



Granskning av särskild kollektivtrafik i Dalarnas län

På uppdrag av Dalatrafiks lekmannarevisorer, landstingets revisorer, Region Dalarnas revisorer samt revisorerna i länets kommuner

Njal Roomans
Gunnar Uhlin

Innehållsförteckning

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING	8
2.1	BAKGRUND	8
2.2	SYFTE.....	8
2.3	GENOMFÖRANDE	9
3	STYRNING AV DALATRAFIK AB	11
3.1	UTGÅNGSPUNKTER FÖR STYRNINGEN AV DALATRAFIK AB	11
3.2	STYRDOKUMENT FÖR SAMORDNING AV SÄRSKILD KOLLEKTIVTRAFIK.....	15
3.3	AKTÖRER OCH ORGAN SOM DELTAR I STYRNING AV KOLLEKTIVTRAFIK	17
3.4	SLUTSATSER – STYRNING	19
3.5	DALATRAFIKS STYRMODELL	19
3.6	SAMORDNING AV SÄRSKILD KOLLEKTIVTRAFIK.....	21
3.7	GENOMFÖRANDE AV UPPDRAGET.....	22
4	SÄRSKILD KOLLEKTIVTRAFIK EFTER GENOMFÖRD SAMORDNING	29
4.1	HAR RESMÖJLIGHETERNA PÅVERKATS?	29
4.2	KOSTNADERNA FÖR TRAFIKEN.....	33
4.3	PLANERINGSSYSTEMET	36
4.4	UPPFÖLJNING AV KVALITET OCH AVTAL	37
4.5	SYNPUNKTER FRÅN BRUKARORGANISATIONER	41
4.6	SYNPUNKTER FRÅN VÅRDVERKSAMHETER	43
4.7	SYNPUNKTER IFRÅN TRAFIKUTÖVARE.....	44
4.8	TAXIFÖRSÖRJNING	45
Bilagor		
1	OMFATTNING OCH KOSTNADER – KOMMUNERNAS UPPGIFTER	1
2	KOMMENTARER TILL OCH FELKÄLLOR I STATISTIKEN	2
3	KOMMUNERNAS UPPGIFTER OM FÄRDTJÄNSTTILLSTÅND	3

1 Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av Dalatrafiks lekmanarevisorer, landstingets revisorer samt revisorerna i länets kommuner och revisorerna i region Dalarna genomfört en fördjupad granskning av den särskilda kollektivtrafiken i Dalarna. Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om Dalatrafik genomför sitt uppdrag avseende den särskilda kollektivtrafiken på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

En övergripande slutsats i granskningen är att den särskilda kollektivtrafiken i huvudsak tycks fungera tillfredsställande. Efter en hel del störningar i samband med att beställningscentralen togs i drift och nya trafikavtal trädde i kraft har verksamheten efter hand stabiliserats. De intervjuer som genomförts ger stöd för denna slutsats. Baserat på det resultat som framgår av kundbarometern ANBARO förefaller färdtjänst- och sjukresenärerna dessutom i huvudsak vara nöjda. Resultatet för den särskilda kollektivtrafiken i Dalarna ligger på eller strax över genomsnittet bland de 14 trafikhuvudmän som f.n. följer upp verksamheten med ANBARO.

I granskningen har samtidigt framkommit olika svagheter och utvecklingsområden. Nedan följer en genomgång av vad som framkommit.

Svårt att bedöma i vilken grad verksamheten är ändamålsenlig

En kritisk frågeställning i granskningen är i vilken grad den särskilda kollektivtrafiken lever upp till de intentioner och mål som uppdragsgivarna i landstinget och kommunerna har med verksamheten. Samarbetsavtalet och uppdragsavtalet som rör samordningen av den särskilda kollektivtrafiken är otydliga i detta avseende. De mål kring kostnadseffektivitet, effektiv samordning, bra kvalitet, god service etc. som har definierats är av övergripande karaktär och inte direkt uppföljningsbara. Målen har inte heller operationaliserats i den tillämpade styrprocessen, varken av ägarna genom t.ex. ägardirektiv eller i Dalatrafiks interna styrning. Ytterligare en svårighet vid bedömningen av måluppfyllelsen är bl.a. att det saknas ett utgångsläge att jämföra dagens utfall mot. Som exempel saknas, förutom för sjukresorna, tillförlitliga kvantitativa uppgifter om omfattningen av resandet och kostnaderna för de olika restyperna. Det saknas också jämförbara uppgifter om vilken kvalitetsnivå som verksamheten hade innan samordningen. Den enda säkerställda uppgiften är att landstingets kostnader för sjukresor ökade med ca. 23 % för en genomsnittlig resa direkt efter avtalsstart. Samtidigt förefaller inte kommunernas sammanlagda kostnader för den särskilda kollektivtrafiken att ha ökat. Uppgifterna från kommunerna är dock högst osäkra. En konsekvens av osäkerheten kring utgångsläget är att det blir omöjligt att bedöma i vilken grad de kommunala kostnaderna kan ha påverkats av ett förändrat resande, av priserna i trafikavtalen eller av samordning i sig.

Något avgörande genombrott i utvecklingen mot ett integrerat trafiksystem i Dalarna har inte skett. Införandet av flexbuss i Borlänge och Ludvika är dock viktiga steg i utvecklingen. När det gäller integrationen mellan särskild och allmän kollektivtrafik kan det noteras att en begränsad andel av personer med färdtjänsttillstånd också har rätt att resa med allmän kollektivtrafik.

Styrning och kontroll av verksamheten behöver utvecklas

Många av de svagheter eller utvecklingsområden som identifierats i denna granskning har i olika avseenden sina rötter i de otydliga förutsättningar som råder för styrning av den särskilda kollektivtrafiken. Inriktningen har varit att åstadkomma en samordning men inte lika tydlig på vad som konkret ska åstadkommas och hur det på bästa sätt ska säkerställas.

Väsentliga iakttagelser i övrigt kring styrning och uppföljning som har gjorts är bl.a. att:

- ▶ Ägar- och uppdragsstyrningen av den särskilda kollektivtrafiken har brister. Styrdocumenten och styrsignalerna är inte samordnade och inte i alla avseenden utformade på ett relevant sätt. Det saknas en tydlig ansvars- och rollfördelning mellan de olika organ som är involverade i samordning och styrning av Dalatrafik.
- ▶ Sambandet mellan ägarnas styrning och styrningen inom Dalatrafik har inte tydliggjorts.
- ▶ Hur ägardirektiv och uppdrag skall återrapporteras framgår inte.
- ▶ Inom Dalatrafik saknas en tydlig och ändamålsenlig styrmodell där ägarnas/uppdragsgivarnas styr signaler förtydligas och omvandlas i ett tydligt åtagande där det framgår vad bolaget ska uppnå inom olika perspektiv. För den särskilda kollektivtrafiken saknas tydliga uppföljningsbara mål för både kvalitet och resursutnyttjande.
- ▶ Det saknas ett definierat system för kvalitetssäkring av resorna. Hanteringen av synpunkter har svagheter vad gäller sammanställning, analys och återföring till huvudmännen.
- ▶ Det saknas ett särskilt etablerat forum för analys och utveckling av den särskilda kollektivtrafiken med representanter från huvudmän och Dalatrafik. En särskild samordningsgrupp som föreskrivs i uppdragsavtalet har inte inrättats.
- ▶ Det saknas tydliga incitament till kostnadseffektivitet vad gäller den särskilda kollektivtrafiken annat än hos ägare/uppdragsgivare.

Brister i underlaget vid upphandling av beställningscentral och trafikavtal

För att kunna bedriva en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet inom den särskilda kollektivtrafiken är upphandlingarna av beställningscentral och trafikavtal två kritiska moment. En slutsats är att upphandlingarna av beställningscentralen samt trafikavtalen grundats på ett inte helt tillfredsställande beskrivningsunderlag. Trots att processen fram till att samordningen av trafiken realiserades sträcker sig över flera år blir den faktiska förberedelse tiden knapp vilket bl.a. får till följd att det saknats tid att utforma en ändamålsenlig strategi för upphandlingen och ta fram ett relevant och tillförlitligt beskrivningsunderlag. Konsekvenserna av detta har bl.a. blivit att:

- ▶ En för stor fordonskapacitet har upphandlats med en ersättningsmodell som inte är ändamålsenlig i förhållande till de olika restyper som hanteras. Modellen har sannolikt blivit kostnadsdrivande för längre resor vilket i sig har påverkat kostnaderna i första hand för sjukresorna på ett negativt sätt.
- ▶ Avtalen i begränsad utsträckning definierar kvalitetskrav i ett resenärsperspektiv samt inte hanterat hur verksamhetsutveckling ska bedrivas under avtalsperioden och i huvudsak inte heller innehåller något slags incitament.

- ▶ Upphandlingen inte hanterade frågan om allmänhetens taxiförsörjning vilket medfört problem i några kommuner.
- ▶ Upphandlingen inte omfattade några definierade miljökrav.

Möjligheterna att resa har till vissa delar förändrats

Fr.o.m. 1 juli 2007 då samordningen av trafiken inleddes infördes ett gemensamt färdtjänstreglemente i hela länet vilket bl.a. har inneburit att de färdtjänstberättigade, utan begränsningar, kan resa i hela länet. Det nya regelverket har samtidigt inneburit större krav på samordning med andra resenärer vilket har minskat möjligheten att påverka avresetiden och i många fall medfört längre restider. Antalet färdtjänstberättigade har samtidigt minskat från en nivå på över 11 000 tillstånd före samordningen till ca. 9 500 tillstånd i dag. När det gäller sjukresor har landstinget vidtagit åtgärder för att påverka kostnadsutvecklingen t.ex. genom att föra över kostnadsansvaret till basenheterna, höja egenavgiften och striktare tillämpa sjukresoreglementet. Effekterna av detta har blivit tydliga fr.o.m. slutet av 2008 då både kostnaderna och antalet resor började minska.

Övriga iakttagelser

I granskningen har också gjorts några övriga iakttagelser som är av betydelse för en samlad bedömning. Dessa är:

- ▶ I nuvarande avtal om drift av beställningscentral ingår vissa strategiska uppgifter som t.ex. att medverka i upphandlingen, vara expertorgan för anropsstyrd trafik, följa upp trafikavtal m.m. En central fråga som bör övervägas är vilken roll beställningscentralen ska ha kontra Dalatrafik.
- ▶ I planeringssystemet SAM3001 används olika schabloner för att planera och samordna trafiken. Det har inte framkommit något stöd för att SAM3001 skulle vara mer eller mindre optimalt än något av de övriga på marknaden förekommande planeringssystemen.
- ▶ Samarbete med brukarorganisationerna sker bl.a. genom tillgänglighetsrådet. Samarbetet med brukarorganisationerna bör dock kunna utvecklas mer t.ex. i form av ett kundråd som också kan fungera som ett remissorgan.
- ▶ Intervjuade representanter för taxinäringen har i varierande grad synpunkter på hur fordonskapaciteten har upphandlats och på ersättningsmodellen.
- ▶ Omfördelningsmodellen för förmedlingsprovisioner mellan färdtjänstresor och sjukresor speglar inte den faktiska ersättningen som utgår enligt avtal till Samres. Interna OH-kostnader inom Dalatrafik belastar inte den särskilda kollektivtrafiken.

Rekommendationer

Baserat på vad som har framkommit i denna granskning och den analys som har gjorts föreslås att kommunerna och lanstinget överväger följande rekommendationer:

- ▶ Utveckla förutsättningarna för ägarstyrningen
 - ▶ Gör en översyn av de styrdokument som finns och begränsa om möjligt antalet olika styrdokument. Det är önskvärt att renodla aktieägaravtalet till att uteslutande vara ett samverkansavtal.

- ▶ Klara ut hur ägardirektiv ska användas i styrningen och hur processen och ansvaret för att ta fram förslag till ägardirektiv ska utformas. Ägardirektiven bör överföras i en lämplig struktur. Det bör även framgå hur uppfyllelsen av ägardirektiven ska återredovisas.
- ▶ Överväg om den särskilda kollektivtrafiken också i huvudsak ska styras via ägardirektiv.
- ▶ Definiera en planerings- och styrprocess som stödjer den strategiska inriktningen och som beskriver sambandet mellan ägardirektiv, verksamhetsplan, trafikförsörjningsplan och uppföljning/återredovisning. Det bör göras tydligt vilka dokument bolagsstämman ska fastställa och vilka Dalatrafiks styrelse ska fastställa.
- ▶ Överväg och definiera vilka olika organ som behövs för att säkerställa en ändamålsenlig styrning av Dalatrafik. Det är särskilt angeläget att det blir tydligt vem som ska svara för ägardialogen hur den ska genomföras.
- ▶ Utveckla Dalatrafiks styrmodell
 - ▶ Dalatrafik bör svara på ägar- och uppdragsstyrningen med en affärs- eller verksamhetsplan.
 - ▶ Överväg att utveckla styrningen i enlighet med en modell för balanserat styrkort.
 - ▶ För den särskilda kollektivtrafiken bör det finnas tydliga och kvantifierade mål.
- ▶ Utveckla upphandlingsprocessen för särskild kollektivtrafik
 - ▶ Styrelsen bör ange inriktningen för hur Dalatrafik genom upphandling och avtalsutveckling ska säkerställa att ägarnas intentioner uppnås.
 - ▶ Upphandling av trafikavtal och beställningscentral bör drivas i projektform, baseras på ett relevant beskrivningsunderlag, en definierad strategi och i samverkan med intressenter.
 - ▶ Överväg särskilt hur trafikavtalen ska upphandlas och ersättningsmodellen utformas för att på bästa sätt stödja uppdragsgivarnas intentioner med trafiken
 - ▶ Miljöaspekterna bör få en tydligare hantering i framtida upphandlingar.
 - ▶ Gränssnitt och ansvarsfördelning mellan Dalatrafik och beställningscentral bör särskilt övervägas.
 - ▶ Kvalitetskraven bör bli tydligare och kraven på trafikutövarnas interna kvalitetsstyrning bör skärpas.
 - ▶ Avtalen bör tillföras tydliga drivkrafter till kvalitet och kvalitetsutveckling. Särskilt viktigt är en ändamålsenlig modell för incitament och kvalitetsbristavdrag.
- ▶ Utveckla den nuvarande verksamheten
 - ▶ Klargör de nyckeltal som ska användas för att följa upp verksamheten utifrån ett kvalitets- och produktivitetssperspektiv.
 - ▶ Formalisera hanteringen av avvikelser. Synpunkterna måste sammanställas och presenteras på lämpligt sätt för olika intressenter.
 - ▶ För den särskilda kollektivtrafiken måste det finnas ett forum för dialog, analys och utveckling av trafiken.

- ▶ Utveckla och förstärk samverkan med brukarorganisationerna.
- ▶ Kostnadsfördelning och ytterst redovisningen av den särskilda kollektivtrafiken bör bli mer rättvisande. Omfördelningsmodellen för förmedlingsprovisioner mellan färdtjänstresor och sjukresor bör bli föremål för översyn. De OH-kostnader som är att hänföra till särskild kollektivtrafik bör också fördelas till den verksamheten.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Under 1999 inleddes processen med att samordna den särskilda kollektivtrafiken i länet. 2006 beslöt landstinget och samtliga kommuner i länet att ingå ett samarbetsavtal med målet att gemensamt och kostnadseffektivt svara för den särskilda kollektivtrafiken. Samtidigt med samarbetsavtalet tecknades ett uppdragsavtal mellan parterna och Dalatrafik AB i vilket uppdrogs till bolaget att bl.a. planera och upphandla beställnings- och samordningsfunktion, transporttjänster avseende särskild kollektivtrafik samt att förvalta avtalen.

Samordningen har genomförts inom ramen för fyra delprocesser:

1. Anskaffande av nödvändig teknisk plattform för samordningen.
2. Upphandling av driften av beställningscentralen.
3. Upphandling av de fordon som skall utföra transportererna.
4. Samordning av regelverket för resande.

Den faktiska samordningen av resorna påbörjades 2007-02-01 i och med övertagandet av samordningen av sjukresorna. Fr.o.m. 2007-07-01 omfattar samordningen förutom sjukresor; färdtjänst, riksfärdtjänst, omsorgsresor, skolskjutsar, särskoleskjutsar, tjänsteresor, resor i kompletteringstrafik och flextrafik.

I samband med att det nya trafikupplägget togs i drift har kritik i massmedia riktats mot att servicen försämrats, brist på taxiservice i delar av länet för allmänheten etc.

Med anledning av bl.a. den kritik som framkommit har landstingets revisorer i samarbete med revisorerna i region Dalarna och Dalatrafik AB:s lekmannarevisorer utarbetat ett underlag inför eventuellt fördjupade granskningar. Med utgångspunkt i det utarbetade underlaget genomförde revisorerna i Region Dalarna 2007/2008 en fördjupad granskning av ägarstyrningen av Dalatrafik AB.

Vid överläggningar i DALAREV framfördes önskemål om ytterligare granskningar av bl.a. ändamålsenlighet och effektivitet i det nya trafiksystemet. Av den anledningen har revisorerna i landstinget, länets kommuner, region Dalarna samt lekmannarevisorerna i Dalatrafik AB kommit överens om att göra en fördjupad granskning av den särskilda kollektivtrafiken.

2.2 Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Dalatrafik AB genomför sitt uppdrag avseende den särskilda kollektivtrafiken på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Det övergripande syftet har brutits ned i ett antal frågeställningar som granskningen haft till uppgift att besvara.

2.2.1 Frågeställningar

- ▶ Har de av ägarna definierade målen för samordningen uppnåtts?
- ▶ Påverkar ägarnas styrning förutsättningarna för en effektiv samordnad trafik?
- ▶ Hur förs dialogen med kommunerna och landstinget kring trafiken, dess utveckling, funktion, kostnader etc.
- ▶ På vilket sätt har kostnaderna för de trafikslag som omfattas av samordningen utvecklats (totalt och för i granskningen medverkande kommuner) och vilka är orsakerna härtill?
- ▶ Är den samordnade trafiken ändamålsenlig sett utifrån effektivitets- och kostnadsperspektiv?
- ▶ Har omfattningen av färdtjänstillstånd för i granskningen medverkande kommuner förändrats efter samordningen?
- ▶ Hur säkerställs att planeringssystemet vid varje tillfälle väljer den mest optimala lösningen för varje transportbehov och utnyttjas de möjligheter som systemet ger? Finns det begränsningar i systemet som försvårar en effektiv reseplanering?
- ▶ Vilka förändringar av möjligheterna till resande har samordningen inneburit för nyttjarna av de olika trafikslagen och vilka är i förekommande fall orsakerna till förändringarna?
- ▶ Hur uppfattar representanter för olika intresseorganisationer att den samordnade trafiken fungerar?
- ▶ Hur påverkar genomförandet av sjukresor hälso- och sjukvårdens verksamhet och patienterna?
- ▶ På vilket sätt inhämtas brukarnas bild av den samordnade trafiken och vilken bild finns av brukarnas uppfattning?
- ▶ På vilket sätt kontrolleras efterlevnaden av förekommande avtalsrelationer och vilka eventuella åtgärder vidtas vid avvikelser från avtalen?
- ▶ Hur genomförs och fungerar samverkan/dialogen mellan Dalatrafik AB och trafikantordnarna? Hur uppfattar trafikantordnarna den kravspecifikation och de förutsättningar som i övrigt ges för tjänsternas utförande?
- ▶ Hur identifieras, systematiseras, analyseras och används avvikelser för att uppnå förbättringar?
- ▶ På vilket sätt säkerställs att allmänheten erbjuds en tillfredsställande taxiservice?
- ▶ Övriga frågeställningar som är relevanta för att uppnå granskningens syfte.

2.3 Genomförande

Genomförandet av granskningen har baserats på intervjuer, insamling och genomgång av relevanta dokument och särskilt insamlat material.

2.3.1 Intervjuer

- ▶ Inom Dalatrafik AB har följande intervjuats:

- ▶ VD
- ▶ Chef för särskild kollektivtrafik
- ▶ Trafikchef
- ▶ Verksamhetscontroller
- ▶ Ordförande i Dalatrafiks styrelse
- ▶ BC Dalarna
 - ▶ Representanter för beställningscentralen (Samres AB)
- ▶ Representanter för trafikutövarna
 - ▶ Sambus AB
 - ▶ Palmbergs Trafik AB
 - ▶ Taxi Dalarna AB
- ▶ Representanter för brukarorganisationer i Dalarna
 - ▶ De handikappades riksförbund (DHR), Synskadades riksförbund (SRF), Handikapporganisationernas samarbetsorganisation (HSO) och Hörselskadades riksförbund (HRF)
- ▶ Landstinget Dalarna:
 - ▶ Landstingsstyrelsens ordförande
 - ▶ Ordförande i Miljö- och trafikutskottet
 - ▶ Trafiksamordnaren
 - ▶ Avtalsstrateg
 - ▶ Representanter från verksamheten
 - ✓ Medicinkliniken i Falun, vårdcentralen Norra Ludvika lasarett, dialysmottagningen i Avesta och dialysmottagning i Mora
- ▶ I Region Dalarna:
 - ▶ Representanter för ägarrådet
 - ▶ Ansvarig tjänsteman
 - ▶ Ordförande i kollektivtrafikberedningen
- ▶ Kommunerna:
 - ▶ Tre trafiksamordnare representerande Falun, Leksand och Ludvika

2.3.2 Skriftliga dokument

Följande utgör exempel på dokument som har ingått i granskningen:

- ▶ Den goda resan
- ▶ Bolagsordning, ägardirektiv, aktieägaravtal, uppdragsavtal, avtal om ägarbidrag m.m.
- ▶ Protokoll och handlingar
- ▶ Verksamhetsplaner och årsredovisningar
- ▶ Färd- och sjukresereglementen
- ▶ Ekonomi- och verksamhetsrapporter
- ▶ Kundundersökningar, klagomål/synpunkter
- ▶ Trafikavtal
- ▶ Särskilt insamlat underlag från kommuner och landsting
- ▶ Utredningar
- ▶ Underlag för jämförelser

3 Styrning av Dalatrafik AB

3.1 Utgångspunkter för styrningen av Dalatrafik AB

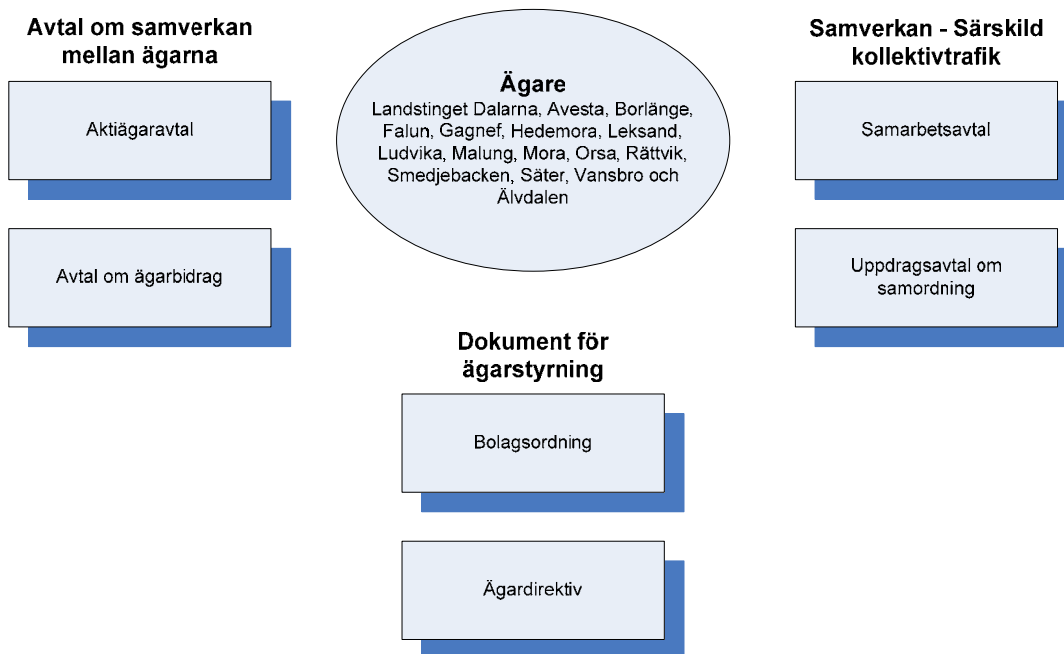
3.1.1 Styrdokument

När en inventering av befintliga styrdokument som riktar sig till Dalatrafik AB görs framkommer att det finns ett relativt stort antal olika dokument. Styrning av och samverkan kring Dalatrafik utgår ifrån följande styrdokument:

- ▶ Bolagsordning
- ▶ Ägardirektiv
- ▶ Aktieägaravtal
- ▶ Avtal om ägarbidrag
- ▶ Samarbetsavtal
- ▶ Uppdragsavtal om samordning av särskild kollektivtrafik

Utifrån dokumentens ändamål kan styrdokumenterna grupperas på följande sätt:

Figur 1 – Styrdokument



3.1.2 Bolagsordning

Enligt § 2 i bolagsordningen har Dalatrafik som föremål för sin verksamhet att inom Dalarnas län samt angränsande områden genom avtal med andra trafikföretag bedriva kollektivtrafik och annan därmed förenlig verksamhet.

Under ändamål framgår att bolaget är trafikhuvudman samt Region Dalarnas och ägarnas gemensamma expertorgan för planering och upphandling av persontransporter. Bolaget har ett ansvar för att utveckla ett attraktivt och effektivt kollektivtrafiksystem som främjar resandet i länet. I enlighet med detta ansvar har bolaget de uppgifter som framgår av 4 § aktieägaravtalet samt de uppgifter som åligger bolaget enligt lag. I bolagsordningen har inte rätten för ägarnas respektive fullmäktige att ta ställning innan beslut fattas i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars större vikt skrivits in.

3.1.3 Aktieägaravtal

Nuvarande aktieägaravtal gäller fr.o.m. 2007-03-01. Aktieägaravtalet har inte gjorts till ägardirektiv vilket innebär att överenskommelsen inte formellt sett är bindande för bolagets styrelse.

I aktieägaravtalet klargörs att parterna bildat bolaget för att som trafikhuvudman handha de länstrafikansvarigas uppgifter. I en särskild paragraf (4 §) redovisas att bolagets ändamål är att inom ramen för de grundsatser som gäller för kommunal verksamhet enligt kommunallagen, bedriva ett antal angivna verksamheter. Bland uppgifterna framgår att bolaget ska ansvara för och planera och upphandla särskild kollektivtrafik i den utsträckning som ägarerna beslutar.

Av avtalet framgår i särskild ordning att Region Dalarna, landstinget, kommunerna och bolaget gemensamt skall eftersträva att traditionell kollektivtrafik och särskild kollektivtrafik samordnas och integreras av bolaget. Kommunerna skall samråda med bolaget vid planering och upphandling av trafik för resor till och från skola. Så långt det är samhällsekonomiskt effektivt (!!!) skall sådana resor ske med den trafik bolaget ansvarar för.

Det framgår att en trafikteknisk arbetsgrupp (trafikplaneringsgrupp) med representanter från bolaget, regionförbundet och ägarna skall knytas till bolaget. Vad som är syftet med gruppen framgår inte i avtalet.

Enligt aktieägaravtalet skall det finnas en personunion mellan direktionen i regionförbundet och ägarnas stämooombud till års- och bolagsstämmor.

3.1.3.1 Kommentar

En särskild granskning av ägarstyrningen har tidigare (2008) gjorts på uppdrag av revisorerna i Region Dalarna. I denna granskning framfördes bl.a. synpunkter på bristande överensstämmelse mellan olika styrdokument och på ett antal formella brister/oklarheter i styrdokumenten. Det senare gäller bl.a. beträffande bolagets informationsplikt, ändring av bolagsordning, beslut i principiella frågor och frågor av större vikt, politiska beslut som fattas av Region Dalarna m.m. Dessa brister/oklarheter kvarstår och bidrar till att skapa en otydlighet kring roller och ansvar i styrningen av bolaget som ytterst riskerar möjligheten till en effektiv ägarstyrning.

Det väsentliga är att ägarstyrningen av bolaget tar sin utgångspunkt ifrån att det finns en tydlighet kring vad ägarna vill med bolaget och forum för ägarna att föra en dialog i syfte att komma överens om hur man vill utveckla verksamheten i bolaget. Nuvarande aktieägaravtal ger dock ingen närmare vägledning om hur ägarna avser att gemensamt styra bolaget för att förverkliga ändamålet. Avtalet ger ingen närmare information om att ett ägarråd ska finnas och vilka befogenheter och uppgifter som rådet ska ha. Det framgår inte heller hur ägardirektiv ska användas i styrprocessen och hur de ska beredas.

Den trafiktekniska arbetsgruppens¹ roll och funktion har inte heller beskrivits i aktieägaravtalet.

Förvaltningen av ägarrollen och ansvaret att föra en ägardialog ligger fortfarande kvar hos respektive ägare och det organ hos respektive ägare som har till uppgift att förvalta ägarrollen. Kommunstyrelserna och landstingsstyrelsen har dock skyldighet att utöva uppsikt över hel- och delägda bolag enligt kommunallagen. Hur respektive delägare skall agera i dessa frågor underlättas om det i kommunerna och landstinget finns en företagspolicy som omfattar viktiga frågor som har betydelse vid deläggande.

Ett konstaterande är att det hade varit en fördel om aktieägaravtalet på ett tydligare och mer ingående sätt hade beskrivit ägarstyrningsprocessen och hur den var tänkt att länkas samman med Dalatrafiks interna styrning. Av aktieägaravtalet eller i ägardirektiv bör det även framgå hur det är tänkt att samverka mellan bolaget, ägarna och uppdragsgivarna ska genomföras.

Aktieägaravtalet har inte gjorts till ägardirektiv vilket gör att styrelsen inte är bunden att följa de delar i avtalet som riktar sig till bolaget. Det som är ägarens styrsignaler till bolaget bör dock i första hand utgå ifrån bolagsordningen och förtydligas i ägardirektiv. Aktieägaravtalet bör renodlas till ett dokument som visar hur ägarna tänker samverka kring och styra bolaget.

3.1.4 Avtal om ägarbidrag till AB Dalatrafik

I avtalet regleras grunderna för ägarnas bidrag till bolaget. Avtalet gäller fr.o.m. 2004-01-01. En viktig utgångspunkt för ägarbidraget utgörs av indelningen av trafiken i produkt- och resultatområden. Trafiken delas in i tre produktområden; regional trafik, regional närtrafik och lokal trafik. Resultatet ska sedan räknas fram för respektive produktområde enligt en given definition. Ägarnas bidrag är relaterat till produktområdena så att landstinget svarar för den regionala trafiken, kommunerna för den lokala och berörda kommuner och landstinget för den regionala närtrafiken. Motsvarande fördelning gäller för kollektivtrafikens infrastruktur förutom beträffande informationssystem, radiokommunikationssystem, biljettsystem m.m. där landstinget svarar för hela kostnaden. Landstinget finansierar också hela kostnaden för all administration. Övriga nettokostnader som inte är hänförlig till trafik, administration, infrastruktur eller övriga system delas lika mellan landstinget och kommunerna. I praktiken redovisas dock ränteintäkter och vissa andra intäkter som övriga nettokostnader.

¹ Kallas numera för trafikplaneringsgruppen

Kostnaderna för särskild kollektivtrafik omfattas inte av avtalet om ägarbidrag.

3.1.4.1 Kommentar

Avtalet om ägarbidrag innebär att alla administrativa kostnader inom Dalatrafik som är förknippade med särskild kollektivtrafik betalas av landstinget. Detsamma gäller också för kostnaderna för det planeringssystem (SAM 3001) som används för den särskilda kollektivtrafiken. Detta är en konsekvens av avtalet mellan ägarna men innebär samtidigt att den samlade kostnaden för den särskilda kollektivtrafiken inte blir helt rättvisande eftersom system- och OH-kostnader inte belastar den och direktfinansieras av respektive uppdragsgivare.

3.1.5 Ägardirektiv

I den senaste trafikförsörjningsplanen (Trafik 2009) som fastställdes av en extra bolagsstämma 2008-12-05 framgår direktiv från "Den goda resan" och senare års bolagsstämmor. Ägarmålen som uttrycks i "Den goda resan" har överförts som ägardirektiv. Förutom dessa mål redovisas ägardirektiv från bolagsstämmor som har ägt rum fr.o.m. 2004. Sammanlagt beskrivs 22 olika ägardirektiv. En genomgång av direktiven visar på att många av dessa är av uppdragskaraktär och en del av dem är inaktuella i den meningen att de har genomförts eller de relaterar till förhållanden som inte längre är aktuella. Någon egentlig struktur för ägardirektiven framkommer inte.

Till varje mål/direktiv redovisar bolaget uppfyllelsen. I huvudsak görs en verbal bedömning av i vilken grad mål/direktiven genomförts. Ägarmålen ifrån "Den goda resan" har inte brutits ned i mätbara mål samtidigt som indikatorer saknas för att följa upp målen. Direktivet om att utarbeta och utveckla mätmetoder och rutiner för utvärdering och uppföljning av ägarmålen (tillsammans med Region Dalarna och i samråd med lekmannarevisorer) har inte genomförts. Detsamma gäller direktivet om att utifrån ägarmålen utarbeta egna mål och långsiktig verksamhetsplan för bolagets verksamhet 2006-2015.

3.1.5.1 Kommentar

Ägardirektivens uppgift är att tydliggöra det kommunala ändamålet som motiverar varför ägarna har valt att engagera sig i bolaget. Därför är det viktigt att ägardirektiv är tydliga i den meningen att de klart uttrycker vilken utveckling av verksamheten som ägarna förväntar sig. Det är då en klar fördel om det finns ett samband mellan den regionala utvecklingsplanen och Dalatrafiks mer operativa planering i form av en trafikstrategi (kollektivtrafikstrategi). En trafikstrategi bör beskriva utvecklingen av trafiken på medellång sikt (ca. 10 år). I princip kan "Den goda resan" ses som en sådan strategi. Ägarmålen i "Den goda resan" har dessutom gjorts till bindande direktiv för bolaget. Målen är övergripande, har inte brutits ned, kvantifierats och tidsatts. Indikatorer och mätmetoder har inte heller utvecklats. Det är därför m.a.o. svårt att få en uppfattning om i vilken grad och vilken takt som den goda resan har realiserats. När det dessutom inte har utarbetats egna mål och en långsiktig verksamhetsplan för perioden fram till 2015 så kan strategidokumentets styrkraft ifrågasättas. Den bristande följsamheten visar på de problem som finns när det gäller att utforma en effektiv ägarstyrning samtidigt som den också indikerar en från ägarna otillfredsställande uppsikt. Principen att ägardirektiv som tar sikte på trafikens långsiktiga utveckling ska utgå

ifrån en trafikstrategi (Den goda resan) är riktig. Direktiven bör dock ta sikte på ett stegvis genomförande av strategin.

Ägarna har hittills inte använt sig av ägardirektiv på ett genomtänkt och systematiskt sätt för att styra bolaget. Ägardirektiv bör uttrycka ägarnas ambitioner (helst i olika perspektiv t.ex. ekonomiskt/finansiella, kund/marknad och verksamhet/utveckling) beträffande den verksamhet som bedrivs av bolaget.

Beträffande ägarnas uppföljning av Dalatrafik AB har det inte framkommit något direktiv eller någon annan styrsignal som tydliggör vilken redovisning bolaget skall göra av sin verksamhet i förhållande till direktiven.

Ägarna har inte redovisat hur de tillsammans avser att gå till väga för att bereda förslag till ägardirektiv för ställningstagande.

När det gäller ägardirektiv för hur verksamheten ska utvecklas så kan sådana direktiv utgå ifrån trafikstrategin. Framförallt när det gäller utveckling av kollektivtrafik som syftar till att stödja regionala utvecklingsambitioner är det viktigt att eftersträva en långsiktighet i ägarstyrningen.

En viktig och grundläggande fråga för att utforma en ändamålsenlig styrning av Dalatrafik är att en genomtänkt styrprocess utformas. Det bör tydligt framgå vilka beslut som ska tas av ägarna och vilka beslut som styrelsen ska ta. Styrprocessen bör också definiera vilka styrdokument som ska finnas, vad de ska innehålla och vem som beslutar om vilka. Exempel på styrdokument som kan/bör finnas är trafikstrategi, ägardirektiv, verksamhetsplan/affärsplan, trafikförsörjningsplan etc.

3.2 Styrdokument för samordning av särskild kollektivtrafik

3.2.1 Samarbetsavtal

Landstinget och kommunerna har träffat ett samarbetsavtal avseende särskild kollektivtrafik. Av avtalet framgår att parterna har det politiska och ekonomiska ansvaret för särskild kollektivtrafik inom sina respektive verksamhetsområden. Målet med samverkan är att gemensamt och kostnadseffektivt svara för särskild kollektivtrafik, samt att verka för afärsmässig konkurrens mellan olika transportörer. Parterna är också överens om att samverka så att effektivast möjliga samordning inom och mellan den särskilda och allmänna kollektivtrafiken uppnås, samt att resenären upplever en bra kvalitet och god service. Det framgår att parterna även ska verka för en harmonisering av regelverken för att effektivisera en resesamordning.

Av samarbetsavtalet följer att parterna skall teckna ett uppdragsavtal med Dalatrafik som ska reglera det vidare arbetet med samordning av särskild kollektivtrafik i länet.

Parternas ekonomiska ansvar hanteras så att kostnaden för drift och administration av samordningscentral fördelas mellan parterna utifrån antalet förmedlade resor och utifrån principen att färdtjänstresor viktas 1,0, sjukresor 2,0 och riksfärdtjänstresor 10,0. Kommuner som väljer att administrera skolskjutsar, särskoleskjutsar och omsorgsresor skall betala den faktiska kostnaden för dessa. Respektive part betalar sin faktiska kostnad för utförda resor.

Fördelningsmodellen kan förändras efter gemensamt beslut av alla deltagande parter. En översyn av modellen skall göras två år efter start av verksamheten.

Avtalet gäller t.o.m. 2011-12-31. Uppsägningstiden är minst ett år. Om avtalet inte sägs upp så förlängs det med tre år.

3.2.1.1 Kommentar

Avtalet är ett rent samarbetsavtal mellan parterna som reglerar de övergripande intentionerna med samverkan och samordning samt parternas ekonomiska ansvar. Ett konstaterande beträffande den ekonomiska överenskommelsen är att parterna bestämmer fördelningsprinciperna av kostnaderna för drift- och administration med vikter för färdtjänst och sjukresor för beställningscentralen innan den hade upphandlats. I samarbetsavtalet redovisas övergripande vad parterna vill uppnå med samordningen. Det kan förefalla rimligt att i samarbetsavtalet hålla sig på denna övergripande nivå under förutsättning att målsättningen preciseras i uppdragsavtalet.

3.2.2 Uppdragsavtal om samordning av särskild kollektivtrafik i Dalatrafiks regi

I juni 2006 tecknades ett uppdragsavtal mellan landstinget, kommunerna i Dalarna och Dalatrafik. Av avtalet framgår att bolaget ges i uppdrag att verkställa landstingets och kommunernas uppgifter som huvudman för särskild kollektivtrafik i den omfattning som framgår av uppdragsavtalet. I avtalet finns en särskild uppdragsbeskrivning där det framgår t.ex. att bolaget särskilt ska verka för att avtalad kvalitet upprätthålls på resor och tjänster samt att bolaget skall se till att resor samordnas och planeras så att kostnaden minimeras inom givna avtalskrav, vidare ska bolaget arbeta vidare med att utveckla nya resmöjligheter för att efter hand föra över resandet till den allmänna kollektivtrafiken. Målet uttrycks som att på ett kostnadseffektivt sätt verka för att resenären upplever en bra kvalitet och god service.

En samrådsgrupp ska finnas för särskild kollektivtrafik som utgör en kontaktlänk mellan bolaget och uppdragsgivarna för att på tjänstemannaplanet överföra information om frågor som rör den särskilda kollektivtrafiken i länet. Samrådsgruppen kan i sin tur utse arbetsgrupper och adjungera deltagare för att bereda verksamhetsspecifika frågor.

I avtalet sägs att gemensamma regelverk inom de olika resformerna skall eftersträvas i syfte att minska kostnaderna, förenkla för resenärerna, beställningscentral och övrig administration.

Det framgår att bolaget betalar ut ersättningen till leverantörerna månadsvis i efterskott, fakturerar utförarna för transportkostnaden, administrationskostnader m.m. enligt den kostnadsfördelning som fastställts. Dalatrafik skall följa upp verksamheten och minst kvartalsvis tillsända respektive uppdragsgivare en resultatrapport. Vidare gäller att bolaget månadsvis ska redovisa generell statistik över resande och kostnader.

Uppdragsavtalet gäller så länge som samarbetsavtalet mellan uppdragsgivarna gäller.

3.2.2.1 *Kommentar*

Uppdragsavtalet beskriver i övergripande termer Dalatrafiks uppdrag beträffande den särskilda kollektivtrafiken. I första hand redovisas vad bolaget ska ansvara för. Målet anges som att bolagets verksamhet avseende särskild kollektivtrafik är att på ett kostnadseffektivt sätt verka för att resenärerna upplever en bra kvalitet och god service. Någon närmare precisering av vad som menas med kostnadseffektivitet görs inte i avtalet annat än att samordning och planering av trafiken ska medföra att kostnaderna för trafiken blir så låga som möjligt. Det finns inte heller något tydliggörande av vad en upplevd bra kvalitet och en god service är. En generell iakttagelse är att det inte finns tydliggjorda mål för särskild kollektivtrafik vad gäller olika aspekter på kvalitet och kostnadseffektivitet.

Den samrådsgrupp som finns kring den särskilda kollektivtrafiken beskrivs i första hand som en grupp för informationsöverföring. Gruppen har inget uppdrag att analysera och utveckla trafiken. Någon specifik samrådsgrupp för särskild kollektivtrafik har dock inte inrättats utan TPG-gruppen fungerar enligt Dalatrafik även som samordningsgrupp. Enligt Dalatrafik är det en gemensam överenskommelse med TPG-gruppen om att den även ska fungera som samrådsgrupp. Särskilda arbetsgrupper för färdtjänsthandläggare och handläggare av skolskjutsar har dock inrättats.

Vad gäller uppföljning och rapportering av verksamheten så säger uppdragsavtalet att en resultatrapport ska lämnas kvartalsvis och att statistik ska redovisas månadsvis över resande och kostnader.

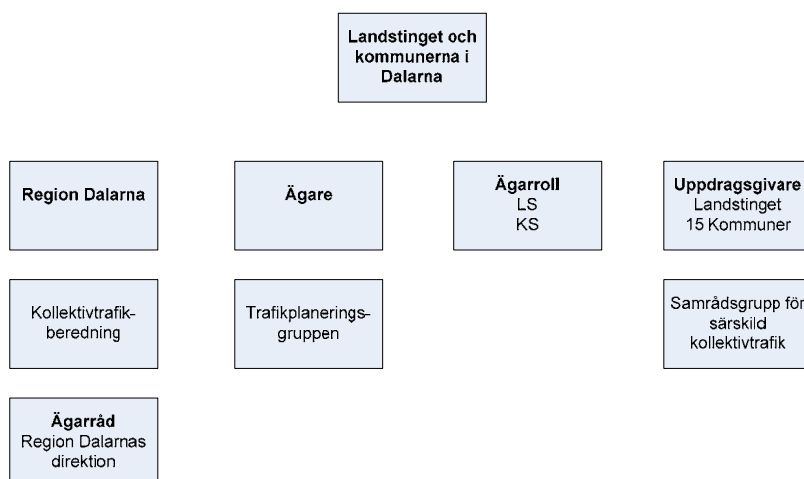
Sammantaget görs bedömningen att uppdragsavtalet inte tydliggör vad uppdragsgivarna mer precist vill att Dalatrafik ska uppnå för kvalitet inom den särskilda kollektivtrafiken. På motsvarande sätt definieras inte vad som menas med kostnadseffektivitet och hur den ska följas upp (och jämföras). Samtidigt saknas det utifrån avtalet incitament riktade till Dalatrafik för att bedriva en kostnadseffektiv särskild kollektivtrafik. Uppdragsgivarna garanterar i princip Dalatrafik ersättningen för de kostnader som faktiskt uppstår och redovisas. Uppdragsavtalet säkerställer inte en balanserad avtalsrelation mellan parterna.

För att uppdragsgivarna ska kunna verka för en ändamålsenlig skötsel och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet måste de ha tillgång till kompetens för särskild kollektivtrafik. Särskilt viktigt är detta då ett uppdragsavtal formuleras. För närvarande används inte ägardirektiv för styrning av den särskilda kollektivtrafiken. Frågan bör dock övervägas om styrningen skall ske genom uppdragsavtal eller via ägardirektiv. Om ägardirektiv ska användas måste dock gärna finnas en lämplig form för hur dessa ska tas fram och följas upp.

Till uppdragsavtalet ingår en bilaga per uppdragsgivare som specificerar trafikbeställningen. Den ger i första hand en information om vilka trafikformer som respektive uppdragsgivare önskar att Dalatrafik ska svara för. Uppgifterna om ungefärliga volymer vad gäller t.ex. färdtjänstresor och omsorgsresor förefaller dock inte särskilt relevanta.

3.3 **Aktörer och organ som deltar i styrning av kollektivtrafik**

I föregående avsnitt har det framkommit att det finns ett relativt stort antal styrdokument som på ett eller annat sätt påverkar förutsättningarna för länets kollektivtrafik. Även när det gäller vilka organ som på ett eller annat sätt är involverade i styrningen av kollektivtrafiken är bilden komplex.



Landstinget och kommunerna är dels ägare av Dalatrafik, dels uppdragsgivare till Dalatrafik. Per definition är det respektive fullmäktige som är ägare till bolaget. I praktiken utövas dock normalt ägarrollen av landstings-/kommunstyrelsen med hjälp av dialog och uppsikt. Genomförandet av ägardialog och uppsikt blir dock något mer komplicerad när det är fråga om samägda bolag jämfört med ett helägt bolag. Region Dalarna har enligt förbundsordningen bl.a. uppgiften att ”samordna och utveckla ägarrollen för länets kollektivtrafik”. Direktionen i förbundet ska fungera som ett ägarråd. I enlighet med vad som tidigare nämnts så framgår inte detta i något styrdokument. Klart är dock att ägarrådet har en rådgivande funktion och att man har möten med Dalatrafik två ggr per år. Vid årsskiftet 2008/2009 återinfördes under direktionen en kollektivtrafikberedning. Beredningen skall finnas längst t.o.m. utgången av mandatperioden. En tyngdpunkt i beredningens uppgift är att utveckla och förbättra ägarstyrningen samt att vara Region Dalarnas samtalspart med Dalatrafik kring verksamhet och de uppdrag som getts och ges till bolaget vad gäller uppföljning och utvärdering. Ansvars- och rollfördelningen mellan kollektivtrafikberedning och ägarråd har inte beskrivits.

Utöver ovanstående finns en trafikplaneringsgrupp samtidigt som det ska finnas en samrådsgrupp för särskild kollektivtrafik. Avsikten med samrådsgruppen är att den ska utgöra i första hand ett forum för informationsöverföring kring särskild kollektivtrafik. Trafikplaneringsgruppen medverkar i beredningen av den årliga trafikförsörjningsplanen.

3.3.1.1 Kommentar

Det finns ett antal olika organ involverade i kollektivtrafiken och i styrningen av Dalatrafik AB. Gemensamt för dessa är att ansvar, roll och befogenhet för respektive organ inte har beskrivits. Hur olika organ förhåller sig till varandra har inte heller definierats. Särskilt tydligt blir detta beträffande ägarrådet och kollektivtrafikberedningen. Formellt sett har Region Dalarna inget ansvar och roll i förhållande till Dalatrafiken. Rent principiellt borde den samrådsgrupp som framgår av uppdragsavtalet ha inrättats. En sådan grupp skulle kunna utvecklas till ett viktigt forum för styrning och uppföljning av särskild kollektivtrafik men också i samband med upphandling. En viktig förutsättning är dock att den kan bemannas med rätt kompetens.

3.4 Slutsatser – Styrning

De övergripande styrförutsättningarna som finns i form av ägar- och uppdragsstyrning stödjer inte möjligheterna till en effektiv ägar- och uppdragsstyrning. Slutsatsen baseras i första hand på följande iakttagelser:

- ▶ Det finns ett flertal olika styrdokument som dels var för sig inte i alla avseenden har ett relevant innehåll, dels att styrdokumenterna inte är avstämde mot varandra.
- ▶ Aktieägaravtalet innehåller i sig styrsignaler riktade till Dalatrafik samtidigt som avtalet inte har gjorts till ägardirektiv. I första hand bör de styrdokument som är nödvändiga renodlas t.ex. att bolagsordningen innehåller ändamålet med bolaget, ägardirektiv tydliggör ändamålet och aktieägaravtalet uteslutande beskriver ägarnas samverkan kring och styrning av bolaget.
- ▶ Ägarstyrningsprocessen har inte tydliggjorts och beskrivits i aktieägaravtalet.
- ▶ Hur ägardirektiv ska användas, tas fram och utformas framgår inte av aktieägaravtalet. Uppföljningen av befintliga ägardirektiv har inte genomförts på ett tillfredsställande sätt.
- ▶ Hur ägarnas styrning skall integreras i Dalatrafiks styrning har inte definierats.
- ▶ De olika organ som på ett eller annat sätt är involverade i styrningen av Dalatrafik har inte fått sina roller och uppgifter tydliggjorda. Det är tveksamt om uppsikt och ägardialog genomförs på ett tillfredsställande sätt.
- ▶ Målen för den särskilda kollektivtrafiken är uttryckt på övergripande nivå t.ex. i form av ”se till att resor samordnas och planeras så att kostnaden minimeras”, ”verka för att avtalad kvalitet upprätthålls på resor och tjänster” m.m. Målen har inte preciserats i operativa och mätbara mål.
- ▶ Vid styrning av den allmänna kollektivtrafiken och den särskilda tillämpas olika tillvägagångssätt. För allmän kollektivtrafik baseras styrningen på aktieägaravtal, bolagsordning och ägardirektiv medan styrning av särskild kollektivtrafik utgår ifrån ett uppdragsavtal. De som är ansvariga för särskild kollektivtrafik i kommunerna är ofta inte representerade i de sammanhang då ägarstyrningen hanteras.

En sammanfattande iakttagelse är att kommunerna och landstinget är otydliga både som ägare och uppdragsgivare i förhållande till Dalatrafik. Framförallt blir inte uppdragsstyrningen tillfredsställande eftersom den inte på ett tillräckligt sätt tydliggör vad uppdragsgivaren förväntar sig av verksamheten. Detta förhållande påverkar i sin tur förutsättningarna för upphandling av trafikavtal och genomförandet av samordningen.

3.5 Dalatrafiks styrmodell

3.5.1 Utgångspunkt

I detta avsnitt görs en kort beskrivning av Dalatrafiks styrmodell och styrdokument.

3.5.2 Verksamhetsplan

Dalatrafik AB upprättar inte någon särskild affärs- eller verksamhetsplan. Årligen skall trafikhuvudmannen i en trafikförsörjningsplan (TFP), som antas efter samråd med läns-

trafikansvariga, ange omfattningen av trafiken och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik. I planen skall det tas upp åtgärder för handikappanpassning av trafiken. Har en kommun överlåtit sina uppgifter enligt lagen om färdtjänst eller lagen om riksfärdtjänst till trafikhuvudmannen, skall trafikhuvudmannens trafikförsörjningsplan omfatta även resor enligt dessa lagar.

Av Trafik 2009 framgår att trafikförsörjningsplanen är ett dokument ”där Dalatrafik redovisar till ägarna hur man arbetar för att fullfölja ägarnas trafikbeställningar samt hur man ska jobba för att uppnå ägarnas mål och redovisning av måluppfyllelsen”.

I TFP framgår en övergripande beskrivning av de två kollektivtrafikformerna. Under rubriken måluppfyllelse beskrivs de ägarmål som framgår av ägardirektiv som getts över åren och hur bolaget bedömer uppfyllelsen av dessa mål. Planen innehåller också en beskrivning av läget för de olika trafikslagen som bolaget svarar för. I förhållande till gjorda trafikbeställningar görs en redovisning av Dalatrafiks styrelses beslut. Slutligen innehåller planen en beskrivning av resandeutvecklingen och en ekonomiredovisning av kollektivtrafiken.

Trafikförsörjningsplanen fastställs av bolagsstämman (den som genomförs i slutet av året).

3.5.3 Kommentar

Det finns inte inom Dalatrafik vare sig för allmän kollektivtrafik eller för särskild kollektivtrafik ett plandokument som redovisar hur ägarnas och uppdragsgivarnas styrsignaler tas emot och omvandlas i ett genomförbart uppdrag. Verksamhetsstyrningen har ingen tydlig inriktning på måttas mål som ska uppnås. Styrkedjan från ägare/uppdragsgivare till Dalatrafik och vidare i bolagets interna styrning är inte sammanlänkad på ett tydligt sätt. Vad gäller särskild kollektivtrafik så innehåller inte TFP något mätbart mål för särskild kollektivtrafik. Styrningen inom Dalatrafik är i första hand produktionsinriktad och speglar i begränsad utsträckning vad som ska uppnås inom ramen för uppdraget.

Den nuvarande utformningen av TFP motsvarar inte fullt ut de krav som lagstiftningen ställer på planen bl.a. redovisas inte åtgärder för handikappanpassning av trafiken och grunderna för prissättning. TFP är inte heller relevant som stöd för en ändamålsenlig verksamhetsstyrning.

Ett viktigt utvecklingsområde för Dalatrafik är att utveckla och införa en för verksamheten anpassad styrmodell.

3.5.4 Årsredovisning

Av årsredovisningen framgår för den särskilda kollektivtrafiken en redovisning av ett antal nyckeltal; nöjdhetsindex (enligt ANBARO), samordningsgrad, samordningsvinst, tidhållning, besvarade samtal inom 60 sek i beställningscentralen m.m. De nyckeltal som redovisas ställs inte i relation till fastställda mål.

3.5.5 Kommentar

En iakttagelse är att det i årsredovisningen inte återredovisas hur ägardirektiven har uppfyllts. Även för särskild kollektivtrafik saknas en beskrivning av i vilken grad uppdragsgivarnas intentioner har uppfyllts. För att en årsredovisning ska kunna ge en förståelig bild av det verksamhetsmässiga resultatet måste det redovisas i förhållande till vad som är önskvärt att uppnå.

3.6 Samordning av särskild kollektivtrafik

3.6.1 Bakgrund

1999 planerade landstinget att föra över sin beställningscentral för sjukresor till Dalatrafik. I förlängningen fanns ambitionen att därigenom skapa förutsättningar för kommunerna i Dalarna att successivt föra över färdtjänsten till Dalatrafik. Landstingets ambition visade sig dock inte genomförbar (enligt en prejudicerande dom ifrån regeringsrätten) eftersom den inte var förenlig med lagen om offentlig upphandling (LOU).

Därefter görs en utredning av Dalatrafik i samarbete med Region Dalarna där olika möjligheter att anordna en beställningscentral i länet övervägs. Utredningen resulterar i ett förslag 2004 ifrån Region Dalarna om att bilda en gemensam nämnd för resesamordning. Efter det att landstinget och kommunerna (ej Avesta) beslutat om att bilda en gemensam nämnd överklagades landstingets beslut. Länsrätten gav i en dom landstinget rätt. Den domen blev sedan överklagad till kammarrätten. Region Dalarna och Dalatrafik gjorde därefter bedömningen att det kunde bli fråga om en långdragen rättsprocess. Därför övervägdes alternativa handlingssätt vilket ledde fram till att kommunerna och landstinget rekommenderades att teckna ett samarbetsavtal avseende särskild kollektivtrafik och att parterna genom avtal uppdrar åt Dalatrafik att upphandla samordning och trafikavtal. Parterna undertecknade i slutet av juni 2006 samarbetsavtalet och uppdragsavtalet.

3.6.2 Ambition med samordning av särskild kollektivtrafik

Ambitionen att samordna den särskilda kollektivtrafiken i Dalarna har funnits sedan 1999. I och med framtagandet av och ställningstagandet till strategidokumentet "Den goda resan i Dalarna" blev ambitionen än starkare. Strategin syftar till att skapa ett framtida (år 2015) integrerat system för kollektivtrafiken i länet. I ett sådant system utgörs navet av en tidtabellstyrd linjetrafik kombinerad med anropsstyrd trafik och skolskjuttrafik. En viktig förutsättning för detta är att trafikformerna planeras tillsammans vilket i sin tur bl.a. förutsätter tillgång, till en gemensam beställningscentral.

I bilaga 1 förslaget till beslut om bl.a. att ingå samarbetsavtal och uppdragsavtal redovisas att samarbete är lönsamt. Det framgår att det är svårt att kvantifiera effekterna men att minst 15 procents kostnadsminskning genom en effektiv transportplanering är en realistisk bedömning. Motsvarande bedömning redovisades också i underlaget till beslut om att bilda en gemensam nämnd för resesamordning. I detta underlag bedömdes även att det fanns en besparingspotential för den administrativa hanteringen i kommunerna som överförs till en resesamordningscentral.

Enligt samarbetsavtalet är målet med samverkan att parterna gemensamt och kostnadseffektivt ska svara för särskild kollektivtrafik samt verka för affärsmässig konkurrens mellan olika parter. Vidare syftar samverkan till att effektivast möjliga samordning inom och mellan den särskilda och allmänna kollektivtrafiken uppnås, samt att resenären upplever en bra kvalitet och god service. Av uppdragsavtalet framgår bl.a. att Dalatrafik har till uppdrag att verka för att avtalad kvalitet upprätthålles på resor och tjänster, se till att resor samordnas och planeras så att kostnaden minimeras inom givna avtalskrav samt att arbeta aktivt med att utveckla nya resmöjligheter för att successivt föra över resandet till den allmänna kollektivtrafiken.

3.7 Genomförande av uppdraget

3.7.1 Utgångspunkt

I detta avsnitt görs en kortfattad beskrivning avseende väsentliga händelser och ekonomiska konsekvenser i samband med Dalatrafiks övertagande av ansvaret för att upphandla och samordna särskild kollektivtrafik.

3.7.2 Planeringssystem

Landstinget Dalarna drev tidigare, sedan 1995, en egen beställningscentral. Bokning och samordning av sjukresor hanterades i planeringssystemet SAM3001. Landstinget Dalarna beslutade 2006 att avveckla beställningscentralen och att uppdra till Dalatrafik att upphandla entreprenad för drift av beställningscentral. Planeringssystem SAM3001 överläts av landstinget till Dalatrafik.

3.7.3 Upphandling av beställningscentral

I förutsättningen för upphandlingen låg att för samordning av sjukresor skulle beställningscentralen tas över fr.o.m. 2007-02-01 och vara i full operativ drift vid trafikstart fr.o.m. 2007-07-01.

Uppdraget som upphandlades avsåg att bedriva beställningscentral för särskild kollektivtrafik och anropsstyrd trafik. I åtagandet ingår att ta emot beställningar, samordna resor inklusive transportplanering, trafikledning m.m.

Upphandlingen genomfördes som en förenklad upphandling enligt LOU. Anbudsprövningen skulle ske i två steg. För att ett anbud skulle bli föremål för utvärdering fordrades att samtliga skall-krav i förfrågningsunderlaget var uppfyllda. Det anbud som vid utvärderingen hade offererat lägst totalpris per år framräknat utifrån en årsvolym resor per restyp skulle antas.

Upphandlingen resulterade i att endast ett anbud, från Samres AB, inkom. Anbudet bedömdes som affärsmässigt och avtal tecknades med Samres AB.

3.7.4 Avtal BC

Det avtal som tecknades med Samres avser tiden 2007-02-01 t.o.m. 2011-12-31. Avtalet kan förlängas med upp till 3 år. Det kan konstateras att uppdraget, enligt det avtal som tecknats, är relativt omfattande till sitt innehåll. Uppdraget innebär t.ex. att:

- ▶ Planera och samordna, utifrån befintliga fordonsresurser, på ett kostnadseffektivt sätt
- ▶ Administrera återkommande schemalagda resor
- ▶ Skapa optimala transportuppdrag samt förmedla dessa
- ▶ Kontrollera att beställda resor utförs enligt plan
- ▶ Tillsammans med Dalatrafik följa upp transportörsavtal och se till att dessa efterföljs
- ▶ Medverka till att erforderlig utbildning av transportörerna görs
- ▶ Ansvara för att den transportörsresurs som ställs till förfogande används och samutnyttjas på bästa sätt
- ▶ Vara Dalatrafiks specialistfunktion för anropsstyrd trafik
- ▶ Följa upp utförda transporttjänster
- ▶ Medverka i upphandlingen av transporttjänster
- ▶ Komma med förslag på nya resformer

Av avtalet framgår omfattande krav på vilken statistik som ska lämnas av BC.

Enligt avtalsbilagan ska Dalatrafik tillhandahålla kundärendesystemet Boomerang. Det framgår också att Dalatrafik via Kundservice hanterar klagomål från resenärer och huvudmännens personal.

Enligt avtalsbilagan har BC Dalarna som ombud för Dalatrafik rätt att vidta tillfälliga sanktioner mot transportör som inte uppfyller de krav som ställs i transportörsavtalet. Enligt uppgift har inga tillfälliga sanktioner utfärdats av BC Dalarna.

Av avtalet framgår att Samres ersätts med ett fast pris per beställning av färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresa, resa i kompletteringstrafik och flextrafik samt tjänsteresa. Samma ersättning utgår för dessa beställningar förutom för riksfärdtjänst. För återkommande resor som särskoleskjuts och omsorgsresor utgår en lägre ersättning och för skolskjuts en ännu lägre ersättning. När en kombinationsresa (gäller enbart färdtjänst och sjukresa) bokas d.v.s. resa med linjetrafik och anropsstyrd trafik utgår en ersättning som är 100 % högre än avtalat pris per beställning. För beställningar som görs på kvällstid och under natt är ersättningen 30 % högre än beställningspriset på dagtid.

Viten kan enligt avtalet utgå vid kvalitetsavvikelser och avvikelser i svarstider. Vid kvalitetsavvikelser som inte åtgärdas kan ett vitesbelopp med 200 tkr per påbörjad månad utgå. Punktviden vid avvikelser i förhållande till kravet på svarstider kan utgå med 2 – 8 % av månadens fakturering. Avtalet innehåller en intention om att under avtalstiden utveckla system med kvalitets- och effektivitetsincitament.

3.7.5 *Kommentar*

Det är naturligtvis en grannliga situation som uppkommer då endast ett anbud inkommer. I det läget finns ingen anbudskonkurrens att dra fördel utav. Numera finns en regeringsrättsdom, juni 2008, som säger att det måste anses som ett sakligt och godtagbart skäl att avbryta en upphandling då det endast finns en anbudsgivare. Det finns flera aspekter som behöver övervägas inför ett eventuellt beslut om att avbryta en upphandling t.ex. vilka konsekvenser som det kan få för den planerade verksamheten, särskilt tidsfaktorn är kritisk. Samtidigt måste det finnas mycket övertygande skäl för att en upphandling med endast en anbudsgivare ska fullföljas. Även om det per definition finns relativt få möjliga anbudsgivare så kan det knappast utgöra ett skäl i sig till att acceptera att upphandlingen fullföljdes. Det är dock viktigt att reflektera kring utformningen av den upphandlade tjänsten är lämplig eller om en annan avgränsning av beställningscentralens ansvar skulle ha kunnat påverka intresset av att lämna anbud.

Beställningscentral är inte ett entydigt begrepp som beskriver vad verksamheten omfattar. Begreppet kan användas för att beskriva allt från enklaste beställningsmottagning av en resa till att även omfatta trafikledning, ekonomihantering, registerhållning och datordrift.

- ▶ Call-center, ta emot beställningar.
- ▶ Trafikledning av de fordon som skall utföra transporter.
- ▶ Administration, förvaltning och uppföljning av beställda uppdrag.
- ▶ Registerhantering för kunder, avtal, fordon m.m.
- ▶ Drift av hårdvara för att administrera beställningsmottagning, register m.m. .
- ▶ Utbildning och kvalitetskontroll.
- ▶ Utveckla framtida resmöjlighet.

Den upphandling av beställningscentral som gjordes av Dalatrafik omfattade i princip alla ovanstående områden. En kritisk fråga i detta sammanhang är var gränssnittet bör dras mellan beställare och utförare. Dalatrafik har uppdraget att samordna, integrera och upphandla trafik. Utifrån sitt uppdrag måste därför Dalatrafik först och främst ha kompetens för och i övrigt kontrollera upphandling av trafikavtal. Genomförandet av upphandling bör i sin tur baseras på en av styrelsen fastslagen strategi. Dalatrafik bör dessutom vara sin egen specialistfunktion för anropsstyrd trafik. Ytterligare en kritisk fråga är uppföljningen av trafikavtal. Det är en sak att underlag för denna uppföljning kan tas fram via BC men det får inte råda något tvivel om att det är Dalatrafik som har ett exklusivt ansvar för uppföljningen av trafikavtal. Därför är det också tveksamt att BC har formell rätt att utfärda tillfälliga sanktioner mot transportörer.

Krav finns på BC Dalarna att samordna resurserna på ett kostnadseffektivt sätt och skapa optimala transportuppdrag. Kriterier för vad som kännetecknar kostnadseffektivitet och optimala transportuppdrag har inte definierats. Ersättningsmodellen ger knappast heller några direkta incitament i detta hänseende eftersom ersättning endast kan utgå per förmedlat uppdrag. Styreffekten riskerar att bli ytterst begränsad då det inte finns tydliga drivkrafter i avtalet att uppnå kostnadseffektivitet.

I gällande avtal har kvalitetsnivåer i första hand definierats beträffande beställningscentralens svarstid. Punktviden kan också utgå om kravet inte uppnås. I övrigt finns ett generellt kvalitetsbristavdrag vid ej vidtagen rättelse. Det finns t.ex. inget incitament och punktvide kopplat till beställningscentralens bemötande av kunder.

En viktig iakttagelse är att Samres får samma ersättning för förmedling av en färdtjänstresa som en sjukresa. Därefter gör Dalatrafik en omfördelning av ersättningen mellan de olika uppdragsgivarna som innebär att landstinget får betala mer än dubbelt så hög förmedlingsprovision som kommunerna.

3.7.6 Upphandling av trafikavtal

Upphandlingen av trafikavtal genomfördes i form av en öppen upphandling enligt LOU med sista dag att lämna anbud 2007-01-15.

Av anbudsfrågan framgår att för de resor som upphandlas så omfattade volymen 2005 685 000 resor. Samtidigt framhölls att en stor del av de resor som ingår i upphandlingen är anropsstyrda och därför inte möjliga att fastställa till antal. Upphandlingen avsåg 179 ordinarie fordon, varav 90 personbilar, 85 specialfordon och 4 fordon för flextrafik. Utöver de ordinarie fordonen upphandlades 38² s.k. backupfordon. Ett antal definierade ordinarie fordon (personbil, specialfordon, backupfordon och fordon för flextrafik) upphandlades i 19 stationeringsområden (kommun eller del av kommun). Huvuddelen av de lokala transporterna ska utföras med fordon i respektive stationeringsområde. Övriga resor dirigeras gränslöst. I förutsättningarna låg att de ordinarie fordonen skulle schemaläggas³ och disponeras av BC Dalarna under den schemalagda tiden. Under den tiden får fordonen inte utföra andra uppdrag. För Backupfordon gäller en förbokningstid på 30 minuter vilket gör att de även kan användas för andra uppdrag. Anbud skulle läggas per stationeringsområde och antal fordon med ett pris per kilometer.

Av bilaga 1 "Kravspecifikation för uppdraget" framgår bl.a. de krav som ställs på fordonen. I samma bilaga framgår också kravet på utförande. Under rubriken utförande riktas ett antal krav på förarna. Bl.a. ett antal moment där transportörerna är ansvariga för utbildningen och utbildningsmoment för vilka BC Dalarna kommer att anordna eller anvisa utbildning t.ex. rutiner för verksamhetens genomförande och bemötande. Under övrigt framgår att transportörsmöten ska hållas en gång per kvartal.

Ersättningen till transportörerna består av grundersättning, ersättning per kilometer samt ersättning för viss kundservice:

- ▶ Grundersättning – För varje uppdrag utgår en grundersättning, 35 – 70 skr⁴, som inkluderar hämtning av den förste resenären. Vid lång framkörning finns särskilda regler. Den ersättning som då utgår är kilometerersättning från fordonets basområde till hämtadressen minskat med 15 kilometer.

² I praktiken blev det färre fordon eftersom upphandlingen av backupfordon avbröts i ett antal områden

³ Schemaläggning sker efter behov under tiden 00.00 – 24.00 alla dagar. Merparten av fordonen är schemalagda vardagar 07.00 – 17.00. Övrig tid reduceras antalet fordon.

⁴ Påverkas av typ av fordon och om det är fråga om resenär som sitter i rullstol under färd.

- ▶ Kilometerersättning – ersättning per kilometer utförd körning. Planeringssystemet beräknar körsträckan. Ingen ersättning utgår normalt för bomkörning.
- ▶ Ersättning för service till resenär:
 - ▶ Hämttillägg för övriga resenärer, 5 – 30 skr
 - ▶ Särskild hjälp per resa
 - ▶ Trappklättrare
 - ▶ Bårsättning
 - ▶ Bärhjälpsättning

Till trafikavtalen har ett antal viten kopplats. Dessa punktviten kan utfalla då den avtalade kvaliteten inte upprätthålls. Viten kan utgå vid följande brister:

- ▶ Fordonskrav uppfylls ej
- ▶ Bristande säkerhet
- ▶ Bristande tillgänglighet
- ▶ Försening (mer än 20 minuter)
- ▶ Registrerat ID-OK utan att passagerare genomfört resan
- ▶ Utebliven bomrapportering
- ▶ Avvikelse från kravet på rökfri bil
- ▶ Övriga avtalsbrott

Vissa administrativa avgifter kan utgå för merarbete som orsakas BC Dalarna.

Enligt de avtal som tecknats kan transportör och Dalatrafik komma överens om förändring av fordonsparken. Förändringen kan högst motsvara 10 % av den avtalade fordonsparken, dock minst ett fordon av varje typ.

Alla anbud som motsvarade skallkraven utvärderades. Vid utvärderingen gjordes en justering för fordonsstorlek och därefter en rangordning efter pris. Lägst anbudspris per fordon antogs. Avtal tecknades med 19 transportörer omfattande 201 fordon; 85 personbilar, 93 specialfordon, 4 flexfordon och 19 backupfordon. Vissa justeringar har under den hittillsvarande avtalsperioden gjorts genom att fordon har tagits bort. Avtalstiden sträcker sig t.o.m. 2012-06-30 och avtalen kan förlängas upp till 2 år. När det gäller de avtalade grundersättningarna per kilometer så framkommer ett förhållandevis stort spann mellan lägsta och högsta ersättningen per kilometer.

I själva upphandlingen av trafikavtal hanterades inte frågan om allmänhetens taxiservice specifikt. Dalatrafik bedömde dock att den modell som man valt för att upphandla trafikavtal med schemalagda fordon tillsammans med backupfordon skulle bidra till att stödja möjligheten att också tillgodose allmänhetens behov av taxiservice. Ett viktigt motiv till att ställa krav på att schemalagda fordon uteslutande skulle användas för särskild kollektivtrafik var att värna den särskilda kollektivtrafikens intressen av hög tillgänglighet.

En iakttagelse är att miljökrav knappast framgår alls eller i mycket begränsad utsträckning avseende den särskilda kollektivtrafiken. Ett krav som framgår är ”sparsamt körsätt”. I övrigt finns inga direkt miljörelaterade krav eller krav om att leverantörerna ska genomföra miljörevision.

3.7.7 *Kommentar*

En viktig förutsättning för att kunna öka kostnadseffektiviteten för samhällsbetalda resor är att upphandlingen genomförs på ett effektivt sätt. Därför är det också av stor betydelse hur upphandlingen av trafikavtal organiseras och vilka arbetsätt som tillämpas i upphandlingsprocessen. En särskilt kritisk delprocess inom upphandlingsprocessen är förberedelsefasen. I den inledande fasen av en upphandling är det viktigt att kunna göra kartläggningar och analyser av aktuella och kommande resebehov, hur resorna hittills genomförts, omfattning, möjlig effektiviseringspotential, marknaden och dessa aktörer m.m. På grundval härav bör sedan en upphandlingsstrategi formuleras. Det är av avgörande betydelse att ha tillgång till ett relevant beskrivningsunderlag om hur verksamheten har genomförts och att kunna identifiera vilka starka och svaga sidor som har kännetecknat den hittillsvarande transportverksamheten. För att en upphandlingsstrategi skall kunna ha förutsättningar att bli framgångsrik måste den grundas på en genuin förståelse för hur effektivitet kan uppnås i ett integrerat transportsystem.

I efterhand har det dock visat sig att det fanns en bristande kunskap om hur framförallt färdtjänst- och omsorgsresor hade genomförts innan upphandlingen. Det saknades t.ex. tillfredsställande kännedom om antal resenärer, fordon, fordonsutnyttjande, körsträckor totalt och per resenär, kostnad per resa och km m.m. Konsekvensen blev bl.a. att utformningen av trafikupplägg och upphandlad kapacitet grundades på ett otillfredsställande beskrivningsunderlag. Sannolikt har därför en för stor schemalagd fordonskapacitet upphandlats. Uppgifterna om resandevolymer byggde på de underlag som kommunerna lämnade. En analys borde dock ha gjorts av rimligheten i kommunernas uppgifter. Risken var dessutom sannolik att det fanns brister i kommunernas underlag.

Det kan finnas anledning att reflektera över om det trafikupplägg och den prismodell som använts i upphandlingen är den mest ändamålsenliga. Ett allmänt konstaterande är att det finns en mängd olika modeller som tillämpas av trafikhuvudmännen när det gäller ersättningar och hur fordonskapacitet upphandlas. Exempel på ersättningsmodeller är fast pris per uppdrag, en kombination av pris per km och per timme, ett pris enbart per km eller per timme, ett pris för en avtalad volym i kombination med ett rörligt pris per km för förändringar under avtalsperioden m.m. Förutom grundersättningen förekommer dessutom ett antal olika tillägg och i vissa fall ersättning för tomkörning. Planeringssystemen som används i beställningscentralerna tycks också ha betydelse för hur grundersättningen utformas. De som använder Planet har oftast en tidsbaserad grundersättning medan de som använder SAM3001 har en sträckbaserad (per km) ersättning. En inte helt ovanlig variant för färdtjänst/sjukresor är att vid upphandling av specialfordon begära ett pris för ett specifikt fordon med förare som kan disponeras mellan vissa klockslag. Därtill tillkommer en rörlig ersättning (rullkostnad). Därefter är det upp till beställaren att via beställningscentralen belägga fordonen på ett optimalt sätt under den tid som disponeras. Denna modell bygger på att antalet chartrade fordon begränsas och kombineras med backupfordon.

I princip utgör kostnaden för en resa i huvudsak en kombination av en fordonskostnad och en kostnad för föraren (förartid). Därför är det inte helt optimalt för alla typer av resor att lämna ersättning per km. Korta resor med flera resenärer (t.ex. vid omsorgsresor) kräver ofta en hel del tid vid hämtning och lämning. Vid korta resor kan t.o.m. "kringtiden" överstiga den s.k. färdtiden. Detta resonemang talar för att olika ersättningsmodeller bör kunna användas för olika transportuppdrag. Ett särskilt problem som kan uppkomma då ersättning utgår per km är att anbudsgivarna "tar höjd" i priset per km för att de korta resorna inte ska bli olönsamma. Konsekvensen blir då att långa resor blir dyrare och därmed sannolikt lönsamma. Det kan t.ex. finnas motiv för att tillämpa olika upplägg för korta och långa resor.

Den kanske främsta svagheten i upphandlingen av trafikavtal var att det i processen saknades tillgång till ett relevant beskrivningsunderlag av hur de samhällsbetalda (förutom för sjukresorna) resorna hade genomförts. Överhuvudtaget saknades underlag som beskrev väsentliga nyckeltal för produktionen av olika typer av resor. Kunskap om utgångsläget för de samhällsbetalda resorna är nödvändigt för att kunna göra en ändamålsenlig upphandling och för att kunna definiera förbättringspotentialen. Med hänvisning till ovanstående utgångspunkt har det i genomförandet av upphandlingsprocessen funnits brist på relevant och tillförlitlig statistik. För att undvika sådana brister i upphandlingar är det viktigt att göra riskanalyser både före och under upphandlingsprocessen. Fokus bör vara att identifiera de kritiska aktiviteterna och bedöma om det finns en tillfredsställande hantering av dessa. Med facit i handen förefaller det också som att den upphandlade schemalagda fordonskapaciteten är för stor. Under 2008 var denna kapacitet belagd till 41 %. Några fordon har tagits bort och scheman anpassats men faktum kvarstår att kapaciteten sannolikt är för stor. En stor del av resursen skulle m.a.o. ha kunnat användas för andra transportändamål. En central fråga i detta sammanhang är, om det är rimligt att upphandla en given kapacitet av fordon som ska schemaläggas och under den tiden enbart stå till förfogande för den särskilda kollektivtrafiken, utan någon garanterad ersättning. Trafikutövaren gör en resursupppoffring genom att hålla en kapacitet i form av förare och fordon tillgänglig utan att kunna göra en rimlig bedömning vilken intäkt som är möjlig. Modellen leder inte heller till att upphandlaren tar några direkta risker genom att handla upp mer fordon än vad som krävs. Vad gäller backupfordon så blev inte omfattningen lika stor som det ursprungligen var tänkt. Upphandlingen av backupfordon avbröts i vissa områden p.g.a. att anbudspriserna var för höga.

Ett stort fokus har lagts på att skapa förutsättningar för att samordna särskild kollektivtrafik. Lika mycket kraft har dock inte lagts på hur samordningen ska genomföras, utifrån de förutsättningar som finns i Dalarna. Ytterst handlar det om att i en kravspecifikation balansera olika intressenters krav och önskemål. Det bör också noteras att kommunerna och landstinget i förhållande till Dalatrafik är uppdragsgivare och bör också vara tydliga kravställare på genomförandet av den samordnade trafiken. Därför borde de ha haft mer aktiv roll i framförallt förberedelsefasen då kravspecifikationen utformades t.ex. genom den samordningsgrupp för särskild kollektivtrafik som samarbetsavtalet förutsätter.

Anbudsunderlaget definierar i begränsad utsträckning kvalitetskrav i ett resenärsperspektiv. Förvisso framgår kvalitetskrav men de avser i stor utsträckning fordonen och förarna. Inget specifikt krav på certifiering av förare riktas dock. Det finns viten som riktar sig till förutsättningar som har betydelse för kundens kvalitetsupplevelse t.ex. försening (mer än 20 minuter), bristande säkerhet m.m. Något mål för tidspassningen har dock inte satts upp

eller för bemötande. Kvaliteten i ett resenärsperspektiv måste bli tydligare i styrningen av den särskilda kollektivtrafiken. Dalatrafik måste också ställa större krav på trafikutövarnas kvalitetssystem och kvalitetsutveckling. Avtalen hanterar överhuvudtaget inte hur kvaliteten ska utvecklas under avtalstiden.

I upphandlingen av trafikavtalen har inte miljökrav haft någon framträdande plats. Det enda direkta miljökrav som finns handlar om ”sparsamt körsätt”. Även inom den särskilda kollektivtrafiken måste miljökrav och miljömål ha en given plats.

4 Särskild kollektivtrafik efter genomförd samordning

4.1 Har resmöjligheterna påverkats?

4.1.1 Färdtjänstreglemente

I samband med att Dalatrafik tog över ansvaret för samordning av särskild kollektivtrafik den 1 juli 2007 så infördes ett gemensamt färdtjänstreglemente för länets 15 kommuner. Det gemensamma reglementet innebar att möjligheten att resa i hela länet infördes (länsfärdtjänst). Innan fanns det skillnader mellan länets kommuner inom en rad områden t.ex. beträffande egenavgift, tillåten reslängd, max antal resor, förbeställning, uppehåll under resa m.m. I princip är det en förutsättning för samordning av färdtjänst att det finns ett gemensamt regelverk.

Införandet av det gemensamma regelverket innebar för resenärerna i några av kommunerna en höjning av den lägsta avgiften. För vissa blev det även en höjning av hur hög avgiften sammanlagt kunde bli vid längre resor. Om resan genomförs som en kombinerad resa mellan anropsstyrd trafik och linjetrafik med buss eller tåg betalar den resande avgift enligt linjetrafikens kontanttaxa. Det gemensamma regelverket innebar framförallt att resorna ska samordnas med andra färdtjänst- och sjukresenärer.

När det gäller regelverket kan nämnas att det finns tre nivåer för färdtjänstlegitimering; linjetrafik med ledsagare, kombinerad resa med anropsstyrd trafik och linjetrafik samt särskilt anpassad färdtjänst. Vidare kan noteras att antalet resor är obegränsat samt att resorna kan genomföras under dygnets alla timmar. En särskild servicenivå har definierats utifrån förbeställningstid, anpassad resetid och omvägsfaktor. Färdtjänstresa i hemkommunen skall beställas minst en timme före önskad avresetid (skall senast frammetid garanteras skall resan beställas minst 2 timmar innan). För länsfärdtjänst gäller att den ska beställas senast kl. 18.00 dagen innan. Anpassad avresetid innebär att avresetiden kan förskjutas inom ett intervall mellan -15 till +45 minuter i förhållande till önskad hämttid. Omvägsfaktorn är ett mått på restids- eller reseför längning som gäller vid samordning av resor. Normalt gäller att en reseför längning som motsvarar tidsåtgången för kollektivtrafikresa. 20 minuters restidsför längning tillåts alltid.

4.1.2 Omfattningen av färdtjänstillstånd

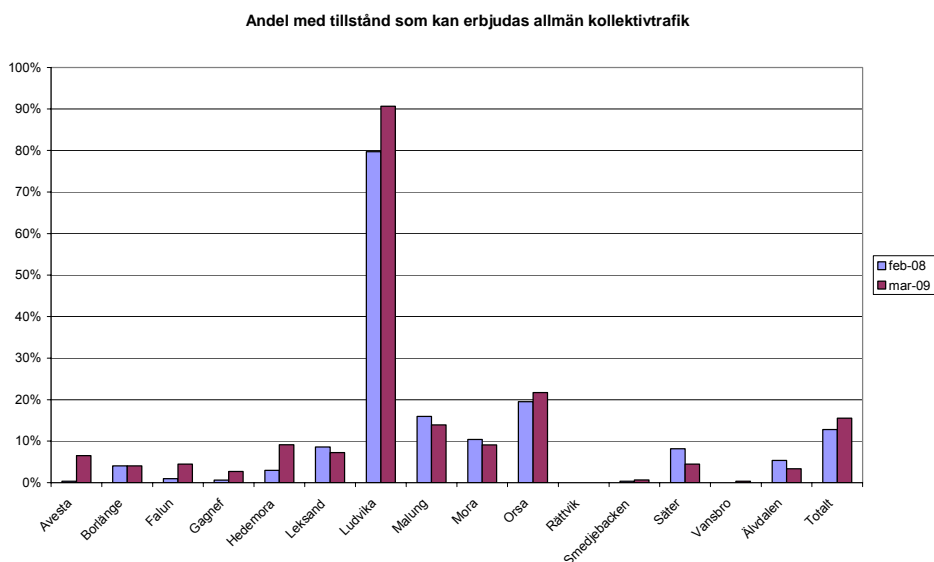
Statistiken som finns när det gäller omfattningen av färdtjänstillstånd innehåller viss osäkerhet beträffande tiden innan samordningen. Numera finns alla tillstånd registrerade i SAM3001.

Figur 2 - Antal färdtjänstillstånd

Kommun	2006	2007	feb-08	mar-09
AVESTA	925	888	868	919
BORLÄNGE	2 124	2 620	1948	1401
FALUN	2 058	1 814	1782	1633
GAGNEF	349	329	337	371
HEDEMORA	620	639	642	614
LEKSAND	696	559	535	497
LUDVIKA	1 336	1 171	1143	1073
MALUNG	428	441	451	460
MORA	961	621	613	582
ORSA	316	308	313	295
RÄTTVIK	464	443	431	420
SMEDJEBACKEN	470	286	303	305
SÅTER	427	-	366	357
VANSBRO	221	269	273	282
ÄLVDALEN	-	325	281	268
Summa länet	11 395	10 713	10 286	9 477

Även om statistiken inte är komplett så förefaller det som att antalet tillstånd har minskat. Förklaringen sägs bl.a. vara att färdtjänsthandläggarna har blivit mycket striktare i sina bedömningar. Det är också vanligare i dag att fatta beslut om tidsbegränsade tillstånd. Förändringarna vad gäller antalet tillstånd i Borlänge kommun är relativt stora. Enligt uppgift så är Borlänge en av de kommuner som arbetat mycket med att ompröva tillstånd. Utvecklingen för riket i sin helhet visar på att antalet färdtjänstillstånd har minskat successivt sedan 1994.

Det kan vara av intresse att notera att utav de som har beslut om färdtjänstillstånd i mycket begränsad utsträckning också har tillstånd till att även resa med allmän kollektivtrafik. Ludvika kommun är dock i detta avseende ett undantag. Av nedanstående diagram framgår omfattningen.



Ovanstående utfall är något märkligt och försvårar i praktiken möjligheten att integrera särskild kollektivtrafik med allmän. Det är kommunerna som beslutar om färdtjänstlegitimering.

4.1.3 Sjukresereglementet

I september 2007 beslutade landstingsfullmäktige om en revidering av reglementet för sjukresor. Två huvudsyften låg bakom de förändringar som gjordes dels att skapa förutsättningar för verksamheterna att kunna ta ansvar för kostnadsutfallet för sjukresorna, dels att få medborgarna att i högre grad nyttja allmänna färdmedel istället för taxi. Ingen förändring gjordes av avgifterna. Basenheterna belastades med kostnaderna för sjukresorna fr.o.m. 2007. Antingen är det den enhet som patienten reser till som får betala eller den som har utfärdat ett tidsbegränsat sjukreseintyg. Fr.o.m. 2008-10-01 höjdes efter ett fullmäktigebeslut egenavgifterna för resa taxi/specialfordon från 50 kr till 100 kr och för resa med bil från 40 kr till 100 kr. Samtidigt höjdes också milersättningen för resa med egen bil från 13 kr till 18,50. Högkostnadsskyddet ökade från 1 500 kr till 2 000 kr. Sjukresa med buss, tåg och sjukreselinje är avgiftsfri. Det finns även särskilda undantag som t.ex. att dialyspatienter inte behöver betala någon egenavgift.

Under hösten 2008 stramades tillämpningen av reglementet upp. Nu måste samtliga som inte har ett intyg för sjukresa inom 10 dagar skicka in intygande om sjukresa med taxi/specialfordon. I annat fall faktureras den enskilde hela kostnaden.

4.1.4 Trafikens omfattning

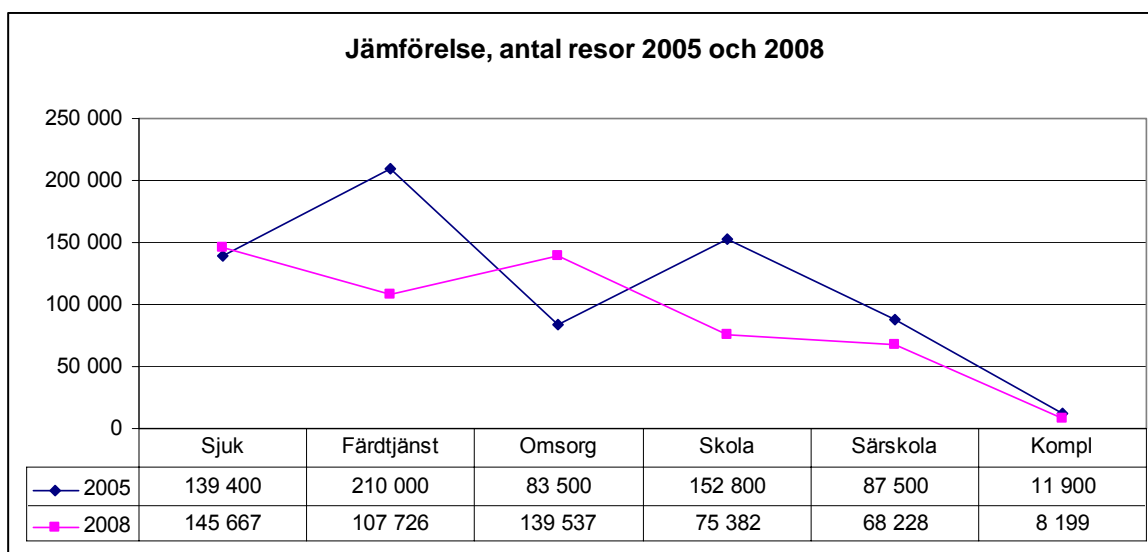
I anbudsunderlaget redovisades följande omfattning på resorna:

Figur 3 - Statistik helår 2005 från anbudsunderlaget⁵

Kommun ³	Sjuk	Färdtjänst	Skol med mindre fordon	Särskol	Omsorg	Komplettering
Avesta	13500	12600	7100	8500	3700	900
Borlänge	17000	40000	–	20500	3500	–
Falun	28300	55000	28000	17800	17500	2300
Gagnef	4500	2500	7100	4600	2100	300
Hedemora	9200	7000	12500	4500	14500	–
Leksand	6800	5000	4500	6200	7800	900
Ludvika	14000	21600	32000	6900	16500	2100
Malung	6900	10500	16100	2700	–	1100
Mora	13500	22800	5500	2500	8500	100
Orsa	1800	6300	4500	1900	2500	400
Rättvik	5300	5200	18000	3500	300	100
Smedjebacken	4900	7500	–	–	100	200
Säter	4800	8500	11500	3500	2000	200
Vansbro	4300	3100	–	2500	–	200
Älvdalen	4600	2400	6000	1900	900	3100
Summa	139400	210000	152800	87500	83500	11900

I ovanstående statistik ingår inte resor till och från korttidsboende och kommunresor. 2008 gjordes 12 985 sådana resor. Om ovanstående uppskattade antal resor 2005 jämförs med utfallet 2008 framkommer följande:

⁵ Observera att kolumnen omsorg är felsummerad. Det verkar som att man i summeringen använt 3 000 respektive 1000 för Rättvik och Smedjebacken istället för angivna 300 och 100.



Det har skett en viss ökning av antalet sjukresor i förhållande till 2005. Utfallet 2008 innebar dock en minskning i förhållande till utfallet 2007 och 2006. När det gäller färdtjänst, omsorg och skola är det en stor skillnad mellan den angivna omfattningen 2005 och utfallet 2008. En tänkbar delförklaring till skillnaderna som framkommit kan vara att kommunerna i varierande utsträckning inkluderat omsorgsresor i antalet färdtjänstresor. Konsekvensen blir då att antalet färdtjänstresor överskattas och antalet omsorgsresor underskattas. Sammanlagt gjordes enligt statistiken 2005 ca. 293 500 resor. Motsvarande antal 2008 var ca. 247 300 d.v.s. totalt sett ca. 46 000 resor färre. I vilken grad skillnaden beror på ett minskat resande eller av fel i statistiken eller av båda orsakerna tillsammans kan inte förklaras på ett tillfredsställande sätt. Trots att det faktiska utfallet för färdtjänsten 2008 motsvarade ca. 51 % av de angivna resorna för 2005 finns det ett antal kommuner som uppvisar en hygglig överensstämmelse mellan uppgifterna för 2005 och 2008. Det gäller Avesta, Hedemora, Rättvik och Älvdalen. För andra kommuner som t.ex. Mora, Orsa, Malung, Smedjebacken, Säter, Falun och Borlänge så ligger utfallet av antalet färdtjänstresor 2008, i förhållande till 2005, i intervallet 17 – 51 %. En viss förklaring till minskningen kan för Ludvika och Borlänge vara att dessa kommuner infört Flextrafik. Borlänge har även förstärkt den lokala busstrafiken. När det gäller omsorgsresor är det två av kommunerna som hade ett lägre utfall 2008 jämfört med 2005.

Totalt sett motsvarar utfallet i antalet resor 2008 för de restyper som angavs i förfrågningsunderlaget en minskning med ca. 140 000 resor.

4.1.5 Kommentar

Det är uppenbart att statistiken om de samhällsbetalda resorna i kommunerna i huvudsak har haft en otillfredsställande kvalitet. I det här fallet har det fått som konsekvens att den förväntade resevolymen som upphandlats har överskattats. Detta har bl.a. medfört att en för stor fordonskapacitet har upphandlats. På motsvarande sätt påverkades även beställningscentralen som hade dimensionerats efter en större volym beställningar. Problemet med brister i den kommunala statistiken borde ha kunnat identifierats tidigare i processen och åtgärder vidtagits för att åtminstone säkerställa ett bättre statistikunderlag för år 2005. Dessutom borde kunskapen om brister i statistiken gjort att kapaciteten som skulle upp-

handlas hade övervägts extra noggrant. Det är sannolikt enklare och leder till mindre negativa konsekvenser att utöka kapacitet än att minska den.

4.2 Kostnaderna för trafiken

4.2.1 Utgångspunkt

På motsvarande sätt som gällde för statistiken från kommunerna avseende särskild kollektivtrafik så finns det inte heller ett tillfredsställande underlag som på ett rättvisande sätt kan beskriva kostnaderna före 2007-07-01 för de trafikslag som omfattas av samordningen. Dalatrafik har tidigare försökt att samla in ett sådant underlag och i denna granskning har vi vänt oss till kommunerna för att få uppgifter om volymer och kostnader. Vi kan bara konstatera att det saknas ett tillfredsställande underlag som beskriver volymer och kostnader för viktiga delar av den särskilda kollektivtrafiken. I och med detta försvåras jämförelser över tid. Det är f.n. med de underlag som finns inte realistiskt att göra sådana analyser på kommunnivå.

När det gäller landstingets sjukresor finns det däremot tillfredsställande underlag beträffande volym- och kostnadsutveckling. I analysen av landstingets kostnadsutveckling har utslutande kostnaderna för sjukresor inom den särskilda kollektivtrafiken studerats.

4.2.2 Landstingets kostnader

Kostnaderna för sjukresor med avtalstaxi har under perioden 2006 – 2008 utvecklats på följande sätt:

Tabell 1 - Kostnadsutveckling för sjukresor, 2006 - 2007

	Kost 2006 Avtalstaxi	Kost 2007 Avtalstaxi	Kost 2008 Avtalstaxi
Kostnad, kr	53 680 489	62 186 339	67 006 934
Antal resor	146 584	152 563	145 667
Kr/resa	366	408	460

Kostnadsökningen 2007 är beroende av två faktorer dels ett ökat antal resor, dels en högre genomsnittskostnad per resa. Det senare är i huvudsak föranlett av högre priser i samband med en ny avtalsperiod fr.o.m. 2007-07-01. Det kan därför vara intressant att särredovisa kostnaden per resa 2007 uppdelat på första och andra halvåret.

- ▶ Kostnader per resa första halvåret 2007 var 366 kr
- ▶ Kostnaden per resa andra halvåret 2007 var 451 kr
 - ▶ Kostnaden ökade med ca. 23 %
- ▶ Kostnaden per resa 2008 var 460 kr
 - ▶ Kostnaden ökade med ca. 2 % i förhållande till andra halvåret 2007

Det är uppenbart att det skedde en förhållandevis stor kostnadsökning per resa i genomsnitt fr.o.m. andra halvåret 2007. Sannolikt finns det inte några signifikanta skillnader mellan en genomsnittlig resa första och andra halvåret 2007. Slutsatsen är därför att kostnadsökningen förklaras i första hand av högre pris per kilometer i de nya avtalen.

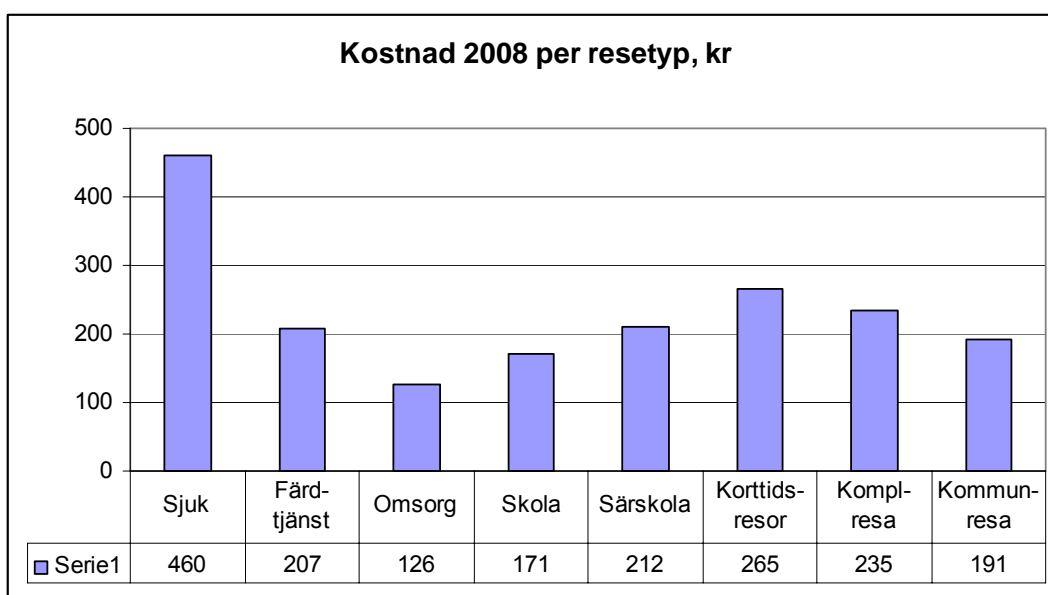
Till ovanstående kostnad skall läggas kostnaden per resa som landstinget betalar i förmedlingsprovision för beställningscentralens tjänster. Den kostnaden var 2008 ca. 30 kr per resa eller 4 341 497. Som jämförelse kan nämnas att kommunerna fick betala ca. 13 kr per förmedlad färdtjänstresa. Landstinget hade ca. 26 % procent av resorna men betalade ca. 44 % av beställningscentralens kostnad. Enligt tidigare uppgifter så var landstingets kostnad för beställningscentralen tillsammans med kostnaden för sjukreseadministrationen 2003 ca. 8,3 mkr. Enligt landstingets controllerenhets översyn av sjukreskostnaderna är landstingets kostnad ca. 4 mkr till Dalatrafik för administration av sjukreseersättningen.

Landstinget Dalarna betalar dessutom hela Dalatrafiks OH-kostnad för den särskilda kollektivtrafiken.

Under 2008 när det stod klart att landstingets kostnader hade ökat kraftigt för sjukresorna vidtogs ett antal åtgärder. Det handlar dels om en höjning av egenavgiften till 100 kr, dels om att strikt tillämpa bestämmelsen om krav på intyg från vårdgivande enhet. Kostnadsansvaret fördes ut i verksamheten fr.o.m. 2007. Redan fr.o.m. oktober 2008 började landstingets sjukreskostnader minska.

4.2.2.1 Kommentar

Landstingets kostnader ökade med nästan 25 % i samband med att de nya trafikavtalen började tillämpas. Någon annan förklaring än att de högre priserna i de nya avtalen har fått ett direkt genomslag verkar inte sannolik. Den ersättningsmodell som tillämpas är sannolikt ogynnsam för landstinget eftersom den oftast leder till att längre resor blir dyrare än kortare. Sjukresorna är i genomsnitt längre än övriga typer av resor inom den särskilda kollektivtrafiken. Nedanstående diagram redovisar genomsnittskostnaden för de olika restyperna 2008, exklusive BC-kostnad och Dalatrafiks OH-kostnad.



4.2.3 Kommunernas kostnader

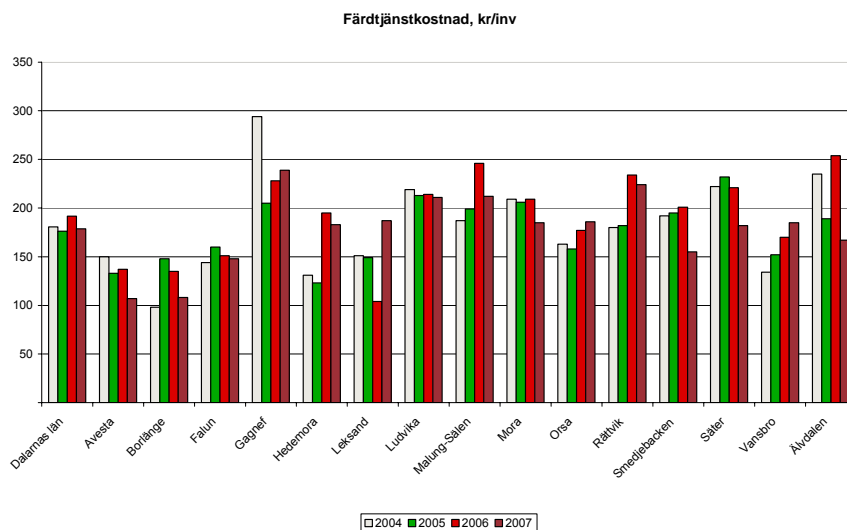
I enlighet med vad som nämndes i inledningen av detta avsnitt saknas det tillfredsställande förutsättningar att analysera kommunernas kostnadskonsekvenser av samordningen av särskild kollektivtrafik.

Tabell 2 - Kommunernas kostnad 2008

Kommun	Färdtjänst 2008	Omsorg 2008	Skolskjuts 2008	Särskola 2008	Övr resor 2008
Avesta	1 778 972	1 488 651	554 316	300 556	121 540
Borlänge	3 110 473	1 255 433	1 563 937	1 851 332	174 558
Falun	4 638 914	3 334 621	1 735 741	2 976 757	776 043
Gagnef	1 171 406	1 089 135	211 021	1 426 385	149 650
Hedemora	1 606 611	1 896 945	1 194 300	1 190 931	1 502
Leksand	1 005 349	1 234 451	850 382	1 137 180	53 279
Ludvika	2 146 221	1 488 407	2 401 519	1 088 967	1 343 736
Malung-Sälen	853 412		1 812 741	475 971	331 527
Mora	1 059 102	1 846 349	383 039	245 669	766
Orsa	333 101	680 926	569 169	330 290	30 282
Rättvik	1 333 836	671 892	161 321	657 072	607 756
Smedjebacken	614 009	761 294			250 869
Säter	894 439	944 675	64 435	220 038	97 436
Vansbro	948 681	361 415	191 480	973 437	217 641
Älvdalen	768 155	317 827	1 182 381	704 885	728 537
Totalt	22 262 681	17 372 021	12 875 782	13 579 470	4 885 122

Kommunernas samlade kostnad för färdtjänst och omsorgsresor var 2008 ca. 40 mkr. Om den kostnaden jämförs med motsvarande, men samtidigt både osäkra och ofullständiga uppgifterna om kommunernas kostnader 2006, så är kostnadsnivån ungefär densamma (43 mkr jämfört med 40 mkr, se bilaga 1). Då saknas ändock kostnadsdata från fler kommuner avseende omsorgsresor.

Ytterligare en indikation kan fås från den statistik som SIKAs⁶ tillhandahåller. Det är dock viktigt att vara medveten om att uppgifterna ifrån kommunerna inte är kvalitetssäkrade och att de innehåller de brister som noterats ovan.



⁶ Statens institut för kommunikationsanalys

Ovanstående statistik ger en bild av att färdtjänstkostnaderna i de flesta kommunerna i Dalarna har minskat.

För beställningscentralen betalade kommunerna 2008 ca. 5,6 mkr.

4.2.3.1 *Kommentar*

Trots den osäkerhet som finns kring kommunernas tidigare kostnadsredovisning är det ändå möjligt att anta att totalkostnaderna för kommunernas resor inte har ökat. De har t.o.m. i vissa fall minskat. I nästa steg är det dock inte möjligt att närmare förklara orsaken till denna effekt. I vilken utsträckning som omfattningen av antalet resor har förändrats för de olika restyperna, går det inte att göra en rimlig bedömning av, beroende på brister i statistiken. En grov bedömning är att antalet färdtjänstresor har minskat men i vilken omfattning är svårt att bedöma. Det som talar för en minskning är att det nya gemensamma färdtjänstreglementet kräver ett mer planmässigt agerande av resenärerna och har i vissa fall inneburit en högre egenavgift, längre restid m.m. Antalet färdtjänsttillstånd har dessutom minskat. Å andra sidan har införandet av länsfärdtjänst ökat möjligheterna till resande. Däremot är det knappast troligt att omfattningen av omsorgsresor skulle ha förändrats i någon större omfattning.

Ett viktigt mervärde som har blivit en konsekvens av samordningen är att det sedan 2007-06-01 finns ett tillfredsställande beskrivningsunderlag för de kommunala resorna.

4.3 **Planeringssystemet**

Dalatrafik använder planeringssystemet SAM3001 för samordning av resorna. SAM3001 är ett planerings- och samordningsverktyg med syfte att planera och samordna stora volymer resor. SAM3001 används bl a för att hantera;

- ▶ färdtjänsttillstånd och tillstånd för sjukresor
- ▶ mottagning av beställning
- ▶ planering och samordning av resor
- ▶ utbokning av körorder till transportörer
- ▶ uppföljning av genomförda transportuppdrag och av betalningsströmmar
- ▶ statistiksammanställning och framtagning av rapporter

Fördelning och samordning av resandet sker med utgångspunkt ifrån ett antal givna parametrar i form av t ex:

- ▶ tillgängliga upphandlade fordon
- ▶ regelverksstyrda förutsättningar, t.ex. regler om hämttid, omvägstad, antal resenärer som samordnas per resa m.m.
- ▶ individuella krav utifrån tillståndsregistret
- ▶ parametrar i form av mätområdeskoordinatorer, hastighetszoner, m.m.

- ▶ Systemet hanterar en både omfattande och till vissa delar komplex information. Av avgörande betydelse är då, att uppgifter i samband med beställning registreras korrekt och att kritiska parametrar ger rimliga förutsättningar för köruppdragen. I planeringssystemet används algoritmer som är instruktioner för att lösa olika uppgifter.

I SAM3001 finns den allmänna kollektivtrafikens tidtabeller tillgängliga. Systemet möjliggör med andra ord att skapa kombinerade resor med särskild och allmän kollektivtrafik. Ett hinder för att kunna göra det är dock att så få färdtjänstberättigade också är legitimerade för att åka även i den allmänna kollektivtrafiken. För Samres del finns ett incitament i form av dubbel förmedlingsersättning då en kombinerad resa bokas. För de färdtjänstresenärer som inte är legitimerade till allmän kollektivtrafik finns inget incitament till en kombinerad resa, snarare tvärtom.

4.3.1 Kommentar

Det är knappast möjligt att inom ramen för en granskning att bedöma om SAM3001 är ett optimalt system för planering och samordning. Frågeställningen består av två delar. Den ena handlar om samordning mellan olika trafikformer som linjebunden kollektivtrafik, skolresor, färdtjänstresor, sjukresor och allmän anropsstyrd kollektivtrafik. Den centrala frågan är hur ett områdes samtliga kollektivtrafikresurser kan merutnyttjas och samutnyttjas på det mest effektiva sättet. Det är då viktigt att kunna bedöma effekterna av olika samordningsalternativ med avseende på tillgänglighet och kostnadseffektivitet. Den andra delen handlar om de algoritmer som används i den operativa planeringen. I det så kallade FOKAT⁷-projektet gjordes bedömningen att det var mycket troligt att nya moderna planeringsalgoritmer skulle kunna bidra till kraftigt minskade kostnader för anropsstyrd trafik.

Det finns ingen anledning att tro att SAM3001 i alla avseenden planerar de mest optimala resorna. Samtidigt finns det inga hållpunkter för att bedöma om SAM3001 är bättre eller sämre än något annat på marknaden förekommande system. Svagheter är oftast kopplade till hanteringen av geografin, där körtiderna beräknas genom alltför grova schabloner. I detta avseende är SAM3001 inget undantag.

I praktiken kan det dock konstateras att trots de höga ambitioner som finns i strategidokumentet "Den goda resan i Dalarna" så är den faktiska integrationen och samordningen mellan de olika trafikformerna begränsad. Inom den särskilda kollektivtrafiken sker i första hand samordningen mellan färdtjänstresenärer och sjukresenärer. Någon ökad kostnadseffektivitet som en konsekvens av detta har dock inte kunnat noteras.

4.4 Uppföljning av kvalitet och avtal

4.4.1 Styrtal

Det har tidigare konstaterats i denna rapport att det inte finns måttsetta styrtal som används i styrningen av särskild kollektivtrafik. Sådana måttsetta styrtal skulle kunna formuleras inom olika perspektiv; kund, process, ekonomi, utveckling m.m. Dalatrafik uppräftar inte heller någon verksamhets-/affärsplan. Ytterligare en iakttagelse är att det inom den särskilda kollektivtrafiken inte finns någon kvalitetsgaranti och resegaranti.

⁷ FOKAT står för Förutsättningar Och Krav på IT-stöd för Anropsstyrd Trafik

Dalatrafik följer dock upp ett antal styrtalet som också redovisas i bolaget årsredovisning t.ex.

- ▶ Nöjdhetsindex med hjälp av ANBARO⁸
- ▶ Punktlighet, andel som hämtas på utlovad tid
- ▶ Andel samtal besvarade inom 60 sekunder
- ▶ Samordningsgrad och samordningsvinst

4.4.2 Kundundersökning

Dalatrafik använder sig av ANBARO för att genomföra fortlöpande uppföljning av den kundupplevda kvaliteten inom den särskilda kollektivtrafiken. ANBARO är en modell för mätning av den anropsstyrda trafiken, det vill säga färdtjänst, sjukresor och övrig efterfrågad trafik. Målet är att mätningarna ska bidra till att kvalitetssäkra den anropsstyrda trafiken. Undersökningen syftar till att mäta den funktionella kvaliteten i den anropsstyrda trafiken, både när det gäller beställning av resa och själva transporten. Av denna anledning bygger mätningen på s.k. ”dagen-efter”-intervjuer. De som intervjuas väljs dagligen genom slumpmässiga urval av resenärer ur beställningssystemet, och dessa urval skickas automatiskt med e-post till intervjuföretaget för intervjuer nästföljande dag. De frågor som ställs handlar om hela resan och avser bemötande, hjälp som ges av föraren, tidspassning, fordonet, resan i sin helhet m.m.

För 2008 finns det jämförelsematerial ifrån 14 trafikhuvudmän avseende färdtjänst och 13 trafikhuvudmän avseende sjukfall. När utfallet studeras och presenteras i en ”topplista” så placeras sig Dalatrafik strax ovanför genomsnittet för färdtjänstresor och på genomsnittet när det gäller sjukresor. Samtidigt framkommer att det i vissa frågor finns ett sämre utfall för Dalatrafik än genomsnittet. Det gäller t.ex. betyg för väntetiden innan svar i beställningscentralen och generellt – vilket betyg som ges för hur färdtjänsten fungerar överlag. På den senare frågan har 75 % av de svarande sagt sig vara nöjda och 7 % missnöjda.

Vad gäller den upplevda tidspassningen vid hämtning så anser 89 % att de blev hämtade på utlovad tid. Utav de som drabbades av försening fick 60 % inte reda på orsaken till förseningen. 95 % anger att de kom fram i tid.

4.4.3 Synpunkter/klagomål

Det har framförts på annat håll i denna rapport att synpunkter/klagomål inte hanteras som det är föreskrivet i avtalet med Samres. Där framgår att klagomål ifrån resenär och huvudmännens personal hanteras av Dalatrafik via kundservice och kundärendesystemet Boome-rang. För närvarande hanteras kundsynpunkter av Samres kundcenter i Falköping. Enligt Dalatrafik har en muntlig överenskommelse träffats med Samres om att via Synpunkten hantera kundsynpunkter. Synpunkten är ett kundärendesystem. Dalatrafik bedömer att Synpunkten bättre motsvarar de krav som Dalatrafik har. Synpunkten är dessutom integrerat i SAM3001. Nuvarande lösning innebär att Dalatrafik inte behöver använda egna administrativa resurser för att registrera ärenden i systemet. Samres hanterar Synpunkten inom

⁸ En form av kundbarometer som erbjuds av Svensk Kollektivtrafik

ramen för sin ordinarie ersättning. Dalatrafik anser att de har full insyn i och möjligheten att följa utredningar i Synpunkten. Synpunkter som kommer från vården registreras först i landstingets gemensamma avvikelshanteringssystem "Synergi" för att sedan överlämnas till Dalatrafik för utredning och registrering i Synpunkten. Den respons som ges till landstinget är orsaken till avvikelserna och förslag till åtgärder, men ingen återkoppling om åtgärderna genomförts och vilken effekt som har uppnåtts.

Hur kundsynpunkter tas emot, registreras och hanteras är en viktig del i den särskilda kollektivtrafikens kvalitetssystem. Kunder, trafikutövare, beställningscentral, Dalatrafik och uppdragsgivare har alla intresse av synpunktshandlingen.

Det finns f.n. inget mål eller garanti riktad till resenärerna inom vilken tid de ska få svar på sina synpunkter. BC Dalarna återför fortlöpande till Dalatrafik statistik över synpunkterna.

Den datafil avseende avslutade synpunkter 2008, som vi har tagit del, av innehöll 1 104 synpunkter fördelade på sjukresor, färdtjänstresor och omsorgsresor. Det finns en uppenbar svårighet att analysera och följa hur synpunkterna utvecklas eftersom de inte sammanställs och presenteras per orsak, restyp, trafikutövare och uppdragsgivare.

De synpunkter/avvikelser som landstinget förmedlar via Synergi till Dalatrafik återrapporteras i form av orsaken till avvikelserna och förslag till åtgärder. Någon återrapportering om åtgärderna har vidtagits och vilken effekt som har uppnåtts ges dock inte.

4.4.4 Uppföljning av avtal

När det gäller uppföljningen av trafikavtalen så utgår den ifrån dels statistik m.m. som Dalatrafik tar fram från SAM3001, dels ifrån det överenskomna statistikpaket som Samres lämnar. Samres och Dalatrafik har avstämningsmöten varje kvartal.

Med transportörerna genomför Dalatrafik två typer av träffar. Det ena formen är transportörsmöten och den andra är transportörsrådet. Vid transportörsmötena som i huvudsak handlar om informationsöverföring har alla transportörer möjlighet att delta. Dalatrafik har ambitionen att utveckla dessa möten i form av temadagar. Till transportörsrådet har trafikutövarna valt fem representanter. I transportörsrådet hanteras frågor som har med verksamheten och verksamhetsutvecklingsfrågor att göra på initiativ av både Dalatrafik och av trafikutövarna.

Dalatrafik har börjat genomföra riktade uppföljningar med enskilda transportörer. I de uppföljningar som hittills har gjorts har bl.a. fokus riktats mot kravet i avtalet på transportörens internkontroll.

Under 2008 gjordes en första kontroll av fordon/förare enligt transportörsavtal med hjälp av Dalarnas Trafiksäkerhetsförbund. Avsikten är att samarbetet med DTF ska fortsätta.

Ett exempel på agerande ifrån Dalatrafiks sida är i samband med de exempel på allvariga brister som förekommit under den senaste tiden då ett bolag varnats och en av chaufförerna stängts av.

4.4.4.1 Kommentar

Det har i denna rapport på flera ställen framförts synpunkter på att den särskilda kollektivtrafiken inte har styrta uttryckta som mål. Det är självklart bra att vissa nyckeltal följs upp i verksamheten men utfallen måste sättas i relation till bestämda målsättningar. Dalatrafik bör därför ta fram kritiska nyckeltal som ska användas för styrning av verksamheten och dess kvalitet. Framförallt när det gäller att ta fram kvalitetsnyckeltal borde det vara rimligt att även bjuda in representanter för brukarorganisationer i ett sådant arbete. Självklart bör även uppdragsgivarna vara representerade i ett sådant arbete. Exempel på nyckeltal som bör användas är: tillgänglighet till beställningscentral, tidspassning, kundnöjdhet, bemötande, samplanering m.m. Sammanfattningsvis är det en stark rekommendation att Dalatrafik inför en ändamålsenlig styrmodell för den samlade verksamheten. I det sammanhanget bör det övervägas om styrningen ska utvecklas med hjälp av ett balanserat styrkort.

Uppföljningen av den kundupplevda kvaliteten genomförs uteslutande med hjälp av ANBARO. ANBARO följer upp resenärernas synpunkter på den senast genomförda resan. Att följa upp den upplevda kvaliteten genom kontinuerliga mätningar gör det möjligt att fortlöpa få en bild av hur kvaliteten utvecklas. Allteftersom mätningarna görs blir också underlaget mer omfattande vilket kan ge en god grund för olika typer av analyser. Möjligheten att fortlöpa göra jämförelser med andra trafikhuvudmän är ett värde i sig. Hittills indikerar materialet att Dalatrafik i huvudsak har ett utfall som ligger på genomsnittet eller något bättre. ANBARO bör dock kompletteras med att riktade enkäter till grupper för vilka det är särskilt viktigt att resorna genomförs med god kvalitet t.ex. frekventa resenärer och unga resenärer. Det finns belägg för i undersökningar nationellt att de som är mest nöjda med särskild kollektivtrafik är de som reser sällan och att de som reser oftare är mer missnöjda.

En viktig del i uppföljning och kvalitetssäkring av verksamheten är av hanteringen av synpunkter och avvikelser. Ett sådant system syftar till att fånga resenärernas synpunkter/klagomål på den tjänst som nyttjats d.v.s. kundupplevda kvalitetsbrister. En väl fungerande rutin för synpunktshantering är dessutom av strategisk betydelse med tanke på att upphandlingen i sig inte säkrar att samtliga aktörer faktiskt har en förmåga att alltid leverera en resa med efterfrågad kvalitet. En kritisk fråga i detta sammanhang är om Dalatrafik ska hantera systemet för synpunkter eller BC Dalarna. Enligt avtalet med Samres är det Dalatrafik som med hjälp av ärendehanteringssystemet Boomerang skall hantera synpunkter. Enligt Dalatrafik är deras bedömning att den nuvarande lösningen är mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Hanteringen sköts av Samres baserad på en muntlig överenskommelse. Vår bedömning är att synpunktshantering är ett väsentligt inslag i verksamhetens kvalitetssystem. Vilken roll som det ska ha, hur systemet ska hanteras och vilken form att statistik som ska tas fram måste tydliggöras. Där är det viktigt att ansvars- och rollfördelningen mellan Dalatrafik och Samres för synpunktshantering definieras och formaliseras i en överenskommelse.

Ett grundkrav på ett system för synpunkter/avvikelser är att det upplevs som trovärdigt. Detta kräver i sin tur att systemet ges en hög prioritet i verksamheten. Detta kan uppnås om det finns tydliga krav på att trafikordnare vid klagomål inom en given tid skall besvara klagomål och att punktvite utgår vid försenat svar samt att den resenär som klagat ska få en återkoppling senast t.ex. inom en given tidsfrist. Statistiken måste givetvis tas fram regelbundet över typ av synpunkt, vem den riktar sig mot och redovisas per uppdragsgivare

(d.v.s. även för kommunerna och landstinget). Det är viktigt att omfattningen av synpunkterna sammanställs i en ändamålsenlig kategoriindelning. Dalatrafik bör även redovisa hur de avser att agera för att motverka avvikelser. Av stor betydelse är att resultatet av synpunkterna leder till faktiska förbättringar. Därför är det också väsentligt att Dalatrafik redovisar vilka effekter som uppnåtts efter genomförda åtgärder. Det största hotet mot ett system för synpunktshantering, och ytterst för verksamhetens kvalitet, är uppfattningen om att det inte är någon nytta med att framföra synpunkter.

Det är viktigt att det finns forum där en fortlöpande dialog med trafikutövarna kan föras för att följa upp och utveckla verksamheten. En mycket stor del av den statistik som krävs för att följa upp avtalsefterlevnaden kontrolleras av beställaren, antingen direkt eller via BC Dalarna. Härigenom underlättas avtalsuppföljningen. I övrigt är det viktigt att centrala krav i avtalen som t.ex. det om trafikutövarnas internkontroll regelbundet följs upp. Detta är ett väsentligt inslag i avtalsuppföljningen. Ytterligare ett område som är avgörande och där sannolikt beställaren måste ta ett samlat ansvar, är verksamhetsutvecklingen. Dels krävs en tydlighet i kravet på trafikutövarnas interna kvalitetsstyrning, dels ett stöd till deras kvalitetsutveckling. Branschens egna system och rutiner för kvalitetssäkring är inte alltid så väl utvecklade. Dessutom är många av företagen små och har därigenom begränsade resurser för utveckling av kvalitetssystem. Beställaren måste agera genom att på ett systematiskt sätt använda sig av de möjligheter som står till buds för att säkerställa en god kvalitet på verksamheten. Beställaren kan påverka genom kravspecifikation, avtal, utbildning, incitament, viten och genom att sätta kvalitetsfrågor och kvalitetsutveckling i fokus.

4.5 Synpunkter från brukarorganisationer

De intervjuade företrädarna för handikapprörelsen framhåller att införandet av den samordnade kollektivtrafiken var behäftad med många barnsjukdomar, vilket ledde till negativa konsekvenser för brukarna. Det upplevdes vara svårt att få tag på bilar, det kördes onödigt långa omvägar, förseningar var inte ovanliga, förare hittade inte och det var långa väntetider i växeln. Förbättringar upplevs dock ha skett sedan införandet inom de nämnda områdena. Väntetiden hos växeln har exempelvis minskat och de långa omvägarna har kortats ned när det gäller de schemalagda arbetsresorna.

En följd av upphandlingen var att flera nya chaufförer tillkom. Detta innebar initialt viss olägenhet för flera brukare som upprättat en bra kontakt med "sin" chaufför.

De intervjuade riktar kritik mot de nya chaufförernas kompetens. Särskilt i början hjälpte chaufförerna inte till tillräckligt mycket eller på fel sätt. Kompetensnivån har förvisso höjts sedan dess men fortfarande finns det chaufförer med bristande kunskap. Brister i kunnande leder till brister i bemötandet. Handikapporganisationerna har medverkat vid utbildning av chaufförer.

Samordningen av resorna har inneburit längre färdsträckor. De intervjuade riktar kritik mot det faktum att resenärer ofta åkt förbi platsen de ska till innan det blivit deras tur att släppas av. Det har också förekommit att de hämtats upp för att senare under resan passera platsen de avreste från. De längre färdsträckorna gör, enligt de intervjuade, att många i stället väljer att be familj, släktingar och vänner om skjuts.

En konsekvens av det gemensamma färdtjänstreglementet är att resenärerna inte fritt kan bestämma avrese- och ankomsttid. De intervjuade framhåller att detta kan innebära att de kan komma fram väldigt tidigt till jobbet eller behöva vänta ett tag på att lämna detsamma. Detta är ett mindre problem när det gäller planerade arbetsresor. Det kan förekomma att t.ex. en synskadad vintertid tvingas vänta en längre tid utomhus på färdtjänsten.

Några intervjuade framhåller samordningen av sjukresor och färdtjänstresor som olycklig. Sjukresenärerna kan må väldigt dåligt, t.ex. inför eller efter en behandling, och det kan vara en oangenäm upplevelse för såväl sjukresenären som färdtjänstresenären att samåka.

En uppfattning som framkommer i intervjuerna är att det skulle finnas få tillgängliga bilar vid storhelger, t.ex. nyårsafton.

Dubbleringen av egenavgiften för sjukresor har medfört att många äldre i stället väljer att åka vanlig taxi, vilket kan vara billigare om det rör sig om en kortare resa, eller ber släkt och vänner om skjuts. De intervjuade vet inte om höjningen bidragit till att brukare i stället använder färdtjänsten för att ta sig till vården. Detta är förvisso inte tillåtet men systemet går att missbruka.

De som ringer till beställningscentralen upplever en bristande flexibilitet från telefonisterna som upplevs strikt hålla sig till det resealternativ som systemet föreslår. Brukarna upplever att den billigaste lösningen väljs framför den som är bäst för brukaren. Ett av de exempel som lyfts fram är när ett ”billigare fordon” från en annan ort används för en resa samtidigt som ett ”dyrare fordon” som finns på orten är utan körningar.

Det framförs också frågetecken kring vad som kommuniceras mellan beställningscentralen och chaufförerna. Den som beställer t.ex. en färdtjänstresa ska uppge eventuella hjälpmedel men chaufförerna upplevs inte ha denna information vid upphämtandet.

Något som framhålls som mycket positivt är förenklingen och kostnadsminskningen när det gäller resor över kommungränserna. Möjligheten att kunna resa dygnet runt ses också som en förbättring i de kommuner där detta inte var möjligt tidigare.

Träffar genomförs återkommande och i olika konstellationer mellan Dalatrafik, Samres samt länshandikappföreningarnas ordförande (Dalatrafiks tillgänglighetsråd). De intervjuade tycker att Dalatrafik och Samres lyssnar på den kritik som framförs men åtgärder vidtas inte i samma utsträckning. Vid dessa träffar har Dalatrafik redogjort för resultaten i ANBARO.

En intervjuad framför att flera känner olust inför att behöva uppge sitt personnummer då de ska lämna synpunkter och klagomål till Samres, vilket ska ha fått flera att låta bli.

4.5.1.1 *Kommentar*

De synpunkter som framkommer från företrädare för brukarna visar på att det de upplever att trafiken har förbättrats och stabiliserats efter relativt omfattande problem som förekom vid trafikstart. En del av den kritik som finns är i första hand riktad mot de förändringar som följer av ett nytt gemensamt färdtjänstreglemente t.ex. vad gäller samordning, omväg och att avresetiden kan förskjutas. När det gäller kritik mot hur verksamheten genomförs

framförs synpunkter på t.ex. kommunikationen mellan BC och förarna vad gäller hjälpmedel, obegripliga resvägar, bemötande m.m. En positiv förändring som nämns är möjligheten att kunna resa i hela länet. Representanterna uppfattar att vid möten som sker med Dalatrafik (bl.a. i Dalatrafiks tillgänglighetsråd) så fungerar dialogen men att det finns en tröghet när det gäller att faktiskt vidta åtgärder.

För Dalatrafik och brukarna är det betydelsefullt att det finns ett väl fungerande forum för dialog och samråd. Även för den här typen av möten är det dock viktigt att syftet tydliggörs.

4.6 Synpunkter från vårdverksamheter

Överlag är de verksamhetsansvariga som intervjuats positiva till hur det fungerar med sjukresor, även om en majoritet framhåller att det var vissa inkörningsproblem.

De största inkörningsproblemen rörde samordningen av planerade sjukresor, bl.a. till dialysmottagningar. Enligt en intervjuad på en dialysmottagning var problemen mycket stora vid halvårsskiftet 2007 och verksamhetens personal ägnar fortfarande mycket tid åt att planera patienternas samåkning. De upprättar ett förslag till schema för patienterna och meddelar Samres vilka patienter som ska samåka. Den intervjuade upplever att begränsningar i planeringssystemet medför problem då en manuellt planerad samordnad resa ändras, t.ex. om en person uteblir. När denna förändring anmäls kan det inträffa att resan för övriga planeras om, trots att det inte är meningen.

De nya rutinerna kring sjukresorna har inneburit extra administrativa bördor för verksamheterna. Det är i första hand administrationen av intygen som tar mycket tid i anspråk, enligt de intervjuade. Hanteringen av intygen sker inte alltid på ett önskvärt sätt. Den som är bäst lämpad att bevilja eller avslå förfrågan om sjukresa är inte alltid tillgänglig eller har inte tid, varför bedömningen görs av någon annan. En intervjuad efterlyser tydligare riktlinjer i vilka fall en sjukresa bör beviljas när det gäller patienter som inte redan har färdtjänsttillstånd (som alltid ska beviljas sjukresa).

Ibland glöms intygen bort och då får patienterna en faktura på hela kostnaden för resan. Enligt en intervjuad kan det lätt hända att det glöms bort vid mer akuta resor.

Avvikelseberättelserna är ytterligare en administrativ börda. Till det som rapporterats hör t.ex. om det tagit lång tid i kontakterna kring intyg, när fel patient debiterats för en resa, när en bil uteblivit etc. Eftersom det kräver mycket administration rapporteras inte alltid alla avvikelser. Det är i första hand de mindre allvarliga incidenterna som inte rapporteras.

Verksamheterna har få synpunkter på punktligheten, utan menar att det har fungerat bra. De är positiva till att beställningscentralen ringer och meddelar när det blivit förseningar!

Flera intervjuade framhåller att kostnaderna för sjukresor ökat mycket sedan samordningen, exempelvis har en verksamhetschef beräknat att kostnaden per resa ökade från 563 till 676 kronor sedan samordningen.

En intervjuad ifrågasätter om vårdverksamheterna hördes innan upphandlingen gjordes.

4.6.1 *Kommentar*

Även representanterna för vården bekräftar de inkörningsproblem som fanns vid trafikstart. I huvudsak är dock uppfattningen att trafiken tycks fungera på ett tillfredsställande sätt. En iakttagelse är att det saknas tydliga riktlinjer för vem som är berättigad till sjukresor och vem inom vården som ska skriva under intyget. Förhållandet leder till att det finns en risk att de bedömningar som görs inte blir likvärdiga.

En uppfattning som framförs är att vården fortfarande får använda en hel del tid att planera patienternas samåkning. Planeringssystemet upplevs dessutom ha begränsningar. I huvudsak upplevs dock resorna fungera tillfredsställande.

4.7 **Synpunkter ifrån trafikutövare**

Representanter för tre trafikutövare har intervjuats i syfte att få en bild av hur trafikutövarna ser på förutsättningarna för tjänstens utförande.

De som har intervjuats har alla synpunkter i varierande grad på hur upphandlingen utformats och då framförallt på den upphandlade kapaciteten och ersättningsmodellen. Det uppstod en viss besvikelse när förfrågningsunderlaget kom ut. Förfrågningsunderlaget uppfattades som oklart vilket också framgår av det stora antalet frågor som inkom under anbuds tiden. En av de som intervjuades hade också en uppfattning om att Samres hade ett för stort inflytande när trafikavtalen skulle upphandlas d.v.s. en risk för suboptimering. Det framkom även en synpunkt om att Dalatrafik ändrade strategi vid upphandlingen av beställningscentral om hur beställningar skulle läggas jämfört med den idé som hade presenterats innan.

En kritik som framkommer är att det inte i förfrågningsunderlaget framgick vilka scheman som skulle tillämpas.

Uppfattningen är att det finns för många fordon som upphandlades med en dålig beläggning som följd. Det framkommer även en synpunkt om att fordonstyperna inte i alla avseenden är lämpliga i vissa kommuner. Fordonskraven gjorde också att de som fick avtal på kort tid fick anskaffa nya fordon. En viss justering av antalet fordon har gjorts inom ramen för avtalen. Problemet är dock att nya bilar som får ställas riskerar att leda till en kapitalförlust vid avyttring.

Uppfattningen bland de som intervjuats är att ersättningsmodellen inte är ändamålsenlig. Den leder till att även om man måste ta höjd i priset per km för korta körningar (återkommande körningar som t.ex. omsorgsresor) är det knappast möjligt att få dessa att gå ihop ekonomiskt. Konsekvensen blir att långa resor blir överprissatta.

En av dem som intervjuats uttrycker att landstingets höjning av egenavgiften leder till att trafikutövarna tappar ytterligare uppdrag.

De som intervjuats bedömer att en bättre lösning vid upphandling av trafikavtal är att upphandla specialfordon med ett fast och rörligt pris och i övrigt komplettera med backupfordon. En uppfattning som uttrycks är också att det är ekonomiskt gynnsamt för alla parter om den samhällsbetalda trafiken också kan integreras med den privata trafiken.

Kritik framförs hur skolskjutsarna planeras och dirigeras vilket leder till att det uppstår situationer med för många fordon inblandade.

4.8 Taxiförsörjning

Enligt ”Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik” skall trafikhuvudmannen ägna uppmärksamhet åt taxifrågorna i länet och verka för en tillfredsställande taxiförsörjning. På Dalatrafiks uppdrag har Foyen Advokatfirma utrett frågan om möjligheterna att ställa krav på taxiservice. I denna utredning hänvisas till RÅ 1996 ref 100. Enligt regeringsrättens uttalande är det vid upphandling av taxitjänster möjligt att ställa krav på upprätthållande av taxiservice för allmänheten. Regeringsrätten menade dock att detta gäller särskilt i glesbygd.

Foyen gör bedömningen att ett krav på taxiservice får ställas förutsatt att det inte strider mot de grundläggande principerna i 1 kap 24 § lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Dessa är likabehandlingsprincipen, icke-diskrimineringsprincipen, proportionalitetsprincipen, principen om transparens och principen om ömsesidigt erkännande. Någon skyldighet att ställa krav på taxiservice finns inte men trafikhuvudmännen får göra det under förutsättning att inte principerna överträds. Om kravet ställs måste framgå vilken omfattning åtagandet har. Någon redan existerande leverantör på orten får dock inte gynnas genom åtagandet.

4.8.1 Kommentar

Det kan konstateras att det inte i upphandlingen av trafikavtal ställdes specifika krav på taxiförsörjningen. Uppfattningen var att upphandlingen av schemalagda fordon tillsammans med ett antal backup-fordon skulle underlätta möjligheten att parallellt med särskild kollektivtrafik även kunna erbjuda ordinarie taxiservice. I praktiken blev dock upphandlingen av backup-fordon av begränsad omfattning.

En förenklad slutsats av utredningen är att möjlighet finns att ställa krav på taxiförsörjning men att det inte alltid är säkert att det är tillåtet. Frågan i sig är komplicerad men att det i första hand bör eftersträvas att ett trafikupplägg utformas som både tar hänsyn till den särskilda kollektivtrafikens intressen och behovet allmänhetens taxiförsörjning. Ett upplägg som i mindre utsträckning än i dag låser den resurs som ska finnas tillgänglig till särskild kollektivtrafik skulle sannolikt underlätta möjligheten att upprätthålla taxiservice.

1 Omfattning och kostnader – Kommunernas uppgifter

Resor

Kommun	Färdtjänstresor				Omsorgsresor				Skolskjuts				Särskoleskjuts			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Avesta	12 600	12 655	10 702	10 901	3 700	6 750	5 492	12 277	7 100		2 767	3 818	8 500		1 320	2 217
Borlänge	38 590	37 699	29 882	20 548	3 500	4 136	6 279	7 015	1 144	816	1 997	3 258	8 338	10 214	13 046	13 837
Falun	54 215	46 865	32 027	22 871			12 587	42 059	28 000		4 950	11 891	17 800		8 364	17 314
Gagnef	1 255	1 341	2 574	4 219	1 500	1 700	3 945	4 922			1 936	2 255		1 958	2 131	5 420
Hedemora	7 000		3 700	6 290	14 500		6 664	15 574	12 500		6 112	11 141	4 500		2 396	4 325
Leksand	9 956	11 245	7 868	5 417	4 165	5 500	6 772	7 212		816	4 298	6 506		10 214	6 983	3 143
Ludvika	21 600	36 234	24 905	11 981	16 500		4 652	10 177	32 000		6 872	14 320	6 900		2 432	5 057
Malung-Sälén	10 500	7 887	5 724	3 509			6		3 479	3 798	9 791	9 736	799	848	1 941	2 164
Mora	22 800	8 427	5 921	3 930		16 188	14 820	15 022	5 500		1 543	3 781	2 500		319	1 436
Orsa	6 300	6 969	4 564	1 776	2 500		2 439	6 116	4 500	816	876	2 331	1 900	540	1 382	5 000
Rättvik	5 200	6 207	6 372	4 739	300		2 124	5 988	18 000	3 990	1 228	2 100	3 500	1 160	1 355	2 556
Smedjebacken	6 873	6 868	5 057	3 135	1 390	910	3 350	5 769								
Säter		7 738	5 012	3 528			3 296	3 940			188	357			171	910
Vansbro	3 100	3 245	3 110	2 321			851	1 729			460	689	2 500	2 664	798	1 602
Älvdalen	3 837	3 145	3 170	2 415			618	1 263	6 000		1 663	3 117	1 900		447	1 184
Tot	203 826	196 525	150 588	107 580	48 055	35 184	73 895	139 063	118 223	10 236	44 681	75 300	59 137	27 598	43 085	66 165

Kostnader

Kommun	Färdtjänstresor				Omsorgsresor				Skolskjuts				Särskoleskjuts			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Avesta	1 428 956	1 429 415	1 492 369	1 778 972	1 051 299	1 034 463	1 291 437	1 488 651			429 531	554 316			144 981	300 556
Borlänge	3 752 686	3 823 689	3 373 529	3 110 473	517 416	684 028	1 059 856	1 255 433	182 174	103 682	220 555	1 563 937	1 530 640	1 837 241	2 242 981	1 851 332
Falun	6 799 000	6 624 000	5 321 945	4 638 914	2 920 000	3 530 000	2 765 789	3 334 621	15 100 000	16 100 000	6 833 057	1 735 741	2 800 000	2 800 000	3 046 955	2 976 757
Gagnef	783 000	887 093	764 434	1 171 406	1 000	1 100 000	1 344 415	1 089 135	67 000	115 783	304 664	211 021	1 176 251	1 138 531	1 240 415	1 426 385
Hedemora	1 645 000	2 431 000	1 725 108	1 606 611	2 210 000	1 841 000	1 632 454	1 896 945	3804000	3 577 000	2 311 106	1 194 300	517 000	624 000	915 260	1 190 931
Leksand		1 574 033	1 268 429	1 005 349			989 495	1 078 589		103 682	540 270	850 382		1 837 241	1 582 622	1 137 180
Ludvika	2 900 380	2 936 751	2 089 716	2 146 221	1 179 356	1 380 065	1 316 945	1 488 407		7 141	1 022 711	2 401 519		1 873	473 661	1 088 967
Malung-Sälén	1 745 004	1 661 209	1 326 920	853 412			2 484		1 533 600	1 626 794	2 720 257	1 812 741	482 100	454 759	773 822	475 971
Mora	3 816 500	1 321 321	1 068 578	1 059 102		1 883 069	1 714 618	1 846 349			167 083	383 039			84 476	245 669
Orsa		881 354	581 173	333 101			304 380	680 926	1 052 629	1 056 524	1 074 142	569 169	389 064	381 859	542 077	330 290
Rättvik	1 500 000	1 554 100	1 768 279	1 333 836	121 700	190 300	446 045	671 892	6 893 400	2 278 000	1 297 000	161 321		668 000	626 294	657 072
Smedjebacken	1 451 074	1 543 956	1 064 707	614 009	273 273	187 486	457 215	761 294								
Säter		1 646 000	1 168 565	894 439			887 548	944 675			35 544	64 435			54 361	220 038
Vansbro	680 820	758 000	789 854	948 681			205 501	361 415	3 853 000	4 258 000	2 533 444	191 480	982 000	1 085 000	1 086 230	973 437
Älvdalen	1 103 300	1 561 000	366 604	768 155			175 036	317 827	2 204 000	2 398 737	1 843 008	1 182 381	844 000	960 024	879 008	704 885
Tot	27 605 720	30 632 921	24 170 210	22 262 681	8 274 044	12 819 906	14 682 312	17 372 021	34 689 803	31 625 343	21 332 372	12 875 782	8 721 055	11 788 528	13 693 143	13 579 470

Endast juli - december

2 Kommentarer till och felkällor i statistiken

- ▶ Avesta
 - ▶ Samtliga uppgifter om antalet resor och kostnader är osäkra då det saknas sammanställd statistik hos kommunen.
 - ▶ De uppgifter som finns rörande kostnaderna för skolskjutsar och särskoleskjutsar är extra osäkra, vilket beror på att de inte särredovisats tidigare i kommunen.
- ▶ Falun
 - ▶ Vissa kostnader / resor för omsorgsresor har sannolikt redovisats som kostnader / resor för färdtjänst.
- ▶ Gagnef
 - ▶ Fördelningen mellan färdtjänstresor och omsorgsresor vad gäller resor och kostnader bygger på kommunens uppskattningar.
 - ▶ Antal skolresor osäkert då antal elever varierar / kostnader ej särredovisade.
 - ▶ Antal särskoleskjutsar osäkert. Bygger på olika underlag 2006 och 2007.
- ▶ Hedemora
 - ▶ Osäkra siffror vad gäller antalet resor. Saknas sammanställd statistik hos kommunen.
 - ▶ Ett av halvåren 2006 kördes omsorgsresorna på färdtjänststavtalet. Kostnaderna för dessa resor är också redovisade som färdtjänstresor.
- ▶ Ludvika
 - ▶ Bruttokostnad redovisad för färdtjänst- och omsorgsresor år 2005.
 - ▶ Antalet färdtjänstresor inkluderar omsorgsresor och barns resor till och från korttidsboenden (KT-resor).
 - ▶ Kostnader för färdtjänstresor inkluderar även barns resor till och från korttidsboenden (KT-resor).
- ▶ Mora
 - ▶ Resor och kostnader för år 2005 inkluderar såväl färdtjänstresor som omsorgsresor. Det har inte varit möjligt att särredovisa kostnaderna och resor för de två restyperna.
- ▶ Rättvik
 - ▶ Kostnaden för skolskjuts inkluderar även särskoleskjuts. Det har inte varit möjligt att särredovisa kostnaderna och resor för de två restyperna.
- ▶ Smedjebacken
 - ▶ Kostnaderna och antalet resor för färdtjänstresor inkluderar även omsorgsresor inom äldreomsorgen.

Övrigt

- ▶ Vissa har inkluderat särskoleskjutsar för gymnasieskolan och andra inte.
- ▶ Det nya gemensamma reglementet som trädde ikraft den 1 juli 2007 ändrade förutsättningarna för den särskilda kollektivtrafiken och försvårar en historisk jämförelse.

3 Kommunernas uppgifter om färdtjänstillstånd

Antal färdtjänstillstånd

Kommun	2005	2006	2007	2008
Avesta	950	925	888	930
Borlänge	2 155	1 877	1 995	1 812
Falun	2 033	2 058	1 814	1 630
Gagnef		349	329	362
Hedemora	660	620	630	622
Leksand	743	696	559	504
Ludvika	1 377	1 336	1 171	1 078
Malung-Säle	375	530	421	461
Mora	951	961	621	587
Orsa	341	316	308	307
Rättvik	454	464	443	426
Smedjeback	464	474	286	302
Säter				
Vansbro	234	221	269	280
Älvdalen	350	394	320	289
Tot	11 087	11 221	10 054	9 590