

**Förstudie om lagstiftningen för
särskilda persontransporter**

**Rapport
2014:7**

**Förstudie om lagstiftningen för
särskilda persontransporter**

**Rapport
2014:7**

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2014-08-01

Förord

Trafikanalys har på uppdrag från regeringen gjort en förstudie om särskilda persontransporter: färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor (regeringsuppdrag N2013/5567/TE). I uppdraget har ingått en kartläggning av fakta och historik, en analys av lagstiftningen samt internationella jämförelser med goda exempel i några andra länder. Till projektet har funnits knuten en referensgrupp med erfarna personer från myndigheter och branschorganisationer, och dessutom har ett antal möten genomförts med olika intressenter. Projektet har presenterats externt vid fyra tillfällen under våren. Projektledare har varit Tom Petersen, och Andreas Holmström har gjort statistiska analyser. Per-Åke Vikman har varit medförfattare till rapporten.

Stockholm i juli 2014

Brita Saxton

Generaldirektör

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning	7
Definitioner	9
1 Bakgrund	11
1.1 Uppdraget	13
1.2 Terminologi	14
1.3 Tidigare utredningar	16
2 Lagstiftningen	21
2.1 Skolskjuts	21
2.2 Färdtjänst	23
2.3 Riksfärdtjänst	25
2.4 Sjukresor	26
2.5 Allmän kollektivtrafik.....	27
2.6 Ledsagning och assistans.....	28
2.7 Upphandlingslagstiftning.....	30
2.8 Konkurrenslagstiftningen.....	33
3 Särskilda persontransporter – nuläget	35
3.1 Organisering av särskilda persontransporter	35
3.2 Brukarna.....	40
3.3 Myndigheterna	44
3.4 Utförandet: Taximarknaden.....	44
3.5 Internationella jämförelser.....	47
4 Analys	49
4.1 Effektivitet.....	50
4.2 Resenärsperspektiv	53
4.3 Marknadens funktionssätt	56
5 Slutsatser	59
5.1 Utgångspunkter för ny organisering	59
5.2 Avslutande kommentarer	63
6 Referenser	67
6.1 SOU, propositioner och departements-promemorior	70
6.2 Refererade författningar	70

6.3	Personlig kommunikation	71
6.4	Möten och presentationer	72
Bilaga A: Uppdraget.....		73
Bilaga B: Statistik om funktionsnedsättningar och skolelever		77
Bilaga C: Statistik om särskilda persontransporter		81
	Ekonomi.....	81
	Färdtjänst och riksfärdtjänst.....	88
	Skolskjuts.....	94
	Sjukresor.....	98
Bilaga D: Statistik om taxibranschen		103

Sammanfattning

Särskilda persontransporter syftar till att ge resenärsgupper med särskilda behov bättre förutsättningar att resa och innefattar färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor och skolresor. Dessa resor tillhandahålls av samhället efter prövning av särskilt tillstånd och sker oftast inte i linjelagd kollektivtrafik. Verksamheten sköts på flera olika organisatoriska nivåer och regleras av ett antal skilda lagar.

För färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts samt vid kostnadsersättning för resor till gymnasiet ligger ansvaret på kommunerna, och vid kostnadsersättning för sjukresor ligger ansvaret på sjukvårdshuvudmännen (oftast landstingen). För den allmänna kollektivtrafiken slutligen ligger ansvaret på de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, som kan vara organiserade på flera sätt, men oftast i landsting eller kommunalförbund. Resenärerna som brukar särskilda persontransporter är en allt annat än homogen grupp. Behoven skiftar därför enormt mellan individer, men också mellan olika tillfällen.

De särskilda persontransporterna fungerar i många delar bra, men det finns flera anledningar att se över systemet och dess styrning. Framförallt visar jämförelsen mellan kostnader och antal utförda resor att produktiviteten sjunker. Ur resenärsperspektiv upplevs brister i kvalitet och användbarhet och förutsättningarna skiljer sig stort mellan olika resenärsgupper och i olika delar av landet. Åtagandet för små och krympande kommuner blir allt svårare till följd av den demografiska utvecklingen, begränsade resurser och svårigheten att hålla tillräcklig kompetens.

Under en lång tid och i flera utredningar har behovet av samordning framförts. Genom att samla ansvaret till en instans på regional nivå skulle förutsättningarna förbättras för samordning av olika former av särskilda persontransporter, över kommungränser och med den allmänna kollektivtrafiken. Idag finns en viss möjlighet att frivilligt välja samordning av vissa delar av verksamheten, men utvecklingen går långsamt.

En konsekvens av den heterogena lagstiftningen är att det förekommer mer eller mindre parallell trafik som inte får lov att samordnas med andra typer av liknande transporter. Lagen om offentlig upphandling försvårar i dagsläget överlämning av uppgifter mellan huvudmännen, eftersom sådana tjänster ska handlas upp på den öppna marknaden. Endast i fallen med färdtjänst och riksfärdtjänst är samordning juridiskt möjlig och det går även att gemensamt handla upp skolskjuts eftersom det är ett obligatoriskt kommunalt ansvar. Men lagstiftningens komplexitet skapar osäkerhet hos de ansvariga.

Trafikanalys drar slutsatsen att det nu är dags att påbörja en reell omreglering som skapar förutsättningar för en effektiv och användaranpassad samordning av all kollektivtrafik, oavsett om den riktar sig till allmänheten eller till resenärer med särskilda behov. Spåret för frivillig samordning har nått vägs ände och kommit fram till en punkt där tillräckligt många, särskilt mindre kommuner, inser svårigheterna att själva stå för kostnaderna, medan andra kommuner behöver hjälp på traven för att tillsammans kunna bidra till det allmännas bästa.

I rapporten beskrivs utvecklingen och nuläget för de särskilda persontransporterna. Problem och begränsningar analyseras ur tre perspektiv; effektivitet, användarbehov och förutsättningar för en fungerande marknad – tre aspekter som är nära förknippade med varandra. Av

stor betydelse är den splittrade ansvarsfördelningen och de begränsningar och oklarheter som sammanhänger med upphandlingslagstiftningen. I analysen diskuteras både möjliga samordningsvinster och möjliga problem att förhålla sig till i utformningen av en ny organisation.

Baserat på bakgrund och analys presenteras ett antal konkreta utgångspunkter för ett fortsatt arbete för en samordnad organisering av de särskilda persontransporterna och den allmänna kollektivtrafiken. Förslagen handlar i korthet om följande områden: Ansvar och ansvarsfördelning, Förutsättningar för upphandling, Resenärers behov och rättigheter, Gränsdragningar och definitioner, Jämförbar statistik samt Utvecklade system.

Definitioner

särskilda persontransporter	samlingsnamn för färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor, skolskjuts inklusive skolresekort
färdtjänst	resor enligt lagen (1997:736) om färdtjänst
riksfärdtjänst	resor som berättigar till ersättning enligt lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och förordningen (1993:1148) om egenavgifter vid resor med riksfärdtjänst
sjukresor	resor som berättigar till ersättning enligt lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor
skolskjuts	resor med särskilt anordnad skolskjuts till grundskolan som inte är öppen för allmänheten, enligt skollagen (2010:800, 10 kap. 32, 33 och 40 §§)
särskolskjuts	resor med särskilt anordnad skolskjuts till grundsärskola eller gymnasiesärskola som inte är öppen för allmänheten, enligt skollagen (2010:800, 11 kap. 31, 32 och 39 §§, och 18 kap. 30, 31 och 35 §§) och förordning (1970:340) om skolskjutsning.
skolresor	resor till skolan i allmänhet, oavsett färdslag, eller mer speciellt skolresor med allmän kollektivtrafik. Kommuner kan välja att bevilja elever periodkort som då köps av regionala kollektivtrafikmyndigheten (länstrafiken) istället för att själv anordna skolskjuts, oftast särskilda skolresekort som är begränsade till skoldagar och -tider.
självskjuts	innebär att förälder eller anhörig får ersättning för att själv skjutsa sitt barn till skolan; benämns "icke yrkesmässig skolskjutsning" i förordning om skolskjutsning (SFS 1970:340, 1 §).
omsorgsresor	ordet förekommer i avtal mellan kommuner och den som ansvarar för kollektivtrafiken i länet, och syftar på resor till och från dagverksamheter, rehabilitering, terapi med mera.

1 Bakgrund

Välfärden i Sverige står inför betydande utmaningar i framtiden, i synnerhet på landsbygden. Den kraftiga urbaniseringen, där yngre personer söker sig till utbildning och arbeten i städerna, medför att befolkningen i glesare befolkade områden blir genomsnittligt äldre, samtidigt som pensionsutbetalningarna ökar där i förhållande till skattekraften. Även om man också kan förutse en gradvis förbättrad hälsoliv högre upp i åldrarna, så kommer även livslängden att öka, och det kommer därför att vara högt prioriterat att hushålla väl med de gemensamma resurserna för att kunna bibehålla en acceptabel nivå av samhällsservice. För många kommuner är det därför angeläget att också sänka kostnaderna för lagstadgade kommunala transporter som färdtjänst och skolskjuts, och för många boende på mindre orter är det nödvändigt att en grundläggande service finns kvar för att de ska kunna klara sin hälsa och vardag.

Enligt en färsk utredning pågår det i praktiken redan i kommunerna en "partiell kommunreform", i form av ökade antal kommunalförbund och gemensamma nämnder för samverkan mellan kommunerna i olika frågor, för att klara av utmaningarna i den service som medborgarna förväntar sig (Folkesson 2014). Samtidigt finns det lokalt motstånd mot kommunsammanslagningar av identitetsskäl.

I direktivet till den pågående Äldreutredningen¹ står det till exempel:

"Svensk vård och omsorg om äldre står inför betydande utmaningar under de närmaste decennierna. Behovet av insatser kan komma att öka väsentligt, vilket förväntas medföra en samhällsekonomisk utmaning. Samtidigt behöver kommuner och landsting utveckla vård- och omsorgsinsatserna på ett sätt som ger den enskilde mer inflytande, trygghet och självbestämmande över den egna tillvaron."

En av de viktigaste faktorerna för eget inflytande och självbestämmande över sitt liv är förmågan att förflytta sig för att kunna uträtta ärenden, besöka vänner och släktingar, handla mat, gå på apoteket, uppsöka vård, och så vidare. För många äldre är därför olika lösningar för att tillgodose dessa behov väsentliga för att bibehålla sitt inflytande och självbestämmande över sina liv. I samhällets insatser för att främja mobiliteten för resenärer med särskilda behov ingår färdtjänst, riksferdtjänst, sjukresor, mobilitetsstöd och en kollektivtrafik som är användbar för alla.

Ett av huvudmålen med trafikhuvudmannareformen² var att öka möjligheterna för personer med funktionsnedsättningar att använda allmän kollektivtrafik genom att anpassa denna för ökad användbarhet, samtidigt som färre då skulle behöva utnyttja taxi. Taxi skulle i stället betraktas som ett komplement till eller en del av kollektivtrafiken, för anslutningsresor eller de fall där funktionsnedsättningen gjorde att resor i allmän kollektivtrafik ändå inte var möjlig. Samtidigt förutsågs att nya, mer flexibla, mer eller mindre anropsstyrda trafikformer skulle utvecklas med mellanstora fordon, såsom flexlinjer och servicelinjer. Genom att ge kommunerna möjlighet att lägga ansvaret för färdtjänst och riksferdtjänst hos trafikhuvudmannen skulle incitament uppstå för denne att effektivisera trafiken för åtminstone dessa delar av de särskilda persontransporterna (skolskjuts och sjukresor ingick då inte i resonemangen), och öka ansträngningarna för att användbarhetsanpassa

¹ Kommittédirektiv 2014:2 "Åtgärder för att främja äldres hälsa, trygghet och självbestämmande"

² Prop. 1996/97:115

den allmänna kollektivtrafiken. Incitamentet för kommunerna, inte minst ekonomiskt, bedömdes vara så pass starkt att göra detta att man kunde göra överlåtelsen av färdtjänst och riksferdtjänst frivillig. Nu vet vi att den takt med vilken kommunerna har överlåtit färdtjänst och riksferdtjänst till nuvarande regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM) inte blev så hög, och fortfarande 17 år efter reformen har ungefär hälften av kommunerna inte överlåtit uppgifterna enligt lagarna om färdtjänst och riksferdtjänst³. Vad gäller skolskjuts och sjukresor har det skett viss spontan samordning, men eftersom de inte ingick i reformen har det inte skett någon systematisk uppföljning av dem. Det finns dessutom ingen nationell statistik om dessa resor.

Andelen personer med funktionsnedsättning är såvitt vi vet relativt stabil i befolkningen.⁴ Ungefär 20–30 procent av befolkningen har någon funktionsnedsättning, beroende på vilken undersökning och definition man använder.⁵ Den vanligaste funktionsnedsättningen är nedsatt hörsel, därefter rörelsehinder och sedan sjukdomar i nervsystem och sinnesorgan (se vidare Bilaga B). Men även om andelen personer med funktionsnedsättning inte ökar så ökar kraven på ett tillgängligare samhälle. Sverige har till exempel skrivit under FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning⁶, och "bristande tillgänglighet i samhället" kommer att införas som en diskrimineringsgrund enligt diskrimineringslagen (2008:567) från den 1 januari 2015.⁷ Med en generellt ökande levnadsstandard ställs också ökade krav från funktionshindergrupper att få delta fullt ut i samhällslivet.

För skolbarn och elever finns en lagstadgad rätt till transporter till och från skolan under vissa förutsättningar, som handlar om färdvägens längd, trafikförhållanden och eventuell funktionsnedsättning hos barnet. Andra aspekter som väger in är till exempel elevens ålder. Dessa transporter utgör i många områden på landsbygden stommen i ett linjenät för kollektivtrafiken, och kan därför, om de planeras väl, bidra till en grundläggande tillgänglighet för alla som inte har möjlighet att förflytta sig med bil. Om skoltransporterna fungerar väl kan även stordriftsfördelar utnyttjas genom att skolorna kan bli större, och kan anställa bättre utbildade lärare. Detta lämpar sig speciellt väl i gymnasiet. Redan i dag finns det många kommuner som inte ens har något eget gymnasium, utan har avtal med angränsande kommuner som deras gymnasieungdomar reser till.⁸

För resor till vårdinrättningar har landstingen ett ansvar för att ersätta reskostnader, men inte specifikt för att anordna själva transporterna. Det hindrar dock inte att flera landsting själva inrättat busslinjer och beställningscentraler, enbart ägnade att sörja för sjukresor, parallellt med den allmänna kollektivtrafiken och kommunal färdtjänst. Detta sker även om landstinget är regional kollektivtrafikmyndighet, då hälso- och sjukvårdsnämnden ändå är en separat enhet skild från kollektivtrafiknämndens (RKM:s) budget.

Det finns alltså flera typer av persontransporter med olika syften som samhället tillgodoser efter prövning om särskilt tillstånd. Transporternas ursprung i olika lagar och med olika huvudmän innebär dock att de inte utförs på det mest effektiva sättet. För resenärer och transportörer innebär det förvirring över vilka regler och avgifter som egentligen gäller, och för samhället och invånarna innebär det onödiga kostnader och för lite service.

³ En något mindre andel har inte heller samordnad upphandling av beställningscentral och trafik.

⁴ För vissa diagnoser som ADHD ökar dock frekvensen dramatiskt bland både barn och vuxna sedan några år (Eklund 2014, Sylvan och Håkansson 2011).

⁵ Myndigheten för delaktighet (2014), s. 137-138

⁶ Utrikesdepartementet, Sveriges internationella överenskommelser SÖ 2008:26

⁷ Lagrådsremiss från regeringen den 3 mars 2014, ikraftträdande 1 jan 2015.

⁸ Om gymnasiet ligger ännu längre bort har eleven även rätt till inackorderingsbidrag av antingen kommunen eller CSN.

Det förefaller fullt möjligt att försörja befolkningen med mer transporter till en lägre kostnad än idag, med en effektivare organisation, ett förenklat och mer harmoniserat regelverk och förenklat huvudmannaskap. En transport är ju en transport oavsett vad ändamålet är, dock måste man göra reservationer för att olika personer har olika behov av stöd och hjälpmedel för att kunna genomföra transporten på ett bra sätt. Det finns därför olika stora samordningsvinster att göra för olika resenärsgupper.

Tidigare utredningar och pågående eller avslutade projekt i olika län ger vid handen att en större samordning av transporterna kan sänka samhällets kostnader⁹ i enskilda fall med åtminstone 20 procent (prop. 1996/97:115 s. 33 f, SKL 2014, Holmlund 2014). Det finns dock olika villkor som måste uppfyllas på flera plan för att en större samordning ska vara möjlig, och de beror inte bara på lagar och regler. En del sådana villkor har att göra med tekniska lösningar¹⁰ inom både transportörleden och på olika planeringsnivåer, andra har med upphandlingskompetens och upphandlingspraxis att göra, ytterligare andra med marknadssituationen inom transportbranschen och branschen för taxiväxlar och beställningscentraler. Det är många kuggar i ett stort och komplext system som måste haka i varandra på rätt sätt för att trafiken ska fungera tillfredställande.

Det finns generellt sett ett lågt omvandlingstryck för att få effektiviseringar att äga rum. Det handlar både om utveckling av gemensamma regelverk och effektivare organisationsformer, och om tekniska system som klarar av att kommunicera med andra tekniska system för samordnad planering och kommunikation.

1.1 Uppdraget

Regeringens uppdrag till Trafikanalys omfattar en förstudie om lagstiftningen som reglerar särskilda persontransporter.¹¹ Med "särskilda persontransporter" menas persontransporter som regleras av dessa lagar:

- Lag (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor
- Lag (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor
- Lag (1997:735) om riksfärdtjänst
- Lag (1997:736) om färdtjänst
- Skollag (2010:800)

Förstudien ska omfatta en kartläggning av fakta kring nuläge och historik, en analys av lagstiftningen ur ett brukar- och myndighetsperspektiv mot bakgrund av de förändringar som har skett, samt jämförelser med goda lösningar och erfarenheter från vissa andra länder. Utifrån dessa delar ska förstudien ange möjliga förbättrings- och effektiviseringsområden genom att beskriva hur olika alternativ till nuvarande reglering kan utformas.

⁹ Härmed menas enbart skattebidraget för trafiken. I en samhällsekonomisk analys ska emellertid även ingå andra komponenter, såsom resenärernas tidskostnader, restidsosäkerhet, miljöeffekter, buller, offentliga investeringar et cetera. Vi vet dock väldigt lite om sådana effekter när det gäller denna typ av trafik, och de kräver därför särskilda utredningar.

¹⁰ Datorstöd för planering, kommunikation och återkoppling mellan beställare, utförare och brukare, och mätning av prestation.

¹¹ Uppdraget i sin helhet finns återgivet i Bilaga A.

Uppdraget i sin helhet finns återgivet i Bilaga A.

Redan här kan vi nämna att många andra lagar träder in i och påverkar hur dessa transporter planeras och utförs i praktiken, framför allt lagarna om offentlig upphandling, men även personuppgiftslagen, förvaltningslagen, kommunallagen, yrkestrafiklagen, lagen om vissa kommunala befogenheter, socialtjänstlagen, lagen om särskilt stöd (LSS) och så vidare. En lista på refererade författningar finns i slutet på rapporten. Vi återkommer om några av dessa i kapitel 2.

För uppdragets genomförande har samråd skett med Handikappförbunden, Lika Unika, Neuroförbundet, Mag- och tarmförbundet, Synskadades Riksförbund (SRF), Resenärsforum, Nätverket Unga för Tillgänglighet (NUFT), DHR – Förbundet för ett samhälle utan rörelsehindrar, Riksförbundet för rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU), Samres AB, Samtrans AB, konsulten Yngve Westerlund, och Svenska Transportarbetareförbundet.

Uppdraget har presenterats externt för SKL:s konferens för RKM:s förvaltningschefer, expertnätverket MERIT¹², Svenska Färdtjänstföreningens vårseminarium, och Svensk Kollektivtrafiks årsmöteskonferens. Det har också presenterats för Trafikanalys vetenskapliga råd.

En referensgrupp med kvalificerade experter har bistått Trafikanalys i uppdraget. Tre möten har hållits, den 6 februari, 15 april och 17 juni. Referensgruppen har även bistått med råd och hjälp mellan dessa möten. Personerna har valts med utgångspunkt i deras kunskaper och erfarenheter av särskilda persontransporter, och inte för att representera sina organisationer. Syftet med referensgruppen har varit att hålla uppdraget på rätt kurs enligt direktivet, och skilja ut väsentligheter från oväsentligheter. Kvarvarande felaktigheter och prioriteringar är självklart Trafikanalys ansvar.

Följande personer har vid ett eller flera tillfällen deltagit i referensgruppens möten: Jeanette Andersson (Transportstyrelsen), Stig-Arne Ankner (Konkurrensverket), Lars Annerberg (Sveriges Bussföretag), Anna Anund (Statens Väg- och Transportforskningsinstitut, VTI), Anders Berge (Sveriges Taxiförbund), Mattias Berger (Konkurrensverket), Anna Grönlund (Sveriges Kommuner och Landsting, SKL), Magnus Jacobsson (Boverket), Per Junesjö (Svenska Färdtjänstföreningen), Elisabeth Lind Markus (Transportstyrelsen), Ylva Lindblom (Sveriges Kommuner och Landsting, SKL), Erik Lindqvist (först Handisam, senare Myndigheten för Delaktighet), Sara Rhudin (Sveriges Kommuner och Landsting, SKL), Björn Sundvall (Svensk Kollektivtrafik), Einar Tufvesson (Trafikverket).

1.2 Terminologi

Resorna i föregående avsnitt refereras till i dagligt tal oftast som "färdtjänst, sjukresor och skolskjuts" beroende på sammanhang (där färdtjänst också underförstått innefattar riksfärdtjänst). Termerna reflekterar syftet med resan från resenärens synvinkel. Från den andra sidan, producenten, används termer som "särskild kollektivtrafik", vilket avser sådan kollektivtrafik som kräver särskilt tillstånd. Detta i kontrast till "allmän kollektivtrafik" som inte gör någon åtskillnad på vem som nyttjar den.

¹² Mötesplats för Erfarenhetsutbyte inom Integrerad Trafik

Att man i det här uppdraget väljer att inte använda ordet kollektivtrafik kan ha att göra med att den nya definitionen av kollektivtrafik, som följer EU:s kollektivtrafikförordning, inte ger utrymme för "diskriminering" av personer som inte har tillstånd.¹³ Någon definition av särskilda persontransporter finns såvitt känt inte i EU:s rättssystem ännu, men orden persontransporter och persontransporttjänster används generellt i kollektivtrafikförordningen.

I SIKAs statistik 2003–2008 (och även fortfarande av Trafikanalys) används termen "samhällsbetalda resor" för färdtjänst, sjukresor och skolskjuts, som kontrast till "kollektivtrafik". Termen kan vara i behov av uppdatering, eftersom både kollektivtrafik och särskilda persontransporter är samhällsbetalda i större eller mindre utsträckning, och endast tillståndsberättigade skolresor är fullt samhällsfinansierade utan egenavgifter.¹⁴

En ny benämning som förespråkas i branschen¹⁵ är "servicetrafik", men den termen är mer inriktad på trafikens syfte och utformning än på resenärernas villkor (det vill säga om det krävs tillstånd eller inte). Man kan alltså säga att man inrättar servicetrafik för att uppfylla behoven av särskilda persontransporter. Andra namn som förekommer är kompletteringstrafik, flextrafik, närtrafik, ringlinje, anropsstyrd trafik – alla med delvis olika innebörd och omfattning, olika grad av flexibilitet i tid och rum, och med stora regionala variationer. Det gemensamma draget är emellertid att det är en trafikutövning som befinner sig mellan strikt linjebunden trafik enligt fast tidtabell och med fasta hållplatser, och anropsstyrd taxi med full flexibilitet i tid och rum, och den utförs ofta med mindre bussar (upp till cirka 20 passagerare) eller med bil (taxi, upp till 8 passagerare), ofta särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning.

Av ovanstående framgår att det för framtida bruk kan vara användbart att skilja på utbudet eller organisationen av trafiken, och nyttjandet/resandet eller syftet. För att öka samordningsmöjligheterna i nyttjandet av allmän kollektivtrafik och särskilda persontransporter är det önskvärt att gemensamma resurser i form av fordon, förartid och beställningscentraler utnyttjas effektivt, och då är det lämpligt att både resenärer med särskilt tillstånd och allmänheten kan resa tillsammans i så stor utsträckning som möjligt. Då är det också bra om man använder en benämning av trafiken som täcker in båda dessa möjligheter.

En sådan benämning bör då utgå ifrån organisationen eller funktionen av trafiken, och inte från nyttjandet eller de villkor som är förknippade med resandet (att det krävs särskilt tillstånd). Därmed är "servicetrafik", "närtrafik", "flextrafik" och så vidare lämpligare benämningar *på trafiken* än alla benämningar som utgår från kravet på särskilt tillstånd ("särskild kollektivtrafik", "särskilda persontransporter", et cetera). De kan kompletteras med "linjetrafik" och "anropsstyrd trafik" som är de två ytterligheterna, även om "anropsstyrd" kan vara det i olika hög grad.

Termerna "särskild..." utgår ifrån lagens krav på kommuner och landsting att tillgodose vissa medborgare med särskilt anpassade transporter eller ersättning för dessa, och särskiljer resenärerna med tillstånd från den övriga allmänheten, vilket inte är ändamålsenligt om man strävar efter ökad samordning av all kollektivtrafik. De är bara lämpliga när man diskuterar lagarnas innebörder för dessa speciella persongrupper, och eventuellt integrationen mellan *olika typer av tillstånd* för särskilda persontransporter – men de är inte lämpliga när man diskuterar transportförsörjning, och integrationen mellan tillståndsinnehavares transportförsörjning och den allmänna kollektivtrafiken.

"Flextrafik" är ett relativt nytt begrepp som sammanfattar flexibla trafikformer, det vill säga mer eller mindre anropsstyrd trafik. Trafiken kan vara anropsstyrd både avseende tidpunkt och

¹³ SFS 2010:1065 1 kap. 5 §, (EG) 1370/2007 artikel 2 a)

¹⁴ I många landsting är även sjukresor och färdtjänst som görs i kollektivtrafiken avgiftsfria.

¹⁵ "Branschen" är i detta sammanhang de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och deras branschorganisationer SKL och Svensk Kollektivtrafik.

plats för upphämtning eller avlämning, alltså flexibel i såväl tiden som rummet. Den kan vidare delas in i några underkategorier (Westerlund 2014):

Särskild flextrafik – organiseras för färdtjänst, omsorgsresor till daglig verksamhet, sjukresor, särskole- och andra skolresor, som alla kräver ett särskilt tillstånd (legitimation) för att resa.

Öppen/allmän flextrafik – organiseras för trafik som ska vara allmänt tillgänglig, till exempel kompletteringstrafik med taxi, flexbussar och liknande former av närtrafik.

Integrerad flextrafik – en kombination av öppen och särskild flextrafik i ett och samma trafiksystem, med gemensam upphandling och samutnyttjande av fordon eller när flextrafik används som matartrafik till vanlig linjetrafik.

Koordinerad/samordnad flextrafik – innebär att olika former av flextrafik och målgrupper samordnas i ett gemensamt trafiksystem, både genom samåkning i samma fordon och genom länkning av olika uppdrag för att minska tomkörning och framkörningskostnader.

1.3 Tidigare utredningar

Frågan om ökad samordning och ett samlat huvudmannaskap för särskilda persontransporter har varit aktuell i åtminstone 20 år. Även frågan om en samlad lagstiftning för all kollektivtrafik inklusive särskilda persontransporter har varit aktuell under så lång tid.¹⁶ En tillbakablick i tidigare utredningar visar att det gjorts återkommande ansatser att åstadkomma förändring, som dock av olika skäl stött på hinder.

Samreseutredningen¹⁷ föreslog 1995 att trafikhuvudmannen skulle få ett samlat ansvar för lokal och regional linjetrafik samt för den särskilda kollektivtrafiken inom länet i form av färdtjänst och sjukresor, samt för riksfärdtjänst. Ansvar för skolskjuts och sjukresor över länsgräns skulle lämnas kvar hos kommun respektive landsting – skolskjutsen samordnades redan i stor utsträckning genom trafikhuvudmannens linjeläggning, och dessa liksom länsöverskridande sjukresor är också tätt knutna till verksamheterna. Eftersom ansvaret för färdtjänst flyttas upp på länsnivå skulle innebörden av riksfärdtjänst naturligt ändras från att gälla resor mellan kommuner till att gälla resor mellan län. En lag om *särskild kollektivtrafik* föreslogs i stället för färdtjänstlagen, där tillstånden skulle prövas av trafikhuvudmannen (även för sjukresor). För skolskjutsen föreslogs en bestämmelse i trafikhuvudmannalagen som innebar att trafikhuvudmannen kan upphandla och samordna skolskjutsen, men ingen motsvarande skrivning i skollagen om överlåtelse av uppgifter. Redan i denna utredning konstaterades att "[e]rfarenheterna under de 10–15 år då man prövat olika former av samordning av offentligt betalda resor visar på att det hittills gått mycket trögt" (s. 127).

I den påföljande departementspromemorian *Ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken* (Ds 1996:69) ändrades Samreseutredningens förslag genom att göra överlåtelsen av ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst frivillig, samt genom att undanta sjukresorna¹⁸. I propositionen *Mer tillgänglig*

¹⁶ Jan Söderström, SKL

¹⁷ SOU 1995:70

¹⁸ Därmed försvann också det särskilda ansvaret för att anordna sjukresor som föreslogs i Samreseutredningens lag om *särskild kollektivtrafik*. I befintlig lagstiftning, nu som då, finns endast en skyldighet för landstingen att ersätta kostnaderna för sjukresor.

kollektivtrafik (1996/97:115) gavs landsting och kommuner en möjlighet att frivilligt överlåta färdtjänst och riksfärdtjänst på trafikhuvudmannen. Socialtjänstlagens bestämmelser om färdtjänst togs bort, med innebörden att färdtjänst i första hand skulle betraktas som en transportform i stället för en form av socialt bistånd.

Åren efter trafikhuvudmannareformen och fram till 2001 ålades Vägverket med flera myndigheter¹⁹ att utvärdera effekterna av politiken och det statsbidrag på 1,5 miljarder kronor som utgick åren 1998–2002 för handikappanpassning av kollektivtrafiken. Utvärderingen gjordes bland annat med avseende på frivilligheten i att överlåta färdtjänst och riksfärdtjänst på trafikhuvudmannen, med avseende på tillståndsgivningen när färdtjänsten gick från att vara bistånd till en transportform och på handikappanpassningen av kollektivtrafiken. Vägverket utgick från tre perspektiv: resenären, producenten och tillståndsgivningen, vilka publicerades i var sin rapport samt en slutrapport²⁰. I slutrapporten föreslås bland annat förtydliganden avseende tillsyn och skärpta krav på trafikförsörjningsplaner, samt upprepas att en ny uppföljning ska göras om några år och att en mer tvingande lagstiftning då bör övervägas (Vägverket 2001d, s. 9).

Ungefär samtidigt med Vägverket med fleras utvärderingsuppdrag ovan fick även Statskontoret i uppdrag att göra en transportslagsövergripande utvärdering av handikappolitiken inom transportsektorn²¹. Där konstaterar man att statsbidraget i störst utsträckning gått till trafikhuvudmännen och till anpassning av fordon, och betonar kommunernas roll för att reskedjorna i sin helhet ska fungera för personer med funktionsnedsättning. Var ansvaret för färdtjänsten och linjetrafiken ligger – hos kommunen eller hos trafikhuvudmannen – verkar spela mindre roll för kollektivtrafikens handikappanpassning, trots syftena med trafikhuvudmannareformen. Kommuner där det finns tydliga tillgänglighetsmål i planeringen, och där det finns ett nära samarbete mellan ansvariga för färdtjänst, anpassning av yttre miljö och anpassning av linjetrafik, lyckas bättre med att handikappanpassa kollektivtrafiken än andra kommuner. Brister i handikappanpassningen beror vidare på bristande kompetens snarare än på bristande ekonomiska resurser. Kommuner och trafikhuvudman, samt Vägverket och kommunerna direkt (snarare än via Svenska kommunförbundet), bör samverka mer för att uppnå målen om hela reskedjor. Det efterfrågas även standarder, till exempel för tillgängliga hållplatser. Man noterar att forskningsresultaten trots sin omfattning inte i tillräckligt hög grad når ut till kommunerna, det brister alltså där i mottagarcompetens eller mottagarresurser.

Kollektivtrafikkommittén, som i många stycken tog fasta på resultaten i Vägverket med fleras utvärdering ovan, föreslog i sitt slutbetänkande *Kollektivtrafik med människan i centrum* (SOU 2003:67) att dåvarande lagen (1992:1528) om offentlig upphandling skulle medge att system som omfattar både allmän och särskild kollektivtrafik skulle kunna handlas upp gemensamt, och att beställningscentraler skulle kunna överföras på trafikhuvudmannen utan föregående upphandling. Vidare skulle kommunerna ges möjlighet att överlåta ansvaret för skolskjuts helt på trafikhuvudmannen för att effektivisera samordningen.

Frågan om att överlåta beställningscentraler till trafikhuvudmannen övervägdes även av Färdtjänstutredningen i sitt slutbetänkande *Färdtjänsten och riksfärdtjänsten* (SOU 2003:87). Man drog emellertid slutsatsen att det inte fanns några rättsliga möjligheter att undanta uppdrag till trafikhuvudmannen att bedriva beställningscentral för sjukresor, färdtjänst och riksfärdtjänst från upphandlingsskyldighet. Anledningen var att det fanns en

¹⁹ De övriga myndigheterna var Statens järnvägar, Banverket, Kommunikationsforskningsberedningen, Sjöfartsverket och Luftfartsverket. Samordnande myndighet var Vägverket.

²⁰ Regeringsuppdrag K98/2302/4, Vägverket (2000, 2001a-c)

²¹ Regeringsuppdrag N1999/5602/TP, Statskontoret (2000)

marknad för sådana tjänster.²² Detta ansågs dock kunna försvåra en samordning av särskilda persontransporter. Man konstaterade också att det fanns andra möjligheter för kommunerna och landstingen till samordnade särskilda persontransporter: att ge trafikhuvudmannen i uppdrag att upphandla en beställningscentral för exempelvis sjukresor och färdtjänst, att själva gemensamt handla upp beställningscentral och teckna kontrakt för en sådan, eller att driva en gemensam beställningscentral i egen regi.

Vägverket och Banverket fick 2006 i uppdrag av regeringen att gemensamt och i samverkan med berörda myndigheter och övriga aktörer ta fram ett nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling. Huvudrapporten *KOLL Framåt* med underlagsrapporter lämnades till regeringen i december 2007. Som underlag för huvudrapporten togs ett antal underlagsrapporter fram i samverkan med sektorns aktörer.^[23]

I underlagsrapporten *Kollektivtrafik på landsbygd* (Vägverket 2007b) konstateras att en av orsakerna till svårigheterna att skapa tillfredsställande trafikservice på landsbygden är att samhällets resurser är splittrade och att ansvaret regleras i flera olika lagar och regler av olika karaktär. Vidare kommer framtidens landsbygdstrafik att vara beroende av att utveckla och samordna de lösningar och resurser som redan finns, till exempel genom att transporter samordnas och öppnas för alla resenärer i skolskjuts, kompletteringstrafik, färdtjänst och sjukresor, genom effektivare och anropsstyrda matningar till stombuss- och tåglinjer samt genom stimulanser till ökad samåkning och bilpooler. Sammanfattningsvis ansåg man i rapporten att nuvarande lagar som reglerar kollektivtrafiken bör ersättas med en ny lag om kollektivtrafik som omfattar både allmän och särskild kollektivtrafik, det vill säga färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor.

I det första betänkandet från utredningen *En ny kollektivtrafiklag* (SOU 2009:39) upprepades tidigare förslag om samordning av färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor. Där finns också en sammanfattande genomgång av tidigare utredningar (kapitel 11, s. 261–264). Utredningen kom, bland annat med hjälp av tidigare utredningar samt efter att ha intervjuat samtliga trafikhuvudmän, fram till slutsatsen att det inte fanns några avgörande skäl att behålla den frivilliga överlåtelsen av ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst. Dessutom föreslogs att man bör införa ett ansvar även för sjukresor med anpassade fordon, samt en samordning av sjukresor och skolskjuts både med färdtjänst och med allmän kollektivtrafik. Utredningen drog slutsatsen att lagstiftningen inte hindrar en utvecklad samordning av allmän och så kallad särskild kollektivtrafik, men den underlättar inte heller en sådan. Den frivilliga samordningen har inte fungerat fullt ut. För att underlätta en mer utvecklad samordning föreslog utredningen att det i lag ska framgå att tillhandahållandet av allmän och särskild kollektivtrafik ska samlas hos en och samma myndighet:

- Ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst överförs från kommunen till den lokala kollektivtrafikansvariga myndigheten.^[24]
- Den lokala kollektivtrafikansvariga myndigheten ska ansvara för tillhandahållandet av skolskjuts. Kommunerna ska fortsatt bedöma behovet av skolskjuts. Vidare ska kommunerna underrätta den lokala kollektivtrafikansvariga myndigheten om behovet av kostnadsfri skolskjuts.

²² Marknaden bestod av ett företag, Samres AB, vilket är fallet än idag.

²³ <http://www.trafikverket.se/Foretag/Trafikera-och-transportera/Planera-persontransporter/Fordubblingsprojektet/Kollektivtrafikens-utveckling---Koll-framat/> (2014-06-14)

²⁴ Numera den regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM).

- Den lokala kollektivtrafikansvariga myndigheten ska ansvara för att anordna sjukresor som måste utföras med anpassade fordon.
- Den lokala kollektivtrafikansvariga myndigheten får överlåta ansvaret för beställning och samordning av anropsstyrd trafik till en enskild individ eller en juridisk person. (sid. 20, 268)

Dessa utredningsförslag avseende särskilda persontransporter behandlades dock inte i regeringens proposition (2009/10:200).

Angående hur den frivilliga samordningen har fungerat se vidare avsnitt 3.1.

2 Lagstiftningen

Nedan redovisas de lagrum som reglerar respektive typ av särskilda persontransporter, sambandet med allmän kollektivtrafik samt upphandling av trafik och samordningstjänster. Dessutom finns ett avsnitt som behandlar ledsagning.

Det finns redan idag ganska stora möjligheter till att samordna olika typer av transporter, vilket även många branschföreträdare vittnar om. De hinder som brukar stöta till handlar om otillåten direktupphandling mellan kommuner, landsting (egentligen sjukvårdshuvudmän) och RKM som ju är egna juridiska enheter, organiserade som antingen landsting eller kommunalförbund²⁵.

Förutsättningarna att helt samordna kommunernas och landstingens uppgifter enligt gällande lagstiftning redovisas av Lindblom (2014). Det krävs då i korthet dels att RKM är organiserat som ett kommunalförbund där även landstinget är medlem, och dels att uppgifterna som respektive myndighet ansvarar för lämnas över till kommunalförbundet och skrivs in i förbundsordningen. Detta gäller generellt för alla kommunala uppgifter, oavsett vad som står om överlåtelse av uppgifter i till exempel lagen om färdtjänst. Om RKM istället är organiserat som ett landsting kan inte ansvaret för skolskjuts överlåtas dit, och om landstinget inte skulle vara medlem i kommunalförbundet kan inte ansvaret för resekostnadsersättningen för sjukresor överlåtas dit. Det går inte heller att utan upphandling överlåta uppgifter om RKM är en gemensam nämnd, då den i så fall är inrymd i en vårdmyndighet och inte har något eget organisationsnummer.²⁶

Man kan även nämna att om RKM är inrymt i ett landsting är det inte någon garanti för att uppgifterna för sjukresor ska samordnas med annan trafik och kollektivtrafik, eftersom det är olika nämnder som beslutar om dem och med olika budgetar.

2.1 Skolskjuts²⁷

Rätten till skolskjuts för elever i grundskola, grundsärskola och gymnasiesärskola, både i allmän regi och fristående, regleras i skollagen (2010:800)²⁸. Skolskjuts till grundskolan, liksom rätten och skyldigheten att gå i grundskola, är ett kommunalt ansvar. Rätten till skolskjuts omfattar

”kostnadsfri skolskjuts inom hemkommunen från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs

²⁵ I ett fall, Gotland, är alla myndigheter samlade inom samma juridiska enhet, vilket förenklar allt. Inget län har valt formen gemensam nämnd för RKM.

²⁶ De två sista exemplen är hypotetiska, eftersom det inte finns några exempel på vare sig RKM som är kommunalförbund där inte landstinget är medlem, eller RKM som är en gemensam nämnd. Det är dock möjligt att organisera RKM på dessa sätt.

²⁷ En sammanställning av alla lagar och regler som styr området finns i Reuterfors-Mattsson, Kämpe och Gunnarsson (2014).

²⁸ 10 kap. 32, 33 och 40 §§ för grundskolan, 11 kap. 31, 32 och 39 §§ för grundsärskolan, samt 18 kap. 30, 31 och 35 §§ för gymnasiesärskolan.

med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.” (till exempel 10 kap. 32 § första stycket)

I gymnasieskolan betalas reseersättning ut till elever som har rätt till studiehjälp enligt studie-
stödslagen, om resvägen är längre än sex kilometer, upp till maxbeloppet på 1/30 av prisbas-
beloppet per undervisningsmånad.²⁹

Utöver detta har de flesta kommuner ett regelverk för skolskjuts, som i detalj reglerar på vilket sätt kommunen sörjer för transporterna till skolan och villkoren för skolresorna. I många fall finns det möjlighet att utnyttja den allmänna kollektivtrafiken, vilket blir ekonomiskt fördelaktigt för kommunen då man i så fall kan köpa särskilda periodkort från länstrafiken, anpassade för skol- och terminstiderna. Om inte denna möjlighet finns kan kommunen erbjuda grundskoleelever särskilt upphandlade bussar eller taxi. Vid individuell prövning avgörs om skoleleven har rätt till särskild skolskjuts med skolskjuts eller taxi. Dessa villkor kan till exempel handla om avståndsgränser till den anvisade skolan för olika åldrar på barnen, vilka trafikförhållanden som råder vid olika årstider, ljusförhållanden, hur gångvägen till hållplatsen ser ut, om det finns vägren att gå på och så vidare. Villkoren kan även begränsas till exempelvis vintersäsongen.

Säkerhetsaspekterna i relation till elevens ålder har stor tyngd vid bedömningen av behovet av särskild skolskjuts. Säkerheten vid skolskjuts regleras också i förordningen om skolskjutsning (SFS 1970:340). Där står bland annat:

”den eller de nämnder som [...] fullgör kommunens uppgifter som huvudman inom skolväsendet [ska] verka för att särskilt anordnade hållplatser för skolskjutsning utformas så att olyckor i möjligaste mån undviks. Nämnden bestämmer efter att ha inhämtat synpunkter från den kommunala nämnd som ansvarar för trafikfrågor, polismyndigheten och väghållaren för varje skolskjuts färdväg och de platser där på- eller avstigning bör ske.” (2 §)

Dessutom ska eleverna ”undervisas om vad de ska göra för att undvika olyckor i samband med skolskjutsning”. I förordningen står också föreskrifter om fordonets beskaftenhet, såsom skyltning, dörröppning, bilbältesanvändning och konsekvenser av regelbrott (böter och anmälan till Transportstyrelsen).

Det kommunala regelverket reglerar också om även elever i till exempel förskoleklass har rätt till skolskjuts, vilket inte är reglerat i skollagen.

I vissa kommuner tillåts även ersättning till anhöriga för att själva skjuta barnet till skolan, så kallad självskjuts:

”Överenskommelse om ersättning för självskjuts innebär att förälder mot en viss ersättning från kommunen tar över det dagliga ansvaret för att eleven kommer till skolan. Överenskommelse kan skrivas när någon annan skolskjutsform inte är möjlig eller som ett alternativ vid skolskjuts pga. växelvis boende.”³⁰

För barn med skilda föräldrar med delat vårdnadsansvar och växelvis boende medges skolskjuts från båda adresserna om de ligger inom kommunen, men inte om föräldrarna bor i olika kommuner. I det senare fallet gäller rätten till skolskjuts endast från barnets folkbokföringsadress. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) behandlar emellertid sedan november 2013 ett

²⁹ Lag (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

³⁰ Se till exempel Linköpings skolskjutshandbok med regelverk, daterat april 2007

mål om huruvida en elev som bor växelvis hos sina föräldrar i olika kommuner har rätt till kostnadsfri skolskjuts mellan skolan i hemkommunen och den bostad som ligger i den andra kommunen.³¹ Om HFD:s dom innebär att kommunerna blir skyldiga att ersätta sådan skolskjuts kan det medföra stora merkostnader för kommunerna.

2.2 Färdtjänst³²

Färdtjänst har funnits i kommunal regi sedan 1960-talet på frivillig grund och obligatoriskt sedan 1982 genom socialtjänstlagen³³. Redan 1975 infördes dock ett statsbidrag på 35 % av kommunernas driftskostnad, vilket ledde till att samtliga kommuner erbjöd färdtjänst 1980.

1998 infördes den färdtjänstreglering vi har idag. Då lyftes färdtjänsten ut ur socialtjänstlagen och skulle behandlas som en transportform istället för en form av bistånd³⁴. Samtidigt var syftet att den allmänna kollektivtrafiken på frivillig väg skulle anpassas för personer med funktionsnedsättning, för att minska behoven av individuell taxi.

Färdtjänstens historia finns något mer utförligt beskriven i Färdtjänstutredningen (SOU 2003:87, kap. 2).

Tillstånd att resa med färdtjänst ska beviljas 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" (7 §). Tillståndet kan begränsas med avseende på färdväg, område och antal resor, men resor som kan anses väsentliga får bara begränsas om det finns synnerliga skäl. Vad som är väsentliga resor bestäms delvis lokalt, men kan exempelvis vara arbets- och studieresor, att hämta och lämna på förskola eller resor till rehabilitering som inte är sjukresa (exempel hämtade från Västra Götaland)³⁵. Tillståndet kan även förknippas med andra villkor såsom möjlighet att ta med hjälpmedel som rullstol eller elrullstol, ledarhund eller husdjur, ledsagning under färd, hämtning och lämning et cetera. I en del län som exempelvis Stockholm fungerar färdtjänstlegitimationen som färdbevis i kollektivtrafiken.

Trots att färdtjänst inte längre är en form av bistånd griper tillståndsgivningen ändå in i och samverkar med andra verksamheter och ansvarsområden i kommunens regi. Sådana verksamheter är till exempel dagcenterverksamheter, ledsagarservice, personliga assistenter (enligt socialtjänstlagen/SoL³⁶ eller LSS³⁷), kontaktpersoner och hemtjänst. Detta gör att det kan vara svårt för kommuner att dra en skiljelinje mellan dessa olika verksamheter. Kommuner kan till exempel balansera behoven av viss enklare hemtjänst åt en person, och behov av färdtjänst till ett boende för att hen ska få lunch och ändå kunna bo kvar hemma.

I många kommuner ligger ansvaret för färdtjänsten fortfarande kvar i vård- och omsorgsnämnden, och inte i nämnden med ansvar för trafikfrågor³⁸. Detta kan ha sin grund i att det är de nämnder som bäst känner till invånarnas förhållanden, men det rimmar samtidigt inte så väl med trafikhuvudmannareformen 1997. Eftersom det inte finns någon annan tillsyn på området

³¹ HFD mål nr 4922-13 (Kammarrätten i Stockholms mål nr 940-13). Prövningstillstånd meddelades 2013-11-14.

³² En sammanställning av alla lagar och regler som styr området finns i Freij m.fl. (2012).

³³ SFS 1980:620

³⁴ Prop. 1996/97:115, lag (1997:736) om färdtjänst

³⁵ Västra Götalandsregionen och Västkom (2010).

³⁶ SFS 2001:453

³⁷ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

³⁸ Per Junesjö, SFF

än kommunens egna går det dock inte att säga om lagen därmed tillämpas på ett otillbörligt sätt.

Regler för ledsagare och medföljare

Enligt 8 § färdtjänstlagen ska den som söker tillstånd till färdtjänst som behöver ledsagare "under resorna" även få ett tillstånd som gäller ledsagaren. Utöver detta regleras ledsagande och medföljande lokalt. Eftersom orden "under resorna" tolkas olika strikt av kommunerna innebär det i vissa kommuner att ledsagaren inte får följa med för att uträtta ärendet på destinationen, vilket kan omkullkasta hela syftet med resan. Alternativt måste ledsagaren betala som medföljare, om den möjligheten finns, eller ta sig dit på egen hand i ett annat transportmedel för att ärendet ska kunna uträttas. Detta inträffar om personen med färdtjänstillstånd enligt kommunens tolkning bara behöver hjälp in i och ut ur fordonet, men inte under färd. I dessa fall återstår kanske bara chauffören som kan hjälpa till vid ankomst, och den hjälpen är oftast mycket begränsad och har kort räckvidd.

Om personen har fått tillstånd till ledsagare följer den i regel med utan kostnad, men man måste oftast själv ordna med ledsagaren. Vissa kommuner har en ledsagarservice där man bokar ledsagare.

Det finns också i de kommunala föreskrifterna möjlighet att, om utrymme finns i bilen, ta med sig ett visst antal medföljare, som betalar den vanliga egenavgiften. Medföljande barn kan slippa egenavgift.

Omsorgsresor och övriga resor

Med omsorgsresor menas till exempel resor till dagverksamhet för utvecklingsstörda, resor till terapi och till annan dagvård. Det är en typ av resor som ska försörjas med färdtjänst, men i många kommuner behandlas de separat av olika skäl. Sådana skäl kan vara att medborgaren inte har färdtjänstillstånd, till exempel på grund av att funktionsnedsättningen inte är "varaktig"³⁹, eller att den inte har råd med egenavgiften på grund av lång reslängd. Om personen inte är berättigad till färdtjänst måste omsorgsresorna försörjas på den kommersiella marknaden, det vill säga taxi.

Båda dessa fall går dock att hantera på annat sätt. Om personen inte är berättigad till färdtjänst, till exempel om funktionsnedsättningen inte är varaktig, eller om kostnaden för egenavgifter blir för hög för resenären, kan frågan om bistånd för resorna prövas enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL; SOU 2003:87, s. 120 f.).

Kommunen kan även själv justera egenavgifterna, eller ta bort dem helt, för mer frekventa resärenden⁴⁰, om kommunen är färdtjänstansvarig, eller om RKM är ansvarig för kommunens färdtjänsttransporter men kommunen har ett eget regelverk. Om RKM är färdtjänstansvarig för alla kommuner i länet och de har ett gemensamt regelverk måste överenskommelse ske med övriga kommuner i länet, och även med landstinget om landstinget ingår i RKM. Regelverket

³⁹ Hur varaktig en funktionsnedsättning måste vara för att berättiga till färdtjänst bestäms av varje kommun, och kan röra sig om tre till sex månader.

⁴⁰ Till exempel kan färdtjänstens egenavgifter anpassas för vissa typer av resor, vilket kan skrivas in bland övriga villkor för personens färdtjänstillstånd.

måste justeras på ett icke-diskriminerande sätt, eller via försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (Wikell 2006).

Färdtjänsten kan inte begränsas för omsorgsresor, eftersom dessa "kan anses vara väsentliga för tillståndshavaren", och då får de "begränsas till antalet endast om det finns synnerliga skäl"⁴¹. Om personen är hänvisad till kommersiell taxi och är berättigad till försörjningsstöd för dessa resor kan det uppstå incitament för kommunen att handla upp dessa "omsorgsresor" tillsammans med färdtjänst – men det strider alltså mot SKL:s tolkning av den kommunala kompetensen. Att transportera personer till och från daglig verksamhet och liknande är, om den sker mot betalning, en näringsverksamhet som konkurrerar med vanlig taxiverksamhet.

2.3 Riksfärdtjänst⁴²

Lagen (1997:735) om riksfärdtjänst är en så kallad ersättningslag, vilket betyder att den inte reglerar hur själva transporterna ska utföras utan enbart att de ska kompenseras ekonomiskt. Riksfärdtjänst beviljas den som "till följd av ett stort och varaktigt funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt" (1 §). Ett exempel på fördyrande omständighet är behovet av ledsagare under resan.

Ändamålet med resan ska vara "rekreation eller fritidsverksamhet eller någon annan enskild angelägenhet" (5 § 2.). Riksfärdtjänst har alltså ett mer begränsat syfte än färdtjänst. Ett specialfall som dyker upp ibland är resor som sker för fullgörande av förtroendeuppdrag i föreningslivet, särskilt inom funktionshinderrörelsen. Dessa ska behandlas på samma sätt som vanliga privatresor, och är därmed berättigade till riksfärdtjänst.⁴³

Resan måste göras från en kommun till en annan kommun inom Sveriges gränser. I de flesta län inkluderas även angränsande kommuner i varierande omfattning, eller så tillämpas en avståndsgräns. I län där ansvaret för färdtjänst överlåtits på RKM tillämpas så kallad länsfärdtjänst, vilket betyder att man kan utnyttja färdtjänst för resor mellan alla kommuner i det egna länet, och ofta även till angränsande kommuner utanför länsgränsen. I dessa län behöver man alltså bara söka tillstånd för riksfärdtjänst vid resor utanför detta område (om färdtjänsttillståndet inte är begränsat på andra sätt).

Hur mycket resenären ska betala regleras i förordning (1993:1148) om egenavgifter vid resor med riksfärdtjänst, som utgår ifrån den tidens andraklassresande med tåg (det vill säga med dåtidens SJ). Vem som ska ha tillstånd till transporterna, hur de ska organiseras och administreras är upp till varje kommun, eller till RKM om kommunen överlåtit uppgifterna till den. Detta innebär att kommunerna och i förekommande fall RKM tillämpar lagen om riksfärdtjänst på vitt skilda sätt.

Tillstånd enligt riksfärdtjänstlagen berättigar inte till själva ledsagningen, utan reglerar bara att den ska kompenseras ekonomiskt. I allmänhet får man ordna ledsagning själv. För flygresor och övriga interregionala resor regleras ledsagning av fyra EU-förordningar, vilka innebär att buss-, tåg-, båt- och flygföretag, samt de som ansvarar för terminaler, stationer och hamnar,

⁴¹ Ändring i färdtjänstlagens 9 §, SFS 2006:1114, tredje stycket.

⁴² En sammanställning av alla lagar och regler som styr området finns i Freij (2009).

⁴³ Prop. 1988/89:81 om riksfärdtjänsten, sid. 2, samt kammarrättens i Sundsvall dom 2005-11-02, mål nr 2670-04. Se Freij (2009), sid 42.

måste tillhandahålla viss ledsagning för personer med funktionsnedsättning (se vidare avsnitt 2.6).

Det finns även andra lagar som reglerar när och hur man kan få ledsagning: socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service (LSS). Lagarna skiljer sig åt avseende var och när ledsagning ska ske: i fordonet under färd, till och från fordon, vid byten, för utträttande av ärende, och så vidare. Socialstyrelsen gjorde 2011 en kartläggning av kommunernas insatser inom ledsagning enligt SoL och LSS⁴⁴, men vi har ingen kunskap om hur vanlig ledsagning är i färdtjänst eller riksferdtjänst. I statistiken görs där ingen åtskillnad mellan ledsagare och andra resenärer. Eftersom riksferdtjänstresor ofta är interregionala omfattas de i högre grad av passagerarrättigheterna och ledsagning enligt EU-förordningarna, vilket kan innebära att de i mindre utsträckning blir beviljade ersättning för ledsagning enligt riksferdtjänstlagen. Det beror på hur strikt länet tolkar lagen.

2.4 Sjukresor

Lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor ("sjukreselagen") är liksom riksferdtjänstlagen en ersättningslag, där landstingen är huvudmän. Men landstingen ansvarar alltså bara för själva ersättningen, inte för trafiken. Trots det organiserar många landsting sjuktransporter via egna beställningscentraler eller med reguljär linjetrafik – inte sällan länsgränsöverskridande – kanske av ekonomiska, ibland av historiska skäl.

De resor som ersätts är resor till vårdinrättningar, vid sjukdom, graviditetskontroller, förlossning, läkarutlåtanden, tandvård, vid tillhandahållande av handikapphjälpmedel, konvalescentvård och vård enligt LSS. Även resor till privat sjukvård och fysioterapi ska ersättas av landstinget (1 § fjärde stycket).

Principerna för sjukresorna – tillstånd, färdmedel, egenavgifter, beställning, regler för betalning och återbetalning – regleras i regionala föreskrifter. Det krävs alltid ett behovsprövat tillstånd från vårdgivaren för att få ersättning för sjukresa. I vissa län kan man beställa sjukresan utan sådant tillstånd, men blir utan ersättning om tillståndet sedan uteblir.

Resorna kan företas med alla färdssätt: buss, taxi, egen bil, tåg, flyg, även fartyg. Ersättning för egen bil ges med en milersättning (över nivån på egenavgiften). För flyg krävs särskilt tillstånd. I allmänhet ska man välja det billigaste färdmedlet och kollektivtrafik har ofta låg eller ingen egenavgift. Egenavgifterna för taxi och specialfordon är i regel högre än för färdtjänsten, och likaså högkostnadsskyddet, vilket gör att det för resenären skulle vara mer fördelaktigt att använda färdtjänst för resor till sjukvården. Detta är dock inte tillåtet enligt färdtjänstlagen (7 § tredje stycket). Om syftet med resan däremot är ett annat än vård, till exempel att besöka någon på sjukhuset eller att handla blommor i blomsterbutiken, går det bra att använda färdtjänsten. Det finns alltså ett incitament till fusk, som beror på att färdtjänsttransporterna respektive ersättningssystemet för sjukresor har olika huvudmän, och egenavgifter som inte är harmoniserade.

I flera län, däribland Skåne och Stockholm, berättigar färdtjänstlegitimationen automatiskt till ett sjukresetillstånd, men det innebär inte att färdtjänsttaxan ska tillämpas, utan det är egenavgiften för sjukresa som ska betalas (eller faktureras). Likaså är det högkostnadsskyddet för

⁴⁴ Socialstyrelsen (2011)

sjukreseersättningen som ska tillämpas. Det kan förstås vara svårt för både resenär och transportör att hålla reda på de två olika regelverken för betalning, när de också är förknippade med samma legitimation.

Det var när landstinget i Dalarna ville överlåta sin beställningscentral till länets trafikhuvudman, för att möjliggöra samordning av sjukresorna med till exempel färdtjänst, som rättsprocessen inleddes vilken senare skulle resultera i en prejudicerande dom som tvingar landsting att handla upp tjänsten beställningscentral på den öppna marknaden (se avsnitt 2.7).

2.5 Allmän kollektivtrafik

Den 1 januari 2012 infördes en ny kollektivtrafiklag (2010:1065). I samband med det bildades nya myndigheter, och länstrafikbolagen avvecklades eller fick nya uppgifter och ägare. I några län avvecklades länstrafikbolagen helt och verksamheten flyttade in i en förvaltning inom RKM. I drygt hälften av länen har dock länstrafikbolagen behållit en operativ roll i betydelsen att de sköter planering och marknadsföring av kollektivtrafiken, medan myndigheten arbetar med lagstadgade uppgifter som att upprätta strategiska mål i trafikförsörjningsprogram och att ta beslut om allmän trafikplikt (Trafikanalys 2013, s. 55–56). Gemensamt för länen är dock att den nya organisationen har tvingat fram en tydligare politisk styrning av verksamheten. I några län har skatteväxlingar genomförts från kommuner till landsting.

I lagen finns i detalj specificerat vad som ska ingå i de regionala trafikförsörjningsprogrammen (2 kap. 10 §). De punkter som är relevanta för särskilda persontransporter och deras samband med allmän kollektivtrafik är punkterna 4–6. Där står att följande ska ingå:

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

För de kommuner som överlåtit uppgifterna om färdtjänst och riksfärdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska dessutom anges

- omfattningen av färdtjänst och riksfärdtjänst i de kommunerna
- grunderna för prissättningen för färdtjänst och riksfärdtjänst.

I nästa paragraf står det att också alla kommuner som inte överlåtit sina uppgifter till RKM ska upprätta trafikförsörjningsprogram, där de ska ange omfattningen av färdtjänst och riksfärdtjänst samt grunderna för prissättningen för dem (2 kap 11 §). Programmet ska antas efter samråd med RKM och i förekommande fall landstinget.

Man kan notera att det inte står något i lagen om färdtjänst eller lagen om riksfärdtjänst om kommunernas skyldighet att upprätta trafikförsörjningsprogram.

Frågor har väckts kring frågan om vad det innebär att en bytespunkt eller linje är ”fullt tillgänglig för alla resenärer”, och vad som kännetecknar sådana bytespunkter och linjer. Det verkar inte finnas några allmänt erkända standarder eller riktlinjer för detta.

2.6 Ledsagning och assistans

Ledsagning och assistans är av vital betydelse för att kunna genomföra resor på ett tryggt sätt vid många funktionsnedsättningar, vilket ofta framhålls av funktionshinderrörelsen. Regler för ledsagning och assistans inom transportsektorn finns i EU-förordningar⁴⁵. Konsumentverket är tillsynsmyndighet för dessa EU-förordningar och reglerna finns sammanfattade på Konsumentverkets hemsida⁴⁶. Även Transportstyrelsen har information om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning på båtresor⁴⁷ och flygresor⁴⁸.

I en ny proposition⁴⁹ föreslås EU-förordningarna om resenärers rättigheter inom sjö-, tåg- och busstrafik anpassas till svensk lag. Propositionen innehåller tills vidare endast nödvändiga ändringar för att uppfylla förordningarnas krav, och regeringen avser att återkomma med förslag i övriga frågor.⁵⁰ I en departementspromemoria⁵¹ föreslås även andra åtgärder som syftar till att införa förslagen i betänkandet *Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik* (SOU 2009:81).

I promemorian föreslås undantag från EU-förordningarna för resor i lokal och regional kollektivtrafik för att ersättas av nationella, trafikslagsövergripande bestämmelser. Gränsen för resor på järnväg föreslås bli 100 kilometer eller 60 minuters restid, och för bussresor 100 km eller 80 minuters restid enligt tidtabell. Nedanstående regler gäller alltså i första hand interregionala resor. De resor som närmast berörs av reglerna är därför riksfärdtjänst och interregionala sjukresor. För kortare resor gäller enbart reglerna för ledsagning enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, eller socialtjänstlagen (2001:453), SoL:

- *Ledsagning enligt SoL*: Ledsagning kan 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.
- *Ledsagar-service* är enligt 9 § LSS en av tio insatser för personer i LSS:s personkrets. Den enskilde ansöker om insatsen. Ingen avgift kan tas ut.

Socialstyrelsen gjorde 2011 en kartläggning av kommunernas insatser av ledsagning enligt LSS och SoL, men inte specifikt med ett resenärsperspektiv.

Det man kan notera är att transportföretag och ansvariga för stationer och terminaler inom alla trafikslagen är skyldiga att kostnadsfritt tillhandahålla assistans fram till och av från fordonet/farkosten, men att det enbart är på buss och tåg som transportföretaget även måste erbjuda assistans ombord, eller som för bussföretag erbjuda kostnadsfri resa för en ledsagare. På fartyg och flygplan kan transportören istället kräva att resenären har en betalande ledsagare med sig.

⁴⁵ Flygpassagerarförordningen (EG) nr 261/2004, tågpassagerarförordningen (EG) nr 1371/2007, fartygspassagerarförordningen (EU) nr 1177/2010, och busspassagerarförordningen (EU) nr 181/2011.

⁴⁶ www.konsumentverket.se

⁴⁷ <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Sjofart/Batpassagerare/Passagerares-rattigheter-till-sjoss/>

⁴⁸ <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Luftfart/Flygresenar/Att-resa-med-funktionsnedsattning/>

⁴⁹ Prop. 2013/14:239

⁵⁰ Anledningen är att EU har inlett ett överträdelseärende mot Sverige angående bristande uppfyllelse av busspassagerarförordningen.

⁵¹ Ds. 2013:44

Buss

För bussresor längre än 250 kilometer gäller EU:s busspassagerarförordning⁵². För kortare resor gäller enbart lagen (2006:1116) om information till passagerare m.m.

Det är endast av säkerhetsskäl som ett bussbolag kan neka en passagerare att resa. Om tillgänglighetsproblemet kan lösas genom att man har med sig en annan person som hjälp, ska denna person få resa med utan kostnad och om möjligt få en plats bredvid på bussen. För resor som är längre än 250 kilometer har man rätt till hjälp på resan. Om man har särskilda behov för att kunna genomföra resan ska bussbolaget ge assistans, vilken måste beställas senast 36 timmar innan resan.

Assistans innebär bland annat hjälp med att ta sig till incheckning, väntsal och platsen för påstigning, att stiga på och av bussen, att lasta och hämta bagage och att ta sig till sin sittplats ombord. Man ska också få hjälp med att få anpassad information om resan och, om det finns annan personal ombord än föraren, hjälp att stiga av och på vid uppehåll under resan.

Tåg

Tågresande regleras av tågpassagerarförordningen⁵³. Dessutom gäller lagen (2006:1116) om information till passagerare m.m.

Behov av ledsagning/assistans måste anmälas senast 48 timmar före resan. Tågföretaget, biljettförsäljaren och researrangören ska ge information om de resevillkor som gäller för personer med funktionshinder i ett format som passar resenären. Vid påstigning och avstigning på tåget ska tågföretaget hjälpa till. Om resan innehåller ett byte ska man få hjälp med att byta till det anslutande tåget. Ombord på tåget ska personer med funktionsnedsättning kunna använda samma tjänster som alla andra passagerare, och personalen ombord på tåget ska hjälpa till med detta. Tågföretaget får aldrig ta betalt för hjälpen. Alla inblandade, det vill säga tågföretaget och den som ansvarar för järnvägsstationen, är skyldiga att samarbeta för att ge dig den hjälp resenären har rätt till. Reglerna är dock olika för bemannade och obemannade stationer.

Fartyg

Fartygspassagerares rättigheter och skyldigheter regleras för fartyg för över 12 passagerare av fartygspassagerarförordningen⁵⁴, och för mindre fartyg av sjölagen (1994:1009). För de mindre fartygen finns inga bestämmelser om assistans för personer med funktionsnedsättning.

Fartygstrafikföretag får av säkerhetsskäl kräva att resenären har en ledsagare som kan ge den assistans som behövs. Man ska ha möjlighet att ta del av de regler som gäller för transporter av funktionshindrade passagerare, i ett tillgängligt format och på samma språk som övriga passagerare får. Fartygstrafikföretag och den som ansvarar för hamnterminalen är skyldiga att ge den hjälp som behövs för att bland annat kunna checka in bagage, gå ombord och förflytta sig till sin sittplats och får inte ta betalt för detta. Motsvarande gäller vid landstigning.

⁵² (EU) nr 181/2011 om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004

⁵³ (EG) nr 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer

⁵⁴ (EU) nr 1177/2010 om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004

Ombord på fartyget ska en person med funktionsnedsättning bland annat kunna ta del av viktig reseinformation samt få assistans för att ta sig till toaletten.

Flyg

Rättigheterna för flygpassagerare utan och med funktionsnedsättning regleras i två EU-förordningar⁵⁵, i lagen (2010:510) om lufttransporter och i luftfartslagen (2010:500). Mer information om passagerares rättigheter finns på EU-kommissionens hemsida apr.europa.eu.

Resenären har rätt till assistans på flygplatsen vilket ska anmälas senast 48 timmar i förväg. Flygbolag får av säkerhetsskäl kräva att ledsagare medföljer för assistans under resan. Resenären får ta med sig upp till två medicinska hjälpmedel såsom rullstol och kryckor, om de får plats inne i planet. Även assistanshund får tas med. Man har också rätt att få information om de säkerhetsregler som gäller för transporter av funktionshindrade passagerare, i ett tillgängligt format och på samma språk som övriga passagerare får information.

2.7 Upphandlingslagstiftning

Särskilda persontransporter är sådana transporter som det krävs särskilt tillstånd för att resa med. Eftersom den per definition inte är öppen för allmänheten⁵⁶ ska den handlas upp enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU, den "klassiska sektorn"), och inte enligt LUF⁵⁷ som är tillämplig på allmän kollektivtrafik ("försörjningssektorn"). För trafik som omfattar båda slagen ska det förfarande användas som har det största upphandlingsvärdet.

RKM ansvarar för vissa av de särskilda persontransporterna under vissa omständigheter. Enligt kollektivtrafiklagen ska de organisera färdtjänst och lämna ersättning för riksfärdtjänst, om kommunerna "överlåtit sina uppgifter" enligt dessa lagar, vilket bland annat betyder att RKM övertagit myndighetsutövningen (tillståndsgivning, egenavgifter) (2 kap 1 § fjärde stycket):

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 §.

För riksfärdtjänst, och för andra särskilda persontransporter som sjukresor och skolresor till gymnasiet, är inte transportansvaret reglerat, så i de fallen är det ett frivilligt åtagande för landstinget, kommunen eller RKM att anordna trafiken. Landstinget har inget ansvar för att anordna sjukresetransporterna, men kan ändå inrätta sjukreselinjer för att det är praktiskt eller sparar skattemedel. Kommunerna har ett ansvar att transportera skolelever till skola, särskola och gymnasiesärskola, men inte till gymnasiet (se avsnitt 2.1).

RKM får upphandla kommunernas och landstingens obligatoriska transporter för deras räkning enligt kollektivtrafiklagens 2 kap 12 §:

⁵⁵ (EG) nr 261/2004 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, och (EG) nr 1107/2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet.

⁵⁶ Enligt EU:s regelverk tillhandahåller den inget "publikt nät".

⁵⁷ Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

Efter överenskommelse med landstinget eller en kommun i länet får den regionala kollektivtrafikmyndigheten upphandla persontransport- och samordningstjänster för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget ska tillgodose samt samordna sådana transporttjänster.

Här står det dock "ska tillgodose", så detta gäller inte kommunernas eller landstingens frivilliga åtaganden. En beställningscentral för sjukresor är ett exempel på ett landstings frivilliga åtaganden, likaså inrättandet av linjetrafik enbart för sjukresor.

En otydlighet i denna paragraf, som inte framgår direkt här utan när domstolarna ska tillämpa upphandlingslagstiftningen, är att det framställs som en möjlighet och inte ett tvång att handla upp persontransport- och samordningstjänsterna. Dessutom avslutas meningen "samt samordna sådana transporttjänster", separerat från möjligheten till upphandling. Paragrafen har tolkats som att RKM kan välja mellan att handla upp tjänsterna och att driva dem i egen regi (SOU 2003:87, s. 208–209).

Enligt en dom i regeringsrätten⁵⁸ från år 2000 gav dock LOU inget utrymme för en sådan tolkning när det gäller ett landsting som ville överlåta en beställningscentral för sjukresor till ett länstrafikbolag, för att sedan köpa tjänster av bolaget (i Dalarna). När det gäller kommunal färdtjänst däremot har kammarrätten i Göteborg dömt i motsatt riktning 2007 (Ängelholm)⁵⁹, en dom som inte beviljades prövningstillstånd i regeringsrätten. Det tyder på att en speciallagstiftning kan vara avgörande för att överlåtelse av trafiken ska vara möjlig, vilket det finns för färdtjänst och riksfärdtjänst, men inte för skolskjuts eller sjukresor. För sjukresor, gymnasieresor och skolskjuts till förskoleklass finns inte ens lagstadgat ansvar för själva transporterna (och naturligtvis inte heller för samordningstjänster), vilket gör det mycket svårt att inkludera dessa i en samordnad upphandling med nuvarande upphandlingslagstiftning. Om inte ansvaret finns går det ju inte att överlåta det på en annan myndighet. I stället måste varje organisation nu handla upp tjänsterna var för sig, eller driva dem i egen regi.

Kammarrättens utslag är vägledande men inte prejudicerande som regeringsrättens utslag. Varför kammarrättens utslag inte beviljades prövningstillstånd i regeringsrätten är svårt att veta, men tyder på att målet inte var tillräckligt speciellt för att prövas för prejudikat. Samtidigt var det tillräckligt olikat målet från 2000: det rörde sig om en kommun och inte ett landsting, samt om färdtjänst och inte om en beställningscentral för sjukresor. Färdtjänst har en speciallagstiftning som berättigar till överlåtelse av uppgifter, men för sjukresor finns det varken något lagstadgat ansvar för verksamheten, eller någon reglering kring hur den kan överlåtas till andra myndigheter.

Dessutom tillkom domarna i SYSAV-målen⁶⁰ som bland mycket annat innebar att svensk lagstiftning har principiellt företräde framför EU-rätt så länge den senare inte är implementerad i svensk lag. Den domens relevans här har att göra med att undantagen från upphandlingslagarna för så kallad *horisontell samverkan*, som har utvecklats inom EU-rätt genom ett antal domar⁶¹ och implementerats i de nya direktiven⁶², inte går att tillämpa i Sverige förrän tidigast 2016 då de implementerats i svensk lag.

Otydligheten förstärks av uppdelningen av kommunens "uppgifter" mellan "uppgifter av praktisk natur" och "uppgifter som innefattar myndighetsutövning" (Prop. 1996/97:115, s. 76–77,

⁵⁸ RÅ 2000 ref 60

⁵⁹ KamR Göteborg 4003-07

⁶⁰ 17 mars 2008

⁶¹ Hamburg-domen, mål C-480/06, med flera domar

⁶² 2014/24/EU, 2014/25/EU och 2014/23/EU

119–120). De uppgifter som beskrivs i paragraf 2:12 kollektivtrafiklagen ovan är enligt författningskommentaren till färdtjänstlagen av ”praktisk natur” och är över huvud taget inte föremålet för skrivningen om att ”överlåta sina uppgifter” i 4 § färdtjänstlagen. Enligt författningskommentaren till färdtjänstlagen är det alltså endast uppgifter som omfattar myndighetsutövning som det är frågan om och som kan överlåtas, medan uppgifter av praktisk natur måste handlas upp. Mot detta talar formuleringen ”uppgifter enligt denna lag”, vilket kan tolkas som att de omfattar *alla* uppgifter enligt färdtjänst- respektive riksfärdtjänstlagarna⁶³.

Hursomhelst finns inget stöd i vare sig skollagen eller lagen om resekostnadsersättning för sjukresor för att kommuner respektive landsting kan överlåta sina uppgifter relaterade till skolskjuts eller (ersättning för) sjukresor till någon annan myndighet. I fråga om sjukresor och gymnasieresor är inte ansvaret för trafiken reglerat alls, vilket måste innebära att de ska betraktas som vilken offentlig verksamhet som helst och ska därmed handlas upp enligt LOU. I kollektivtrafiklagen finns däremot ett visst stöd för att handla upp och samordna skolskjuts till grundskolan, grundsärskolan och gymnasiesärskolan, i ovanstående 2 kap 12 §, eftersom de tillhör kommunens lagstadgade ansvar. Motsvarande skrivningar om överlåtelse av uppgifter som i färdtjänst- och riksfärdtjänstlagarna existerar dock inte i skollagen.

Upphandling av kvalitet

På senare tid har yrkeschaufförernas situation uppmärksammats en hel del, vilket kan påverka färdtjänstresenärerna negativt⁶⁴. Det kan därför finnas skäl att inkludera krav på rimliga arbetsförhållanden för chaufförerna i upphandlingar. Att ställa sociala krav på varor och tjänster är ganska nytt. Den upphandlande enheten bör ha en uppförandekod om mänskliga rättigheter, arbetsvillkor och arbetsmiljö som den kan hänvisa till, som grund för att ställa sociala krav i upphandlingar (Goodpoint 2012). En uppförandekod ska också vara möjlig att mäta och följa upp, till exempel genom revision av leverantörerna. De tre största landstingen i Stockholm, Västra Götaland och Skåne har tillsammans formulerat en gemensam uppförandekod, och SKL har tecknat ett ramavtal för revisioner mot en uppförandekod.

Upphandlande enheter är dock inte alltid på det klara med vad som gäller angående möjligheterna att ställa sociala krav i upphandlingar. Det finns en utbredd osäkerhet om hur man kan ställa krav på miljö- och arbetsförhållanden med mera, vilket gör att kommuner kan välja att ta det säkra före det osäkra och ställa lägre krav än vad som är möjligt (SOU 2012:13, s. 480.). Det finns alltid en tidsaspekt vid upphandlingar, och överklaganden tar tid vilket kan bli besvärligt om de kommer för nära inpå trafikstart. Det kan också finnas skillnader i kompetens och resurser för upphandling, vilket kan vara svårare att tillgodose för mindre kommuner jämfört med ett länstrafikbolag eller regional kollektivtrafikmyndighet. Det är naturligtvis också en kostnadsfråga och en politisk fråga om man ska handla upp med sociala eller andra kvalitetskrav, eller till lägsta pris.

Enligt EU-domar⁶⁵ är det visserligen inte tillåtet att ställa krav på kollektivavtal i upphandlingar, eftersom det skulle stänga ute konkurrens. Däremot finns det inget som hindrar att man ställer samma krav som finns i kollektivavtalen under den begränsade period som avtalet löper. Det är alltså endast en formell skillnad som krävs i hur förfrågningsunderlaget utformas. I Sverige är dock myndigheterna enligt vissa bedömare ”dåliga” på att ta tillvara de möjligheter som redan finns⁶⁶.

⁶³ Mattias Berger, Konkurrensverket

⁶⁴ Till exempel Sveriges Radio (2014)

⁶⁵ Laval-domén, EG-domstolen mål C-341/05

⁶⁶ Ahlberg och Bruun (2010)

Det finns även en upphandlingsmodell för så kallade "Vita jobb" som Landsorganisationen (LO) har tagit fram tillsammans med vissa fackförbund som är särskilt utsatta för de negativa konsekvenserna av svartarbete och social dumpning vid offentlig upphandling. Vita jobb-modellen bygger på en samverkan mellan fackförbund och kommun för att komma tillrätta med sådana problem. Den har tillämpats i Stockholms stad och Stockholms läns landsting, och tillämpas nu i Malmö stad⁶⁷.

Osäkerheten kring villkoren och möjligheterna för att ställa miljö- och sociala krav vid upphandling har bestått trots informationsinsatser från både EU-kommissionen och Konkurrensverket. EU-kommissionen gav ut en handledning 2011, och samma år publicerade även Konkurrensverket en informationsskrift. Sedan den 1 juli 2014 finns dock ett nytt samlat upphandlingsstöd under Konkurrensverkets ledning tillsammans med Kammarkollegiet och Vinnova⁶⁸. Detta ska förhoppningsvis bidra till att skingra osäkerheten, men det kommer nu även nya källor till osäkerhet i form av nya EU-direktiv.

Tre nya EU-direktiv⁶⁹ om upphandling beslutades i januari 2014, som bland annat ger ökade möjligheter att ställa sociala krav i upphandling, och ger mer detaljerade villkor för när så kallad horisontell samverkan mellan myndigheter kan berättiga till undantag från upphandlingslagstiftningen, vilket är relevant för samverkande kommuner, landsting och regionala kollektivtrafikmyndigheter. Ett av de nya direktiven handlar om upphandling av tjänstekoncessioner, som inte har varit reglerat tidigare. En utredning pågår om införlivandet i svensk lag senast våren 2016, och ett delbetänkande är redan publicerat⁷⁰.

2.8 Konkurrenslagstiftningen

Efter omregleringen av taxi diskuterades förutsättningarna för taxiföretag att kunna samverka kring en beställningscentral, med hänsyn till förbudet i konkurrenslagen⁷¹ att samarbeta om priser m.m. som märkbart begränsar konkurrensen (2 kap 1 §). Förbudet i konkurrenslagen hindrade taxiföretag utanför större tätortsområden och i glesbygd att, via en gemensam beställningscentral, upprätthålla en service för taxis kunder (Konkurrensverket 2007, s. 151-152). Man införde då undantag som innebar att förbudet i konkurrenslagen inte gäller om samarbetet (och det berörda avtalet) mellan taxiföretag eller mellan en beställningscentral och taxiföretag omfattar högst 40 taxifordon, och behövs för att tillgodose det samhälleliga intresset av tillgång till taxiservice (2 kap 5 §).

Om inte villkoren för detta undantag är uppfyllda finns det även ett gruppundantag för avtal om viss taxisamverkan⁷². Där framgår att de samverkande taxiföretagen är undantagna det nämnda förbudet i konkurrenslagen om företagen tillsammans svarar för högst 35 procent av den marknad som omfattas av företagens avtal. Enligt gruppundantaget får de samverkande taxiföretagen bland annat samarbeta om beställningscentral, inköpsvillkor och gemensamma priser för taxiresor.

⁶⁷ Junesjö (2009), Eriksson (2014), Malmö stad (2013)

⁶⁸ Upphandlingsstödet nås via www.kkv.se. Den sida som Kammarkollegiet har drivit, www.upphandlingsstod.se, ligger kvar till den 31 december 2014.

⁶⁹ 2014/23/EU, 2014/24/EU och 2014/25/EU. Mer information finns på Konkurrensverkets sida för offentlig upphandling, kkv.se/t/Page_2083.aspx.

⁷⁰ SOU 2014:51

⁷¹ Den nu gällande konkurrenslagen har SFS-nummer 2008:579

⁷² Lag (2008:580) om gruppundantag för konkurrensbegränsande avtal om viss taxisamverkan

3 Särskilda persontransporter – nuläget

Statistiken om särskilda persontransporter är inte helt sammanhållen. Trafikanalys har officiell statistik om färdtjänst och riksferdtjänst. Viss information om sjuk- och skolresor finns hos SKL, men Trafikanalys har också i samband med detta uppdrag gjort viss direktinsamling av data från RKM och kommuner om dessa resor.

Sammanställda data presenteras i Bilaga C. Där redovisas bland annat tidsserier, detaljer och fördelningar, till exempel utifrån resenärsgupper och geografiska områden.

De särskilda persontransporterna fyller viktiga funktioner i det svenska samhället och år 2012 uppgick den sammanlagda nettokostnaden till 8,9 miljarder kronor. Skolskjuts utgjorde mer än hälften, eller 4,5 miljarder, medan färdtjänst inklusive riksferdtjänst och sjukresor hade nettokostnader på 2,6 respektive 1,8 miljarder kronor. Den sammanlagda kostnaden ökar långsamt år för år (Bilaga C, Figur 2).

Färdtjänsten nyttjades år 2012 av drygt 320 000 personer, men antalet har gradvis minskat med 27 procent sedan 1991. Antalet personer som nyttjar riksferdtjänst har sedan år 2001 minskat med 45 procent och uppgick 2012 till nästan 15 000 personer (Bilaga C, Figur 12 och Figur 19).

Antalet sjukresor uppgick år 2010 till 6,5 miljoner (Bilaga C, Figur 28). Skolskjutsarnas omfattning är svårast att skatta, men år 2005 hade cirka 450 000 elever tillstånd för skolskjuts, varav två tredjedelar gällde grundskolan (inkluderar delvis förskole- och särskoleelever) och en tredjedel gällde gymnasieskolan (SKL 2006). Dessa inkluderar både periodkort i allmän kollektivtrafik och särskilt anordnad skolskjuts.

Sammantaget ger detta bilden av att de särskilda persontransporterna blivit påtagligt färre, utan att kostnaderna minskat, vilket i så fall innebär att produktiviteten sjunkit. Resorna kan också ha blivit längre, det går inte att utläsa av statistiken. Samtidigt finns stora skillnader mellan kommuner och regioner vilket innebär att resenärernas upplevelse av systemets användbarhet och kvalitet varierar.

3.1 Organisering av särskilda persontransporter

I Samreseutredningen 1995 och i påföljande utredningar har rekommenderats en ökad regional samordning av upphandling och organisation av särskilda persontransporter. Samreseutredningen förordade en tvingande modell, men regeringen bedömde att incitamenten till samordning var tillräckligt starka ändå och valde därför att kommunerna skulle få överlåta färdtjänst och riksferdtjänst på frivillig basis (Ds. 1996:69, Prop. 1996/97:115). Vad gäller skolresor och sjukreseersättning tog regeringen inte ställning och gjorde inga förändringar.

Med rådande förutsättningar är således färdtjänst och skolskjuts i grundskolan, särskolan och gymnasiesärskolan, samt ersättning för gymnasieresor och riksfärdtjänst, kommunala ansvarsområden, medan ersättning för sjukresor är landstingens ansvar. Ansvaret, det vill säga myndighetsutövningen, för färdtjänst och riksfärdtjänst kan överlåtas på RKM. Även upphandling och samordning av färdtjänst och riksfärdtjänst kan överlåtas på RKM (se avsnitt 2.7).

I Vägverkets m.fl. utvärdering av färdtjänstlagen och handikappolitiken från år 2000 konstaterades att det endast var ett litet antal – några få procent – av kommunerna som hade överlåtit hela ansvaret för färdtjänst på trafikhuvudmannen.⁷³ Ytterligare 40 kommuner uppgav att de hade beslutat om överlåtelse och 30 att de utredde frågan tillsammans med landstinget och trafikhuvudmannen. Det fanns dock olika tolkningar av begreppet "överlåtelse", och somliga kommuner svarade att de hade överlåtit hela ansvaret trots att överlåtelserna enbart gällde upphandling och samordning (det vill säga uppgifter av "praktisk natur", se avsnitt 2.7).

Det fanns en tveksamhet hos kommunerna att överlåta hela ansvaret på trafikhuvudmannen. Enligt enkätsvar var vanliga skäl att man inte trodde att trafikhuvudmannen hade tillräcklig kompetens för att överta färdtjänsten, att servicen kunde bli lidande samt att man månade om både resenären och de lokala transportörerna.⁷⁴

Året 2000 pågick en rättsprocess kring landstingets i Dalarna beställningscentral för sjukresor, som man ville överlåta till trafikhuvudmannen AB Dalatrafik. Denna process ledde sedermera till en dom i regeringsrätten⁷⁵ med innebörden att landstinget inte först kunde överlåta beställningscentralen till trafikhuvudmannen och sedan köpa tjänster från densamme. Denna dom, som är prejudicerande, ledde till en stor ovisshet om vad man fick och inte fick överlåta, och hur samordning egentligen kunde ske med lagen om offentlig upphandling. Osäkerheten smittade av sig, så att tvivel uppstod på om inte heller den kommunala färdtjänsten gick att överlåta till trafikhuvudmannen. Senare förtydligades lagstiftningen.

En annan del av kommunernas tveksamhet härstammade, och härstammar fortfarande, från frågor om hur sekretessen för resenärerna kan bevaras i hanteringen av tillstånd och beställningen av resor. Tidigare var det vanligt att register och planeringssystem med känsliga uppgifter var öppna för all personal som hanterade systemen, och för några år sedan avslöjades att känsliga data om till exempel resmål kan lagras mycket länge.⁷⁶ Speciellt har det prövats enligt LOU vilka villkor som kan ställas på var beställningscentralen ligger – i Sverige eller utomlands, och i så fall i vilka länder – för att garantera sekretessen.⁷⁷

När utredningen om en ny kollektivtrafiklag (SOU 2009:39) kom hade 80 kommuner överlåtit hela ansvaret för färdtjänsten till trafikhuvudmannen (s. 462). Ytterligare 112 kommuner hade överlåtit upphandling och samordning till trafikhuvudmannen, men behållit tillståndsprövningen. Utöver detta fanns det partiell samverkan mellan vissa av kommunerna i några län i kommunalförbund. I Södermanland och Västmanland gällde det 12 av 19 kommuner.

När SKL i mars 2013 undersökte kommunernas överlåtelser hade 139 kommuner överlåtit både upphandling och tillståndsgivning till regionala kollektivtrafikmyndigheten. 41 av Västra Götalands kommuner har endast överlåtit upphandling. Ytterligare 27 kommuner i hela landet

⁷³ Vägverket m.fl. (2001d, s. 10–11), Vägverket (2000). I den senare källan uppges att det då var 10 kommuner som praktiskt verkställt, och ytterligare 40 som hade beslutat överlåta sina uppgifter för färdtjänst på trafikhuvudmannen (s. 13–14). Utöver dessa kommer också Stockholms läns 26 kommuner till den första siffran, där hade landstinget ansvaret för färdtjänsten då som nu.

⁷⁴ Vägverket (2000), s. 15.

⁷⁵ RÅ 2000 ref. 60

⁷⁶ Schwartz (2012)

⁷⁷ Västtrafik mot Samres 2013–14.

planerar eller diskuterar överlåtelse av antingen upphandling eller hela ansvaret för färdtjänst till RKM. Det ger sammanlagt 207 kommuner, vilket betyder att i 83 kommuner finns det varken planer eller diskussioner att överlåta färdtjänst. Bland dessa kommuner finns stora och medelstora kommuner som Malmö, Uppsala, Östersund, Karlstad och Strängnäs, ofta centralorten i länet.

Många län använder olika former av anropsstyrd trafik, servicelinjer, närtrafik och kompletteringstrafik, trafik som med ett samlingsnamn ofta betecknas som flextrafik⁷⁸. Generellt kan man säga att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ofta verkar för ökad samordning och även de mindre resursstarka kommuner som gärna ser en kommunalskattesänkning. Men vissa, företrädesvis rikare kommuner och även landsting, har antingen inget politiskt engagemang i frågan eller stretar aktivt emot. Andra län har efter många års arbete kommit mycket långt i sin samordning, till exempel Dalarna och Jönköping. I Jämtlands län har man idag en hög grad av samordning utanför centralorten Östersund. I Västra Götaland har de flesta kommuner överlåtit upphandlingen på Västrafik, men ingen av de 49 kommunerna har överlåtit tillståndsgivningen, vilket bland annat innebär administrativa svårigheter i beställningscentralen.

Skälet till att det oftast är RKM 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 samordningsvinster genom att jämföra med motsvarande icke samordnad trafik, hamnar man på samordningsvinster på cirka 25 %.⁷⁹ 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.

Skolskjuts

En närmare beskrivning av skolskjutsarnas organisation, exemplifierat genom Jönköping, Uppsala och Dalarnas län, ges i en separat underlagsrapport (Governo 2014).

Förutsättningarna för att integrera skolskjuts i övriga särskilda persontransporter handlar i stor utsträckning om säkra färdvägar till och från hållplatser (upphämningsplatser), främst för de yngre åldrarna, samt om utformningen av hållplatserna. Kommunerna ansvarar för skolskjutsen, men ute på landsbygden är det i de flesta fall Trafikverket som är väghållare och som därmed ansvarar för hållplatsernas utformning.

I en kartläggning från Vägverket nämns några trender av betydelse för skolskjuts: allt fler skolor läggs ned på landsbygden⁸⁰, fler elever går i friskolor, och andelen elever med särskilt anordnad skolskjuts minskar⁸¹. När skolor läggs ned leder det till längre skolvägar. Fler elever i friskolor innebär för kommunerna att de inte i samma utsträckning är skyldiga att tillhandahålla skolskjuts och därmed flyttas även en del av trafiksäkerhetsansvaret över på friskolan. Friskolor etableras ofta i lokaler som inte är byggda för skolverksamhet och kan därför ha en trafikmiljö som innebär säkerhetsproblem för eleverna. Fristående skolor som vill erbjuda sina elever skolskjuts kan antingen organisera trafiken själv, eller köpa länstrafikkort åt eleverna. I det senare fallet åtnjuter de samma subvention som alla andra som använder länstrafiken, men en förutsättning är förstås att kollektivtrafiken redan går förbi skolan.

⁷⁸ Se avsnitt 1.2 för en diskussion om terminologin.

⁷⁹ Mathias Holmlund, presentation från oktober 2013

⁸⁰ Tillväxtanalys (2010), s. 27 f.

⁸¹ Vägverket (2008)

Det fria skolvalet innebär att föräldrar kan välja att placera sina barn i annan skola än den närmaste i kommunen, men det är inte säkert att rättigheten till skolskjuts följer med. Den nya skollagen (2010:800) gör det möjligt för kommunen att bevilja skolskjuts till en annan skola om det inte innebär organisatoriska eller ekonomiska svårigheter. En senare dom i högsta förvaltningsdomstolen⁸² har dock fastställt att kommunen inte har skyldighet att ordna skolskjuts till annan kommun om det innebär merkostnader för kommunen. Dessa formuleringar ger kommunerna förhållandevis stor frihet att avslå begäran om skolskjuts, men i en uppföljning bland kommunernas utbildningsförvaltningar svarade 4 av 5 att de beviljat skolskjuts till andra kommuner⁸³.

Att elever som tidigare hade särskild skolskjuts istället får åka i den allmänna kollektivtrafiken kan innebära att fordonen blir större, att rutterna rätas ut och bara följer större vägar, att kontakten med förarna minskar, och att möjligheterna för föraren att följa med barn över trafikerade motorleder försvinner.

De obligatoriska skolresorna utgör på många platser, främst i glesbygd, också stommen för reguljära eller delvis anropsstyrda linjer i den allmänna kollektivtrafiken, som garanterar att det åtminstone går två–tre dubbelturer per dag. Den eventuella merkostnad för sådana linjer som åsamkas länstrafiken ska kompenseras av kommunen.

Ett exempel från Linköping visar att det också finns möjligheter att med hjälp av samordning mellan skolskjutsen och start- och sluttiderna i skolorna uppnå en effektivare organisation, bättre kontroll och kunskap om verksamheten samt en bättre ekonomi med bibehållen kvalitet (SKL 2011). Omställningsprocessen tog tid: den pågick mellan 2005 och 2009. En förutsättning som angavs var också att alla aktörer och deltagare samverkar: politiker, skolor, entreprenörer, föräldrar och elever.

Organisationen för skolskjuts och tillståndsgivningen utgår i stor utsträckning från trafiksäkerhetsaspekter. Vägverket gjorde 2008 en kartläggning av ansvar, roller och samverkan inom skolskjutsningen i form av en enkätundersökning till samtliga kommuner, samt intervjuer med sex kommuner av olika storlek⁸⁴.

De intervjuade kommunerna hade valt att organisera skolskjutsverksamheten på olika sätt. I de två stora kommunerna beställde respektive skola skolskjuts eller lämnade underlag till skol-skjutssamordnaren utifrån de behov de såg. I de mindre kommunerna var det vanligt att föräldrar till respektive barn ansökte centralt hos kommunen om att få skolskjuts.

En viktig fråga i beslutsprocessen handlade om att göra en bedömning av och fatta beslut om huruvida en väg ska anses trafikfarlig eller inte. I ett par kommuner var det en arbetsgrupp som diskuterade och fattade beslut om det. I en kommun beslutades det mesta på förvaltningschefsnivå och beslut överklagades till ansvarig nämnd. I en liten kommun var det kommunstyrelsen som fattade alla beslut efter att tjänstemännen berett ärendet.

Den vanligaste fördelningen av ansvaret för barnen var att *föräldrar* ansvarar från hemmet till och från hållplatsen och på hållplatsen; *kommunen eller entreprenören* ansvarar i bussen, samt att *skolan* ansvarar när barnen klivit av bussen vid skolan. Flera av kommunerna hänvisade till föräldrarnas ansvar enligt föräldrabalken, där det står att "Barnets vårdnadshavare svarar [...] för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter" (6 kap. 2 § andra stycket).

⁸² HFD 2013 ref 77

⁸³ Erik Lindqvist, Handisam (numera Myndigheten för Delaktighet, MFD)

⁸⁴ De intervjuade kommunerna var Jönköping, Umeå, Ystad, Hörby, Nykvarn och Ragunda.

Färdtjänst

En närmare beskrivning av färdtjänstens och riksfärdtjänstens organisation, exemplifierat genom Jönköping, Uppsala och Dalarnas län, ges i en separat underlagsrapport (Governo 2014).

Som framgår ovan gick den frivilliga överlåtelsen av färdtjänstansvaret till regional nivå trögt till en början, liksom samordningen av färdtjänst och annan särskild kollektivtrafik, men det tycks under senare år ha accelererat något. I synnerhet verkar den nya lagen om kollektivtrafik⁸⁵ ha haft en positiv effekt på samordningstendenserna (jämför avsnitt 2.5).

Samordning mellan färdtjänst och sjukresor förekommer redan i viss omfattning. En förutsättning är att landstinget och kommunerna är medlemmar i samma kommunalförbund, som även kan men inte måste vara RKM. En annan förutsättning är att uppgifterna står inskrivna i förbundsordningen (Lindblom 2014). Om RKM ligger i landstinget och kommunerna har överlåtit ansvaret för färdtjänst till RKM finns också förutsättningar för samordning (även om det kan bli problem om sjukvården och kollektivtrafiken beslutas i olika nämnder) (se avsnitt 2.7).

Kommuner kan även handla upp andra resor tillsammans med färdtjänst, till exempel omsorgsresor eller tjänsteresor för anställda inom kommunen (angående omsorgsresor, se avsnitt 2.2). Om den totala volymen på taxiresande minskar kan dessa avtal bli något dyrare per resa, men vi har ingen systematisk kunskap om var sådana avtal förekommer eller hur stor effekten kan bli av detta.

I vissa län har man tidigare strävat efter att ha egenavgifter för färdtjänst i nivå med den allmänna kollektivtrafiken, men då det visat sig bli dyrt har en del börjat tillämpa en marginalkostnadsprissättning, det vill säga efter resans längd. Region Skåne är ett exempel på det, men även här finns en övre gräns för egenavgiftens storlek när resan överstiger 100 km. Oftast finns det även ett högkostnadsskydd för de samlade egenavgifterna under en tidsperiod.

Riksfärdtjänst

Organisationen för riksfärdtjänst följer ofta organisationen för färdtjänst, trots att det är en helt annan typ av tjänst. Resor med riksfärdtjänst ansöks och administreras en och en, till skillnad från färdtjänst, och är till antalet ungefär en halv procent av färdtjänstresorna.

Det förhållandet att kommunerna (i förekommande fall RKM) tillämpar lagen om riksfärdtjänst på vitt skilda sätt kan illustreras med förhållandena i Kalmar och Blekinge län. I båda dessa län har RKM tagit över ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst åt alla kommuner.⁸⁶

I Blekinge län hade man fram till 1 juli 2010 ett generöst förhållningssätt till dem som ansökte om riksfärdtjänst, och beviljade i princip alla ansökningar med individuell taxi. Efter det datumet började man dock tillämpa ett mer restriktivt förhållningssätt, med utgångspunkt i att framför allt Öresundstågen var tillgänglighetsanpassade med ledsagning på stationerna, och länstrafikens roll blev efter det att enbart bevilja ersättning. Att söka information om resan, boka biljett och ta sig till stationen var sedan upp till den sökande.

⁸⁵ SFS 2010:1065

⁸⁶ Följande två stycken baseras på en paneldiskussion från Svenska Färdtjänstföreningens (SFF) vårseminarium den 15 maj 2014.

Ett annat förhållningssätt har Kalmar, som istället erbjuder hjälp med bokning av resan och dessutom att ta sig från dörr till dörr både från hemmet och till slutdestinationen. Om det finns behov av ledsagning beviljas det också.

Sjukresor

En närmare beskrivning av sjukresornas organisation, exemplifierat genom Jönköping, Uppsala och Dalarnas län, ges i en separat underlagsrapport (Governo 2014).

Som nämnts ovan (avsnitt 2.7) finns det en prejudicerande dom som omöjliggör samordning mellan landstingets beställningscentral och RKM (eller av RKM ägda bolag), såvida inte landstinget självt utövar kontroll av RKM eller bolaget enligt de så kallade Teckal-kriterierna⁸⁷. Det är endast fallet om RKM självt är inrymt i landstinget, men inte om RKM ligger i ett kommunalförbund, eller om länstrafikbolaget är delägt av kommunerna i länet (oftast till 50 %).

I många län inrättas reguljära sjukreselinjer med tidtabell, ofta länsgränsöverskridande⁸⁸. Tidigare, när trafikhuvudmännen hade monopol på regional kollektivtrafik, kunde inte dessa sjukreselinjer ta med allmänheten, om det togs ut en egenavgift. Därför lät vissa landsting bli att ta betalt för resan, vilket visserligen möjliggjorde att vem som helst kunde följa med, men inte var optimalt ur resursutnyttjandesynpunkt. Hur den juridiska situationen ser ut nu med den nya kollektivtrafiklagen är okänt, men enligt Vårdguiden⁸⁹ verkar de flesta landsting nu tillämpa en låg egenavgift för sjukresor även i egna bussar. Däremot får man inte följa med om man inte har en kallelse till vården. I vissa län åker man utan avgift med sin sjukvårdskallelse i den allmänna kollektivtrafiken, vilket man kan fråga sig om det är tillåtet enligt upphandlingsreglerna. En förutsättning är nog då att landstinget också ensamt är RKM. Så är fallet i både Skåne och Stockholm som tillämpar detta.

Om linjerna går över länsgräns är det sannolikt fortfarande inte tillåtet att erbjuda avgiftsfri linjetrafik, eftersom dessa då konkurrerar med kommersiell linjetrafik. Istället löser landstingen det genom att bara tillåta personer med kallelse till vården få åka med, vilket är dåligt resursutnyttjande.

3.2 Brukarna

Inför regelförändringar finns det av naturliga skäl farhågor bland olika brukargrupper och andra berörda – till exempel anhöriga samt personal inom kommunal omsorg och inom vården – att de ska leda till försämringar för dem. Därför är det viktigt att så tidigt som möjligt fånga upp synpunkter från dessa grupper.

⁸⁷ Se Konkurrensverket, www.kkv.se

⁸⁸ Till exempel Ronden i Västra Götaland, Linken i Jönköping och Östergötland eller Jumbolans mellan Karlstad, Örebro och Uppsala.

⁸⁹ www.1177.se

Personer med funktionsnedsättningar

Personer med funktionsnedsättningar är ingen homogen grupp och resandebehoven skiljer sig kraftigt åt mellan olika grupper. Ungefär var fjärde person har någon form av funktionsnedsättning, vilket skulle betyda 2,6 miljoner människor. Det är allt från personer med nedsättningar på hörsel, rörelseförmåga, synförmåga, personer med kognitiva sjukdomar, ångest och oro, till njursjuka, neurologiskt sjuka eller skadade, och mag- och tarmsjuka. Vissa tillstånd är bara aktiva under så kallade skov, medan samma personer kan vara friska huvuddelen av tiden. Många av dessa personer skulle vid en stor del av resorna kunna använda allmänna kommunikationer, i synnerhet om dessa är anpassade för ökad användbarhet, medan andra alltid är hänvisade till specialfordon med plats för rullstol eller enskild transport. Det finns ett helt spektrum.

I nyttjandet av färdtjänst finns en stor skillnad, där personer över 65 år nyttjar färdtjänsten betydligt mer sällan än yngre personer. En annan skiljelinje är mellan förvärvsarbete och icke förvärvsarbete. Vidare använder stadsbor färdtjänsten betydligt oftare än landsbygdsbor.

Många personer med funktionsnedsättning har vanliga arbeten och är därför beroende av punktliga transporter för arbetsresor. Detta gäller till exempel gruppen med vissa neurologiska funktionsnedsättningar. Dessa är mindre lämpade för samordning med andra, då det kan krävas långa slingor och flyttade avresetidpunkter för att samla upp alla resenärer, vilket leder till längre restider. För förvärvsarbete är det särskilt viktigt att man räknar med restidseffekter och inte bara förändringar i offentliga utgifter vid utvärdering av transportåtgärder inom färdtjänsten.

För gruppen med synnedsättning är det av speciell vikt att ha ledsagning med sig vid byten mellan färdslätt och vid uträttandet av ärenden vid ankomsten. De är också mer känsliga för felaktiga avlämningar, eftersom även orienteringsförmågan är nedsatt.

Skolungdom

Brukarna av skolskjuts utgörs av elever i grundskola och särskolor. Barn i särskola som inte skulle ha skolskjuts har sannolikt möjlighet att få färdtjänst istället. Övriga som påverkas av regelverken är deras föräldrar och lärare. Gymnasieelever påverkas mest av hur den allmänna kollektivtrafiken fungerar, eftersom de får resekostnadsersättning. För skolbarn med särskilda behov men som inte går i särskola (till exempel vissa barn med ADHD) kan skolskjuts i egen taxi vara en förutsättning för att komma till skolan. En del elever med till exempel autismspektrumtillstånd är mycket känsliga för förändringar i tillvaron. Det kan krävas en långvarig och trygg relation till en och samma förare och ändå vara en utmaning för föraren att få med sig barnet på morgonen.

Sjukresor

Brukarna av sjukresor är en än mer heterogen grupp än ovanstående, och består av vem som helst som besöker vården eller de andra ändamålen som berättigar till sjukresor (se avsnitt 2.4), även om somliga besöker vården oftare än andra.

En grupp som är mer beroende av regelbundna sjukresor än andra är dialyspatienter, det vill säga personer utan tillräcklig njurfunktion. Enligt sjukvårdsupplysningen finns det cirka 3 000 sådana patienter i Sverige.⁹⁰ Om de gör i genomsnitt tre dialyser per vecka uppgår enbart deras resande till närmare 1 miljon resor per år eller cirka 15 procent av sjukresorna.

Andra vanligt förekommande resor är resor till rehabilitering och sjukgymnast (sjukreseersättning), samt till dagverksamhet och dagcenter (färdtjänst). En del av dessa resor måste ske med specialfordon, det vill säga fordon med kapacitet för en eller flera rullstolar.

En tabell över hur vanliga olika typer av funktionsnedsättningar är finns i Bilaga B. Där finns även en tabell över antalet skolelever och dess utveckling sedan 2004/05.

”Hela resan”-perspektivet och ledsagning

Från brukarhåll påpekas i utredning efter utredning vikten av ett ”hela resan”-perspektiv⁹¹. Risken med ökad samordning, i synnerhet mellan särskild och allmän kollektivtrafik (inte i lika hög grad mellan olika typer av särskilda persontransporter), blir att det introduceras avbrott med byten i reskedjan, som inte är önskvärda för personer med funktionshinder. En förutsättning för att dessa ska kunna fungera kan då bli att behovet av ledsagning ökar.

Det kan uppstå problem i gränssnitten mellan färdtjänstens lokala regelverk och socialtjänstlagen (SFS 2001:453) eller LSS (SFS 1993:387). För att ledsagning ska beviljas i färdtjänsten får den endast behövas under resan, inte före eller efter. Om man inte har ledsagning kan man ibland få ”särskild hjälp” från chauffören inskrivet som ett särskilt villkor i färdtjänstillståndet – men det måste förämnas vid varje beställning, vilket upplevs som begränsande, och dessutom kan det lätt uppstå misstag.

Samtrafiken driver sedan 2012 tillsammans med Jernhusen och andra stationsförvaltare en ledsagningsportal för att uppfylla EU-direktivens krav på ledsagning på stationer och större bytestpunkter (se även avsnitt 0).⁹²

Vem företräder brukarna?

För de olika brukarna av särskilda persontransporter finns det olika tydliga representanter. De tydligaste företrädarna återfinns i funktionshinderrörelsen och Resenärsforum, som har ett visst fokus på äldre kollektivtrafikresenärer. Inom funktionshinderrörelsen finns det naturligtvis i sin tur dessutom många olika grupper av funktionshinder, var och en med sina specifika problem och behov, men deras synpunkter är ändå relativt väl representerade. De företräder även elever i särskolan vad gäller skolskjuts.

Det är inte lika tydligt vilka som representerar skolelever utanför särskolan, eller personer som företar sjukresor. För skolelevernas och gymnasieelevernas del är det föräldrar, skolor och kommuner (företrädna av SKL) som kan ha synpunkter på skolskjutsen. För sjukresor handlar det förstås i stor utsträckning om äldre, personer med kroniska sjukdomar och med funktionsnedsättningar, som är de som förväntas företaga flest sjukresor. I många fall har dessa personer

⁹⁰ www.1177.se (2014-06-14)

⁹¹ Till exempel färdtjänstutredningen (SOU 2003:87) eller Koll Framåt (Vägverket 2007a).

⁹² <http://www.samtrafiken.se/nyheter/2012/12/02/samtrafiken-lanserar-nationell-ledsagningsportal/> (2014-07-31)

förmodligen även tillstånd till färdtjänst.⁹³ För sjuk- och omsorgsresor kan det i många fall vara personalen och verksamheten som blir lidande om inte färdtjänst eller sjukresor fungerar som planerat, till exempel om inte patienter kommer i tid till verksamhet eller behandling.

Trafikanalys dialogmöten

För att i någon mån täcka upp för dessa grupper har Trafikanalys dels låtit Trivector göra intervjuer med företrädare för flera funktionshinderorganisationer⁹⁴, dels haft ett eget möte med delvis andra organisationer plus Resenärsforum. Vi har dock inte inom ramen för detta uppdrag haft möjlighet att fånga in synpunkter från föräldrar till skolelever eller gymnasieelever med skolskjuts, eller från vård- och omsorgspersonal, utöver det som kommer till uttryck genom intervjuerna med kommunala företrädare (se Governo 2014 och nästa avsnitt, 3.3).

De frågeställningar som Trivector uppdrogs att undersöka handlade bland annat om vilka kvalitetsaspekter som kunde påverkas med hjälp av lagstiftning och vilka som berodde på "dålig upphandling", eller "dålig uppföljning av upphandling". Vi önskade även få information om de specifika problem som var kopplade till respektive typ av särskild persontransport, och speciellt de aspekter som kan åtgärdas med lagstiftning, avseende vem som får åka, vem som får följa med, vilka syften med resan som är möjliga, vart man får resa, hur man får resa, vilken egenavgift/prissättning som ska gälla, vilka övriga villkor som ska gälla (begränsning i antal resor, områden, tider, fordon, hjälpmedel), och vem som är huvudman för resorna.

Slutsatserna från Trivectors intervjuer och Trafikanalys möte sammanfattas här nedan:

- Det finns stora regionala och kommunala skillnader i myndighetsutövningen, prissättningen, upphandling, beställning, utförande, samt vid tillämpningen av ledsagning.
- Resorna är oflexibla med långa väntetider (gäller framför allt färdtjänst och sjukresor)
- Det uppstår problem vid kommungränser
- Man behöver ta större kvalitetshänsyn i upphandling, speciellt sociala hänsyn. Man ställer sig frågan om vårdslösa förare är en prisfråga? En annan aspekt som lyfts fram är att man måste handla upp "rätt antal fordon", det vill säga tillräckligt många för att kunna genomföra uppdraget.
- Bemötandet från förare och deras lokalkännedom lyfts ständigt fram.

Vad gäller anpassningen av allmän kollektivtrafik används den som argument mot färdtjänsttillstånd, 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

⁹³ Vi saknar dock nationell statistik om hur vanligt det är att sjukresor företas av färdtjänstlegitimerade. I resva-neundersökningen (RVU) finns viss information, men den omfattar alla resor till sjukvården oavsett syfte, inklusive arbetsresor och besöksresor, och underlaget är dessutom för litet.

⁹⁴ Resultaten finns publicerade i underlagsrapporten "Intervjuer med brukare och internationell studie – Avseende regelverk kring färdtjänst och andra särskilda persontransporter" (Trivector Traffic 2014).

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 – i olika grad beroende på funktionsnedsättning.

3.3 Myndigheterna

Trafikanalys har låtit undersökningsföretaget Governo genomföra intervjuer med företrädare för kommuner, landsting och regionala kollektivtrafikmyndigheter i länen Jönköping, Uppsala och Dalarna, i syfte att förstå bakgrunden till hur särskilda persontransporter är organiserade för olika typer av transporter och olika huvudmän, samt inställningen till samordning mellan trafikformer.⁹⁵ Länen är utvalda med hänsyn till sina ambitioner i arbetet med samordning av olika trafikformer. De huvudsakliga slutsatserna som dras efter intervjuerna är dessa:

- Intervjupersonerna upplevs vara stolta och nöjda med hur de arbetar med särskilda persontransporter idag och det oavsett graden av samordning. Det framkommer också ett tydligt engagemang bland intervjupersonerna för frågorna som intervjuerna har tagit upp.
- Av de kommuner där samordning sker i liten utsträckning, lyfts närheten till invånarna och den lokala förankringen många gånger fram som en styrka, men även där samordning sker betonar man ofta vikten av en fortsatt lokal förankring.
- Särskoleskjutsar är ett område där lite samordning sker med annan trafik och intervjupersonerna lyfter fram att det är en känslig grupp som kräver olika behandling från fall till fall.
- Där samordning sker i större utsträckning, framkommer att viljan att samarbeta har varit viktig då många organisationer ska vara överens. Det går inte att tvinga på ett samarbete, bättre är att istället visa vinsterna med samordning.
- Lagstiftning ses inte som ett hinder av de intervjuade personerna.
- Intervjuerna visar att det finns exempel på samordning som kan vara till nytta för andra som vill påbörja ett arbete där samordning är i fokus. Dessa förändringsresor visar tydligt att det är något som sker över en längre period och kräver långsiktighet.

3.4 Utförandet: Taximarknaden

Den absolut största delen av de särskilda persontransporterna inom färdtjänst och sjukresor, och även en del av skolskjuts och riksfärdtjänst, är anropsstyrda och försörjs av taximarknaden. En okänd andel av transporter sker i specialfordon anpassade för personer i rullstol.

⁹⁵ Resultaten finns publicerade i underlagsrapporten "Hur är särskilda persontransporter organiserade? En sammanställning av intervjuer i Jönköping, Uppsala och Dalarna" (Governo 2014).

I Bilaga D redogörs statistik över vad som skett på taximarknaden sedan omregleringen 1990, så här ska vi bara ta upp det som har att göra med hur dagens marknadssituation kan påverka utförandet av de taxitjänster som handlas upp av kommuner, landsting och RKM.

I korthet kan man säga att utbudet av taxibilar har ökat totalt sett, även räknat per invånare, men ökningen är starkt koncentrerad till storstäderna och framför allt till Stockholm, medan utbudet har minskat i vissa glest befolkade län. I några centralt belägna län utanför storstäderna har utbudet också ökat. Samtidigt som antalet bilar har ökat har körsträckorna per fordon gått ned. Priset på taxi har ökat dubbelt så snabbt som konsumentprisindex. Priset på färdtjänst för upphandlande myndigheter har ökat ännu snabbare, åtminstone sedan 2000, medan kundernas egenavgifter gått ned under en period för att de senaste åren stiga.

Koncentrationen på taximarknaden ökar genom att antalet företag blir färre och större. Antalet företag med fler än fem bilar ökar, medan antalet företag med en till två bilar minskar. Enskilda företag och alla andra företagsformer minskar till förmån för aktiebolag. Detta gäller transportörerna, men även på marknaden för beställningscentraler sker en ökad koncentration.

Taximarknaden är uppdelad i några delmarknader. I regelutredningen⁹⁶ beskrivs de så här:

- marknaden för taxibilar som stannas på gatan
- marknaden för taxibilar som anlitas vid en taxikö eller uppställningsplats
- marknaden för taxibilar som beställs via telefon eller Internet
- marknaden för taxibilar där pris och tillgänglighet förhandlas fram i förtid via olika typer av långa kontrakt.

Den delmarknad som är relevant för särskilda persontransporter är den sistnämnda. "Marknaden" ovan är alltså den plats eller situation där priset och tjänstens omfattning bestäms, vilket betyder att det även förekommer upphandlade avtal där resenären till exempel får stanna bilar på gatan, priset och resevillkoren är ändå bestämda i förväg.

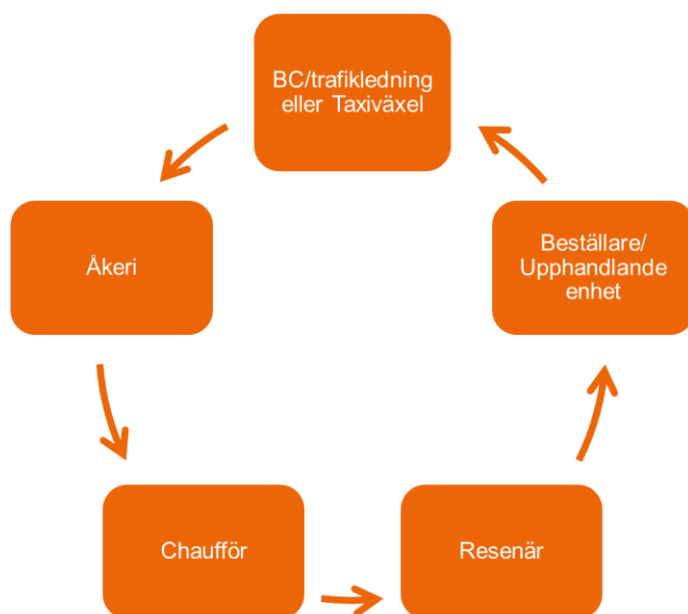
I Figur 1 skisseras sambanden mellan de inblandade aktörerna för produktion av upphandlade samhällsbetalda transporter. Den upphandlande enheten, som oftast också är myndigheten som beviljar tillstånd och den som specificerar villkoren för trafiken, men som i vissa kommuner är skild från myndigheten, handlar antingen upp trafiken eller driver den i egen regi. Taxi-växeln (beställningscentralen, BC) lägger anbud på trafiken utifrån antaganden om lönsamheten i övrig trafik som inte är upphandlad, och sätter till exempel ett pris per kilometer för färdtjänsttransporter.

BC har sedan tidigare avtal med transportörer/åkerier, som till största delen är småföretag och oftast bara har en eller två bilar, och som betalar en månatlig avgift till BC. En majoritet av chaufförerna har provisionsbaserad lön och får ut 35–40 procent av det inkörda beloppet.⁹⁷ Eftersom särskilda persontransporter handlas upp med en rabatt jämfört med det ordinarie priset, behöver BC upprätta särskilda regler och tvångsmedel för att chaufförerna ska ta dessa transporter under tider och på platser där det också finns privatkunder. Beroende på hur de upphandlade avtalen är skrivna får chauffören och BC sedan betalt för olika komponenter i resan, till exempel per kilometer, per minut, per gång man hjälper resenären in i och ut ur bilen, eller bär varukassar. Mindre ofta ges ersättning för tomkörningar för att hämta resenären. För att ersättningsmodellen ska bli ekonomiskt hållbar och leda till att en god tjänst produceras

⁹⁶ SOU 2005:4, *Liberalisering, regler och marknader*

⁹⁷ Svenska Transportarbetareförbundet (2013)

måste den upphandlande enheten ha goda kunskaper om branschens "produktionsfunktion" och produktionskostnader.



Figur 1. Principskiss för relationerna mellan de olika aktörerna i produktionskedjan för upphandlade särskilda persontransporter. Efter Per Junesjö, Svenska Färdtjänstföreningen (SFF).

Det kan alltså bli ganska långa beslutsvägar mellan den som ansvarar för trafiken, chauffören som slutlig utförare och slutkunden, det vill säga resenären. Det som i slutändan avgör tjänstens kvalitet är hur väl beställaren lyckas styra chauffören, via avtal med beställningscentralen/taxiväxeln, dennes avtal med chaufförens arbetsgivare åkeriet, och slutligen chaufförens arbetsvillkor. Återkopplingen om tjänstens kvalitet sker, förutom direkt mellan resenären och chaufför, mellan resenären och den upphandlande myndigheten, eller ibland taxibolaget, via kundärenden. Dessutom mäts kontinuerligt i de flesta kommuner kundnöjdheten via Svensk Kollektivtrafiks kundundersökning ANBARO ("barometer för anropsstyrd trafik"). Olika nyckeltal tas även ut för uppföljning från beställnings- och trafikplaneringssystemet, som väntetid i växeln, felkörningar, missade beställningar, antal kundärenden och så vidare; och skulle kunna användas som nyckeltal för incitament i avtalen.

Avgörande för tjänstens kvalitet är också hur väl de tekniska stödsystem för trafikplanering, trafikledning och beräkning av reskostnader fungerar, hur användarvänliga de är och i vilken grad de speglar realistiska förhållanden. Systemen ska också uppfylla stränga krav på sekretess kring resenärernas enskilda förhållanden, och vem som helst med tillgång till systemet ska inte kunna komma åt uppgifter den inte är behörig att se. En kritisk faktor är också själva samtalsmottagningen, som måste kunna möta kraftigt varierande telefontrafik under dagen.

På landsbygden är samhällsbetalda transporter som färdtjänst, skolskjuts och sjukresor av avgörande betydelse för taxibranschens fortlevnad, och kan uppgå till över 90 procent av omsättningen. I storstäderna står färdtjänsten och specialtransporter för en mindre andel av taxibranschens omsättning, runt 15–20 procent (Statskontoret 2004). För att underlätta för mindre lokala taxiföretag att leva vidare kan myndigheterna dela upp upphandlingskontrakten i flera delar (Konkurrensverket 2008, s. 228).

3.5 Internationella jämförelser

Trafikverket har gett Mobistik Utveckling i uppdrag att sammanställa erfarenheter och goda exempel på integrering av allmän och särskild kollektivtrafik, och mellan linjetrafik och anropsstyrd trafik (flextrafik) i ett antal länder (Westerlund 2014)⁹⁸. Fokus ligger på effektivisering av de stora passagerarflödena, alltså längs de stora stråken och i städer, och inte på trafikförsörjningen på landsbygden. Dessutom har Trafikanalys gett Trivector i uppdrag att redovisa regelverken för särskilda persontransporter i Danmark, Norge, Finland, England, Nederländerna och Belgien (Trivector Traffic 2014).

Regelverk

Det finns stora skillnader i regelverken mellan de studerade länderna (Trivector Traffic 2014). I Norge och Finland ser lagstiftningen ut ungefär som i Sverige, medan det i Danmark saknas speciell lagstiftning för särskilda persontransporter. I Danmark är regleringen av dessa transporter inskriven i ett dussintal sektorslagstiftningar, såsom folkskolelagen, lagen om hälsa, socialtjänstlagen, lagen om sysselsättningsåtgärder och så vidare. På det sättet liknar situationen där nuvarande skolskjutsreglering i Sverige. I Danmark ansvarar den som är ansvarig för tjänsten eller produkten även för att dessa är tillgängliga för personer med funktionsnedsättningar.

Tabell 1. Huvudsaklig organisatorisk ansvarsfördelning för särskilda persontransporter i några olika länder. Observera att även samarbete mellan flera kommuner kan förekomma.
Källa: Trivector Traffic 2014

	<i>Färdtjänst</i>	<i>Riksfärdtjänst</i>	<i>Sjukresor</i>	<i>Skolresor</i>
Sverige	Kommun/Region	Kommun/Region	Region	Kommun
Danmark	S e k t o r s l a g s t i f t n i n g			
Norge	Region		Region	Kommun
Finland	Kommun		S e k t o r s l a g s t i f t n i n g	
Storbritannien	Kommun		Kommun	Kommun
Nederländerna	Kommun	Nation	Privat ¹⁾	Kommun
Belgien	V a r i e r a r m e l l a n o l i k a r e g i o n e r			

¹⁾ Fr.o.m. 2015 delvis kommunalt ansvar.

⁹⁸ De länder som behandlas är Danmark, Norge, Finland, Förenade kungadömet (UK), Nederländerna, Belgien, Schweiz, Italien, Österrike, Tyskland, Frankrike och USA. Dessutom behandlas system i Belgien, Nederländerna, Chicago, Denver, och framför allt Danmark utförligare.

Goda exempel

Detta avsnitt bygger på de preliminära slutsatserna i Westerlund (2014).

Systemet i Danmark visar att det inte nödvändigtvis är regelverket som avgör om det ska ske en utveckling mot mer effektiva transporter. Den "danska modellen" visar att det är möjligt att utveckla ett rationellt system för öppen flextrafik genom ett omfattande samarbete från lokal, regional och upp till nationell nivå, trots att de institutionella förutsättningarna är betydligt sämre i Danmark än i Sverige. I Danmark finns det olika lagstiftning och ansvar för olika sektorer och verksamheter. Det som dock har gynnat Danmark i detta fall är att kommunerna saknar beskattningsmöjlighet för transporter, utan förhandlar varje år med finansministeriet om fördelningen av resurser (via Kommunernes Landforbund, KL). Därmed har det funnits en kostnadspress uppifrån.

Revisionsfirman Deloitte, som har haft ett stort utvärderingsuppdrag kring regleringen av flextrafiken i Danmark, pekar i sin analys på att lagstiftningen i Sverige och Norge är betydligt enklare och ger bättre förutsättningar för en samordning av flextrafiken (Deloitte 2013). Deloitte visar vidare på att administrationsomkostnaderna är mellan 20 och 35 procent lägre i Sverige än i Danmark och att inslaget av kommersiella bolag inom administration och driftstöd är större här.

Skälen till varför beslutsfattare i många kommuner, både i Sverige och Danmark, tvekar att överlämna det totala ansvaret för särskilda persontransporter handlar ofta om förtroende och tillit till de regionala huvudmän som föreslås få ett vidgat ansvar. Många är också rädda om den kommunala självbestämmanderätten, och framför allt i större kommuner med en rimlig nivå på kompetens inom området vill man vara med och ha inflytande över viktiga samhällsfunktioner. I Danmark har man med en riksövergripande infrastruktur för informations- och kommunikationssystem och en centralt samlad spetskompetens lyckats ge en betydande flexibilitet för kommuner och regioner, med frihet att delvis och kanske efterhand överlämna ett allt större ansvar till regional nivå.

I Danmark har man visat att det istället för regionalisering av ansvar och genomförande av särskilda persontransporter går att ha kvar ett betydande kommunalt inflytande, men att man då måste harmonisera regelverk och taxa så att det finns vissa standardiserade valmöjligheter ("servicenivåer"). Det erbjuder även Västtrafik kommunerna redan idag.

Om man vill öka takten för samordning av särskilda persontransporter måste man främst se till att skapa lokalt förtroende bland kommuner för mera regionala lösningar. Samtidigt måste man öka medvetandegraden och incitamenten för de kommunala beslutsfattarna genom större transparens, öppna jämförelser och goda exempel.

4 Analys

Den föregående nulägesbeskrivningen visar att de särskilda persontransporterna förvisso fungerar i många delar, men att det finns anledning att se över systemet och dess styrning. Framför allt visar jämförelsen mellan kostnaderna och antal resor att effektiviteten sjunker och vi får ut mindre och mindre för pengarna. Men även ur resenärsperspektiv upplevs brister i kvalitet och användbarhet⁹⁹. Huvudmannaskapet för de olika transportformerna är fördelat på olika huvudmän. De olika transportformerna regleras också av ett flertal olika lagstiftningar.

Kommuner får inte överlåta ansvaret för skolskjuts enligt nuvarande lagstiftning, men kan låta RKM handla upp trafiken. Landstinget får inte överlåta uppgifter av ”praktisk natur” såsom beställningscentraler för sjukresor utan upphandling och har inget obligatoriskt ansvar för transporterna som skulle kunna överlåtas eller upphandlas enligt kollektivtrafiklagen. Alternativet blir då att landstinget bedriver trafik eller beställningscentral i egen regi, eller bara ersätter resorna utan att organisera trafik. De alternativ för *samordning* av trafik som finns är att kommunen och/eller landstinget bildar kommunalförbund där de samordnar verksamheter enligt förbundsordningen (Lindblom 2014). I annat fall måste var och en bedriva trafik eller beställningscentral i egen regi utan samordning, med parallell trafik och sämre beläggningsgrad som följd.

Även från andra hållet finns det aspekter som hindrar en effektiv samordning. Om kommuner handlar upp egna linjebundna skolskjutsar får dessa inte ta med betalande allmänhet på grund av att linjetrafiken är kommunernas och landstinget gemensamma ansvar. Endast skolelever får följa med. Av samma anledning får inte heller landstinget ta med betalande allmänhet, på de sjukreselinjer de inrättar. Endast resenärer till sjukvården och dylikt (även tandvård och sjukgymnast med mera) får följa med, mot uppvisande av tillstånd.

De problemen som uppstår när det gäller ökad samordning härrör i stor utsträckning från upphandlingslagstiftningen i kombination med det splittrade huvudmannaskapet, inte det splittrade huvudmannaskapet i sig. LOU innebär att myndigheterna inte kan överlåta vissa uppgifter åt varandra utan upphandling. Idén bakom LOU är förstås att stimulera konkurrens, pressa priserna och utveckla tjänsterna. Men LOU eller sättet den tillämpas på har också visat sig kunna bryta upp och förhindra fungerande trafiksamordning, slå undan marknaden för taxi i glesbygd och bidra till svartjobb och social dumping.

De undantag som införts i konkurrenslagen för taxibranschen¹⁰⁰ är instiftade för att möjliggöra visst samarbete kring priser, inköp och marknadsföring mellan taxiföretag, under förutsättning att dessa inte är för stora eller dominerar marknaden¹⁰¹. Syftet är att öka förutsättningarna för en grundläggande taxiförsörjning även utanför städerna samt i glesbygd. Det krävs en minsta kritisk storlek för att en taxirörelse ska kunna betala de fasta kostnaderna för att till exempel kunna hålla öppet en beställningscentral. Fasta kostnader innebär att det finns skalfördelar att hämta om man slår ihop eller samordnar beställningscentraler – en förutsättning är dock att de inte hindras av upphandlingslagstiftningen.

⁹⁹ Myndigheten för delaktighet (2014)

¹⁰⁰ Konkurrenslagen (2008:579), 2 kap 5 § samt Lag (2008:580) om gruppundantag för konkurrensbegränsande avtal om viss taxisamverkan

¹⁰¹ Maximalt 40 bilar eller 35 procent av den relevanta marknaden, beroende på vilket undantag.

Den splittrade organisationen och den uppdelade lagstiftningen i kombination med LOU försvårar alltså i nuläget en samordning mellan de olika trafikformerna. Det är dessutom svårt för resenärerna att förstå systemet med skilda regelverk och prissättning. Tillstånd, villkor, egenavgifter, möjligheter till ledsagning och medföljare, skiljer sig åt beroende på syftet med resan, även om den sker mellan samma punkter. Detta drabbar resenärer som har tillstånd inom flera system, till exempel särskolskjuts och färdtjänst, eller färdtjänst och sjukresor. Det blir även en administrativ kostnad för den beställningscentral som vid varje beställning ska kontrollera att resenärens beställning stämmer överens med resenärens tillstånd och respektive tillståndsgivares regelverk, om regelverken inte är harmoniserade (till exempel kommuner som bara överlåtit upphandlingen av trafik). Villkoren för resan kan dessutom skilja sig mellan olika restyper för samma en resenär, vad gäller hjälp från chaufför, bagage, möjlighet att ta med hjälpmedel, ledsagning, medföljare och så vidare. Att resenären vid varje resa behöver verifiera villkoren för resan leder till mycket onödig telefontrafik till beställningscentralen. Ju mer harmoniserade villkor för resan, oavsett syftet med den, desto större möjligheter till en rationell administration och till att schemalägga resor. Ju fler resor som är regelbundet återkommande som kan läggas in i systemet, desto enklare hantering och desto färre samtal att betjäna.

Om man tittar på tekniska aspekter, så finns det utvecklingsmöjligheter för en mer flexibel, anropsstyrd kollektivtrafik. Internationella erfarenheter visar att det inte är enbart de juridiska aspekterna eller ansvarsstrukturen i olika myndigheter som spelar roll för att utveckla effektiva system, men det behövs en strategisk drivkraft och ett omvandlingstryck eftersom det är komplicerade planeringssystem som behöver utvecklas, speciellt för samordning mellan anropsstyrd och linjebunden trafik. System som hanterar alla sorters trafik finns inte idag: linjetrafiken planeras för sig och den anropsstyrda för sig, skolskjutsen för sig och även sjukresorna i den mån de planeras alls (om de inte samordnas med färdtjänsten).

Ett samlat ansvar och en mer sammanhållen reglering av allmän och särskilda persontransporter kan stärka förutsättningarna för tillgänglighet och effektivitet i kollektivtrafiken. Utgångspunkterna för en översyn bör vara effektivitet, resenärsperspektiv och marknadens funktions sätt, vilka tillsammans formar förutsättningar för att tillgodose medborgarnas transportbehov.

4.1 Effektivitet

Möjliga samordningsvinster

Behoven av effektivisering förväntas öka till följd av att resurserna för särskilda persontransporter är begränsade, samtidigt som kostnaderna per resa ökar och efterfrågan ökar till följd av den demografiska utvecklingen. Behoven av samordning av de särskilda persontransporterna och mellan dessa och allmän kollektivtrafik, är särskilt stora i mindre kommuner, där åldrande befolkning, sämre skattekraft och glesare mellan taxibilarna gör att behoven ökar och utbudet minskar. Behoven av nya och kostnadseffektiva trafikformer ökar också.

Samordningsvinster finns naturligtvis att hämta på det administrativa planet. Här ingår fördelarna av en gemensam tjänstemannaorganisation, en gemensam beslutande politisk församling, en gemensam "plånbok", en gemensam kompetensuppbyggnad samt en gemensam röst i dialogen med andra regioner. Dessutom förbättras förutsättningarna för en effektiv och jämförbar uppföljning av de särskilda persontransporterna.

Men även i beställningscentralerna finns det stora fasta kostnader och därmed samordningsvinster. Ju fler telefonister som ska vara tillgängliga, desto högre fast kostnad. Bemanningen i växeln är relaterad till svarstider och hur länge den ska vara öppen under dygnet, och avgör hur snabbt det går att få fram fordon och vilken förbeställningstid som krävs (tillsammans med tillgången till taxifordon) – det vill säga faktorer kopplade till kvaliteten. Den "dimensionerande kostnaden" är hur stor bemanning man ska ha under maxtimmarna, då flest telefonsamtal kommer in och flest momentana beställningar ska betjänas (till skillnad från schemalagda, regelbundna körningar). Beställningscentraler behöver inte vara samlokaliserade för att vara effektiva, det räcker om de är uppkopplade mot samma planeringssystem där bokningarna görs och de tillståndsregister där bokningarna kontrolleras.¹⁰² Samverkande beställningscentraler kan vara ihopkopplade via internet och skalas upp och ned vid behov.

De telefonsamtal som kommer in kan komma från såväl beställare/resenärer som från taxibilar och vårdgivare eller dagcenterpersonal, med olika frekvens. De kan också vara kopplade till varandra – om taxi inte hittar genereras det samtal från både taxiföraren, resenären och kanske även den som väntar resenären på sjukhuset eller dagcentret. Dessutom kan det bli ett ärende till kundtjänst. Då är det viktigt att kunna sortera samtal så att de inte stoppar upp verksamheten, till exempel hindrar kön från inkommande beställningar, eller hindrar taxichauffören från att komma fram om den behöver support.

Erfarenheterna visar att det finns betydande skalfördelar och samordningsvinster att göra genom samordning av kollektivtrafiken, både mellan olika former av särskilda persontransporter och mellan dessa och den allmänna kollektivtrafiken. Ändå har man i många regioner inte valt att samordna, trots att lagstiftningen ger möjligheter. Flera förändringar av organisationsformer och lagstiftning på senare år har haft en helhetssyn på transportsystemet som utgångspunkt, och tanken är att detta minskar risken för att suboptimera systemets delar på bekostnad av systemets övergripande effektivitet.

I de län som har samordnat färdtjänsten och eventuellt även sjukresebeställningar har aktörerna (politiker i kommuner och landsting) arbetat under lång tid med att koordinera sina mål och visioner, för att slutligen kunna enas om en gemensam reglering för tillståndsgivningen. Det kan röra sig om tio år eller mer. I intervjuerna uttrycker de också hur värdefullt det har varit *att vara överens och inte förhastad sig*.

Transporternas geografi och samband med verksamhetsområden kan både motivera och begränsa en eventuell samordning av olika typer av transporter. Frågan är vad man vinner med att samordna vissa transporter, jämfört med vad man förlorar. I bilaga 8 till utredningen om en ny kollektivtrafiklag (SOU 2009:39, Jonsson 2009) konstateras krasst:

Det är uppenbart att man i viss mån måste välja mellan vilka samordningsfördelar som ska styra valet av organisation. Att välja en huvudman som tar till vara på samtliga samordningsfördelar både inom trafiksektorn och med andra sektorer är en omöjlighet. (s. 270)

Med detta menas att verksamheterna inom skola, omsorg och sjukvård till vissa delar är beroende av transporterna – eller tvärtom, transporterna är beroende av verksamheterna, framför allt av deras lokalisering och verksamhetstider. Att ta tillvara skalfördelar för skolorna går kanske inte uppenbart att samordna med skalfördelarna inom sjukvården och skalfördelarna inom beställningscentral och linjetrafik.

¹⁰² Den dominerande kommersiella leverantören av BC-tjänster, Samres AB, har till exempel sina beställningscentraler lokaliserade till bland annat Senegal, Moldavien och Estland.

Om man tittar på landets pendlingsområden (lokala arbetsmarknader, LA¹⁰³) kan det se ut som att resandet över kommungräns är obetydligt i de flesta av landets kommuner. Men detta resonemang är bara relevant för de kommunala transporterna, det vill säga skolskjuts och möjligen färdtjänst om den inte redan är överlåtten till RKM. För sjukresor är det snarare sannolikt att transporterna är kommungränsöverskridande, likaså för riks-färdtjänst och för resor till gymnasium. Dessutom är det inte bara kostnader för själva transporterna som ska fördelas, utan även för beställningscentraler, trafikplaneringssystem, IT-utveckling och upphandlingskompetens.

Kostnaderna (underskottstäckningen) och beslutsfattandet bör följa samma geografiska område¹⁰⁴. Det kan då tyckas orättvist att skattebidraget till trafiken, som är större i städerna, måste delas lika mellan alla länets invånare. Men om skattebidraget verkligen är större i städerna så beror det på att det behöver finnas ett större utbud där, då det är fler som reser, och det är också där som de stora samhällsekonomiska nyttorna för kollektivtrafiken uppstår. Det finns även andra skillnader mellan stad och landsbygd, som andelen äldre, skattekraft per invånare och inflyttning, som alla gynnar stora och mellanstora städer ur en kommunalekonomisk synvinkel. Man kan inte heller jämföra anropsstyrd trafik med linjebunden i alla avseenden, utan måste ta hänsyn till att anropsstyrd trafik faktiskt just kommer dit där behovet finns, vid *anrop*. Det gäller oavsett om behovet finns i den ena eller andra kommunen, så länge de tillhör samma beställningscentral. Det är inte lika lätt för en mindre kommun att få en busslinje.

Att utvidga trafikområdena och upptagningsområdena för beställningscentralerna ut från städerna gör tvärtom att landsbygden *till en lägre styckekostnad* får ta del av den samhällsnytta som skapas i städerna, genom att de fasta kostnaderna för den infrastruktur i form av en gemensam pool av taxibilar och gemensamma beställningscentraler delas på fler och att fler möjligheter till samordnade transporter uppstår. Det är snarare så att det är servicegraden i städerna som riskerar att försämrats något och egenavgifter höjas, för att möjliggöra samordning med omlandet på samma villkor. Det blir en korssubventionering av resandet från centrum till periferi. Det är samma princip som gäller för allmän kollektivtrafik.¹⁰⁵

Att huvudorten/-orterna i länet ställer sig utanför ett samordningssamarbete synes inte vara optimalt ur samhällssynpunkt, varken ekonomiskt eller organisatoriskt. De mer tätbefolkade centralorterna, med huvuddelen av sin trafik inom tätorten/kommunen, bör inte kunna utesluta resebehoven från omkringliggande, mer glesbefolkade orter som har proportionellt sett flera resor in mot centralorten. Detta har också att göra med hur skolor, sjukvård, rehabilitering och dagverksamhet lokaliseras och organiseras av det offentliga – för att på bästa sätt *utnyttja skalfördelar* i dessa verksamheter bör de förläggas centralt i befolkningstäta centra (i olika grad beroende på verksamhet och specialisering av arbetskraften).

För att i möjligaste mån undvika resor med parallella fordon, för varje tillfälle välja optimala fordon och på sikt optimera fordonsparken, samt för att öka belägningsgraden i befintliga fordon, behöver omkringliggande orters resor samordnas med centralorternas. I vissa fall kan det även vara aktuellt med samarbeten över länsgränserna. I sjukvården existerar redan sådana samarbeten, till exempel mellan Dalarna och Uppsala och mellan Jönköping och Linköping.

¹⁰³ www.scb.se

¹⁰⁴ Vilket inte alltid är fallet när till exempel rektorer beslutar om särskilt anpassad skolskjuts, eller när vårdpersonal ger ut tillstånd för olika sjukresor.

¹⁰⁵ En parallell kan dras till avståndsbaserade taxor eller enhetstaxor i allmän regional kollektivtrafik. Enhetstaxorna gynnar periferin – man får ett stort utbud och långa resor till en ringa kostnad – men innebär en marginell fördyring av resorna i centrum. Eftersom centrumresorna är så många märks försämringen knappt där.

Det nya regelverket bör alltså ge möjligheter till länsöverskridande samordning även när det gäller särskilda persontransporter.

Att beakta vid samordning

Det finns betydande skillnader i ekonomiska förutsättningar mellan kommuner. Även regelverken skiljer sig åt, vilket skapar merarbete och färre samordningsmöjligheter i beställningscentral och trafikledning. Kommuner som vill samordna sig måste därför tillsammans med RKM komma fram till ett gemensamt regelverk, som ändå är tillräckligt flexibelt för att passa alla.¹⁰⁶

Trots att antalet kommuner som överlåter sina uppgifter enligt färdtjänstlagen och riksfärdtjänstlagen fortfarande verkar öka är det oklart om de största, mest välmående kommunerna någonsin kommer att göra det utan påtryckningar. Anledningen är att de har tillräckliga resurser att erbjuda en generös service till låga egenavgifter till sina medborgare, och de har även till skillnad från sina "fattigare kusiner på landet" skatteunderlaget att täcka underskotten med. Större kommuner har också fördelen att ha en tillräckligt tät befolkning för att möjliggöra en god tillgång till taxibilar och till skillnad från landsbygdsorterna har de en betydande försörjning från den privata sektorn. En ordning där dessa taxibilar i större utsträckning kan utnyttjas för transporter i de större kommunernas omland skulle i hög grad gynna de omgivande kommunerna utan att alltför mycket missgynna de större mer tätbefolkade kommunerna. Detta gäller under förutsättning att de tekniska och organisatoriska aspekterna går att lösa tillfredsställande på regional nivå. På detta område måste regionen samarbeta med dessa kommuner. Det kan även finnas betydande tekniska och organisatoriska lärdomar att dra av varandra när man slår ihop sina verksamheter.

Det är av avgörande betydelse vid regional samordning att det skapas ett förtroendefullt nätverk mellan den regionala nivån och kommunerna. Här finns goda exempel på dialog mellan samordnare på olika nivåer. Det finns också morötter i form av skatteväxling, om alla kommuner kan följas åt. En möjlighet är att låta de regionala trafikförsörjningsprogrammen fungera som gemensam plattform för planeringen. Men RKM måste ta på sig ett stort ansvar och ta på sig "ledartröjan" för att få till stånd en samsyn och fullfölja en samordning med kommuner och övriga inblandade aktörer. Har RKM förmågan till det?

Fördelningen mellan RKM och kommun, av kostnader och besparingar som uppstår när RKM inrättar linjer och anpassar fordon (investeringar i servicetrafik och användarvänliga fordon), är också en fråga som behöver hanteras.

4.2 Resenärsperspektiv

Möjliga samordningsvinster

En effektiv användning av samhällets resurser är också viktigt ur resenärsperspektiv. Om samhällets resurser går att utnyttja lite effektivare blir det åtminstone i teorin möjligt att fördela en större nytta (eller lägre kostnad) bland alla. Syftet med den här rapporten är att peka på

¹⁰⁶ I Dalarna finns det till exempel ett gemensamt regelverk för färdtjänst, med möjlighet till vissa justeringar för varje kommun.

möjliga effektivitetsvinster genom regional samordning av trafik för både särskilda persontransporter och allmän kollektivtrafik. En sådan kommer även att underlätta resor över kommungränser inom länet för personer med särskilda behov. En ökad effektivitet ger även bättre möjligheter att upprätthålla en önskad servicenivå och kvalitet i utförandet.

Många personer med särskilda behov när det gäller att resa skulle av rättviseskäl helst se ett nationellt regelverk, uppföljning och tillsyn, samt en för alla gemensam definition av begreppet "god kvalitet" i färdtjänstlagen. De regionala skillnaderna kan yttra sig som skillnader i myndighetsutövning (beslutsgrunder), prissättning, upphandling, beställning, utförande m.m. Med tanke på regionernas skilda förutsättningar för trafik och på den regionaliserade kollektivtrafiken är detta svårt att åstadkomma, och villkoren skiljer sig ju åt mellan regionerna även för andra invånare. Ett steg på vägen skulle dock vara regionala regelverk och en regional tillståndsgivning med en enhetlig bedömning. Då uppnår man åtminstone en rättvis fördelning av resurserna inom länet, varav de största olikheterna nu finns mellan städer med inflyttning och en alltmer avbefolkad landsbygd. Man måste då fortfarande acceptera vissa gränseffekter, speciellt för befolkningen i kommunerna som gränsar till andra län. I vissa större län kan det vara en stor utmaning bara att harmonisera regelverken mellan kommunerna.¹⁰⁷ Det skulle vara än svårare att uppnå enighet om villkoren över hela landet.

En samlad administration ger medborgaren fördelen av "en väg in" – det vill säga en tydlig instans att vända sig till för samordnad och kompetent hantering av alla typer av särskilda persontransporter – oavsett lagrum. Ett gemensamt telefonnummer för alla transporter gör det också enklare att beställa resa och att komma i kontakt med kundtjänst.

Att beakta vid samordning

De aspekter och farhågor som brukarna ger uttryck för gäller framför allt kvalitets- och rättviseaspekter.

Kvalitetsaspekterna handlar mycket om bemötandet från *chauffören*, chaufförens kompetens när det gäller att hitta rätt adress eller rätt person, och hans eller hennes tjänstvillighet när det gäller att hjälpa personen in i och ut ur bilen, hjälpa till med bagage, hjälpmedel, varukassar med mera, gå ur bilen och hämta personen på till exempel en sjukhusavdelning, säkerställa att personen kommer rätt och överlämna ansvaret om så krävs. Att detta blir gjort på rätt sätt handlar till stor del om att föraren får betalt för sitt arbete och sin tid, men även på förtroendeskapande åtgärder från den upphandlande myndigheten såsom sociala aktiviteter och varumärkesbyggande.¹⁰⁸

Rättviseaspekterna för personer med funktionsnedsättning gäller inte bara gentemot andra personer med funktionsnedsättning utan även gentemot andra medborgare utan funktionshinder. Som nämnts ovan träffar geografiska skillnader i den allmänna kollektivtrafiken mellan regioner alla invånare lika. De skillnader i kvalitet och servicenivå som finns när det gäller de särskilda persontransporterna följer antagligen samma mönster, eftersom det handlar om vilka samhälleliga resurser som finns i varje region. Däremot finns det anledning att uppmärksamma de geografiska skillnaderna inom ett län, där förutsättningarna för regelbunden service skiljer sig åt markant mellan stad och landsbygd.

¹⁰⁷ Ett alternativ kan vara att definiera ett begränsat antal "servicenivåer" för kommunerna att välja bland, för att förenkla administrationen.

¹⁰⁸ Jönköpings Länstrafik anordnar till exempel bowlingkvällar för taxichaufförerna i deras servicetrafik och personalen i beställningscentralen.

Behoven och önskemålen varierar naturligt beroende på resenärsgrupp. För en del skolelever med skolskjuts är det viktigt med en *kontinuitet* med samma chaufför, samt att få resa ensam. Sådana krav rimmar illa med ökad samordning av transporter eller upphandlingsförfarande, då ju andra resenärer inte kan följa med och entreprenörer och chaufförer kan bytas ut. Det kan därför finnas anledning att undanta vissa transporter från regional samordning.¹⁰⁹

Vidare efterfrågas en *flexibilitet* i resandet: att kunna planera om med lite kortare tidshorisont, i synnerhet i sådana situationer som man inte själv är skyldig till: att till exempel inte behöva vänta oändligt länge på en returreesa om schemat blivit ruckat vid ett sjukbesök.

För den arbetande befolkningen som är i behov av färdtjänst är det lika viktigt med *tidpassning* som för alla andra. Givet det stora samhällsekonomiska värdet av arbete borde dessa transporter därför kunna få en särbehandling. Det är över huvud taget angeläget att värdera resenärernas tid (restid, väntetid, förbeställningstid, restidsosäkerhet) när man utvärderar åtgärder för ökad samordning av transporter som leder till omvägar och stopp på vägen. Detta görs vid andra åtgärder i transportsystemet och borde även göras här.

Det finns även önskemål om utökade rättigheter till *ledsagning*. Frågan om var färdtjänstresan egentligen börjar och slutar är en fråga som ofta väcks och som verkar behöva en genomlysning, i synnerhet om särskilda persontransporter ska integreras mer med allmän kollektivtrafik. I och med att färdtjänsten blev en transportform och inte ett bistånd enligt socialtjänstlagen, försvann egentligen ansvaret för resenären utanför fordonet, det vill säga till och från dörren samt mellan färdmedel. Om en större samordning med allmänna kollektivtrafiken ska komma till stånd behöver ansvaret för resenären i dessa situationer förtydligas. Istället för med ledsagning skulle resenärens behov i många fall kunna fyllas av en medföljande, men det kräver att regelverket ger utrymme för det. Nackdelen är att det då blir färre platser över för andra resenärer (framför allt i mindre fordon) och därmed sämre möjligheter till samordning av den delen av trafiken.

En viktig aspekt gäller anpassningen av den allmänna kollektivtrafiken till personer med funktionsnedsättning, i förhållande till utbudet och villkoren för särskilda persontransporter. Om den allmänna kollektivtrafiken inte är tillräckligt anpassad, vilket gäller även bytespunkter, säkra hållplatser med mera, finns heller inte förutsättningar för någon betydande överflyttning från taxi. Det kommer an på RKM att erbjuda en hög grad av användbarhetsanpassning i framför allt städerna om man vill locka dem med i ett samarbete kring all kollektivtrafik. Samtidigt har kommunen sitt eget ansvar för hållplatser och vissa terminaler, och Trafikverket och Jernhusen har ansvar för sina delar.

De flesta av kvalitetsaspekterna har mer att göra med praxis för *upphandling och uppföljning* hos huvudmännen, än med lagstiftningen. En korrekt upphandling kräver ingående kunskaper om branschens kostnadskomponenter och tar hänsyn till dessa för att säkerställa att chaufförerna fullgör sitt uppdrag. För att inte slå ut lokala näringsidkare och all framtida konkurrens krävs också särskilda hänsyn, till exempel att dela upp kontrakten, begränsa deras löptid och ge utrymme för "kombinatoriska anbud" (Konkurrensverket 2007, s. 227; 2002, s. 231).

När det gäller uppföljning av ingångna avtal är det omvitnat dåligt ställt, framför allt i många kommuner. Det är lätt att föreställa sig att vissa kommuner inte maktar med att följa upp ingångna avtal i alla detaljer, givet den samlade administrativa bördan i kommunerna (jämför Folkesson 2014). De uppföljningar som trots allt sker handlar nästan uteslutande om nöjd kund-mätningar (ANBARO).

¹⁰⁹ I Region Skåne avser man att undanta särskoleskjutsar från samordningen av servicetrafiken (färdtjänst och sjukresor) (Lars Hellström, SFF:s vårseminarium 2014-05-15).

Ett problem är om trafikhuvudmännen inte handlar upp med kvalitetsaspekter och sociala aspekter (sociala avgifter, försäkringar et cetera), utan endast tar hänsyn till lägsta pris. Detta missgynnar företag som utbildar sin personal, som tar sig tid med resenärerna, ger dem extra service vid behov, har god lokalkännedom et cetera. En anledning till att endast handla upp utifrån lägsta pris och inte ta hänsyn till exempelvis sociala aspekter, är att det då finns mindre risk för överklagande från andra anbudsgivare, vilket ofta leder till en tidspressad situation eftersom trafiken "måste" komma igång då det gamla kontraktet löper ut.¹¹⁰ Det är naturligtvis också lättare att följa upp avtalen när man inte har kvalitetsaspekter kopplade till dem, vilket skulle kräva regelbundna inspektioner och mätningar. Det vanliga är istället att entreprenören själv står för underlagen till eventuella rörliga ersättningar eller straff, vilket ger uppenbara incitament till fusk.¹¹¹

Ett annat problem uppstår om huvudmännen handlar upp med kvalitetsaspekter, men misslyckas med att följa upp dem. Det är ett stort samhällsekonomiskt slöseri eftersom anbudsgivarna då har belastat sig med onödiga kostnader, kanske anskaffat nya fordon eller utbildat förare, som inte varit motiverat i praktiken.¹¹²

4.3 Marknadens funktionssätt

Möjliga samordningsvinster

Samordning av transporter och beställningscentraler skapar förutsättningar för en mer kompetent beställarroll vid upphandlingar av transporttjänster. Detta är en viktig förutsättning för ett effektivt samspel med den marknad som ska ombesörja transporterna. Det finns dock även en risk att upphandlingarna blir större, mer komplexa, och att antalet anbudsgivare därmed minskar och konkurrensen urholkas. Som nämnts ovan på s. 55 är det viktigt för den upphandlande myndigheten att tänka på den framtida konkurrenssituationen genom att till exempel dela upp kontrakt, använda kortare och om möjligt överlappande löptider, eller att tillåta kombinatoriska anbud.

I trafikupphandlingar är det nu mera regel än undantag att upphandlingarna överklagas, inte sällan på grund av formaliteter. Ofta står striden inte bara mellan konkurrerande leverantörer utan även mellan leverantör och beställare, om villkoren för själva upphandlingen. Det är förknippat med stora samhällsekonomiska kostnader, som skulle kunna inbesparas med klarare roller och ett mer enhetligt ansvar för trafiken.

Med större beställare ges också bättre möjligheter till utvecklingsinsatser, framför allt på området för system för planering av integrerade flexibla transporter (flextrafik). Sådant samarbete mellan branschens aktörer pågår inom det samägda utvecklingsbolaget X2 AB. Inom X2 AB pågår projekt för utveckling av standarder för en teknikplattform för integration av anropsstyrd

¹¹⁰ Kanske är farhågan härvidlag överdriven, då det i dessa situationer finns ett visst utrymme för att tillfälligt direkttilldela kontrakt. Det kan dock finnas en lägre tolerans för självorsakad brådska enligt LUO än enligt LUF.

¹¹¹ Flera uppmärksammade fall har till exempel förekommit i den allmänna kollektivtrafiken i Stockholms län: Busslinks Norrtäljeförbruk (SVT 2009, Svahn 2010) och Securitas biljettkontroller (Gustafsson och Strömberg 2011, Söderlind 2011).

¹¹² Om den allmänna uppfattningen är att det inte sker någon uppföljning av avtalen, eller om sannolikheten för uppföljning är låg, så kan det bli billigare för en anbudsgivare att kalkylera med detta, strunta i att uppfylla kraven och lämna ett lägre anbud, och därigenom öka chanserna till att få kontraktet. Detta alternativ står främst stora företag till buds, som kan betala eventuella böter utan att gå omkull, vilket leder till en snedfördelning på anbudsmarknaden eftersom mindre företag får det svårare att konkurrera med de större.

och linjelagd trafik, och för en nationell reseplanerare med betalfunktion (X2 AB 2013, 2014; Lindersson 2013). Projektrapporterna läggs kontinuerligt ut på X2 AB:s hemsida och länkas även från hemsidan www.fordubbling.nu (Svensk Kollektivtrafik).

Att beakta vid samordning

Många kommuner och RKM väljer att driva beställningscentral helt eller delvis i egen regi. Anledningarna sägs vara upplevd bristande konkurrens på den privata marknaden, önskemål om bättre kontroll, att ta tillvara närheten i lokala taxibolag och att bevara arbetstillfällen inom kommunen/länet. Det står idag kommuner och landsting fritt att driva verksamheter i egen regi, men bara inom områden som de ska tillhandahålla och som inte kan utföras på den kommersiella marknaden. De kan även bilda kommunalförbund dit man flyttar gemensamma uppgifter, vilket blir mer och mer vanligt (Folkesson 2014), och då får inte kommunen längre bedriva den verksamheten. Man kan också bilda gemensamägda bolag, vilket är vanligt i renhållningsbranschen, men som också har orsakat konflikter med lagstiftningen (SYSAV-fallet).

Det finns dock stränga regler i konkurrens- och upphandlingslagstiftningarna för att förhindra samarbeten som tränger undan verksamheter som i sig skulle vara lönsamma. Dessa regler hindrar nu också samordning mellan de olika trafikformerna av särskilda persontransporter. Till exempel har sedan decennier fungerande samordning mellan färdtjänst och sjukresor i Göteborg och Borås brutits upp på grund av LOU (Westerlund 2014). Dessa splittrade trafiksystem är möjligen bra för kommersiella företag som erbjuder beställningscentraler, men inte nödvändigtvis för samhällsekonomin.

Det finns ett antal transportbehov i kommunerna som upphandlas tillsammans med färdtjänst, eller där verksamheten anpassas till tillgången till färdtjänst, som möjligen kan bli dyrare för kommunen om färdtjänsten överläts till RKM: det gäller kommunala tjänsteresor, omsorgsresor och hemtjänsten. Detta skulle å andra sidan gynna den lokala taximarknaden. Vissa av dessa transporter, som idag görs med färdtjänst, borde istället ersättas med försörjningsstöd enligt gällande lagstiftning.

Marknaden för kommersiella beställningscentraler består för närvarande av bara ett bolag, Samres AB, med cirka 20 % av marknaden enligt egen utsago¹¹³. Företaget har skaffat sig dåligt rykte bland vissa RKM genom att överklaga otillbörliga direkttilldelningar eller konstiga upphandlingsvillkor, men har i många fall fått rätten på sin sida. Samres kan tjäna på ett splittrat huvudmannaskap och att många kommuner handlar upp trafik var för sig, för då hamnar samordningsvinsterna hos Samres. Om beställningscentraler för alla trafikformerna istället skulle ligga under samma myndighetstak skulle förutsättningarna öka för att samordningsvinsterna skulle komma skattebetalarna till godo. Kommunerna och landstingen måste då organisera beställningscentraler i egen regi som är effektivare än Samres, då det är den enda konkurrens som Samres har i dagsläget.

Ett alternativ till skolskjuts i glesbygd, som skulle innebära kostnadsbesparingar och som förespråkats av SKL, är att utnyttja modern kommunikationsteknik i form av fjärrundervisning. För att tillåta fjärrundervisning i högre grad krävs möjligen ändringar i skollagen (Stockhaus 2011).

Sedan 1970-talet har det även med början i USA utvecklats mellanformer av kollektivtrafik med mindre, handikappanpassade fordon, så kallad flextrafik (Westerlund 2014). Denna trafik, som kombinerar egenskaper för linjetrafik och anropsstyrd taxi, har visat sig vara effektiv för

¹¹³ Martin Andersson, pers. komm. 2014-02-04

att försörja trafikområden med grundläggande tillgänglighet när efterfrågan är låg eller varierande. Men förutsättningarna för att utveckla sådan trafik och de tekniska bakomliggande systemen är att investeringskostnaden matchas ihop med besparingen från taxitrafiken hos en och samma huvudman.

En väsentlig aspekt av utvecklingen mot mer integrerad planering av särskilda persontransporter, allmän kollektivtrafik och mer flexibla former av anropsstyrd trafik, är att det sker en utveckling av IT-systemen för trafikplanering och standardiserade gränssnitt mellan olika IT-system.¹¹⁴ Marknaden för planeringssystem är liten och utvecklingsbehoven stora. Systemen är komplicerade och datakrävande, och det är möjligt att det vore fördelaktigt om de ombesörjde större regioner än län, eftersom skalfördelarna är så stora. Det finns idag inga system i Sverige för integrerad planering, men i till exempel Danmark finns det ett riksomfattande system som har svenska rötter. Det har gjorts många förstudier om behoven på området, till exempel i projektet FOKAT¹¹⁵ och senast i en omvärldsbevakning åt Trafikverket. Det kan behövas en FUD-satsning för utveckling inom det här området, förslagsvis under ledning av Vinnova. Även för system för biljettvisering som fungerar i taxi behövs det en utveckling. Visst förarbete sker av de största branschföreträdarna i X2 AB.

Om ansvaret för särskilda persontransporter blir regionalt kommer dessa transporter att på ett naturligt sätt omfattas av de regionala trafikförsörjningsprogrammen, vilka kan komma att behöva anpassas till att omfatta även skolskjuts och sjukresor. Över dessa trafikförsörjningsprogram har Transportstyrelsen tillsyn. Transportstyrelsen har dessutom ansvar för marknadsöverbvakning över hela transportsektorn.

¹¹⁴ Vägverket (2010)

¹¹⁵ Förutsättningar för och Krav på IT-stöd för Anropsstyrd Trafik, Vägverket (2006)

5 Slutsatser

5.1 Utgångspunkter för ny organisering

Mot bakgrund av den föregående analysen vill Trafikanalys rekommendera ett fortsatt arbete för ökad samordning av de särskilda persontransporterna och den allmänna kollektivtrafiken. Nedan följer några konkreta förslag för inriktningen på en sådan process.

Efter att en lång rad utredningar samstämmigt pekat på behovet av samordning av de särskilda persontransporterna, är det nu dags att lämna frivilligheten för berörda myndigheter och genomföra en reell omreglering. I dagens mångfald av lösningar och olika organisationsformer finns exempel på regioner där man redan uppnått en långtgående och effektiv samordning av de särskilda persontransporterna – utan problem och inom ramen för den befintliga lagstiftningen (jämför Dalarna i Governo 2014). Men från flera regioner uttrycks dock en stor osäkerhet för den komplicerade upphandlingslagstiftningen, i kombination med en heterogen lagstiftning om särskilda persontransporter och en kanske missriktad ambition att värna lokala intressen, som tillsammans skapar en ovilja att söka nya vägar. Detta gör att Trafikanalys bedömer att en justerad och samlad lagstiftning nu behövs för en samordning av all kollektivtrafik, oavsett om den riktar sig till allmänheten eller till resenärer med särskilda behov.

De transportpolitiska principer som brukar tillämpas för styrningen av transportsystemet är lämpliga utgångspunkter även i detta fall:

- Kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras
- Beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former
- Samverkan inom och mellan trafikslag ska främjas
- Konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas
- Trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas

I följande avsnitt utvecklar Trafikanalys några konkreta utgångspunkter för en samordnad organisering kring de särskilda persontransporterna och den allmänna kollektivtrafiken.

Ansvar och ansvarsfördelning

De restyper som idag inte har något ansvar kopplade till sig, det vill säga riksfärdtjänst och sjukresor, bör få det, eftersom det är en förutsättning för effektiv planering. Även ansvaret för andra restyper som i många fall utförs av kommunerna, såsom resor till förskolan, dagcenter, rehabilitering osv, skulle behöva förtydligas.

Med detta sagt bör ansvaret för all samordningsbar färdtjänst flyttas till RKM, möjligen med undantag för transporter med begränsade möjligheter till samordning. Ansvaret ska inkludera både tillståndsprövning och organisation av trafik, det vill säga beställningscentraler, trafikledning och övervakning, samt uppföljning av transportörer. Ansökningar och utredningsansvar

ligger kvar på kommunerna, som lämnar beslutsunderlag till RKM. Färdtjänsten blir därmed en länsfärdtjänst, liksom redan är fallet i flera län. Formerna för överflyttningen bör göras upp mellan kommunerna och RKM under en övergångsperiod på såg fem–sju år.

Ansvar för riksfärdtjänst (inklusive transporterna) bör läggas på RKM. I och med detta, och att ansvaret för färdtjänst förläggs till RKM, förändras definitionen av riksfärdtjänst till att gälla resor mellan två eller flera län, istället för mellan två eller flera kommuner. Dessutom ges en möjlighet till samordning av anslutningsresorna med andra resenärer. De delar av resan som går utöver RKM:s trafik samordnas med operatörer på den interregionala marknaden.

Ansvar för "vanlig" skolskjuts till grundskola och gymnasium bör flyttas till RKM för att öka möjligheterna till samordning med allmän linjetrafik och anropsstyrd trafik. Ansvar för grund- sarskolskjuts och gymnasiesarskolskjuts kan behållas på kommunal nivå, eftersom möjligheterna till samordning av dessa resor är mer begränsade, de leder till mer administrativt arbete, hamnar för långt bort från individen osv.

Ansvar för att organisera sjukresor, och inte bara betala ut resekostnadsersättning, bör etableras för att möjliggöra samordning med de andra typerna av särskilda persontransporter. Ansvar läggs lämpligen på RKM. En möjlighet för flera RKM att samordna sina sjukresor över länsgräns bör också finnas, eftersom det förekommer länsöverskridande sjukvårdssam- arbeten på flera håll i landet.

De regionala trafikförsörjningsprogram som upprättas av RKM bör inkludera *all* kollektivtrafik i regionen, även de särskilda persontransporterna. Dessa program kan därmed utgöra plattformen för en effektiv samordning av regionens utbud och efterfrågan på persontrafik. En förutsättning är en välutvecklad dialog mellan lokala och regionala aktörer, så att lokala brukarintressen kan tillvaratas. Till exempel bör det kommunala behovet av skolskjuts tydliggöras på lämpligt sätt.

Slutligen bör det övervägas om det ska finnas ett nationellt tillsynsansvar för att lagstiftningen för alla typer av särskilda persontransporter tillämpas på avsett sätt. Detta kan ske på ett naturligt sätt genom det ansvar som redan finns hos Transportstyrelsen för tillsyn av kollektivtrafiklagen, inklusive de regionala trafikförsörjningsprogrammen. Ett alternativ till vissa delar av tillsynen av taxibranschen kan vara Vita jobb-modellen som tillämpas i Malmö, där fackförbunden samarbetar med myndigheten. Det övergripande ansvaret för uppföljning av avtal ligger alltså på RKM och deras revisorer.

Förutsättningar för upphandling

Ett nationellt stöd för upphandlingar har sedan den 1 juli samlats under Konkurrensverket. En speciell avdelning skulle kunna arbeta med särskilda persontransporter, till exempel med utarbetade underlag, mallar för utvärdering av kvalitetskriterier (ex. chaufförens kompetens & villkor, tidspassning, flexibilitet). Det skulle kunna ge effektivare upphandlingar och bättre uppföljningsmöjligheter, men kan också hämma konkurrensen. Svensk Kollektivtrafik har under flera år arbetat med att ta fram standardavtal för både linjetrafik och särskilda persontransporter, vilka finns klara och färdiga att använda. En styrning genom stöd till upphandling är mer i linje med aktuella styrformer på transportområdet än att i lagtexter försöka införa styrande definitioner på t.ex. "god kvalitet". En förutsättning är att samhället försäkras sig om goda underlag för uppföljning och utvärdering så att brister kan identifieras och åtgärdas.

Om ökad samhällelig samordning av särskilda persontransporter är önskvärd måste också upphandlingstvånget på lokal nivå begränsas, eftersom det kan leda till att olika utförare betjänar närliggande områden, med dåligt kapacitetsutnyttjande som följd. Den nuvarande upphandlingslagstiftningen och hur den hittills har tillämpats garanterar inte detta, trots intentionerna i förarbetena till trafikhuvudmannalagen och färdtjänstlagarna, samt till den nya kollektivtrafiklagen:

- att den allmänna kollektivtrafiken ska anpassas för större användbarhet för personer med funktionsnedsättningar
- att en överflyttning av resandet ska ske från taxi till större och mer samordnade fordon
- att stimulera utvecklingen av flextrafik, närtrafik och så vidare.

Effekterna av den kommande upphandlingslagstiftningen är oklara ända tills den tillämpas, vilket tidigast kommer att ske under 2016.

Resenärers behov och rättigheter

Det ska inte spela någon roll för resenären vilket lagrum den reser under. Ändamålet med resan ska inte vara avgörande, utan behovet under själva resan. Närmare villkor för resorna kan skrivas in i tillståndet, som kan gälla alla typer av resor.

Juridiska och tekniska hinder för att kombinera resor med särskilt tillstånd och resor för allmänheten måste i möjligaste mån elimineras. Undantag från detta kan behövas för de resenärer som av olika skäl inte kan resa tillsammans med andra, vilka fortsatt bör vara kommunens ansvar (men kan handlas upp av RKM).

Tydliggör att det även bland personer med funktionsnedsättningar finns grupper med olika tidsvärdering och att man kan inrätta trafik med olika servicegrad och även med skilda egenavgifter:

- "turbo": aktiva, under 65 år, deltar i samhällslivet, arbetar eller studerar. Även transporter till vård, dagverksamheter och andra verksamheter där annan personal med höga tidsvärden väntar
- "inte bråttom": äldre, längre framförhållning, större tolerans för omvägar, mer utrymme för samordning med andra resenärer, bonus på egenavgift, anordnas kanske i form av flextrafik

Om samordningen mellan särskilda persontransporter och allmän kollektivtrafik ökar kan behovet av ledsagning också komma att öka, för att säkerställa att resan kan fullföljas för personer med vissa funktionsnedsättningar. Detta kan reducera de företagsekonomiska samordningsvinsterna, men kan vara gynnsamt på andra sätt. Ett allmänt regelverk för, eller guider för tillhandahållandet av, olika typer av ledsagning kan i så fall behöva tas fram. För närvarande pågår en utredning om ledsagning på tåg, som ska analysera hur väl nuvarande system för assistans fungerar och om det finns behov av åtgärder för att bättre möta brukarnas behov.¹¹⁶

¹¹⁶ Tilläggsdirektiv 2014:56 till utredning N 2013:02.

Gränsdragningar och definitioner

Utvärderingar av förändringar inom organisationen av särskilda persontransporter måste även ta hänsyn till kostnader för resenärernas restid, och inte bara till de offentliga utgifterna. En ökad grad av samordning leder oftast till längre slingor (det vill säga längre restid), samt justerad avgångstid jämfört med den önskade, vilket båda är kostnader för resenären.

En samordning mellan särskilda persontransporter och allmän kollektivtrafik ställer också krav på en definition om var den särskilda persontransporten slutar och var den allmänna börjar, om det krävs i lagstiftningen. Ett alternativ är annars att slå ihop definitionerna av särskilda och allmänna transporter till en gemensam kategori. Det finns också anledning att revidera definitionen för linjetrafik i yrkestrafiklagen¹¹⁷, eller införa en ny definition för flextrafik som kan vara både anropsstyrd och linjebunden i varierande proportioner. Med nuvarande definitioner sorterar flextrafik under *beställningstrafik* (yrkestrafiklagen 1 kap 5 §), vilket inte är adekvat. Även definitionen av taxitrafik enligt taxitrafiklagen¹¹⁸ kan behöva revideras, för att möjliggöra att även taxiföretag och taxichaufförer ska kunna köra i linjetrafik eller flextrafik. Transportstyrelsen bör få ett uppdrag att identifiera behoven och göra denna översyn.

Jämförbar statistik

Statistiken för vissa delar av de särskilda persontransporterna behöver utvecklas. Trafikanalys har det övergripande ansvaret för transportstatistik och har i och med detta uppdrag redan börjat undersöka möjligheterna att göra det. Det finns variabler som redan samlas in lokalt och regionalt och som därför är "lågt hängande frukter", även om kvaliteten och jämförbarheten inte är utredd. Det finns även kvalitetsvariabler som går att hämta från trafikplaneringssystemen, vilka används internt för kvalitets- och ekonomiuppföljning, men som sällan brukar kommuniceras utåt. Att samla ihop enhetlig statistik är viktigt för att kunna följa utvecklingen och jämföra olika organisatoriska modeller och upphandlingar mellan länen. SKL har börjat med Öppna jämförelser av kollektivtrafiken mellan länen, där man jämför kvalitet i tjänsterna och effektivitet i resursanvändningen. Det ligger nära till hands att utveckla en liknande modell för de särskilda persontransporterna, eller utvidga antalet jämförelsevariabler till dem.

Utvecklade system

Utvecklingen av system för beställningsmottagning, trafikplanering, trafikledning och trafikövervakning behöver stimuleras, till exempel genom ett Vinnovaprogram. Marknaden för trafikplaneringssystem är inte så stor att den är intressant för företag att göra stora investeringar i utveckling. Den domineras sedan våren 2014 av ett kanadensiskt riskkapitalbolag¹¹⁹. Systemen är som sådana ytterst svåra att byta ut på grund av sin komplexitet och den investerade kunskapen hos personalen, men kan genom intensifierat standardiseringsarbete fås att kommunicera med varandra (existerande standarder, SUTI¹²⁰ för taxi och NOPTIS¹²¹ för linjetrafik, behöver utvecklas vidare). Det finns redan idag en lång rad existerande tekniker för positionering och telekommunikation som inte utnyttjas i färdtjänsten.

Användningen av anropsstyrd eller delvis anropsstyrd trafik (flextrafik, närtrafik, servicelinjer, kompletteringstrafik m.m.) bör utvecklas mer, men det kommer att bli en naturlig följd när en

¹¹⁷ SFS 2012:210

¹¹⁸ SFS 2012:211

¹¹⁹ Volaris Group

¹²⁰ Standardiserat Utbyte av TransportInformation, www.suti.se

¹²¹ NOrdic Public Transport Interface Standard, www.noptis.org

huvudman får ansvaret för all samordningsbar trafik, och får dra fördel av kostnadsbesparingarna av trafiksamordningen.

Det finns redan idag mobilapplikationer ("appar") för beställning av taxi och återkoppling till taxiföretagen. Detta skulle även vara ett smidigt sätt för resenärer att beställa särskilda persontransporter och för RKM att samla in resenärssynpunkter på.

Andra tekniska system som finns idag för styrning och kontroll är ISA¹²², som förutom att mäta hastighet även skulle kunna användas för uppföljning av chaufförens körsätt (acceleration och inbromsning). Körsättet och hastigheten är återkommande klagomål från brukare av särskilda persontransporter, och om dessa kan mätas automatiskt kan de också användas i uppföljning och som grund i incitamentsavtal.

5.2 Avslutande kommentarer

Analysen och tidigare utredningar har visat att det visserligen finns ytterligare samordningsfördelar att uppnå med nuvarande regelverk, men att det går långsamt och att vissa välmående kommuner och storstadsområden kanske helt saknar incitament att samordna sina transporter med resten av regionen. I och med att ansvaret är förlagt på olika myndigheter, eller inte är definierat, ställer också LOU hinder i vägen för ökad samordning.

De principiella utgångspunkterna för ny reglering och organisering bör handla om

- behov av ökad likvärdighet för brukarna
- förenkling för brukare, trafikplanering och administration
- stimulering av näringslivet
- konkurrens och teknisk utveckling
- ökad effektivitet och produktivitet
- behoven att avlasta de i många fall krympande primärkommunerna
- minskad sårbarhet i kommunerna
- större förutsättningar för kompetensförsörjning.

De aspekter på produktionen av särskilda persontransporter som bör ägnas särskild uppmärksamhet är de *tekniska aspekterna* och de *juridiska aspekterna*.

För att öka de tekniska möjligheterna kan erfarenheter hämtas från fungerande system i Sverige och i andra länder, men det behövs också betydande utvecklingsinsatser. Resurser för sådana utvecklingsinsatser finns nog snarare på regional, överregional och nationell nivå än på den kommunala, samt naturligtvis i branschorganisationerna och X2 AB som redan bedriver ett förtjänstfullt utvecklingsarbete.

För att öka de juridiska möjligheterna finns det flera alternativ, men det enklaste är att förlägga ansvaret för all trafik hos de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM). För att nå dithän

¹²² <http://www.trafikverket.se/Foretag/Trafikera-och-transportera/Trafikera-vag/Sakerhet-pa-vag/ISA--Intelligent-stod-for-anpassning-av-hastighet/>

krävs dock långtgående förhandlingar, förtroendeskapande åtgärder och samråd mellan RKM framför allt de kommuner som har en väl fungerande organisation och styrning idag. Det reformen bör syfta till är att utjämna förutsättningarna mellan en landsbygd med allt svårare förutsättningar och åldrande befolkning, och relativt välmående städer och förorter dit befolkningen och skattekraften flyttar.

SKL visar på tre möjliga ambitionsnivåer för samlad lagstiftning för särskilda persontransporter (Lindblom 2014):

1. Komplettera befintlig lagstiftning
2. En lag för den allmänna kollektivtrafik och en lag för den särskilda kollektivtrafiken
3. En lag för allmän och särskild kollektivtrafik

I det första alternativet skulle en komplettering av befintlig lagstiftning ske, genom att motsvarande möjlighet till överlåtelse av huvudmannaskapet för skolskjuts och sjukresor som redan finns för färdtjänst och riksferdtjänst kunna införas i skollagen och i lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor. Dessutom behöver en sekretessbrytande bestämmelse införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, där det i 29 kap. 7 § finns en sekretessbrytande bestämmelse som hänvisar till färdtjänstlagen och lagen om riksferdtjänst. I skollagen och lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor behöver införas sekretessbrytande bestämmelser motsvarande 14 § färdtjänstlagen, där det anges att en tillståndsgivare trots sekretess får lämna ut uppgifter om enskildas personliga förhållanden till en beställningscentral för transporter eller en trafikutövare, om uppgifterna behövs för att anordna transport som avses i lagen.

I det andra alternativet behöver bestämmelser som möjliggör ett överlämnande av ansvaret för skolskjuts och sjukresor till den regionala kollektivtrafikmyndigheten införas. En sekretessbrytande bestämmelse för skolskjuts och sjukresor motsvarande den som finns i dag för färdtjänst och riksferdtjänst i OSL och färdtjänstlagen bör också införas.

I det tredje alternativet samlas all lagstiftning som angår allmän och särskild kollektivtrafik i en och samma författning. Bestämmelser som möjliggör ett överlämnande av ansvaret för skolskjuts och sjukresor samt sekretessbrytande bestämmelser införs precis som i alternativ 2.

Dessa förslag tar dock inte upp frågan om var ansvaret ska ligga för olika typer av trafik och samordningstjänster, samt om det ska finnas ett ansvar, eller bara ersättningsansvar, för vissa typer av trafik. Trafikanalys ståndpunkt i dessa frågor har redovisats ovan.

Den tveksamhet som finns i vissa större kommuner med en väl fungerande färdtjänst måste respekteras, men får inte heller vara till förfång för det allmännas bästa. Det förefaller också, åtminstone i Malmö, som att det inte är myndigheterna utan intressegrupper som står för huvuddelen av motståndet. För att en anpassning ska kunna ske bör ändå en generös övergångsperiod tillåtas, 5–7 år, under vilken alla system för trafikplanering, tillståndsregister och så vidare kan överföras och trimmas, och kanske även ny utveckling ske. Dessa kommuner måste kunna få förhandla sig till en kompensation från RKM för de något sämre villkor som kan förväntas jämfört med tidigare. Framför allt behöver en godtagbar anpassning av den allmänna kollektivtrafiken och dess hållplatser ske, och även nya flexbusskoncept bör prövas. En möjlighet är att lämna utrymme för kommuner att kunna göra tillköp, om inte den regionala servicenivån känns tillräcklig.

Om man vill rangordna de olika typerna av särskilda persontransporter i angelägenhetsgrad för samordning, bör man börja med färdtjänst och riksferdtjänst (kräver ingen egentlig lagändring, förutom att det blir obligatoriskt), sedan ta sjukresor (är redan en landstingsfråga, och alla landsting eller sjukvårdshuvudmän är med i en RKM), och avsluta med skolskjuts (de som

lämpar sig för samordning och som inte redan görs i den allmänna kollektivtrafiken). En tredje möjlighet för implementering är att upprätta en tidsplan där man först väljer ut några pilotlän som redan kommit långt med samordningen och genomföra den där först. Erfarenheterna från pilotlänerna kan sedan utgöra ett bra stöd för den fortsatta implementeringen i övriga län.

En fungerande marknad för transporttjänster är en viktig förutsättning för de särskilda persontransporterna. I detta uppdrag har inte specifikt studerats de praktiska och konkreta konsekvenserna av förslagen på entreprenörer och kommersiella utvecklare. I det fortsatta utredningsarbetet bör dessa ges större utrymme.

6 Referenser

- Advokatfirman Lindahl (2013), *PM angående överlåtelse av uppgifter enligt färdtjänstlagen och riksferdtjänstlagen*, Region Skåne 2013-12-23.
- Ahlberg, K. och Bruun, N. (2010), *Upphandling och arbete i EU*, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), 2010:3.
- ARTS (2002). *Handbok för landsbygdstrafik*, Actions on the integration of Rural Transport Services, EU Directorate General for Transport and Energy (DG-TREN).
- Deloitte (2013). *Trafikselskabernes varetagelse af offentlig befordring*, april 2013.
- Eklund, H. (2014). *Verksamhetschef slår larm efter ADHD-explosion*, Tvärsnytt 2014-02-18.
- Eriksson, P. (2014). *Malmö kräver vita jobb*, Upphandling24, 2014-02-11.
- Europeiska kommissionen (2011), *Socialt ansvarsfull upphandling – En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*, Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter, Enhet D.2 och Generaldirektoratet för inre marknaden och tjänster, Enhet C.3, utfärdat på grundval av SEK(2010) 1258 slutlig.
- Folkesson, A. (2014). *”Är samverkan en gyllene medelväg?” – tankar kring kommunernas framtid*, SKL på uppdrag av Arena för Tillväxt inför seminarium på Almedalen, 2014-06-25.
- Forssén, K. (2008), *Taxinäringen i tiden*, i ”Fokus på näringsliv och arbetsmarknad våren 2008”, SCB:s serie AM78 Information om utbildning och arbetsmarknad (IAM) 2008:2, sid 63–75.
- Freij, H. (2009). *Handbok i riksferdtjänst*, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Färdtjänstföreningen och Kommentus Förlag.
- Freij, H. m.fl. (2012). *Färdtjänsthandbok*, SKL Kommentus Media AB och Svenska Färdtjänstföreningen.
- Fölster, S (1992). *Taxesänkning, var god dröj! Effekter av taxinäringens avreglering*, Ekonomisk Debatt 3/92.
- Goodpoint (2012). *Att ställa miljö- och sociala krav i upphandling*, Upphandling24.
- Governo (2014). *Hur är särskilda persontransporter organiserade? En sammanställning av intervjuer i Jönköping, Uppsala och Dalarna*, underlagsrapport till Trafikanalys, april.
- Gustafsson, A. och Strömberg, M. (2011). *Kontrollanter pressas till att fuska*, Svenska Dagbladet 2011-07-21.
- Holmlund, M. (2014). Presentation om särskild kollektivtrafik, Länstrafiken Jämtland, Nätverks-träff för MERIT 2014-03-20.
- Johansson, P., Marell, A. och Westin, K. (2000). *Taxi i världen - en jämförelse av taxis villkor och verksamhet i olika länder*, TRUM rapport 2000:3.
- Jonsson, L. (2009). *Ansvarsnivåer för kollektivtrafik*, VTI, bilaga 8 till SOU 2009:39.
- Junesjö, K. (2009). *Vita Jobb – Verktyg mot svartarbete och social dumpning vid offentlig upphandling*, LO, andra omarbetade upplagan. URL: www.avtalsinformation.nu
- Konkurrensverket (2002). *Vårda och skapa konkurrens – Vad krävs för ökad konsumentnytta?*, rapport 2002:2.
- Konkurrensverket (2008). *Konkurrensen i Sverige 2007*, rapport 2007:4.
- Konkurrensverket (2011). *Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling*, uppdaterad april 2012.

- Lind, H. och Wigren, A. (1993a). *Varför blev "avregleringen" bara en halv framgång?*, Ekonomisk Debatt 6/93.
- Lind, H. och Wigren, A. (1993b). *Ordning på taximarknaden, var god dröj!*, SNS Förlag.
- Lindblom, Y. (2014). *Samlad lagstiftning för allmän och särskild kollektivtrafik*, SKL Avdelningen för juridik, PM 2014-01-22.
- Lindersson, N. (2013). *Förstudie "Nationell reseplanerare med köpfunktion"*, X2 AB/Unicon Konsult AB, 2013-06-04
- Malmö stad (2011). *Utredning om överlåtelse av huvudmannaskapet för Färdtjänst och Riksfärdtjänst i Malmö Stad till Region Skåne*. Stadskontoret Avd. Vård och omsorg, KS-VOO-2011-00102
- Malmö stad (2013). *Slutrapport från pilotprojekt för att förändra och förbättra den offentliga upphandlingen i kommunen*, Stadskontoret Avd. för integration och arbetsmarknad, 2013-10-15.
- Myndigheten för delaktighet (2014). *Hur är läget 2014? Uppföljning av funktionshinderspolitiken*, 2014:6.
- Nelldal, B.-L. och Troche, G. (2010). *Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2009 samt Utvecklingen av persontrafiken i ett långsiktigt perspektiv*, Rapport TRITA-TEC-RR 10-007.
- Nilsson, J.-E., Odolinski, K., Swärdh, J.-E., Liss, V., och Nyström, J. (2013). *Regelförändringar i transportsektorn – Effekter av omregleringar inom inrikesflyg, taxi, kommersiell tågtrafik och bilprovning*, VTI Rapport 774 revision 1.
- Nutek (1996). *Avregleringen av taximarknaden – en analys av regionala effekter*, Rapport 1996:67.
- Reuterfors-Mattsson, I. Kämpe, L. och Gunnarsson C. (2014). *Skolskjutshandbok – om skolskjuts och elevresor*, SKL Kommentus.
- Schwartz, E. (2012). *Färdtjänsten får bakläxa för lagring av känsliga uppgifter*, Göteborgs Fria Tidning, 2012-01-17.
- SKL (2006). *Sammanställning över nationell enkät om skolskjuts*, Sveriges Kommuner och Landsting/Thyrens AB, 2006-05-04.
- SKL (2011). *Samverkan för en effektiv och säker skolskjuts – beskrivning av en förändringsprocess*.
- SKL (2014). *Allmän och särskild kollektivtrafik – analys av för- och nackdelar med en samlad lagstiftning*, rapport 2014-03-04.
- Skånetrafiken (2013). *Analys av serviceresor i Skåne*, Vectura rapport version 1.1, 2013-12-09.
- Socialstyrelsen (2011). *Ledsagning enligt LSS och SoL – Kartläggning av kommunernas insatser 2010*, artikelnr 2011-3-49.
- Statskontoret (2000). *Hela resan är målet – en utvärdering av handikappolitiken inom transportområdet*, 2000:51.
- Statskontoret (2004). *Avregleringen av sex marknader - Mål, medel och resultat: Del 1 Huvudrapport*, 2004:28.
- Stockhaus, M. (2011). *Fjärrundervisningen kan rädda skolor i glesbygden*, SKL, Computer Sweden 2013-06-13.
- Stockholms läns landsting (2010). *Resor för sjuka – enbart transport eller en del av vårdkedjan?*, Landstingsrevisorerna, projektrapport Nr 9/2010.
- Svahn, C. (2010). *733 bussar kanske aldrig kördes*, Dagens Nyheter 2010-03-24.

Svenska Transportarbetareförbundet (2013). *Taxibranschen i Sverige*.

Sveriges Radio (2014). *Kan arbetsvillkor vara orsak till problem med färdtjänst?*, Studio Ett 2014-02-17.

SVT (2009). *SL bryter med Busslink*, ABC Regionala nyheter 2009-12-15.

Sylvan, C. och Håkansson, S. (2011). *Adhd-diagnoserna fördubblade*, Sydsvenskan 2011-12-29.

Söderlind, O. (2011). *Securitas kontrollfusk*, Affärsvärlden 2011-10-12.

Tillväxtanalys (2010). *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service*, PM 2010:08.

Trafikanalys (2013). *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013*, rapport 2013:13.

Transportstyrelsen (2013). *Transportstyrelsens marknadsövervakning 2013*, Dnr TSG 2012-172.

Trivector Traffic (2014). *Intervjuer med brukare och internationell studie – Avseende regelverk kring färdtjänst och andra särskilda persontransporter*, underlagsrapport till Trafikanalys, 2014:35.

Wikell, S. (2006). *Transport till och från daglig verksamhet av personer som omfattas av LSS*, SKL Avdelningen för juridik, PM 2006-10-19.

Vägverket (2000). *Utvärdering av ny lagstiftning för färdtjänst och riksfärdtjänst: ett producentperspektiv*, publikation nr. 2000:103.

Vägverket (2001a). *Utvärdering av ny lagstiftning för färdtjänst och riksfärdtjänst: ett resenärsperspektiv*, publikation nr. 2001:43.

Vägverket (2001b). *Utvärdering av ny lagstiftning för färdtjänst och riksfärdtjänst: Färdtjänst enligt lagen om färdtjänst i jämförelse med socialtjänstlagens tidigare bestämmelser. Redovisning och analys av tillämpning och effekter utifrån rättsfall*, publikation nr. 2001:86.

Vägverket (2001c). *Preliminär slutrapport över färdtjänstens tillstånd och utveckling samt behov av tillsynsmyndighet*, publikation nr. 2001:95.

Vägverket (2001d). *Utvärdering av handikappolitiken på transportområdet*, publikation nr. 2001:125.

Vägverket (2006). *FOKAT – Sammanfattande slutrapport*.

Vägverket (2007a). *KOLL framåt – Huvudrapport*, publikation nr. 2008:33.

Vägverket (2007b). *Kollektivtrafik på landsbygd*, underlagsrapport KOLL Framåt.

Vägverket (2008). *Kartläggning av ansvar, roller och samverkan inom skolskjuts*, publikation nr. 2008:69.

Vägverket (2010). *Utveckling av anropsstyrd trafik – Litteraturinventering med sammanställning av hittillsvarande erfarenheter av anropsstyrd trafik i Sverige och internationellt*, publikation nr. 2010:7.

Westerlund, Y. (2014). *Integrering av allmän och särskild kollektivtrafik samt av linjetrafik och flextrafik – Omvärldsbevakning och kunskapsbyggande för utveckling och rationalisering av integrerad kollektivtrafik*, Mobistik Utveckling, rapport till Trafikverket version 2014-06-15.

X2 AB (2013). *Slutrapport – Teknikplattform för den samlade kollektivtrafiken*, TR-SIS_TEKNIK_SLUTRAPPORT, Revision: F, 2013-05-30.

X2 AB (2014). *Teknikplattform för den samlade kollektivtrafiken – Integration mellan system för den anropsstyrda och linjelagda kollektivtrafiken*, TR-SIS_TEKNIK_FAS_2, Revision: C, 2014-01-29.

6.1 SOU, propositioner och departementspromemorior

Ds. 2011:19, *Komplettering av kollektivtrafiklagen*, Näringsdepartementet.

Ds. 2013:44, *Lag om resenärers rättigheter – kompletterande bestämmelser*, Näringsdepartementet.

Lagrådsremiss: Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering, 2014-02-27

Prop. 1988/89:81 om riksfärdtjänsten.

Prop. 1992/93:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94, m.m. (kompletteringsproposition), bilaga 5 F. Kollektivtrafik m.m., Kommunalisering av riksfärdtjänsten.

Prop. 1996/97:115, *Mer tillgänglig kollektivtrafik* ("trafikhuvudmannalagen").

Prop. 1999/2000:140, *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*.

Prop. 2005/06:160, *Moderna transporter*.

Prop. 2009/10:200, *Ny kollektivtrafiklag*.

Prop. 2013/14:239, *EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar – tillsyn och sanktioner*.

SOU 1995:70, *Allmänna kommunikationer – för alla?* ("Samreseutredningen").

SOU 1999:60, *Kundvänligare taxi*.

SOU 2003:87, *Färdtjänsten och riksfärdtjänsten*.

SOU 2005:4, *Liberalisering, regler och marknader* ("Regelutredningen").

SOU 2009:39, *En ny kollektivtrafiklag* ("Lundin-utredningen").

SOU 2009:81, *Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik*.

SOU 2013:12, *Goda affärer*.

6.2 Refererade författningar

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG

Förordning (1970:340) om skolskjutsning

Förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik

Förordning (1991:1321) om rehabiliteringsersättning

Förordning (1993:1148) om egenavgifter vid resor med riksfärdtjänst

Förordning (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan

Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

Konkurrenslag (2008:579)
Lag (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik
Lag (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor
Lag (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor
Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS
Lag (1997:735) om riksfärdtjänst
Lag (1997:736) om färdtjänst
Lag (2006:1116) om information till passagerare m.m.
Lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU
Lag (2008:580) om gruppundantag för konkurrensbegränsande avtal om viss taxisamverkan
Lag (2010:1065) om kollektivtrafik
Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), OSL
Skollag (2010:800)
Socialförsäkringsbalk (2010:110), 31 kap. Rehabiliteringsersättning
Socialtjänstlag (2001:453)
Taxitrafiklag (2012:211)
Trafiksäkerhetsverkets föreskrifter om skolskjutsning (TSVFS 1988:17)
Yrkestrafiklag (2012:210)

6.3 Personlig kommunikation

Per Junesjö, Svenska Färdtjänstföreningen (flera tillfällen jan-maj 2014)
Yngve Westerlund, Mobistik Utveckling AB (flera tillfällen jan-jun 2014)
Martin Andersson, Samres AB (2014-02-04)
Jan Pelli och Johan Porsman, Samtrans AB (2014-04-01)
Conny Strand, nätverket MERIT, Svensk Kollektivtrafik (2014-03-20)
Mikael Eriksson med flera, Trafikförvaltningen SLL Färdtjänstverksamheten (2014-05-16)
Mattias Schulstad, Transportarbetareförbundet (2014-05-20)
Kenneth Svärd, Trafikförvaltningen SLL Färdtjänstverksamheten (2014-05-28)
Stig-Arne Ankner och Mattias Berger, Konkurrensverket (2014-06-17)

6.4 Möten och presentationer

Referensgruppsmöten (2014-02-06, 2014-04-15 och 2014-06-17)

SKL, konferens för förvaltningschefer (2014-02-19)

Expertnätverket MERIT (2014-03-20), Mötesplats för Erfarenhetsutbyte inom Integrerad Trafik

Regeringskansliet, avstämning (2014-04-11)

Trafikanalys vetenskapliga råd (2014-05-14)

Svenska Färdtjänstföreningen, vårseminarium (2014-05-15)

Svensk Kollektivtrafik, årsmöteskonferens (2014-05-16)

Dialogmöte på Neuroförbundet (2014-05-26):

- Karin Månsson, Neuroförbundet och Lika Unika – Federationen mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- Jan-Åke Bengtsson, Mag- & tarmförbundet, Handikappförbunden HSO
- Urban Fernquist, Synskadades Riksförbund (SRF)
- Jimmy Pettersson, Synskadades Riksförbund (SRF)
- Kurt Hultgren, Resenärsforum

Brukarintervjuer av Trivector:

- Erik Lindqvist, Handisam
- Daniel Pollak, Unga rörelsehindrade och NUFT - Nätverket Unga För Tillgänglighet)
- Lise Lindbäck, Neuroförbundet
- Jimmy Pettersson, Synskadades Riksförbund (SRF)
- Karolina Celinska, DHR – Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder
- Jan-Åke Bengtsson, Mag- och tarmförbundet
- Annica Nilsson, Riksförbundet för rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU)

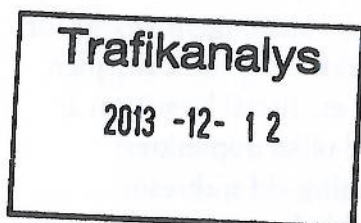
Bilaga A: Uppdraget

2013-12-05

N2013/5567/TE

Näringsdepartementet

Trafikanalys
Torsgatan 30
113 21 Stockholm



Uppdrag att genomföra en förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att genomföra en förstudie om den lagstiftning som reglerar särskilda persontransporter. Myndigheten ska:

- kartlägga fakta – nuläge och historik – för särskilda persontransporter,
- analysera den nuvarande lagstiftningen ur ett brukar- och myndighetsperspektiv mot bakgrund av de förändringar som har skett sedan de olika lagarna trädde i kraft,
- göra jämförelse med goda lösningar i och erfarenheter ifrån vissa andra länder, samt
- utifrån genomförd kartläggning, analys och internationella jämförelser ange möjliga förbättrings- och effektiviseringsområden genom att beskriva hur olika alternativ till nuvarande reglering skulle kunna utformas.

Det övergripande syftet med förstudien är att analysera om det finns sätt att förändra regleringen för särskilda persontransporter för att dels tillgodose en god tillgänglighet för berörda persongrupper, dels ge bättre förutsättningar för kommuner och landsting att mer effektivt organisera särskilda persontransporter. En viktig utgångspunkt för förstudien är att eventuella förändringsförslag ska ligga inom ramen för det nuvarande offentliga åtagandet för särskilda persontransporter. Förstudien kan komma att ligga till grund för beslut om ytterligare studier och regelutveckling.

Uppdraget ska genomföras i dialog med brukarorganisationer, kommuner, landsting, regionala kollektivtrafikmyndigheter, leverantörer av särskilda persontransporter samt med berörda statliga myndigheter.

Trafikanalys ska senast den 1 augusti 2014 redovisa uppdraget till Näringsdepartementet (Regeringskansliet).

Skälen för regeringens beslut

Kommuner och landsting inom varje län har gemensamt ansvar för länets kollektivtrafik. Dessutom har kommunernas och landstingens ansvar för organiserandet av vissa persontransporter och ersättning för kostnaden för vissa persontransporter. Det regleras genom ett flertal lagar som är olika till sin karaktär och som har tillkommit vid olika tidpunkter:

- Lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor
- Lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor
- Lagen (1997:735) om riksfärdtjänst
- Lagen (1997:736) om färdtjänst
- Skollagen (2010:800)

I detta beslut används begreppet *särskilda persontransporter* för persontransporter och ersättning för persontransporter till följd av dessa lagar.

Sedan lagarna om färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor och vissa elevresor kom till har nya lagar tillkommit och samhällsförändringar skett. År 2012 trädde lagen (2010:1065) om kollektivtrafik i kraft. Ett antal EU-förordningar som reglerar passagerares rättigheter har också trätt i kraft under 2000-talet. Reformen som vårdval och möjligheten att välja skolor har förändrat behoven hos de resande. Utvecklingen av informationsteknologin har också inneburit nya möjligheter att effektivisera delar av utförandet.

Sveriges strategi för genomförande av funktionshinderpolitiken 2011–2016 innehåller bl.a. ett inriktningsmål om att transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning. Tillgängligheten i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning har successivt förbättrats genom åren. Antalet resor med färdtjänst och antal personer med färdtjänsttillstånd minskar också stadigt, trots att Sveriges befolkning och andelen äldre ökar. Samtidigt kommer ett antal personer alltid vara beroende av välfungerande särskilda persontransporter när kollektivtrafiken inte är ett alternativ.

Färdtjänstlagarna sågs senast över 2003 då Färdtjänstutredningen i betänkandet Färdtjänsten och riksfärdtjänsten (SOU 2003:87) presenterade ett antal förslag till reformer för färdtjänsten rörande kvalitet, ledsagare, medresenärer, taxor, och också tog upp rättsliga förutsättningar avseende upphandling och behandling av personuppgifter. Till följd av översynen ändrades dessa lagar i mindre omfattning 2006 (se prop. 2005/06:160).

Statistik från Statistiska Centralbyrån visar att trots det minskade resandet har bruttokostnaderna för färdtjänst och riksfärdtjänst ökat med cirka 26 procent sedan 1998. Kommuner och landsting söker i dag inom nuvarande lagstiftning olika lösningar för att uppnå samordningsvinster mellan de olika persontransporterna, men efterfrågar också reformer och ökade möjligheter till samordning mellan de särskilda persontransporterna.

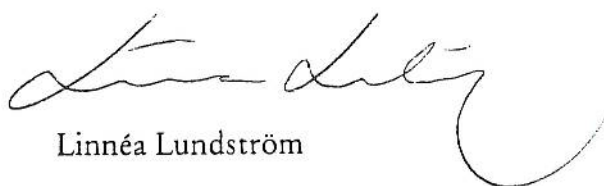
Sammantaget har ett stort antal samhällsförändringar påverkat både behoven hos de resande och möjligheterna för de ansvariga att organisera den särskilda persontrafiken. Erfarenheter från andra länder (t.ex. Danmark och USA) visar också på intressanta lösningar såväl organisatoriskt som tekniskt, varpå det är angeläget att goda lösningar i och erfarenheter ifrån andra länder tas tillvara i utvecklingen av de särskilda persontransporterna i Sverige.

Regeringens uppfattning är att möjligheterna att tillgodose resenärernas behov och förutsättningarna för att mer effektivt bedriva den särskilda persontrafiken bör kunna förbättras ytterligare. Eftersom området är komplext och spänner över ett stort antal lagstiftningsområden, bör en kartläggning och analys av nuläget genomföras i form av en förstudie, där förändringar i lagstiftningen och andra möjliga förbättringsområden inom samtliga särskilda persontransporter analyseras. Förstudien kan komma att ligga till grund för beslut om ytterligare studier och regelutveckling.

På regeringen vägnar



Catharina Elmsäter-Svärd



Linnéa Lundström

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Socialdepartementet/FST
Finansdepartementet/BA och KSÄ K
Utbildningsdepartementet/S

Bilaga B: Statistik om funktionsnedsättningar och skolelever

Tabell 2. Antal och frekvens av funktionsnedsättningar samt vissa hälsotillstånd och sjukdomar som kan vara relevanta för särskilda persontransporter. I undersökningen 2000-01 ingår endast personer mellan 16 och 84 år. Grupperna kan överlappa varandra. Se definitioner i Tabell 3.

*) ULF:s skattade befolkning som andel av medelbefolkningen 16+ år enligt SCB:s befolkningsstatistik, 2000-01 respektive 2012-13.

Källa: SCB, Undersökningen om levnadsförhållanden (ULF/SILC), Befolkningsstatistik

	2000-01 (16-84 år)		2012-13 (16+ år)	
	1000-tal	Procent i ULF	1000-tal	Procent i ULF
Har rörelsehinder	462	6,7	517	6,5
Svårt rörelsehinder	241	3,5	328	4,1
Har svårt att höra	889	12,9	1 305	16,5
Har svårt att se	90	1,3	393	5,0
Har svåra besvär av ängslan, oro, ångest	303	4,4	414	5,2
Matsmältningsorganens sjukdomar			296	3,8
Nervsystemets och sinnesorganens sjukdomar			450	5,7
Samtliga	6 890	96,2 ^{*)}	7 892	100,3 ^{*)}

Tabell 3. Definitioner av funktionsnedsättningar, hälsotillstånd samt vissa sjukdomar som kan vara relevanta för färdtjänst.

Källa: SCB, Undersökningen om levnadsförhållanden 2012-13 (ULF/SILC)

Har rörelsehindrar	Kan inte springa en kortare sträcka och kan dessutom inte stiga på en buss obehindrat eller ta en kortare promenad.
Har svårt rörelsehinder	Personer som är svårt rörelsehindrade är de rörelsehindrade (se ovan definition) som dessutom behöver hjälp av annan person eller hjälpmedel (t.ex. rullstol eller käpp) för att förflytta sig.
Har nedsatt hörsel	Hit räknas personer som har problem att höra vad som sägs i samtal mellan flera personer (även om de använder hörapparat).
Har nedsatt syn	Hit räknas personer som även med glasögon/linser har problem med att se och urskilja vanlig text i en dagstidning.
Har svåra besvär av ångslan, oro, ångest	Har svarat med alternativet "Ja, svåra besvär" på en direkt fråga om man har besvär av ångslan, oro eller ångest.
Matsmältningsorganens sjukdomar	Diagnos i enlighet med ICD-9 (WHO:s klassifikation av sjukdomar). Exempelvis sår i magsäcken, blindtarmsinflammation, bukbråck, leversjukdomar och gallstenssjukdomar.
Nervsystemets och sinnesorganens sjukdomar	Diagnos i enlighet med ICD-9 (WHO:s klassifikation av sjukdomar). Exempelvis hjärnhinneinflammation, parkinsons sjukdom, multipel skleros, cerebral pares, epilepsi, migrän, sjukdomar i ögon, hörselnedsättning.

Tabell 4. Antal skolelever i olika skoltyper, 2004/5 och 2012/13.
Källa: Skolverket

	läsåret 2004/05	pro- cent	läsåret 2012/13	pro- cent	förändring, procent
Förskoleklass	89 324		107 662		21
<i>varav i fristående</i>		7		10	
<i>bosatt i annan kommun</i>		0,5		1	
Grundskola	1 023 724		899 185		-12
<i>varav i fristående</i>		7		13	
<i>bosatt i annan kommun</i>		1		1	
Grundsärskola	14 715		9 643		-34
<i>varav i fristående</i>		3		5	
<i>bosatt i annan kommun</i>		8		8	
Totalt förskoleklass och grundskola	1 127 763		1 016 490		-10
<i>varav i fristående</i>		6,7		13	
<i>bosatt i annan kommun</i>		1,2		1,3	
Gymnasium	347 713		351 641		1
<i>varav i enskild skola</i>		12		26	
<i>bosatt i annan kommun</i>		28		33	
Gymnasiesärskola	7 141		8 778		23
<i>varav i fristående</i>		5		30	
<i>bosatt i annan kommun</i>		35		7	
Totalt gymnasiet	354 854		360 419		2
<i>varav i enskild/fristående skola</i>		12		26	
<i>bosatt i annan kommun</i>		28		33	
Totalt grundskola och gymnasium	1 482 617		1 376 909		-7
<i>varav i enskild/fristående skola</i>		8		16	
<i>bosatt i annan kommun</i>		8		10	

Bilaga C: Statistik om särskilda persontransporter

Då det gäller särskilda persontransporter finns det en relativt god kartläggning över färdtjänst och riksferdtjänst. För sjukresor och skolskjuts är den sämre. Ekonomiska uppgifter samlar SCB in årligen via Räkenskapssammandraget för kommuner och landsting (RS). För färdtjänst och riksferdtjänst samlar Trafikanalys årligen in officiell statistik över antalet personer med tillstånd och hur många resor de gör. Någon officiell statistik över resandevolymerna för skolskjuts och sjukresor finns däremot inte. Inte heller finns det någon officiell statistik över antalet tillstånd för skolskjuts.

Annan aktuell rikstäckande statistik som finns att tillgå är de nationella resvaneundersökningarna som innehåller information om skolresor och resor i ärendet sjuk- och hälsovård, samt resor med särskilt anordnad skolskjuts och färdtjänst. Det finns även uppgifter om tillstånd för färdtjänst i resvaneundersökningen.

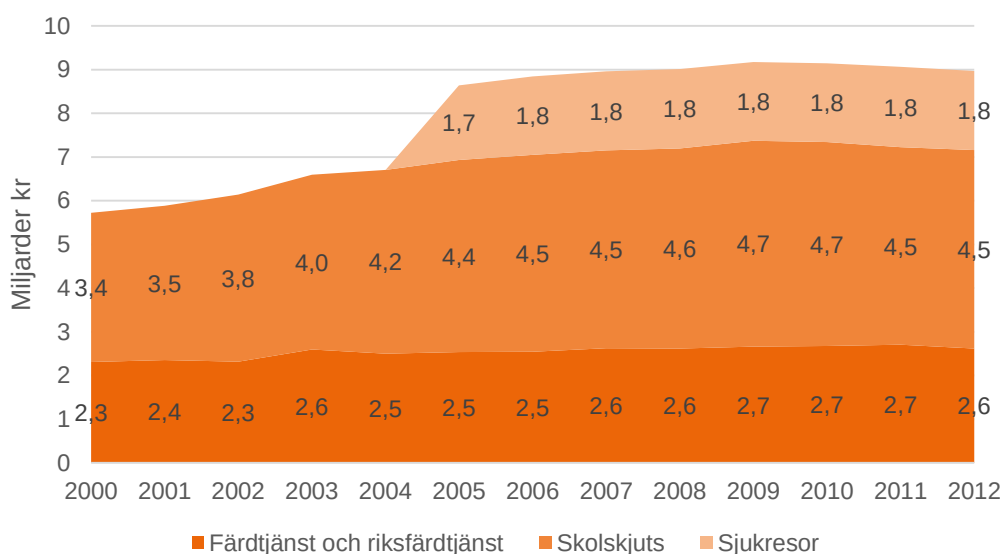
I övrigt finns det en äldre kartläggning över antalet sjukresor som SKL gjorde för åren 2005-2009. Försäkringskassan har även samlat in statistik om sjukresor för att studera kostnaderna för sjukvården, men det är inget som de redovisar. SKL gjorde även en insamling om skolskjuts för läsåret 2004/2005.

Under våren 2014 gjorde Trafikanalys en insamling av statistik över skolskjuts och sjukresor. Undersökningens syfte var inte i första hand för att kunna skatta totalt antalet skolskjuts- och sjukresor, utan snarare bilda sig en uppfattning om vilken statistik som kommunerna respektive landstingen har då det gäller detta. Tre län valdes ut som kommit olika långt då det gäller samordning av färdtjänsten. Detta var Dalarna med fullständig samordning, Jönköping med delvis samordning och Uppsala med ingen samordning. Undersökningen riktade sig till kommuner då det gäller skolskjuts, landsting då det gäller sjukresor och dessutom tillfrågades RKM då det gäller samordning med länstrafiken för skolskjuts och sjukresor.

Ekonomi

Ekonomiska uppgifter hämtas alltså in i samma undersökning för samtliga typer av särskilda persontransporter. Uppgiftslämnarna skiljer sig dock åt. Kommunerna svarar för skolskjuts samt i ungefär hälften av fallen för färdtjänst och riksferdtjänst, medan landstingen svarar för sjukresorna. I de fall där kommunerna har överlåtit sina uppgifter angående färdtjänst och riksferdtjänst på regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM), och där skatteväxling skett¹²³, svarar RKM för uppgifterna om färdtjänst och riksferdtjänst. Uppgifter om landstingens kostnader för sjukresor har dessutom endast ingått i RS sedan 2005, så kostnader före det finns inte att tillgå i den statistiken.

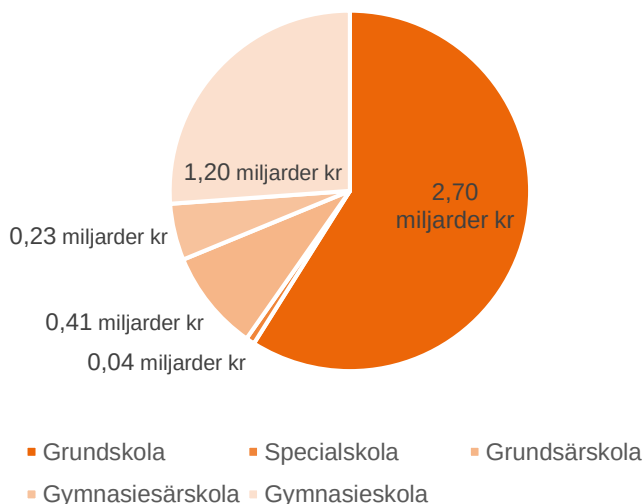
¹²³ En förutsättning för att skatteväxling ska kunna ske är att alla kommunerna i länet överlåter dessa uppgifter på RKM. En annan förutsättning är att myndighetsutövningen (tillståndsgivning och reglering av egenavgifter) ingår i dessa uppgifter, så att det inte bara handlar om samordnad upphandling.



Figur 2. Nettokostnader för särskilda persontransporter, fasta 2012 års priser. Källa: SCB, RS.

Totalt sett uppgick nettokostnaden för särskilda persontransporter till 8,9 miljarder kronor år 2012 enligt RS, där skolskjuts stod för mer än hälften av kostnaderna eller närmare bestämt för 4,5 miljarder kronor. Färdtjänst och riksfärdtjänst hade nettokostnader på 2,6 miljarder och sjukresor på 1,8 miljarder (Figur 2).

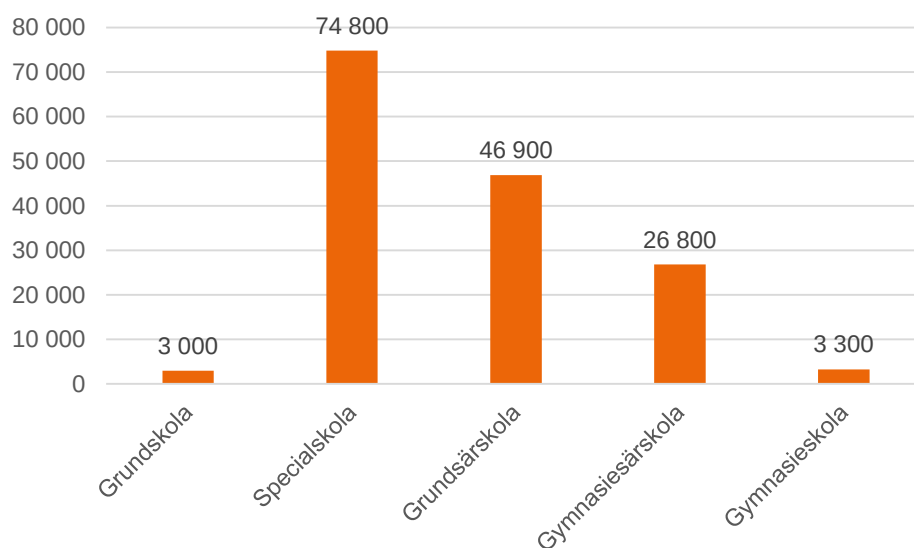
Om de historiska kostnaderna räknas om till 2012 års priser ökade kostnaderna för skolskjuts från år 2000 fram till 2009, men har efter det legat på en relativt stabil nivå eller fallit tillbaka något. För färdtjänst och riksfärdtjänst har kostnaderna varit relativt stabila under hela perioden sedan år 2000. Kostnader för sjukresor har under de år statistiken samlats in i RS också legat på en stabil nivå.



Figur 3. Kostnader för skolskjuts fördelat på typ av skola år 2012. Källa: SCB, RS.

Kostnaderna för skolskjuts ligger framför allt på grundskolan, knappt 60 procent av den totala kostnaden (Figur 3). Dock är kostnaden för skolskjuts per elev i grundskolan relativt liten (Figur 4). Detsamma gäller gymnasieskolan, som drygt 25 procent av kostnaderna för skolskjuts går till. En relativt liten del av kostnaden för skolskjuts går till grundsärskola och gymnasiesärskolan, men där är å andra sidan kostnaden per elev hög. En förklaring till att kostnaden per elev för skolskjuts är relativt liten för grundskolan och gymnasieskolan jämfört med i andra typer av skolor är troligtvis att en mindre andel av dessa elever har skolskjutstillstånd.

Enligt SKL:s undersökning läsåret 2004/5¹²⁴ och Skolverkets statistik på antalet elever det läsåret hade ungefär 30 % av alla grundskoleeleverna (inklusive förskoleklass och särskola) tillstånd till skolskjuts, och cirka 40 % av gymnasieeleverna kostnadsersättning för skolresor. Det finns inga senare uppgifter på det totala antalet skolskjutstillstånd, men vi har ingen anledning att tro att andelarna förändrats väsentligt sedan dess (däremot har antalet elever i grundskolan minskat). I SKL:s undersökning låg kostnaden per elev med skolskjuts i grundskolan på 8 400 kronor per år och per elev med resekostnadsersättning i gymnasiet på 4 600 kronor per år (omräknat till 2012 års priser). Lagen (SFS 1991:1110) anger en maximal ersättning för gymnasieelever på 1/30 av prisbasbeloppet per månad med undervisning, vilket 2013 skulle uppgått till cirka 13 300 kronor för hela läsåret.



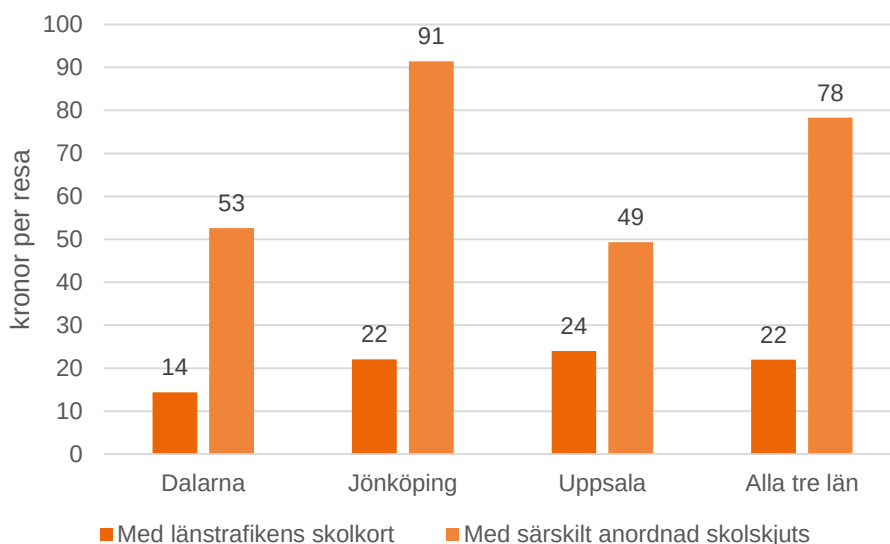
Figur 4. Kostnad i kronor per elev fördelat på typ av skola, år 2012. Källa: SCB, RS.

Delas kostnaderna upp på SKL:s kommungruppsindelning finns det stora variationer vad gäller kostnaden per elev (Figur 6). Kostnaden är högst i storstäderna och lägst i glesbygdskommunerna. Detta gäller både grundskolan och gymnasieskolan, men framför allt grundskolan. Det tyder på att behoven är olika beroende på vilken typ av kommun det handlar om. Varför det är så finns det säkert flera förklaringar till, men något som troligtvis påverkar är tillgången till kollektiva färdssätt. I storstäder, där tillgången är stor, sker troligtvis de flesta skolskjutsresor med den allmänna kollektivtrafiken, medan en större andel av skolskjutsresorna i glesbygden sker via särskilt anordnad skolskjuts.

¹²⁴ SKL (2006)

I undersökningen som Trafikanalys gjorde på kommuner i länen Dalarna, Jönköping och Uppsala var det totalt sett ungefär lika många som hade periodkort som hade särskilt anordnad skolskjuts. Om man tittar på enskilda kommuner varierar det, och det finns också tydliga skillnader i kostnaderna mellan särskilt anordnad skolskjuts och periodkort i länstrafiken. Särskilt anordnad skolskjuts uppvisar en högre kostnad per tillstånd, med något enstaka undantag.

Som framgår nedan under avsnittet Skolskjuts är uppskattningarna av antalet resor som verkligen görs mycket osäkra. Vi ska också komma ihåg att inte alla kommuner svarade i undersökningen, och störst bortfall var det i Dalarna. Om vi ändå för jämförelsens skull tittar på kostnaden för respektive typ av tillstånd och det uppskattade antalet resor får vi bilden i Figur 5. Kostnaden för skolresor med skolkort varierar mellan 14 och 24 kronor per resa, och för särskilt anordnad skolskjuts mellan 49 och 91 kronor. I de län där andelen skolkort i länstrafiken är störst (Dalarna se Figur 5) är också kostnaden per resa lägst (24 kronor; 54 kronor i Jönköpings län och 31 kronor i Uppsala län). Den genomsnittliga kostnaden per resa för alla skolresor i de tre länen är enligt undersökningen 50 kronor.



Figur 5. Kostnaden per resa för skolkort i länstrafiken respektive för särskilt anordnad skolskjuts i tre län, med antal resor uppskattat utifrån antalet skoldagar.

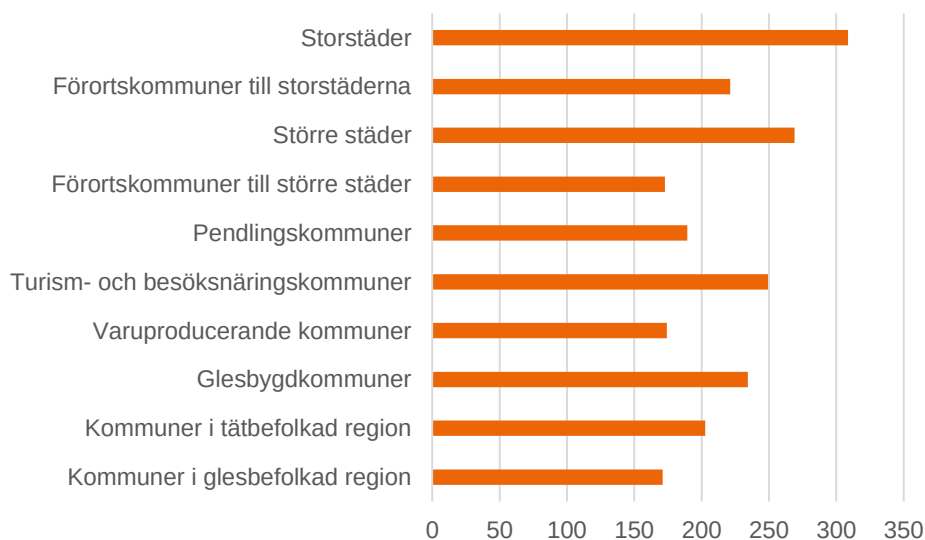
Källa: Trafikanalys undersökning våren 2014. I Dalarnas län saknas svar från Avesta, Falun, Hedemora, Leksand, Malung-Sälen, Säter och Älvdalen. I Jönköpings län saknas svar från Eksjö och Vaggeryd. I Uppsala län saknas svar från Uppsala och Östhammar.

Omräknat till kostnad per tillstånd blir det cirka 6 000 kronor per elev och år i länstrafiken, och 17 700 kronor med särskilt anordnad skolskjuts.



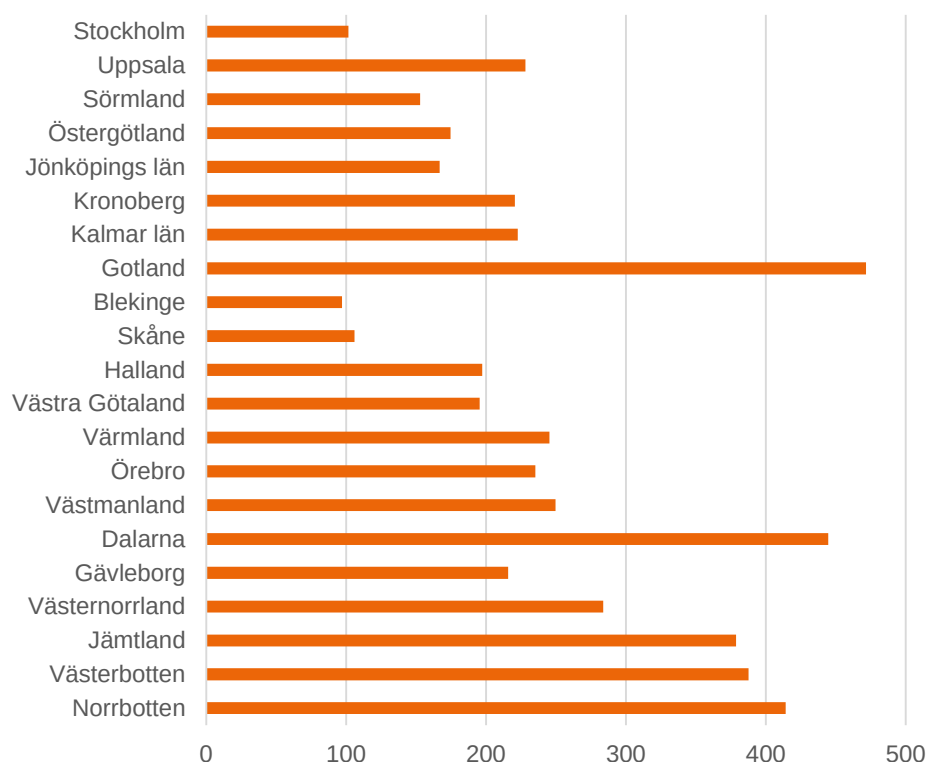
Figur 6. Kostnad per elev för skolskjuts för grundskolan och gymnasieskolan fördelat på SKL:s kommungruppsindelning, år 2012. Källa: SCB, RS.

Kostnaden per invånare för färdtjänst och riksfärdtjänst varierar också med kommungrupp. En intressant skillnad jämfört med mönstret för skolskjuts är att storstäderna här istället har högst kostnader per invånare. Dock är det viktigt att tänka på att i Stockholms län särredovisas inte kostnaderna per kommun. Kostnaderna för Stockholm kommun går därför inte att bryta ut och saknas därför bland storstäderna. Hur det hade påverkat kostnaderna per kommungrupp om Stockholms län också hade särredovisat kostnaderna per kommun är svårt att svara på, men mest troligt hade kostnaderna i åtminstone storstäder och förortskommuner till storstäder justerats uppåt då nästan 90 procent av befolkningen i Stockholms län bor i dessa kommungrupper och kostnaden per invånare i Stockholms län är drygt 400 kronor.



Figur 7. Kostnad för färdtjänst och riksfärdtjänst per invånare fördelat på SKL:s kommungruppsindelning, exklusive Stockholm län, år 2012. Källa: SCB, RS.

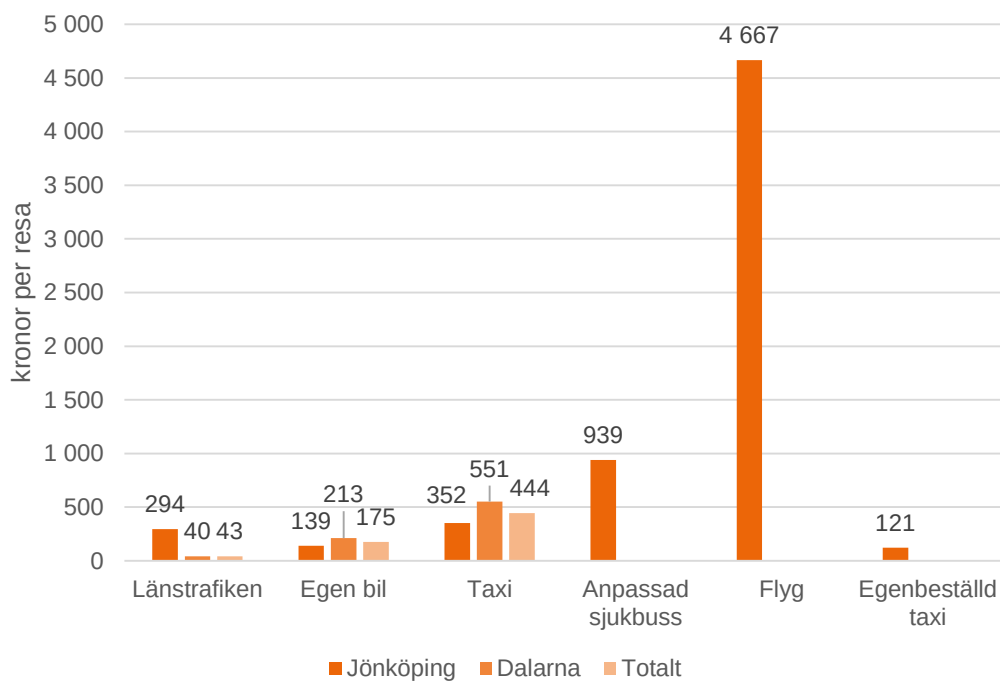
Kostnaden för sjukresor per invånare skiljer sig mycket mellan länen: från runt 100 kronor i Blekinge, Stockholm och Skåne, till 472 kronor i Gotland (Figur 8). Även de gleset befolkade länen Dalarna, Norrbotten, Västerbotten och Jämtland har relativt höga kostnader. Viktigt att tänka på då det gäller sjukresor är att en viss andel av kostnaderna står interregionala resor för. Det beror bland annat på förekomsten av regionsjukhus med upptagningsområden över länsgränserna. Regionsjukhus kan ha specialistkompetens på till exempel viss typ av åkomma eller viss kroppsdel.¹²⁵



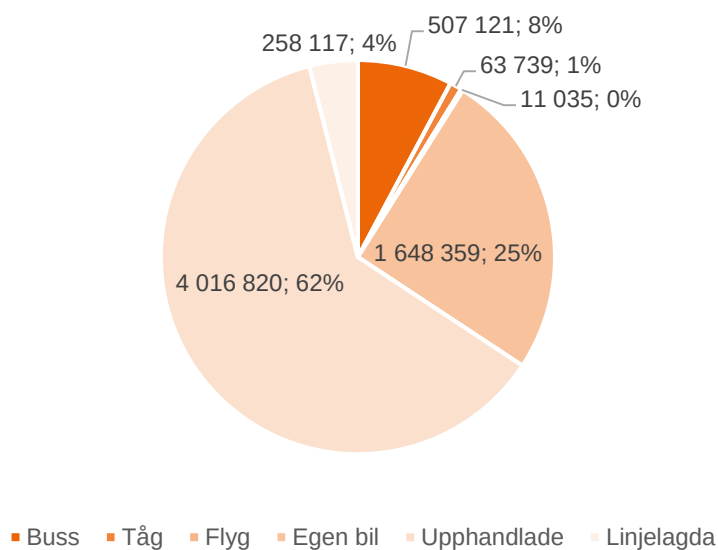
Figur 8. Kostnad för sjukresa per invånare fördelat på län, år 2012. Källa: SCB, RS.

I Trafikanalys undersökning av sjukresorna i tre län var det bara Dalarna och Jönköping som svarade. Styckekostnaden per sjukresa varierar där mellan 40 kronor för resa i länstrafiken i Dalarna och 4 667 kronor för en flygresor i Jönköping (**Fel! Hittar inte referensskälla.**). För de stora volymerna sjukresor, taxi och egen bil, är kostnaden i de två länen i genomsnitt 444 kronor per taxi resa och 175 kronor per resa i egen bil. Dessa kostnader torde inte inkludera egenavgiften, utan vara landstingens nettokostnad.

¹²⁵ SIKA, 2004:2



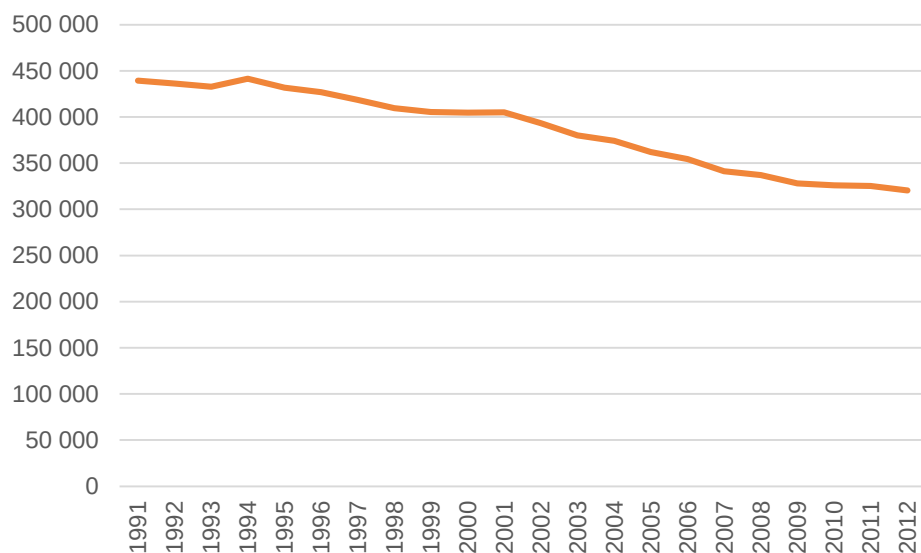
Figur 9. Kostnad per resa i olika trafikslag i Dalarna och Jönköping 2013.
Källa: Trafikanalys undersökning våren 2014



Figur 10. Antal sjukresor per färdslag 2010 enligt den redovisningsfil som Svensk Kollektivtrafik samlat in åt Försäkringskassan.
Källa: Respektive landsting, Mathias Holmlund

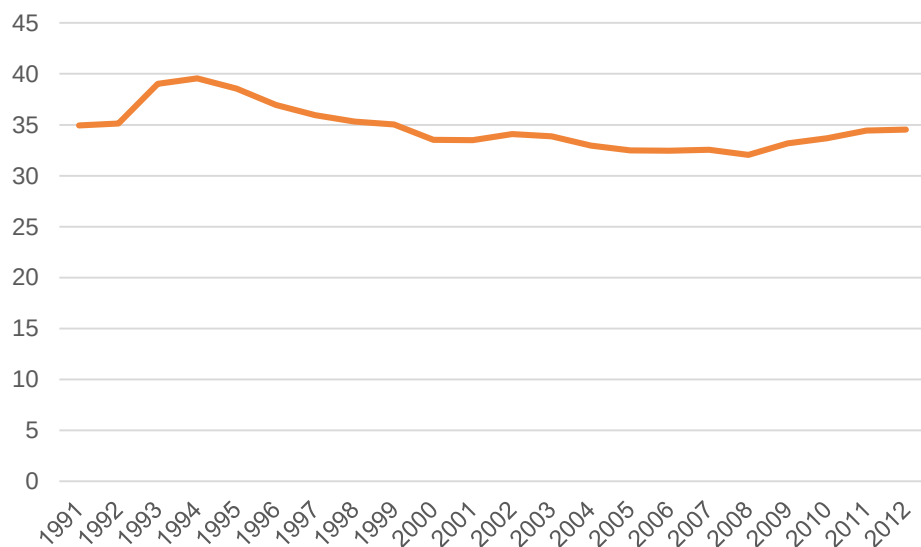
Färdtjänst och riksfärdtjänst

För färdtjänst och riksfärdtjänst samlar Trafikanalys in officiell statistik årligen över antal tillstånd och hur många resor som görs. Denna statistik redovisas på kommunnivå och efter ålder och kön.



Figur 11. Antal färdtjänstillstånd 1991-2012. Källa: Färdtjänst och riksfärdtjänst.

Antalet tillstånd har minskat ganska kraftigt sedan 1991. År 2012 hade drygt 320 000 personer färdtjänstillstånd, vilket är en minskning med 27 procent sedan 1991 (Figur 11). Detta samtidigt som den svenska befolkningen har ökat, så antalet tillstånd per person har minskat ännu mer.

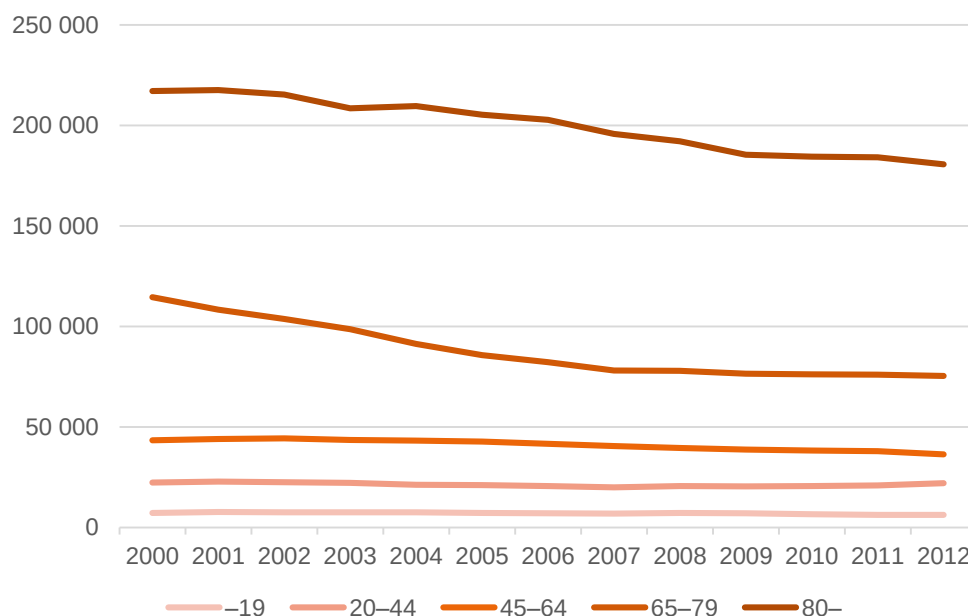


Figur 12. Antal färdtjänstresor per färdtjänstillstånd 1991-2012. Källa: Färdtjänst och riksfärdtjänst.

Antalet resor per färdtjänsttillstånd har däremot legat på en stabilare nivå under samma period (Figur 12). Runt 35 resor har snittet per tillståndstagare varit för de flesta åren. Det fanns en topp under åren 1993 och 1994. Efter det var det en svag nedgång till och med 2009, men efter det har antalet resor ökat igen i förhållande till hur många personer som har tillstånd för färdtjänst.

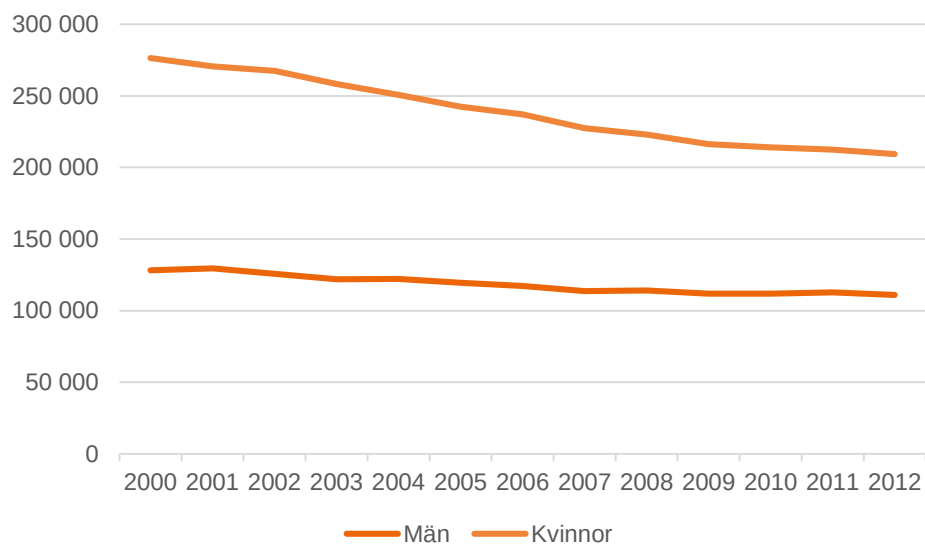
Ålder och kön

Statistiken kan även brytas ned på åldersgrupper och kön. Om vi tittar på perioden efter 2000 ser vi att personer över 65 år svarar för 90 procent av minskningen sedan dess, som var 21 procent eller cirka 84 000 tillstånd (Figur 13). Kvinnor svarar ensamma för 80 procent av minskningen. Det är framför allt kvinnor över 65 år som har fått färre tillstånd, de står för 72 procent av minskningen (Figur 14).

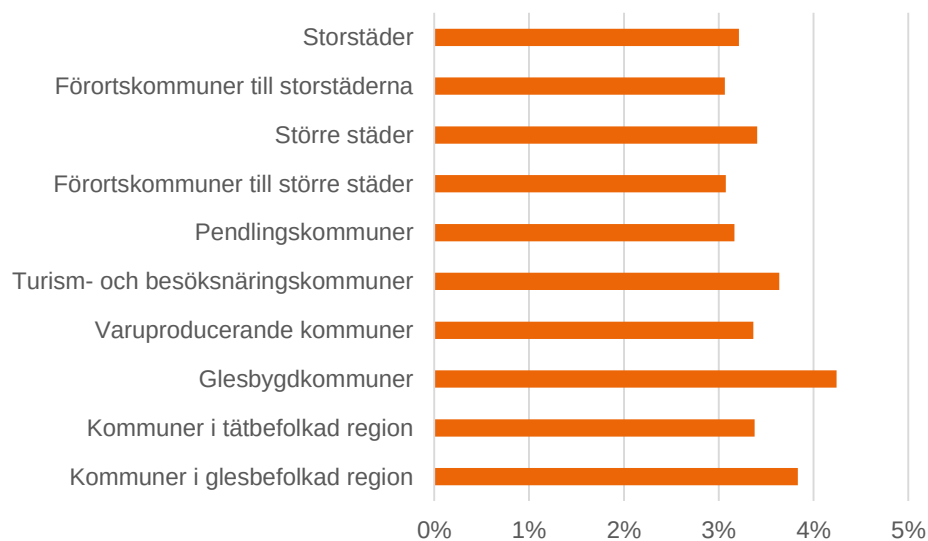


Figur 13. Utvecklingen av antal tillstånd till färdtjänst per åldersgrupp år 2000–2012.
Källa: Färdtjänst och riksfärdtjänst.

Fördelningen av antalet tillstånd har också förändrats något över tid, och de yngre pensionärernas andel har minskat något till förmån för de äldre över 80 år: år 2000 hade personer 65–79 år 28 procent av tillstånden och personer över 80 år 54 procent. 2012 var de siffrorna 24 och 56 procent. Andelen tillstånd i övriga åldersklasser har varit i stort sett konstant över tid: upp till 19 år 2 procent, i åldrarna 20–44 år 6–7 procent och i åldrarna 45–64 år runt 11 procent.

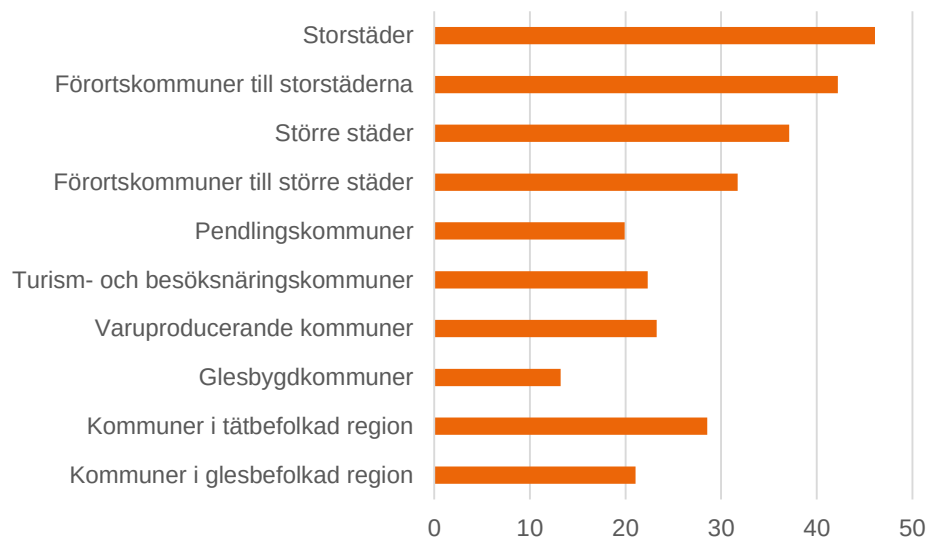


Figur 14. Utvecklingen av antal tillstånd till färdtjänst per kön åren 2000–2012.
Källa: Färdtjänst och riksfärdtjänst.



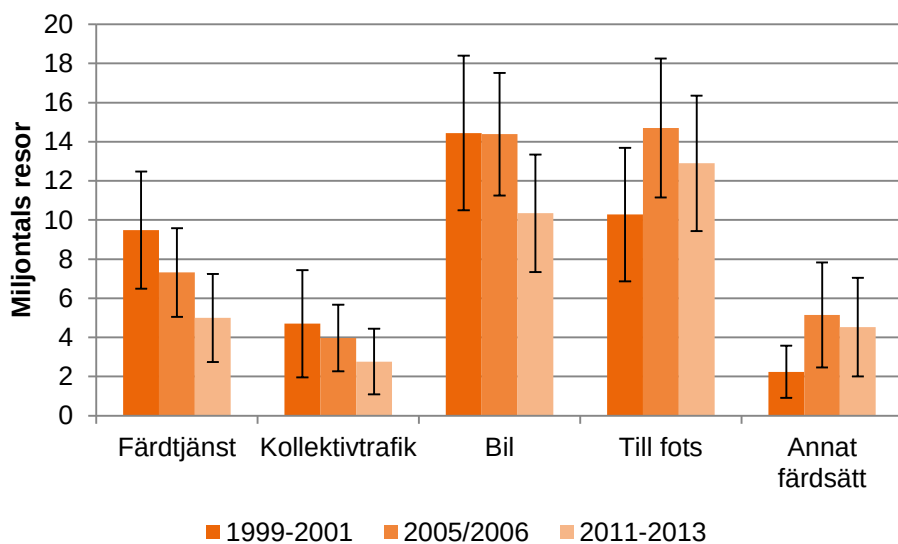
Figur 15. Antal färdtjänstillstånd per invånare efter SKL:s kommungrupper, år 2012. Källa: Färdtjänst och riksfärdtjänst.

Fördelas tillstånden på SKL:s kommungrupper så är det relativt små skillnader då det gäller tillstånd per invånare. De är något fler i glesbygdskommuner och kommuner i glesbefolkade regioner, men skillnaden mellan de olika kommungrupperna är endast inom drygt en procent (Figur 15).



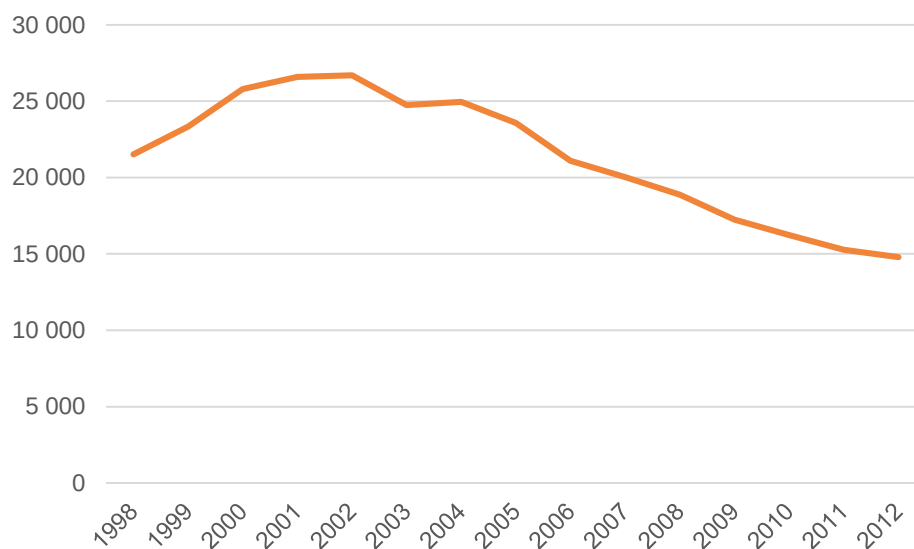
Figur 16. Antal färdtjänstresor per person med färdtjänsttillstånd efter SKL:s kommungrupper, år 2012. Källa: Färdtjänst och riksfärdtjänst.

Sett till antal färdtjänstresor per person med tillstånd blir bilden något annorlunda. I storstäderna och de större städerna med respektive förortskommuner gör de många resor per färdtjänsttillstånd medan resorna per person med färdtjänsttillstånd är låg i framförallt glesbygdskommuner (Figur 16).



Figur 17. Antal resor per år fördelat på färdssätt för personer med färdtjänsttillstånd i åldern 6–84 år, med konfidenstervall. Källa: RVU Sverige 2011-2013, RES0506 och RES 1999-2001.

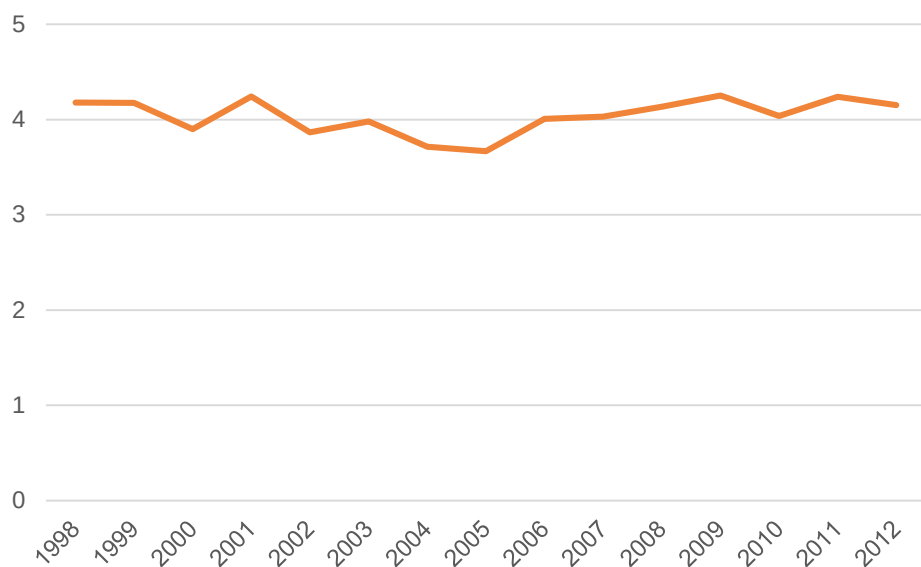
För att studera eventuell överflyttning av resande mellan färdssätt kan vi anlita den nationella resvaneundersökningen, där färdtjänst är ett av färdssätten som intervjupersonen kan ange. Ett viktigt mål med trafikhuvudmannareformen 1997 var ju att anpassa den allmänna kollektivtrafiken så att fler resor som tidigare gjorts med färdtjänsttaxi skulle kunna göras med större fordon¹²⁶. Uppgifter från de nationella resvaneundersökningarna visar dock inte på att någon sådan överflyttning har skett (Figur 17). Visserligen har antalet resor med färdtjänst minskat över tiden, precis som det har gjort enligt den officiella statistiken. Minskningen för resor med kollektiva färdssätt bland personer med färdtjänsttillstånd är dock ungefär lika stor. För bil syns en nedgång senaste perioden, men minskningen är procentuellt sett mindre än den för färdtjänstresor.



Figur 18. Antal som utnyttjat riksfärdtjänsten 1998-2012. Källa: Färdtjänst och riksfärdtjänst.

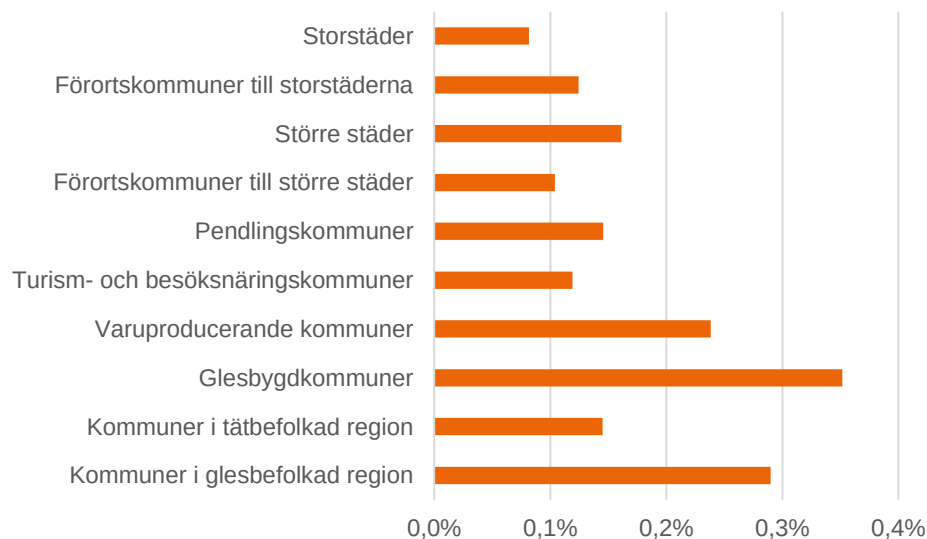
För riksfärdtjänsten delas inga tillstånd ut, utan de som ska resa med riksfärdtjänsten måste ansöka per resa. Då det gäller hur många som utnyttjat riksfärdtjänsten är det betydligt färre än som har utnyttjat färdtjänsten. Under åren från 1998 till 2001 ökade antalet personer som utnyttjade riksfärdtjänsten, för att efter det ha minskat. Från toppen 2001 till 2012 minskade antalet personer som utnyttjade riksfärdtjänsten med 45 procent (Figur 18).

¹²⁶ Att kollektivtrafiken skulle "handikappanpassas" lagstiftades det om redan 1979 (SFS 1979:558, 1980:398).



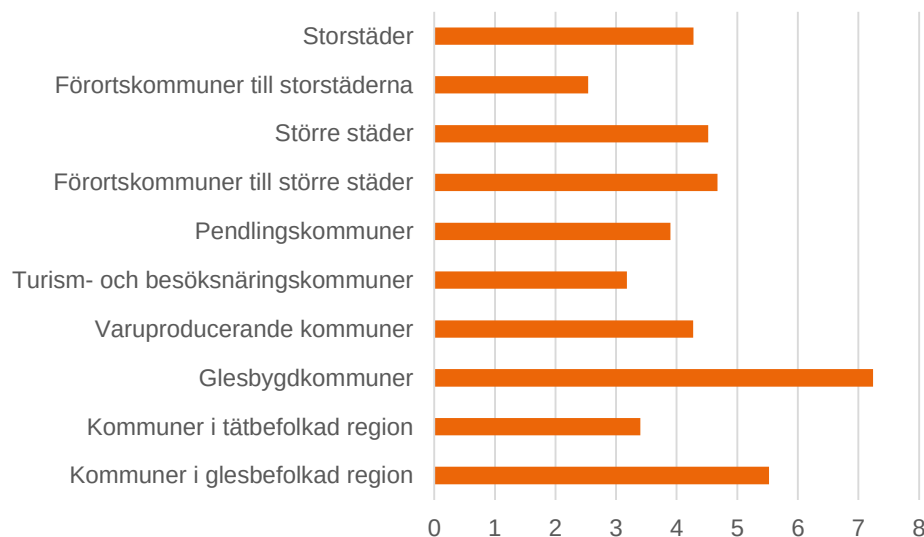
Figur 19. Antal resor med riksfärdtjänsten per person som utnyttjat den 1998-2012. Källa: Färdtjänst och riksfärdtjänst.

De som utnyttjar riksfärdtjänsten gör dock ungefär lika många resor. Antalet resor per person som utnyttjar riksfärdtjänsten har legat relativt stabilt på 4 personer per person som utnyttjar riksfärdtjänsten (Figur 19).



Figur 20. Antal personer som utnyttjat riksfärdtjänsten per invånare efter SKL:s kommungrupper 2012. Källa: Färdtjänst och riksfärdtjänst.

Ser vi till användandet av riksfärdtjänst efter SKL:s kommungrupper så är det liksom för färdtjänsten i glesbygdskommuner som färdtjänsten används mest. Här är det dock ett något tydligare mönster. Även i kommuner i glesbefolkad region och i varuproducerande kommuner är resorna relativt många per invånare (Figur 20).



Figur 21. Antal riksfärdtjänstresor per person som utnyttjat riksfärdtjänsten efter SKL:s kommungrupper.
Källa: Färdtjänst och riksfärdtjänst.

Även då det gäller hur många som utnyttjar riksfärdtjänsten är det glesbygden som sticker ut något. För övriga typer av kommuner är skillnaden mindre (Figur 21).

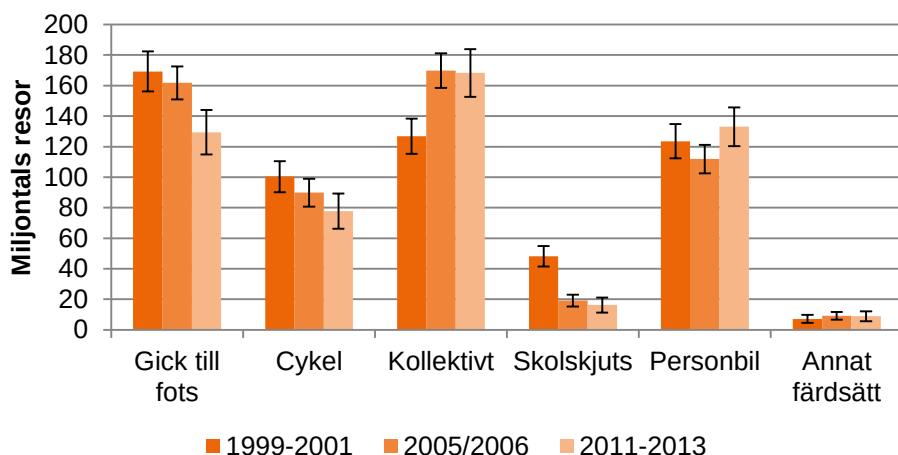
Skolskjuts

För skolskjuts finns det som sagt var inte någon officiell statistik då det gäller volymer. Det finns visserligen SKL:s undersökning som gjordes för läsåret 2004/2005, men det är svårt att hitta information om metoden för att beräkna måtten. Framförallt är det osäkert hur de hanteerat bortfallet i undersökningen. Enligt den undersökningen hade 450 000 elever tillstånd för skolskjuts varav två tredjedelar gällde grundskolan (inkluderar delvis förskole- och särskoleelever) och en tredjedel gällde gymnasieskolan. Av eleverna med tillstånd i grundskolan hade 60 procent tillstånd i linjetrafiken. För elever i förskoleklass och särskolan var istället andelen med särskilt anordnad skolskjuts betydligt högre, 75 respektive 82 procent.

Från Skolverkets statistik kan vi hämta uppgifter på antalet elever, som läsåret 2004/5 var drygt 1,0 miljoner elever i grundskolan, 89 000 i förskoleklass och 14 700 i grundsärskolan, tillsammans drygt 1,1 miljoner elever (Bilaga B, Tabell 4). Av dessa gick knappt 7 procent i fristående skolor, och drygt 1 procent var bosatta i en annan kommun än där skolan fanns. Om vi antar att SKL:s uppskattning av antalet skolskjutstillstånd var rätt får vi att cirka en fjärdedel av dessa elever hade tillstånd till skolskjuts.

I gymnasiet gick det samma läsår 348 000 elever och i gymnasiesärskolan drygt 7 000 elever, sammanlagt 355 000 elever. Av dessa gick 5 procent i enskilda eller fristående skolor, och 28 procent bodde i en annan kommun. Med SKL:s uppskattning får vi att drygt 40 procent av dessa elever hade resekostnadsersättning.

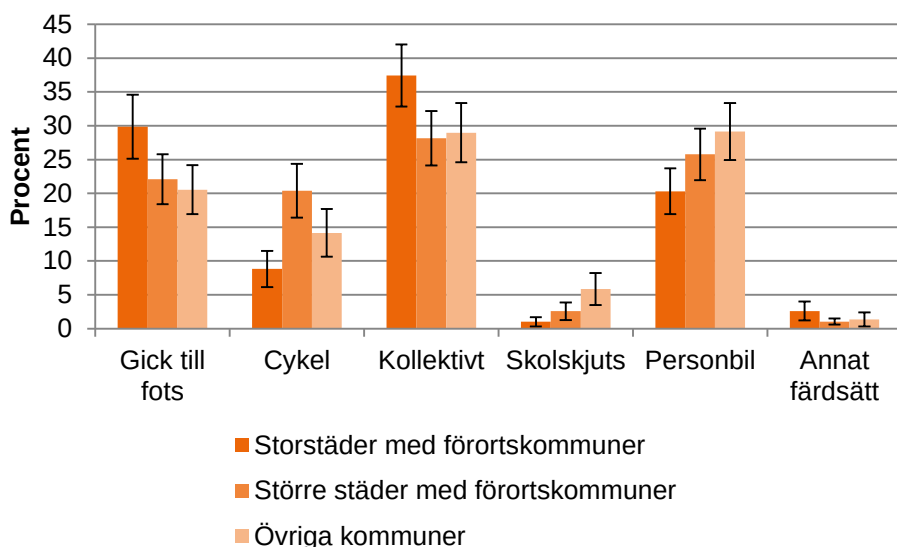
Läsåret 2012/13 fanns det drygt 1,0 miljoner barn i grundskolan, förskoleklass och grund-särskolan, en minskning med 10 procent. I gymnasium och gymnasiesärskola gick det 360 000 elever, en ökning med 2 procent. Det finns ingen statistik på hur många av dessa som hade tillstånd för särskilt anordnad skolskjuts respektive skolkort i den allmänna kollektivtrafiken eller ersättning för självskjuts, men om proportionerna är liknande så har antalet skolskjutstillstånd förändrats i motsvarande grad. Vi ser dock en ökning av antalet elever i friskolor, vilket kan betyda att antalet skolskjutstillstånd har minskat, då kommunerna inte har samma skyldighet att anordna skolskjuts till skolor som inte anvisats av kommunen. För gymnasieeleverna märks även en ökad andel elever i skolor utanför hemkommunen, men där är inte ersättningen kopplad till gymnasiets lokalisering på samma sätt som i grundskolan.



Figur 22. Skolresor per fördelat på huvudsakligt färdssätt med konfidensintervall av personer i åldern 6–84 år. Källa: RVU Sverige 2011-2013, RES0506 och RES 1999-2001.

Studerar vi de nationella resvaneundersökningarna görs relativt liten andel av skolresorna med särskilt anordnad skolskjuts. Denna andel har även minskat under senare år, samtidigt som antalet skolresor med kollektiva färdssätt har ökat. Tyvärr finns ingen information om hur stor andel av dessa skolresor med kollektiva färdssätt som är skolskjutsresor, men det ser ut som om det skett en överflyttning från särskilt anordnad skolskjuts till skolskjuts med länstrafiken. Antalet skolresor med kollektiva färdssätt visar nämligen ungefär lika stora ökningar som den särskilt anordnade skolskjutsen visar minskningar.

En viktig sak att tänka på då det gäller uppgifterna från resvaneundersökningen är att det är intervjupersonen som anger färdssättet. Det är därför möjligt att vissa resor med särskilt anordnad skolskjuts har kodats som kollektiva resor och tvärtom, men eftersom undersökningen är gjord på liknande sätt över åren finns det inget som direkt tyder på att det förklarar förändringarna över tiden.



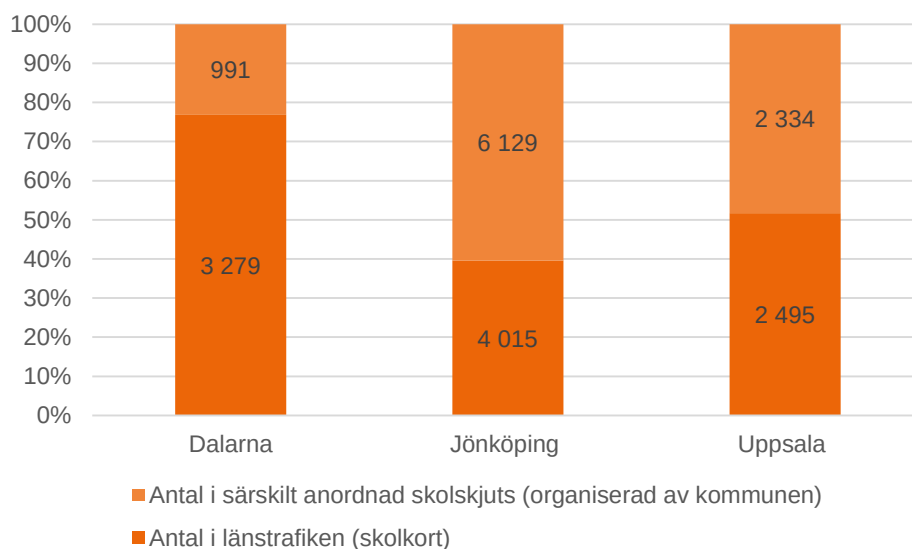
Figur 23. Skolresor fördelat på huvudsakligt färdssätt och efter boenderegion¹²⁷. Källa: De nationella resvaneundersökningarna. Källa: RVU Sverige 2011-2013.

Att särskilt anordnad skolskjuts är vanligare utanför städerna antyder även resultaten från RVU Sverige 2011-2013. I storstäder med förortskommuner är andelen av skolresorna som sker med särskilt anordnad skolskjuts relativt liten jämfört med i större städer med förortskommuner och framförallt i övriga kommuner. Kollektiva färdssätt är däremot vanligare i storstäder med förortskommuner.

I den undersökning Trafikanalys gjorde för kommuner i Uppsala, Jönköping och Dalarnas län fick vi in svar från 28 av de 36 kommunerna. Orsaken till att svar saknas varierar, men i de flesta fall är den kopplade till den korta svarsperiod som gällde för undersökningen. Speciellt kan det vara svårt att svara på enkäten med så kort varsel då ansvaret för skolskjuts är uppdelad på rektorsområden, som det är i vissa kommuner. Kommunerna verkar dock ha relativt bra information om antalet tillstånd för skolskjuts. Totalt svarade 25 av 28 kommuner på hur många elever som har tillstånd via länstrafikkort. Då det gäller antal tillstånd för särskilt anordnad skolskjuts angav tre kommuner att de inte hade någon särskilt anordnad skolskjuts. Av de 25 övriga kommuner som svarade på enkäten angav 21 av kommunerna hur många elever som hade särskilt anordnad skolskjuts.

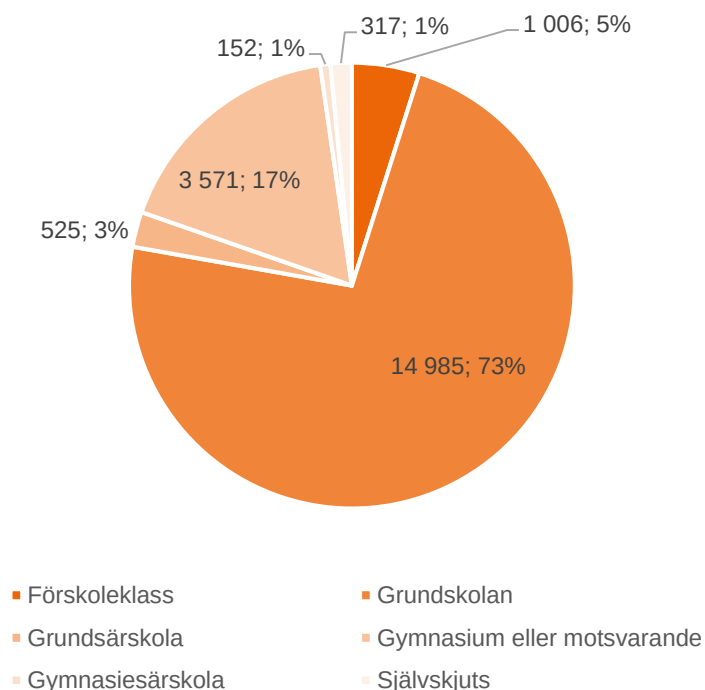
Av de kommuner som uppgivit antalet tillstånd, fördelar de sig olika i länen mellan länstrafik och särskilt anordnad skolskjuts (se Figur 24). I Dalarna finns den största andelen skolkort i länstrafiken (men här har vi även det största bortfallet). I Jönköping finns den största andelen tillstånd med särskilt anordnad skolskjuts. Antalet tillstånd totalt fördelar sig jämt med ungefär hälften var på skolkort i länstrafiken och särskilt anordnad skolskjuts.

¹²⁷ Sammanslagning av SKL:s kommungruppsindelning. Storstäder och dess förortskommuner har slagits samman och större städer med dess förortskommuner. Övriga kommuner har sedan lagts i Övriga kommuner.



Figur 24. Fördelning av antalet skolskjutstillstånd på särskild skolskjuts anordnad av kommunen respektive skolkort i länstrafiken i de undersökta länen.
 Källa: Trafikanalys undersökning våren 2014. I Dalarnas län saknas svar från Avesta, Falun, Hedemora, Leksand, Malung-Sälen, Säter och Älvdalen. I Jönköpings län saknas svar från Eksjö och Vaggeryd. I Uppsala län saknas svar från Uppsala och Östhammar.

Undersökningens fördelning av antalet tillstånd på olika skoltyper fördelar sig ungefär som kostnaderna i Figur 3, men med en större andel till grundskolan och mindre andelar till gymnasiet och särskoletyperna (se Figur 25). Dessutom finns tillstånden för skjuts till förskoleklass med, som inte särredovisas i Skolverkets siffror.

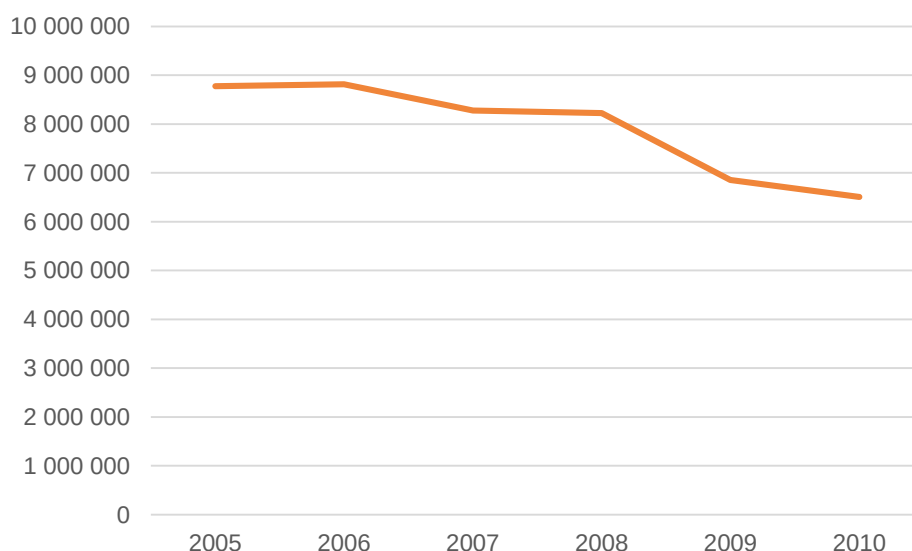


Figur 25. Fördelningen av antalet tillstånd på typ av skola i Dalarna, Jönköping och Uppsala.
 Källa: Trafikanalys undersökning våren 2014

Kommunerna har sämre information om antalet skolskjutsresor som görs. Dels har många svarat att de inte vet. Andra kommuner har beräknat det utifrån antalet tillstånd och multiplicerat denna siffra med antal skoldagar¹²⁸, oaktat hur mycket skolskjutsen verkligen utnyttjats. I många fall utnyttjar elever andra resmöjligheter, såsom skjuts med förälder eller samåkning med andra elevers föräldrar, och dessutom är ju elever sjuka eller frånvarande av andra skäl ibland. Någon kommun har räknat med en schablon för att kompensera för detta bortfall. Det görs alltså i regel ingen uppföljning av hur många som verkligen utnyttjar skolskjutsen, vilket borde vara intressant för en effektiv upphandling av skolskjuts, för en bedömning av potentialen för linjetrafik, samt för samordning med andra särskilda persontransporter och med den allmänna kollektivtrafiken.

Sjukresor

Inte heller för sjukresor finns det någon officiell statistik att tillgå. Under åren 2006–2009 samlade dock SKL in statistik om dessa. Försäkringskassan har också samlat in uppgifter om sjukresor efter det, och vi har fått tillgång till länsvisa siffror även för 2010.¹²⁹



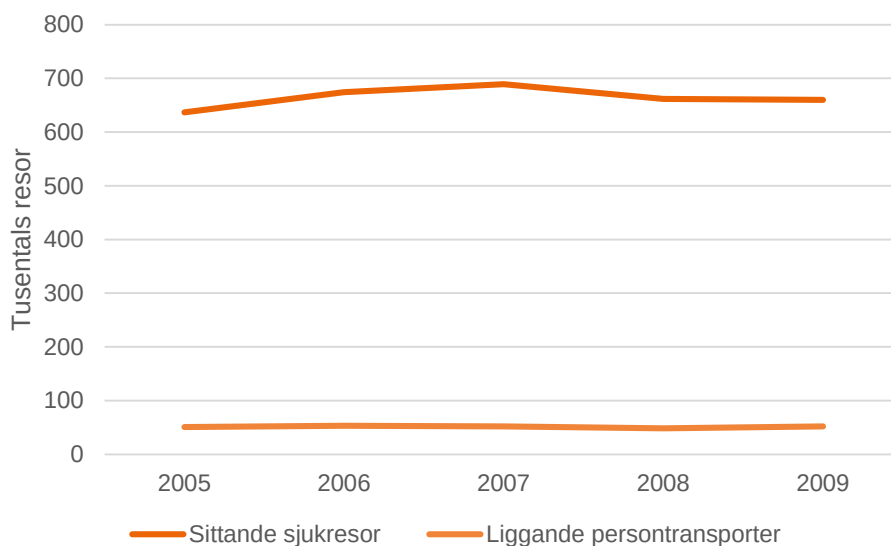
Figur 26. Antal sjukresor per år.
Källa: SKL (2014) och Mathias Holmlund, Länstrafiken Jämtland.

Antalet sjukresor har minskat under perioden 2005 till 2009. Framförallt skedde en rejäl nedgång mellan 2008 och 2009. Att en minskning inträffar i enskilda län kan ha flera olika förklaringar. I Skåne infördes till exempel nya regler för sjukresor med tillhörande taxa i maj 2009, vilket kan vara en förklaring till att antalet sjukresor där minskade med knappt 150 000 mellan åren 2008 och 2009. Den största nedgången gäller dock Stockholms län där antalet sjukresor minskade från drygt 1,4 miljoner till knappt 0,7 miljoner mellan samma år enligt SKL:s undersökning. Att en sådan stor minskning skett mellan två år är inte speciellt troligt, men tyvärr har vi inte tillgång till någon dokumentation om undersökningen. En sak som skedde 2009 var att

¹²⁸ Man räknar med 178 skoldagar per läsår i grundskolan. Antalet potentiella resor blir alltså dubbla det antalet.

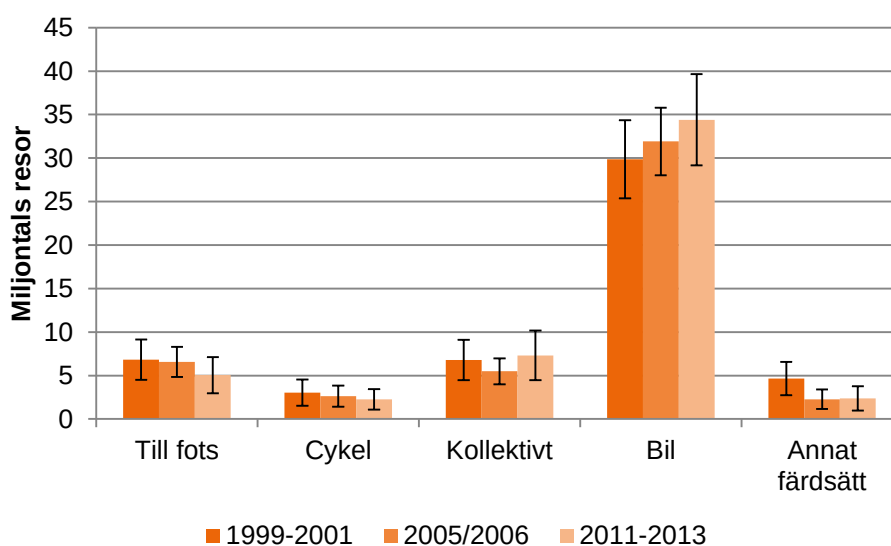
¹²⁹ Av Mathias Holmlund, Länstrafiken Jämtland

ansvaret för sittande sjukresor överfördes från färdtjänstnämnden till AB Storstockholms lokaltrafik (SL). En granskning visar att SL betraktar sittande sjukresor som en del av den särskilda kollektivtrafiken (färdtjänst).¹³⁰ Det är möjligt att detta kan ha påverkat hur antal sjukresor rapporterades in.



Figur 27. Liggande och sittande sjukresor per år. Källa: Stockholms läns landsting.

Studerar vi siffror från Stockholms läns landsting så verkar antalet sjukresor snarare ha legat på nivån som anges i 2009 års undersökning från SKL än på nivån i 2008 års undersökning (Figur 27).

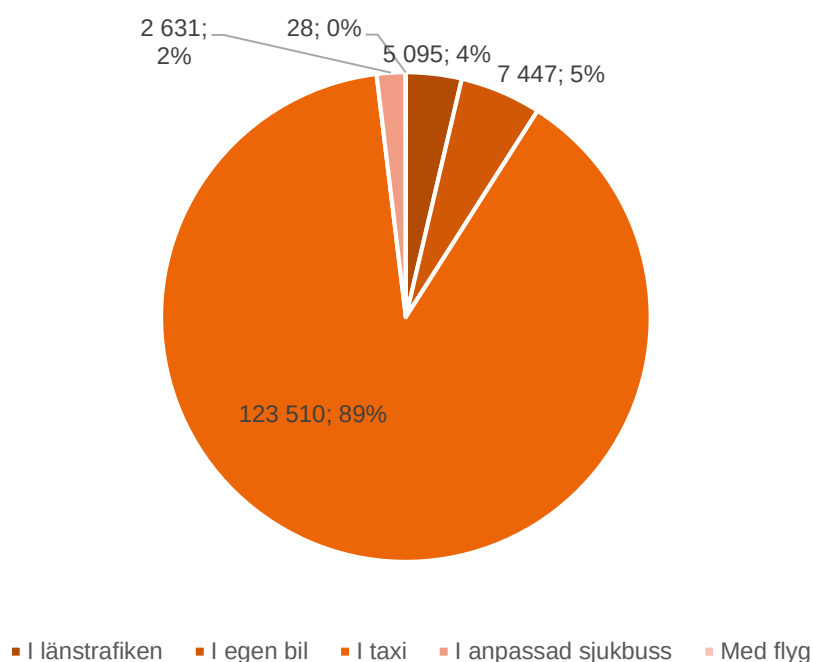


Figur 28. Antal hälso- och sjukvårdsresor per år med konfidensintervall efter huvudsakligt färdmedel av personer i åldern 6–84 år. Källa: RVU Sverige 2011-2013, RES0506 och RES 1999-2001.

¹³⁰ Stockholms läns landsting (2010)

Om vi studerar resorna som sker i ärendet hälso- och sjukvård enligt de nationella resvaneundersökningarna så redovisas betydligt fler resor än antalet sjukresor ovan (Figur 28). Man kan också anta att denna statistik till största delen redovisar resor som inte är sjukresor. Det kan dock vara intressant och studera hur utvecklingen för olika färdssätt sett ut. Då det gäller resor med kollektiva färdssätt har det inte skett någon direkt förändring över tiden. Antalet bilresor verkar dock ha ökat något, men förändringen är relativt liten.

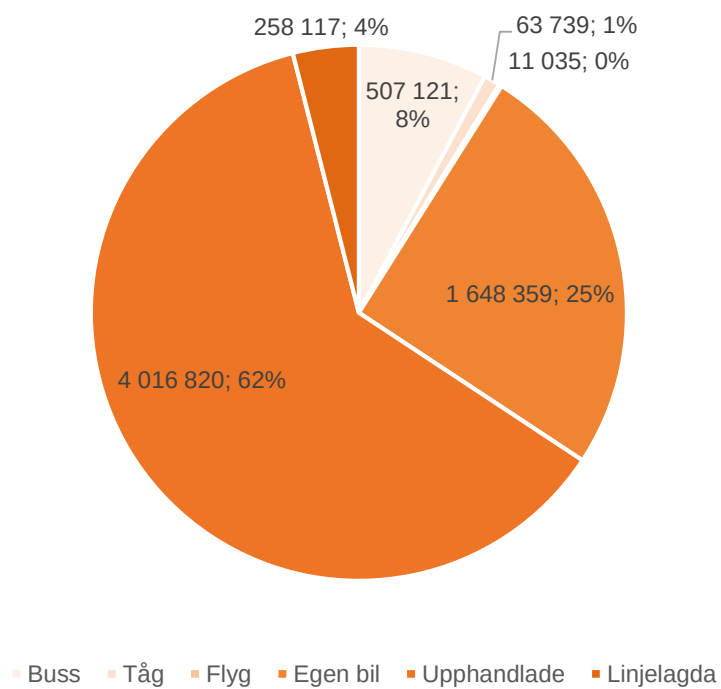
I Trafikanalys undersökning av sjukresorna i tre län var det bara Dalarna och Jönköping som svarade. Undersökningen visar att det visserligen används alla trafikslag, men att taxi dominerar (Figur 29).



Figur 29. Fördelning av antal sjukresor i Jönköping och Dalarna 2013.
Källa: Trafikanalys undersökning våren 2014

I den redovisning som länen har gjort av sjukresorna till Försäkringskassan¹³¹, där de flesta län lämnat uppgifter för 2010, dominerar "upphandlade" och egen bil (Figur 30). "Upphandlade" syftar här på trafik upphandlad av *landstinget*, i huvudsak taxi men även servicetrafik och flextrafik (till exempel i Kalmar) – och syftar alltså inte på länstrafikens upphandlade trafik. På samma sätt syftar "linjelagda" på linjer i *landstingens* regi, och inte på länstrafikens buss- och tåglinjer. Dessa två kategorier utgör tillsammans 87 % av resorna.

¹³¹ Mathias Holmlund, Länstrafiken Jämtland



Figur 30. Fördelningen av antal sjukresor enligt redovisning till Försäkringskassan 2010. De län som inte lämnat uppgifter är Östergötland, Gotland och Blekinge.

Källa: Respektive sjukvårdshuvudman; Mathias Holmlund, Länstrafiken Jämtland

Bilaga D: Statistik om taxibranschen

Taximarknaden har genomgått en omfattande av- och omreglering sedan den 1 juli 1990, och anses vara den mest avreglerade taximarknaden i världen¹³². Den finns beskriven och utvärderad i ett stort antal studier och utredningar¹³³, och vi tar bara upp ett par relevanta punkter här.

Omregleringen förväntades leda till bättre matchning mellan utbud och efterfrågan, ökad dynamik och konkurrens, mer innovation och lägre priser. Åtminstone avseende priserna blev utfallet en besvikelse – från 1990 till 2007 steg de i genomsnitt dubbelt så snabbt som konsumentpriserna (ca 4 % per år mot ca 2 % per år)¹³⁴. Denna prisökning kan dock hänföras till den högre servicegraden, eftersom väntetiderna sannolikt har gått ned kraftigt¹³⁵. Väntetiderna i taxiväxeln och den marknad för svarttaxi som hade etablerats var betydande anledningar till varför branschen avreglerades.

Av ovanstående kan man dra slutsatsen att produktens kvalitet har förbättrats, så prisjämförelsen haltar. Att personer med höga tidsvärden har möjlighet att snabbt få tag på en taxi har ett betydande samhällsekonomiskt värde¹³⁶, som bör kompensera för åtminstone en del av det höjda snittpriset. Man kan dock inte utesluta samhällsekonomiskt ogynnsamma effekter och även brottslighet. Taximarknaden präglas alltjämt av att kunden och taxiföraren har olika information om kostnaden för resan (och risken för till exempel trafikstockning), av kundens sökkostnad att hitta en annan ledig bil, och av det osannolika i att två gånger stöta på samma taxichaufför, om man skulle bli missnöjd med tjänsten.¹³⁷

Antal taxibilar

Antalet taxibilar har förändrats radikalt i länen sedan omregleringen (i Tabell 5) visas förändringar från 1995). Antalet har ökat mest procentuellt sett, med mellan 34 och 39 %, i Örebro, Stockholm och Uppsala, medan de har minskat mest procentuellt i Kronoberg, Jämtland och Kalmar, med mellan 26 och 34 %. Om vi tar hänsyn till befolkningsökningen och ser på ökningen av taxibilar per 1000 invånare så har ökningen av taxitätheten i storstadslänen varit mer beskedlig, medan förändringarna i resten av landet är mer eller mindre desamma som för antalet taxibilar, såväl ökningar som minskningar. Orsaken är naturligtvis urbaniseringstrenden och de kraftiga befolkningsökningar vi har haft i Stockholm, Skåne och Västra Götaland.

Körsträckorna har vi endast från 1999 (Tabell 6). De har ökat mest i Uppsala, Örebro och Skåne län (24–27 %) och minskat mest i Blekinge, Kronoberg, Södermanland och Västernorrland (24–25 %). Längst körsträcka 2013 hade taxifordonen i Gävleborg, 7 575 km i genomsnitt, och kortast i Östergötland, 5 773 km. (Reservation för att taxibilar inte nödvändigtvis kör

¹³² Statskontoret (2004), s. 64–69, Johansson m.fl. (2000)

¹³³ Förutom ovannämnda utredningar, till exempel Fölster (1992), Lind och Wigren (1993a, b), Nutek (1996), Forssén (2008), Nilsson m.fl. (2013), Transportstyrelsen (2013)

¹³⁴ Forssén (2008)

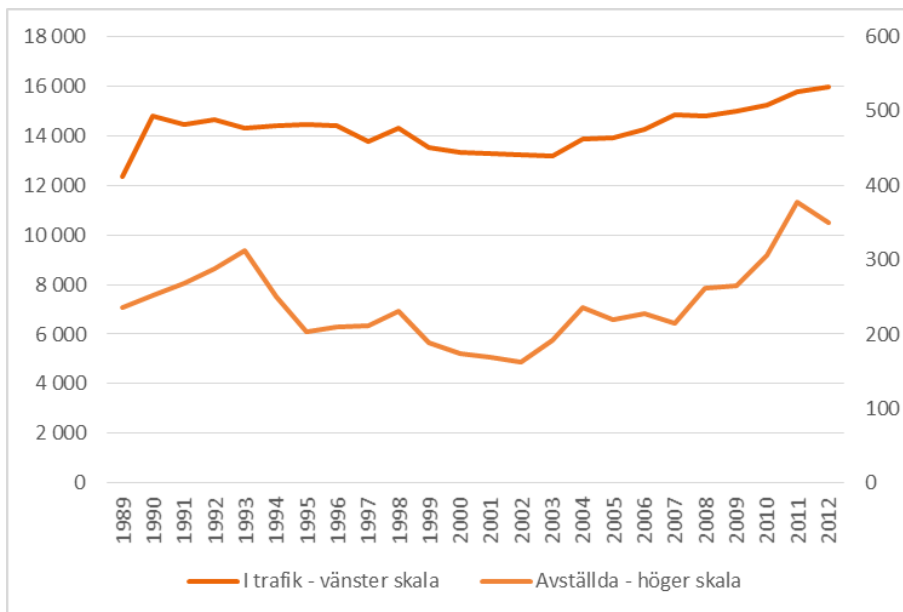
¹³⁵ Fölster (1992) mätte endast väntetider i Stockholm. Någon systematisk uppföljning av väntetiderna i hela landet har såvitt vi vet inte gjorts.

¹³⁶ Vilket också visades i Fölster (1992)

¹³⁷ Lind och Wigren (1993a), Nilsson m.fl. (2013). Resonemanget bygger mest på situationen i (stor)städer.

mest i de län de är registrerade). Som vi ser har körsträckorna generellt sett minskat betydligt under perioden, vilket är ett tecken på ett större utbud av taxibilar och lägre beläggning per taxi. Detta bekräftar tidigare observationer (Lind och Wigren, 1993, SOU 2005:4, Transportstyrelsen 2013).

I Figur 31 visas utvecklingen av det totala antalet taxibilar i landet den 31 december sedan 1989, samt antalet avställda bilar (se även Forssén 2008). Här kan man notera två saker: dels den stora ökningen av bilar från 1989 till 1990, dels den mer stabila ökning som sker sedan 2003. Om man även jämför med Forssén (2008) var dock den låga nivån mellan 1985 och 1989 en tillfällig svacka, före 1985 låg nivån högre. Som vi ser av Tabell 5 rymmer diagrammet stora länsvisa variationer. Andelen av alla taxibilar i landet som är registrerade i storstads-länen har ökat från 57 procent 1995 till 65 procent 2013. Det är framför allt Stockholms och Skåne län som ökat sin dominans, från 42 till 50 procent av det totala antalet bilar. Antalet taxibilar i Stockholms län har ökat med en tredjedel och antalet i Västra Götaland och Skåne tillsammans med en femtedel. I länen utanför storstadslänen har antalet taxibilar sammantaget minskat med 8 procent.



Figur 31. Utvecklingen av antalet taxibilar den 31 december varje år i Sverige sedan före omregleringen.
Källa: Transportstyrelsens vägtrafikregister (fordonsregistret)

Tabell 5. Antal registrerade taxibilar och taxibilar per 1000 invånare 2013, samt förändringar 1995–2013. Alla siffror avser den 31 december respektive år.

Källa: Transportstyrelsens vägtrafikregister (fordonsregistret) och SCB

Län	Antal taxi- bilar 2013	Förändring av antal taxibilar 1995-2013, pro- cent	Antal taxibilar per 1000 inv, 2013	Förändring av antal taxibilar per 1000 inv 1995-2013, procent
Stockholm	6 227	34	2,9	7
Uppsala	548	34	1,6	12
Södermanland	259	– 12	0,9	– 18
Östergötland	528	11	1,2	6
Jönköping	308	– 22	0,9	– 25
Kronoberg	167	– 34	0,9	– 36
Kalmar	248	– 26	1,1	– 23
Gotland	75	– 18	1,3	– 16
Blekinge	143	– 9	0,9	– 10
Skåne	1 942	29	1,5	12
Halland	325	– 2	1,1	– 14
Västra Götaland	2 422	14	1,5	4
Värmland	313	– 17	1,1	– 14
Örebro	397	39	1,4	35
Västmanland	335	19	1,3	20
Dalarna	285	– 21	1,0	– 17
Gävleborg	309	– 19	1,1	– 16
Västernorrland	367	3	1,5	9
Jämtland	246	– 29	1,9	– 24
Västerbotten	416	– 20	1,6	– 21
Norrbotten	422	– 19	1,7	– 13
Riket	16 282	13	1,7	3

Tabell 6. Körsträckor för taxibilar, totalt och per fordon, samt förändringar 1999–2013.
Källa: Transportstyrelsens vägtrafikregister och Trafikanalys körsträckedatabas

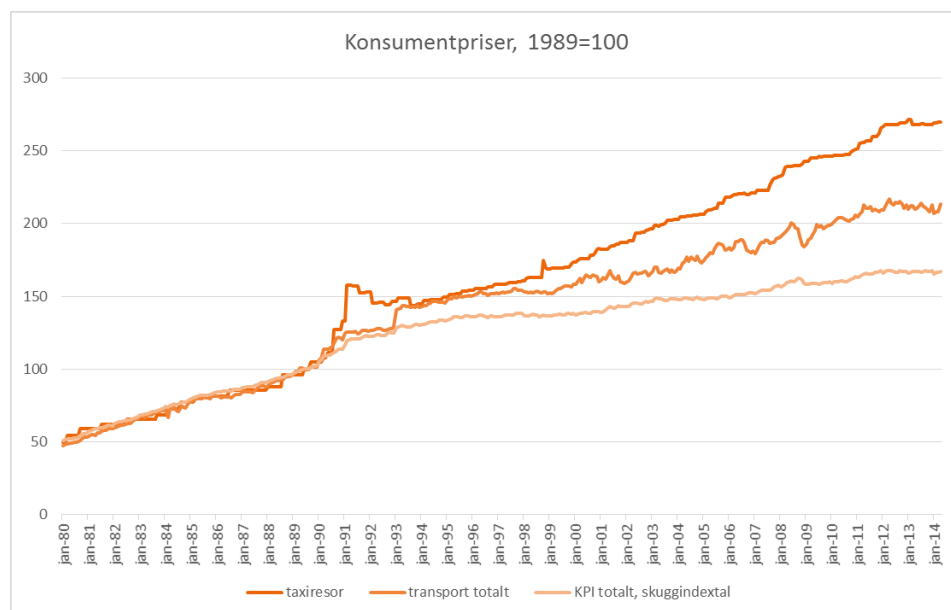
Län	Körsträckor 2013, milj mil	Förändring av kör- sträckor (inkl tom- körning) 1999– 2013, procent	Körsträcka per fordon 2013, mil	Förändring av körsträcka per fordon 1999– 2013, procent
Stockholm	44,1	19	7 085	– 9
Uppsala	4,1	27	7 454	– 6
Södermanland	1,7	– 24	6 465	– 16
Östergötland	3,0	– 13	5 773	– 26
Jönköping	1,8	– 21	5 966	– 19
Kronoberg	1,0	– 24	6 139	– 3
Kalmar	1,7	– 16	6 894	– 8
Gotland	0,5	– 5	7 166	– 7
Blekinge	1,0	– 25	6 912	– 21
Skåne	13,4	24	6 899	– 6
Halland	2,4	– 8	7 279	– 9
Västra Götaland	16,8	18	6 945	– 7
Värmland	2,1	– 13	6 557	– 11
Örebro	2,4	25	6 020	– 17
Västmanland	2,3	14	6 819	– 16
Dalarna	1,8	– 19	6 238	– 13
Gävleborg	2,3	4	7 575	3
Västernorrland	2,4	3	6 491	– 8
Jämtland	1,5	– 24	6 023	– 4
Västerbotten	2,9	– 5	7 081	– 1
Norrbotten	2,9	– 9	6 915	2
Riket	112,2	9	6 890	– 8

Priser

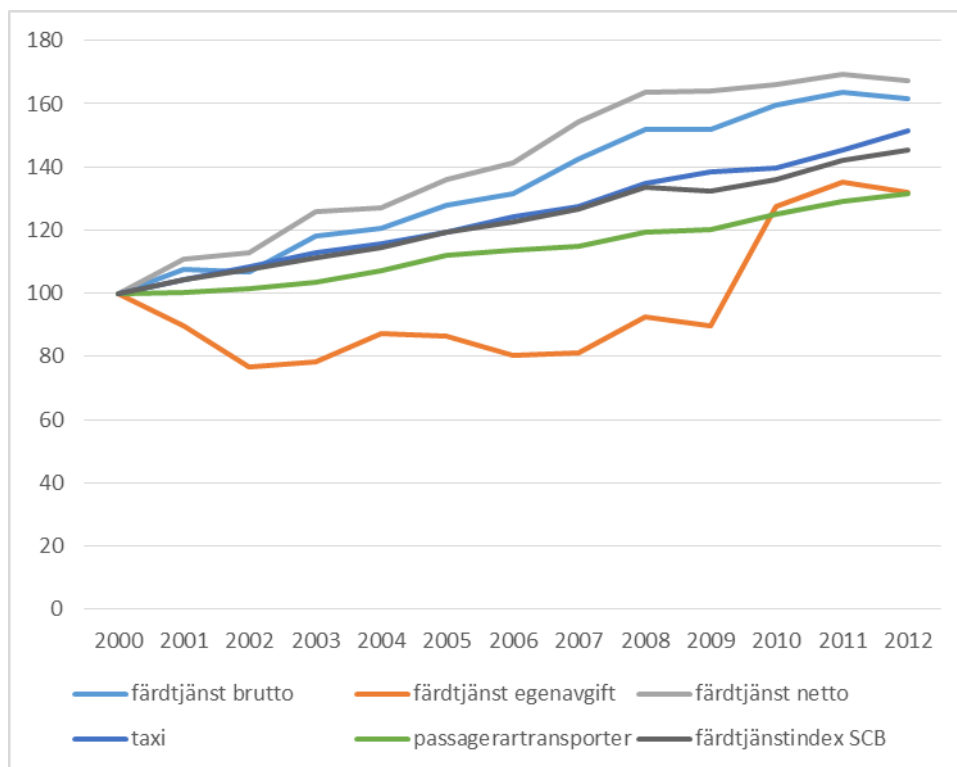
Mellan juni 1990 och april 2014 hade taxipriserna ökat med 142 %, medan passagerartransportpriserna totalt hade ökat med 87 % och konsumentprisindex med 52 %. Det motsvaras av genomsnittliga årliga ökningar med 1,6 % per år för taxiresor, 1,1 % per år för passagerartransporter och 0,8 % per år för konsumentpriserna i sin helhet (Figur 32).

Prisökningarna för särskilda persontransporter har vi bara för färdtjänst och riksfärdtjänst tillsammans och från 2000, vilka kan jämföras med taxi, övriga passagerartransporter och SCB:s färdtjänstindex (Figur 33). Fram till 2012 ökade priset (egenavgiften) per färdtjänstresa med 32 procent (inklusive riksfärdtjänst, som är en mindre del). Under samma tid ökade priset för taxi med 51 procent och passagerartransporter totalt med 31 procent. Under flera år på 00-talet sjönk den genomsnittliga egenavgiften.

För sjukresor finns det för vissa år (2005–2010) antalet sjukresor i en insamling som SKL har gjort och även rapporterat till Försäkringskassan (Holmlund 2014). För sjukresor efter 2010 och skolresor finns endast totala kostnader och kostnader per invånare, och för skolskjuts endast totala kostnader och kostnader per elev, uppdelade på olika kategorier (se vidare Bilaga C).

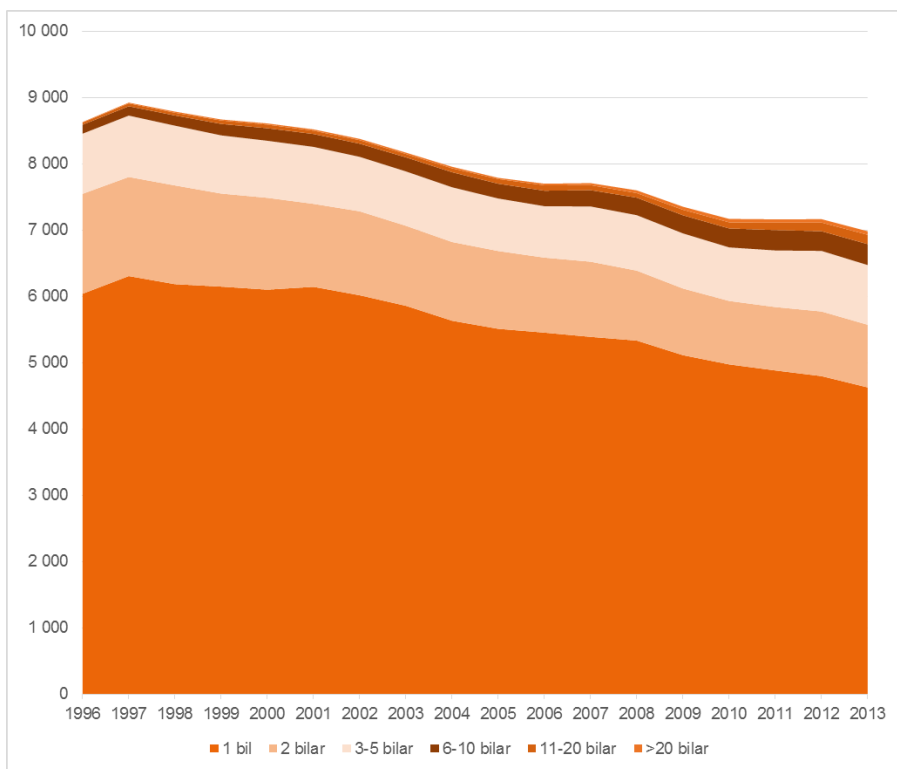


Figur 32. Utvecklingen av priser för taxiresor, passagerartransporter totalt och det totala konsumentprisindex, månadsindex januari 1980-april 2014. Index 100 är det aritmetiska genomsnittet av månadsindexen för 1989. Källa: SCB

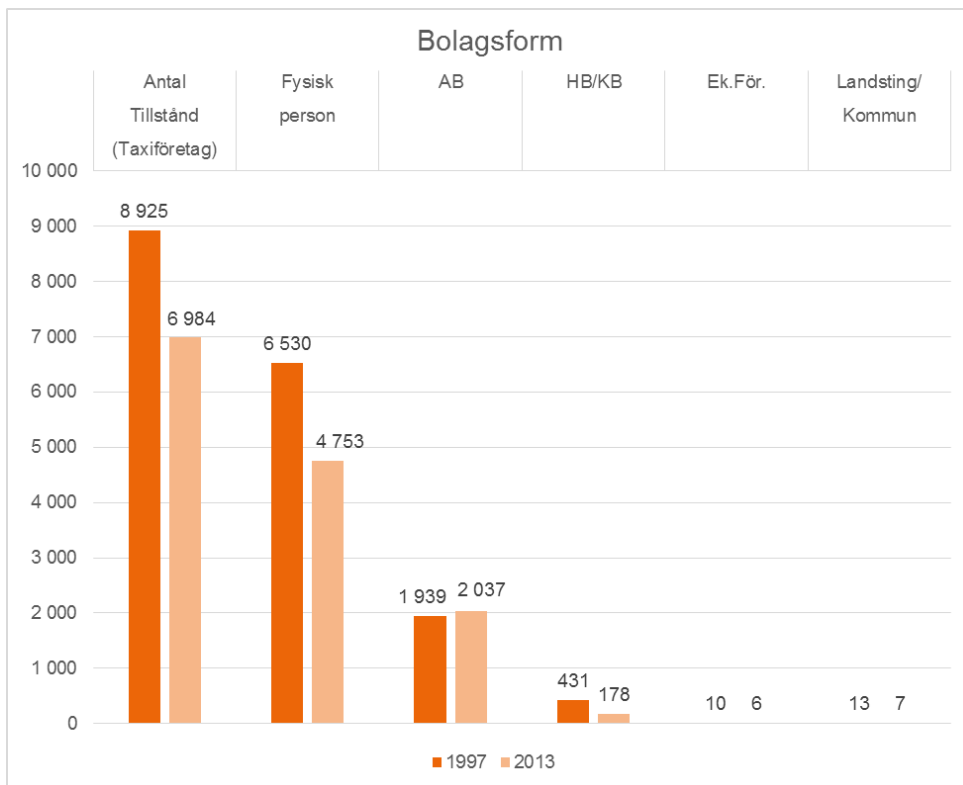


Figur 33. Pris- och kostnadsindex för olika transporttjänster 2000-2012.
Källa: Trafikanalys: Färdtjänst och riksfärdtjänst, samt SCB

Även bolagens storlek och bolagsformen har förändrats. Antalet företag med färre än två bilar minskar, medan antalet företag med fler än fem bilar ökar (Figur 34). Antalet enmansföretag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och offentligägda bolag minskar också till förmån för privatägda aktiebolag (Figur 35).



Figur 34. Utvecklingen av företagens storlek inom taxinäringen efter antal bilar per företag: antal företag 1996–2013.
Källa: Svenska Taxiförbundet, Branschläget 2013



Figur 35. Utvecklingen av bolagsformer: antal företag 1997 och 2013.
Källa: Svenska Taxiförbundet, Branschläget 1997 och 2013



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.