

Granskning av tillgänglighet till serviceresor

Revisionskontoret

Projektledare: Julius Jönson, biträdande yrkesrevisor
Projektmedarbetare: Alexander Brydon, yrkesrevisor

November 2023

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	3
2	Bakgrund, syfte och revisionsfrågor.....	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor.....	5
2.3	Metod och genomförande.....	5
3	Skånetrafikens uppdrag för serviceresor	6
3.1	Resttyper.....	6
3.2	Kollektivtrafiknämndens ansvar enligt reglemente	7
3.3	Affärsområde serviceresor.....	7
3.4	Region Skånes beslutade mål	7
3.5	Genomförandeavtal med kommunerna	7
4	Kollektivtrafiknämndens styrning mot mål och uppdrag	8
4.1	Kollektivtrafiknämndens verksamhetsplan och övriga styrande dokument	8
4.2	Avtalen med leverantörerna	9
4.3	Verksamhetens förutsättningar och utförande	10
4.4	Direktiv 65 och överflyttningsresor.....	12
4.5	Yttre påverkansfaktorer på tillgängligheten	13
5	Kollektivtrafiknämndens uppföljning	13
5.1	Uppföljning av levererad trafik	13
6	Kollektivtrafiknämndens åtgärder	14
7	Patientperspektivet	15
8	Bedömning per revisionsfråga.....	15
8.1	Bedömning av övergripande revisionsfråga.....	16
9	Rekommendationer	17

1 Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Revisionskontoret har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning av tillgängligheten till serviceresor. Granskningen syftar till att kartlägga och bedöma om kollektivtrafiknämndens kontroll och styrning leder till en god tillgänglighet till serviceresor i Skåne. Granskningen har avgränsats till kollektivtrafiknämndens arbete med serviceresor under 2022 och 2023. Granskningen har genomförts under perioden maj – november 2023.

Följande iakttagelser gjordes under granskningen:

- Av Skånes 33 kommuner har 26 via avtal överlåtit ansvaret för myndighetsutövning och färdtjänsttrafik till Skånetrafiken.
- Resandevillkoren för färdtjänsten i de 26 kommunerna är mer generösa än vad lagen kräver.
- Det råder god kännedom om aktuella mål och styrdokument inom affärsområde serviceresor hos Skånetrafiken. Dessa upplevs vara tydligt vägledande för verksamheten.
- Avtal med trafikleverantörer är utformade med möjligheter till bonus och viten för att styra mot kvalitet.
- Antalet serviceresor har ökat under senare år och nämndens mål om en begränsad resandeökning för 2023 har vid granskningens tillfälle redan passerats.
- Verksamheten följs upp inom ramen för nämndsmöten, möten med kommuner samt möten med trafikleverantörer.
- Tre kvalitetsindikatorer är särskilt viktiga för arbetet med serviceresor och följs frekvent upp av verksamheten; nöjd kundindex – senaste resa, nöjd kundindex – punktlighet och nöjd kundindex – trygghet. Totalt följer verksamheten upp omkring 70 mätetal för serviceresor.
- Skånetrafiken har påbörjat ett arbete med att utveckla och implementera nya IT-system, däribland för handläggning av ansökningar om färdtjänstillstånd.
- Samverkan med hälso- och sjukvården utgör en utmaning då det finns en begränsad insyn i varandras verksamheter, vilket bland annat försvårar för möjligheterna att bedöma behovet av resor.
- Kollektivtrafiknämnden har fattat beslut om förlängning av färdtjänstillstånd avseende 2021, 2022, 2023, 2024, samt 2025.

Bedömning per revisionsfråga

Våra bedömningar avseende ställda revisionsfrågor är följande:

Revisionsfråga 1: Har kollektivtrafiknämnden en ändamålsenlig styrning av arbetet med serviceresor mot beslutade mål och uppdrag?

Vår bedömning är att kollektivtrafiknämnden inte har en helt ändamålsenlig styrning av arbetet med serviceresor mot beslutade mål och uppdrag. Nämndens upprepade beslut att bevilja samtliga inkomna ansökningar om förlängt färdtjänstillstånd för brukare vars tillstånd förfaller under 2022, 2023 samt 2024 har resulterat i att medborgare som enligt utförda utredningar inte bedöms ha rätt till färdtjänst fortsatt erhåller tillstånd.

Granskningen har påvisat att gällande styrdokument och regelverk är tydligt vägledande för arbetet med serviceresor på både kort och lång sikt. Granskningen har även visat att avtalsvillkoren med de 26 kommuner som överlåtit färdtjänstansvaret till Skånetrafiken innehåller villkor som gör det möjligt för brukare att nyttja sitt färdtjänstillstånd för resor i hela Skåne, vilket ger en ökad tillgänglighet för Skånes medborgare.

Revisionsfråga 2: *Har kollektivtrafiknämnden säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av arbetet med serviceresor?*

Vår bedömning är att kollektivtrafiknämnden har säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av arbetet med serviceresor. Detta då nämnden vid samtliga granskade sammanträden följer upp måttal kopplat till tillgänglighet inom serviceresor. Nämnden bedriver även uppföljning genom samverkansmöte med de 26 kommuner som överlätit färdtjänstansvaret till Skånetrafiken två gånger per år. Uppföljning sker även på verksamhetsnivå genom kvartalsvisa resultatmöten med upphandlade leverantörer.

Revisionsfråga 3: *Har kollektivtrafiknämnden vidtagit åtgärder vid behov?*

Vår bedömning är att kollektivtrafiknämnden har vidtagit åtgärder vid behov. Granskningen har visat att IT-systemen för serviceresor inte upplevs vara ändamålsenliga av förvaltningen. Som följd av detta har nämnden beslutat att säga upp avtal för befintliga system och ersätta dessa med nya. Vid granskningstillfället har ett nytt system inom färdtjänsthandläggning införts.

Nämnden har beslutat att utreda möjligheter till länsöverskridande resor med färdtjänsttillstånd i de skånska kommuner som gränsar till ett annat län. Utredningen utmynnade i ett förslag som under hösten 2023 har behandlats av berörda kommuner.

Revisionsfråga 4: *Vilka blir konsekvenserna för patienter och brukare om tillgängligheten inte är god?*

Vår bedömning är att om tillgängligheten till serviceresor inte är god så får det konsekvenser för den enskilde brukaren. En svag tillgänglighet riskerar att leda till att brukarna inte kan delta i aktiviteter på samma villkor som andra medborgare. Det riskerar även att försvåra kontakten med sjukvården.

Rekommendationer

- Kollektivtrafiknämnden rekommenderas att säkerställa att all beslutsfattning om färdtjänsttillstånd följer likställighetsprincipen.
- Kollektivtrafiknämnden rekommenderas att verka för att serviceresor samt så kallade överflyttningsresor inkluderas i den långsiktiga planeringen av hälso- och sjukvård i Region Skåne.

2 Bakgrund, syfte och revisionsfrågor

2.1 Bakgrund

I snitt genomförs omkring 6,000 serviceresor per dag av Skånetrafiken med hjälp av drygt 450 upphandlade fordon. Serviceresor är ett samlingsbegrepp för sjukresor, färdtjänst och riksfärdtjänst¹. Skånetrafikens budget för serviceresor uppgick till 621 miljoner kronor under 2023.

Ett välfungerande system för serviceresor är av stor vikt för de patienter och brukare som förlitar sig på systemet. Region Skånes verksamhetsplan och budget för 2023 anger att serviceresorna är en viktig del av Skånetrafikens uppdrag och ska präglas av trygghet och värdighet. Revisorskollegiet har utifrån en riskbedömning beslutat att granska tillgängligheten till serviceresor i Region Skåne.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att kartlägga och bedöma om kollektivtrafiknämndens kontroll och styrning leder till en god tillgänglighet till serviceresor i Skåne. Granskningen har avgränsats till att avse Region Skånes kollektivtrafiknämnd under 2023 utifrån det ansvar som nämnden har enligt gällande reglemente. Granskningen har även berört beslut fattade under 2022 med påverkan på verksamhetsåret 2023.

Revisionsfrågor:

1. *Har kollektivtrafiknämnden en ändamålsenlig styrning av arbetet med serviceresor mot beslutade mål och uppdrag?*
2. *Har kollektivtrafiknämnden säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av arbetet med serviceresor?*
3. *Har nämnden vidtagit åtgärder vid behov?*
4. *Vilka blir konsekvenserna för patienter och brukare om tillgängligheten inte är god?*

2.3 Metod och genomförande

Granskningen har utförts med hjälp av dokumentstudier av bland annat verksamhetsplaner och budgetar, beslutsunderlag, regelverk för servicereseverksamheten, avtal med trafikleverantörer och berörda kommuner samt protokoll. Inom ramen för granskningen har även stickprov genomförts i form av utredningar och beslut om färdtjänstillstånd under 2022 och 2023.

Vidare har intervjuer med sju tjänstepersoner inom Skånetrafiken genomförts.

Följande revisionskriterier har legat till grund för granskningen:

- Kommunallagen (2017:725) 2 kap § 3, 6 kap § 4 § 6
- Reglemente för styrelser och nämnder i Region Skåne (RF 2022-12-13)
- Verksamhetsplan och budget 2023 (RF 2022-12-01)
- Trafikförsörjningsprogram för Skåne 2020-2030 (RF 2020-02-25)
- Regler för serviceresor, färdtjänst och sjukresor (RF 2021-02-16)

¹ Samt även närtrafik och anropsstyrd trafik

- Lag (1997:735) om riksfärdtjänst
- Lag (1997:736) om färdtjänst
- Lag (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor

Granskningen har genomförts av Region Skånes revisionskontor. Projektledare har varit Julius Jönson, biträdande yrkesrevisor. Projektmedarbetare har varit Alexander Brydon, yrkesrevisor. Kvalitetssäkrare har varit revisionsdirektör George Smidlund, certifierad kommunal revisor. Kontaktperson från revisorskollegiet har varit förtroendevald revisor Ingrid Lennerwald.

Granskningen inleddes i maj 2023 och avslutades vid redovisning i revisorskollegiet i november 2023. Rapporten är faktagranskad av de som intervjuats eller lämnat uppgifter i övrigt.

3 Skånetrafikens uppdrag för serviceresor

3.1 Restyper

Serviceresor är ett gemensamt namn för färdtjänst, riksfärdtjänst och sjukresor. Det är en samhällsbetald trafik som inte är öppen för alla utan kräver ett tillstånd eller ett ärende kopplat till vården, till exempel i form av ett intyg. Serviceresor är ett komplement till den allmänna kollektivtrafiken för personer som på grund av en funktionsnedsättning behöver en särskilt anpassad resa.

Färdtjänst

Färdtjänst definieras enligt *lagen (1997:736) om färdtjänst* som ”särskilt ordnade transporter för personer med funktionshinder”. Dessa funktionshinder ska medföra väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller genom den allmänna kollektivtrafiken. Funktionshindret ska därtill inte vara av tillfällig karaktär.

Ansvaret för färdtjänst ligger hos kommunerna, men lagen ger kommunerna möjlighet att överlåta uppgiften till regional kollektivtrafikmyndighet, vilket i Skånes fall är Skånetrafiken. Kommunerna står fortsatt för finansieringen av den färdtjänst som medborgarna nyttjar, medan Region Skåne utför tjänsten. I dagsläget ansvarar Skånetrafiken för utförandet av färdtjänst i 26 av 33 skånska kommuner.

För att resa med färdtjänst krävs ett färdtjänstillstånd, något som handläggs av Skånetrafiken och där det av beslutet framgår omfattning för tillstånden. Vid beviljande tillåts resor i hela Skåne.

Riksfärdtjänst

Riksfärdtjänst regleras av *lagen (1997:735) om riksfärdtjänst* och innebär en resa från en kommun till en annan. Till skillnad från färdtjänst beviljas inte ett tillstånd för fritt resande, utan resenären måste ansöka om varje enskild resa. För att säkerställa att ansökan behandlas i tid bör ansökan om riksfärdtjänst inkomma minst tre veckor innan planerad resa. Instruktion på Skånetrafikens hemsida anger att: ”Vid storhelger behöver vi ansökan ännu tidigare. För resor vid jul behöver vi din ansökan senast 15 november.”² Medborgarna i de 26 kommuner som har överlåtit ansvaret till Region Skåne kan resa med sitt färdtjänstillstånd i hela Skåne. Detta då Skånetrafikens villkor är generösare än lagens minimikrav. I praktiken innebär detta att riksfärdtjänst endast är aktuellt för resor utanför Skåne län för de som har ett färdtjänstillstånd i Skåne.

² <https://www.skanetrafiken.se/serviceresor/fardtjanst/resor-utanfor-skane---riksfardtjanst/>

Sjukresor

Sjukresor är resor mellan hemmet och en vårdinrättning, exempelvis ett sjukhus. Till skillnad från färdtjänst och riksfärdtjänst är regionen huvudman för sjukresorna och står således för finansieringen av restypen. En sjukresa kan ske med allmän kollektivtrafik, taxi, egen bil eller annat fordon. Sjukresor regleras av *lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor*.

3.2 Kollektivtrafiknämndens ansvar enligt reglemente

Reglemente för styrelser och nämnder i Region Skåne anger följande ansvar för kollektivtrafiknämnden kopplat till serviceresor:

Kollektivtrafiknämnden ansvarar för planering och genomförande av lokal och regional kollektivtrafik. Nämnden ska ansvara för sjukresorna i Region Skåne. Nämnden ska vidare ansvara för färdtjänst och riksfärdtjänst i de kommuner där huvudmannaskapet övertagits av Region Skåne. Nämnden ansvarar även slutligen för upphandlingar inom trafikområdet och följer upp sådan verksamhet som bedrivs av privata utförare.

3.3 Affärsområde serviceresor

Inom Skånetrafiken ligger serviceresouppdraget på enheten affärsområde serviceresor. Verksamheten har i internbudgeten för 2023 budgeterat kostnaderna för affärsområde serviceresor till 621 miljoner kronor. 2023 stod sjukresorna för knappt³ två tredjedelar av kostnaden för serviceresoområdet och färdtjänst för drygt en tredjedel. Då Skånetrafiken endast är utförare av färdtjänst faktureras kostnader för detta till kommunerna. Fördelningen av kostnaderna revideras två gånger per år i samband med att beloppen som kommunerna faktureras ses över.

3.4 Region Skånes beslutade mål

Det framgår av Region Skånes Trafikförsörjningsprogram för 2020–2030 att en långsiktig målsättning är att så många som möjligt ska kunna resa med en tillgänglighetsanpassad ordinär kollektivtrafik. Trafikförsörjningsprogrammet anger vidare att det görs årliga satsningar på tillgänglighet och anpassningar för funktionsnedsatta resenärer i den allmänna kollektivtrafiken med målet att på lång sikt minska behovet av serviceresor.

Kollektivtrafiknämnden har i sin verksamhetsplan för 2023 angett målet att antalet resor inte ska öka med mer än 4% jämfört med 2022. År 2022 genomfördes 1,39 miljoner serviceresor i regionen, och 2023 års mål är 1,45 miljoner resor.

3.5 Genomförandeavtal med kommunerna

Ansvaret för färdtjänst ligger enligt lag hos kommunerna men det är tillåtet att överlåta ansvaret till regional kollektivtrafikmyndighet i länet. Skånetrafiken ansvarar för färdtjänstens utförande i 26⁴ av 33 skånska kommuner, vilket regleras i *Överenskommelse om fortsatt finansiering av överlåtna uppgifter enligt färdtjänst och riksfärdtjänstlag*. Avtalen är slutna individuellt mellan Region Skåne och var och en av de 26 kommunerna. Avtalen gäller från 1 januari 2019 tills vidare, med 12 eller 24

³ De exakta siffrorna var 2023: Sjukresor: 65,7%, Färdtjänst: 33,02%.

⁴ De 26 kommunerna är: Bjuv, Burlöv, Bromölla, Båstad, Eslöv, Helsingborg, Hässleholm, Hörby, Hörö, Kristianstad, Kävlinge, Landskrona, Lomma, Osby, Perstorp, Simrishamn, Sjöbo, Skurup, Svalöv, Svedala, Tomelilla, Ystad, Åstorp, Ängelholm, Örkelljunga och Östra Göinge

månaders ömsesidig uppsägningstid. Sedan avtalens tillkomst har fler kommuner anslutit sig och i samtal med förvaltningen framkommer att ytterligare kommuner varit nära att ansluta sig.

Enligt avtalen överläter kommunerna hela ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst till Region Skåne. Detta inkluderar även tillståndsprövning och ansvar för utförande. Kommunernas ansvar begränsas enligt avtalen till att informera kommunmedborgarna och delta i de samverkansforum som Skånetrafiken tillhandahåller för färdtjänst. Kommunernas deltagande i samarbetsforumen uppges i intervjuerna vara lågt. Till följd av detta har tjänstemannarådet och politikerrådet slagits samman till ett råd som träffas två gånger per år. Kommunerna ansvarar för att information förmedlas vidare. Skånetrafiken tillhandahåller även ett kundråd två gånger per år, där kommunens förtroendevalda brukarrepresentanter bjuds in.

Inga formella beslut fattas i samverkansforumen men det beskrivs av verksamheten som en viktig plattform för information och dialog. Bland annat har frågor kring kommuners budgetprognoser för färdtjänst tagits upp i rådet.

4 Kollektivtrafiknämndens styrning mot mål och uppdrag

4.1 Kollektivtrafiknämndens verksamhetsplan och övriga styrande dokument

Arbetet med serviceresor utgår från flertalet styrande dokument. I samtal med förvaltningen anges följande dokument som de viktigaste för verksamheten: *Trafikförsörjningsprogrammet 2020–2030*, *Verksamhetsplan för Region Skåne och kollektivtrafiknämnden* och *Regler för serviceresor, färdtjänst och sjukresor*. Kollektivtrafiknämnden arbetar med parallella verksamhetsplaner. En övergripande verksamhetsplan för perioden 2020–2023 är framtagen och denna kompletteras av en verksamhetsplan för varje enskilt år med årsspecifika mål.

Trafikförsörjningsprogrammet 2020–2030

Trafikförsörjningsprogrammet⁵ är ett långsiktigt strategiskt styrdokument för Skånetrafiken. Tillsammans med budgeten är dokumentet regionfullmäktiges viktigaste styrdokument för kollektivtrafiken. Trafikförsörjningsprogrammet delger att Region Skåne ansvarar för samordning av färdtjänst och riksfärdtjänstresor i de 26 kommuner som överlätit ansvaret till Region Skåne. Detta gäller även utfärdandet av färdtjänstillstånd. Kunderna erbjuds obegränsat antal resor dygnet runt i hela Skåne. Färdtjänstberättigade kan även resa kostnadsfritt i den allmänna kollektivtrafiken. Målet är att erbjuda en trygg och kostnadseffektiv färdtjänstverksamhet.

Verksamhetsplan för 2020–2023 samt för 2023

Verksamhetsplanen innehåller information om kvantitativa mål såsom nöjd kund index (NKI) och punktlighet. Vidare anges att det ska vara enkelt att resa med serviceresor i hela Skåne. Resorna ska tillsammans med kommunerna och kunderna göras individ- och miljöanpassade, samt upplevas som enkla, trygga och tillgängliga.

Vid beställning av resan kan kunden välja vilken tid samt var i Skåne som resan ska ske. Beställningsmottagning och trafikledning bokar resan utifrån kundens behov och tillstånd. Resor samordnas med andra brukare om inte särskilda behov av ensamresa finns för att få ett effektivt resursutnyttjande och minska miljöbelastningen.

⁵ Beslutat i Regionfullmäktige 2020

Verksamhetsplanen för 2023 innehåller likt den treåriga verksamhetsplanen information om kvantitativa mål. Vid intervju med verksamheten bekräftas bilden att dessa mätetal är de kvalitetsindikatorer verksamheten främst arbetar med. De aktuella talen är nöjd kund index (NKI), NKI: senaste resan, NKI: trygghet, samt budget i balans. Trend för mätetalen är en stående punkt på kollektivtrafiknämndens dagordning.

Regler för serviceresor, färdtjänst och sjukresor

*Regler för serviceresor, färdtjänst och sjukresor*⁶ redogör i detalj för hur arbetet med serviceresor ska utföras. Dokumentet innehåller detaljerade instruktioner för vem som har rätt till färdtjänst, hur bokning och upphämtning ska gå till och villkor för hjälp i form av ledsagare. Dokumentet är för närvarande under omarbetning och en ny version kommer troligtvis att beslutas av Regionfullmäktige under 2024. I samband med att Skånetrafiken övertog ansvar för komplexa serviceresor (direktiv 65) kompletterades regelverket.

4.2 Avtalen med leverantörerna

Under 2023 har Skånetrafiken avtal med fem leverantörer av trafik samt två avropsavtal. En ny upphandling är genomförd och gäller från februari 2024, i vilken antalet leverantörer minskar till fyra med en leverantör i varje ”hörn” av Skåne.

Avtalen med leverantörerna är utformade med incitament och viten som ska styra mot hög kvalitet i leveransen av serviceresor. Exempelvis ger punktlighet en bonus medan försening ger ett vite. Under perioden januari-februari 2023 betalades cirka 1,2 miljoner kronor ut i bonus till leverantörerna. Under samma period betalade leverantörerna cirka 150,000kr i viten. Ett vite uppgår oftast till 1000kr per timme eller tillfälle, men andra vitesbelopp förekommer också. Både bonus och viten kan variera kraftigt över tid. Under januari 2023 stod bonus exempelvis för 1,66% av den totala ersättningen till trafikföretagen. Skånetrafiken har kvartalsvisa möten med leverantörerna där vad som fungerar bra och mindre bra diskuteras och information utbyts.

Enligt intervju kommer den nya trafikupphandlingen för 2024 innebära att viten och bonusar får en förstärkt roll, då bemötande och andra ”mjuka värden” kommer att bli kriterier för utvärdering. Verksamheten delger även att det inför den nya upphandlingen har genomförts en översyn av vilka styrmedel som fungerar bäst för att styra mot kvalitet.

I gällande och framtida avtal ställer Skånetrafiken krav på en förarcertifiering för serviceresor, även om föraren har en förarutbildning sedan innan. Verksamheten beskriver en medveten och ökad professionalisering av leverantörerna under senare år. Det blir allt vanligare att leverantörerna endast levererar samhällsbetald trafik såsom färdtjänst och skolskjuts, och inte samtidigt levererar taxitjänster eller dylikt.

Förvaltningen delger att samtliga leverantörer under 2022–2023 har begärt omförhandling av avtalen med hänvisning till ökade bränslepriser. Verksamheten berättar att förändringar i resandevolymerna varit svåra att ta höjd för i avtalen. Bland annat har man varit tvungna att direktupphandla ytterligare trafik till följd av kraftigt ökat resande efter pandemin.

⁶ Beslutad i Regionfullmäktige 2021-02-16

4.3 Verksamhetens förutsättningar och utförande

Färdtjänst och riksfärdtjänst

Ansökan om färdtjänst görs till Skånetrafikens färdtjänstenhet. Ansökan prövas enligt lagen om färdtjänst. Verksamheten arbetar utifrån målet att 90% av ansökningarna om färdtjänsttillstånd ska handläggas inom 30 dagar. Genomsnittlig måluppfyllelse under det första halvåret 2023 har varit 61%. Eftersom beslut om färdtjänsttillstånd innebär myndighetsutövning har medborgarna rätt att överklaga beslutet. Myndighetsutövningen sker på delegation enligt nämndens delegationsordning. En sammanställning av fattade beslut om färdtjänsttillstånd bifogas varje nämndsammanträde.

Riksfärdtjänst har en handläggningstid på uppåt tre veckor och för resor vid storhelger såsom jul och nyår krävs uppåt fem veckors framförhållning. Vidare beviljas inte tillstånd för riksfärdtjänst, utan brukaren måste ansöka om varje enskild resa. Kommuner med gräns mot Hallands, Kronobergs och Blekinge län har tagit upp frågan om resa med ordinarie färdtjänsttillstånd till kommuner i andra län. Detta då kommunmedborgare idag hänvisas till riksfärdtjänst för resor till gränskommuner i Halland, Kronoberg och Blekinge län⁷.

Det finns även ett internt mål om att 80% av telefonsamtalen vid bokning av färdtjänst ska besvaras inom en minut. Verksamheten beskriver målet som ambitiöst, och menar att det kostar stora resurser att uppnå en så god svarstid, samtidigt som de flesta kunder är nöjda med en svarstid på under fem minuter. Under det första halvåret 2023 har andelen samtal besvarade inom måltiden varierat mellan 20–50%. För att öka tillgängligheten och avlasta telefonkontakterna är det sedan 2022 möjligt att boka färdtjänst och via mobil-app och digitala kanaler. Under 2022 och 2023 har andelen ansökningar om färdtjänst inkomna via digitala kanaler uppgått till cirka 15% av alla ansökningar.

Verksamheten beskriver att det skett ett ökat resande, vilket bland annat har ökat telefontiderna och påverkat möjligheten att erbjuda fordon inom 90 minuter enligt mål.

Verksamheten beskriver att det finns en prioriteringsordning för målen i de fall då mål inte går att nå eller överlappar varandra, men att ytterligare diskussioner behövs om tillgängligheten försämrats. Det handlar främst om målet att inte öka resandet med mer än 4% för 2023, samtidigt som lagen om färdtjänst anger ramarna för vem som ges ett färdtjänsttillstånd.

I kollektivtrafiknämndens verksamhetsberättelse per delår 2023 delges att antalet serviceresor har ökat med cirka 11% jämfört med 2022. Antalet resor perioden januari – augusti uppges ligga över målet med cirka 173 000 resor.

Sjukresor

Sjukresor beställs av vårdpersonal och berörs av samma kvalitetsmål rörande punktlighet, bemötande och trygghet. Sedan 2022 är det möjligt att boka sjukresor via digitala kanaler. Perioden 2022–2023 har runt 15% av alla ansökningar om ersättning för sjukresa inkommit digitalt. Verksamheten beskriver att det finns svårigheter för planering av resbehovet då Skånetrafiken har begränsad information om hur vårdbehovet utvecklas. Verksamheten beskriver även en ökad resandevolym efter att ”vårdskulden” från covid-19 pandemin nu arbetas bort.

Beslut om förlängning av färdtjänsttillstånd

Under 2021 beslutade högsta förvaltningsdomstolen att inte pröva ett fall om en synskadad medborgares rätt till färdtjänst efter att avslagsbeslut prövats i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Domen innebar en ny rättspraxis för kommuner och Skånetrafiken vid bedömning av färdtjänsttillstånd för medborgare med synskada.

⁷ Frågan behandlas under avsnitt 6 i rapporten.

Vid sammanträde den 2 februari 2022 beslutade en enig kollektivtrafiknämnd att ge trafikdirektören i uppdrag att bereda initiativärendet ”stoppa avslagen mot synnedsatta” och återrapportera detta på ett extrainsatt nämndsammanträde senare samma månad.

Ärendet behandlades på extrainsatt nämndsammanträde den 18 februari 2022, där nämnden beslutade att utöka giltighetstiden för samtliga färdtjänsttillstånd som förfaller under 2022 och som är föremål för prövning om förlängning med 12 månader. Nämnden beslutade även att avslagsbeslut fattade under 2022, med hänvisning till rättspraxis som gällde 2021, undantaget ärenden där rättsprocess påbörjats, ska beviljas till dess att ny prövning kan göras.

Vid nämndens februari-sammanträde tillskrev kollektivtrafiknämnden regeringen med önskan om ett förtydligande gällande synskadades rätt till färdtjänst. Regeringen gav myndigheten för trafikanalys i uppdrag att ta fram ett nytt lagförslag, vilket presenterades under våren 2023. Vid granskningstillfället är ingen ny lag på plats.

Som del i ärendets beslutsunderlag fanns ett utlåtande från Region Skånes avdelning för juridik. Yttrandet innehöll ett utlåtande där nämndens föreslagna beslut ansågs sakna lagstöd. Detta då *”Region Skåne som myndighet varken kan fatta beslut om en generös tolkning av behovet av färdtjänst för synskadade eller besluta om inhibition och interimistiskt beviljande av färdtjänst i dessa fall”*. Kollektivtrafiknämndens beslut innebar att samtliga ansökningar från personer med färdtjänsttillstånd under 2021 förlängdes med 12 månader där personerna även under 2022 erhöll både tillstånd samt eventuella ytterligare förmåner, som exempelvis rätt till ledsagare under resa.

Vid genomförda intervjuer framkom att beslutet innebar risk för en rättsosäker beslutsprocess eftersom eventuella ansökningar som enligt gällande rättspraxis bör ha erhållit avslag istället beviljades. Uteblivna avslag kunde därför inte heller prövas i förvaltningsdomstol. Vidare innebar nämndens beslutet risk för att *likställighetsprincipen* inte efterlevdes då det gynnande nämndbeslutet bara omfattade medborgare som erhållit färdtjänst under 2021, och inte medborgare som ansöker för första gången, trots liknande funktionshinder. Vid genomförd kontroll framkom att antal gynnande beslut i denna kategori uppgick till 465 under 2022.

Vid sammanträde i december 2022 beslutade nämnden att förlänga de aktuella tillstånden med ytterligare 12 månader. Detta med hänvisning till *”att Regeringens uppdrag till Trafikanalys ska redovisas”*. Under 2023 tillkom tillämpningsanvisningar för handläggning av färdtjänsttillstånd som föranledde en tolkning som innebar att endast tillståndet i sig beviljas vid ny ansökan från medborgare som tidigare erhållit tillstånd. Därmed har delavslag införts avseende exempelvis ledsagare om behov inte anses föreligga. Ansökan skulle enligt gällande rutin inkomma senast en månad efter att tillståndet löpt ut för att omfattas av nämndens beslut. För samtliga inkomna ansökningar om färdtjänst utreds rätten till tillstånd utifrån *väsentliga svårigheter*⁸. Vid bifall för denna kategori sökande delges medborgaren att rätt till färdtjänst inte bedöms föreligga, men att den sökande trots detta beviljas förnyat färdtjänsttillstånd med hänvisning till nämndens beslut. Vid kontroll framgår att antalet bifall med ovan hänvisning uppgått till 601 till och med september 2023.

Nämnden har i juni 2023 beslutat att förlänga berörda personers färdtjänsttillstånd som utgår under 2024 i ytterligare 12 månader.

IT-system

Skånetrafiken ansvarar för det administrativa arbetet för serviceresor medan leveransen av trafik är upphandlad. Skånetrafiken använder ett antal IT-system, bland annat trafikledningssystemet PASS, för handläggning, bokning och trafikledning. Samtliga intervjuobjekt beskriver att systemen är utdaterade och fungerar dåligt, vilket innebär manuellt merarbete. Det har beskrivits att förare vid tillfällena inte

⁸Detta enligt Lag (1997:736) om färdtjänst

kunnat navigera fordonet till den aktuella adressen. Verksamheten delger att problemen inte är stora nog att synas för kundens del, men att det kräver extraarbete.

Införandet av nya IT-system har påbörjats och målet är att samtliga system ska vara utbytt senast september 2024. Vissa systemfunktioner är upphandlade medan andra skapas av Skånetrafiken. Region Skåne kommer att bli ägare till slutprodukten. Hittills har nya system införts inom färdtjänst där resultaten beskrivs som goda.

Personal

Det beskrivs att färdtjänsthandläggningen har svårt att konkurrera om yrkesgruppen socionomer, vilket lett till en hög personalomsättning. Skånetrafiken är indirekt påverkad av en personalbrist i trafikbranschen, då flera underleverantörer upplever chaufförbrist. Långsiktigt står verksamheten likt regionen i övrigt inför utmaningen att behovet av färdtjänst och sjukresor beräknas öka till följd av demografin, samtidigt som tillgången på arbetskraft inte beräknas öka i samma takt. Representanter från Skånetrafiken har enligt uppgift deltagit i diskussioner om förarbrist i nationella branschorganisationer.

Skånetrafikens specifika regler

Ett färdtjänsttillstånd beviljas som regel för resor inom en kommun. För resor över kommungränser hänvisas medborgaren till riksfärdtjänst. Skånetrafikens regelverk är dock mer generöst än lagen kräver och låter dem med ett färdtjänsttillstånd från någon av de 26 kommunerna som överlåtit ansvaret till Region Skåne resa fritt med detta inom Skånes gränser.

4.4 Direktiv 65 och överflyttningsresor

Direktiv 65 om komplexa serviceresor

I regionfullmäktiges verksamhetsplan och budget för 2023 gavs kollektivtrafiknämnden uppdraget att: *”Ansvara för, och säkerställa rätt kompetens för, samtliga sjukresor för patienter utan specifika vårdbehov. Uppdraget ersätter tidigare Direktiv 65 – Uppdrag utan specifikt vårdbehov inom ambulanssjukvården i Skåne, som därmed upphör att gälla.”*

Bakgrunden till uppdraget är att ambulanspersonal och vid tillfällen även räddningstjänstpersonal har nyttjats för komplexa lyft av patienter. Personal inom serviceresor trafikföretag har nu tränats och getts utrustning för att själva hantera dessa uppgifter, enligt information från förvaltningen. Skånetrafiken övertog ansvaret för området den 1 juli 2023 och har för närvarande ett specialutrustat fordon för ändamålet. Under juli – augusti 2023 genomfördes totalt 61 komplexa serviceresor.

I samtal med förvaltningen framkom att Skånetrafiken inte informerades om att de skulle överta uppdraget för komplexa serviceresor i god tid. Det uppgavs att informationen förmedlades genom skrivelse i Region Skånes verksamhetsplan och budget för 2023 som fastställdes i december 2022. Enligt planen skulle Skånetrafiken överta ansvaret från 2023. Tidplanen beskrevs vara realistisk och överlämnningen senarelades därför. Då tjänstepersoner inom affärsområde serviceresor i samband med upphandling av trafiken inkluderat möjligheten till tillköp av hjälp med komplexa serviceresor av leverantör, kunde Skånetrafiken senare överta uppdraget från juli 2023.

Överflyttningsresor

Skånetrafiken utför utöver sina reglementsensliga uppdrag även resor mellan vårdinrättningar. Dessa resor kallas antingen rekvisitionsresor, regioninterna resor eller överflyttningsresor omfattas inte av begreppet *sjukresa*, som enbart avser resa mellan vårdinrättning och bostad.

Ansvaret för överflyttningsresor är inte angivet i reglementet för vare sig kollektivtrafiknämnden eller annan nämnd. Uppdraget anges varken i nämndens verksamhetsplan eller bland de uppdrag som framgår av regionfullmäktiges verksamhetsplan. Eftersom ett formellt uppdrag saknas beaktas inte i

resorna i nämndens budgetprocess. Sjukhusförvaltningarna blir enligt intervju fakturerade för de resor som utförs. Restypen beskrivs främst påverka fordonskapaciteten och kan på sikt medföra utmaningar då restypen förväntas öka.

Då restypen inte är definierad i styrande dokument saknas exakta siffror på omfattningen, men i samtal med förvaltningen uppskattas antalet resor till mellan 2500–3000 per månad, eller cirka två procent av alla serviceresor.

4.5 Yttre påverkansfaktorer på tillgängligheten

Samverkan med sjukvården

Vid planering av sjukresor finns en ovisshet gällande behov och efterfrågan. Enligt intervju uppstår dessa utmaningar med planering och tillgänglighet ofta inför sommarperioder. Verksamheten genomför avstämningar med sjukvården där det förväntade vårdbehovet diskuteras. Detta ger dock endast en ungefärlig bild av behovet. Det finns en samverkansgrupp där medarbetare från affärsområde serviceresor deltar men samverkansformen beskrivs av förvaltningen som otillräcklig.

Flera intervjuobjekt beskriver att det vid bokningar av sjukresor finns möjlighet att effektivare nyttja fordonskapaciteten. Detta skulle kunna uppnås genom en större insikt och förståelse för varandras verksamheter. Det har framförts en önskan om att restypen sjukresa, i ett övergripande planeringsstadium, ska ses som en del av vårdkedjan.

Gemensamma utmaningar

Covid-19 pandemin innebar stora variationer i resandevolymer för serviceresor, vilket medförde planeringssvårigheter. Pandemin innebar initialt minskat resande medan övergången till normalläge innebar en kraftig ökning av resandet. Verksamheten bedömer att efterfrågan på alla typer av resor kommer fortsätta att öka på kort och lång sikt. Detta beror delvis på den ackumulerade vårdsskulden, men även på Skånes demografiska utveckling.

Utmaningarna beskrivs försvåra för Region Skånes mål om att långsiktigt minska antalet serviceresor genom att tillgänglighetsanpassa ordinarie kollektivtrafik. De beskrivs också försvåra för möjligheten att uppnå nämndens mål om att serviceresorna år 2023 inte ska öka med mer än 4% jämfört med 2022. Vid granskningstillfället har mängden resor för 2023 redan överstigit målsättningen.

Färdtjänstens resandevolymer varierar inte kraftigt mellan åren. Däremot har det framkommit att serviceresor förväntas få en större roll i vårdkedjan när fler patienter kan komma att vårdas utanför sjukhusen.

5 Kollektivtrafiknämndens uppföljning

5.1 Uppföljning av levererad trafik

Förvaltningen följer månadsvis upp omkring 70 mätetal kopplade till serviceresor. Verksamhetens resultat, trender och möjliga åtgärder diskuteras på månadsvisa resultatmöten. Flertalet mätetal följs därtill upp veckovis. Information från verksamheten med tillhörande nyckeltalmätetal är en stående punkt vid kollektivtrafiknämndens sammanträden. Mätetalen Nöjd kund index för senaste resan, Nöjd kund index trygghet, samt punktlighet beskrivs av verksamheten som särskilt viktiga tillsammans med målet om en ekonomi i balans.

Verksamheten beskriver att uppföljning med trafikleverantörer sker kvartalsvis. Mätetal uppges vara föremål för diskussion med leverantörerna vid uppföljning av levererad trafik. Verksamheten delger även att uppföljningen innefattar kontroller av fordon, utrustning och föreskrifter enligt gällande avtal.

Nedan presenteras utfallet av uppföljningen som framgår av nämndens verksamhetsplaner avseende de mest centrala mätetalen. Dessa mätetal presenteras vid varje nämndsammanträde.

Det framgår av sammanställningarna nedan att resultatnivåerna för år 2022 är nära men inte fullt ut i enlighet med uppsatta mål för verksamheten.

NKI – nöjd kund index för senaste resan

	2020	2021	2022	2023
Mål	90%	95%	95%	92%
Utfall	92%	88%	90%	

Punktlighet för serviceresor (realtidsmätning -15/+15min)

	2020	2021	2022	2023
Mål	94%	95%	96%	92%
Utfall	94%	92%	91%	

NKI: Trygghet vid serviceresor

	2020	2021	2022	2023
Mål	77%	80%	80%	80%
Utfall	79%	80%	78%	

6 Kollektivtrafiknämndens åtgärder

Resor över länsgränser

Kollektivtrafiknämnden mottog under 2022 en skrivelse med önskemål om möjlighet till länsöverskridande gränser med ett färdtjänstillstånd i Skåne. Detta var tidigare möjligt fram tills regionfullmäktiges beslut om *Regler för serviceresor, färdtjänst och sjukresor*⁹. Skrivelsen avsåg skånska kommuner med gräns mot Hallands, Kronobergs och Blekinge län, där vissa medborgare önskar resa till centralorten i kommuner i andra län. För sådana resor hänvisas medborgaren idag till riksfärdtjänst, vilket kan ha en handläggningstid på upp till tre veckor.

På uppdrag av nämnden genomförde förvaltningen under 2023 en utredning om att inom ramen för ett färdtjänstillstånd i Region Skåne erbjuda resor till centralorten i de kommuner i Halland, Kronoberg och Blekinge som gränsar till Skåne län. Utredningen utmynnade i ett konkret förslag som sedan skickades till berörda kommuner.

Upphandlingar

På Kollektivtrafiknämndens februari-sammanträde 2023 behandlades delegationsbeslut om upphandling av trafik perioden 2024–2028. I samband med detta minskade antalet upphandlade aktörer till fyra (en leverantör i varje ”hörn” av Skåne), och Skånetrafikens upphandlingsplan för 2023 delger att upphandlingen är tänkt att täcka allt trafikbehov under perioden. Enstaka kompletteringar

⁹ Regler för serviceresor, färdtjänst och sjukresor, beslutade i Regionfullmäktige 2021-02-16

kan dock förekomma under perioden. I den nya upphandlingen gäller nya villkor för bonus och viten, och fordonskapaciteten kommer även förstärkas.

IT-system

Nämnden har behandlat beslut om att ta fram nya IT-system. Delegationsbeslutet om avveckling av system från leverantören Trapeze från september 2024 behandlades på kollektivtrafiknämndens sammanträde under september 2022. Vid granskningstillfället har ett system hunnit införas för färdtjänst, och resultaten beskrivs av verksamheten som positiva.

7 Patientperspektivet

Skånetrafikens kundtjänst är den primära ingången för brukares synpunkter och klagomål. Det är klagomålets innehåll och karaktär som avgör om åtgärd vidtas gentemot leverantör. Vid kontroll med patientnämndens verksamhet framkom att nio klagomål inkommit under första halvåret av 2023. I samtliga aktuella fall kopplades Skånetrafikens klagomålshanteringssystem in och tog vid för att driva frågan vidare.

Cirka 18,500 skåningar från de 26 kommuner med avtal med Region Skåne innehar idag ett färdtjänstillstånd. Restypen används för bland annat fritidsaktiviteter och resor till och från arbetet. En konsekvens av en låg tillgänglighet skulle innebära att medborgare med funktionshinder inte har möjlighet att delta i samhällslivet på samma villkor som övriga medborgare. För sjukresor blir konsekvenserna i stället en sämre tillgänglighet till vården, med följder som en utebliven eller försenad vårdkontakt, och att patienten inte får den vård hen behöver och har rätt till. Vid genomgång av mätetal har det inte framkommit underlag som tyder på en bristande tillgänglighet till färdtjänstresor.

8 Bedömning per revisionsfråga

Våra bedömningar avseende ställda revisionsfrågor är följande:

Revisionsfråga 1: Har kollektivtrafiknämnden en ändamålsenlig styrning av arbetet med serviceresor mot beslutade mål och uppdrag?

Vår bedömning är att kollektivtrafiknämnden inte har en helt ändamålsenlig styrning av arbetet med serviceresor mot beslutade mål och uppdrag. Nämndens upprepade beslut att bevilja samtliga inkomna ansökningar om förlängt färdtjänstillstånd för brukare vars tillstånd förfaller under 2022, 2023 samt 2024 har resulterat i att medborgare som enligt utförda utredningar inte bedöms ha rätt till färdtjänst fortsatt erhåller tillstånd.

Granskningen har påvisat att gällande styrdokument och regelverk är tydligt vägledande för arbetet med serviceresor på både kort och lång sikt. Granskningen har även visat att avtalsvillkoren med de 26 kommuner som överlätit färdtjänstansvaret till Skånetrafiken innehåller villkor som gör det möjligt för brukare att nyttja sitt färdtjänstillstånd för resor i hela Skåne, vilket ger en ökad tillgänglighet för Skånes medborgare.

Revisionsfråga 2: Har kollektivtrafiknämnden säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av arbetet med serviceresor?

Vår bedömning är att kollektivtrafiknämnden har säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av arbetet med serviceresor. Detta då nämnden vid samtliga granskade sammanträden följer upp mätetal kopplat till tillgänglighet inom serviceresor. Nämnden bedriver även uppföljning genom samverkansmöte med de 26 kommuner som överlätit färdtjänstansvaret till Skånetrafiken genom tre forum. Uppföljning sker även på verksamhetsnivå genom resultatmöten med upphandlade leverantörer fyra gånger per år.

Revisionsfråga 3: Har nämnden vidtagit åtgärder vid behov?

Vår bedömning är att kollektivtrafiknämnden har vidtagit åtgärder vid behov. Granskningen har visat att IT-systemen för serviceresor inte upplevs vara ändamålsenliga av förvaltningen. Som följd av detta har nämnden beslutat att säga upp avtal för befintliga system och ersätta dessa med nya. Vid granskningstillfället har ett nytt system inom färdtjänsthandläggning införts.

Nämnden har beslutat att utreda möjligheter till länsöverskridande resor med färdtjänsttillstånd i de skånska kommuner som gränsar till ett annat län. Utredningen utmynnade i ett förslag som under hösten 2023 har behandlats av berörda kommuner. Revisionsfråga 4: *Vilka blir konsekvenserna för patienter och brukare om tillgängligheten inte är god?*

Vår bedömning är att om tillgängligheten till serviceresor inte är god så får det konsekvenser för den enskilde brukaren. En svag tillgänglighet riskerar att leda till att brukarna inte kan delta i aktiviteter på samma villkor som andra medborgare. Det riskerar även att försvåra kontakten med sjukvården.

8.1 Bedömning av övergripande revisionsfråga

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kollektivtrafiknämndens styrning och kontroll leder till en god tillgänglighet till serviceresor.

Verksamheten beskriver nämndens mål och styrning som tydligt vägledande för arbetet med serviceresor. Uppföljning av tre centrala mätetal är en stående punkt på kollektivtrafiknämndens sammanträden och sammanlagt följs omkring 70 mätetal kopplat till serviceresor upp. Verksamheten har upplevt en betydande ökning av antalet resor under senare år och den demografiska utvecklingen som ger oss en större andel äldre medborgare, väntas skapa ett ökat resbehov av serviceresor.

Kollektivtrafiknämnden har i flera beslut förlängt giltighetstiden för färdtjänsttillstånd avseende 2022, 2023 och 2024. Nämndens beslut har resulterat i att medborgare fått bifall på ansökningar om förlängt färdtjänsttillstånd trots att handläggares utredning påvisat att kraven för bifall inte uppfylls. Beslut om bifall har därför fattats med hänvisning till nämndbesluten.

En utmaning för Skånetrafiken är kopplad till samverkan med sjukvården och planering av behovet av resor. Verksamheten beskriver utmaningar med planering av fordonskapaciteten då man har begränsad insyn i hur sjukvårdens behov kommer att se ut. Det finns en önskan om att inkluderas i den långsiktiga planeringen för sjukvård i Skåne.

Kollektivtrafiknämnden har vidtagit flertalet åtgärder för att förbättra tillgängligheten till serviceresor, däribland att medborgare med ett färdtjänsttillstånd från någon av de 26 kommunerna, kan resa till samtliga skånska kommuner utan att behöva ansöka om riksfärdtjänst. Under 2023 har ett utbyte av IT-system påbörjats för att stärka verksamhetens handlägningsprocess.

Uppföljning av mätetalen visar att verksamheten har relativt höga nöjdhetsciffror bland sina resenärer även om målnivåerna inte fullt ut uppnås.

Övergripande bedömning med hänsyn till ovan är att kollektivtrafiknämndens styrning och kontroll delvis är ändamålsenlig. Nämnden har en aktiv styrning mot mål om kvalitet och tillgänglighet. Samtidigt har nämnden säkerställt att verksamheten följer upp resultat och mätetal veckovis, månadsvis och genom resultatmöten med både kommuner och trafikleverantörer.

Granskningen har dock visat att nämndens beslut om förlängning av färdtjänsttillstånd har inneburit att 601 bifallsbeslut fattats under perioden januari – september 2023 trots att handläggares utredning påvisat att kraven för bifall enligt lagen om färdtjänst inte uppfyllts.

9 Rekommendationer

Med anledning av granskningens slutsatser föreslås kollektivtrafiknämnden beakta följande rekommendationer:

- Säkerställa att all beslutsfattning om färdtjänstillstånd följer likställighetsprincipen.
- Verka för att serviceresor samt så kallade överflyttningsresor inkluderas i den långsiktiga planeringen av hälso- och sjukvård i Region Skåne.