

Näringsdepartementet

Yttrande över Särskilda persontransporter – moderniserad lagstiftning för ökad samordning (SOU 2018:58)

Landstingets synpunkter

Landstinget i Kalmar län har getts möjlighet att yttra sig över betänkandet Särskilda persontransporter - moderniserad lagstiftning för ökad samordning (SOU 2018:58).

Landstinget delar regeringens bedömning att en översyn av regelverket för de särskilda persontransporterna är behövligt. Utredningen belyser den komplexitet som de särskilda persontransporterna är förknippade med.

Utredningens förslag ändrar begrepp och ökar kraven så att kollektivtrafiken bland annat skall ges en skyldighet att låta resenärer ta med hjälpmedel. Detta är en ambitionsökning som förutsätter nya statliga ersättningar. Landstinget län saknar en rimlig konsekvensbedömning kring vilka kostnader förslagen medför.

Synpunkter på olika avsnitt i utredningens förslag

Tillgänglighetsanpassning (kap 5 och 19)

Sverige har undertecknat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och en implementering har skett i olika lagstiftningar, bl.a. Plan- och bygglagen (PBL) och kollektivtrafiklagstiftningen. Syftet med reglerna om tillgänglighet är att så många som möjligt ska kunna delta i samhället på lika villkor. Tillgänglighetsarbetet genomsyrar idag alla verksamheter och har krävt stora resurser. Att som utredningen gör, ta tillfälliga brister som en trasig hiss, dålig snöröjning eller att bussen stannar för långt från trottoarkanten, till intäkt för att kollektivtrafiken inte kan användas (s.263) är att underkänna det omfattande arbete som pågår i samhället för att öka tillgängligheten. Att understödja ett resonemang som ”om det från resenärens perspektiv råder tveksamhet huruvida det överhuvudtaget finns förutsättningar för att genomföra en resa i kollektivtrafiken är det naturligt att ta det säkra före det osäkra och därmed åka färdtjänst utförd med särskilt anordnad transport i den mån det beviljas spel. Konsekvensen av utredningens tankesätt leder till en avsevärt utökad målgrupp, med fördyrade kostnader som följd och formuleringarna bör därför ses över inför skrivandet av en proposition.

Nationellt beslutsstöd (kap. 9)

Utredningen föreslår att regeringen bör tillsätta en arbetsgrupp med företrädare för Transportstyrelsen, Trafikverket, Trafikanalys samt

Myndigheten för delaktighet i syfte att se över förutsättningarna för att utveckla ett nationellt beslutsstöd avseende färdtjänst och riksfärdtjänst. Det framgår däremot inte av utredningen vad som avses med ett ”nationellt beslutsstöd”. Om nationellt beslutsstöd innebär ett stöd i handläggningen i form av praxis ställer sig landstinget bakom detta. Om det däremot är ett nationellt regelverk som avses menar landstinget att ett sådant inte är möjligt eller lämpligt att införa. Detta då det är av stor vikt att hänsyn tas till lokala och regionala förutsättningar.

Rätten att medföra hjälpmedel (kap 11 och 20)

Utredningen anser (s. 206) att det ska vara möjligt att ta med sig hjälpmedel så länge detta inte fördyrar transporten väsentligt. Vidare sägs att en fördyring som är ett indirekt resultat av förslaget kan vara att samåkningspotentialen minskar då det kan bli mindre utrymme i transporten. Sammantaget gör utredningen också bedömningen att när det gäller rätten att medta hjälpmedel är det skäligt att frångå den rådande utgångspunkten att färdtjänst enbart rymmer en trafikpolitisk dimension. Utredningen föreslår därför att om det föreligger särskilda skäl är det rimligt att transporten kan bli väsentligt fördyrad. Bedömningen av särskilda skäl kan utgå från resenärens förmåga att självständigt kunna förflytta sig på resmålet. Enligt direktivet är syftet med utredningen inte att göra en översyn av individers rätt eller tillgång till särskilda persontransporter, och inte heller att utreda kvaliteten i utförandet. Utredningen anför den enskildes självständighet som ett argument för möjligheten att ta med hjälpmedel som inte är knutet till genomförandet av själva resan. Särskild persontransport är och ska vara en form av kollektivt resande, ett komplement till den allmänna kollektivtrafiken. Möjligheten för resenären att ta med sig olika typer av hjälpmedel på resan (gå- och ståhjälpmedel, duschstolar, liftar mm) måste även fortsättningsvis vara begränsad.

Effekten av förslaget blir annars minskad samordning och effektivisering samt ökade kostnader, vilket dels står i strid med utredningens syfte dels flyttar fokus från persontransport till transport av hjälpmedel. Följden skulle kunna bli transporter med enbart hjälpmedel som går parallellt med persontransporten, vilket inte kan vara utredningens intention.

Av skäl som anges ovan menar landstinget att utredaren i sitt förslag om vidgad rätt att medföra hjälpmedel gått utanför sitt uppdrag. De begrepp som används för att beskriva hjälpmedel i utredningen är heller inte samstämmiga eller definierade. Detta kan ge upphov till oklarheter och vida tolkningsutrymmen kring vilka typer av hjälpmedel som skulle kunna medföras. Utredningens mandat i kvalitetsfrågan liksom vilka hjälpmedel som faktiskt avses bör få medföras behöver bli mycket tydligare i en proposition.

Skolskjuts (kap. 12)

Utredningen föreslår att 23 kap. skollagen (2010:800) ska kompletteras med bestämmelser som möjliggör för kommuner och landsting att överlåta beslut om rätten till skolskjuts till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Landstinget ställer sig positiv till förslaget. För att uppnå det utredaren strävar efter med den nya lagstiftningen bör det i skollagen även införas möjlighet att kunna individanpassa beslutet, likt lydelse i Lag om färdtjänst. Det innefattar t.ex. möjlighet att bevilja ledsagare men även att i övrigt förena tillståndet med villkor, om särskilda skäl föreligger. Se också kommentarer till 1 kap 1-3§ och 4 kap 4§.

Tillkommande administration (Systematiskt kvalitetsarbete (kap.14), Behov av tillsyn (kap.15), Förslag till en utökad och bättre samordning (kap.16), Behov av kompletterande nationell statistik (kap.18), Samråd för resenärsorganisationer (kap.20))

Landstinget som redan kommit långt i samordningen mellan den allmänna kollektivtrafiken och särskilda persontransporter oroas över utredningens långtgående krav på administrativa rutiner för denna samordning. Landstinget delar därför inte utredningens bedömning att de kostnadsdrivande förslagen omhändertas genom att den ökade samordningen ger tillräckliga besparingseffekter.

Utredningen säger att den nya lagen om särskilda persontransporter bör utformas som en ramlag som anger vad huvudmannen ska uppnå med verksamheten utan att detaljreglera hur den ska utföras. Landstinget menar därför att det är alltför långtgående att i lag fastslå att det ska finnas ett särskilt forum för samråd för särskilda persontransporter. I länet finns en rad etablerade samverkansformer med bland annat kommuner, pensionärsorganisationer och funktionshinderråd. Det är rimligt att det ställs ett krav på samverkan men inte en detaljreglering kring i vilken form det ska ske.

I Kalmar län sker en samordning av flera resenärer i samma fordon, i samma transportform, t.ex. färdtjänst, men också i blandade transportformer, t.ex. färdtjänst och skolskjuts. Allmän kollektivtrafik i form av närtrafik samordnas med särskilda persontransporter (färdtjänst) och delar av färdtjänsten kan bedrivas i den allmänna kollektivtrafiken. Landstinget vill i det sammanhanget påpeka svårigheten att beskriva dessa samordningsvinster i siffror och ekonomiska termer. Det är svårt att separera data om resor och resenärer och hur delade transporter ska belasta t.ex. framkörnings- och tomkörningskostnader på ett rättvisande sätt. Detta är något som måste beaktas om mer data ska samlas in för de särskilda persontransporterna så att inte kraven på data leder till ytterligare kostnadsökningar för huvudmannen.

Utredningen säger att målet med den tillsyn som utredningen föreslår handlar om att säkerställa en viss nivå på det systematiska kvalitetsarbetet. Det är däremot inte helt enkelt att läsa ut vilken ”nivå” på arbetet som faktiskt förväntas. Om tillsyn ska bedrivas över det systematiska

kvalitetsarbetet är det viktigt att uppdraget blir tydlig. Det som utredningen föreslår bör ingå i kvalitetsarbetet: effektivitet, trafiksäkerhet, hållbarhet och god kvalitet för resenärerna är vida begrepp och spänner över hela förvaltningens arbete. Om det är en ISO-certifiering utredaren efterfrågar så inrymmer den en fortlöpande uppföljning och i så fall behövs ingen tillsyn. Landstinget ser ökade kostnader både för en utveckling av det systematiska kvalitetsarbetet och för tillsynen.

Utredningen bedömer att tillsynen kan ske genom s.k. skrivbordstillsyn och lägger inte några förslag som avser tillsyn av kvaliteten i själva utförandet av de aktuella tjänsterna. Ett enkelt men olyckligt fokus på administrativa rutiner istället för verksamhetens innehåll och utförande.

Kommentarer till författningsförslag

1 kap

1-3 §

Landstinget välkomnar att särskilda persontransporter också föreslås innefatta skolskjuts, men vill understryka behovet att det bör kompletteras med att ”om det finns särskilda skäl, får tillståndet även i övrigt förenas med villkor” (se vidare under kommentarer till 4 kap 4 §). Se också avsnittet om Skolskjuts ovan och kommentarer till 4 kap 4§.

4 §

Landstinget anser att definitionen på ledsagare bör ändras. För att undvika oklarheter och ev. förväxlingar med begreppet assistans inom LSS bör ordet ”assistans” i det här sammanhanget ersättas med ordet ”hjälp”. Begreppet ledsagare föreslås få följande definition: ”Person som ska vara tillståndsinnehavaren behjälplig under färden för att resan ska kunna företas”.

2 kap

1 §

Syftet med lagen kan inte vara ”att främja medborgarnas möjligheter att tillgodogöra sig en tillfredsställande trafikförsörjning...”. Det är en betydligt vidare uppgift än vad utredningen haft i uppdrag att hantera. Syftet bör istället vara att säkerställa att personer som beviljats särskild persontransport erhåller sådana på ett likvärdigt sätt oavsett var i landet de anordnas.

2 §

Landstinget är positiva till detta förslag som ligger i linje med landstingets rådande arbetssätt och vår vision om ”en kollektivtrafik för alla”. Landstinget län använder s.k. differentierade tillstånd med möjlighet att

kombinera kollektivtrafik med särskilt anordnade transporter. Detta har också godtagits i praxis.

3 kap

2 §

Utredningen föreslår att huvudmannen får anordna sjukresor inom det egna länet. Detta är en begränsning jämfört med vad som gäller idag. Idag anordnas sjukresor över hela landet, grundat på den alltmer specialiserade sjukvården. Denna möjlighet menar Landstinget bör bestå.

3 §

Landstinget vill understryka behovet av att tydligt skilja på *själva tillståndshantering* för särskilda persontransporter och *genomförandet av en resa*. Det är i tillståndsprövningen som den enskildes individuella förutsättningar (inkl. egen uppfattning), prövas och läggs till grund för det myndighetsbeslut som fattas. Detta beslut utgör sedan underlag för på vilket sätt tillståndstagaren erbjuds att genomföra sina resor. I utredningens formulering av 3 § kan det uppfattas som ett nytt ställningstagande kring sättet att resa ska göras inför varje ny resa, och med hänsyn till syftet med resan. Då faller hela idén med myndighetsutövningen. Landstinget menar att det trafikpolitiska perspektivet bör kvarstå om syftet med utredningen är att åstadkomma en effektiv samordning av organisation och utförande. Landstinget menar vidare att utredningens exempel på önskemål om att få åka med samma chaufför inte är rimligt att tillmötesgå. Det minskar möjligheten till samordning och medför ökade kostnader men kan även bli föremål för diskriminering. Rätten att få åka med samma chaufför medför också en rätt att välja bort, vilket kan innebära att chaufförer väljs bort utifrån t.ex. kön, religion och etnicitet.

4 §

Landstinget menar att det av lagen bör framgå att det endast är förskrivna hjälpmedel enligt 8 kap. 7 § och 12 kap. 5 § Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som får medtas. Hjälpmedlet ska vara nödvändigt för resenärens förmåga att förflytta sig till och från fordonet samt för att förflytta sig till och från platsen för ärendet. Övriga hjälpmedel har den enskilde att anskaffa på plats. Det innebär alltså att hjälpmedel som behövs för daglig livsföring eller på annat sätt är knutet till behov på resmålet inte ska omfattas. Det är den enskilde som har att styrka att hjälpmedlet inte går att anskaffa på plats. Se också framförda synpunkter under avsnittet ”Rätten att medföra hjälpmedel” ovan.

Landstinget delar utredningens bedömning att det ska ställas krav på att alla hjälpmedel ska gå att fälla ihop och/eller vara avsedda för att kunna transporteras i de system för förankring med godkända fästpunkter som finns i fordonen.

4 kap

2 §

Uttrycket ”i samband med att en resa genomförs” ger upphov till alltför vida tolkningsutrymmen och bör ändras till att gälla ledsagning ”under resa”, det vill säga behovet av hjälp ska vara knutet till själva transporten. Landstinget definierar begreppet resa som transport från dörr till dörr.

3 §

I förslaget till den nya lydelsen i 4 kap 3 § har utredningen frångått det tidigare begreppet ”funktionshinder” och ersatt det med en ”funktionsnedsättning”. Landstinget förordar att begreppet funktionshinder kvarstår i lagstiftningen. Funktionsnedsättning innebär (enligt Socialstyrelsens definition) att en människa har nedsatt förmåga att fungera fysiskt eller psykiskt. Funktionshinder är den begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen. Om begreppet funktionsnedsättning används så som utredningen föreslår kommer målgruppen med rätt till färdtjänst att utvidgas avsevärt. Utredningens förslag innebär då att enbart en diagnos kan ge rätt till färdtjänst oavsett hur den påverkar individen. Om omgivningen förändras och anpassas till de behov som en person med funktionsnedsättning har så finns inte längre något funktionshinder. Utifrån de anpassningar som fortlöpande sker i samhället (exempelvis i den allmänna kollektivtrafiken) är det därför av vikt att skilja mellan funktionsnedsättning och funktionshinder. Landstinget menar därför att det är begreppet funktionshinder som även fortsättningsvis ska användas i lagtexten.

Funktionshindret ska också medföra väsentliga svårigheter i lagens mening. Formuleringen i utredningens nya lydelse innebär att kopplingen mellan funktionshindret och de väsentliga svårigheterna har gått förlorad, vilket inte kan anses vara intentionen med lagen. I nuvarande lagstiftning (7 § Lag om färdtjänst) framgår det att en person ”på grund av funktionshindret ... har väsentliga svårigheter att förflytta sig...”. Detta menar Landstinget bör gälla även i den nya lagstiftningen. Utredningens förslag ändrar begrepp och ökar kraven. Detta kan jämföras med en ambitionsökning som förutsätter nya statliga ersättningar. Landstinget saknar en rimlig konsekvensbedömning kring vilka kostnader förslagen medför.

Även i andra stycket gällande hur prövningen ska göras i förhållande till barn i motsvarande ålder ska ordet funktionsnedsättning ändras till funktionshinder.

I det föreslagna tredje stycket framkommer att tillståndet inte omfattar transporter som av någon annan anledning bekostas av ”det allmänna”. Landstinget menar att begreppet ”det allmänna” ska ändras till ”annan”. Detta för att förhindra att huvudmannen bekostar sådant som åligger annan, exempelvis ett försäkringsbolag.

4 §

Utredningens förslag till lydelse i 4 kap 4 § i förslaget till ny lagstiftningen motsvarar det som idag sägs i 9 § i Lag om färdtjänst. Den föreslagna nya lydelsen har dock helt uteslutit stycket ”om det finns särskilda skäl, får tillståndet även i övrigt förenas med villkor”. Detta stycke används idag som grund för exempelvis villkor om ledsagare och undantag från samåkning. Att ta bort denna möjlighet kommer att leda till risker för enskild, chaufför, andra resenärer samt trafiksäkerheten i det stora hela. Ett exempel på en sådan situation skulle kunna vara en resenär som till följd av funktionsnedsättning är utåtagerande. Tillståndet kan då med hjälp av detta stycke förenas med villkor om att ledsagare ska medfölja. Landstinget menar att möjligheten att förena tillståndet med villkor ska kvarstå även i den nya lagstiftningen.

5 §

Av samma skäl som anförs under kommentarerna till 4 kap 3§ menar Landstinget att begreppet ”funktionsnedsättning” ska bytas ut mot ”funktionshinder”.

I utredningens förslag till ny lydelse framkommer i punkt 2 att resenären till följd av funktionsnedsättningen ”*har svårigheter att resa utan ledsagare i kollektivtrafik eller med lufttrafik*”. Detta är en skillnad mot dagens reglering i 5 § Lag om riksfärdtjänst, där det framgår att resan till följd av den sökandes funktionshinder inte till normala reskostnader kan göras med allmänna kommunikationer eller ”*inte kan göras utan ledsagare*”. Landstinget vill peka på att den föreslagna ändringen av ordval från ”inte kan...” till ”svårigheter” kan medföra en avsevärd utökning av den målgrupp som kan komma att omfattas av bestämmelsen.

Utredningen anför i kommentaren till det nya förslaget 4 kap 5 § 2 p. att det innebär att om resenären klarar sig med stationsledsagning vid byten föreligger inte förutsättningar att bevilja tillstånd. Landstinget menar att det är missvisande att endast stationsledsagning nämns i kommentaren. I bedömningen ingår all kostnadsfri service som tillhandahålls i samband med resor, där stationsledsagningen är ett sådant exempel. Det innebär alltså att även om stationsledsagning inte erbjuds på den aktuella platsen, måste det beaktas om nödvändig hjälp kan tillhandahållas på annat vis.

Landstinget anser att begreppet taxi som utredningen föreslår i den nya lydelsen är ett alltför allmänt begrepp. I riksfärdtjänst ingår olika fordonsslag som inte kan anses falla in under begreppet taxi, vilket medför att begreppet blir vilseledande.

Vidare anser landstinget att begreppet ”ett för ändamålet särskilt anpassat fordon” bör bytas ut mot begreppet specialfordon. Specialfordon är idag ett allmänt vedertaget begrepp som inte medför tolkningssvårigheter. I förslaget till ny lydelse i 4 kap 5 § 6 p. föreslås att orden ”det allmänna” byts ut mot ”annan” i slutet av meningen: ”resan inte av någon annan

anledning ska bekostas av det allmänna”. Detta av samma skäl som framförs under 4 kap 3 § ovan.

8 §

Av samma skäl som framgår av kommentarer till 4 kap 5 § menar landstinget att begreppet ”taxi” är vilseledande”. Under samma kommentar framhålls också att begreppet ”ett för ändamålet särskilt anpassat fordon” bör bytas ut mot ”specialfordon”.

9 §

Landstinget anser att om det finns särskilda skäl får tillståndet även i övrigt förenas med villkor, av samma skäl som det gäller i färdtjänst, se kommentarer för 4 kap 4 § ovan. Då hjälpbehovet som framkommer i bedömningar om villkor till följd av särskilda skäl inte varierar beroende på typ av resa, är det inte heller rimligt att det ska vara skillnad i de olika tillståndstyperna.

5 kap

1-3 §

Landstinget är idag regional kollektivtrafikmyndighet och utför de särskilda persontransporterna i länet. Detta har bidragit till en effektiv samordning av både organisation och utförande av de särskilda persontransporterna. Landstinget arbetar utifrån visionen om ”en kollektivtrafik för alla”. Landstinget menar att grunden för en lyckad samordning bygger på att de olika delarna i denna kedja (från tillstånd, beställningscentral till nya trafikkoncept) finns i en och samma organisation.

6 kap

2 §

Landstinget anser att egenavgiften för riksfärdtjänstresa ska motsvara kostnaden för att resa med kollektivtrafik eller med lufttrafik, *oberoende av färd sätt*. Detta med anledning av att det inte ska vara kostnadsmässigt mer fördelaktigt att resa med ett visst färd sätt.

4 §

I utredningens förslag till ny lydelse ges huvudmannen rätt att besluta om att vissa grupper av resenärer får betala reducerad egenavgift. Landstinget motsätter sig detta förslag. Utredningen har motiverat sitt förslag med att reduktion av egenavgift får ske för vissa resenärsgupper, om avgifterna typiskt sett bedöms få stor inverkan på den ekonomiska situationen. Utredningen har som exempel studerande och pensionärer. Landstinget vill understryka att det inte går att göra generaliseringar kring hela grupperns ekonomi utan att en individuell prövning istället ska göras. Regleringar av sådant slag bör inte finnas i lagstiftningen om särskilda persontransporter.

Ekonomiskt stöd till enskilda individer finns idag reglerat i socialtjänstlagen. Avgiftssättningen bör fortsatt vara en fråga för huvudmannen.

7 kap

1 §

Landstinget menar att ett systematiskt kvalitetsarbete är av godo. I utredningen förs ett långt men allmänt hållet resonemang kring kvalitetsarbete utan att det blir tydligt på vilken nivå arbetet ska bedrivas. Omfattning och avgränsning bör förtydligas (se även avsnitt "Tillkommande administration" ovan).

7 §

Landstinget är emot den föreslagna lydelsen kring ett forum för samråd som inte hör hemma i en ramlag. Landstinget föreslår att 7 kap 7 § omformuleras till att: "Huvudmannen för särskilda persontransporter i varje län ska regelbundet samråda med anordnare, trafikutförare, berörda myndigheter och resenärer kring de särskilda persontransporterna. Deltagarna bistår huvudmännen i och medverkar till huvudmännens kvalitetsarbete. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet ansvarar för att samråd sker."

Ett krav på ett samlat forum kan ifrågasättas även ur ett effektivitetsperspektiv. Det är svårt att få till stånd en god dialog i så stora grupperingar och i Kalmar län finns redan idag etablerade fora för dessa frågor. Ett samlat forum måste också ifrågasättas ur ett rent verksamhetsperspektiv. Utanför storstadsregionerna bedrivs verksamheten ofta av små trafikföretag och effekten kan bli att den löpande verksamheten inte kan upprätthållas om alla ska träffas samtidigt.

8 kap

1-3 §

Landstinget är positiv till utredningens förslag om att en statlig myndighet ska utöva tillsyn över verksamheten med särskilda persontransporter. Utredningen ger emellertid inget tydligt besked kring nivå och omfattning av ett systematiskt kvalitetsarbete, se vidare avsnittet "Tillkommande administration" ovan. Utredningens ottydlighet kan bidra till oönskade tolkningssvårigheter i samband med tillsyn. Landstinget menar därför att utredningens förslag i denna del är otillräcklig som grund för en ny bestämmelse. Frågan om ett systematiskt kvalitetsarbete bör genomlysas noggrannare och i samråd med berörda parter inom branschen innan ett nytt regelverk kommer till stånd.

10 kap**1-2 §**

Landstinget har inget att invända mot bemyndiganden m.m. men anser det vara orimligt att finansieringen åläggs huvudmannen.

För icke nämnda paragrafer/författningsförslag har landstinget inga synpunkter.