

Utredning om färdtjänst och riksfärdtjänst i Jämtlands län



Beställare: Länstrafiken i Jämtlands Län AB
Utredare: Hanna Falkeström, Advexa AB

Östersund 2019-04-26

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Definitioner	3
Bakgrund	4
<i>Avgränsning</i>	5
Uppdraget	5
Metod	5
Nuläge och faktabakgrund	6
<i>Samarbetsavtal mellan Region JH och länets kommuner</i>	6
<i>Uppdragsavtal mellan Region JH och Länstrafiken</i>	6
<i>Färdtjänst/ riksfärdtjänst</i>	7
Rätt till färdtjänst	7
<i>Färdtjänst och riksfärdtjänst i Jämtlands län</i>	7
Nuvarande rutiner för färdtjänst/ riksfärdtjänst	7
Utmaningar med samordning av färdtjänst i Jämtlands län.....	9
Kostnader för dagens upplägg.....	9
Uppföljning av kvalitén i dagens beställningscentral	10
<i>Färdtjänst och riksfärdtjänst i Västernorrlands län</i>	11
Indikativ kostnad för färdtjänsthantering i Västernorrland	11
Skillnader i färdtjänsthanteringen i Jämtlands respektive Västernorrlands län	13
Alternativ till framtida lösning	13
<i>Alternativ 1 - Nuvarande lösning</i>	13
<i>Alternativ 2 - Bedömningsfunktion och beställningscentral i egen regi</i>	13
<i>Alternativ 3 - Samarbete med Din Tur</i>	13
Övergripande konsekvenser	14
<i>Alternativ 1 - Nuvarande lösning</i>	14
<i>Alternativ 2 - Bedömningsfunktion och beställningscentral i egen regi</i>	15
<i>Alternativ 3 - Samarbete med Din Tur</i>	15
Ekonomiska konsekvenser	15
Juridiska aspekter	16
Systemlösningar/ IT lösningar	17
Rekommendation	17
<i>Förslag på nästa steg</i>	18
Bilagor	18

Sammanfattning

Inför att avtalstiden för befintligt avtal med beställningscentral är på väg att gå ut har Länstrafiken i Jämtlands Län AB, med bakgrund till det uppdrag de fått från Region Jämtland Härjedalen, beslutat att utföra denna utredning. Uppdraget innebär att samordna den särskilda kollektivtrafiken på ett kostnadseffektivt sätt, där resenären ska uppleva en bra kvalitet och en god service i processens samtliga steg.

Idag samordnas sjukresor och färdtjänstresor vilket ger stora kostnadseffektiviseringar både för Region JH och kommunerna. Vi ser att denna samordning måste ske även i framtiden varför beslutet kring sjukresebeställningarna måste vara vägvisande för beslutet kring färdtjänstresebeställningar. Utifrån aktuellt nuläge förs diskussioner i utredningen om för och nackdelar kopplat till tre olika alternativ. De tre alternativen är

1. Nuvarande lösning
2. Bedömningsfunktion och beställningscentral i egen regi
3. Samarbeta med Din Tur

Utredningen presenterar indikativa kostnader för de olika alternativen för att sedan landa i en rekommendation.

Utredningen förespråkar alternativ 3 där ett samarbetsavtal upprättas med Region Västernorrland att gemensamt och med solidarisk kostnadsfördelning samarbeta i samtliga delar. Bakgrunden till rekommendationen är förutom att kostnaden indikerar att bli något lägre framför allt att sårbarheten i genomförandet av uppdraget kring färdtjänst blir betydligt mindre, på grund av en större organisation, vilket leder till ökad kvalitet och bättre service i processens samtliga delar.

Definitioner

Central bedömningsfunktion	Den funktion som utreder ärendet och tar fram underlag för beslut
Handläggningstid	Tid från att ansökan inkommer till att handläggning påbörjas
Handsam	Nuvarande handläggarssystem, i vilket samtliga underlag för beslut av färdtjänsttillstånd sparas, kopplat till den sökande.
Kollektivtrafik	Persontransporter av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering. (EU:s kollektivtrafikförordning 1370/2007 artikel 2 a)
Myndighetsutövning	Beslut om en ansökan beviljas eller ej
Omsorgsresor	Resor till och från dagverksamheter, rehabilitering, terapi med mera
SAM3001	Nuvarande trafikplaneringssystem, i vilket resebokningar görs
Samordning	Att flera separata resebeställningar utförs med samma fordon
Samordningsvinst	Differensen mellan den faktiska kostnaden för taxiresor och hur stor kostnaden skulle varit om resorna gjordes utan samordning
Särskilda persontransporter	Den korrekta benämningen av trafik som inte är tillgänglig för alla utan kräver någon form av tillstånd och vanligtvis förbokning såsom sjukresor, färdtjänst och skolskjutsar
Särskild kollektivtrafik	Tidigare benämning av <i>särskilda persontransporter</i> , som i många sammanhang används fortfarande. Då denna trafik inte är öppen för alla anses <i>kollektivtrafik</i> vara en felaktig benämning.

Bakgrund

I Jämtlands län ansvarar Region Jämtland Härjedalen (Region JH) för länets sjukresor medan kommunerna ansvarar för sina medborgares färdtjänstresor och skolresor. Region JH är den regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM). Kommunerna har, genom ett samarbetsavtal¹, överlåtit ansvaret för färdtjänsten och riksfärdtjänsten på Region JH. Samordningen av den särskilda kollektivtrafiken bedrivs idag av Länstrafiken i Jämtlands län AB (Länstrafiken), på uppdrag av Region JH som kollektivtrafikmyndighet. Beställningscentralen är i sin helhet upphandlad av Länstrafiken.

Under 2018 har Region JH haft löpande dialog med Region Västernorrland (Region VN) för att analysera vilka eventuella fördelar ett samarbete rörande sjukresehanteringen kan ge. Denna analys har resulterat till att en utredning om ett möjligt samarbete håller på att tas fram för att bland annat belysa konsekvenserna för kostnader, arbetstillfällen i länet och kvaliteten (patientsäkerheten). Utredningen analyserar möjligheter och konsekvenser av att driva beställningscentral i egen regi kontra att upphandla den. Detta ställs i jämförelse till samverkansförslaget med Region Västernorrland. Grunden för utredningen om ett möjligt samarbete rörande sjukresor är ett beslut i mars 2018 av regiondirektören om att handläggningen av sjukreseärenden skulle flyttas från vårdpersonalen för att avlasta dem från administrativa uppgifter. Målet är att vårdpersonalen från och med oktober 2020 inte ska hantera sjukreseärenden överhuvudtaget. Enligt beslutet skulle uppgiften istället fördelas på regionens sjukreseservice och en beställningscentral.

Länstrafikens nuvarande avtal för beställningscentral går ut i september 2020. I stället för att direkt påbörja en upphandling av funktionen har Länstrafiken valt att utreda om färdtjänsthanteringen kan utföras på annat sätt än idag, därav denna utredning.

Idag samordnas sjukresor och färdtjänstresor vilket ger stora kostnadseffektiviseringar både för Region JH och kommunerna. Det nuvarande samarbetet kring resebeställningar som sker genom den av Länstrafiken upphandlade beställningscentralen ger effekter på helheten. För att samordningseffekterna ska kunna optimeras ser man att sjukresor, färdtjänstresor och övrig anropsstyrd trafik ska hanteras på samma sätt och av samma part.

I juni 2018 överlämnades ett betänkande kring samordning av särskilda persontransporter till infrastrukturminister Tomas Enerot². Utredningsgruppen har haft uppdraget att analysera reglerna för särskilda persontransporter och identifiera hinder för kommunala och regionala myndigheter att åstadkomma en effektiv samordning av organiserandet och utförandet av sådana transporter, samt att föreslå ändrade eller nya regler för att undanröja sådana hinder. Syftet med uppdraget har varit att möjliggöra en effektiv samordning av särskilda persontransporter och därigenom bidra till att kommuner och landsting kan skapa en hållbarhet när det gäller såväl kostnader som kvalitet. Utredningen har konstaterat att det finns potentiella samordningsvinster inom en rad olika områden men, det diversifierade huvudmannaskapet lyfts som en viktig faktor som påverkar samordningspotentialen.

¹ Samarbetsavtal om samordning av särskild kollektivtrafik och anropsstyrd allmän kollektivtrafik i Jämtlands län (2019)

² SOU 2018:58

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) konstaterar i sin studie³ om effektiva och innovativa lösningar som kan öka medborgarnas vilja och möjlighet att utnyttja kollektivtrafiken på landsbygden, att bilen är en av de viktigaste orsakerna till det bristande kundunderlaget för kollektivtrafik på glesbygd. Det får konsekvenserna att turtätheten riskerar att bli bristfällig vilket gör att kollektivt resande i många fall inte är möjligt. Bedömningen av färdtjänsttillstånd ska inte påverkas av bristande turtäthet, men det skapar givetvis utmaningar med att leva på landsbygden om du inte har möjlighet att köra bil.

Avgränsning

Denna utredning kommer inte att behandla upphandling av trafik för särskilda persontransporter som inkluderar sjukresor, färdtjänstresor, skolskjutsar samt övrig anropsstyrda persontransporter. Utredningen beskriver inte heller sjukrehanteringen, varken hur den hanteras idag eller hur den föreslås hanteras i framtiden. Detta hanteras separat i den utredning som Region JH tar fram och som beräknas vara klar i maj 2019.

Utredningen tar inte heller hänsyn till den pågående utredningen, som genomförs på uppdrag av regionstyrelsen i syfte att utreda framtida organisation, finansiering och utveckling av kollektivtrafiken i länet. Utgångspunkten för utredningen är att verksamheten på sikt flyttas in i regionens förvaltning⁴. Utredningen ska återrapporteras till regionfullmäktige senast i oktober 2019.

Uppdraget

Uppdraget var att utreda om och hur hanteringen av färdtjänst skulle kunna effektiviseras. Inför att befintligt avtal med BC Jämtland AB (BCJ) är på väg att gå ut såg Länstrafiken möjligheten att genomlys processen innan beslut om framtida lösning togs. Enligt upprättat samarbetsavtal och uppdragsavtal för hantering av färdtjänst och riksfärdtjänst, kan hanteringen antingen lösas genom att upphandla en tjänsteleverantör eller i egen regi. Avtalen beskrivs senare i rapporten. Utifrån det pågående arbete som Region JH gör rörande sjukrehanteringen var uppdraget även att ha en dialog med Din Tur i syfte att diskutera om ett samarbete skulle vara aktuellt och hur det i så fall skulle se ut.

Metod

Grunden för Länstrafikens arbete med färdtjänst och riksfärdtjänst är det uppdrag de fått av Region JH. Denna utredning utgår från detta uppdragsavtal samt från andra befintliga och relevanta avtal.

För att få en bra bild av nuläget har intervjuer gjorts med ansvarig chef för Länstrafikens avdelning för särskild kollektivtrafik (SÄK) samt med representanter från Din Tur Kundcenter (Din Tur). Nationell och lokal statistik och uppföljningar har använts i arbetet.

³ VTI: En studie om effektiva och innovativa lösningar för kollektivtrafik på landsbygd

⁴ Protokoll Regionfullmäktige, 2019-02-13, §10 – Region Jämtland Härjedalen

En löpande dialog har också förts med de personer som arbetar med utredningen rörande sjukresor i syfte att säkerställa att utredningarna harmonierar och tillsammans ger en övergripande bild av helheten. Underlag från regionens jurist har även det använts som underlag till denna utredning.

Nuläge och faktabakgrund

Detta kapitel kommer att belysa, för utredningen, relevanta fakta kring hur färdtjänsten och riksfärdtjänsten är organiserad idag.

Samarbetsavtal mellan Region JH och länets kommuner ⁵

Region JH och sex av länets kommuner har sedan ett antal år tillbaka ett samarbetsavtal om samordning av särskild kollektivtrafik och anropsstyrd allmän kollektivtrafik i Jämtlands län. Den särskilda kollektivtrafiken innefattar färdtjänst, riksfärdtjänst, omsorgsresor, sjukresor, skolskjutsar och särskoleskjutsar. Detta samarbetsavtal har reviderats i vissa delar och det nya avtalet gäller från 2019-01-01. (Bilaga 1) Avtalet innebär i korthet att Berg, Bräcke, Härjedalen, Krokom, Ragunda och Åre kommuner, samt Region JH samarbetar kring den särskilda kollektivtrafiken, i syfte att få större kostnadseffektivitet genom samordning, där så är möjligt. Samordning sker genom gemensam upphandling av trafikutövare för de olika resorna och att alla förbeställda resor bokas genom en beställningscentral (BC). Ett annat syfte är att sänka samhällets kostnad för dessa resor.

I avtalets samarbetsförklaring står att *”Målet med samarbetet mellan parterna är att gemensamt och kostnadseffektivt svara för särskild kollektivtrafik. Parterna är överens om att samarbeta så att effektivast möjliga samordning inom den särskilda kollektivtrafiken och mellan den särskilda och allmänna kollektivtrafiken uppnås. Resenären skall kunna uppleva en bra kvalité och en god service från att resan beställts till den är genomförd.”*

De två kommunerna som idag valt att stå utanför, dvs Östersund och Strömsunds kommuner, har även de möjlighet att ansluta sig i samarbetet.

Uppdragsavtal mellan Region JH och Länstrafiken ⁶

Detta uppdragsavtal fogas till ovan nämnda samarbetsavtal. I uppdragsavtalet uppdrar Region JH i egenskap av RKM till Länstrafiken att verkställa ovanstående samarbetsavtal i tillämpliga delar. Uppdraget är att samordna allmän och särskild kollektivtrafik oavsett om det är kommunerna eller Region JH som har ansvaret för trafiken. Uppdraget omfattar BC samt trafikverksamhet och ska, enligt uppdragsbeskrivningen, bedrivas med hjälp av entreprenörer som upphandlas i konkurrens, alternativt i egen regi.

Kommunerna har i detta uppdrag även överlåtit myndighetsutövningen till Region JH.

⁵ Samarbetsavtal om samordning av särskild kollektivtrafik och anropsstyrd allmän kollektivtrafik i Jämtlands län (2019)

⁶ Uppdragsavtal om samordning av särskild kollektivtrafik och anropsstyrd allmän kollektivtrafik i Jämtlands län (2019)

Färdtjänst/ riksfärdtjänst

Länstrafiken ansvarar idag för färdtjänst- och riksfärdtjänstresorna i Berg, Bräcke, Härjedalen, Krokom, Ragunda och Åre kommun. Länstrafiken har även av Region JH fått i uppdrag att agera central bedömningsfunktion för färdtjänsttillstånd. Region JH svarar för myndighetsutövningen utifrån det utredningsunderlag som tagits fram av Länstrafiken.

Rätt till färdtjänst

Färdtjänst är en del av kollektivtrafiken och rätt till färdtjänst ha de personer som på grund av ett funktionshinder har väsentliga svårigheter att åka med den allmänna kollektivtrafiken.

Riksfärdtjänst gäller för resor inom landet utanför Jämtlands län. Rätt till färdtjänst ger inte med automatik rätt till riksfärdtjänst, kraven för riksfärdtjänst är högre. Ändamålet med resan skall vara rekreation, fritidsverksamhet eller annan angelägenhet med anknytning till fritid eller rekreation. Reglerna för färdtjänst och riksfärdtjänst regleras i lag.⁷

Färdtjänst och riksfärdtjänst i Jämtlands län

Uppdraget när det gäller färdtjänst är idag organiserat så att den centrala bedömningsfunktionen ligger på enheten för särskild kollektivtrafik på Länstrafiken (SÄK). BC är upphandlad och utförs av BC Jämtland som ägs av fem lokala taxiföretag. SÄK bemannas idag av 4,8 heltidstjänster och utgörs av en avdelningschef, en tjänst för handläggning av sjukreseersättningsärenden samt 2,8 tjänster för bedömning av färdtjänsttillstånd, dvs den centrala bedömningsfunktionen. Alla handläggare hanterar samtliga typer av ärenden vilket gör handläggningen av både sjukresor och färdtjänst mindre sårbar. Diskussioner har förts i en nationell gruppering där ansvariga för färdtjänsthandläggning ingår, om hur man ska kunna stötta varandra om behov uppstår.

Nuvarande rutiner för färdtjänst/ riksfärdtjänst

Färdtjänstresa föregås alltid av ett beslut om färdtjänsttillstånd. Detta tillstånd kan vara ett tillsvidarettillstånd, men är i de flesta fall ett tidsbegränsat tillstånd. Ansökan om tillstånd skickas till SÄK, som är den centrala bedömningsfunktionen för färdtjänst och riksfärdtjänst. SÄK utreder ärendet och tar fram underlag för beslut. Beslutet tas sedan av RKM. Denna del utgör myndighetsutövningen.

Utredningen av färdtjänsttillstånd baseras på ansökningshandlingarna samt intervjuer med den sökande och andra, för utredningen, relevanta personer. I undantagsfall ber man den ansökande komplettera ansökan med ett läkarutlåtande. Läkarutlåtandet görs i en mall som finns framtagna och som den ansökande ber sin läkare att fyll i för att sedan komplettera ansökan med. Anledningen till att läkarutlåtande eller läkarintyg inte är obligatoriskt är att man på SÄK anser att dessa utlåtanden/ intyg ofta inte ger en rättvisande bild av den sökandes faktiska tillstånd. Man väljer istället att kontakta arbetsterapeuter, sjukgymnaster och andra sakkunniga då man anser att dessa professioner ofta ger bättre information om den sökandes faktiska tillstånd. Utredningen dokumenteras i det webbaserade systemet Handsam där samtliga underlag för utredningen biläggs ärendet.

⁷ Lag (1997:736) om färdtjänst, Lag (1997:735) om riksfärdtjänst och Förvaltningslag (1986:223)

Vid gynnande beslut kommuniceras beslutet ut till den ansökande medan vid avslag/delavslag kommuniceras förslaget och motivet för beslutet ut både muntligt och skriftligt. Den sökande kan, inom två veckor, inkomma med kompletterande uppgifter alternativt gilla förslaget innan förslaget går till beslut.

Utredningen ligger till grund för det beslut om färdtjänsttillstånd som sedan tas av Region JH. 2018 hade 24 av 1 000 personer i Jämtlands län ett färdtjänsttillstånd. Detta ligger under rikssnittet som ligger på 31 personer av 1 000 invånare.⁸ Siffran ovan inkluderar samtliga kommuner i Jämtlands län. Antal färdtjänsttillstånd har minskat sedan Länstrafiken tog över uppdraget från kommunerna och det förklaras med att man följer lagen på ett mer strikt sätt idag och tillstånd beviljas på sakliga grunder.

Handläggningstid beräknas från att ärendet inkommer till SÄK till att behandling av ärendet påbörjas. Anledningen till att man inte inkluderar tiden från påbörjad handläggning fram till beslut, anger man beror på att det blir missvisande då den sökande kan dröja med sitt svar, vid exempelvis kompletteringar, och därmed förlänga handläggningstiden. I informationen om färdtjänst för de berörda kommunerna, anger man att normal handläggningstid är 5 veckor, förutom under semestertider då handläggningstiden kan uppgå till 8 veckor. Under 2018 överskreds dessa handläggningstider, vilket man motiverar med oväntad resursbrist personalmässigt. Detta ska dock ha åtgärdats och handläggningstiderna har nu återgått till de normala, vilket i SÄKs upprättade Årsrapport för 2018⁹ anges vara 1–3 veckor, historiskt sett.

Beslut, inklusive information om hur överklagan av beslut görs, skickas ut till den som ansökt. Tillstånden är i de flesta fall tidsbegränsade och den sökande är själv ansvarig för att ny ansökan skickas in efter att tiden löpt ut.

I det fall ansökan bifallits registreras den ansökande och beslutet i systemet SAM3001. Resa kan beställas redan nästkommande vardag. Resan beställs hos den upphandlade BC, som även hanterar sjukresor och övrig anropsstyrd trafik.

I det fall ett nekande beslut överklagas av den ansökande, skickas ärendet alltid för prövning till förvaltningsrätten.

Resor inom färdtjänsten samplaneras när detta är möjligt och man samåker med andra. Ensamåkning beviljas endast om detta krävs av medicinska skäl, vilket i så fall framgår av beslutet. För att möjliggöra samordning måste beställning av resa ske senast dagen innan resan ska genomföras. Kravet på samordningsvinst på det totala antalet resor, dvs inklusive sjukresor och övrig anropsstyrd trafik, sett över ett år, är 25% i nuvarande avtal. 2018 var samordningsvinsten 25,78%. Det finns i nuvarande avtal, inga egentliga incitament för BC Jämtland, som ägs av de 5 taxibolag som utför merparten av resorna, att öka denna samordning mer än det avtalade kravet. Mot en avgift går det idag, att göra en s.k. direktbeställning av resa, avgiften för att göra en direktbeställning är 20 kr. Inställelsetid är, i nuvarande trafikavtal, 1 timme, dygnet runt. I den nya trafikupphandlingen har man valt att utöka inställelsetiden till 3 timmar.

⁸ Trafikanalys, Färdtjänst och riksfärdtjänst 2017. <https://www.trafa.se/kollektivtrafik/fardtjanst/>

⁹ Årsrapport SÄK 2018, Avdelningen för särskild kollektivtrafik, Ver:1, 2019-02-13, Diarienummer 4-2319-19

BC Jämtland får idag betalt per utförd beställning av resa, vilka löpande registreras i trafikplaneringssystemet SAM3001. Kostnader för utförda beställningar fakturerar BC Jämtland till Länstrafiken. De faktiskt utförda transporterna fakturerar trafikbolagen till BC Jämtland som i sin tur fördelar dessa mellan sjukresor, färdtjänst och övrig anropsstyrd trafik och fakturerar kostnaden för färdtjänst vidare till Länstrafiken. Länstrafiken fördelar i sin tur dessa kostnader på de sex kommunerna och lägger till de kostnader som uppkommer inom Länstrafikens organisation och som är relaterade till färdtjänst och riksfärdtjänst. Ersättningen för uppdraget är överenskommen så att de faktiska kostnaderna som verksamheten utför ska fördelas mellan parterna, dvs kommunerna.

Förbättringsarbetet genomförs löpande och justeringar av upplägget görs vid behov. En samrådsgrupp, som består av representanter från samtliga anslutna kommuner samt Region JH, träffas två gånger per år samt i övrigt vid behov. Sammanfattande är Länstrafiken. Vid dessa samrådsmöten genomlysas färdtjänst och riksfärdtjänsten i sin helhet såsom diskussioner om befintliga regelverk samt om man anser att dessa bör förändras, budget mm. En gång per år har Länstrafiken avtalsgenomgång med upphandlad beställningscentral för att gå igenom hur uppdraget utförts. Möten med samtliga transportörer utförs två gånger per år i syfte att lyfta frågor eller synpunkter från alla parter.

Telefontiderna för frågor rörande färdtjänst är vardagar mellan 09:00 – 15:00, med lunchstängt mellan 12:00 - 13:00. Har man en specifik handläggare går dessa att nå via ett direktnummer under ordinarie kontorstid, dvs 08:00-17:00.

Utmaningar med samordning av färdtjänst i Jämtlands län

Samordning av färdtjänst på glesbygd är utmanande då resor utförs oregelbundet och geografin är utsträckt. Samordningen av färdtjänst i Jämtlands län uppgick 2018 till i genomsnitt 9,51% för färdtjänstresor där Bergs kommun hade högst samordning med 15,51% medan Åre och Härjedalen ligger lägst med ca 5% samordning. Allmänt kan konstateras att samordning inom särskilda persontransporter är en svår uppgift bland annat på grund av regler och olika behov från färdtjänst- och sjukresenärer ¹⁰.

Kostnader för dagens upplägg

Från och med 1 januari 2019 har underlaget till den kostnad som ska fördelas mellan kommunerna och regionen förändrats. Den tidigare beräkningsmodellen skapades från tiden då SÄK startade sin verksamhet och Länstrafiken AB ägdes av landstinget och kommunerna till lika delar. Bolagets vinst eller förlust reglerades då av ägarna. Detta innebar att det inte var lika viktigt att det fanns kostnadstäckning för de kostnader som SÄK bar. När kommunerna, vid årsskiftet 2014/2015, istället gick över till skatteväxling borde kostnadsfördelningen ha justerats i och med att landstinget blev 100% ig ägare och vinst och förlust skulle balanseras i bolaget. Det blev i och med detta viktigt att SÄK bar sina egna kostnader och att kostnadsfördelningen blev korrekt. Justeringen skedde dock inte vid tiden för förändringen utan gjordes först inför år 2019. Med anledning av detta har vi i följande kostnadsberäkning använt oss av den budgeterade kostnaden för 2019 och inte tittat på historiska siffror.

¹⁰ Samordnad kollektivtrafik på landsbygd – Del 2, Vinnovafinansierat forskningsprojekt (2007-2011)

De kommuner som lämnat över hanteringen av färdtjänst till Region JH betalar omkostnader för beställning av färdtjänst på två sätt:

1. En kostnad per färdresebeställning till BC Jämtland
2. Respektive kommuns andel av kostnaden för *enheten för särskild kollektivtrafik (SÄK)* på Länstrafiken. Omkostnaden för enheten i form av hyra, IT, personalkostnader mm fördelas på kommuner och regionen utifrån respektive parts procentandel av beställningarna.

Tabell 1. Budgeterad kostnad för färdtjänst 2019

	Bräcke	Krokom	Ragunda	Berg	Åre	Härjedalen	Total kostnad
Admin Länstrafiken	347 409	416 613	345 029	376 786	385 895	392 432	2 264 164
Admin BC Jämtland	36 631	95 721	34 668	61 781	69 593	75 056	373 450
Summa kostn / år	384 040	512 334	379 697	438 567	455 488	467 488	2 637 614
Antal resor	1 769	5 302	1 374	2 783	2 704	3 891	17 823

Den budgeterade kostnaden för Länstrafiken ovan, baseras på den nya fördelningsmodellen där samtliga kostnader för SÄK ingår, inklusive avdelningschef och OH. I denna kostnad ingår kostnaden för upphandling av trafiken för särskilda persontransporter samt beställningscentral.

Den budgeterade kostnaden för BC Jämtland baseras på avtalad kostnad inklusive indexuppräknings samt samma antal resor som beställdes 2018. Priset för en ordinarie färdtjänstbeställning, är i nuvarande avtal med BC Jämtland 19,85 kr under ordinarie kontorstid. Övrig tid är kostnaden 25,80 kr (+30%).

Den genomsnittliga kostnaden per färdtjänstresa, exklusive trafik kostnader, beräknas 2019, utifrån ovanstående tabell, bli 148 kr.

Uppföljning av kvalitén i dagens beställningscentral

I nuvarande avtal med BC Jämtland finns regler för reducerad ersättning och viten. Kvalitetsavvikelse hanteras enligt en upptrappningsprincip där entreprenören i första steget har möjlighet att åtgärda avvikelsen till kvalitetsavvikelsen, efter skriftligt påpekande från Länstrafiken. Görs inte det kan Länstrafiken ge entreprenören en skriftlig varning om vite, i det fall kvalitetsavvikelsen inte åtgärdas inom en månad från det första påpekanget. Därefter utges ett vite på 20 000 kr per påbörjad månad om rättelse inte vidtagits inom 15 dagar från den skriftliga varningen.

Kravet på svarstider är, enligt nuvarande avtal, att 90% av samtalen ska besvaras inom 2 min. Om entreprenören inte uppfyller detta krav, mätt per månad, ska ett vitesbelopp betalas. I det fall färre än 55% av samtalen besvaras inom 2 minuter, mätt per enskilt dygn, utgår ett vitesbelopp per påbörjat dygn. Det samma gäller om svarstiden är längre än 6 minuter för mer än 5% av samtalen.

När det gäller utfärdande av viten i nuvarande avtal med BC Jämtland så har det varit frekvent under perioder medan andra perioder har inga viten utfärdats. 2018 var ett problematiskt år för BC Jämtland då viten utfärdades många av årets månader. De totala vitesbeloppen för 2018 var 240 558 kr, medans det 2017 var 143 333 kr. Dessa viten inkluderar, förutom färdtjänst, även beställningar av sjukresor och övrig anropsstyrd trafik.

Färdtjänst och riksfärdtjänst i Västernorrlands län

Region Västernorrland har uppdragit till sin kollektivtrafikmyndighet, Kommunalförbundet Kollektivtrafikmyndigheten i Västernorrlands län, att bedriva beställningscentral för sjukresor, färdtjänst, riksfärdtjänst och övrig anropsstyrd trafik. Kollektivtrafiken bedrivs under varumärket Din Tur och beställningscentralen under varumärket Din Tur. I kommunalförbundet är regionen och de sju kommunerna medlemmar. Huvudkontoret ligger i Kramfors medan Din Tur ligger i Ånge.

Kollektivtrafiken finansieras gemensamt av regionen och kommunerna. Kommunerna bekostar skolskjuts, färdtjänst och övrig busstrafik i den egna kommunen medan regionen står för övriga kostnader såsom den regionala tågtrafiken, sjukresor samt kostnader förenade med förbundets förvaltning och beställningscentral.

Din Turs huvuduppdrag är att agera beställningscentral i Västernorrlands län. Ånge och Timrå kommuner har uppdragit till Din Tur att handlägga deras färd- och riksfärdtjänst. Myndighetsutövningen är även den delegerad till Din Tur. Förutom detta har de jouruppdrag till Länstrafiken Norrbotten och Dalatrafik när det gäller särskild kollektivtrafik samt kundservice linjelagd trafik samt för X-trafik och Länstrafiken Jämtland när det gäller kundservice linjelagd trafik.

Antal personer med färdtjänsttillstånd per 1 000 innevånare var sista december 2017, 45 st i Västernorrland, att jämföra med Jämtlands 24 st¹¹. Vid denna tidpunkt handlade Din Tur endast Ånge kommuns färdtjänst, övriga kommuner skötte sin egen handläggning. Din Tur tog över handläggningen av Ånge kommuns färdtjänsttillstånd 1 september 2013 och har sedan dess sänkt antal personer med färdtjänsttillstånd per 1 000 innevånare i Ånge kommun med 22%. Färdtjänsttillstånden för Timrå kommun tog Din Tur över först 1 juni 2018 och från 31 dec 2017 till 31 december 2018 sänktes antal personer med färdtjänsttillstånd per 1 000 innevånare i Timrå kommun med drygt 10%.

Handläggningstiden för de uppdrag Din Tur hanterar gällande färdtjänst anges vara 0-3 veckor. Anledningen till den korta handläggningstiden beror, enligt Din Tur på att de, genom att fördela uppdraget på tre personer, har större möjlighet att sätta in extra resurser vid behov.

Din Tur har idag inga krav formella krav på svarstider, men har satt upp interna mål om att 80% av samtalen ska få svar inom 60 sekunder.

Indikativ kostnad för färdtjänsthantering i Västernorrland

Med motivet att hålla ner kostnaderna för både färdtjänst och sjukresor i länet, ser vi i denna utredning inte det som ett alternativ att enbart färdtjänsthanteringen kommer att läggas på annan part. Med hänvisning till det presenteras de indikativa kostnaderna nedan utifrån att ett större antal samtal hanteras, vilket leder till en lägre kostnadsbild.

¹¹ Trafikanalys: Färdtjänst och Riksfärdtjänst 2017. <https://www.trafa.se/kollektivtrafik/fardtjanst/>

Färdtjänsthandläggning:

Den uppskattning Västernorrland gör för den centrala bedömningsfunktionen för våra färdtjänstären är att det behövs en handläggare per 20 000 medborgare. Vidare uppskattas personalkostnaden per anställd vara mellan 500 000 – 550 000 kr/ år, med samtliga kostnader inräknade såsom sociala avgifter, kompetensutveckling, lokal IT osv. Vi har valt att räkna på den övre angivelsen 550 000 kr/ år.

Tabell 2. Folkmängd i respektive ansluten kommun 2018 ¹²

Berg	Bräcke	Härjedalen	Krokom	Ragunda	Åre	Totalt
7 097	6 376	10 147	14 858	5 343	11 529	55 350

Not: de kommuner som idag ej är anslutna har en folkmängd på, Strömsund: 11 703, Östersund: 63 227

Det innebär att det idag behövs 2,77 handläggare för våra kommuner. Personalkostnaden för dessa blir därmed 1 523 500 kr.

Beställningsuppdraget färdtjänst:

För att beräkna kostnaden per färdtjänstbeställning har vi i denna rapport utgått från den beräknade kostnaden i Region Jämtland Härjedalens rapport *Samarbete med Region Västernorrland om gemensam beställningscentral, central bedömningsfunktion och gemensam verksamhetsutveckling*, tabell 2 *Kostnad per tjänst – Jämtland Härjedalen respektive Västernorrland*.

Kostnad per färdtjänstbeställning: 24,72 kr

Antal beställningar för anslutna kommuner i Jämtlands län 2018: 17 823 st

Kostnaden för beställningsuppdraget: 440 585 kr

OH kostnader

Då ovanstående kostnader enbart innefattar den personal som utför respektive tjänst har vi i denna utredning valt att lägga på en kostnad för OH. Denna kostnad är inte känd idag varför vi i denna utredning valt att använda en schablon på 25% ¹³. I OH kostnaden ingår en ledningsfunktion för dessa personer.

Tabell 3. Indikativ kostnad för färdtjänst, Din Tur

	Bräcke	Krokom	Ragunda	Berg	Åre	Härjedalen	Total kostnad
Handläggning	221 824	295 927	219 315	253 319	263 092	270 024	1 523 500
Beställning	64 150	85 580	63 424	73 258	76 084	78 089	440 585
Summa kostn / år	285 974	381 506	282 739	326 576	339 177	348 113	1 964 085
Antal resor	1 769	5 302	1 374	2 783	2 704	3 891	17 823
OH kostnad	71 493	95 377	70 685	81 644	84 794	87 028	491 021
Summa inkl OH	357 467	476 883	353 424	408 220	423 971	435 141	2 455 106

¹² SCB, Kommuner i siffror, <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/kommuner-i-siffror/>

¹³ Ekonomistyrningsverket, Nyckeltal för OH kostnader (ESV 2005:3)

Skillnader i färdtjänsthanteringen i Jämtlands respektive Västernorrlands län

När Din Tur fick uppdraget att vara central bedömningsfunktion för vissa kommuner i länet, valde de att dra lärdom av hur Jämtlands län arbetar. Det innebär att deras nuvarande rutiner i mycket stor utsträckning liknar de rutiner som används i Jämtland varför det inte finns så stora skillnader. Den största skillnaden är sårbarheten inom organisationen då Din Tur har större möjligheter att fördela kunskap och arbetsuppgifter på ett större antal människor, med hänvisning till en större organisation.

En annan skillnad är tillgängligheten via telefon. Din Tur har telefontid måndag-torsdag 08.00-11.30 medan SÄK har telefontid mellan 09:00 – 15:00, med lunchstängt mellan 12:00-13:00. I Jämtland går det även att nå personal övrig kontorstid, i det fall man har en specifik handläggare. Tillgängligheten påverkas inte enbart av telefontidens längd, utan även på den kapacitet som finns tillgänglig att svara i telefonen under telefontiden. Denna rutin skulle kunna analyseras ytterligare oavsett framtida lösning.

Alternativ till framtida lösning

Hur den framtida lösningen för hantering av färdtjänst ser ut är beroende av hur regionen väljer att hantera sjukresorna. Färdtjänsthanteringen är en väldigt liten del av helheten, ca 3% av beställningarna avser färdtjänst, varför det inte är ekonomiskt försvarbart att hantera den på ett annat sätt än man väljer att hantera sjukresorna. Med hänvisning till detta kommer alternativen nedan beskrivas utifrån helheten, dvs sjukresor, färdtjänst och övrig anropsstyrd trafik.

Utifrån det läge vi nu står inför, att avtal för nuvarande beställningscentral är på väg att gå ut samt att sjukresebedömningen mest troligt kommer att förändras ser vi tre alternativ till fortsättning.

Alternativ 1 - Nuvarande lösning

Detta alternativ innebär att bedömningen av färdtjänstillstånd ligger kvar på SÄK, myndighetsutövningen görs av RKM och beställningsfunktionen upphandlas. Det vill säga, samma lösning som idag.

Alternativ 2 - Bedömningsfunktion och beställningscentral i egen regi

Detta alternativ innebär att bedömningen av färdtjänstillstånd ligger kvar på SÄK, myndighetsutövningen görs av RKM och att Region JH, eller Länstrafiken på uppdrag, bygger upp en egen beställningscentral och driver den i egen regi, på samma sätt som Region VN valt att göra.

Alternativ 3 - Samarbete med Din Tur

Detta alternativ innebär att samtliga delar läggs på Din Tur. För att möjligheten med samverkan ska uppstå, måste handläggning, myndighetsutövning och beställning göras av samverkansparten. Om så sker faller kravet om upphandling av tjänst bort. Kommunerna

kan ha kvar sitt befintliga samverkansavtal med Region JH som i sin tur upprättar ett nytt samverkansavtal med Din Tur.

Detta alternativ innebär att ett betydligt större antal handläggningsärenden och beställningar görs i samma organisation.

Din Tur har idag byggt upp sin organisation så att tre handläggare delar på en 100% tjänst när det gäller handläggning av färdtjänstärenden. Dessa personer har alla en 100% anställning på Din Tur och arbetar övrig tid med resebeställningar. Detta upplägg möjliggör snabba korrigeringar i bemanningen när toppar uppstår i handläggningen då dessa medarbetare med kort varsel kan gå in och handlägga färdtjänstärenden istället för att hantera resebeställningar. På beställningssidan finns en väl upparbetad vikariepool som kallas in när behov uppstår. Detta upplägg säkrar även upp processen för handläggningen under semestrar, sjukskrivningar eller andra störningar.

Övergripande konsekvenser

Under detta avsnitt listas för och nackdelar till ovanstående tre alternativ. De ekonomiska konsekvenserna diskuteras i ett separat stycke.

Alternativ 1 - Nuvarande lösning

Avdelningen för särskild kollektivtrafik på Länstrafiken (SÄK) handlägger färdtjänsten och beställningscentralen (BC) upphandlas.

Fördelar

- Inarbetade rutiner och arbetssätt används och kan vid behov trimmas och förbättras
- Redan befintlig organisation har erfarenhet av länets handläggning av färdtjänst
- Nuvarande strategiska arbete för att minska kommunens kostnader kan fortsätta
- Arbetstillfällena behålls i länet (4,8 heltidstjänster)
- Möjlighet att ställa krav på samordning kvarstår

Nackdelar

- En otillåten förlängning av nuvarande avtal för BC kommer att krävas
- Pressad tidsplan för upphandling av BC
- I det fall sjukrehanteringen flyttas från SÄK kommer kommunernas kostnader för färdtjänst att öka då OH kostnaderna fördelas på färre beställningar
- Osäkert utfall av prisnivån vid en upphandling av BC. Kan innebära betydligt högre priser än idag
- Osäkert utfall av geografisk placering vid en upphandling av BC. Kan innebära att arbetstillfällena flyttas från regionen
- Osäkert utfall av geografisk placering av leverantörens telefonoperatörer vid en upphandling av BC. Kan innebära att beställningar utförs av personer utanför Sverige
- Sårbarheten i den centrala bedömningsfunktionen med hänvisning till en liten organisation

Alternativ 2 - Bedömningsfunktion och beställningscentral i egen regi

Fördelar

- Fysisk närhet mellan centrala bedömningsfunktionen och beställningscentralen
- Möjligheterna till att påverka rutinerna löpande förenklas både när det gäller central bedömningsfunktion, resebeställningar och myndighetsutövning

Nackdelar

- En helt ny funktion måste byggas upp och personal anställas och utbildas
- Begränsat med tid till att bygga upp en organisation
- Osäker kostnadsbild över tid med hänvisning till löpande personaladministration såsom rekrytering, kompetensutveckling etc.
- Länets relativt små volymer kan medföra problem med en effektiv bemanning

Alternativ 3 - Samarbete med Din Tur

Fördelar

- Möjlighet till kravställan (Vilka resultat ska uppnås, tidsramar och till vilken kvalitet)
- Möjlighet att justera kraven löpande
- Samordningseffekter mellan de båda länen (Utveckling och effektivisering av hanteringen)
- Handläggningstiden beräknas sjunka
- Sårbarheten minskar vid sjukdom och ledigheter
- Flexibiliteten ökar vid arbetstoppar och dalar
- Skaleffekter (Då fler tjänster samlas på samma organisation bygger vi kunskap och erfarenheter)
- Fysisk närhet mellan centrala bedömningsfunktionen och beställningscentralen
- Kostnaderna är kända och kommer att justeras i och med överenskommelse om en solidarisk kostnadsfördelning (Vi slipper osäkerheten vid upphandling)
- Ökat antal trafikbeställningar på en befintlig organisation möjliggör en lägre kostnadsbild
- Arbetstillfällena behålls i regionen
- Din Tur erbjuder tjänsterna redan idag och har inarbetade rutiner
- Resorna planeras av en oberoende part som ej har något vinstintresse i trafikföretagen

Nackdelar

- Ett nytt upplägg kräver viss implementeringsperiod
- Ev. hög personalomsättning

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna presenteras som en sammanlagd kostnad för samtliga kommuner i syfte att få det överskådligt. Dessa kostnader kommer, oavsett alternativ, att fördelas mellan kommunerna på samma sätt som idag.

Att ta med i beaktning vid analys av tabell 4 är att kostnaden för beställningscentral i alternativ 1 är mycket osäker då vi inte vet var priset hamnar vid en upphandling. Den presenterade kostnaden är kostnaden som ligger i budget 2019.

Tabell 4. Kostnadsberäkning för de olika alternativen

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Myndighetsutövning	2 264 164	2 264 164	1 523 500
Beställningscentral	373 450	?	440 585
Summa	2 637 614	?	1 964 085
OH kostnad. DinTur	-	-	491 021
Summa inkl OH	2 637 614	?	2 455 106

Alternativ 1 - Nuvarande lösning

Kostnaden för detta alternativ i *tabell 4* är den kostnad som ligger i Länsstrafikens nuvarande budget för 2019. Att ta i beaktande är att vid en upphandling av beställningscentral, vet vi aldrig var priset hamnar varför kostnadsberäkningen för detta alternativ är mycket osäker.

Alternativ 2 - Bedömningsfunktion och beställningscentral i egen regi

Med hänvisning till att kostnaden för beställningscentral kopplad till färdtjänst är relativt begränsad utifrån den totala kostnaden i de övriga alternativen, ser vi att det är svårt att beräkna en kostnad för beställningscentral i egen regi, endast utifrån färdtjänstbeställningar. Då detta alternativ förutsätter ett större antal beställningar och sjukresebeställningarna utgör merparten har vi valt att utelämna denna kostnad.

Alternativ 3 – Samarbete med Din Tur

Denna kostnad baseras på den indikativa kostnaden för färdtjänsthandläggning och beställningscentral i Din Turs regi som presenteras i avsnittet *Indikativ kostnad för färdtjänsthantering i Västernorrlands län* som presenteras på sid 11 i denna rapport.

Juridiska aspekter

Grundregeln är att tjänster ska upphandlas. En tjänst för samordning av särskild kollektivtrafik, inklusive beställningscentral, är en tjänst som ska upphandlas men tjänsten kan undantas från grundregeln i vissa fall. Enligt Region JHs jurist, kan en komplettering av tjänsten med beslut som innebär myndighetsutövning mot enskild innebära ett undantag från huvudregeln.

Vidare menar juristen att, då Region JH enligt nuvarande avtal har övertagit ansvaret från kommunerna för färdtjänsten och riksfärdtjänsten, de kan använda *avtalssamverkan* för att ge Din Tur uppdraget att samordna färdtjänsten. De deltagande kommunerna behöver då inte vara inblandade i att lämna uppdraget om samordning till Din Tur, utan överenskommelse kan ske med Region JH.

Avtalssamverkan innebär att *lokaliseringsprincipen* inte gäller för de uppgifter som samverkan omfattar. Lokaliseringsprincipen innebär att den verksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver skall ha en anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna.

Systemlösningar/ IT lösningar

För hanteringen av färdtjänst och riksfärdtjänst används idag två digitala system som båda har samma leverantör, Trapeze Group i Sweden AB. Dessa system är handläggarsystemet Handsam och trafikbeställningssystemet SAM3001.

Avtalsförhållandena i Jämtlands län, är idag sådana att BC Jämtland äger huvudavtalet med leverantören för trafikbeställningssystemet SAM3001 medan Länstrafiken äger avtalet med leverantören för handläggarsystemet Handsam samt en egenresandemodul i SAM3001. Denna modul används till att hantera ersättning för sjukresor. Så som SAM3001 och tillhörande moduler är uppsatta så krävs ingen flytt av databaser eller miljöer, oavsett om vi avser ta över BC Jämtlands åtagande själva eller lägga över det på annan part. Alla SAM3001 system kör på en och samma server och alla kunder har en inloggning till var sin miljö. I dag är det BC Jämtland som loggar in i Jämtlands SAM3001 vilken är ansluten till Jämtlands data och miljö. Länstrafiken i Jämtland loggar in i SAM3001 Egenresandemodul och Handsam som också är anslutna till Jämtlands data och miljö.

Det innebär att oavsett vilket alternativ som blir aktuellt är lösningen likvärdig. Nya användarkonton skapas och rättigheter styr vad respektive användare kommer åt. Ingen migrering av data krävs eftersom data och miljö ligger centralt på en server hos Tieto.

Rekommendation

Centrala bedömningsfunktionen

Utredningen förespråkar att flytta den centrala bedömningsfunktionen för färdtjänst till Din Tur. Anledningen till detta är dels att kostnaden bedöms bli lägre men framför allt att sårbarheten på funktionen minskar. En större organisation ger utökade möjligheter till att anpassa respektive roll så att flera personer har kunskapen att hantera samma ärenden och på så vis kan hoppa in vid semestrar, sjukskrivningar och arbetstoppar. Utredningen bedömer även att handläggningstiden har goda möjligheter att minska markant vid ett samarbete med Din Tur.

Myndighetsutövningen

I det fall det är juridiskt möjligt förespråkar utredningen att även delegera myndighetsutövningen till Din Tur på samma sätt som Region VN gör idag. Detta skulle även det förkorta handläggningstiden och göra processen mindre sårbar.

Beställningscentral

Med hänvisning till osäkerhetsfaktorerna i att upphandla en beställningscentral, både när det gäller pris och den geografiska placeringen, förespråkar utredningen att beställningscentral löses genom ett samarbete med Din Tur. Ytterligare fördelar med att samarbeta med Din Tur när det gäller beställningscentral är att vi gemensamt kan sätta mål för verksamheten och justera dessa löpande. Vi har samma drivkraft i att uppdraget ska utföras på det mest effektiva sättet utifrån kostnad och kvalitet (patientsäkerhet). Kravställan kan liknas med gemensamt uppsatta mål som utvärderas och strategier för att nå målen justeras löpande.

Processutveckling

Rutiner och processer för helheten anpassas löpande över tid och utvärderas av parterna gemensamt då drivkraften för effektivisering är gemensam.

Förslag på nästa steg

I det fall utredningens rekommendation bifalls måste arbetet med att ta fram och ingå avtal om samarbete påbörjas.

Parallellt måste arbetet med att, tillsammans med Din Tur, ta fram en gemensam processbeskrivning för färdtjänst. Denna processbeskrivning ska, i relevanta delar, innefatta även sjukreshanteringen för att uppnå optimal kostnads- och resurseffektivitet. Rekommendationen är att det fortsatta arbetet utförs i ett gemensamt projekt med en projektledare som håller ihop helheten och delprojekt med delprojektledare för sjukresor och färdtjänst.

Tidsplanen måste förhålla sig till den tidpunkt då Din Tur bedömer att rekrytering av personal bör dra igång. Deras bedömning är att rekrytering bör dra vid årsskiftet 2019/ 2020.

Uppdraget drar därefter igång efter sommaren 2020.

Bilagor

- Bilaga 1 Samarbetsavtal om samordning av särskild kollektivtrafik och anropsstyrd allmän kollektivtrafik i Jämtlands län. *(Då samarbetsavtalet ännu inte är fullt undertecknat biläggs avtalet utan underskrifter)*
- Bilaga 2 Uppdragsavtal om samordning av särskild kollektivtrafik och anropsstyrd allmän kollektivtrafik i Jämtlands län. *(Då samarbetsavtalet ännu inte är fullt undertecknat biläggs avtalet utan underskrifter)*