Färdtjänst i glesa bygder

Helén Strömberg

Inst. för Ekonomisk historia, Umeå Universitet
och
Transportforskningsenheten, Umeå Universitet

TRUM-Rapport 2011:01

TRUM	**Transportforskningsenheten** **Umeå Universitet, 901 87 Umeå** **Tel 090-786 55 40** **www.trum.umu.se**

ISSN 1403-6924

Förord

Denna rapport är en genomgång av hur färdtjänsten förändrats i Sverige med fokus på riket och exemplifierat med de sex kommuner som ingår i projektet *Resande i glesa bygder* (Vinnova dnr 2006-03308). I projektet *Resande i glesa bygder* studerar vi bland annat hur resandet i sex svenska kommuner fungerar i relation till kollektivtrafiken. För att få en bild av människors dagliga liv och resande i glesa bygder genomfördes en enkätundersökning, riktad till 3000 slumpvist utvalda personer i åldrarna 20-80 år i kommunerna Gislaved, Strömsund, Falkenberg, Örnsköldsvik, Linköping och Umeå. I enkäten ingick bland annat frågor om färdtjänsttillstånd och hur färdtjänsten uppfattades av brukarna. Trots att svarsfrekvensen på enkäten var god kom svaren på frågor som berörde färdtjänst att bli så få – då andelen färdtjänstberättigade är relativt låg - att de inte kan bearbetas statistiskt. Denna rapport är därför en genomgång av hur färdtjänsten förändrats i Sverige med fokus på riket och exemplifierat med de sex kommuner som ingår i *Resande i glesa bygder* projektet.

Ansvarig för rapporten är Helén Strömberg vid institutionen för ekonomisk historia vid Umeå Universitet. Projektledare är Kerstin Westin, Kulturgeografiska institutionen vid Umeå universitet. Projektet har genomförts vid Transportforskningsenheten TRUM.

Innehåll

FÖRORD 2

GLEST MED FÄRDTJÄNST? 4

FÄRDTJÄNST I FÖRÄNDRING 5

Färdtjänstens utveckling 6

Färdtjänstens omfattning och innehåll 7

RIKSFÄRDTJÄNST 9

Efter den nya lagen 1997 10

SAMHÄLLETS KOSTNADER FÖR FÄRDTJÄNSTEN 13

Upplevelser av den förändrade färdtjänsten 19

När man är bosatt i en gles bygd? 22

FÄRDTJÄNST I SEX SVENSKA KOMMUNER 23

KUNDANPASSNING OCH KOSTNADER 26

FÄRDTJÄNST I GLESA BYGDER 27

Glest med färdtjänst?

Ett växande antal färdtjänstberättigade upplever att färdtjänsten i Sverige försämrats de senaste 10 åren, vilket också ett flertal rapporter visat.[1] Upplevelser av försämringarna är svåra att mäta, men enkäter och andra frågematerial har visat att det handlar om allt från avslag på ansökningar, dålig tillgänglighet, långa väntetider, problem med samåkning och lång framförhållning vid beställningar av resor.[2] Vad ligger då bakom dessa upplevda försämringar? Det finns naturligtvis flera svar på den frågan och ”upplevelserna” kan vara mycket individuella och kan även vara starkt kopplade till de färdtjänstberättigades sociala situation. Upplevelserna av att färdtjänsten försämrats kan också vara orsakad av att kommuner har olika handläggsrutiner och synsätt på hur tjänsten ska distribueras. Andra problem kan vara att olika kommuner har svårt att få en fungerande logistik mellan kollektivtrafik, färdtjänst och sjuktransporter. Att dra distinkta slutsatser kan utifrån dessa omständigheter därför vara svårt att göra. Men en bakgrund till vad som hänt inom ramen för färdtjänsten kan dock ge några bakgrundsförklaringar.

Många kommuner har sedan 1997 och den nya lagens tillkomst koncentrerat sig på att ta fram alternativa trafiklösningar för funktionshindrade och därmed komplettera färdtjänsten. Detta har gjorts samtidigt som man velat sänka de kommunala kostnaderna för färdtjänsten. Stora delar av kommunernas färdtjänstutveckling har handlat om att utveckla organiserandet av trafiktekniska kombilösningar och arbetet har därför handlat om att ta fram olika effektiviseringslösningar. Exempel på sådana lösningar är det arbete som gjorts för att anpassa gator och torg för funktionshindrade, att förbättra tillgängligheten till busshållplatser samt ta fram handikappanpassade bussalternativ i centrum och stadskärnor etcetera.

Denna rapport fokuserar på komplexiteten kring färdtjänst som transportmedel i relation till kommunstorlek och kollektivtrafik genom att undersöka om det går att koppla färdtjänstens förändringar till resonemang om kommunernas inriktning mot förbättrade kollektivtrafikförändringar. Syftet mer specifikt är att öka förståelsen om eller hur färdtjänsten har förändrats sedan 1997 för den som är färdtjänstberättigad[3] och om dessa förändringar

---

1 Börjesson, Mats. Funktionshindrades resmöjligheter. Sammanfattning av senaste årens forskning. Vinnova rapport VR 2002:4 April 2002. s. 5

2 Knutsson, Stig. Funktionshindrades värdering av färdtjänst. KTH Forskningsrapport TRITA-IP FR 00-73. 2000.

3 Det används flera olika begrepp för färdtjänstens kunder. Berättigade, brukare, resenärer etcetera. Statistiskt används begreppet berättigad och därför kommer även detta begrepp att användas här. Att vara berättigad till

tenderar att drabba människor olika i olika geografiska miljöer, det vill säga om det går att finna direkta skillnader mellan stad och glesare bygder.

Färdtjänst i förändring

Nationella undersökningar som, utifrån ett välfärdsperspektiv, problematiserat färdtjänstsektorn är om vi jämför med annan välfärsforskning relativt begränsade till sitt antal.[4] Det svala vetenskapliga intresset har också lett till att endast fem procent av Sveriges kommuner uppger att de forskningsresultat som trots allt tagits fram varit av någon betydelse för genomförda åtgärder i kommunen. Kommunerna hävdar istället att det är lagstiftning och påverkan från handikapporganisationer samt statsbidragens storlek som varit de faktorer som haft störst påverkan på färdtjänstens utformning och innehåll.[5] Det visar sig emellertid att även om kommunerna rankar lagförändringar som väldigt viktiga för deras planering har inte effekterna av lagstiftningens förändringar ägnats någon större uppmärksamhet i den allmänna färdtjänstdebatten. Orsakerna bakom detta uppfattade ”ointresse” kan säkert vara många, men ett viktigt skäl kan vara att färdtjänstservicen förändrats samtidigt som andra stora delar av välfärdsstatens servicetjänster skurits ned eller reformerats, exempelvis skola, sjukvård och äldre- och barnomsorg. I detta bredare sammanhang och perspektiv kan färdtjänst därför ha uppfattats som en tjänst som enbart berör en mindre andel av medborgarna.

Denna till synes låga andel berör emellertid ganska många och i början av 2000-talet var det cirka 20 % av befolkningen eller cirka 1,3 miljoner av landets medborgare mellan 16-84 år som hade någon form av funktionshinder och var i behov av hjälp vid transporter.[6] För

---

färdtjänst innebär att du fått färdtjänst beviljad. Att det kallas för berättigad beror utifrån detta på att det skett ett beviljande.

4 När jag skriver begränsad jämförs det med forskning som rör områden som barnomsorg, hemsjukvård, sjukvården, arbetsmarknad, skola etcetera. Exempelvis: Edmark, Karin (2007) Strategisk konkurrens i kommuners utgiftsbeslut för barnomsorg, skola och äldreomsorg . Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, 2007:21. Mahon, Rianne (2004) Barnomsorg: hur kommer framtidens "sociala Europa" att se ut? s. 140-171 I: Framtiden i samtiden: könsrelationer i förändring i Sverige och omvärlden. (red) Christina Florin & Christina Bergqvist Rapportserien Framtidsstudier, 1650-8955 ; 9. Hofäcker, Dirk (2010) Older workers in a globalizing world: an international comparison of retirement and late-career patterns in Western industrialized countries. Cheltenham: Edward Elgar. Brodin Jane & Lindstrand Peg (2010) Perspektiv på en skola för alla. Lund. Studentlitteratur. Assarson, Inger (2009) Utmaningar i en skola för alla: några filosofiska trådar. Stockholm, Liber. Tarricone, Rosanna & Tsouros, Agis D. (red) (2008) Home care in Europe: the solid facts. Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europé. Johnson A. James & Stoskopf H. Carleen (2010) Comparative health systems: global perspectives. Sudbury, Mass. Jones and Bartlett Publishers.

5 Börjesson, Mats. Funktionshindrades resmöjligheter. Sammanfattning av senaste årens forskning. Vinnova rapport VR 2002:4 April 2002. s 24. Brodin, Helene (2005) Does Anybody Care? Public and Private Responsibilities in Swedish Eldercare 1940-2000. Diss. Umea studies in Economic history no. 31.

6 Börjesson, Mats. Funktionshindrades resmöjligheter. Sammanfattning av senaste årens forskning. Vinnova rapport VR 2002:4 April 2002. s. 5.

denna stora medborgargrupp betraktas säkert inte förändringarna kring färdtjänsten som ett smärre välfärdsproblem i relation till sjukvård eller skola. Det kan istället vara så att nedskärningar och förändringar av färdtjänsten lett till en dubbel kännbar förändring för dessa människor då färdtjänst många gånger är en förutsättning för att olika medborgargrupper ska kunna ta del av övriga välfärdstjänster. Ur ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv kan en fungerande och bra färdtjänst även ses som en förutsättning för att en stor grupp medborgare ska kunna delta i det offentliga livet och för att de ska kunna ges möjligheter att konsumera såväl offentliga som privata tjänster.

Färdtjänstens utveckling

För att skapa en bild av hur färdtjänsten vuxit fram bör en kort historisk tillbakablick göras. Färdtjänst växte fram på initiativ av semioffentliga verksamheter i mitten av 1900-talet. Det är svårt att fastställa exakt när tjänsten utformades, i vilken kommun det startade och på vilket sätt tjänsten genomfördes men följande årtal kan generellt sett utgöra milstolpar i färdtjänstens utveckling och förändring.

I tabell ett visas att ett antal kommuner på en sorts frivillig basis redan under 1960-talet kom att anordna färdtjänst för sina medborgare. Det initiativet kom att leda till att det år 1969 instiftades rekommendationer från Svenska kommunförbundet om hur färdtjänst skulle utformas. Några år senare, 1975, införde också staten bidrag till kommunerna för att kunna bedriva färdtjänst. Bidraget resulterade i att allt fler kommuner kom att införa färdtjänst under 1970-talet. I samband med inrättandet av SoL (Socialtjänstlagen 1982:260) kom färdtjänsten att lagstadgas och därmed infördes färdtjänst i alla kommuner.[7] Färdtjänstens snabba etablering tyder på att det i kommunerna fanns ett behov av tjänsten, att det fanns både en politisk vilja och ekonomiska resurser att genomföra förändringen och att färdtjänst var en del av den stora välfärdssatsning som genomfördes under dessa årtionden.[8] Utvecklingen visar också tydligt att statsbidragens tillkomst var mycket viktigt dvs. det var främst ekonomiska drivkrafter som drev fram den kommunala etableringen av färdtjänsten. Lagstifningen, som av kommunerna ofta tillskrivs en stor betydelse för deras ageranden, tillkom senare. Ur detta perspektiv bör lagstiftning kring färdtjänsten därför ses som en statlig reglering i strävan efter

---

[7] Socialstyrelsen 1997:3 Att resa med färdtjänst. s 9.

[8] Magnusson, Lars. (1996) Sveriges ekonomiska historia. Stockholm, tiden Athena.

att skapa rättvisa villkor mellan olika kommuner och för brukarna snarare än en drivkratft till att färdtjänst finns.

Tabell 1 Svensk färdtjänst tillkomst och utveckling 1947-2006

1947	**Malmö brandkår organiserar transporter för rörelsehindrade**
1963	**Färdtjänst finns inrättad i fyra av landets då 850 kommuner**
1975	**Ett statsbidrag motsvarande 35 procent av kostnaderna för färdtjänst inrättas. Färdtjänst byggs snabbt ut i samtliga kommuner.**
1982	**Socialtjänstlagen inrättas och färdtjänst blir en obligatorisk skyldighet för kommunerna. Resandevolymer och kostnader börjar öka kraftigt.**
1984	**Riksfärdtjänsten inrättas med staten som huvudman**
1994	**Kommunerna blir huvudmän för riksfärdtjänsten**
1997	**Nya lagar om färdtjänst antas med innebörden att färdtjänst inte längre utgör en omsorgs- och biståndsfråga. Färdtjänst behandlas sedan 1997 som en trafikpolitisk fråga med syfte att bidra till en tillfredsställande trafikförsörjning även för funktionshindrade. De nya lagarna syftade också till att minska kostnaderna för färdtjänst genom ökat resande med kollektivtrafik.**
2006	**Den trafikpolitiska propositionen ”Moderna transporter” lades fram och antogs. Tillägg gjordes i de lagar som reglerar färdtjänst och riksfärdtjänst och målet om att kollektivtrafiken skall vara tillgänglig för funktionshindrade senast år 2010 slogs fast.**

Källa: Sammanställning från; SIKA 2007:17. *Färdtjänst och riksfärdtjänst 2006*. s 8.

Färdtjänstens omfattning och innehåll

Definitionen av färdtjänst har över tid ändrats, vilket påverkats av en strävan efter att tydliggöra såväl utförandet som innehållet av tjänsten. Bakom detta ligger statens arbete att genom legislativa förändringar få både ett tydligare innehåll och en starkare reglering av färdtjänstens innehåll, vilket är tänkt att skapa trygghet för både kommuner och de som är i behov av färdtjänst. Det var emellertid först under 1980-talet och inom ramen för Socialtjänstlagen som en gemensam definition av landets färdtjänst kunde urskiljas.

”Socialnämnden skall verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra.” [9] Trots att SoL lade grunden för ett försök till definition av tjänsten och till vem som var berättigad av färdtjänst och till hur färdtjänst skulle beviljas, var regelverket något som fortsatte vara mycket otydligt och svårbedömt. Det tycks som att det var begreppet *”leva som andra”* som det var svårt att skapa ett tydligt innehåll för. Det kan bero på att uttrycket leva *som andra* uppfattats som mycket normativt och utgår från medborgare som kan transportera sig själva utan hjälp från någon annan. Utifrån detta verkar det därför varit svårt att fastställa när ett behov finns, vem som har behov eller vad som är ett behov. Eller med andra ord vilka åtgärder krävs för att man ska kunna *leva som andra*?

SoL gav heller inte några tydliga riktlinjer för om färdtjänst var ett särskilt kommunalt ansvar för transporter som skulle finnas till för att tillgodose olika människors transportbehov eller om färdtjänst kunde ses som en transportlösning som skulle vara möjlig att kombinera med andra transportalternativ. Lagstiftningens otydlighet skapade genom detta därför problem både i för hur bedömningar skulle göras och för hur ansvarstagandet skulle regleras och utföras.

För att tydliggöra vilka som skulle betraktas som berättigade till färdtjänst, men också för att förstärka det kommunala ansvaret för färdtjänsten, kom en särskild färdtjänstlag att inrättas 1997 (Färdtjänstlagen 1997:736). I den definierades färdtjänst på följande sätt: *”Färdtjänst är en transportform som är avsedd att komplettera kollektivtrafiken. Färdtjänst skall vara tillgänglig för personer som har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel. Tillstånd att nyttja färdtjänst beviljas av kommunen efter behovsprövning.”* [10] Redan i lagtextens första mening framträder att färdtjänst ska vara ett komplement till kollektivtrafiken. Tydligt är också att det är en behovsprövad transportform.[11] Här väcks frågan om hur staten tänkte i samband med den nya lagen. I förarbetena till lagen om färdtjänst (prop. 1996/97:115 s. 78) anförde regeringen följande:

”Avsikten är inte att vidga personkretsen i förhållande till nuvarande reglering i socialtjänstlagen. Inriktningen är tvärtom att, genom att kollektivtrafiken görs mer tillgänglig för funktionshindrade, det antal personer som behöver utnyttja färdtjänsten skall minska. Är

---

[9] SoL 1982:260, 21 §

[10] SIKA 2007:17. Färdtjänst och riksfärdtjänst 2006. s 7 (Färdtjänsten regleras i Lag om färdtjänst 1997:736).

[11] Socialstyrelsen 1997:3 Att resa med färdtjänst. s.7.

de allmänna kommunikationerna så utformade att det är rimligt att kräva att även en funktionshindrad person skall kunna använda dem föreligger alltså ingen rätt att få färdtjänst. Å andra sidan kommer det alltid att finnas ett antal funktionshindrade som är i behov av att färdas i särskilt anpassade fordon eller i taxibilar. Motivet för att i lagtexten föra in villkoret att funktionshindret inte skall vara endast tillfälligt är att utesluta mera kortvariga funktionshinder, som t.ex. sådana som är orsakade av olyckor där den drabbade enligt nuvarande praxis får sina extra reskostnader ersatta av försäkringsbolag. Hög ålder skall i sig inte vara ett kriterium för att färdtjänst skall tillhandahållas. Däremot kan funktionshindret naturligtvis bero på t.ex. ålder eller sjukdom."[12] Helt klart är att genom att utveckla kollektivtrafiken skulle det bli möjligt att minska antalet personer som beviljades färdtjänst. Det kan också ses som att man genom förbättringar av kollektivtrafiken minskar behoven.

Ett ytterligare tillägg var att tillstånd till färdtjänst inte skulle omfatta resor som på annat sätt bekostades av det allmänna, exempelvis skolskjutsar och sjukresor. Den nya lagen skulle till skillnad från den tidigare ge kommunerna ett mycket tydligare och större ansvar för färdtjänstens utformande, och för beviljande av färdtjänsttillstånd, men också ett ökat ansvar för att tillgodose alternativa ressätt. Det innebar att kommunerna skulle anpassa kollektivtrafiken likväl som att de skulle avsätta resurser för att kunna behovspröva varje enskild individs behov av färdtjänst. För de som var i behov av färdtjänst innebar detta att allas behov skulle prövas utifrån något som kallas för den individuella graden av funktionshinder och detta behov skulle därefter sättas i relation till kommunens existerande kollektivtrafik.

Riksfärdtjänst

Över tid har den så kallade riksfärdtjänsten vuxit fram. Mellan 1980 och 1984 bedrevs den som en försöksverksamhet för att därefter permanentas med staten som huvudman. Från 1994 trädde lagen om kommunal riksfärdtjänst i kraft och kommunerna har sedan dess även varit ansvariga för riksfärdtjänsten. Genom att införa riksfärdtjänst ville staten att det skulle vara möjligt för svårt funktionshindrade personer att också göra längre resor inom landet till vad man betraktade som *"normala kostnader"*. Resorna skulle kunna ske med olika transportmedel exempelvis flyg, tåg, buss, taxi, eller med specialfordon. Priset för resenären

[12] SOU 2003:47 Färdtjänst och riksfärdtjänst s. 46-47

skulle motsvara reskostnader med tåg i andra klass.[13] Tillkomsten av den nya lagen om färdtjänst 1997 definierade också riksfärdtjänsten. *”Riksfärdtjänst är en transportform som i huvudsak avser resor mellan kommuner. Kommunen är tillståndsansvarig och lämnar ersättning för kostnader utöver normala reskostnader för personer som till följd av ett stort och varaktigt funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt.”* [14] Både färdtjänst och riksfärdtjänst kan användas för transporter för såväl arbets- som fritidsresor som till resor i daglig verksamhet exempelvis omsorgsresor. Det kan också röra sig om resor till och från läkare, tandläkare eller sjukgymnast, liksom resor till grundskolan. Skolskjuts omfattas däremot inte vare sig av färd- eller riksfärdtjänst.

Efter den nya lagen 1997

För att staten skulle få en klar bild av hur färdtjänsten såg ut i landet gavs år 1998 Vägverket, Luftfartsverket, Banverket, Sjöfartsverket, SJ och Kommunikations-forskningsberedningen, i uppdrag att utvärdera den rådande handikappolitiken inom olika transportområden.[15] Uppdraget omfattade samtliga trafikslag och transportformer. Vägverket fick även ett utvidgat uppdrag där de skulle redovisa de rådande förhållandena men också planerna för den tänkta utvecklingen inom färdtjänsten perioden januari 1998–2000. I Vägverkets rapport framkom att det fanns drygt 1,3 miljoner personer med bestående funktionsnedsättning i Sverige under perioden. De största grupperna utgjordes av allergiker, rörelsehindrade, döva och hörselskadade samt synskadade. Rapporten lyfte fram att många personer hade multipla funktionsnedsättningar och de noterade också att några av de minsta grupperna, exempelvis dövblinda, är de mest utsatta. Den gemensamma undersökningen visade också att det vanligaste färdmedlet var bil och upp till ca 70 % av hushållen hade också tillgång till bil. Bland gruppen berättigade var drygt 33 % yrkesverksamma och av dessa åkte 60 % bil till arbetet och 20 % gick eller cyklade. Ett pendlande som mycket liknar befolkningen i övrigt. I rapporten framkom också att flertalet vill och kan använda hushållets egen bil för att lösa sina transportbehov.[16] Gemensamt kom remissinstanserna fram till att de flesta kommuner i landet hade vidtagit olika åtgärder för att påverka kostnaderna för

---

[13] SIKA Färdtjänst och riksfärdtjänst 1999. s.7

[14] SIKA 2007:17. Färdtjänst och riksfärdtjänst 2006. s 7. Lag om riksfärdtjänst (1997:735)

[15] Regeringsuppdraget, K98/2302/4 samt SOU 2003:87 s.65

[16] Vägverket (2001:95) Preliminär slutrapport över färdtjänstens tillstånd och utveckling samt behov av tillsynsmyndighet. Publikation 2001:95 regeringsuppdrag K98/2302/4 samt rskr.1999/2000:85.

färdtjänsten. Tydligt var också att kommunerna under 1980-talet hade börjat ta fram begränsningar i antalet resor samtidigt som de arbetade för och försökte verka för samordning av resandet. Under den perioden skiner det igenom att den ekonomiska frågan eller kostnaderna var det som stod i fokus för det kommunala agerandet.

Kartläggningen visade att kommunerna under andra delen av 1990-talet ändrade sitt agerande och kom att gå från att fokusera på kostnader för färdtjänst till att istället fokusera på de färdtjänstberättigades möjligheter att använda sig av den allmänna kollektivtrafiken och på det sättet minska kostnaderna. I utredningen fann man också att ett flertal kommuner arbetat för att ”målmedvetet” anpassa såväl fordon som hållplatser till funktionshindrade resenärer. Det som benämns som målmedvetenhet är att kommunerna avsatte såväl pengar som administrativa resurser till en bättre trafikanpassning. Men utredningen betonade också att det tillskjutits en hel del statliga bidrag för att kommunerna skulle kunna genomföra dessa förändringar. Genom kartläggningen blev det också tydligt att kommunerna förändrat den externa informationen och då särskilt informationen kring de förbättringar som gjorts inom kollektivtrafiken för funktionshindrade. Kommunerna hade också utvecklat nya arbetssätt som byggde på ett tydliggörande av informationen kring de förändringar som skett beträffande själva färdtjänsten samt förändrat sina handläggningsrutiner. Att kommunerna arbetat med det interna informationsarbetet lyftes också fram och då särskilt att kommunerna hade verkat för att höja kunskapsnivån hos de tjänstemän som ansvarar för frågor om rörde färdtjänst.[17] Utvärderingen visade också att många kommuner ansåg att den nya lagen var mer restriktiv när det gällde att lämna tillstånd till färdtjänst relativt de bestämmelser som hade funnits i SoL. De olika remissinstanserna tyckte emellertid att det var svårt att dra generella slutsatser om den praxis som successivt utvecklats, men några saker kunde man enas om att:

- det krävs att den enskilde har stora svårigheter för att denne ska få rätt till färdtjänst (exempelvis att den enskilde har väsentliga svårigheter att ta sig till hållplatser eller att stiga av och på en buss)
- rätten till ledsagare bör begränsas till att gälla under resorna
- med nödvändiga resor avses de till och från arbete eller studier

[17] SOU 2003:87 s. 66-67

- det kan inte ske någon individuell anpassning av tillståndet till den färdtjänstberättigades funktionshinder och behov, exempelvis bärhjälp eller särskilda förare, även om detta är en förutsättning för att färdtjänst ska kunna användas[18]

En majoritet av kommunerna, eller närmare 75 %, hade sedan den nya lagen om färdtjänst beslutat om ändrade föreskrifter beträffande färdtjänsten. I flera av kommunerna hade man utvecklat ett system, där man krävde in utlåtande från en läkare eller en arbetsterapeut som bekräftade att den sökande hade svårigheter att förflytta sig på egen hand och därmed svårt att resa med allmänna kommunikationer. Nästan hälften av landets kommuner ansåg också att de blivit mer restriktiva i sina bedömningar beträffande rätten till att ha med sig ledsagare under resan. De som inte längre får rätt till ledsagare har enligt utvärderingen i de flesta fall rätt att ha medresenär med på resan men medresenären betalar sin resa. Enligt utvärderingen medför förändringar i rätten till ledsagare i de flesta fall därför att resan blir dyrare för den färdtjänstberättigade. Att den individuella anpassningen tagits bort, vilket det hade funnits utrymme för i SoL, kom efter den nya lagen att omöjliggöra resor med färdtjänst för vissa resenärer. För dessa kvartår endast alternativet specialfordon eller sjuktransporter.[19]

Utvärderingen visade även att kommunerna hanterat frågan om resors längd på väldigt varierande sätt och bedömningen för vart man får åka inom och mellan kommuner ser därför mycket olika ut i olika delar av landet. Hur många resor tillståndet omfattar varierar mellan kommuner men generellt visade kartläggningen att begränsning av antalet resor inte enbart verkade tillämpas som ett sätt att sänka kostnaderna. I en majoritet av kommunerna, 77 %, fanns inga begränsningar av antalet resor när det gäller taxiresor, och i 82 % av landets kommuner fanns inga begränsningar beträffande specialfordon. På ett område verkar det finnas stor samstämmighet mellan kommunerna, och det är tillämpningen av flexibla tider för hämtning. Samtliga stora kommuner, 92 % av de medelstora och 76 % av de små kommunerna har infört flexibla tider för hämtning och alla verkar ha genomfört det som ett sätt att kunna öka möjligheterna till samåkning mellan resenärer och genom detta också

[18] Vägverket (2001:95) Preliminär slutrapport över färdtjänstens tillstånd och utveckling samt behov av tillsynsmyndighet. Publikation 2001:95 regeringsuppdrag K98/2302/4 samt rskr.1999/2000:85. s 10.

[19] Vägverket (2001:95) Preliminär slutrapport över färdtjänstens tillstånd och utveckling samt behov av tillsynsmyndighet. Publikation 2001:95 regeringsuppdrag K98/2302/4 samt rskr.1999/2000:85. s 10-12.

minska sina kostnader.[20] Denna effektiviseringsåtgärd verkar vara tillämpbar inom ramen för städer och tätorter, däremot vet vi ingenting om hur detta fungerar på mindre orter och i glesa bygder. Det har utifrån detta skett stora förändringar inom färdtjänsten.

Det verkar också som att lagen drivit fram att kommunerna tillämpar en mer restriktiv hållning beträffande vad och vilka behov som anses ligga till grund för vem som ska beviljas färdtjänst. Den nya lagen tillåter en hårdare bedömning än tidigare och gör det också möjligt att hänvisa till kollektiva transportsätt istället för till färdtjänst. Det har också blivit möjligt att avgöra vad som anses vara nödvändiga resor, där står arbete och studier som prioriterade resmål. Rätten till ledsagare har också skärpts, vilket får konsekvenser för de som behöver hjälp med sig på resorna. I vissa fall kan det innebära att medföljande make eller maka får betala resan själva, vilket innebär en fördyrning för hushållet. Även begränsningar i reslängd har genomförts i vissa kommuner vilket bör få konsekvenser för personer som är bosatta långt från offentlig service och sina arbetsplatser.

Konstateras kan att färdtjänstlagen är utformad så att den förutsätts gå att anpassa till en väl fungerande kollektivtrafik. Detta får direkta effekter för glesa bygder där kollektivtrafiken inte är utbyggd på samma sätt som i täta bygder. Sammantaget kan sägas att för den som är bosatt i gles bygd har den nya lagen fått mer kännbara konsekvenser än för den som lever i tät bygd (staden). Detta bör också innebära att kostnaderna för färdtjänsten riskerar att vara högre för kommuner med relativt många äldre invånare i gles bygd än för stadskommuner.

Samhällets kostnader för färdtjänsten

I den offentliga statistiken visar det sig vara svårt att ta fram siffror på vad färdtjänsten kostar för stat och landsting, och ännu svårare är det att få fram kommunernas kostnader. Ett av skälen till detta är att färdtjänstkostnaderna inte alltid särredovisats i det kommunala materialet. Det har också visat sig att den nya offentliga upphandlingsprocessen ytterligare komplicerar bilden. Offentlig upphandling är skapad för att upphandlande myndigheter, exempelvis statliga myndigheter, kommuner och landsting ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp på ett effektivt sätt. Detta görs för att på bästa sätt dra nytta av konkurrensen på en aktuell marknad samtidigt som den upphandlande myndigheten ekonomiskt ska kunna göra bra affärer. Regelverket syftar också till att leverantörerna ska

[20] SOU 2003:87 s. 68ff.

anstränga sig och genom konkurrensen utveckla starka och bra tjänster. En schematisk skiss för hur upphandlingsförfarandet kan gå till visas nedan.

Figur 1. Upphandlingsprocessen

Källa: Konkurrensverket (2010). Upphandlingsreglerna – en introduktion.

Figuren visar ett förlag på hur en kommun kan planera och genomföra handläggningen av sin offentliga upphandling. Att figuren är tänkt för en marknad med flera aktörer är helt klart, att det dessutom är tänkt att finnas en stark konkurrens är också tydligt. Den offentliga upphandlingsprincipen är utformad utifrån ett marknadstänkande. För att det ska fungera förutsätts att det finns flera intressenter inom samma bransch, sektorer eller flera tjänsteutövare. En marknadsmodell bygger på idén om en relativt stor marknad där det från början råder konkurrens mellan olika intressenter och där priset sätts utifrån utbud och efterfrågan.[21] När modellen omsätts i offentlig upphandling är tanken att marknadens spelregler ska synliggöras inom ramen för myndigheten och att man genom granskning även ska kunna komma åt det som ibland inte syns i relationen mellan utbud och efterfrågan, nämligen kvalitén.[22] För att den offentliga upphandlingen ska fungera krävs därför att det redan finns en fungerande och konkurrensutsatt marknad.

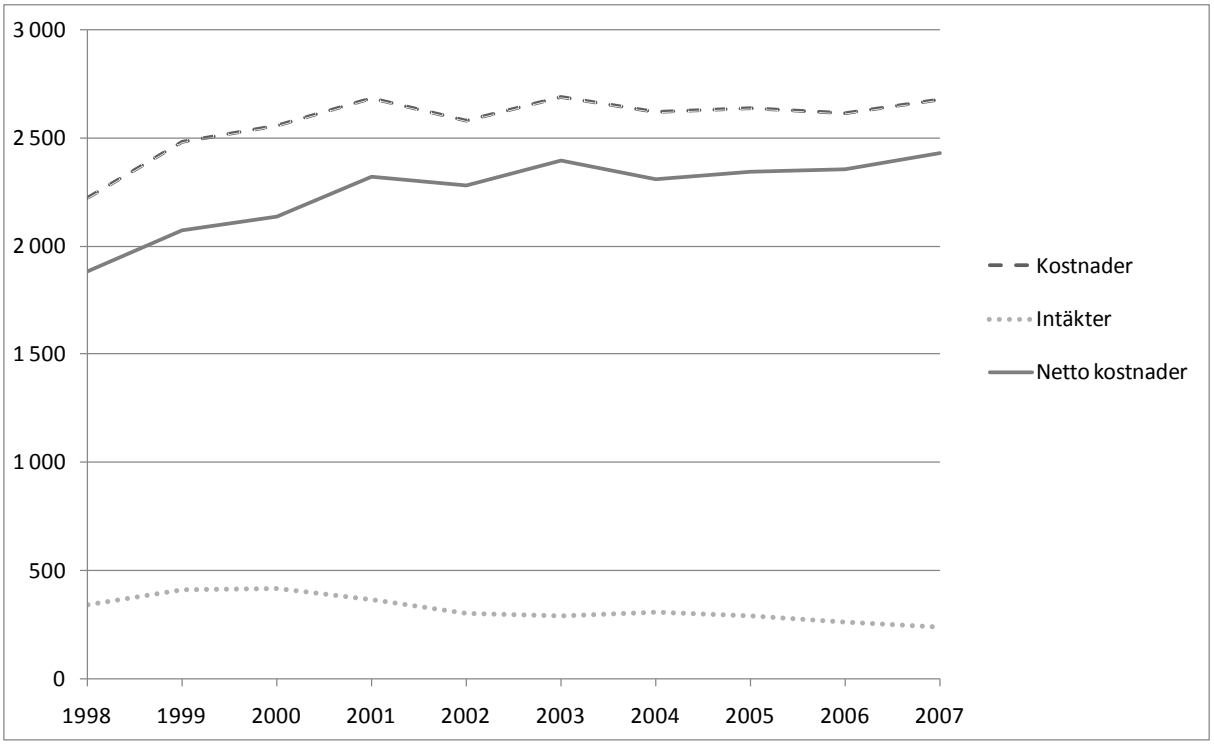
I delar av Sverige, men även i andra europeiska länder, råder emellertid inte marknadsmässiga förhållanden överallt. Det är främst inom glesa bygder som marknadsmodellen tenderar att vara svag. I en liten glesbygdskommun där marknaden består av exempelvis ett taxibolag är konkurrensen obefintlig och kommunernas upphandlingsförfarande riskerar endast att bli ett byråkratiskt förfarande som måste göras.

---

[21] Fellesson, Markus (2006) Hela tjänsten för hela resor. Om att utvidga och införliva. Forskningsrapport. Karlstad University studies 2006:34. s7

[22] Ibid. s.17.

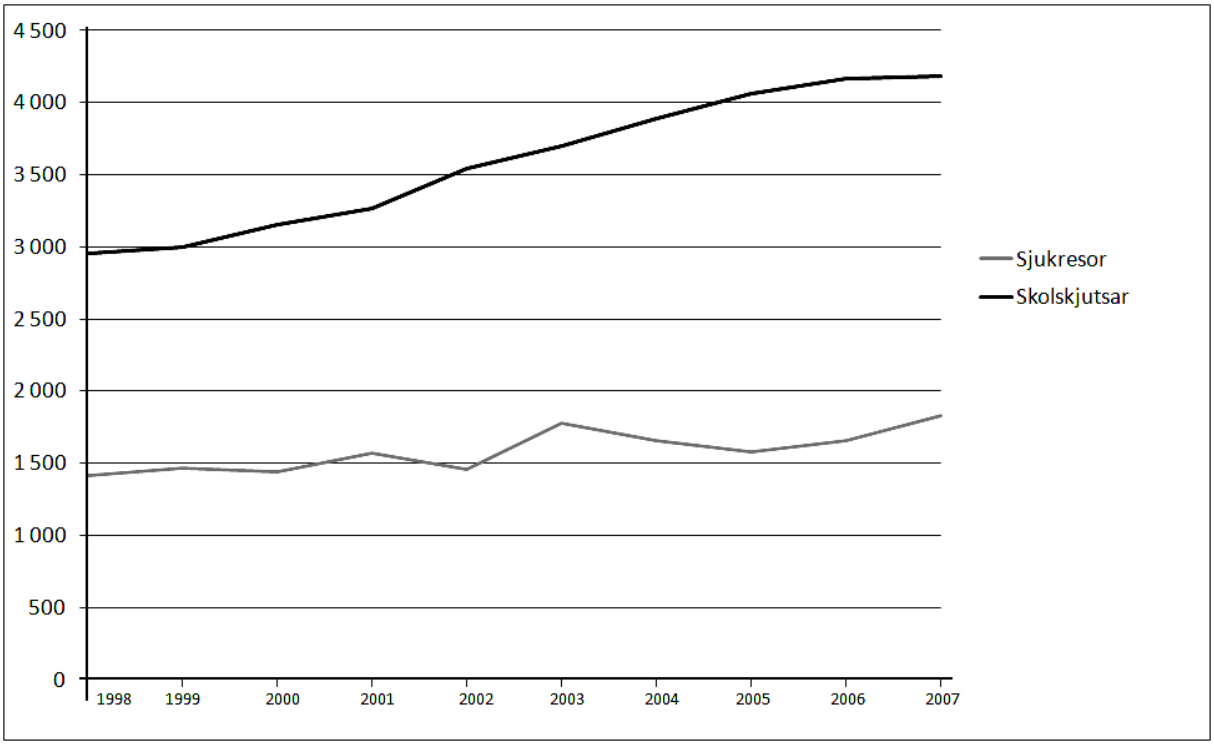
Avsaknaden av en konkurrerande marknad riskerar också att leda till att priserna blir högre i en glesbygdskommun än i mer urbana kommuner. Att implementera en marknadsmodell i delar av landet där inte marknadsprincipen råder från början verkar utifrån detta därför vara feltänkt. Eftersom den nya lagen skulle leda till att kommunerna genom offentlig upphandling skulle få mer för sina pengar och bättre kvalité till lägre kostnader bör vi se om lagen lett till dessa resultat.



Figur 2. Kostnader och intäkter för färdtjänst och riksfärdtjänst 1998-2007 riket (miljoner kronor). (Per år 2007 års priser enligt KPI)

Källa: SIKA Statistik 2005:6 Färdtjänst och riksfärdtjänst 2004. SIKA Statistik 2006:14 Färdtjänst och riksfärdtjänst 2005. SIKA Statistik 2007:17 Färdtjänst och riksfärdtjänst 2006. SIKA Statistik 2008:15 Färdtjänst och riksfärdtjänst 2007. Räkenskapssammandraget (RS) för åren 1997 – 2006, SCB.

Figur 2 visar att den förväntade besparingen på totalkostnaden efter 1997 års lagförändringar uteblivit. Intressant att notera är också att intäkterna under samma period har minskat, vilket sammantaget resulterar i att nettokostnaderna för färdtjänst blivit högre. En av de stora förväntningarna av 1997 års förändringar var att minska kostnaderna för färdtjänst, men utifrån dessa siffror kan inte dessa förväntningar sägas ha infriats. Det leder till frågan om andra transportsätt som berör dessa personkategorier har liknande utveckling som färdtjänsten?



Figur 3 Kostnader för sjukresor och skolskjutsar i miljoner kronor per år.

(2007 år priser enligt KPI).

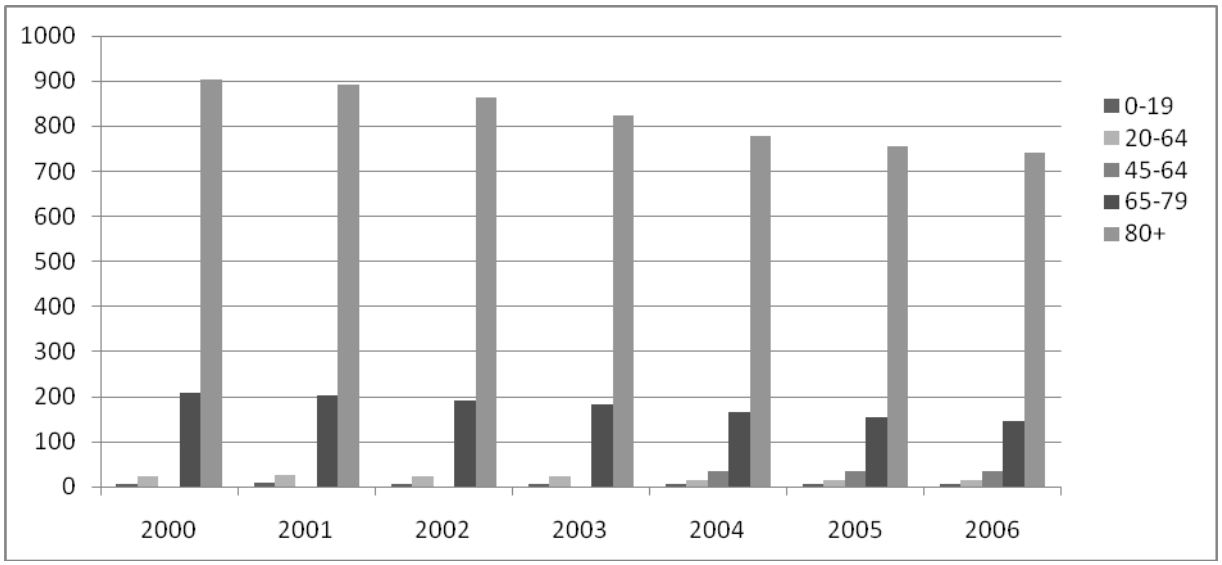
Källa: SIKA Statistik 2005:6 Färdtjänst och riksfärdtjänst 2004. SIKA Statistik 2006:14 Färdtjänst och riksfärdtjänst 2005. SIKA Statistik 2007:17 Färdtjänst och riksfärdtjänst 2006. SIKA Statistik 2008:15 Färdtjänst och riksfärdtjänst 2007. Räkenskapssammandraget (RS) för åren 1997 – 2006, SCB

Figur 3 visar att även i dessa fall har den tänkta besparingen uteblivit och kostnaderna har ökat för både sjukresor som skolskjutsar sedan 1998. Det kan tyda på att dessa transportalternativ fått ersätta tidigare färdtjänstbeviljanden men också att det även inom dessa områden varit svårt att nå målet med den offentliga upphandlingen.

Trots att antalet färdtjänstbeviljanden minskat och kommunerna tillämpar offentlig upphandling så har ändå den totala kostnaden ökat och frågan är varför. Ett räkneexempel får visa vad som egentligen skett. År 1998 var det cirka 409 000 personer i Sverige som hade beviljad färdtjänst, och dessa resenärer gjorde omkring 15 miljoner enkelresor. Nettokostnaderna uppskattades detta år till omkring 1,8 miljarder. Nästan 10 år senare, år 2007, hade antalet beviljade resenärer minskat till omkring 340 000 personer. Dessa gjorde tillsammans cirka 11 miljoner enkelresor till en nettokostnad av cirka 2,4 miljarder.[23]

[23] SIKA. Kollektivtrafik och samhällsbetalda resor 2007. Tabell 9 antalet färdtjänsttillstånd och antalet resor. Tabell 10 Nettokostnaderna för färdtjänst. Hemsida: http://www.sika-institute.se/Templates/Page____46.aspx

Sammantaget visar detta på en kraftig minskning av såväl antalet resenärer som av antalet resor. Trots detta har kostnaderna för färdtjänst ökat med 0,6 miljarder. Att kommunerna beviljar allt färre resenärer färdtjänst förklaras från kommunalt håll med att kollektivtrafiken och den fysiska stadsmiljön har blivit mer tillgänglig och anpassad för funktionshindrade.[24] Kommunerna kan emellertid inte förklara varför kostnaden per resa ändå blivit högre. Samtidigt som kommunerna lyfter fram dessa argument och hävdar att beviljandena minskat så bör detta också ha påverkat vilka det är som får färdtjänst. I figur 4 visas vilka grupper som fått minskad färdtjänst.



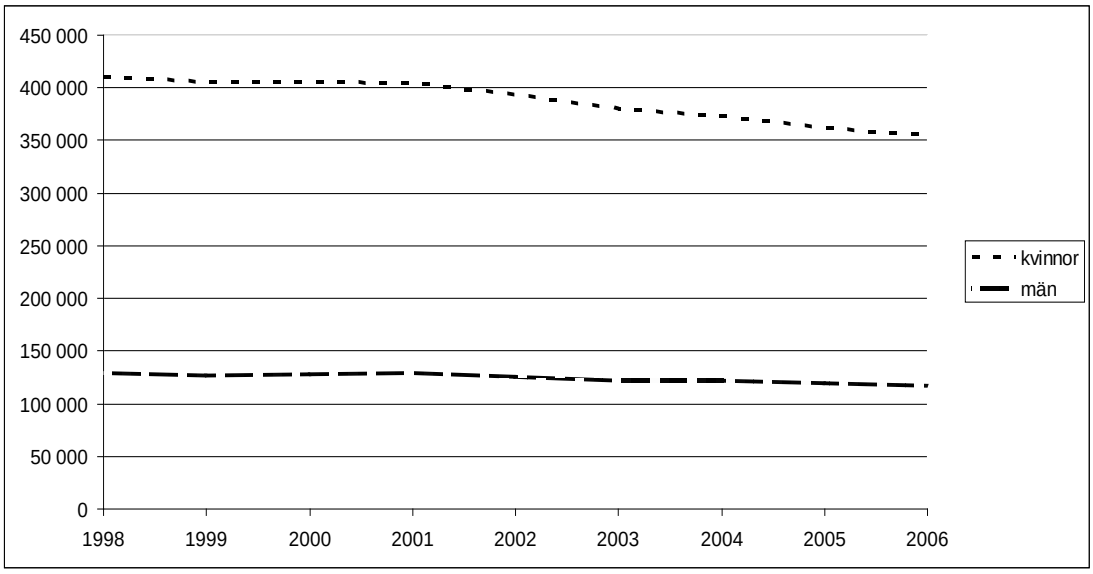
Figur 4 Antalet beviljande färdtjänster per åldersgrupp i riket

Källa: Statistisk årsbok 1994-1997. Antalet färdtjänstberättigade i riket. SIKA Antal kommunalt färdtjänstberättigade fördelade efter ålder 2000-2006.

Anm: Åldersgruppen 45-64 har tillkommit sedan 2004. Före var den åldersgruppen inräknad i gruppen 45-79 år.

Det är i gruppen äldre i samhället som den största minskningen av beviljandena skett. Största nedgången noteras för gruppen 80 år och äldre, men också i gruppen 65-79 har antalet beviljade färdtjänsttillstånd minskat. Samtidigt har gruppen äldre (över 65 år) fått försämringar inom andra serviceområden. I takt med att vi blir allt äldre och allt fler i framtiden därför kan komma att få behov av färdtjänst kan de förändringar som redan skett i samband med färdtjänstlagen komma att slå hårt mot just denna grupp. Hur det påverkar kvinnor och män i gruppen äldre visas i figur 5.

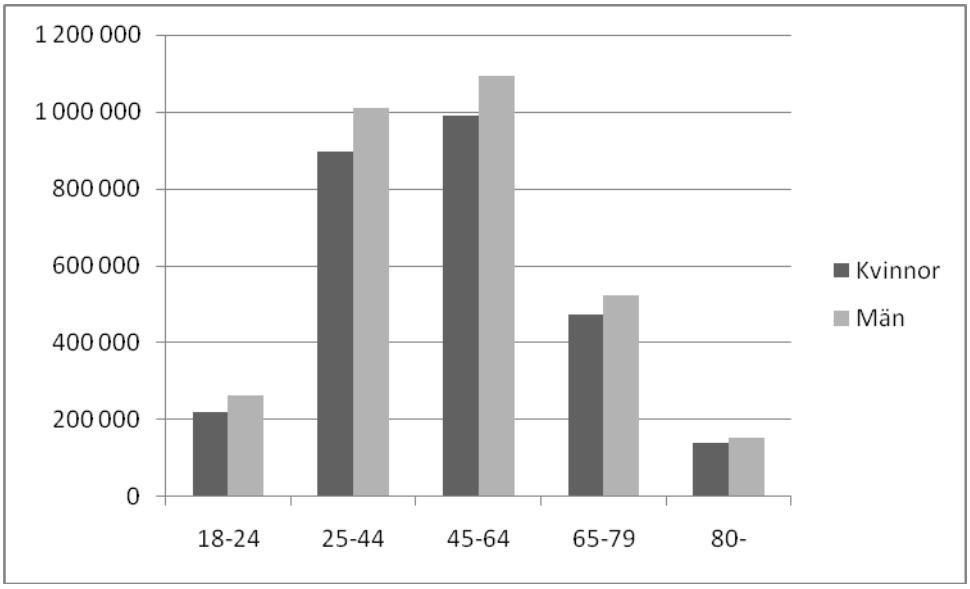
[24] Sveriges Kommuner och Landsting. Hemsida http://www.skl.se/lopsedelbanner.asp?C=6041. nerladdat 2009-05-06



Figur 5 Antalet färdtjänstberättiganden riket fördelat på kvinnor och män 1994-2006

Källa: SIKA Antal färdtjänstberättigade 1994-2006 fördelade på kön.

Av figur 5 framgår att det är bland gruppen kvinnor som den kraftigaste minskningen av beviljandena skett. Denna utveckling är inte helt enkel att förklara. För det första, kvinnor lever längre än män, vilket borde leda att det är en stor grupp änkor bland kvinnorna som har ett behov av färdtjänst. För det andra, det är bland medborgargruppen kvinnor generellt och även bland kvinnor 80+, det vill säga kvinnor födda 1930 och tidigare, som det finns flest personer som inte har körkort (se figur 6).



Figur 6. Körkortsinnehav för kvinnor och män för bil och lätt lastbil år 2009

Källa: SIKA. Fordon 2009. Tema motorcyklar, mopeder och terrängskotrar. Tabell KÖ4. S. 87

Färdtjänstens utveckling för gruppen kvinnor liknar utifrån detta mycket den utveckling som skett inom äldreomsorgen.[25] Forskning har tydligt visat att kommuner tenderat att bevilja kvinnor mindre hemtjänst än män och även att kvinnor som lever med åldrande och sjuka män får mindre hjälp av kommunen för att vårda sina makar i samband med beviljandet av vård i hemmet.[26] Dessa siffror utkristalliserar med andra ord en diskrimineringsvarning även inom färdtjänstbeviljandet. En fråga som därför bör lyftas fram ur detta är varför det inom kommunerna verkar finnas generellt diskriminerande strukturer beträffande beviljandet av kommunal service till kvinnor?

Upplevelser av den förändrade färdtjänsten

Vi kan alltså konstatera att antalet beviljade färdtjänsttillstånd minskat generellt. Hur har då detta uppfattats av de som drabbats men också av de som fått sin färdtjänst omprövad och inte längre beviljas en tjänst de tidigare haft tillgång och rätt till? Vägverket genomförde i slutet av 1990-talet några enkätundersökningar för att försöka få reda på hur de resande

---

[25] Brodin, Helene (2005) Does Anybody Care? Public and Private Responsibilities in Swedish Eldercare 1940-2000. Diss. Umeå studies in economic history nr 31/2005.

[26] Brodin, Helene (2005) Does Anybody Care? Public and Private Responsibilities in Swedish Eldercare 1940-2000. Diss. Umeå studies in economic history nr 31/2005; Sand, Ann-Britt (2007) Äldreomsorg: mellan familj och samhälle. Lund, Studentlitteratur.

uppfattat att färdtjänsten förändrats. De fann tidigt stora problem i sitt underlag främst därför att kommunerna inte för statistik över hur många som får avslag på sina färdtjänstansökningar, vilket innebär att det inte går att få fram siffror på om kommunerna blivit hårdare i bedömningarna beträffande sina berättiganden.[27] Några generella drag gick dock att få fram genom enkätsvaren.

Resenärerna ansåg att den största försämringen var de ökade kostnaderna för färdtjänstresor. De tyckte också att de ökade kraven på samåkning och försämrade möjligheter att ta med medresenär/ledsagare innebar svårigheter för planerandet av resor.[28] Färdtjänstresenärerna ansåg också att kommunerna i stor omfattning har utnyttjat sina ökade möjligheter att betrakta färdtjänsten som en transportform istället för en tjänst och genom detta strävat efter att maximalt sänka sina kostnader. Resenärerna menade också att detta lett till att kommunerna inte strävat efter att underlätta användandet av tjänsten för resenärerna. Tydliga uttryck för detta från resenärernas sida var kommunernas krav på ökad samåkning, krav på förbeställning och rätt för färdtjänsten att ändra avresetider. Viktigt att notera är att resenärerna inte var negativa till själva samåkningen i sig utan snarare till effekterna av de vidtagna förändringarna som innebär längre restider och en ökad osäkerhet beträffande avrese- och ankomsttider, med andra ord resenären tyckte att det blev svårare att planera resten av dagens förehavanden.

Enkätsvaren visade också att tre grupper hade påverkats särskilt negativt av förändringarna: barn, de som har det som kallas för dolda funktionshinder, och synskadade. Genom att kommunerna allt mer kommit att se färdtjänsten renodlat som en transportfråga gjorde kommunerna också en bedömning av barns rätt till färdtjänst utifrån föräldrabalken och hänvisar till begreppet föräldraansvar. Grunden för kommunernas ställningstagande kan ses som att barn under en viss ålder normalt sett inte reser ensamma i den allmänna kollektivtrafiken, utan när de reser gör de det tillsammans med vuxna. Här uppstår en intressant konflikt eftersom färdtjänstlagen inte innehåller särskilda bestämmelser när det gäller barn. Det innebär att ansökningar som gäller funktionshindrade barn ska prövas på samma sätt som för de vuxna, samt för övriga ansökningar om färdtjänst. Det visade sig emellertid att detta inte alltid görs. Flera kommuner angav att de inte beviljade färdtjänst till

---

[27] Vägverket (2001:95) Preliminär slutrapport över färdtjänstens tillstånd och utveckling samt behov av tillsynsmyndighet. Publikation 2001:95 regeringsuppdrag K98/2302/4 samt rskr.1999/2000:85

[28] Vägverket (2001:95) Preliminär slutrapport över färdtjänstens tillstånd och utveckling samt behov av tillsynsmyndighet. Publikation 2001:95 regeringsuppdrag K98/2302/4 samt rskr.1999/2000:85. s 13ff.

barn. Delar av kommunerna hade också bestämmelser som i hög grad inskränkte barns tillgång till färdtjänst, även om barnets funktionshinder var omfattande. Beviljade kommunerna färdtjänst till barn gjordes detta endast om ”särskilda” eller ”synnerliga” skäl fanns angivna. Kontentan av detta var att ansökningar, när det gäller barn, helt enkelt avvisades.

När det gäller gruppen som hamnade inom det som kallas för dolda funktionshinder innebar kommunernas tolkning av den nya lagen att kraven ökat för att de måste bevisa att det i deras situation finns väsentliga svårigheter att transportera sig. I gruppen synskadade och blinda upplevde mer än en tredjedel att de fått försämringar i färdtjänstvillkoren och detta berodde till stor del på deras beroende av ledsagare och den tydliga praxis som kommunerna börjat utvecklat, det vill säga en klar avgränsning till att ledsagare enbart gäller under själva resan.

För att vi ska förstå hela bilden av vad den nya lagen inneburit är det viktig att förstå effekten av den nya lagstiftningen jämfört med socialtjänstlagens tidigare bestämmelser. Där är den väsentligaste skillnaden att enligt den nya lagen saknar andra faktorer än den sökandes funktionshinder helt betydelse när prövningen av tillstånd görs. I socialtjänstlagen vägdes detta in, exempelvis den enskildes sociala situation, att undvika isolering eller att det fanns geografiska skäl in i tillståndsprövningen. Någon sådan prövning kan inte ske enligt den nya färdtjänstlagen, då denna anger att det enbart är funktionshindret och dess effekter som avgör om man har rätt till färdtjänst.

Ett viktigt resultat som framkom från enkäten var att de som var mest beroende av färdtjänsten också var de som var mest missnöjda. Viktigt att notera är att vi i lagens förarbeten kan se att lagen skulle syfta till att ”minska storkonsumentens resande”. [29] Det låter mycket konstigt att det var denna grupp som lagen skulle dra åt resandet för särskilt med tanke på att dessa konsumenter faktiskt är den grupp som är mest beroende av färdtjänst. Resefrekvensen hade också ett samband med hur nöjd man var med färdtjänsten. Svaren visade här ett tydligt samband mellan ålder och resande. Av de färdtjänstberättigade var 80 % över 65 år och av dessa reste 70 % bara någon gång i månaden eller mer sällan. Denna grupp (65 år och äldre) var i genomsnitt mycket nöjda med färdtjänstens kvalitet. Personer som var under 65 år reste betydligt mer. Ett av skälen till detta var att de yngre resenärerna i regel hade många fasta tider att passa, exempelvis arbete och studier. De unga färdtjänstberättigade, som studerade eller arbetade var de som reste mest och därmed mest beroende av färdtjänsten, var

[29] Prop. 1996/97:115 sid. 55

också den grupp som var mest kritisk till färdtjänstens nya regler och innehåll. De nya reglerna tar inte hänsyn till ålder och ur ett livssituationsperspektiv leder detta till att unga aktiva människor blir hindrade att leva som andra i samma ålder.

Dessa stora och genomgripande förändringar kan direkt hänföras till kommunala beslut som successivt genomförts både före och efter 1998. Ett antal studier har även påstått att i de fall man utvecklat stordriftsfördelar samtidigt som man infört upphandlingsmodeller ska även kostnaderna för färdtjänst ha minskat. [30] Andra har i relation till dessa ekonomiska resonemang istället visat att resenärerna drabbats av försämringar som är direkta följder av kommunala upphandlingar av färdtjänst. Stora delar av försämringarna har uppstått i samband med byte av entreprenörer och bristande kvalitetsuppföljningar. Att det dessutom skett en prispress genom de nya upphandlingssystemen har också minskat transportörernas intresse för färdtjänstuppdrag. Flera effekter har uppstått av detta bland annat förseningar, långa samåkningsresor, långa väntetider och allmän försämrad service för resenärerna, vilket blir särskilt kännbart för dem som reser ofta.[31] Det är också dessa förhållanden som kommit att dominera bilden av 2000-talets färdtjänst.

När man är bosatt i en gles bygd?

Intressant att notera är också att enkäterna visade att det skett en generell försämring för funktionshindrade i glesa bygder. Det fanns flera orsaker bakom detta men Vägverket kunde peka ut några specifika faktorer. För det första upplevde de resande en tydlig förändring då hämtningstiderna ofta rubbades, vilket innebar att en tid som bestämts i förväg kunde ändras för att bolaget ville använda sig av samåkning. För det andra upplevdes det att just samåkning och krav på förbeställning uppfattades som klara försämringar mot tidigare. Detta bör beaktas utifrån att resor i glesa bygder innebär långa restider, när då samåkning tillämpas blir den faktiska restiden i många fall ännu längre på grund av de omvägar som måste tas för uppsamling och avsläpp av passagerare. För det tredje är utbudet av ordinarie kollektivtrafik ofta ganska dålig i glesa bygder. Beviljandet av färdtjänst före 1997 år lag bör ur detta

---

[30] Mats, Börjesson (2004) Funktionshindrades resmöjligheter. Sammanfattning av senaste årens forskning. Vinnova rapport VR 2002:4 April 2002s s.65f.

[31] Om dessa förhållanden finns att läsa bland annat på nättidningen Din tidning om färdtjänst. Se; http://newsbrook.se/om/fardtjanst/2/ nerladdat 2011-01-19 . Dessa förhållanden har i flera omgångar också diskuterats i Läkartidningen. Nr 20/2002/Volym 99 .s.2332. samt Läkartidningen. NR 30-31/2002/Volym 99. s.3128.

perspektiv därför ses som ett sätt att i olika delar av landet överbrygga problem med kollektivtrafikens brister.[32] Eftersom färdtjänst enligt den nya lagen ska vara kompletterande till kollektivtrafiken får den nya lagen mycket stora och kännbara effekter för dessa resenärer.

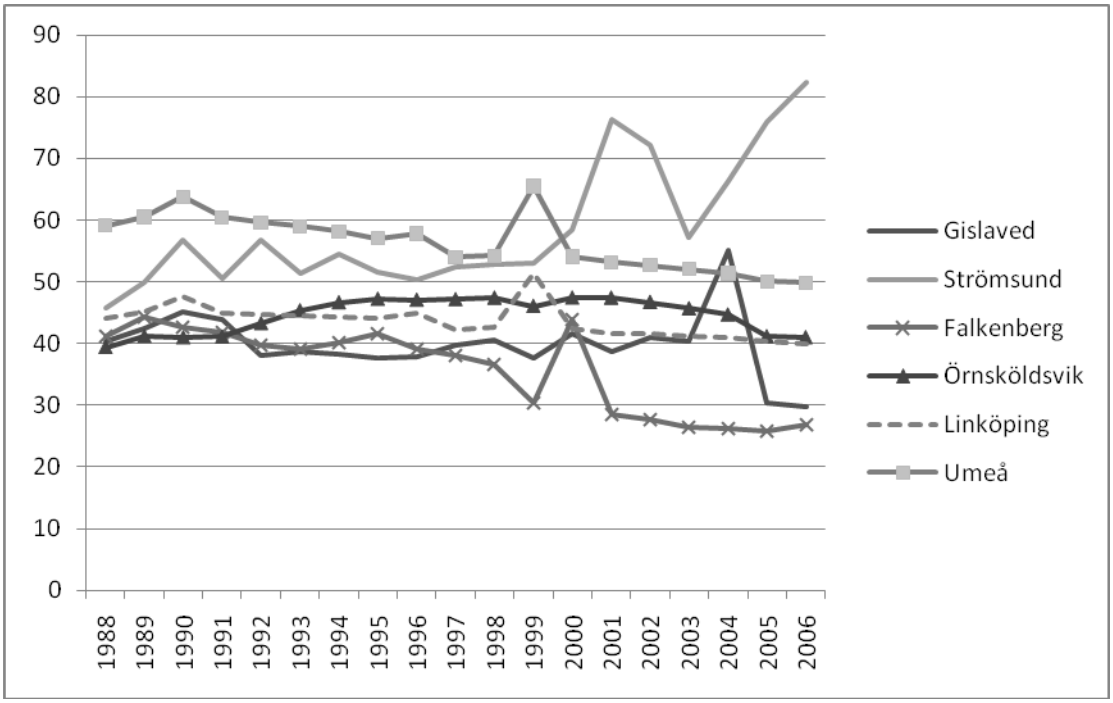
Den nya lagen begränsar resandet för de färdtjänstberättigade. Detta gäller främst resor som inte handlar om resor till och från arbete/studier och nödvändiga serviceresor. Detta har blivit mest kännbart för grupperna synskadade, de med dolda funktionshinder och gruppen barn. I lagen får begränsningar ske i så kallad ”skälig omfattning”, vilket i vissa kommuner tolkats som att det är fullt skäligt att begränsa resor för att utföra ideellt arbete eller för att delta i dagverksamhet för äldre. Dessa typer av resor har på vissa håll begränsats till ett minimum eller också beviljas de inte alls. Motsvarande begränsningar kunde inte göras inom ramen för SoL, vilken fokuserade på att sociala behov också var viktiga att tillfredställa. Genom att 1997 års lagstiftning skriver fast att färdtjänst ska vara ett komplement till kollektivtrafiken blir effekterna för resenärerna att enbart de nödvändigaste resorna beviljas Detta blir olika kännbara i olika delar av landet, vilket beror på att Sverige i vissa delar är glest befolkat och dessutom har begränsningar i din kollektivtrafik. Sociala behov blir i dessa delar av landet svåra att upprätthålla eftersom man inte kan eller får rätt att resa till platser där sociala aktiviteter sker, exempelvis delta i ideellt arbete.

Färdtjänst i sex svenska kommuner

Förändringar av färdtjänsten i riket ger bilden av att antalet berättiganden har minskat samtidigt som den totala kostnaden har ökat. Det verkar också vara så att beroende på var i landet man bor leder förändringarna av den nya lagen till olika kommunala lösningar för att hantera färdtjänstservicen. Det verkar ha uppstått en större skillnad än vad som varit tidigare mellan stad och land. Detta gäller även den kommunala nivån, vilket innebär att det råder olika förutsättningar för kommuner att hantera den nya färdtjänsten. Inte enbart kommunernas geografiska placering blir viktig utan också kommunernas storlek, kollektivtrafikens

[32] Det är ett känt problem att kollektivtrafiken har färre turer och är mer svåranpassad efter funktionshindrade på landsbygden än i staden. Vilket också visas genom antalet resor mellan olika län där det också visas att det alternativa färdsättet till kollektivtrafik i glesa bygder är egen bil. se Kollektivtrafikens samhällsnytta. Den lokala och regionala kollektivtrafiken. (2008) Svensk kollektivtrafik. Tabell 1.s.2.

utformning, näringsstruktur, vård- och service utbud och befolkningens ålderstruktur blir avgörande för hur kommunerna kan utforma sin färdtjänst.



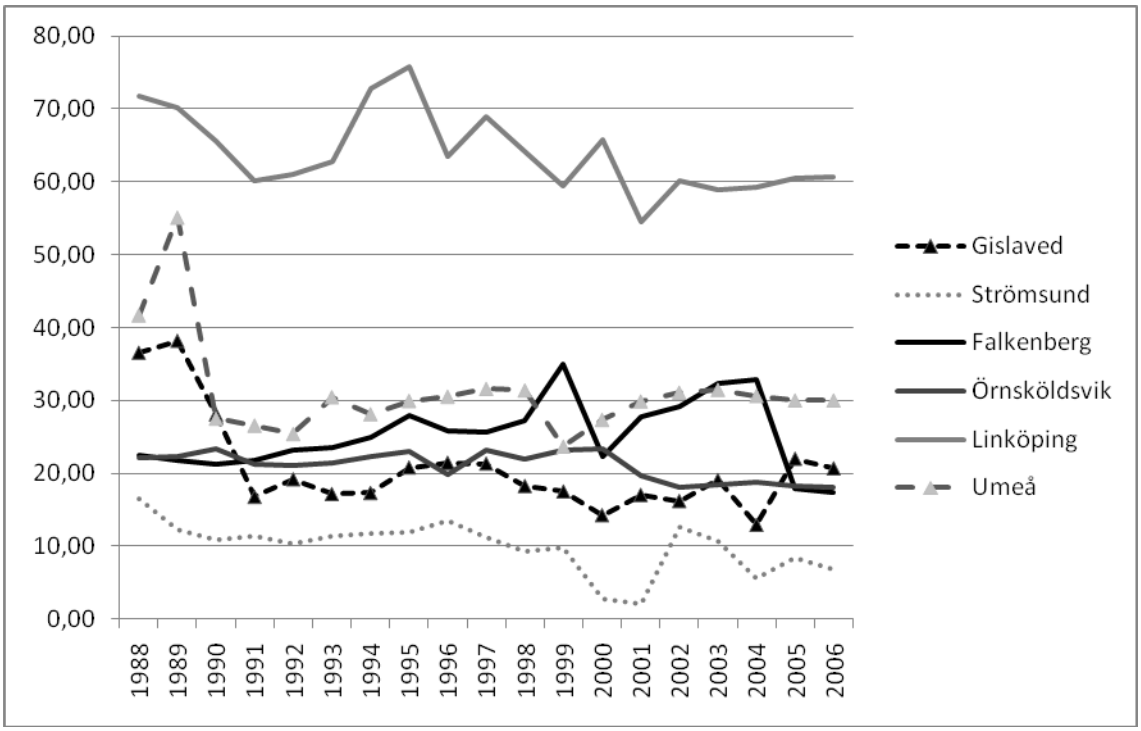
Figur 7 Totalt antal färdtjänstberättigade per 1000 invånare i sex svenska kommuner 1988-2006

Källa:1998-199;3 SCB Socialtjänststatistik, egna bearbetningar
1994-1997; Socialstyrelsen, egna bearbetningar
1998-2006; SIKA
Anm: Data saknas för Linköping år 1992 och för Umeå 2005 och 2006

Från figuren kan vi se att Strömsund är den kommun som har den högsta andelen färdtjänstberättigade, vilket torde höra samman med deras befolkningsstruktur. I Linköping och Umeå är andelen tillstånd förvisso lägre än i Strömsund men högre än i Falkenberg och Gislaved. Färdtjänstbeviljandet har under perioden dock minskat i Linköping och Umeå, vilket kan bero på att de har haft de bästa möjligheterna att utveckla sin kollektivtrafik. I dessa städer är i regel inte pendlingsavstånden så långa och båda städerna har under perioden fortsatt växa och expandera. Just befolkningsstruktur, närheten mellan social service och boende samt tillgång till kollektivtrafik verkar utifrån figuren vara av stor betydelse för hur kommunernas färdtjänstberättigade ser ut.

De sex kommunerna i vår studie uppvisar stora olikheter i befolkningssammansättning och befolkningsutveckling. I Falkenberg, Linköping och Umeå ökar befolkningen mest i gruppen 65+. Strömsund har generellt en negativ befolkningsutveckling, så även inom gruppen 65+. Gislaved och Örnsköldsvik är de två kommuner som har den största ökningen

bland gruppen 35-65 år. I alla kommuner minskar befolkningen i åldrarna 0-18 år.[33] Färdtjänstbehovet är störst i åldergruppen 80+, vilket innebär att de kommuner som har en ökning bland de äldre befolkningsgrupperna också kan vänta sig ett framtida ökat färdtjänstbehov. Att färdtjänstbeviljandet inte förändrats så markant i de övriga fyra mindre kommunerna kan än så länge tyda på relativt stabila invånarantal och att andelen äldre inte skenat iväg. Denna utveckling bör emellertid kopplas till att dessa små kommuner inte har samma förutsättningar att utveckla sin kollektivtrafik och de kan därför få kännbara och ökade kostnader för färdtjänsten i framtiden. Kommunernas strävan efter att bli restriktivare i sina beviljanden kommer med all säkerhet även att genomföras i dessa mindre exempelkommuner. Denna process har redan påbörjats och den nationella statistiken visar att kommuner successivt börjat tillämpa begränsningar av antalet resor per berättigad.



Figur 8 Antalet resor per berättigad färdtjänst i sex kommuner 1988-2006

Källa:1998-199;3 SCB Socialtjänststatistik, egna bearbetningar
1994-1997; Socialstyrelsen, egna bearbetningar
1998-2006; SIKA
Anm. Data saknas för Linköping år 1992 och för Umeå 2005 och 2006

[33] Olsson, Olof & Östbring, Lisa (2009) Resande i glesa bygder. Beskrivning av Falkenberg, Örnsköldsvik, Gislaved, Strömsund, Linköping och Umeå kommuner. Nr1/2009.

Alla sex kommuner verkar under perioden ha tillämpat begränsningar i antalet resor per berättigad. Den största minskningen står Umeå för; från toppåret 1989 på nästa 70 resor/berättigad till bottenåret år 2004 då drygt 40 resor/berättigad beviljades. I Linköpings fall verkar restriktionerna av antalet resor varit mer varierande. Antalet resor har minskat under perioden men minskningen är inte så stor, toppåret var 1995 med cirka 75 resor/berättigad och bottenåret var 2001 med 55 resor/berättigad. Att det skett en kraftig reducering av antalet resor i dessa större kommuner kan vara kopplat till att kommunerna strävat efter att förbättra och anpassa kollektivtrafiken. Men även i de mindre kommunerna har det skett en minskning av antalet berättigade resor. Det verkar som att år 2000-2001 inneburit särskild instabilitet i beviljandet av antalet resor per berättigad. Detta måste förstås i relation till figur 7 som visar att antalet färdtjänstberättigade inte minskat i samma omfattning – eller t o m ökat i absoluta tal i vissa kommuner. Utifrån ett budgetresonemang tyder detta på att kommunerna väljer att bevilja färdtjänster men begränsar resandet per färdtjänstberättigad för att inte överstiga budgetramen. Denna visas i alla kommuner, men där en liten kommun som Strömsund verkar ha varit särskilt känslig för förändringen.

Kundanpassning och kostnader

Som vi sett har färdtjänsten förändrats på flera, och för många medborgare också på mycket avgörande, sätt. De små kommunerna verkar vara de som haft svårast att anpassa sig och uppnå eventuella förväntade besparingsresultat. Färdtjänsten har genom den nya lagen förändrats från behov till tjänst och genom att dirigera om den som har färdtjänst från behövande till kund ligger förändringen i fas med en övergång till ett management-tänkande och det som kallas för ”lyssnande till kunden” perspektiv. Utifrån detta har färdtjänsten genom 1997 år lagstiftning blivit kund- och marknadsorienterad. För att en sådan modell ska fungera krävs inte enbart att produkten utformas, producenten måste också kunna förstå och se hela kundens behov och bakgrunden till de behov som kunden har.[34] Olika studier visar också att det inte enbart är produkten i sig som är det viktiga för kunden utan också att produkten/tjänsten kan lösa de problem som kunden upplever att den har. I denna kundanpassningssträvan har producenten/kommunerna när det gäller färdtjänst i första hand två kombinationsmöjligheter, kollektivtrafiken och färdtjänsten. Att anpassa kollektivtrafiken

[34] Fellesson, Markus (2006) Hela tjänsten för hela resor. Om att utvidga och införliva. Forskningsrapport. Karlstad University studies 2006:34. s1-6.

är därför helt avgörande för att uppnå de besparingar man förväntar med den nya färdtjänsten. Det har de större kommunerna till viss del uppnått men inte de mindre, vilket visas genom att antalet berättigade och antalet resor per berättigad minskat i de större kommunerna men inte i de små kommunerna. Ekonomiskt är det mycket svårt att beräkna kommunernas kostnader för färdtjänsten och även den totala finansieringen av den. Olika redovisningssystem i kommunerna försvårar jämförelser av kostnader mellan kommuner men det omöjliggör också en jämförelse över tid.[35] Det har gjorts vissa försök till ekonomiska beräkningar men dessa kan inte sägas vara exakta utan visar enbart tendenser på kostnaderna. Ett ytterligare problem är att driften av kollektivtrafiken sker genom finansiering både genom intäkter från biljettförsäljning och genom ett ekonomiskt bidrag från ägarna, normalt kommunerna och landstingen. Den lokala och regionala kollektivtrafiken, det vill säga länstrafiken, finansieras till ungefär hälften av biljettintäkter. Resterande del bidrar alltså det allmänna (ägarna) med från skattsedeln. Detta komplicerar bilden ytterligare och när det inte registreras hur kollektivtrafiken används av funktionshindrade så kan vi inte heller säga om deras nyttjande av kollektivtrafiken har ökat eller minskat.

Färdtjänst i glesa bygder

Sammanfattningsvis kan vi nog konstatera att färdtjänsten står inför ett avgörande vägskäl, från att den varit baserad på behov har den allt mer kommit att bli ett resande som beviljas efter hård prövning och enbart när inte kollektivtrafiken räcker till. Det leder till stora olikheter för de som behöver hjälp med transporter beroende på var de bor i landet. Denna utveckling har skapats av flera sammanvägda faktorer men två har blivit särskilt tydliga. För det första, marknadsmodellen är inte tillämpbar i landets alla delar beroende på att det i delar av landet finns en avsaknad av en väl fungerande marknad. Det innebär att det i landets glesa bygder varken finns en väl fungerande kollektivtrafik eller konkurrerande transportföretag, därtill tillkommer en lag som begränsar berättigandet till färdtjänst och kommunerna vidtar dessutom striktare regler i samband med beviljandet av färdtjänst. För det andra, färdtjänstlagen tar numera inte särskild hänsyn till människors enskilda behov, vilket innebär att ålder, kön, bostadsort etcetera inte spelar någon roll. Detta påverkar både barn och äldre, men på olika sätt. Är man barn med funktionshinder krävs att man har föräldrar som kan

[35] Socialstyrelsen 1997:3 Att resa med färdtjänst. s.21.

skjutsa och hjälpa till för att man ska kunna leva så likt icke funktionshindrade barn som möjligt. Aktiviteter anpassade till funktionshindrade är inte så vanliga och om de finns är dessa ofta förlagda centralt i städer. Att bo utanför stadskärnor ställer därför stora krav på familjens socioekonomiska förutsättningar. Är man äldre handlar det snarare om att omge sig med ett väl fungerande socialt skyddsnät med anhöriga och vänner som kan ställa upp med hjälp av transporter. Dessa möjligheter är inte lika stora för alla och styrs ofta av var man bor och var man har sina anhöriga. På landsbygden (där ofta utflyttningen av unga är stor) behövs det därför ett nätverk av vänner som hjälps åt och samplanerar sina resor. Inte heller kön är någonting som lagen är anpassad till, detta innebär att äldre kvinnor utan körkort blir den grupp som riskerar att bli särskilt påverkad i samband med färdtjänstens förändringar. Färdtjänstlagens normer och generaliseringar riskerar att utestänga vissa grupper samtidigt som lagen inte kan tillämpas på samma sätt i landets olika delar.

I dag vet vi dessvärre inte så mycket om vad färdtjänstens förändringar faktiskt lett till för de som är i behov av den. Vi vet inte heller på vilket sätt kommunerna valt att arbeta i relation till den nya lagen beträffande beviljanden och avslag. Hur lagen verkligen påverkat människor i olika delar av vårt land är också en kunskapslucka som måste fyllas med mer och fördjupad forskning inom området.

För att få ett tillräckligt bra underlag är det önskvärt med en ytterligare undersökning och då med fokus på personer som har och har haft färdtjänst och hur deras resande ser ut och har förändrats i relation till de resultat som tagits fram i projektet *Resande i glesa bygder*. Till detta kan läggas fördjupade studier om hur kommuner i delar av landet som har en liten eller svag marknad anpassat sig till lagen om offentlig upphandling. Vi behöver också mer kunskap om hur kommunernas kostnader påverkats i samband med lagförändringen, vilket kan ge en bild av hur kommunerna hanterat färdtjänsten utifrån en samhällsekonomisk anpassning. Genom resultaten från projektet *Resande i glesa bygder* och en ny enkätundersökning kan därefter en komparativ studie visa en heltäckande bild av hur kommunerna hanterat färdtjänsten och hur den anpassats till förändringar i demografi, förändrad lagstiftning och samhällsekonomisk förändring.