste hyra på orten alternativt frakta hjälpmedel fram och tillbaka. Utredningen har i kontakt med Hjälpmedelscentralen i Stockholm fått information om att det är väldigt olika vad man kan förhyra på vistelseorten. I t.ex. Stockholm får privatpersoner inte hyra av Hjälpmedelscentralen. Däremot kan man hyra det mesta av Sodexo Hjälpmedelsservice. Verksamheten finns på vissa platser i landet såsom Västkusten, Skåne och Östergötland, men långtifrån överallt.¹² Utredningen har inte för avsikt att föreslå att någon skyldighet för de som erbjuder särskilda persontransporter att lösa hela denna problematik. Detta är dock ett faktum och en problematik som föreligger för resenärerna. Utredningen har därför tagit fram ett förslag om möjligheten att ta med hjälpmedel som till viss del kan avhjälpa problematiken, se vidare avsnitt 11.6 Hjälpmedel ska vara tillåtet i större utsträckning än i dag.

¹² Telefonintervju med Carina Karlsson, Hjälpmedelscentralen i Stockholm 2018-03-20.

11.4 Socialstyrelsens ansvar för hjälpmedel

Enligt Socialstyrelsens instruktion¹³ är Socialstyrelsen den förvaltningsmyndighet som är ansvarig för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Vidare ska myndigheten bistå regeringen med underlag och expertkunskap för utvecklingen inom sitt verksamhetsområde. I instruktionen framgår det inte uttryckligen att man har ansvar för hjälpmedelsområdet. Dock följer det naturligt av att hjälpmedel förskrivs inom hälso- och sjukvården, vilket är Socialstyrelsens ansvarsområde.

Socialstyrelsen själva beskriver sin roll på hjälpmedelsområdet på följande sätt

Hjälpmedel kan förbättra livskvaliteten för personer med funktionsnedsättning på många sätt. Därför är individuellt anpassade hjälpmedel en viktig del i rehabiliteringen/habiliteringen och ett stöd för att vardagslivet ska fungera. Socialstyrelsen arbetar för en jämlik hjälpmedelsförsörjning för medborgare i behov av hjälpmedel över hela landet.¹⁴

Socialstyrelsen fick i ett beslut från regeringen i juni 2014 i uppdrag att bl.a. utveckla kunskapsstöd kring hjälpmedelsverksamheten i lands- och kommuner.¹⁵ Styrning genom kunskapsstöd sker genom de icke bindande stödmaterial och föreskrifter som syftar till att bidra till att hälso- och sjukvård och socialtjänst bedrivs i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Vidare ska den vara samordnad och effektiv och anpassad till de behov olika professioner inom hälso- och sjukvård och socialtjänst samt huvudmän har.

11.5 Praxis avseende hjälpmedel

I Kammarrätten i Göteborgs dom, mål nr 6304–07, meddelad den 3 juni 2008, slog Kammarrätten fast att om en person med färdtjänsttillstånd kan genomföra en resa sittandes i fram- eller baksäte och inte måste sitta i rullstol under transporten för att kunna genomföra den, föreligger ingen rätt till specialfordon.

¹³ Förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

¹⁴ www.socialstyrelsen.se/hjalpmedel

¹⁵ Regeringsbeslut (S2014/8959/FST).

I målet hade part som beslutet hade gått emot anfört att hen med visst stöd klarar att komma över i sätet på en bil och att hen därför inte var tvungen att sitta i rullstol under resan. För att förflytta sig före och efter transporter är hen dock helt beroende av rullstol. Hen kan endast gå enstaka steg själv, men då under övervakning av en vuxen i direkt närhet. När hen använder sin manuella rullstol, vilken är den som hen kan ha med i en vanlig personbil då den är hopfällbar, kan hen inte uppnå någon självständig effektiv förflyttning. Något som styrktes av intyg. När hen använde sin permobil uppnåddes en möjlighet att självständigt och utan ansträngning ta sig fram utan att ha en vuxen med i sin omedelbara närhet hela tiden. Hen anförde vidare att användningen av permobil ger en möjlighet till självständig rörlighet.

Kammarrätten i Göteborg slog i sina domskäl fast att det i målet var ostridigt att hen klarade en förflyttning från rullstol till bilsäte och att övriga omständigheter hen hade åberopat som skäl för att beviljas specialfordon var av social karaktär. Kammarrätten ansåg därför att det inte förelåg något ytterligare behov i samband med själva färden som är hänförligt till hens funktionsnedsättning och som inte tillgodosågs genom det redan beviljade tillståndet. Färdtjänst ska inte primärt behandlas som en form av bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå¹⁶ eller på något annat sätt vara en del av socialtjänsten. Även om den alltså är ett uttryck för social omsorg ska den i huvudsak behandlas som en trafikpolitisk fråga i syfte att bidra till en tillfredsställande trafikförsörjning också för personer med funktionsnedsättning. Kammarrätten i Göteborg ansåg sammanfattningsvis att lagen om färdtjänst inte lämnar något utrymme för andra överväganden i det enskilda fallet än de som har med själva funktionsnedsättningen att göra.

Utredningen har varit i kontakt med Högsta förvaltningsdomstolen och fått information om att domen inte överklagades dit.¹⁷

¹⁶ Insatser som beviljas i enlighet med socialtjänstlagen är att tillförsäkra en skälig levnadsnivå, utredningens anm.

¹⁷ Mejlkorrespondens med registrator på Högsta förvaltningsdomstolen 2018-04-04.

11.6 Hjälpmedel ska vara tillåtet i större utsträckning än i dag

Utredningens förslag: Under vissa förutsättningar får resenärer ta med förskrivna hjälpmedel som är nödvändiga för den dagliga livsföringen och som inte är tillgängliga på resmålet genom t.ex. förhyrning. Hjälpmedlen ska kunna hanteras som sedvanligt bagage eller transporteras på ett ändamålsenligt sätt. Endast om det finns särskilda skäl får rätten att ta med hjälpmedel leda till en väsentligt fördyrad transport.

Utredningens bedömning

Som utredningen har redogjort för ovan är det i dag enligt praxis bara tillåtet att ta med hjälpmedel som behövs för att kunna genomföra en resa. Kommunen kan besluta om att individen kan ta med ytterligare hjälpmedel, men endast sett utifrån lagstiftningen är detta inte möjligt. Det krävs ett särskilt beslut från nämnd, styrelse eller fullmäktige. Detta leder till krockar mellan de olika lagstiftningarna som reglerar särskilda persontransporter. Utöver att dessa krockar uppstår, anser utredningen att det är skäligt att individen ska få ta med hjälpmedel eftersom vissa hjälpmedel kan vara en direkt förutsättning för att personer med funktionsnedsättning över huvud taget ska kunna uppnå resans ändamål. I SOU 2003:87 anförs att

Färdtjänsten ska numera främst, i stället för lämnande av bistånd, betraktas som en trafikpolitisk tjänst i syfte att bidra till en tillfredsställande trafikförsörjning också för funktionshindrade.

Utredningen anser att i den föreslagna skrivningen om tillfredsställande trafikförsörjning bör ingå att det ska vara en relevant trafikförsörjning, dvs. att den ska vara relevant att bruka. Även förarbetena till lagen om kollektivtrafik, se avsnitt 5.3.5 Lagen om kollektivtrafik för mer information, ger ett visst stöd till en sådan tolkning. Där anges att

Kollektivtrafiksystemet ska vara användbart för alla resenärsgupper, exempelvis personer med funktionsnedsättning, äldre, barn och ungdomar. Bristande tillgänglighet är ett hinder för människor med funktionsnedsättning mot att kunna delta i samhället som andra medborgare. Att motverka detta blir allt viktigare till följd av att vi får en allt äldre befolkning.

Behovet av åtgärder för att göra kollektivtrafiken användbar för personer med funktionsnedsättning är i grunden en demokratifråga, det vill säga att det handlar om att skapa möjligheter för alla personer att på lika villkor kunna arbeta, studera och delta i olika aktiviteter i samhället. Transporter är ofta en viktig men även begränsande faktor.¹⁸

En sådan vidgning ligger också i linje med den av Riksdagen antagna propositionen nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken, se avsnitt 5.3.1. Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken. Utan att få med sig hjälpmedlet kan det bli inaktuellt att genomföra resan då den enskilde utan hjälpmedlet inte kan förflytta sig självständigt på resmålet. Utredningen anser därför att det ska vara möjligt att ta med sig hjälpmedel så länge detta inte fördyrar transporten väsentligt. En fördyring som är ett indirekt resultat av förslaget kan vara att samåkningspotentialen minskar då det kan bli mindre utrymme i transporten.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att när det gäller rätten att medta hjälpmedel är det skäligt att frångå den rådande utgångspunkten att färdtjänst enbart rymmer en trafikpolitisk dimension. Genom utredningens förslag blir det möjligt att anlägga ett delvis annorlunda synsätt. Mot bakgrund av att 5 § 2 lagen om riksfärdtjänst, vilken motsvaras av 4 kap. 5 § 3 lagen om särskilda persontransporter, anger att tillstånd till riksfärdtjänst endast ska meddelas om ändamålet med resan är rekreation eller fritidsverksamhet eller någon annan enskild angelägenhet, gör utredningen bedömning att den sociala aspekten redan uppmärksammas. Genom att tillåta hjälpmedel i större utsträckning föreligger det således större möjligheter att uppfylla lagstiftningens syfte i den delen.

Särskilda skäl

Utredningen föreslår vidare att om det föreligger särskilda skäl är det rimligt att transporten kan bli väsentligt fördyrad. Bedömningen av särskilda skäl kan utgå från resenärens förmåga att självständigt kunna förflytta sig på resmålet. Aspekter som kan vara relevanta att beakta vid en prövning om särskilda skäl föreligger är t.ex. vilken grad av självständighet som resenären uppnår genom att använda hjälpmedlet på resmålet. De fall utredningen ser framför sig är t.ex.

¹⁸ Prop. 2009/10:200, s. 91.

om den enskilde utan hjälpmedlet inte självständigt kan förflytta sig på resmålet och därmed blir beroende av närstående för hjälp med förflyttning, en situation ett förflyttningshjälpmedel hade avhjälpt. Rätten att medta hjälpmedel främjar en självständighet som bidrar till att personer med funktionsnedsättning ska kunna delta i samhället på lika villkor som andra medborgare.

12 Förändringar för skolskjuts

12.1 Skolskjuts – ett kommunalt ansvar

12.1.1 Skolskjuts och elevresor

I svensk lag finns det två olika kategorier resor till och från skolan, skolskjuts och elevresor. I regel är det kommunerna som ansvarar för båda. Avseende skolskjuts föreligger dock ett mer långtgående ansvar för att anordna transporter och för trafiksäkerheten. Skolskjuts regleras i skollagen och förordningen (1970:340) om skolskjutsning medan elevresor regleras i lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

Elevresor

Elevresor regleras i lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor. Där stadgas att hemkommunen ansvarar för att en elev, som har rätt till studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395) och har en färdväg på minst sex km ska få sina kostnader för dagliga resor mellan bostaden och skolan ersatta. Ersättningen uppgår som högst till 1/30 av prisbasbeloppet varje månad, vilket 2018 motsvarar 1 517 kronor. Elevresor företas företrädesvis i linjelagd kollektivtrafik och avser gymnasieelevers resor mellan bostad och skola.

Skolskjuts

Enligt skollagen är det elevens hemkommuns ansvar att ombesörja att det ordnas kostnadsfri skolskjuts för elever i förskoleklass, grundskolan, grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Landstinget kan i vissa fall vara huvudman för utbildning i gymnasiesärskolan, men detta är

endast undantagsvis. Staten är huvudman och ansvarar för same- och specialskolan.

Förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan tillhör de obligatoriska skolformerna. Lagstiftaren har ansett att då det föreligger skolplikt ska kommunen betala för skolskjuts. Det ska inte vara en ekonomisk fråga om man kan fullgöra sin skolplikt. Det fria skolvalet innebär att elever själva har rätt att välja mellan kommunal eller fristående skola. Rätten till skolskjuts förutsätter att eleven går i den skola kommunen placerat honom eller henne i. Om eleven har valt en annan skolenhet än den där han eller hon har blivit placerad av kommunen begränsas denna rätt. För de elever som har använt sig av det fria skolvalet är kommunen endast skyldig att anordna skolskjuts i de fall det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter.

Det står kommunen fritt att organisera skolskjutsverksamheten på lämpligt sätt. I många fall nyttjas kollektivtrafiken genom inköp av periodkort från ordinarie kollektivtrafik. Resterande resor sker i upphandlade fordon på ungefärligt likartat sätt som färdtjänst.

SKL:s skolskjutsenkät

SKL skickade ut en skolskjutsenkät till sina medlemmar i december 2017. Svarefrekvensen blev 82 procent men eftersom det saknas svar från flera stora kommuner¹ är det svårt att uppskatta det totala antalet elever som har skolskjuts i Sverige. Med ledning av de svar som inkom så har man kommit fram till en uppskattad siffra på cirka 260 000² elever som har skolskjuts.

Om man exkluderar de elever som företar resor i linjetrafiken är det uppskattningsvis 130 000 elever som har skolskjuts. Fördelningen mellan trafikslagen för det totala antalet elever som uppskattas ha skolskjuts ser ut på följande sätt

- 47 procent av alla resor företas i ordinarie linjetrafik,
- 43 procent med särskilt anordnad skolskjuts i form av skolbuss,

¹ Svarefrekvensen blev 82 procent men översatt till storlek så representerar svaren cirka 70 procent av elevunderlaget.

² Saknade värden (12 procent) har ersatts genom imputering.

- 11 procent med särskilt anordnad skolskjuts i form av skoltaxi, och
- <1 procent av alla resor företas genom självskjuts.

Den särskilt anordnade skolskjutsen i form av skolbuss planeras främst hos kommunen (58 procent), hos trafikutövaren (18 procent), hos den regionala kollektivtrafikmyndigheten (12 procent), och den regionala kollektivtrafikmyndigheten och kommunen planerar tillsammans (12 procent). Den särskilt anordnade skolskjutsen i form av taxi planeras främst hos kommunen (46 procent), i andra hand hos trafikutövaren (30 procent), hos den regionala kollektivtrafikmyndigheten (13 procent) och den regionala kollektivtrafikmyndigheten och kommunen tillsammans (11 procent).

SKL ställde också frågor om samordningen av skolskjuts med andra transportformer. Där uppgav 74 procent av kommunerna att de inte samordnar skolskjutsar med andra transportformer, 19 procent att de samordnar med annan transportform, 10 procent att de samordnar skolskjuts med färdtjänst och 3 procent att de samordnar skolskjuts med sjukresor.

Avseende potential att samordna fler resor bedömde 30 procent att detta var möjligt, 29 procent att det inte var möjligt och 41 procent svarade att det var osäkert eller att de inte kunde bedöma det. SKL frågade också om det fanns potential att utöka samordningen mellan olika transportformer. 28 procent ansåg att detta inte var möjligt, 26 procent att det var möjligt och 46 procent att det var osäkert eller att de inte kunde bedöma det.

Utredningens bedömning avseende elevresor

I detta betänkande har utredningen valt att lägga förslag om skolskjuts men däremot inte inkluderat elevresor i dessa. Elevresor företas redan i den linjelagda kollektivtrafiken genom att kommunerna ersätter elevers kostnader för periodkort. Vidare sker detta genom verkställighetsbeslut och inte efter en individuell prövning. Utredningen gör bedömningen att samordningspotential inte föreligger i någon nämnvärd utsträckning.

Utredningens bedömning avseende skolskjuts

Som utredningen påpekat inledningsvis är svaren från skolskjutsenkäten inte statistiskt säkerställda då några av de stora skolkommunerna inte svarat på enkäten. Trots detta kan man se att det föreligger en stor potential att samordna skolskjutsresorna med varandra och med andra transportformer. Utredningen bedömer också att det finns vissa åtgärder som kan vidtas för att tydligare stärka koppling mellan dessa transporter och skolskjuts.

12.1.2 Beslut om rätt till skolskjuts

Utredningens förslag: 23 kap. skollagen (2010:800) ska kompletteras med bestämmelser som möjliggör för kommuner och lands-ting att överlåta beslut om rätten till skolskjuts till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Kommunerna ansvarar för beslut om skolskjuts. Vid bedömningen av om en elev har rätt till skolskjuts väger man in färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Alla dessa förutsättningar ska prövas individuellt i varje enskilt fall. I prop. 2009/10:165 anför regeringen att huvudregeln för skyldigheten att anordna kostnadsfri skolskjuts är begränsad till resor till och från den skola som kommunen placerat eleven i. Om skolskjutsen är anordnad på ett sätt som gör att det inte innebär organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen att ombesörja för skolskjuts till andra skolor än den där eleven skulle ha placerats av kommunen föreligger dock en skyldighet för kommunen att tillhandahålla skolskjuts. Denna bedömning ska göras med utgångspunkt i vilken skyldighet kommunen hade haft för det fall eleven valt att gå i den skola som han eller hon placerats i. Att beviljas skolskjuts innebär inte att eleven har rätt att få skjuts från bostadsadressen till skolan utan eleven kan hänvisas till uppsamlingsplatser i hemmets eller skolans närhet. Dock måste kommunen ta särskild hänsyn till om eleven har en funktionsnedsättning och om det finns behov att hämta eleven vid hemmet.

Vid en bedömning av om rätt till skolskjuts föreligger måste alla lagens rekvisit prövas var och en för sig. Om eleven uppfyller något

av dessa kriterier ska skolskjuts beviljas. Många kommuner har, genom ansvarig nämnd, antagit riktlinjer eller reglementen för att underlätta i handlägningsarbetet men också för att det ska finnas en tydlighet vad man har rätt till och därmed kan förvänta sig. Dessa riktlinjer är inte bindande och en prövning måste göras i varje enskilt fall. Det är nämnden som ska göra denna prövning. I många fall har nämnden delegerat beslutsfattandet till rektor, tjänstemän på skolkansliet eller skolskjutshandläggare. Ett beslut om att anta riktlinjer eller reglemente får dock inte delegeras. Möjligheten att överlåta beslut om rätt till skolskjuts är i dag inte möjligt att delegera till ett bolag eller trafikutövare. Däremot tillåter 2 kap. 12 § lagen om kollektivtrafik att kommunen överlåter anordnandet av skolskjuts till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Utredningens bedömning

Utredningen anser att 23 kap. i skollagen ska kompletteras med bestämmelser som stadgar att kommunen och landstinget³ får överlåta beslut om rätt till skolskjuts till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet. Utredningen gör bedömningen att ett sådant upplägg skulle kunna innebära en smidigare hantering då den regionala kollektivtrafikmyndigheten besitter kompetens i trafiksäkerhetsfrågorna och planering av trafiken, medan skolorna eller kommunen besitter kompetensen kring elevers behov. Utredningen anser att det med fördel skulle kunna vara kommunen som bistår den regionala kollektivtrafikmyndigheten med ett underlag till utredning. Denna bedömning görs då modellen skulle frigöra delar av den administrativa bördan från skolorna och kommunerna som handläggningen innebär. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten skulle sedan fatta beslut om eleven har rätt till skolskjuts, vilket borgar för en mer likartad bedömning regionalt. Det skulle också innebära att myndigheten därmed är svarande vid ett överklagande. Vidare så har de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som har fått tillståndsgivningen för färdtjänst eller riksfärdtjänst en uppbyggd organisation för handläggning av och att fatta beslut och processföring i domstol. Utredningen ser därför att kommunen bör ha möjligheten att kunna överlåta allt

³ Fortsättningsvis kommer vi i texten att skriva kommuner, trots att det är både kommuner och landsting som avses.

ansvar för myndighetsutövningen till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

12.1.3 Problematiska områden att lyfta

Utredningens förslag: Regeringen bör tillsätta en arbetsgrupp som ser över hur rätten till skolskjuts påverkas för elever som har växelvis boende, beviljats korttidsboende eller önskar läxhjälp efter skoltid.

Till utredningen har det framförts att frågor om t.ex. växelvis boende, läxhjälp och rätten till skolskjuts är problematiska på så sätt att det är frågor som ständigt är aktuella i kommunernas dialog med vårdnadshavare. Utredningen gör bedömningen att dessa frågor ligger utanför vårt uppdrag men vill ändå lyfta problematiken då det är något som upplevs som bekymmersamt.

Avseende avsnittet nedan om när kommunen inte anordnar en egen gymnasiesärskola utan hänvisar eleven till en närliggande kommuns gymnasiesärskola har utredningen endast för avsikt att tydliggöra sin syn på hur skollagen bör tolkas avseende rätten till skolskjuts. Utredningen lämnar därför inget förslag i denna del.

När kommunen inte anordnar egen gymnasiesärskola

Enligt Skolverkets statistisk var det år 2016 141 kommuner i Sverige som inte hade en egen gymnasiesärskola i kommunen utan hänvisade sina kommunmedborgare till en annan kommuns gymnasiesärskola. Utredningen har varit i kontakt med tjänstemän som arbetar med skolskjuts som har berättat att det inte är helt ovanligt att kommunen därmed har gjort bedömningen att den inte är skyldig att anordna skolskjuts för dessa elever. 18 kap. 30 § skollagen stadgar att

Elever i gymnasiesärskola med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts inom hemkommunen från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

För elever som går i en annan kommuns gymnasiesärskola ska hemkommunen anordna skolskjuts i de fall det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter.

Elevens hemkommun eller det landsting som anordnar utbildningen ska ombesörja att skolskjuts anordnas enligt första stycket.

Kommunen har i dessa fall valt att tolka paragrafens andra stycke som att det är tillämpligt i dessa fall. Utredningen gör dock en annan bedömning. Paragrafens andra stycke är endast tillämpligt vid de fall när eleven på eget initiativ söker sig till en annan kommuns gymnasiesärskola. I propositionen till skollagen, Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, anför regeringen att

I dagens skollag finns en bestämmelse om skolskjuts för elever i särskolan. Som en konsekvens av att gymnasiesärskolan föreslås bli en egen skolform, införs särskilda bestämmelser om skolskjuts för elever i gymnasiesärskolan. Bestämmelserna föreslås motsvara vad som föreslås gälla i andra skolformer med skolskjuts, se t.ex. avsnitt 14.8. För elever i fristående gymnasiesärskolor, elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem, och för elever som med stöd av 19 kap. 13 eller 14 § på grund av särskilda skäl eller i enlighet med vårdnadshavares önskemål tagits emot i en annan kommuns gymnasiesärskola innebär bestämmelsen att hemkommunen ska anordna skolskjuts om de allmänna förutsättningarna för skolskjuts är uppfyllda och om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.

Då det är kommunen som hänvisar dessa elever till en annan kommuns gymnasiesärskola är detta att anse som att kommunen anvisar eleven och inte som att eleven utnyttjat sin möjlighet till att välja fritt. Det är utredningens bedömning att kommunen, i dessa fall, därför är skyldig att anordna skolskjuts för dessa elever i enlighet med 18 kap. 30 § st.1 skollagen.

Samordning av start- och sluttider och läxhjälp

SKL pekar på att det pågår arbete i vissa kommuner med att samordna skolornas start- och sluttider i syfte att kunna samordna skolskjuts med den linjelagda kollektivtrafiken och att man erfarenhetsmässigt kan visa på att med en större differentiering av skolornas

starttider och minimering av antalet sluttider per skola kan effektivisera transporter. ⁴ På så sätt används befintliga fordon på ett effektivt sätt och parallelltransporter kan undvikas i möjligaste mån. Samordning av skolans start- och sluttider är ofta problematiskt. Här finns en potentiell mållkonflikt med kollektivtrafiken. Eftersom många elevers skolskjuts sker med den linjelagda trafiken är det tidtabellen som i praktiken styr skolornas start- och sluttider.

Sedan den 5 april 2016 är det möjligt enligt förordningen (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid för grundskolor, grundsärskolor, sameskola eller specialskolor att ansöka om statsbidrag för att anordna läxhjälp för elever. Syftet med statsbidraget är dels att öka möjligheterna för alla elever att utvecklas så långt som möjligt i sitt lärande, dels att bidra till en ökad likvärdighet.

För att få ta del av statsbidraget ska läxhjälpen erbjudas utanför ordinarie undervisningstid. I praktiken betyder det att hjälpen tillhandahålls efter skoltid inom ramen för skolans fritidsverksamhet. Ett bekymmer som bl.a. Norrtälje kommun har noterat är att barnen kan få svårt att ta sig hem, om skolskjutsen har åkt för dagen innan eleven har hunnit ta del av läxhjälpen. I praktiken betyder det att en förutsättning för läxhjälp är att barnen kan ordna med hemtransport på annat sätt. Därmed finns det en risk att elever som har behov av läxhjälp inte kan ta del av den, eftersom upplägget är beroende av eget ordnat alternativ till skolskjuts.

Förutom implementeringen av läxhjälp upplevs det som problematiskt att tidpunkten för skolskjuts även påverkar pedagogiska och kunskapsrelaterade mål. Norrtälje kommun har i möte med utredningen exemplifierat med att skolans temadagar måste anpassas till tider för skolskjutsen och att det pedagogiska upplägget och det kunskapsmässiga innehållet därmed kan bli lidande. Därutöver måste skolornas start- och sluttider fungera schematekniskt vad gäller t.ex. personalens ändrade tider och utnyttjande av skolans lokaler. En annan aspekt som också måste beaktas är elevernas upplevelser. Vissa kan få en längre resväg och andra kan behöva stiga upp tidigare eller komma hem senare än tidigare.

⁴ Sveriges kommuner och landsting, *Allmän och särskild kollektivtrafik – analys av för- och nackdelar med en samlad lagstiftning*, 2014 s. 19.

Växelvis boende

En annan fråga som aktualiseras i samband med skolskjuts är barn som bor växelvis hos föräldrarna. Högsta förvaltningsdomstolen har klargjort rättsläget i två uppmärksammade fall. I det första fallet från 2002 (RÅ 2002 ref. 91) kom domstolen fram till att kommunen var skyldig att anordna kostnadsfri skolskjuts vid växelvis boende inom samma kommun. Eleven gick i den skola som kommunen anvisat och båda föräldrarna var bosatta inom skolans upptagningsområde. I det andra fallet från 2014 (mål nr 4922-13) hade eleven i fråga två hem, ett hos den ena föräldern i folkbokföringskommunen där han även gick i skola, samt ett hos den andra föräldern i en annan kommun. Domstolen uttalade att skollagen på ett uttömmande sätt anger under vilka förutsättningar som en kommun är skyldig att anordna skolskjuts och att kommunens ansvar för skolskjuts inte omfattas av den situationen att en elev bor växelvis i en annan kommun.

Rätten till kostnadsfri skolskjuts gäller enbart till och från bostaden. Elever som har blivit beviljade korttidsboende LSS är alltså inte berättigade till skolskjuts mellan skolan och korttidsboendet. I stället är tanken att eleverna ska färdas med av kommunen särskilt anordnade s.k. omsorgsresor. Se utredningens bedömning avseende omsorgsresor i avsnitt 8.3.8. Begreppsapparaten.

Utredningens bedömning

Utredningen gör bedömningen att det är av stor vikt att dessa frågor tydliggörs, både för den enskilde och för kommunen som huvudman. Utredningen har i sina kontakter med elevorganisationerna, enskilda och företrädare för kommunerna många gånger blivit uppmärksammade på frustrationen dessa frågor ger upphov till. Då detta ligger utanför utredningens uppdrag kan inga särskilda förslag lägga i dessa specifika frågor. Däremot anser utredningen att regeringen bör tillsätta en arbetsgrupp som ser över hur rätten till skolskjuts påverkas för elever som har växelvis boende, beviljats korttidsboende eller önskar läxhjälp efter skoltid.

13 Mindre förändringar för sjukresor med anledning av dataskyddsförordningen

13.1 Allmänna utgångspunkter

Enligt lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor ska sjukvårdshuvudmän (landsting och kommuner som inte tillhör något landsting) lämna ersättning för reskostnader i samband med sådana sjukresor som anges i uppräkningsen enligt 1 §. Det finns inte några bestämmelser som styr på vilket sätt sjukresorna måste utföras utan det kan ske med ordinarie kollektivtrafik, taxi, egen bil och med lufttrafik, fartyg etc. Enligt 2 § beräknas resekostnadsersättningen enligt de grunder som sjukvårdshuvudmannen bestämmer. Det innebär att det inte finns något enhetligt taxesytem och att övriga villkor såsom färdmedel, regler för betalning och återbetalning m.m. regleras regionalt och kan således variera i landet. Utredningen har noterat att egenavgifter för sjukresa med taxi kan variera från 17 kronor upp till 150 kronor. Egenavgiften blir i regel högre för taxi och specialfordon vid sjukresor än om resenären skulle åka färdtjänst på samma sträcka. Enligt 7 § lagen om färdtjänst är det dock inte tillåtet att använda färdtjänst vid sjukresor.

Även när högkostnadsskyddet börjar gälla varierar stort i landet, i Stockholm sker det t.ex. när resenären har åkt sjukresor för 1 400 kronor, medan resenären i Kalmar behöver åka för 2 250 kronor. Det finns även stora regionala variationer när det gäller ersättning för sjukresor som företas med egen bil.

Även om den lagstadgade skyldigheten för landstinget enbart omfattar utbetalning av ersättning har många landsting eller regioner inrättat reguljära sjukreselinjer. Skälen härför kan vara dels att åstadkomma en kostnadseffektivisering, dels för att erbjuda alla patienter

en reell möjlighet att ta sig till vården. Att resa med sjukreselinjer är i vissa regioner avgiftsfritt för resenärerna.

Statistik

När det gäller sjukresor har det inte samlats in någon officiell statistik på flera år. Branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik har dock gjort en sammanställning efter att ha efterfrågat uppgifter om sjukresor från sina medlemmar inom det s.k. MERIT-nätverket, som består av ansvariga för serviceresor hos regionala kollektivtrafikmyndigheter, regioner, landsting och vissa primärkommuner.¹ Av sammanställningen framgår bl.a. att 8 procent av de sjukreseersättningsberättigade vårdbesöken genererar sjukresor. I tio av länen är andelen lägre än 10 procent. Högst andel har Örebro län med 17 procent, medan Stockholms och Skåne län har lägst andel. Av totalt 6,8 miljoner sjukresor under 2016 som skedde enligt lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor var 5 miljoner av dessa, 73 procent, särskilt anordnade transporter. Sett till fördelningen mellan anordnade sjukresor och ersättningsberättigade sjukresor varierar det över landet. Skåne, Stockholms och Östergötlands län toppar statistiken avseende andelen anordnade sjukresor med uppemot 98–99 procent, medan Örebro, Dalarna, Kalmar och Blekinge län ligger på 50 procent eller lägre.

För resultatet av utredningens enkät avseende sjukresor, se avsnitt 3.9. Sjukresor.

13.2 Frågeställning som avser dataskyddsförordningen

Utredningen har blivit uppmärksammas på en problematisk situation som gäller de landsting eller regioner som har inrättat s.k. sjukreselinjer med fasta tidtabeller dit patienterna hänvisas till för att ta sig till och från vård och behandling. I och med EU:s nya dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, kan huvudmännen tvingas begära

¹ Svensk Kollektivtrafik, Sjukresestatistik 2016.

samtycke från varje enskild resenär vars personuppgifter behandlas för att uppfylla gällande bestämmelser.

Dataskyddsförordningen (GDPR – General Data Protection Regulation)² gäller från den 25 maj 2018 och ersätter personuppgiftslagen (1998:204). Syftet med förordningen är att säkerställa en enhetlig och hög skyddsnivå för fysiska personers rättigheter och friheter vid behandling av personuppgifter.

Utgångspunkten för dataskyddsregleringen är att behandlingen av personuppgifter måste vila på en rättslig grund. Behandling av personuppgifter är endast laglig om den faller in under någon av punkterna i artikel 6 eller om behandling kan ske med stöd av artikel 9 i dataskyddsförordningen.

Artikel 9 i dataskyddsförordningen reglerar behandling av särskilda kategorier av känsliga personuppgifter, förutom sådana som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter och religiös övertygelse även uppgifter om hälsa. Utgångspunkten är att sådan behandling är förbjuden, men i bestämmelsen räknas också upp ett antal situationer då behandling är tillåten, under vissa specifikt angivna förutsättningar. En sådan förutsättning är att om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse är behandlingen tillåten. Att kommuner, trafikhuvudmän, beställningscentraler och trafikutövare kan utföra sina arbetsuppgifter inom färdtjänsten och riksferdtjänsten på ett tillfredsställande sätt har ansetts falla in under begreppet allmänt viktigt intresse vid tillämpning av personuppgiftslagen.³

Artikel 9.2 h i dataskyddsförordningen stadgar att behandling av känsliga personuppgifter är tillåten om behandlingen är nödvändig av skäl som hör samman med bl.a. tillhandahållande av hälso- och sjukvård. Bestämmelsen motsvarar 18 § personuppgiftslagen och anses täcka nästan all behandling av personuppgifter som förekommer inom hälso- och sjukvårdsområdet.⁴

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

³ SOU 2003:87 *Färdtjänst och riksferdtjänst* s. 178.

⁴ *Ibid*, s. 93.

13.3 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: 3 kap. 2 § lagen om särskilda persontransporter innehåller en bestämmelse som innebär att sjukvårdshuvudmännen, utöver skyldigheten att utbetala ersättning enligt lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor, får anordna sjukresor inom det egna länet.

Flertalet landsting och regioner anordnar redan s.k. sjukreselinjer, trots att lagen om resekostnadsersättning endast stadgar ett ansvar att betala ut ersättning vid sjukresor. Utredningen bedömer att det ska tydliggöras i lagen att sjukvårdshuvudmännen får anordna sjukresor inom det egna länet. Att anordna sjukresor förutsätter med nödvändighet behandling av personuppgifter. Frågan är då om det krävs samtycke från var och en av de resenärer vars personuppgifter behandlas, eller om någon av de rättsliga grunderna och övriga förutsättningar i dataskyddsförordningen skulle kunna bli tillämpliga, varpå samtycke i sådant fall inte behöver inhämtas.

När det gäller frågan huruvida behandling av personuppgifter i syfte att anordna sjukresor faller in under artikel 6 eller artikel 9 gör utredningen följande bedömning. Det finns starka skäl som talar för att enbart den omständigheten att en person faktiskt åker sjukresa i sig, indikerar att behandlingen avser känsliga personuppgifter, eftersom det i sin tur säger något om vederbörandes hälsotillstånd. Därutöver tillkommer omständigheten att vissa mer specifika känsliga personuppgifter avseende resenärernas individuella hälsotillstånd kan komma att behöva behandlas, som en förutsättning för anordnandet av själva transporten. Som exempel på en sådan uppgift kan nämnas att chauffören behöver vara behjälplig vid på- och avstigning, att resenären har en synnedläggelse eller svår allergi. Sådana omständigheter ställer särskilda krav på hur resan anordnas och den servicenivå som trafikutövaren behöver tillhandahålla. Mot den bakgrunden väljer utredningen att låta det fortsatta resonemanget utgå från artikel 9.2 h. i dataskyddsförordningen.

För att undantaget i artikel 9.2 h ska bli tillämpligt krävs för det första att behandlingen är nödvändig av något av de angivna skälen. Utredningen bedömer att anordnande av sjukresor faller in under ”tillhandahållande av hälso- och sjukvård”. Anordnandet säkerställer en möjlighet för alla medborgare att kunna ta sig till sjukvård, även

de som inte har tillgång till kollektivtrafik eller egen bil, och kan därmed bidra till att säkerställa att alla får vård på lika villkor. För det andra ska verksamheten, dvs. anordnande av sjukresor, utföras på grundval av unionsrätten eller nationell rätt. För att uppfylla detta rekvisit föreslår utredningen därför att lagen om särskilda persontransporter innehåller en bestämmelse som innebär att sjukvårdshuvudmännen, utöver skyldigheten att utbetala ersättning enligt lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor, även får anordna sjukresor inom det egna länet. Att åtagandet i förslaget är frivilligt, påverkar inte utredningens bedömning att den rättsliga grunden är fastlagd i nationell rätt. För det tredje ställs det krav på tystnadsplikt för den som behandlar känsliga personuppgifter. Genom de förslag som utredningen lämnar i dessa delar är bedömningen att även detta krav är uppfyllt. För att ytterligare förstärka skyddet för den enskilde kan det i sammanhanget även påtalas vikten av relevanta IT-säkerhetstekniska lösningar för att förhindra att obehöriga får tillgång till system där känsliga personuppgifter registreras.

Det faktum att det inte alltid är sjukvårdshuvudmannen själv som behandlar personuppgifterna i beställningscentralen då denna kan vara upphandlad och att själva transporten utförs av en upphandlad trafikutövare, påverkar inte utredningens bedömning.

Genom den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 2 § lagen om särskilda persontransporter, bedömer utredningen att det är möjligt att behandla känsliga personuppgifter i samband med anordnande av sjukresor utan krav på samtycke från varje registrerad resenär.

Ytterligare förändringar avseende sjukresor är att lagen om särskilda persontransporter inkluderar sjukresor och att det därmed ställs krav avseende t.ex. systematiskt kvalitetsarbete, samråd och ökad samordning. Den nuvarande lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor kommer således att gälla parallellt med lagen om särskilda persontransporter. I övrigt föreslår utredningen inte några förändringar utan kretsen ersättningsberättigade personer är oförändrad och det är fortsatt upp till sjukvårdshuvudmannen att fastställa egenavgifter.

14 Systematiskt kvalitetsarbete – ett verktyg för att uppnå likvärdighet och god kvalitet

14.1 Vad innebär ett systematiskt kvalitetsarbete?

Ett systematiskt kvalitetsarbete innebär att alla som arbetar inom en verksamhet systematiskt och kontinuerligt följer upp verksamheten, analyserar resultaten i förhållande till målen som är uppställda i lagstiftningen och egenformulerade mål. Utifrån målen planeras och utvecklas verksamheten.

Det systematiska kvalitetsarbetet är av vikt för att möjliggöra och upprätthålla en väl fungerande organisation. Kvalitetsarbetet ger verktygen för att arbeta utifrån ett systemperspektiv och skapa strukturer och processer vilket förhoppningsvis leder till en organisation som inte är beroende av enskilda individer och deras insatser. Detta innebär dock inte att man ska förbise vikten av de som arbetar i verksamheten och deras erfarenheter. Medarbetarna måste ges förutsättningar för att kunna delta i kvalitetsarbetet. Deras erfarenheter kan bidra med information om hur organisationen praktiskt fungerar och hur man kan säkra kvaliteten och vidareutveckla verksamheten. Detta leder till att verksamheten blir en organisation i lärande.

Vidare kan ett väl fungerande kvalitetsarbete åskådliggöra hur man fördelar och använder resurser i sin verksamhet, resultatet av detta och hur man fortsatt bör rikta sina resurser för en fortsatt utveckling och förbättring av verksamheten. Kvalitetsarbetet blir därmed ett viktigt verktyg för att säkerställa att den verksamheten man erbjuder sina medborgare är likvärdig och rättssäker. Ur ett medborgarperspektiv så bidrar ett väl fungerande kvalitetsarbete till att verksamheten med de samhällsbetalda transporterna bedrivs kostnads-effektivt och att rätt prioriteringar görs till en rimlig kostnad. Som

utredningen har redogjort för i kapitel 9, Vägen till en moderniserad lagstiftning för ökad samordning har staten på senare år valt att styra kommuners verksamhet genom kunskapsstyrning. Med kunskapsstyrning avses att förändra arbetsätt och metoder för att uppnå en verksamhet vars arbete i möjligaste mån baseras på forskning och beprövade metoder. Man uppnår detta genom att höja yrkeskategoriernas kompetens och kunskap.

14.2 Systematiskt kvalitetsarbete inom välfärdsområdet

Systematiskt kvalitetsarbete förekommer inom välfärdsområden såsom skolvärlden, inom hälso- och sjukvården, socialtjänst, verksamhet inom LSS och tandvården. I LSS kommer detta till uttryck på följande sätt

Verksamheten enligt denna lag skall vara av god kvalitet och bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

I förarbetena till skollagen anger regeringen att

Nationell likvärdighet i ett decentraliserat system förutsätter att staten fastställer nationella mål och systematiskt följer upp och granskar att målen nås och att ett systematiskt kvalitetsarbete utvecklas på lokal nivå. Systematiskt och kontinuerligt kvalitetsarbete måste därför bedrivas i varje skola och verksamhet och av varje huvudman. Utveckling och utvärdering av skolenhetens arbete med värdegrundsfrågorna är en självklar del i detta. Arbetet med att utveckla verksamheten är en process där en analys och värdering bl.a. av skolans resultat och redan vidtagna åtgärder måste ligga till grund för beslut om åtgärder för förbättring. Det innebär att huvudmannen ska ha ett kvalitetssystem med struktur, rutiner, processer och resurser, vilket är en förutsättning för ledning och styrning av verksamheten. Syftet med allt kvalitetsarbete är att det ska leda till förbättringar. Det är därför ytterst angeläget att kunskapen om eventuella brister i en verksamhet verkligen följs av åtgärder för förändring och förbättring.¹

¹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 303.

I Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet (SKOLF 2012:98) beskrivs hur systematiskt kvalitetsarbete kan bedrivas i skolans värld. I de allmänna råden anges att de olika förutsättningarna som kan påverka arbetet är ekonomiska och materiella, personella, organisatoriska och allas motivation, engagemang samt delaktighet och inflytande. De här förutsättningarna för verksamheten och kvalitetsarbetets genomförande är väsentliga för resultat och målpuppfyllelse oavsett var i verksamheten utvärderingen sker. I de allmänna råden exemplifieras förutsättningarna i mätbara mål såsom kostnader per elev (översättningsbart till resenär), verksamhet och ändamål eller lokaler, utrustning, och läromedel, personalens utbildning, kompetens, styrning och ledning, arbetslag och gruppindelningar.

Bestämmelser om rutiner för samarbetet och planeringen av vården av enskilda patienter i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet. Föreskrifterna gäller inom såväl hälso- och sjukvården som socialtjänsten, vilket skapar förutsättningar för ett sammanhållet ledningssystem för de verksamheter som bedriver både hälso- och sjukvård och socialtjänst eller verksamhet enligt LSS. Gällande samverkan framgår i 4 kap. 5 och 6 §§ för det första att av processerna och rutinerna ska framgå hur samverkan bedrivs inom den egna verksamheten, t.ex. mellan olika enheter. För det andra ska det genom processerna och rutinerna även säkerställas att samverkan möjliggörs mellan vårdgivare eller verksamheter inom socialtjänsten eller enligt LSS.

Utredningen anser att även om verksamheterna skiljer sig åt finns det så stora gemensamma beröringspunkter att vissa analoga tolkningar kan göras och bestämmelserna på dessa områden kan appliceras i verksamheten för särskilda persontransporter.

Uppföljning enligt kommunallagen

I kommunallagen regleras att fullmäktige för varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Vid införandet av bestämmelsen uttalade regeringen följande.

... medborgarna har rätt att förutsätta att kommuner och landsting bedriver ett aktivt uppföljningsarbete inte bara av privata utförare utan också av verksamhet i egen regi. Det finns även av konkurrensskäl anledning att inte ställa upp andra mål eller tillämpa andra metoder för uppföljning av verksamhet som bedrivs i egen regi. Det bör i denna del betonas att kommuner och landsting redan med nuvarande lagstiftning har goda möjligheter att utöva kontroll och uppföljning inom verksamhet som bedrivs i egen regi. Såsom Konkurrensverket anför har kommuner och landsting till exempel full insyn i sådan verksamhet. Det faller sig dock naturligt att även kontroll- och uppföljningsarbetet inom verksamhet som bedrivs i egen regi utvecklas på ett liknande sätt som det som gäller för privata utförare. Om det exempelvis görs oannonserade besök hos privata utförare bör sådana besök även genomföras i den verksamhet som bedrivs i egen regi.²

Inför införandet av en ny kommunallag anförde regeringen att det inte fanns anledning att anlägga något nytt synsätt. Det är således inga ändringar avseende detta i den sedan årsskiftet 2018 gällande kommunallagen. Redan i dag föreligger således ett uppföljningsansvar för all verksamhet för kommuner och landsting. Regeringen ansåg att invånare i kommuner och landsting ska kunna förvänta sig fungerande rutiner för uppföljning, oavsett om det rör sig om verksamhet som bedrivs i egen regi eller om verksamheten utförs av privata utförare. Verksamheten ska oavsett så långt som möjligt bedrivas och behandlas på ett likvärdigt sätt. Nämnder inom landsting och kommuner ska inom sitt kompetensområde försäkra sig om att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Detta är oavsett om vården av en kommunal angelägenhet har lämnats över till annan med stöd av kommunallagen.

14.3 Systematiskt kvalitetsarbete i praktiken

Den som bedriver en verksamhet som omfattas av krav på systematiskt kvalitetsarbete behöver först klargöra vilken verksamhet man ska bedriva enligt författningar samt de mål som gäller för verksamheten. Även vad som kan anses vara kvalitet är viktigt att klarlägga. Detta görs fördelaktigast genom en kartläggning av de författningar³ som rör verksamheten och praxis på området och de krav och mål

² Prop. 2013/14:118 s. 54.

³ Med detta avses lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd.

dessa ställer upp. Det är av vikt att betydelsen av dessa krav och mål står klart för dem som bedriver verksamheten.

Huvudmannen kan också, utöver de krav som finns i författningarna, ställa upp egna mål och krav för vad som anses vara kvalitet i den egna verksamheten. Detta kan vara politiskt beslutade riktlinjer, särskilda satsningar eller andra prioriteringar. Då huvudmannen har det yttersta ansvaret för verksamheten ska denne ha en ledande roll när det gäller att bedriva ett kvalitetsarbete som främjar god kvalitet och likvärdighet. Arbetet ska utgå ifrån och bygga på de uppgifter som framkommer i verksamheternas kvalitetsarbete och på andra uppgifter som är betydelsefulla för uppföljningen och utvecklingen.

I dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet bör det finnas information om resultat och måloppfyllelse, analys av förbättringsområden samt beslut om förbättringsåtgärder. Kvalitetsarbetet behöver inte omges av formkrav utan kan med fördel anpassas efter verksamhetens behov och förutsättningar. Däremot är det av vikt att det dokumenteras.

När man arbetar systematiskt med kvalitetsarbetet är en viktig faktor att ha en tydlig och kommunicerad process för klagomålshandtering och hantering av andra synpunkter, dvs. hur enskilda kan anmäla brister i verksamheten och lämna andra synpunkter. Lika viktigt är att huvudmannen har tydliga interna rutiner för hur man agerar vid och följer upp klagomål för att sedan vidta nödvändiga åtgärder. Det handlar ytterst om att kunna bedöma om arbetet bedrivs i enlighet med författningar och uppställda mål, klargöra vilka åtgärder som behöver vidtas för att utveckla bättre arbetsprocesser och för att förbättra förutsättningarna för särskilda persontransporter.

14.4 Systematiskt kvalitetsarbete inom särskilda persontransporter

Utredningens förslag: Lagen om särskilda persontransporter ska innehålla bestämmelser om att det ska bedrivas ett systematiskt kvalitetsarbete i varje verksamhet som erbjuder särskilda persontransporter. Med systematiskt kvalitetsarbete avses att verksamheterna systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla särskilda persontransporter. Det är varje huvudman som ansvarar för att ett systematiskt kvalitetsarbete upprättas för sin

verksamhet. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de nationella mål som finns för transporterna uppfylls. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Kvalitetsarbetet ska fokusera på effektivitet, trafiksäkerhet, hållbarhet och god kvalitet för resenärerna.

Alla som ska företa en särskild persontransport ska möta en verksamhet som erbjuder transportmöjligheter på likvärdiga villkor och som är av god kvalitet. Utredningen är av uppfattningen att för att uppnå en nationell likvärdighet i ett system där man värnar om den kommunala självbestämmanderätten måste staten sätta upp krav och mål för verksamheten som kan följas upp och granskas. På så sätt kan staten säkerställa att målen nås. Utgångspunkten för statlig styrning är ofta knutet till nationella mål och intressen. Då staten ålägger kommunerna skyldigheter och uppgifter finns det ett legitimt intresse av att påverka och säkerställa att kommunerna utför dessa uppgifter i enlighet med uppställda mål och krav. Utredningen anser därför att det är befogat och proportionerligt att införa ett krav på systematiskt kvalitetsarbete för alla fyra transportformer som går utöver kommunallagens krav. Vidare har inte uppföljning enligt kommunallagen ett framåtsyftande fokus utan är endast uppföljning och kontroll av redan genomfört arbete.

En grundläggande princip i lagstiftningen som styr de kommunala verksamheterna är att medborgarna ska garanteras en likvärdig samhällsservice oberoende av var de bor i landet. Statens styrning syftar därför ofta till att skapa större nationell likvärdighet mellan kommunerna inom viktiga samhällsområden. Det kan handla om att åstadkomma likvärdighet i en verksamhets resultat, men också i utformandet av verksamheten.⁴

Det systematiska kvalitetsarbetet blir det arbetssätt som ligger till grund för det dokument som varje huvudman ska ta fram där det systematiska kvalitetsarbetet beskrivs på ett utförligt sätt. Dokumentet i sin tur åskådliggör för såväl stat som den egna organisationen och de egna medborgarna att genom egenkontroll försäkras man sig om verksamhetens kvalitet och att den genomförs på likvärdiga villkor. För de fall kommunen har överlåtit på annan att anordna trafiken eller om trafiken är upphandlad finns det ett viktigt ansvar att kvalitetssäkra

⁴ Statskontoret (2016), *Statens styrning av kommunerna*, rapport 2016:24, s. 28.

upphandling, styrning och ledning av verksamheten, men även att kontinuerligt och systematiskt planera för hur uppföljning och utvärdering ska genomföras. Utredningen har inte för avsikt att föreslå hur arbetet ska dokumenteras utan endast att det ska dokumenteras. Detta för att anlägga ett synsätt där fokus inte ska vara att göra rätt formellt eller öka den administrativa bördan mer än vad som kan anses nödvändigt. Fokus och energi bör i stället riktas mot att utveckla verksamhetens kvalitet.

Vidare ger det publicerade dokumentet en transparens för resenärer, anhöriga och allmänheten. Det blir då lättare att bli delaktig, göra aktiva val och påverka verksamhetens utveckling genom den demokratiska processen. Som utredningen redogjorde för i avsnitt 9.2. Den kommunala självstyrelsen och dess grunder, har den kommunala självstyrelsen demokratiska och effektivitetsinriktade värden. Även här ser utredningen att det systematiska kvalitetsarbetets publicering bidrar till det politiska systemets legitimitet genom att publiceringen ger medborgarna möjlighet till lokalt inflytande, och till ansvarsutkrävande av den genomförda politiken. Om informationen publiceras på ett lättillgängligt sätt innebär detta även att andra huvudmän kan ta del av det systematiska kvalitetsarbetet, något som förhoppningsvis kan ge inspiration och kan bidra till att huvudmännen bättre kan analysera sin verksamhet, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten.

För huvudmannen utgör den samlade dokumentationen av kvalitetsarbetet ett underlag för bedömning av olika verksamheters skilda förutsättningar och resultat och kan därmed bilda underlag för prioriteringar och insatser för ökad måluppfyllelse. Det är därför väsentligt att det även fortsättningsvis finns tillgång till ett arbete hos huvudmannen.⁵

Kvalitetsarbetet ska utgå från de uppgifter som kommer fram i och rapporteras in till verksamheten. T.ex. antalet färdtjänstillstånd, resor, snittkostnad per resa, antal klagomål kopplat till utförare, graden av samordning och andra nyckeltal. Uppgiftsinsamlingen anses ofta vara administrativt betungande, men utredningen vill poängtera uppgiftsinsamlingens utvecklande syfte, dvs. att den ska bygga kunskap inom en viss verksamhet och ge underlag för att utveckla verksamheten. Det blir därmed viktigt att man inte bara redovisar resultat

⁵ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 305.

utan också vilka åtgärder som tillsammans ligger till grund för resultatet, en analys av åtgärderna och om dessa var avgörande för resultatet eller om andra faktorer spelat in. Här bör man anlägga flera perspektiv. Man bör titta på verksamheten som en helhet men också bryta ned verksamheten till mindre beståndsdelar och analysera och jämföra olika delar av den som t.ex. utförarna eller de olika transportformerna. Även likvärdigheten och rättssäkerheten i tillståndsbedömningen och tillämpningen av interna regelverk är aspekter som behöver belysas. Detta synsätt ligger väl i linje med statens önskan om att använda kunskapsstyrning i sin styrning av kommunala verksamheter. Vidare anges i Statskontorets rapport Statens styrning av kommunerna att

Sverige har en offentlig förvaltning som i väsentliga delar fungerar väl. För att upprätthålla det, samtidigt som omvärlden förändras, krävs ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Regeringen menar att det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroendet för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Detaljstyrningen ska minska för att ge större utrymme för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende.⁶

Det ska inte göras någon skillnad om transporterna genomförs av en egen utförarorganisation eller av en extern utförare. Vid upphandlade transporter är det av vikt att huvudmannen försäkras sig om att de får tillgång till uppgifter för kvalitetsarbetet och att detta genomförs och utvecklas utifrån gällande avtalslösningar.

Utredningen anser att för det fall att den regionala kollektivtrafikmyndigheten har fått uppgiften att anordna och organisera trafiken bör ansvaret för att upprätta ett systematiskt kvalitetsarbete följa med, dock i nära samverkan med kommunen då de delar som kommunen har kvar ansvaret för, dvs. myndighetsutövningen, ingår och är viktiga komponenter i kvalitetsarbetet. Kommunens ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet kvarstår, men det är möjligt att uppdra åt den regionala kollektivtrafikmyndigheten att svara för uppgiften. Eventuella brister ansvarar kommunen för i egenskap av huvudman. Även för det fall en kommun har valt att helt stå utanför den regionala kollektivtrafikmyndighetens verksamhet kan kommunen bjudas in till att ingå i regionens kvalitetsarbete. I Statskontorets rapport

⁶ Statskontoret, *Statens styrning av kommunerna* 2016:24 s. 15.

Statens styrning av kommunerna framkommer i enkätsvar från kommunerna att de mindre kommunerna tycker att det kan vara svårt att leva upp till kraven som staten ställer upp för kommunerna. Svårigheterna ligger bl.a. i att det kan vara svårt att i en mindre kommun hitta rätt kompetens.⁷ Utredningen anser att om den regionala kollektivtrafikmyndigheten har ett övergripande ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet i regionen kan kommunerna genom detta samarbete kompetensutvecklas. Utredningen anser vidare att detta skulle kunna vara en bra väg för att åstadkomma ökad samordning genom att få parterna att kommunicera med varandra och dela erfarenheter och där man förhoppningsvis tydligt kan visa eventuella fördelar med att samordna trafiken med andra kommuner. Kvalitetsarbetet ska fokusera på effektivitet, trafiksäkerhet, hållbarhet och god kvalitet för resenärerna.

Utredningen vill slutligen lyfta fram att det systematiska kvalitetsarbete som skisseras ovan till vissa delar redan görs i dag. Till vilken grad kan bero på bl.a. huvudmännens storlek, resurser och politikens intresse för frågan.

14.5 Skriftliga rutiner för klagomål

Utredningens förslag: Huvudmannen ska säkerställa att det finns rutiner för att hantera klagomål och andra synpunkter. Information om rutinerna ska lämnas till resenärerna på lämpligt sätt och nödvändiga åtgärder vidtas om det i samband med kvalitetsarbetet, klagomål eller på annat sätt framkommer systematiska brister eller allvarigare brister av enskild karaktär i verksamheten.

Det är oftast genom uppföljning och utvärdering som det visar sig om det finns brister i en verksamhet. Ett sätt att få in relevant information från dem som är närmast berörda av verksamheten är att inrätta en klagomålsfunktion. Huvudmannen ska informera om dessa rutiner så att resenärer, vårdnadshavare, anhöriga eller gode män samt andra berörda får kännedom om hur de ska gå till väga om de upplever att det finns brister eller missförhållanden i verksamheten. Det blir upp till varje huvudman att fastställa hur klagomålshanteringen ska

⁷ Statskontoret, *Statens styrning av kommunerna*, s. 160 och 165.

organiseras i just deras organisation och hur informationen om klagomålsrutinerna ska lämnas. Rutinerna bör dock innehålla en intern ansvarsfördelning hos huvudmannen. Utredningen föreslår därför att huvudmannen ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas om det vid uppföljning, efter klagomål eller på annat sätt, kommer fram att det finns brister i verksamheten. Åtgärderna ska baseras på en analys av orsakerna till eventuella brister eller möjliga förbättringsområden.

På detta sätt kan också klagomålen och uppföljningen inkluderas i kvalitetsarbetet för att utgöra underlag till ett kontinuerligt förbättringsarbete som grund för förbättrad måluppfyllelse och ökad effektivitet.

I förarbetena till skollagen anges att barn, elever och föräldrar sällan vänder sig till huvudmannen när de är missnöjda, trots att det är huvudmannen som har ansvar för att rätta till bristerna. I huvuddelen av de anmälningar som Statens skolinspektion tar emot har huvudmannen inte fått tillfälle att själv först agera.⁸ Utredningen vill undvika en situation där man kontaktar tillsynsmyndigheten innan man anmäler eventuella missförhållanden till huvudmannen och tror att en klagomålsfunktion som tydligt kommuniceras till resenärerna kan stävja detta.

⁸ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 309.

15 Behov av tillsyn

15.1 Allmänna utgångspunkter

Begreppet tillsyn förekommer i en majoritet av de författningar som definieras som tillsynslagar.¹ Däremot finns det inte någon enhetlig definition eller användning av tillsynsbegreppet. Begreppet är inte bara oprecist utan skiljer sig även åt beroende på aktuell sakfråga. Inom vissa områden finns fastslagna definitioner, inom andra områden får man förlita sig till praxis och traditioner.

Utredningen har valt att använda den definition av tillsyn som framgår av regeringens tillsynsskrivelse

Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.²

Statskontoret har genomfört en studie i syfte att öka kunskapen om hur den statliga tillsynen övergripande bör utformas för att ge resultat. Där förs ett intressant resonemang om syftet med tillsyn.³

Tillsyn utgör ett medel för att se till att demokratiskt fattade beslut genomförs på det sätt som statsmakterna har avsett. Sett ur ett bredare demokratiskt perspektiv ska tillsynen bidra till att upprätthålla respekten för folkviljan. Tillsynen ska omöjliggöra, eller i vart fall försvåra, att brott mot lagar och förordningar förblir oupptäckta. En fungerande tillsyn bidrar till att skapa förtroende för staten. Medborgaren ska kunna lita på att de regler som beslutats också gäller i praktiken. En viktig aspekt blir då enhetlighet. Reglerna ska tolkas på ett likartat sätt var i landet än verksamheten äger rum.

¹ *Tillsynsutredningen* SOU 2004:100, s. 45.

² Skf 2009/10:79 s. 14.

³ Statskontoret, *Tänk till om tillsynen – om utformningen av statlig tillsyn* (2012).

Att tillsynen har blivit allt viktigare bedöms bero på den förvaltningspolitiska utvecklingen, där politiken i stället för detaljreglering fokuserar på övergripande mål och frågor som rör förvaltningens funktion och inriktning. Utvecklingen har också medfört att myndigheterna har fått en allt större frihet att när det gäller organisation, intern styrning och finansiering. Därigenom har behovet ökat av att kontrollera att myndigheterna hanterar sin ökade frihet att nå de politiska målen på sätt som politiken förväntat sig. I det perspektivet finns det alltså ett samband mellan resultatstyrning och det växande behovet av tillsyn.⁴

15.1.1 Betydelsen av lagstiftningens utformning

Tillsynsutredningen för ett resonemang om att skillnader i utformning av den lagstiftning som definierar ett samhällligt åtagande mot medborgarna, olika verksamhetsutövares skyldigheter eller allmänna skyddsintressen har betydelse för tillsynsmyndigheternas möjligheter att ingripa.⁵ En konsekvens av resonemangen är att det har betydelse för tillsynen om en lag utformas som en rättighetslag eller som en mer traditionell ”tillsynslag”. En rättighetslag innebär att den enskilde har en utkrävbar rätt. Den enskildes möjligheter att överklaga ett beslut enligt en rättighetslag är vanligen ett alternativ till de ingripanden genom ett tillsynsorgan, som är det normala förfarandet vid överträdelser av en sektorslag med tillsynsbestämmelser. Överklaganden av beslut kan i viss mån fungera som alternativ till tillsyn. Utformningen av lagstiftningen påverkar således avvägningen mellan vad som ska hanteras av tillsynsmyndigheterna genom tillsynsinslag och av domstolarna genom hantering av överklaganden. Så som framgår av utredningens förslag till lag om särskilda persontransporter har utredningen valt en kombination av tillsyn avseende det systematiska kvalitetsarbetet och möjlighet för den enskilde att överklaga beslut.

⁴ Statskontoret, s. 37.

⁵ Tillsynsutredningen s. 60.

15.1.2 Transportstyrelsens tillsyn enligt lagen om kollektivtrafik

5 kap. 1 § lagen om kollektivtrafik stadgar att det ska finnas en tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Av 3 § framgår också att myndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att säkerställa efterlevnad. Dessa får förenas med vite. Enligt 2 § förordningen (2010:2611) om kollektivtrafik är Transportstyrelsen tillsynsmyndighet.

Den tillsyn som Transportstyrelsen utövar avseende kollektivtrafik avser främst att innehållet i de regionala trafikförsörjningsprogrammen överensstämmer med vad som stadgas i 2 kap. 10 och 11 § lagen om kollektivtrafik. Tillsynen omfattar således inte någon bedömning av huruvida de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och kommunerna lever upp till egna målsättningar eller liknande.

I rapporten Två generationers regionala trafikförsörjningsprogram ges en närmare beskrivning av Transportstyrelsens tillsyn på området.⁶ Av rapporten framgår att från det att lagen om kollektivtrafik antogs till och med 2016 har 17 regionala trafikförsörjningsprogram varit föremål för tillsyn. Det innebär att myndigheten har granskat cirka tre program per år. I samtliga granskade program har det uppdagats brister. De vanligaste gäller områden som berör fullt tillgängliga bytespunkter och linjer samt tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning för personer med funktionsnedsättning. Bristerna kan vara av varierande karaktär, ibland handlar det om avsaknad av eller bristande formulering, ibland om mer omfattande brister.

I rapporten beskrivs också hur Transportstyrelsens tillvägagångssätt vid tillsynen har förändrats. Tidigare utnyttjade myndigheten sina befogenheter att utfärda förelägganden vid funna brister. Efter synpunkter har man i stället börjat arbeta mer dialogbaserat med berörda kollektivtrafikmyndigheter där dessa även ges en ny chans att åtgärda påtalade brister och besluta en ny version av trafikförsörjningsprogrammet. Om det därefter fortfarande råder oenighet om kvarvarande brister meddelar Transportstyrelsen ett föreläggande om att vidta åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Transportstyrelsens förändrade arbetssätt uppskattas av kollektivtrafikmyndigheterna.

⁶ Transportstyrelsen, dnr TSV 2016–3814 juni 2017.

Enligt förordningen om kollektivtrafik bemyndigas Transportstyrelsen att meddela avgifter för tillsyn enligt lagen om kollektivtrafik. Av 2 kap. 7 § och 4 kap. 12 § Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2016:105) om avgifter följer att avgiften är baserad på tidsåtgång som bestäms efter en löpande timtaxa. Timtaxan är 1 400 kronor och debitering sker för varje påbörjad 30-minutersperiod.

15.1.3 Tillsyn av passagerares rättigheter

Lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar innehåller bl.a. bestämmelser om sanktioner och tillsyn. Konsumentverket är tillsynsmyndighet enligt förordningen (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar, såvitt avser att järnvägsföretag, biljettutfärdare, stationsförvaltare, researrangörer, transportörer, resebyråer, terminaloperatörer och hamnmyndigheter fullgör sina respektive skyldigheter enligt passagerarförordningarna. Enligt samma förordning är Transportstyrelsen tillsynsmyndigheten vad gäller att järnvägsföretag, biljettutfärdare, stationsförvaltare, infrastrukturförvaltare, transportörer och terminaloperatörer fullgör sina respektive skyldigheter som åläggs dem enligt förordningarna. Tillsynsmyndigheterna har möjlighet att använda sig av olika sanktioner gentemot företag som inte fullgör sina skyldigheter enligt förordningarna. Det handlar om ålägganden och förelägganden, vilka får förenas med vite.

Tillgänglig statistik från Konsumentverket visar att få anmälningar inkommer till myndigheten. Som exempel kan nämnas att myndigheten under 2016 hanterade tre ärenden som avsåg försening eller inställd resa med busstransport och bristande information om vilka rättigheter resenären har vid försening.⁷

Sedan den 1 april 2016 gäller lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter. 7–9 §§ innehåller bestämmelser om transportörens informationsskyldighet gentemot resenärerna. Av 7 § framgår att transportören ska tillhandahålla information om bl.a. förseningar eller andra störningar i trafiken och dess orsak, varaktighet och konsekvenser. I transportörens informationsansvar ingår också att informera om bl.a. biljettpriser, tillgänglighet och säkerhets- och trygghetsfrågor.

⁷ Konsumentverket, *Rapport om efterlevnaden av förordning 181/2011 om passagerares rättigheter vid busstransport*, juni 2017 samt uppgifter från Angelica Lillback, Konsumentverket, 2017-12-12.

I 9 § stadgas att informationen ska tillhandahållas på lämpligaste sätt för att resenärerna ska kunna ta del av informationen. Vid bedömning av lämplig form ska särskild vikt läggas vid behoven hos personer med funktionsnedsättning.

Enligt 1 § förordningen (2015:957) om tillsyn över transportörens informationsskyldighet enligt lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter, utövar Konsumentverket tillsyn över att transportörerna fullgör sina skyldigheter enligt 7–9 §§ lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter.

15.2 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Transportstyrelsen blir ansvarig myndighet för att utöva tillsyn av det systematiska kvalitetsarbetet som föreslås i 7 kap. lagen om särskilda persontransporter.

Särskilda persontransporter ingår i välfärdsuppgifterna, se avsnitt 9.4. Reglering av välfärdsfrågor. Att dessa, liksom andra offentligfinansierade välfärdstjänster, håller en god kvalitet är av vikt för såväl medborgarna som samhällsekonomin. Syftet med tillsynen kan därför sägas vara att säkerställa en lagstadgad kvalitetsnivå. Som exempel kan nämnas den tillsyn som bedrivs på skolområdet.⁸

I ett system där ansvaret för verksamheten är decentraliserat till kommuner och enskilda huvudmän och som bygger på principen om mål- och resultatstyrning krävs en tydlig och effektiv uppföljning, utvärdering, granskning och tillsyn. En likvärdig skola kräver att rättssäkerheten och kvaliteten i verksamheten kan säkerställas. För elevernas skull är det av yttersta vikt att tidigt uppmärksamma och påpeka brister i en skola. De krav som ställs i skollagen och andra föreskrifter måste hävdas aktivt och staten måste kräva att åtgärder vidtas, när kraven inte är uppfyllda. I skrivelsen En tydlig, effektiv och rättssäker tillsyn (skr. 2009/10:79) redovisar regeringen generella bedömningar om hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Bland annat formuleras ett enhetligt tillsynsbegrepp, och det redogörs också för vilka ingripandemöjligheter och befogenheter en tillsynsmyndighet bör ha. Bedömningarna i denna skrivelse har i flera fall varit vägledande när förslagen till lagreglering av tillsynen inom skolområdet har utformats.

⁸ Prop. 2009/10:165 s. 538.

Utredningens bedömning är att det är nödvändigt med tillsyn för att åstadkomma långsiktiga resultat i strävan att förbättra verksamheten och utöka samordningen.

Den tillsyn som utredningen föreslår fokuserar på det systematiska kvalitetsarbetet och avser dels en granskning av om det lagstadsade underlaget om planering, utveckling och utvärdering finns framtaget, dels en utvärdering av själva underlaget och de eventuella åtgärder som huvudmannen avser att vidta. Härigenom bedömer utredningen att det skapas förutsättningar att få ett helhetsgrepp om dessa frågor som i sin tur ger en ökad medvetenhet om vikten av en systematik i planering, uppföljning och utvärdering. Det i sin tur kan skapa underlag för politiska diskussioner, relevanta jämförelsetal och bidra till en fortsatt utveckling genom att lyfta fram utvecklingsområden.

Målet med den tillsyn som utredningen föreslår handlar således om att säkerställa en viss nivå på det systematiska kvalitetsarbetet. Utredningen bedömer att tillsynen kan ske genom s.k. skrivbords-tillsyn. Genom arbete med ständiga förbättringar och en strävan att kontinuerligt förbättra den aktuella verksamheten finns det förutsättningar för att ett systematiskt kvalitetsarbete kan leda till generellt höjd kvalitet för resenärerna samtidigt som kostnadseffektiveringar kan uppstå, särskilt som en följd av ökad samordning.

Även om införandet av tillsyn kan innebära en ökad administrativ börda – särskilt initialt om huvudmannen tidigare har begränsad erfarenhet av systematiskt kvalitetsarbete – och därmed en ökad kostnad för såväl vissa huvudmän liksom staten, bedömer utredningen att det står i proportion till den nytta som erhålls.

Utredningen lägger inte några förslag som avser tillsyn av kvaliteten i själva utförandet av de aktuella tjänsterna. I sammanhanget får utredningen återigen lyfta fram att Myndigheten för delaktighet i sitt regleringsbrev för 2018 har fått i uppdrag att kartlägga och analysera kvaliteten i utförandet av färdtjänstresor. Analysen ska omfatta både ett användar- och utförarperspektiv.

15.2.1 Ansvarig tillsynsmyndighet

Som framgår ovan är det Konsumentverket och Transportstyrelsen som bedriver tillsyn i frågor som har anknytning till särskilda persontransporter. Utredningen ser det därför som naturligt att analysera huruvida någon av dessa kan vara lämplig tillsynsmyndighet för de tillsynsuppgifter som föreslås.

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och ansvarar bl.a. för konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar och att konsumenter har tillgång till information och vägledning om konsumenters rättigheter och skyldigheter. Därtill ska myndigheten stärka konsumenternas ställning på marknaden genom kontakter med privata aktörer och i det arbetet genomföra branschöverenskommelser och insatser på standardiseringsområdet.⁹ Myndighetens tillsyn är till stora delar rättighetsbaserad på individnivå, ofta initierad genom anmälningar från konsumenter som påtalar olika brister som rör t.ex. företags marknadsföring eller avtalsvillkor.

Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn inom transportområdet. Myndigheten ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem. Tillsynsupdraget är brett, bl.a. ska Transportstyrelsen, i enlighet med de föreskrifter som gäller för varje område, ansvara för tillsyn över järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen, över den civila sjöfarten, särskilt sjösäkerheten, sjöfartsskyddet och hamnskyddet, över den civila luftfarten, särskilt flygsäkerheten och luftfartsskyddet, och inom vägtransportssystemet.¹⁰

Utredningen gör bedömningen att Transportstyrelsen bör vara utpekad tillsynsmyndighet då myndigheten är ansvarig tillsynsmyndighet enligt lagen om kollektivtrafik och därmed redan utövar tillsyn över trafikförsörjningsprogrammen, vilka ska upprättas av regionala kollektivtrafikmyndigheter respektive kommuner. Enligt utredningens förslag kommer trafikförsörjningsprogrammen innehålla ytterligare krav på redovisning som knyter an till särskilda persontransporter. Även om särskilda persontransporter är en mindre del av transportsektorn

⁹ Förordningen (2009: 607) med instruktion för Konsumentverket.

¹⁰ Förordningen (2008:1300) om instruktion för Transportstyrelsen.

och därtill avser en betydligt mer avgränsad personkrets jämfört med den som berörs av kollektivtrafik, är det utredningens uppfattning att frågor om särskilda persontransporter naturligt hör hemma inom transportområdet snarare än inom konsumentområdet. Därtill utövar Transportstyrelsen redan tillsyn, inom ramen för lagen om kollektivtrafik, gentemot de huvudmän som ansvarar för särskilda persontransporter. Det finns förvisso gemensamma beröringspunkter mellan konsumentområdet och transportområdet genom tillsyn av passagerarrättigheter enligt EU-förordningarna men mot bakgrund av ovanstående resonemang bedömer utredningen att Transportstyrelsen är den myndighet som är mest lämpad att åläggas ett tillsynsansvar för särskilda persontransporter.

I likhet med bestämmelserna i lagen om kollektivtrafik bör Transportstyrelsen i syfte att säkerställa lagefterlevnad kunna meddela förelägganden och förbud. Dessa ska även kunna förenas med vite.

15.2.2 Uppskattad kostnad för tillsyn

För att kunna räkna fram en schablonkostnad för tillsynen är utgångspunkten att förutsättningarna är desamma som enligt förordningen om kollektivtrafik, dvs. att Transportstyrelsen bemyndigas att själv meddela avgifter för tillsyn enligt lagen om särskilda persontransporter och att avgiften enligt Transportstyrelsens tillsyn är densamma, dvs. 1 400 kronor i timtaxa vilken ska betalas per påbörjad 30-minutersperiod.

Avgiften kan förefalla hög men huvudmannen betalar endast vid inledd granskning och inte som inom vissa andra tillsynsområden en fast månads- eller kvartalsavgift som erläggs oavsett om det utförs någon tillsyn eller inte för den aktuella perioden. Om utgångspunkten är att en normal tillsynsinsats, dvs. kontroll av att det lagstadgade underlaget är framtaget samt analys av underlaget, i genomsnitt tar fem arbetsdagar, så uppgår tillsynsavgiften enligt nuvarande bestämmelser till 56 000 kronor, vilket även torde inkludera viss dialog med huvudmannen samt administrativt arbete i form av upprättad granskningsrapport eller motsvarande. Därtill kan det tillkomma ytterligare kostnad för tidsåtgången att meddela eventuella sanktioner. Transportstyrelsen bör dock kunna samordna den nu aktuella tillsynen med övrig tillsyn avseende trafikförsörjningsprogrammen. En rimlig bedömning av

Transportstyrelsens omfattning av tillsynen är att den inte äger rum varje år utan enligt ett rullande schema för att täcka in samtliga tillsynsobjekt. Det innebär rent kostnadsmässigt att huvudmännen inte behöver erlägga tillsynsavgift varje år. Sett till fördelar som tillsynen innebär i kombination med den ökade kostnadsutvecklingen för särskilda persontransporter bedömer utredningen att tillsynsavgiften i sammanhanget får anses vara acceptabel.

16 Förslag till en utökad och bättre samordning

16.1 Svårigheter med ökad samordning

Utredningen vill under detta avsnitt främst formulera de svårigheter som kan uppstå som en följd av en ökad samordning och även belysa att samordning kräver många samverkande faktorer som kan vara utmanande att åstadkomma.

Ökade kostnader

En faktor som utredningen blivit uppmärksam på är att en ökad samordning initialt kan leda till ökade kostnader. Samordning i form av samåkning kan innebära annan slingläggning och längre körväg, vilket i sig kan innebära en fördyring, beroende på det gällande trafikavtalets utformning. Nästföljande avtalsperiod bör dock inte samma situation uppstå, då man kan påverka prisbilden utifrån vad man vill uppnå.

Överflyttning av resenärer från särskilt anordnade transporter till kollektivtrafiken kan i sig ge ekonomiska samordningsvinster, men också öka behovet av stationsledsagning. I sådant fall kan ett allmänt regelverk för, eller riktlinjer för tillhandahållande av olika typer av ledsagning behöva tas fram. Även arbetet med att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning behöver förbättras, vilket innebär ökade kostnader i form av fortsatt anpassning av fordon och hållplatser men även olika typer av utbildningsinsatser för chaufförer.

Behov av anpassad skolskjuts

Samordning mellan skolskjuts och kollektivtrafiken genom linjeläggning av skolskjutsen, är ett vanligt sätt att öka samordningen på, särskilt i gles- och landsbygd. Här bör särskilt beaktas att trafiksäkerheten för barnen inte får gå förlorad. Linjeläggning innebär att chauffören inte länge har möjlighet att t.ex. hjälpa barn över vägen eller att släppa av barn närmare hemmet trots avsaknad av hållplats, vilket beror på att transporten är upphandlad som kollektivtrafik. På grund av att särskilda hänsyn måste beaktas när det handlar om skolskjuts och trafiksäkerhetsaspekten alltid måste väga tyngst, kan yngre elever ha behov av en anpassad skolskjuts i skoltaxi i stället för att tilldelas ett skolkort i linjetrafik.

Osäkerhet kring ansvarsdelen

Om samåkning sker mellan två resenärer vars respektive resa ”tillhör” två olika huvudmän, t.ex. sjukresa och färdtjänst, kan det uppstå frågor kring ansvars- och avtalsdelen. Den grundläggande frågan är vem som i praktiken ansvarar för transporten och vad som händer när andra resenärer än de som huvudmannen har upphandlat transporten för tillåts åka med? Frågan behöver uppmärksammas i samband med upphandlingar och problematiken är av övergående karaktär.

Kvalitet för resenären

Samordning i form av samåkning kan innebära en försämrad kvalitet för resenären. Omvägar, längre resväg och längre väntetid, även om utredningen i förslaget till lag om särskilda persontransporter angett att samordningen inte får innebära väsentliga olägenheter för resenären. Flera av utredningens förslag syftar dock till att öka kvaliteten, vilket påverkar t.ex. upphandling och uppföljning av verksamheten, något som i slutändan kommer resenärerna till del.

Konkurrens och marknad

I samband med upphandlingar behöver den upphandlande enheten inta ett längre perspektiv för att säkerställa att det finns förutsättningar för en fungerande marknad även efter avtalsperiodens slut. Om avtalsperioden för en stor upphandling är fyra år, kan marknaden se helt annorlunda ut när de fyra åren har passerat. Att teckna ett alltför geografiskt stort avtalsområde kan resultera i ett stort avtal med en enda stor aktör. Detta kan leda till att övriga lokala näringsidkare på delar av marknaden slås ut, eftersom de kanske inte klarar verksamheten under avtalsperiodens längd. Effekten av att inte få ta del av upphandlingen kan bli kännbar för en mindre lokal aktör. I slutändan finns således bara en monopolist kvar. Även om krav på samordning är utgångspunkten för upphandlingen, kan man göra uppdelning av verksamheten på flera kontrakt, olika geografiska områden och begränsa dess löptid och därmed värna såväl små som stora trafikutövare. Här vill utredningen påpeka att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna enligt 2 kap. 14 § lagen om kollektivtrafik ska verka för en tillfredsställande taxiförsörjning i respektive län.

Potentiell målkonflikt

Som framgår tidigare, se avsnitt 8.3. Hinder för samordning som utredningen identifierat, arbetar huvudmän med att bygga starka stråk för kollektivtrafiken, vilket syftar till färre stopp, rakare resväg och kortare restid. Genom en ökad överflyttning till kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning kan det skönjas en potentiell konflikt med andra resenärers förväntningar på kort resväg utan fördröjningar, jämfört med den extra tid som tas i anspråk för t.ex. på- och avstigning med hjälp av en rullstolsramp.

16.2 Krav på samordning

Utredningens förslag: I möjligaste mån ska huvudmannen samordna verksamheten både vad gäller administrativa och trafikmässiga aspekter, såväl internt som gentemot andra huvudmän. Kravet på samordning avser således samtliga transportformer. Den samordning som främst sker i form av samåkning får inte leda till väsentliga olägenheter för resenären. Arbetet med samordning ska regelbundet följas upp och utvärderas inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Redan i dag finns det goda möjligheter för huvudmannen att frivilligt samordna den egna verksamheten. Det finns dock inget lagstadgat krav kopplat till samordning. Med tanke på den demografiska utvecklingen och de ökande kostnaderna samt den samordningspotential som finns inom särskilda persontransporter, bedömer utredningen att det är rimligt att ställa krav på att samordningen ska ske så långt som det är möjligt och ändamålsenligt. Härigenom ställs det krav på att respektive huvudman regelbundet gör en inventering av vilken samordning som sker inom den egna verksamheten och i förhållande till andra huvudmän samt analyserar om och i så fall på vilket sätt det går att uppnå en högre grad av samordning. Kravet på samordning gäller samtliga transportformer; färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor. Samordningen avser såväl administrativa aspekter såsom enhetlig myndighetsutövning och ändamålsenligt upphandlingsförfarande som trafikrelaterade frågor som effektivt utnyttjande av fordonsparken och samåkning. Samordningen får dock inte leda till väsentliga olägenheter för resenären. För den enskilda individen handlar det ofta om att kvaliteten i utförandet behöver kunna upprätthållas även under samåkning med andra resenärer.

I såväl det egna systematiska kvalitetsarbetet som den tillsyn som utredningen har föreslagit avseende kvalitetsarbete, kommer frågan om samordning att bli föremål för uppföljning och utvärdering. Utredningens förslag är utformat så att samordning ska ske i möjligaste mån. Om en huvudman inte förmår åstadkomma någon samordning, kommer huvudmannen således inte att drabbas av några sanktioner. Genom att frågan om samordning föreslås ingå i de regionala trafikförsörjningsprogrammen ökar emellertid möjligheten till jämförelser mellan olika huvudmän. Utredningen bedömer att detta på

sikt kommer leda till en ökad samordning. Det ligger också i sakens natur att ingen huvudman vill sticka ut åt det negativa hållet. Genom en ökad transparens skapas naturliga drivkrafter för en ökad samordning.

16.3 Den regionala kollektivtrafikmyndighetens betydelse för att öka samordningen

Utredningens förslag: För att i möjligaste mån skapa förutsättningar för att uppnå en ökad grad av samordning, bör det skapas ett forum för samråd för alla intressenter, som regelbundet ska träffas och möjliggöra dialog sinsemellan. Den bärande tanken är att samlat kunna föra diskussioner och hitta gemensamma nya vägar som kan leda till en ökad och förbättrad samordning i framtiden. Arbetet med samordning ska redovisas i de regionala trafikförsörjningsprogrammen och gäller samtliga transportformer. Vidare ska kommuner som inte har överlämnat ansvaret för uppgifter enligt lagen om särskilda persontransporter, åläggas att till den regionala kollektivtrafikmyndigheten lämna in det senaste trafikförsörjningsprogrammet som kommunen är skyldig att upprätta enligt lagen om kollektivtrafik. Kommunen ska också ange arbetet med samordning av trafik enligt lagen om särskilda persontransporter. Det ankommer därefter på den regionala kollektivtrafikmyndigheten att samlat offentliggöra dessa program, t.ex. på myndighetens webbsida. Härigenom ges en möjlighet att göra såväl länsvisa och kommunvisa jämförelse av den samordning som myndigheten respektive de olika kommunerna har lyckats åstadkomma.

16.3.1 Allmänt om den regionala kollektivtrafikmyndigheten

Lagen om kollektivtrafik stadgar att det inom varje län ska finnas en regional kollektivtrafikmyndighet. I de län kommunerna och lands-tinget gemensamt ansvarar för den regionala kollektivtrafiken ska, enligt 2 kap. 2 § lagen om kollektivtrafik, myndigheten organiseras som ett kommunalförbund, liksom i de län där kommunerna en-

samma bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. Om landstinget ensam ansvarar för den regionala kollektivtrafiken är landstinget regional kollektivtrafikmyndighet.

Enligt 2 kap. 8 § lagen om kollektivtrafik ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Av 2 kap. 10 § lagen om kollektivtrafik följer att programmet bl.a. ska innehålla redovisning av behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen. Även omfattningen av trafik enligt färdtjänstlagen och riksfärdtjänstlagen och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik ska ingå, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Om uppgifterna kvarstår i kommunal regi ska i stället kommunen enligt 2 kap. 11 § lagen om kollektivtrafik ange omfattningen av trafiken i ett trafikförsörjningsprogram.

Enligt 2 kap. 12 § lagen om kollektivtrafik får den regionala kollektivtrafikmyndigheten efter överenskommelse med landstinget eller en kommun i länet upphandla persontransport- och samordningstjänster för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget ska tillgodose. Den typ av överlämning som avses omfattar således inte själva myndighetsutövningen.

I den mån en kommun överlåter ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst enligt dessa båda lagstiftningar blir det alltså till den regionala kollektivtrafikmyndigheten, vilket framgår av 2 kap. 1 § fjärde stycket lagen om kollektivtrafik.

Myndigheten ska vidare verka för att den regionala kollektivtrafiken är tillgänglig för alla resenärsgupper, vilket följer av 2 kap. 13 §. I förarbetena anges bl.a. följande om tillgänglighetsarbetet

Kollektivtrafiksystemet ska vara användbart för alla resenärsgupper, exempelvis personer med funktionsnedsättning, äldre, barn och ungdomar. Bristande tillgänglighet är ett hinder för människor med funktionsnedsättning mot att kunna delta i samhället som andra medborgare. Att motverka detta blir allt viktigare till följd av att vi får en allt äldre befolkning.

Behovet av åtgärder för att göra kollektivtrafiken användbar för personer med funktionsnedsättning är i grunden en demokratifråga, det vill säga att det handlar om att skapa möjligheter för alla personer att på lika villkor kunna arbeta, studera och delta i olika aktiviteter i samhället. Transporter är ofta en viktig men även begränsande faktor. För personer med funktionsnedsättning är det särskilt viktigt att hela reskedjan fungerar. Ett hinder i någon av delarna information, bemötande, fordon

eller infrastruktur kan göra resan problemfylld eller omöjlig att genomföra. En helhetssyn måste därför prägla anpassningen av kollektivtrafiksystemets olika delar. Så gott som alla åtgärder som vidtas för att öka tillgängligheten är också av värde även för personer som inte har någon funktionsnedsättning. Åtgärderna bidrar därmed till att öka kollektivtrafikens attraktionskraft totalt sett.¹

Organisationen för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna skiljer sig åt i de olika länen och det formella, lagstadgade ansvaret för kollektivtrafiken ligger antingen på landsting, regioner, regionala samarbetsorgan eller på ett kommunalförbund.

16.3.2 Utredningens överväganden och förslag

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten är en tongivande aktör i respektive län i en strategisk och överblickande roll för utveckling av kollektivtrafiken. Man arbetar med långsiktiga ambitioner och tydliga målsättningar och har en uppbyggd struktur kring dialog och möten med såväl trafikutövare som intresseorganisationer. Som framgår i avsnitt 8.6. Särskilt om vissa specifika samordningsfrågor – goda lokala och regionala exempel, finns det gott om exempel som visar att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna åstadkommer en god samordning både vad gäller administration och trafik. Även om utredningen inte föreslår en obligatorisk överlämning av trafiken för kommuner till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, finns det starka skäl för att ta tillvara de fördelar som ofta är förknippade med en större organisation, i kraft av just dess övergripande uppdrag, skal-fördelar och ekonomiska förutsättningar.

Såvitt utredningen har noterat föreligger det skillnader i den dialog som äger rum mellan regionala kollektivtrafikmyndigheter och kommuner som inte har överlämnat myndighetsutövning eller anordnandet av trafiken till myndigheten. Vissa träffas regelbundet för informationsutbyte, vissa möts aldrig. Även när det gäller andra typer av samverkan förefaller den inte alltid bedrivs med regelbundenhet, såsom möten med resenärsorganisationer, trafikföretag och andra huvudmän. För att i möjligaste mån skapa förutsättningar för att uppnå en ökad grad av samordning, föreslår utredningen därför att det inrättas forum för samråd för alla intressenter, som

¹ Prop. 2009/10:200 *Ny kollektivtrafiklag*, s. 91.

regelbundet ska träffas och möjliggöra dialog sinsemellan. Krav på samråd gäller för samtliga fyra transportformer; färdtjänst, riks-färdtjänst, skolskjuts och sjukresor. Den bärande tanken är att samlat kunna föra diskussioner och hitta gemensamma nya vägar som kan leda till en ökad och förbättrad samordning i framtiden. I det sammanhanget bedömer utredningen att den regionala kollektivtrafikmyndigheten är den naturliga motorn och sammankallande aktören till dessa möten. Mot bakgrund av att en ökad samordning är nödvändig föreslår utredningen att bestämmelser som rör de regionala trafikförsörjningsprogrammen ska kompletteras så att även arbetet med samordningen avseende samtliga fyra transportformer omfattas. För att samlat kunna hitta och jämföra den samordning som sker i ett län, föreslår utredningen därför att kommuner som inte har överlämnat ansvaret för uppgifter enligt lagen om särskilda persontransporter till den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska lämna det senaste trafikförsörjningsprogrammet som kommunen är skyldig att upprätta enligt lagen om kollektivtrafik. Det ankommer därefter på den regionala kollektivtrafikmyndigheten att samlat offentliggöra dessa program, t.ex. på myndighetens webbsida. Härigenom ges en möjlighet att göra såväl länsvisa och kommunvisa jämförelser av den samordning som den regionala kollektivtrafikmyndigheten respektive de olika kommunerna i länet har lyckats åstadkomma. Med tanke på den regionala kollektivtrafikens tongivande roll för kollektivtrafikens utveckling i länet, är det naturligt att ge myndigheten en samordnande roll även i det här avseendet. De olika trafikförsörjningsprogrammen kan sedan ligga till grund för diskussioner om samordning inom ramen för samrådsprocessen ovan.

16.4 Utredningens avslutande reflektioner

Redan i dag finns det möjlighet att överlämna ansvar för anordnandet av trafiken till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Cirka 80 procent av kommunerna har redan gjort detta på frivillig väg avseende färdtjänsten, se avsnitt 3.8. Färdtjänst och riksfärdtjänst. Som utredningen tidigare har redogjort för är bedömningen att det inte är motiverat utifrån den kommunala självstyrelsen att genom lagstiftning tvinga kommunerna att överlämna anordnande av trafiken till den regionala kollektivtrafikmyndigheten, se avsnitt 9.3.8. Utredningens

bedömning avseende ändrat huvudmannaskap. Däremot kan utredningen konstatera att samordningsmöjligheterna är särskilt goda inom ramen för den verksamhet som myndigheterna bedriver, både när det gäller särskilda persontransporter och kollektivtrafik. Den samordning som sker har flera fördelar utifrån att samtliga fyra transportformer potentiellt sett kan samordnas, vilket gör att det finns förutsättningar för ökad kostnadseffektivitet genom förenklad administration och möjligheter till överflyttning till kollektivtrafiken. Det innebär också en enklare kommunikation gentemot medborgarna. En större organisation kan också antas ha bättre förutsättningar att samla och behålla erforderlig kompetens avseende t.ex. upphandling, juridik, ekonomi och trafikledning- och planering. Om kommunerna har överlåtit myndighetsutövningen till den regionala kollektivtrafikmyndigheten ökar möjligheterna att åstadkomma en samstämmighet mellan samtliga kommuner i länet, eftersom regelverket då kan antas bli enhetligt.

Det handlar också om att säkerställa ett tillräckligt stort resandeynderlag för att kunna åstadkomma en samordning, vilket förklarar att det främst är större och ekonomiskt välmående kommuner som väljer att driva färdtjänst i egen regi. Dessa kommuner har således möjligheter att erbjuda sina invånare en hög servicegrad till låga egenavgifter, något som är betydligt svårare för mindre kommuner utan större tätorter som präglas av inflyttning och stort skatteunderlag. Här vill utredningen särskilt peka på att om den regionala kollektivtrafikmyndigheten vill samordna fler kommuner som i dag står utanför samarbetet behöver myndigheten visa att man erbjuder en attraktiv lösning. En samordnad lösning kan ofta vara mer fördelaktig jämfört med att driva verksamheten i egen regi. På den workshop som utredningen anordnade tillsammans med SKL pekade deltagarna på vissa nödvändiga faktorer som behöver lyftas fram i det arbetet

- länsvisa eller regionala gemensamma riktlinjer, i syfte att tjäna som diskussionsunderlag med icke-anslutna kommuner för att kunna göra relevanta jämförelser mellan regionala och kommunala riktlinjer,
- tydligt utvecklingsperspektiv genom t.ex. lokala arbetsmarknader, dvs, funktionalitet före administrativa gränser
- breddad kompetens hos beslutsfattare,

- incitament för ett effektivt utnyttjande av befintliga medel och återinvestering i trafiken, vilket förhoppningsvis ger bättre trafik till lägre kostnad.

Utredningen kan vidare konstatera att det finns vissa framgångsfaktorer för en hög grad av samordning, varav ett relativt stort resandeynderlag redan har nämnts. Vidare bör man inte underskatta en uttalad vilja och ett politiskt engagemang för att kunna driva frågorna med uthållighet. Slutligen bedömer utredningen att en förtroendefull dialog mellan den regionala kollektivtrafikmyndigheten och kommunerna kan vara av avgörande betydelse för att kunna åstadkomma en samordning som varar över tid. I kraft av sin storlek och sitt uppdrag bedömer utredningen att den regionala kollektivtrafikmyndigheten har förutsättningar för att naturligt kunna driva utvecklingen framåt genom att skapa en förtroendefull dialog med övriga huvudmän och andra intressenter i regionen, vilket i förlängningen kan leda till en högre grad av samordning.

Förslaget om att tillåta överlämning av uppgifter avseende kommunal skolskjuts till den regionala kollektivtrafiken, se avsnitt 11.1.2. Beslut om rätt till skolskjuts, bedömer utredningen kan få stor praktisk betydelse, och väsentligt kan öka samordningen, under förutsättning att det leder till bra lösningar för den enskilda eleven. Den förmodade vinsten består i förbättrad resursanvändning och bättre reseutbud i trafiksvaga områden, främst i lands- eller glesbygd, samt en enhetlig rättstillämpning och gemensamt regelverk.

Slutligen vill utredningen också lyfta fram att den demografiska utvecklingen, med en stor ökning av barn och unga samt äldre över 80 år, kommer att få genomslag på hela välfärdsområdet. Det innebär att kostnaderna för särskilda persontransporter kan förväntas öka genom att fler personer kommer att beviljas resor. I det perspektivet är samordning en nyckelfaktor för att kunna hantera den förväntade efterfrågeökningen.

17 Frågor om sekretess

17.1 Allmänna utgångspunkter

Enligt 29 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess i ärende om tillstånd till färdtjänst eller riksfärdtjänst enligt lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Av andra stycket framgår att för uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Sekretessbestämmelsen har utformats efter förebild av sekretess inom socialtjänsten. Presumtionen är att sekretess råder. Sekretessen gäller på samma sätt hos en kommunal nämnd som hos en regional kollektivtrafikmyndighet.

Av 29 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen följer att den föreskrivna sekretessen enligt 6 § inte hindrar att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som föreskrivs i lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänstlagen om färdtjänst.

14 § lagen om färdtjänst och 11 § lagen om riksfärdtjänst stadgar att en tillståndsgivare får lämna ut uppgifter om enskildas personliga förhållanden till en beställningscentral för transporter eller en trafikutövare, om uppgifterna behövs för att anordna respektive samordna resor. Det innebär således att sekretess inte hindrar att en tillståndsgivare till en beställningscentral och trafikutövare lämnar ut sådana uppgifter som behövs för utförande av transporten i syfte att möjliggöra att transporten ska kunna genomföras respektive att åstadkomma en bättre samordning av resorna.

Av prop. 1996/97:115 Mer tillgänglig kollektivtrafik, framgår att uppgifterna i sig kan vara så triviala att det står klart att de kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men, dvs. att sekretess inte gäller. Därutöver kan det vara fråga om uppgifter som är nödvändiga

för att ordna transporten, samtidigt som det inte är praktiskt möjligt att kräva en sökandes samtycke i varje enskilt fall. Exempel på uppgifter som avses är mellan vilka platser transporten ska ske, om specialfordon eller annan utrustning krävs, om fordonet måste vara sanerat på något sätt eller inte får ha använts till att transportera exempelvis pälsdjur, om samåkning med andra resenärer är möjlig och om en ledsagare eller en ledarhund måste följa med.

Bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen gäller endast myndigheter och annan offentlig verksamhet, vilket framgår av 2 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär att personer inom en enskild verksamhet som får ta del av aktuella uppgifter faller utanför den krets som är förbjudna att röja eller utnyttja dessa uppgifter.

15 § lagen om färdtjänst och 12 § lagen om riksfärdtjänst stadgar därför att personer som är eller har varit verksamma inom en enskild verksamhet som bedrivs yrkesmässigt och som omfattas av dessa lagar får inte obehörigen röja vad de i verksamheten fått veta om någons personliga förhållanden.

Den som bryter mot bestämmelser om sekretess den kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Innebörden av relevanta bestämmelser enligt lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst kommer enligt utredningens förslag att införas i lagen om särskilda persontransporter. Lagen har även utökats med en bestämmelse om att information om resenärens personliga förhållanden ska kunna utbytas mellan två olika beställningscentraler om syftet är att öka samordningen

I 23 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess i förskoleklass och skolan beträffande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden inom elevhälsan och särskild elevstödande verksamhet i övrigt. Uppgift om en enskilds identitet, adress och dylikt kan alltid omfattas av sekretess i skolan om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Det finns däremot ingen speciell sekretess som gäller i ärenden om skolskjuts. Uppgifter i dessa ärenden är därför normalt offentliga. Uppgift om hälsa kan dock enligt 21 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen omfattas av sekretess i skolskjutsärenden om det måste antas att den enskilde eller närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte om uppgiften tas in i ett beslut om

skolskjuts. Av 21 kap. 3 § följer att sekretess kan också gälla i ärende om skolskjuts för uppgift om en enskilds bostadsadress med mera om det av särskild anledning kan antas att eleven eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

17.2 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Sekretesskyddet i 29 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) utökas till att avse samtliga särskilda persontransporter, dvs. även sjukresor och skolskjuts. Det utökade sekretesskyddet medför också att motsvarande ändringar behöver göras i 29 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i syfte att kunna överlämna uppgifter till en enskild. I lagen om särskilda persontransporter införs det bestämmelser som möjliggör att uppgifter om personliga förhållanden får lämnas över till beställningscentral eller trafikutövare, i syfte att kunna anordna eller samordna särskilda persontransporter samt att tystnadsplikt råder för personer i dessa verksamheter.

Sedan tidigare råder redan sekretess i tillståndsärenden avseende färdtjänst och riksfärdtjänst. Den nuvarande ordningen innebär således att sjukresor samt skolskjuts faller utanför bestämmelser om sekretess. Genom utredningens förslag kommer samtliga transportformer inom ramen för särskilda persontransporter regleras i en ramlag som bl.a. innehåller krav på samordning mellan dessa.

I SOU 2011:58 *Skolans dokument – insyn och sekretess*, gjordes bedömningen att även om det förekommer uppgifter om personliga förhållanden av känsligare slag för bl.a. skolskjuts, var omfattningen inte så stor att det motiverade en utökad sekretess. Den allmänna sekretessbestämmelse som kan aktualiseras inom ramen för skolverksamhet innehåller ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att offentlighet uppställs som huvudregel. Sekretessbestämmelsen om färdtjänst och riksfärdtjänst innehåller däremot ett omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för sekretess, vilket innebär att sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan risk för skada eller men. Det omvända skaderekvisitet ger således ett starkare sekretesskydd.

Samordningen kommer rimligen att öka med utredningens förslag och hänsyn behöver därmed tas till resenärernas personliga förhållanden för att kunna optimera samordning genom t.ex. slingläggning och samåkning. Om olika resenärsgupper åker tillsammans, bedömer utredningen att det är rimligt att sekretesskyddet utökas till att även avse sjukresor samt särskilt anordnad skolskjuts. Med särskilt anordnad skolskjuts avses skolskjuts som inte företas i kollektivtrafiken utan med taxi eller annat fordon. Genom förslaget tillförsäkras resenärerna, oavsett vilken typ av resa de företar, samma sekretesskydd. Eftersom färdtjänst och riksfärdtjänst omfattas av ett starkare sekretesskydd än den sekretess som gäller inom skolan ser utredningen därför att den rimliga lösningen är att sekretesskyddet för särskilt anordnad skolskjuts och sjukresor blir lika starkt som för färdtjänst och riksfärdtjänst.

Utredningen bedömer också att sådana uppgifter om en enskild resenärs personliga förhållanden som kan bli föremål för överlämning till beställningscentral eller trafikutövare behöver utvidgas i förhållande till de exempel som anges i tidigare förarbeten, se ovan. Det gäller t.ex. uppgifter som kan ha betydelse för chaufförens säkerhet och därmed även för trafiksäkerheten, såsom att resenären kan bli utåtagerande eller orolig i vissa situationer. Det kan också handla om uppgifter som är kopplade till resenärens mående och att speciella omständigheter behöver råda under transporten för att den ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt utifrån resenärens specifika förutsättningar. I det sammanhanget vill utredningen särskilt uppmärksamma frågan om hur samtycke till registrering av sådana uppgifter ska lämnas för personer vars funktionsnedsättning omöjliggör att samtycket lämnas på traditionellt vis. Här kan beställningscentralen eller trafikutövaren behöva ta fram ett dokumenterat ställningstagande om hur man går till väga i dessa situationer.

Som en följd av resonemanget ovan föreslår utredningen också en komplettering av den sekretessbrytande bestämmelsen i 29 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen till att omfatta inte bara färdtjänst och riksfärdtjänst utan också sjukresor och särskilt anordnad skolskjuts.

18 Behov av kompletterande nationell statistik

18.1 Allmänna utgångspunkter

Enligt utredningens direktiv saknas det i dag regelbunden uppföljning och statistikunderlag för utveckling av utbud, kvalitet och kostnader för de särskilda persontransporterna. Sett till den befintliga statistiken ser det olika ut för respektive transportform. Trafikanalys samlar in, sammanställer och publicerar årligen officiell statistik avseende färdtjänst och riksfärdtjänst. Statistiken avser information om antal tillstånd, tillståndsinnehavarnas ålder, antal resor såväl totalt som per kön och andel tillståndshavare som faktiskt nyttjade sitt tillstånd.

Statistiska centralbyrån (SCB) samlar årligen in uppgifter om bl.a. kommunernas kostnad för färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts genom räkenskapssammandrag för kommuner och landsting.

Under åren 2006–2009 samlade SKL in uppgifter om sjukresor, men därefter finns det inte någon sammanhållen statistik att tillgå.

SKL har nyligen gjort en skolskjutsenkät, se avsnitt 11.1.1. Skolskjuts och elevresor, men innan dess har det inte funnits någon samlad statistik avseende resande och antal skolskjutsberättigade elever sedan 2006, vilken avsåg läsåret 2004/2005. Skolverket tillhandahåller årlig statistik om kostnader för skolskjuts. Dessa ingår i räkenskapssammandraget.

Ansvarig myndighet

Enligt förordningen (2001:100) om officiell statistik är Trafikanalys statistikansvarig myndighet inom ämnesområdet Kollektivtrafik och samhällsbetalda resor. Trafikanalys beslutar självständigt om statistikens innehåll och omfattning inom respektive statistikområde, om

inte annat följer av beslut av regeringen. Uppgifter om ekonomisk statistik faller utanför Trafikanalys mandat.

SCB har ett omfattande mandat enligt lagen och förordningen om officiell statistik, som bl.a. omfattar ekonomisk statistik som produktionskostnader. SCB ger också ut ett stort antal föreskrifter, varav Statistiska centralbyråns föreskrifter (SCB-FS 2017:17) om uppgifter till statistik om kommunernas, landstingens samt kommunalförbundens årliga bokslut, Räkenskapssammandraget; är mest relevant i detta sammanhang.

Genom räkenskapssammandraget (RS) samlas årligen in ekonomisk statistik ur kommunernas och landstingens bokslut. Huvudsyftet med undersökningen är att utgöra grund för beräkning av kommunsektorns del av nationalräkenskaperna. Men under de senaste decennierna har intresset vuxit för att genom statistik och nyckeltal jämföra kostnadseffektiviteten mellan verksamheter i olika kommuner. RS har en mycket stor grundläggande betydelse för en rad tillämpningar på kommunal, nationell, internationell nivå.¹

Enligt 1 § förordningen (2016:822) om instruktion för Statistiska centralbyrån ansvarar myndigheten för att utveckla, framställa och sprida officiell statistik och annan statlig statistik samt för att samordna systemet för den officiella statistiken.

18.2 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Regeringen bör ge Trafikanalys i uppdrag att i samråd med Statistiska Centralbyrån och andra relevanta aktörer utreda förutsättningarna för framtagande av kompletterande nationell statistik för särskilda persontransporter avseende utbud, kvalitet, kostnader och resande.

Det bör övervägas om Trafikanalys ska ges rätt att kunna begära ut uppgifter från redovisnings- och beställningscentraler i enlighet med lagen om redovisningscentraler för taxitrafik. Med beaktande av att redovisnings- och beställningscentralerna i dagsläget inte omfattas av krav på utlämnande av uppgifter till annat än skattekontroll, behövs stöd i lag för annan användning. Dessutom behöver det utredas

¹ SCB, Per Andreasson, 2018-06-07.

ytterligare vilka andra förändringar i regelverken som är nödvändiga för att möjliggöra att uppgifterna används för statistik- och uppföljningsändamål, t.ex. av sekretesshänsyn. Utredningen kan konstatera att tillgång till nationell statistik inom särskilda persontransporter finns tillgänglig i varierande grad. Möjligheten att på nationell nivå följa utvecklingen inom området är därför begränsad. Bristen på tillgång till nationell statistik är bekymmersam utifrån ett kvalitets- och uppföljningsperspektiv. I praktiken leder bristen på statistik till att information om hur man kan effektivisera kommunal ekonomi varken kommer beslutsfattare eller medborgare till del. Statistiskt underlag är ett incitament för att förbättra verksamheten och ger också ett bättre beslutsunderlag för politiken. Särskilda persontransporter omfattar ett stort antal transporter och ökande kostnader, vilket i sig tillsammans med den demografiska utvecklingen motiverar en ändamålsenlig utvärdering och uppföljning i det systematiska kvalitetsarbetet, se kapitel 14, Systematiskt kvalitetsarbete – ett verktyg för att uppnå likvärdighet och god kvalitet.

Genom en samlad statistik skapas förutsättningar för en helhetsyn över kostnadsbilden och övriga relevanta parametrar. Statistiken kan såsom nämnts utgöra underlag för en verksamhetseffektivisering men också öka kvaliteten genom att resurser kan omfördelas till delar av verksamheten där de gör mest nytta. Att förbättra det statistiska underlaget kan därmed skapa förutsättningar för huvudmännen att analysera sin verksamhet, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten.

Förekomsten av nationell statistik synliggör dessutom verksamheten och kan på längre sikt medföra att likvärdigheten ökar. Utredningen bedömer därför att den nationella statistiken på området behöver kompletteras, eftersom den är viktig både för lokalsamhället utifrån rättvisaspekter och för staten såsom garant för likvärdiga välfärdstjänster.

Utredningen gör bedömningen att nyckeltal avseende utbud, kvalitet och kostnader samt även resandet bör framgå av en regelbunden nationell statistisk uppföljning för de särskilda persontransporterna. Här vill utredningen särskilt lyfta fram att graden av samordning är särskilt intressant att följa över tid, såväl i form av samåkning mellan olika transportformer inom särskilda persontransporter, men också den samordning som sker med kollektivtrafiken.

Att utveckla en ny statistikprodukt kräver ett omfattande och systematiskt arbete som är tänkt att hålla under lång tid. Först måste ändamålet och användarnas informationsbehov fastställas. Sedan finns det oftast flera möjliga sätt att tillgodose dessa behov på, alla med sina för- och nackdelar och tillhörande kostnader. En avvägning måste därför göras för varje sätt att lösa uppgiften på, mellan kostnaden – inte minst uppgiftslämnarbördan – och den erhållna nyttan. Slutligen ska den mest kostnadseffektiva lösningen väljas, som i tillräcklig omfattning tillgodoser ändamålet. Mot den bakgrunden finner utredningen att Trafikanalys, i samråd med Statistiska Centralbyrån och andra för uppdraget relevanta aktörer, bör få i uppdrag att utreda förutsättningarna för framtagande av kompletterande nationell statistik för särskilda persontransporter avseende utbud, kvalitet, kostnader och resande.

*Uppgifter från redovisnings- och beställningscentraler
för statistik- och uppföljningsändamål*

Enligt prop. 2017/18:239 föreslås lagen om redovisningscentraler för taxitrafik från den 1 januari 2020 omfatta även beställningscentraler. Enligt förslaget ska även beställningscentralerna samla in, lagra och på begäran lämna ut uppgifter till Skatteverket för skattekontroll av innehavare av taxitrafiktillstånd och taxiförare. Insamlingen kan ske via uppgifter som kommer till beställningscentralen från beställare av taxitjänster, genom uppgifter som beställningscentralen skapar och genom uppgifter som härrör från särskild utrustning för taxifordon.² Förslaget ger också regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska samlas in och lagras av en beställningscentral samt på vilket sätt dessa ska samlas in.³

De data som lagras i redovisningscentralerna är bl.a. antal körpass, körsträckor med och utan taxameter påslagen, ersättningar samt stillastående fordon. Motsvarande uppgifter föreslås samlas in av de tillståndspliktiga beställningscentralerna. Samtliga dessa uppgifter är av intresse för statistikändamål. Utöver uppgifter för skattekontroll lagras dessutom data i beställningscentralerna om t.ex. förseningar

² Prop. 2017/18:239 *En ny kategori av taxitrafik*, s. 36.

³ *Ibid.*, s. 39.

och inställda körningar, som är intressanta för uppföljning av kvaliteten i utförandet av t.ex. färdtjänst. Myndigheten för delaktighet har föreslagit försenade och uteblivna körningar som kvalitetsindikatorer i uppföljningen av funktionshinderpolitiken, men denna typ av data behandlas inte i propositionen om ny typ av taxitrafik eller i lagen om redovisningscentraler och behöver därmed utredas ytterligare.⁴ Om uppgifter om kvalitet och resande kan tillgängliggöras via beställningscentralerna, lättar uppgiftslämnarberördan för huvudmännen.

Utredningen bedömer att Trafikanalys rätt att få ut uppgifter från redovisnings- och beställningscentraler bör övervägas närmare. Med beaktande av att redovisnings- och beställningscentralerna i dagsläget inte omfattas av krav på utlämnande av uppgifter till annat än skattekontroll, behövs stöd i lag för annan användning. Dessutom behöver det utredas ytterligare vilka andra förändringar i regelverken som är nödvändiga för att möjliggöra att uppgifterna används för statistik- och uppföljningsändamål, t.ex. av sekretesshänsyn. För uppföljning av kvaliteten avseende särskilda persontransporter behöver det utredas vilka underlag om vilka uppgifter som är mest relevanta, och hur beställningscentralerna och ytterst även leverantörerna av planerings- och beställningssystemen ska kunna tillhandahålla dem på ett samlat och likvärdigt sätt. Eftersom frågan är komplex och ytterligare utredningsbehov har identifierats, väljer utredningen att inte lägga fram några förslag till författningsändringar i den här delen.

⁴ Myndigheten för delaktighet, *En funktionshindervispolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle*, serie A 2016:13, s. 89.

19 Kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning

19.1 Allmänna utgångspunkter

Utredningen delar intresseorganisationernas slutsatser, se kapitel 20, Samråd med resenärsorganisationer, att en ambition om en överflyttning från särskilt anordnade transporter till kollektivtrafik där så är möjligt, utifrån individens förutsättningar och kollektivtrafikens beskaffenhet, förutsätter att resekedjan fungerar fullt ut. Att resemomentet avstigning får ett index på 13 av 100 i Trafikanalys mätning Kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning, indikerar att det finns ett glapp mellan statistiken avseende tillgänglighetsanpassade fordon och den faktiska funktionaliteten.

För att åstadkomma en fullgod tillgänglighet är det inte tillräckligt att framföra ett tillgänglighetsanpassat fordon, föraren måste också använda fordonet på ett sådant sätt att t.ex. avstigning möjliggörs. Därtill behöver infrastrukturen vara så beskaffad att funktionaliteten inte blir lidande (genom t.ex. bristfällig snöröjning). Att den potentiella överflyttningen kan fördröjas av trasiga hissar, illa fungerande ramper och bussar som stannar för långt från trottoaren är inte enbart ett verkligt hinder för den enskilde resenären som befinner sig i den faktiska situationen. Dessa brister utgör dessutom psykologiska hinder genom att skapa en generell osäkerhet och otrygghet. Om det från resenärens perspektiv råder tveksamhet huruvida det över huvud taget finns förutsättningar för att genomföra en resa i kollektivtrafiken är det naturligt att ta det säkra före det osäkra och därmed åka färdtjänst utförd med särskilt anordnad transport i den mån det beviljas i stället för att nyttja kollektivtrafiken.

Även om det inte är möjligt att garantera att brister som ovan inte uppstår i framtiden, är utredningens uppfattning att det i sådana situationer är nödvändigt med tydlig information för att möjliggöra reella valmöjligheter för resenären. Det kan t.ex. handla om alternativa färdvägar och alternativa färdvägar. En ändamålsenligt utformad reseplanerare, med parametrar som omfattar brister såsom hissar ur funktion kan antas ha en stor betydelse. Vissa huvudmän erbjuder även reseträning i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning, vilket i förlängningen kan minska känslan av otrygghet och osäkerhet och som gör resenären mer rustad att hantera eventuella brister i resekedjan.

19.2 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Trafikanalys bör få ett uppdrag av regeringen att utvärdera och utveckla undersökningen Mätning av kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning. Härigenom kan erfarenheterna från tidigare mätningar tas tillvara, och mer statistiska och kostnadseffektiva metoder utvecklas och användas. I uppdraget bör även ingå att genomföra en pilotinsamling för att kunna bedöma möjligheten att genomföra undersökningen i större skala.

En ökad överflyttning till kollektivtrafik förutsätter en fungerande resekedja och en ändamålsenlig tillgänglighetsanpassning på individnivå. För att möjliggöra en systematisk och kontinuerlig uppföljning av kollektivtrafikens tillgänglighet, bedömer utredningen att en lämplig utgångspunkt kan vara att bygga vidare på den temporära undersökningen Mätning av användbarhet i kollektivtrafiken, som Trafikanalys genomförde 2013–2015.

Mätmodellen var ursprungligen avsedd för en indexering av användbarheten i tiden, och hade ursprungligen inga anspråk på statistisk representativitet. Det fanns dock stora ambitioner avseende redovisning av effekter på olika brukargrupper, städer, trafikslag och resmoment. Allteftersom mätningarna gjordes utvecklades dock analysen av mätdata, och när data skulle vägas ihop uppenbarades modellens begränsningar. Dessa metodologiska brister har ännu inte utvärderats, än mindre har några avhjälpande åtgärder identifierats.

För att dessa mätningar i framtiden ska kunna visa på någon representativitet och uppvisa statistisk signifikanta förändringar krävs en omfattande utveckling av undersökningen på statistiska grunder, för att på ett bättre sätt åstadkomma en representativ bild av det svenska transportsystemet. Dessutom behövs det mångfaldigt fler observationer i de löpande mätningarna.

Utredningen bedömer därför att Trafikanalys lämpligen bör få ett uppdrag av regeringen att utvärdera och utveckla undersökningen, där erfarenheterna från tidigare mätningar tas tillvara, och mer statistiska och kostnadseffektiva metoder utvecklas och används redan i ett initialt skede. I uppdraget bör även ingå att genomföra en pilotinsamling för att kunna bedöma möjligheten att genomföra undersökningen i större skala.

20 Samråd med resenärsorganisationer

I utredningens direktiv anges att utredningens förslag inte får leda till en försämrad kvalitet för resenärerna. Vidare ska en bedömning av hur kvaliteten för resenärerna påverkas av förslagen och samråd ska i dessa delar ske med företrädare för brukarorganisationer, hädanefter benämnda resenärsorganisationer. Den 1 februari 2018 genomfördes ett samråd mellan utredningen och elevrådsorganisationen SVEA. Den 8 februari 2018 genomfördes ett samråd mellan utredningen och nio stycken funktionsrättsorganisationer¹, varav en är paraplyorganisation för ett 40-tal funktionsrättsorganisationer. De övriga åtta representerar sammanlagt cirka 60 000 medlemmar. Den 17 april 2018 genomfördes ett samråd mellan utredningen och pensionärsförbunden SKPF Pensionärerna och SPF seniorerna. De företrädare sammanlagt cirka 435 000 medlemmar.

Utredningen valde att planera in samråden i det senare skedet av utredningsarbetet då bedömningen gjordes att det var mer givande att presentera konkreta förslag och få in synpunkter och reflektioner hur detta påverkar användarna än att presentera ett antal olika, mindre utredda scenarier. Utredningen tog också upp och redogjorde för den problembild som framträtt under arbetets gång, en bild som delades av resenärsorganisationerna.

Sammanfattningsvis ansåg resenärsorganisationerna att presenterade förslag till förändringar ingav en känsla av att utvecklingen går åt rätt håll. De ansåg vidare att det är av yttersta vikt att utredningens förslag inte skapar inlåsningseffekter för den enskilda resenären, vilket skulle kunna innebära en kvalitetssänkning för individen. Förslagen får inte bli begränsande utan bör i stället öppna upp för att

¹ Deltagande organisationer var: Förbundet Sveriges Dövblinda, Autism- och Aspergerförbundet, Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft, Funktionsrätt Sverige, Personskadeförbundet RTP, STROKE-Riksförbundet, Synskadades riksförbund, DHR och Unga reumatiker.

skapa mer rörlighet. Det framhölls att gemensamma beställningscentraler för att kunna samordna samtliga resor är något dessa grupper anser är en framgångsfaktor. Vidare anser man att systematiskt kvalitetsarbete med uppföljningar som styrmedel är fördelaktigt. Kvalitetshöjning kommer inte per automatik för att man samordnar. Med systematiskt kvalitetsarbete och statistik skapas ett helhetssystem som borde gynna kvaliteten på transportererna genom klagomålshandling, återkoppling och fokus på förbättringsåtgärder i organisationen. Ett medskick till utredningen är att fundera på en restidsgaranti. Vid färdtjänstresor kan det uppstå problem såsom att t.ex. taxi till tåget är försenad så man missar den planerade avgången. Egenavgiften för riksferdtjänst kan påverka resmöjligheter för de med dålig ekonomi. Det behövs därför en tydlig konsekvensanalys ur ett resenärsperspektiv. Avseende sekretessen är det samstämmt från alla organisationer att det är nödvändigt att chauffören får relevant information om resenären. Detta för att möjliggöra att resenären ska få en bra service och för chauffören och övriga medtrafikanter då det kan finnas beteendasppekter som kan påverka trafiksäkerheten. Det borde därför framgå till beställningscentralen och trafikutförare vilka behov som föreligger. Det vore bra om resenären själv kan välja vilken information man vill dela med sig av. Utredningen bör också föreslå informationsinsatser kopplade till förslagen, särskilt om det innebär försämringar för resenärsgруппerna.

Nedan redogör utredningen utförligare för det som framkom vid samråden. Dessa delar presenteras områdesindelad. I varje avsnitt redogörs inledningsvis för vilket förslag som presenterades och sedan följer resenärsgруппernas inspel och reflektioner.

20.1.1 Överflyttning till kollektivtrafik

Utredningen presenterade förslaget om att färdtjänst kan avse både särskilt anordnade transporter och kollektivtrafik. Resenärsorganisationerna framhöll att glapp i resekedjan inte får förekomma om resenärerna ska kunna använda allmänna kommunikationer, annars upplevs stora osäkerheter från resenären. De anser att det måste säkerställas att logistik och infrastruktur fungerar som avsett. Det skapar stopp i resandet då funktionaliteten brister, t.ex. genom att hissar och ramper är ur funktion pga. snö och andra omständigheter.

Även krav på att hållplatser görs tillgängliga fullt ut lyftes fram som en viktig aspekt. En fungerande samordning och överflyttning till kollektivtrafiken ställer stora krav på nödvändig infrastruktur i samband med resan. Det gör att systemet inte är tillförlitligt för dessa grupper, vilket är en förutsättning för att kollektivtrafiken ska vara ett alternativ på individnivå. De uppgav att redan i dag måste man som resenär tyvärr räkna med missade avgångar p.g.a. bristande tillgänglighet och en underdimensionering p.g.a. trafikflöden.

Det framhölls också att från resenärens perspektiv är färdtjänst något mer än enbart en förflyttning mellan två adresser, genom de särskilt anordnade transporterna också täcker upp hela resekedjan. Färdtjänsten innebär en flexibilitet när det gäller tillgång till resandet. Kollektivtrafiken är generös i storstäder. Däremot på landsbygden har alla egen bil, och nu ansåg man att det föreligger försämringar i bilstödet, vilket försvårar för dessa grupper att resa. Färdtjänsten är allt detta för resenären. Likheter med kollektivtrafik är till viss del positiv. I färdtjänst begränsar man ibland för t.ex. medföljande barn, möjlighet att medta hjälpmedel etc. Även möjlighet att lämna och hämta barn på förskola varierar stort över landet. Vill man skapa ett jämlikt system, måste man titta på vilka möjligheter som finns inom kollektivtrafiken att kunna resa och leva som andra och endast ha skäligen begränsningar. Syftet för individen med resan ska vara ovidkommande.

20.1.2 Samordning av transporterna

Här ansåg resenärsorganisationerna från funktionsrättsområdet att arbetspendling borde undantas från samordning på så sätt att förvärvsarbete undantas från samåkning. Skälet till detta är att det är viktigt att komma i tid och kunna sköta sitt arbete. Det borde vara likadant vad gäller skolskjuts. Dessutom måste man ha bemötandeproblematiken i åtanke och att resenären i många fall tyvärr behöver stå upp för sina rättigheter för att få gehör.

Utbildning och bemötande

Resenärsgруппerna anser att det borde finnas krav på utbildning av chaufförer speciellt då samordning gör att det är många olika grupper som de kommer att få möta. De uppger att det i dag finns en svårighet med att utbilda i attityder kring kognitiva funktionsnedsättningar. I dagsläget är det avgörande att det finns stationsledsagare som tar ansvar för att resenären kommer vidare i kedjan. I storstäderna reser det mycket folk i kollektivtrafiken och det är viktigt att övriga resenärer inte upplever att det blir en belastning att resenärer med funktionsnedsättning nyttjar kollektivtrafiken.

Vidare anser de att ur ett trygghetsperspektiv kan samåkning vara bra eftersom resenären är i beroendeställning under resan och alla chaufförer ombeds inte att visa utdrag ur belastningsregistret innan anställning. Resenärsgруппerna är utsatta, varför kompetenskrav och utbildning måste finnas med i lagstiftningen. Grupperna har inte alltid sociala färdigheter och bemötandekrav är helt basala. Även utifrån en trafiksäkerhetsaspekt blir bemötandefrågan helt avgörande, personer med vissa neuropsykiatriska funktionshinder kan t.ex. agera utåtriktat om de inte blir bemötta på ett korrekt sätt utifrån sina behov.

20.1.3 Hjälpmedel

Resenärsgруппerna ansåg att rätt att medta hjälpmedel blir särskilt viktigt vid längre resor från hemmet. Resenären är inte i sin hemmamiljö, därmed kan man uppleva större hinder. Vid längre resor är man i regel hemifrån över tid, vilket gör att behovet kan öka ytterligare och att man därmed behöver ha med sig mer saker. Elrullstol, duschstol och lift är exempel på sådana hjälpmedel. Individuellt anpassade hjälpmedel kan inte hyras eller lånas på vistelseorten. Det kan dessutom bli dyrt och krångligt beroende på landstingens avtal etc. Ju större funktionsnedsättning resenären har, desto mer individuella hjälpmedel behöver man, men det beror också på syftet med resan. Det borde därför vara en rättighet att ta med sig hjälpmedel som underlättar förflyttning. Vidare så är det ju inte själva resan som är det primära utan man företar resan av ett skäl, och därmed borde syftet ges en större tyngd vid bedömningen.

Resenärsgrupperna poängterade att medtagande av hjälpmedel försvåras av begränsat utrymme på t.ex. tåg, vilket ibland innebär att taxi är den enda transportmöjligheten. Systemet behöver vara mer flexibelt för att skapa mer frihet, särskilt för unga resenärer. Det framfördes till utredningen en oro för att vissa landsting inte förskriver rollatorer och att det därmed inte skulle bli en rättighet att ta med ett sådant hjälpmedel även fast behovet finns.

20.1.4 Färdtjänst och riksfärdtjänst

Färdtjänst

Resenärsgrupperna anser att det föreligger en risk med att utredningen föreslår ett golv som säger att huvudmannen ska erbjuda färdtjänst i den egna kommunen alternativt närmaste serviceort. De anser att länsfärdtjänst borde vara standard. Annars föreligger en risk att förslaget kommer att leda till en sänkning av servicenivån genom att man tar bort länsfärdtjänsten i de regioner där det erbjuds i dagsläget. Detta kan särskilt komma att påverka arbetspendlingen eftersom det är vanligt att pendla över kommungränsen.

Riksfärdtjänst

Principen att riksfärdtjänst ska täcka merkostnad är en viktig princip och måste behållas framkom vid samråden. Man anser också att det är bra om det finns möjlighet för resenären att välja vilket färdmedel man vill använda sig av. Om resenären betalar resan själv kan man välja det som funkar bäst och som är billigast. Det är rimligt att resenären betalar samma pris som alla andra betalar i kollektivtrafik och lufttrafik. Alla tåg har dock inte rullstolsplatser och därtill begränsad platstillgång.

20.1.5 Skolskjuts

Här lyfts att det är inte alltid problem att få skolskjuts vid fritt skolval, vissa kommuner medger skolskjuts ändå. Det som orsakar problem är om vårdnadshavarna har separerat och bor i olika kommuner eller om eleven har beviljats korttidsboende och därför är

växelvis boende i olika kommuner. Resenärsgrupperna anser att det borde vara mer generöst från kommunernas sida. Vidare framhölls att skolskjuts inte täcker in barn med dynamiska funktionsnedsättningar, dvs. skov som vid t.ex. reumatiska diagnoser. För elever i grund- och gymnasiesärskolan kan svårigheterna med att resa i kollektivtrafiken och att skolskjutsen är begränsad i vissa kommuner till ett visst antal resor om dagen, göra att det blir svårt att delta i utflykter eller andra aktiviteter inom ramen för utbildningen. Ibland kan skolskjutsen innebära långa resor eller väldigt lång väntetid innan skolan börjar för eleven. Resenärsgrupperna upplever att det inte finns flexibilitet i planeringen. Vidare är det förekommande att elever inte kan använda sig av skolans läxhjälp som ofta är förlagd efter skoltid, eftersom de kanske har en busstid att passa.

20.1.6 Ungas situation

Här presenterade utredningen inget specifikt förslag, men vill här redogöra för de viktiga och relevanta diskussioner som fördes. Det framkom att personer som tillhör målgruppen för riksfärdtjänst och som vill studera på annan ort kan ha svårt att få riksfärdtjänstresor beviljade i förväg. Det förekommer därför att personer tackar nej till utbildning p.g.a. att frågan om hemresorna inte kan lösas innan personen börjar studera och denne vill inte chansa att den kommer bli beviljad resor när behovet uppstår. Det föreligger ett behov av förutsägbarhet hos individen som huvudmannen inte tillgodoser. Oftast handlar det om studier på folkhögskola som kan ha särskilt anpassad utbildning för vissa grupper, t.ex. har antalet platser utökats för personer med neuropsykiatriska diagnoser.

Vidare framhölls att det är viktigt att ha i åtanke att ungdomar som har specialistbehandling i hemkommunen som inte kan garanteras denna i studiekommunen inte vill folkbokföra sig i studiekommunen. Detta leder också i förlängningen till att unga bor hemma och inte tar jobb i annan kommun där vården inte kan garanteras. Resenärsgrupperna lyfter att för individen är det viktigt att kunna garanteras att denne inte får ombedömning som gör att hon eller han förlorar färdtjänsten vid flytt till en annan kommun.

20.1.7 Forum för samråd

Resenärsgруппerna anser att det är nödvändigt att huvudmannen bedriver en förbättringsverksamhet för särskilda persontransporter. Då är det också av vikt att man bjuder in de som nyttjar tjänsterna. Pensionärsorganisationerna framhåller att en motsvarighet till äldreombudsman borde finnas för dessa transporter. Denne skulle bli en naturlig part att bjuda in till samråd. I dagsläget finns det pensionärsråd i alla Sveriges kommuner utom två.

20.1.8 Utredningens avslutande kommentar

Utredningen vill här särskilt belysa att utredningens uppdrag inte omfattar kvaliteten i själva utförandet av särskilda persontransporter. De synpunkter som framförts har utredningen tagit del av och noggrant övervägt. I vissa fall har utredningen föreslagit förändringar, bl.a. vad gäller rätten att ta med hjälpmedel under transporten. Många av synpunkterna berör dock kvalitetsaspekter som torde kunna hanteras inom ramen för huvudmännens upphandling och avtalsutformning. Vissa av synpunkterna är sådana att utredningen bedömer, med hänsyn till utredningsdirektivens begränsningar att utredningens förslag inte får leda till ett utökat offentligt åtagande, att det inte är verkingsfullt att lägga fram sådana förslag.

21 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

21.1 Inledning

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra. Utredningen ska också redovisa en beräkning av eventuella konsekvenser och förslag till finansiering. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Om förslagen har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska detta också redovisas.

Vidare ska utredningen redovisa hur de förslag som presenteras i betänkandet påverkar det kommunala självstyret. I 14 kap. 3 § RF anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Detta innebär att en proportionalitetsbedömning måste föregå förslag som kan begränsa den kommunala självstyrelsen. Utredningens förslag utgör ingen inskränkning av den kommunala självstyrelsen, då vi efter en proportionalitetsbedömning inte ansåg att en sådan inskränkning gick att motivera givet underlaget, se närmare avsnitt 9.3.8. Utredningens bedömning avseende ändrat huvudmannskap. Utredningen har valt att arbeta fram förslag som ska stödja och utveckla det lokala arbetet såsom t.ex. systematiskt kvalitetsarbete och nationellt beslutsstöd samtidigt som den kommunala

handlingsfriheten att överlämna myndighetsutövning till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna stärks genom möjligheten att nu även överlämna ansvaret för att bevilja skolskjuts.

Utredningen har endast för avsikt att redovisa de ovanstående områden som förslagen kommer att ha någon betydelse för.

21.2 Konsekvenser för kommuner och landsting

21.2.1 Utredningens förslags påverkan

I utredningens uppdrag ingår att ta fram en konsekvensbeskrivningen för att där redogöra för hur förslag till ändring av lagstiftningen kan komma att påverka de samhällsinstitutioner som i dag utgör huvudmän för de särskilda persontransporterna. En viktig utgångspunkt är att förslag till förändringar avseende samordningen av särskilda persontransporter sammantaget ska kunna ske på ett sätt som minskar kostnaderna för samhället och inte leder till ett ökat offentligt åtagande.

Under detta avsnitt beskriver utredningen vilka potentiella ekonomiska effekter som kan uppstå med anledning av de förslag som tagits fram. De förslag som utredningen har tagit fram kan få olika effekter på kostnader och intäkter beroende på hur effekterna slår utifrån hur individer och olika huvudmän väljer att agera.

För beräkningarna i detta kapitel kommer olika potentiella effekter att beskrivas och i de fall beräkningar görs ska detta ses som exempel på vad som kan hända givet olika antaganden. Eftersom det inte finns tillräckligt omfattande statistik på området har det inneburit svårigheter att upprätta detaljerade kostnadsberäkningar.

21.2.2 Färdtjänst

Under 2016 företogs knappt 11 miljoner resor med färdtjänst i Sverige. De sammanlagda kostnaderna för färdtjänst och riksfärdtjänst uppgick 2016 till 3 960 miljoner kronor och intäkterna i form av resenärernas egenavgifter till 1 041 miljoner kronor, vilket innebär en nettokostnad på 2 892 miljoner kronor.¹

¹ Trafikanalys, *Färdtjänst och riksfärdtjänst 2016*, Statistik 2017:26.

Den genomsnittliga kostnaden för 2015 för färdtjänst i personbil var i Stockholms län 222 kronor och för specialfordon 421 kronor 2)²Jämtlands Län har en snittkostnad 2017 på 394 kronor för färdtjänst i personbil och 769 kronor för specialfordon, medan Kalmar län har en snittkostnad 2017 på 176 kronor. Dessa två uppgifter kommer från respektive län. Utredningen kommer nedan göra antaganden om att en typisk resa kostar som genomsnittet av dessa två uppgifter från 2017, vilket är 285 kronor för färdtjänst i personbil. För färdtjänst i specialfordon antas 595 kronor. Dessa kostnader är angivna som nettokostnad, dvs. med egenavgiften borträknad.

Förslag om att färdtjänst erbjuds till närmaste serviceort i annan kommun

Förändring

Huvudmannen ska utöver att erbjuda färdtjänst inom den egna kommunen eller till närmaste belägna centrala serviceort i annan kommun om resan företas för arbete, skola, studier, pedagogisk omsorg, dagligvaruinköp eller annat liknande syfte.

I dag uttrycks att färdtjänst kan gå över kommungränsen om det föreligger särskilda skäl, ett av dessa skäl kan vara att det är närmare till serviceort i annan kommun. I det nya förslaget blir detta tydligare, vilket i egentlig mening inte ska påverka kostnaderna.

Kostnadseffekterna kan delas in i två möjliga punkter.

- En ökad kostnad för kommunen då resan för individen blir kortare men inte för bilen, vilket kan innebära en högre kostnad för huvudmannen.
- Ökad kostnad i och med minskad samordning då bilen får längre tillbaka till utgångspositionen.

Exempel

För att få någon uppfattning av vad detta kan innebära ges här ett exempel. En individ bor med 2 mil till närmaste servicecenter inom kommunen och för samma individ är det 1 mil till ett servicecentrum

² Trafikförvaltningen Stockholms läns landsting, *Framtida inriktning för färdtjänsten*, 2016.

i grannkommunen. Individen har tidigare valt att åka till kommunens servicecenter för ärenden men blir beviljad, i och med att lagen är tydligare, att åka till grannkommunen. Före förtydligandet utgick färdtjänsten från centrum i kommunen vilket är 2 mil från bostaden och reser sedan 2 mil till centrum med resenären. Total sträcka 4 mil innan bilen är tillbaka vid sin utgångsposition. Nu får färdtjänstresenären åka till grannkommunen vilket är 1 mil från individens bostad och innebär en total resa för resenären på 1 mil. Men bilen måste nu först åka 2 mil och plocka upp färdtjänstresenären för att sedan åka 1 mil till serviceorten. Bilen har sedan 3 mil tillbaka till sin utgångsposition och om ingen samordning med nya passagerare i bilen är möjlig innebär det en total sträcka på 6 mil, en ökning med 2 mil.

Konsekvenser

För att få fram någon uppskattning av kostnaderna för detta förslag måste det göras ett antagande om hur många individer som bor nära annan kommun på detta sätt och hur många av dessa resenärer som inte redan i dag åker till det närmaste servicecentret. Många kommuner tillämpar redan denna modell i sina lokala regelverk. Förslaget i sig innebär därmed ingen reell kostnadsökning. Huruvida egenavgifter ändras med anledning av detta förslag har utredningen inte tagit hänsyn till eftersom det är upp till huvudmannen att besluta om.

Förslag om rätt att ta med hjälpmedel

Förändring

Om det behövs för att uppnå ändamålet med resan får resenären medta förskrivna hjälpmedel som är nödvändiga för den dagliga livsföringen och som det inte är möjligt att få tillgång till på resmålet. Hjälpmedlen ska vara avsedda att kunna transporteras och får endast om det föreligger särskilda skäl, leda till en väsentligt fördyrad transport.

Detta förslag kan leda till flertalet olika effekter

- Den bil som används vid transporten kan komma att behöva uppgraderas till en större modell för att rymma hjälpmedel. Därutöver tillkommer extra tidsåtgång för i- och urlastning av hjälpmedel.
- Detta kan minska möjligheten att samordna transporter då hjälpmedel tar upp plats för passagerare samt att det kan bli omöjligt att samordna transporten för två personer som har skrymmande hjälpmedel.
- Detta kan också leda till att efterfrågan av färdtjänst ökar då det nu finns möjlighet att ta med hjälpmedel.

En viktig faktor i denna beräkning är hur stort antal personer med färdtjänst som har förskrivna hjälpmedel av sådan storlek att de tar stor plats i bilen. Ingen uppgift har hittats om hur stor andel av individer med färdtjänsttillstånd som har hjälpmedel av denna typ. Av vuxna personer med funktionsnedsättning som har insatser enligt SoL eller LSS är användningen av hjälpmedel enligt Socialstyrelsen cirka 50 procent.³ Men hur många av dessa som är så stora att det påverkar transporten framgår inte.

En viktig punkt i förslaget är utgångspunkten att medtag av hjälpmedel inte väsentligt får fördyra transporten, vilket innebär att det inte kan krävas transport med specialfordon. Nedan följer ett resonemang av vilka faktorer som kan påverka de tre olika punkterna ovan.

Byte av bil vid transport av hjälpmedel

Effekten från denna punkt beror på olika faktorer och de som utredningen har identifierat är

- Hur stor avgift kommer transportören att ta ut för eventuellt byte till en bilmodell av större typ som inte räknas som en väsentlig fördyring.
- Hur stor andel av individer som har hjälpmedel som är så stora att de påverkar transporten.

³ Socialstyrelsen, *Ledsagning enligt LSS och SoL. Kartläggning av kommunernas insatser 2010, 2011.*

- Hur stor andel individer som redan i dag får ta med sig hjälpmedel och som i framtiden vill ta med sig fler hjälpmedel, vilket gör att transporten påverkas.
- Hur stor andel av resorna kommer att påverkas. Det är troligt att de individer som har stora hjälpmedel som påverkar transporten inte alltid vill ta med dessa utan att det beror på syftet med resan.
- Hur lång tid tar i- och urlastning och hur påverkar detta kostnaden för resorna i genomsnitt.

Det saknas för många faktorer för att kunna göra en beräkning av potentiella kostnadseffekter. För att få en känsla av de olika antagandenas betydelse så har utredningen gjort ett antal olika teoretiska beräkningar. Om 10 procent av resenärerna har stora hjälpmedel och vill ta med dessa på 10 procent av sina resor innebär det att 1 procent av alla resor skulle påverkas och därigenom kunna fördyras. Om man antar att dessa resor skulle kosta 50 kronor extra för huvudmannen på grund av längre tid för i- och urlastning alternativt för byte av bilmodell leder det till en ökad kostnad på 5,5 miljoner kronor för dessa 110 000 resor. Men hur stor kostnaden är och hur många procent av resorna som påverkas är svårt att förutspå då utfallet beror på individers beteende.

Samordning av transporter minskar om antal hjälpmedel ökar

För de kommuner som i dag har en låg grad av samordning, dvs. att resenären själv disponerar bilen av olika skäl kommer förslaget om att kunna medta hjälpmedel inte påverka kostnaden med avseende på samordning. I de kommuner som har en hög grad av samordning i dag kan detta ha en kostnadseffekt då samordningsgraden minskar. Hur stor denna effekt blir beror på flera olika faktorer.

- Hur stor andel av individer som har hjälpmedel som är så stora att de påverkar transporten. Är hjälpmedlen av den mindre typen behöver samordningen inte påverkas alls. Precis som ovan beror det också på i hur många fall resenärerna vill ta med sig hjälpmedel.
- Hur hög grad av samordning kommunen har i dag. I en kommun utan större samordning ger detta ingen effekt alls, däremot kan

det ha effekt på resorna om det finns en hög grad av samordning i dag.

- Hur stor andel av hjälpmedlen som är så skrymmande att sätet måste fällas. Om sätet måste fällas tar det bort all möjlighet till samordning i transporten. Får hjälpmedlet i stället plats i bagageutrymmet finns fortfarande möjlighet till samordning, dock inte med en ytterligare resenär med hjälpmedel.

Om en kommun inte har någon typ av samordning av resorna i dag så kommer detta förslag inte att få någon effekt på kostnaderna med avseende på samordningen i den kommunen. Har kommunen samordning i dag som sker för personer med skrymmande hjälpmedel och som efter förslaget kommer vilja ta med sig dessa kommer det öka kostnaderna för kommunen. Hur stor denna effekt är beror på ovan angivna punkter. Om samordningen påverkas så att resorna i hela landet ökar med 1 procent så kommer kostnaderna att öka med 31 miljoner kronor om samordning innebär att två individer åker tillsammans.

Ökad efterfrågan

Nu när möjligheten finns att ta med sig hjälpmedel så kan fler individer välja att nyttja färdtjänst. Hur stor efterfrågeökningen blir beror på hur individernas val. Även här används antagandet att en ökning med 1 procent leder till ett ökat antal resor på 110 000 resor vilket ger en ökad kostnad på 31 miljoner kronor. Hur stor efterfrågeökningen blir beror helt på individernas beteende.

Förslag om rätt att återkalla tillstånd vid utebliven betalning

I det nya förslaget ges huvudmannen rätt att återkalla tillstånd för färdtjänst på grund av utebliven betalning. Det innebär att färdtjänstillståndet kan bl.a. återkallas om individen inte har betalat den egenavgift som det kostar att åka färdtjänst. Stockholms läns landsting uppger att de under 2016–2017 i genomsnitt har haft cirka 6 miljoner kronor i uteblivna egenavgifter per år. Även höga siffror har nämnts från Göteborg och från Region Skåne. I Stockholms län var

det år 2016 69 544 personer⁴ som hade ett färdtjänstillstånd. Det blir en genomsnittlig utebliven egenavgift på cirka 86 kronor per år per tillstånd. Om man översätter det till alla färdtjänstillstånd i landet skulle det innebära en total utebliven egenavgift på cirka 27 miljoner kronor. Det fanns totalt 316 082 tillstånd i Sverige den 31 december 2016.⁵

Då vissa huvudmän kräver att egenavgiften betalas i förskott i bilen så är det sannolikt att den totala uteblivna egenavgiften är lägre än 27 miljoner kronor. Ett antagande kan vara att uteblivna avgifter för hela landet uppgår till 50 procent av framräknat belopp. Det skulle innebära att 13,5 miljoner kronor vid införande av förslaget skulle förstärka ekonomin utifrån följande resonemang. Vid ett införande om indraget färdtjänstillstånd vid utebliven betald egenavgift skulle incitamenten för att betala egenavgiften öka bland de personer som åker färdtjänst. De individer som får sitt färdtjänstillstånd indraget kan alltid ansöka om ett nytt tillstånd. Handläggning av ett nytt tillstånd är till viss del kostnadsdrivande för kommunen men bör inte vara allt för arbetskrävande då tidigare utredning bör kunna ligga till grund för nytt beslut.

Således beror förslaget på följande punkter

- Hur ändras individernas incitament att betala avgiften, en ökad betalningsvilja innebär en ökad intäkt.
- Hur många som söker nya tillstånd efter att de återkallats.
- Kostnaden för en handläggare och tidsåtgången för att handlägga nya tillstånd, dessa uppgår till mellan 1 300–1 500 kronor enligt Svensk Kollektivtrafiks statistik. Men då dessa resenärer redan innan haft tillstånd är kostnaden med all sannolikhet lägre.

Detta förslag innebär snarare en intäktsökning än en kostnadsökning, hur stor den blir beror på ovan nämnda faktorer. Om alla egenavgifter nu betalas in leder det till en ökad intäkt på 13,5 miljoner kronor baserat på antagandena ovan.

Sannolikt ökar incitamenten till inbetalning innan det går så långt att huvudmannen beslutar att dra in tillståndet. Förslaget bedöms

⁴ www.trafa.se/globalassets/statistik/kollektivtrafik/fardtjanst/2016/fardtjanst-och-riksfardtjanst-2016.pdf

⁵ www.trafa.se/globalassets/statistik/kollektivtrafik/fardtjanst/2016/fardtjanst-och-riksfardtjanst-2016.pdf

påverka individernas beteende i första hand vilket innebär att det inte behöver generera en särskilt stor mängd av nya tillståndsansökningar.

Sammanfattningsvis innebär det att förslaget kan generera en in-täktsökning till respektive huvudman som har betalning via faktura i efterhand.

21.2.3 Skolskjuts

Enligt Skolverkets uppgifter uppgår kostnaden för skolskjuts till cirka 3 750 miljoner kronor per år (2016). Tyvärr saknas mer statistik än så. Majoriteten av alla skolskjutsar sker i den ordinarie kollektivtrafiken.

Förslag om att kommunerna ges möjlighet att överlämna myndighetsutövningen till den regionala kollektivtrafikmyndigheten

Enligt detta förslag ges möjlighet för kommunen att överlämna myndighetsutövningen till den regionala kollektivtrafikmyndigheten vilket innebär att den i praktiken inte behöver ha någon kostnadseffekt alls. Men om kommunen väljer att överlämna uppgifterna så är det utredningens uppfattning att det skapar en effektiviseringspotential då arbetet med myndighetsutövningen kan koncentreras. Redan i dag kan en kommun välja att överlämna ansvaret för anordnandet av själva transporter. Genom utredningens förslag möjliggörs att en regional kollektivtrafikmyndighet kan vara ansvarig för att bevilja skolskjuts för flera kommuner och specialisera sig på detta. Hur stor kostnadsbesparingarna blir beror på flera faktorer

- Effektiviseringspotentialen per beslut om verksamheten överförs till en huvudman.
- Antalet beslut som fattas varje år, inkluderat avslagsbeslut
- Andel kommuner som väljer att överlämna verksamheten

Förslaget behöver inte ge någon effekt alls men om överlämning sker finns det en potential till kostnadsbesparing.

Förslag om att öka samordning av skolskjuts

Huvudmannen ska så långt som det är möjligt och ändamålsenligt sträva efter att samordna administration och transporter inom verksamheten. Samordningen får inte innebära eller leda till väsentliga olägenheter för resenären.

Samordning mellan skolskjuts och andra särskilda persontransporter kan med det nya förslaget öka. Det är endast de skolskjutsar som i dagsläget utförs med taxi som är möjliga att samordna med andra särskilda persontransporter såsom exempelvis färdtjänst och sjukresor.

Det saknas dock statistik över hur stor andel som åker skolskjuts med taxi och som åker med annat transportmedel. Detta gör det svårt att uppskatta potentiella samordningsvinster som kan uppstå vid samordning av administration, samordnande upphandlingar av trafik men också graden av samåkning. Här finns dock också en potentiell kostnadsbesparing. Under rubriken sjukresor finns ytterligare resonemang avseende samordningspotential.

21.2.4 Sjukresor

Enligt Sveriges kommuner och Landsting, SKL, uppgår kostnaden för sjukresor till 1 879 miljoner kronor per år (2016). En sjukresa kostar i dag i genomsnitt 250–300 kronor per resa för landstingen,⁶ genomsnittskostnaden för en sjukresa med konceptet rullstolstaxi var 390 kronor och en sjukresa med taxi 240 kronor.⁷

Förslag om att öka samordning av sjukresor

Huvudmannen ska så långt som det är möjligt och ändamålsenligt sträva efter att samordna administration och transporter inom särskilda persontransporter. Samordningen får inte innebära eller leda till väsentliga olägenheter för resenären. Samordning mellan sjukresor och andra särskilda persontransporter kan med det nya förslaget därmed öka.

⁶ <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/5342.pdf>

⁷ Ibid.

I praktiken innebär det att huvudmannen måste se över hur sjukresor kan samordnas med färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts. I dagsläget finns det ingenting reglerat i lag om att detta ska samordnas. Detta kan t.ex. göras genom en gemensam beställningscentral.

Samordning mellan sjukresor och färdtjänst sker i dagsläget i flera län. Där sker en organisatorisk samordning genom en gemensam beställningscentral under den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten har i dessa län tagit över ansvaret från kommunerna och har ett samlat ansvar för särskilda persontransporter. I olika utvärderingar av samordningseffekter av sjukresor och färdtjänst, som vi tagit del av, redogörs det för en del exempel.

I Region Jönköpings län har Jönköpings Länstrafik ansvarat för färdtjänst (inklusive riksfärdtjänst) sedan 2012 och sedan 2013 för sjukresor i länet. Det har funnits en för kommunerna inom länet gemensam beställningscentral sedan 2002 och sedan 2013 omfattar den även sjukresor.

I utvärdering av den samlade beställningscentralen framhålls fördelar som att administrationen har blivit mer effektiv. Man såg också att det fanns en fördel med att samla alla medarbetare på en plats då det bidrog till en ökad samsyn och rättssäkerhet. Resenärerna upplevde också att tillgängligheten ökade då det fanns mer personal tillgänglig för service samt mer generösa öppettider. Den nackdel som lyfts är att kommunerna hade olika regelverk för exempelvis färdtjänst innan. Vid sammanslagningen har samtliga kommuner inom länet samma regelverk. Detta medförde att några kommuner har fått ett snävare regelverk och vissa kommuner fick mer generösa regler. En utvärdering av samordningen i Jönköpings län har genomförts och visade på en effektivitetsvinst om 15–20 miljoner kronor av totalt 74 miljoner kronor. Detta innebär att upp emot 27 procent av kostnaderna kunde sparas genom en ökad samordning av de särskilda persontransporterna.

I Stockholms Läns Landsting har också beräkningar gjorts för att identifiera en potentiell kostnadsminskning vid ökad samordning där det framgår att de räknar med att kunna sänka kostnaderna med 15 procent genom bättre samordning och ruttplanering.⁸

⁸ <http://sammantradeshandlingar.sll.se/sites/sammantradeshandlingar.sll.se/files/sll/Global/Politik/Politiska-organ/Trafiknamnden/Fardtjanst-och-tillganglighetsberedningen/2016/13-20april-202016/p28-Rapport-med-bilagor.pdf>

Utredningen har erfarit att även Region Jämtland gjort samordningsvinster motsvarande cirka 20 procent.

Mot bakgrund av det underlag som finns att tillgå när det gäller vilka effekter som ökad samordning av särskilda persontransporter kan ha, kan utredningen dra slutsatsen att samordningen lett till resurseffektivisering och minskade kostnader upp till 27 procent. Sett till de totala kostnaderna för enbart sjukresor skulle det leda till effektiviseringar upp till 507 miljoner kronor. Hur stora besparingar som kan göras här beror på hur stor samordning som är möjlig, och hur omfattande samordning respektive huvudman har i dag.

21.2.5 Riksfärdtjänst

Under 2016 företogs drygt 53 000 enkelresor med riksfärdtjänst. Antalet resor som görs med riksfärdtjänst varierar över landet. Riksfärdtjänst används i störst utsträckning i Region Västra Götaland där drygt 9 600 enkelresor gjordes under 2016. I Stockholms län, där näst flest resor genomfördes var det knappt 5 300 resor som företogs under året.

Det är framför allt äldre personer som använder riksfärdtjänst, 65 procent av landets riksfärdtjänstresenärer var över 65 år och 41 procent var över 80 år. De totala intäkterna för färdtjänst och riksfärdtjänst var drygt 1 miljard kronor 2016, hur stor del som härrör till riksfärdtjänsten är svår att uppskatta då resorna är betydligt färre än färdtjänstresorna. Det har framkommit från olika huvudmän att en genomsnittsresa inom riksfärdtjänst uppskattas vara cirka 15 mil och i dessa fall uppgår egenavgiften till 165 kronor.

Förslag om att huvudmannen själv beslutar om egenavgiften

Prislistan för egenavgifter som hittills angetts i förordningen om egenavgifter vid resor med riksfärdtjänst slopas. I stället föreslås huvudmännen själva kunna besluta hur de nya egenavgifterna för de särskilt anordnade transporter ska utformas. Maxtaxan föreslås höjas till 1 140 kronor om resan företas i taxi eller särskilt anpassat fordon. För övriga resor föreslås prissättningen baseras på faktisk kostnad för biljetter.

Detta förslag innebär en intäktförändring i de allra flesta fall, men huvudmännen kan själva avgöra om de är villiga att förändra egenavgiften eller inte vilket innebär att förslaget inte behöver ha någon effekt alls. Om samtliga priser höjs i genomsnitt med samma procentuella ökning som maxtaxan så skulle de öka med cirka 34 procent. Det är inte möjligt att göra antaganden om hur nya egenavgifter slår då förslaget innebär att vissa av resorna kommer att kosta ordinarie biljettpris för den enskilde riksfärdtjänstresenären.

Vi följer upp analysen med två exempel – ett exempel där egenavgiften för den enskilde resenären blir billigare och ett exempel där den blir dyrare.

Exempel 1

Resan går mellan Norrköping och Stockholm, en sträcka på 16 mil, enligt dagens egenavgift blir egenavgiften 195 kronor. Om kommunen nu ska basera detta på kostnad för faktisk transport skulle egenavgiften kunna bli färdtjänstkostnad till stationen 30 kronor, en tågbiljett om det bokats tidigt 175 kronor, färdtjänst vid ankomst till Stockholm 30 kronor = 235 kronor i egenavgift. Vilket är en intäktsökning på 40 kronor per resa.

Exempel 2

Resan går mellan Malmö och Stockholm, en sträcka på 60 mil, om egenavgiften baseras på kostnaden för transport dit oavsett om man måste åka bil eller tåg beroende på funktionsnedsättning, skulle förslagets egenavgift bli färdtjänstkostnad till stationen 30 kronor, tågbiljett om det bokats tidigt 300 kronor, färdtjänst vid ankomst 30 kronor = 360 kronor i egenavgift. Det är en intäktsminskning på 240 kronor per resa. Skulle i stället individen välja att flyga skulle egenavgiften bli ungefär 760 kronor med anslutningstransport, vilket innebär en ökning av intäkterna på 160 kronor.

- Hur intäkterna förändras till följd av detta förslag beror på hur huvudmännen väljer att förändra sina egenavgifter men det finns potential till intäktsökningar.

- Om huvudmannen väljer en högre egenavgift kan det också påverka efterfrågan, hur mycket beror på hur priskänsliga individerna är.

Förslag att resan företas mellan två av resenären ansökta adresser

Förslaget om att resan företas mellan två av resenären ansökta adresser, hädan efter kallat adress till adress, innebär i praktiken ingen effekt på kostnaderna då detta gäller för de flesta riksfärdtjänstresenärer redan i dag. Förtydligandet kan leda till en ökad trygghet för individerna, vilket kan medföra att antalet taxiresor som är den dyrare typen av resor för riksfärdtjänst minskar. Detta eftersom resenärerna kan vara trygga i att de kommer att komma fram till sin adress även fast de inte åker med särskild anordnad transport hela vägen. Ungefär 80 procent av alla riksfärdtjänstresor uppskattas i dag ske med taxi.

Av det första exemplet vi tog upp tidigare där resan gick mellan Stockholm och Norrköping antas en taxitransport kosta 1 500 kronor för kommunen. Exemplet med tåg för samma person inklusive medföljande ledsagare kostar 195 kronor per person samt anslutningsresa med färdtjänst till en kostnad likt genomsnittet 285 kronor. Skillnaden i bruttokostnad för kommunen blir då $285 \text{ kronor} \times 2 + 195 \text{ kronor} \times 2 = 960 \text{ kronor}$.

För kommunen innebär det att kostnaden minskas med 540 kronor per resa. Av detta exempel går det dock inte att beräkna några mer exakta besparingar eller efterfrågeökningar då allt beror på individernas och huvudmännens beteendeförändring i och med att lagen förtydligas.

Förslaget att bevilja kollektivtrafik eller lufttrafik inkl. anslutningstransport i första hand

Nu ändras förstahandsvalet till kollektivtrafik i stället för taxiresa, de möjliga effekterna av denna förändring liknar den ovan och kommer att vara beroende av hur huvudmännen och individer väljer att agera. De möjliga effekterna av detta förslag är snarare positiva än negativa då kombination av kollektivtrafik i de flesta fall är billigare

än särskilt anpassade fordon. Detta behöver dock inte leda till någon förändring.

Förslag att hjälpmedel får medföras

Hur stor del av denna grupp som ansöker om riksfärdtjänst och som är i behov av hjälpmedel finns det inga uppgifter på, men sannolikt är det en större andel än inom färdtjänst. Faktorerna som spelar in räknades upp i avsnittet färdtjänst.

Detta förslag kan leda till flertalet olika effekter

- Transporten kan inte utföras i bil av sedantyp utan måste nu utföras i bil av större modell.
- Detta kan minska möjligheten att samordna transporter då hjälpmedel tar upp plats för passagerare samt att det kan bli omöjligt att samordna transporten mellan två personer som har skrymmande hjälpmedel.
- Detta kan också leda till att efterfrågan för riksfärdtjänst ökar då det nu finns möjlighet att ta med hjälpmedel. En enprocentig efterfrågeökning innebär en ökad kostnad baserad på antagandet ovan om en genomsnittskostnad per resa på 1 500 kronor vilket genererar en ökad total kostnad med 795 000 kronor.

Samlat leder effekterna av detta förslag sannolikt till en kostnadsökning, hur stor denna blir beror på en rad faktorer som inte är möjliga att beräkna.

21.2.6 Förslag som berör samtliga transportformer

Förslag om systematiskt kvalitetsarbete inklusive tillsyn

För att säkerställa kvaliteten i verksamheten ska denna systematiskt och kontinuerligt planeras, utvecklas och utvärderas. Inriktningen på kvalitetsarbetet ska vara att särskilda persontransporter bedrivs med hänsyn till effektivitet, trafiksäkerhet, hållbarhet och god kvalitet för resenärerna. Arbetet med systematiskt kvalitetsarbete gäller samtliga transportformer.

Hur stor effekt ett krav på systematiskt kvalitetsarbete kommer att ha på de totala kostnaderna beror på flera olika aspekter. Dels hur mycket arbetstid som läggs ner på kvalitetsarbete i dag och dels hur stora organisationerna är. Att sätta framåtsyftande mål och att följa upp dessa kräver en viss tidsåtgång men detta arbete görs även i dag i varierande grad.

Kostnaden för detta beror på olika faktorer

- Tiden det tar att sätta mål och följa upp dessa, samt arbeta systematiskt för att nå målen.
- Kostnaden i timme för personalen som arbetar med dessa mål, vilket torde variera mellan handläggare, chefer och politiker.
- Hur respektive huvudman väljer att omprioritera mellan olika arbetsuppgifter. Det är inte givet att kostnaden ökar även om man ökar arbetstiden för det systematiska kvalitetsarbetet.

Beräkningen baseras på antaganden om en genomsnittslön på 35 000 kronor inklusive lönepåslag i form av personalomkostnader på 39,17 procent vilket innebär en månadskostnad på cirka 48 700 kronor. Det kan översättas till en timkostnad om 325 kronor. Utöver detta finns även kostnad för lokaler, resor, utrustning m.m. vilket varierar i olika verksamheter och kommuner. Dessa kostnader behöver dessutom inte öka för att denna uppgift tillkommer. I nedanstående antaganden används den högre timkostnaden 436 kronor så att eventuella overheadkostnader också tas med.

Utredningen gör antagandet att de nytillkomna uppgifterna med systematiskt kvalitetsarbete varierar i arbetstid mellan huvudmannen allt från en ökad arbetstid motsvarande 50 timmar upp till 200 timmar inledningsvis för att arbeta systematiskt med alla transportformer. Det är rimligt att tro att man både lokalt och regionalt kan samordna arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet för särskilda persontransporter. Ett antagande om att tidsåtgången per huvudman ligger på 200 timmar vilket innebär att kostnaden per huvudman antas öka med i genomsnitt 87 200 kronor, dvs. med 200 timmar. Det innebär en samlad kostnad för alla kommuner (290) och för alla regioner (21) på 27,2 miljoner kronor.

Det är mycket svårt att uppskatta arbetstiden då kommuner och regionala kollektivtrafikhuvudmän på olika sätt redan arbetar med

kvalitet och uppföljning också utifrån kommunallagens bestämmelser, även om det systematiska kvalitetsarbetet är mer långtgående.

- Kostnaden för tillsyn beror på hur många huvudmän som ska ingå i tillsynen varje år. Andra aspekter som också påverkar utfallet är hur lång tid en översyn tar, hur mycket tid som måste avsättas för uppföljning och att implementera eventuella åtgärder.

När det gäller de regionala kollektivtrafikmyndigheterna genomförs tillsyn i dag av Transportstyrelsen där 3 till 4, av 21, regionala kollektivtrafikhuvudmän granskas varje år avseende trafikförsörjningsprogram m.m. Hur många av alla huvudmän som i framtiden skulle granskas rörande det systematiska kvalitetsarbetet är inte fastställt. Ett antagande görs om att 30 kommuners och regionala kollektivtrafikhuvudmäns dokumentation av arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet skulle ingå i granskningen från tillsynsmyndigheten. Om själva granskningen från Transportstyrelsen antas ta fem dagar, med ett arvode på 1400 kronor per timme innebär det en kostnad motsvarande 56 000 kronor som debiteras huvudmannen. Det innebär en total kostnad årligen för dessa 30 huvudmän för själva tillsynen på 1 680 000 kronor.

Även ett uppföljningsarbete i samband med granskning kan komma att innebära uppföljningsarbete för huvudmannen. Utredningens antagande är att det uppgår till 100 timmar. Om totalt 30 huvudmän granskas per år innebär det en total kostnad för uppföljning motsvarande 1 300 000 kronor.

21.2.7 Slutsatser

Endast en partiell uppskattning av eventuella kostnadsförändringar har kunnat genomföras. Anledningen till att ingen fullständig beräkning kunnat genomföras i flera av förslagen är att den beror på ett stort antal okända faktorer, vilket innebär att en ekonomisk uträkning inte är betydelsefull. I stället har en kommentar skrivits om förslaget förväntas leda till kostnadsökningar eller kostnadsminskningar. Nedan sammanställs de olika förslagen.

- Rätt att medta hjälpmedel: Kommer sannolikt att leda till en kostnadsökning i och med en potentiellt minskad samordning och dyrare transporter. En viktig förutsättning i förslaget är att

medtag av hjälpmedel som huvudregel inte väsentligt får fördyra transporten. Beräknas till en ökad kostnad för färdtjänst och riksfärdtjänst på totalt 68 miljoner kronor.

- Krav på systematiskt kvalitetsarbete och tillsyn enligt lagen om särskilda persontransporter: Detta kommer förmodligen att öka kostnaderna då det ställer högre krav än vad många huvudmän upprätthåller i dag i det systematiska kvalitetsarbetet. Beräknas till en ökad kostnad på totalt 30 miljoner kronor.
- Rätt att återkalla färdtjänstillstånd, detta leder till en möjlig intäktsökning för kommunerna och det ökar incitamenten för resenärerna att betala sina egenavgifter. Beräknas ge ökade intäkter på totalt 13,5 miljoner kronor.
- Färdtjänst erbjuds till närmaste serviceort i annan kommun: Endast ett förtydligande och behöver således inte ha någon effekt.
- Kommunerna ges möjlighet att överlämna uppgifter (dvs. myndighetsutövningen) avseende skolskjuts till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Detta är en möjlighet som ges till kommunerna där det finns potential till kostnadsbesparingar.
- Huvudmannen ska så långt som det är möjligt och ändamålsenligt sträva efter att samordna administration och transporter inom verksamheten särskilda persontransporter. Detta kan leda till effektiviseringar och kostnadsbesparingar från 100 miljoner kronor till upp mot 500 miljoner kronor för hela landet.
- Maxtaxan för en riksfärdtjänstresa höjs till cirka 1 100 kronor för särskilt anordnade transporter och övrig prissättning föreslås baseras på faktisk kostnad för biljetter. Det är upp till huvudmannen att bestämma egenavgiften vilket innebär att det finns potential för intäktsökning.
- Kombination kollektivtrafik eller lufttrafik inkl. anslutnings-transport i första hand, i andra hand särskilt anpassat fordon avseende riksfärdtjänst, kan innebära en kostnadsbesparing.
- Riksfärdtjänst adress till adress: I praktiken innebär detta ingen kostnadsskillnad eller effekt på kostnaderna då detta gäller redan i dag för de flesta resor som företas inom riksfärdtjänsten och vi

bedömer att överflyttningen från särskilt anordnade transporter till kollektivtrafik eller lufttrafik som marginell.

För att kunna bedöma om förslagen sammantaget leder till en kostnadsökning eller kostnadsminskning måste de kostnadsdrivande förslagen vägas mot de förslag som bedöms kunna leda till en kostnadsbesparing. Om vi börjar med de kostnadsdrivande förslagen där hjälpmedel får medföras i färdtjänst och riksfärdtjänst om det väsentligt inte fördyrar transporten så är det en kostnad som kommer att uppstå oavsett vad kommunen väljer att göra, men hur stor denna kostnad blir beror på resenärernas individuella val.

Kravet på systematiskt kvalitetsarbete och tillsyn är också kostnadsdrivande och obligatoriska uppgifter för huvudmännen. Hur stor denna kostnad blir beror på omfattningen av det kvalitetsarbete som bedrivs i dag och hur lång tid detta kommer att ta samt hur arbetsuppgifter kan omprioriteras.

Den direkta kostnadsbesparingen är att samordning kommer att kunna öka och ska ske i möjligaste mån. Hur stor denna effekt kan bli varierar mellan de olika regionala kollektivtrafikmyndigheterna och olika kommunerna. Besparingspotentialen bedömer utredningen vara betydligt större än de ökade kostnaderna för hjälpmedel och införandet av systematiskt kvalitetsarbete.

Flertal av förslagen leder till att huvudmännen kan göra val som ökar deras intäkter för att inte få en kostnadsökning, så som att höja egenavgiften, välja kollektivtrafik före särskilt anpassade fordon där de är möjligt. De ges rätt att återkalla tillstånd, men behöver inte göra detta.

Utredningen gör sammantaget bedömningen att de kostnadsdrivande förslagen omhändertas genom att den ökade samordningen ger tillräckliga besparingseffekter.

21.3 Konsekvenser för näringslivet

Utredningens förslag innebär ingen direkt påverkan på små eller stora företag. Det är kommuner, landsting och regionala kollektivtrafikmyndigheter som huvudmän som bär kostnaderna. Företag kan dock indirekt komma att påverkas om huvudmännen ställer förändrade krav vid upphandling. De förslag där utredningen ser en

mindre påverkan är deltagande vid samråd och det systematiska kvalitetsarbetet om detta skulle innebära att huvudmännen vill ha in en annan typ av uppgifter än vad de önskar i dag. Dock förutsätter utredningen att om kraven förändras på så sätt att de utgör en ökad kostnad kommer också anbuderna från företagen att anpassas efter detta.

21.4 Konsekvenser för statliga myndigheter

21.4.1 Transportstyrelsen

Genom förslaget föreslås Transportstyrelsen bli ansvarig tillsynsmyndighet för frågor som rör kvalitetsarbete, planering och samråd. Det nya tillsynsuppdraget har av Transportstyrelsen själva uppgetts innebära tillkommande kostnader motsvarande uppskattningsvis 2 miljoner kronor. Uppskattningen baseras på att tillsynen motsvarar samma omfattning som den befintliga tillsynen av den regionala trafikförsörjningsprogrammen. Den totala kostnaden innefattar rekryteringar av två personer som ska arbeta med dessa frågor på heltid. Utgångspunkten är en genomsnittlig månadslön om cirka 35 000 kronor per person. Den största kostnaden beräknas till det initiala uppstartsskedet i och med att det handlar om en ny uppgift för myndigheten som kräver såväl kunskapsinhämtande som metodikutveckling innan någon egentlig tillsyn kan påbörjas. Transportstyrelsen beräknar att cirka fem arbetsdagar är en normal arbetsinsats per tillsynsobjekt, även med beaktande av att den tillsyn som avses är s.k. skrivbordstillsyn. Myndigheten räknar då med att det alltid är två personer involverade vid varje tillsynsinsats. Transportstyrelsen tar ut en avgift motsvarande kostnaden för tillsynen. Avgiften debiteras huvudmannen som granskas och kostnadsberäkningen finns med i avsnittet om konsekvenser för kommuner och landsting under avsnitt 21.1.6. Förslag som berör samtliga transportformer.

21.4.2 Trafikanalys

Utveckla kompletterande nationell statistik

Trafikanalys föreslås få i uppdrag att i samråd med Statistiska Centralbyrån (SCB) utveckla en kompletterande nationell statistik om särskilda persontransporter avseende resande, utbud, kvalitet och kostnader. Insamlingar som avser kostnader bör samordnas med SCB, eftersom SCB är statistikansvarig myndighet för den ekonomiska statistiken. Insamling som avser kvalitet bör samordnas med Myndigheten för delaktighet (MFD). All uppgiftsinsamling för statistikändamål måste konsekvensutredas i särskild ordning, och nyttan bedömas i förhållande till uppgiftslämnarbördan m.m. Insamling från kommuner och landsting måste samrådaskas med Sveriges kommuner och landsting (SKL). Insamling från näringsidkare måste samrådaskas med Näringslivets regelnämnd (NNR).

Kostnaden för en ny statistik är svår att uppskatta och beror på en mängd olika faktorer. Kostnaderna kan delas in i uppstarts- och utvecklingskostnader och kostnader för den löpande insamlingen. Observera att de kostnader som redovisas i detta avsnitt är begränsade till insamlingarna för särskilda persontransporter med taxi och avser alltså inte särskilt anordnad buss eller linjelagd kollektivtrafik.

Först och främst behöver det göras en inventering av källor, som även kan ge svar på vilka variabler som är möjliga att undersöka. Användarnas informationsbehov behöver ringas in, och syftet med undersökningen bestämmas. En undersökningsdesign behöver bestämmas, en rampopulation och en urvalsstorlek som motsvarar en rimlig osäkerhetsnivå på de mätvärden man vill skatta. Så långt som möjligt ska register användas

Sammanfattningsvis för undersökningen om resande, transportarbete, körsträckor och kostnader (i samarbete med SCB) uppgår kostnaden till 2 300 timmar (Trafikanalys och Transportstyrelsen) och 2 miljoner kronor i förberedande arbete, samt 500 timmar och 2,1 miljoner kronor löpande per år.

Den del av insamlingen som rör kvalitet är mer osäker. Här är de inledande kostnaderna för myndigheternas arbete större men antalet observationsobjekt (färre – uppskattningsvis 250–300 stycken beställningscentraler plus ett okänt antal mindre taxiföretag som utför samhällsbetalda transporter. De efterfrågade kvalitetsvariablerna

lagras sannolikt inte på samma sätt hos de olika utförarna, vilket komplicerar insamlingen.

Baserat på Trafikanalys bedömningar hamnar kostnaderna för undersökningen om kvalitetsparametrar på 3 000 timmar och 2 miljoner kronor för förberedande arbeten och 500 timmar och 1 miljon kronor för en löpande årlig undersökning.

Den totala kostnaden för dessa undersökningar om särskilda persontransporter bedömer utredningen uppgå till 5 300 timmar och 4 miljoner kronor i engångskostnader, samt 1 000 timmar och 3,1 miljoner kronor i årliga kostnader.

En anpassning av lagen om redovisnings- och beställningscentraler för statistikändamål bedöms vara en förutsättning för en rationell uppgiftsinsamling av antal köruppdrag, körsträckor och kostnader, och är även en förutsättning för ovanstående kostnadsuppskattningar. 1 500 av arbetstimmarerna ovan (engångskostnad) beräknas Transportstyrelsen behöva för att ta fram lagförslag och anpassa sina föreskrifter för att uppgifterna i redovisnings- och beställningscentralerna ska kunna användas för statistikändamål.

Undersökning om kollektivtrafikens användbarhet

Trafikanalys föreslås få i uppdrag att i utvärdera och utveckla undersökningen Mätning av användbarhet i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning. Genom ett sådant uppdrag kan myndigheten ta tillvara på erfarenheter från tidigare mätningar och utveckla lämpligare statistiska och mer kostnadseffektiva metoder. Även en pilotinsamling kan genomföras i syfte att bedöma om metoden fungerar i större skala. Kostnaden för utvecklingsuppdraget uppskattas till 4 000 timmar och 3 miljoner kronor. En pilotundersökning i begränsad skala med utvärdering beräknas kosta 1 000 timmar och 2 miljoner kronor.

21.4.3 Statistiska centralbyrån

Som framgått ovan föreslås Trafikanalys att i samråd med SCB utveckla en kompletterande nationell statistik om särskilda persontransporter avseende resande, utbud, kvalitet och kostnader. Den del av myndigheternas arbete som avser kommunernas kostnader för

särskilda persontransporter bör fördelas mellan Trafikanalys och SCB, eftersom SCB är statistikansvarig myndighet för den ekonomiska statistiken. Kostnaderna för utveckling av undersökning om resande, transportarbete, körsträckor och intäkter beräknas av Trafikanalys att uppgå till totalt 2 300 timmar och 2 miljoner kronor i engångskostnader, medan det löpande arbetet antas kosta 500 timmar och 2,1 miljoner kronor per år. Ett rimligt antagande som utredningen gör, baserat på en uppskattning av hur stor del av statistiken som avser kommunernas kostnader för särskilda persontransporter, kan vara att en fjärdedel av dessa kostnader, belastar SCB. Denna kostnadsuppskattning är osäker då SCB inte har varit delaktig i eller haft möjligheter att lämna synpunkter på beräkningen.

21.5 Konsekvenser för resenärer

Enligt utredningens direktiv får förslagen utredningen presenterar inte leda till en försämrad kvalitet för resenärerna. Utredningen gör bedömningen att förslagen såsom ökade möjligheter att ta med hjälpmedel, tillsyn, statistik och systematiskt kvalitetsarbete sammantaget kommer att öka kvaliteten i transportererna. Även förslagen om ökad samordning ökar kvaliteten då dessa innebär att resurser frigörs och kan riktas och användas där de gör mest nytta. Det föreligger dock en risk i ett inledningsskede innan förslagen är ordentligt implementerade i verksamheterna, att resenärerna kan uppleva en kvalitetsförsämring på vissa områden.

Om huvudmännen väljer att öka beläggningen i transportererna genom ökad samåkning, kan tidspassningen bli lidande. Resenärer kan bli missnöjda om resetiden eller resans längd ökar och det faktumet att man måste dela fordonet kan för vissa ses som en kvalitetsförsämring. Detta blir särskilt relevant för dem som arbetspendlar. Utredningen har därför föreslagit en paragraf som stadgar att samordningen inte får leda till eller innebära väsentliga olägenheter för resenären.

I de samråd som föreslås hanteras av den regionala kollektivtrafikmyndigheten kommer resenärsorganisationer delta vilket borgar för att resenärers synpunkter kommer att föras fram. Utredningen

anser att detta också ingår i ett kontinuerligt systematiskt kvalitetsarbete där resenärernas upplevelser tas tillvara kan avhjälpa en upplevd eller faktisk risk för kvalitetsförsämring.

21.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningen bedömer att med undantag av förslaget om ökade möjligheter att medta hjälpmedel har de föreslagna ändringarna ingen direkt påverkan för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslaget om ökade möjligheter att ta med sig hjälpmedel har påverkan på jämställdheten mellan färdtjänst- och riksfärdtjänstberättigade kvinnor och män samt kvinnor och män i allmänhet eftersom kvinnor i större utsträckning än män är tillståndsinnehavare till dessa transporter.

Inom resenärgruppen för riksfärdtjänst och färdtjänst har förslaget om att tillåta hjälpmedel som behövs för att uppnå ändamålet med resan om dessa är nödvändiga för den dagliga livsföringen och som inte väsentligt fördyrar transporten störst påverkan på jämställdheten. Den typiske tillståndshavaren inom dessa resor är kvinnor som är äldre än 80 år. Varje färdtjänsttillståndsinnehavare reste i genomsnitt knappt 35 resor under 2016. Notabelt är att män genomförde knappt 40 resor var medan motsvarande siffra för kvinnor var drygt 31. Utredningen har inga siffror på hur många resenärer som har behov av hjälpmedel. Men om man tittar på allmän statistik om hjälpmedel kan detta ge en fingervisning kring storheterna. I synnerhet om man tittar på hjälpmedel som behövs för förflyttning.

Majoriteten av hjälpmedelsanvändare är äldre som har förvärvat nedsatt funktionsförmåga. Enligt Socialstyrelsen är 70 procent av hjälpmedelsanvändarna inom hjälpmedelscentralens verksamhetsområde över 65 år. Vid 75 års ålder använder drygt 20 procent av männen och knappt 40 procent av kvinnorna något förflyttningshjälpmedel. Användningen ökar med åldern och bland personer som är 85 år och äldre använder 55 procent av männen och 70 procent av kvinnorna förflyttningshjälpmedel.⁹ En förklaring till varför äldre kvinnliga tillståndsinnehavare inte reser lika ofta kan vara att detta

⁹ *På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen* SOU 2017:43, s. 70.

är en grupp som har större behov av förflyttningshjälpmedel och då man inte har kunnat ta med det har man heller inte företagit resor i samma utsträckning.

Eftersom män i allmänhet har körkort i större utsträckning än kvinnor innebär förslag som ökar kvinnors möjlighet till resande ökad självständighet och jämställdhet mellan könen.

22 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

22.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Lagen om särskilda persontransporter, förordningen om särskilda persontransporter och övriga författningsändringar bör träda i kraft den 1 januari 2020.

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Huvudmännen behöver dock en viss tid för att anpassa sig till de nya kraven. Det som utredningen bedömer kan kräva resurser i form av tidsåtgång inledningsvis är systematiskt kvalitetsarbete. Som berörs i bl.a. kapitel 21, Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar, bedömer utredningen att flera av huvudmännen till stor del redan uppfyller kraven som ställs på ett systematiskt kvalitetsarbete. För andra krävs mer arbete. Även berörda myndigheter behöver tid till förberedelser. Utredningens bedömning är att ett ikraftträdande den 1 januari 2020 får anses innebära tillräcklig tid för de anpassningar och förberedelser som krävs.

22.2 Övergångsbestämmelser

När det gäller övergångsbestämmelser gör utredningen bedömningen att det inte finns något behov. Ansökningar om tillstånd eller beslut eller begäran om ersättning avseende särskilda persontransporter som har inkommit till huvudmannen men inte beslutats före den 1 januari 2020, ska handläggas i enlighet med de nya bestämmelserna.

23 Författningskommentarer

23.1 Förslag till lag om särskilda persontransporter

1 kap. Tillämpningsområde och definitioner

Uttryck i lagen

4 § I denna lag betyder

– *särskilda persontransporter*: persontransporter som genomförs efter särskilt beslut eller som det utgår ersättning för.

– *Huvudman*: den som ansvarar för särskilda persontransporter.

– *Anordnare*: den som planerar och organiserar särskilda persontransporter på uppdrag av huvudmannen.

– *Ledsagare*: medföljande som resenären är i behov av assistans ifrån under resan för att kunna genomföra denna.

Med kollektivtrafik och regional kollektivtrafikmyndighet avses detsamma som i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Paragrafen innehåller definitioner av vissa grundläggande uttryck i lagen och anger vad som avses med dessa.

Med *särskilda persontransporter* menas såväl transporter som utbetalning av ersättning för vissa transporter. Att vissa persontransporter genomförs under särskilda förutsättningar avser de tillfällen när rätten att genomföra en resa inte sker genom individuell tillståndsprövning utan genom ett verkställighetsbeslut.

Med *huvudman* menas de huvudmän som har ett ansvar att erbjuda särskilda persontransporter. Även om huvudmannen överlåter trafiken till en anordnare, kvarstår huvudmannens skyldighet att erbjuda det som lagen stadgar. Det åligger således alltid huvudmannen att säkerställa att den som har fått i uppdrag att planera och organisera särskilda persontransporter gör så i enlighet med de krav

som ställs upp i lagen och i övrigt följer de anvisningar och riktlinjer som huvudmannen har gett genom t.ex. avtal och allmän styrning och ledning. Som exempel kan nämnas att den kommun som genom kommunal avtalssamverkan överläter till en annan kommun att sköta serviceresor för kommunens räkning, ändå har kvar ansvaret att säkerställa att brukarna erbjuds det som lagen stadgar.

Om kommunen har överlåtit uppgifter, dvs. myndighetsutövning, avseende en viss trafikform till en regional kollektivtrafikmyndighet, räknas myndigheten formellt som huvudman för den trafikformen. Den principiella utgångspunkten är att den som ansvarar för en viss verksamhet också ansvarar för att verksamheten bedrivs utan diskriminering. Det följer av avgörande i mål nr Ö 556–17 från Högsta domstolen.

Med *anordnare* menas den som har fått i uppdrag av en huvudman att planera och organisera särskilda persontransporter. I praktiken innebär anordnandet att tillhandahålla en beställningscentral, som antingen ägs eller handlas upp av den regionala kollektivtrafikmyndigheten eller länstrafikbolaget. Den som i sin tur sköter själva trafiken, efter uppdrag från kommunen eller den regionala kollektivtrafikmyndigheten är utföraren, dvs. trafikföretaget. En tämligen vanlig organisatorisk struktur är således att det finns tre led; huvudmannen, anordnaren och utföraren.

Med *ledsagare* avses medföljande som är en förutsättning för att resenären ska kunna genomföra en riksfärdtjänstresa. Ledsgaren kan t.ex. vara en anhörig, personlig assistent eller vän som resenären får nödvändig hjälp av för att kunna genomföra resan. Den ledsagning som avses bör inte blandas samman med stationsledsagning, vilken avser ledsagning i samband med på- och avstigning samt byten i kollektivtrafik och med lufttrafik.

2 kap. Syfte med verksamheten

1 § Syftet med denna lag är att främja medborgarnas möjligheter att tillgodogöra sig en tillfredsställande trafikförsörjning samt säkerställa likvärdiga särskilda persontransporter oavsett var i landet de anordnas. Varje kommun ansvarar för att de kommuninvånare som

har rätt till särskilda persontransporter erbjuds ändamålsenliga transporter av god kvalitet eller erhåller ersättning för kostnader för sådana transporter.

Detsamma gäller i fråga om den som är kvarskriven enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och som stadigvarande vistas inom kommunen.

Den nya lagen innehåller inledande bestämmelser om ett nationellt mål för den verksamhet som ska bedrivas enligt lag. Det nationella målet är riktninggivande för det allmännas ansvar. I enlighet med principen om kommunal självstyrelse ger det ökade möjligheter till lokal och regional anpassning. Målen syftar således till att medborgare i behov av särskilda persontransporter ska vara garanterade likvärdighet oavsett var man bor i landet. Staten och huvudmannen för de särskilda persontransporterna ansvarar gemensamt för att de nationella målen uppfylls. Huvudmannen genom bedrivande av verksamheten och staten genom tillsynen av om huvudmannen uppfyller de nationella målen.

Likvärdigheten innebär inte att systemet eller den service som tillhandahålls ska vara homogent utformat i landet. De ansvariga huvudmännen ska anpassa verksamheten i varje kommun eller region utifrån de lokala och regionala förutsättningar som finns, såsom geografiska och infrastrukturella olikheter mellan gles- och landsbygd och tätort- och storstadsområden. Att utbudet avseende transportmöjligheter ser annorlunda ut i en storstad jämfört med i glesbygd eller landsbygd, måste självklart beaktas i arbetet med att uppfylla de nationella målen.

Att transporten ska vara av ”god kvalitet” innebär t.ex. att det är viktigt att resenären bemöts på ett korrekt sätt, att transporten av den enskilde sker på ett trafiksäkert sätt, att det föreligger skäliga hämtningstider och att fordon kommer i tid. Det är också viktigt att tillståndsprövningen, villkor m.m. sker på ett objektiva och korrekt sätt i enlighet med den lagstiftning som gäller (se prop. 2005/06:160 s. 245). Därutöver finns det andra faktorer som också ingår i kvalitetsbegreppet såsom flexibilitet och självbestämmande avseende t.ex. val av trafikslag, möjligheten att genomföra resor spontant utan större framförhållning och tidpunkter för när resan kan ske. Resor av god kvalitet ska tillhandahållas även personer som är kvarskrivna

i kommunen. Det ställer särskilda krav på den administrativa hanteringen hos såväl huvudman som anordnare och trafikutövare, för att kunna efterleva bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i detta avseende.

2 § Sådana transporter enligt 1 § kan avse både kollektivtrafik samt lufttrafik och särskilt anordnade transporter.

Skyldigheten att tillhandahålla särskilda persontransporter kan fullgöras såväl genom användning av kollektivtrafik och lufttrafik som särskilt anordnade transporter. Lufttrafik är ett teknikneutralt begrepp som omfattar alla typer av flygande fordon. Med hänsyn till bl.a. resenärens funktionsnedsättning eller medicinska tillstånd, kan resan företas antingen med kollektivtrafik, lufttrafik eller med en särskilt anordnad transport. Ett tänkbart scenario är att resenären får en färdtjänstresa från bostaden till en tågförbindelse för vidare resa. Syftet är att bättre kunna nyttja den tillgänglighetsanpassade kollektivtrafiken även inom ramen för särskilda persontransporter. En bedömning av huruvida den enskilde resenären kan företa en resa med kollektivtrafik måste alltid ske utifrån kollektivtrafikens beskaffenhet och resenärens individuella förutsättningar, vilket också följer av 3 kap. 2 §.

3 kap. Allmänna skyldigheter för huvudmannen

1 § Verksamheten med särskilda persontransporter ska bedrivas så att kravet på likvärdiga transporter uppfylls. Det innebär att huvudmannen ska erbjuda

1. färdtjänst inom den egna kommunen, och

2. färdtjänst till serviceort i annan kommun. Detta gäller endast för det fall närmaste belägna centrala serviceort är i en annan kommun och om resan företas för arbete, studier, pedagogisk omsorg, dagligvaruinköp eller annat liknande syfte.

Därutöver ska huvudmannen lämna ersättning för kostnader för riksfärdtjänst.

Bestämmelsen reglerar vilka resor som huvudmannen (dvs. kommunen eller den regionala kollektivtrafikmyndigheten) måste erbjuda, dvs. vilka typer av resor som det åligger huvudmannen att tillhandahålla. Det handlar om färdtjänst inom kommungränsen samt färdtjänst till närmast belägna centrala serviceort, för vissa angivna syften. Med central serviceort avses orter som erbjuder den service som får anses omfatta grundläggande behov såsom livsmedel, post, apotek och vårdcentral. Även besök på passexpedition och arbetsförmedlingen och liknande får räknas in. Rätten att få åka till närmaste centrala serviceort i annan kommun under vissa förutsättningar är rimligt med hänsyn till de funktionella regioner som finns. Det kan därmed bli mer kostnadseffektivt än att företa en resa till den serviceort som ligger i samma kommun, men som rent geografiskt befinner sig längre bort än närmsta serviceorten i annan kommun eller t.o.m. i annat län.

2 § Huvudmannen får anordna färdtjänst i eller mellan andra kommuner, sjukresor inom det egna länet och riksfärdtjänstresor.

Genom bestämmelsen ges en formell möjlighet för huvudmannen att inte enbart utbetala ersättning för sjukresor och riksfärdtjänstresor, utan också att anordna dessa resor. Skrivningen om färdtjänst i eller mellan andra kommuner motsvarar 3 § sista meningen i lag (1997:736) om färdtjänst.

3 § Resorna ska planeras och genomföras utifrån resenärens individuella förutsättningar och med hänsyn till resans syfte i den utsträckning som är möjlig och skälig.

Vid planering och genomförande av resa ska resenärens individuella förutsättningar vara i fokus. I planeringsfasen kan det t.ex. handla om att bedöma huruvida resenärens funktionsnedsättning ändå gör det möjligt att företa resan med kollektivtrafik. När det kommer till genomförande av själva transporten kan det t.ex. finnas önskemål om att få åka med samma chaufför. Den typen av önskemål bör beaktas i den utsträckning som det är möjligt och kostnadsmässigt skäligt. Det blir upp till huvudmannen att göra en sådan bedömning i varje enskilt fall.

4 § Om det behövs för att uppnå ändamålet med resan får resenären ta med hjälpmedel som har förskrivits enligt 8 kap. 7 § och 12 kap. 5 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) om dessa är nödvändiga för den dagliga livsföringen och inte är tillgängliga på resmålet. Hjälpmedlen ska vara avsedda för att kunna transporteras och får endast om det finns särskilda skäl för det, leda till att transporten väsentligt fördras.

Bestämmelsen innebär att resenären, för att uppnå ändamålet med resan, får ta med sig individuellt förskrivna hjälpmedel som behövs för att klara den dagliga livsföringen på resmålet, under förutsättning att hjälpmedlet inte är möjligt att få tillgång till på annat sätt. Det innebär att om hjälpmedlet går att förhyra på vistelseorten, något som många kommuner och även vissa privata hjälpmedelsföretag erbjuder, får hjälpmedlet inte medtagas. Genom kravet på att hjälpmedlet ska vara förskrivet säkerställs att det medföljer instruktioner om hur det ska användas, att transportsäkerheten är beaktad, att hjälpmedlet är CE-märkt och att det sker regelbundet underhåll. Hjälpmedlen är dessutom märkta med individnummer. Vidare ska hjälpmedlet antingen gå att fälla ihop för att möjliggöra transport eller vara avsedda för att kunna transporteras. Det innebär t.ex. att om resenären avser att sitta i rullstol under färden, måste rullstolen vara anpassad för detta. Därutöver behöver det finnas godkända förankringssystem inne i fordonet. För detta ansvarar trafikutövaren. Rullstolsleverantörer har ofta utfärdat anvisningar av hur rullstolen ska hanteras under färd för att uppfylla trafiksäkerhetsregler. Samma krav gäller även för större eller tyngre hjälpmedel som resenären inte använder under transport, eftersom hjälpmedel som inte kan spännas fast utgör en fara ur trafiksäkerhetssynpunkt. Som huvudregel får medtagande av hjälpmedel inte heller leda till en väsentligt fördrad transport. Om resan var planerad att företas med en mindre personbil av sedantyp, framstår det som skäligt att resan i stället görs med en normalstor kombibil, i syfte att möjliggöra för resenären att medtaga vissa nödvändiga hjälpmedel.

Om det föreligger särskilda skäl kan det vara motiverat med en väsentligt fördrad transport, dvs. i praktiken en fordonsuppgradering. Som typexempel kan nämnas en person som normalt använder elrullstol men som med viss assistans kan flytta över till ett bilsäte och därmed företa resan i en personbil. Däremot kan personen inte

förflytta sig i en manuell rullstol utan hjälp från andra. I det fallet framstår det som rimligt att personen får företa resan sittande i elrullstolen eller medta den som hjälpmedel, i syfte att kunna förflytta sig självständigt på resmålet utan behov av hjälp från andra.

4 kap. Tillstånd till färdtjänst och riksfärdtjänst

1 § Det krävs tillstånd för att resa med färdtjänst och riksfärdtjänst. Huvudmannen prövar frågor om tillstånd.

Paragrafen stadgar att det krävs tillstånd för färdtjänst och riksfärdtjänst samt att det är huvudmannen som ska pröva om rätt föreligger.

2 § Om den som beviljas tillstånd till färdtjänst eller riksfärdtjänst behöver ledsagare, ska tillståndet gälla även ledsagaren i samband med att en resa genomförs.

Bestämmelsen motsvarar 8 § lagen (1997:736) om färdtjänst och 6 § i lagen (1997:735) om riksfärdtjänst.

Färdtjänst

3 § Tillstånd till färdtjänst enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 och 2 ska beviljas för dem som har en funktionsnedsättning som inte endast är tillfällig och har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller resa med kollektivtrafik.

Om sökanden är under 18 år ska prövningen göras i förhållande till barn i motsvarande ålder utan funktionsnedsättning.

Tillståndet omfattar inte transporter som av någon annan anledning bekostas av det allmänna.

4 § Tillstånd till färdtjänst får meddelas för viss tid eller tills vidare. Tillstånd får i skälig omfattning förenas med villkor om

1. vilket färd sätt som får användas,
2. inom vilket område resor får göras, och
3. hur många resor tillståndet omfattar.

Sådana resor som kan anses vara väsentliga för resenären får begränsas till antalet endast om det finns synnerliga skäl.

Bestämmelserna motsvarar 7–9 §§ lagen om färdtjänst.

Riksfärdtjänst

5 § Tillstånd till riksfärdtjänstresa ska meddelas om

1. resenären till följd av en stor och varaktig funktionsnedsättning måste resa på ett särskilt kostsamt sätt,
2. resenären till följd av funktionsnedsättningen har svårigheter att resa utan ledsagare i kollektivtrafik eller med lufttrafik,
3. ändamålet med resan är rekreation eller fritidsverksamhet eller någon annan enskild angelägenhet,
4. resan görs inom Sverige från en kommun till en annan,
5. resan görs tillsammans med ledsagare i kollektivtrafik eller med lufttrafik eller, om det inte är möjligt, med taxi eller ett för ändamålet särskilt anpassat fordon, och
6. resan inte av någon annan anledning ska bekostas av det allmänna.

En riksfärdtjänstresa ska företas mellan två av resenären ansökta adresser.

Om sökanden är under 18 år ska prövningen göras i förhållande till barn i motsvarande ålder utan funktionsnedsättning.

Första punkten anger att resenärens funktionsnedsättning måste vara stor och varaktig, vilket innebär att kraven för att få riksfärdtjänst är högre än för att få färdtjänst. Vidare krävs att resan är särskilt kostsam p.g.a. resenärens funktionsnedsättning. Av *andra punkten* följer att resenären måste ha svårigheter att företa resan utan ledsagare. Det innebär att om resenären klarar sig med stationsledsagning vid byten föreligger det inte förutsättningar att bevilja tillstånd. *Tredje punkten* avser ändamålet med resan, vilket ska vara rekreation eller fritidsverksamhet eller annan enskild angelägenhet. Den enskilda angelägenheten ska vara av fritidskaraktär och får inte ha någon koppling till arbete, utbildning i normalfallet eller vård. Dock ska riksfärdtjänsten kunna användas för resor till och från folkhögskolor med specialanpassad inriktning för vissa funktionsnedsättningar, se författningskommentaren under 6 §. *Fjärde punkten* definierar att en riksfärdtjänstresa är en resa som företas mellan olika kommuner. *Femte punkten* reglerar att i första hand ska resan ske med ledsagare

i kollektivtrafik eller med lufttrafik. Om det inte är möjligt p.g.a. resenärens funktionsnedsättning, får resan företas med taxi eller ett för ändamålet anpassat fordon. Vid sådana resor behövs i regel ingen ledsagare. Det är således resenärens individuella förutsättningar som styr vilket färdmedel som blir aktuellt. Ingenting hindrar att olika färdmedel används för att genomföra resan. *Sjätte punkten* innebär att om resan bekostas av det allmänna, såsom t.ex. resor som bekostas av Försäkringskassan eller Centrala studiestödsnämnden ska inte tillstånd till riksfärdtjänstresa utfärdas.

Andra stycket motsvaras av 5 § andra stycket lagen om riksfärdtjänst.

Tredje stycket anger att resan ska genomföras mellan två adresser som resenären i förväg ansökt om och fått beviljade. Detta för att säkerställa att huvudmannen ansvarar för hela resan och att resenären inte själv måste ombesörja delar av transporten om inte denne önskar så. Resenären har därmed rätt till att resan företas mellan två i förväg önskade adresser.

6 § Tillstånd till resor med riksfärdtjänst får meddelas för en längre sammanhållen period under förutsättning att det finns särskilda skäl och resorna är skäligen med hänsyn till syftet. Sådana resor får begränsas till antal.

Bestämmelsen tar sikte på den situationen att resenärens omständigheter är sådana att han eller hon kommer att behöva företa ett antal resor mellan samma förbestämda adresser under en längre period. Som exempel kan nämnas resor som görs mellan hemmet och folkhögskola med specialanpassad inriktning för vissa funktionsnedsättningar. Typexempel på när särskilda skäl kan anses föreligga om är om resorna företas för att möjliggöra specialanpassad utbildning. Det som avses är således folkhögskolestudier med inriktning mot rehabilitering eller att eleverna lär sig mer om hur det är att leva med en viss funktionsnedsättning. Resor får alltså inte beviljas för utbildningar som inte är specialanpassade. Därutöver ska resorna bedömas som skäligen. Beslut om beviljande av ett visst antal hemresor under en viss period skapar trygghet för dessa elever som inte behöver ansöka inför varje resa, och får därför anses skäligen.

7 § Den som beviljas tillstånd till resa med ledsagare i kollektivtrafik eller med lufttrafik ska få ersättning med ett belopp som motsvarar ledsagarens kostnad för resan och återresan.

Vid beviljad riksfärdtjänstresa med ledsagare står det allmänna för ledsagarens biljettkostnad för resa och återresa.

Den som beviljas tillstånd till resa med ledsagare i kollektivtrafik eller lufttrafik ska få ersättning med ett belopp som motsvarar ledsagarens biljettkostnad.

8 § Den som beviljas tillstånd till resa med taxi eller ett fordon som är särskilt anpassat för ändamålet ska betala egenavgift enligt 6 kap.

Den som företar riksfärdtjänstresa med taxi eller ett för ändamålet specialanpassat fordon ska betala egenavgift för varje resa. Närmare bestämmelser om avgiftens storlek finns i 6 kap.

9 § Tillstånd till riksfärdtjänstresa får förenas med villkor om färdstätt.

Paragrafen motsvaras av 7 § lagen om riksfärdtjänst.

Återkallelse av tillstånd till färdtjänst och riksfärdtjänst

10 § Huvudmannen får återkalla ett tillstånd om färdtjänst eller riksfärdtjänst, om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns. Ett tillstånd får också återkallas om tillståndshavaren gjort sig skyldig till allvarliga eller upprepade överträdelser av gällande villkor.

Om det inte finns särskilda skäl får huvudmannen återkalla tillståndet om resenären, trots upprepade påminnelser, inte har betalat tidigare egenavgifter.

Villkoren i ett tillstånd får omprövas, om ändrade förhållanden föranleder det.

Paragrafen motsvaras av 12 § lagen om färdtjänst och 9 § lagen om riksfärdtjänst. Därutöver har det gjorts ett nytt stycke som innebär att om det inte föreligger särskilda skäl får huvudmannen återkalla tillståndet för en resenär som har obetalda egenavgifter för färdtjänst eller riksfärdtjänst och som trots upprepade påminnelser inte har

betalats. Med särskilda skäl avses främst omständigheter som ligger utanför den enskildes kontroll vilket innebär att denne för tillfället har bristande betalningsförmåga och som inte hänför till bristande betalningsvilja. Återkallelse på denna grund bör användas restriktivt och först efter att huvudmannen har uttömt sina möjligheter att erhålla betalning från tillståndshavaren.

5 kap. Ansvarig huvudman

1 § Kommunen är huvudman för färdtjänst och riksfärdtjänst.

Av bestämmelsen framgår att kommunen ansvarar för färdtjänst och riksfärdtjänst.

2 § Ansvar för uppgifter som avser färdtjänst och riksfärdtjänst enligt denna lag får, efter överenskommelse, överlämnas till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet.

Efter överenskommelse med en annan kommun eller ett annat landsting får upphandling och samordning av särskilda persontransporter utföras i enlighet med 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725).

Paragrafen anger att en kommun får överlämna uppgifter till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet. Med uppgifter avses uppgifter som omfattas av myndighetsutövning, dvs., tillståndsgivning och bestämmande av resereglementen och egenavgifter. *Första stycket* motsvaras av 4 § andra stycket lagen om färdtjänst och 3 § andra stycket lagen om riksfärdtjänst.

Andra stycket upplyser om möjligheten enligt kommunallagen för en kommun eller ett landsting att tillhandahålla eller överlåta tjänster åt en annan kommun eller ett landsting, utan hinder av den så kallade lokaliseringsprincipen.

3 § Har en kommun överlåtit sina uppgifter till en regional kollektivtrafikmyndighet ansvarar myndigheten för att färdtjänst och riksfärdtjänst anordnas för kommunens invånare i enlighet med denna lag.

Om den regionala kollektivtrafikmyndigheten övertar kommunen uppgifter, övertar den också det ansvar och de skyldigheter som åligger kommunen. Bestämmelsen motsvaras delvis av 5 § lagen om färdtjänst.

6 kap. Avgifter för färdtjänst och riksfärdtjänst

1 § För resor med färdtjänst och riksfärdtjänst får huvudmannen ta ut en egenavgift enligt grunder som bestäms enligt 2–4 §§. Avgifterna får inte överstiga huvudmannens självkostnader.

Paragrafen ger huvudmannen rätt att ta ut egenavgifter för färdtjänst- och riksfärdtjänstresor. Att egenavgifterna inte får överstiga huvudmannens självkostnader följer av 2 kap. 6 § kommunalagen (2017:725.) Inom ramen för det kommunala självstyret finns det en stor grad av frihet att själv bestämma avgifter. Det har lett till att avgifterna varierar i landet. Ett sätt att uppnå en ökad likformighet i landet kan vara att basera egenavgifterna på gällande kollektivtrafiktaxa i länet, vilket också görs på många håll. Härigenom är det möjligt att åstadkomma en lokal eller regional kostnadsmässig likvärdighet mellan resenären och andra som åker allmänna kommunikationsmedel. Det innebär inte nödvändigtvis att egenavgifterna och kollektivtrafiktaxan behöver vara identiska, men fördelen med att avgiftssättningen har sin grund i kollektivtrafiktaxan är att det blir transparent och möjligt för resenärerna i särskilda persontransporter att förstå de bakomliggande principer som avgiftssättningen vilar på. En vanligt förekommande modell är att egenavgifterna beräknas som 1,5 gånger kollektivtrafiktaxan. Att egenavgiften är högre kan motiveras med att resenären blir upphämtad och avsläppt vid önskade adresser och att en viss service kan påräknas i samband med resan.

Avgiftsprinciper för riksfärdtjänst

2 § Egenavgiften för en resa med riksfärdtjänst i taxi eller ett särskilt anpassat fordon får uppgå till högst 0,025 prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, avrundat till närmaste tiotal kronor.

För resenär som p.g.a. dess funktionsnedsättning inte kan företa riksfärdtjänstresa med kollektivtrafik eller lufttrafik är en taxi eller ett särskilt anpassat fordon de alternativ som står till buds. Omfattar resan en längre sträcka i landet kan den faktiska kostnaden för resan uppgå till betydande belopp, vilka inte framstår som skäligen resenären bekostar på egen hand. Bestämmelsen anger därför ett tak, vilket utgör det maxbelopp som en resenär behöver betala för en riksfärdtjänstresa i ett anpassat fordon. I 2018 års penningvärde innebär det en högsta kostnad om cirka 1 140 kronor. Maxbeloppet är förbehållet de allra längsta resorna som går över flera länsgränser. I övrigt blir det upp till huvudmannen att bestämma egenavgifternas storlek proportionerligt i förhållande till maxbeloppet.

3 § För övriga resor med riksfärdtjänst ska egenavgiften för resor i kollektivtrafik eller med lufttrafik motsvara resenärens faktiska biljettkostnad. Egenavgiften för anslutningsresor till och från kollektivtrafik och lufttrafik bestäms av huvudmannen.

För resor med kollektivtrafik eller lufttrafik ska egenavgiften motsvara den faktiska kostnaden för biljetten. Med den dynamiska prisättning som i dag råder hos de flesta trafikföretag, kommer resenärens biljettpris att variera beroende på tillgång och efterfrågan. Generellt gäller att ju tidigare man bokar, desto billigare biljett går att hitta. Om resenären vill förvissa sig om att tillstånd beviljas innan han eller hon låter beställa biljetter, innebär det att ansökan behöver lämnas in i god tid och att huvudmannen har en snabb handläggning, om de mest fördelaktiga biljettpriserna ska kunna komma resenären till del. Avgifter för anslutningsresor bestäms av huvudmannen och avgiften kan t.ex. baseras på den samhällsfinansierade kollektivtrafiktaxa som gäller i länet där resan företas.

4 § Huvudmannen får besluta att vissa grupper av resenärer får betala reducerad egenavgift.

Genom bestämmelsen får huvudmannen föreskriva reduktion av egenavgiften för vissa resenärgrupper, om avgifterna typiskt sett bedöms få stor inverkan på den ekonomiska situationen. Exempel på sådana grupper är studerande och pensionärer.

7 kap. Kvalitetsarbete, planering och samråd

Systematiskt kvalitetsarbete

1 § Huvudmannen ska genom ett systematiskt kvalitetsarbete säkerställa kvaliteten i verksamheten. Det ska ske genom att systematiskt och kontinuerligt planera, utveckla och utvärdera verksamheten. Inriktningen på kvalitetsarbetet ska vara att särskilda persontransporter bedrivs med hänsyn till effektivitet, trafiksäkerhet, hållbarhet och god kvalitet för resenärerna.

Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Huvudmannen ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete för att säkerställa verksamhetens kvalitet. Arbetet ska särskilt vara inriktat på effektivitet, trafiksäkerhet, hållbarhet och god kvalitet. Ett systematiskt kvalitetsarbete innebär att det sker en systematisk och kontinuerlig uppföljning av verksamheten, att resultaten analyseras i förhållande till såväl lagstadgade som egenformulerade mål och att det sker en planering och utveckling av verksamheten. Det innebär att arbetet ska ske strukturerat och uthålligt med fokus på en långsiktig utveckling. Varje huvudman måste därför hitta sina former och rutiner för kvalitetsarbetet. Det handlar ytterst om att styrning, ledning, organisation och uppföljningssystem behöver beakta eller vara utformade för att stödja det systematiska kvalitetsarbetet.

En annan viktig aspekt är att säkerställa tillräckligt med resurser för ändamålet och att i det sammanhanget efterfråga och beakta personalens och resenärernas reflektioner och analyser över den bedrivna verksamheten. Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet ingår att upprätthålla och öka personalens kompetens, vilket innebär att kontinuerliga utbildningsinsatser behöver planeras och genomföras. Ett systematiskt kvalitetsarbete är en förutsättning för att kunna uppfylla målet om transportmöjligheter på likvärdiga villkor.

Dokumentation av kvalitetsarbetet är viktigt för att visa vad som behöver utvecklas, varför och på vilket sätt. Den behövs vidare för att kunna följa kvalitetsutvecklingen över tid och se effekterna av utvecklingsarbetet. Det är upp till huvudmannen själv att avgöra det sätt som dokumentation ska ske. Dokumentationen måste dock vara strukturerad och utformad på ett sådant sätt att den möjliggör granskning och uppföljning.

2 § Huvudmannen ska säkerställa att det finns rutiner för att hantera klagomål och andra synpunkter. Information om rutinerna ska lämnas till resenärerna på lämpligt sätt och nödvändiga åtgärder vidtas om det i samband med kvalitetsarbetet, klagomål eller på annat sätt framkommer systematiska brister eller allvarigare brister av enskild karaktär i verksamheten.

Omfattningen av och innehållet i klagomålen och andra synpunkter är en viktig del av huvudmannens kvalitetsarbete, såväl i uppföljningen som i analysen. Varje huvudman avgör på vilket sätt informationen om rutinerna ska lämnas och hur hanteringen ska organiseras. Huvudmannen behöver se till att informationen om rutinerna lämnas på sådant sätt att de blir väl kända och kan förstås av resenär, anhöriga och andra som vill lämna klagomål eller andra synpunkter. Det kan t.ex. vara via en webbplats och genom mer riktad skriftlig eller muntlig information.

Planering och utförande av verksamheten

3 § Huvudmannen ska planera de särskilda persontransporterna med utgångspunkt i resenärernas behov av sådana transporter.

All planering behöver utgå från det behov av särskilda persontransporter som finns lokalt eller regionalt. Det förutsätter t.ex. att såväl demografiska som mer verksamhetsspecifika analyser finns framtagna. Som exempel på lokala och regionala behov kan nämnas att i en skärgårdskommun kan det vara relevant att upphandla tillgång till båttaxi, i en annan kan det finnas behov av doft- och allergisänerade bilar. Med stöd i genomförda analyser är det sedan huvudmannens ansvar att säkerställa tillgång till fordon, personal och alla andra nödvändiga förutsättningar som behövs för att bedriva verksamheten på ett ändamålsenligt sätt och med god kvalitet i utförandet.

4 § Verksamhet med särskilda persontransporter ska planeras, organiseras och utföras så att kostnadseffektivitet, kvalitet och hållbarhet främjas.

Paragrafen anger att det är angeläget att resurserna inom särskilda persontransporter används på ett så effektivt sätt som möjligt. Dessa är till stor del finansierad med allmänna medel, vilka är begränsade och bör användas på bästa möjliga sätt. Hur verksamheten ska organiseras är dock upp till varje huvudman att bestämma.

5 § Huvudmannen ska så långt som det är möjligt och ändamålsenligt samordna administration och transporter inom verksamheten som bedrivs enligt denna lag.

Samordningen får inte innebära eller leda till väsentliga olägenheter för resenären.

Arbetet med samordning och dess effekter ska regelbundet följas upp och utvärderas.

Paragrafen anger att huvudmannen i möjligaste mån ska samordna vad gäller såväl administration som själva transporterna. Med samordning avses samordning såväl mellan kollektivtrafiken och de särskilda persontransporterna som inom de särskilda persontransporterna. Som exempel på områden där det finns samordningspotential kan nämnas beställningscentraler, trafikledning, kapacitetsutnyttjande av fordonsparken, upphandlings- och avtalsfrågor, kompetensuppbyggnad samt enhetlig myndighetsutövning, vilket även inkluderar lokala och regionala rese- och avgiftsreglementen. Utgångspunkten är att samordning ska öka i den mån det är möjligt och ändamålsenligt, såväl inom huvudmannens egna verksamhet som i förhållande till andra huvudmän.

Att samordningen inte får innebära eller leda till väsentliga olägenheter för resenären innebär t.ex. att den förlängda resvägen eller utsträckta restiden inte får framstå som orimlig. Här måste också vägas in resenärens individuella förutsättningar i enlighet med 3 kap. 2 §.

6 § Prissättningen och omfattningen av trafiken för färdtjänst och riksfärdtjänst samt arbetet med samordning av särskilda persontransporter ska dokumenteras i ett trafikförsörjningsprogram i enlighet med 2 kap. 10 och 11 §§ lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Arbetet med prissättning, omfattning av trafiken samt samordning ska dokumenteras i de trafikförsörjningsprogram som tas fram inom

ramen för lagen om kollektivtrafik. Härigenom skapas en länk mellan kollektivtrafiken och de särskilda persontransporterna.

Forum för samråd

7 § För särskilda persontransporter ska det i varje län finnas forum för samråd mellan företrädare för huvudmännen, anordnare, trafikutförare, berörda myndigheter och resenärer. Forumen ska regelbundet bistå huvudmännen i och medverka till huvudmännens kvalitetsarbete.

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet ska vara sammankallande.

Av paragrafen följer att det i varje län ska inrättas forum för samråd i syfte att åstadkomma just samråd och informationsutbyte mellan brukarorganisationer och huvudmän, anordnare och trafikutförare samt berörda myndigheter. Samrådet kan avse t.ex. planering och utveckling av särskilda persontransporter. Härigenom möjliggörs att de erfarenheter och kunskaper som resenärsorganisationerna och övriga aktörer har, kan tas till vara på ett systematiskt sätt och utgöra en naturlig del av det systematiska kvalitetsarbetet. Utgångspunkten är att samråd sker kontinuerligt minst en gång per år.

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet åläggs ett ansvar att vara sammankallande.

Ingenting hindrar att det förekommer flera samråd med olika inriktningar.

8 kap. Tillsyn

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över efterlevnaden av 7 kap. och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser.

2 § Den tillsynsmyndighet som avses i 1 § får meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av 7 kap. och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

3 § Huvudmannen ska på begäran av tillsynsmyndigheten ge myndigheten de handlingar eller upplysningar som behövs för tillsynen.

Regeringen bestämmer vilken myndighet som ska ges tillsynsansvar. Ansvarlet omfattar det systematiska kvalitetsarbetet som ska bedrivas i enlighet med 7 kap. När en brist konstaterats vid tillsyn måste tillsynsmyndigheten ha möjlighet till någon form av ingripande som ska vara effektivt och tydligt. Tillsynsmyndigheten bör således ha möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs och vid behov förena dem med vite. Det är även av vikt att myndigheten får ta del av de handlingar och upplysningar i övrigt som kan behövas för att genomföra tillsynen.

9 kap. Sekretess och tystnadsplikt

1 § Trots sekretess får en huvudman eller anordnare lämna ut uppgifter om enskildas personliga förhållanden till en beställningscentral för transporter eller en trafikutövare, om uppgifterna behövs för att anordna eller samordna transporter som avses i denna lag.

Uppgifterna får lämnas mellan olika beställningscentraler, om syftet är att öka samordningen.

Utredningen har föreslagit kompletterande bestämmelser om sekretess som rör särskilda persontransporter i 29 kap. 6 och 7 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Enligt utredningens förslag ska det råda presumtion för sekretess i ärenden som rör färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor. Sekretessen hindrar dock inte att uppgifter lämnas till enskilda i enlighet med denna bestämmelse. Exempel på uppgifter som lämnas ut är mellan vilka platser som transporten ska ske, om specialfordon eller annan utrustning krävs, om fordonet måste vara sanerat på visst sätt, om samåkning med andra resenärer är möjlig eller om ledsagare eller ledarhund ska följa med. Det handlar således om begränsad information som ytterst har med själva transportens genomförande att göra som får lämnas ut.

Om syftet är att öka samordningen får informationen överföras mellan olika beställningscentraler. Det kan t.ex. handla om att kommunen och landstinget, som har varsin beställningscentral, kommer

överens om att blanda resenärsgupper för att optimera slingläggning, och att en förutsättning för att det ska kunna ske på ett optimalt sätt är att man får del av uppgifter som finns hos den andra beställningscentralen.

2 § Uppgifter om enskildas personliga förhållanden får lämnas till en beställningscentral för transporter eller en trafikutövare om det behövs för att kunna upprätthålla trafiksäkerheten eller säkerställa en ändamålsenlig resa av god kvalitet med tillhörande service för resenären.

Paragrafen reglerar att uppgifter som är relevanta utifrån trafiksäkerhetsaspekten får lämnas till trafikutövaren. Det kan handla om att en resenär t.ex. kan bli utåtagerande eller orolig i vissa situationer. Även uppgifter som är av betydelse för resenärens trygghet i samband med transporten får lämnas till en trafikutövare. Som exempel kan nämnas uppgift om att resenären har en kraftig synnedstättning och därför behöver bli hämtad utanför porten, hjälpt in i fordonet och slutligen hjälpt till rätt port på resmålet. Det kan också handla om att vissa omständigheter kan behöva råda för att en resenär med särskilda behov ska kunna genomföra transporten, såsom att transporten ska ske under tystnad eller att det finns önskemål om att en speciell förare framför fordonet.

3 § Personer som är eller har varit verksamma inom en enskild verksamhet som bedrivs yrkesmässigt och som omfattas av denna lag får inte obehörigen röja vad de i verksamheten fått veta om någons personliga förhållanden.

Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen gäller endast för offentlig verksamhet. Därför behövs det en bestämmelse om tystnadsplikt för personer som är verksamma i enskild verksamhet, såsom i upphandlade beställningscentraler eller hos trafikutövare.

4 § Den som bryter mot bestämmelser om sekretess kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Brott mot bestämmelserna om sekretess kan ge böter eller upp till ett års fängelsestraff.

10 kap. Bemyndiganden m.m.

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kvalitetsarbete, planering och samråd enligt 7 kap.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Härigenom bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter dels om kvalitetsarbete, planering och samråd, dels om avgifter för den tillsyn som bedrivs.

11 kap. Överklagande

1 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut som fattas enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det innebär att tillståndsbeslut om färdtjänst och riksfärdtjänst samt tillsynsbeslut avseende samtliga former av särskilda persontransporter får överklagas. Beslut avseende skolskjuts och sjukresor får överklagas i enlighet med bestämmelser i respektive författning eller praxis.

När det gäller lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor innehåller inte den några bestämmelser om överklagande, se prop. 1990/91:135 s. 18. Utgångspunkten är i stället att 13 kap. kommunallagen om laglighetsprövning är tillämplig. I en dom från Kammarrätten i Jönköping (mål nr 2309–15) konstaterade domstolen att tjänstemannen som meddelat det beslut om sjukresor som var föremål för prövningen, inte hade något utrymme för självständiga bedömningar utan att beslutet var att betrakta som rent verkställande. Beslutet kunde därmed inte överklagas enligt 13 kap. kommunallagen (dåvarande 10 kap. kommunallagen). Genom införlivande av den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter kan över-

klagandeförbud i nationell lagstiftning åsidosätts med stöd av konventionen, i den mån ett beslut rör civila rättigheter eller skyldigheter. Kammarrätten konstaterade att det förelåg en seriös och reell tvist mellan klaganden och sjukvårdshuvudmannen samt att tvisten hade sin grund i lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor. Den återstående frågan var att bedöma huruvida rättigheten kunde anses som en civil rättighet i den mening som avses i konventionen. Kammarrätten fann att så var fallet och hänvisade målet tillbaka till förvaltningsrätten för ny handläggning. Målet har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen.

23.2 Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

29 kap. 6 §

I paragrafen föreskrivs att sekretess råder inte enbart för färdtjänst och riksfärdtjänst enligt lagen om särskilda persontransporter utan även särskilt anordnad skolskjuts enligt skollagen och sjukresor enligt lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor. Genom att flera av de förslag som utredningen lägger fram syftar till en utökad samordning, är det rimligt att resenärerna, oavsett vilken typ av resa som företas, åtnjuter samma sekretesskydd.

Ett omvänt skaderekvisit gäller, dvs. presumtion för sekretess råder.

29 kap. 7 §

Sekretessen enligt 6 § hindrar inte att en tillståndsgivare till en beställningscentral för transporter och trafikutövare lämnar ut sådana uppgifter som behövs för utförande av transporten i syfte att kunna anordna en resa eller möjliggöra en bättre samordning av resor.

23.3 Skollagen (2010:800)

23 kap. 11 §

Paragrafen möjliggör för kommuner och landsting att överlåta uppgifter avseende skolskjuts till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten övertar därmed ansvaret för att besluta om rätt till skolskjuts.

23.4 Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

I *fjärde stycket* ändras laghänvisningarna från lagen om färdtjänst och riksfärdtjänst till lagen om särskilda persontransporter.

2 kap. 10 §

Sjätte punkten i paragrafen har ändrats på så sätt att laghänvisningarna till lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst har ändrats till lagen om särskilda persontransporter. Vidare har det tillkommit att även arbetet med samordning ska redovisas i ett regionalt trafikförsörjningsprogram. Detta för att möjliggöra tillsyn och uppföljning av hur detta arbete bedrivs. Samordningen omfattar således samtliga fyra transportformer.

2 kap. 11 §

I *första stycket* ändras laghänvisningarna från lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst till lagen om särskilda persontransporter. Vidare har det tillkommit att även arbetet med samordning ska redovisas i kommunens trafikförsörjningsprogram. Samordningen omfattar samtliga fyra transportformer. Det *andra stycket* är nytt och stadgar att kommunerna inom respektive län som inte har överlämnat uppgifter till den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska överlämna det senast upprättade trafikförsörjningsprogrammet till myndigheten. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna inom respektive län ges ett sammanhållande ansvar för att underlätta tillgången till trafikförsörjningsprogram från de kommuner i länet som inte har överlåtit uppgifter till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Detta innebär att myndigheten

ska möjliggöra att enskilda kan hitta kommunernas trafikförsörjningsprogram på ett enkelt sätt.

Referenser

Författningar

EU rättsakter

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2006 av den 5 juli 2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

Europaparlamentets och rådets förordning (1371/2007/EG) om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1177/2010 av den 24 november 2010 om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 181/2011 av 16 februari 2011 om passagerares rättigheter vid busstransport.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Lagar

Brottsbalk (1962:700).

Regeringsformen (1974:152).

Lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik.

Lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor.

Folkbokföringslagen (1991:481).

Lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

Lagen (1993:387) om särskilt stöd till vissa funktionshindrade.

Lagen (1997:735) om riksfärdtjänst.

Lagen (1997:756) om färdtjänst.

Personuppgiftslagen (1998:204).

Studiestödslagen (1999:1395).

Lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

Socialtjänstlagen (2001:453).

Diskrimineringslagen (2008:567).

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Socialförsäkringsbalken (2010:110).

Skollagen (2010:800).

Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Lagen (2014:20) om redovisningscentraler för taxitrafik.

Lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg, fartygs- och busspassagerarförordningar.

Lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter.

Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Kommunallagen (2017:725).

Förordningar

Förordningen (1970:340) om skolskjutsning.

Förordningen (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik.

Förordningen (1993:1148) om egenavgifter vid resor med riksfärdtjänst.

- Kommittéförordningen (1998:1474).*
- Förordningen (2001:100) *om officiell statistik.*
- Förordning (2001:526) *om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.*
- Förordningen (2004:881) *om kommunalekonomisk utjämning.*
- Förordningen (2009: 607) *med instruktion för Konsumentverket.*
- Förordningen (2010:2611) *om kollektivtrafik.*
- Förordningen (2014:144) *om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid.*
- Förordningen (2014:1463) *med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar.*
- Förordningen (2015:284) *med instruktion för Socialstyrelsen.*
- Förordningen (2015:957) *om tillsyn över transportörers informationskyldighet.*
- Förordningen (2016:822) *om instruktion för Statistiska centralbyrån.*

Myndighetsföreskrifter

- Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2005:12) *om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet.*
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) *om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.*
- Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2016:105) *om avgifter.*
- Statistiska centralbyråns föreskrifter (SCB-FS 2017:17) *om uppgifter till statistik om kommunernas, landstingens samt kommunalförbundens årliga bokslut, Räkenskapsammandraget.*

Offentliga tryck

Propositioner och skrivelser

- Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.*
- Prop. 1978/79:99, *om en ny trafikpolitik.*

- Prop. 1988/89:81, *om riksfärdtjänsten.*
- Prop. 1988/89:119, *om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.*
- Prop. 1990/91:135, *om ändrat huvudmannaskap för sjukreseadministrationen m. m.*
- Prop. 1996/97:105, *Kommunal samverkan.*
- Prop. 1996/97:115, *Mer tillgänglig kollektivtrafik.*
- Prop. 2005/06:160, *Moderna transporter.*
- Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter.*
- Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2009/10:200, *Ny kollektivtrafiklag.*
- Prop. 2013/14:118, *Privata utförare av kommunal verksamhet.*
- Prop. 2013/14:198, *Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering.*
- Prop. 2015/16:13, *Stärkta rättigheter för kollektivtrafikresenärer.*
- Prop. 2016/17:188, *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.*
- Prop. 2016/17:220, *Utvidgat skydd mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet.*
- Prop. 2017/18:151, *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.*
- Prop. 2017/18:239, *En ny kategori av taxitrafik.*
- Regeringsbeslut 2016-04-07, Fi III 4, *Uppdrag till statliga myndigheter att bidra med underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030*
- Regeringsbeslut 2017-12-18, S II:2, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för delaktighet.*
- Regeringsbeslut 2017-12-21, N II 4, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Trafikanalys inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.*
- SKR. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Statens offentliga utrednings- och kommittébetänkanden

SOU 2001:79, *Välfärdsbokslut för 1990-talet*.

SOU 2003:87, *Färdtjänsten och riksfärdtjänsten*.

SOU 2003:123, *Ansvarskommitténs delbetänkande – Utvecklingskraft för hållbar välfärd*.

SOU 2004:100, *Tillsynsutredningen*.

SOU 2007:072, *Kommunal kompetens i utveckling*.

SOU 2011:58, *Skolans dokument – insyn och sekretess*.

SOU 2017:43, *På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen*.

Departementspromemorior och betänkanden

Trafikutskottets uppföljningsrapport, 2013/14:RFR5, *Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning*.

Justitiedepartementet, Faktapromemoria, 2017/18: .FPM14, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (omarbetning)*.

Socialutskottets betänkande, 2017/18:SoU5, *Nytt mål för funktionshindervispolitiken*.

Trafikutskottet, Rapport (2013/14:RFR5), *Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning*.

Rapporter

AB Dalatrafik, *Utredning av framtidens beställningscentral och kundservice inför vägval 2017-07-01*, 2016.

AB Östgötatrafiken, *Årsredovisning, Årsredovisning för räkenskapsåret 1 januari–31 december 2016*, 2017.

Governo, Rapport, *Hur är särskilda persontransporter organiserade? En sammanställning av intervjuer i Jönköping, Uppsala och Dalarna*, 2014.

- Konsumentverket, Rapport, *Rapport om efterlevnaden av förordning 181/2011 om passagerares rättigheter vid busstransport*, 2017.
- Landstinget i Kalmar län, *Trafikförsörjningsprogram för Kalmar län 2017 – 2025*, 2017.
- Länstrafiken Västerbotten, Delrapport, *Gemensam beställningscentral för samhällsfinansierade resor i Västerbotten, delrapport 2*, 2018.
- Myndigheten för delaktighet, (2015:5) *Riktlinjer för tillgänglighet – Riv hindren*, 2015.
- Myndigheten för delaktighet, Rapport (2016:13) *En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle – MFD:s förslag på struktur för genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshinderområdet*, 2016.
- Myndigheten för delaktighet, Rapport (2016:17) *Bidrag för genomförande av Agenda 2030 – Funktionshinderspolitik för en långsiktigt hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling*, 2016.
- Region Dalarna, *Regionalt trafikförsörjningsprogram för Dalarnas län 2015–2019*, 2014.
- Region Halland, *Kollektivtrafik på landsbygd – framtidens modell*, 2014.
- Region Östergötland, Beslutsunderlag, *Regionalt trafikförsörjningsprogram för Östergötland –>2030*, 2016.
- Socialstyrelsen, Rapport, *Ledsagning enligt LSS och SoL. Kartläggning av kommunernas insatser 2010*, 2011.
- Statens väg och transportforskningsinstitut, Rapport (950) *Lösningar för kollektivtrafik på landsbygd – det pågående arbetet i Sverige*, 2017.
- Statskontoret, Rapport (2011:17) *Kommunalt självstyre och proportionalitet*, 2011.
- Statskontoret, Studie, *Tänk till om tillsynen – om utformningen av statlig tillsyn*, 2012.
- Statskontoret, Rapport (2014:2) *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014*, 2014.
- Statskontoret, Rapport (2016:23) *Kommunal avtalsamverkan – Behövs ökade möjligheter?*, 2016.

- Statskontoret, Rapport (2016:24), *Statens styrning av kommunerna*, 2016.
- Synskadades Riksförbund, *Plattform för färdtjänst och riksfärdtjänst*, 2016.
- Synskadades Riksförbund, Rapport, *Bland bilar, bullar och buller – Om kollektivtrafik, trafikmiljö och färdtjänståkande bland personer med synnedsättning*, 2017.
- Svensk Kollektivtrafik, Rapport, *ANBARO årsrapport 2017, Barometer för anropsstyrd trafik*, 2017.
- Svensk Kollektivtrafik, PM, *Sjukresestatistik 2016*, 2018.
- Svensk Kollektivtrafik, PM, *Resultat från enkät angående verksamhetsdata till MERIT-nätverket*, 2017.
- Svenska färdtjänstföreningen, *Färdtjänsthandbok*, Stockholm: SKL Kommentus Media AB, 2012.
- Svenska färdtjänstföreningen, *Handbok i riksfärdtjänst*, Stockholm: SKL Kommentus, 2015.
- Svenska taxiförbundet, Rapport, *Sveriges hemligaste kollektivtrafik – En kartläggning av den anropsstyrda kollektivtrafiken i Sverige*, 2017.
- Sveriges kommuner och landsting, Rapport, *Allmän och särskild kollektivtrafik – analys av för- och nackdelar med en samlad lagstiftning*, 2014.
- Sveriges kommuner och landsting, Slutrapport, *Programberedningen: Hur olika får det bli?*, 2014.
- Sveriges kommuner och landsting, Rapport, *Ekonomirapporten, maj 2018 – Om kommunernas och landstingens ekonomi*, 2018.
- Trivector, Rapport (2014:35), *Intervjuer med brukare och internationell studie – avseende regelverk kring färdtjänst och andra särskilda persontransporter*, 2014.
- Trafikanalys, PM (2013:5) *Modell för kontinuerlig uppföljning av kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning*, 2013.
- Trafikanalys, Rapport (2014:7) *Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter*, 2014.

- Trafikanalys, PM (2015:06), *Kartläggning av anropsstyrd kollektivtrafik 2013*, 2015.
- Trafikanalys, Rapport (2015:15) *Kollektivtrafikens utveckling – en analys av den nationella statistiken*, 2015.
- Trafikanalys, Rapport (2016:18), *Uppföljning av integrerad kollektivtrafik i Dalarna och Kalmar län*, 2016.
- Trafikanalys Rapport (2017:1) *Ny målstyrning för transportpolitiken*, 2017.
- Trafikanalys, Statistik (2017:13), *RVU Sverige – den nationella resvaneundersökningen 2015–2016*, 2017.
- Trafikanalys, Statistik (2017:20) *Regional linjetrafik*, 2017.
- Trafikanalys, Statistik (2017:263) *Färdtjänst och riksferdtjänst 2016*, 2017.
- Trafikanalys, Rapport (2018:8) *Uppföljning av de transportpolitiska målen*, 2018.
- Trafikförvaltningen, Stockholms läns landsting, Rapport (TN 2014-0463) *Framtida inriktning för färdtjänst*, 2016.
- Trafikverket, *Trafikverkets underlag för genomförande av Agenda 2030, bilaga 1 Trafikverkets redovisning av verksamheten med avseende på Agenda 2030*, 2016.
- Transportstyrelsen, Rapport (TSG 2015–1753) *Funktionshinderspolitiken 2011–2016, Rapportering 2016 samt slutlig resultatredovisning*, 2016.
- Transportstyrelsen, Presentation (TSG 2016–1150), *Kartläggning av Transportstyrelsens inverkan på målen i FN:s Agenda 2030*, 2016.
- Transportstyrelsen, Rapport (TSV 2016–3814) *TVå generationers regionala trafikförsörjningsprogram*, 2017.
- Västra Götalandsregionen, *Årsredovisning Västtrafik AB Helår 2017*, 2018.

Möten och presentationer

Utredningen har haft möten och presentationer enligt följande.

Regionala kollektivtrafikmyndigheter och länstrafikbolag

Trafikförvaltningen SLL Färdtjänstverksamheten (2017-06-30)

Trafikförvaltningen SLL Sjukresor (2017-07-11)

Regionala kollektivtrafikmyndigheten Norrbottens län (2017-08-22)

Regionala kollektivtrafikmyndigheten Västra Götalandsregionen (2017-09-06)

Regionala kollektivtrafikmyndigheten Västernorrland (2017-09-25)

Östgötatrafiken (2017-11-10)

Kalmar Länstrafik (2017-11-14)

Möte för förvaltningschefer och verkställande direktörer för regionala kollektivtrafikmyndigheter och länstrafikbolag (2018-02-07)

Västtrafik (2017-12-06 och 2018-03-27)

Statliga myndigheter

Konkurrensverket (2018-04-12)

Myndigheten för delaktighet (2018-05-29)

Utredningar

Utredningen om självkörande fordon på väg (Dir. 2015:114 och Dir. 2017:110)

Kommuner

Arjeplogs kommun (2017-06-09)
Göteborgs Stad (2017-09-06)
Norrtälje kommun (2017-09-12)
Sundsvalls kommun (2017-09-25)

Företag

Riksfärdtjänsten Sverige AB (2017-07-10 och 2018-02-16)
Samtrans AB (2017-05-21)
SKL Kommentus AB (2017-09-22)
Samres AB (2017-12-18)

Forum som hanterats av SKL

Beredningen för tillväxt och regional utveckling (2017-09-07 och 2018-01-25)
Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik (2017-09-23)

Branschorganisationer

Svensk Kollektivtrafik (2018-03-22)
Svenska Taxiförbundet (2017-07-13 och 2018-05-03)
Sveriges Bussföretag (2018-05-09)

Föreningar

Hela Sverige ska leva (2018-01-19)
Svenska Färdtjänstföreningen (2017-05-08, 2017-12-18, 2018-01-18 och 2018-03-14)

Nätverk

Regionkonferens sjukresor, deltagande regioner och landsting Uppsala, Västmanland, Värmland, Örebro, Västra Götaland och Stockholm (2017-09-21)

Skolskjutsnätverk, deltagande kommuner Eskilstuna, Karlstad, Norrköping, Uppsala, Västerås och Örebro (2017-11-07)
MERIT, Mötesplats för Erfarenhetsutbyte inom Integrerad Trafik (2017-12-05–2017-12-06)
MERIT, Myndighetsgrupp (2018-03-20)
RTAF, Trafikverkets nationella råd för tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning (2017-11-16)

Intresseorganisationer

Svea, Sveriges elevråd (2018-02-01)
Resenärsforum (2017-11-15)
Synskadades Riksförbund (2017-08-30)
DHR (2018-03-23)
SPF Seniorerna (2018-04-17)
SKPF Pensionärerna (2018-04-17)
Samråd funktionsrättsorganisationer (2018-02-08)

Workshop

Gemensam workshop med SKL med deltagare från hela landet (2017-11-27)

Övrigt

Yngve Westerlund (2017-09-04)
Trafiklandstingsrådet i Stockholms läns landsting Kristoffer Tamsons (2018-01-31)
Gemensamt möte med representanter från Jönköpings länstrafik, Östgötatrafiken och Kalmar Länstrafik (2018-02-22)

Kommittédirektiv 2016:85

Samordning av särskilda persontransporter

Beslut vid regeringssammanträde den 13 oktober 2016

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppdrag att:

- analysera reglerna för särskilda persontransporter i syfte att identifiera hinder för kommunala och regionala myndigheter att åstadkomma en effektiv samordning av organiserandet och utförandet av sådana transporter, och
- föreslå ändrade eller nya regler för att undanröja sådana hinder.

Syftet med uppdraget är att möjliggöra en effektiv samordning av särskilda persontransporter och därigenom bidra till att kommuner och landsting kan skapa en långsiktig hållbarhet när det gäller såväl kostnader som kvalitet för särskilda persontransporter. Ändrade eller nya regler får inte leda till en försämrad kvalitet för resenärer och inte heller utöka det offentliga åtagandet. Bättre möjligheter till samordning kan i stället leda till en långsiktig förbättring av kvaliteten, både för resenärer och för de aktörer som organiserar resorna. Eventuella förslag ska inte motverka utveckling av modeller för tjänsteförmedling eller teknisk utveckling och innovationsförmåga i branschen. Utredaren ska analysera och lämna eventuella förslag till regeländringar avseende sekretess för uppgifter om enskilda resenärers förhållanden. Vidare finns det i dag en brist på statistisk uppföljning av kostnader för och utbud av särskilda persontransporter. Utredaren ska därför se över behovet av att en statlig myndighet regelbundet samlar in sådana

uppgifter. Utredaren ska också beakta de olika lokala förutsättningar för särskilda persontransporter som kan råda i olika delar av landet.

Utredaren ska beakta resultatet av utredningen Anpassning till nya förutsättningar för taxi och samåkning (dir. 2015:81).

Utredaren ska även beakta det fortsatta arbetet med betänkandet *Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola* (SOU 2015:81).

Slutligen ska utredaren beakta resultaten av utredningen Ny indelning av län och landsting (dir. 2015:77). Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2017.

Om särskilda persontransporter

I dessa direktiv avses med särskilda persontransporter sådana transporter och ersättningar för transporter som ges till resenärsgupper med särskilda behov eller som genomförs under särskilda förutsättningar. Transporterna tillhandahålls av samhället efter prövning av särskilt tillstånd och skiljer sig i det avseendet från kollektivtrafiken, men det finns skäl för samordning mellan de båda typerna av transport i praktiken.

De särskilda persontransporterna utgörs av färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor samt skolskjutsar och styrs av flera olika regelverk.

I betänkandet *En ny kollektivtrafiklag* (SOU 2009:39) presenterades förslag om samordning av särskilda persontransporter. Förslagen utgick från att ansvaret skulle samlas under den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

En viktig slutsats i utredningen var att lagstiftningen inte hindrar en utvecklad samordning av särskilda persontransporter, men inte heller underlättar en sådan. I betänkandet föreslogs det att det i lagstiftningen skulle finnas krav på att samordna transporterna på en och samma myndighet, dock skulle tillståndsgivning fortsatt kunna vara ett ansvar för kommunerna. Utredningens förslag avseende samordning av särskilda persontransporter behandlades dock inte i propositionen *Ny kollektivtrafiklag* (prop. 2009/10:200), och blev inte inkluderade i den nya kollektivtrafiklagen (2010:1065).

Trafikanalys förstudie

Den 5 december 2013 uppdrog regeringen åt Trafikanalys att genomföra en förstudie om lagstiftningen som reglerar särskilda persontransporter.

Trafikanalys slutrapporterade uppdraget till regeringen den 1 augusti 2014. I rapporten drogs slutsatserna att organiserandet av de särskilda persontransporterna till största delen fungerar bra, men att det finns flera anledningar att se över systemet och dess styrning.

Dagens system med ett splittrat regelverk och diversifierat huvudmannaskap för dessa resor skapar administrativa kostnader och försvårar för resenärer, som under en och samma resa kan vara täckta av flera ersättningssystem och regelverk. Rapporten visade även på en framtida utmaning för mindre kommuner i tillhandahållandet av särskilda persontransporter på grund av demografisk utveckling och urbanisering.

Färdtjänst och riksfärdtjänst

Det nuvarande regelverket för färdtjänst infördes 1998 i och med den nya färdtjänstlagen (1997:736). Tillstånd till färdtjänst ges till den som ”på grund av funktionshinder, som inte endast är tillfälligt, har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel”. Ett färdtjänstillstånd är oftast villkorat och begränsat på olika sätt utifrån den enskildes situation. Färdtjänsten finansieras delvis med egenavgifter för resenärerna.

Lagen om riksfärdtjänst (1997:735) reglerar hur kommunöverskridande resor med färdtjänsten ska ersättas och förordningen (1993:1148) om egenavgifter med riksfärdtjänst reglerar avgiftsuttaget vid resorna. Avgifterna enligt förordningen utgår från andraklassresande med tåg och de angivna beloppen uppdateras inte kontinuerligt och tar inte heller hänsyn till den faktiska kostnaden för utförande, som kan variera i stor utsträckning beroende på val av transportslag och bemanning.

Det finns i dag möjlighet för kommuner att överlåta ansvaret för uppgifter enligt färdtjänstlagen och lagen om riksfärdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Över hälften av landets alla kommuner har i dag lämnat över uppgifter enligt färdtjänstlagen och lagen om riksfärdtjänst. Det anges i kollektivtrafiklagen att regionala

kollektivtrafikmyndigheter ska redogöra för utbud och grunderna för prissättningen i fråga om resor med färdtjänst och riksfärdtjänst, i de fall ansvaret för resorna har överlämnats från kommuner.

Skolskjuts

Enligt skollagen (2010:800) är huvudregeln att elever i grundskola, grundsärskola och gymnasiesärskola med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

För elever i gymnasieskolan som har rätt till studiehjälp enligt studiestödslagen betalas reseersättning upp till ett maxbelopp ut till elever, om resvägen är längre än sex kilometer. Detta regleras i lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

Kommunerna har möjlighet att organisera skolskjuts utifrån lokala förutsättningar och i många fall utnyttjas den ordinarie kollektivtrafiken genom inköp av periodkort till elever. Kommuner kan även ersätta föräldrar för skolskjuts som de arrangerar och utför själva.

Sjukresor

Lagen (1991:41) om resekostnadsersättning vid sjukresor reglerar hur resor till och från olika vårdinrättningar ska ersättas av landstinget. Lagen innebär endast ett ansvar för landstingen för själva ersättningen, inte organiserandet av resorna, dock har många landsting valt att organisera egna beställningscentraler.

Det finns inte några strikta ramar för hur sjukresorna ska utföras, de kan ske med privata färdmedel (egen bil t.ex.), med ordinarie kollektivtrafik, med flyg eller fartyg. Egenavgiften för resenärerna blir vanligtvis högre när taxi och specialfordon används för sjukresor än vad de blir vid färdtjänst, men den enskilde kan enligt lag inte använda färdtjänsten vid sjukresor trots de ekonomiska fördelarna.

Utförare

Ofta genomförs särskilda persontransporter med taxi, men andra lösningar som t.ex. flextrafik och servicetrafik används också. Flextrafik innebär vanligtvis att resenären hämtas och lämnas vid adresser eller särskilda hållplatser inom ett bestämt trafikområde. Servicetrafik är resor i linjetrafik som bedrivs utanför den ordinarie kollektivtrafiken. Framför allt sjukresor genomförs i flex- eller servicetrafik. I glesbygden kan flextrafik och anropsstyrda transporter utgöra anpassade lösningar allt efter lokala förhållanden och resenärsunderlag.

Den allmänna kollektivtrafiken har under en längre tid ökat sin tillgänglighet och anpassat fordon och hållplatser med hänsyn till personer med funktionsnedsättning. I dag erbjuds i många fall möjligheter för personer med färdtjänstillstånd att använda den allmänna kollektivtrafiken utan extra kostnad.

För skolskjutsar används den allmänna kollektivtrafiken i störst utsträckning, och då för grundskole- och gymnasieelever, medan taxi eller privata färdmedel används för förskole- och särskoleelever.

För färdtjänsten finns inte några definitiva siffror över vilken utförare som är vanligast, men taxi har även här en stor andel av resorna, även om färdtjänstillståndet ofta berättigar till resor med den ordinarie kollektivtrafiken i länet.

Taximarknadens utbud är särskilt viktigt på mindre orter och i glesbygd, där så mycket som hälften eller mer av den lokala taximarknadens efterfrågan utgörs av särskilda persontransporter.

Sammanfattande problembild

För myndigheter som organiserar särskilda persontransporter är de olika användarkategoriernas behov och förutsättningar ett ofrånkomligt faktum. Tillgänglig statistik visar att den ordinarie kollektivtrafiken trots en med tiden alltmer förbättrad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar fortfarande spelar en mindre roll som utförare av särskilda persontransporter.

Det framgår av Trafikanalys förstudie att ordningen med olika regelverk och olika system för egenavgifter och ersättning i många fall försvårar samordning av särskilda persontransporter och att det på grund av detta uppstår parallell trafik, vilket inte är optimalt ur kostnads- eller miljösynpunkt.

Det kan även finnas kostnadsrelaterade incitament att inte samordna resor regionalt, exempelvis om det inom länet resursmässigt är stora skillnader mellan kommuner.

Enligt Trafikanalys förstudie har sekretessen för uppgifter om enskilda i vissa fall varit en komplicerande omständighet i organiserandet av särskilda persontransporter.

Dagens regelverk framstår för de enskilda resenärerna i många fall som svårbegripliga och i vissa fall kan ersättningssystemen leda till att transporter används på ett sätt som fördyrar för både enskilda individer och samhället.

Det finns i dag bestämmelser för färdtjänst och riksfärdtjänst i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), och en utvecklad samordning kan medföra behov av ytterligare tillägg och ändringar i sekretesslagstiftningen.

Varför en ökad och bättre samordning är nödvändig

Bättre kapacitetsutnyttjande och kunskapsnivå

Enligt en rapport av SKL och Sweco (Samlad lagstiftning för allmän och särskild kollektivtrafik?) kan särskilda persontransporter samordnas utan att kostnader ökar eller trafikutbudet minskar. Av rapporten framgår vidare att en ökad samordning kan innebära både bättre integrering av olika trafikformer och bättre kostnadseffektivitet och kapacitetsutnyttjande. Andra positiva resultat som kan åstadkommas är färre stillastående fordon och bättre möjligheter att hålla bra kunskapsnivå och kompetens både hos förare och beställare.

Möjligheterna att ställa krav på såväl förarens kompetens och kunskap som bra sociala villkor för förare förbättras med en beställare som inte hindras av en splittrad lagstiftning och splittrat huvudmannaskap.

Minskade geografiska skillnader i utbud och kvalitet

Bättre samordning kan minska skillnaderna i utbud, kvalitet och utförande av särskilda persontransporter mellan kommuner och regioner och därigenom ge ett mer enhetligt och kvalitetssäkrat system för resenärer.

För glesbygdskommuner med en utveckling som pekar mot en allt äldre befolkning kan en bättre samordning dessutom garantera upprätthållandet av kvaliteten.

Bättre för resenärer

För resenären kan en ökad samordning också göra att transporten som tjänst upplevs mer enhetlig i utförande och kvalitet. Betalningslösningar, tjänsteförmedlingsmodeller och beställningsfunktioner kan bli mer logiska och lättillgängliga.

För användarna av de särskilda persontransporterna är det av stor vikt att nya regler inte leder till en sänkning av kvaliteten. För upprätthållande av kvalitet har den upphandlande myndigheten huvudansvaret, bättre möjligheter till samordning ska kunna öka beställarens och upphandlarens förutsättningar att vidmakthålla och höja kompetens kring kravställning och uppföljning när det gäller t.ex. förarkompetens och bemötande, och även villkoren för förarna.

Uppdraget att föreslå ny reglering eller förändring av befintligt regelverk

För att motverka dels en framtida försämring av kvaliteten för resenärer, dels en ohållbar kostnadsökning på grund av en åldrande befolkning och stora regionala skillnader i förutsättningar ska utredaren:

- identifiera hur dagens regler skapar hinder för samordning av särskilda persontransporter, vilket inbegriper att titta på om andra regelverk än de som direkt reglerar särskilda persontransporter,
- föreslå ändringar av befintliga regler för särskilda persontransporter för att åstadkomma bättre möjligheter för samordning av särskilda transporter, eller ge förslag på en ny ramlagstiftning, som kan ge bättre förutsättningar för samordning av de särskilda persontransporterna.

Utredaren ska, så långt som möjligt, säkerställa att eventuella förslag till ändringar av regelverket inte skapar en låsning vid särskilda tekniska lösningar eller tjänsteförmedlingsmodeller som på så vis hindrar innovationsförmåga eller teknisk utveckling på transportområdet.

Förutsättningarna för organiserandet och utförandet av särskilda persontransporter varierar i landet och kan skilja sig mellan exempelvis glesbygd och storstad. Utredaren ska ha detta i beaktande vid utformningen av förslag.

Utredaren ska analysera och lämna eventuella förslag till regeländringar avseende sekretess för uppgifter om enskilda resenärers förhållanden.

Det saknas i dag regelbunden uppföljning och statistikunderlag för utvecklingen av utbud, kvalitet, och kostnader för de särskilda persontransporterna. Utredaren ska därför se över behovet av att en statlig myndighet gör regelbunden statistisk uppföljning av de särskilda persontransporterna på nationell nivå.

Syftet med utredningen är inte att göra en översyn av individers rätt eller tillgång till särskilda persontransporter, och inte heller att utreda kvaliteten i utförandet.

Utredaren ska genomföra sitt uppdrag med utgångspunkt i att förslag till åtgärder inte medför en kvalitetssänkning för användarna. En ökad samordning kan i stället leda till långsiktig höjning av kvaliteten för både organiserande samhällsaktörer och resenärer. Denna utgångspunkt är inte minst viktig mot bakgrund av att Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Andra utredningar att beakta

I betänkandet *Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola* (SOU 2015:81), föreslår utredaren att sexåringar ska få kostnadsfri skolskjuts på samma villkor som grundskoleelever, då förskoleklassen i samma betänkande föreslås göras obligatorisk. Utredaren i denna utredning om särskilda persontransporter ska bevaka det fortsatta arbetet med förslagen från betänkandet, eftersom det kan komma att påverka förutsättningarna för skolskjutsar.

Arbetet med en ny regionindelning pågår genom utredningen Ny indelning av län och landsting (dir. 2015:77) som väntas slutredovisa sitt uppdrag den 31 augusti 2017. Resultatet av denna utredning kan förväntas påverka förutsättningarna för organiserandet av särskilda persontransporter och ska därför, i den mån det är möjligt, beaktas av utredaren.

Utredningen Anpassning till nya förutsättningar för taxi och sam-åkning (dir. 2015:81) ska slutrapporteras till regeringen den 1 december 2016. Resultatet av även den utredningen kan komma att påverka förutsättningarna för särskilda persontransporter.

Konsekvensbeskrivningar, samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i konsekvensbeskrivningen redogöra för hur förslag på ändring av befintlig eller införandet av ny lagstiftning finansiellt kan komma att påverka de samhällsinstitutioner som i dag utgör huvudmän för de särskilda persontransporterna. En viktig utgångspunkt är att förslag till förändringar avseende samordningen av särskilda persontransporter sammantaget ska kunna ske på ett sätt som minskar kostnaderna för samhället och inte leder till ett ökat offentligt åtagande. Samråd ska därför ske med huvudmännen och relevanta organisationer.

Det ska även säkerställas att författningsförslagen inte står i strid med EU:s kollektivtrafikkförordning, upphandlingsregelverket och EU:s förordningar om passagerares rättigheter.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas.

Utredaren ska beakta och redogöra för den marknadspåverkan som författningsförslagen kan få för utförarna. I denna del ska samverkan ske med Konkurrensverket, Transportstyrelsen och branschförbund.

Utredaren ska göra en bedömning av hur kvaliteten för brukarna påverkas av förslagen. Samråd ska i dessa delar ske med Myndigheten för delaktighet och med brukarorganisationer.

Utredaren ska slutligen redogöra för eventuella effekter på sysselsättning, jämställdhet och miljö som författningsförslagen kan ha. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2017.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:113

Tilläggsdirektiv till utredningen om samordning av särskilda persontransporter (N 2016:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 16 november 2017

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 13 oktober 2016 om direktiv till en särskild utredare med uppdrag att analysera regelverket för särskilda persontransporter i syfte att identifiera hinder för kommunala och regionala myndigheter att åstadkomma en effektiv samordning. Utredaren ska även föreslå ändrade eller nya regler för att undanröja hinder.

Enligt direktiven (dir. 2016:85) skulle uppdraget slutredovisas senast den 30 november 2017. Utredningstiden förlängs och uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2018.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräkande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. N.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
- Flexibel rehabilitering. [21]
- Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
- Tid för utveckling. [24]
- Vissa fredspliktsfrågor. [40]
- Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
- Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
- Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
- Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
- Gräsrotsfinansiering. [20]
- Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
- Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]
- Tryggad tillgång till kontanter. [42]
- Statliga servicekontor – mer service på fler platser. [43]
- Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]
- En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]
- F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. [49]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
- Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
- En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
- Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
- En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
- Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]
- Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]
- En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
- Konstnär – oavsett villkor? [23]
- Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar. [50]
- Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället. [57]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
- Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]
- Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. [16]
- Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]
- En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering. Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformen. [46]
- Resurseffektiv användning av byggmaterial. [51]
- Särskilda persontransporter – moderniserad lagstiftning för ökad samordning. [58]

Socialdepartementet

- Framtidens biobanker. [4]
- Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]
- Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]
- Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. [37]
- God och nära vård. En primärvårdsreform. [39]
- Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [52]
- Översyn av maskinell dos, extempore, provningsläkemedel m.m. [53]
- Styrning och vårdkonsumtion ur ett jämlikhetsperspektiv. Kartläggning av socioekonomiska skillnader i vårdutnyttjande och utgångspunkter för bättre styrning. [55]

Utbildningsdepartementet

- En strategisk agenda för internationalisering. [3]
- Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]
- Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]
- Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]
- Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]
- Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. [29]
- Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. [36]
- Statliga skolmyndigheter. – för elever och barn i en bättre skola. [41]

Utrikesdepartementet

- Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]
- Bättre kommunikation för fler investeringar. [56]