

Särskilda persontransporter

– moderniserad lagstiftning för ökad samordning

Remissen i sin helhet återfinns på
Regeringskansliets webbplats www.regering.se

*Betänkande av Utredningen om
samordning av särskilda persontransporter*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:58

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24836-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Tomas Eneroth

Regeringen beslutade den 13 oktober 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera reglerna för särskilda persontransporter i syfte att identifiera hinder för kommunala och regionala myndigheter att åstadkomma en effektiv samordning av organiserandet och utförandet av sådana transporter samt föreslå ändrade eller nya regler för att undanröja sådana hinder.

Som särskild utredare förordnades den 24 mars 2017 Anita Johansson.

Regeringen beslutade den 16 november 2017 om förlängd tid för utredningen till den 30 juni 2018.

Som sakkunniga har fr.o.m. den 5 juli 2017 medverkat departementssekreteraren Mathias Häggblom, Näringsdepartementet, departementssekreteraren Anna Lindblom, Utbildningsdepartementet och kanslirådet Lars Nilsson, Socialdepartementet. Samma dag förordnades som experter i utredningen projektledaren Mattias Andersson, Svensk Kollektivtrafik, utredaren Tom Petersen, Trafikanalys, utredaren Romina Ramos, Myndigheten för delaktighet, handläggaren Sara Rhudin, Sveriges kommuner och Landsting och utredaren Michael Stridsberg, Transportstyrelsen.

Den 19 februari 2018 entledigades Romina Ramos och samma dag förordnades utredaren Erika Johansson, Myndigheten för delaktighet, som expert i utredningen.

Mathias Häggblom entledigades från sitt uppdrag den 28 mars 2018 och samma dag förordnades departementssekreteraren Lars Falksveden, Näringsdepartementet, som sakkunnig i utredningen.

Som utredningssekreterare anställdes verksjuristen Pernilla Sandgren den 18 juni 2017 och juristen Lisa Ahlström den 1 augusti 2017.

Anita Johansson svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet.

Utredningen, som har tagit namnet Utredningen om samordning av särskilda persontransporter, överlämnar härmed betänkandet *Särskilda persontransporter – moderniserad lagstiftning för ökad samordning* (SOU 2018:58). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm juni 2018

Anita Johansson

/Lisa Ahlström
Pernilla Sandgren

Innehåll

Begreppsförklaringar	15
Sammanfattning	19
1 Författningsförslag.....	29
1.1 Förslag till lag om särskilda persontransporter.....	29
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	38
1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	39
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik	40
1.5 Förslag till förordning om särskilda persontransporter	43
2 Uppdraget	45
2.1 Utredningens direktiv (dir. 2016:85 och dir. 2017:113)	45
2.2 Begränsningar i utredningens uppdrag	46
2.3 Utredningens arbete	48
2.4 Betänkandets disposition.....	49
3 Nulägesbeskrivning.....	51
3.1 Inledning.....	51
3.2 Färdtjänst.....	51
3.3 Riksfärdtjänst	53

3.4	Sjukresor	54
3.5	Skolskjuts	54
3.6	Regionala kollektivtrafikmyndigheter.....	55
3.7	Enkäter om organisering av färdtjänst och riksferdtjänst samt uppgifter om sjukresor	56
3.8	Färdtjänst och riksferdtjänst.....	57
3.9	Sjukresor	59
3.10	Demografisk utveckling.....	60
4	Kollektivtrafik i Sverige	61
4.1	Kollektivtrafik.....	61
4.2	Anropstyrd kollektivtrafik.....	64
5	Tillgänglighetsanpassning av kollektivtrafiken	67
5.1	Inledning	67
5.2	Internationella åtaganden.....	67
5.2.1	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.....	67
5.2.2	FN:s agenda 2030 och delmål som har koppling till transportområdet.....	70
5.3	Den statliga styrningen	72
5.3.1	Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken	72
5.3.2	Förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.....	75
5.3.3	Diskrimineringslagen (2008:567) – bristande tillgänglighet grund för diskriminering	75
5.3.4	Lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik.....	78
5.3.5	Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik	79
5.3.6	Transportpolitiska mål.....	80

5.4	Vilken anpassning har skett av kollektivtrafiken?	81
5.4.1	Mätning av kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning	83
5.4.2	Upplevda brister i resekedjan	85
6	Resenärsperspektiv	87
6.1	Inledning.....	87
6.2	Stationsledsagning.....	87
6.2.1	EU-förordningar	88
6.3	Kompletterande lagstiftning	94
6.3.1	Stationsledsagning i praktiken	95
6.4	Undersökningar av resenärernas upplevelser i samband med resor inom särskilda persontransporter och i kollektivtrafiken.....	100
6.4.1	Synskadades riksförbund	100
6.4.2	Neuroförbundet	102
6.4.3	Trafikanalys.....	102
6.4.4	Rivkraft	105
6.4.5	ANBARO	106
6.4.6	Utredningens kommentar till undersökningarna	107
6.4.7	Synpunkter från resenärsorganisationer som kommit utredningen till del	108
7	Skatteväxling och det kommunala utjämningsystemet	111
7.1	Inledning.....	111
7.2	Skatteväxling	112
7.3	Fakturering.....	113
7.4	Det kommunala utjämningsystemet	113

8	Samordning – innebörd, identifierade hinder och goda exempel	117
8.1	Inledning.....	117
8.2	Vad menas med samordning.....	118
8.3	Hinder för samordning som utredningen identifierat	119
8.3.1	Splittrat regelverk.....	120
8.3.2	Huvudmannskapet	121
8.3.3	Administrativa gränser.....	123
8.3.4	Kostnadsrelaterade incitament inom en region (tätort – glesbygd).....	124
8.3.5	Heterogen resenärsgrupp	125
8.3.6	Misstroende mot andra aktörer.....	126
8.3.7	Upphandlingsrelaterade frågor.....	127
8.3.8	Begreppsapparaten	128
8.4	Effekten av ökad samordning	129
8.5	Vad som krävs för att nå en ökad samordning	133
8.6	Särskilt om vissa specifika samordningsfrågor – goda lokala och regionala exempel	134
8.6.1	Samordning av resor inom särskilda persontransporter.....	134
8.6.2	Samordning mellan kollektivtrafik och särskilda persontransporter	141
8.6.3	Beställningscentral i egen regi	146
8.6.4	Upphandlingens betydelse för en ökad samordning	150
8.6.5	Samordning av särskilda persontransporter inom den regionala kollektivtrafikmyndigheten – tre exempel	152
9	Vägen till en moderniserad lagstiftning för ökad samordning	159
9.1	Inledning.....	159
9.2	Den kommunala självstyrelsen och dess grunder.....	159
9.3	Kommunallagen.....	162

9.3.1	Kommunernas och landstingens kompetens	162
9.3.2	Specialreglering	162
9.3.3	Lokaliseringsprincipen	163
9.3.4	Ansvarskommittén	164
9.3.5	Kommunala samverkansformer	165
9.3.6	Statlig eller kommunal styrning?	168
9.3.7	Proportionalitetsbedömning	170
9.3.8	Utredningens bedömning avseende ändrat huvudmannaskap	171
9.4	Reglering av välfärdsfrågor	174
9.5	Behovet av ny reglering	175
9.5.1	Allmänt om behovet av en ny lag	177
9.5.2	Målinriktad ramlag	177
9.5.3	Ytterligare åtgärder för att öka den nationella likvärdigheten avseende bedömningar	180
10	Förändringar i färdtjänsten och riksfärdtjänsten	183
10.1	Allmänt om kapitlet	183
10.2	Ändringar för färdtjänst	183
10.3	Överflyttning till kollektivtrafik från taxi och särskilt anpassade fordon	184
10.4	Ändrade förutsättningar för färdtjänsttransporter	185
10.5	Färdtjänst i den egna kommunen och närmsta serviceort	186
10.6	Ändringar för riksfärdtjänst	187
10.6.1	Allmänt om riksfärdtjänst	187
10.6.2	Överflyttning till kollektivtrafik och lufttrafik från taxi och särskilt anpassade fordon	188
10.6.3	Avgiftssättning för riksfärdtjänst	190
10.7	Gemensamt förslag för färdtjänst och riksfärdtjänst	193
10.7.1	Möjlighet att återkalla ett tillstånd om resenären inte betalar egenavgiften	193

11	Utvidgad rätt att medföra hjälpmedel.....	195
11.1	Allmänna utgångspunkter.....	195
11.2	Hjälpmedelsanvändare	197
11.3	Förskrivningen av hjälpmedel.....	200
11.4	Socialstyrelsens ansvar för hjälpmedel	202
11.5	Praxis avseende hjälpmedel	202
11.6	Hjälpmedel ska vara tillåtet i större utsträckning än i dag.....	204
12	Förändringar för skolskjuts.....	207
12.1	Skolskjuts – ett kommunalt ansvar	207
12.1.1	Skolskjuts och elevresor	207
12.1.2	Beslut om rätt till skolskjuts	210
12.1.3	Problematiske områden att lyfta	212
13	Mindre förändringar för sjukresor med anledning av dataskyddsförordningen	217
13.1	Allmänna utgångspunkter.....	217
13.2	Frågeställning som avser dataskyddsförordningen	218
13.3	Utredningens överväganden och förslag.....	220
14	Systematiskt kvalitetsarbete – ett verktyg för att uppnå likvärdighet och god kvalitet	223
14.1	Vad innebär ett systematiskt kvalitetsarbete?	223
14.2	Systematiskt kvalitetsarbete inom välfärdsområdet	224
14.3	Systematiskt kvalitetsarbete i praktiken.....	226
14.4	Systematiskt kvalitetsarbete inom särskilda persontransporter	227
14.5	Skriftliga rutiner för klagomål	231

15	Behov av tillsyn	233
15.1	Allmänna utgångspunkter	233
15.1.1	Betydelsen av lagstiftningens utformning.....	234
15.1.2	Transportstyrelsens tillsyn enligt lagen om kollektivtrafik	235
15.1.3	Tillsyn av passagerares rättigheter	236
15.2	Utredningens överväganden och förslag	237
15.2.1	Ansvarig tillsynsmyndighet	239
15.2.2	Uppskattad kostnad för tillsyn.....	240
16	Förslag till en utökad och bättre samordning	243
16.1	Svårigheter med ökad samordning.....	243
16.2	Krav på samordning	246
16.3	Den regionala kollektivtrafikmyndighetens betydelse för att öka samordningen	247
16.3.1	Allmänt om den regionala kollektivtrafikmyndigheten	247
16.3.2	Utredningens överväganden och förslag.....	249
16.4	Utredningens avslutande reflektioner	250
17	Frågor om sekretess	253
17.1	Allmänna utgångspunkter	253
17.2	Utredningens överväganden och förslag	255
18	Behov av kompletterande nationell statistik	257
18.1	Allmänna utgångspunkter	257
18.2	Utredningens överväganden och förslag	258
19	Kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning	263
19.1	Allmänna utgångspunkter	263
19.2	Utredningens överväganden och förslag	264

20	Samråd med resenärsorganisationer.....	267
20.1.1	Överflyttning till kollektivtrafik.....	268
20.1.2	Samordning av transporter.....	269
20.1.3	Hjälpmedel.....	270
20.1.4	Färdtjänst och riksfärdtjänst.....	271
20.1.5	Skolskjuts.....	271
20.1.6	Ungas situation.....	272
20.1.7	Forum för samråd.....	273
20.1.8	Utredningens avslutande kommentar.....	273
21	Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar	275
21.1	Inledning.....	275
21.2	Konsekvenser för kommuner och landsting.....	276
21.2.1	Utredningens förslags påverkan.....	276
21.2.2	Färdtjänst.....	276
21.2.3	Skolskjuts.....	283
21.2.4	Sjukresor.....	284
21.2.5	Riksfärdtjänst.....	286
21.2.6	Förslag som berör samtliga transportformer	289
21.2.7	Slutsatser.....	291
21.3	Konsekvenser för näringslivet.....	293
21.4	Konsekvenser för statliga myndigheter	294
21.4.1	Transportstyrelsen.....	294
21.4.2	Trafikanalys.....	295
21.4.3	Statistiska centralbyrån.....	296
21.5	Konsekvenser för resenärer.....	297
21.6	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	298
22	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	301
22.1	Ikraftträdande.....	301
22.2	Övergångsbestämmelser.....	301

23	Författningskommentarer	303
23.1	Förslag till lag om särskilda persontransporter.....	303
23.2	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	323
23.3	Skollagen (2010:800)	324
23.4	Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.....	324
	Referenser	327
	Möten och presentationer	335
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:85	339
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:113	349

