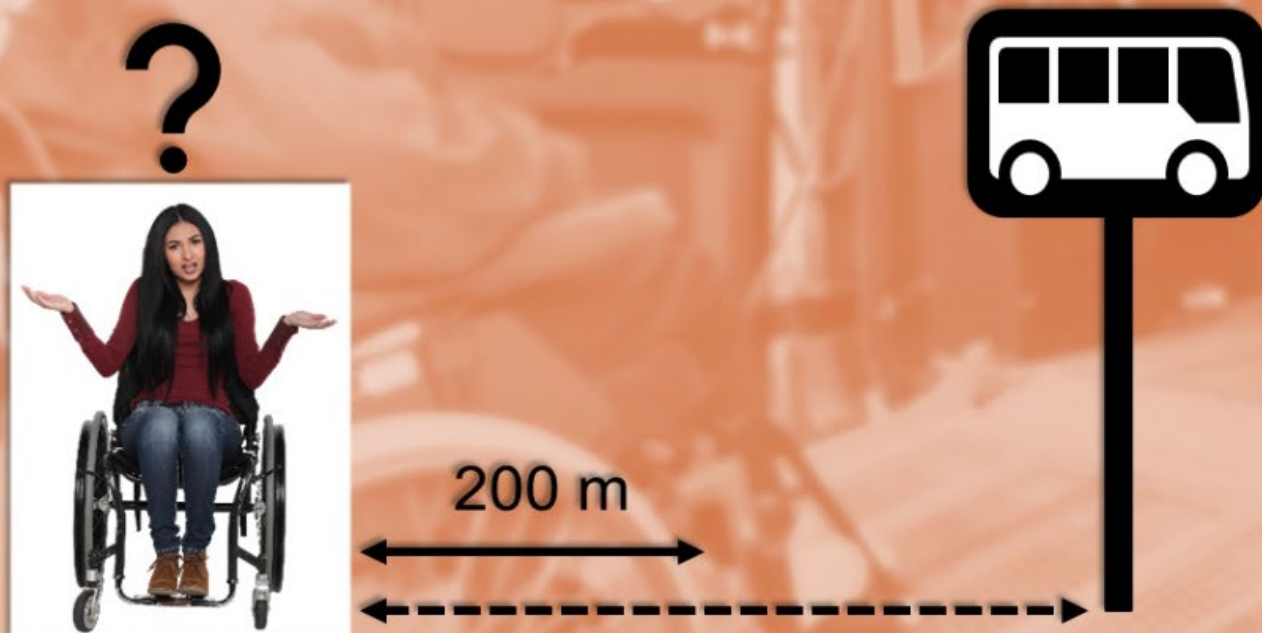




# Tydligare kriterier för färdtjänsttillstånd

– redovisning av regeringsuppdrag

---

Rapport: 2023:3

Datum: 2023-03-31

**Trafikanalys**

Adress: Rosenlundsgatan 54 118 63 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

E-post: [trafikanalys@trafa.se](mailto:trafikanalys@trafa.se)

Webbadress: [www.trafa.se](http://www.trafa.se)

Ansvarig utgivare: Mattias Viklund

Datum: 2023-03-31

# Förord

Trafikanalys har fått regeringens uppdrag att analysera och bedöma om det finns behov att förtydliga vilka kriterier som ska beaktas vid prövning av rätt till färdtjänst (I2022/00572). I uppdraget ingick även att vid behov redovisa nödvändiga författningsförslag liksom en konsekvensbeskrivning. Den här rapporten är Trafikanalys redovisning av uppdraget.

Vi har genomfört uppdraget i dialog med och med bistånd från Myndigheten för delaktighet samt berörda funktionshinderorganisationer, branschorganisationer, kommuner och regioner.

Vi vill särskilt tacka Jan Stålhandske, SALC Advokatbyrå, som har bidragit med synpunkter på tidiga utkast och senare konkreta underlag till författningsförslag och motivtexter; Henry Freij, fristående konsult, för underlag från domstolar samt faktagranskning av kapitel 6.3; Hans von Axelson, Myndigheten för delaktighet, Sara Catoni, Sveriges kommuner och regioner, och Anna Quarnström, Synskadades riksförbund, för värdefulla synpunkter och underlag; samt Hanna Jarvad, Socialstyrelsen, och Andreas Pettersson, Södertörns högskola, för konkreta förslag i slutskedet av författningsförslagen.

Vi vill också rikta vårt tack till Per Junesjö, Svenska färdtjänstföreningen, och Mattias Andersson, Svensk kollektivtrafik för hjälp med enkäterna, till alla kommuner och regioner som besvarade våra enkäter sommaren 2022, samt till alla workshopdeltagare den 24 november.

Alla resultat och slutsatser är Trafikanalys egna.

Projektledare på Trafikanalys har varit Tom Petersen och Sara Berntsson. Ansvarig avdelningschef har varit Andreas Tapani. Övriga medverkande från Trafikanalys har varit Linda Ramstedt, Björn Olsson, Florian Stamm, Tom Andersson, Eva Pettersson och Johan Landin.

Stockholm i mars 2023

Mattias Viklund

Generaldirektör

# Innehåll

|                                                                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sammanfattning .....</b>                                                                                        | <b>7</b>  |
| <b>Summary .....</b>                                                                                               | <b>11</b> |
| <b>Definitioner .....</b>                                                                                          | <b>14</b> |
| <b>1 Förslag till författningsändringar.....</b>                                                                   | <b>17</b> |
| 1.1 Författningskommentar.....                                                                                     | 18        |
| <b>2 Inledning.....</b>                                                                                            | <b>21</b> |
| 2.1 Bakgrund till uppdraget.....                                                                                   | 22        |
| 2.2 Uppdraget och dess genomförande .....                                                                          | 23        |
| 2.3 Läsanvisning.....                                                                                              | 25        |
| <b>3 Funktionshinder och mobilitet.....</b>                                                                        | <b>27</b> |
| 3.1 De vanligaste funktionsnedsättningarna.....                                                                    | 27        |
| 3.2 Funktionshinder i kollektivtrafiken .....                                                                      | 30        |
| 3.3 Övriga mobilitetsalternativ för personer med funktionsnedsättning<br>– kommunens och individens rådighet ..... | 39        |
| 3.4 Sammanfattning av avsnittet .....                                                                              | 44        |
| <b>4 Färdtjänstens utveckling .....</b>                                                                            | <b>45</b> |
| 4.1 Kort historik av färdtjänsten .....                                                                            | 45        |
| 4.2 Utvecklingen av färdtjänstens organisation .....                                                               | 46        |
| 4.3 Färdtjänstens utveckling i siffror .....                                                                       | 48        |
| 4.4 Färdtjänstens roll, och behovet av färdtjänst .....                                                            | 55        |
| 4.5 Orsaker till färre färdtjänsttillstånd .....                                                                   | 57        |
| 4.6 Slutsatser av färdtjänstens utveckling .....                                                                   | 58        |
| <b>5 Målsättningar och intentioner i förarbetena .....</b>                                                         | <b>61</b> |
| 5.1 Förarbeten .....                                                                                               | 61        |
| 5.2 Transportpolitiska mål, funktionshindermål och deras och<br>uppföljning .....                                  | 66        |
| <b>6 Utveckling av tillämpning och rättspraxis .....</b>                                                           | <b>73</b> |
| 6.1 Färdtjänstlagen är en ramlag.....                                                                              | 73        |
| 6.2 Nuvarande tillämpning av färdtjänstlagen i kommuner .....                                                      | 75        |
| 6.3 Förändring av praxis i domstolar .....                                                                         | 82        |
| 6.4 Domstolspraxis .....                                                                                           | 91        |
| 6.5 Jämförelse mellan tolkningarna av kriterierna för bilstöd och<br>färdtjänst.....                               | 92        |
| 6.6 Sammanfattning .....                                                                                           | 94        |

|           |                                                                                                     |            |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>7</b>  | <b>Problembeskrivning .....</b>                                                                     | <b>95</b>  |
| 7.1       | Detaljerad problembeskrivning .....                                                                 | 95         |
| <b>8</b>  | <b>Utredningens överväganden och förslag .....</b>                                                  | <b>101</b> |
| 8.1       | Uppdatering av terminologin .....                                                                   | 102        |
| 8.2       | Tillstånd ska prövas utifrån förmågan att förflytta och orientera sig<br>längs hela reskedjan ..... | 103        |
| 8.3       | Tillstånd ska prövas utifrån förmågan att anlita "befintlig<br>kollektivtrafik" .....               | 105        |
| 8.4       | Definition av befintlig kollektivtrafik .....                                                       | 107        |
| 8.5       | Likriktning av minsta varaktighet .....                                                             | 111        |
| 8.6       | Status på läkarintyg och andra specialistutlåtanden, metoder för<br>bedömning, yrkeskompetens ..... | 111        |
| 8.7       | Lag, föreskrift eller allmänna råd? .....                                                           | 111        |
| <b>9</b>  | <b>Konsekvensbeskrivning .....</b>                                                                  | <b>113</b> |
| 9.1       | Inledning .....                                                                                     | 113        |
| 9.2       | Grupper och aktörer som berörs av förslaget .....                                                   | 113        |
| 9.3       | Kvantitativ uppskattning av kostnader för kommuner och RKM .....                                    | 117        |
| 9.4       | Överensstämmelse med EU-regler .....                                                                | 124        |
| 9.5       | Tid för ikraftträdande och behov av informationsinsatser .....                                      | 124        |
| 9.6       | Slutsatser om konsekvenserna .....                                                                  | 124        |
| <b>10</b> | <b>Förslag på fortsatt arbete .....</b>                                                             | <b>127</b> |
|           | <b>Källförteckning .....</b>                                                                        | <b>129</b> |
|           | Lagrum .....                                                                                        | 135        |
|           | Domar och beslut .....                                                                              | 136        |
|           | E-postkonversationer .....                                                                          | 137        |
|           | <b>Bilaga 1 – Uppdraget .....</b>                                                                   | <b>139</b> |
|           | <b>Bilaga 2 – Statistik .....</b>                                                                   | <b>141</b> |
|           | Färdtjänstillstånd, antal och andel av befolkning, andel som nyttjat<br>färdtjänsten .....          | 141        |
|           | Befolkningsförändringar .....                                                                       | 142        |
|           | Färdtjänstillstånd per åldersgrupp .....                                                            | 143        |
|           | Färdtjänstillstånd, andelar av befolkningen .....                                                   | 143        |
|           | <b>Bilaga 3 – Resmoment och ansvar med olika färd sätt .....</b>                                    | <b>144</b> |
|           | Funktionshinder vid olika moment av resan .....                                                     | 145        |
|           | <b>Bilaga 4 – Domar i högsta rätt .....</b>                                                         | <b>146</b> |
|           | Färdtjänst .....                                                                                    | 146        |
|           | Bilstöd .....                                                                                       | 147        |



## Sammanfattning

På senare tid har uppmärksamhet riktats mot att personer som tidigare ansetts tillhöra färdtjänstens målgrupp nekats rätt till färdtjänst, och ett fall som redan har blivit vägledande nekades prövningstillstånd i högsta rätt. Mot bakgrund av detta beslutade regeringen om ett uppdrag till Trafikanalys, i vilket myndigheten ska analysera om nuvarande tillämpning av bestämmelserna i lagen om färdtjänst följer de intentioner som anges i förarbetena till lagen. I den här utredningen behandlar vi kriterierna för att få färdtjänsttillstånd, men inte de föreskrifter och villkor som tillstånd kan förenas med.

Utredningen har visat att problemen med färdtjänsten inte startade med dessa uppmärksammade fall, utan för mer än tio år sedan. Vi bedömer att färdtjänsten inte fullt ut uppfyller sin avsedda roll som ett komplement till kollektivtrafiken. Tillämpningen av lagen avviker i några avseenden från förarbetenas intentioner och har skärpts flera gånger sedan lagens tillkomst. Det handlar framför allt om att sökandens avstånd till närmaste hållplats inte beaktas i rättspraxis. Om avståndet överstiger något hundratal meter behöver inte färdtjänst beviljas.

Utöver detta har det i senare praxis utvecklats krav på sökanden att resträna, samt att ha ledsagare i kollektivtrafiken, vilket bland annat har drabbat synskadade och andra personer med orienteringssvårigheter. Dessa tillämpningar bedömer vi avviker från det funktionshinderpolitiska målet, och illustrerar en skillnad i socialt ansvarstagande mellan regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) och kommuner, som motverkar den eftersträlvade integreringen av färdtjänsten i RKM.

Eftersom färdtjänstlagen är en ramlag, det vill säga en lag som ställer upp de yttre gränserna för tillämpningen, är det i tillämpande myndigheters och i förekommande fall domstolars praxis som orsakerna till denna utveckling står att finna.

Både antalet färdtjänsttillstånd och andelen i befolkningen med färdtjänsttillstånd har minskat kraftigt sedan lagens tillkomst. En stor del av minskningen var ursprungligen avsedd, men sedan har den fortsatt. Vi bedömer att den minskning som berodde på den avsedda effekten av att färdtjänsten flyttades från en social fråga till en trafikfråga pågick till omkring 2010.

Minskningen har huvudsakligen skett i åldrar över 80 år, men också till viss del i åldersspannet 65–79 år. Eftersom det inte finns någon samlad nationell statistik om ansökningar och avslag, eller av fördelningen av funktionsnedsättningar bland dem, är det inte möjligt att identifiera några diskrimineringsfaktorer i gruppen som har fått avslag. En bidragande orsak till minskad andel färdtjänst kan också vara ett högre bilinnehav bland äldre, i synnerhet kvinnor, vilket aktualiserar frågan om mobilitet bland personer med funktionsnedsättning ska vara en fråga om ekonomiska resurser.

Att rättspraxis ser ut så här innebär inte att alla kommuner följer den i sin egen tillämpning. Tvärtom visar vår undersökning att minst en fjärdedel av kommunerna gör en helhetsbedömning av möjligheten att resa med kollektivtrafiken, inklusive vägen till hållplats. Däremot är det inte klarlagt om de även beaktar möjligheten att förflytta sig från hållplats till de destinationer som sökanden önskar resa till.

En av oklarheterna som lett till denna praxis har sannolikt att göra med tolkningen av begreppet funktionshinder. Fram till 2007 kunde funktionshinder beteckna både nedsättning av förmåga i sig, och de svårigheter som följer i förhållande till omgivningen. I och med FN:s

konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning<sup>1</sup> introducerades en distinktion av begreppen funktionsnedsättning och funktionshinder.

En annan orsak har sannolikt att göra med den successiva överflyttningen av ansvaret för färdtjänst från kommuner till regionala kollektivtrafikmyndigheter. En tredje och grundläggande orsak är de oklarheter och luckor som finns i både färdtjänst- och bilstödspropositionerna, exempelvis rörande avsaknad av kollektivtrafik, och huruvida vägen till hållplats ska räknas in i bedömningen eller inte.

För att komma till rätta med de oklarheter i lagstiftningen som lett till denna praxis föreslår vi förtydliganden när det gäller det geografiska område som försörjs av kollektivtrafiken, med utgångspunkt från en person utan funktionsnedsättning, samt att möjligheten att resa kollektivt ska bedömas från start till mål – *hela resan*-perspektivet från dörr till dörr. Vi föreslår också en striktare uppdelning av bedömningen i 1) tillgången till kollektivtrafik och 2) funktionsnedsättningar och hinder.

Tillgången till kollektivtrafik definieras här som den kollektivtrafik på orten som en person utan funktionsnedsättning normalt kan använda, vilket även ska inkludera områden som betjänas av närtrafik och kompletteringstrafik. Därigenom undkommer vi den risk för diskriminering mellan personer med och utan funktionsnedsättningar, som vi menar uppstår med dagens praxis.

Vår utredning utmynnar i att vi föreslår en lagändring. Vi bedömer att problemen med skillnader i tolkningar åtminstone delvis kan mötas med ett tydligare regelverk. Vissa skillnader i kommunernas bedömningar måste dock få finnas kvar, eftersom olika kommuner har olika förutsättningar.

## Kostnader och konsekvenser

Vi bedömer att våra förslag kommer att komma till rätta med några av de avvikelser i rättstillämpningen som vi identifierat, men de kommer också att innebära en ökning av de offentliga utgifterna jämfört med idag. Vi tror också att förslagen kommer att ge RKM ökade drivkrafter att utveckla och integrera närtrafik med färdtjänst.

Vi presenterar två metoder för att uppskatta kommunernas ökade kostnader på sikt, givet att våra författningsförslag realiserar.

Den första metoden baseras på att vi i utredningen utgår från att bedömningarna om färdtjänstillstånd kan göras mer i enlighet med de mål och intentioner som finns i förarbetena. Vi räknar därför i konsekvensanalysen hypotetiskt med att andelen tillstånd på sikt skulle kunna återgå till den nivå som rådde åren 2010–2012. Vi väljer att utgå från nivån år 2010 som en referensnivå för denna första metod.

I den andra, s.k. geografiska, metoden utgår vi från den befolkning som bor på vissa avstånd från kollektivtrafiken, där referenspunkten är fördelningen av färdtjänstillstånd närmast före pandemin, 2019.

Vi uppskattar att våra förslag leder till att andelen tillstånd på sikt skulle kunna återgå till den nivå som rådde åren 2010–2012, cirka 75 000–115 000 fler tillstånd jämfört med idag, till en total kostnadsökning på sikt på mellan 0,8 och 1,0 miljarder kronor per år, netto efter resenärernas egenavgifter (mellan 1,0 och 1,3 miljarder kronor brutto).

Ökningen av färdtjänstillstånd kan komma att ske i en takt av 10 000 fler tillstånd per år under en övergångsperiod, till en kostnad av cirka 100 miljoner kronor mer per år.

<sup>1</sup> FN (2006), *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD); ratificerad i Sverige 2008 som Sveriges internationella överenskommelser SÖ 2008:26 (prop 2008/09:28, bet. 2008/09:38, rskr. 2008/09:38).



Kostnaderna för färdtjänst beror framför allt på resandet, inte på antalet tillstånd i sig. Om tillstånden ges till människor med litet resande (den äldsta gruppen) blir kostnaderna lägre, och om tillstånd ges till människor med större resbehov (barn, studerande, personer i yrkesverksam ålder) blir kostnaderna högre. Det är främst bland de allra äldsta som antalet och andelen tillstånd har minskat, vilket begränsar de finansiella konsekvenserna.

En viss del av kostnaden hänför sig till handläggning och myndigheternas överklaganden, men den bedömer vi ingår i de räkenskapssammandrag som kommunerna lämnar till SCB, varför den även är inkluderad i våra uppskattningar.

Kostnaderna för färdtjänst skiljer sig åt geografiskt mellan olika regioner och olika kommungrupper. Vi gör en grov uppskattning av hur kostnadsökningarna kan komma att fördela sig i genomsnitt bland kommuner i olika regioner, samt mellan olika kommungrupper. Bland regionerna är det svårt att se ett tydligt mönster, eftersom de har så olika förutsättningar från början. Enligt den geografiska metoden drabbas SKR:s tre huvudgrupper för kommunerna ungefär lika mycket i absoluta tal, men landsbygdskommuner drabbas mer i relativa tal och per invånare. Beroende på hur kommunernas praxis ser ut idag är variationen stor mellan kommunerna i varje grupp. Det är möjligt att göra mer detaljerade redovisningar av konsekvenserna vid behov.

I de flesta fall får kommunerna ta de ökade kostnaderna, men för en fjärdedel av kommunerna<sup>2</sup> har RKM det finansiella ansvaret, och då får RKM kostnaderna. Kommuner och RKM som redan har en tillståndsprövning i enlighet med intentionerna påverkas mindre eller inte alls. Det kommunala utjämnningssystemet tar inte hänsyn till kostnader för färdtjänst.

Det finns betydande osäkerheter i konsekvensanalysen både uppåt och nedåt. Dels kan med våra förslag förhoppningsvis mängden överklaganden komma att minska på sikt, vilket skulle medföra besparingar för domstolarna. Även handläggningen kan bli enklare och snabbare med tydligare regler för exempelvis var kollektivtrafikens upptagningsområde är definierat. Å andra sidan vet vi väldigt lite om hur förändringarna kan komma att påverka söktrycket från allmänheten, som beror på hur informationen sprids och vilka alternativ som finns, exempelvis privat bil. Andelen äldre beräknas öka under de närmaste åren, men hälsoläget förbättras samtidigt vilket gör det svårt att bedöma nettoeffekten. Det finns en möjlighet för tillståndsmyndigheterna att justera nivån på den del av färdtjänstens kostnad som utgörs av en egenavgift och det kan inte uteslutas att fler tillstånd och därmed högre kostnader i en del fall kan medföra en höjning av egenavgiften eller skatten.

---

<sup>2</sup> Cirka en tredjedel av befolkningen.



## Summary

Attention has recently been focused on people who were formerly considered to belong to the target group for special transport service (STS) having been denied their right to the service, and on a case that has already set a precedent, in which leave to appeal was denied in the highest court. Against this background, the Swedish government decided to commission Transport Analysis to analyse whether the current application of the provisions of Swedish Special Transport Service Act is consistent with the intentions in the preparatory work for the Act. In this report we will address the criteria for obtaining a STS permit, but not the regulations and conditions with which such permits may be associated.

Our investigation has shown that the problems with STS did not start with the noted cases, but rather over 10 years ago. We find that STS permits are not wholly fulfilling their intended role as a supplement to public transport. The ways in which the Act is being applied deviate in several respects from the intentions of the Government Bill and have been made stricter on several occasions since the advent of the Act. This has to do primarily with the fact that the applicant's distance to their nearest stop has not been taken into account in legal practice. If that distance exceeds a couple of hundred metres, no STS permit need be granted.

In addition, requirements have been developed within this legal practice demanding that the applicants practice in order to being able to make trips, or to have someone accompany them on public transport. These requirements have negatively affected the eligibility of permits for visually impaired people, and other people who have problems orienting themselves. We find that these applications of the Act deviate from the goals of national disability policy and illustrate a difference in terms of social accountability for the inhabitants between regional public transport authorities (RPTAs) and municipalities, which is working against the integration of STS in the RPTAs that was an important goal in the Government Bill.

Because the Swedish Special Transport Service Act is a framework law, i.e., one that establishes the extreme limits but not the details of its application, the reasons for these developments are to be found among the legal practices of the authorities and, in some cases, the courts.

Both the number of STS permits and the proportion of the population holding them have decreased dramatically since the advent of the Act. A large share of this decrease was originally intentional, but the trend has since continued. We estimate that the decrease attributable to the intended effect of changing STS from a social issue to one of transport policy took place up to roughly 2010.

The decrease has occurred mainly among those over 80 years of age, and to some extent among those in the 65–79 age range. Because there are no aggregated national statistics regarding applications submitted or denied, or regarding the distribution of disabilities among them, it is not possible to identify any discriminating factors in the group that has been denied permits. One factor contributing to the lower proportion of STS permits could also be more prevalent car ownership among the elderly, and particularly women, which raises the question of whether mobility among those with disabilities should be a matter of financial resources.

Despite this legal practice, not all municipalities are consistent with it in their own application of the Act. On the contrary, our study indicates that at least one quarter of Swedish municipalities make an overall assessment of the ability to travel using public transport, including the route to the stop. On the other hand, it is not clear whether they also consider the

ability of the applicant to move from their final stop to the destinations to which they wish to travel.

One of the points of uncertainty that has led to this practice likely has to do with the interpretation of the term 'disability'. Up until 2007 'disability' could refer to both a reduction in ability per se, and the difficulties that result in relation to one's surroundings. The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities introduced a distinction between the terms 'impairment' and 'disability'.

Another reason likely involves the gradual transfer of the responsibility for STS from the municipalities to the RPTAs. A third and fundamental reason concerns the ambiguities and gaps present in the Government Bills for both Special Transport Service and Car Allowance Acts, which have to do with, for example, the definition of 'absence of public transport', and whether the route to one's stop is to be included in the assessment process.

To rectify the ambiguities in the legislation that have led to this practice, we propose a clarification with respect to the geographical area served by public transport based on a person with no functional impairment, and that the ability to use public transport be assessed from the point of departure to the destination, i.e., to apply an entire trip perspective from door to door. We also propose a stricter breakdown of the assessment in terms of 1) access to public transport and 2) functional impairments and disabilities.

Access to public transport is defined here as the public transport at the location which a person with no functional impairments can normally use, which must also include areas served by local transport services (närtrafik) and complementary services. These practices will enable us to avoid the risk of discriminating between people with and without functional impairments, which we believe the current practice engenders.

Our investigation leads us to propose a few changes in the law. We believe that the problems related to differences in interpretation could be rectified at least in part via a clearer regulatory framework. However, some differences among the municipalities' assessments must be allowed to remain, as different municipalities operate under different conditions and assumptions.

## **Costs and consequences**

We believe that our proposals would rectify some of the deviations that we have identified in the application of the law, while also entailing an increase in public spending compared to today. We further believe that these proposals will give the RPTAs greater incentive to develop and integrate local transport services with the STS.

We are presenting two methods for estimating the municipalities' increased long-term costs, if our legislative proposals become a reality.

The first method in our investigation assumes that the assessment process for STS permits could be brought into better alignment with the goals and intentions present in the Government Bills. In our consequence analysis we presume, hypothetically, that the share of permits in the population could, in the long run, return to the levels that prevailed in 2010–2012. We have chosen to use the 2010 level as a reference level for this first method.

In our second, 'geographical', method, we proceed based on the population residing at specific distances from public transport, using the distribution of STS permits present just prior to the pandemic (2019) as our reference point.

We estimate that our proposals would, in the long run, result in the proportions of permits returning to the levels prevailing in 2010–2012, corresponding to around 75,000–115,000 more permits than at present, resulting in a total long-term cost increase of between SEK 0.8

and 1.0 billion per year, net after the passengers' personal fees (between SEK 1.0 and 1.3 billion gross).

This increase in STS permits could occur at a rate of 10,000 more permits per year over a transitional period, at a cost of roughly SEK 100 million more per year.

The cost of the STS depends primarily on the travel done, and not on the number of permits per se. If the permits are granted to people who travel little (the oldest group), the costs will be lower, while if they are issued to people with a greater need to travel (children, students, people of working age), the costs will be higher. The numbers and proportions of permits have decreased mainly among the very oldest people, which limits the financial consequences.

A certain share of the costs is attributable to administrative procedures and appeals to the authorities, although we find that such costs are included in the annual accounts which the municipalities submit to Statistics Sweden, with the result that they are included in our estimates as well.

The costs of the STS vary geographically among regions and groups of municipalities. We have made a rough estimate as to how the cost increases may be distributed on average among municipalities in different regions, and among different groups of municipalities. It is difficult to discern a clear pattern among the regions, as they operate under such different conditions and assumptions from the start. According to the geographic method, the Swedish Association of Local Authorities and Regions' (SALAR) three main groups of municipalities would be affected to roughly the same extent in absolute terms, although rural municipalities would be affected more in relative terms and per inhabitant. The variations between the municipalities in each group are extensive, depending on what their practices look like. It would be possible to prepare more detailed reports on the consequences, if necessary.

The municipalities would have to absorb the increased costs in most cases, although the RTPAs bear the financial responsibility in one quarter of the municipalities, and would thus bear the costs. Municipalities and RTPAs which already have an assessment process that is consistent with the intentions in the preparatory work for the Government Bill would be affected little or not at all. The municipal cost equalisation system does not take STS costs into account.

There are significant uncertainties in the consequence analysis, both upward and downward. Our proposals will hopefully cause the volume of appeals to decrease in the long run, which would lead to savings for our courts. Also, the administrative process could become simpler and faster, with clearer rules as to, for example, how the public transport catchment area is defined. On the other hand, we know very little about how such changes might impact the number of applications from the public, which has to do with how the information is disseminated, and the availability of alternatives such as private vehicles. The proportion of elderly people is expected to increase over the coming years, but their health status will improve in parallel, making it difficult to determine the net effect. The permitting authorities can adjust the level of the personal fee of the STS, and the possibility cannot be ruled out that more permits and thus higher costs could also, in some cases, entail an increase in taxes.

# Definitioner

**Allmänna kommunikationer** – (förordning om bilstöd och lag om riksfärdtjänst) med detta avses allmänt tillgängliga persontransporttjänster, i huvudsak kollektivtrafik men även inkluderande flygtrafik.

**Allmänna kommunikationsmedel** – (lag om färdtjänst) samma som föregående, med viss betoning på fordonen. Oklart om skillnaden haft någon betydelse i praktiken.

**Anropsstyrd trafik** – persontransporter som på något sätt kan påverkas av efterfrågan, t.ex. beställas från och till individuella adresser eller mötesplatser, eller som endast kör om någon förbeställt. Kan vara både allmän, dvs öppen för allmänheten, och särskild, vilket kräver särskilt tillstånd. I den här rapporten avses sådan anropsstyrd trafik som anordnas eller finansieras av regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) eller kommuner, dvs inte taxiresor för privat bruk.

**CRPD** – Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, ratificerad som Sveriges internationella överenskommelser SÖ 2008:26 (prop 2008/09:28, bet. 2008/09SoU3, rskr. 2008/09:38).<sup>3</sup>

**DFA-kedjan** – ett analysverktyg som bl.a. Försäkringskassan använder: Diagnos-Funktionsnedsättning-Aktivitetsbegränsning.<sup>4</sup>

**Funktionshinder** – enligt Socialstyrelsens termbank<sup>5</sup> "den begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen. Exempel på begränsningar är svårigheter att klara sig själv i det dagliga livet och bristande delaktighet i arbetslivet, i sociala relationer, i fritids- och kulturaktiviteter, i utbildning och i demokratiska processer. Det handlar framför allt om bristande tillgänglighet i omgivningen."

**Funktionsnedsättning** – enligt Socialstyrelsens termbank (fotnot 5) är funktionsnedsättning en "nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. En funktionsnedsättning kan uppstå till följd av sjukdom eller annat tillstånd eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Sådana sjukdomar, tillstånd eller skador kan vara av bestående eller av övergående natur." I diskrimineringslagen är funktionsnedsättning "varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå".<sup>6</sup>

**Funktionstillstånd** – tillstånd hos en persons kroppsfunktioner och kroppsstrukturer samt förmåga till aktivitet och delaktighet. Jf. ICF nedan.

**Färdtjänst** – särskilt anordnade transporter, som kan meddelas dem som på grund av funktionsnedsättning<sup>7</sup>, som inte endast är tillfällig, har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel. Färdtjänst är inte kollektivtrafik, eftersom den på grund av ansökningsförfarandet inte är allmänt tillgänglig. I sitt utförande beskrivs dock färdtjänsttrafiken av anordnande myndigheter som en form av kollektivtrafik, i den meningen att den regleras av lokala riktlinjer som

<sup>3</sup> Ds 2008:23, s. 19

<sup>4</sup> Försäkringskassan (2023d)

<sup>5</sup> Socialstyrelsen (2007)

<sup>6</sup> Diskrimineringslag (2008:567), 1 kap. 5 § 4

<sup>7</sup> I färdtjänstlagen står det *funktionshinder*, med den tidens terminologi, som skiljer sig från vad man idag menar med funktionshinder enligt Socialstyrelsens termbank (sedan 2009).

inte kan styras av individen, exempelvis om förskjuten avresetid, omresetid, samåkning, regler kring vad man får ta med sig med mera.

**FtjL** – färdtjänstlagen, lag (1997:736) om färdtjänst.

**Handikapp** – (t.ex. lag och förordning om handikappanpassad kollektivtrafik) föråldrad benämning på funktionshinder och funktionsnedsättning. Kan även betyda funktionshinder enligt den sociala modellen.

**ICD** – Internationell statistisk klassifikation av sjukdomar och relaterade hälsoproblem. Det primära syftet med ICD, *International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems*, är att möjliggöra klassificering och statistisk beskrivning av sjukdomar och andra hälsoproblem som är orsak till människors död eller kontakter med hälso- och sjukvården. Förutom traditionella diagnoser måste klassifikationen därför omfatta ett brett spektrum av symtom, onormala fynd, besvär och sociala förhållanden. Den svenska versionen ICD-10-SE gäller från den 1 januari 2011.<sup>8</sup>

**ICF** – Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa – en av Världshälsoorganisationens huvudklassifikationer. ICF erbjuder en struktur och ett standardiserat språk för att beskriva funktionstillstånd och funktionshinder i relation till hälsa. Klassifikationen kompletterar ICD-10 eftersom två personer med samma sjukdom kan ha olika nivåer av funktionstillstånd.<sup>9</sup>

**Indirekt diskriminering** – att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, viss funktionsnedsättning, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.<sup>10</sup>

**Kollektivtrafik** – persontransporter av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering.<sup>11</sup>

**Kompletteringstrafik** – en typ av anropsstyrd trafik som används i kollektivtrafiken för att tillgodose en grundläggande tillgänglighet på landsbygden eller på obekväma tider. Överlappar begreppen närtrafik, serviceresor m.m.

**LSS** – lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, se utdrag i bilaga.

**Regional kollektivtrafik** – sådan kollektivtrafik som antingen äger rum inom ett län eller, om den sträcker sig över flera län, huvudsakligen är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande.<sup>12</sup>

**RKM** – regionala kollektivtrafikmyndigheter, de myndigheter i varje län som regelbundet ska fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken i ett trafikförsörjningsprogram.<sup>13</sup>

**Servicelinjer, serviceresor, servicetrafik** – tillgänglighetsanpassad trafik, i första hand inrättad för särskilda persontransporter, men som i vissa län även kan medföra resenärer i öppen trafik (kollektivtrafik). Kan vara både linjelagd och anropsstyrd på olika sätt. Ofta anpassad till lågtrafiktider och lågtrafikområden (landsbygd). Lämpar sig sällan för arbetspendling eller skolresor.

<sup>8</sup> Socialstyrelsen (2023)

<sup>9</sup> Socialstyrelsen (2022a)

<sup>10</sup> Diskrimineringslag (2008:567), 1 kap. 4 § 2

<sup>11</sup> EU:s kollektivtrafikförordning (EG) nr 1370/2007, artikel 2 a), samt lag (2010:1065) om kollektivtrafik, 1 kap. 5 §; se Transportstyrelsen (2022)

<sup>12</sup> Lag (2010:1065) om kollektivtrafik, 1 kap. 6 §

<sup>13</sup> Ibid., 2 kap. 8 §

**SFB** – socialförsäkringsbalk (2010:110), se utdrag av 52 kap. i bilaga.

**SoL** – socialtjänstlag (2001:453), se utdrag i bilaga.

**Särskilda persontransporter** – trafik eller resande som, till skillnad från kollektivtrafik, inte är allmänt tillgänglig eftersom den kräver särskilt tillstånd, utfärdat av en myndighet.

**WHODAS** – *WHO Disability Assessment Schedule*, bedömningsformulär/mätinstrument framtaget av Världshälsoorganisationen. Den gällande versionen heter 2.0.<sup>14</sup>

**Öppen närtrafik** – allmän, tillgänglighetsanpassad trafik som trafikerar närområdet nära bostäder, servicepunkter, kollektivtrafiknoder, med relativt låg hastighet och goda tidsmarginaler. Främst avsedd för äldre och personer med funktionsnedsättning, med lägre krav på turtäthet och ej avsedd för pendling. Kan vara linjelagd eller helt eller delvis anropsstyrd (kan även kallas flextrafik, ringbil, m.fl. benämningar).

---

<sup>14</sup> Socialstyrelsen (2022f)



# 1 Förslag till författningsändringar

## Lag (1997:736) om färdtjänst

### Nuvarande lydelse

#### 1 §

Denna lag gäller särskilt anordnade transporter för personer med funktionshinder (*färdtjänst*).

#### 2 §

Med dem som ansvarar för kollektivtrafiken i länet och regional kollektivtrafikmyndighet avses i denna lag detsamma som i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

#### 7 §

Tillstånd till färdtjänst *skall* meddelas för dem 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*.

Om sökanden är under 18 år *skall* prövningen göras i förhållande till barn i motsvarande ålder utan *funktionshinder*.

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

### Föreslagen lydelse

Denna lag gäller särskilt anordnade transporter (*färdtjänst*) för personer med *funktionsnedsättning när det föreligger* funktionshinder.

Med kollektivtrafik, dem som ansvarar för kollektivtrafiken i länet och regional kollektivtrafikmyndighet avses i denna lag detsamma som i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

*Med befintlig kollektivtrafik avses i denna lag kollektivtrafik samt när- och kompletteringstrafik som en person utan funktionsnedsättning normalt kan förväntas använda.*

Tillstånd till färdtjänst *ska* meddelas för dem som *under minst tre månader* på grund av *funktionsnedsättning* har väsentliga svårigheter att förflytta *eller orientera* sig på egen hand eller att *självständigt anlita befintlig kollektivtrafik*.

*Svårigheten att anlita befintlig kollektivtrafik ska bedömas för resor enligt 3 eller 5 § i allmänhet och utifrån den sökandes förmåga och den befintliga kollektivtrafikens utformning i varje moment av hela resan.*

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

## 1.1 Författningskommentar

### 1 §

Med anledning av de nu vedertagna betydelserna av begreppen "funktionshinder" och "funktionsnedsättning" (se avsnitt 8.1.1) har paragrafen skrivits om. Därigenom tydliggörs också att det inte är sökandens funktionsnedsättning som är ensamt avgörande för om tillstånd till färdtjänst ska ges, utan den begränsning som nedsättningen innebär för att nyttja befintlig kollektivtrafik (se definition i förslag på ny 2 §). Avsikten är inte att inskränka personkretsen jämfört med nuvarande skrivning, utan tvärtom att säkerställa färdtjänstens status som ett komplement till kollektivtrafiksystemet, för att den ska bidra till en tillfredsställande transportförsörjning även för personer med funktionsnedsättning.

### 2 §

"Allmänna kommunikationsmedel" ändras till "kollektivtrafiken, närtrafik eller kompletteringstrafik". En skillnad är luftfart, som knappast inbegrips i "kollektivtrafik", men luftfart är till skillnad från vad som gäller för riksfärdtjänst inte aktuell i färdtjänstssammanhang. Kollektivtrafik definieras på samma sätt som i kollektivtrafiklagen, vilket innebär att definitionen i EU:s kollektivtrafikförordning blir tillämplig, men måste kompletteras med närtrafik och kompletteringstrafik då dessa trafiktyper inte alltid bedöms uppfylla villkoren för kollektivtrafik enligt EU-definitionen.

Som redovisats i avsnitt 8.4 ska, innan prövningen av om funktionshinder föreligger, en bedömning göras av om det finns kollektivtrafik, närtrafik eller kompletteringstrafik inom räckhåll, både från startpunkt och till målpunkter. För att ensa bedömningen av om det finns kollektivtrafik att tillgå införs begreppet "befintlig kollektivtrafik". Tanken är att om det finns kollektivtrafik, närtrafik eller kompletteringstrafik på sådant avstånd, och som har sådan kvalitet, att en person utan funktionsnedsättning normalt kan förväntas använda den, så faller den inom ramen för "befintlig kollektivtrafik". Vad gäller den befintliga kollektivtrafikens upptagningsområde, se avsnitt 8.4. Det är endast inom ramen för "befintlig kollektivtrafik" som tillståndsprövande myndighet ska meddela tillstånd (se förslag på ny 7 §).

Där och då det inte anses finnas befintlig kollektivtrafik har kommunen det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver, där transporter kan vara en del (SoL, 2 kap. 1 §; se avsnitt 3.3).

### 7 §

Den nödvändiga varaktigheten för funktionshindret, som orsakats av en inte tillfällig funktionsnedsättning, fastställs i första stycket till tre månader. Därigenom undviks regionala skillnader i tillståndsprövningen i denna fråga samt lagfästs utslaget i RÅ 2007 ref 27.

Första stycket innebär att det är konsekvenserna av funktionsnedsättningen på förmågan att förflytta och orientera sig på egen hand eller att använda kollektivtrafiken (väsentliga svårigheter, dvs. funktionshinder) som ska bedömas, inte funktionsnedsättningen i sig. Därvid ska hänsyn tas till förmågan att ta sig till och från målpunkter eller närmaste trafikerade hållplats, med tillgängliga hjälpmedel och under inflytande av aktuell medicinsk behandling inklusive läkemedelsanvändning, utan vilopausar, på egen hand, och förmågan att använda befintlig kollektivtrafik.

I andra delen av första stycket tydliggörs att det inte bara är fråga om att *resa* med kollektivtrafiken, utan att *självständigt anlita* den. Det innebär att utöver förmågan att på egen hand förflytta sig till och från lämpliga hållplatser och mellan hållplatser, ska bedömningen av "väsentliga svårigheter" grundas på den sökandes självständiga förmåga att genomföra hela resan, t.ex. planera resan, köpa och visa upp biljetter, utbyta information, hålla i sig, medföra

enklare bagage och orientera sig, med hjälpmedel och under inflytande av aktuell medicinsk behandling inklusive läkemedelsanvändning, utan vilopausar.

De olika rekvisiten i första stycket tydliggör tillsammans med andra stycket att det är den sökandes självständiga förmåga i kombination med den omgivande miljöns och kollektivtrafikens anpassning som ska bedömas för varje moment av kollektivtrafikresan och för kollektivtrafikresan som helhet, från start till mål. Detta inkluderar alltså vägen till och från hållplats, förflyttningar på, av och ombord på fordon, mellan fordon, på hållplatser och terminaler. Bedömningen ska utöver vad som angetts ovan ta hänsyn till risken för skada, smärta eller sjukdom vid förflyttningar. En person med funktionsnedsättning ska så långt som möjligt kunna genomföra en resa på samma villkor som en person utan funktionsnedsättning, för att tillstånd inte ska medges.

Vidare anges i andra stycket att bedömningarna ska göras utifrån förmågan att göra hela resor *i allmänhet* inom kommunen, eller om det finns särskilda skäl, till en annan kommun.

Frågan som ska besvaras vid tillståndsprövningen är alltså om den sökande i minst tre månader har väsentliga svårigheter att göra spontana, oplanerade resor till olika resmål, i olika väglag, ljusförhållanden, trafikförhållanden och förhållanden i gatumiljön. Angående restriktion, se avsnitt 8.3.2. Att bedömningen ska göras för resor i allmänhet betyder dock inte att tillståndsgivaren måste ge tillstånd för alla tänkbara resor. Dessutom kvarstår möjligheten till att i skälig omfattning begränsa, eller om det finns särskilda skäl villkora, det tillståndsgivna resandet genom att förena tillståndet med föreskrifter eller villkor enligt 9 §.

I tredje stycket har "funktionshinder" bytts ut mot "funktionsnedsättning", se avsnitt 8.1.1.



## 2 Inledning

Vid utgången av 2021 hade cirka 287 000 personer tillstånd till färdtjänst, eller 2,7 procent av befolkningen, vilket var den lägsta siffran sedan färdtjänsten blev ett lagstadgat kommunalt åtagande 1982.<sup>15</sup> Färdtjänst är ändå det vanligaste stödet för personer med funktionsnedsättningar. Hemtjänst omfattar till exempel 10 procent färre personer.<sup>16</sup>

Under 1980-talet ökade antalet färdtjänsttillstånd kraftigt, och sedan färdtjänstlagen trädde i kraft 1998 har de minskat igen. De senaste åren har pandemin bidragit till en minskning av tillstånden, cirka 10 procent sedan 2019, vilket dock sannolikt kommer att hämtas tillbaka från 2022 och framåt, åtminstone delvis, i takt med att efterfrågan på resor förväntas röra sig mot de nivåer som var innan pandemin. Eftersom befolkningen samtidigt ökat, inte minst bland äldre, har andelen tillstånd i befolkningen minskat ännu mer. Endast tre fjärdedelar använder sitt tillstånd att resa på.<sup>17</sup>

Förklaringarna till varför antalet och andelen färdtjänsttillstånd minskat är många, men det finns inget entydigt svar på frågan och ingen forskning om saken. Orsakerna har dessutom varierat över tiden från färdtjänstlagens tillkomst 1997.

Enligt riksdagen är färdtjänsten ett komplement till den allmänna trafikförsörjningen och utgör ett stöd för personer som har betydande svårigheter att förflytta sig på egen hand eller använda allmänna kommunikationer.<sup>18</sup> Färdtjänsten är en viktig socialpolitisk och trafikpolitisk fråga.<sup>19</sup> Även om färdtjänsten alltså är ett uttryck för social omsorg skall den i huvudsak behandlas som en trafikpolitisk fråga i syfte att bidra till en tillfredsställande trafikförsörjning också för funktionshindrade.<sup>20</sup>

Färdtjänstlagen tillkom 1997 tillsammans med en ny kollektivtrafiklag, en lag om riksfärdtjänst och en ny inriktning i funktionshinderpolitiken på transportområdet. Eftersom förarbetena spände över ett vidare fält är det lite vanskligt att bedöma vilka intentioner som gällde just för färdtjänsten. Även rättsinstanser har sökt vägledning i annan lagstiftning, framför allt den om bilstöd<sup>21</sup>, men även den om parkeringstillstånd för funktionshindrade<sup>22</sup>. En utredning som presenterades 2005 berörde också sambandet mellan bilstöd och färdtjänst.<sup>23</sup>

Förutom i propositionen som introducerar färdtjänstlagen har kriterierna för tillstånd och villkoren för dem endast behandlats i proposition en gång, 2006.<sup>24</sup> Förutom den har tillstånd till färdtjänst behandlats i två offentliga utredningar<sup>25</sup>, varav den senaste enligt direktiven inte skulle handla om tillstånden, och utvärderats en gång, 2001.<sup>26</sup>

Myndigheten för delaktighet (MFD) behandlade färdtjänst i utvärderingen av funktionshinderpolitiken 2011–2016 och noterade då att orsakerna till det minskade antalet färdtjänsttillstånd

<sup>15</sup> Trafikanalys (2022b); SCB (1991).

<sup>16</sup> Socialstyrelsen (2022e)

<sup>17</sup> Flera regioner erbjuder dock avgiftsfritt resande för personer med färdtjänsttillstånd och även för ledsagare, men det finns det inte någon samlad statistik om.

<sup>18</sup> Bet. 1997/98:TU3, kap 1

<sup>19</sup> Prop. 1996/97:124, s. 87

<sup>20</sup> Prop. 1996/97:115, s. 1

<sup>21</sup> Förordning (2010:1745)

<sup>22</sup> Reglerna om parkeringstillstånd för rörelsehindrade finns i 13 kapitlet 8 § trafikförordningen (1998:1276) och i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om parkeringstillstånd för rörelsehindrade (TSFS 2009:73), och allmänna råd om parkeringstillstånd för rörelsehindrade.

<sup>23</sup> SOU 2005:26

<sup>24</sup> Prop. 2005/06:160

<sup>25</sup> SOU 2003:87, SOU 2018:58

<sup>26</sup> Vägverket (2001c)

var oklara.<sup>27</sup> MFD har dessutom utvärderat färdtjänstens kvalitet en gång, vilket delvis omfattade kommunernas regelverk men inte utfärdandet av tillstånd.<sup>28</sup> MFD föreslog då en utredning av myndighetsutövningen vid beslut om färdtjänstillstånd. 2022 tog MFD återigen upp färdtjänsten, i sin första uppföljning av den nya funktionshinderstrategin, men såvitt gäller tillstånden bygger den fortfarande på sekundära uppgifter (officiell statistik), som inte är heltäckande och som framför allt inte tar upp några orsaker.<sup>29</sup>

Det här är alltså den första systematiska genomgången av villkoren för att få färdtjänst sedan 2001.<sup>30</sup> Vår utredning gör också en ansats att åtminstone delvis utvärdera den frivilliga överlåtelsen av ansvaret för färdtjänst.<sup>31</sup>

## 2.1 Bakgrund till uppdraget

Regeringens uppdrag innebär i korthet att analysera och bedöma om det finns behov att förtydliga vilka kriterier som ska beaktas vid prövning av rätt till färdtjänst med utgångspunkt från intentionerna i förarbetena. Om analysen visar på behov av ändringar i lagen om färdtjänst ska nödvändiga författningsförslag liksom en konsekvensbeskrivning redovisas, samt eventuella offentligfinansiella effekter (se hela uppdragstexten i Bilaga 1).

I uppdraget till Trafikanalys skriver regeringen att det under senare tid har riktats uppmärksamhet mot att personer som tidigare ansetts tillhöra färdtjänstens målgrupp nekats rätt till färdtjänst.

Under 2021 kom ett utslag som innebär att tillståndsmyndigheten kan kräva att den sökande restränar i kollektivtrafiken, vilket begränsar rörelsefriheten avsevärt för synskadade och andra med orienteringssvårigheter. 2022 har det kommit kammarrättsutslag som innebär att tillstånd kan nekas om sökanden kan resa kollektivt med ledsagare (men inte på egen hand).

I det första av ovannämnda domstolsmål handlar det om en ung man, som drabbades av sjukdom som ledde till blindhet medan han gick i gymnasiet. Med hjälp av studiekamrater kunde han ändå resa den relativt komplicerade resan från hemmet till gymnasieskolan. När han slutade gymnasiet nekades han färdtjänst på grunden att han visat att han varit förmögen att resa kollektivt. Att det var en väl inövad reserelation och att han haft ledsagning togs ingen hänsyn till, utan rätten förutsatte att han med hjälp av resträning skulle kunna resa även i andra reserelationer i kollektivtrafiksystemet. Stockholms kollektivtrafiksystem har också en framkomlighetsgaranti som bland annat omfattar vissa ledsagningsinsatser.<sup>32</sup> Fallet beviljades inte prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), vilket har lett till att kammarrättsdomen uppfattats som praxis i andra delar av landet.<sup>33</sup>

Det andra fallet handlar om ett par i Skåne, där båda har svår synnedsättning och ledarhund, som har haft färdtjänst i uppemot 30 år.<sup>34</sup> Vid en förnyad prövning nekades de färdtjänst, med hänvisning till den nya rättspraxis som domen ovan ansetts utgöra.

Med anledning av dessa händelser hölls interpellationsdebatter i riksdagen den 6 april 2021 och den 18 januari 2022.<sup>35</sup>

<sup>27</sup> Myndigheten för delaktighet (2016), s. 129–130

<sup>28</sup> Myndigheten för delaktighet (2018), s. 7, 11, 35 ff

<sup>29</sup> Myndigheten för delaktighet (2022)

<sup>30</sup> Propositionen 2006 tog huvudsakligen upp fynd som gjorts i Vägverkets utredning 2001, och som upprepats i utredningen om färdtjänst 2003. Propositionen sköt sedan de flesta av de identifierade problemen till det kommande riksdagsmötet 2006/07, men de har sedan dess lämnats utan åtgärd.

<sup>31</sup> Se avsnitt 3.3.2 och 4.2

<sup>32</sup> Region Stockholm, *Kollektivtrafik för alla*

<sup>33</sup> Bl.a. Kammarrätten i Stockholm 2019-10-04, mål nr 1672-19, se avsnitt 6.3.4

<sup>34</sup> Lindén, J. (2021)

<sup>35</sup> Interpellationsdebatterna 2020/21:577 och 2021/22:199.

## 2.2 Uppdraget och dess genomförande

Regeringen gav i mars 2022 Trafikanalys i uppdrag att belysa tillståndsgivningen för färdtjänst.<sup>36</sup>

Uppdraget till Trafikanalys är uppdelat i två steg:

1. Analysera och bedöma om det finns behov att förtydliga vilka kriterier som ska beaktas vid prövning av rätt till färdtjänst, med utgångspunkt i intentionerna i förarbetena till lagen (prop. 1996/97:115).
2. Om analysen visar på behov av ändringar i lagen om färdtjänst ska nödvändiga författningsförslag liksom en konsekvensbeskrivning redovisas. Vidare ska eventuella offentligfinansiella effekter av förslagen beskrivas.

Trafikanalys ska inhämta synpunkter från Myndigheten för delaktighet samt från berörda funktionshinderorganisationer.

### 2.2.1 Trafikanalys tolkning av uppdraget

Förarbetena till färdtjänstlagen innehåller inte några tydliga riktlinjer kring kriterierna för att erhålla färdtjänstillstånd, utan dessa är allmänt formulerade. Det saknas också lagtext om viktiga delar som medföljande, hjälpmedel och resande i annan kommun. Därmed lämnas utrymme för tolkningar till kommuner, regioner och domstolar. Under de 25 år som färdtjänstlagen funnits har därför omfattande regelverk med stora lokala skillnader utvecklats i kommuner och regioner. Domstolar har tagit hänsyn till förarbeten och vägledande domar till andra lagar i sina bedömningar, vilka därför måste räknas in bland förarbetena.

Propositionen<sup>37</sup> om färdtjänstlagen handlar huvudsakligen om kollektivtrafikens fysiska anpassning för personer med funktionsnedsättning, och att skapa ekonomiska incitament genom att samla trafiken på den regionala nivån, dock frivilligt från kommunernas sida, med syfte att effektivisera den sammanlagda trafiken. Utvecklingen förväntades ske av eget ekonomiskt intresse från kommunernas sida, och i regionerna skulle inrättandet av så kallade servicelinjer minska på behovet av färdtjänst och hejda kostnadsökningarna. Den frivilliga överlåtelsen skulle utvärderas, vilket inte genomförts. Många reformer föreslogs under åren 2001–2006 men de flesta genomfördes aldrig, och senare utredningar har inte tagit upp själva tillståndsfrågan.

Parallellt med kommunernas egen praktik, och i andra fall överlåtelse av ansvaret till regionerna, har en rättspraxis utvecklats, som har förändrats över tid. Vi skiljer därför i uppdraget på kommunernas praktik, som kan variera, och den rättspraxis som sätter normer för tillämpningen.

Det finns också stora skillnader i bedömningen av tillstånd mellan kommuner och regioner. Skillnaderna i bedömning mellan regioner och kommuner hindrar enligt vår uppfattning en effektiv samordning av kommunerna vilket var en viktig ambition i propositionen.

### 2.2.2 Syfte och mål

Projektet har som mål att analysera tillståndsgivningen och formulera nödvändiga författningsändringar som ska tydliggöra kriterierna för prövning av färdtjänstillstånd, med utgångspunkt i förarbetena. Syftet är att verka för att tillståndsprövningen enligt färdtjänstlagen ligger i linje med intentionerna med färdtjänstlagen, med en jämlik och rättssäker bedömning

<sup>36</sup> Regeringen (2022)

<sup>37</sup> Prop. 1996/97:115

av funktionsnedsättningar i landet, och av vilka svårigheter och hinder som finns i förhållande till kollektivtrafiken på orten.

### 2.2.3 Uppdragets genomförande

För att få en bättre grund att stå på när det gäller vilka kriterier som bör gälla har vi identifierat följande aktiviteter och delmål:

- inventera vilka kriterier som har betydelse vid tilldelning av färdtjänstillstånd i kommuner och regioner
- följa upp hur rättspraxis förändrats sedan 1998
- formulera vilka förmågor som krävs, och vilka hinder som uppstår i kollektivtrafiken
- jämföra rättstillämpningen med de transportpolitiska och funktionshinderpolitiska målen
- jämföra rättstillämpningen med Försäkringskassans vägledning för tilldelning av bilstöd
- formulera regler för var, och när, det kan anses saknas kollektivtrafik på ett sätt som är neutralt i förhållande till funktionsnedsättning
- föreslå författningstext med tolkningar och lagkommentarer
- beräkna offentligfinansiella effekter och även bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna.

Denna rapport utgör redovisningen av regeringsuppdraget. Våra analysresultat, förslag till författningsändringar och motiveringar baseras på dialog och inspel från bransch- och intresseorganisationer, jurister, myndigheter, kommuner och regioner.

Vi har presenterat preliminära resultat och idéer på seminarier vid tre tillfällen under 2022: Svenska Färdtjänstföreningens (SFF) vårseminarium<sup>38</sup>, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)<sup>39</sup> och på färdtjänstdagarna under Persontrafikmässan i Älvsjö<sup>40</sup>. Presentationer har även gjorts internt på Trafikanalys.

Trafikanalys har för uppdragets genomförande samverkat med och inhämtat information från Myndigheten för delaktighet, Synskadades Riksförbund, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Svensk Kollektivtrafik och Svenska Färdtjänstföreningen (SFF).

Två enkäter genomfördes under sommaren, en till kommuner och en till regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM), för att få information om deras praktik och önskemål om förtydliganden vid tillämpningen av färdtjänstlagen.<sup>41</sup> Vi har även genomfört en GIS-utredning för att klargöra hur stor andel av befolkningen som har mer än 200 meter till hållplats, utifrån uppgifter från SCB.

För att inhämta synpunkter på Trafikanalys tidiga förslag till författningsändringar genomfördes en workshop i november med kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM), jurister och intresseorganisationer. Workshopen genomfördes med både digitalt och fysiskt närvarande deltagare. De drygt 40 deltagarna representerades av kommuner och RKM jämnt fördelade över landet för att få perspektiv från olika regioners förutsättningar. Därutöver deltog funktionshinderorganisationer, branschorganisationer och andra experter.

<sup>38</sup> 2022-04-27

<sup>39</sup> Beredningen för tillväxt och regional utveckling, 2022-05-19.

<sup>40</sup> 2022-10-26

<sup>41</sup> Enkäten gick ut till de 124 kommuner som själva beslutar om färdtjänstillstånd samt till de 16 RKM som ansvarar för myndighetsutövning. Svarsfrekvensen var 78 procent bland kommunerna (97 kommuner) och 94 procent bland RKM (15 RKM).



Utöver ovanstående har vi under projektets gång inhämtat synpunkter och tagit del av kommentarer på våra förslag till författningsändringar från juridisk expertis för att få en bred och kvalificerad juridisk bedömning. Detta har genomförts dels som konsultuppdrag, dels genom kontakt med ett urval jurister i organisationer i nära anknytning till färdtjänstområdet. Dessutom har vi fört individuella diskussioner med intressenter och experter på området.

Arbetet har utmynnat i förslag till författningsändringar tillsammans med författningskommentarer samt en konsekvensanalys av dessa.

## 2.2.4 Avgränsningar

Utredningen begränsar sig till de författningsförslag som vi bedömt nödvändiga för att tillståndsprövningen enligt färdtjänstlagen ska ligga bättre i linje med intentionerna i förarbetena, så som vi har tolkat dessa.

Utredningen behandlar därför inte några bivillkor till färdtjänstillståndet, såsom ledsagning, medföljande, ensamåkning, hjälpmedel, vistelse i annan kommun än folkbokföringskommunen, med mera, som delvis regleras i färdtjänstlagen 8–9 §§.

På grund av kopplingarna mellan färdtjänsten och kollektivtrafiken, och de övergripande syftena med förarbetena, har vi inte kunnat undvika att komma in på frågor om kollektivtrafik och färdtjänstens organisation. Vi har därvid även kommit in på resvanor generellt bland personer med funktionsnedsättning och äldre, på tidigare regeringsuppdrag om kollektivtrafikens barriärer, samt på vår årliga uppföljning av de transportpolitiska målen.

Vi utreder också själva kollektivtrafiksystemets utbredning och avgränsning, som har relevans för möjligheterna att resa med kollektivtrafiken, vilket är den måttstock som används vid bedömningen av färdtjänstillstånd.

Utvecklingen av färdtjänstens organisation genom kommunernas frivilliga överlåtelse till RKM utreds i relation till kommunernas övriga åtaganden och till RKM:s incitament att utge färdtjänstillstånd. Utredningen berör därvid också vissa kopplingar till andra stödformer som erbjuds via kommunens socialtjänst och statens socialförsäkringar, men ger ingen fullständig behandling av dessa.

Vi har inte särskilt behandlat tillstånd för barn.

Utredningen berör vidare inte några av villkoren för riksferdtjänst.

## 2.3 Läsanvisning

I kapitel 1 presenteras våra förslag till författningsändringar och författningskommentarer.

En inledning, med bakgrund till och kortare introduktion till uppdraget beskrivs i kapitel 2.

I kapitel 3 hanterar vi funktionshinder och mobilitet, exempelvis vilka typer av funktionshinder som är vanligt förekommande, vilka förmågor som krävs för att anlita kollektivtrafiken, utvecklingen av kollektivtrafikens funktionshindersanpassning och olika alternativ till färdtjänst för den enskildes mobilitet. I kapitel 4 beskrivs färdtjänstens utveckling. Detta innefattar bland annat historiken, utvecklingen av färdtjänstens organisation, resvanor och färdtjänstens roll. I samma kapitel beskrivs statistik över bland annat de senaste decenniernas utveckling av färdtjänstillstånd och möjliga orsaker till den.

Kapitel 5 innefattar en beskrivning av målsättningar och intentionerna i förarbetena till färdtjänstlagen, samt de transportpolitiska och funktionshinderpolitiska målen som också är styrande för politiken. Dagens tillämpning av färdtjänstlagen och hur rättspraxis förändrats beskrivs i kapitel 6, vilket även inkluderar vissa beskrivningar av kommunernas och

regionernas praktik. Vi redovisar även hur Försäkringskassan tillämpar bestämmelserna om bilstöd, som har viktiga kopplingar till färdtjänstlagens kriterier.

I kapitel 7 sammanfattas de problem vi identifierat i uppdraget. Här redovisar vi diskrepansen mellan intentionerna i förarbetena och den faktiska utvecklingen. I kapitel 8 redovisas de överväganden och förslag vi kommit fram till för att rätta till problemen. I kapitel 9 presenterar vi en konsekvensbeskrivning där även de offentligfinansiella effekterna beskrivs.

Under utredningens gång har vi kommit i kontakt med många frågor som inte har rymts inom uppdraget. I kap 10 ger vi förslag på fortsatt arbete för dessa.

Rapporten avslutas med bilagor.

## 3 Funktionshinder och mobilitet

Kollektivtrafik och färdtjänst utgör två av samhällets instrument för att medborgarna ska uppnå en grundläggande tillgänglighet. Insatserna kan motiveras både med att transporter ska vara ekonomiskt överkomliga och även tillgängliga och användbara för personer med funktionsnedsättningar, barn och äldre som har sämre förutsättningar att resa kollektivt. Även skolskjuts, elevresor och sjukresor bidrar till tillgänglighet för dessa grupper.

Andra insatser för ökad tillgänglighet kan sägas vara offentligt bistånd i form av ledsagning, personlig assistans, hjälpmedelscentraler med mera, som också ökar möjligheterna för svagare grupper att resa med kollektivtrafiken. Förskrivning av läkemedel är för vissa grupper också nödvändig för att kunna transportera sig utan smärta eller risk för liv och hälsa i transportsystemet.

Riksdagens trafikutskott genomförde 2013 en uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.<sup>42</sup> Där konstaterades att funktionsnedsättning och funktionshinder är begrepp under utveckling, och att begreppet funktionshinder enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning<sup>43</sup> härrör från samspelet mellan personer med funktionsnedsättning och hinder som är betingade av attityder och miljön, vilka motverkar dessa personers fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra. Trafikutskottet anför vidare att den grundläggande principen för funktionshindervispolitiken är att alla människor, oavsett funktionsförmåga, ska ha samma möjligheter som andra att vara delaktiga i samhället och ta del av mänskliga rättigheter, såsom rätt till självständighet och självbestämmande.

I det här kapitlet beskriver vi funktionsnedsättningar och funktionshinder i kollektivtrafiken och vid ansökan om färdtjänst. Vi redovisar tillgången till, och hindren, i de olika delarna av en kollektivtrafikresa, och pekar slutligen på vilka alternativ till tillgänglighet och mobilitet som står till buds för personer med funktionsnedsättningar.<sup>44</sup>

### 3.1 De vanligaste funktionsnedsättningarna

I officiell statistik definieras funktionsnedsättningar utifrån självbedömda förmågor. Det är också utgångspunkten i Tabell 3.1 som ska visa hur vanliga olika funktionsnedsättningar är i befolkningen (prevalens). Det är dock svårt att utifrån tabellen sluta sig till omfattningen av behovet av färdtjänst, eftersom funktionsnedsättningarnas svårighetsgrad varierar, och även storleken på de hinder som varje funktionsnedsättning medför specifikt i kollektivtrafiken.

<sup>42</sup> Riksdagen (2013)

<sup>43</sup> Sveriges internationella överenskommelser (2008).

<sup>44</sup> Vi specificerar inte äldre för sig, eftersom färdtjänstlagstiftningen enbart utgår från funktionsnedsättning och åldern i sig spelar en sekundär betydelse, även om den kan vara en komplicerande faktor (jmf RÅ 2008 ref. 88).

**Tabell 3.1. Funktionsnedsättningsars ungefärliga prevalens i befolkningen 16–84 år enligt olika undersökningar och uppskattningar.**

|                                 | <i>Prevalens<br/>(16–84 år, procent)</i> |
|---------------------------------|------------------------------------------|
| <b>Mag-/tarmsjukdom</b>         | 23                                       |
| <b>Rörelsenedsättning</b>       | 17                                       |
| <b>Hörselnedsättning/dövhet</b> | 13                                       |
| <b>Astma/allergi</b>            | 5                                        |
| <b>Synnedsättning/blindhet</b>  | 5                                        |
| <b>Ängest/oro</b>               | 5                                        |
| <b>Dyslexi</b>                  | 5                                        |
| <b>ADHD</b>                     | 3                                        |
| <b>Utvecklingsstörning</b>      | 2                                        |

Källor: HLV 2013, RVU 2011–13, Svenska Dyslexiförbundet, Attention-Riks, Socialstyrelsen, Läkartidningen 2014 (Trafikanalys 2016b, tabell 2.1).

Anm: Funktionsnedsättningarnas svårighetsgrad varierar, och även storleken på de hinder som de medför specifikt i kollektivtrafiken. Uppgifterna gäller åren 2011–13 men förväntas inte ha ändrats i någon större utsträckning sedan dess.

Det finns flera källor av officiell och annan statistik om förekomsten av funktionsnedsättningar. Urvalet av grupper i tabellen gjordes i samråd med Handisam och Svenska Folkhälsoinstitutet och baserades på deras förekomst i befolkningen.<sup>45</sup>

### 3.1.1 Kommuners och regioners listor på funktionsnedsättningar

Vi har även frågat färdtjänsthandläggare i vår kommunenkät<sup>46</sup> om vilka kriterier och funktionsnedsättningar som ligger till grund för färdtjänsttillstånd. Nedan listas exempel på dessa, med kommunernas egna beskrivningar.

- **Fysisk funktionsnedsättning/sjukdom**

- fysiska funktionsnedsättningar som hindrar gång eller användning av kollektivtrafik
- funktionsnedsättningar på grund av hög ålder
- nedsatt ork eller hjärt- och lungbesvär, KOL, nedsatt immunsystem, rehabiliterande behandling
- behov av syrgas eller annat hjälpmedel under resan
- nedsatt syn som kan orsaka faror vid förflyttning,
- smärta, yrsel, balanssvårigheter, fallrisk, svårigheter att gå i en "kuperad miljö"
- orienteringssvårigheter, nedsatt förmåga att läsa av tidtabell och skyltar, förmåga att kliva på och av på rätt plats
- behov av hjälp för att ta sig in i en buss, svårigheter att utan fara gå i trappor i en buss
- förmåga att hantera kontanter och möjlighet att kommunicera.

<sup>45</sup> Trafikanalys (2013, 2016b).

<sup>46</sup> Trafikanalys enkät till kommuner sommaren 2022.

- **Psykisk funktionsnedsättning/sjukdom**

- svårigheter att vistas bland många människor, psykosocial funktionsnedsättning, psykisk ohälsa, social fobi eller panikångest
- gravt avvikande beteende, aggressivitet

- **Intellektuell och kognitiv funktionsnedsättning**

- minskad kognitiv eller mental funktion, exv. svårigheter att hålla reda på tider
- neuropsykiatrisk funktionsnedsättning
- demenssjukdomar
- diagnoser som exempelvis Alzheimers sjukdom, Parkinsons sjukdom, Downs syndrom, ALS

Som framgår av exemplen ovan är det en stor bredd av medicinska, fysiska, sensoriska, psykiska, kognitiva och intellektuella funktionsnedsättningar som kan berättiga till färdtjänst. Tonvikten är på förmågan och inte på funktionsnedsättningen som sådan. Bedömningarna skiljer sig åt mellan de svarande kommunerna till exempel när det gäller hur vilopausar, risker, ålder, ledsagare och omgivning tas med i bedömningarna.

### ***Fördelning av funktionsnedsättningar bland personer med färdtjänsttillstånd***

Ett annat sätt att redovisa olika funktionsnedsättningars betydelse för färdtjänst är att inventera vilka funktionsnedsättningar som förekommer i ansökningar och tillstånd för färdtjänst. Vi saknar data på vilka funktionsnedsättningar som finns bland ansökningarna, men åtminstone Region Stockholm klassificerar vilka funktionsnedsättningar som har gett färdtjänsttillstånd (Tabell 3.2).

**Tabell 3.2. Andelar av färdtjänsttillstånden per funktionsnedsättning i Region Stockholm (2017).**

| <i>Funktionsnedsättning</i>            | <i>Andel färdtjänsttillstånd<br/>(2017, procent)</i> |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <b>Skador i rörelseapparaten</b>       | 26                                                   |
| <b>Neurologiska skador</b>             | 23                                                   |
| <b>Orienteringshinder</b>              | 19                                                   |
| <b>Cirkulationssystemets sjukdomar</b> | 12                                                   |
| <b>Beteendeändringar</b>               | 6                                                    |
| <b>Skador i sinnesorganen</b>          | 5                                                    |
| <b>Andningsorganens sjukdomar</b>      | 4                                                    |
| <b>Inre medicinska skador</b>          | 4                                                    |
| <b>Övrigt</b>                          | 1                                                    |

Källa: Svenska Färdtjänstföreningen (2022).

Klassificeringen utgår sannolikt från Världshälsoorganisationens diagnosmanual ICD, och är inte jämförbar med den i Tabell 3.1 och jämförelser kan bara göras på grov nivå. Till exempel tycks rörelsenedsättningar vara betydande både i befolkningen och bland färdtjänstinnehavare, vilket ju är naturligt. En mer informativ klassifikation när det gäller funktionstillstånd är ICF.<sup>47</sup>

## 3.2 Funktionshinder i kollektivtrafiken

Kopplingen mellan färdtjänst och kollektivtrafik är stark. För att få tillstånd till färdtjänst krävs att den sökande kan styrka att den har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel – i dagligt tal kollektivtrafik.

Det är de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) som ansvarar för kollektivtrafiken i länet, och därmed också för dess funktionshinderanpassningar. På senare år har det blivit vanligare att regionerna i domstol hävdar att kollektivtrafiken är tillräckligt anpassad för personer med funktionsnedsättning, vilket också når framgång.

Som redovisats ovan gjorde riksdagens trafikutskott en uppföljning av kollektivtrafikens tillgänglighet 2013, vilken pekade på att det finns mycket kvar att göra. Trafikanalys redovisade 2019 ett regeringsuppdrag om kollektivtrafikens barriärer, och vi följer också upp arbetet i vår årliga uppföljning av de transportpolitiska målen. Här följer en kort resumé av våra resultat, följt av vilka förmågor som krävs för att kunna resa med olika delar av kollektivtrafiken, hinder i olika moment av resan, och vilka effekterna blir av ett eller flera byten på den totala sannolikheten att komma fram. Vidare ger vi grundläggande fakta om en av de viktigaste parametrarna när det gäller invånarnas tillgång till kollektivtrafik, nämligen avståndet till hållplats.

### 3.2.1 Kollektivtrafikens funktionshinderanpassning – regionens rådighet<sup>48</sup>

Kollektivtrafikens användbarhet kan delas upp i resemoment: användbarhet *innan*, *under* respektive *efter* resan.<sup>49</sup> Det förstnämnda handlar om resmöjligheter ställt mot behovet, att kunna planera resvägar och ta sig till hållplatser inom rimlig tid. Under resan måste det vara möjligt att bruka infrastruktur och färdmedel, till exempel att kunna ta sig fram med rullstol, ledsagning och information som alla kan ta del av och förstå. Efter avstigning ska det vara möjligt att ta sig vidare till resmålet och hem igen, inte minst vid trafikavvikelser av olika slag, trafikstörningar och avbrott.

Traditionellt har fokus i tillgänglighetsarbetet legat på fysisk utformning och tekniska hjälpmedel, att uppfylla tekniska krav i regelverk och standarder. Sådan regelefterlevnad bör inte förväxlas med användbarhet i ett hela-resan-perspektiv. En resa består av en kedja aktiviteter och etapper och involverar teknik, information och tjänster. Dagens regelverk berör vissa barriärer, inte alla.

#### **Riktlinjer och uppföljning**

Regelverket för kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning är i huvudsak av två slag, dels krav på tillgänglighet vid långväga resor, dels riktlinjer för lokala resor. EU:s regelverk omfattar trafikslagsspecifika krav på de förstnämnda, medan nationella,

<sup>47</sup> Se Definitioner före kap. 1, s.12

<sup>48</sup> Följande lägesbild bygger på flera underlag, dels ett tidigare regeringsuppdrag om en kartläggning 2019, dels efterföljande årliga uppföljningar (Trafikanalys 2019a, 2020c, 2021, 2022c). För det aktuella uppdraget har Trafikanalys också gjort en särskild sammanställning av statistik och studier under 2021–2022.

<sup>49</sup> Park, J. och Chowdhury, S. (2022).

regionala och lokala riktlinjer är styrande när det gäller regional kollektivtrafik. Eftersom utredningen handlar om färdtjänst och inte riksfärdtjänst avgränsar vi oss här till regional kollektivtrafik, vilken också utgör den stora merparten av allt resande.

Det finns inga nationella standarder för eller sammanhållen uppföljning av den regionala kollektivtrafikens användbarhet. Regionala kollektivtrafikmyndigheter redovisar tillgänglighet i enlighet med allmänna och egna riktlinjer. Variationen är stor mellan regioner, men generellt handlar arbetet om att öka den fysiska tillgängligheten på fordon, hållplatser och stationer, samt genom ledsagning, andra servicetjänster och information. När det gäller färdmedel är tillgänglighetskriterier och ansvaret mer standardiserat, i mindre grad för infrastruktur och service.

I en ny PM från Trafikanalys redovisas regionernas rapportering av sin tillgänglighetsanpassning av busshållplatser.<sup>50</sup> Underlaget för infrastruktur för övriga trafikslag är mer varierande och ofta osäkert, inte minst på grund av att ansvaret är oklart. I likhet med 2020 är den regionala variationen 2023 stor i riktlinjer, insatser och åtgärder. Elva regioner rapporterar uppgifter om tillgänglighetsanpassning som pekar i mer tillgänglighetsfrämjande riktning; sju regioner i oförändrad riktning och tre regioner i motsatt riktning.

FRIDA är ett verksamhetssystem i flertalet regioner för uppföljning av fordonskrav inom områdena kvalitet, miljö, tillgänglighet och säkerhet. I Tabell 3.3 redovisar vi tillgängligheten enligt systemet i november 2022 i jämförelse med 2019. Kriterierna är att ett fordon ska vara utrustat med (1) rullstolsplats, (2) ramp eller lift samt (3) audiovisuellt utrop. I praktiken kan tillämpningen av kriterierna variera mellan regioner. Systemet omfattar inte nödvändigtvis hela fordonsparken, till exempel skolbussar. Utrustningen kan dessutom vara bristfällig eller trasig, utan att det förändrar tillgänglighetsstatusen i systemet.

**Tabell 3.3. Tillgänglighetsanpassade fordon i regional kollektivtrafik. Alla regioner förutom Stockholm ingår. Kriteriet för ett tillgänglighetsanpassat fordon är att det är utrustat med ramp/lift, rullstolsplats och audiovisuellt utrop.**

| Trafikslag | Antal fordon<br>2019 | Antal fordon<br>2022 | Tillgänglighet<br>2019 | Tillgänglighet<br>2022 |
|------------|----------------------|----------------------|------------------------|------------------------|
| Buss       | 8 261                | 8 240                | 77%                    | 81%                    |
| Fartyg     | 42                   | 65                   | 57%                    | 42%                    |
| Spårvagn   | 291                  | 267                  | 59%                    | 76%                    |
| Tåg        | 425                  | 438                  | 85%                    | 85%                    |
| Totalt     | 9 019                | 9 010                | 77%                    | 81%                    |

Källa: Svensk Kollektivtrafik, FRIDA 2023-01-26.

Det finns inget motsvarande system för uppföljning av tillgängligheten på hållplatser och stationer. Ansvaret för infrastrukturen faller på fler än regionala kollektivtrafikmyndigheter, också Trafikverket, kommuner och fastighetsförvaltare. Idag saknas det samordning av information om tillgängligheten, varmed det inte heller går att få fram någon läges- och helhetsbild. Vi illustrerar situationen med hållplatsuppgifter i Nationell Vägdata (NVDB) nedan.<sup>51</sup>

Enligt underlaget finns det drygt 47 763 busshållplatser i Sverige, varav 56 procent ligger på det statliga vägnätet och 28 procent på det prioriterade vägnätet för kollektivtrafik. Trafikverket

<sup>50</sup> Trafikanalys (2023b), samt kommande resultat i målnuppföljningen (april 2023).

<sup>51</sup> Följande dataprodukter i NVDB hämtades från Trafikverkets dataportal Lastkajen i november 2022 och användes för en sammanställning av statistik om hållplatsdata och information: Vaghållare, FPV kollektivtrafik, Hållplatser och Hållplatslägen.

har i regel ansvar för hållplatsens markplan på det statliga vägnätet, medan kommunen har det på det kommunala vägnätet. Ovanför markplanet delar region och kommun på ansvaret för hållplatsens olika delar. NVDB innehåller ingen närmare information om ansvar och andra källor till uppföljning.

NVDB ger bara information om hållplatsers placering på vägnätet. Viss information om fysisk utformning finns i ett separat register över hållplatslägen, dvs. enskilda fysiska platser för på- och avstigning. Registret skapades år 2012 och omfattade i november 2022 närmare 4 000 hållplatslägen, cirka 2 000 hållplatser. Det motsvarar en fjärdedel av hållplatserna på det prioriterade vägnätet för kollektivtrafik.

Trafikverket har haft och har planer på en bättre dokumentation av tillgängligheten i NVDB.<sup>52</sup> Det är oklart om och när så sker. Så sent som år 2020 togs flera dataposter bort ur NVDB som var av relevans för tillgängligheten vid hållplatslägen. Trafikverket har motiverat det med att tillgänglighetsansvaret faller på regionerna.<sup>53</sup> Ingen aktör är idag drivande för sammanhållen tillgänglighetsinformation.

Tillgänglighetsåtgärder framställs ofta som en fråga om att antingen undanröja särskilda hinder för personer med vissa typer av funktionsnedsättningar, eller att undvika att bygga in hinder vid byggnationer, produkt- och teknikutveckling (universell utformning). Mångfalden av funktionsvariationer i befolkningen som påverkar vars och ens resvanor är dock betydligt större än syn-, hörsel- och rörelsenedsättningar.<sup>54</sup> Behovet av snabb, aktuell och relevant realtidsinformation om kollektivtrafikens tillgänglighet vid trafikavvikelser, trängsel och extremväder gäller alla resenärer, men behovet växer också med funktionsvariationer av olika slag och grader.<sup>55</sup>

### ***Funktionsvariationer och resvanor***

Internationell statistik och forskningsstudier visar att personer med funktionsnedsättning reser i mindre grad än personer utan funktionsnedsättning, att resorna sker över kortare avstånd, men tar längre tid.<sup>56</sup> Det finns också tecken på att detta "tillgänglighetsgap" ökar snarare än minskar.

I Sverige har resandet med kollektivtrafik varit mer eller mindre oförändrat bland personer med nedsatt rörelseförmåga, medan det har ökat för befolkningen i övrigt (Figur 3.1).

I branschens fördubblingsarbete har mycket fokus legat på inrättandet av snabba stomlinjer för att gynna pendling.<sup>57</sup> Det är en prioritering som kan ha påverkat tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning negativt.

I samband med pandemin sjönk antalet resor per person och dag i befolkningen. Nedgången var som störst i resandet med kollektivtrafik bland personer med nedsatt rörelse- och synförmåga, cirka –60 procent, att jämföra med cirka –40 procent bland personer utan funktionsnedsättning.

<sup>52</sup> Trafikverket (2021).

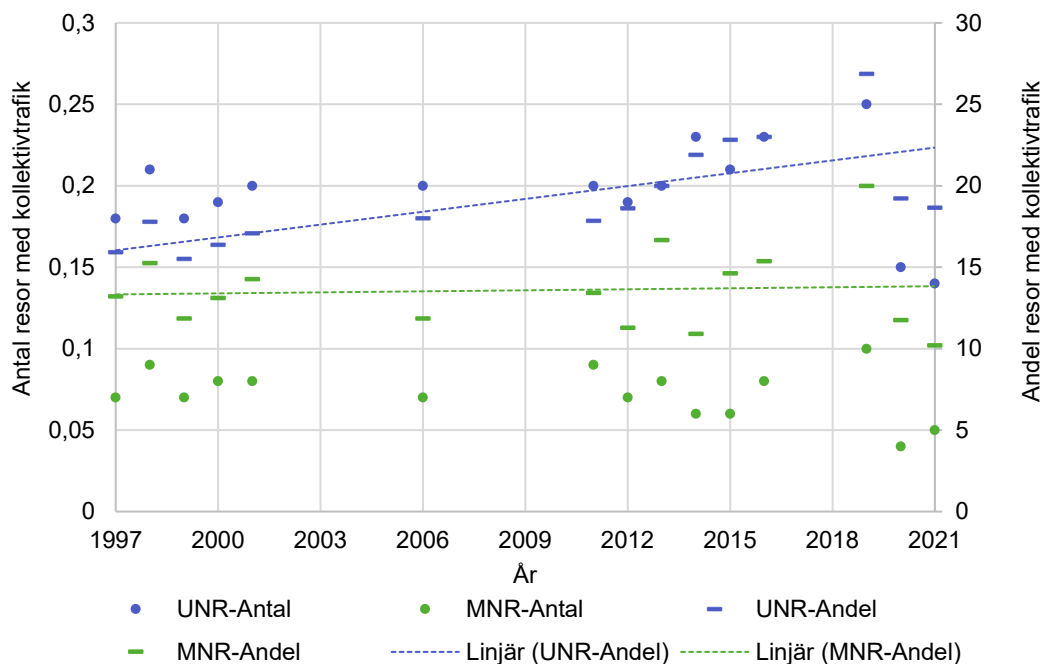
<sup>53</sup> Trafikanalys (2022c); E-postkorrespondens med Trafikverket.

<sup>54</sup> Begreppet funktionsnedsättning leder lätt till tankar om en diagnos av något slag, medan begreppet funktionsvariation syftar till en bredare genomlysning av hur människors förmågor samspelar med deras livsmiljöer. Park, K. m.fl. (2022); Trafikanalys (2019a); McKercher, B. och Darcy, S. (2018).

<sup>55</sup> Trafikanalys (2019a).

<sup>56</sup> Park, K., m.fl. (2022).





**Figur 3.1. Antal och andel huvudresor med kollektivtrafik (andel av bil och kollektivtrafik). UNR – utan nedsatt rörelseförmåga; MNR – med nedsatt rörelseförmåga.**

Källa: Trafikanalys, nationella resvaneundersökningar 1997–2021, egna beräkningar.

Det ska framhållas att sambanden mellan funktionsvariationer och kollektivtrafik inte är entydiga. Ibland är kollektivtrafik det enda alternativet, förutom färdtjänst. Det finns funktionsnedsättningar som inte tillåter personer att framföra motorfordon på egen hand. Funktionsnedsättningar innebär generellt sett lägre mobilitet, men hur det slår mot färd sätt och färdmedel varierar.

I en tidigare analys av resvanorna med kollektivtrafik visades att äldre 65–84 år reser med kollektivtrafiken i endast hälften så stor utsträckning som andra, eller var tjugonde resa. Andelen hade inte förändrats mellan 2005/06 och perioden 2011–2014.<sup>58</sup> Orsaken kan vara ett kraftigt ökat bilinnehav i denna grupp (se vidare avsnitt 3.3.3), kombinerat med större svårigheter att förflytta sig och otillgängligheter i kollektivtrafiken.

### 3.2.2 Förmågor som krävs för att anlita kollektivtrafiken

En lokal eller regional kollektivtrafikresa kan schematiskt beskrivas i termer av olika resmoment, som var för sig kan utgöra större eller mindre hinder.<sup>59</sup> Flera regioner har i sina riktlinjer för tillgängligheten i kollektivtrafiken angivit att dessa moment ska vara möjliga att genomföra för alla resenärer i kollektivtrafiken.<sup>60</sup>

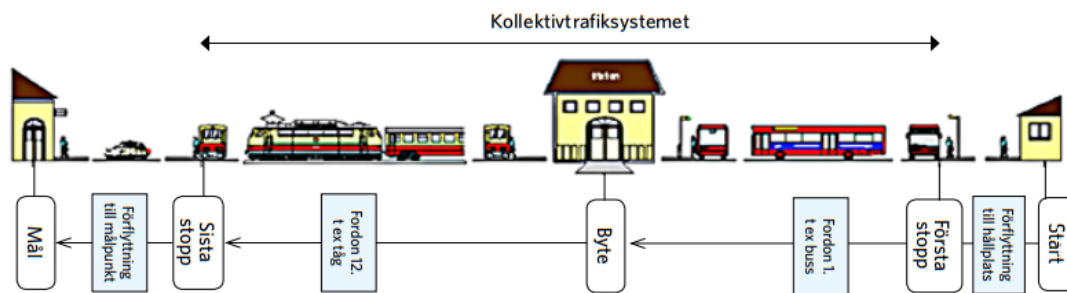
- planera resan
- köpa och använda biljett
- ta sig till och från station eller hållplats
- vistas i, orientera sig på och ta till sig information på station eller hållplats
- kliva på fordonet, finna och använda en sittplats samt kliva av fordonet.

<sup>58</sup> Trafikanalys (2015b), s. 28

<sup>59</sup> Trafikanalys (2013), s. 11

<sup>60</sup> T.ex. Region Uppsala (2016), s. 6; Region Stockholm (2021), s. 9.

Utöver själva resan tillkommer förflyttningarna till och från hållplatsen/stationen. Vissa av momenten återkommer flera gånger under resan, såsom förflyttningar till och från hållplatser, stiga ombord och av, förflytta sig i och resa med fordonet, och byten (Figur 3.2). Det är först om hela kedjan av alla resmoment fungerar tillfredsställande som en resa kan genomföras, och det är först om den potentielle resenären bedömer det sannolikt att alla resmoment kommer att fungera, som den ger sig ut på resan.



**Figur 3.2. Schematisk illustration av en resa med kollektivtrafik från start till mål.**

Källa: Trafikverket och SKL (2012), Figur 7-3.

En alternativ illustration av de olika resmomenten finns i Bilaga 3. Där framgår även ansvarsförhållandena för de olika delarna av resan. I bilagan finns också en mer detaljerad redovisning av de svårigheter som förekommer vid de olika resmomenten.<sup>61</sup>

### 3.2.3 Den sammanlagda effekten av flera hinder under hela resan

Myndigheter arbetar löpande med tillgänglighetskrav i upphandlingar, infrastruktur- och byggnadsprojekt. Dock saknas det generellt aktuell och sammanhållen information om tillgängligheten för resor dörr-till-dörr. Bristande information innebär att det kvarstår osäkerheter om möjligheterna att faktiskt komma fram till resmålet, vilket är väsentligt inte minst för personer med funktionsnedsättning. Låt oss illustrera det med ett tankeexperiment:

*En resa med kollektivtrafik omfattar typiskt 2 påstigningar i storstadsregioner och 1 påstigning i övriga regioner.<sup>62</sup> En resa i storstadsregion involverar då 2 fordon och 3 bytespunkter, och en resa i övriga län 1 fordon och 2 bytespunkter – oräknat vägen till och från hållplats.*

*Låt oss anta att 80 procent av alla fordon och hälften av bytespunkterna är tillgänglighetsanpassade, slumpmässigt fördelade. Om resan också är slumpmässigt vald, utan någon förhandsinformation, innebär det endast en sannolikhet på 11 procent i storstadsregioner, och 20 procent i övriga län, att resenären inte möter något hinder på vägen.<sup>63</sup>*

Nu är i verkligheten bytespunkter och fordon sannolikt bättre anpassade ju fler som reser där, och resor är oftast inte helt slumpmässigt valda eller helt utan förhandsinformation, exempelvis tidigare erfarenheter; å andra sidan räknar vi inte heller med vägen till och från hållplats. Men även om beräkningen är schablonmässig så är poängen här att belysa att den ackumulerade effekten är att sannolikheter för otillgänglighet blir multiplicerade längs med resvägen, och till slut resulterar i en väldigt liten sannolikhet för att komma fram utan hinder.

För att bedöma kollektivtrafikens användbarhet måste vi alltså beakta hela kedjan av komponenter och resmoment. Det centrala för en resenär är om det går att genomföra resan i

<sup>61</sup> Riksdagen (2013) och Västra Götalandsregionen (2012).

<sup>62</sup> Uppgiften är en skattning på basis av det totala antalet påstigningar i kollektivtrafiken per år (officiell statistik från Trafikanalys: Regional linjetrafik) och antalet delresor med kollektivtrafik per år (officiell statistik från Trafikanalys: Resvaneundersökningen).

<sup>63</sup> Storstadslän:  $0,8^2 \cdot 0,5^3 \approx 0,11$ . Övriga län:  $0,8 \cdot 0,5^2 \approx 0,2$ .

sin helhet, från dörr till dörr. Detta omfattar även frågor om möjligheterna till reseplanering, förflyttningar mellan hem och hållplatser, biljettköp, information och bemötande.<sup>64</sup>

### 3.2.4 Aktuella avstånd till hållplats

I bedömningen av rätten till färdtjänst läggs stor vikt vid om sökanden har tillgång till det ordinarie kollektivtrafikutbudet, eller om kollektivtrafiken inte är "tillräckligt utbyggd". Vi ska därför inventera frågan om avstånd till hållplats utifrån olika perspektiv: dels från ett planeringsperspektiv, dels från ett användarperspektiv.

Planeringen av hållplatser är väghållarens ansvar, dvs. inom tätort kommunens, eller utanför tätort Trafikverkets (se Bilaga 3). Väghållaren ansvarar också för drift och underhåll, exempelvis snöröjning och vägarbeten. Kommunen svarar för den fysiska planeringen av bostäder, service, arbetsplatser och andra målpunkter. RKM eller länstrafiken framför bara önskemål angående placering av hållplatser, till exempel i detaljplaner och översiktsplaner vid ny- och ombyggnad. RKM ansvarar för hållplatserna ovanför mark, dvs. väderskydd, stolpe/skylt och olika typer av teknik.

#### ***SKR:s handbok för attraktiv kollektivtrafik och RKM:s riktmärken***

Enligt SKR:s riktlinjer är fem minuter till hållplatsen ett vanligt mått på acceptabelt gångavstånd i medelstora städer.<sup>65</sup> Från hållplatsen motsvarar fem minuters promenad ungefär en radie på 400 meter (fågelvägen), vilket motsvarar cirka 500 meter i vägnätet. Avstånden beror också på typ av kollektivtrafik och bebyggelse. Till högkvalitativ och/eller regional kollektivtrafik som tåg och expressbussar kan längre avstånd accepteras än till lokala busslinjer. I glesbebyggda villaområden kan man acceptera längre gångavstånd än i tätbebyggda områden. Vid vissa målpunkter kan det vara behov av extra kort gångavstånd; till exempel sjukhus och skolor, och så vidare. Lokala anpassningar behöver göras om till exempel topografin påverkar gångavståndet.

Enligt SKR är vanliga principer för avstånd till hållplats:

- **Upp till 400 m:** god standard som bör eftersträvas vid nyplanering.
- **400–600 m:** standard som kan tillämpas vid besvärliga planeringsförutsättningar, t.ex. vid förändringar i befintliga områden.
- **Mer än 600 m** ger en kvalitet som endast kan godtas om särskilda skäl föreligger. Med mer än 600 meters gångavstånd är det få som väljer att ta sig till fots till hållplatsen. På detta avstånd ökar cykelns betydelse för anslutning till hållplats upp till cirka 1–1,5 km.

Enligt svaren på vår enkät till RKM varierar riktavstånden för planering av hållplatser mellan 400–500 meter i tät bebyggelse (stadsbuss) till 1–2 kilometer utanför tät bebyggelse (regionbuss). Det kortaste angivna målet gäller Visby, 200 meter till hållplats, men det avståndet torde gälla i många fler tätare stadskärnor. I Skåne gäller 1,5 km som riktvärde till järnvägsstation. Bortom 2 kilometer från hållplats finns det i stället vissa möjligheter till närtrafik (se nedan och avsnitt 3.3.1).<sup>66</sup>

#### ***Vissa RKM:s avståndsvillkor för närtrafik m.m.***

Ett annat sätt att se på utbredningen av kollektivtrafiken är att studera villkoren för alternativ trafik i de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Många regioner erbjuder någon form av närtrafik eller kompletteringstrafik, som kan vara anropsstyrd, för de invånare som bor långt

<sup>64</sup> Park, J. och Chowdhury, S. (2022); Stjernborg, V. (2019).

<sup>65</sup> SKR (2022).

<sup>66</sup> Trafikanalys enkät till RKM sommaren 2022.

ifrån kollektivtrafiken, eller som på annat sätt har svårt att ta sig till en hållplats – exempelvis personer med funktionsnedsättning. Den förekommer inte överallt, utan är starkt styrd av de områden eller tider då efterfrågan är låg (se avsnitt 3.3.1 nedan). I vissa tätbebyggda områden finns det flextrafik, "mjuka linjen", med mera. I Västerbotten kallas kompletteringstrafiken för ringlinjer. Trafiken är ofta kommunalt finansierad.

Enligt vår kartläggning har tio regioner, motsvarande ungefär 40 procent av Sveriges befolkning, satt upp avståndsvillkor för att få nyttja denna trafik:

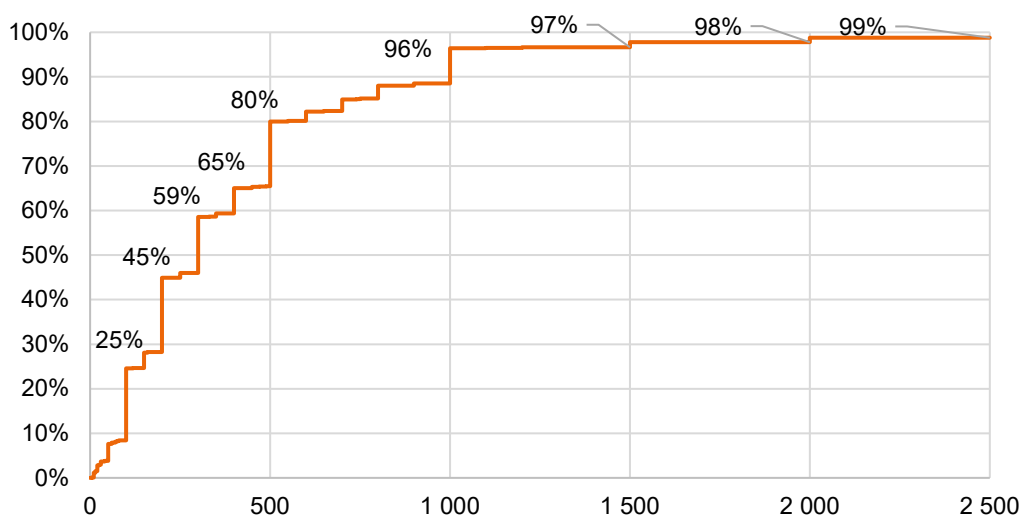
- **1 km:** Jönköping, Kronoberg, Blekinge, Örebro (1,0 milj inv)
- **1,2 km:** Västmanland (0,3 milj inv)
- **2 km:** Östergötland, Skåne, Södermanland, Halland, Gävleborg (2,8 milj inv)
- **Inget avståndsvillkor:** resterande län (6,3 milj inv)

I några av de tio regionerna med avståndsvillkor finns det krav på en minsta turtäthet vid den hållplats från vilken man räknar avståndet.

Baserat på avståndsvillkoren anses tydligen räckvidden för den ordinarie kollektivtrafiken i dessa tio regioner vara 1–2 kilometer, och på avstånd därutöver erbjuds en annan typ av trafik, som ibland kan vara kollektivtrafik enligt EU-definitionen, men ibland inte.

### **Faktiskt gångavstånd enligt RVU**

Från den nationella resvaneundersökningen går det att få fram hur långt människor faktiskt går när de ska resa vidare med kollektivtrafik. Knappt hälften av kollektivtrafikresenärerna går till fots kortare än 300 meter när de ska resa vidare med kollektivtrafiken, och cirka 80 procent går som mest 500 meter. Fyra procent går längre än 1 km och bara en på hundra går över 2 km till kollektivtrafik (Figur 3.3).<sup>67</sup>

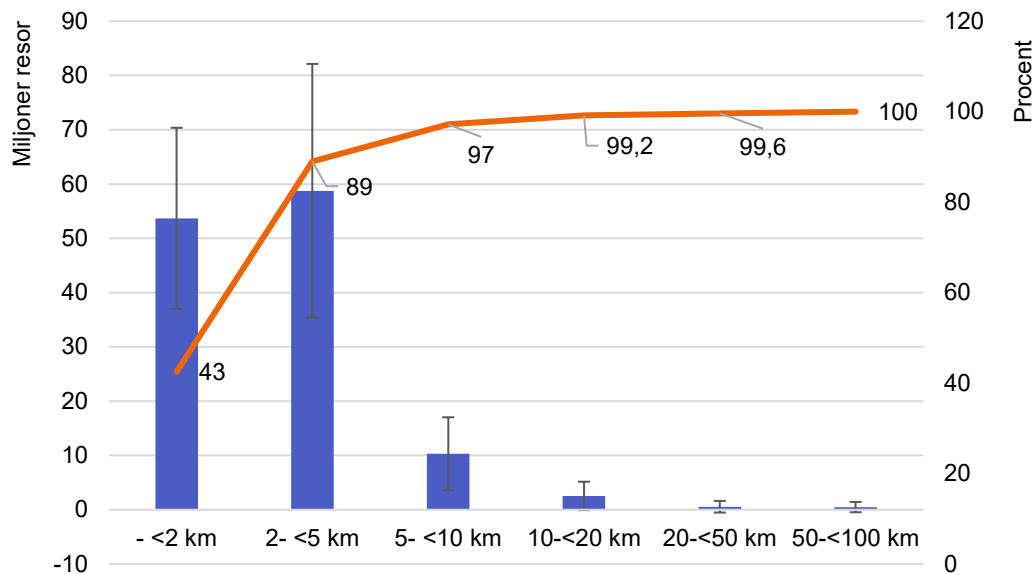


**Figur 3.3. Realiserade gångavstånd för vidare färd med kollektivtrafik.**

Källa: Trafikanalys, RVU Sverige 2011–2016.

Om färdssättet är cykel blir räckvidden längre, och därmed ökar möjligheten att ansluta till kollektivtrafik längre bort (Figur 3.4).

<sup>67</sup> Trafikanalys, RVU 2011–2016



**Figur 3.4. Anslutningsresor med cykel då huvudsakligt färdssätt är kollektivtrafik.**

Källa: Trafikanalys, den nationella resvaneundersökningen 2019–2021.

Omkring nio av tio anslutningsresor med cykel är kortare än fem kilometer, och endast tre av hundra längre än en mil.

### **Faktiska hållplatsavstånd i befolkningen**

SCB följer upp andelen befolkning på olika avstånd (fågelvägen) från en hållplats, som trafikeras med ett visst grundutbud.<sup>68</sup> Andelarna publiceras som mått i uppföljningen av de globala hållbarhetsmålen och de svenska miljömålen som en indikator på "enkelt tillgänglig kollektivtrafik".<sup>69</sup> Det globala målet följs upp med andelen befolkning inom 500 meter från hållplats, och miljömålet med andelen befolkning inom 400 meter. Dessutom mäter SCB befolkningen inom 1 000 meter och 2 000 meter.

För att utvärdera effekterna av färdtjänst-lagens tillämpning kring avstånd till hållplats har vi beställt tabeller över befolkning inom (och bortom) 200 meter från hållplats, kommunvis och i åldersgrupper. Vi sammanställer dessa efter kommungrupper för två olika hållplatsavstånd i Tabell 3.4.

Vi ser där att över halva befolkningen har mer än 200 meter till närmaste trafikerade hållplats, och cirka en fjärdedel har mer än 400 meter. För personer över 80 år ser situationen något ljusare ut, men det är fortfarande mer än hälften som har längre än 200 meter till närmaste hållplats, och en av fem som har längre än 400 meter.

I Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner har två tredjedelar av befolkningen mer än 200 meter till närmaste trafikerade hållplats. Situationen är generellt sett bättre i Större städer och kommuner nära större stad, och sämre i Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Storstäder och storstadsnära kommuner ligger nära medelvärdena för tillgång till hållplats.

<sup>68</sup> Minst 14 avgångar (enkla) mellan kl 06 och 20 en höstvardag (onsdagen i v. 42). Detta grundutbud bedöms inte vara tillräckligt för t.ex. arbetspendling (se t.ex. Trafikanalys 2020a; Västra Götalandsregionen 2020).

<sup>69</sup> SCB (2022c), inom 500 m; Sveriges miljömål (2022), inom 400 m.

**Tabell 3.4. Andelar av befolkningen som har mer än 200 meter respektive 400 meter fågelvägen till närmaste trafikerade hållplats, efter åldersgrupp. Genomsnitt över kommuner, procent.**

| SKR<br>huvudgrupper                                      | 0–64 år |        | 65–79 år |        | 80–år  |        | Totalt |        |
|----------------------------------------------------------|---------|--------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                                                          | >200 m  | >400 m | >200 m   | >400 m | >200 m | >400 m | >200 m | >400 m |
| <b>A. Storstäder och storstadsnära kommuner</b>          | 56      | 26     | 59       | 29     | 50     | 20     | 56     | 26     |
| <b>B. Större städer och kommuner nära större stad</b>    | 48      | 13     | 48       | 14     | 44     | 10     | 48     | 13     |
| <b>C. Mindre städer/tätorter och landsbygds kommuner</b> | 66      | 39     | 69       | 43     | 59     | 32     | 66     | 40     |
| <b>Totalt</b>                                            | 55      | 24     | 58       | 29     | 51     | 21     | 55     | 24     |

Källa: SCB, egna beräkningar.

Anm: "Trafikerad" betyder här att hållplatsen har minst 14 enkelavgångar mellan kl. 06 och 20, onsdagen i v. 42. Anropsstyrd trafik ingår ej.

### **Sammanfattning, avstånd till hållplats**

Vid planering av kollektivtrafik eftersträvas avstånd kortare än 400–500 meter i tät bebyggelse och 1–2 kilometer utanför tät bebyggelse. Resvaneundersökningen visar att det också är de maximala avstånd som de flesta är beredda att gå för att ta sig till kollektivtrafiken. Det visar att RKM:s planering baseras på dem som tar sig till kollektivtrafiken till fots.

Även de restriktioner som en del regioner tillämpar för erbjudanden om närtrafik pekar på gångavstånd på 1–2 kilometer. Så långa avstånd kan dock inte sägas vara ändamålsenliga för personer med vissa funktionsnedsättningar, varför sådan trafik måste antas ha andra syften, främst som kompletteringstrafik där efterfrågan är låg.

För dem som har möjlighet att cykla kan dock räckvidden utökas väsentligt, till omkring en mil. Enligt RVU är det endast 3–4 procent av resenärerna som cyklar till kollektivtrafiken.

### **3.2.5 Avhjälpning av hinder för olika funktionsnedsättningar**

Olika svårigheter kräver olika typer av anpassningar. Nedan redovisas exempel på olika krav på tillgänglighet som relaterar till olika funktionsnedsättningar.<sup>70</sup>

- **nedsatt rörelseförmåga** – det ska vara möjligt att förflytta sig självständigt och säkert i den byggda miljön.
- **nedsatt syn eller gravt synskadade** – man ska kunna orientera och förflytta sig utan att utsättas för onödiga säkerhetsrisker. Personer som är gravt synskadade kan behöva en ledsagare.
- **nedsatt hörsel, döva eller döva i kombination med grav synskada** – det ska vara möjligt att t.ex. kommunicera med andra människor och ta del av information.

<sup>70</sup> Riksdagen (2013), s. 26–27. Information sammanställd från dåvarande Handisam och Svensk kollektivtrafik.

- **nedsatt kognitiv<sup>71</sup> förmåga** – en blandad grupp, där tillgänglighet kan betyda mycket skilda saker för olika individer. Det ska vara möjligt att *orientera sig* och använda den fysiska miljön utan att utsättas för onödiga *säkerhetsrisker*. Inredning och utrustning ska utformas så att den är *lättbegriplig*. *Information* av olika slag ska kunna fås i en *förenklad form* som är tydlig, konkret, kortfattad och entydig, till exempel på lättläst svenska.
- **astma och allergier** – det ska vara möjligt att vistas i en miljö utan att drabbas av allergiska reaktioner eller besvär i andningsvägarna.
- **stomi och inkontinens** – det ska finnas tillgång till lämpligt utformade toaletter.
- **psykiska sjukdomar** – förutsättningarna för tillgänglighet varierar mycket från individ till individ. Psykisk sjukdom kan även i vissa fall leda till nedsatt kognitiv förmåga. Det kan handla om att miljön ska vara lugn, att störningsmoment minimeras och att det finns tillgång till avskildhet vid behov.
- **nedsatt röst- och talfunktion** – till exempel ska alternativa kommunikationssätt kunna användas.
- **läs- och skrivsvårigheter** – utformningen av informationen ska vara enkel att uppfatta.

### 3.3 Övriga mobilitetsalternativ för personer med funktionsnedsättning – kommunens och individens rådighet

Färdtjänst utgör bara en bråkdel av resandet för personer med funktionsnedsättning. Till att börja med har uppskattningsvis endast 10–15 procent av alla med någon funktionsnedsättning tillstånd för färdtjänst. Men även för de personer som har färdtjänstillstånd utgör färdtjänstresorna endast cirka en åttondel av deras totala resande (se nedan avsnitt 4.3.1). Huvuddelen av förflyttningarna sker, liksom för befolkningen i stort, med bil eller till fots. Som vi ska se lite längre ned har både körkortsinnehav och bilinnehav utvecklats i positiv riktning sedan 1997, för äldre personer kraftigt.

#### 3.3.1 Samhällsstöd för mobilitet eller andra lösningar för personer med funktionsnedsättningar

Bland de stödåtgärder som samhället erbjuder för personer med funktionsnedsättning finns många ytterligare alternativ till färdtjänst. Här har vi listat dem, tillsammans med uppgifter om omfattningen samt i vissa fall uppskattningar av resbehovet:

- Omsorgsresor – resor till och från dagverksamhet enligt SoL eller daglig verksamhet enligt LSS, som kommuner anordnar utöver färdtjänst. Antalet personer som har dagverksamhet är cirka 13 400<sup>72</sup>, och antalet som har daglig verksamhet cirka 40 000<sup>73</sup>, sammanlagt 53 400. Dessa verksamheter genererar uppskattningsvis uppåt 25 miljoner resor/år, alltså mer än dubbelt så många som färdtjänsten.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Med kognition menas förmågan att minnas, orientera sig i tid och rum, problemlösningsförmåga, numerisk förmåga, språklig förmåga m.m. (Riksdagen 2013)

<sup>72</sup> 0–64 år: Socialstyrelsen (2022c), tabell 1a. 65– år: Socialstyrelsen (2022d), tabell 1a.

<sup>73</sup> Socialstyrelsen (2022b), tabell 5a.

<sup>74</sup> Räknat på 230 dagar per år och två resor per dag. Inkluderar eventuell färdtjänst, om tillstånd för det finns.

- Sjukresor – resor till och från vård, tandvård och rehabilitering, som ersätts eller ombesörjs av regionen (cirka 4 miljoner upphandlade resor).<sup>75</sup>
- Skolskjuts, för skolbarn med funktionsnedsättning (okänt antal med taxi).
- Ledsagning enligt SoL eller ledsagarservice enligt LSS, som är sociala biståndsformer. Ledsagning omfattar cirka 28 800 personer (se fotnot 72), ledsagarservice cirka 6 700 personer (se fotnot 73), sammanlagt cirka 35 500.
- Bilstöd – ersättning för inköp eller anpassning av eget fordon, som administreras av Försäkringskassan och Trafikverket. 2021 beviljades cirka 1 100 bilstöd; ackumulerat över de senaste nio åren, vilket är giltighetstiden för stödet, blir det cirka 16 700 som uppbär stöd för närvarande.<sup>76</sup>
- Mobilitetsstöd som ersättning för färdtjänst – även det ett stöd för anpassning av eget fordon, som endast är implementerat i ett fåtal kommuner<sup>77</sup> (okänt, litet antal).

Utöver dessa erbjuds andra stöd, som inte enkom eller ens kanske främst syftar till individens mobilitet, men som kan nyttjas i syfte att förflytta sig, eller som utgör tjänster vilka minskar behoven av mobilitet:

- Personlig assistans (LSS) – beviljas för ett visst antal timmar i veckan för "grundläggande behov" (4 900 från kommuner, se fotnot 73, och 13 700 från Försäkringskassan<sup>78</sup>).
- Särskilt boende (SoL) och gruppboende, serviceboende m.m. (LSS) – den som bor på särskilt boende eller gruppboende m.m. kan i vissa fall få hjälp av personalen att bli ledsagade i kollektivtrafiken, eller få restriktioner av den (särskilt boende: 87 700<sup>79</sup>, gruppboende m.m.: 30 000, se fotnot 73).
- Boendestöd (SoL) – stöd framför allt i hemmet, men även med möjlighet att bli ledsagade i kollektivtrafiken (32 600, se fotnot 72).
- Hemtjänst (SoL) – exempelvis för inköp eller hemsändning av livsmedel (cirka 255 000<sup>80</sup>).

Därtill kommer rent tekniska alternativ såsom e-handeln, som utvecklats starkt på senare tid, inte minst under coronapandemin. Huruvida e-handel är ett reellt alternativ för den aktuella målgruppen är dock inte lika självklart som för befolkningen i stort, eftersom en så stor andel av färdtjänsttillstånden innehas av äldre, som också nyttjar internet och smarta telefoner i betydligt lägre grad.<sup>81</sup>

Andra tekniska alternativ som kan nämnas är olika reshjälsappar som utvecklats, och även virtuella ledsagare med så kallad AR-teknik<sup>82</sup>. Det återstår dock att se vilken betydelse de kan få, då de även för med sig inlärningsbarriärer, och delar av målgruppen har svårare att lära sig nytt, så de kräver sannolikt någon form av utbildning och träning innan de kan bli användbara

<sup>75</sup> Trafikanalys (2014), s. 101.

<sup>76</sup> Försäkringskassan (2022b)

<sup>77</sup> SOU 2005:26, prop. 2013/14:36 Mobilitetsstöd som komplement till färdtjänst har tidigare varit infört på försök i något tiotal kommuner samt hela Örebro län, men i dagsläget känner vi bara till att det går att söka i Linköping.

<sup>78</sup> Försäkringskassan (2023). Siffran avser december år 2021. För att få ersättning från Försäkringskassan måste man behöva assistans i mer än 20 timmar i veckan. Den som klarar sig med färre timmar ska få hjälp från sin kommun.

<sup>79</sup> Socialstyrelsen (2022e), tabell 10

<sup>80</sup> Socialstyrelsen (2022e), tabell 9

<sup>81</sup> Internetstiftelsen (2022)

<sup>82</sup> *Augmented reality*, "förstärkt verklighet" – en kombination av verklighet och ett visuellt lager av data.



för en bredare grupp. Appar måste också ha en tydlig förvaltare och utvecklare, så att de inte bara stannar i ett pilotstadium.<sup>83</sup>

Det finns mycket lite kunskap om de överlappningar och kommunicerande kärn som finns mellan dessa olika stödsystem, och det skulle krävas omfattande utredningar för att få en överblick över vilka effektiviseringspotentialer som finns mellan dem. Inte desto mindre framstår det som angeläget, i ljuset av denna färdtjänstutredning, att söka mer klarhet i individens totala mobilitetsbehov och -försörjning, både ur ett samhällsekonomiskt och ur ett offentligfinansiellt perspektiv.

De enda potentialer som diskuterats i tidigare utredningar om färdtjänst och kollektivtrafik har handlat om samordning av de olika transportformerna färdtjänst, sjukresor, skolskjuts och kollektivtrafik, samt om vilken organisatorisk nivå som ansvaret bör ligga på – där den regionala nivån varit den som förespråkats mest, på grund av de trafikala samordningsfördelarna. I det sammanhanget har kopplingarna till kommunernas andra stödsystem, som träder in när inte färdtjänsttillstånd meddelas, inte berörts. I vissa fall, såsom när det gäller transporter till daglig verksamhet, erbjuder kommunen omsorgsresor eller så kallade turbundna resor utan att färdtjänst behöver prövas. Enligt Trafikanalys beräkningar kan de vara mer omfattande än färdtjänsten.

Om inte färdtjänsttillstånd meddelas efter ansökan är det kommunen som är ytterst ansvarig för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver, vilket också kan innebära vissa transporter eller hjälp att förflytta sig på olika sätt. Det är sannolikt ett tungt vägande skäl till att omkring hälften av kommunerna, som har kvar ansvaret för myndighetsutövningen vad gäller färdtjänst, har det ansvaret liggande i antingen en socialnämnd eller vård- och omsorgsnämnd.<sup>84</sup>

### 3.3.2 Utbudet av närtrafik (f.d. servicelinjetrafik)

I förarbetena, föregående offentliga utredning, departementspromemoria och tidigare forskningsrapporter fästes stora förhoppningar vid så kallade servicelinjer och deras potential att

- fånga upp färdtjänstresenärers behov,
- effektivisera och utöka utbudet av transportlösningar,
- öka valfriheten för resenärer.

I färdtjänstpropositionen beskrivs servicelinjer så här:

Servicelinjetrafiken kännetecknas av att linjedragningen är särskilt anpassad till äldre och funktionshindrades behov. Hållplatserna ligger nära i anslutning till bostadsentréerna med trafik riktad till servicecentra, vårdinrättningar m.m. Körtiderna skall ge möjlighet för förarna att ge den extra service som kan behövas, t.ex. för hantering av rullstolar. Fordonen som i regel är s.k. minibussar är väl anpassade för trafiken, t.ex. med lågt insteg, plant golv, ramp eller lift för rullstol och särskilda utrymmen för rullstolar med förankringsmöjligheter.<sup>85</sup>

Servicelinjetrafik var, enligt en forskningsrapport som citeras i propositionen, den form av trafik som bäst tillgodoser kraven på helhetssyn på funktionshindrades resor, samtidigt som den har visat sig kostnadseffektiv, förutsatt att alla ingående kostnader och intäkter beaktas.<sup>86</sup>

<sup>83</sup> Ett exempel är appen ResLedaren som var uppskattad och framgångsrik, och fick en positiv utvärdering, men som inte fungerar längre (Autism- och Aspergerförbundet 2015).

<sup>84</sup> Trafikanalys enkät till kommuner sommaren 2022.

<sup>85</sup> Prop. 1996/97:115, s. 32

<sup>86</sup> Ståhl, A. och Brundell-Frej, K. (1993)

Trots att överlåtelsen av ansvaret för färdtjänst i departementspromemorian gjordes frivillig, fästes också stora förhoppningar till att kommunerna skulle ha tillräckliga incitament att överlåta ansvaret för färdtjänstens myndighetsutövning (och därmed också trafiken).

Regeringen ville också att trafikförsörjningsplanerna i kollektivtrafiklagen<sup>87</sup> skulle få en betydelse för samordning av färdtjänst och riksferdtjänst med den ordinarie kollektivtrafiken:

Avsikten är bl.a. att ge kommunen ett större inflytande över kollektivtrafiken och att denna görs mera tillgänglig för funktionshindrade. På så sätt kan ett större och kvalitetsmässigt bättre trafikutbud stå till förfogande i samband med tillståndsgivningen i stället för det utbud som nu finns i form av mestadels enbart taxibilar.<sup>88</sup>

### **Dagens närtrafik**

Dagens närtrafik är ofta anropsstyrd på något sätt. Ofta finns en tidtabell i botten, men stoppmönstret varierar efter vem som anmäler sig. En del hämtar upp vid mötesplatser, medan andra hämtar vid dörren. Trafiken går oftast bara till närliggande servicecentrum eller bytespunkt, för eventuell resa vidare därifrån med ordinarie linjer. Trafiken utförs med personbilar eller anpassade specialfordon. Syftet med trafiken är att ge en grundläggande tillgänglighet – inte att tillgodose behov för arbetspendling eller undervisning.

Vi har kartlagt den anropsstyrda närtrafiken i regionerna via deras information på webben och i trafikförsörjningsprogrammen.

En sammanställning av webbinformationen visar att närtrafiken i regel begränsas till vardagar på dagtid, och i många fall finns det restriktioner för hur många gånger den får utnyttjas per vecka. I hälften av länen krävs att man bor minst 1–2 kilometer från en trafikerad hållplats för att få nyttja trafiken (se avsnitt 3.2.4). I de flesta länen krävs det registrering, i något län också att man är folkbokförd i länet.

Vi har också granskat respektive regions trafikförsörjningsprogram efter information om närtrafik respektive färdtjänst. Programmen innehåller mycket skiftande information kring utbudet och beskrivning av närtrafiken. Utifrån dessa är det svårt att sammanfatta aktörernas ambitioner till anpassning eller samordning av färdtjänstverksamheten och kollektiv- och närtrafik för personer med funktionsnedsättning. Nedan görs en översiktlig sammanfattning.

Närtrafiken ingår sällan i den allmänna kollektivtrafiken. I vissa trafikförsörjningsprogram anges att närtrafiken är öppen för allmänheten, i andra att den enbart är öppen för dem som är skrivna på de adresser man vill åka till eller ifrån. Vissa regioner erbjuder närtrafik enbart vissa dagar i veckan och den måste förbeställas av resenären. I vissa kommuners stadstrafik sker all kollektivtrafik på detta sätt och endast under begränsade tider.<sup>89</sup> I regioner med gles befolkning och långa avstånd erbjuds ofta dessa tjänster som komplement till kollektivtrafiken. Kostnaden för närtrafiken är i vissa regioner densamma som för den allmänna kollektivtrafikens biljettpris, hos andra gäller en särskild enhetstaxa och särskild biljett behöver lösas.

Med närtrafikens alla restriktioner faller inte trafiken under kollektivtrafiklagen, eftersom kollektivtrafik per definition ska vara icke-diskriminerande och öppen för alla. På grund av sin relativt höga och rörliga kostnad jämfört med linjetrafiken marknadsförs också anropsstyrd närtrafik knapphändigt. Konsekvenserna blir att den anropsstyrda närtrafiken är marginell till sin omfattning.

I en tidigare kartläggning av Trafikanalys bekräftas också bilden att den anropsstyrda kollektivtrafiken är blygsam i omfattning.<sup>90</sup> Det totala resandet med anropsstyrd trafik uppgick under 2013 till 884 000 påstigningar. Resultat från Trafikanalys enkät till RKM 2022 indikerar att

<sup>87</sup> Lag (2010:1065) om kollektivtrafik, 2 kap. 10 § 6

<sup>88</sup> Prop 1996/97:115, s. 45.

<sup>89</sup> Exempelvis Arboga och Köping.

<sup>90</sup> Trafikanalys (2015a)

resandet fortfarande ligger under en miljon resor per år. Det är omkring en promille av det totala resandet med kollektivtrafik, och endast sju procent av färdtjänstresandet – långt ifrån de 45 procent av de färdtjänstberättigades resor som gavs som exempel i förarbetena.<sup>91</sup> Det beror bland annat på att dagens anropsstyrda närtrafik främst utvecklas i områden med litet befolkningsunderlag, medan exemplen i förarbetena togs från områden med stort befolkningsunderlag.

Förutom den anropsstyrda trafiken finns även närtrafik i form av linjetrafik, som vi inte har kunnat specialstudera. Dess volymer, utbud med mera är okända, eftersom den i statistiken redovisas tillsammans med all annan linjetrafik och ej kan särredovisas.<sup>92</sup> Resultat från den nationella resvaneundersökningen visar dock att personer med färdtjänstillstånd i viss omfattning även reser med ordinarie linjetrafik (se Figur 4.9 i avsnitt 4.3.1 nedan). Om vi lägger ihop resandet med färdtjänst och kollektivtrafik för dem med färdtjänstillstånd uppgår kollektivtrafikresandet till närmare 40 procent av det resandet, inte så långt från förarbetenas uppskattning.<sup>93</sup> En alternativ förklaring till att närtrafiken inte lockat så många resenärer – förutom de restriktioner som omgärdar resandet som vi såg här ovan – kan alltså ligga i att den ordinarie kollektivtrafiken har blivit mer tillgänglig och att resenärerna väljer den i högre grad.

I en tredjedel av trafikförsörjningsprogrammen framgår att färdtjänsten samordnas med den anropsstyrda öppna kollektivtrafiken. Få regioner tycks samordna färdtjänsten med den öppna kollektivtrafiken, enbart i tre trafikförsörjningsprogram beskrevs denna typ av samordning.

### 3.3.3 Utveckling av körkortsinnehav och bilinnehav

Nästan 6,5 miljoner personer (78 procent av befolkningen) hade behörighet för personbil och lätt lastbil (B-körkort) i slutet av 2021. Det är en ökning med 11 procent sedan 2010. Under samma period har befolkningen 18 år och äldre ökat i ungefär samma takt (10 procent).

Andelen körkortsinnehavare varierar kraftigt mellan olika åldersgrupper. Allra högst är andelen bland de äldre i åldersgruppen 65–79 år (87 procent) och personer över 80 år (79 procent). Det är totalt sett fler män som har körkort (52 procent). Men skillnaden mellan andelen män och kvinnor har minskat över tid, särskilt bland personer som fyllt 65 år och mer. Allt fler äldre kvinnor har körkort. 2010 hade 77 procent av kvinnorna mellan 65–79 år körkort, för dem som var 80 år och äldre var andelen 48 procent. Två decennier senare, 2021, har andelen kvinnor med körkort i åldern 65–79 år ökat till 83 procent. Av kvinnorna som var 80 år och äldre hade hela 72 procent körkort 2021.

För männen är andelen med körkort i åldersgruppen 65–79 år oförändrad mellan 2010 och 2021 (92 procent). För de äldsta männen, 80 år och äldre, har andelen med körkort ökat från 86 till 89 procent mellan dessa år.<sup>94</sup>

Bilinnehavet i den totala befolkningen har bara ökat svagt sedan millennieskiftet, från 450 per 1 000 invånare år 2000 till 474 per 100 invånare 2022.<sup>95</sup> Ökningen bland äldre är däremot dramatisk, i synnerhet bland kvinnor (Figur 3.5). I stort sett hela ökningen kan tillskrivas kvinnor över 65 år och män över 80 år. Bland kvinnor 65–79 år har bilinnehavet mer än fördubblats, och i gruppen över 80 år mer än femfaldigats. Bland män över 80 år har bilinnehavet ökat med 42 procent. Bland personer över 80 år finns det nu cirka 155 000 fler bilar än det gjorde 1997.

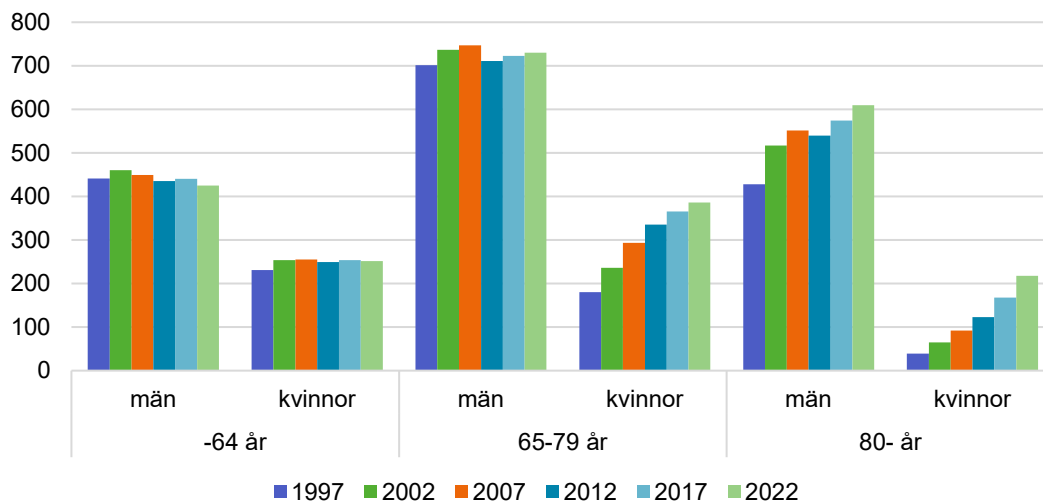
<sup>91</sup> Prop. 1996/97:115, s. 33. Exemplet gällde Uppsala.

<sup>92</sup> Trafikanalys officiella statistik, *Regional linjetrafik*.

<sup>93</sup> 8 procent / 21 procent = 38 procent

<sup>94</sup> Trafikanalys (2011, 2022a); SCB (2023)

<sup>95</sup> Trafikanalys (2023a)



**Figur 3.5. Bilinnehav per 1 000 invånare 1997–2022, efter åldersgrupp. Personbilar i trafik 31 december.**

Källa: Trafikanalys fordonsstatistik, SCB folkmängd.

### 3.4 Sammanfattning av avsnittet

De funktionsnedsättningar som orsakar hinder vid förflyttning och i kollektivtrafik är mångfasetterade, och sambanden med kollektivtrafiksystemet är komplexa. Trots att kollektivtrafiken och samhällsplaneringen under lång tid anpassat tillgängligheten i fordon, lokaler och gaturum, vilket gjort det enklare att resa för många, finns det fortfarande avgörande hinder på vägen för en resa från dörr till dörr. Insatserna har främst varit inriktade på syn-, hörsel-, och rörelsenedsättningar samt astma och allergier. Det finns dock många andra funktionsnedsättningar och kombinationer av funktionsnedsättningar, vilka innebär fortsatta utmaningar och behov av kompletterande transporttjänster. Ju fler byten en kollektivtrafikresa kräver, till exempel i storstadsregionerna, desto större blir den ackumulerade risken att inte komma fram till målet.

Utvecklingen av närtrafik (tidigare servicelinjer) och anropsstyrd trafik har inte motsvarat förväntningarna vid tiden för förarbetena, och kan knappast sägas utgöra mer än ett marginellt komplement till färdtjänst, men kan på vissa gynnsamma håll kanske senarelägga färdtjänstdebuten. I stället tycks den ordinarie kollektivtrafiken locka en viss andel av tillståndshavarna, vilket också var i linje med förarbetena och den så kallade normaliseringsprincipen.

Utvecklingen att fler äldre och i synnerhet kvinnor har körkort och bil minskar sannolikt söktrycket på färdtjänst, men innebär samtidigt att tillgänglighet blir en inkomstfråga vilket riksdagen motsatte sig i beslutet 1997.

Kommunernas socialtjänst täcker för vissa grupper upp bristen på färdtjänst genom omsorgsresor, hemtjänst, ledsagning, personlig assistans med mera, vilkas kostnader alltid drabbar kommunen, oavsett om kommunen eller regionen har ansvaret för färdtjänsten.

## 4 Färdtjänstens utveckling

I detta kapitel ger vi en bakgrund om färdtjänstens utveckling: syfte, lagstiftning, organisation, resandet och dess roll i transportsystemet. Vi ger en historik och en beskrivning av färdtjänstens roll och behovet av färdtjänst, samt utvecklingen av kollektivtrafikens funktionshinderanpassning och utvecklingen av så kallad servicelinjetrafik, som omtalades i förarbetena.

### 4.1 Kort historik av färdtjänsten

Färdtjänsten som under 1960-talet var en frivillig kommunal verksamhet växte under 1970-talet. År 1974 infördes ett särskilt statsbidrag till verksamheten som bidrog till att den byggdes ut kraftigt och år 1980 kunde samtliga kommuner erbjuda färdtjänst.

Sedan mitten av 1970-talet har en rad utredningar och utvärderingar gjorts, betänkanden lagts fram och lagar ändrats, allt i syfte att förbättra funktionshindrades möjligheter att nyttja transportsystemet.<sup>96</sup> I 1979 års trafikpolitiska beslut slog riksdagen fast att trafikpolitiken skall tillförsäkra medborgarna en tillfredsställande transportförsörjning (prop. 1978/79:99, bet. 1978/79:TU18, rskr. 1978/79:419). Som en följd av beslutet utfärdades lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik. Enligt lagen skall kollektivtrafiken, vid planering och genomförande, anpassas med hänsyn till resenärer med funktionshinder. Färdmedel skall så långt möjligt vara lämpade för funktionshindrade.

Ungefär samtidigt beslöts att färdtjänsten skulle ingå i socialtjänsten (prop. 1979/80:1). När den gamla socialtjänstlagen (1980:620) trädde i kraft 1982 blev färdtjänst en form av bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå och kom att betraktas som en kombination av social tjänst och transporttjänst.

Av förarbetena till gamla socialtjänstlagen framgår att vissa sociala tjänster, däribland färdtjänst, ansågs vara särskilt betydelsefulla.<sup>97</sup> Färdtjänsten framhölls som en viktig del av äldre- och handikappomsorgen, bland annat "för att man skall kunna delta i samhällets gemenskap och leva som andra (normaliseringsprincipen)". Ansvar för färdtjänst åvilade vistelsekommunen – inte som idag folkbokföringskommunen.

I Socialstyrelsens föreskrifter angavs närmare villkor för färdtjänst. I föreskriften SOSFS (S) 1981:50, som gällde före lagens ikraftträdande, hette det bland annat att "[e]nbart bristande tillgång till kollektiva färdmedel utgör [...] inte grund för färdtjänst". I SOSFS (S) 1982:62, som utfärdades efter att lagen trätt i kraft, sades ingenting om att bristande tillgång till kollektiva färdmedel inte skulle vara en tillräcklig grund för färdtjänst, varför färdtjänst även kom att tilldelas på grund av så kallat "geografiskt handikapp" eller "för att undvika social isolering".<sup>98</sup>

I 1988 års trafikpolitiska beslut förordades en helhetssyn på samhällets olika insatser, som kommunal färdtjänst, bilstöd, handikappanpassning av kollektivtrafik m.m. (prop. 1987/88:50, bet. 1987/88:TU15, rskr. 1987/88: 201). Strävan var att ge funktionshindrade och äldre ökad frihet vid val av färdmedel samtidigt som det konstaterades att detta inte var möjligt förrän kollektivtrafiken på ett bättre sätt motsvarade dessa gruppers behov.

<sup>96</sup> Avsnittet är hämtat från prop. 1999/2000:79, kap 7.4 Kommunikationer, s. 48 ff.

<sup>97</sup> SKL (2012), s. 20

<sup>98</sup> Ibid.

## 4.2 Utvecklingen av färdtjänstens organisation

Frågan om var ansvaret bör ligga för färdtjänsten har en lång historia. Som vi sett ovan har det från början varit ett kommunalt ansvar, från mitten av 70-talet med statligt stöd, innan den inlemmades i kommunernas socialtjänst.

Handikapputredningen föreslog i sitt slutbetänkande<sup>99</sup> ett samlat ansvar på länsnivå för kommunal färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor och kollektivtrafik.<sup>100</sup> I Samreseutredningens betänkande<sup>101</sup> konstaterades att äldre och funktionshindrade personer har goda möjligheter att använda sig av kollektiva färdmedel, förutsatt att dessa och även den fysiska miljön blir betydligt bättre anpassad till resenärernas förflytningsbehov.

Enligt utredningen innebar det skilda huvudmannaskapet för linjetrafiken och specialtransporterna att trafikhuvudmannen inte fick del av de minskade kostnader, inom till exempel färdtjänsten, som en ökad handikappanpassning skulle kunna medföra.

Utredningen föreslog en lagstiftning som innebär att trafikhuvudmannen inte bara skulle svara för den lokala och regionala linjetrafiken utan också för den "särskilda kollektivtrafiken", vilket avsåg resor inom länen med kommunal färdtjänst, riksfärdtjänst och sjukresor.

Under 1997 lyftes färdtjänsten ut ur socialtjänstlagen. Färdtjänst skulle inte längre primärt behandlas som en form av bistånd för att uppnå skälig levnadsnivå eller på annat sätt vara en del av socialtjänsten.

Även om den alltjämt är ett uttryck för social omsorg skall den i huvudsak behandlas som en trafikpolitisk fråga i syfte att bidra till en tillfredsställande trafikförsörjning också för funktionshindrade.<sup>102</sup> Kommunerna fick en frivillig möjlighet att överföra ansvaret för färdtjänst på trafikhuvudmannen (nuvarande RKM).

De flesta som valt att överföra ansvaret gjorde det i början av 2000-talet. 2014 hade hälften av kommunerna överlåtit myndighetsutövningen till regionala kollektivtrafikmyndigheten. Sedan dess har takten minskat betydligt (Figur 4.1).

2022 hade 166 kommuner eller 57 procent överlåtit ansvaret för myndighetsutövningen till RKM, vilket motsvarar lika stor andel av befolkningen (5,9 miljoner invånare<sup>103</sup>).<sup>104</sup> Än fler hade överlåtit ansvar för trafik och beställningscentral, 246 kommuner eller 85 procent, motsvarande 77 procent av befolkningen (8,0 miljoner invånare).

124 kommuner har alltså fortfarande kvar myndighetsutövningen inom kommunen, varav 44 kommuner även handlar upp trafiken själv eller i samarbete med en eller flera intilliggande kommuner.

<sup>99</sup> SOU 1992:52

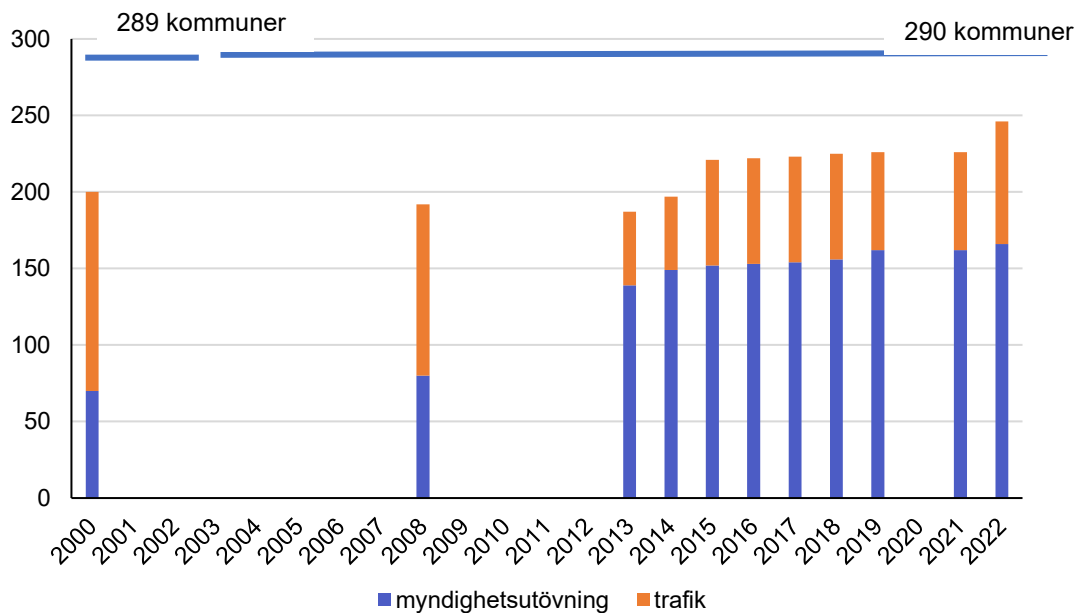
<sup>100</sup> Prop. 1996/97:124, s. 87

<sup>101</sup> SOU 1995:70

<sup>102</sup> Prop. 1996/97:115, s. 35

<sup>103</sup> 31 dec 2021

<sup>104</sup> Utöver dessa beslutade 2022 även Uppsala kommun att överlåta myndighetsutövning och trafik till regionen.



**Figur 4.1. Överlåtelse av myndighetsutövning eller enbart trafik avseende färdtjänst, 2000–2022.**

Källa: Vägverket (2001d), Svenska Färdtjänstföreningen, egen insamling.

Anm: Uppgiften år 2000 om antalet kommuner som överlät myndighetsutövningen omfattar även dem som endast utredde frågan då. Fram till och med 2002 fanns det 289 kommuner i Sverige, därefter 290.

Det ekonomiska ansvaret för färdtjänsten har dock inte hängt med i samma utsträckning (Figur 4.2 längst till höger). Endast i 72 kommuner (25 procent) ligger det hos RKM, och för 27 av dessa fanns det där redan från början (Stockholms läns 26 kommuner samt Gotland). Det motsvarar en tredjedel av Sveriges befolkning, varav kommuner med cirka en miljon invånare (2021) har skatteväxlat färdtjänsten från kommun till regionen sedan 1998.

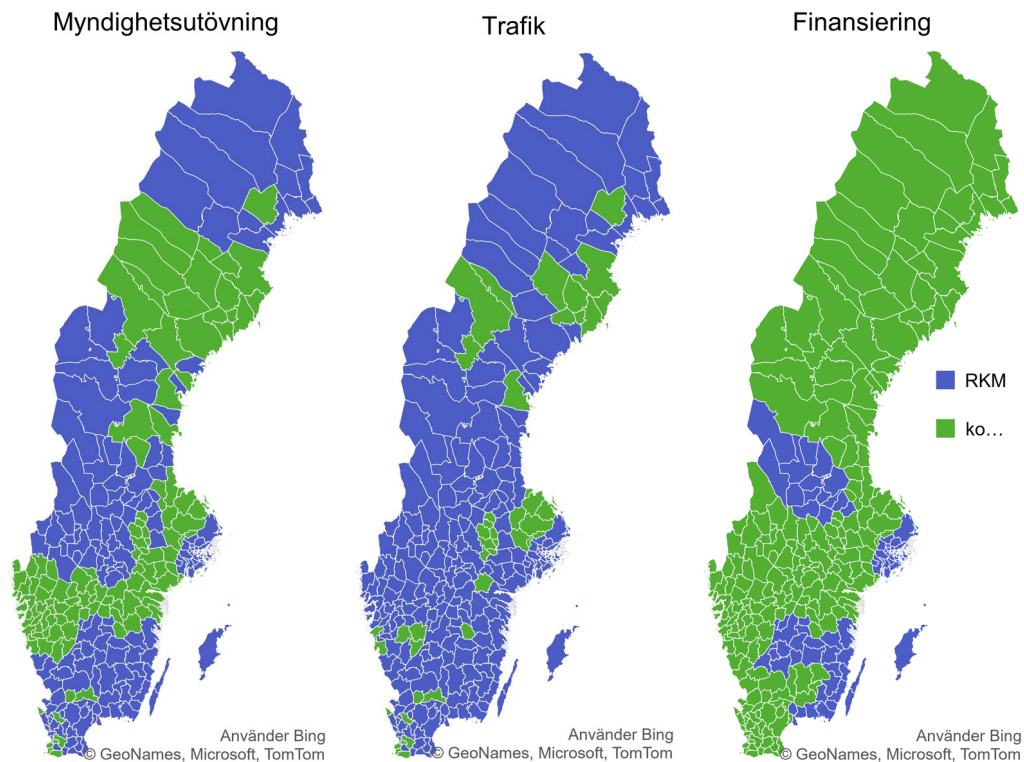
En nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för att skatteväxla är att alla kommunerna i ett län har enats om ett regelverk och överlåtit allt ansvar för färdtjänst på RKM. Kommunerna i Örebro län har, trots att ansvaret legat på regional nivå sedan början av seklet, ännu inte velat skatteväxla med motiveringen att kunna behålla lite av kontrollen kvar på kommunal nivå.<sup>105</sup>

I Värmland har Karlstad under 2022 beslutat att samordna sig inom regionen med resten av kommunerna i länet, men det finns ännu inga planer på att skatteväxla.<sup>106</sup>

Att inte det finansiella ansvaret följt med till den regionala nivån innebär att de samordningsvinster som var en bärande idé i förarbetena inte kan realiseras.

<sup>105</sup> Johan Ljung, Region Örebro län, e-post 2022-11-02.

<sup>106</sup> Anders Wahlén, Region Värmland, e-post 2022-11-25.



**Figur 4.2. Fördelningen av ansvaret mellan kommuner (grönt) och regionala kollektivtrafikmyndigheter (blått) för myndighetsutövning, dvs. beslut om färdtjänsttillstånd (t.v.), upphandling av trafik och beställningscentral (mitten), samt det ekonomiska ansvaret (t.h.)**  
Källa: Egen insamling, samt för finansiering: Trivector (2022).

### 4.3 Färdtjänstens utveckling i siffror<sup>107</sup>

Den första färdtjänsten erbjöds av frivilligorganisationer, till exempel brandkåren i Malmö 1947 som brukar räknas som det första exemplet. Färdtjänsten utvecklades sedan under 1960-talet frivilligt av kommunerna. 1963 fanns det i fyra av de dåvarande 850 kommunerna, i slutet av 1960-talet i 100.<sup>108</sup>

Begreppet färdtjänst uppfanns i en tävling 1968, innan dess hette det "invalid-, handikapp- eller rullstolstransporter". Rekommendationer från Svenska Kommunförbundet 1969 och statsbidrag med 35 procent från 1975 spädde på utvecklingen ytterligare, och 1980 fanns det färdtjänst i alla kommuner.

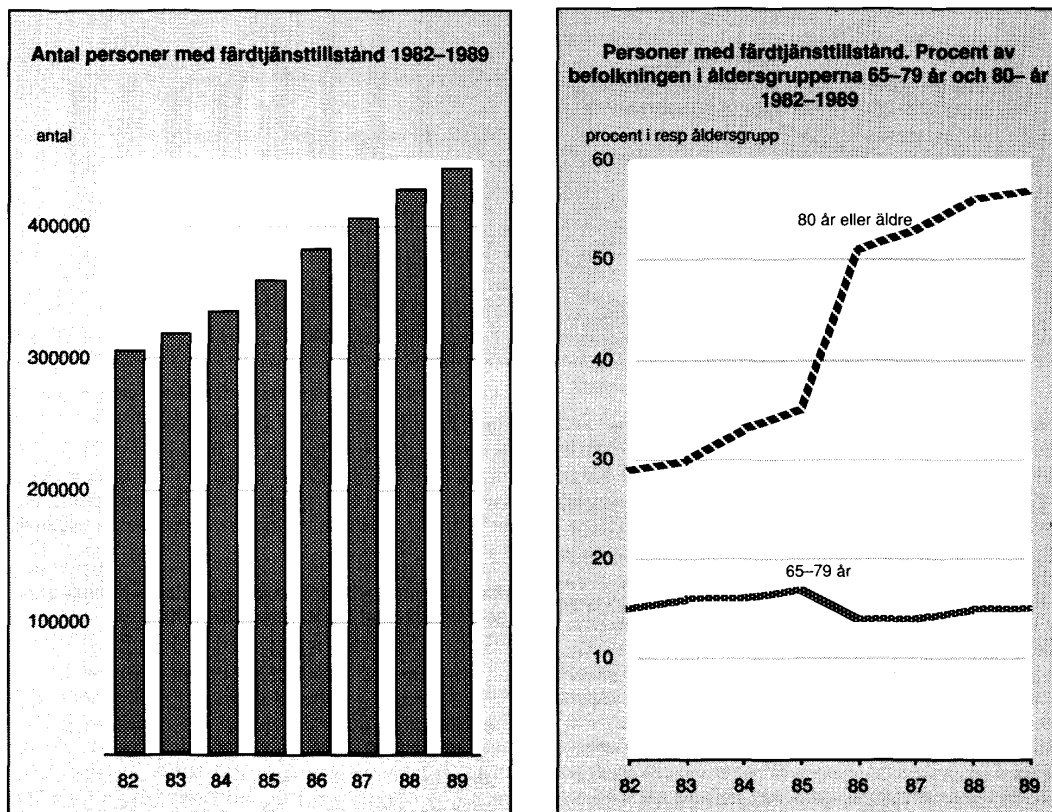
1977 hade 221 000 personer tillstånd att anlita färdtjänst. Av de färdtjänstberättigade var fyra av fem 65 år och äldre (174 000).<sup>109</sup> Under 1980-talet ökade antalet färdtjänsttillstånd markant. Mellan 1982 då den gamla socialtjänstlagen trädde i kraft fram till toppåret 1989 ökade antalet personer med tillstånd med 45 procent till omkring 445 000 personer (Figur 4.3, vänster). Detta år hade 5 procent av befolkningen färdtjänst. Därefter upphörde ökningen.

<sup>107</sup> På grund av att både antalet tillstånd och resandet med färdtjänst gick ner kraftigt under pandemin räknar vi 2019 som referensår, men redovisar även det senast tillgängliga årets statistik som gäller 2021.

<sup>108</sup> SKL (2012), s. 19 f.

<sup>109</sup> Prop. 1979/80:1, s. 289–290.





**Figur 4.3. Antalet tillstånd för färdtjänst under gamla socialtjänstlagen (diagrammet till vänster). Andelen av befolkningen 65–79 år samt 80 år eller äldre som hade färdtjänsttillstånd (diagrammet till höger). År 1982–1989.**

Källa: SCB (1991)

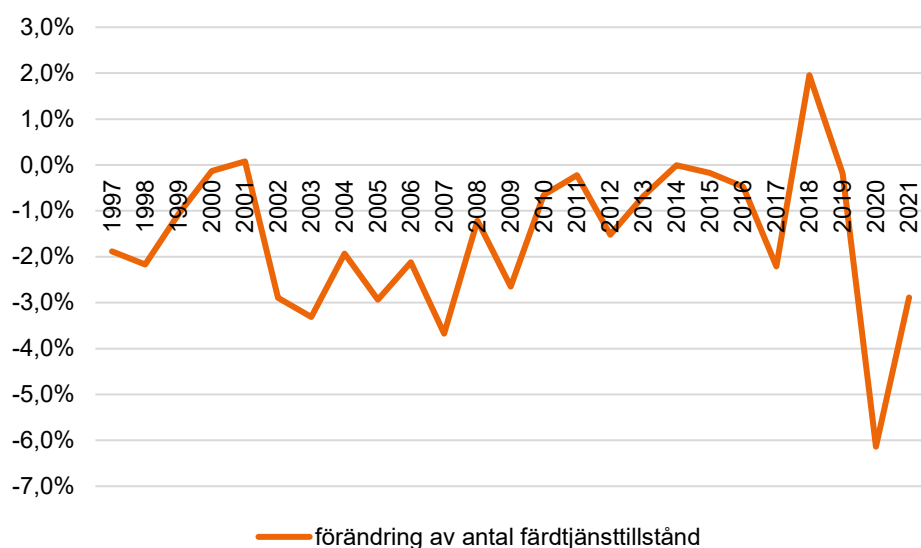
Från 1989 till 1995 minskade antalet tillstånd med 3 procent och antalet resor var 1995 närmare 17 miljoner per år, eller omkring 40 resor per tillståndshavare och år.<sup>110</sup>

Den 1 januari 1996 hade totalt cirka 430 000 personer färdtjänsttillstånd varav 16 procent var yngre än 65 år. Drygt 360 000 ålderspensionärer eller knappt en fjärdedel av denna åldersgrupp var berättigade till färdtjänst.<sup>111</sup>

Från 1996 minskade antalet tillstånd med i genomsnitt 2,0 procent per år fram till 2010. Därefter har minskningen varit 1,0 procent per år i genomsnitt. 2018 bröts trenden och antalet tillstånd ökade tillfälligt igen, innan pandemin ändrade mönstret (Figur 4.4).

<sup>110</sup> SCB (1991), s. 36 f.; Socialstyrelsen (1996), s. 158.

<sup>111</sup> Prop. 1996/97:124, s. 86.

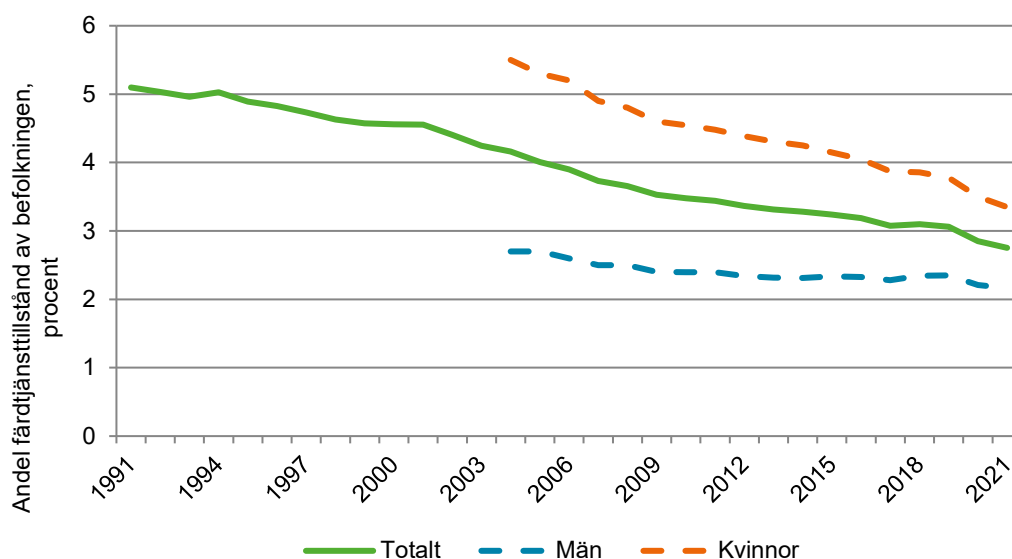


**Figur 4.4. Förändring av antalet färdtjänstillstånd från året innan, 1997–2021.**

Källa: Trafikanalys officiella statistik, *Färdtjänst och riksfärdtjänst*.

Vid årsskiftet 2019/20 hade cirka 315 000 personer tillstånd (3,0 procent av befolkningen). Därefter kom coronapandemin och ändrade på förutsättningarna för både resandet och tillstånden, vilket drabbade äldre i särskilt hög grad.

Två år senare, i slutet av år 2021, hade antalet beviljade tillstånd minskat till nästan 287 000 (2,7 procent av befolkningen) (Bilaga 2). Det är minsta antalet sedan början av 1980-talet, trots en ökande befolkning och en ökande andel äldre. Andelen med färdtjänstillstånd av befolkningen var därmed lika stor 2021 som den var 1977.<sup>112</sup>



**Figur 4.5 Andel personer med färdtjänstillstånd av befolkningen, totalt samt per kön. År 1991–2021. Procent.**

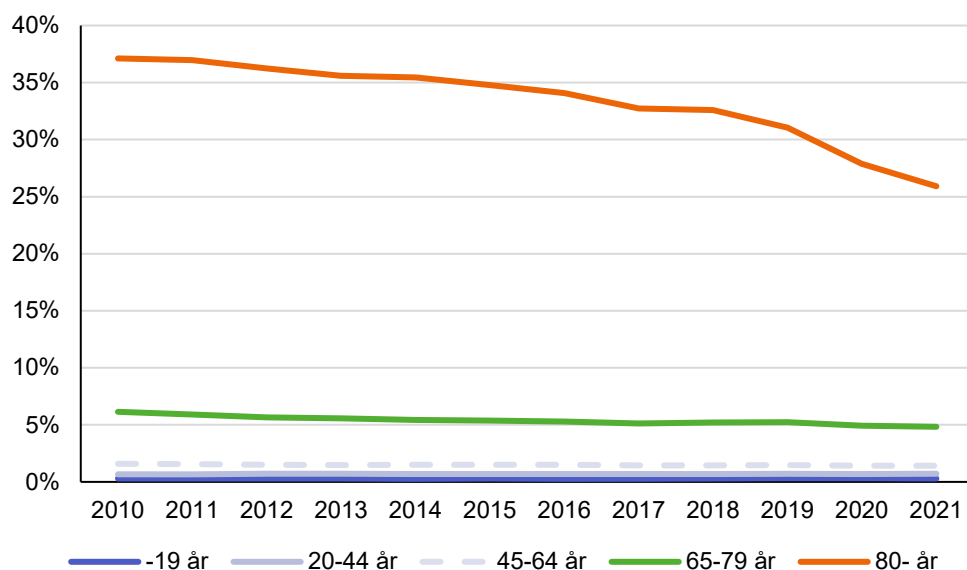
Källa: Trafikanalys (2022b).

<sup>112</sup>Andel färdtjänstillstånd 1977: 221 000 / 8 252 000 = 2,7 procent.

Det är betydligt fler kvinnor än män som har färdtjänsttillstånd, även om andelen har minskat över tid. 2004 var det dubbelt så vanligt med färdtjänsttillstånd bland kvinnor som män.<sup>113</sup> År 1989 var 68 procent av alla färdtjänstberättigade kvinnor, motsvarande andel 2021 var 60 procent. Sett till hela befolkningen hade 3 procent av kvinnorna och 2 procent av männen ett färdtjänsttillstånd 2021 (Figur 4.5). Samtidigt nyttjas tillstånden i högre grad av män, i snitt 30 resor per tillstånd mot kvinnornas 23 under 2021.

Idag är cirka hälften av de färdtjänstberättigade över 80 år, en fjärdedel mellan 65 och 79 år och en fjärdedel under 65. Ett par procent innehåller barn och ungdomar upp till 19 år (Bilaga 2). 1989 var 46 procent av de färdtjänstberättigade 80 år eller äldre, 38 procent var 65–79 år och 16 procent var under 65 år.

Mellan 2010 och 2021 har Sveriges befolkning totalt sett ökat med 11 procent. Samma period har antalet personer 80 år och äldre ökat med 13 procent och antalet 65–79-åringar med 26 procent. Motsvarande utveckling för antalet färdtjänsttillstånd denna period har varit en minskning med 12 procent totalt sett. I åldersgruppen 80 år och äldre har antalet tillstånd minskat med hela 21 procent mellan 2010 och 2021. 2021 hade 26 procent av personerna i denna åldersgrupp färdtjänsttillstånd (Figur 4.6). 1989 hade mer än hälften (57 procent) av alla som var 80 år eller äldre färdtjänst (Figur 4.3 höger). I åldersgruppen 65–79 år hade 15 procent färdtjänst 1989. Idag är den andelen 4,8 procent.



**Figur 4.6 Utvecklingen av färdtjänsttillstånd 2010–2021, andel av befolkningen efter åldersgrupper.**

Källa: Trafikanalys officiella statistik *Färdtjänst och riksfärdtjänst*, SCB:s befolkningsstatistik, egna beräkningar.

Som en direkt effekt av det ökade antalet färdtjänsttillstånd ökade även färdtjänstresorna kraftigt mellan 1982 och 1989, en ökning med nära 50 procent. Varje färdtjänstberättigad person gjorde i genomsnitt 42 resor under 1989, totalt 18,9 miljoner resor. Idag är snittet på cirka 26 resor per person och tillstånd

Resandet varierar mycket mellan olika personer. Även mellan länen och kommunerna är skillnaderna stora. Generellt är andelen tillstånd i förhållande till befolkningen högre i norra Sverige och i lands- och glesbygd, än i städer. Samtidigt följer nyttjandegraden det motsatta mönstret, det är lägre på landsbygd och högre i städer. Sammantaget nyttjades färdtjänsttillstånden av 65 procent av tillståndshavarna (2021). Vart tredje tillstånd utnyttjas

<sup>113</sup> Sedan 2004 finns statistik om antalet färdtjänsttillstånd fördelat på män och kvinnor.

således inte alls. Högst var nyttjandegraden i Jönköping, 85 procent. Lägst nyttjandegrad har under senare tid (2021) noterats i Gotlands län (38 procent) och Dalarnas län (42 procent). Även innan pandemin (2019) var det dessa län tillsammans med Kronoberg som hade lägst nyttjandegrad.

Det är tydligt att pandemin haft effekt på färdtjänsten, under 2020 och 2021 sjönk antalet ansökningar, antalet tillstånd och resandet radikalt. Mellan 2005 och 2019 har det totala antalet färdtjänstresor legat runt 11 miljoner resor årligen. Under pandemin minskade dessa kraftigt, 2020 uppgick det totala antalet resor till 6,9 miljoner för att under 2021 öka till 7,5 miljoner. Snittet per person var 23 resor under 2020.

Nyttjandegraden för dem med färdtjänsttillstånd minskade från 75 procent innan pandemin (2019) till 64 respektive 65 procent under 2020–2021.<sup>114</sup> För personer 80 år och äldre har andelen personer med färdtjänsttillstånd minskat med 5 procentenheter under pandemin, från 31 procent till 26 procent.

### 4.3.1 Personer med färdtjänst reser mindre

Syftet med färdtjänst är att personer med funktionsnedsättning ska kunna resa, med hjälp av taxi eller specialfordon. Statistik från Trafikanalys resvaneundersökning visar dock att resandet bland de med färdtjänsttillstånd inte är lika omfattande som resandet i övriga befolkningen. Personer med färdtjänsttillstånd gör endast hälften så många resor som personer utan tillstånd (Figur 4.7). Skillnaden är störst för personer över 65 år. Det är också i denna åldersgrupp som tre fjärdedelar av färdtjänsttillstånden finns. För personer under 65 år förklaras inte den mindre skillnaden (cirka –30%) huvudsakligen av att de med färdtjänsttillstånd reser med färdtjänst, utan främst av de andras större resande totalt sett, med alla färd sätt.

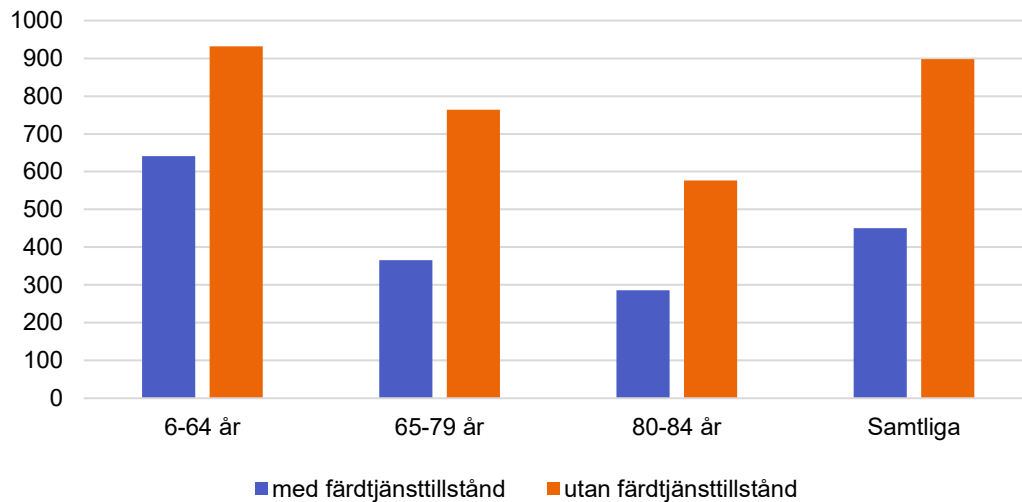
Som vi ser i Figur 4.8 kompenserar inte färdtjänstresandet för det mindre resandet med andra färd sätt. Personer utan färdtjänsttillstånd reser mer med alla färd sätt, men i synnerhet mer som bilförare.

En tolkning av skillnaderna är att personer med färdtjänst inte har lika många anledningar att resa, åtminstone inte de äldre i skaran (över 80 år, cirka hälften av tillståndshavarna). Vi vet inte hur stor del av det inställda resandet som beror på färre reseanledningar, och hur stor andel som beror på andra anledningar, till exempel bristande tillgänglighet på resmålen, behov av ledsagning, med mera.

Vi vet att personer med funktionsnedsättning arbetar i mindre utsträckning, vilket medför ett mindre behov av arbetsresor, men många personer med funktionsnedsättning har ändå daglig verksamhet och dagverksamhet och studier som motiverar dagliga resor.<sup>115</sup> En del har hemtjänst och behöver inte utföra dagliga inköpsärenden. Det är ändå troligt att enbart färdtjänst inte förmår kompensera för alla resbehov. Det visas också av Figur 4.9 nedan.

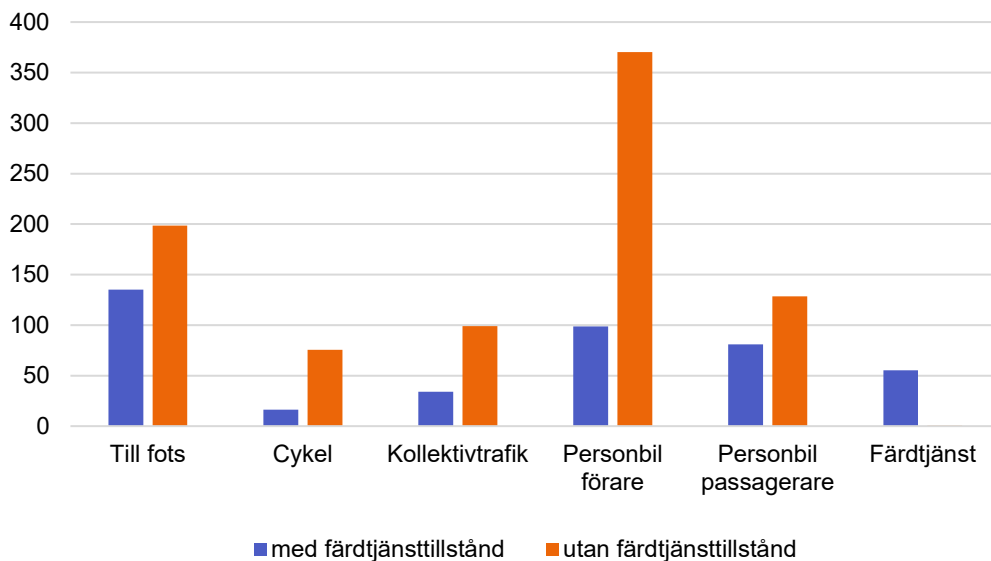
<sup>114</sup> Under pandemin minskade nyttjandegraden till två tredjedelar i riket, och var lägst på Gotland, 38 procent, och högst i Jönköpings län, 85 procent (2021).

<sup>115</sup> Enbart daglig verksamhet och dagverksamhet beräknas kunna generera 18 miljoner resor per år, cirka 60 procent mer än färdtjänsten. En okänd andel av dem utförs antagligen också med färdtjänst, övriga sker med så kallade omsorgsresor (turbundna resor).



**Figur 4.7. Delresor per person och år, med eller utan färdtjänststillstånd efter åldersgrupp. Genomsnitt 2011–2016.**

Källa: Trafikanalys officiella statistik, *RVU Sverige 2011–2016*.

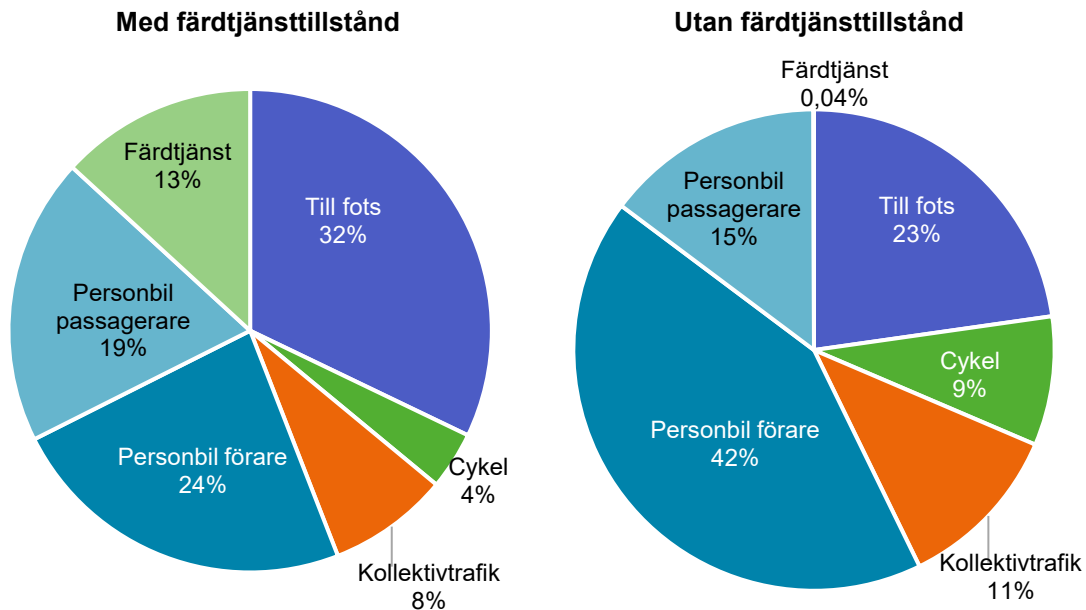


**Figur 4.8. Antal delresor per person och år, med eller utan färdtjänststillstånd, efter färdssätt. Genomsnitt 2011–2016.**

Källa: Trafikanalys officiella statistik, *RVU Sverige 2011–2016*.

Det är intressant att notera att även för gruppen med färdtjänststillstånd utgör färdtjänst inte det enda eller ens huvudsakliga resandet; i själva verket sker bara var åttonde resa med färdtjänst (Figur 4.9).

Var tredje förflyttning sker till fots, var fjärde som bilförare, var femte som bilpassagerare, var tolfte i kollektivtrafiken, och var tjugofemte på cykel. Variationen är förstås stor inom gruppen.

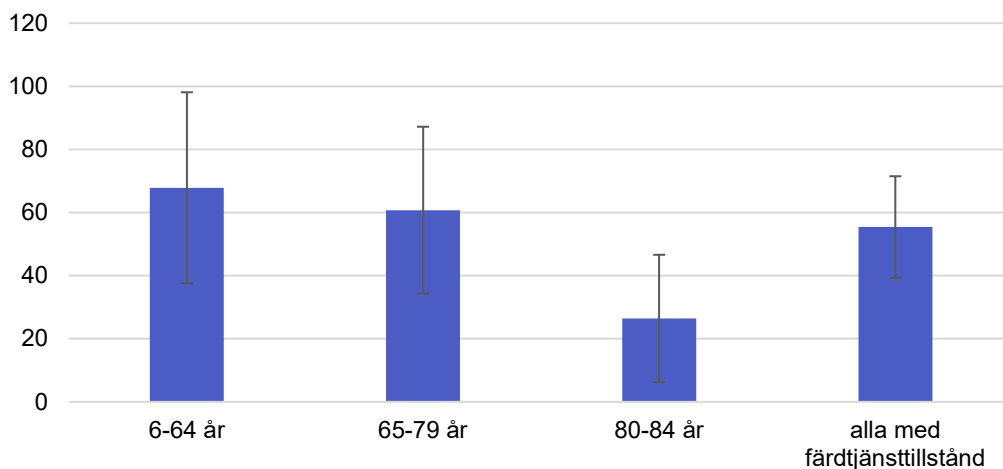


**Figur 4.9. Fördelningen av resor och förflyttningar för personer med och utan färdtjänstillstånd, efter färdssätt. Genomsnitt 2011–2016.**

Källa: Trafikanalys officiella statistik, RVU Sverige 2011–2016.

Både med och utan färdtjänstillstånd görs en lika stor andel av resorna, 56–57 procent, med bil eller färdtjänst. Skillnaden är att de som har färdtjänstillstånd gör ungefär en fjärdedel av bilresorna med färdtjänst. De som inte har färdtjänstillstånd förflyttar sig i mindre grad till fots, och i högre grad med cykel och kollektivtrafik.

Av resultaten från Resvaneundersökningen framgår vidare att personer under 80 år utnyttjar sina tillstånd betydligt oftare än personer över 80 år (Figur 4.10). Undersökningen visar att personer över 80 år gör i snitt drygt två resor per månad, 65–79-åringar gör i snitt 5 resor per månad och de under 65 år 6 resor per månad. Den relativa osäkerheten är stor, 50–80 procent av värdena.



**Figur 4.10. Antal delresor med färdtjänst per person och år, efter åldersgrupp. Genomsnitt 2011–2016.**

Källa: Trafikanalys officiella statistik, RVU Sverige 2019–2021.

Anm: Totalerna stämmer inte med färdtjänststatistiken, de är väsentligt högre i RVU. Det beror förstås på mätosäkerhet, men kanske också på att respondenterna även inkluderar andra offentligbetalda resor såsom sjukresor, omsorgsresor eller skolskjuts. Felmarginerna avser 95 % konfidensintervall.

Andra undersökningar ger också stöd för att äldre utnyttjar färdtjänsten mindre, fast där är sambandet svagare. Enligt ANBARO gör personer i yrkesverksam ålder cirka 2,2 gånger fler resor än personer över 80 år, och de mellan 60 och 80 år 1,5 gånger mer.<sup>116</sup>

En del av dem under 65 jobbar (eller går på daglig verksamhet) och då kan det bli det uppåt 50 enkelresor per månad. Enligt tidigare analyser av RVU gör 15 000–25 000 personer med färdtjänsttillstånd arbetsresor.<sup>117</sup> De gjorde i snitt cirka 10 resor per månad. Ungefär en sjättedel av alla färdtjänstresor var arbetsresor.

Egenavgiften har betydelse för resfrekvensen, eftersom äldre och många med funktionsnedsättningar har en sämre ekonomi än andra. Medföljande, ledsagare<sup>118</sup> och barn över vissa åldrar måste i regel också betala egenavgift.

I en tidigare analys av resvanorna med kollektivtrafik visades att äldre 65–84 år reser med kollektivtrafiken i endast hälften så stor utsträckning som andra: endast var tjugonde resa. Andelen hade inte förändrats mellan 2005/06 och 2011–2014.<sup>119</sup> En orsak kan vara ett kraftigt ökat bilinnehav i denna grupp (avsnitt 3.3.3).

Sammanfattningsvis kan det finnas många förklaringar till att personer med färdtjänsttillstånd generellt sett reser mindre än de utan. Det är svårt att fastställa vad som är hönan eller ägget:

- personer med funktionsnedsättning deltar i mindre utsträckning i samhällslivet, har i mindre grad arbete, studier eller daglig sysselsättning, har sämre ekonomi, och därför många olika anledningar till mindre resande
- ett mindre antal resor och reseanledningar kan också sägas bero på otillgängligheter och attityder, både i transportsystemet och på olika typer av resmål.

## 4.4 Färdtjänstens roll, och behovet av färdtjänst

Färdtjänstens roll i transportsystemet har de senaste decennierna blivit alltmer oklar. Å ena sidan benämns färdtjänst som "kollektivtrafik" eller en "del av kollektivtrafiken", främst när det gäller trafikeringen. På en ansökningsblankett heter det:

Färdtjänst är ett komplement till och en del av den allmänna kollektivtrafiken i Uppsala kommun. Att resa med kollektivtrafik innebär att resa tillsammans med andra. Därför är utgångspunkten att alla resor samplaneras, vilket innebär att du reser tillsammans med andra färdtjänstberättigade resenärer.<sup>120</sup>

Å andra sidan är färdtjänst vid prövningen av tillstånd i regel inte något komplement till kollektivtrafiken, när det handlar om att täcka upp för ett otillräckligt utbud av kollektivtrafik. När det gäller färdtjänstens roll i områden där inte kollektivtrafiken är tillräckligt utbyggd gjordes en precisering omkring år 2007, som utgick från den tidigare propositionen om bilstöd:

Om funktionshindret i och för sig inte är tillräckligt omfattande eller varaktigt bör inte den omständigheten att de allmänna kommunikationsmedlen på orten är bristfälligt utbyggda leda till bedömningen att väsentliga förflyttningssvårigheter föreligger.<sup>121</sup>

<sup>116</sup> Svensk kollektivtrafik (2023)

<sup>117</sup> Trafikanalys (2020b)

<sup>118</sup> Om det inte finns fri ledsagare med på färdtjänsttillståndet, vilket bara beviljas om det behövs under färd. Det största behovet av ledsagare är i regel vid resmålet.

<sup>119</sup> Trafikanalys (2015b), s. 28.

<sup>120</sup> Uppsala kommun

<sup>121</sup> Prop 1987/88:99, s. 17. Se avsnitt 5.1.2 och 6.3.5.

De allra flesta kommuner och RKM benämner färdtjänst och övriga särskilda persontransporter som "särskild kollektivtrafik", trots att detta är en själv motsägelse då kollektivtrafiken per definition inte får vara diskriminerande eller "särskild" genom någon form av tillståndsprocess. Kollektivtrafik är sedan 2012 alltid "allmän".<sup>122</sup> Syftet att ändå kalla färdtjänst för "särskild kollektivtrafik" antas vara att RKM och kommunerna vill betona att färdtjänst inte är en form av privat transport liknande taxi, bara för att den råkar utföras med taxifordon.

Färdtjänst har egna regelverk, som varierar från kommun till kommun, beroende på lokalt beslutade riktlinjer och aktuell upphandling. Det finns i storleksordningen 25–30 parametrar som hör till tillstånden, för vilka villkoren varierar mellan kommuner, men där också varje tillstånd har olika villkor knutna till sig. De individuella villkoren kan till exempel handla om ensamåkning, framsättesplacering, ledsagare, specialfordon, trappklättring med mera. Tillstånd får även förenas med föreskrifter (begränsningar) om färd sätt, geografiskt område, eller antal resor (9 §).

Bland de villkor som är gemensamma inom kommunen hör hur stor justering av avresetid, samt hur lång omresetid, som måste godtas. Dessa "ruckningsparametrar" finns till för att det ska vara möjligt att samplanera resor med andra resenärer, som ska resa ungefär samma väg vid ungefär samma tider. Det är sådana villkor som möjliggör samplanering, vilket så gott som alla huvudmän har.<sup>123</sup> Andra villkor som påverkar samplaneringsmöjligheterna handlar om antal ledsagare eller medresenärer, antal och storlek på bagage och hjälpmedel, m.m.

I Regeringsrättens referat RÅ 2009:74<sup>124</sup> av två mål finner vi några andra uttalanden om färdtjänstens roll, från kommunstyrelsen i Storuman och från socialnämnden i Kramfors, samt från SKL (numera SKR). Storuman anför att "kollektivtrafiken skall göras tillgänglig för funktionshindrade och att färdtjänsten skall betraktas som en del i det kollektiva transportsystemet och ett komplement till linjetrafiken. Ett av syftena med lagen är att funktionshindrade bör använda allmänna kommunikationer i högre utsträckning än tidigare."

Socialnämnden i Kramfors anför: "Färdtjänst ska betraktas som en del av det kollektiva trafiksystemet och ett komplement till linjetrafiken."

Enligt SKL:s yttrande i målet i Storuman är "[syftet med färdtjänsten är att ge funktionshindrade personer en trafikförsörjning som så långt som möjligt är likvärdig med den som icke funktionshindrade har. [...]] Enligt förarbetena till färdtjänstlagen är färdtjänsten inte något komplement till otillräckliga allmänna kommunikationer."

Det "förarbete" som SKL nämner avser förarbetet till bilstödslagen, se ovan.

Som vi ska se närmare i kapitel 6 har just bedömningen av möjligheten till färdtjänstillstånd begränsad till närmaste hållplats blivit föremål för en stor omvärdering omkring 2012.

Vägverket och branschorganen<sup>125</sup> ansåg 2001 att det behövdes en ny definition av "färdtjänst", som bättre skulle stödja den utveckling mot ändrat resande som lagstiftningen avsåg.<sup>126</sup> Enligt Vägverket hade utvecklingen gett allt fler funktionshindrade möjlighet att använda sig av den ordinarie linjelagda och anropsstyrda trafiken. Färdtjänst innebär inte

<sup>122</sup> Sedan 2012 gäller definitionen av kollektivtrafik i EU:s kollektivtrafikförordning i Sverige. Tidigare användes en annan definition, som myntades av Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA). SIKA använde även begreppet "särskild kollektivtrafik" om resor som kräver särskilt tillstånd. Ett annat benämning är "samhällsbetalda resor", som bl.a. fortfarande står i förordning (2001:100) om officiell statistik. SIKA upphörde i mars 2010. Den korrekta benämningen av dessa trafikformer är numera "särskilda persontransporter". Se även avsnitt 6.3.1.

<sup>123</sup> Undantag från detta gjordes under corona-pandemin, i Stockholms län ända fram till och med september 2022.

<sup>124</sup> Fråga om tillstånd till färdtjänst kan begränsas till att avse transport till och från allmänt kommunikationsmedel (I och II), se Bilaga 4 Tabell B4.1.

<sup>125</sup> Svenska Kommunförbundet, Svenska lokaltrafikföreningen (SLTF) och Landstingsförbundet (dvs. nuvarande SKR och Svensk Kollektivtrafik).

<sup>126</sup> SOU 2003:87, s. 119–120.



längre per automatik en taxiresa. Vägverket föreslog dock inte något nytt begrepp eller hur det gamla skulle kompletteras.

Frågan är fortfarande aktuell. På Persontrafikmässans färdtjänstdagar i oktober 2022 gjordes flera framföranden som berörde frågan om en utvidgning av begreppet färdtjänst till andra tjänster än taxi och specialfordon, såsom resträning, eller en app.<sup>127</sup> Man skulle också kunna tänka sig andra tjänster såsom fri ledsagare i kollektivtrafiken.<sup>128</sup> Med utvecklingen av tekniken och digitala tjänster kanske det så småningom kan bli möjligt att vidga definitionen av "färdtjänst" till ett mer allmänt tillgänglighetsbegrepp. Vilka åtgärder som då kan bli aktuella måste förstas utredas nog för att inte leda till försämringar för personer med funktionsnedsättning. Färdtjänstutredningen 2003 ansåg att bristande kunskaper om färdtjänst snarare skulle föranleda en diskussion om innehållet och omfattningen av den information som ges om färdtjänsten, än ett ifrågasättande av begreppet som sådant.

## 4.5 Orsaker till färre färdtjänsttillstånd

I avsnitt 3.3 betraktade vi vissa samhällsförändringar som medfört ett minskat behov av färdtjänst, som mer tillgänglig kollektivtrafik och ökat körkortsinnehav. Äldre har bättre tillgång till bil nu än för 25 år sedan (avsnitt 3.3.3), vilket bland annat beror på bättre ekonomiska förutsättningar.<sup>129</sup> Till det kommer förändringar i folkhälsan, vilka dock kan slå åt flera håll. En längre livslängd behöver inte nödvändigtvis innebära ett friskare liv, utan kan samtidigt innebära att vissa obotliga sjukdomstillstånd blir vanligare.

I det här avsnittet går vi igenom möjliga orsaker till minskat antal färdtjänsttillstånd som beror på regelförändringar och förändrad tillämpning av lagen. Det ska betonas att vad gäller orsakerna till det minskade antalet tillstånd finns det många åsikter, men inte så mycket fakta. Många faktorer påverkar och samspelar, samtidigt som statistik- och kunskapsunderlaget är begränsat. Troligen har flera förklaringar dominerat under olika perioder av den långa tid som gått sedan reformen.

När färdtjänsten övergick från att vara en social fråga till en trafikpolitisk (avsnitt 5.1.1) innebar det bland annat att flera skäl till att få tillstånd försvann. Det gällde framför allt skäl som brist på kollektivtrafik ("geografiskt handikapp") eller risk för "social isolering". Hur stora dessa effekter var, eller hur långvariga, är dock fortfarande okänt.

Trafikanalys lät inom ramen för ett regeringsuppdrag 2019 genomföra en intervjuundersökning av tjänstepersoner inom sju regioner och en kommun för att söka förklaringar till trenden med allt färre färdtjänsttillstånd.<sup>130</sup>

Av resultaten framgår bland annat att i de län och kommuner där antalet tillstånd har sjunkit uppges ofta utvecklingen vara medvetet styrd i den riktningen. Dessutom uppges att regelverket tolkas mer strikt efter att den nya lagen om färdtjänst trädde i kraft 1998. Att bedömningarna därefter har blivit "mindre generösa", bland annat genom att handläggarna gjort bedömningar utifrån "lagens intention" och genom att följa den "praxis" som utvecklats. Även om det har gått många år sedan lagen tillkom menar flera att det har tagit tid att utveckla praxis, med effekten att antalet tillstånd minskat över åren – en process som fortfarande tycks pågå. I undersökningen var det ingen respondent som nämnde några förändringar i kriterierna för färdtjänsttillstånd, snarare att bedömningen utifrån kriterierna görs mer noggrant.

<sup>127</sup> Anföranden av Björn Falk 2022-10-27, samt Magnus Berglund, 2022-10-26.

<sup>128</sup> Här finns en koppling till kommunens assistans- och ledsagarverksamhet.

<sup>129</sup> Den inflationsjusterade disponibla inkomsten har ökat med 72 procent sedan 1998 (Ekonomifakta och SCB 2023).

<sup>130</sup> Trafikanalys (2019); Svensson, H. (2019)

Undersökningen visar vidare att i de regioner där ansökningarna inte minskat har i stället avslagen blivit fler. I de regioner där ansökningarna faktiskt har minskat tros en förklaring vara att vissa avstår från att söka när kunskapen ökat om vilka kriterier som ska uppfyllas.

Bland förklaringsfaktorer till minskningen nämns också i undersökningen att när den nya färdtjänstlagstiftningen trädde i kraft förnyades inte färdtjänsttillstånden automatiskt. Tillståndsinnehavare påminns inte alltid heller längre när ett tillstånd går ut. En stor skillnad mot den äldre lagstiftningen är dessutom att tillstånd inte längre ges på grund av sociala skäl, eller på grund av brister i kollektivtrafikförsörjningen.

Någon region uppger att registren över tillstånd generellt sett varit bristfälliga tidigare, med inaktuell information. Ytterligare faktorer som nämns är att RKM tagit över ansvaret och omorganiserat hanteringen. Ökad specialisering hos handläggarna för färdtjänstbedömning nämns av flera. I vissa län nämns kompetenshöjning bland handläggarna, att fler nu än tidigare har bakgrund som socionomer, jurister och samhällsvetare. Dessutom följs förvaltnings- och kammarrätternas domar noga för att möjliggöra korrekta bedömningar.

En region förklarar orsaken till färre tillstånd bland annat med att färdtjänsthandläggarnas information om allmän kollektivtrafik, fordon och tillgänglighetsanpassade hållplatser kan ha bidragit till att färre personer ansöker om färdtjänst.

#### **4.5.1 Antagande om en nivå för andel färdtjänsttillstånd**

Vi såg i avsnittet 4.3 att minskningen av andelen tillstånd i befolkningen minskade dubbelt så snabbt fram till 2010 som efter. Vi antar därför att minskningen före 2010 till stor del berodde på att de personer som främst hade sociala skäl eller geografiskt handikapp inte längre fick tillstånd, eller inte fick förnyat tillstånd.

Andra orsaker kan vara att kollektivtrafiken blivit mer tillgänglig, men det finns inga underlag för att bedöma de effekterna. Närtrafiken har åtminstone inte blivit en sådan lösning som förutsågs i förarbetena, se avsnitt 3.3.1.

Som vi ska se i kap 6 inträdde också en ändring i rättspraxis 2012 som innebar att färdtjänst inte längre beviljades fram till närmaste hållplats. Avståndet till hållplats skulle därmed inte längre beaktas vid tilldelning av färdtjänst.

Med anledning av ovanstående bedömer vi att det efter 2010 borde funnits en starkare koppling av färdtjänsttillståndens utveckling till befolkningsutvecklingen, och särskilt med befolkningen över 80 år. Vi anser därför att 2010 är ett lämpligt årtal att utgå från för vår konsekvensbedömning i kapitel 10. För den analys som utgår från avstånd till hållplats använder vi 2019 som referensår. Det är det sista året som vi har helårsdata för som är opåverkad av pandemin.

## **4.6 Slutsatser av färdtjänstens utveckling**

Det är svårt att dra några slutsatser om kollektivtrafikens bidrag till att det idag är färre personer som har tillstånd för att åka färdtjänst, dvs vilka effekter som tillgänglighetsanpassningarna har haft som kollektivtrafikmyndigheter och statliga myndigheter enligt lag har genomfört sedan 1980. En utvärdering som citerades i färdtjänstpropositionen gjordes 1993<sup>131</sup>, men den utvärdering av färdtjänstens organisation som utlovades har aldrig genomförts. Vi kunde dock konstatera i avsnitt 4.3.1 ovan att personer med färdtjänsttillstånd även reser med kollektivtrafik i betydande omfattning.

<sup>131</sup> Ståhl, A. och Brundell-Freij, K. (1993)

Det är stora skillnader mellan hur olika regioner arbetar med att följa upp utvecklingen av färdtjänsten. Få tillståndsaktörer tycks exempelvis föra statistik på avslagna ansökningar. Detta stärks av både undersökningen från 2019<sup>132</sup> och den undersökning<sup>133</sup> som Trafikanalys genomförde 2022 inom ramen för detta regeringsuppdrag. Det är dessutom svårt att få grepp om den allmänna kollektivtrafikens bidrag till utvecklingen av antalet färdtjänstillstånd.

Det är även svårt att säga något om hur lagen om färdtjänst påverkar mobiliteten bland personer med funktionsnedsättning som inte bedöms ha väsentliga svårigheter att resa i den allmänna kollektivtrafiken. Det går inte att entydigt avgöra om färre antal tillstånd innebär att det finns fler personer som inte kan resa med färdtjänst, eller om de personer som inte ansöker eller inte blir beviljade färdtjänst i stället klarar att åka kollektivt eller i större utsträckning kör egen bil. Även MFD konstaterar i sin uppföljning av funktionshinderpolitiken<sup>134</sup> att det är svårt att använda antalet tillstånd som ett mått på en positiv eller negativ utveckling. Om antalet tillstånd minskar kan det bero på att fler kan använda den allmänna kollektivtrafiken, men det kan också innebära att färre ansöker, eller att fler som behöver färdtjänst nekas tillstånd och därför får svårare att resa. Att resandet är mindre bland personer med funktionsnedsättning kan vi åtminstone konstatera.

Avgiftsfri kollektivtrafik för personer med färdtjänstillstånd påverkar bara dem som redan har ett tillstånd. Enligt många branschbedömare innebär det ett större totalt resande, men knappast att antalet resor med taxi eller specialfordon minskar. Många kommuner har också infört fri kollektivtrafik för äldre, under vissa tider på dygnet. Det är oberoende av färdtjänstillstånd, men kanske kan avhålla en del från att söka färdtjänst, eller fördröja ansökan. Det finns ingen statistik på vare sig det fria resandet i kollektivtrafiken med färdtjänstillstånd eller för äldre i allmänhet.

Sammanfattningsvis finns idag för lite kunskap för att klargöra vilka faktorer som varit viktigast för att förklara det minskade antalet tillstånd: ökad användbarhet i den allmänna kollektivtrafiken, fler körkort och bilar, en friskare befolkning eller en strängare regeltillämpning. Sannolikt är det en kombination av flera orsaker.

---

<sup>132</sup> Svensson, H. (2019)

<sup>133</sup> Trafikanalys enkäter till de 124 kommuner och 16 RKM som beslutar om färdtjänstillstånd, sommaren 2022.

<sup>134</sup> Myndigheten för Delaktighet (2022), s. 38.



## 5 Målsättningar och intentioner i förarbetena

I det här kapitlet försöker vi etablera färdtjänstens roll i transportsystemet enligt intentionerna med förarbetena samt de transportpolitiska och funktionshinderpolitiska målen.

I första avsnittet lägger vi till våra tolkningar av förarbetena på vissa otydliga punkter. I det andra avsnittet beskriver vi de transportpolitiska målen, och vi klargör i någon mån utvecklingen av synen på funktionsnedsättningar och funktionshinder.

### 5.1 Förarbeten

De viktigaste förarbetena till dagens färdtjänstlagstiftning är propositionerna år 1997 och 2006.<sup>135</sup> Utmärkande för båda två är att de främst handlar om kollektivtrafik, samt om transportpolitiken i stort.

Färdtjänsten finns med där främst i frågor som rör trafikering och organisation, dvs. den frivilliga överlåtelsen av uppgifter, ekonomiska incitament, samt servicelinjetrafik.

Det finns också några äldre "förarbeten" som dyker upp i utredningen: dels är det proposition 1987/88:99 om förbättrat bilstöd till handikappade, som används vid tillståndsprövning när det gäller frågan om tillgång till kollektivtrafik.

Dels är det budgetpropositionen 1993/94:100, bilaga 7, där regeringen lämnar förslag baserade på den så kallade handikapputredningen<sup>136</sup>, dels Transportforskningsberedningens utvärdering<sup>137</sup>, och där är regeringens ambitioner med rese- och kommunikationsmöjligheter för personer med funktionsnedsättning något tydligare formulerade än i propositionen 1997.

Såsom formulerat i trafikutskottets betänkande till budgetpropositionen 1993/94:

Utskottet kan konstatera att allmän enighet råder om att ett av de viktigaste målen för trafikpolitiken är att en tillfredsställande transportförsörjning skall finnas tillgänglig för alla. För att nå detta mål krävs enligt en lika samstämmig uppfattning åtgärder från det allmännas sida i syfte att underlätta kommunikationsmöjligheterna för grupper med särskilda behov, såsom funktionshindrade och äldre.<sup>138</sup>

Angående färdtjänst noteras att den "är ett komplement till den övriga trafikförsörjningen som syftar till att skapa resmöjligheter för funktionshindrade som har svårigheter att förflytta sig på annat sätt."<sup>139</sup>

Om vi går ännu lite längre tillbaka framhölls det i 1988 års trafikpolitiska beslut att "en helhets-syn [måste] läggas på samhällets olika insatser – kommunal färdtjänst, bilstöd, handikapp-

<sup>135</sup> Prop. 1996/97:115, prop. 2005/06:160.

<sup>136</sup> SOU 1992:52.

<sup>137</sup> Ståhl, A. och Brundell-Freij, K. (1993).

<sup>138</sup> Bet. 1993/94:TU22

<sup>139</sup> Prop. 1993/94:100, bilaga 7, s. 158.

anpassning av kollektiva färdmedel och riksfärdtjänst – för att säkerställa funktionshindrades förflyttningsmöjligheter”.<sup>140</sup>

I propositionen beräknades att cirka en miljon personer i landet då hade svårigheter att förflytta sig. De funktionsnedsättningar som omfattades i den uppskattningen var svårighet att gå (cirka 400 000 personer), nedsatt hörsel (cirka 400 000), synnedsättningar (cirka 70 000) och allergier (cirka 150 000).<sup>141</sup>

I propositionen fördes vidare fram:

Synsättet att tillgången på transporter skall betraktas som en social nytthet överensstämmer också med riktlinjerna för handikappolitiken i Sverige, som kan sammanfattas i begreppen *normalisering* och *integrering*. Innebörden av detta är att människor med handikapp skall kunna ingå i samhällsgemenskapen och ges samma livsvillkor som andra människor. En strävan bör därför vara att så långt som möjligt undvika permanenta särlösningar exempelvis vad gäller kommunikationerna. I stället bör målet vara att omgivningen får en utformning som är anpassad till handikappades förflyttningsbehov. Samtidigt är det under överskådlig tid för många med mer omfattande funktionsnedsättningar nödvändigt med god tillgång till särskilt utformade transportmedel.

I rapporten "Möjligheter att tillgodose delar av färdtjänstbehovet inom kollektivtrafiken" <sup>142</sup> som citerades i samma proposition, visades att för cirka 25 procent av resenärerna skulle en väl anpassad kollektivtrafik kunna vara ett realistiskt alternativ om busstrafiken görs mera tillgänglig för bland andra äldre personer. Det konstaterades dock även att det finns en grupp färdtjänstresenärer för vilka färdtjänsten är en oundgänglig nödvändighet för att kunna förflytta sig utomhus.

Vi kan konstatera att det idag, 35 år efter 1988 års trafikpolitiska beslut, finns goda skäl att ta ett nytt helhetsgrepp på resmöjligheterna för personer med funktionsnedsättningar.

### 5.1.1 Proposition 1996/97:115 Mer tillgänglig kollektivtrafik

Som vi såg i kap 4 har färdtjänsten sitt ursprung i den sociala omsorgen och senare blivit en trafikpolitisk fråga. Utgångspunkter och intentioner ges i Handikapputredningen 1992 och Samreseutredningen 1995.<sup>143</sup> Efter utredningen gjordes en departementspromemoria<sup>144</sup> som föreslog att överlåtelsen av ansvaret skulle vara frivilligt från kommunernas sida, samt betonade att det var väsentligt att behålla den lokala anknytningen genom en bestämmelse som anmodade trafikhuvudmannen att höra kommunen vid beslut om färdtjänst.<sup>145</sup>

I första avsnittet, Propositionens huvudsakliga innehåll, anges syftet med reformen (s. 1):

Förslaget syftar till att göra kollektivtrafiken mera tillgänglig för funktionshindrade. Vidare är syftet att kostnaderna för färdtjänst och riksfärdtjänst skall begränsas genom

<sup>140</sup> Prop. 1987/88:50, bet. TU15, rskr. 201; citerat i bet. 1993/94:TU22. Idag finns det fler samhällsinsatser för transporter för personer med funktionsnedsättning, till exempel ledsagarservice och personlig assistans enligt LSS, kommunala omsorgsresor, mobilitetsstöd som komplement till färdtjänst. Riksfärdtjänsten blev ett kommunal ansvar 1994, och färdtjänsten blev en transportpolitisk fråga 1998. Samtidigt har kollektivtrafiken förändrats i både omfattning och anpassning, både vad gäller fordon och anläggningar såsom gatumiljö, stationer, terminaler. Bilstödet har förändrats flera gånger, och utreds nu återigen för att inte tillräckligt många får ta del av det.

<sup>141</sup> I dagens uppskattningar har mellan 20 och 35 procent av befolkningen någon typ av funktionsnedsättning (Trafikanalys 2019a) men alla påverkar inte förmågan att resa i kollektivtrafiken, eller inte alltid. Numera räknar man också med fler, ofta osynliga funktionsnedsättningar som kan påverka förflyttningsförmågan, t.ex. psykiska och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, smärta, påverkan av mediciner, epilepsi, m.m. Det finns också funktionsnedsättningar som det sällan tas någon notis om, men som kan påverka förmågan att resa kollektivt, t.ex. mag- och tarmsjukdomar.

<sup>142</sup> Ståhl m.fl. (1985), citerad i prop. 1987/88:50, s. 286.

<sup>143</sup> SOU 1991:46, SOU 1992:52, SOU 1995:70, dir. 1993:84

<sup>144</sup> Ds 1996:69

<sup>145</sup> Regeln togs bort 2006.

ändrat resande, främst genom fler resor i linjetrafiken och genom ökad samordning av olika slag av offentligt betalda resor.

Lagstiftningen om handikappanpassning av färdmedel inom kollektivtrafiken skulle kompletteras med "åtgärder som underlättar hela reskedjan för funktionshindrade". Genom att ge kommuner och landsting en möjlighet att hantera färdtjänst och ordinarie kollektivtrafik genom samma organ, trafikhuvudmannen, tänkte man sig att det skulle skapas ett ekonomiskt incitament för bättre samordning och bättre handikappanpassning av kollektivtrafiken. Målet var att öka resandet inom kollektivtrafiken och "öka valfriheten för funktionshindrade i resandet".

Det står inte tydligt uttalat att vägen till hållplats utgör en oundgänglig del av kollektivtrafikresan, men i kap 6.1 står bristerna med den dåvarande lagstiftningen uttalade. Om dåvarande lagstiftning hette det att föreskrifterna om handikappanpassning enbart var inriktade på de olika slag av färdmedel som används inom kollektivtrafiken. Några föreskrifter som reglerar den funktionshindrades möjligheter att exempelvis ta sig till eller från en hållplats fanns således inte. Själva hållplatsens utformning kan också utgöra ett hinder, liksom också brister i den information som kan behövas. Om det finns något hinder i någon del av en reskedja kan hela resan omintetgöras (s. 31). Det uttrycks också i samband med beskrivningen av servicelinjetrafiken att "ytterligare åtgärder krävs [...] i form av bättre möjligheter att nå hållplatserna, ökad tillgänglighet i terminaler och andra hållplatsanläggningar, förbättrad information om resealternativ med mera" (s. 34). I samband med tillståndsgivningen står det:

Om det finns otillgängligheter i de allmänna färdmedlen, i terminaler och vid hållplatser samt i den yttre miljön i anslutning till dessa som medför att den sökande, på grund av sitt handikapp, inte utan väsentliga svårigheter kan förflytta sig på egen hand eller resa med allmänna kommunikationer, skall tillstånd till färdtjänst meddelas. (s. 51)

Propositionen tar inte ställning till hur långt bort "den yttre miljön i anslutning till dessa" sträcker sig, men det torde ändå stå klart för alla att för att möjliggöra ett resande från dörr till dörr måste den yttre miljön sträcka sig hela vägen hem till resenärerna, och ända fram till resmålet.

Vi tolkar detta uttalande, och propositionen som helhet, som att det är en brist i dåtidens lagstiftning att tillgängligheten på vägen till eller från hållplats, liksom andra delar av reskedjan såsom tillgången till information, inte omfattas av någon reglering. Vi tolkar vidare att de åtgärder som föreslås i propositionen syftar till att kompensera för dessa brister. Eftersom den åtgärd som var aktuell för att komplettera kollektivtrafiken i propositionen var färdtjänst, bedömer vi att det var regeringens och riksdagens mening att vägen till och från hållplats måste beaktas vid prövningen av färdtjänst.

Det är visserligen kommunen eller Trafikverket som ansvarar för väghållningen till och från hållplats, men det kan inte vara en fråga som ska beaktas vid tillståndsprövningen för färdtjänst, även om den myndighetsutövningen ligger hos regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Intentionerna i propositionen kan då sammanfattas i punktform:

- Färdtjänst är ett komplement till kollektivtrafiken, för att bidra till en tillfredsställande trafikförsörjning också för personer med funktionsnedsättning.
- Färdtjänst är en transportform, som ändå är ett uttryck för en social omsorg.
- Lagstiftningen om handikappanpassning av färdmedel i kollektivtrafiken kompletteras med åtgärder som underlättar hela reskedjan för funktionshindrade. Dessa åtgärder var:
  - möjlighet att överlåta ansvaret till trafikhuvudmannen,
  - skapa drivkrafter för ökad tillgänglighet för funktionshindrade för hela reskedjan, t.ex. ekonomiska incitament genom att samordna trafik hos samma huvudman.

- Målet var att öka resandet inom kollektivtrafiken och öka valfriheten för funktionshindrade i resandet.
- Förmågan att ta sig till och från hållplats måste beaktas i tillståndsprövningen.

### 5.1.2 Propositionen 1987/88:99 om förbättrat bilstöd till handikappade

Ett förarbete som inte egentligen hör till färdtjänstlagstiftningen men som i brist på vägledning kommit att tjäna som ett sådant är denna bilstödsproposition, som föregick färdtjänstlagen.<sup>146</sup>

Först var det lagrådet som ändrade formuleringen av kriterierna för färdtjänstillstånd till samma som denna förordning.<sup>147</sup> Därvid togs två ord bort från promemorians förslag som innebar att prövningen av förmågan att resa med allmänna kommunikationer skulle ske *utan ledsagare*.<sup>148</sup> Vi har ingen information om varför så skedde. Lagrådet motiverade inte varför de tog bort orden, så vi gör antagandet att det inte fanns någon uttalad avsikt bakom, utan att det berodde på att de två orden inte fanns med i bilstödsförordningen.<sup>149</sup>

När utredningen *Färdtjänsten och riksfärdtjänsten* kom med sitt slutbetänkande 2003 hanterades också kommunernas önskemål om förtydliganden av rekvisiten "väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller resa med allmänna kommunikationsmedel" genom en hänvisning till statsrådets uttalande i bilstödspropositionen<sup>150</sup>, s. 17:

Som jag framhållit är målgruppen för bilstödet personer som på grund av varaktiga funktionshinder har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller anlita allmänna kommunikationer. Det är av naturliga skäl svårt att i detalj ange i vilka situationer dessa förutsättningar skall anses föreligga. Det ena fallet är inte det andra likt. Självfallet måste en noggrann prövning göras i det enskilda fallet. [...] En av [grund]förutsättningarna för att bilstöd skall kunna lämnas är, som nämnts, att personen i fråga har ett varaktigt funktionshinder. [...] Ett annat grundläggande villkor är att det är själva funktionshindret som ger upphov till väsentliga förflyttningssvårigheter. En sådan situation uppkommer enligt min mening när den enskilde har väsentliga svårigheter att anlita allmänna kommunikationer. Det kan bl.a. gälla personer som vid förflyttning är beroende av olika hjälpmedel, t.ex. rullstol, bockar eller käppar. Väsentliga förflyttningssvårigheter kan även föreligga vid tillstånd av svåra astmatiska besvär eller vid andra liknande allvarliga tillstånd.

Av någon anledning utelämnade utredningen den sista meningen i samma stycke, som trots det har blivit vägledande i domstolar sedan dess:

Om funktionshindret i och för sig inte är tillräckligt omfattande eller varaktigt bör inte den omständigheten att de allmänna kommunikationsmedlen på orten är bristfälligt utbyggda leda till bedömningen att väsentliga förflyttningssvårigheter föreligger.

Enligt vår mening har citatet blivit misstolkat och tillämpats på ett inte avsett sätt – se avsnitt 6.3 samt Problembeskrivningen i kap 7. Det finns också flera problem med definitionerna i detta stycke, vilka vi tar upp i avsnitt 7.1.1.

Vidare, apropå kopplingen mellan bilstöd och färdtjänst, skrev 2007 före detta hovrättsrådet Lars Clevesköld i en analys:

<sup>146</sup> Förordning (1988:890) om bilstöd till handikappade, numera Socialförsäkringsbalken 52 kap. 2 §.

<sup>147</sup> Prop. 1996/97:115, s. 121.

<sup>148</sup> Ibid., Departementspromemorians lagförslag, bilaga 1 s. 89 (eller Ds 1996:69).

<sup>149</sup> Jmf. hur Försäkringskassan tolkar kriterierna i avsnitt 6.5.

<sup>150</sup> Prop. 1987/88:99



7 § färdtjänstlagen, som ju blev aktuell i det här fallet, har utformats med 2 § förordningen (1988:890) om bilstöd till personer med funktionshinder som modell. Där anges vilka personer som har rätt till bilstöd: Med person med funktionshinder avses i denna förordning den som på grund av varaktigt funktionshinder har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att anlita allmänna kommunikationer.

Även om ordalagen skiljer något är kriterierna alltså desamma som för rätt till färdtjänst. Man kan därför hämta ledning för tillämpningen av lagen om färdtjänst från rättsfall som gäller förordningen om bilstöd.<sup>151</sup>

Kammarrätten i Jönköping skriver 2014:

För kammarrätten framstår det som att det är samma förutsättning – att den enskilde ska ha väsentliga svårigheter "att anlita allmänna kommunikationer" respektive "att resa med allmänna kommunikationsmedel" – som ska vara uppfyllt såväl för rätt till bilstöd som för tillstånd till färdtjänst. Det finns därför inte skäl att bedöma rätten till insatserna på olika sätt i detta avseende.<sup>152</sup>

"Detta avseende" syftar på det numera något diskutabla kriteriet att "den som är beroende av rullstol i allmänhet får anses ha väsentliga svårigheter att anlita allmänna kommunikationer och att detta gäller även med beaktande av den tekniska utveckling som förbättrat de allmänna kommunikationsmedlens tillgänglighet" (med referens till HFD 2012 ref. 34).

Alldeles oaktat de problem med kollektivtrafikens tillgänglighet som vi tar upp i den här rapporten, kan ingen förneka att det har investerats mycket i tillgänglighetsanpassningar av fordon och bytespunkter, och att kollektivtrafiken – trots att det fortfarande inte saknas problem – därmed måste ha blivit bättre i några tillgänglighetsavseenden. Många personer som är beroende av just rullstol kan numera resa vissa sträckor i kollektivtrafik, om än inte överallt, i alla väderlekar eller utan ledsagare. Domstolens utslag innebär i förlängningen att inga tillgänglighetsanpassningar som underlättar för rullstol, bockar eller käppar eller andra "hjälpmedel" någonsin skulle kunna få någon betydelse för bedömningen av bilstöd eller färdtjänst. Det talar emot de ekonomiska incitament som det var propositionens avsikt att skapa, och skulle hämma viljan för kommuner och regioner att investera i tillgänglighetsanpassningar om den synen på hjälpmedel inte nyanseras.

Likalydigheten mellan kriterierna för färdtjänstillstånd och för bilstöd bör annars innebära möjligheter till liknande tolkningar i flera avseenden. Försäkringskassan är uttolkare av lagen vad avser bilstöd, som sedan 2010 är inrymd i Socialförsäkringsbalkens 52 kapitel. Fördelen med bilstödsreglerna är att det bara är en instans, Försäkringskassan, som bedömer rätten till bilstöd, vilket innebär att de har en överblick och kan utforma enhetliga riktlinjer för hur tilldelningen ska gå till utifrån vägledande domar från högsta rätt. Någon sådan samordningsmöjlighet finns inte för färdtjänstens 139 prövningsmyndigheter och 16 domstolar (oräknat högsta förvaltningsdomstolen, som inte prövat ett färdtjänstmål på 12 år).<sup>153</sup>

### 5.1.3 Proposition 2005/06:160 *Moderna transporter*

I denna proposition finns det ett betydligt mer utvecklat kunskapsunderlag, jämfört med proposition 1996/97:115. Nu fanns en serie uppföljningsrapporter från Vägverket, samt en offentlig utredning som utreder vissa sekretessfrågor men i övrigt huvudsakligen upprepar Vägverkets slutsatser och förslag.<sup>154</sup> Där tas en rad problem upp som identifierats, med vissa förslag till lösningar. I korthet infördes bestämmelser om att (s. 244–259):

<sup>151</sup> Clevesköld, L. (2007), analys av Kammarrättens i Stockholm dom 2007-06-29, mål nr 1372-07.

<sup>152</sup> Kammarrätten i Jönköping 2014-09-08, mål nr 3580-13.

<sup>153</sup> 124 kommuner och 16 regionala kollektivtrafikmyndigheter (2022).

<sup>154</sup> Vägverket (2000, 2001a, b, c, d); SOU 2003:87.

- den färdtjänst som anordnas skall vara av god kvalitet
- trafikhuvudmannen inte längre ska vara skyldig att låta kommunen där sökanden är folkbokförd yttra sig innan en ansökning om tillstånd till färdtjänst eller riksfärdtjänst prövas
- om sökanden är under 18 år skall prövningen av en ansökning om tillstånd till färdtjänst, när det gäller dennes svårigheter att förflytta sig, göras i förhållande till sådana svårigheter för barn i motsvarande ålder utan funktionshinder
- resor som kan anses vara väsentliga för en tillståndshavare får begränsas till antalet endast om det finns synnerliga skäl
- Vägverket bör ha ett sektorsansvar för färdtjänst och riksfärdtjänst.

Bestämmelser som inte ändrades gällde en utvidgad ledsagning, möjlighet att ta med en medresenär, grund för avgift, samt övergångsbestämmelser. Dessa skulle regeringen återkomma till under nästa riksmöte.

Vad gäller förslaget om tillsyn eller sektorsansvar ansåg regeringen att Vägverket borde ha ett sektorsansvar för färdtjänst och riksfärdtjänst uttalat i sin instruktion, eller att en annan sådan myndighet skulle tillskapas för områdena. Uppgifterna skulle vara uppföljande och inte föreskrivande, i enlighet med utredningens förslag.

Efter regeringsskiftet hösten 2006 togs förslagen som hade skjutits upp inte vidare av den nya regeringen.

2010 slogs Vägverket och Banverket ihop till Trafikverket, och sektorsansvaren försvann.

## 5.2 Transportpolitiska mål, funktionshinder och deras och uppföljning

Det är inte bara lagens förarbeten som spelar roll för hur vi tolkar intentionerna i regering och riksdag. Vi kan också söka vägledning i de av riksdagen beslutade mål för transport- och funktionshinderpolitiken. Myndigheter under regeringen har till exempel en skyldighet att verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor.<sup>155</sup>

### 5.2.1 Transportpolitiska mål och dess uppföljning

Anledningen till att det finns ett transportsystem är att det tillsammans med andra åtgärder skapar tillgänglighet. Transportsystemet utgör en väsentlig grundförutsättning för att medborgare och näringsliv ska kunna skapa hållbar tillväxt, livskvalitet och välfärd i hela landet.<sup>156</sup>

Riksdagen antog 2009 de transportpolitiska mål som är gällande idag. Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det övergripande målet kompletteras av två jämbördiga mål, ett funktionsmål *Tillgänglighet* samt ett hänsynsmål *Säkerhet, miljö och hälsa*. Funktionsmålet lyder:

<sup>155</sup> Förordning (2001:526)

<sup>156</sup> Prop. 2008/09:93, s. 17

Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.<sup>157</sup>

För att beskriva transportsystemets funktionssätt använder vi alltså begreppet tillgänglighet, som propositionen definierar så här:

Tillgänglighet kan sägas vara möjligheten att minimera och överbrygga geografiska avstånd för att skapa kontaktmöjligheter och närhet till nyttor och funktioner.

Transportsystemet har en central del i att skapa tillgänglighet, men även IT och bebyggelsestruktur har betydelsefulla roller. Informationsteknologi kan även helt ersätta vissa resor och transporter, genom bl.a. tele- och videokonferenser samt avmaterialisering av produkter, t.ex. elektroniska böcker. Propositionen fortsätter:

Funktionsmålet [...] tar sikte på att transportsystemet ska vara öppet och användbart för oss alla, både medborgare och näringsliv. Detta är centralt inte bara när det gäller resorna och transporterna som sådana, eftersom dessa oftast inte är ett mål i sig, utan i det bredare perspektivet att resor och transporter är en nödvändighet för att vi medborgare och samhället ska fungera.

I funktionsmålet ingår flera aspekter, även om inte varje aspekt preciseras. En sådan handlar om integrationspolitiken. Det är en självklarhet att alla myndigheter, inklusive transportrelaterade myndigheter, ska följa diskrimineringslagstiftningen varför det inte behöver nämnas särskilt.<sup>158</sup>

För att uppfylla funktionsmålet för tillgänglighet angav regeringen sju preciseringar, varav en löd: "Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning."

Preciseringarna har uppdaterats och utvecklats i flera omgångar sedan 2009, liksom mätmetoderna. En stor översyn genomfördes i två regeringsuppdrag 2016–2017 vilket resulterade i femton nya indikatorer för både funktions- och hänsynsmålen, samt en metod för sammanvägning av dem.<sup>159</sup> De transportpolitiska målen följs upp årligen i april av Trafikanalys.<sup>160</sup> Nästan varje år görs dessutom en fördjupad måluppföljning inom ett utvalt tema.<sup>161</sup>

Sedan 2018 är den relevanta indikatorn i det här sammanhanget *Användbarhet för alla i transportsystemet*, vilken även innehåller mått på jämställdheten mellan könen i transportsystemet. Innan 2017 hette indikatorn *Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning* och mättes på ett något annorlunda sätt.

Fram till 2017 ingick färdtjänst och riksfärdtjänst bland måtten i uppföljningen, även könsuppdelat. Könsuppdelad statistik på antalet tillstånd finns sedan 1998; på resandet finns det sedan 2014. Mellan åren 1982 och 1989 förde SCB statistik om färdtjänst, och därefter Socialstyrelsen (se avsnitt 4.3).

Sedan 2020 har mätningen av indikatorn återigen ändrats, och består nu av tre roterande mått:

1. tillgänglighet vid bytespunkter
2. information om tillgänglighet

<sup>157</sup> Ibid., s. 2

<sup>158</sup> Ibid., s. 17 f.

<sup>159</sup> Trafikanalys, *Preciseringsöversynen*

<sup>160</sup> Trafikanalys, *Transportpolitiska måluppföljningens rapporter*

<sup>161</sup> Trafikanalys, *Fördjupad uppföljning av de transportpolitiska målen*

### 3. upplevd användbarhet

Från och med uppföljningen 2021 följs dessa mått upp vart tredje år, årligen ett av dem.<sup>162</sup>

Färdtjänst ingår således inte längre i Trafikanalys uppföljning av de transportpolitiska målen. Däremot publiceras årligen statistik om färdtjänst och riksfärdtjänst.<sup>163</sup>

## 5.2.2 Funktionshinderpolitiska mål och dess uppföljning

Att vi tar upp funktionshinder målet förtjänar en kommentar då det ibland anförts att färdtjänsten inte längre är någon "social fråga" utan en transportpolitisk. Färdtjänst handlar om att tillhandahålla en grundläggande tillgänglighet för dem som har väsentliga svårigheter att förflytta sig eller resa på egen hand. Att leverera tillgänglighet är ett samhällsmål, som är uttalat i riksdagens mål för transportpolitiken (funktionsmålet, se ovan).

### *Handikappolitikens utveckling*<sup>164</sup>

I ett historiskt perspektiv har människor med funktionshinder alltför ofta varit diskriminerade och uteslagna från stora delar av samhället. Beroendet av andras välvilja har begränsat möjligheterna att utforma ett liv på egna villkor. Institutionstänkande och segregation har ibland syftat till att skydda funktionshindrade från övriga samhället och ibland tvärtom, att skydda samhället från funktionshindrade. Kontrasten är stor till dagens funktionshinderpolitik som bygger på full delaktighet, jämlikhet och alla människors lika värde.

Den moderna svenska handikappolitiken har på många sätt sina rötter i 1960-talets jämlikhetssträvanden. Fram till dess dominerades synen på personer med funktionshinder av att problemet låg hos individen. Det var funktionsnedsättningen och andra fysiska eller psykiska svagheter eller begränsningar hos individen som orsakade svårigheterna att leva ett liv som andra. De offentliga insatserna var därför i huvudsak begränsade till institutioner och med påtaglig medicinsk prägel.

### *Synen på funktionsnedsättning och funktionshinder*

Under 1960-talet skedde gradvis en svängning av synsättet till att fokusera på de problem som samhällets utformning medförde för personer med funktionshinder.

Regeringen tillsatte år 1965 Handikapputredningen som fick i uppdrag att se över hur väl stat, kommun och landsting hade genomfört de åtgärder som den socialpolitiska kommittén föreslagit något år tidigare. Handikapputredningen hade stor del i utvecklandet av det som då kallades det "miljörelaterade handikapperspektivet".<sup>165</sup>

"Ordet handikapp används i olika betydelser. Vi använder ordet handikappad för att beteckna en person som av fysiska eller psykiska skäl har mer betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. I denna beskrivning ligger att ett handikapp påverkas av den enskildes livsvillkor, av samhällets utformning. [...] det är inte själva skadan som vi främst tänker på när vi använder ordet handikapp, utan de följder som skadan kan medföra. Skillnaden är väsentlig"

Det miljörelaterade handikappbegreppet anammades snabbt av handikapprörelsen. Denna definition av problemen gjorde funktionshinderfrågorna långt mer politiska än tidigare. Förändringen skedde parallellt i flera andra länder.

<sup>162</sup> För metodbeskrivningar se Trafikanalys (2019a, b)

<sup>163</sup> Trafikanalys, *Statistik om färdtjänst och riksfärdtjänst*

<sup>164</sup> Detta och nästa avsnitt bygger på beskrivningen i prop. 1999/2000:79, s. 11 ff.

<sup>165</sup> SOU 1976:20, citerad i prop. 1999/2000:79, s. 12

Under 1960- och 1970-talen tilltog kritiken av framför allt skolundervisning och boende för funktionshindrade, som var segregerade från övriga samhället. Normalisering och integrering blev målet för den nationella handikappolitiken.

### ***Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, ICF***

Världshälsoorganisationen (WHO) har tagit fram en klassifikation, ICF, som gör det möjligt att beskriva en persons funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa på ett strukturerat sätt. Den första versionen publicerades redan 1980 för försöksändamål. Klassifikationen sker med hjälp av ett standardiserat bedömningsinstrument, WHODAS<sup>166</sup>. I Sverige översätts och förvaltas klassifikationen av Socialstyrelsen.<sup>167</sup>

Klassifikationen har skapats utifrån en "biopsykosocial" modell, som är en syntes av olika perspektiv på hälsa utifrån ett biologiskt, ett individuellt och ett socialt perspektiv. Dessa perspektiv representeras av två motstridiga modeller, den medicinska och den sociala:<sup>168</sup>

*Den medicinska modellen* ser funktionshinder som ett problem hos en person, direkt orsakat av sjukdom, skada eller annat hälsotillstånd som kräver medicinsk vård. Vården erbjuds i form av individuell behandling av professionella yrkesutövare. Behandling av funktionshinder syftar till bot eller till anpassning och beteendeförändring hos en person. Medicinsk vård ses som det viktiga och på politisk nivå är det huvudsakliga ansvaret att förändra eller reformera hälsovårdspolicyn.

*Den sociala modellen* ser å andra sidan funktionshinder huvudsakligen som ett socialt skapat problem och principiellt som en fråga om individers fullständiga integrering i samhället. Funktionshinder är inte ett attribut som åsätts en person utan snarare en komplex samling omständigheter, av vilka många är en följd av den sociala miljön. För att hantera problemet krävs sociala åtgärder, och det är samhällets kollektiva ansvar i stort att vidta nödvändiga förändringar i omgivningen för fullständig delaktighet av personer med funktionshinder inom alla områden av det sociala livet. Frågan gäller därför attityder och ideologi och den kräver social förändring. På politisk nivå blir det en fråga om mänskliga rättigheter. Funktionshinder blir kort sagt en politisk fråga.

### ***Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD)***

År 1989 initierade Sverige ett arbete inom FN för att få till stånd internationella regler om rätt till delaktighet och jämlikhet för människor med funktionsnedsättning, som ledde fram till 22 så kallade standardregler 1993. På 2000-talet medverkade företrädare för regeringen och för handikapprörelsen i Sverige aktivt i en FN-kommitté som tog fram konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD). Den antogs av FN:s generalförsamling den 13 december 2006, och ratificerades av Sveriges regering och riksdag 2008.<sup>169</sup>

Som en konsekvens av framtagandet av konventionen beslutade Socialstyrelsen i oktober 2007 att ge begreppen funktionshinder och funktionsnedsättning nya definitioner.<sup>170</sup> Samtidigt beslutades att utmönstra begreppet handikapp, då begreppet kan upplevas som stigmatiser-

<sup>166</sup> Socialstyrelsen (2022f)

<sup>167</sup> Ibid.

<sup>168</sup> Socialstyrelsen (2022a), s. 23

<sup>169</sup> Ds 2008:23

<sup>170</sup> Socialstyrelsens termbank (2007) Se även avsnittet Definitioner.

rande och föråldrat.<sup>171</sup> Som vi såg ovan kunde dock även "handikapp" inkludera de hinder som uppstår i förhållande till omgivningen, och vara "miljörelaterad".

När begreppet "handikapp" ersattes med funktionshinder i lagstiftningen på 1990-talet och 2000-talet tycks dock denna betydelse ha kommit i skymundan, och funktionshinder (eller funktionshindrad) återigen ha fått betydelsen av funktionsnedsättning enligt medicinsk modell.

Begreppen funktionshinder (funktionshindrad) och funktionsnedsättning (person med funktionsnedsättning) används fortfarande synonymt, vilket skapar osäkerhet beträffande innebörden.

### ***Nytt mål och inriktning för funktionshinderpolitiken***<sup>172</sup>

Regering och riksdag antog 2017 ett nytt mål och inriktning för funktionshinderpolitiken. Det nya målet lyder:

Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas. (s. 22)

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

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

Färdtjänsten ingår i området individuella stöd och lösningar för individens självständighet. Anpassningen av kollektivtrafiken ingår främst i områdena universell utformning och avhjälpan av befintliga brister i tillgängligheten.

Alla verksamheter ska förstås förebygga och motverka diskriminering.

Tillhandahållandet av individuella stöd och lösningar ska ses som en prioriterad inriktning för genomförandet av funktionshinderspolitiken. I många fall kan sådant stöd vara avgörande för individens möjlighet till delaktighet. De bör dock ses som komplement i förhållande till den generella tillgängligheten i samhället, som kompensation av brister i samhällets utformning eller kompensation av funktionsförmåga. Exempelvis:

- hjälpmedel
- ledsagning
- färdtjänst
- särskilt stöd i skolan
- personlig assistans.

<sup>171</sup> Ordet handikapp lever dock kvar i en del i ordsammansättningar, t.ex. lag (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik, förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik och förordning (2011:339) om handikappanpassning av vissa byggnader.

<sup>172</sup> Avsnittet bygger på prop. 2016/17:188.

Lösningarna strävar efter att säkerställa oberoende, självbestämmande och självständighet hos individen och möjliggöra delaktighet i samhället:

Det är nödvändigt att individuella stöd och lösningar håller hög kvalitet och *hög rättssäkerhet*, vilket bland annat innebär att det finns *likvärdighet över landet*.

Dessutom ska de präglas av hög grad av självbestämmande för individen samt att individen har möjlighet att vara delaktig i utformning och beslut. (s. 29, *vår kursiv*)

### **Strategi för uppföljning av funktionshinder målen**

En ny strategi för uppföljning av funktionshinder målen 2021–2031 beslutades av regeringen 2021.<sup>173</sup> I den nya strategin ansvarar Transportstyrelsen och Trafikverket för uppföljningen inom transportområdet. Trafikverket har beställt en analys av planeringsansvaret mellan olika aktörer, brister och gråzoner mellan olika aktörer och förslag på lämpliga indikatorer för Trafikverket att följa utifrån sitt uppdrag.<sup>174</sup> Transportstyrelsen hade inte startat sin uppföljning i januari 2023.<sup>175</sup> En viss uppföljning av färdtjänsten inom strategin görs av Myndigheten för delaktighet (MFD).

Den förra strategin löpte från 2011–2016 och utvärderades av MFD 2016.<sup>176</sup> Där konstaterades att:

Tillgängligheten och användbarheten i transportsystemet är en bidragande förutsättning för jämlika levnadsvillkor i det övriga samhällslivet. Transport är exempelvis en förutsättning för delaktigheten till utbildning eller arbete, då den möjliggör för personen att ta sig till sin utbildning eller arbetsplats. (s. 128)

MFD angav att en grundläggande förutsättning för att kunna resa är att transportsystemet är tillgängligt och användbart. Många personer med funktionsnedsättning uppger att de avstår från att resa på grund av bristande tillgänglighet. De vanligaste förbättringsåtgärderna som lyfts fram är:

- tydligare och enklare information
- lättare att köpa biljetter
- förbättrad tillgänglighet på hållplatser och perronger.

Personer med funktionsnedsättning reser mindre än andra. Bidragande orsaker som MFD lyfte fram är nedgången i antalet färdtjänsttillstånd, lägre delaktighet på arbetsmarknaden, mindre deltagande i kultur- och idrottsaktiviteter och lägre andel studerande. MFD noterade också att orsaken till minskningen av antalet färdtjänsttillstånd sedan 2011 är oklar.

Enligt MFD påverkas deltagandet i arbetsmarknad och fritidsaktiviteter av möjligheten att resa, såsom brister i tillgängligheten i kollektivtrafiken eller tillgången till färdtjänst. Samtidigt kan det vara tvärtom – en lägre delaktighet i samhällslivet från början bidrar i sig till ett mindre resande. Det är svårt att veta vad som kommer först, vilken som är grundorsaken – vad som är "hönan" och "ägget". Sannolikt beror det på vilken funktionsnedsättning och vilken samhällsaktivitet man betraktar.

Andra orsaker till sämre deltagande i samhällslivet är att personer med funktionsnedsättning har sämre ekonomi än övrig befolkning – vilket naturligtvis också påverkas av möjligheten att delta i arbets- och samhällslivet.

<sup>173</sup> Regeringen (2021)

<sup>174</sup> Trivector Traffic (2022)

<sup>175</sup> Michael Stridsberg, Transportstyrelsen, pers. komm.

<sup>176</sup> Myndigheten för delaktighet (2016).

Trafikanalys utvecklade under den förra uppföljningsperioden 2011–2016 en metod för uppföljning av kollektivtrafikens användbarhet, som medfinansierades av Transportstyrelsen och Trafikverket.<sup>177</sup> Färdtjänsten ingick inte i den uppföljningen.

I sin första uppföljning av den nya funktionshinderstrategin 2022 tog MFD upp färdtjänsten, men såvitt gäller tillstånden bygger den fortfarande på sekundära uppgifter (officiell statistik), som inte är heltäckande och som framför allt inte tar upp några orsaker.<sup>178</sup>

### ***MFD:s regeringsuppdrag om kvaliteten i färdtjänsten***

Förutom ovanstående uppföljningar utvärderade MFD färdtjänstens kvalitet i ett regeringsuppdrag 2018, vilket delvis omfattade kommunernas regelverk men inte utfärdandet av tillstånd.<sup>179</sup> MFD föreslog då för regeringen en utredning av myndighetsutövningen vid beslut om färdtjänstillstånd.

---

<sup>177</sup> Trafikanalys (2013); Trafikanalys (2016a, b, c)

<sup>178</sup> Myndigheten för delaktighet (2022)

<sup>179</sup> Myndigheten för delaktighet (2018), s. 7, 11, 35 ff.



## 6 Utveckling av tillämpning och rättspraxis

I det här kapitlet beskriver vi färdtjänstlagens karaktär och tillämpning, både av kommuner och i rättspraxis under 25 år. Dessutom redogör vi för Försäkringskassans tolkning av de likvärdiga rekvisiten för bilstöd. Vi fokuserar på kriterierna för att få tillstånd över huvud taget, och inte på de föreskrifter och villkor som tillstånd kan förenas med.

### 6.1 Färdtjänstlagen är en ramlag

Färdtjänstlagen är en så kallad ramlag, det vill säga en lag som ställer upp de yttre gränserna för tillämpningen. Det är upp till dem som tillämpar lagen att utforma detaljregleringen, i det här fallet kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM). De tillståndsprövande myndigheterna har alltså stora möjligheter att själva formulera riktlinjer som är mer eller mindre generösa. Infrastrukturministern har också i flera interpellationer under 2021 och 2022 påpekat att färdtjänstlagen inte ställer upp något hinder för en mer generös tillämpning.<sup>180</sup>

Ramlagar utgör alltid den yttre gränsen, så det kan finnas situationer som inte ryms inom lagen och personen i fråga är då inte berättigad till färdtjänst. Det innebär då att andra lagar får täcka upp för den enskildes behov, till exempel socialtjänstlagen.

Lagen är medvetet utformad med stort tolkningsutrymme för att kunna härbärgera de stora regionala skillnaderna i förutsättningar att bedriva trafik som finns i vårt land. Dessa skillnader är av olika slag: befolkningstäthet, avstånd till service, tillgång på kompetens, skatteunderlag, m.m. Lagens utformning har samtidigt inneburit svårigheter att uttolka den vid tillämpning, vilket över åren har resulterat i komplicerade lokala och regionala regelverk. Det har på många håll och under lång tid pågått arbete med att harmonisera regelverken inom regionerna för att möjliggöra en övergång till regional myndighetsutövning vilken redan i förarbetena sågs som eftersträvarsvärd (avsnitt 4.2).

Om ramlagar säger Inspektionen för socialförsäkringarna (ISF) följande i en rapport (det som sägs om socialförsäkringslagstiftningen gäller också andra ramlagar inklusive färdtjänstlagen)<sup>181</sup>:

Myndigheternas beslut om rätt till förmån för enskilda styrs av gällande rätt, det vill säga lagstiftningen<sup>182</sup>, dess förarbeten och eventuell rättspraxis. Socialförsäkringslagstiftningen är (liksom annan lagstiftning) oftast oprecis. Det innebär att den inte ensam räcker för att avgöra utfallet i ett enskilt ärende. Det finns ett bedömningsutrymme när flera utfall i ett enskilt ärende är förenliga med gällande rätt. Att lagstiftningen är utformad så beror oftast på att lagstiftaren medvetet velat göra det möjligt att ta hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet så att utfallet ska överensstämma med de syften som förmånen är tänkt att fylla. Förutom behovet av att kunna väga in omständigheter i det enskilda fallet kan det också finnas andra skäl till att reglerna är

<sup>180</sup> Riksdagen, svar på interpellation 2020/21:577 om färdtjänst och funktionsrätt 6 april 2021; svar på interpellation 2021/22:199 om färdtjänst som rättighet 18 jan 2022.

<sup>181</sup> Inspektionen för socialförsäkringarna (2016).

<sup>182</sup> Det som sägs om lagstiftningen gäller även förordningar och andra författningar.

oprecisa: lagstiftningen ska vara hållbar över tid, begrepp ska definieras av sakområdesexpertis eller ge utrymme för en precisering genom rättspraxis med mera.<sup>183</sup>

Socialförsäkringarna är i huvudsak statliga åtaganden, som verkställs av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Utöver dem har Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) till uppgift att "genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet".

Socialtjänstlagen är ett annat exempel på en ramlag, där kommuner beslutar om ekonomiskt bidrag utifrån en generalparagraf. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) utövar tillsyn över verksamheter som bedrivs enligt socialtjänstlagen och LSS, samt kommunernas handläggning av ärenden.<sup>184</sup>

Sjukförsäkring och pension bedöms alltså efter centrala riktlinjer som arbetas fram nationellt. Försäkringskassan har föreskriftsrätt om tolkningen av lagen. Socialtjänsten övervakas av IVO. Inom färdtjänsten förekommer inget sådant. Varje kommun och region svarar själva inför sina medborgare för verksamheten. Men det innebär också en risk att människor behandlas olika över landet, på oklara grunder.

Generaldirektören skriver i förordet till ovannämnda rapport:

[...] förekomsten av ett bedömningsutrymme är inte problemfritt. För den enskilde kan det upplevas som oklart om hen har rätt till en förmån och orättvist om ansökan avslås. Detta minskar [förmånens]<sup>185</sup> transparens och dess legitimitet kan komma att ifrågasättas, oavsett om bedömningsutrymmet används korrekt och enhetligt eller inte.

Om det dessutom förekommer oförklarade variationer i hur bedömningsutrymmet används mellan olika handläggare, kontor eller delar av landet reduceras rättssäkerheten. Det faktum att bedömningsutrymmet kan användas mer eller mindre restriktivt bidrar dessutom sannolikt även till de stora variationer [...] som existerar över tid.

Att bedömningsutrymmet ger upphov till utmaningar är inget argument för att ta bort det, men det behövs en ökad medvetenhet om det utrymme för bedömningar som finns i lagstiftningen [...]. Vi behöver identifiera och diskutera de utmaningar detta ger upphov till.

Inom färdtjänst finns det sedan 2010 ingen övergripande tillsyn, utan det är kommunerna och regionerna som själva ansvarar för rättssäkerhet och effektivitet i verkställandet. I stället finns det en möjlighet att överklaga de kommunala besluten till förvaltningsdomstol.<sup>186</sup>

Den diskussion om tillstånd, villkor och rättspraxis som förekommer sker främst inom Svenska färdtjänstföreningens (SFF) kurser och seminarier, på SKR:s färdtjänstdagar (Persontrafikmässan vartannat år), samt genom Henry Freijs konsultverksamhet (HBF konsult), som anlitas regelbundet av över 80 kommuner. Inom Svensk kollektivtrafiks nätverk MERIT diskuteras främst frågor om trafikering, upphandling och samordning, men de har även tagit fram en policy om trappklättring och bärhjälp.<sup>187</sup>

<sup>183</sup> Inspektionen för socialförsäkringen (2016), s. 7.

<sup>184</sup> Dir. 2022:65; en utredning om en effektivare tillsyn av socialtjänsten tillsattes 2022.

<sup>185</sup> I originalet "försäkringens".

<sup>186</sup> Fram till mars 2010 hade Vägverket åtminstone i teorin ett sektorsansvar för funktionshinderfrågor inom vägtrafiken, till vilken färdtjänst räknades. Enligt de flesta bedömare hade dock det sektorsansvaret ingen betydelse i praktiken. Sedan 2010 har det förekommit förslag om att Transportstyrelsen skulle ta en tillsynsroll, vilket också har tillskyndats av Transportstyrelsen (SOU 2018:58). Det råder dock fortfarande delade meningar om vilken betydelse det skulle ha i praktiken, och det kan också diskuteras om de är den lämpligaste myndigheten att utöva tillsyn över tillståndsprövningen.

<sup>187</sup> Svensk kollektivtrafik (2016).

Sedan 25 år en rik och varierad flora av kommunala och regionala regelverk utvecklats inom färdtjänsterna, i dagsläget närmare 140 stycken.<sup>188</sup> Varje regelverk innehåller 25–30 parametrar som regleras.<sup>189</sup> I de 15 län där det finns kommuner som har överlåtit myndighetsprövningen till RKM finns det regionala regelverk<sup>190</sup>. Ända sedan start har kommunerna efterfrågat tydligare riktlinjer kring tolkningen av lagens alla delar<sup>191</sup>, främst av hur "väsentliga svårigheter" ska tolkas.

## 6.2 Nuvarande tillämpning av färdtjänstlagen i kommuner

Regeringen konstaterade redan 1997 att färdtjänstens regelsystem varierar från kommun till kommun. Skillnaderna gäller då som nu både vilka kriterier som tillämpas vid bedömningen av färdtjänstillstånd och begränsningar av antalet resor per tidsperiod, resans längd och kostnad samt krav på samåkning.<sup>192</sup>

Skillnaderna i regelsystemen består än idag. Vi riktade sommaren 2022 två enkäter till de tillståndsprövande myndigheterna, 124 kommuner och 16 RKM. Kommunenkäten var den mest innehållsrika och innehöll frågor om organisationen inom kommunen, praxis vid tilldelning av tillstånd samt olika föreskrifter och villkor, läkarintyg, uppföljning av avslag, med mera. Den innehöll också frågor om önskemål om förtydliganden av lagstiftningen, och om hinder mot överlåtelse till RKM. Hela 97 kommuner svarade på enkäten, 78 procent. Ytterligare två kommuner svarade på frågan om maximalt förflyttningsavstånd från RKM-enkäten.

Enkäten riktad till RKM innehöll vad gäller tillståndsprövning endast frågan om vilket avstånd som sökande maximalt får kunna förflytta sig för att betraktas som att den har väsentliga svårigheter att förflytta sig. Förutom det fanns det frågor om samordning av trafik, tillgänglighet och planeringsavstånd för hållplatser, samverkan med kommuner, och servicetrafik/närtrafik. Alla regioner utom en svarade.

I det här avsnittet redovisar vi resultaten från enkäterna om hur de bedömer färdtjänstillstånd:

- Bedömning av förflyttningsförmåga – absolut antal meter eller helhetsbedömning relativt hållplats.
- Bedömning av förmågan att resa *självständigt* eller *med ledsagare* i kollektivtrafiken.
- Exempel på funktionsnedsättningar och när de berättigar till tillstånd – dessa redovisades i avsnitt 3.1.1.
- Status på läkarintyg och andra specialistutlåtanden.
- Vissa andra bedömningsgrunder som tillämpas.
- Nödvändig varaktighet på funktionsnedsättningen.

Slutligen redovisar vi kommunernas egna önskemål på förtydliganden av kriterierna.

<sup>188</sup> Drygt 120 kommuner och 16 regioner (inklusive Gotlands län). Med tanke på variationen över riket bör de kanske som här omnämnas i pluralis.

<sup>189</sup> Se t.ex. Region Värmland (2020); Trafikanalys gjorde 2018–19 en kartläggning av färdtjänsthuvudmännens webbinformation inom statistikverksamheten (opublicerad).

<sup>190</sup> Dessa regelverk gäller i 166 kommuner eller cirka 57 procent av befolkningen.

<sup>191</sup> Vägverket (2000); SOU 2003:87

<sup>192</sup> Prop. 1996/97:124, s. 86

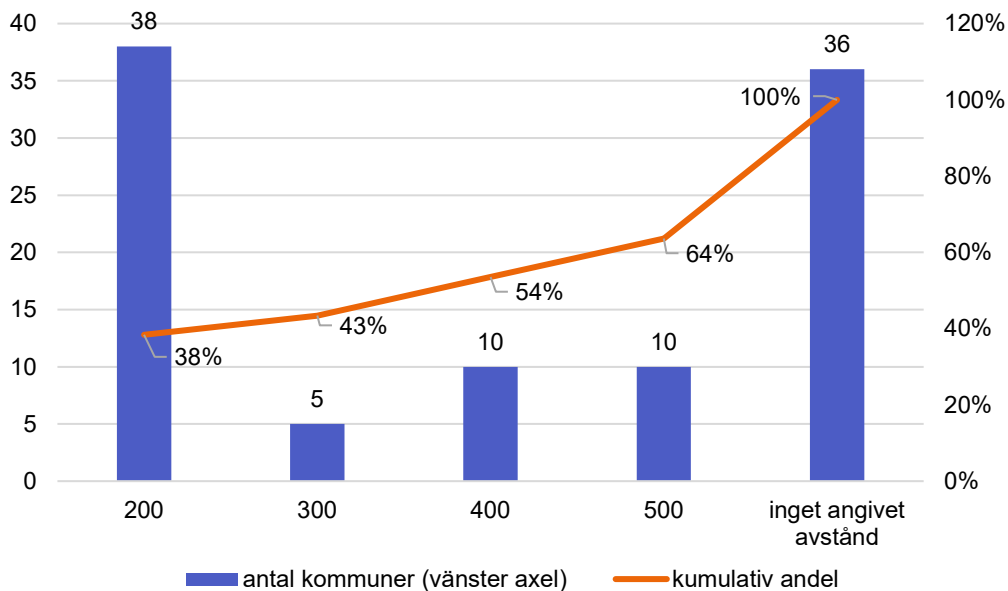
### 6.2.1 Bedömning av förflyttningsförmåga

Ett av de viktigaste bedömningskriterierna för att avgöra rätten till färdtjänst är huruvida kopplingen till kollektivtrafiksystemet, det vill säga *hela resan*-perspektivet, beaktas eller ej.

Av de kommuner som själva beslutar om färdtjänst ser vi från vår enkät att nästan två tredjedelar gör en absolut bedömning av sökandens förflyttningsförmåga räknat i meter, utan hänsyn till avståndet till hållplats (Figur 6.1).

De uppger en viss gångsträcka, 200–500 meter, över vilken sökande inte anses ha väsentliga svårigheter att förflytta sig. Vissa av kommunerna hänvisar till kammarrättsdomar som säger att förmåga att gå ett visst avstånd inte innebär väsentliga svårigheter, eller att avståndet till kollektivtrafiken inte ska beaktas (se referenser i avsnitt 6.3).

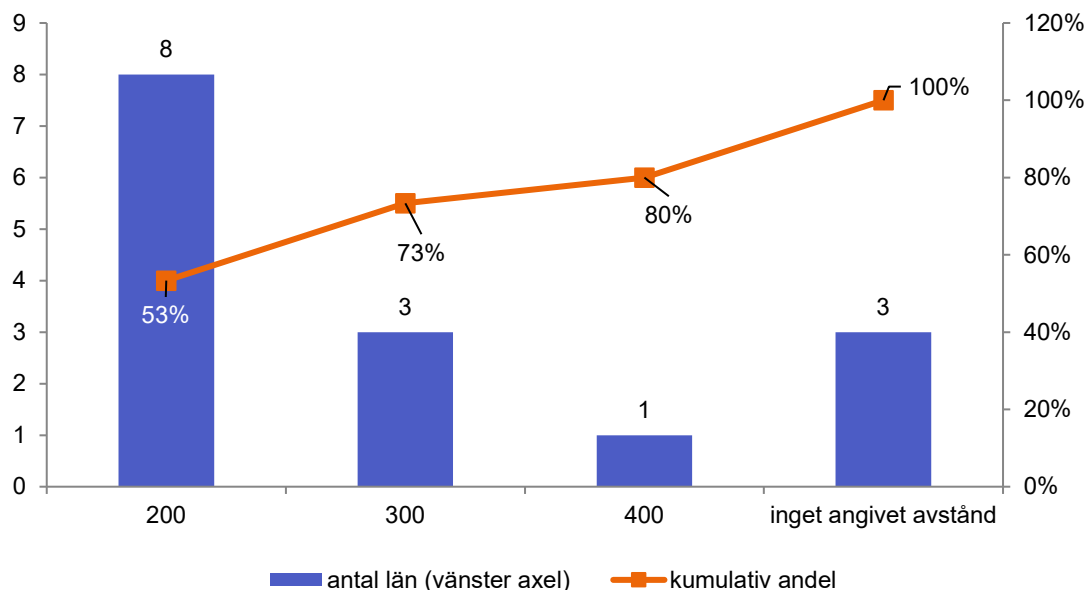
Drygt en tredjedel av dessa kommuner uppger inget speciellt avstånd, utan de gör en samlad bedömning av kombinationen av orsaker och svårigheter. Det motsvarar ungefär 45 kommuner.



**Figur 6.1. Fördelning av kommuners avståndskriterier för när väsentliga svårigheter att förflytta sig inte föreligger. Förflyttningsförmåga i meter. Antal och andel kommuner som hade egen myndighetsutövning 2022.**

Källa: Trafikanalys egen insamling, 99 svarande av 124 kommuner = 80 procent.

Bland regionala kollektivtrafikmyndigheter är det tre regioner som uppger att de inte använder någon absolut gräns för gångavstånd (Figur 6.2). Dessa tre regioner omfattar 31 kommuner. Övriga regioner uppger avståndskriterier på mellan 50 och 400 meter.



**Figur 6.2. Fördelning av RKM:s avståndskriterier för när väsentliga svårigheter att förflytta sig inte föreligger. Förflyttningsförmåga i meter. Antal och andel RKM som hade myndighetsutövning 2022.**

Källa: Trafikanalys egen insamling, 15 svarande av 16 RKM = 94 procent.

Anm: De RKM som uppgett "inget avstånd" är Jönköping, Örebro och Jämtland, motsvarande 31 kommuner.

Sammanlagt blir det uppskattningsvis en dryg fjärdedel av alla kommuner i landet som inte tillämpar några absoluta avståndsgränser vid bedömningen av förflyttningsförmåga, och alltså åtminstone i någon grad tar hänsyn till omgivningen eller vägen till hållplats.

Även bland de kommuner och RKM som anger en viss gångsträcka ovan finns det de som uppger att de gör en helhetsbedömning och räknar upp faktorer som kan spela in. Till exempel uppger fyra av fem kommuner med egen myndighetsutövning att *kombinationen* av funktionsnedsättningen och väg till hållplats spelar roll i bedömningen. Det är dock inte lätt att av svaren utläsa om de påverkar hela beslutet om tillstånd eller ej, eller om de bara påverkar de föreskrifter och villkor som kommer med tillståndet.<sup>193</sup>

## 6.2.2 Bedömning av förmågan att resa självständigt med allmänna kommunikationsmedel

I rekvisiten för färdtjänstillstånd är det otydligt om villkoret "på egen hand" gäller *både* förflyttningsförmåga *och* resande i kollektivtrafiken, eller *enbart* förflyttningsförmåga.<sup>194</sup> Det tolkas olika i kommuner och regioner. Försäkringskassan använder den senare tolkningen gällande bilstöd (avsnitt 6.5). I augusti 2022 kom en kammarrättsdom som också avgjorde till förmån för den senare tolkningen, nämligen att förmågan att resa i kollektivtrafiken ska bedömas "med hjälp av ledsagare" (se nedan avsnitt 6.3.5).

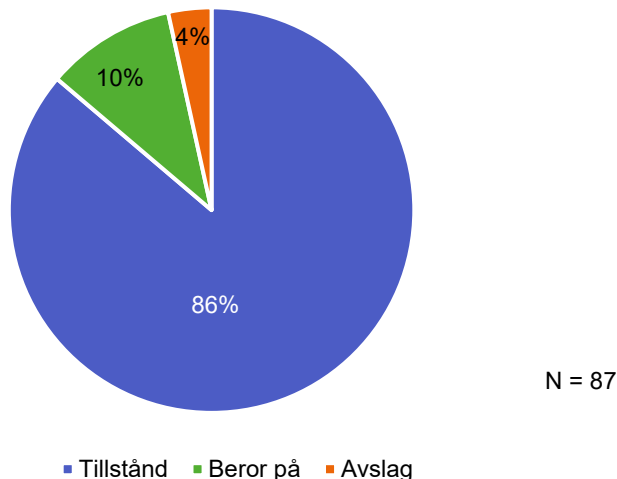
Trafikanalys ställde frågan till kommunerna om hur de avgör rätten till tillstånd i förhållande till förmågan att resa självständigt i kollektivtrafiken. Enkäten pågick under sommaren med sista svarsdatum 31 augusti, dvs. precis i anslutning till kammarrättsdomen, varför den knappast kan ha hunnit ha något avgörande inflytande på praxis när frågorna besvarades.

Resultatet visar att majoriteten, åtminstone fram till augusti, bedömde förmågan att resa självständigt i kollektivtrafiken, och ger alltså tillstånd om sökanden har väsentliga svårigheter med det (Figur 6.3). I var tionde kommun är möjligheten att resa självständigt i kollektivtrafik

<sup>193</sup> Trafikanalys enkäter till kommuner och RKM sommaren 2022.

<sup>194</sup> Jmf lagrådets ändring av de rekvisit som föreslogs i regeringens promemoria, se avsnitt 5.1.2, s. 58.

bara en av flera faktorer som kan påverka utfallet, och i ett fåtal kommuner blir det avslag om det är möjligt att resa med ledsagare.<sup>195</sup>



**Figur 6.3. Kommunernas svar på fråga om sökande, som kan förflytta sig till hållplats på egen hand, men endast kan resa med allmänna kommunikationer med hjälp av annan person.**

Källa: Trafikanalys enkät till kommuner med egen tillståndsprövning, sommaren 2022. 87 svarande på frågan av 124 = 70 procents svarsfrekvens.

Vi har tyvärr inga motsvarande resultat att redovisa från RKM, eftersom frågan inte ingick i enkäten riktad till dem.

### 6.2.3 Läkarintyg, praxis i kommuner<sup>196</sup>

Kommuner har väldigt olika krav på de intyg eller utlåtanden som ska bifogas en ansökan om färdtjänst, det framgår av vår kommunenkät och stickprov på intygsmallar för läkarintyg som vi tagit del av.

Skillnaden mellan intyg och utlåtande är att ett intyg är en *beskrivning av sakförhållanden*, såsom status, vård och behandling, medan ett utlåtande är en *bedömning* av sakförhållandens *inverkan på viss situation*, exempelvis funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsning.<sup>197</sup> I enkäten använde vi termen läkarintyg, men det vanligaste är att kommunerna begär utlåtanden, som ska beskriva hur funktionsnedsättningen påverkar sökandens förflyttningsförmåga eller hindrar den från att använda kollektivtrafiken.

Enligt enkäten tillhandahåller 86 procent av kommunerna en mall för utlåtanden, men endast för 6 procent är denna mall obligatorisk vid ansökan (Figur 6.4). I drygt hälften av kommunerna accepteras en annan mall än den som kommunen tillhandahåller. I drygt 40 procent av kommunerna är utlåtande inte obligatoriskt (varav 11 procent inte heller har någon mall).

Även om utlåtande inte är obligatoriskt vid ansökan kan färdtjänsthandläggaren begära att få ett i tveksamma fall. Det är också vanligast att utlåtanden begärs in vid nya ansökningar, då det skett en förändring av funktionsnedsättningen, om det är en svårbedömd ansökan, för bedömning av varaktighet, eller ansökan om ensamåkning.

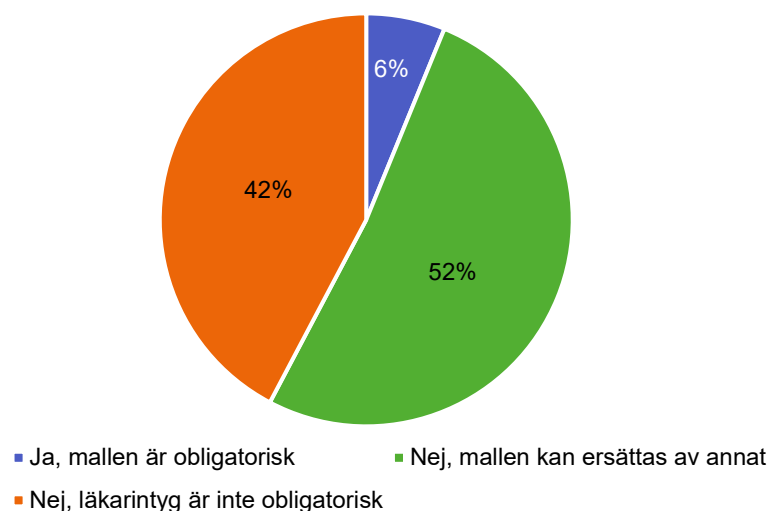
<sup>195</sup> I kammarrättsdomen står att "det inte går att utesluta att N.N. kan utnyttja allmänna kommunikationsmedel med hjälp av medresenär eller ledsagare".

<sup>196</sup> Detta avsnitt avser bara de kommuner som själva beslutar om färdtjänst, 124 stycken (varav 97 svarande på Trafikanalys enkät).

<sup>197</sup> SOU 1994:71; Peter Lindgren, presentation på SFF:s vårseminarium 2019.

När den sökande redan är känd av kommunen kan det, efter samtycke från den sökande, räcka med en kontakt med kommunens bistånds- och omsorgsverksamhet, eller att ta information från andra utredningar om personen (till exempel inom LSS). Somliga kommuner använder utlåtandet som ett komplement till den egna bedömningen. Vissa kommuner skriver att de följer "läkares rekommendation", medan andra skriver att de *inte* särskilt beaktar läkares rekommendationer.

Knappt 40 procent av kommunerna har angett att de kan inhämta utlåtande från annan legitimerad personal än läkare, till exempel sjuksköterska, sjukgymnast, synkonsulent, arbetsterapeut, fysioterapeut, psykiatriker, kurator, med flera. Andra personalgrupper som kan lämna utlåtanden i vissa kommuner är demensteam och personal på särskilda boenden.



**Figur 6.4. Andelar av kommunerna som kräver läkarintyg för bedömning av färdtjänstillstånd, och som använder egen intygsmall.**

Källa: Trafikanalys, enkätundersökning till kommuner som själva beslutar om färdtjänstillstånd.

Anm. De kommuner som inte använder intygsmall (11 kommuner av de svarande) ingår i den röda sektorn.

En kommun konstaterar att ett väl utformat formulär underlättar för både sökande och handläggare, och lägger grunden för ett mer rättssäkert förfarande. Samtidigt kan det innebära något mer jobb för läkare och annan legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal.

En annan kommun förordar regionbaserade läkarintyg, då de ökar enhetligheten för handläggare i hela regionen och därmed sannolikheten för en rättvis bedömning. I till exempel Västra Götaland har färdtjänsthandläggare och vårdpersonal tillsammans utvecklat en mall för specialistutlåtande på regional nivå.

#### 6.2.4 Bedömningsgrunder i kommuner<sup>198</sup>

Många kommuner har i vår enkät delat med sig av hur de gör bedömningar av funktionsnedsättning och funktionsförmåga.

De flesta kommuner bedömer förstås hur funktionsnedsättningen påverkar personens förmåga att använda kollektivtrafiken. De skiljer sig dock åt i fråga om var de drar gränsen för var kollektivtrafiken är. Otillgänglighet i kollektivtrafiken, såsom avsaknad av låggolvbussar i kommunen, kan berättiga till färdtjänst. I en kommun kan ovana att åka buss i kombination med balansproblem räcka för färdtjänstillstånd.

<sup>198</sup> Resultaten bygger på en enkät till de 124 kommuner som själva beslutar om färdtjänstillstånd. Svarsfrekvensen var 78 procent (97 kommuner). Vi har inte all motsvarande information från de RKM som beslutar om färdtjänst.

Några kommuner uppger att själva ansökan räcker som bedömningsgrund. På samma ansökan kan man även ansöka om riksfärdtjänst, parkeringstillstånd för rörelsehindrade eller mobilitetsstöd (som komplement till färdtjänst).

Det är vanligt att kommunen begär in intyg från legitimerad personal som beskriver funktionsnedsättning och svårigheter, men i många kommuner begärs detta in endast i tveksamma fall.

Många säger att funktionshindret avgör, och inte vilken funktionsnedsättning man har. Personer med samma funktionsnedsättning kan ha olika förmåga. Personer med olika funktionsnedsättning kan ha samma förmåga. Svårigheten för handläggarna är att rättvist kunna bedöma de svårigheter som olika funktionsnedsättningar medför.

Några få kommuner (7 kommuner) kräver läkarintyg (Figur 6.4). Även Region Stockholm, som representerar 26 kommuner, kräver läkarintyg. Skånetrafiken, som handlägger ansökningar från 26 av Skånes 33 kommuner, begär bara in medicinska utlåtanden vid behov. Hur kraven på läkarintyg ser ut i övriga län som beslutar om färdtjänst har inte undersökts. Vi har inte heller samlat in information om vilken roll som intyg, utlåtanden och rekommendationer har i regionernas beslutsfattande.

Det är betydligt vanligare att begära in medicinskt intyg eller utlåtanden från andra specialister, såsom arbetsterapeut, sjuksköterska, fysioterapeut, kurator, personal på särskilt boende eller annan kommunal personal, demensteam, med flera.

Vissa kommuner följer *rekommendation* från läkare, medan andra säger att en sådan inte påverkar beslutet. Detta ska särskiljas från själva läkarintyget, som förstås tas med i bedömningen om det bifogas.

En del kommuner gör hembesök medan andra nöjer sig med ett telefonsamtal till den sökande.

När det gäller sociala hänsyn säger lagens förarbeten tydligt att sådana inte längre ska beaktas, men trots det tas sådana hänsyn i en del kommuner.

En kommun uppger att färdtjänst kan beviljas om sökanden behöver ett alternativ till hemtjänst.

En del kommuner uppger att de helt enkelt följer rättspraxis. Problemen med detta är dock att det saknas prejudicerande domar om en mängd frågor, så att man måste förlita sig på kanske motsägelsefulla kammarrättsdomar, eller äldre avgöranden om bilstöd eller parkeringstillstånd för personer med funktionsnedsättning (se avsnitt 6.3).

## 6.2.5 Nödvändig varaktighet

I Vägverkets utvärdering av färdtjänstlagen omkring år 2000 undersöktes även tillämpningen av rekvisitet "funktionshinder, som inte endast är tillfälligt". De fann att den vanligaste tidsperioden var minst sex månader vilket tillämpades i 51 procent av kommunerna. Minst tre månader användes i 26 procent av kommunerna och minst 12 månader användes i 2 procent av kommunerna.<sup>199</sup>

Idag är tre månader absolut vanligast, men sex månader förekommer också, kanske även längre perioder. En uppskattning vi gjort indikerar att 15–20 kommuner tillämpar en längre varaktighet än tre månader. Här förtjänar att påpekas att Regeringsrätten 2007 fastslog att funktionshinder som har en varaktighet om tre till sex månader inte kan betraktas som endast tillfälligt, och därför berättigar till färdtjänst om också övriga förutsättningar för färdtjänst är uppfyllda.<sup>200</sup>

<sup>199</sup> SOU 2003:87, s. 71.

<sup>200</sup> RA 2007:27



## 6.2.6 Kommunernas önskemål om förtydliganden

Många kommuner har sedan länge uttryckt en önskan om förtydliganden av färdtjänstlagen. Redan i början av 2000-talet önskade en majoritet av kommunerna (omkring 75 procent) förtydliganden på en eller flera punkter för att kunna genomföra en enhetlig handläggning. Detta sammanfattas i en slutrapport<sup>201</sup> som Vägverket framställt inom ramen för ett regeringsuppdrag om färdtjänst.<sup>202</sup> Enligt rapporten efterfrågar kommunerna förtydliganden av i princip alla rekvisit för tillstånd till färdtjänst.<sup>203</sup> Över hälften av kommunerna önskade förtydliganden av begreppet "väsentliga svårigheter att resa med allmänna kommunikationsmedel". Andra begrepp som många kommuner vill få ett förtydligande av är "funktionshinder som inte endast är tillfälligt", "väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand" och "ledsagare under resorna". I samma undersökning framhåller kommunerna att det är lagar och föreskrifter om handikappanpassad kollektivtrafik som i första hand har haft betydelse för att man vidtagit åtgärder för att förbättra funktionshindrades resmöjligheter förutom information och påverkan från handikapporganisationer. Samtidigt konstateras i rapporten att det är just avsaknad av definitioner av tillgänglighet och metoder för att inventera tillgängligheten samt tillräckligt med riktlinjer för hur miljön fysiskt bör utformas som försvårar åtgärder för att tillgodose behoven för olika grupper av funktionshindrade.

Trafikanalys har inom ramen för detta regeringsuppdrag frågat kommunala färdtjänsthandläggare i en enkät om vilka kriterier eller villkor för färdtjänsttillstånd som de skulle vilja se förtydliganden av i lag.<sup>204</sup> Resultaten visar att många kommuner önskar både tydligare regelverk samt förtydliganden av en mängd frågeställningar, kriterier och villkor kring handläggningen av färdtjänst. Vi kan konstatera att det fortfarande finns en stor efterfrågan från många kommuner om förtydliganden när det gäller lagens nuvarande skrivelse om "väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand". Problematiken sägs bland annat ligga i att begreppen "väsentligt" och "på egen hand" kan tolkas på många olika sätt, vilket öppnar upp för viss godtycklighet i handläggningen. Viss typ av funktionsnedsättning ger inte alltid samma svårigheter. En ytterligare aspekt kring detta gäller vem som lämpligen ska bedöma vad som är väsentliga svårigheter, om det är handläggarnas sammantagna utredning eller läkarintyget som ska avgöra vem som får färdtjänst. Domstolar ger i dagsläget olika svar på detta. Flera kommuner förespråkar en sammanvägd bedömning.

Komplexitet i färdtjänstbedömning nämns även när det gäller relationen till kollektivtrafiken, såsom avstånd till hållplats, turtäthet eller om det över huvud taget finns kollektivtrafik. Det är också svårt att veta hur bedömningen ska göras när resan börjar och slutar med allmänna kommunikationer. Detta gäller även förmågan att ta sig till hållplats, där rättspraxis på grund av otydlighet i lagen gått mot en bedömning av om den sökande har förmåga att gå en viss gångsträcka.

Flera kommuner framhåller de förbättringsåtgärder som görs inom kollektivtrafiken för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning och som även gynnar alla resenärer. Samtidigt betonas att om den allmänna kollektivtrafiken är så pass utformad att en funktionshindrad person kan använda den så bör det förtydligas hur färdtjänst kan begränsas på denna typ av sträckor.

Många kommuner nämner behov av ökad tydlighet kring färdtjänsttillstånd till barn: var gränsen går för föräldraansvaret, exempelvis vid barns aktiviteter, körkortslösa föräldrar och otypliga hjälpmedel. Tydligare villkor för färdtjänst i förhållande till skolskjuts efterfrågas,

<sup>201</sup> Vägverket (2001c)

<sup>202</sup> Regeringsuppdrag K98/2302/4. Inom ramen för regeringsuppdraget gavs Vägverket i uppdrag, rskr. 1999/2000:85, att redovisa tillståndet och utvecklingen inom färdtjänsten avseende perioden januari 1998–den 30 september 2000.

<sup>203</sup> SOU 2003:87, s. 107. Producentpublikationen syftar på Vägverket publikation 2000:103.

<sup>204</sup> Trafikanalys, enkätundersökning till de 124 kommuner som själva beslutar om färdtjänsttillstånd. Svarsfrekvensen var 78 procent (97 kommuner).

exempelvis för resor hem från fritids eller gymnasium, men även för barn på landsbygden som inte kan ta sig någonstans utan föräldrarna. Även förhållandet mellan färdtjänstlagen och barnkonventionen nämns, hur riktlinjerna ska tolkas utifrån den.



**Figur 6.5. Önskemål om förtydliganden fördelat efter kategori, andel kommuner.**

Källa: Egen insamling bland kommuner som själva beslutar om färdtjänst. Anm. Totalt antal önskemål om förtydliganden i undersökningen är 105 stycken.

Annat som nämns i enkätsvaren till Trafikanalys är betydelsen av nätverk för tolkning av lagen och aktuell praxis, och vikten av lika bedömningar av färdtjänstillstånd i hela landet. Det framställs exempelvis önskemål om en tillgänglig sammanställning av rättspraxis.

## 6.3 Förändring av praxis i domstolar

Prövningen av färdtjänstillstånd ska vara individuell utifrån färdtjänstlagen och det regelverk som gäller i den sökandes kommun, men när besluten blir överklagade kommer de att prövas enligt vägledande domar som tolkas över hela riket. Prövningen sker först i förvaltningsdomstol, men om domen överklagas ytterligare och beviljas prövningstillstånd prövas den i någon av de fyra kammarrätterna eller slutligen, om prövningstillstånd meddelas, i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD, fram till 2010 Regeringsrätten, RR). Det är bara domar i HFD/RR som är prejudicerande, men även domar i lägre rättsinstanser är vägledande när kommuner och RKM utformar sina regelverk och beviljar tillstånd. Det har inte avgjorts något mål i HFD om ett enskilt färdtjänstfall sedan namnändringen 2010.

På grund av färdtjänstlagens karaktär av ramlag har domstolarna under 25 år försökt arbeta fram gränsdragningar när det gäller exempelvis funktionsnedsättning, varaktighet, avståndsgränser, tillgång till kollektivtrafik m.m. Domstolarna har även lyft in förarbeten till andra lagar som förarbeten.

Vi går här igenom några viktiga förändringar i domstolspraxis sedan 1998.<sup>205</sup> De ges av underrubrikerna:

- Hur länge är "inte endast tillfällig" funktionsnedsättning?
- Förflyttningsförmåga på egen hand
- Sambandet med kollektivtrafiken (avstånd till hållplats)
  - Färdtjänst begränsad till närmaste hållplats
  - "Avståndet till hållplats ska inte beaktas"
- Krav på resträning
  - Förmågan till inläring
- Förmågan att resa med ledsagare

Vi går igenom varje förändring i detalj här nedan för att visa på glidningarna i rättstillämpningen under 25 år, och koppla dem till problembeskrivningen i kapitel 7 och våra förslag i kapitel 8.

### 6.3.1 Hur länge är "inte endast tillfällig" funktionsnedsättning?

Enligt Vägverkets utvärdering tillämpade drygt hälften av kommunerna (51 procent) en tidsperiod om minst sex månader år 2000 för att funktionsnedsättning inte skulle anses vara endast tillfällig.<sup>206</sup> Minst tre månader användes i 26 procent av kommunerna. Innebörden av ett "inte tillfälligt funktionshinder" var ett av de klargöranden som efterlystes av tre fjärdedelar av kommunerna.

Enligt en dom i Regeringsrätten 2007 har tillstånd till färdtjänst ansetts kunna meddelas för en person, vars funktionshinder bedömdes ha en varaktighet om tre till sex månader.<sup>207</sup> Ett skäl till avgörandet var att Försäkringskassan och försäkringsbolag i regel betalar ersättning i 90 dagar för kortvariga funktionsnedsättningar efter olyckor och operationer. Ett annat att det i propositionen<sup>208</sup> nämns att tillstånd tidigare kunde vara begränsade till ett halvår, och att det inte var regeringens avsikt att ändra på rådande praxis beträffande krav på varaktighet. Detta sammantaget gör det enligt vår bedömning svårt att hävda att en funktionsnedsättning ska behöva vara mer långvarig än tre månader.

Idag uppskattas andelen kommuner som kräver en längre varaktighet än tre månader mindre än en tiondel (se avsnitt 6.2.5).

### 6.3.2 Bedömningen av förflyttningsförmåga på egen hand

När det gäller bedömningen av förflyttningsförmåga på egen hand har tolkningarna främst handlat om förmågan att gå. Även förmågan att cykla har dock ingått i vissa bedömningar, åtminstone fram till 2012.<sup>209</sup>

"den aktuella sträckan [...] är [inte] längre än att en person utan funktionshinder skulle kunna gå eller cykla denna. Det kan dock inte anses rimligt att kräva detsamma av [N.N.] på grund av hennes funktionshinder."

<sup>205</sup> Vi utelämnar eller nämner bara mer översiktligt den förändring i praxis som följde av övergången från gamla socialtjänstlagen till färdtjänstlagen, samt de kompletteringar som gjordes 2006, främst prövningen av tillstånd till barn.

<sup>206</sup> Vägverket (2001c)

<sup>207</sup> RA 2007:27

<sup>208</sup> Prop 1996/97:115, s. 52

<sup>209</sup> Förvaltningsrätten i Härnösand 2010-12-08, överklagat till Kammarrätten i Sundsvall som beslutade på en annan grund: mål nr 2948-10, 2012-01-03, se avsnitt 6.3.3.

I referatet RÅ 1996:46 om bilstöd var sökanden delvis förlamad på grund av trafikolycka. Regeringsrätten drog slutsatsen att en gångförmåga på "högst något hundratal meter" innebär väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand. Detta rättsfall har refererats av många domstolar, fast med en negativ tolkning, till exempel i detta mål om parkeringstillstånd<sup>210</sup>:

I rättspraxis har den enskildes uppmätta gångförmåga inte ansetts ha någon avgörande betydelse för bedömningen av om det finns väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand. I stället ska en individuell bedömning göras i varje enskilt fall. Enligt praxis har dock personer med en gångförmåga som överstiger något 100-tal meter inte ansetts ha väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand, om det inte funnits andra omständigheter som påverkat förmågan att förflytta sig (jmf t.ex. rättsfallet RÅ 1996 ref 46).

Det framgår dock inte av RÅ 1996 ref 46 att det är just de extra omständigheterna som utgör den avgörande skillnaden som innebär väsentliga förflyttningssvårigheter. Inte heller framgår det av domskälen att, om gångförmågan bara var något längre än "något hundratal meter", det skulle innebära att förflyttningssvårigheter *inte* skulle föreligga – men det är så de har kommit att tolkas.

Färska domar som hänvisar till RÅ 1996 ref 46 är till exempel två domar från Förvaltningsrätten i Linköping från i januari 2023 (ett bifall, ett avslag).<sup>211</sup>

Länsrätten i Kalmar hänvisade 2004 till Försäkringsöverdomstolens rättsfall FÖD 1990:13 III och VI där bilstöd beviljades sökande med nack-, rygg- och axelbesvär samt generella besvär från leder och muskler som begränsar förflyttningsförmågan till 100–150 meter med kryckkäpp (III), men inte beviljades sökande med amputerat underben och förmåga att gå minst 200 meter (VI).<sup>212</sup> Enligt Länsrätten i Kalmar skulle dessutom "väl utbyggda kommunikationer" innebära att en busshållplats finns inom maximalt cirka 200 meters avstånd:

Bedömningen av rätten till färdtjänst ska göras utifrån en tänkt situation med väl utbyggda allmänna kommunikationer innebärande att avståndet till sådana maximalt uppgår till cirka 200 m. Den som klarar att förflytta sig den sträckan och kan ta sig upp på ett allmänt kommunikationsmedel anses i praxis inte ha väsentliga förflyttningssvårigheter.

Länsrätten gör ingen bedömning av rimligheten i ett hållplatsavstånd på 200 meter, eller vad personer i allmänhet har för avstånd till allmänna kommunikationer.

I Försäkringskassans vägledning om bilstöd står det om bedömningen av gångförmåga att det ofta är personer med en mycket begränsad gång- eller förflyttningsförmåga som bedömts ha väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand.<sup>213</sup> Vägledande har även här varit FÖD 1990:13 III och VI (se ovan). Försäkringskassan anser dock att det vid bedömningen av rätten till bilstöd inte går att endast se till den uppskattade gångsträckan som bedömningsgrund, utan en helhetsbedömning måste göras i varje enskilt fall. Detta kan leda till att personer med en ytterst begränsad gångförmåga ändå nekas bilstöd då de har en utökad förflyttningsförmåga med hjälp av olika gånghjälpmedel. Likväl kan funktionshinder med en betydligt större gångförmåga än 200 meter beviljas bilstöd. Gemensamt för dessa fall där bilstöd har beviljats trots att det finns en någorlunda väsentlig gångförmåga är att det ofta finns en försvårande omständighet i form av till exempel:

<sup>210</sup> Kammarrätten i Sundsvall 2017-05-09, mål nr 3141-16.

<sup>211</sup> Förvaltningsrätten i Linköping 2023-01-02, mål nr 7722-22 (bifall) och 7810-22 (avslag).

<sup>212</sup> Länsrätten i Kalmar 2004-12-22, mål nr 2016-04 E. FÖD = Försäkringsöverdomstolens rättsfall, se Bilaga 4, Tabell B4.2. Försäkringsöverdomstolen övergick den 1 juli 1995 till Regeringsrätten.

<sup>213</sup> Försäkringskassan (2022a), s. 33.

- balanssvårigheter
- yrsel
- spasticitet
- belastningssmärta eller uttalad risk för allvarlig skada eller sjukdom.

Dessa besvär måste vara både allvarliga och frekventa för att de ska kunna bedömas som väsentliga svårigheter.

Det framgår inte av Försäkringskassans vägledning vilka förflyttningsavstånd som används som riktmärken, eller hur de vid bedömningen ställer sig till avståndet till närmaste hållplats. Eftersom bilstöd, till skillnad från färdtjänst, inte kan begränsas till närmaste hållplats föreligger här en skillnad mellan hur kriterierna för bilstöd respektive färdtjänst kan tillämpas.

Se även separat avsnitt om Försäkringskassans vägledning i avsnitt 6.5 nedan.

### 6.3.3 Bedömningen av sambandet med kollektivtrafiken (avstånd till hållplats)

Strax efter att färdtjänstlagen börjat gälla tolkade kammarrätterna förarbetsuttalandena så att en sökande med funktionsnedsättning inte ska behöva utsättas för hinder i någon del av reskedjan, till exempel på vägen till och från närmaste hållplats. Enligt Kammarrätten i Göteborg måste till exempel den sökande som kunde gå högst 25–50 meter utan besvär och hade 500 meter till närmaste busshållplats, kunna ta sig till hållplatsen för allmänna kommunikationer, och bedömdes därför berättigad till färdtjänst.<sup>214</sup>

I ett annat mål året efter gjorde Kammarrätten i Stockholm samma bedömning när det gällde en sökande som på grund av sitt funktionshinder hade svårt att promenera den 2 kilometer långa landsvägen till busshållplatsen. Rätten fann att de allmänna färdmedel som stod till buds för kvinnan således var behäftade med sådana otillgängligheter att hon ansågs berättigad till färdtjänst.<sup>215</sup>

Två år senare, 2001, tolkade även Kammarrätten i Jönköping uttalandena i förarbetena så att en person med funktionsnedsättning inte ska behöva utsättas för hinder i någon del av reskedjan. Den sökande hade svårigheter att bära, gå längre sträckor och anstränga sig fysiskt. Närmaste hållplats låg 800 meter bort. Kammarrätten gjorde bedömningen att den sökande på grund av sitt funktionshinder hade väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand från bostaden till närmaste hållplats för allmänna kommunikationer, och ansågs berättigad till tillstånd för färdtjänst.<sup>216</sup>

En domstol som tidigt hänvisade till bilstödspropositionen var Länsrätten i Mariestad 2007.<sup>217</sup> I överklagandet till kammarrätten nämndes inte specifikt bilstödspropositionen i domskälen, men kammarrätten kom fram till att sökanden skulle beviljas färdtjänst men att den kunde begränsas till den egna kommunen, och att han för övrigt bedömdes kunna använda låggolvsbussar till övriga kommuner inom färdtjänstområdet. Kammarrätten kan alltså inte ha bedömt att det saknades kollektivtrafik på orten.

Vi såg också hänvisningar till avgöranden om bilstöd och parkeringstillstånd i avsnittet ovan om bedömningen av gångförmåga.

<sup>214</sup> Kammarrätten i Göteborg 1998-07-17, mål nr 4890-1998.

<sup>215</sup> Kammarrätten i Stockholm 1999-04-19, mål nr 397-1999.

<sup>216</sup> Kammarrätten i Jönköping 2001-10-31, mål nr 2099-01.

<sup>217</sup> 2007-02-14, mål nr 2293-06 (överklagat till Kammarrätten i Jönköping, avgjort 2008-02-26, mål nr 841-07).

I mars 2010 avslag Östersunds kommun en ansökan helt, där sökanden hade 6–7 km från bostaden till närmaste busshållplats, med motiveringen:

Det faktum att det saknas allmänna kommunikationer eller att det går få bussar i närheten av den enskildes bostad innebär svårigheter även för människor utan funktionsnedsättningar.

Förvaltningsrätten beviljade dock färdtjänst till närmaste hållplats (okt 2010), med hänvisning till bilstödspropositionen samt kammarrättsdomarna i Göteborg 1998, Jönköping 2001 och Göteborg 2005 (se ovan fotnot 214–216). Kammarrättens i Sundsvall dom i Östersundsålet kom i januari 2012.<sup>218</sup> Den tolkade förarbetet om bilstöd som att "den första prövningen som måste göras är arten av själva funktionshindret och först om det konstaterats att funktionshindret inte är tillräckligt omfattande ta ställning till utbyggnaden av de allmänna kommunikationerna på orten". Kammarrätten ansåg vidare att den sökandes begränsning av gångförmågan till maximalt 200 meter innebar ett "funktionshinder som ger upphov till väsentliga förflyttningssvårigheter", och att hon skulle beviljas färdtjänst mellan bostaden och närmaste busshållplats, "oavsett den bristfälliga utbyggnaden av de allmänna kommunikationsmedlen på orten".

Ett halvår senare, i september 2012 kom Kammarrätten i Jönköping fram till rakt motsatt slutsats, gällande en ansökan om färdtjänst en lika lång sträcka, på 6,6 km.<sup>219</sup> Sökanden hade på grund av synnedsättning fått körkortet indraget och ville ha färdtjänst för sina arbetsresor. Han klarade att förflytta sig till fots och att åka buss, om det hade funnits någon, trots att han hade svårt att läsa tidtabeller och skyltar. Kammarrätten avslag ansökan helt med motiveringen att sökanden "skulle kunna åka till sitt arbete om det hade funnits en busslinje i närheten av hans hem".

I november samma år upprepade Kammarrätten i Sundsvall sin bedömning från i januari i ett mål där sökanden hade gångförmåga begränsad till 200 meter och 2 km till närmaste hållplats.<sup>220</sup> Kammarrätten bedömde att en sådan begränsad gångförmåga innebar ett funktionshinder som medförde att hon hade väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand, samt att det fanns förutsättningar för att bevilja färdtjänst oavsett om allmänna kommunikationer saknas på orten. Socialnämnden anmodades att ta ställning till den närmare omfattningen av färdtjänsten och frågan om tillståndet skulle förenas med villkor.

I en interpellation i riksdagen hösten 2011 väcktes frågan om hur personer som förlorar körkortet, till exempel på grund av epilepsi, och inte har tillgång till en acceptabel kollektivtrafik, ska kunna ta sig till arbete eller studier. Statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd förtydligade då bland annat:<sup>221</sup>

Tanken bakom lagen om färdtjänst är att nackdelen med att ha en funktionsnedsättning, i form av minskad rörlighet, ska reduceras. På vissa glest bebyggda platser kan dock tillgängligheten med kollektivtrafik vara relativt sämre jämfört med tätbebyggda områden oavsett om personerna som bor där har funktionsnedsättning eller ej. Färdtjänstlagstiftningen är emellertid inte till för att utjämna skillnader mellan olika platser i landet. Det ankommer i stället på kommuner och landsting att via trafikhuvudmännen i länet bestämma vilken tillgänglighet med allmän kollektivtrafik de önskar ha i olika delar av länet, inklusive i länets landsbygder.

<sup>218</sup> Kammarrätten i Sundsvall 2012-01-03, mål nr 2948-10.

<sup>219</sup> Kammarrätten i Jönköping 2012-09-05, mål nr 1538-12.

<sup>220</sup> Kammarrätten i Sundsvall 2012-11-20, mål nr 1049-12.

<sup>221</sup> Interpellationen i riksdagen 2011/12:98 den 9 november av Börje Vestlund (S) *Körförbud vid epilepsi*. Riksdagens protokoll 2011/12:42, tisdagen den 6 december, 15 §.

### ***Färdtjänst begränsad till närmaste hållplats***

2005 beviljade Kammarrätten i Göteborg färdtjänst mellan bostaden och närmaste hållplats, 4 km bort.<sup>222</sup> Sökanden hade väsentliga svårigheter att på egen hand ta sig till närmaste busshållplats på grund av de symptom som operation av hjärntumör och epilepsimedicinering gav henne, men klarade av att färdas med allmänna kommunikationsmedel. Kammarrätten hänvisade till mål nr 4890-1999 (Göteborg) och 2099-01 (Jönköping), se ovan.

Regeringsrätten avgjorde 2009 två fall som tillsammans innebar att det är möjligt att begränsa tillståndet till närmaste hållplats, om inte funktionsnedsättningarna sammantaget är för omfattande. Värt att notera är att Regeringsrätten även tog hänsyn till de sökandes transportbehov och kopplingen mellan hälsa, väntetid och väderlek.<sup>223</sup>

I det ena fallet (Storuman) var frågan om tillståndet kunde inskränkas under de tider det fanns möjlighet att använda anropsstyrd trafik, s.k. ringbil. Ringbilen hade dock ett begränsat antal avgångar vilket innebar lång väntan i kyla och blåst. Regeringsrätten fann att begränsningarna i färdtjänstillståndets räckvidd inte kunde godtas med hänsyn till sökandes hälsoproblem *och transportbehov* (bl.a. fotvård som bara fanns i ett samhälle 5 km bort).<sup>224</sup> I bedömningen togs hänsyn till hur väntetider och kyla skulle påverka den sökanden, både under dit- och hemvägen och däremellan. Sökanden var 89 år.

Det andra avgörandet innebar i stället en inskränkning av tillståndet. Sökanden hade färdtjänst till närmaste busshållplats en kilometer bort och åkte därefter buss fem kilometer till närmaste affär. Hon behövde vänta i tre timmar på bussen tillbaka. Hon hade flera diagnoser, svaga händer och handleder, smärta och sömnsvårigheter på grund av den. Med hänsyn till hennes hälsoproblem *och transportbehov* fann Regeringsrätten ändå att begränsningarna i färdtjänsten kunde godtas.

I båda fallen ansåg Regeringsrätten att en föreskrift som begränsar färdtjänstillståndet till att gälla transport till närmaste busshållplats är förenlig med 9 § färdtjänstlagen. I båda målen var det ostridigt att de sökande hade rätt till färdtjänst.

Detta är de senaste avgörandena i högsta instans som behandlar frågan om sambandet mellan sökanden och kollektivtrafiken, och huruvida avståndet till hållplats har någon betydelse.

### ***”Avståndet till hållplats ska inte beaktas”***

I två mål i oktober 2012 går Kammarrätten i Stockholm emot tidigare avgöranden i exempelvis Sundsvall i januari 2012 (se ovan fotnot 218), men i linje med Kammarrättens i Jönköping i september (se ovan fotnot 219).

I det första målet kunde sökanden gå maximalt 300 m på grund av ryggvärk, yrsel och smärtor i ländryggen redan vid lätt ansträngning.<sup>225</sup> Hon hade 2 km till närmaste hållplats. Hon kunde resa med kollektivtrafiken men inte gå dit. Trafiknämnden avslog ansökan med motiveringen ”att det är mycket långt till hållplats utgör i sig inte grund för färdtjänst”. Förvaltningsrätten biföll sökandens överklagande delvis, och beviljade färdtjänst begränsad till närmaste hållplats. Kammarrätten ansåg det inte visat att sökandens funktionsnedsättning innebar väsentliga svårigheter att förflytta sig eller att resa med allmänna kommunikationsmedel, och att det var ”långt till närmaste busshållplats föranleder ingen annan bedömning”.

<sup>222</sup> Kammarrätten i Göteborg 2005-09-22, mål nr 6273-04.

<sup>223</sup> RA 2009:74

<sup>224</sup> Det framgår inte huruvida den sökande också hade sökt sjukresa, hur det i så fall hade handlagts och bedömts, eller om fotvården var medicinsk eller kosmetisk.

<sup>225</sup> Kammarrätten i Stockholm 2012-10-02, mål nr 6368-11

I den här domen saknas alltså den koppling mellan sökandens hälsotillstånd, transportbehov och möjligheter att nå kollektivtrafiken, som gavs uttryck för i RÅ 2009:74. De två rekvisiten i 7 § har här bedömts var för sig, utan något hela-resan-perspektiv. Funktionsnedsättningen har bedömts utifrån en absolut medicinsk modell, inte utifrån sökandens funktionshinder, dvs hennes samband med transportsystemet, möjligheter till självbestämmande eller att ta del i samhällslivet.

I det andra målet kunde sökanden gå maximalt 100 m och hade 6–8 km till närmaste hållplats, vilket trafiknämnden hävdade "är att betrakta som avsaknad av kollektivtrafik".<sup>226</sup> Kommunens utredare kunde inte bedöma behovet av färdtjänst. Trafiknämnden hänvisade till RÅ 2008 ref. 88.<sup>227</sup> Förvaltningsrätten beviljar färdtjänst till närmaste hållplats, men enligt kammarrätten ger inte utredningen stöd för att sökanden "på grund av funktionshindret har sådana väsentliga svårigheter [...] som avses i 7 §". På samma sätt som i föregående dom föranleder avståndet till busshållplats ingen annan bedömning.

Den här domen motsäger alltså det som sägs i Kammarrätten i Sundsvalls dom i januari samma år (se ovan), att en gångförmåga på maximalt 200 meter innebär ett "funktionshinder som ger upphov till väsentliga förflyttningssvårigheter", samt RÅ 1996:46 om bilstöd att en gångförmåga på "högst något hundratal meter" innebär väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand. Enligt domen i Kammarrätten i Stockholm är inte 100 meter en väsentlig förflyttningssvårighet. Avståndet till hållplats spelar där ingen roll. Det är svårt att se att denna bedömning överensstämmer med bilstödspropositionens s. 17.

Henry Freij konstaterade redan 2013 i en analys<sup>228</sup> att kammarrätterna haft olika uppfattningar i flera närliggande frågor:

1. dels av vilken begränsning av en persons gångsträcka som ska anses ge väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand
2. dels huruvida avståndet till närmaste hållplats för allmänna kommunikationer och möjligheterna för en person med funktionshinder att ta sig dit ska påverka bedömningen.

När det gäller den första frågan, se avsnittet om gångförmåga ovan. Allt utöver något hundratal meter anses inte längre vara väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand. Ibland bedöms förmågan med, och ibland utan, hjälpmedel och vilopausar.

När det gäller den andra frågan sägs det i de domar före september 2012 som citerats ovan att det "inte får finnas några hinder i någon del av reskedjan" och den sökande måste kunna ta sig till hållplats för allmänna kommunikationer, även när denna ligger på förhållandevis långt avstånd. Underliggande domstolar har i två fall vägt in möjligheten för icke funktionshindrade att kunna cykla till hållplats, något som kammarrätterna i dessa mål inte motsagt.

<sup>226</sup> Kammarrätten i Stockholm 2012-10-04, mål nr 3125-12; enligt sökanden var det 8 km till närmaste hållplats, enligt färdtjänstnämnden 6 km.

<sup>227</sup> RÅ 2008 ref. 88 förtydligar bl.a. att det är "den enskildes funktionshinder och de svårigheter som detta orsakar som är avgörande för rätten till färdtjänst", men även att "[uttalandena i propositionen om att hög ålder i sig inte är ett kriterium för att bevilja färdtjänst innebär endast att det måste göras en individuell bedömning av funktionshindrets svårighetsgrad och att det inte gäller någon presumption för rätt till färdtjänst vid viss ålder. [...]] Ett funktionshinder hos någon med hög ålder kan dock ofta medföra större svårigheter än hos en yngre person till följd av andra hälsoproblem och allmän svaghet. Härtill kommer de risker som är förenade med fallolyckor av olika slag och den befogade oro för att ramla som många äldre därför känner. Att kollektivtrafiken anpassas för att bättre kunna utnyttjas av funktionshindrade kan visserligen medföra att behovet av färdtjänst för den som är gammal inträder senare än det annars skulle ha gjort. Färre personer behöver därmed utnyttja färdtjänst. Till slut får man dock räkna med att svårigheterna blir för stora och att det inte rimligtvis kan begäras av en person med mycket hög ålder att vederbörande ska kunna förflytta sig på egen hand eller med allmänna kommunikationer." Se även Tabell B4.1 i Bilaga 4.

<sup>228</sup> Freij, H. (2013)



I kammarrättsdomar från september 2012 sägs i stället att kriterierna i 7 § inte är uppfyllda även när gångförmågan är ytterst begränsad, samt att avståndet till hållplatsen inte "föranleder någon annan bedömning".

Kammarrätten i Göteborg går 2015 ytterligare ett steg i tolkningen av betydelsen av avståndet till hållplats. Medan Kammarrätten i Stockholm uttrycker att "avståndet till busshållplats föranleder inte en annan bedömning" anger Kammarrätten i Göteborg: "Avståndet till hållplatsen ska inte beaktas".<sup>229</sup> I domskälen citeras det numera välkända stycket på s. 17 i bilstödspropositionen (och RÅ 2008 ref. 88):

Det är den enskildes funktionshinder och de svårigheter detta orsakar som är avgörande för rätten till färdtjänst. Om funktionshindret inte är tillräckligt omfattande eller varaktigt bör inte den omständigheten att de allmänna kommunikationsmedlen inte är tillräckligt utbyggda leda till bedömningen att det föreligger väsentliga förflyttningssvårigheter.

Sedan lägger kammarrätten själv till, utan motivering: "Avståndet till hållplatsen ska inte beaktas vid bedömningen av om en person uppfyller förutsättningarna för att ha rätt till färdtjänst. För den som är berättigad till färdtjänst kan avståndet däremot vara relevant för hur tillståndet utformas."

Det är en betydligt strängare tolkning av betydelsen av vägen till hållplats än vad som förekommit tidigare, inte minst av RÅ 2009:74, som tydligt visar på de inskränkningar i bedömningarna som numera görs av de sökandens funktionsnedsättning i absoluta, medicinska termer, och inte i förhållande till de hinder som den medför i förhållande till kollektivtrafiken eller annan samhällsservice.

### 6.3.4 Krav på resträning

2019 uppträdde ett nytt krav på sökande av färdtjänst i kammarrätten i Stockholm, att det "generellt" kan krävas att "en person tränar in nya resor" (resträning). Målet gällde en person som saknar ledsyn, vilket i rättsligt hänseende är detsamma som att vara blind.<sup>230</sup> Kammarrätten i Stockholm avgjorde i oktober 2019 ett överklagande till fördel för trafiknämnden, som hade avslagit ansökan.<sup>231</sup>

Kammarrätten i Stockholm skriver i sina domskäl att sökanden "har en kraftigt nedsatt synskärpa i bägge ögonen till följd av sjukdom. Han saknar även ledsyn. I intygen anges att han har svårt att ta sig fram i kollektivtrafiken och har svårt att läsa skyltar och uppfatta gropar och hinder i marken."

Rätten skriver vidare: "Utredningen ger inte stöd<sup>232</sup> för att [sökanden] till följd av synnedsättningen har sådana väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand som krävs för att beviljas färdtjänstillstånd", och därför anser den att frågan i stället gäller om han "har sådana

<sup>229</sup> Kammarrätten i Göteborg 2015-03-16, mål nr 5346-14.

<sup>230</sup> Begreppen blind och "utan ledsyn" används ofta om varannat, men i praktiken är det samma sak. Se Ivarsson, D. (2020); lagkommentaren till SFB 50 kap, samt sakkunnigutlåtandet i Försäkringsöverdomstolen FÖD 1988:1.

WHO:s definition av blindhet innebär en synskärpa på högst 5 procent, med bästa korrektion, *eller* kvarvarande synfält på högst 5 procent, båda på det bästa ögat.

Det finns också en funktionell definition av blindhet: en person är funktionellt blind när han eller hon måste använda så många alternativa tekniker för att utföra uppgifter som vanligtvis utförs med syn, att hans/hennes dagliga livsmönster förändras väsentligt.

Avsaknad av ledsyn, som innebär att man har tillräckligt god förmåga att se för att kunna orientera sig i sin omgivning, kan sägas vara en funktionell definition av blindhet.

<sup>231</sup> Kammarrätten i Stockholm 2019-10-04, mål nr 1672-19.

<sup>232</sup> Här är det oklart vilken utredning som åsyftas. I kommunens utredning gjordes tvärtom bedömningen att sökandens funktionshinder medförde väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmän kollektivtrafik.

väsentliga svårigheter att resa med allmänna kommunikationer som gör att han har rätt till färdtjänsttillstånd på den grunden”.

Rätten menar vidare att samma utredning visar att ”kollektivtrafiken anpassats för att synskadade ska kunna få hjälp och vägledning och att sådan tillgänglighetsanpassning även finns i händelse av tillfälliga trafikavbrott eller andra avvikelser”, vilket får den att dra slutsatsen att svårigheterna att orientera sig i trafiken i sådana situationer inte medför att han har väsentliga svårigheter att resa med allmänna kommunikationer.

Läkarintygen anger att sökanden klarar att resa en sträcka som han ofta åkt men inte resor till nya platser eller platser han besöker sällan, och intyget från syncentralen anger att det tar oerhört lång tid för ungdomar med blindhet att träna in nya vägar och kräver en enorm träning under många år för att kunna ta sig till olika platser. Kammarrätten landar dock i konstaterandet att det ”[generellt kan [...]] krävas att en person tränar in nya resor”.

En ny ansökan 2020 fick avslag i nämnden och i förvaltningsrätten och vägrades provningstillstånd i kammarrätten. Kammarrättens beslut överklagades till HFD som inte ändrade kammarrättens beslut.<sup>233</sup>

I juni 2020 upprepas ställningstagandet i ett annat fall i Kammarrätten i Stockholm<sup>234</sup>, att det ”krävs [...] generellt sett att en person som klarar av att åka en viss inlärd sträcka även tränar in nya resor”, samt ”[a]v utredningen i målet framgår det inte om [sökanden] har försökt eller att han inte skulle ha förmåga att träna på att resa även andra sträckor på egen hand”.

I februari 2022 blev ett par i Bromölla i Skåne vid en förnyad ansökan av med sina tillstånd.<sup>235</sup> Båda är gravt synskadade, den ena blind och den andra saknar ledsyn (se fotnot 230). Den ena av dem är beroende av färdtjänst för att kunna ta sig till sitt arbete. Förvaltningsrätten avslag i februari 2022 bådans ansökningar i samma beslut. Rätten hänvisade till förarbetena som bland annat säger att kommunens yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver fortfarande gäller. ”Det kan enligt förarbetena inte uteslutas att det allttjämt undantagsvis kan uppstå situationer när funktionshindrade tillfälligt behöver bistånd enligt socialtjänstlagen från kommunen för att kunna resa (se prop. 1996/97:115, s. 35 f)”. Rätten hänvisade också bland annat till avgörandena ovan i Stockholms kammarrätt avseende inlärningsförmågan hos blinda personer. Kammarrätten beslöt i september att inte bevilja provningstillstånd.<sup>236</sup>

Ett exempel på argumentation kring resträning ges i detta beslut<sup>237</sup>:

Färdtjänstnämnden finner det visat genom dina handlingar att du på egen hand kan ta dig till närmaste kollektivtrafik och kan åka kollektivt, om än inte utan medföljare. Den omständigheten att inträning av nya resor inte kan göras utan svårigheter eller att det tar lång tid i anspråk innebär inte i sig att färdtjänst ska beviljas. Enligt färdtjänstnämndens bedömning visar inte beslutsunderlaget på att resor till nya destinationer skulle vara en omöjlighet efter träning.

Här förutsätts dels att den sökande har en medföljare som alltid kan följa med vid resande i kollektivtrafiken, dels att den har tillgång till utbildningsinsatser för att överbrygga de otillgängligheter som egentligen föreligger i kollektivtrafiken.

Förvaltningsrätten i Malmö pekar också på ett samband som inte ser ut att överensstämja med intentionerna i färdtjänstlagens förarbeten. Beslut som tas på regional nivå drabbar kommunens socialtjänst, medan intentionerna tvärtom var att integrera kommunernas och

<sup>233</sup> Förvaltningsrätten i Stockholm 2020-09-15, mål nr 13341-20; HFD beslut 180-21; Majlard, J. (2021-09-06), *Blind nekas färdtjänst: ”Lagen behöver ändras”*, Svenska Dagbladet; Majlard, J. (2020-10-04), *Klassas som blind av läkare – nekas färdtjänst*, Svenska Dagbladet.

<sup>234</sup> Kammarrätten i Stockholm 2020-06-12, mål nr 8980-19.

<sup>235</sup> Förvaltningsrätten i Malmö 2022-02-09, mål nr 11946-21 och 11947-21.

<sup>236</sup> Kammarrätten i Göteborg 2022-09-16, Slutligt beslut 1199-22.

<sup>237</sup> Beslut om färdtjänst, Region Stockholm, oktober 2022.

regionens olika trafikala verksamheter och finanser för att uppnå effektivitetsvinster. Hur den utvecklingen har gått berörde vi i avsnitt 4.2.

### **Förmågan till inläring**

Som vi såg ovan sägs i nyare praxis att resträning generellt kan kräva att en person, som klarar av att åka en viss inlär sträcka i kollektivtrafiken även tränar in nya resor, samt att utredningen måste styrka att sökanden inte har förmåga att träna på att resa andra sträckor på egen hand. Därvid har underlagen om möjligheter till inläring kommit att spela en stor roll i utredningen vid domstolsprövning.<sup>238</sup> Domarna avsåg personer med neuropsykiatriska funktionshinder, och indikerar att om det är styrkt och trovärdigt (via utredning och läkarintyg) att nya resor inte kan tränas in föreligger rätt till färdtjänsttillstånd, även om man kan resa redan intränade resor i viss omfattning.

Det nya i denna praxis kan sägas vara att inlärningsförmågan över huvud taget beaktas, vilket innebär en överflyttning av ansvaret för tillgängligheten i kollektivtrafiken på den enskilde resenären. Personer utan funktionsnedsättningar behöver ju inte träna in resor eller begränsa sitt resande till resmål som redan lärts in.

Vi kan inte se att det i besluten tas hänsyn till om den sökande har något stöd för sin inläring. Om det skulle finnas något stöd så är det kommunen som måste erbjuda det inom socialtjänst eller LSS, eller så måste den sökande vända sig till anhöriga eller frivilligorganisationer. Frågan om färdtjänsttillstånd och individens tillgänglighet förvandlas alltså tillbaka från en trafikfråga till en social fråga.

### **6.3.5 Förmågan att resa med ledsagare beaktas**

Vad gäller det andra rekvisitet, väsentliga svårigheter att resa med allmänna kommunikationsmedel, har det fram tills 2022 varit vanligt att bedöma den förmågan *utan ledsagare*, dvs. på samma sätt som ursprungligen avsågs i regeringens promemoria<sup>239</sup> (se avsnitt 6.2.2). I en kammarrättsdom i augusti 2022 avgjordes dock ett mål till förmån för tolkningen att förmågan att resa i kollektivtrafiken ska bedömas med hjälp av ledsagare. I nämndens yrkande hette det att "det inte går att utesluta att N.N. kan utnyttja allmänna kommunikationsmedel med hjälp av medresenär eller ledsagare."<sup>240</sup> Sökanden hade kognitiva besvär och försämrad motorik med fallrisk.

Även i Försäkringskassans vägledning om rätten till bilstöd görs bedömningen av förmågan att resa med ledsagare – se avsnitt 6.5

## **6.4 Domstolspraxis**

För att förklara hur beslut om färdtjänst går till i förvaltning och domstol redovisar vi här Förvaltningsrättens i Stockholm beskrivning<sup>241</sup>:

Det är den som ansöker om tillstånd till färdtjänst som har bevisbördan för att rätt till sådant tillstånd föreligger. Bevisningen i mål om färdtjänst utgörs framför allt av läkarintyg men också av kommunens utredning och sökandens egna uppgifter. Förvaltningsrätten gör en sammantagen prövning utifrån den tillgängliga utredningen, vid vilken bedöms om läkarintygen innehåller tillräckliga uppgifter för att klargöra

<sup>238</sup> Kammarrätten i Stockholm, 2021-10-04, mål nr 4998-21 (avslag); Kammarrätten i Stockholm, 2022-02-09, mål nr 5083-21 (bifall).

<sup>239</sup> Ds 1996:69 samt prop. 1996/97:115, Bilaga 1, s. 89.

<sup>240</sup> Kammarrätten i Jönköping 2022-08-12, mål nr 3409-21.

<sup>241</sup> Förvaltningsrätten i Stockholm 2019-02-15, mål nr 28182-18.

funktionshindrets art och svårighetsgrad samt på vilket sätt funktionshindret medför att sökanden har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel. Förvaltningsrätten beaktar också om uppgifterna i läkarintyg, i kommunens utredning och uppgifterna som sökanden lämnat stämmer överens i väsentliga delar.

Domstolar har en särskild utredningsskyldighet, men till skillnad från exempelvis en tillsynsmyndighet ingen sakkunskap om vare sig kollektivtrafikens anpassning för personer med funktionsnedsättning, eller individers förflyttningssvårigheter eller svårigheter att resa med allmänna kommunikationsmedel. Domstolar kan dock anlita sakkunskap från exempelvis SKR eller Trafikverket.

Det är också enligt svensk rättstradition sökandes skyldighet, när det handlar om en förmån, att i ansökan tillsammans med eventuella intyg göra sannolikt att

- den uppfyller något av rekvisiten om väsentliga svårigheter att förflytta sig eller att resa med kollektivtrafik
- funktionshindren inte endast är tillfälliga

I alla kommuner i Stockholms län gör kommunen utredningen, men regionen beslutar. Det är speciellt för detta län och har historiska skäl. I alla andra kommuner följs utredning, regelverk och myndighetsbeslut åt. I regeringens promemoria<sup>242</sup> angavs Stockholms läns modell som något av ett föredöme, som skulle garantera den lokala förankring som ansågs väsentlig vid överlämnandet av ansvaret till den regionala nivån. Dock ska påpekas att den lokala förankringen försvann i och med att trafikhuvudmannens skyldighet att höra kommunen upphörde 2006.

I Bilaga 4 redovisar vi de domar från Regeringsrätten som avgjorts om färdtjänst sedan 1995, sex stycken. Även avgöranden som handlar om bilstöd har använts som rättspraxis inom färdtjänstmål, de är fyra avgöranden från högsta rätt. Dessutom redovisas ett referat från Försäkringsöverdomstolen 1990 som spelat en avgörande roll.

Som framgår av tabellerna var det väldigt länge sedan ett färdtjänstärende nådde högsta instans – det senaste målet som gällde ett enskilt fall avgjordes 2010. Detta trots att det inte har saknats frågetecken att räta ut, som vi såg i avsnitt 6.3.

I kammarrätterna märks ingen skillnad i frekvens av färdtjänstmål 2015–2022.<sup>243</sup> Kammarrättsdomar är inte formella prejudikat, men är ändå vägledande i kommuners och regioners förvaltningar. Det skapar sannolikt osäkerhet bland handläggare i andra kommuner och regioner, om dessa domslut strider mot de egna kommunala riktlinjerna, eller när kammarrättsdomar pekar åt olika håll.

## 6.5 Jämförelse mellan tolkningarna av kriterierna för bilstöd och färdtjänst

Med tanke på hur viktig bilstödspropositionen har varit i uttolkningen av kriterierna för färdtjänst vill vi snabbt beröra hur dessa kriterier tolkas i samband med bilstöd. Bilstöd ingår i socialförsäkringarna och beviljas centralt för hela riket av Försäkringskassan med bistånd från Trafikverket.

<sup>242</sup> Ds 1996:69

<sup>243</sup> Egen insamling av domar och avgöranden från kammarrätterna, dnr Utr 2022/21.

Bestämmelserna om färdtjänst och bilstöd liknar varandra i det att den sökande ska ha väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att anlita/resa med allmänna kommunikationer/kommunikationsmedel (SFB 52 kap. 2 §, FtjL 7 §). Varken rätten till bilstöd eller färdtjänst påverkas av om den sökande är beviljad det andra stödet (färdtjänst respektive bilstöd), eller skolskjuts.

Stöden skiljer sig främst i fråga om funktionsnedsättningens varaktighet, kraven på förmågan att köra bil samt kriterier för barn respektive familjer med barn. När det kommer till själva tillämpningen av kriterierna är skillnaderna större.

### **6.5.1 Skillnader mellan tillämpningarna av kriterierna för bilstöd och färdtjänst**

Som stöd vid utbildning och ärendehandläggning tillhandahåller Försäkringskassan ett vägledningsdokument<sup>244</sup> och en rättsfallsöversikt<sup>245</sup>. Vi jämför dem med rättspraxis för färdtjänst i avsnitt 6.3 ovan.

Försäkringskassan tillämpar rekvisiten om förflyttningsförmåga och förmåga att anlita allmänna kommunikationer överlappande. Rörelseinskränkningen kan bestå av svårigheter att ta sig till och från allmänna kommunikationer, men även av förflyttningsförmågan i själva kollektivtrafiken. Om förflyttningssvårigheten är mer generell, där svårigheten att anlita allmänna kommunikationer är en del av den totala förflyttningssvårigheten, görs bedömningen av bilstöd mot rekvisitet att förflytta sig på egen hand.

Hur Försäkringskassan beaktar avståndet till hållplats framgår inte av vägledningen. En skillnad mellan bilstöd och färdtjänst är att man inte kan få "bilstöd begränsat till närmaste hållplats", medan det är möjligt att få färdtjänst med sådan begränsning. Avståndet till hållplats spelar kanske därför inte samma roll vid bedömningen av bilstöd som vid bedömningen av färdtjänst, åtminstone inte vid längre avstånd.

Vid prövning av färdtjänsttillstånd är rekvisiten i rättspraxis inte överlappande, utan bedöms var för sig: förflyttningsförmåga för sig, och förmåga att resa i kollektivtrafiken för sig. Det gör att det kan uppstå glapp i tillgängligheten när reskedjan bryts till eller från hållplats.

#### ***Rekvisitet förflyttningsförmågan på egen hand***

Beträffande förflyttningssvårigheter bedömer Försäkringskassan svårigheter att ta sig *till och från* allmänna kommunikationer, men det kan även handla om förflyttningsförmågan i själva kollektivtrafiken, inklusive att kunna hålla i sig eller att sitta. Om den sökande har en utökad förflyttningsförmåga med hjälp av ledsagare, assistent eller dylikt *beaktas det inte* i bedömningen.

Inom färdtjänst bedöms förflyttningsförmågan enligt rättspraxis samt i de flesta kommuner i absoluta termer, som gångförmåga ett visst antal meter (som varierar med kommun och RKM). Kopplingen samt avståndet till allmänna kommunikationer är ovidkommande ("ska ej beaktas", se avsnitt 6.2.1, 6.3.2 och 6.3.3).

#### ***Rekvisitet väsentliga svårigheter att anlita allmänna kommunikationer***

Försäkringskassan bedömer möjligheten till på- och avstigning, betalning, resa med färdmedlet eller olika svårigheter att vistas i offentlig miljö, eller en kombination av dessa. Även svårigheter att vistas i offentlig miljö bedöms, till exempel omfattande och frekventa besvär av exempelvis allergier, astma, tarmsjukdomar, psykisk ohälsa eller överkänslighet för el eller ljud.

<sup>244</sup> Försäkringskassan (2022a)

<sup>245</sup> Försäkringskassan (2013)

De funktionsnedsättningar som är aktuella vid bedömningen av färdtjänst framgår av avsnitt 3.1.1. Det kan finnas skillnader mellan tillämpningarna i vilka funktionsnedsättningar som berättigar till stöd: till exempel nämns inte mag- och tarmsjukdomar, eller överkänslighet för el eller ljud, av någon kommun som grund för tillstånd inom färdtjänsten.

### ***Möjligheten att resa i kollektivtrafiken med eller utan ledsagare***

Om den sökande har möjlighet att få hjälp av ledsagare, assistent eller annan för att kunna anlita allmänna kommunikationer beaktar Försäkringskassan det i sin bedömning.

Vid bedömningen av färdtjänst har det hittills varit vanligast att bedöma resandet i kollektivtrafiken utan ledsagare (avsnitt 6.2.2), men som vi såg i avsnitt 6.3.5 kan det vara på väg att ändras.

## **6.6 Sammanfattning**

Det kan avslutningsvis konstateras att spännvidden mellan kommuner och RKM är stor, och att det vi fokuserar på här är den *de facto* rättspraxis i form av vägledande domar från kammarrätter som sätter normen för regelverk och beslut.

## 7 Problembeskrivning

I kapitel 6 har vi konstaterat att rättspraxis för färdtjänsttillstånd sedan 1988 har utvecklats åt ett håll som inte ser ut att ligga helt i linje med politikens intentioner. Vi har också konstaterat att rättstillämpningen skiljer sig kraftigt åt mellan olika kommuner och regioner, vilket innebär en rättsosäkerhet och problem när man byter bostadsadress mellan kommuner. Problemen handlar främst om att kriterierna tillämpas olika med avseende på den sökandes förmåga att komma till och från kollektivtrafiken, men har även på senare år kommit att handla om att krav på resträning och ledsagning har tillkommit i tillämpningen av regelverket.

Vi kan slutligen konstatera att det inte tagits upp något enskilt fall om färdtjänsttillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen sedan 2010, till exempel för att avgöra vad det innebär att det saknas kollektivtrafik när en person har funktionsnedsättning, jämfört med en person som inte har det.

Det är många olika förmågor som krävs för att kunna resa med kollektivtrafiken, och skillnaderna i det totala resandet mellan personer med rörelsenedsättningar och personer utan rörelsenedsättningar visar inte några tecken på att minska över tid (Figur 3.1, avsnitt 3.2.1). Äldre personers mobilitet och tillgänglighet har ökat sedan färdtjänstlagens införande främst genom ett ökat bilinnehav (se avsnitt 3.3.3 och 4.5), vilket i sig är positivt även om det också finns en risk att mobilitet blir en plånboksfråga.

Färdtjänsten skulle visserligen inte längre vara en fråga om socialt bistånd i och med färdtjänstlagen, utan en transportpolitisk fråga, men den är enligt färdtjänstpropositionen fortfarande ett uttryck för social omsorg. Färdtjänst ska komplettera kollektivtrafiken för att tillhandahålla en grundläggande tillgänglighet för dem som har väsentliga svårigheter att förflytta sig eller resa på egen hand. Att leverera en grundläggande tillgänglighet till alla är dessutom sedan länge uttryckt i riksdagens mål för transportpolitiken (funktionsmålet).

När det väl finns en grundläggande tillgänglighet är det upp till var och en hur och vart man väljer att resa, vilket fångas upp av det funktionshinderpolitiska målet och strategin för genomförande av den (t.ex. genom "individuella lösningar"). Valfrihet fångas upp i den första transportpolitiska principen<sup>246</sup>, och nämns bland syftena i färdtjänstpropositionen – som motiv för att skapa incitament för att bygga ut närtrafiken (servicelinjer) och tillgängliggöra den ordinarie linjetrafiken.

En annan faktor som är viktig att lyfta fram är att alla myndigheter under regeringen har en skyldighet att verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor.<sup>247</sup>

### 7.1 Detaljerad problembeskrivning

Uppdraget innebär att se över tillståndsgivningen och föreslå nödvändiga författningsändringar i syfte att tillståndsprövningen enligt färdtjänstlagen ska ligga i linje med intentionerna med färdtjänstlagen.

<sup>246</sup> "Kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras", prop 2005/06:160, s. 42.

<sup>247</sup> Förordning (2001:526)

Det grundproblem som indikeras i uppdraget är således risken för att tillämpningen av lagen inte ligger i linje med lagens intentioner. I vår utredning har vi funnit tre tecken på att så är fallet, vilka presenteras mera utförligt i avsnitt 7.1.1–7.1.3:

1. Avstånd till hållplats beaktas ej
2. Krav på restriktion
3. Krav på ledsagare

Ett särskilt problem utgörs därtill av de stora skillnaderna i tolkning och tillämpning av lagen:

- Över riket
- Mellan tillståndsprövande myndigheter, dvs. kommuner och RKM
- Mellan tillståndsprövande myndigheter och domstolar
- Mellan domstolar, framför allt kammarrätter. Inga mål om individuella färdtjänstärenden har tagits upp i HFD sedan 2010.

Det uppstår problem med en nationell "praxis" i riket, när

- kommuner och regioner har sina egna regelverk och "lägstanivåer", som jämförs med nationell praxis när de kommer upp i domstol, där lägre nivåer tillämpas
- bedömningar ska göras efter individuella, lokala och regionala förhållanden; i Stockholms län där utredningen genomförs av kommunen och beslut tas av regionen skapas det motsättningar mellan regionens och kommunernas praxis
- domstolar i praktiken blir tillsynsmyndighet och bestämmer principer för tilldelning
- det saknas avgöranden i viktiga frågor från högsta instans, t.ex. huruvida avståndet till hållplats ska beaktas och i vilken mån det kan krävas restriktion av sökande.

Problemen med skillnader i tolkningar kan åtminstone delvis mötas med tydligare regelverk. Hur skillnader i bedömningar av förmågor och hinder ska hanteras, och av vem, bör utredas vidare. Vissa skillnader i kommunernas bedömningar måste få finnas kvar.

### 7.1.1 Avstånd till hållplats beaktas inte

Sedan ungefär ett decennium beaktas ej längre början (eller slutet) av reskedjan i tillståndsprövningen, dvs. reskedjan är bruten på ett effektivt sätt. Medan färdtjänsten enligt förarbetena skulle bidra till en tillfredsställande transportförsörjning, blir personer med funktionsnedsättning och äldre i majoriteten av Sveriges kommuner idag i praktiken avskurna från transportsystemet, om de inte själva kan köra bil. En följd av detta kan vi också avläsa i minskade andelar färdtjänstillstånd (avsnitt 4.5 – ett resonemang om en referensnivå ges i 4.5.1).

Bedömningarna av funktionsnedsättningar, och de hinder de leder till, pendlar mellan en så kallad *medicinsk* och en så kallad *social* syn på funktionsnedsättning/funktionshinder, och skiljer sig åt mellan olika delar av landet (avsnitt 5.2.2 och 6.2.1). De olika synsätten leder till olika slutsatser om lämpliga åtgärder.

Bedömningen av funktionsnedsättningar, förmågor och hinder i förhållande till att resa med kollektivtrafik bör så långt som möjligt ensas nationellt, men av ekonomiska och geografiska skäl går det inte att ensa trafiken eller servicekvaliteten. Förutsättningarna för trafik varierar med befolkningstätheten, för såväl kollektivtrafiken som för anropsstyrd trafik och färdtjänst, men vi måste i möjligaste mån bedöma människor på samma sätt över riket.



De funktionshinder som är relevanta i bedömningarna av färdtjänstillstånd är hinder i förhållande till att nyttja kollektivtrafiken i alla dess delar, längs hela reskedjan. Omkring en fjärdedel av kommunerna uppger att de gör en helhetsbedömning av sökandens möjligheter att ta sig till och fram genom kollektivtrafiken.

Möjligheten att ta sig från kollektivtrafiken till olika resmål, eller för att uppfylla olika resändamål, beaktas i regel inte vid tillståndsprövning, eftersom det räknas som "sociala hänsyn".<sup>248</sup>

Uppskattningsvis tre fjärdedelar av kommunerna gör en medicinsk bedömning av sökandens möjligheter att förflytta sig, utan koppling till de faktiska möjligheterna att använda kollektivtrafiksystemet.

I domstolsväsendets utfall är också den medicinska synen dominerande, dock utan att det kommit något avgörande från högsta instans.

### ***Bedömningen av tillgången till kollektivtrafik***

I den praxis som utvecklats skiljer sig bedömningen av tillgången till kollektivtrafik åt mellan personer *med* respektive *utan* funktionsnedsättning, på ett sätt som indirekt riskerar att diskriminera personer med funktionsnedsättning. Även om färdtjänst i sig är en extra kompensatorisk åtgärd för att reducera konsekvenser av brister i funktionsförmåga och överbrygga hinder i samhället, i relation till kollektivtrafiken, ställs det i praktiken extra krav på "kollektivtrafikens utbyggnad" när det gäller en person med funktionsnedsättning jämfört med en person som fungerar enligt samhällets normer. Personer med funktionsnedsättningar kan inte röra sig lika långt. Det är alltså lättare att avfärda en person som har en funktionsnedsättning med att kollektivtrafiken inte är tillräckligt utbyggd för den, än det är i förhållande till någon som är fullt fungerande. Den som endast kan gå 200 meter måste naturligtvis ha ett mycket mer finmaskigt nät av hållplatser, än den som kan gå en eller två kilometer, eller cykla.

### ***Problematisering av funktionshinder***

Det finns flera problem med definitionen av "funktionshinder" i det ofta citerade stycket från bilstödspropositionens s. 17 i avsnitt 5.1.2, vilken också refererats i HFD 2012 ref. 34<sup>249</sup>:

1. För det första är det oklart i vilken betydelse som ordet "funktionshinder" används: är det den individuella "funktionsnedsättningen", eller de "funktionshinder" (i den nya betydelsen), som uppstår i relation till omvärlden? Distinktionen fanns inte vid tiden då propositionen författades, men innebörden klargörs inte heller när nutida domstolar hänvisar till propositionen.
2. Definitionen av "väsentliga förflyttningssvårigheter" görs med hjälp av "väsentliga svårigheter att anlita allmänna kommunikationer" (det andra rekvisitet), vilket gör kriterierna i lagparagrafen till en tautologi. Med den här förklaringen skulle det räcka med ett rekvisit i lagparagrafen, "väsentliga förflyttningssvårigheter". Även om "väsentliga svårigheter att anlita allmänna kommunikationer" enligt stycket bara är ett exempel av alla möjliga "situationer" som kan uppkomma, så är det det enda exempel vi får ta del av här.
3. Att definiera "väsentliga svårigheter att anlita allmänna kommunikationer" med hjälp av användningen av hjälpmedel, när hjälpmedel finns till för att underlätta förflyttningar och resande. Det som inte nämns men som var mer aktuellt vid tiden för propositionen är att det då var mer ovanligt med lågt golv och andra anpassningar i bussarna, och att de uppräknade hjälpmedlen då på ett annat sätt utgjorde ett faktiskt hinder i fordonen. Det

<sup>248</sup> Resändamål beaktas enbart för dem som redan har ett tillstånd, och om de kan anses vara väsentliga för tillståndshavaren (FtjL 9 §).

<sup>249</sup> se även kap 6.3, samt avsnitt 6.5 om Försäkringskassans tolkning.

gör de inte i samma utsträckning idag, även om problemet på intet sätt är utraderat. Ett hjälpmedel i ett moment av en resa kan utgöra ett hinder i ett annat. Hjälpmedel som rullstolar kan också kräva en som kör (ledsagning) under vissa förhållanden.

Med distinktionen från FN och CRPD mellan funktionsförmåga/-nedsättning och -hinder bör det finnas bättre förutsättningar än 1988 att definiera gränssnittet mellan personliga egenskaper och hinder i omgivningen dvs kollektivtrafiksystemet. En ytterligare hjälp i det arbetet bör vara indelningen i Diagnos-Funktionsnedsättning-Aktivitetsbegränsning (DFA-kedjan)<sup>250</sup> och insikterna att

1. hindren uppstår i olika moment av kollektivtrafikresan för olika funktionsnedsättningar
2. det krävs olika kompetenser för att bedöma personer i de olika delarna av DFA-kedjan

### 7.1.2 Krav på resträning

Vi begär inte att någon utan nedsatta funktionsförmågor skulle behöva träna sig på att resa med kollektivtrafiken. Vi förutsätter att kollektivtrafiken är självförklarande. I alla sammanhang där kollektivtrafikens attraktivitet diskuteras är enkelhet och begriplighet honnörsord. Det finns därför inga uppenbara skäl att generellt kräva resträning i stället för att meddela färdtjänst-tillstånd, och inte heller något nämnt om det i förarbetena.

Krav på resträning kan förknippas med myndighetsansvaret inom RKM, eftersom RKM inte har något socialt ansvar för den enskilde. Det paras inte ihop med några reella insatser från samhället att erbjuda sådan resträning, som också kan ta orimligt lång tid. Sådana krav riskerar därför att exkludera personer med funktionsnedsättningar och motverka deras försök att engagera sig i samhällslivet, studera eller söka och upprätthålla ett arbete. Resträning strider även mot funktionshindermålets självständighet och självbestämmande (avsnitt 5.2.2), skjuter över ansvaret på kommunen och gör tillgänglighet återigen till en social fråga.

### 7.1.3 Krav på ledsagare

Att väga in förmågan att resa med kollektivtrafiken *med ledsagare* lägger liksom krav på resträning ansvaret för tillgängligheten på den enskilde. Vi såg i avsnitt 6.2.2 att de flesta kommuner fortfarande bedömer förmågan att resa självständigt i kollektivtrafiken, men den andelen kan komma att minska med det senaste kammarrättsutslaget (avsnitt 6.3.5).

Några RKM och tågoperatörer erbjuder viss ledsagning i kollektivtrafiksystemet, men huvudsakligen vid byten på järnvägsstationer för nationella tågresor. Omfattningen är mycket blygsam i förhållande till resandet, cirka 20 000 gånger per år i hela landet (2019).<sup>251</sup> Stationsledsagning sker enbart vid bytespunkter och hjälper inte på vägen till eller från hållplats eller under färd.

### 7.1.4 Orsaker till problemen

Vi menar att dessa problem till en del beror på att lagtexterna lämnar ett för stort tolkningsutrymme. En del av tolkningsutrymmet är önskvärt, för att ge kommuner med olika förutsättningar en möjlighet att styra vilken servicenivå de vill ge sina invånare. Vi måste dock vara noga med att skilja på till exempel geografiska och ekonomiska skillnader i förutsättningar att bedriva trafik å ena sidan, och skillnader i bedömningar av människor, deras funktionsförmågor och hinder å den andra.

En stor del av missförstånden har uppstått när färdtjänsten gått från att vara en fråga om socialt bistånd till en så kallat transportpolitisk dito. Trots att färdtjänsten enligt propositionen

<sup>250</sup> Försäkringskassan (2023d)

<sup>251</sup> Niklas Henriksson, Trafikverket, e-post 2020-12-04

fortfarande är ett "uttryck för social omsorg", har den formuleringen enligt vår bedömning gjort att för mycket fokus har lagts på tekniska åtgärder på och kring fordon och hållplatser, i stället för på människors behov och kopplingen till kommunernas ansvar för invånarna. Alltsedan Handikapputredningen 1992 har effektivisering genom samordning av trafik legat i fokus. Men även om effektiviseringar är önskvärda där så är möjligt, är inte trafik och transporter något självändamål.

Vi, liksom enligt vår bedömning riksdagen, anser att färdtjänst är en fråga om tillgänglighet i form av – nödvändiga kompletteringar av kollektivtrafiken. Alla måste själva så långt som möjligt kunna få välja var de ska bo och vart de ska resa. Personer med funktionsnedsättningar behöver mer hjälp för att kunna klara det. Det innebär inte att de med färdtjänstillstånd ska få det bättre än andra, som "bara" har kollektivtrafik att tillgå.



## 8 Utredningens överväganden och förslag

I utredningen har vi med utgångspunkt i färdtjänstlagens intentioner och politiska målsättningar konstaterat att det finns behov av att förtydliga kriterierna vid prövning av färdtjänstillstånd. I detta kapitel diskuterar vi förslag på sådana förtydliganden.

De överväganden vi behöver göra handlar om vilka jämförelseobjekt vi ska använda för att bedöma förmågor och hinder att förflytta sig och resa med kollektivtrafik. Problembeskrivningen ovan har visat att bedömningarna gällande förflyttningsförmåga i stor utsträckning görs i absoluta termer, i vissa fall så kort som 50 meter, vilket omöjliggör både en rimlig möjlighet att nå en hållplats för resor i kollektivtrafiken, och tillgänglighet till ett serviceutbud utan att behöva anlita kollektivtrafik (avsnitt 6.2.1).

En annan problematisk jämförelse är var och när det saknas kollektivtrafik, och för vem (avsnitt 6.3.3). Jämförelsen görs idag med utgångspunkt från den sökande som har funktionsnedsättning, men om färdtjänsten ska vara ett komplement till kollektivtrafiken borde i stället tillgängligheten för personer utan funktionsnedsättningar utgöra normen för var gränsen går för kollektivtrafiksystemet. Ett kollektivtrafiksystem behöver vara mycket mer utbyggt för att tillgodose behoven för personer med olika funktionsnedsättningar, än ett system ägnat åt personer som utan hinder kan förflytta sig eller använda olika färdmedel. För personer med funktionsnedsättningar behöver det vara närmare till och från hållplatser (avsnitt 6.3.2).

Vi behöver skilja på två sidor av tillståndsprövningen, som idag blandas ihop:

1. bedömningen av kollektivtrafikens utbyggnad och servicenivå
2. bedömningen av funktionsnedsättningar, förmågor och hinder i förhållande till att resa med kollektivtrafik under alla moment av hela resan

Punkten 1 ska vara föremål för den kommunala självstyrelsen. Av ekonomiska och geografiska skäl går det inte att ensa trafiken eller servicekvaliteten över riket. Förutsättningarna för trafik varierar med befolkningstätheten, för såväl kollektivtrafiken som för anropsstyrd trafik och färdtjänst.

Bedömningen av 2 bör ensas nationellt. Även de föreskrifter och villkor för tillstånden, som inte behandlas i denna utredning bör bedömas enhetligt över riket under kontrollerbara former.

Vi kan, oavsett utbyggnadsnivå och kvalitet, utifrån befintlig kollektivtrafik föreslå avståndsgränser från de trafikerade hållplatserna, utanför vilka kollektivtrafiken så att säga inte sträcker sig. För att kunna göra det behöver vi dock avgöra vilka anslutande färd sätt som ska bedömas finnas till buds – cykel och liknande, eller endast gång?

För att jämställa personer med och utan funktionsnedsättning måste bedömningen i punkt 1 göras för en person utan funktionsnedsättning. I motsats till dagens praktik föreslår vi därför att punkten 1 ska bedömas före punkt 2.

I det följande presenterar vi våra förslag att hantera de problem som identifierades i förra kapitlet:

- Uppdatering av terminologin kring funktionsnedsättning och hinder.
- Tillägg av orienteringsförmåga.
- Förtydligande av betydelsen av hela reskedjan i kollektivtrafiken vid bedömningen av färdtjänstillstånd.
- Definition av kollektivtrafikens omfång och räckvidd (befintlig kollektivtrafik).
- Förtydligande av hur möjligheterna att resa i kollektivtrafiken ska bedömas.
- Likriktning av den minsta varaktigheten av det funktionshinder som orsakas av funktionsnedsättningen.

## 8.1 Uppdatering av terminologin

Vi föreslår förändrad terminologi i 7 och 2 §§ för att skapa bättre överensstämmelse mellan lagstiftningen och dess intentioner.

### 8.1.1 Ersätt ordet funktionshinder med funktionsnedsättning – hindren utgörs av de väsentliga svårigheter som uppstår vid förflyttning eller anlitandet av kollektivtrafik

Som en konsekvens av framtagandet av konventionen om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2006–2008 beslutade Socialstyrelsen i oktober 2007 att ge begreppen funktionshinder och funktionsnedsättning nya definitioner.<sup>252</sup> Begreppen användes tidigare synonymt, vilket skapar osäkerhet beträffande innebörden. Samtidigt beslutades att utmönstra begreppet handikapp, då begreppet kan upplevas som stigmatiserande och föråldrat.<sup>253</sup> Som vi såg i avsnitt 5.2.2 kunde dock även "handikapp" inkludera de hinder som uppstår i förhållande till omgivningen, och vara "miljörelaterade".

Distinktionen mellan funktionshinder och funktionsnedsättning illustrerar också skillnaden mellan den s.k. *sociala* modellen och den s.k. *medicinska* modellen för att hitta lämpliga åtgärder mot funktionshinder, se avsnitt 5.2.2.

Trots att de nya definitionerna är relativt tydliga och lättbegripliga har det likväl vid diskussioner<sup>254</sup> om att ändra term i lagtexten uppstått debatt om huruvida det är lämpligt och om det ens är klargörande. Under Trafikanalys workshop hade flera aktörer synpunkter på förslaget, till exempel att det går att ha en funktionsnedsättning utan att ha hinder av det, antingen genom hjälpmedel som glasögon och rullstol, eller genom att kollektivtrafiken är tillräckligt anpassad för den funktionsnedsättningen. "Funktionsnedsättning" kan, trots modernare språkbruk, ändå av vissa uppfattas som diffust. Kommuner och regioner tolkar idag "funktionshinder" och tillämpar lagen olika, vilket innebär att de kommer att påverkas olika mycket av en ändring.

Vi hoppas ändå att det med vårt förslag till ändring blir tydligt att det enligt konstruktionen av 7 § är *funktionshindren*, med sin nuvarande "moderna" definition, i form av de väsentliga svårigheter som sökanden måste göra troligt föreligger, som avgör om rätt till tillstånd finns, och att det är *funktionsnedsättningen* som ska vara orsaken till hindren. Att enbart ha

<sup>252</sup> Socialstyrelsens termbank. Se även avsnittet Definitioner.

<sup>253</sup> Ordet handikapp lever dock kvar i en del i ordsammansättningar, t.ex. lag (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik, förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik och förordning (2011:339) om handikappanpassning av vissa byggnader.

<sup>254</sup> På workshoppen, med representanter för enskilda kommuner och RKM, samt i mejlväxling med Svenska färdtjänstföreningen och Myndigheten för delaktighet.

väsentliga svårigheter att förflytta sig eller att anlita kollektivtrafik, eller att enbart en funktionsnedsättning föreligger, berättigar inte ensamt till färdtjänst. Den gamla termen "funktionshinder", kan inte tolkas enligt sin moderna definition utan att resultera i ett cirkelresonemang ("som på grund av funktionshinder har funktionshinder").

Vi avstår från att försöka definiera funktionsnedsättning, för att undvika *in casu*-problematiken som uppstår vid uppräknings, eftersom uppräknings aldrig kan vara heltäckande. Vi kan konstatera att när lagen om färdtjänst kom till nämndes inga specifika funktionsnedsättningar, och i propositionen om bilstöd nämns enbart rörelsehinder och allvarig astma. I 1988 års trafikpolitiska beslut anges svårighet att gå, nedsatt hörsel, synnedsättningar och allergier.<sup>255</sup> I dagens handläggarpraxis bedöms funktionsnedsättningar av många olika slag, se avsnitt 3.1.1, och vissa diagnoser och funktionsnedsättningar har blivit vanligare sedan lagens tillkomst som en följd av en utvecklad diagnostik.<sup>256</sup>

### 8.1.2 Ändra begreppet "allmänna kommunikationsmedel" till "kollektivtrafik"

Det mer allmänna begreppet "allmänna kommunikationsmedel" är relevant i lagen om riksfärdtjänst, där de kan omfatta luftfart. Men luftfart är inte relevant inom färdtjänstens domän. Trafiken avgränsas då på samma sätt som RKM:s ansvar, den regionala<sup>257</sup> kollektivtrafiken, men kommersiell trafik är inte utesluten även om den sällan utgör något gångbart alternativ *i allmänhet*. Följdeffekten av denna ändring är att "kollektivtrafik" måste definieras, vilket görs genom en hänvisning till kollektivtrafiklagen i 2 §.

## 8.2 Tillstånd ska prövas utifrån förmågan att förflytta och orientera sig längs hela reskedjan

I lagens 7 § finns det två rekvisit, som är alternativa, dvs endast ett av dem behöver vara uppfyllt för att tillstånd ska meddelas. De två rekvisiten kan å ena sidan tolkas som delvis överlappande, vilket Försäkringskassan gjort när det gäller bilstöd<sup>258</sup>, eller å andra sidan också med ett betydande glapp mellan dem, vilket är den tolkning som har blivit dominerande vid prövningen av färdtjänstillstånd.

Det första rekvisitet gäller förmågan att förflytta sig över huvud taget, vilket är en förmåga som ska prövas i sin egen rätt, men som förstås även krävs under resande i kollektivtrafik. Frågan uppstår då om förmågan att förflytta sig över huvud taget ska bedömas efter samma, eller annorlunda riktlinjer, än förmågan att förflytta sig i samband med kollektivtrafiken.

Vi bedömer att förflyttningsförmågan till och från kollektivtrafiken ska vara normgivande även för förflyttningsförmågan över huvud taget. Om exempelvis upptagningsområdet för kollektivtrafiken är 2 kilometer från hållplats, ska förflyttningsförmågan över huvud taget också bedömas i förhållande till om den är större eller mindre än 2 kilometer. Vad gäller olika principer för kollektivtrafikens upptagningsområde och riktmärken för avstånd till hållplats, se avsnitt 8.4.2.

För det andra rekvisitet, att kunna resa med allmänna kommunikationsmedel (kollektivtrafik), krävs förmågan att förflytta sig dels till och från hållplats, dels mellan hållplatser och inom

<sup>255</sup> Prop. 1987/88:50

<sup>256</sup> T.ex. ADHD, autismspektrumtillstånd.

<sup>257</sup> I vissa fall även mellan regionala, t.ex. tågsamarbeten mellan regioner.

<sup>258</sup> Försäkringskassan (2022), s. 29 ff

stationsområden. Vidare krävs att man kan stiga upp- och nedför trappsteg eller ramper, att kunna balansera på ett accelererande eller inbromsande fordon, att kunna sätta sig och resa sig från ett säte, etc. För att kunna förflytta sig behövs i sin tur tillräcklig kondition, muskelstyrka och uthållighet, samt frånvaro av smärta, för att med eventuella hjälpmedel<sup>259</sup>, på olika underlag, väglag, samt i olika väderlek och ljusförhållanden, förmå överbygga avstånd i gatumiljö och andra miljöer utomhus och inomhus.

Man kan också diskutera om förmågan att förflytta sig (det första rekvisitet) även inkluderar förmågan att orientera sig, både i sin närmaste omgivning och för att kunna förflytta sig längre sträckor som till eller från en hållplats, vilket är en annan nödvändig förmåga för att kunna resa med kollektivtrafik. Orienteringsförmågan påverkas förstås av synförmågan, men även av kognitiva och intellektuella färdigheter, till exempel demens, m.m. Eftersom inte orienteringsförmågan tycks vara inkluderad i dagens rättstillämpning föreslår vi att den läggs till som ett nödvändigt rekvisit tillsammans med förflyttningsförmågan.

Det får antas att förflyttningsförmågan bara gäller den egna kroppens rörelser, och inte exempelvis förmågan att förflytta sig med hjälp av en personbil; däremot ska andra hjälpmedel användas så långt det är möjligt. Vilopauser ska dock enligt vår mening inte krävas.

Vid beaktandet av den hjälp som ernås från hjälpmedel måste även beaktas att vissa hjälpmedel kan vara hinder i andra moment av kollektivtrafikresan, till exempel en elrullstol (permobil).<sup>260</sup>

Problemet med de nuvarande kriterierna i 7 § är att det uppstår glapp i reskedjan, mellan en alltför snävt, i absoluta (medicinska) termer tolkad förflyttningsförmåga, och en förmåga att resa kollektivt som enbart bedöms från och till hållplatser. Vi föreslår därför att ändra "resa med" till "anlita" kollektivtrafik, för att betona att det är möjligheten att resa från start till mål som ska bedömas. I motsats till oss gör Försäkringskassan, trots ordet "anlita" i kriterierna för bilstöd, ändå tolkningen att kollektivtrafiken börjar och slutar vid en hållplats, men vi vill alltså vidga betydelsen även till anlitaandet av reseplanerare, biljettköp, visering, och andra moment som är nödvändiga för att genomföra en resa i kollektivtrafiken (se avsnitt 3.2.2).<sup>261</sup>

En synpunkt vi fått är att om vi inför begreppet "självständigt anlita" skulle det kunna påverka gränsen mellan föräldraansvaret och barns rätt till färdtjänst, men vi tror inte att det har någon större praktisk betydelse.

### ***Förslag på icke-diskrimineringsprincip och metod***

Vi har också fått ett förslag att höja åldersgränsen i 7 § tredje stycket – att prövningen ska ske i förhållande till en person i samma ålder utan funktionsnedsättning – från 18 till 67 år. Motivet skulle vara att en sådan prövning är en grundläggande icke-diskrimineringsprincip och -metod, som borde göras universell till ledning för kommunernas och regionernas tillståndsprövning. Vi tycker förslaget är intressant, men att över huvud taget ha en åldersgräns förefaller godtyckligt när det gäller vuxna personer. Vi anser att prövningen alltid ska ske mot personer utan funktionsnedsättning i motsvarande situation, men just när det gäller barn behöver en gränsdragning, som beror på barnets ålder, göras i förhållande till föräldraansvaret.<sup>262</sup> För vuxna personer bör i stället för ålder andra förhållanden i livssituationen vara avgörande i

<sup>259</sup> Som hjälpmedel kan räknas allt som underlättar individens självständiga livsföring och förflyttningsförmåga, t.ex. bockar, käppar, rullstol, eller rollator, men även synhjälpmedel, hörapparater, mediciner eller olika medicintekniska hjälpmedel som pacemaker, stomipåsar, syrgastub, ståskal, m.m.; även GPS- och röststyrda mobiltelefonappar, och appar med s.k. augmented reality (AR) kan räknas som hjälpmedel. En del hjälpmedel går på grund av sin storlek eller tyngd inte att medföra i kollektivtrafiken, och några knappast ens i färdtjänsten. I färdtjänsten används även s.k. trappklättrare för att hjälpa personer ut ur bostaden där det saknas hiss, men de kräver speciellt utbildad personal.

<sup>260</sup> Jmf prop. 1987/88:99 om bilstöd, s. 17, SOU 2003:87 s 107–108, HFD 2012 ref 34, samt Försäkringskassan (2022), s. 31.

<sup>261</sup> Jmf rättsfall RÅ 1995 ref. 49, Försäkringskassan (2022), s. 34.

<sup>262</sup> Prop. 2005/06:160, s. 249.



prövningen, såsom arbets-, utbildnings- och familjesituation, samt tillgången till kollektivtrafik. Alder är inte en relevant parameter i det sammanhanget.

Våra förslag avseende bedömningen av tillgången till kollektivtrafik samt hur och i vilken ordning som rekvisiten ska prövas adresserar redan vissa jämlikhetsaspekter. Vi lämnar därför inget förslag om ändring av 7 § tredje stycket, utan överlåter till lagstiftaren om den tycker det är nödvändigt med ett förtydligande på den här punkten och var i lagtexten i så fall.

## 8.3 Tillstånd ska prövas utifrån förmågan att anlita ”befintlig kollektivtrafik”

Det andra rekvisitet i 7 § gäller förmågan att resa med allmänna kommunikationsmedel. Det tolkas idag snävt såsom resande mellan start- och sluthållplats. Vi menar att hela resan med kollektivtrafik även måste inkludera förflyttningen till och från hållplats, mellan hem och resmål (inom det område som betjänas av kollektivtrafiksystemet).

Det måste också gå att uträtta enklare ärenden som inköp, och medföra det inköpta hem igen.

Avseende förmågan att ta sig *till* hållplats skiljer sig idag tillämpningen åt mellan olika kommuner och RKM, se avsnitt 3.2.4. Avseende förmågan att ta sig *från* sluthållplats till ett resmål ingår inte det i bedömningen idag.

Vid tillståndsprövningen av färdtjänst är det cirka tre fjärdedelar av kommunerna som bedömer förmågan att förflytta sig i absoluta termer – en så kallad medicinsk modell för funktionsnedsättningar – och inte relativt förmågan att anlita kollektivtrafiken i ett helhets- eller hela-resan-perspektiv (den så kallade sociala modellen). Kriterierna för förflyttningsförmåga är i majoriteten av kommunerna snävt satt, 200–500 meter, och i viss rättspraxis (kammarrättsdomar) är den runt 200 meter. Avståndet till hållplatser är dock för de flesta längre än 200 meter, vilket leder till att många personer med funktionsnedsättningar isoleras från transportsystemet. Detta är mest påtagligt på landsbygden där det är dåligt med kollektivtrafikförsörjningen och glest mellan hållplatserna.

### 8.3.1 Tillgång till kollektivtrafik

Personer med funktionsnedsättning har i varierande grad sämre möjligheter att anlita kollektivtrafik från start till mål. Det kan handla om oförmåga att förflytta sig eller orientera sig till eller från närmaste hållplats, men även om förmågor att använda appar för reseplanering, nyttja betalmedel eller validera biljett (se avsnitt 3.2). Enligt domstolspraxis sedan cirka 2012 tilldelas inte längre färdtjänst till närmaste hållplats, trots att Regeringsrätten i en vägledande dom dömde att det är möjligt.<sup>263</sup> I stället hänvisar färdtjänstnämnder och domstolar numera till att en otillräckligt utbyggd kollektivtrafik inte ensamt är skäl nog att tilldela färdtjänstillstånd (avsnitt 6.3.3).

Problemet med detta förfarande är att personer med respektive utan funktionsnedsättning i grunden har olika möjligheter att anlita kollektivtrafiken, vilket gör att personer med funktionsnedsättning missgynnas i bedömningen av om kollektivtrafiken är otillräckligt utbyggd, i förhållande till personer utan funktionsnedsättning. De senare har möjlighet att nyttja anslutningsfärdmedel som cykel, moped, och även bil, och behöver inte ledsagare för att förflytta eller orientera sig. En person utan funktionsnedsättning kan därmed ta sig en mil eller mer för att nå en hållplats eller station, vilket inte är möjligt för personer med förflyttnings- eller orienteringssvårigheter.<sup>264</sup> Med anslutningsfärdmedel är det också betydligt enklare att

<sup>263</sup> RA 2009:74

<sup>264</sup> Jmf, SOU 2019:36, s. 201–202 om bristfällig kollektivtrafik.

överbrygga topografiska och andra hinder såsom branta backar, vinterväglag, vägarbeten m.fl.

Personer med förflyttningssvårigheter kan i vissa fall nyttja motordrivna hjälpmedel såsom elskoter, permobil, eldriven rullstol m.m., men dessa hjälpmedel tillåts inte alltid i kollektivtrafiken.

Med anledning av ovanstående föreslår vi en definition av "befintlig kollektivtrafik", se avsnitt 8.4 nedan, som utgår från tillgången för en person utan funktionsnedsättning, men som i övrigt befinner sig i samma situation som den sökande när det gäller exempelvis bostadslokalisering och resbehov.

### 8.3.2 Resträning ska inte vara ett krav

Det är en allmänt spridd uppfattning bland organisatörer av kollektivtrafik att det ska vara enkelt att resa med kollektivtrafik. Kollektivtrafiksystem måste vara självförklarande. Vi kräver inte att andra resenärer än de med funktionsnedsättning, förutom barn, ska resträna.

Om det behövs resträning är ju det snarast ett tecken på otillgängligheter i kollektivtrafiksystemet. Att kräva resträning kan därför innebära att delar av tillgänglighetsansvaret läggs på individen, vilket riskerar diskriminering av personer med vissa funktionsnedsättningar.

De som behöver resträning är huvudsakligen barn, vilket ombesörjs av deras vårdnadshavare. Den träningen gäller då inte för varje ny reserelation, utan för systemet som sådant, hur man ska bära sig åt. Barnet förväntas sedan, med lämplig vägledning, successivt lära sig att resa med allt större självständighet i takt med dess naturliga mognadsprocess, allt längre bort och göra alltmer komplexa resor på egen hand. Den möjligheten föreligger oftast inte om man har vissa funktionsnedsättningar.

Om samhället strävar efter att personer med funktionsnedsättning ska ha full delaktighet i samhället kan inte bedömningen av färdtjänst utgå från att det finns anhöriga eller andra som ska tillgodose behov av resträning, till exempel kommunen. Ett krav från RKM, om de ansvarar för färdtjänst, på resträning lägger tillbaka ansvaret på kommunen för individens transportbehov.

Vi föreslår därför att resträning inte ska kunna krävas av tillståndsprövande myndighet. Om inte funktionsnedsättningen och hindren tillåter att resandet kan ske utan träning, utan ledsagare, i allmänhet och till godtyckliga resmål inom kollektivtrafiksystemet, ska färdtjänsttillstånd meddelas.

### 8.3.3 Möjligheten att resa i kollektivtrafiken ska gälla utan ledsagare

När kriterierna i 7 § formulerades av lagrådet användes formuleringen från förordningen om bilstöd, vilket medförde att två ord från promemorian<sup>265</sup> försvann, att resandet med allmänna kommunikationsmedel skulle ske "utan ledsagare" (1 § i promemorians förslag). Vi har inte sett någon annan motivering till att formuleringen från bilstödsförordningen återanvändes än att "inte kan" skulle bytas ut mot "har väsentliga svårigheter att", vilket alltså inte berörde frågan om huruvida resandet skulle kunna ske självständigt eller inte.

Trots att självständigheten i rekvisitetet om att resa med allmänna kommunikationsmedel försvann, har det trots det fram tills helt nyligen oftast tolkats som att det ska vara självständigt.

I Försäkringskassans vägledning för bilstöd har det däremot tolkats mer bokstavligt, att om resande i kollektivtrafiken kan ske med ledsagare ska inte bilstöd beviljas (se avsnitt 6.5). Vi

<sup>265</sup> Ds 1996:69

anser dock att den tolkningen inte rimmar med funktionshindermålen om självständighet och självbestämmande.

Möjlighet att resa med ledsagare i kollektivtrafiken ska därför inte vara avgörande för färdtjänstillstånd.

## 8.4 Definition av befintlig kollektivtrafik

Med "befintlig kollektivtrafik" menar vi kollektivtrafik som en person utan funktionsnedsättning normalt kan förväntas använda. Det innebär till exempel att kollektivtrafiken finns inom ett sådant avstånd från sökanden och har sådan kvalitet att den går att använda för en person utan funktionsnedsättningar.

### 8.4.1 Förtydliga vad det innebär att det "saknas kollektivtrafik"?

Tillgången till kollektivtrafik är delvis en avstånds- och turtäthetsfråga, en fråga om veckodag och tid på dygnet, men även en fråga om fysisk ansträngning, topografi, väglag, underlag, säsong, ljusförhållanden, tekniska hjälpmedel, samverkan med aktuella funktionsnedsättningar, m.m.

Personer utan funktionsnedsättning kan exempelvis lättare anlita anslutande färdväg och därmed få en längre räckvidd (cykel, moped, bil etc.). Personer med funktionsnedsättningar är däremot ofta hänvisade till gång, med eller utan hjälpmedel (ibland motoriserade), eller en eventuell ledsagare.

Jämförelsen av tillgången till kollektivtrafik skiljer sig därmed mellan personer med och utan funktionsnedsättning. Det är på alla sätt mer ansträngande för en person med funktionsnedsättning att ta sig till och från hållplatser, behoven att ta med hjälpmedel eller ledsagare är större, och tillgången till kollektivtrafik blir därmed sämre för personer med funktionsnedsättning. Denna skillnad i tillgången till kollektivtrafik bör också avspeglas i lagstiftningen. Det föreslår vi görs genom att tillgången till kollektivtrafik ska prövas före eventuell prövning av funktionsnedsättning och hinder, enligt vissa fastställda principer.

Om en person utan funktionsnedsättning inte kan anses ha tillgång till kollektivtrafik enligt dessa principer, behöver inte frågan om sökandens funktionsnedsättning alls prövas. Enbart en bristfälligt utbyggd kollektivtrafik berättigar inte enligt bilstödspropositionen till färdtjänst. Tillgången till kollektivtrafik måste bedömas på samma sätt för personer med respektive utan funktionsnedsättning.

### 8.4.2 Definition av kollektivtrafikens upptagningsområde

Frågan om hur långt kollektivtrafiken sträcker sig är dock inte helt lätt att avgöra, och svaret varierar säkert beroende på vem man frågar och var i landet man befinner sig. Vi kan se några olika möjliga principer (se också avsnitt 3.2.4).

1. Kollektivtrafiken sträcker sig så långt som kommuner och RKM använder i sina riktlinjer för planering, till exempel det maximala avståndet från en trafikerad hållplats för bostäder, arbetsplatser och serviceställen, eller de avståndsvillkor som RKM ställer upp för att den enskilde ska få ta del av närtrafik; planeringsavstånden är olika i och utanför tät bebyggelse
2. Kollektivtrafiken sträcker sig så långt från en trafikerad hållplats som de flesta människor (98 procent) förflyttar sig *till fots*, enligt officiell statistik, vid anslutningen när de reser kollektivt

3. Kollektivtrafiken sträcker sig så långt från en trafikerad hållplats som de flesta människor (98 procent) förflyttar sig *med färdssätt som inte kräver körkort* (i praktiken till fots eller cykel), enligt officiell statistik, vid anslutningen när de reser kollektivt.

Vilken princip vi väljer är delvis en fråga om kostnader och politisk ambition.

Enligt avsnitt 3.2.4 varierar planeringsavstånden till hållplatser med län och huruvida det gäller tätort eller utanför tätort. Det längsta avståndet vid planeringen av hållplatser är 2 kilometer, och det är också det längsta avståndet som krävs för tillgång till närtrafik i vissa län. Om man väljer att följa denna princip skulle ett alternativ kunna vara att lämna fritt åt kommunen eller RKM att bestämma hur långt från hållplatsen som kollektivtrafiken anses sträcka sig, men att avståndet måste deklarerats i förväg i kommunens riktlinjer och trafikförsörjningsprogram.

Om man väljer princip 2 eller 3 för avstånd till hållplats är det enligt RVU få personer som går längre än 3 kilometer eller cyklar längre än en mil i anslutning till en kollektivtrafikresa.

Alternativ 1 skulle alltså ge avståndet 2 kilometer eller varierande beroende på län/kommun, alternativ 2 skulle ge 3 kilometer och alternativ 3 en mil. Vilka kostnader alternativen skulle medföra får vi återkomma till i konsekvensbeskrivningen i kapitel 9.

Exakt vilka avståndskriterier eller principer för att bestämma dem som ska väljas tycker vi inte är lämpligt att lägga några rekommendationer kring, utan föreslår att det bestäms efter remissrundan och en politisk diskussion. Oavsett vilket av avstånden ovan som används blir det en utvidgning jämfört med dagens "något hundratal meter". Den extra kostnaden för det längsta avståndet kan grovt uppskattas till 10–15 procent mer.

### **Turutbud**

Vilka hållplatser ska då avståndet mätas från? Även här finns det olika principer att tillämpa, med olika konsekvenser, till exempel:

1. Hållplatser som har ett grundläggande turutbud, till exempel enligt SCB:s kriterier
2. Hållplatser med ett utbud som tillgodoser det behov som en person i motsvarande situation som en sökande har, men utan funktionsnedsättning, till exempel en som arbetar, studerar eller går på daglig verksamhet
3. Hållplatser som endast har en avgång någon gång ibland, men ändå är linjebunden (inte en mötesplats för anropsstyrd trafik)

Huvudprincipen är att ju tätare trafik som utgångshållplatserna ska ha för att bedömas tillhöra den befintliga kollektivtrafiken, desto mindre blir kollektivtrafikområdet, desto mer begränsad blir tilldelningen av färdtjänst och desto större bördan på kommunens övriga socialtjänst.

En princip för urval av hållplatser bör ta hänsyn till att personer som får färdtjänst inte får en orimligt mycket bättre trafikering än personer i allmänhet. Principen måste också på lämpligt sätt ta hänsyn till var det finns närtrafik, som ibland, och ibland inte uppfyller kraven på EU:s definition av kollektivtrafik (se nedan). Vidare bör EU:s definition av kollektivtrafik vägas in, vilket bland annat innebär att trafiken ska erbjudas fortlöpande och utan diskriminering.

Om vi bara utgår från hållplatser som har en linjetrafik med tillräckligt turutbud för arbetspendling blir definitionen för snäv för de sökanden som enbart har behov av fritidsresor<sup>266</sup>, vilket är den stora majoriteten (cirka tre fjärdedelar av tillståndshavarna är över 65 år). Det vore orimligt att begränsa definitionen av kollektivtrafikens upptagningsområde så

<sup>266</sup> Till exempel service- och inköpsresor, besök hos nära och kära.

att de med enbart behov av fritidsresor skulle sorteras bort direkt av kriteriet att kollektivtrafiken inte är tillräckligt utbyggd.

Om vi å andra sidan vid definitionen av kollektivtrafikområdet utgår från hållplatser med mycket liten trafikering kan fler ansöka om färdtjänst. Om dessa i övrigt uppfyller kraven för färdtjänst, och arbetar eller studerar, får inte antalet väsentliga resor begränsas om det inte finns synnerliga skäl (FtjL 9 § tredje stycket). Det skulle sätta dessa personer i en bättre situation än deras eventuella pendlare grannar, som bara har tillgång till ordinarie linjetrafik. Vi anser ändå att detta alternativ är att föredra framför alternativet att utgå från hållplatser med ett stort turutbud, eftersom det är en mindre grupp människor som gynnas med detta alternativ, än gruppen som missgynnas med det andra. Vi rekommenderar därför att utgångspunkten för avståndsmätningen ovan ska vara hållplatser för linjetrafik med minsta möjliga trafikering med linjetrafik, som ändå tillhör kollektivtrafiksystemet. För att hållplats ska anses trafikerad ska det räcka med en avgång per vecka, men regelbundet (fortlöpande) under längre perioder under året.

### **Närtrafik och kompletteringstrafik**

En annan fråga gäller om och i så fall hur förekomsten av närtrafik och kompletteringstrafik, eventuellt anropsstyrd, ska räknas in i kollektivtrafikens upptagningsområde.

Enligt vår förståelse tjänar närtrafik (liksom i förarbetena servicelinjer) främst till att vara ett komplement till linjetrafiken för personer med funktionsnedsättning, med förutsättningar att ersätta vissa färdtjänstresor. Kompletteringstrafiken har ett annat primärt syfte: att betjäna områden med låg efterfrågan, eller vid tider med låg efterfrågan (kvällar och helger). Båda typerna kan vara anropsstyrda, och båda har i regel restriktioner för användandet, såsom trafikeringstider, maximalt antal resor, bostadsort, avstånd till ordinarie hållplats osv. När- och kompletteringstrafik skiljer sig från linjetrafiken genom att den kommer närmre bostad, service och bytespunkter, och är därför mer tillgänglig även för personer med funktionsnedsättning (rörelsenedsättning). I vissa fall är närtrafiken integrerad med kollektivtrafik eller färdtjänst.

I domstolsmål argumenteras ibland från tillståndsmyndigheterna att det finns närtrafik eller kompletteringstrafik som är anpassad för personer med funktionsnedsättning, trots att utbudet inte räcker för att exempelvis upprätthålla arbete eller studier. Det är dock samma situation som gäller för personer utan funktionsnedsättning. Frågan här gäller om områden som betjänas av när- och kompletteringstrafik ska ingå i kollektivtrafikens upptagningsområde och därmed berättiga till att ansöka om färdtjänst.

I vissa län krävs att man är folkbokförd, bor minst 1–2 kilometer från en trafikerad hållplats, samt registrerar sig för att få nyttja trafiken (se avsnitt 3.2.4). Det innebär att denna trafik kanske inte helt uppfyller EU:s definition på kollektivtrafik på grund av sina villkor (avsnitt 3.3.2), men trots det betjänar den en allmänhet i någon betydelse. Avståndskriterierna innebär också att denna trafik sträcker sig längre bort från linjetrafikens hållplatser än normala gångavstånd för personer utan funktionsnedsättningar. Frågan gäller då om även de områden som betjänas av närtrafik och kompletteringstrafik bör ligga till grund för möjligheten att söka färdtjänst, vid sidan om linjetrafikens hållplatser plus det buffertavstånd enligt ovan som regering eller riksdag beslutar om. Vi behöver då också ta hänsyn till de incitament som RKM kan ha att erbjuda när- och kompletteringstrafik.

Om vi finner att den trafiken ska ingå behöver vår definition av "befintlig kollektivtrafik", förutom kollektivtrafik enligt kollektivtrafiklagens definition, även omfatta viss särskild persontrafik. Hur statsmakterna ska ställa sig till den trafik som RKM organiserar, som inte faller inom ramen för definitionen av kollektivtrafik, får bli föremål för vidare diskussioner i ett annat forum. Om den inte uppfyller definitionen på kollektivtrafik i formell mening regleras den

inte av kollektivtrafiklagen. Om den inte heller utgör färdtjänst, sjukresor eller liknande är den i grunden oreglerad.

Närtrafik organiseras för att öka tillgängligheten till kollektivtrafiksystemet och eventuellt minska resandet med färdtjänst. Kompletteringstrafiken organiseras för att utvidga kollektivtrafiksystemet geografiskt.

Om dessa trafikformer skulle ingå i det område som definierade kollektivtrafiken skulle eventuellt fler (med våra förslag) bli berättigade att söka färdtjänst, beroende på om när- och kompletteringstrafiken sträcker sig längre eller kortare än de avståndsgränser som bestäms i början av detta avsnitt (8.4.2). Om regering eller riksdag till exempel beslutar att en mils avstånd från linjetrafikens hållplatser är en rimlig avgränsning, är frågan om det finns kompletteringstrafik längre bort som skulle kunna utvidga det område där det är möjligt att söka färdtjänst.

Om ett kortare buffertavstånd beslutas blir det större trafikeringsområden för när- och kompletteringstrafik som hamnar utanför bufferten för linjetrafiken, och då kan incitamenten att bygga ut när- och kompletteringstrafik påverkas negativt om de områdena inkluderas i det totala upptagningsområdet. Eftersom färdtjänst enligt våra förslag inte ska gå att söka utanför det upptagningsområdet försvinner då incitamentet att minska utnyttjandet av färdtjänst utanför det området, och om den resulterande färdtjänsten är dyrare än när- och kompletteringstrafiken kan omfattningen av när- och kompletteringstrafik minska i syfte att minska kostnader.

Hur RKM:s relativa kostnader för utökad när- och kompletteringstrafik ser ut i jämförelse med ett utökat färdtjänstområde har vi ingen detaljkunskap om, och den varierar säkerligen eftersom benägenheten att söka färdtjänst varierar, och även utnyttjandet av färdtjänst när man har ett tillstånd. Vi kan dock konstatera att när- och kompletteringstrafiken idag inte marknadsförs i någon större omfattning utan tvärtom omgärdas av restriktioner, och att det torde bero på höga rörliga kostnader. Vi bedömer därför att såväl färdtjänst som när- och kompletteringstrafik dras med höga rörliga kostnader, och att vad som än beslutas på nationell nivå kommer utfallen att se olika ut i olika delar av riket och kanske även i olika delar av en enskild kommun. I så fall går det inte att säga något generellt om incitamenten utan det kommer att ligga i de regionala myndigheternas händer att besluta om när- och kompletteringstrafikens betjäningsområden precis som det gör nu. Frågan för staten gäller snarare om när- och kompletteringstrafiken behöver regleras i en större omfattning än idag, eftersom all sådan trafik troligen inte faller inom ramen för EU:s definition av kollektivtrafik.

Om när- och kompletteringstrafikens betjäningsområden ska ingå i upptagningsområdet ska de hur som helst inte omges av en lika stor avståndsbuffert som för hållplatserna i linjetrafik. Det beror på att trafiken i många fall är utformad för att hämta nära hemmet, eller till och med vid dörren.

Med det ovan sagda bedömer vi att betjäningsområdena för när- och kompletteringstrafik ska ingå i det upptagningsområde som ska berättiga till ansökan om färdtjänst. Vi behöver därmed ha en vidare definition av "befintlig kollektivtrafik" än den som används i EU och i kollektivtrafiklagen, så att den även inkluderar när- och kompletteringstrafik (se förslaget i kap. 1, 2 §).

Om förhållandena inom kollektivtrafiken ändras är det alltid situationen vid ansökningstillfället som avgör.<sup>267</sup> Ett tillstånd gäller under hela dess giltighetstid.

<sup>267</sup> Jf Försäkringskassan (2022), s. 29; RÅ 2007 ref. 27.

## 8.5 Likriktning av minsta varaktighet

Vi föreslår ett förtydligande av vad som avses med en funktionsnedsättning, som inte endast är tillfällig. Den nödvändiga varaktigheten bör likriktas i författningen, så att tillstånd meddelas om konsekvenserna av funktionsnedsättningen, i form av hinder, beräknas bestå i minst tre månader.

I dagsläget varierar den nödvändiga varaktigheten något mellan kommunernas regelverk, men enligt vår uppskattning är den tre månader i mer än nio kommuner av tio, och i övriga sex.

Enligt RÅ 2007:27 är en 3–6 månader lång funktionsnedsättning att betrakta som "inte tillfällig". I propositionen står det att helt tillfälliga funktionshinder inte berättigar till färdtjänst, men det förekommer att tillstånd är begränsade till en kortare tid, t.ex. till ett halvår. Tillstånden kan då också vara begränsade till att endast avse ett visst antal fritidsresor, medan ersättningen för sjukresor får lösas inom sjukresesystemet (s. 52).

De flesta kommuner och alla regioner med myndighetsutövning anger 3 månader som gräns för varaktigheten, men det finns fortfarande en handfull kommuner som kräver 6 månaders varaktighet.

Enligt Försäkringskassans vägledning ska bedömningen av funktionsnedsättningen och dess varaktighet göras utifrån personens tillstånd vid ansökan, vilket även bör gälla för färdtjänst.

Under Trafikanalys workshop framkom över lag positiva reaktioner på att införa en skrivning om tidsgränsen tre månader.

## 8.6 Status på läkarintyg och andra specialistutlåtanden, metoder för bedömning, yrkeskompetens

Bedömningen av väsentliga svårigheter bör grundas på utlåtande utfärdat av personer med kompetens att bedöma funktionsförmåga, enligt standardiserade och vetenskapligt utprovade metoder. Sådana metoder ger även vägledning till behovet av ledsagare och andra villkor förknippade med färdtjänstillståndet. Vilka kompetenser som krävs för utlåtandena kan variera beroende på funktionsnedsättning och var i DFA-kedjan som bedömningar krävs (DFA: Diagnos-Funktionsnedsättning-Aktivitetsbegränsning, se avsnitt 7.1.1). Flera kompetenser kan därför behövas för en tillförlitlig bedömning.

I tillägg till föreslagna författningsändringar föreslår vi ett uppdrag till SKR och Socialstyrelsen att utarbeta en enhetlig metod och en mall för specialistutlåtande som kan underlätta och likrikta kommunernas bedömning av väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att anlita kollektivtrafik.

## 8.7 Lag, föreskrift eller allmänna råd?

Som alternativ till författning i lag finns möjligheter att använda andra typer av författningar som förordning, föreskrifter eller allmänna råd. Dessa regeltyper är lättare att ändra när nya behov uppstår än lag.

Föreskrifter eller allmänna råd skulle kunna förtydliga hur bedömningen av olika funktionsnedsättningar ska ske, och vilka hinder de orsakar i kollektivtrafiken, på ett mer standardiserat sätt

än idag. Problemet med färdtjänsten är att det saknas en central myndighet som ansvarar för den, som det gör när det gäller socialtjänst och omsorg (Inspektionen för vård och omsorg, IVO). Som kontrast finns det när det gäller bilstöd Försäkringskassan som med väl utvecklad vägledning och rättsfallsöversikt underlättar en enhetlig behandling av ansökningarna. Vi vet att det bland kommunala färdtjänsthandläggare efterfrågas vägledning och sammanställningar av rättsfall.

Ett alternativ är därför att regeringen själv utfärdar en förordning, eller utser någon befintlig eller ny myndighet som kan utfärda föreskrifter och allmänna råd. Ett tredje alternativ är att inrätta en färdtjänstombudsman som kan granska kommunala regelverk eller föra enskildas talan.

Viss tillsyn av myndighetsutövningen vid tilldelningen av färdtjänst skulle kunna göras av Riksrevisionen, men det har oss veterligen hittills inte skett.



## 9 Konsekvensbeskrivning

I detta avsnitt beskriver vi konsekvenserna av förslagen i denna rapport. Vi utgår från förordningen om konsekvensutredning<sup>268</sup> och beskriver vilka olika grupper och aktörer som berörs av vårt förslag och i vilken utsträckning. Eftersom det råder stor osäkerhet om vilka effekter som vårt förslag kommer att ha gör vi i första hand en kvalitativ beskrivning av konsekvenserna, på kort sikt och längre sikt. Vi gör även beräkningar av hur kostnaderna kan komma att utvecklas, med två olika metoder.

### 9.1 Inledning

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.3 har användningen av färdtjänsten minskat i alla åldersgrupper det senaste decenniet, och minskningen har accentuerats ytterligare under pandemin. Vi analyserar denna utveckling och beskriver några bakomliggande anledningar.

Den viktigaste slutsatsen från analysen är att den rättstillämpning av färdtjänstkriterierna som varit dominerande de senaste tio åren inte har inkluderat det som vi ser som en grundläggande del av möjligheten att resa med kollektivtrafiken, nämligen vägen till och från hållplats. Trafikanalys bedömer att denna rättspraxis över tid har inneburit att ett stort antal personer fått avslag på sina ansökningar och att utfallet skulle ha varit ett annat om vägen till och från hållplats hade beaktats på ett annat sätt än vad som nu har varit fallet.

Vi menar alltså att utvecklingen med minskande antal färdtjänsttillstånd i hög grad beror på att antalet avslag ökat som en följd av rättspraxis. Det går dock inte att utesluta att ett ökat bilinnehav bland äldre, i synnerhet kvinnor, har bidragit till en minskning av söktrycket på färdtjänst. Om detta skulle vara en betydande anledning är våra uppskattningar av konsekvenserna överdrivna.

Det är viktigt att komma ihåg att färdtjänstlagen är en ramlag, där det är upp till de som tillämpar lagen att utforma detaljregleringen. Därmed är effekten av våra förslag osäker.

Förslagen syftar till att på sikt och i möjligaste mån verka för att färdtjänstlagens tillämpning ligger i linje med de ursprungliga intentionerna, så att beslut och bedömningar görs i linje med mål och intentioner i lagens förarbeten. Våra förslag träffar främst tillämpningen vad gäller bedömningen av kollektivtrafikens upptagningsområde, men det finns även andra faktorer som spelar in i tillståndprocessen, till exempel hur funktionsnedsättningar och hinder bedöms av handläggare och specialister, samt hur utvecklingen av funktionsnedsättningar sker i befolkningen.

### 9.2 Grupper och aktörer som berörs av förslaget

Här beskriver vi kort hur olika grupper berörs av förslaget. När vi använder uttrycket ”nya regler” är det för att konsekvensbeskrivningen bygger på antagandet att förslaget beslutas i sin helhet. De grupper vi har analyserat är enskilda, kommuner och regionala kollektivtrafik-

---

<sup>268</sup> Förordning (2007:1244)

myndigheter (RKM), statliga myndigheter och företag. Det är dock svårt att uppskatta hur förslaget påverkar olika grupper på kortare sikt. I takt med att fler söker och beviljas färdtjänsttillstånd kommer kostnaderna att öka för både kommuner och RKM. Beroende på om beslut överklagas, kommer domstolarna att behöva handlägga fler ärenden, vilket skapar en ny rättspraxis.

### **9.2.1 Enskilda – ökade möjligheter till färdtjänsttillstånd**

De enskilda är en stor grupp som kommer att påverkas av förslaget. Effekterna för enskilda är svåra att uppskatta. Som vi har sett har antalet färdtjänsttillstånd minskat i alla åldersgrupper, och mest bland människor som fyllt 80 år.

I befolkningen så är det till allra största delen människor över 65 år som får färdtjänsttillstånd. I gruppen 65–79 år hade år 2021 knappt 5 procent färdtjänsttillstånd. Samma år hade drygt en fjärdedel (26 procent) i gruppen 80 år eller äldre tillstånd. Som framgår av statistiken i Bilaga 2 har dessa andelar sjunkit på senare år. Detta har tillsammans med uppmärksammade rättsfall bidragit till diskussionen om kriterier och bedömning.

Vi bedömer att vårt förslag på sikt, om det realiserar och får genomslag, kommer att leda till att fler som ansöker om tillstånd kommer att bli beviljade. Men omfattningen beror delvis på i vilken utsträckning förslaget och förändringarna blir kända. Det kan vara så att personer som fått avslag låter bli att söka fler gånger, om de inte blir medvetna om att regler och bedömningsgrunder ändrats. Därför är det viktigt att de nya reglerna snabbt blir kända bland de som vill ansöka om färdtjänsttillstånd, inklusive de som tidigare fått avslag. Vi tar upp detta i avsnitt 9.6.

### ***Egenavgiften kan komma att öka***

Färdtjänsten är subventionerad till omkring 75 procent, vilket betyder att egenavgifterna idag står för 25 procent av kostnaderna. Egenavgifterna kommer sannolikt att räknas upp i takt med KPI. Kommuner och RKM står inför en framtid med stora kostnader, bland annat på grund av pandemin och inflationen. Det gör att det kan bli svårt för dem att finansiera en ökad färdtjänst utan att höja egenavgiften. En förmodad ökad egenavgift kan ses som en indirekt effekt av förslaget, i den mån det innebär ökat antal sökande och beviljande av färdtjänsttillstånd.

### ***Värde av möjligheten att använda färdtjänsten***

För de enskildas del ser vi främst positiva konsekvenser av förslaget, förutom att egenavgiften kan komma att höjas, men det är svårt att säga hur mycket.

Det har gjorts försök att beräkna värdet av färdtjänstresor.<sup>269</sup> Även om färdtjänstresor ger nytta, så innebär restid, väntetider, restidsosäkerhet med mera en uppoffring. Till detta kommer kostnaden av egenavgiften. Kostnaden av restiden inklusive alla väntetider, restidsosäkerhet med mera är bland annat beroende av resärendet, till exempel arbete eller fritid, och av fordonet, till exempel buss eller taxi. Den totala resuppoffringen är summan av restid och egenavgift, så kallad generaliserad kostnad.

Enligt Trafikanalys resvaneundersökning den genomsnittliga restiden för en färdtjänstresa år 2019 cirka 35 minuter och som framgår av Tabell 9.1 gjordes år 2019 i genomsnitt 35 resor per färdtjänsttillstånd. Baserat på dessa uppgifter samt uppgifter om egenavgifternas storlek kan man med hjälp av Trafikverkets ASEK-värden uppskatta en undre gräns för värdet av färdtjänstresorna, eftersom värdet för resenären måste överstiga det värdet för att resan ska genomföras.

<sup>269</sup> Knutsson, S. (1998)

En stor del av de som innehar ett färdtjänstillstånd använder det inte. Som framgår av tabell B2.1 i Bilaga 2 utnyttjades färdtjänstillståndet år 2019 av 76 procent av innehavarna. År 2020 och 2021 var andelen i genomsnitt 64 respektive 67 procent. Minskningen i nyttjandet av befintliga tillstånd jämfört med 2019 var sannolikt en pandemieffekt, då färre hade tillstånd och färre resor gjordes. Vi betraktar i kommande avsnitt 2019 som det sista "normalåret" innan pandemin. Under normalåret 2019 var det således en fjärdedel av tillståndsinnehavarna som inte utnyttjade sitt tillstånd.

Trots att inte alla färdtjänstillstånd utnyttjas finns det ändå ett värde av att ha möjligheten av att resa. Detta kallas optionsvärde och är ett begrepp som ofta diskuterats i kollektivtrafik-sammanhang, där de olika alternativen och möjligheterna att resa har stor betydelse för människor.<sup>270</sup> Även för anhöriga finns det ett värde av att färdtjänstillstånd utfärdas, då de anhöriga därigenom kan avlastas. Det finns dock inte så många studier att luta sig mot för att bestämma optionsvärden för kollektivtrafik eller färdtjänst.

### 9.2.2 Kommuner och RKM – ökade kostnader på sikt

I de flesta fall är kommunerna ansvariga för färdtjänsten och utgivningen av tillstånd. I några fall har kommunerna överlåtit ansvaret till RKM (se Figur 4.2).

Konsekvenserna på kort sikt är beroende på i vilken utsträckning de nya reglerna i förslaget blir kända och om fler ansökningar görs. Personer som tidigare fått avslag kan komma att söka igen, när de nya reglerna blir kända.

Vi bedömer att förslagen på sikt leder till att fler färdtjänstillstånd än idag kommer att utfärdas, mer i linje med intentionerna i förarbetena. Vi bedömer att avslagen kommer att bli färre tack vare nya bedömningsgrunder, och möjligen kommer fler att söka när de nya reglerna blir mer kända. Fler utfärdade tillstånd än idag kommer att leda till ökade handläggningskostnader, men främst ökat resande och därmed ökade kostnader. Det är svårt att uppskatta hur många fler som kommer att ansöka om tillstånd, och hur mycket extra handläggning förslaget kommer att innebära. Vi räknar med att handläggningskostnaderna ingår i kommunernas räkenskapssammandrag och i så fall ingår de även i våra kostnadsuppskattningar.

#### ***Kommunernas kostnader har ökat trots minskad färdtjänst***

Som framgår av statistiken i Bilaga 2 har antalet färdtjänstillstånd minskat, åtminstone sedan 2010. Trots detta har kommunernas och RKM:s kostnader för färdtjänst per invånare ökat fram till 2019. År 2020 minskade kostnaderna kraftigt i samband med coronapandemin. Därefter har kostnaderna ökat igen i samband med återhämtningen.

I takt med att resandet återgår till de nivåer som innan pandemin kommer kostnaderna att öka, redan utan vårt förslag. Konsekvenserna av förslaget är osäkra på kort sikt, men på längre sikt bedömer vi att antalet färdtjänstillstånd kan komma att öka som en följd av nya bedömningsgrunder och regler. På längre sikt bedömer vi att andelarna för färdtjänst kan återgå till de nivåer som rådde år 2010. I ett räkneexempel som presenteras i avsnitt 9.3.1 uppskattar vi att kostnaderna för en återgång till nivåerna kring 2010 kan uppgå till i storleksordningen knappt en miljard kronor för riket som helhet. Om förslaget leder till samma situation som år 2010 när det gäller andel färdtjänstillstånd i olika åldersgrupper, kan det innebära ytterligare ökade kostnader i samma storleksordning. I de flesta fall får kommunerna ta de ökade kostnaderna, men i några fall har kommunerna överlåtit ansvaret till RKM, vilka då får kostnaderna. De kommuner och RKM som redan har en tillståndsprövning i enlighet med det som vi uppfattar som intentionerna bakom färdtjänstlagen påverkas mindre eller inte alls.

<sup>270</sup> Bondemark, A. och Johansson, E. (2017)

Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att det inte finns någon myndighet med utpekat ansvar för färdtjänsten, och att personer med funktionsnedsättning kan ha svårigheter gentemot myndigheter med att påvisa sitt behov av färdtjänst och med att få sin sak prövad i domstol. Därför kan det finnas ett underliggande behov av fler färdtjänstillstånd, eftersom många som skulle ha rätt till ett tillstånd inte har kraft eller resurser nog att söka tillstånd eller överklaga ett avslag.

### ***Allt friskare pensionärer som arbetar kan öka kostnaderna***

Det finns studier som visar att pensionärerna håller sig allt friskare numera jämfört med förr. Dagens 70-åringar har en hälsa som förr motsvarade en 50-åring.<sup>271</sup> Det påverkar möjligheterna för äldre att fortsätta arbeta och ha en aktiv fritid. Enligt SCB<sup>272</sup> har återstående livslängd för 65-åringar ökat med 5,5 procent mellan 2010 och 2021. Samtidigt har befolkningen ökat totalt med cirka 11 procent mellan dessa år. Allt fler äldre kan och vill arbeta efter 65 års ålder.<sup>273</sup> Detta kan påverka behovet av att resa med färdtjänst.

Resandet med färdtjänst skiljer sig åt mellan åldersklasser och om regionernas åldersstruktur förändras, förändras även kostnaderna för resandet. Från Figur 4.1 kan vi se att yrkesverksamma personer (0–64 år) gör i genomsnitt 68 resor per år, unga pensionärer (65–79 år) gör 61 resor per år och att de äldsta (80+ år) i genomsnitt gör 26 resor per år.

Friskare pensionärer och äldre kan betyda att färre behöver färdtjänst på grund av bristande hälsa. Å andra sidan kan friskare äldre betyda att de som har färdtjänst vill fortsätta att arbeta. Eftersom vi vet från statistiken att yrkesverksamma med färdtjänst reser mer än icke yrkesverksamma med färdtjänst, kan trenden med fler äldre i arbete innebära ett ökat behov av resor och därmed av färdtjänst.

En längre medellivslängd kan också innebära fler personer med funktionsnedsättningar högre upp i åren. Samtidigt ökar bilinnehavet bland äldre, vilket kan minska behovet av färdtjänst (avsnitt 3.3.3).

### ***Fler äldre i alla län och kommuner i framtiden***

Sveriges demografiska struktur kommer medföra allt fler äldre i framtiden. SCB har gjort en framskrivning av befolkningen fram till 2040 och den visar att åtminstone fram till dess blir det fler äldre i alla län och kommuner. Befolkningsökningen sker i olika grad i olika regioner. De största procentuella ökningarna fram till 2040 beräknas ske i Uppsala län (16,6 procent), Stockholms län (15,7 procent), Hallands län (11,7 procent), Skåne län (11,5 procent) och Västra Götalands län (9,3 procent).<sup>274</sup>

Utmärkande för den framtida befolkningen är enligt SCB att andelen äldre i befolkningen ökar. Andelen av befolkningen som är 65 år och äldre är högre 2040 än 2021 i samtliga län och i princip alla kommuner. Andelen 80 år och äldre är högre i alla län och alla kommuner år 2040 jämfört med 2021. I hela riket beräknas 8 procent av folkmängden vara 80 år eller äldre år 2040, jämfört med 5 procent idag.

Kostnaderna för färdtjänst beror framför allt på resandet, inte antalet tillstånd i sig. Om tillstånd ges till personer med litet resande (den äldsta gruppen) blir kostnaderna lägre, och om tillstånd ges till personer med större resbehov (barn, studerande, yrkesverksamma) blir kostnaderna högre.

<sup>271</sup> Delegationen för senior arbetskraft (2018)

<sup>272</sup> SCB (2022a)

<sup>273</sup> SOU 2020:69

<sup>274</sup> SCB (2022b)

Befolkningsökningarna och den ökande andelen äldre kommer sannolikt att öka efterfrågan på färdtjänsttillstånd. Eftersom förslaget på sikt bedöms innebära att fler får färdtjänst än tidigare, kommer dessa demografiska effekter att få större effekter på färdtjänsten än vad man tidigare har räknat med. Återhållande faktorer är om bilinnehav och innehav av andra förflyttningshjälpmedel ökar, eller om hälsosituationen bland äldre förbättras. Faktorer förutom åldern som kan öka behoven av färdtjänst är om prevalensen av funktionsnedsättningar ökar i befolkningen. Vi bedömer att kostnaderna för kommunernas och RKM:s färdtjänst sannolikt kommer att öka en bra bit in i framtiden.

### 9.2.3 Statliga myndigheter

När det gäller statliga myndigheter ser vi att det främst är domstolarna, det vill säga förvaltningsrätten och möjligen kammarrätten, som på kort sikt kan komma att få överklaganden, innan kommuner och RKM har anpassat sig till de nya reglerna. När en ny rättspraxis med tiden etableras bedömer vi att antalet överprövningar minskar i jämförelse med idag. Vi bedömer därför att konsekvenserna för domstolarna på kort sikt medför marginellt ökade kostnader, och på längre sikt minskade kostnader på grund av färre överprövningar då kommunernas och RKM:s bedömningar görs i linje med de intentioner som beskrivs i förarbetena.

### 9.2.4 Privata företag

När det gäller privata företag och operatörer upphandlas färdtjänsten i de flesta fall av kommuner och RKM. De ökade kostnaderna för kommuner och RKM blir därför företagens intäkter i motsvarande mån, bortsett från handläggningskostnader. Företagen bedöms inte få några egna kostnader som en direkt följd av vårt förslag.

På grund av att vi bedömer att det på sikt blir fler färdtjänsttillstånd beviljade, kan operatörerna i själva verket få en större marknad, vilket kan leda till förbättrad lönsamhet inom denna verksamhet. Å andra sidan kan en större marknad attrahera fler konkurrenter vid de kommunala upphandlingarna. Företagen kan i dessa fall få försämrade villkor vid kommande upphandlingar, som en följd av ökad konkurrens på en större marknad för färdtjänst. Villkor och lönsamhet kan påverkas olika för de stora beställningscentralerna, som lägger anbud på trafiken, och för de taxiföretag som utför själva transporterna. Förslagen kan ge större effekter på landsbygden, där särskilda persontransporter är en viktigare del av taxinäringen än i storstäderna.

I övrigt ser vi enbart marginella konsekvenser för företagen.

## 9.3 Kvantitativ uppskattning av kostnader för kommuner och RKM

I detta avsnitt gör vi några räkneexempel där vi försöker uppskatta kostnaderna till följd av våra förslag.

Dels gör vi en kostnadsuppskattning på regional nivå (län), där kostnaderna på sikt beräknas baserat på den situation som rådde år 2010, som vi låter vara en referensnivå. Vi får därmed en fördelning av kostnaderna på länsnivå (metod 1).

Dels gör vi en uppskattning av kostnaderna där vi utgår från befolkningens geografi i förhållande till närmaste trafikerade hållplats. Då utgår vi ifrån situationen 2019 som vi betraktar som det sista "normalåret" innan pandemin. Med denna metod kan vi också beräkna hur

kostnaderna slår mot olika typer av kommuner, enligt SKR:s kommungruppsindelning (metod 2).

Båda metoderna innehåller osäkerhet och ger lite olika resultat, men i samma storleksordning. De samlade kostnaderna för rikets regioner och kommuner bedöms på sikt hamna på omkring 0,8–1,0 miljarder kronor, netto efter nuvarande nivå på resenärernas egenavgifter (1,0–1,3 miljarder kronor brutto). Egenavgifterna kan påverkas av tillståndsmyndigheterna själva.

### 9.3.1 Metod 1: kostnader för att nå referensnivå 2010

Som framgår av beskrivningen av färdtjänstens utveckling och som finns beskrivet i statistikbilagan har det sedan 2010 skett en minskning av antalet färdtjänsttillstånd, en minskning som tilltog kraftigt under pandemin.

I detta avsnitt beskriver vi först en referensnivå som vi tänker oss att förslagen ska syfta till att nå, på ett antal års sikt. Baserat på referensnivån gör vi därefter en grov kostnadsuppskattning vad det skulle innebära att uppnå referensnivån. Vi kan som en hypotes anta att våra förslag (på ett antal års sikt) leder till att situationen och tillståndsgivningen återgår till den som rådde 2010 och att andelen tillstånd (främst bland de äldre) blir lika många som år 2010. Baserat på det kan vi uppskatta en grov, genomsnittlig kostnad.

Vi utgår från 2019, det senaste "normalåret" utan pandemieffekter när det gäller resmönster som genomsnittligt antal resor per tillstånd, samt för genomsnittliga kostnader per tillstånd och per resa. Den variation och osäkerhet som finns gällande uppgifterna om kostnad per resa och antal resor per tillstånd, gör att kostnadsuppskattningen innehåller stor osäkerhet.

Statistiken visar att i genomsnitt för hela riket kostade år 2021 en färdtjänstresa 377 kr brutto. För att undvika pandemieffekterna använder vi i stället 2019 års kostnader och då kostade en färdtjänstresa i genomsnitt 367 kr (Tabell 9.1). Färdtjänstresenärerna bidrar själva med en viss del av kostnaderna vilket ger en nettokostnad för färdtjänstresan, men vi räknar här med *bruttokostnaden*. Kommuner och RKM kan själva påverka nettokostnaden genom att justera egenavgifterna.

#### ***Minskningen av tillstånd är störst bland de som är 80 år och äldre***

År 2010 hade omkring 326 000 personer färdtjänsttillstånd, vilket utgjorde 3,5 procent av befolkningen (se avsnitt 4.3 Färdtjänst i siffror). År 2021 hade knappt 287 000 personer tillstånd, vilket är en minskning med drygt 39 000 personer (12 procent) jämfört med 2010.

Personer över 80 år utgör majoriteten av tillståndshavarna, drygt hälften (2021). En fjärdedel av tillståndshavarna utgörs av personer mellan 65 och 79 år, medan var femte tillstånd tillhör en person i yrkesverksam ålder. Resterande tillstånd, ett par procent, innehas av barn och ungdomar. Det är främst i åldersgrupperna över 80 år och 65–79 år som antalet färdtjänsttillstånd minskat sedan 2010.

Som framgår av statistikbilagan har andelen tillstånd sedan år 2010 minskat från 3,5 procent av den totala befolkningen till 3,0 procent år 2019, och till 2,7 procent år 2021. I åldersgruppen över 80 år har andelen minskat mest, från 37 procent år 2010 till 26 procent år 2021.

#### ***Resor per färdtjänsttillstånd stabilt över tid men nyttjandegrad samt kostnad per resa varierar mellan kommuner och län***

Nyttjandet av färdtjänst har legat stabilt i riket, mellan 34 och 36 resor per tillstånd, sedan 2010 fram till före pandemin (2019). Från 2019 till 2021 sjönk nyttjandet med 25 procent på grund av pandemin.

Variationerna är stora mellan länen. Till exempel gjordes i snitt i Kalmar län 51 resor per tillstånd 2019, medan bara 14 resor per tillstånd gjordes i Dalarna samma år. Även kostnaden per resa varierar mellan länen (Tabell 9.1).

Nyttjandegraden, dvs. hur stor andel som använder sitt tillstånd, varierar mellan 37 och 100 procent. Nyttjandegrad och antal resor per tillstånd samvarierar med befolkningstätheten i kommunen.

Vi antar att de som redan har (eller får förnyat) tillstånd inte kommer att förändra sitt resande.

Eftersom färdtjänstillstånden används i olika hög grad av personer i olika regioner och i olika åldersgrupper med mera, får ökningen av antalet tillstånd olika effekter på kostnaderna. Vi kan därför försöka se hur tillstånden används och vilken påverkan det har på antalet resor i olika regioner.

### ***75 000 fler färdtjänstillstånd till en kostnad av knappt en miljard kronor***

I Tabell 9.1 framgår resultaten av vår beräkning av kostnaden med metod 1 för att nå referensnivån av antal färdtjänstillstånd, det vill säga den nivå av färdtjänstillstånd som rådde år 2010. Vi utgår från 2019 års uppgifter för kostnad per resa och antalet resor per tillstånd.

I fem regioner har kommunerna överlåtit ansvaret till RKM och uppgifterna för dem är därför hämtade från SCB:s regionstatistik.

Våra beräkningar visar att den totala kostnaden för att komma tillbaka till referensnivån, det vill säga till den nivå av färdtjänstillstånd som rådde år 2010, blir 986 miljoner kronor brutto. Se kolumnen näst längst till höger i Tabell 9.1. Det är alltså knappt en miljard kronor i extra kostnad för att uppnå de ursprungliga intentionerna med färdtjänstlagen.

För att nå referensnivån krävs det att knappt 75 000 fler färdtjänstillstånd än idag utfärdas. Vi utgår ifrån att resandet och antalet färdtjänstillstånd ökar igen de närmaste åren efter pandemiårens låga nivåer. Men att nå denna nivå kommer sannolikt att ta tid, och kostnaderna kommer att öka i takt med att antalet färdtjänstillstånd ökar. Den kostnadsökning på omkring 1 miljard kronor som vi ser framför oss kommer således inte att realiseras från ett år till ett annat, utan växa fram mera successivt.

Den offentligfinansiella effekten blir lägre på grund av att resenärerna betalar egenavgifter, som ligger på mellan 0 och 40 procent räknat per län. I riket var egenavgiften 22 procent 2019.

Tabell 9.1. Kostnadsuppskattning per län för att nå referensnivån år 2010. Bruttokostnad.

| Län             | Antal tillstånd per län |                                      | Kostnad<br>per resa<br>(kronor)<br>(2019) | Resor<br>per<br>tillstånd<br>(2019) | Kostnad att<br>uppnå<br>referensnivå<br>(milj. kr**) | Kostnad<br>per<br>invånare<br>(kronor) |
|-----------------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------|
|                 | (2021)                  | Uppräknad<br>referens-<br>nivå 2021* |                                           |                                     |                                                      |                                        |
| Stockholm       | 62 986                  | 83 690                               | 440 <sup>#</sup>                          | 42                                  | 380 079                                              | 160                                    |
| Uppsala         | 10 554                  | 14 032                               | 388                                       | 25                                  | 33 894                                               | 88                                     |
| Södermanland    | 7 391                   | 10 447                               | 483                                       | 20                                  | 30 068                                               | 101                                    |
| Östergötland    | 15 620                  | 18 349                               | 231                                       | 50                                  | 31 687                                               | 68                                     |
| Jönköping       | 10 485                  | 12 476                               | 401 <sup>#</sup>                          | 46                                  | 36 620                                               | 101                                    |
| Kronoberg       | 5 140                   | 6 446                                | 364                                       | 25                                  | 11 780                                               | 58                                     |
| Kalmar          | 4 895                   | 5 820                                | 282 <sup>#</sup>                          | 51                                  | 13 216                                               | 54                                     |
| Gotland         | 2 268                   | 2 140                                | 585                                       | 27                                  | -2 005                                               | -34                                    |
| Blekinge        | 5 352                   | 5 901                                | 128 <sup>#</sup>                          | 16                                  | 1 097                                                | 7                                      |
| Skåne           | 32 429                  | 42 012                               | 257                                       | 46                                  | 113 408                                              | 82                                     |
| Halland         | 9 500                   | 9 886                                | 319                                       | 46                                  | 5 661                                                | 17                                     |
| Västra Götaland | 49 584                  | 64 354                               | 411                                       | 32                                  | 192 816                                              | 112                                    |
| Värmland        | 8 499                   | 9 847                                | 466                                       | 19                                  | 11 949                                               | 42                                     |
| Örebro          | 8 531                   | 10 153                               | 522                                       | 25                                  | 21 329                                               | 70                                     |
| Västmanland     | 8 372                   | 9 609                                | 439                                       | 20                                  | 11 060                                               | 40                                     |
| Dalarna         | 6 509                   | 9 163                                | 488 <sup>#</sup>                          | 14                                  | 18 464                                               | 64                                     |
| Gävleborg       | 6 339                   | 8 866                                | 366                                       | 20                                  | 18 762                                               | 65                                     |
| Västernorrland  | 10 401                  | 10 894                               | 248                                       | 24                                  | 2 868                                                | 12                                     |
| Jämtland        | 2 884                   | 4 586                                | 410                                       | 27                                  | 19 099                                               | 146                                    |
| Västerbotten    | 8 620                   | 11 778                               | 235                                       | 42                                  | 30 991                                               | 114                                    |
| Norrbotten      | 10 351                  | 10 933                               | 240                                       | 25                                  | 3 453                                                | 14                                     |
| Riket totalt    | 286 710                 | 361 385                              | 367                                       | 35                                  | 986 295                                              | 96                                     |
|                 |                         | 74 675 fler<br>tillstånd             |                                           |                                     |                                                      |                                        |

\* Antal tillstånd uppräknat baserat på 2010 års andelar av tillstånd per län och 2021 års befolkning.

\*\* Kostnad för att nå referensnivån (2010) av antal tillstånd.

<sup>#</sup> Kostnaden ligger på RKM (i stället för kommunerna) och kommer från SCB regionstatistik, Bruttokostnad i mnkr, löpande priser efter region, år och verksamhetsområde. PxWeb (scb.se).

Not: För Gotland beräknas kostnaden bli negativ, vilket är orimligt. Det får kvarstå i tabellen för att tydligt visa hur vi räknat.

Källor: SCB, Trafikanalys.



### 9.3.2 Metod 2: Geografisk tillämpning av avståndskriteriet

Den andra metoden som vi kallar den geografiska metoden ger en mer detaljerad bild av kostnaderna, men den bygger också på ett antal antaganden. Här utgår vi från uppgifter om befolkningens avstånd till hållplats år 2020, samt uppgifter från kommuner och RKM om vilka avståndskriterier de använder för att bedöma förflyttningsförmågan, vilket vi antar också avspeglar sig i hur tillståndshavarna fördelar sig i respektive kommun.

Som beskrivits i avsnitt 7.1.1 utgör förmågan att förflytta sig till hållplats en bedömningsgrund som tolkas olika från kommun till kommun och från RKM till RKM. I vissa kommuner och RKM bedöms förflyttningsförmågan i absoluta termer, enligt förmågan att förflytta sig ett visst, men varierande antal meter (och med eller utan vilopaus eller hjälpmedel), och i andra görs en helhetsbedömning där även vägen (och avståndet) till hållplats vägs in.

Vi har samlat in uppgifter om vilka avstånd som kommunerna och RKM tillämpar som kriterium för att bedöma väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand. Det är en förenkling, eftersom fyra kommuner av fem med egen myndighetsutövning även uppger att kombinationen av funktionsnedsättningen och väg till hållplats spelar roll i bedömningen (se avsnitt 6.2.1). Exakt hur bedömningarna görs är förstås väldigt svårt att få en uppfattning om, och vi vet inte om detta påverkar hela beslutet om tillstånd eller ej, eller om de bara påverkar de föreskrifter och villkor som kommer med tillståndet. Vi har försökt utgå ifrån ett lågt räknat scenario, så att eventuella avvikelser från antagandena blir i en positiv riktning.

Vi kan inte veta exakt hur långt från närmaste hållplats som de befintliga tillståndshavarna bor, men vi antar att de som har tillstånd idag huvudsakligen har det utifrån de avståndskriterier som respektive kommun har uppgivit. Det borde innebära att de som bedömts kunna förflytta sig längre än avståndskriteriet inte anses ha väsentliga svårigheter att förflytta sig, och därför inte har tillstånd. Därför antar vi att den befolkning som bor längre bort från hållplats än det avstånd som angivits av kommunen eller RKM, men inte så långt bort att de inte kan anses ha tillgång till kollektivtrafik, utgör basen för de personer som kommer att kunna få färdtjänst med våra förslag. Vi antar vidare att de nya tillståndshavarna söker färdtjänst och reser i samma grad som de befintliga. Det är vi använder för data om färdtjänsttillgången är 2019, dvs. en tillräckligt lång tid efter den avgörande ändringen av rättspraxis 2012 (se avsnitt 6.3.3), men före pandemins stora nedgångar.

De avstånd som kommunerna mäter förflyttningsförmågan emot varierar mellan 50 och 500 meter enligt enkäterna, men vi har delat in dessa i endast två grupper: mer eller mindre än 250 meter. Vi sätter alltså avståndsgränsen 200 meter för de kommuner och RKM som har avståndskriterium mindre än 250 meter, och vi sätter 400 meter som gräns för de kommuner som har längre avstånd, men som fortfarande har angett ett absolut avstånd som kriterium. De kommuner och RKM som inte uppgett något särskilt avståndskriterium i vår enkät, utan uppger att de gör en helhetsbedömning, utesluts ur analysen och antas få en kostnadsökning på 0 kronor. De utgör cirka en fjärdedel av kommunerna (inklusive de som överlätit färdtjänsten till RKM).

Den gräns vi sätter för kollektivtrafikens upptagningsområde ges här av datatillgången, och är 2 kilometers omkrets från en trafikerad hållplats. Någon hänsyn till förekomsten av närtrafik eller kompletteringstrafik har inte kunnat göras i dessa beräkningar.

Vi antar alltså i denna förenklade metod att anledningen till färdtjänsttillstånd enbart beror på hur långt tillståndshavarna kan förflytta sig på egen hand, och att alla andra faktorer såsom benägenheten att söka färdtjänst och otillgänglighet i kollektivtrafiken fångas upp i andelen av befolkningen som har färdtjänst enligt färdtjänststatistiken.

Från SCB har vi fått totalbefolkningen (december 2020) i åldersintervall, med bostaden på avstånden 200, 400 och 2 000 meter från trafikerad hållplats<sup>275</sup>, och kommunernas bruttokostnader för färdtjänst<sup>276</sup>. Från Trafikanalys färdtjänststatistik har vi antalet personer som har färdtjänst samt antal resor per tillstånd (år 2019).<sup>277</sup>

Vi drar bort den befolkning som har mer än 2 kilometer till hållplats. Det är endast en mindre del av befolkningen, 6,3 procent, och de bor nästan uteslutande utanför tätort.<sup>278</sup> Omräknat till den andel som antas vara berättigade till färdtjänst (3,0 procent 2019) motsvarar de cirka 20 000 färdtjänsttillstånd.

Om tillämpningen av våra förslag på kollektivtrafikens upptagningsområde enligt 8.4.2 ovan skulle sluta med längre avstånd från hållplats än 2 kilometer, skulle en mindre andel dras av, och tillkommande antal tillstånd, resor och kostnader framräknade i nedanstående tabeller skulle öka i motsvarande grad – dock inte mer än motsvarande 20 000 tillstånd.

Resultaten i Tabell 9.2 visar att våra förslag med denna metod kan ge cirka 95 000 fler tillstånd till en bruttokostnad på knappt 1 067 miljoner kronor, vilket är en ökning med 27 procent jämfört med bruttokostnaden år 2019. En förutsättning för beräkningarna är att kollektivtrafikens upptagningsområde räknas 2 kilometer runt hållplatserna, enligt alternativ 1 i avsnitt 8.4.2. Om ett större upptagningsområde väljs kan kostnaderna öka, men maximalt med cirka 20 procent. Kostnadsökningarna beror på i hur stor utsträckning och i vilken takt som befolkningen söker färdtjänst, samt i vilken grad den används, vilket beror på många omvärldsfaktorer och är svårt att sja om.

Kommuner och RKM med den mest begränsade tillämpningen av avståndskriteriet får den större delen av kostnaderna (Tabell 9.2). I genomsnitt motsvarar kostnaderna 160 kronor per invånare och år.

Liksom med metod 1 ska resenärernas egenavgifter räknas bort för att få den offentligfinansiella effekten, mellan 0 och 40 procent per län eller 22 procent i riket (2019).

**Tabell 9.2. Konsekvenser av förslagen enligt geografisk metod, tillämpat avståndskriterium. Resor och kostnader avser per år.**

| Avstånds-kriterium | Antal kommu-ner | Nya tillstånd | Nya resor, milj | Nya brutto-kostnader, milj kr | Kostnads-ökning, % | Ny kostnad/inv, kr |
|--------------------|-----------------|---------------|-----------------|-------------------------------|--------------------|--------------------|
| 50–200 m           | 157             | 83 000        | 2,6             | 899                           | 40                 | 223                |
| 250–500 m          | 67              | 12 000        | 0,5             | 168                           | 36                 | 170                |
| Inget              | 66              | 0             | 0               | 0                             | 0                  | 0                  |
| <b>Totalt</b>      | <b>290</b>      | <b>95 000</b> | <b>3,1</b>      | <b>1 067</b>                  | <b>27</b>          | <b>160</b>         |

Källa: SCB Bostäder i kollektivtrafikhållplatserna lägen och befolkning, Trafikanalys statistik Färdtjänst och riksfärdtjänst, Trafikanalys enkäter till kommuner och RKM sommaren 2022, egna beräkningar.

Anm: En förutsättning för beräkningarna är att kollektivtrafikens upptagningsområde räknas 2 kilometer runt hållplatserna. Någon hänsyn till förekomsten av närtrafik eller kompletteringstrafik har inte kunnat göras.

<sup>275</sup> För SCB:s definition av trafikeringen, se avsnitt 3.2.4, fotnot 68.

<sup>276</sup> SCB (2022d, e). I posten för färdtjänst ingår även kostnaderna för riksfärdtjänst, en mindre del som vi försummar.

<sup>277</sup> Trafikanalys, Statistik om färdtjänst och riksfärdtjänst, [www.trafa.se/kollektivtrafik/fardtjanst/](http://www.trafa.se/kollektivtrafik/fardtjanst/)

<sup>278</sup> SCB, Befolkning i kollektivtrafikhållplatserna lägen efter år, tabellinnehåll, region, avstånd från hållplats, kön och inom/utanför tätort, [www.statistikdatabasen.scb.se/sq/135248](http://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/135248)

Tabell 9.3 visar skillnader i kostnadsökningar fördelat bland kommungrupper i SKR:s huvudgrupper. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner drabbas av en större relativ ökning av kostnaderna, men utfallet beror i stor utsträckning på kommunens övriga förutsättningar, inte minst tillämpningen av avståndskriteriet.

**Tabell 9.3. Konsekvenser av förslagen enligt geografisk metod. Efter SKR:s huvudgrupper av kommuner. Resor och kostnader avser per år.**

| SKR huvudgrupper                                         | Antal kommuner | Nya tillstånd | Nya resor, milj. | Nya kostnader, milj. kr | Kostnadsökning, % | Ny kostnad/inv, kr |
|----------------------------------------------------------|----------------|---------------|------------------|-------------------------|-------------------|--------------------|
| <b>A. Storstäder och storstadsnära kommuner</b>          | 46             | 29 000        | 0,9              | 360                     | 19                | 133                |
| <b>B. Större städer och kommuner nära större stad</b>    | 110            | 37 000        | 1,2              | 354                     | 25                | 128                |
| <b>C. Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner</b> | 134            | 29 000        | 1,0              | 353                     | 52                | 195                |

Källa: SCB Bostäder i kollektivtrafiknära lägen och befolkning, Trafikanalys Färdtjänststatistik, egna beräkningar.

Anm: En förutsättning för beräkningarna är att kollektivtrafikens upptagningsområde räknas 2 kilometer runt hållplatserna. Någon hänsyn till förekomsten av närtrafik eller kompletteringstrafik har inte kunnat göras.

Slutligen ser vi i Tabell 9.4 att i de regioner (län) där RKM har hela ansvaret för färdtjänsten inklusive det finansiella, blir kostnaden lägre än i kommuner som har eget finansiellt ansvar, men inte nödvändigtvis ansvar för myndighetsutövning eller trafik.

**Tabell 9.4. Konsekvenser av förslagen enligt geografisk metod. Fördelat på vem som finansierar färdtjänsten. Resor och kostnader avser per år.**

| Finansiering av färdtjänst | Antal kommuner | Nya tillstånd | Nya resor, milj. | Nya kostnader, milj. kr | Kostnadsökning, % | Ny kostnad/inv, kr |
|----------------------------|----------------|---------------|------------------|-------------------------|-------------------|--------------------|
| <b>RKM *</b>               | 72             | 34 000        | 1,1              | 412                     | 25                | 126                |
| <b>Kommuner</b>            | 218            | 61 000        | 2,0              | 654                     | 29                | 172                |

Anm: \* Regionerna Stockholm, Jönköping, Kalmar, Gotland, Blekinge och Dalarna

Anm: En förutsättning för beräkningarna är att kollektivtrafikens upptagningsområde räknas 2 kilometer runt hållplatserna. Någon hänsyn till förekomsten av närtrafik eller kompletteringstrafik har inte kunnat göras.

Från uppgifter per kommun, vilka inte redovisas här, kan vi se att variationen mellan kommunerna är stor inom respektive redovisningsgrupp.

## 9.4 Överensstämmelse med EU-regler

Färdtjänstsystemet är inte reglerat av EU-regler. Justeringen av lagtexten påverkas inte av EU-reglering.

## 9.5 Tid för ikraftträdande och behov av informationsinsatser

Vi bedömer att om lagstiftningsprocessen ska få verka under 2023 kan 1 juni 2024 vara ett lämpligt datum för ikraftträdande. I uppdraget finns ingen information om eventuell fortsatt beredning eller remissrunda. Remisshantering kan påverka datum för ikraftträdande.

Som vi har nämnt ovan så är det viktigt att informationen om detta förslag sprids om det genomförs. Personer som har fått avslag på sina ansökningar och som därför har gett upp hoppet om att få färdtjänst, kan med dessa nya regler söka igen och få ett tillstånd beviljat. Det kan därför behövas särskilda insatser för att alla potentiellt berörda kommuninvånare får information och kunskap om dessa regler, i händelse av att förslaget genomförs.

## 9.6 Slutsatser om konsekvenserna

Våra förslag syftar till att tillståndsprövningen enligt färdtjänstlagen ska ligga i linje med intentionerna med färdtjänstlagen, genom att förtydliga de kriterier som ska gälla vid bedömningar om färdtjänstillstånd. Vi räknar med att den förändring av rättspraxis som skedde omkring 2012 har föranlett många kommuner och RKM att göra avslag på ansökningar om färdtjänstillstånd som skulle ha kunnat få bifall med en tydligare beskrivning av relevanta kriterier. Det finns dock en stor osäkerhet i vår bedömning av hur många människor som gått miste om tillstånd på grund av fler avslag, respektive hur stor inverkan som ett minskat söktryck bidragit på grund av ett ökat bilinnehav bland äldre. Å andra sidan vet vi inte hur stor effekten är av att vissa neuropsykiatriska funktionsnedsättningar tenderar att öka i befolkningen. Våra uppskattningar av konsekvenserna ska därför ses som översiktliga och osäkra.

En annan osäkerhetsfaktor är att medellivslängden bland äldre ökar, vilket å ena sidan kan fördröja behovet av färdtjänst, men å andra sidan att personer med färdtjänst förlänger sin tid som yrkesverksamma. Eftersom yrkesverksamma reser mer än andra kan det öka behovet av färdtjänst. Vi vet naturligtvis inte heller vilka hjälpmedel som kan komma att utvecklas och slå igenom för att underlätta resandet med kollektivtrafik i framtiden.

Vi har använt två olika metoder för att göra dessa beräkningar. Om vi skulle återställa andelen tillstånd till 2010 års nivåer skulle enligt Trafikanalys beräkningar med den ena metoden omkring 75 000 fler personer få färdtjänstillstånd på sikt. Den andra metoden ger 95 000–115 000 fler tillstånd, beroende på hur långt regering och riksdag anser att kollektivtrafiksystemet sträcker sig från hållplats (alternativen i avsnitt 8.4.2). Den första metoden ger ökade kostnader på knappt 1,0 miljarder kronor brutto och den andra metoden på 1,1–1,3 miljarder kronor brutto, i båda fallen i riket som helhet. För att få den offentligfinansiella effekten ska resenärernas egenavgifter räknas bort från det, cirka 22 procent i riket. De kan dock ändras av tillståndsmyndigheterna. Vi uppskattar att ökningstakten av nya färdtjänstillstånd kan bli cirka

10 000 fler tillstånd per år under en övergångsperiod, till en kostnad av cirka 100 miljoner kronor mer per år netto, tills en ny nivå är uppnådd.<sup>279</sup>

De kommuner och RKM som väntas få stå för den största delen av de ökade kostnaderna blir de som idag har den strängaste tillämpningen av färdtjänstkriterierna. Beräkningarna har enbart utgått ifrån hur kriterierna tillämpas vad gäller gångavstånd, vilket är en förenkling.<sup>280</sup>

För enskilda handlar det främst om positiva konsekvenser i och med att bedömningarna görs annorlunda och antalet avslag därmed förväntas minska jämfört med idag. Beroende på sin ekonomiska situation kan vissa kommuner och RKM behöva höja egenavgiften inom färdtjänsten eller inkomstskatten för att finansiera ett ökat antal ansökningar, vilket i så fall påverkar enskilda negativt. När det gäller statliga myndigheter handlar det om domstolarna som vi bedömer kan få ett ökat antal överprövningar till dess att en ny rättspraxis har etablerats, men att den sen kan komma att minska jämfört med idag.

---

<sup>279</sup> Beräknat på antaganden om att det idag görs 100 000 ansökningar per år och att 20 procent av dem får avslag, varav hälften på grunder som vi avser att förändra med förslagen. Antagandena är baserade på antal beslut och avslagsfrekvens i Region Stockholm (e-post från Svenska färdtjänstföreningen 2022-12-09, Bilaga till skrivelse angående Trafikanalys lösningsförslag), extrapolerade till riket.

<sup>280</sup> Det finns inga underlag för att göra beräkningar som utgår ifrån funktionsnedsättningar eller hinder, och de bedömningarna är hur som helst mycket komplexa och varierande mellan kommuner och RKM.



## 10 Förslag på fortsatt arbete

Vi har under arbetets gång kommit i kontakt med många frågor som inte har rymts inom uppdraget. Dessa frågor, och möjliga sätt att hantera dem på, redovisas nedan.

- Förtydligande av syftena med lagen, exempelvis i en ny portalparagraf.
- Förtydligande av kriterierna för ledsagare och medresenärer, med hänsyn tagen till prövningar inom andra biståndsformer (socialtjänst och LSS).
- Förtydligande av kriterierna för vilka hjälpmedel som får medföras.
- Förtydligande av vilka kompetenser som behövs för att utreda och pröva färdtjänstillstånd, samt hur dessa utredningar ska genomföras (allmänna råd).
- Förtydligande av hur samarbetet mellan kommuner, RKM och funktionshinderorganisationer ska gå till i ärenden som gäller bedömning av funktionsförmåga, hinder i kollektivtrafiken och prövning av färdtjänstillstånd.
- Utredning av de sammanlagda offentligekonomiska konsekvenserna av överflyttningen mellan färdtjänst och de kommunala stöd som utgör alternativ till färdtjänst, såsom hemtjänst, ledsagarservice, eller omsorgsresor. Dessa korskopplingar mellan kommunal färdtjänst och socialtjänst har betydelse för kommunernas benägenhet att överlåta färdtjänsten till RKM.
- Utredning av möjligheterna till alternativ till färdtjänst, såsom avgiftsfri ledsagare i kollektivtrafiken, en utbyggd närtrafik, eller nya tekniska hjälpmedel, och förutsättningarna att använda dem i praktiken för personer med olika typer och grader av funktionsnedsättningar.
- Utredning av möjligheterna för personer med skyddad identitet att söka färdtjänst i vistelsekommunen, och att utveckla regleringen kring kommunernas samverkan och finansiering vad gäller färdtjänst, efter modell av socialtjänstlagstiftningen.
- Utredning av varför inte mobilitetsstöd som alternativ till färdtjänst har blivit vanligare i kommunerna, trots att utvärderingarna var lovande.
- Utredning av förutsättningarna för en mer detaljerad uppföljning av färdtjänsten – både tillståndsprövning, till exempel antal ansökningar och avslag, och resande – som tar hänsyn till de stora skillnaderna mellan målgrupper, t.ex. personer med och utan arbete, studier eller daglig sysselsättning.
- Utredning av förutsättningarna för en bättre uppföljning av den yttäckande kollektivtrafiken (närtrafik) och anropsstyrd trafik med nya indikatorer, exempelvis i redan befintliga trafikförsörjningsprogram.
- Utredning av den rättsliga statusen för när- och kompletteringstrafiken och vid behov förslag till förändringar i regelverken för att uppnå uppsatta mål och öka incitamenten att effektivisera trafiken.
- En fråga som bör ägnas större uppmärksamhet framöver är vilken roll färdtjänsten spelar och bör spela för personer med funktionsnedsättning i yrkesaktiva eller studerande åldrar. Det ligger både i samhällets och individens intresse att så många som möjligt kan arbeta och försörja sig, studera, eller på annat sätt sysselsättas, och det står även uttalat i konventionen (CRPD) och i funktionshinder målet.

Det gäller dels frågan om tillståndet i sig, dvs. om möjligheten att upprätthålla ett arbete, studier eller dagverksamhet ska vägas in i bedömningen av färdtjänsttillstånd.

Men det gäller också frågan om kvaliteten i utförandet är tillräcklig för att kunna upprätthålla ett arbete eller studier, för den som har ett tillstånd. Idag påverkas exempelvis punktlighet och tidpassning kraftigt av krav på samåkning. Det bör således utredas om arbete, studier eller dagverksamhet ska kunna vara en grund för färdtjänst med högre kvalitet, såsom ensamåkning utan samordning, om det krävs för att bättre kunna passa tider (gynnande villkor enligt 9 §).

- Övervägande av möjligheten att inrätta en färdtjänstombudsman, som kan granska kommunernas regelverk och kanske driva enskildas fall i domstol.
- Övervägande av möjligheten att förena lagen med närmare föreskrifter, till exempel om formella krav på ansökningar, intyg och medicinska utlåtanden.
- Utredning av den sammanlagda storleken på de ekonomiska incitamenten och potentialen för överflyttning av ansvaret, med alla aktörers ingångsvillkor och alla alternativa kommunala och statliga stödsystem inräknade. Utredning av de offentlig-finansiella och samhällsekonomiska konsekvenserna, samt konsekvenserna för måluppfyllnad av funktionshinder- och äldrepolitikmålen, av en utbyggd närtrafik eller anropsstyrd kollektivtrafik.



# Källförteckning

- Autism- och Aspergerförbundet (2015), *Slutrapport projektgenomförande av projektet ResLedaren 2.0*, Ver 1.0, Stockholm 2015-10-01
- Berglund, M., Knutsson, F., Näkne, A. (2022), *Digital ledsagning – hur fungerar det?* presentation på Färdtjänstdagarna 26–27 okt, Persontrafikmässan 2022
- Bet. 1993/94:TU22, *Funktionshindrades rese möjligheter*
- Bet. 1997/98:TU3, *Mer tillgänglig kollektivtrafik*
- Bondemark, A. och Johansson, E. (2017), *Optionsvärden i kollektivtrafiken*, K2 Working papers 2017:2, [www.k2centrum.se/optionsvarden-i-kollektivtrafiken-k2-working-papers-20172](http://www.k2centrum.se/optionsvarden-i-kollektivtrafiken-k2-working-papers-20172)
- Clevesköld, L. (2007), *Äldre kvinna med funktionshinder har fått rätt till färdtjänst – referat av kammarrättsdom*, JP Socialnet
- Delegationen för senior arbetskraft (2018), *70 är det nya 50*, Rapport 21, S 2018:10, <https://seniorarbetskraft.se/aktuellt/rapport-21-70-ar-det-nya-50/>
- Dir. 1993:84 *Samordning av offentligt betalda resor*, <https://lagen.nu/dir/1993:84>
- Dir. 2022:65 *Effektivare tillsyn över socialtjänsten*, [www.ivo.se/tillsyn](http://www.ivo.se/tillsyn)
- Ds 1996:69, *Ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken*
- Ds 2008:23, *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*, Socialdepartementet
- Ekonomifakta och SCB (2023), *Hushållens inkomster – Disponibel inkomst per capita*, [www.ekonomifakta.se/Fakta/Ekonomi/Hushallens-ekonomi/Hushallens-inkomster/](http://www.ekonomifakta.se/Fakta/Ekonomi/Hushallens-ekonomi/Hushallens-inkomster/) (senast uppdaterad 2023-02-28)
- Falk, B. (2022), *Reseträning – en underskattad insats?* presentation på Färdtjänstdagarna 26–27 okt, Persontrafikmässan 2022
- FN (2006), *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD); ratificerad i Sverige 2008 som Sveriges internationella överenskommelser SÖ 2008:26 (prop 2008/09:28, bet. 2008/09SoU3, rskr. 2008/09:38).
- Freij, H. (2013), *Oklart rättsläge beträffande rätt till färdtjänst vid svårigheter att förflytta sig på egen hand – analys*, JP Socialnet
- Försäkringskassan (2013), *Rättsfallsöversikt – bilstöd*, Anser 2013:1
- Försäkringskassan (2022a), *Bilstöd till personer med funktionsnedsättning*, Vägledning 2003:1 Version 15. [www.forsakringskassan.se/download/18.146767b11814e063bfbbaab/1663915081293/bilstod-till-personer-med-funktionsnedsattning-vagledning-2003-1.pdf](http://www.forsakringskassan.se/download/18.146767b11814e063bfbbaab/1663915081293/bilstod-till-personer-med-funktionsnedsattning-vagledning-2003-1.pdf)
- Försäkringskassan (2022b), *Antal personer som har fått bilstöd*, [www.forsakringskassan.se/statistik-och-analys/statistikdatabas#!/fn/bil-mottagare-lan](http://www.forsakringskassan.se/statistik-och-analys/statistikdatabas#!/fn/bil-mottagare-lan) (2023-03-02)
- Försäkringskassan (2023a), *Antal personer som fått assistansersättning från och med 1994*, [www.forsakringskassan.se/statistik-och-analys/statistikdatabas#!/fn/ase-mottagare](http://www.forsakringskassan.se/statistik-och-analys/statistikdatabas#!/fn/ase-mottagare) (2023-03-02).

- Försäkringskassan (2023b), *Information om ersättning för funktionsnedsättning – Bilstöd för barn*, [www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/om-ditt-barn-har-en-funktionsnedsattning/bilstod-for-barn](http://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/om-ditt-barn-har-en-funktionsnedsattning/bilstod-for-barn) (2023-02-22)
- Försäkringskassan (2023c), *Information om ersättning för funktionsnedsättning – Bilstöd för vuxna*, [www.forsakringskassan.se/privatperson/funktionsnedsattning/bilstod-for-vuxna](http://www.forsakringskassan.se/privatperson/funktionsnedsattning/bilstod-for-vuxna) (2023-02-22)
- Försäkringskassan (2023d), *Utlåtande för bilstöd*, [www.forsakringskassan.se/halso-och-sjukvarden/funktionsnedsattning/utlatande-for-bilstod](http://www.forsakringskassan.se/halso-och-sjukvarden/funktionsnedsattning/utlatande-for-bilstod) (2023-03-21)
- Handisam och Svensk kollektivtrafik. [www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/rapport-fran-riksdagen/hela-resan-hela-aret---en-uppfoljning-av\\_H10WRF5](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/rapport-fran-riksdagen/hela-resan-hela-aret---en-uppfoljning-av_H10WRF5)
- Inspektionen för socialförsäkringen (2016), *Att använda lagens bedömningsutrymme*, ISF kommenterar 2016:1, Stockholm
- Internetstiftelsen (2022), *Svenskarna och internet 2022*, <https://svenskarnaochinternet.se/>
- Ivarsson, D. (2020-08-05) *Vem anses gravt synskadad i Sverige ur ett juridiskt perspektiv?* [www.srf.nu/det-har-gor-vi/rattighetsprojektet/projektblogg/2019/vem-anses-gravt-synskadad-i-sverige-ur-ett-juridiskt-perspektiv/](http://www.srf.nu/det-har-gor-vi/rattighetsprojektet/projektblogg/2019/vem-anses-gravt-synskadad-i-sverige-ur-ett-juridiskt-perspektiv/), Synskadades Riksförbund
- Regeringen (2022), *Uppdrag att belysa tillståndsgivningen för färdtjänst*, I2022/00572. regeringsbeslut 2022-03-03.
- Knutsson, S. (1998), *Funktionshindrades värdering av färdtjänst*, <http://kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:8441/FULLTEXT01.pdf>
- Regeringen (2000), *Regeringsuppdrag till Vägverket att redovisa tillståndet och utvecklingen inom färdtjänsten avseende perioden januari 1998–den 30 september 2000*, K98/2302/4.
- Lindén, J. (2021), *Synskadade nekas färdtjänst efter 30 år – ”En kalldusch”*, Kristianstadsbladet 2021-10-06, [www.kristianstadsbladet.se/bromolla/synskadade-nekas-fardtjanst-efter-30-ar-kom-som-en-kalldusch-69c6746a/](http://www.kristianstadsbladet.se/bromolla/synskadade-nekas-fardtjanst-efter-30-ar-kom-som-en-kalldusch-69c6746a/)
- Lindgren, P. (2019), *Projektet Hälso- och sjukvårdens intyg (SKL)*, presentation på SFF:s vårseminarium 2019
- McKercher, B., och Darcy, S. (2018). Re-conceptualizing barriers to travel by people with disabilities. *Tourism management perspectives*, 26, 59-66.
- Myndigheten för delaktighet (2016), *Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011–2016*, serie A 2016:14 (diarienummer 2015/0228), [www.mfd.se/var-t-uppdrag/publikationer/rapport/utvardering-och-analys-av-funktionshinderspolitiken-2011-2016/](http://www.mfd.se/var-t-uppdrag/publikationer/rapport/utvardering-och-analys-av-funktionshinderspolitiken-2011-2016/)
- Myndigheten för delaktighet (2018), *Kvalitet i färdtjänsten*, artikelnr 2018:19
- Myndigheten för delaktighet (2022), *Uppföljning av funktionshinderspolitiken. Strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken 2021*, artikelnr 2022:3
- Park, J., och Chowdhury, S. (2022). *Towards an enabled journey: barriers encountered by public transport riders with disabilities for the whole journey chain*. *Transport Reviews*, 42(2), 181–203.
- Park, K., Esfahani, H. N., Novack, V. L., Sheen, J., Hadayeghi, H., Song, Z., och Christensen, K. (2022). *Impacts of disability on daily travel behaviour: A systematic review*. *Transport Reviews*, 1–26
- Prop. 1979/80:1 om socialtjänsten
- Prop. 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet

- Prop. 1987/88:99, *om förbättrad bilstöd till handikappade*
- Prop. 1993/94:100, *Förslag till statsbudget*, bilaga 7
- Prop. 1996/97:115, *Mer tillgänglig kollektivtrafik*
- Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*
- Prop. 1999/2000:79, *Från patient till medborgare*
- Prop. 2005/06:160, *Moderna transporter*
- Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*
- Prop. 2013/14:36, *Mobilitetsstöd som komplement till färdtjänst*
- Prop. 2016/17:188, *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken*
- Region Uppsala (2016), *Riktlinjer för tillgänglighet i kollektivtrafiken i Uppsala län för personer med funktionsnedsättning*, KT2016-0014
- Region Stockholm (2021), *Riktlinjer Tillgänglighet för barn, äldre och personer med funktionsnedsättning*, ärende/dok.id. SL-S-419765, rev.nr 12
- Region Stockholm, *Ansök – Färdtjänsten*,  
<https://fardtjansten.regionstockholm.se/sv/info/fardtjanstresor/ansok1/ansok/> (2023-01-03)
- Region Stockholm, *Kollektivtrafik för alla*,  
[www.regionstockholm.se/verksamhet/kollektivtrafik/kollektivtrafik-for-alla/](http://www.regionstockholm.se/verksamhet/kollektivtrafik/kollektivtrafik-for-alla/) (2023-02-22)
- Region Värmland (2020), *Översyn av regelverk för färdtjänst och sjukresor inom Region Värmland*, Remissutgåva 2020-09-30, dnr KTN/200133
- Regeringen (2021), *Strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken under 2021–2031*, Dnr: S2021/06595,  
[www.regeringen.se/informationsmaterial/2021/09/informationsmaterial-strategi-for-systematisk-uppfoljning-av-funktionshinderspolitiken-under-20212031/](http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2021/09/informationsmaterial-strategi-for-systematisk-uppfoljning-av-funktionshinderspolitiken-under-20212031/)
- Riksdagen (2013), *Hela resan hela året!*, Rapport 2013/14:RFR5,  
[www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/rapport-fran-riksdagen/hela-resan-hela-aret---en-uppfoljning-av\\_h10wfr5](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/rapport-fran-riksdagen/hela-resan-hela-aret---en-uppfoljning-av_h10wfr5)
- Riksdagen, interpellationsdebatterna 2020/21:577 och 2021/22:199
- SCB, *Befolkning i kollektivtrafiken nära läge efter år, tabellinnehåll, region, avstånd från hållplats, kön och inom/utanför tätort*, [www.statistikdatabasen.scb.se/sq/135248](http://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/135248)
- SCB (1991), *Socialtjänststatistik 1982–1989*, [www.scb.se/hitta-statistik/aldre-statistik/innehall/sveriges-officiella-statistik-sos/socialtjanst-19181996/socialtjanststatistik-1982-1989/](http://www.scb.se/hitta-statistik/aldre-statistik/innehall/sveriges-officiella-statistik-sos/socialtjanst-19181996/socialtjanststatistik-1982-1989/)
- SCB (2022a), *Återstående medellivslängd vid födelsen och vid 65 år efter kön 1970–2021 samt framskrivning 2022–2070*, [www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningsframskrivningar/befolkningsframskrivningar/pong/tabell-och-diagram/aterstaende-medellivslangd-vid-fodelsen-och-vid-65-ar-efter-kon-samt-framskrivning/](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningsframskrivningar/befolkningsframskrivningar/pong/tabell-och-diagram/aterstaende-medellivslangd-vid-fodelsen-och-vid-65-ar-efter-kon-samt-framskrivning/) (senast uppdaterad 2022-04-13)
- SCB (2022b), *Fler äldre i alla län och kommuner 2040*, Statistiknyhet 2022-05-25,  
[www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningsframskrivningar/befolkningsframskrivningar/pong/statistiknyhet/de-n-framtida-befolkningen-i-sveriges-lan-och-kommuner-2022-2040/](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningsframskrivningar/befolkningsframskrivningar/pong/statistiknyhet/de-n-framtida-befolkningen-i-sveriges-lan-och-kommuner-2022-2040/)

SCB (2022c), *Agenda 2030, Delmål 11.2 – Tillgängliggöra hållbara transportsystem för alla*, [www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/agenda-2030/mal-11/#140455](http://www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/agenda-2030/mal-11/#140455) (senast uppdaterad: 2022-03-22)

SCB (2022d), *Kostnader och intäkter för regioner i mnkr, löpande priser efter region, verksamhetsområde, tabellinnehåll och år*, [www.statistikdatabasen.scb.se/sq/135263](http://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/135263)

SCB (2022e), *Räkenskapssammandrag för kommuner i tkr, löpande priser efter region, verksamhetsområde, tabellinnehåll och år*, [www.statistikdatabasen.scb.se/sq/135262](http://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/135262)

SCB (2023), *Folkmängd efter civilstånd, ålder, kön och år*, [www.statistikdatabasen.scb.se/sq/47269](http://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/47269).

SKL (2012), *Färdtjänsthandbok*, <https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/fardtjansthandbok.64886.html>

SKR (2022), *Handbok för attraktiv kollektivtrafik*, <https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/handbokforattraktivkollektivtrafik.68582.html>

Socialstyrelsen (1996), *Social service, vård och omsorg i Sverige 1996*, <https://share.scb.se/ov9993/data/historisk%20statistik/%C3%96vriga%20publikationer%2FSocialtj%C3%A4nst%2FSocialtj%C3%A4nsten%20och%20omsorgerna%201993-1999%2FSocial-service-var-d-och-omsorg-i-Sverige-1996.pdf>

Socialstyrelsen (2007), *Termbank: funktionshinder, funktionsnedsättning*, <https://termbank.socialstyrelsen.se/> (2023-03-22)

Socialstyrelsen (2022a), *Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF)*, [www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/klassifikationer-och-koder/2022-1-7716.pdf](http://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/klassifikationer-och-koder/2022-1-7716.pdf)

Socialstyrelsen (2022b), *Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2021*, art.nr. 2022-4-7847, [www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikamnen/personer-med-funktionsnedsattning/](http://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikamnen/personer-med-funktionsnedsattning/)

Socialstyrelsen (2022c), *Statistik om socialtjänstinsatser till personer med funktionsnedsättning 2021*, art.nr. 2022-4-7810, [www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikamnen/socialtjanstinsatser-till-personer-med-funktionsnedsattning/](http://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikamnen/socialtjanstinsatser-till-personer-med-funktionsnedsattning/)

Socialstyrelsen (2022d), *Statistik om socialtjänstinsatser till äldre 2021*, art.nr. 2022-4-7870, [www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikamnen/socialtjanstinsatser-till-aldre/](http://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikamnen/socialtjanstinsatser-till-aldre/)

Socialstyrelsen (2022e), *Statistik om socialtjänstinsatser till äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2021*, artikelnr. 2022-3-7784, [www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikamnen/socialtjanstinsatser-till-aldre-och-personer-med-funktionsnedsattning-efter-regiform/](http://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikamnen/socialtjanstinsatser-till-aldre-och-personer-med-funktionsnedsattning-efter-regiform/)

Socialstyrelsen (2022f), *WHODAS 2.0 – formulär för mätning av hälsa och funktionshinder*, [www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/klassifikationer-och-koder/icf/whodas-2.0/](http://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/klassifikationer-och-koder/icf/whodas-2.0/), Publicerad: 2022-06-07 (2023-03-03)

Socialstyrelsen (2023), *Klassifikationen ICD-10*, [www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/klassifikationer-och-koder/icd-10/](http://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/klassifikationer-och-koder/icd-10/) (2023-03-21)

SOU 1976:20, *Kultur åt alla*

SOU 1991:46, *Handikapp, välfärd, rättvisa*

SOU 1992:52, *Ett samhälle för alla: slutbetänkande*

- SOU 1994:71, *Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen*
- SOU 1995:70, *Allmänna kommunikationer – för alla?* Samreseutredningen,
- SOU 2003:87, *Färdtjänsten och riksfärdtjänsten*
- SOU 2005:26, *Mobil med bil*
- SOU 2018:58, *Samordning av särskilda persontransporter*
- SOU 2019:36, *Skattelättnad för arbetsresor*, s. 201–202 om bristfällig kollektivtrafik
- SOU 2020:69, *Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre*
- Stjernborg, V. (2019). *Accessibility for All in Public Transport and the Overlooked (Social) Dimension—A Case Study of Stockholm*, Sustainability, 11(18), 4902.
- Ståhl, A. och Brundell-Freij, K. (1993), *Anpassningen av kollektivtrafiken – i går, i dag, i morgon. Utvärdering av genomförda åtgärder*. TFB Rapport 1993:13 samt Bulletin 114, Institutionen för Trafikteknik, Lunds tekniska högskola
- Ståhl, A., Rundgren, Å., och Dehlin, O. (1985), *Möjligheter att tillgodose delar av färdtjänstbehovet inom kollektivtrafiken*. Bulletin 62, Lunds tekniska högskola och Transportforskningsberedningen.
- Svenska Färdtjänstföreningen (2022), *Grundkurs i färdtjänsthandläggning våren 2022*, dokumentation
- Svensk kollektivtrafik (2023), *Barometer för Anropsstyrd trafik 2022*, ANBARO årsrapport 2022, [www.svenskkollektivtrafik.se/globalassets/svenskkollektivtrafik/dokument/aktuellt-och-debatt/publikationer/anbaro-arsrapport-2022.pdf](http://www.svenskkollektivtrafik.se/globalassets/svenskkollektivtrafik/dokument/aktuellt-och-debatt/publikationer/anbaro-arsrapport-2022.pdf)
- Svensk kollektivtrafik (2016), *Policy för trappklättring och bärhjälp 2016*, [policy-for-trappklattning-och-barhjalp-2016.pdf](http://policy-for-trappklattning-och-barhjalp-2016.pdf) ([svenskkollektivtrafik.se](http://svenskkollektivtrafik.se))
- Sveriges miljömål (2022), *Bostäder i kollektivtrafiken nära lägen*, [www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/god-bebyggd-miljo/bostader-i-kollektivtrafiken-nara-lagen/](http://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/god-bebyggd-miljo/bostader-i-kollektivtrafiken-nara-lagen/)
- Svensson, H. (2019). *Förändringar i antal färdtjänststillstånd och resande med färdtjänst – intervjuer med tjänstepersoner från några regioner i Sverige*, PM till Trafikanalys, 2019-01-19, [www.trafa.se/kollektivtrafik/kartlaggning-av-funktionshinder-i-kollektivtrafiken-7636/](http://www.trafa.se/kollektivtrafik/kartlaggning-av-funktionshinder-i-kollektivtrafiken-7636/)
- Trafikanalys, *Den nationella resvaneundersökningen RVU 2011–2016*, [www.trafa.se/kommunikationsvanor/RVU-Sverige/](http://www.trafa.se/kommunikationsvanor/RVU-Sverige/)
- Trafikanalys, *Fordon i län och kommuner*, [www.trafa.se/vagtrafik/fordon/](http://www.trafa.se/vagtrafik/fordon/)
- Trafikanalys, *Färdtjänst och riksfärdtjänst*, [www.trafa.se/kollektivtrafik/fardtjanst/](http://www.trafa.se/kollektivtrafik/fardtjanst/)
- Trafikanalys, *Fördjupad uppföljning av de transportpolitiska målen*, [www.trafa.se/uppdrag/transportpolitiska-mal/fordjupad-maluppfoljning/](http://www.trafa.se/uppdrag/transportpolitiska-mal/fordjupad-maluppfoljning/)
- Trafikanalys, *Preciseringsöversynen*, [www.trafa.se/uppdrag/transportpolitiska-mal/preciseringsoversynen/](http://www.trafa.se/uppdrag/transportpolitiska-mal/preciseringsoversynen/)
- Trafikanalys, *Regional linjetrafik*, [www.trafa.se/kollektivtrafik/kollektivtrafik/](http://www.trafa.se/kollektivtrafik/kollektivtrafik/)
- Trafikanalys, *Transportpolitiska måluppföljningens rapporter*, [www.trafa.se/uppdrag/transportpolitiska-mal/maluppfoljningens-rapporter/](http://www.trafa.se/uppdrag/transportpolitiska-mal/maluppfoljningens-rapporter/)
- Trafikanalys (2011), *Fordon 2010*, [www.trafa.se/vagtrafik/fordon/](http://www.trafa.se/vagtrafik/fordon/)

Trafikanalys (2013), *Modell för kontinuerlig uppföljning av kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning*, PM 2013:5 med kalkylbladsbilaga, [www.trafa.se/sidor/uppfoljning-av-kollektivtrafikens-anvandbarhet/](http://www.trafa.se/sidor/uppfoljning-av-kollektivtrafikens-anvandbarhet/)

Trafikanalys (2014), *Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter*, Rapport 2014:7, [www.trafa.se/kollektivtrafik/lagstiftningen-for-sarskilda-persontransporter-4013/](http://www.trafa.se/kollektivtrafik/lagstiftningen-for-sarskilda-persontransporter-4013/)

Trafikanalys (2015a), *Kartläggning av anropsstyrd kollektivtrafik 2013*, PM 2015:6, [www.trafa.se/kollektivtrafik/kartlaggning-av-anropsstyrd-kollektivtrafik-2013-6269/](http://www.trafa.se/kollektivtrafik/kartlaggning-av-anropsstyrd-kollektivtrafik-2013-6269/)

Trafikanalys (2015b), *Kollektivtrafikens utveckling – en analys av den nationella statistiken*, Rapport 2015:15, [www.trafa.se/kollektivtrafik/fler-man-reser-kollektivt-3953/](http://www.trafa.se/kollektivtrafik/fler-man-reser-kollektivt-3953/)

Trafikanalys (2016a), *Kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning – analys av mätmetodik*, PM 2016:7, [www.trafa.se/sidor/uppfoljning-av-kollektivtrafikens-anvandbarhet/](http://www.trafa.se/sidor/uppfoljning-av-kollektivtrafikens-anvandbarhet/)

Trafikanalys (2016b), *Kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning – insamling och viktning*, PM 2016:8, [www.trafa.se/sidor/uppfoljning-av-kollektivtrafikens-anvandbarhet/](http://www.trafa.se/sidor/uppfoljning-av-kollektivtrafikens-anvandbarhet/)

Trafikanalys (2016c), *Kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning – mätningar 2013–2015*, Rapport 2016:8, [www.trafa.se/sidor/uppfoljning-av-kollektivtrafikens-anvandbarhet/](http://www.trafa.se/sidor/uppfoljning-av-kollektivtrafikens-anvandbarhet/)

Trafikanalys (2019a), *Kollektivtrafikens barriärer – kartläggning av hinder i kollektivtrafikens tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning*, Rapport 2019:3, [www.trafa.se/kollektivtrafik/kartlaggning-av-funktionshinder-i-kollektivtrafiken-7636/](http://www.trafa.se/kollektivtrafik/kartlaggning-av-funktionshinder-i-kollektivtrafiken-7636/)

Trafikanalys (2019b), *Kollektivtrafik för alla – nya mått och metoder för nationell måluppföljning* PM 2019:8, [www.trafa.se/kollektivtrafik/anvandbarhet-i-kollektivtrafik-8307/](http://www.trafa.se/kollektivtrafik/anvandbarhet-i-kollektivtrafik-8307/)

Trafikanalys (2020a), *Förvärvsarbetandes tillgång till kollektivtrafik, bilinnehav och reskostnader*, PM 2020:4, [www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/skattelattnad-for-arbetsresor--analys-av-vissa-konsekvenser-9586/](http://www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/skattelattnad-for-arbetsresor--analys-av-vissa-konsekvenser-9586/)

Trafikanalys (2020b), *Arbetsresor bland personer med funktionsnedsättning*, PM 2020:5

Trafikanalys (2020c), *Uppföljning av de transportpolitiska målen 2020*, Rapport 2020:5

Trafikanalys (2021), *Uppföljning av de transportpolitiska målen 2021*, Rapport 2021:6

Trafikanalys (2022a), *Fordon 2021*, Statistik 2022:5

Trafikanalys (2022b), *Färdtjänst och riksfärdtjänst 2021*, Statistik 2022:22

Trafikanalys (2022c), *Uppföljning av de transportpolitiska målen 2022*, Rapport 2022:11

Trafikanalys (2023a), *Fordon i län och kommuner 2022*, Statistik 2023:2

Trafikanalys (2023b), *Kollektivtrafikens tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning 2023*, PM 2023:2, [www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/kollektivtrafikens-tillganglighet-for-personer-med-funktionsnedsattning-2023-13686/](http://www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/kollektivtrafikens-tillganglighet-for-personer-med-funktionsnedsattning-2023-13686/)

Transportstyrelsen (2009) *Föreskrifter och allmänna råd om parkeringstillstånd för rörelsehindrade* (TSFS 2009:73), och allmänna råd om parkeringstillstånd för rörelsehindrade.

Transportstyrelsen (2022), *Kollektivtrafik*, [www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/yrkestrafik/kollektivtrafik/](http://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/yrkestrafik/kollektivtrafik/) (senast uppdaterad: 2022-10-31)

Trafikverket (2021). *Nuläge – Var står vi i genomförandet av funktionshinderpolitiken 2021–2031*. Intern PM 2021-10-26.



- Trafikverket och SKL (2012), *Kol-TRAST – Planeringshandbok för en attraktiv och effektiv kollektivtrafik*,  
[https://bransch.trafikverket.se/contentassets/4455944109084c3a9271d17f2b4c43fe/kol\\_trast.pdf](https://bransch.trafikverket.se/contentassets/4455944109084c3a9271d17f2b4c43fe/kol_trast.pdf)
- Trivector (2022), *Skatteväxling av färdtjänsten – en kartläggning av erfarenheter*, PM 2021:161, 2022-04-05 Vers. 1.0, uppdrag från Regionala Samverkansrådet i Örebro län
- Trivector Traffic (2022), *Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning inom transportområdet – Kartläggning utifrån ett hela resan-perspektiv*, Rapport 2022:160, Version 1.1. Uppdrag från Trafikverket.
- 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 resenärs-perspektiv*, 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
- Västra Götalandsregionen (2020), *Hållbara resor i Västra Götaland. Trafikförsörjningsprogram 2021–2025*, Remissversion februari 2020, [www.vgregion.se/kollektivtrafik/sa-styrs-kollektivtrafiken/trafikforsorjningsprogrammet/](http://www.vgregion.se/kollektivtrafik/sa-styrs-kollektivtrafiken/trafikforsorjningsprogrammet/)

## Lagrum

- Diskrimineringslag (2008:567), <https://lagen.nu/2008:567>
- EU:s kollektivtrafikförordning: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EG) nr 1370/2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A32007R1370>
- Förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik, <https://lagen.nu/1980:398>
- Förordning (1988:890) om bilstöd till handikappade (upphävd och ersatt av Socialförsäkringsbalkens 52 kap.), <https://lagen.nu/1988:890>
- Förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken, <https://lagen.nu/2001:526>
- Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, <https://lagen.nu/2007:1244>
- Förordning (2010:1745) om bilstöd till personer med funktionshinder, <https://lagen.nu/2010:1745>
- Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen, Sveriges internationella överenskommelser SÖ 2008:26, [www.regeringen.se/rattsliga-dokument/sveriges-internationella-overenskommelser/2008/01/so-200826/](http://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/sveriges-internationella-overenskommelser/2008/01/so-200826/)

Lag (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik, <https://lagen.nu/1979:558>

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, <https://lagen.nu/1993:387>

Lag (1997:735) om riksfärdtjänst, <https://lagen.nu/1997:735>

Lag (1997:736) om färdtjänst, <https://lagen.nu/1997:736>

Lag (2010:1065) om kollektivtrafik, <https://lagen.nu/2010:1065>

Socialförsäkringsbalk (2010:110), <https://lagen.nu/2010:110>

Socialtjänstlag (2001:453), <https://lagen.nu/2001:453>

Trafikförordning (1998:1276), <https://lagen.nu/1998:1276>

## Domar och beslut

Försäkringsöverdomstolens dom återfinns i Bilaga 4

Förvaltningsrätten i Härnösand 2010-12-08, mål nr 2344-10

Förvaltningsrätten i Malmö 2022-02-09, mål nr 11946-21 och 11947-21

Förvaltningsrätten i Linköping 2023-01-02, mål nr 7722-22 och 7810-22

Förvaltningsrätten i Stockholm 2019-02-15, mål nr 28182-18

Förvaltningsrätten i Stockholm 2020-09-15, mål nr 13341-20

Högsta förvaltningsdomstolens beslut 180-21

Högsta förvaltningsdomstolens dom återfinns i Bilaga 4

Kammarrätten i Göteborg 1998-07-17, mål nr 4890-1998

Kammarrätten i Göteborg 2005-09-22, mål nr 6273-04

Kammarrätten i Göteborg 2015-03-16, mål nr 5346-14

Kammarrätten i Göteborg 2022-09-16, Slutligt beslut 1199-22

Kammarrätten i Jönköping 2001-10-31, mål nr 2099-01

Kammarrätten i Jönköping 2008-02-26, mål nr 841-07

Kammarrätten i Jönköping 2012-09-05, mål nr 1538-12

Kammarrätten i Jönköping 2014-09-08, mål nr 3580-13

Kammarrätten i Jönköping 2022-08-12, mål nr 3409-21

Kammarrätten i Stockholm 1999-04-19, mål nr 397-1999

Kammarrätten i Stockholm 2007-06-29, mål nr 1372-07

Kammarrätten i Stockholm 2012-10-02, mål nr 6368-11

Kammarrätten i Stockholm 2012-10-04, mål nr 3125-12

Kammarrätten i Stockholm 2019-10-04, mål nr 1672-19;

Kammarrätten i Stockholm 2020-06-12, mål nr 8980-19

Kammarrätten i Stockholm 2021-10-04, mål nr 4998-21

Kammarrätten i Stockholm 2022-02-09, mål nr 5083-21



Kammarrätten i Sundsvall 2012-01-03, mål nr 2948-10

Kammarrätten i Sundsvall 2012-11-20, mål nr 1049-12

Kammarrätten i Sundsvall 2017-05-09, mål nr 3141-16

Länsrätten i Mariestad 2007-02-14, mål nr 2293-06

Länsrätten i Kalmar 2004-12-22, mål nr 2016-04 E

Regeringsrättens domar återfinns i Bilaga 4

## E-postkonversationer

Svenska Färdtjänstföreningen, e-post 2022-12-09, 2023-03-06, 2023-01-26

Niklas Henriksson, Trafikverket, e-post 2020-12-04

Johan Ljung, Region Örebro län, e-post 2022-11-02

Anders Wahlén, Region Värmland, e-post 2022-11-25

Trafikverket, e-post 2022-11-29 om hållplatslägen i Nationell vägdatatabas (NVDB), handling #1 i Utr 2022/69.



# Bilaga 1 – Uppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

18

2022-03-03  
I2022/00572  
I2021/02368  
I2021/02289  
I2021/00363  
I2019/01048

Infrastrukturdepartementet

Trafikanalys  
Rosenlundsgatan 54  
118 63 Stockholm

## Uppdrag att belysa tillståndsgivningen för färdtjänst

### Regeringens beslut

Regeringen ger Trafikanalys i uppdrag att i enlighet med vad som anges under rubriken Närmare beskrivning av uppdraget analysera och bedöma om det finns behov att förtydliga vilka kriterier som ska beaktas vid prövning av rätt till färdtjänst. Utgångspunkten för analysen ska vara de intentioner som anges i förarbetena till lagen (1997:736) om färdtjänst (prop. 1996/97:115).

Om analysen visar på behov av ändringar i lagen om färdtjänst ska nödvändiga författningsförslag liksom en konsekvensbeskrivning redovisas. Vidare ska eventuella offentliga finansiella effekter av förslagen beskrivas.

Trafikanalys ska vid genomförandet av uppdraget inhämta synpunkter från Myndigheten för delaktighet samt från berörda funktionshinderorganisationer.

Trafikanalys ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 31 mars 2023.

### Närmare beskrivning av uppdraget

I 7 § lagen om färdtjänst anges att tillstånd till färdtjänst ska meddelas för dem 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. Prövningen utförs av kommunen där den sökande är folkbokförd, eller, om kommunens uppgifter enligt lagen har

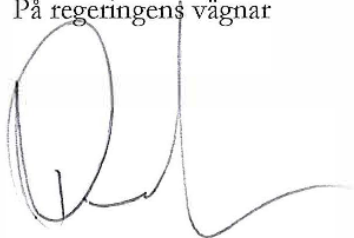
överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet av kollektivtrafikmyndigheten.

Under senare tid har uppmärksamhet riktats mot att personer som tidigare ansetts tillhöra färdtjänstens målgrupp nekats rätt till färdtjänst. Främst har detta rört personer med synnedsättning. Bland annat har omständigheten att personer med grav synnedsättning eller blindhet behöver träna in resor inte nödvändigtvis ansetts betyda att väsentliga svårigheter att resa med allmänna kommunikationsmedel föreligger.

I förarbetena till lagen om färdtjänst anges det att om det finns otillgängligheter i de allmänna färdmedlen, i terminaler och vid hållplatser samt i den yttre miljön i anslutning till dessa som medför att den sökande, på grund av sitt handikapp, inte utan väsentliga svårigheter kan förflytta sig på egen hand eller resa med allmänna kommunikationer, skall tillstånd till färdtjänst meddelas (prop. 1996/97:115 s. 51).

Regeringen anser att det finns skäl att analysera om nuvarande tillämpning av bestämmelserna i lagen om färdtjänst följer de intentioner som anges i förarbetena till lagen.

På regeringens vägnar



Tomas Eneroth



Tomas Brolin

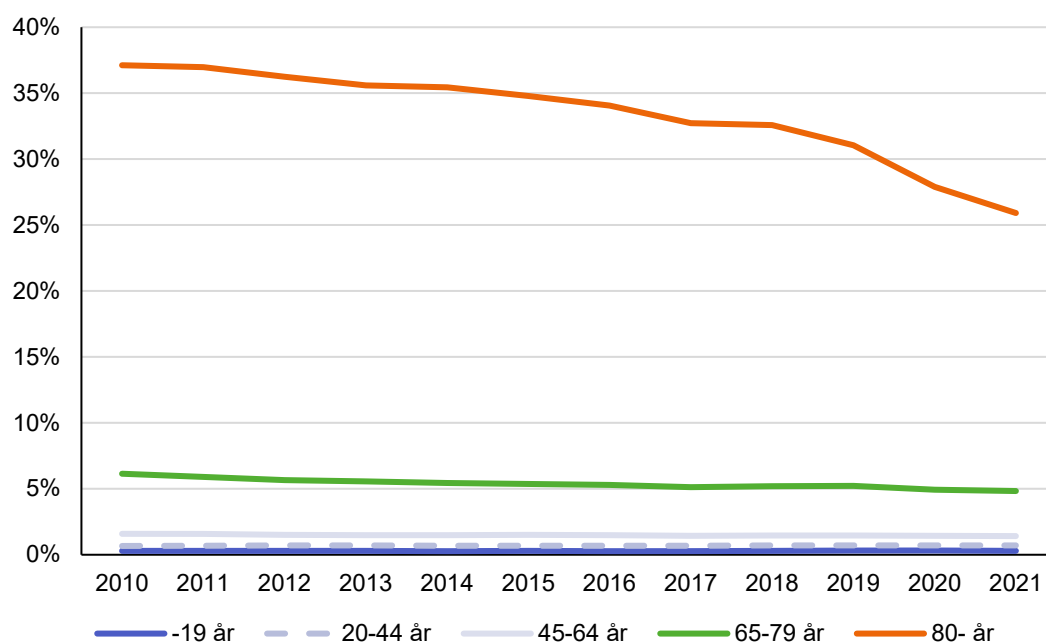
## Bilaga 2 – Statistik

### Färdtjänsttillstånd, antal och andel av befolkning, andel som nyttjat färdtjänsten

Tabell B2.1. Antal personer med färdtjänsttillstånd, som andel av befolkning och andel som nyttjat färdtjänsten år 2019–2021.

| Län             | Antal personer med färdtjänsttillstånd |         |         | Antal personer med färdtjänsttillstånd per 1000 av befolkning |      |      | Andel (%) av de med färdtjänsttillstånd som har nyttjat färdtjänsten |      |      |
|-----------------|----------------------------------------|---------|---------|---------------------------------------------------------------|------|------|----------------------------------------------------------------------|------|------|
|                 | 2019                                   | 2020    | 2021    | 2019                                                          | 2020 | 2021 | 2019                                                                 | 2020 | 2021 |
| Stockholm       | 69 182                                 | 64 955  | 62 986  | 29                                                            | 27   | 26   | 85                                                                   | 77   | 77   |
| Uppsala         | 12 411                                 | 10 373  | 10 554  | 33                                                            | 27   | 27   | 81                                                                   | 66   | 64   |
| Södermanland    | 8 284                                  | 7 571   | 7 391   | 28                                                            | 25   | 25   | 64                                                                   | 53   | 55   |
| Östergötland    | 17 226                                 | 16 051  | 15 620  | 37                                                            | 34   | 33   | 76                                                                   | 66   | 70   |
| Jönköping       | 11 692                                 | 14 659  | 10 485  | 32                                                            | 40   | 29   | 84                                                                   | 58   | 85   |
| Kronoberg       | 5 962                                  | 5 380   | 5 140   | 30                                                            | 27   | 25   | 62                                                                   | 52   | 57   |
| Kalmar          | 5 530                                  | 4 939   | 4 895   | 23                                                            | 20   | 20   | 85                                                                   | 76   | 79   |
| Gotland         | 1 996                                  | 2 349   | 2 268   | 34                                                            | 39   | 37   | 62                                                                   | 39   | 38   |
| Blekinge        | 5 505                                  | 5 144   | 5 352   | 34                                                            | 32   | 34   | 84                                                                   | 78   | 83   |
| Skåne           | 35 204                                 | 31 156  | 32 429  | 26                                                            | 23   | 23   | 77                                                                   | 74   | 63   |
| Halland         | 9 587                                  | 9 244   | 9 500   | 29                                                            | 28   | 28   | 74                                                                   | 63   | 65   |
| Västra Götaland | 55 059                                 | 49 869  | 49 584  | 32                                                            | 29   | 29   | 66                                                                   | 56   | 56   |
| Värmland        | 8 646                                  | 8 298   | 8 499   | 31                                                            | 29   | 30   | 66                                                                   | 59   | 59   |
| Örebro          | 8 872                                  | 8 511   | 8 531   | 29                                                            | 28   | 28   | 81                                                                   | 67   | 71   |
| Västmanland     | 8 627                                  | 10 374  | 8 372   | 31                                                            | 38   | 30   | 65                                                                   | 44   | 58   |
| Dalarna         | 7 475                                  | 6 851   | 6 509   | 26                                                            | 24   | 23   | 53                                                                   | 42   | 42   |
| Gävleborg       | 7 877                                  | 6 295   | 6 339   | 27                                                            | 22   | 22   | 74                                                                   | 45   | 47   |
| Västernorrland  | 11 203                                 | 10 515  | 10 401  | 46                                                            | 43   | 43   | 67                                                                   | 55   | 60   |
| Jämtland        | 3 392                                  | 3 083   | 2 884   | 26                                                            | 24   | 22   | 81                                                                   | 53   | 66   |
| Västerbotten    | 9 936                                  | 9 209   | 8 620   | 37                                                            | 34   | 31   | 76                                                                   | 64   | 67   |
| Norrbotten      | 10 876                                 | 10 411  | 10 351  | 43                                                            | 42   | 41   | 64                                                                   | 53   | 57   |
| Riket totalt    | 314 542                                | 295 237 | 286 710 | 31                                                            | 29   | 28   | 75                                                                   | 64   | 65   |

Källa: Trafikanalys officiella statistik Färdtjänst och riksfärdtjänst år 2019, 2020, 2021.



**FigurB2.1. Utvecklingen av färdtjänstillstånd 2010–2021, andel av befolkningen efter åldersgrupper.**

Källa: Trafikanalys officiella statistik Färdtjänst och riksfärdtjänst, SCB:s befolkningsstatistik, egna beräkningar.

## Befolkningsförändringar

**TabellB2.2. Folkmängd i Sverige efter åldersgrupp och totalt. År 2010–2021, samt förändringar 2010–2019 och 2019–2021.**

| År                          | 0–19 år   | 20–44 år  | 45–64 år  | 65–79 år  | 80– år  | Totalt     |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|------------|
| 2010                        | 2 183 564 | 3 081 916 | 2 412 844 | 1 240 342 | 496 904 | 9 415 570  |
| 2011                        | 2 176 646 | 3 102 770 | 2 418 771 | 1 286 450 | 498 218 | 9 482 855  |
| 2012                        | 2 176 486 | 3 125 173 | 2 425 951 | 1 330 135 | 498 148 | 9 555 893  |
| 2013                        | 2 189 728 | 3 153 295 | 2 429 634 | 1 374 490 | 497 717 | 9 644 864  |
| 2014                        | 2 209 269 | 3 191 144 | 2 434 058 | 1 413 476 | 499 408 | 9 747 355  |
| 2015                        | 2 239 615 | 3 218 446 | 2 445 729 | 1 445 577 | 501 650 | 9 851 017  |
| 2016                        | 2 290 606 | 3 258 175 | 2 469 515 | 1 469 963 | 506 894 | 9 995 153  |
| 2017                        | 2 339 515 | 3 283 283 | 2 491 298 | 1 493 476 | 512 670 | 10 120 242 |
| 2018                        | 2 379 242 | 3 305 011 | 2 510 221 | 1 513 578 | 522 133 | 10 230 185 |
| 2019                        | 2 403 730 | 3 325 147 | 2 533 345 | 1 529 061 | 536 306 | 10 327 589 |
| 2020                        | 2 414 374 | 3 330 137 | 2 546 698 | 1 544 366 | 543 720 | 10 379 295 |
| 2021                        | 2 430 074 | 3 347 200 | 2 556 286 | 1 559 132 | 559 634 | 10 452 326 |
| <b>Förändring 2010–2019</b> | 10%       | 7,9%      | 5,0%      | 23%       | 7,9%    | 9,7%       |
| <b>Förändring 2019–2021</b> | 1,1%      | 0,7%      | 0,9%      | 2,0%      | 4,3%    | 1,2%       |

Källa: SCB:s Statistikdatabas, folkmängd.

## Färdtjänsttillstånd per åldersgrupp

Tabell B2.3. Antal färdtjänsttillstånd fördelat efter åldersgrupp och totalt. År 2010–2021.

| År                   | –19 år | 20–44 år | 45–64 år | 65–79 år | 80– år  | Totalt  |
|----------------------|--------|----------|----------|----------|---------|---------|
| 2010                 | 6 605  | 20 515   | 38 278   | 76 191   | 184 434 | 326 023 |
| 2011                 | 6 309  | 20 831   | 38 004   | 75 983   | 184 161 | 325 288 |
| 2012                 | 6 190  | 22 002   | 36 291   | 75 324   | 180 542 | 320 349 |
| 2013                 | 6 233  | 22 260   | 36 047   | 76 505   | 177 130 | 318 175 |
| 2014                 | 6 102  | 21 904   | 36 337   | 76 763   | 177 051 | 318 156 |
| 2015                 | 6 383  | 22 181   | 36 929   | 77 642   | 174 460 | 317 595 |
| 2016                 | 6 422  | 22 463   | 36 795   | 77 735   | 172 668 | 316 082 |
| 2017                 | 6 389  | 22 455   | 35 897   | 76 588   | 167 758 | 309 087 |
| 2018                 | 6 888  | 22 982   | 36 476   | 78 624   | 170 163 | 315 133 |
| 2019                 | 7 517  | 23 545   | 37 049   | 79 875   | 166 555 | 314 542 |
| 2020                 | 7 761  | 23 201   | 36 417   | 76 241   | 151 617 | 295 237 |
| 2021                 | 8 410  | 23 177   | 35 717   | 74 395   | 145 011 | 286 710 |
| Förändring 2010–2019 | 14%    | 15%      | -3,2%    | -4,8%    | -9,7%   | -3,5%   |
| Förändring 2019–2021 | 12%    | -1,6%    | -3,6%    | -6,9%    | -13%    | -8,8%   |

Källa: Trafikanalys officiella statistik Färdtjänst och riksfärdtjänst.

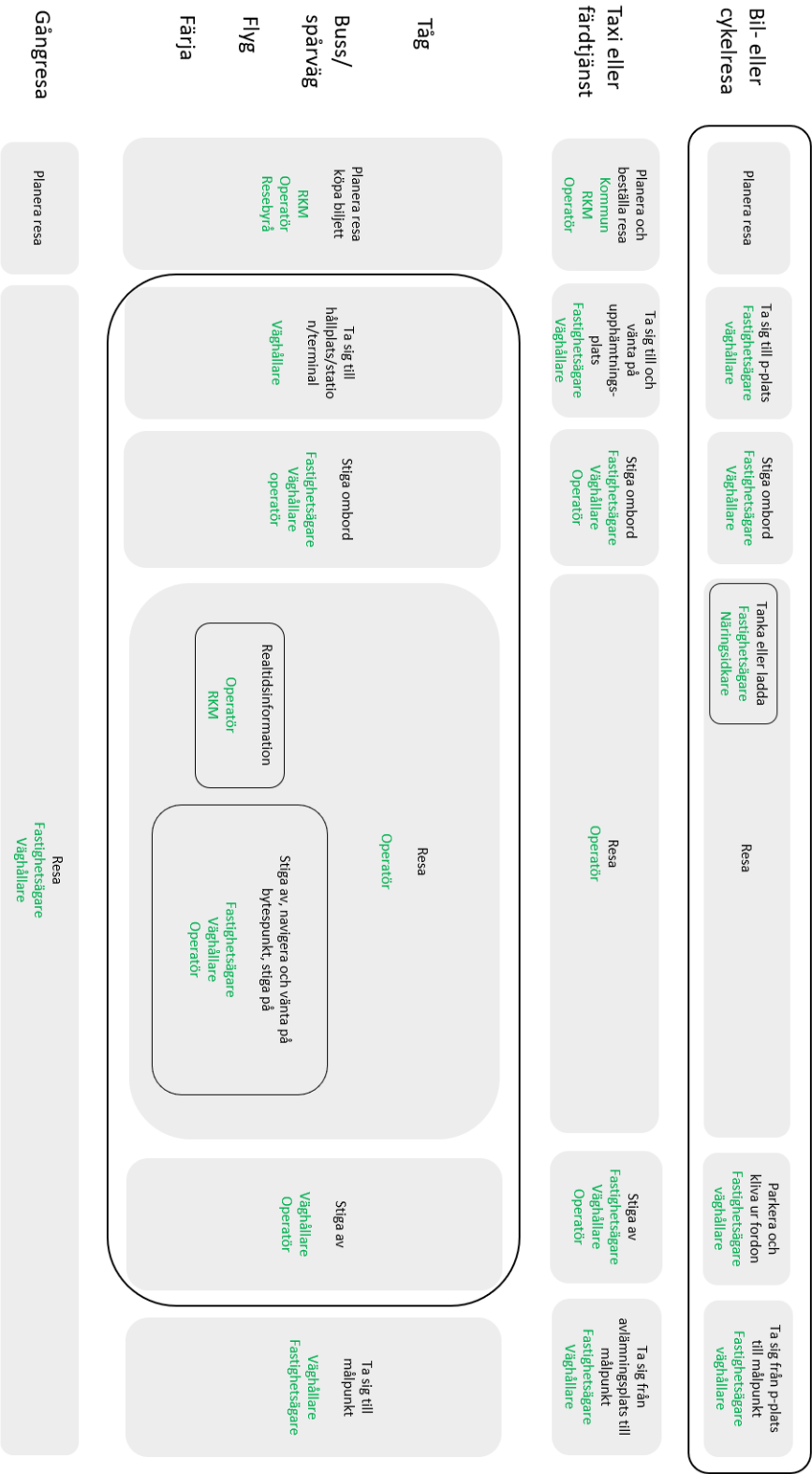
## Färdtjänsttillstånd, andelar av befolkningen

Tabell B2.4 Andel färdtjänsttillstånd, andelar av befolkningen efter åldersgrupp och totalt. År 2010–2021.

| År   | –19 år | 20–44 år | 45–64 år | 65–79 år | 80– år | Totalt |
|------|--------|----------|----------|----------|--------|--------|
| 2010 | 0,3%   | 0,7%     | 1,6%     | 6,1%     | 37%    | 3,5%   |
| 2011 | 0,3%   | 0,7%     | 1,6%     | 5,9%     | 37%    | 3,4%   |
| 2012 | 0,3%   | 0,7%     | 1,5%     | 5,7%     | 36%    | 3,4%   |
| 2013 | 0,3%   | 0,7%     | 1,5%     | 5,6%     | 36%    | 3,3%   |
| 2014 | 0,3%   | 0,7%     | 1,5%     | 5,4%     | 35%    | 3,3%   |
| 2015 | 0,3%   | 0,7%     | 1,5%     | 5,4%     | 35%    | 3,2%   |
| 2016 | 0,3%   | 0,7%     | 1,5%     | 5,3%     | 34%    | 3,2%   |
| 2017 | 0,3%   | 0,7%     | 1,4%     | 5,1%     | 33%    | 3,1%   |
| 2018 | 0,3%   | 0,7%     | 1,5%     | 5,2%     | 33%    | 3,1%   |
| 2019 | 0,3%   | 0,7%     | 1,5%     | 5,2%     | 31%    | 3,0%   |
| 2020 | 0,3%   | 0,7%     | 1,4%     | 4,9%     | 28%    | 2,8%   |
| 2021 | 0,3%   | 0,7%     | 1,4%     | 4,8%     | 26%    | 2,7%   |

Källa: Trafikanalys officiella statistik Färdtjänst och riksfärdtjänst, SCB:s befolkningsstatistik, egna beräkningar.

# Bilaga 3 – Resmoment och ansvar med olika färdssätt



Figur B3.1. Schematisk beskrivning av en resas olika möjliga moment samt aktörer ansvariga för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning under de olika momenten.

Källa: Trivector Traffic (2022)



## Funktionshinder vid olika moment av resan

Under en resa med kollektivtrafiken är det många steg som ska genomföras, och om man har en funktionsnedsättning är det viktigt att alla delarna fungerar. Om en av delarna brister kan det bli omöjligt att genomföra resan. Här nedan ges exempel på problem och hinder i kollektivtrafiken som personer med funktionsnedsättning kan ställas inför.<sup>281</sup>

### 1. Förbereda resan

Många resenärer upplever det som problematiskt att få information inför alla delar av resan – hur man kommer till hållplatsen, om det är möjligt att komma på och av fordonet och om det sedan går att ta sig till resmålet.

### 2. Köpa biljett

Att betala sin resa på fordonet upplevs av många som problematiskt då det kan vara svårt att se vad som står på displayen och att hantera apparater. Många upplever att det är stressigt att betala och vill gärna ha personlig hjälp.

### 3. Komma till och från hållplatsen

En av de mest problematiska delarna i resan är att ta sig till och från hållplatsen och detta kan vara den avgörande delen för om det går att åka kollektivt. Förutsättningarna för att ta sig till och från hållplatsen skiljer sig mycket åt beroende på funktionshinder, hur individen mår den dagen, avstånd till hållplatsen, väglag, beläggning, lutning, hinder i miljön etc.

### 4. På hållplatsen, bytespunkten eller stationen

På en hållplats eller station måste man kunna hitta och ta sig runt för att man ska kunna komma ombord på fordonet. Många hållplatser är inte tillgänglighetsanpassade, och på de hållplatser där anpassningar har gjorts är de inte alltid konsekvent gjorda, vilket kan skapa otydlighet. Vidare finns det anpassade hållplatser där det saknas en del åtgärder, vilket gör att alla ändå inte kan nyttja den. Resenärer behöver tydlig information som både kan höras och läsas.

### 5. Byte

Vid byten är det viktigt att det är lätt att hitta, att det inte är för långa avstånd och att eventuell ledsagning fungerar. Det är även viktigt att trafiken fungerar så att man inte missar en anslutande resa alternativt blir kvarlämnad på en byteshållplats för att en anslutande linje är inställd. Byten innebär en konflikt mellan att den kollektiva resan ska gå snabbt för att attrahera fler, samtidigt som byten är stressande för resenärer när det måste gå snabbt.

### 6. Komma på och av fordonet

För att komma på och av fordonet utan problem krävs det att både hållplatsen och fordonet är anpassat. Det krävs också att fordonet stannar tillräckligt nära kanten samt att det finns tillräckligt med tid för att komma på och av. Störst svårigheter har brukare som har någon form av rörelsenedsättning och särskilt den som använder rullstol eller rullator. Trots att nästan alla fordon uppges vara anpassade för personer med nedsatt rörelseförmåga har många stora problem att ta sig av och på fordonet. Ramperna är ofta av dålig kvalitet och går inte att använda. Det kan vara svårt att få personlig hjälp – föraren kommer inte ut och hjälper till.

### 7. Att färdas

För att färden inte ska vara något problem är förarens körsätt viktigt – att det är lugnt och säkert och att snabba inbromsningar undviks. Det behöver även finnas audiovisuella utrop, gott om utrymme och särskilda rullstolsplatser. Det personliga bemötandet, framför allt från föraren, är av stor vikt för att många ska klara att resa med kollektivtrafiken.

<sup>281</sup> Västra Götalandsregionen, kollektivtrafiksekretariatet, 2012. Redovisningen bygger på en genomgång av synpunkter till Västrafik under 2011, två fokusgrupper samt intervjuer som regionen har gjort med företrädare för olika organisationer (förkortad version av Riksdagen 2013, Bilaga 1).

## Bilaga 4 – Domar i högsta rätt

### Färdtjänst

Endast åtta mål om färdtjänst har avgjorts i Regeringsrätten (Tabell B4.1). Dessa har avgjorts mellan åren 2000 och 2010. Inga individuella mål om färdtjänst har avgjorts sedan namnet ändrades till Högsta förvaltningsdomstolen. Fyra mål om bilstöd som har avgjorts i högsta rätt och refererats i färdtjänstmål redovisas i Tabell B4.2.

**Tabell B4.1. Färdtjänstdomar i Regeringsrätten.**

| <i>Målnr</i>               | <i>Datum</i> | <i>Referat målnr</i> | <i>Sammanfattning</i>                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------|--------------|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>4216-99</b>             | 2000-01-11   | RÅ 2000 ref. 8       | Bestämmelserna i lagen (1997:736) om färdtjänst har inte ansetts medföra skyldighet att tillhandahålla färdtjänst med viss bestämd förare.                                                                  |
| <b>1704-06</b>             | 2007-05-30   | RÅ 2007 ref. 27      | Tillstånd till färdtjänst har ansetts kunna meddelas för en person, vars funktionshinder bedömdes ha en varaktighet om tre till sex månader.                                                                |
| <b>5188-03</b>             | 2008-06-24   | RÅ 2008 ref. 64      | Lagen om färdtjänst ska tillämpas på sådana tillstånd till färdtjänst som beviljats enligt 1980 års socialtjänstlag.                                                                                        |
| <b>4671-08 och 6911-07</b> | 2008-12-19   | RÅ 2008 ref. 88      | Rätt till färdtjänst har ansetts föreligga för (I) 85-årig kvinna som gick med rollator samt led av kärlkramp m.m., och (II) 79-årig kvinna som gick med rollator utomhus samt led av kraftiga ryggsmärtor. |
| <b>6523-06 och 1734-06</b> | 2009-06-04   | RÅ 2009 ref. 74      | Fråga om tillstånd till färdtjänst kan begränsas till att avse transport till och från allmänt kommunikationsmedel (I och II).                                                                              |
| <b>8428-08</b>             | 2010-12-08   | RÅ 2010 ref. 110     | Resor till judoträning har, trots att de var av stor betydelse för den enskilde, inte ansetts vara sådana väsentliga resor som avses i 9 § tredje stycket lagen om färdtjänst.                              |

Källa: Domstolsverket

## Bilstöd

**Tabell B4.2. Bilstödsdomar i Försäkringsöverdomstol, Regeringsrätt och Högsta förvaltningsdomstol.**

| <i>Målnr</i>                   | <i>Datum</i>              | <i>Referat målnr</i>   | <i>Sammanfattning</i>                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Dnr 1454/89 och 1251/89</b> | 1990-01-18 och 1990-02-22 | FÖD 1990:13 III och VI | Bilstöd har beviljats sökande med nack-, rygg- och axelbesvär samt generella besvär från leder och muskler som begränsar förflyttningsförmågan till 100–150 meter med kryckkäpp (III), men har inte beviljats sökande med amputerat underben och förmåga att gå minst 200 meter (VI). |
| <b>10059-95</b>                | 1995-10-30                | RÅ 1995 ref. 49        | Person som till följd av olycksfall fått båda armarna amputerade, den ena i axelhöjd och den andra i höjd med armbågen, har ansetts berättigad till bilstöd till handikappad.                                                                                                         |
| <b>11376-95</b>                | 1996-06-24                | RÅ 1996 ref. 46        | Fråga i ärende angående bilstöd enligt förordningen (1988:890) om bilstöd till handikappade om sökanden på grund av varaktigt funktionshinder har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand och därför skall anses som handikappad i förordningens mening.                |
| <b>3593-09</b>                 | 2010-03-04                | RÅ 2010 ref. 31        | Tidpunkten för ansökan om bilstöd är avgörande för om villkoret avseende övre åldersgräns är uppfyllt eller inte.                                                                                                                                                                     |
| <b>3069-11</b>                 | 2012-05-24                | HFD 2012 ref. 34       | Den som är rullstolsburen får i allmänhet anses ha väsentliga svårigheter att anlita allmänna kommunikationer och därmed ha rätt till bilstöd.                                                                                                                                        |

Källa: Domstolsverket



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 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.