



Beslut vid regeringssammanträde den 13 oktober 2016

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppdrag att:

- analysera reglerna för särskilda persontransporter i syfte att identifiera hinder för kommunala och regionala myndigheter att åstadkomma en effektiv samordning av organiserandet och utförandet av sådana transporter, och
- föreslå ändrade eller nya regler för att undanröja sådana hinder.

Syftet med uppdraget är att möjliggöra en effektiv samordning av särskilda persontransporter och därigenom bidra till att kommuner och landsting kan skapa en långsiktig hållbarhet när det gäller såväl kostnader som kvalitet för särskilda persontransporter. Ändrade eller nya regler får inte leda till en försämrad kvalitet för resenärer och inte heller utöka det offentliga åtagandet. Bättre möjligheter till samordning kan i stället leda till en långsiktig förbättring av kvaliteten, både för resenärer och för de aktörer som organiserar resorna. Eventuella förslag ska inte motverka utveckling av modeller för tjänsteförmedling eller teknisk utveckling och innovationsförmåga i branschen. Utredaren ska analysera och lämna eventuella förslag till regeländringar avseende sekretess för uppgifter om enskilda resenärers förhållanden. Vidare finns det i dag en brist på statistisk uppföljning av kostnader för och utbud av särskilda persontransporter. Utredaren ska därför se

över behovet av att en statlig myndighet regelbundet samlar in sådana uppgifter. Utredaren ska också beakta de olika lokala förutsättningar för särskilda persontransporter som kan råda i olika delar av landet.

Utredaren ska beakta resultatet av utredningen Anpassning till nya förutsättningar för taxi och samåkning (dir. 2015:81).

Utredaren ska även beakta det fortsatta arbetet med betänkandet Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola (SOU 2015:81).

Slutligen ska utredaren beakta resultaten av utredningen Ny indelning av län och landsting (dir. 2015:77).

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2017.

Om särskilda persontransporter

I dessa direktiv avses med särskilda persontransporter sådana transporter och ersättningar för transporter som ges till resenärsgupper med särskilda behov eller som genomförs under särskilda förutsättningar. Transporterna tillhandahålls av samhället efter prövning av särskilt tillstånd och skiljer sig i det avseendet från kollektivtrafiken, men det finns skäl för samordning mellan de båda typerna av transport i praktiken.

De särskilda persontransporterna utgörs av färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor samt skolskjutsar och styrs av flera olika regelverk.

I betänkandet En ny kollektivtrafiklag (SOU 2009:39) presenterades förslag om samordning av särskilda persontransporter. Förslagen utgick från att ansvaret skulle samlas under den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

En viktig slutsats i utredningen var att lagstiftningen inte hindrar en utvecklad samordning av särskilda persontransporter, men inte heller underlättar en sådan. I betänkandet föreslogs det att det i lagstiftningen skulle finnas krav på att samordna transporterna på en och samma myndighet, dock skulle tillståndsgivning fortsatt kunna vara ett ansvar för kommunerna. Utredningens förslag avseende samordning av särskilda persontransporter behandlades dock inte i propositionen Ny

kollektivtrafiklag (prop. 2009/10:200), och blev inte inkluderade i den nya kollektivtrafiklagen (2010:1065).

Trafikanalys förstudie

Den 5 december 2013 uppdrog regeringen åt Trafikanalys att genomföra en förstudie om lagstiftningen som reglerar särskilda persontransporter.

Trafikanalys slutrapporterade uppdraget till regeringen den 1 augusti 2014. I rapporten drogs slutsatserna att organiserandet av de särskilda persontransporterna till största delen fungerar bra, men att det finns flera anledningar att se över systemet och dess styrning.

Dagens system med ett splittrat regelverk och diversifierat huvudmannaskap för dessa resor skapar administrativa kostnader och försvårar för resenärer, som under en och samma resa kan vara täckta av flera ersättningssystem och regelverk. Rapporten visade även på en framtida utmaning för mindre kommuner i tillhandahållandet av särskilda persontransporter på grund av demografisk utveckling och urbanisering.

Färdtjänst och riksfärdtjänst

Det nuvarande regelverket för färdtjänst infördes 1998 i och med den nya färdtjänstlagen (1997:736). Tillstånd till färdtjänst ges till den som ”på grund av funktionshinder, som inte endast är tillfälligt, har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel”. Ett färdtjänstillstånd är oftast villkorat och begränsat på olika sätt utifrån den enskildes situation. Färdtjänsten finansieras delvis med egenavgifter för resenärerna.

Lagen om riksfärdtjänst (1997:735) reglerar hur kommunöverskridande resor med färdtjänsten ska ersättas och förordningen (1993:1148) om egenavgifter med riksfärdtjänst reglerar avgiftsuttaget vid resorna. Avgifterna enligt förordningen utgår från andraklassresande med tåg och de angivna beloppen uppdateras inte kontinuerligt och tar inte heller hänsyn till den faktiska kostnaden för utförande, som kan

variera i stor utsträckning beroende på val av transportslag och bemanning.

Det finns i dag möjlighet för kommuner att överlåta ansvaret för uppgifter enligt färdtjänstlagen och lagen om riksferdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Över hälften av landets alla kommuner har i dag lämnat över uppgifter enligt färdtjänstlagen och lagen om riksferdtjänst. Det anges i kollektivtrafiklagen att regionala kollektivtrafikmyndigheter ska redogöra för utbud och grunderna för prissättningen i fråga om resor med färdtjänst och riksferdtjänst, i de fall ansvaret för resorna har överlämnats från kommuner.

Skolskjuts

Enligt skollagen (2010:800) är huvudregeln att elever i grundskola, grundsärskola och gymnasiesärskola med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

För elever i gymnasieskolan som har rätt till studiehjälp enligt studiestödslagen betalas reseersättning upp till ett maxbelopp ut till elever, om resvägen är längre än sex kilometer. Detta regleras i lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

Kommunerna har möjlighet att organisera skolskjuts utifrån lokala förutsättningar och i många fall utnyttjas den ordinarie kollektivtrafiken genom inköp av periodkort till elever. Kommuner kan även ersätta föräldrar för skolskjuts som de arrangerar och utför själva.

Sjukresor

Lagen (1991:41) om resekostnadsersättning vid sjukresor reglerar hur resor till och från olika vårdinrättningar ska ersättas av landstinget. Lagen innebär endast ett ansvar för landstingen för själva ersättningen, inte organiserandet av resorna, dock har många landsting valt att organisera egna beställningscentraler.

Det finns inte några strikta ramar för hur sjukresorna ska utföras, de kan ske med privata färdmedel (egen bil t.ex.), med ordinarie kollektivtrafik, med flyg eller fartyg. Egenavgiften för resenärerna blir vanligtvis högre när taxi och specialfordon används för sjukresor än vad de blir vid färdtjänst, men den enskilde kan enligt lag inte använda färdtjänsten vid sjukresor trots de ekonomiska fördelarna.

Utförare

Ofta genomförs särskilda persontransporter med taxi, men andra lösningar som t.ex. flextrafik och servicetrafik används också. Flextrafik innebär vanligtvis att resenären hämtas och lämnas vid adresser eller särskilda hållplatser inom ett bestämt trafikområde. Servicetrafik är resor i linjetrafik som bedrivs utanför den ordinarie kollektivtrafiken. Framför allt sjukresor genomförs i flex- eller servicetrafik. I glesbygden kan flextrafik och anropsstyrda transporter utgöra anpassade lösningar allt efter lokala förhållanden och resenärsunderlag.

Den allmänna kollektivtrafiken har under en längre tid ökat sin tillgänglighet och anpassat fordon och hållplatser med hänsyn till personer med funktionsnedsättning. I dag erbjuds i många fall möjligheter för personer med färdtjänsttillstånd att använda den allmänna kollektivtrafiken utan extra kostnad.

För skolskjutsar används den allmänna kollektivtrafiken i störst utsträckning, och då för grundskole- och gymnasieelever, medan taxi eller privata färdmedel används för förskole- och särskoleelever.

För färdtjänsten finns inte några definitiva siffror över vilken utförare som är vanligast, men taxi har även här en stor andel av resorna, även om färdtjänsttillståndet ofta berättigar till resor med den ordinarie kollektivtrafiken i länet.

Taximarknadens utbud är särskilt viktigt på mindre orter och i glesbygd, där så mycket som hälften eller mer av den lokala taximarknadens efterfrågan utgörs av särskilda persontransporter.

Sammanfattande problembild

För myndigheter som organiserar särskilda persontransporter är de olika användarkategoriernas behov och förutsättningar ett ofrånkomligt faktum. Tillgänglig statistik visar att den ordinarie kollektivtrafiken trots en med tiden alltmer förbättrad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar fortfarande spelar en mindre roll som utförare av särskilda persontransporter.

Det framgår av Trafikanalys förstudie att ordningen med olika regelverk och olika system för egenavgifter och ersättning i många fall försvårar samordning av särskilda persontransporter och att det på grund av detta uppstår parallell trafik, vilket inte är optimalt ur kostnads- eller miljösynpunkt.

Det kan även finnas kostnadsrelaterade incitament att inte samordna resor regionalt, exempelvis om det inom länet resursmässigt är stora skillnader mellan kommuner.

Enligt Trafikanalys förstudie har sekretessen för uppgifter om enskilda i vissa fall varit en komplicerande omständighet i organiserandet av särskilda persontransporter.

Dagens regelverk framstår för de enskilda resenärerna i många fall som svårbegripliga och i vissa fall kan ersättningssystemen leda till att transporterna används på ett sätt som fördyrar för både enskilda individer och samhället.

Det finns i dag bestämmelser för färdtjänst och riksfärdtjänst i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), och en utvecklad samordning kan medföra behov av ytterligare tillägg och ändringar i sekretesslagstiftningen.

Varför en ökad och bättre samordning är nödvändig

Bättre kapacitetsutnyttjande och kunskapsnivå

Enligt en rapport av SKL och Sweco (Samlad lagstiftning för allmän och särskild kollektivtrafik?) kan särskilda persontransporter samordnas utan att kostnader ökar eller trafikutbudet minskar. Av rapporten framgår vidare att en ökad samordning kan innebära både bättre integrering av olika

trafikformer och bättre kostnadseffektivitet och kapacitetsutnyttjande. Andra positiva resultat som kan åstadkommas är färre stillastående fordon och bättre möjligheter att hålla bra kunskapsnivå och kompetens både hos förare och beställare.

Möjligheterna att ställa krav på såväl förarens kompetens och kunskap som bra sociala villkor för förare förbättras med en beställare som inte hindras av en splittrad lagstiftning och splittrat huvudmannaskap.

Minskade geografiska skillnader i utbud och kvalitet

Bättre samordning kan minska skillnaderna i utbud, kvalitet och utförande av särskilda persontransporter mellan kommuner och regioner och därigenom ge ett mer enhetligt och kvalitetssäkrat system för resenärer.

För glesbygdskommuner med en utveckling som pekar mot en allt äldre befolkning kan en bättre samordning dessutom garantera upprätthållandet av kvaliteten.

Bättre för resenärer

För resenären kan en ökad samordning också göra att transporten som tjänst upplevs mer enhetlig i utförande och kvalitet. Betalningslösningar, tjänsteförmedlingsmodeller och beställningsfunktioner kan bli mer logiska och lättillgängliga.

För användarna av de särskilda persontransporterna är det av stor vikt att nya regler inte leder till en sänkning av kvaliteten. För upprätthållande av kvalitet har den upphandlande myndigheten huvudansvaret, bättre möjligheter till samordning ska kunna öka beställarens och upphandlarens förutsättningar att vidmakthålla och höja kompetens kring kravställning och uppföljning när det gäller t.ex. förarkompetens och bemötande, och även villkoren för förarna.

Uppdraget att föreslå ny reglering eller förändring av befintligt regelverk

För att motverka dels en framtida försämring av kvaliteten för resenärer, dels en ohållbar kostnadsökning på grund av en åldrande befolkning och stora regionala skillnader i förutsättningar ska utredaren:

- identifiera hur dagens regler skapar hinder för samordning av särskilda persontransporter, vilket inbegriper att titta på om andra regelverk än de som direkt reglerar särskilda persontransporter,
- föreslå ändringar av befintliga regler för särskilda persontransporter för att åstadkomma bättre möjligheter för samordning av särskilda transporter, eller ge förslag på en ny ramlagstiftning, som kan ge bättre förutsättningar för samordning av de särskilda persontransporterna.

Utredaren ska, så långt som möjligt, säkerställa att eventuella förslag till ändringar av regelverket inte skapar en låsning vid särskilda tekniska lösningar eller tjänsteförmedlingsmodeller som på så vis hindrar innovationsförmåga eller teknisk utveckling på transportområdet.

Förutsättningarna för organiserandet och utförandet av särskilda persontransporter varierar i landet och kan skilja sig mellan exempelvis glesbygd och storstad. Utredaren ska ha detta i beaktande vid utformningen av förslag.

Utredaren ska analysera och lämna eventuella förslag till regeländringar avseende sekretess för uppgifter om enskilda resenärers förhållanden.

Det saknas i dag regelbunden uppföljning och statistikunderlag för utvecklingen av utbud, kvalitet, och kostnader för de särskilda persontransporterna. Utredaren ska därför se över behovet av att en statlig myndighet gör regelbunden statistisk uppföljning av de särskilda persontransporterna på nationell nivå.

Syftet med utredningen är inte att göra en översyn av individers rätt eller tillgång till särskilda persontransporter, och inte heller att utreda kvaliteten i utförandet.

Utredaren ska genomföra sitt uppdrag med utgångspunkt i att förslag till åtgärder inte medför en kvalitetssänkning för användarna. En ökad samordning kan i stället leda till långsiktig höjning av kvaliteten för både organiserande samhällsaktörer och resenärer. Denna utgångspunkt är inte minst viktig mot bakgrund av att Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Andra utredningar att beakta

I betänkandet Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola (SOU 2015:81), föreslår utredaren att sexåringar ska få kostnadsfri skolskjuts på samma villkor som grundskoleelever, då förskoleklassen i samma betänkande föreslås göras obligatorisk. Utredaren i denna utredning om särskilda persontransporter ska bevaka det fortsatta arbetet med förslagen från betänkandet, eftersom det kan komma att påverka förutsättningarna för skolskjutsar.

Arbetet med en ny regionindelning pågår genom utredningen Ny indelning av län och landsting (dir. 2015:77) som väntas slutredovisa sitt uppdrag den 31 augusti 2017. Resultatet av denna utredning kan förväntas påverka förutsättningarna för organiserandet av särskilda persontransporter och ska därför, i den mån det är möjligt, beaktas av utredaren.

Utredningen Anpassning till nya förutsättningar för taxi och samåkning (dir. 2015:81) ska slutrapporteras till regeringen den 1 december 2016. Resultatet av även den utredningen kan komma att påverka förutsättningarna för särskilda persontransporter.

Konsekvensbeskrivningar, samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i konsekvensbeskrivningen redogöra för hur förslag på ändring av befintlig eller införandet av ny lagstiftning finansiellt kan komma att påverka de samhällsinstitutioner som i dag utgör huvudmän för de särskilda persontransporterna. En viktig utgångspunkt är att förslag till förändringar avseende samordningen av särskilda persontransporter sammantaget ska kunna ske på ett sätt som minskar kostnaderna för samhället och inte leder till ett ökat offentligt åtagande. Samråd ska därför ske med huvudmännen och relevanta organisationer.

Det ska även säkerställas att författningsförslagen inte står i strid med EU:s kollektivtrafikförordning, upphandlingsregelverket och EU:s förordningar om passagerares rättigheter.

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

Utredaren ska beakta och redogöra för den marknadspåverkan som författningsförslagen kan få för utförarna. I denna del ska samverkan ske med Konkurrensverket, Transportstyrelsen och branschförbund.

Utredaren ska göra en bedömning av hur kvaliteten för brukarna påverkas av förslagen. Samråd ska i dessa delar ske med Myndigheten för delaktighet och med brukarorganisationer.

Utredaren ska slutligen redogöra för eventuella effekter på sysselsättning, jämställdhet och miljö som författningsförslagen kan ha.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2017.

(Näringsdepartementet)