



§ 33.

Gemensam beställningscentral för samhällsbetalda resor i

Västerbotten

Dnr: 16RKTM0037

KOLLEKTIVTRAFIKUTSKOTTETS BESLUT

Kollektivtrafikutskottet beslutar skicka utredning om Gemensam beställningscentral för samhällsbetalda resor i Västerbotten till länets kommuner för synpunkter. Synpunkter önskas senast 2016-09-30.

Ärendebeskrivning

Landstingsdirektören har givit uppdrag att:

- Utredda förutsättningarna för att etablera en gemensam beställningscentral för samhällsbetalda resor i Västerbottens län. Hänsyn ska tas till det pågående landstingsinterna utvecklingsarbetet på området.
- Ta fram underlag för beslut om former och driftansvar för en gemensam beställningscentral i Västerbottens län.

Uppdraget syftar till att ta fram förslag till hur en gemensam beställningscentral för Västerbottens län kan etableras för maximal samordning av samhällsbetalda resor, med ökad effektivitet och minskade kostnader för länets kommuner och landstinget.

Uppdraget omfattar i detta skede underlag inför beslut om att etablera en gemensam beställningscentral. Uppdrag/handlingar till följd av beslut om att etablera gemensam beställningscentral kräver förnyat uppdrag.

Sammanfattningsvis bedömer ansvarig utredare och referensgruppen att två huvudspår utkristalliserats som båda kan genomföras inom ramen för rådande lagstiftning:

- Utökad uppdrag till Region Västerbotten med drift av en beställningscentral i egen regi
- Regionala kollektivtrafikmyndigheten agerar inköpscentral och upphandlar en gemensam beställningscentral

I båda fallen behöver länets kommuner och landstinget skapa en organisation för styrning och uppföljning. Kostnadsfördelning och upphandlingsfrågor behöver tydliggöras för att den organisation som bildas ska kunna agera så ändamålsenligt som möjligt.

Bakgrund

Västerbottens läns landsting och länets 15 kommuner utredde under 2007 i två steg former för och driftansvar för en gemensam beställningscentral för samhällsbetalda resor i länet.

Justerare			Utdragsbestyrkande



Länets kommuner och landstinget hade som övergripande målsättning att skapa förutsättningar för maximal samordning av alla samhällsbetalda resor.

Första delutredningen presenterades för länets kommuner och landstinget, som beställde en fördjupad beskrivning av effekter, former och ansvar. Utifrån denna fördjupning fördes dialog om etablering av gemensam beställningscentral. Konsensus kring driftsformerna för en gemensam beställningscentral kunde dock ej nås, varför frågan bordlades tills vidare.

I landstingsplanen för perioden 2011 – 2013 uppdrog landstingsfullmäktige till landstingsstyrelsen att inleda ett samarbete med kommunerna om samordning av sjukresor med färdtjänstresor för att uppnå lägre kostnader. Landstingets revisorer påpekade i rapport 21/2012 att landstingsstyrelsen inte vidtagit några åtgärder för att utöka samarbetet med länets kommuner. Vid landstingsstyrelsens sammanträde 2013-10-01 fattades beslut bland annat om att förnya förfrågan till kommunerna om intresse för samarbete avseende samhällsbetalda resor.

Utifrån landstingsplanen för perioden 2011-2013 och uppdrag från landstingsstyrelsens 2013-10-01 bör frågan om en gemensam beställningscentral för Västerbottens län ånyo utredas.

Beslutsunderlag

Bilaga Rapport Gemensam beställningscentral

Landstingsstyrelsen 2016-03-03 § 45 Gemensam beställningscentral. Västerbotten

Beslutsexpediering

Kommunerna i Västerbottens län

Justerare

Utdragsbestyrkande



Sammanträdesdatum	Fredagen den 22 april 2016
Sammanträdestid	kl. 13:00-14:35
Sammanträdesplats	Tallen, Region Västerbotten
Beslutande	Enligt närvarolistan på sidan 2
Övriga närvarande	Heidi Thörnberg, chef kollektivtrafikmyndigheten Harriet Söder, VD Länstrafiken i Västerbotten AB, § 30 Karolina Filipsson, trafikstrateg VLL, § 30 Annika Garpefjäll, Norrtåg AB, § 30 Katrine Andersson, nämndsekreterare, Region Västerbotten
Justerade paragrafer	§§ 29-30, 32-56
Underskrifter	Sekreterare.....<i>Katrine Andersson</i> Katrine Andersson Ordförande.....<i>Peter Olofsson</i> Peter Olofsson (S) Justerare.....<i>Maria Kristoffersson</i> Maria Kristoffersson (C)

BEVIS OM ANSLAG

Justering har tillkännagivits genom anslag på Region Västerbottens anslagstavla.

Myndighet	Förbundsstyrelsens kollektivtrafikutskott	
Sammanträdesdatum	2016-04-22	
Anslaget	har satts upp 2016-04-27	tas ner 2016-05-17
Protokollets förvaringsplats	Region Västerbottens kansli, Umeå	
Underskrift	<i>Katrine Andersson</i> Katrine Andersson	



Närvarolista

Namn	Parti	N ä r v a r o	Reservation Omröstning		Anteckningar/ Tjänstgörande Ersättare
			§	§	
			Ja	Nej	
Ledamöter (7)					
Peter Olofsson, ordf	S	1			
Maria Kristoffersson, vice ordf	C	1			Justerare.
Hans Lindberg	S	1			
Lilly Bäcklund	S	1			
Lorents Burman	S	1			
Christer Rönnlund	M	1			
Peder Westerberg	L	1			
Ersättare (7)					
Caisa Abrahamsson	S	-			
Johan Söderling	S	-			
Monica Widman-Lundmark	S	-			
Robert Boström	C	-			
Hans-Inge Smetana	KD	-			
Nicklas Sandström	M	-			
Anders Hård	MP	-			

Justerare			Utdragsbestyrkande
-----------	--	--	--------------------

Gemensam Beställningscentral

Västerbotten

Innehållsförteckning

1	Bakgrund.....	1
2	Uppdrag	2
2.1	Syfte.....	2
2.2	Avgränsning.....	2
2.3	Arbetsätt och metod.....	2
2.4	Återrapportering	3
3	Västerbotten i ett norrlandskontext – nuläge	4
3.1	Regionbildning, samordning och organisation.....	4
3.1.1	Västerbotten – ett län i förändring	4
3.1.2	Västerbotten – en del av en framtida storregion i norra Sverige.....	5
3.1.3	Ökad samordning av samhällsbetalda resor.....	5
3.1.4	Kollektivtrafikmyndigheten i Västerbotten	5
3.2	Driftformer	6
3.3	Volym, samordningsgrad och samordningsvinst	7
3.4	Regelverk och egenavgift	9
3.5	Sammanfattning.....	10
4	Utgångspunkter för strategiska vägval.....	12
4.1	Gällande lagstiftning.....	12
4.1.1	Lag (2010:1065) om kollektivtrafik	12
4.1.2	Lag (1997:736) om färdtjänst och lag (1997:735) om riksfärdtjänst	13
4.1.3	Lag (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor	13
4.1.4	Skollag (2010:800) och förordning (1970:340) om skolskjutsning	13
4.1.5	Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) samt Lag (2007:1092) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)	13
4.2	Förutsättningar och begränsningar enligt lagstiftningen.....	14
4.2.1	Beställningscentralens driftform.....	14
4.2.2	Krav på lokalisering, IT-stöd, personalövertagande vid upphandling	15
4.2.3	Myndighetsutövning:	15
4.2.4	Organisation för ledning och styrning.....	15
4.3	Sammanfattning.....	15
5	Uppgifter för en gemensam beställningscentral.....	17
6	Analys driftsformer och driftsansvar	19
6.1	Omvärldsbild	19
6.1.1	Kollektivtrafikmyndigheter och regioner, regionförbund, kommunalförbund	19
6.1.2	Beställningscentral i egen regi och upphandlad form i landet	19
6.2	Gemensamma förutsättningar oavsett driftform	19
6.3	Beställningscentral i egen regi eller upphandlad – för- och nackdelar.....	20
6.3.1	Upphandlad beställningscentral	21
6.3.2	Beställningscentral i egen regi	21
7	Slutsatser och förslag till fortsatt arbete.....	22
7.1	Fortsatt arbete.....	23
8	Referenser.....	24

1 Bakgrund

Västerbottens läns landsting och länets 15 kommuner utredde under 2007 i två steg former för och driftsansvar för en gemensam beställningscentral för samhällsbetalda resor i länet. Länets kommuner och landstinget hade som övergripande målsättning att skapa förutsättningar för maximal samordning av alla samhällsbetalda resor.

Första delutredningen presenterades för länets kommuner och landstinget, som beställde en fördjupad beskrivning av effekter, former och ansvar. Utifrån denna fördjupning fördes dialog om etablering av gemensam beställningscentral. Konsensus kring driftsformerna för en gemensam beställningscentral kunde dock ej nås, varför frågan bordlades tills vidare.

I landstingsplanen för perioden 2011 – 2013 uppdrog landstingsfullmäktige till landstingsstyrelsen att inleda ett samarbete med kommunerna om samordning av sjukresor med färdtjänstresor för att uppnå lägre kostnader. Landstingets revisorer påpekade i rapport 21/2012 att landstingsstyrelsen inte vidtagit några åtgärder för att utöka samarbetet med länets kommuner. Vid landstingsstyrelsens sammanträde 2013-10-01 fattades beslut bland annat om att förnya förfrågan till kommunerna om intresse för samarbete avseende samhällsbetalda resor.

Utifrån landstingsplanen för perioden 2011-2013 och uppdrag från landstingsstyrelsens 2013-10-01 bör frågan om en gemensam beställningscentral för Västerbottens län ånyo utredas.

2 Uppdrag

Mot bakgrund av ovanstående har landstingsdirektören givit uppdrag att:

- Utredda förutsättningarna för att etablera en gemensam beställningscentral för samhällsbetalda resor i Västerbottens län. Hänsyn ska tas till det pågående landstingsinterna utvecklingsarbetet på området.
- Ta fram underlag för beslut om former och driftansvar för en gemensam beställningscentral i Västerbottens län

2.1 Syfte

Uppdraget syftar till att ta fram förslag till hur en gemensam beställningscentral för Västerbottens län kan etableras för maximal samordning av samhällsbetalda resor, med ökad effektivitet och minskade kostnader för länets kommuner och landstinget.

2.2 Avgränsning

Uppdraget omfattar i detta skede underlag inför beslut om att etablera en gemensam beställningscentral. Uppdrag/handlingar till följd av beslut om att etablera gemensam beställningscentral kräver förnyat uppdrag.

Ansvarig utredare har efter avstämning med ansvarig för styrning av arbetet även avgränsat uppdraget till att ej inkludera ambulanstransporter. I rapporten inkluderas endast volymer och kostnader avseende sjukresor, färdtjänst, riksfärdtjänst och avropsstyrd allmän kollektivtrafik s.k. Ringbilar. Vidare har avgränsning gjorts att ej inkludera frågan om kommunernas möjlighet att överlämna myndighetsutövningen för färdtjänsten och riksfärdtjänsten till RKM (Regionala kollektivtrafikmyndigheten) enligt den nya kollektivtrafiklagen. Denna fråga överlämnas vid behov till RKM för utredning och ställningstagande. Inkluderat i utredningen är dock hur utvecklingen ser ut i grannlänerna och hur olika alternativ påverkar möjligheten att vid ett senare tillfälle överlämna myndighetsutövningen om så önskas.

2.3 Arbetssätt och metod

Ansvarig utredare har varit trafikstrateg Karolina Filipsson vid staben för planering och styrning på Västerbottens läns landsting. Arbetet har bedrivits tillsammans med en referensgrupp bestående av interna och externa resurser då uppdraget är av länsövergripande karaktär. Referensgruppen har från Landstinget bestått av Servicechef med ansvar för projektet Gemensam beställningscentral, Jan-Olov Blom samt avdelningschef för Reseservice, Karin Forsén. Referensgruppen har externt bemannats av Kollektivtrafikstrateg Bianca Byring vid RKM samt en företrädare för Skellefteå kommun, Planeringssekreterare David Lundmark, Storums kommun, Trafikplanerare Inger Carstedt och Umeå kommun, Kollektivtrafikchef Fredrik Forsell.

Under arbetet har insamling av volymer avseende resor och kostnader genomförts för de samhällsbetalda resorna i Västerbotten (sjukresor, färdtjänst, riksfärdtjänst och avropsstyrd allmän kollektivtrafik). Litteraturstudier av aktuella utredningar och aktuell lagstiftning har bidragit till kunskapsupbyggnaden.

Kartläggning av olika lösningar för samordning av samhällsbetalda resor i landet och Intervju med företrädare för beställningscentralen i region Jönköping har genomförts, liksom kunskapsinhämtning vid nätverket MERITS möten (Mötesplats för Erfarenhetsutbyte inom Integrerad Trafik).

Deltagarna har med hjälp av jurist på landstinget gått igenom aktuell lagstiftning och hur den påverkar förutsättningarna för etablering av en gemensam beställningscentral i Västerbotten.

Ansvarig för styrning av arbetet har varit landstingets planeringschef, Karin Ahnqvist, staben för planering och styrning på landstinget.

2.4 Återrapportering

Framtagen processkarta och kommunikationsplan för arbetet har följts och vid behov uppdaterats. En löpande återrapportering har skett till ansvarig för styrning av arbetet. Vidare har länets politiska företrädare vid två tillfällen fått information om det pågående arbetet. Kollektivtrafikutskottet vid Region Västerbotten har även informerats om den pågående utredningen. Tjänstemän från länets kommuner har informerats vid tre mötestillfällen.

Slutrapporten består av en beskrivning av nuläge i Västerbotten samt grannlänerna, utgångspunkter för strategiska vägval, juridiska förutsättning, uppgifter för en gemensam beställningscentral, samt en analys av driftformer och driftansvar. Slutsatser samt förslag till fortsatt arbete avslutar rapporten.

3 Västerbotten i ett norrlandskontext – nuläge

Behoven av effektiviseringar ökar då resurserna för särskilda persontransporter är begränsade och då kostnaderna förväntas öka. Motiven till samordning av de särskilda persontransporterna med den allmänna kollektivtrafiken är särskilt stor i mindre kommuner och i gleset befolkade delar av landet, där åldrande befolkning, lägre skattekraft och glesare mellan taxibilarna gör att behoven ökar medan utbudet minskar. Utifrån detta skapas en gemensam beställningscentral förutsättningar för att möta dessa utmaningar.¹

På det administrativa planet finns möjlighet till samordningsvinster både genom en gemensam tjänstemannaorganisation och genom en gemensam beslutande politisk församling. En gemensam finansiering, kompetensuppbyggnad, samt en gemensam röst gentemot andra regioner blir styrkor. Förutsättningarna för en effektiv och jämförbar uppföljning av de särskilda transporter ökar dessutom.² Vid intervju med företrädare för den gemensamma beställningscentralen i region Jönköping så pekades tre framgångsfaktorer ut; personalens kompetens, tydliga förutsättningar för beställningscentralen, samt en enkel och tydlig politisk styrning.³

Genom att hantera beställningarna effektivt skapas förutsättningar för stora samordningsvinster. Beställningscentraler behöver inte vara samlokaliserade för att vara effektiva, det räcker om de är uppkopplade mot ett gemensamt planeringssystem där bokningarna sker och kontroller mot tillståndsregistret görs. Samverkande beställningscentraler kan vara uppkopplade via internet och skalas upp och ned vid behov.⁴

En utvidgning av trafik- och upptagningsområden för beställningscentralerna gör att glesare områden (till en lägre styckekostnad) får ta del av de resandevolymer som skapas i städerna. Detta genom att de fasta kostnaderna för infrastrukturen (beställningscentral, tillgång till taxibilar) delas på fler och att fler möjligheter till samordning skapas. En risk finns att städerna kan få en något försämrad servicegrad. Att huvudorten/orterna i ett län ställer sig utanför en samordning är inte optimalt sett ur samhällssynpunkt, varken ekonomiskt eller organisatoriskt. De mer gleset befolkade orterna har proportionellt sett fler resor mot centralorten utifrån att skolor, sjukvård, rehabilitering och dagverksamhet lokaliseras och organiseras av det offentliga. Verksamheterna lokaliseras i centralt befolkningstäta centra för att skalfördelar ska kunna nyttjas. Samordning mellan omkringsliggande orters och centralortens resor innebär att fordonsparken kan nyttjas optimalt. I vissa fall kan det även vara aktuellt att samordna över länsgränserna.⁵ Samverkan mellan sjukresor inom norra regionen är ett exempel på en sådan samordning.

3.1 Regionbildning, samordning och organisation

3.1.1 Västerbotten – ett län i förändring

På global nivå finns en allt starkare urbanisering med efterföljande demografiska förändringar. Det sker även klimatförändringar med hot mot vårt vitala ekosystem, liksom utveckling av ett allt starkare kunskapssamhälle. I det perspektivet är det intressant att notera att Västerbotten faktiskt är på väg mot sin största folkmängd någonsin.

Idag har 12 av länets 15 kommuner mindre än 10 000 invånare och en allt äldre befolkning. Utflyttningen är någorlunda konstant, medan återflyttningen under de senaste 30 åren har minskat. Kvinnorna är mer flyttbenägna än övriga grupper, framför allt utbildning, kultur och andra viktiga attraktivitetsskapande faktorer är här starka drivkrafter.

Det finns starka stadsregioner i Västerbotten representerade av Umeå och Skellefteå. Här finns till exempel forskningscentra och mer kompletta arbetsmarknadsregioner, vilket är av stor betydelse för hela Västerbotten.

¹ Trafikanalys, Rapport 2014:7, "Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter", sida 50.

² Trafikanalys, Rapport 2014:7, "Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter", sida 50.

³ Anna-Karin Malm, Servicereschef, Jönköpings Länsstrafik, Region Jönköpings län.

⁴ Trafikanalys, Rapport 2014:7, "Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter", sida 51.

⁵ Trafikanalys, Rapport 2014:7, "Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter", sida 52.

3.1.2 Västerbotten – en del av en framtida storregion i norra Sverige

Under en längre tid har förutsättningarna för en storregion i norra Sverige diskuterats i syfte att hitta organisatoriska, ekonomiska och verksamhetsmässiga lösningar som tryggar en god välfärd i vår del av landet.

Ett av de bärande argumenten för en storregion är att skapa bättre förutsättningar för kompetensuppbyggnad, möjlighet till ekonomisk kraftsamling, vilket exempelvis ett landsting inte klarar av samt att stärka konkurrenskraften mot andra europeiska regioner. En storregion bedöms ha ökad möjlighet till regional utveckling och att klara välfärdsuppdraget.

Motiven till att skapa en samordnad organisation för effektiva beställningar av samhällsbetalda resor är därför i flera fall identiska med bildandet av en storregion, dvs inom ramen för de allmänna medel som finns tillgängliga klara av att leverera transportuppdrag med hög kvalitet till för samhället så låga kostnader som möjligt.

3.1.3 Ökad samordning av samhällsbetalda resor

Västerbottens läns landsting och länets 15 kommuner genomförde – som tidigare beskrivits - under 2007 en utredning av former för och driftsansvar för en gemensam beställningscentral i länet för samhällsbetalda resor.

Utifrån denna fördjupning fördes dialog om etablering av gemensam beställningscentral. Enighet kring driftsformerna för en gemensam beställningscentral kunde dock ej nås, varför frågan tills vidare bordlades.

Dagens styrning och samordning av färd-, riksfärdtjänst- och sjukresor är identisk med den utformning som förelåg innan år 2007. Det vill säga, landstingets sjukresor och vissa mindre kommuners färdtjänst och riksfärdtjänst samordnas, medan samordningen är liten i de områden där potentialen är som störst, dvs i de befolkningstäta kommunerna. Färdtjänstens myndighetsutövning sker även idag i respektive kommun.

Samtidigt har Västerbottens grannlän – Norrbotten, Västernorrland och Jämtlands län – etablerat en gemensam struktur för samordning mellan sjuk-, färdtjänst- och riksfärdtjänstresor. Där en gemensam beställningscentral som organisatoriskt styrs via RKM utgör navet i samordningen av de samhällsbetalda resorna. Norrbotten och Jämtland har även en långtgående centralisering av myndighetsutövningen för färdtjänsten och riksfärdtjänsten.

Sammanfattningsvis har våra grannlän gått längre i att samordna de samhällsbetalda resorna ur såväl ett organisatoriskt men även ett utförarmässigt perspektiv. De har skapat gemensamma beställningscentraler vilka ger förutsättningar för ökad samordning och kostnadsbesparingar i likhet med våra ambitioner år 2007.

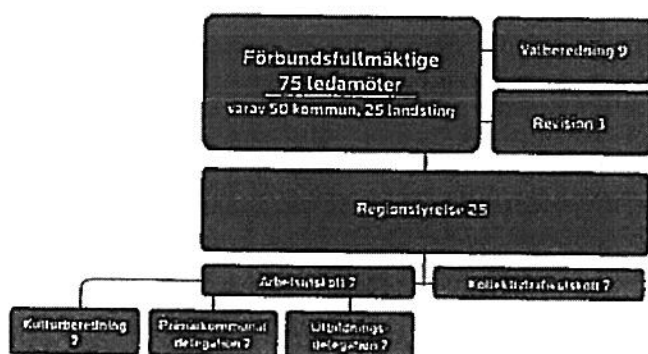
Avsaknaden av en ändamålsenlig organisation för att samordna de samhällsbetalda resorna kan ses som en konkurrensnackdel vid framtida diskussioner om en storregion i norra Sverige.

3.1.4 Kollektivtrafikmyndigheten i Västerbotten

Lag om kollektivtrafik (2010:1065) började gälla den 1 januari år 2012 vilket bland annat innebar att RKM i länen ersatte de tidigare trafik huvudmännen. I Västerbotten övergick det ansvar som låg inom ramen för Länstrafiken i Västerbotten AB till RKM.

I Västerbotten är RKM placerad på Region Västerbotten.⁶ RKM i Västerbottens län har det ekonomiska och juridiska ansvaret för den allmänna regionala kollektivtrafiken. I Västerbotten finns sedan 2005 en kostnads- och ansvarsmodell för kollektivtrafiken som innebär att landstinget ansvarar för beställning av tågtrafiken, samt linjetrafik och avropsstyrd trafik med huvudsaklig trafikuppgift mellan kommuncentra medan respektive kommun ansvarar för beställning av linjer och avropsstyrd trafik med huvudsaklig trafikuppgift inom kommunen. Modellen innebär att landstinget och kommunerna har kostnadsansvar för den trafik som de beställer.

⁶ Region Västerbotten är ett kommunalförbund med förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse. Under förbundsstyrelsen finns ett arbetsutskott samt ett kollektivtrafikutskott. Under arbetsutskottet finns kulturbereidningen, utbildningsdelegationen samt primärkommunala delegationen.



En kommun får enligt den nya kollektivtrafiklagen överlåta sina uppgifter enligt färdtjänst- och riksfärdtjänstlagen till RKM. Landstinget kan dock inte överlåta myndighetsutövningen enligt lag om resekostnadsersättning men ansvaret för planering upphandling och utförande kan göras av ett kommunalförbund där landstinget är medlem i det fall detta finns inskrivet i förbundsordningen, vilket innebär att RKM kan samordna landstingets behov men ej ta över myndighetsutövningen.

Länet har genom myndigheten erhållit en ny möjlig samordnande aktör jämfört med när tidigare utredning genomfördes 2007.

3.2 Driftformer

Idag ser det olika ut i de fyra norrlandslänen avseende hur stor andel av de samhällsbetalda resorna (sjukresor, färdtjänst, riksfärdtjänst och avropsstyrd allmän kollektivtrafik) som samordnas i en gemensam beställningscentral i respektive län och även hur man valt att organisera dessa beställningscentraler. Detta avser även hur man valt att organisera RKM och dess förhållande till den gemensamma beställningscentralen i länet/regionen. Skillnader finns även avseende graden av samordning mellan sjukresor, färdtjänst och riksfärdtjänst.

Det är endast i Västerbotten som landstinget har en beställningscentral i egen regi. I de övriga länen finns beställningscentralen lokaliserad hos länstrafikbolaget ägt av RKM (Norrbotten), hos RKM (Västernorrland) eller hos en upphandlad beställningscentral (Jämtland).

Organisatorisk hemvist för RKM är i Västernorrland och Norrbotten ett kommunalförbund. I Norrbotten har länstrafikbolaget behållits medan länstrafikbolaget i Västernorrland ingår i RKM. Region Jämtland/Härjedalen bildades 2015-01-01 och RKM har därmed övergått till regionen. Framtiden för länstrafikbolaget i Jämtland/Härjedalen utreds för närvarande. I Västerbotten finns RKM på Region Västerbotten, som också äger länstrafikbolaget.

Västerbotten

I Västerbottens län finns idag två sätt att organisera beställningscentral, drift i egen regi samt att upphandla beställningsmottagning och samordning tillsammans med upphandling av transporter, dvs. utförare av transporter är även beställningsmottagare.

Västerbottens läns landsting driver en beställningscentral (Reseservice) i egen regi. Reseservice planerar och samordnar landstingets sjukresor, den avropsstyrda allmänna kollektivtrafiken (kallad ringbil), liksom riksfärdtjänst- och färdtjänstresor samt i vissa fall skolresor i ett antal kommuner. Kommunerna Malå, Nordmaling, Sorsele, Storuman, Vindeln, Vilhelmina och Åsele har överlämnat upphandling, beställningsmottagning och samordning till landstinget. (Vindelns kommun påbörjade dock tillsammans med Umeå kommun en upphandling av färdtjänst- och riksfärdtjänst som dock är föremål för rättslig prövning varför Vindelns kommun fortfarande är ansluten till den gemensamma beställningscentralen). Övriga åtta kommuner i länet har inte en beställningscentral i egen regi utan har upphandlat beställningsmottagning och samordning av den entreprenör som har tilldelats uppdraget att utföra transporterna.

Övriga Norrlandslän

I grannlänerna har man hanterat beställningscentralfrågan olika. Det gäller både antal resor som samordnas (andelen kommuner som ingår i den gemensamma beställningscentralen), regelverk och egenavgift (gemensamt för länet eller om skillnader finns mellan olika kommuner), överlämnande av myndighetsutövning för färdtjänst och riksfärdtjänst (Hur stor andel av kommunerna som överlämnat myndighetsutövningen för färdtjänsten och riksfärdtjänsten till RKM).

Ett mönster som finns nationellt kan även skönjas i de fyra norrlandsläna avseende att större kommuner ej i lika hög grad som mindre kommuner väljer att överlämna myndighetsutövning, upphandling och samordning av färdtjänst och riksfärdtjänst till RKM/gemensam beställningscentral. I Jämtland/Härjedalen så är Östersunds kommun ej ansluten till den gemensamma beställningscentralen och i Norrbotten så har Bodens kommun fattat beslut om att ej ansluta sig, medan Piteå kommun ännu ej fattat beslut i frågan.

I Norrbotten finns en beställningscentral hos Länstrafikbolaget. Beställningscentralen tar emot beställning av sjukresor samt färdtjänst och riksfärdtjänst i 11 av länets 14 kommuner (Arvidsjaur, Arjeplog, Gällivare, Haparanda, Jokkmokk, Kalix, Kiruna, Pajala, Älvsbyn, Övertorneå och Övertorneå). Samma kommuner har även överlämnat myndighetsutövningen för färdtjänsten och riksfärdtjänsten till RKM. Luleå kommun kommer från och med 2016 även att vara ansluten till beställningscentralen. Kommunen har även beslutat att överlämna myndighetsutövningen för färdtjänsten och riksfärdtjänsten till RKM.

I Västernorrland finns en beställningscentral i RKM:s regi. Vid beställningscentralen beställs och samordnas färdtjänst och riksfärdtjänst för länets samtliga 7 kommuner med landstingets sjukresor. Endast Ånge kommun har överlämnat myndighetsutövningen för färdtjänsten och riksfärdtjänsten till RKM.

I Region Jämtland/Härjedalen finns en beställningscentral (BC Jämtland), som drivs av en sammanslutning av entreprenörer. Sjukresor samt färdtjänst och riksfärdtjänst i 6 av länets 8 kommuner (Berg, Bräcke, Härjedalen, Krokom, Ragunda och Åre) beställs hos och samordnas av beställningscentralen. Dessa kommuner har även överlämnat myndighetsutövningen till Region Jämtland/Härjedalen. I Östersunds och Strömsunds kommun sker färdtjänst- och riksfärdtjänsthandläggningen av kommunen och beställning och samordning av resor sker hos den entreprenör som är upphandlad för att utföra transporterna. Strömsunds kommun hade tidigare överlämnat myndighetsutövningen till Regionen men återtog den från och med 1 januari 2015.

3.3 Volym, samordningsgrad och samordningsvinst

Sedan föregående utredning av möjligheterna att etablera en gemensam beställningscentral i Västerbotten så har antalet färdtjänsttillstånd i stort sett varit oförändrat, med endast en marginell nedgång och antalet resor har på motsvarande sätt endast minskat något. Antalet resor per använt färdtjänsttillstånd har varit oförändrat mellan åren. Volymerna är därmed i stort sett oförändrade.

I ett nationellt perspektiv så har Västernorrland med 46 färdtjänsttillstånd flest antal tillstånd per 1 000 personer, med Västerbottens 43 tillstånd och Norrbottens 42 tillstånd på andra respektive tredje plats. Jämtland/Härjedalen har med 29 tillstånd däremot färre tillstånd än genomsnittet i Sverige - 33 tillstånd. Det är endast Kalmar, Skåne och Halland som har färre antal färdtjänsttillstånd per 1 000 personer än Jämtland/Härjedalen.

Samordningsgraden i Västerbotten var för landstingets beställningscentral 37 procent och samordningsvinsten uppgick till 31,5 Mkr för 2014. Samordningsgraden för beställningscentralen (hos Länstrafikbolaget) i Norrbotten var 46 procent och samordningsvinsten uppgick till 22,7 Mkr. Samordningsgraden för beställningscentralen (hos RKM) i Västernorrland var 61 procent och samordningsvinsten uppgick till 25,2 Mkr. Samordningsgraden för beställningscentralen i Jämtland (upphandlad beställningscentral) var 44 procent och samordningsvinsten uppgick till 20,0 Mkr.

Sjukresor, färdtjänst och riksfärdtjänst som samordnas i gemensam BC 2014

Län/region	Antal resor	Kostnad Mkr	Kostnad kr/resa	Samordningsvinst Mkr	Samordningsgrad	Kostnad kr/resa utan samordning
Jämtland/Härjedalen	94 800	58 600 000	618	20,0	44 %	829
Norrbotten	226 576	76 748 718	339	22,7	46 %	439
Västernorrland	492 467	110 516 510	224	25,2	61 %	276
Västerbotten	182 251	92 264 919	506	31,5	37 %	679

Samordningsgrad = antalet transporter delat med antalet beställningar.

Samordningsvinst = kostnad utan samordning minus kostnad vid samordning

I Västernorrland finns en tydlig styrning till den sjukreselinje som finns mellan Ånge och Sundsvall (sjukresor hänvisas till denna linje vilket gör att inga andra transportlösningar är aktuella mellan orterna efter denna linje). Detta skulle kunna vara en förklaring till den höga samordningsgraden i länet. Alternativt så kan det faktum att Sundsvalls kommuns färdtjänst och riksfärdtjänst är med i beställningscentralen också påverka samordningsgraden positivt.

Det är svårt att göra jämförelser av samordningsgraden mellan länen då det finns skillnader gällande omfattningen för det uppdrag som beställningscentralerna har, varför försiktighet bör iakttas vid analyser av slutsatser om effektivitet mellan de olika beställningscentralerna. Utöver skillnader i vilka resor som kan ingå i beställningscentralen finns dessutom skillnader i geografi, befolkningsstruktur, resmönster, reslängder, priser i avtal för att nämna några exempel. Förändringar i antalet personer med diagnoser som kräver resor med dyrare färdstätt samt förändringar av resmönster för denna kategori patienter kan även påverka kostnaderna för sjukresor. Utöver detta så kan det exempelvis finnas skillnader i styrning av maximalt antal resenärer per fordon, samordningsfrekvens mellan korta och långa resor, samt redovisning av sjukresor.

Snittkostnaden per resa i länen påverkas även av vilka kommuner som deltar i beställningscentralen då kostnaden per resa generellt är lägre i länen större kommuner. Län där dessa kommuner ej finns med i den gemensamma beställningscentralen innebär en högre snittkostnad per resa vid en beräkning av länets snittkostnad per resa.

Sjukresor, färdtjänst och riksfärdtjänst totalt i länen 2014

Län/region	Antal resor i BC	Antal resor utanför BC	Totalt antal resor i länet/regionen	Kostnad resor i BC Mkr	Kostnad resor utanför BC Mkr	Total kostnad i länet/regionen	Kostnad kr/resa
Jämtland/Härjedalen	94 800	75 583	170 383	58 600 000	13 678 000	72 278 000	401
Norrbotten	226 576	179 607	406 183	76 748 718	32 149 000	108 897 710	268
Västernorrland	492 467		492 467	110 516 510		110 516 510	224
Västerbotten	182 251	375 886	558 137	92 264 919	77 813 000	170 077 919	305

Utifrån sammanställningen över samtliga sjukresor, färdtjänst- och riksfärdtjänstresor i Norrland så är det tydligt att det i Västerbotten finns stor potential till samordningsvinster då samordning ej sker mellan den stora volymen färdtjänstresor och sjukresor. Länets tre sjukhus genererar stora sjukreseflöden och i dessa kommuner sker ingen samordning med färdtjänsten. Samordningsvinster bör finnas för samhället vid övergång till en gemensam beställningscentral.

Utifrån statistik för 2014 över antalet riksfärdtjänstresor i Jämtlands län (bilaga 1) kopplat till förekomsten av länsfärdtjänst så kan det möjligen antas att huvuddelen av riksfärdtjänstresor sker inom ett län. Om detta är representativt för Västerbotten så är det en god grund för samordning mellan riksfärdtjänst och sjukresor.

SKL har i sin undersökning "Allmän och särskild kollektivtrafik, analys av för- och nackdelar med en samlad lagstiftning", uppskattat besparingspotentialen för samordnad trafik till 25 – 30 procent av de totala kostnaderna utifrån intervjuer med företrädare för RKM. "Enbart en samordning av beställningsfunktioner för länsomfattande sjukresor och färdtjänst beräknas till 20 procent av de totala kostnaderna." I rapporten står att beräkningen "bygger på antaganden om kostnader för sjukresor och skolskjutsar eftersom ett fullständigt statistiskt underlag saknas. Beräkningarna visar dock att den största potentialen för kostnadseffektivisering

ligger i att påverka kostnaden per resa. Med en ökad samordning i upphandling och trafikering av allmän och särskild kollektivtrafik finns goda förutsättningar för en positiv utveckling av kostnaden per resa i kollektivtrafiken.”⁷

I Jämtlands län har man försökt följa upp samordningsvinsterna genom att jämföra med motsvarande icke samordnad trafik. I en presentation från oktober 2013 har samordningsvinsten för Jämtlands län beräknats till cirka 25 procent.⁸

Vid en beräkning av möjlig besparingspotential för Västerbotten bör hänsyn tas till att det redan idag finns samordning mellan avropsstyrd allmän kollektivtrafik och sjukresor i hela länet och dessutom mellan dessa resor och färdtjänst och riksfärdtjänst i knappt hälften av länets kommuner.

3.4 Regelverk och egenavgift

Västerbottens läns landsting ansvarar för det regelverk som ligger till grund för sjukresorna liksom respektive kommun ansvarar för det regelverk som ligger till grund för färdtjänsten och skolskjutsarna. RKM och finansierarna ansvarar för regelverket för den avropsstyrda allmänna kollektivtrafiken.

I Västerbotten genomfördes 2005 ett arbete med att samordna de olika regelverken för färdtjänsten. Beslut fattades vid Länsstrafikens ägarsamråd om att kommunerna skulle anta ett för länet gemensamt regelverk. Vidare fattades beslut om att egenavgiften skulle harmoniseras så att den i grunden bygger på taxan för den allmänna kollektivtrafiken samt ett påslag om 18 kr/resa. Samtliga kommuner utom Umeå kommun beslutade att anta denna egenavgiftskonstruktion. De kommuner som hade en högre lägsta avgift för färdtjänstresor än den nya lägsta avgiften enligt den nya egenavgiftskonstruktionen skulle invänta att denna nivå uppnåddes för att därefter fullt ut tillämpa den nya lägsta egenavgiften. Detta för att inte påföra dessa kommuner ytterligare kostnader som en sänkning av lägsta egenavgift skulle innebära. Sedan 2005 har kommunerna i stort följt dessa beslut och egenavgifter har blivit mer likartad i de olika kommunerna. Vissa olikheter kvarstår dock. De kommuner som är anslutna till Landstingets beställningscentral, Reseservice tillämpar dock det gemensamma regelverket och den gemensamma egenavgiftsstrukturen.

Det gemensamma regelverket som togs fram har ingen begränsning av antalet resor om det inte finns någon begränsning inskrivet i tillståndet. Antalet arbetsresor är begränsat till 44 enkelresor per månad. Resor kan göras i den egna kommunen, men efter särskild prövning kan resor utanför den egna kommunen medges. Uppehåll under resa medges ej. Styrning av starttiden med en timma kan ske för att medge samordning. Beställning ska ske minst en timme före resa. Ledsagare medföljer utan kostnad, medan medresenär betalar egenavgift liksom färdtjänstresenär. Samåkning innebär inte någon reduktion av egenavgiften.

Tio år efter regelharmoniseringen kan vissa avvikelser från det gemensamma regelverket noteras i ett antal kommuner. I grunden finns dock en gemensam struktur.

Regelverket i Norrbotten är gemensamt för de kommuner som är anslutna till den gemensamma beställningscentralen. Från och med januari 2016 är det endast Boden och Piteå kommun som ej är anslutna till den gemensamma beställningscentralen.

Egenavgiften i de kommuner som är anslutna till beställningscentralen är kollektivtrafikens enkelbiljettpris med ett tillägg om 75 procent. Kiruna kommun däremot har en annan egenavgiftskonstruktion där tillägget är subventionerat med 2 x 20 procent.⁹ Lägsta egenavgift för en resa 1 – 10 km är i Kiruna 25 kr och för övriga kommuner anslutna till beställningscentralen 42 kr. Egenavgiften i Bodens kommun är enkelbiljettpris för kollektivtrafiken samt ett tillägg om 50 procent. Piteå kommun är den kommun som har en avvikande

⁷ Sveriges Kommuner och Landsting, 2014, beställningsnummer 5342, "Allmän och särskild kollektivtrafik, analys av för- och nackdelar med en samlad lagstiftning", sida 12-13.

⁸ Mathias Holmlund, Länsstrafiken Jämtland, 2014, Nätverksträff för MERIT 2014-03-20, "Presentation om särskild kollektivtrafik".

⁹ Beräknas så att 20 % dras från RKM:s egenavgift först en gång och sedan räknas ett ytterligare avdrag om 20 % fram på denna nya summa, vilket ger egenavgiften för färdtjänsten i Kiruna kommun. Exempel RKM:s egenavgift 70 kr blir 56 kr i Kiruna med denna konstruktion (20 % på 70 kr är 14 kr, vilket ger 56 kr på vilka ytterligare 20 % beräknas – 11 kr vilket dras från 56 kr och ger egenavgiften 45 kr.)

konstruktion för egenavgiften, med en egenavgift som är 32 procent av taxameterbeloppet med en lägsta egenavgift om 45 kronor, samt en förhöjd lägsta egenavgift kvällar och nätter.

Regelverket i Västernorrland är trots att alla kommuner är anslutna till den gemensamma beställningscentralen inte enhetligt, varken avseende geografi (var man kan resa) eller antalet resor som kan göras (olika begränsningar av antalet resor i olika kommuner).

Egenavgiften för färdtjänsten är den samma i samtliga kommuner i Västernorrland, vilket är kollektivtrafikens enkelbiljettpris med ett påslag om 50 procent.

Regelverket i region Härjedalen/Jämtland är det samma för de kommuner som är anslutna till den gemensamma beställningscentralen. Färdtjänstresor kan göras i hela Härjedalen/Jämtland. Däremot kan färdtjänstresor ej göras utanför länet utan dessa klassas som riksfärdtjänstresor. Strömsunds kommun lämnade beställningscentralen bland annat beroende på att kommunen ej hade möjlighet att göra avsteg från regelverket. Främst för att det inte fanns möjlighet att genomföra färdtjänstresor i annat län för boende med närmaste serviceort utanför länet. Östersunds kommun har en begränsning avseende antalet resor och färdtjänsten endast kan nyttjas inom kommunen.

Egenavgiften för kommuner anslutna till beställningscentralen är kollektivtrafikens enkelbiljettpris med ett påslag om 50 procent. Därutöver finns en extra kostnad för resor som beställs senare än kl. 17.00 dagen före resa. Egenavgiften i Östersunds kommun bygger på en fast månadsavgift (utgår endast de månader som färdtjänst nyttjats) om 230 kr och därutöver en fast avgift om 30 kr per utförd resa. Information om egenavgiften i Strömsunds kommun har ej gått att finna.

Egenavgifterna för sjukresor skiljer sig något åt mellan länen. I Västerbotten, Norrbotten och Jämtland/Härjedalen är egenavgiften 100 kr/enkelresa (oberoende av färd sätt) medan Västernorrland har 60 kr i egenavgift vid resa med egen bil och 80 kr för resa med övriga färd sätt. Bidraget vid resa med bil är i Västerbotten och Västernorrland 1 kr/km och i Jämtland/Härjedalen och Norrbotten 1,20 kr/km. Det innebär att en resa med egen bil är olika lång i de olika länen innan den är ersättningsberättigad. I Västerbotten går gränsen vid 100 km, i Norrbotten och Jämtland/Härjedalen 84 km och i Västernorrland 60 km. Vidare så finns olikheter avseende hur lång resa med allmän kollektivtrafik som behöver göras innan den blir bidragsberättigad. I Västerbotten är den 67 km, i Norrbotten och Jämtland/Härjedalen 60 km och i Västernorrland 45 km. Reglerna för att få en sjukresa med dyrare färd sätt är desamma i de fyra länen, men vissa övriga olikheter finns bl. a. avseende styrning mot sjukreselinjer och ankomst- och avgångstider från sjukhus.

3.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis så har Västerbotten den minst samlade samordningen av de samhällsbetalda resorna i Norrland. Norrbotten, Västernorrland och Jämtland/Härjedalen har en länsgemensam beställningscentral med huvuddelen av de samhällsbetalda resorna i länet/regionen samlade. I samtliga län varierar det dock hur stor andel av färdtjänst- och riksfärdtjänstresorna som ligger i en beställningscentral där samordning kan ske med sjukresor, då det skiljer sig åt mellan länen vilka kommuner som har anslutit sig till den länsgemensamma beställningscentralen. I Västernorrland så kan potentiellt samtliga kommuners färdtjänst- och riksfärdtjänstresor samordnas med landstingets sjukresor. Därefter kommer Jämtland/Härjedalen där 45 procent av färdtjänst- och riksfärdtjänstresorna potentiellt kan samordnas med sjukresorna, följt av Norrbotten med 22 procent och slutligen Västerbotten med 15 procent. Andelen resor som kan samordnas stiger till 80 procent för Norrbotten i och med att Luleå kommun går med i den gemensamma beställningscentralen från och med januari 2016.

I Västernorrland och Norrbotten samordnas betydligt fler resor i en gemensam beställningscentral än i Västerbotten och dessa län har 30 – 50 % lägre kostnad per resa än Västerbotten, vilket tyder på en god potential till minskade kostnader vid etablering av en gemensam beställningscentral.

Sjukresorna förefaller vara den gemensamma nämnaren vid etablering av gemensamma beställningscentraler då dessa resor sker över hela det geografiska området och har en stor potential till samordning då antalet resor är många. En viss tendens kan ses att större kommuner väljer att ställa sig utanför en gemensam

beställningscentral. Motiv för detta kan möjligen sökas i att dessa kommuner kan se att det finns samordningspotential inom ramen för den egna färdtjänsten och att större kommuner har en starkare ekonomi vilket minskar incitamenten för en ökad samordning.

Vid beräkning av samordningsvinst har SKL uppskattat besparingspotentialen för samordnad trafik till 25 – 30 procent av de totala kostnaderna. Samordning av beställningsfunktioner för länsomfattande sjukresor och färdtjänst beräknas till 20 procent av de totala kostnaderna. Beräkningarna visar dock att den största potentialen för kostnadseffektivisering ligger i att påverka kostnaden per resa, vilket till stor del bygger på samordnad upphandling.

Ser man till regelverken i länen så finns det skillnader mellan länen men även inom länen. I Västernorrland finns störst variation mellan regelverken i de olika kommunerna trots att det är det län som har alla kommuner anslutna till en gemensam beställningscentral. I Jämtland har man ett gemensamt regelverk för kommuner som är anslutna till beställningscentralen. Möjligheten till avsteg från detta avseende resor över länsgräns var en faktor som gjorde att Strömsunds kommun valde att lämna beställningscentralen och ta tillbaka myndighetsutövningen. I Norrbotten har kommuner anslutna till beställningscentralen ett gemensamt regelverk. I Västerbotten finns stor samstämmighet mellan färdtjänstens regelverk med en viss flexibilitet i regelverken kopplat till tillståndsgivningen.

Egenavgiftskonstruktionen för färdtjänsten har i Norrland som helhet en stark koppling till taxan för den allmänna kollektivtrafiken. I Västernorrland och Jämtland/Härjedalen är påslaget 50 procent, i Norrbotten 75 procent och i Västerbotten är det ett fast påslag om 18 kr/resa utöver taxan för den allmänna kollektivtrafiken. Det finns ett fåtal kommuner som har en avvikande egenavgiftskonstruktion.

Egenavgifterna för sjukresor skiljer sig åt mellan länen, liksom ersättningsnivån för resa med egen bil och priset för resa med allmän kollektivtrafik, vilket kan påverka incitamentet till val mellan olika färdmedel.

4 Utgångspunkter för strategiska vägval

I Västerbottens län liksom i övriga Sverige finns en vilja och en ambition att samordna samhällsfinansierade avropsstyrda resor för att begränsa samhällets kostnader. Hur man organisatoriskt löser detta samt vilka uppgifter som beställningscentralen ska ombesörja skiljer sig åt över landet. Grunden för beställningscentralen är dock alltid att söka samordna och effektivisera planering i syfte att minska kostnaderna för de transporter som det åligger samhället att tillhandahålla. Utvecklingen i landet går mot att fler uppdrag läggs på beställningscentralen för att ytterligare öka samordningen mellan olika typer av transporter.

De olika organisatoriska lösningarna i landet ska ses mot bakgrund av att det funnits en vilja till samordning som dock begränsats av aktuell lagstiftning, samt en dom i Regeringsrätten.¹⁰ Den nya kollektivtrafiklagen med ikraftträdande från 2012-01-01 har dock förändrat ansvaret för kollektivtrafiken och även hur länen och regionerna valt att organisera kollektivtrafiken. Den nya lagstiftningen kan därför antas medföra att även frågan om hur en gemensam beställningscentral kan organiseras ställs i ny dager. En aktuell dom från kammarrätten i Jönköping har slagit fast att Region Östergötland, såsom RKM, har rätt att anordna beställningscentral i egen regi och förlägga denna hos Länsstrafikbolaget (Östgötatrafiken) utan föregående upphandling.¹¹

Regionen anförde följande till Kammarrätten. *”Organiseringen av beställningscentralen i egen regi med regionen som trafikhuvudman och genom dotterbolaget Östgötatrafiken är inte upphandlingspliktig. Organiseringen utgör ett samarbete mellan upphandlande myndigheter i syfte att tillhandahålla en allmännyttig tjänst och nå målen i kollektivtrafiklagen om en fungerande allmän och särskild kollektivtrafik som inte är upphandlingspliktig i enlighet med EU-domstolens praxis. Under alla omständigheter har regionen rätt att organisera beställningscentralen i egen regi hos Östgötatrafiken med stöd av det s.k. Teckal-undantaget.”*¹²

Kammarrätten har i sin bedömning av frågan i målet konstaterat att *”regionen bl.a. är en regional kollektivtrafikmyndighet med lagstadgat ansvar för såväl den allmänna kollektivtrafiken som samordningen av den särskilda kollektivtrafiken i regionen. De upphandlingsrättsliga bestämmelserna utgör inget hinder för regionen att bedriva samordningen av den särskilda kollektivtrafiken i regionen i egen regi. De utgör enligt kammarrättens mening inte heller något hinder för regionen att överlämna samordningen av den särskilda kollektivtrafiken till ett helägt bolag som regionen utövar full kontroll över och som utför mer än 80 procent av sin verksamhet för regionens räkning. Annat har inte framkommit än att Östgötatrafiken är ett sådant bolag. Den omständigheten att kommuner överlåtit ansvar för kollektivtrafik till regionen bör inte föranleda annan bedömning. Uppdraget i fråga faller således utanför tillämpningsområdet för upphandlingsreglerna och en upphandling enligt LOU kan inte anses ha påbörjats.”*¹³

4.1 Gällande lagstiftning

4.1.1 Lag (2010:1065) om kollektivtrafik

Lag om kollektivtrafik (2010:1065) innehåller bestämmelser om ansvar för regional kollektivtrafik och organisering av RKM.

I lagen står i 2 kap. 12§ att *”Efter överenskommelse med landstinget eller en kommun i länet får den regionala kollektivtrafikmyndigheten upphandla persontransport- och samordningstjänster för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget ska tillgodose samt samordna sådana transporttjänster.”*

I 3 kap. 2§ sista stycket står att *”En regional kollektivtrafikmyndighet som överlämnar sin befogenhet enligt första stycket får i samma ordning även överlämna sina befogenheter att upphandla och samordna tjänster enligt 2 kap. 12§ till aktiebolaget.”*

¹⁰ Regeringsrätten, Mål nr 180-00. Dom 2000-12-19.

¹¹ Kammarrätten i Jönköping, Mål nr 2856-14. Dom 2015-10-21. Meddelad i Jönköping.

¹² Kammarrätten i Jönköping, Mål nr 2856-14. Dom 2015-10-21. Meddelad i Jönköping, sida 3.

¹³ Kammarrätten i Jönköping, Mål nr 2856-14. Dom 2015-10-21. Meddelad i Jönköping, sida 7 – 8.

4.1.2 Lag (1997:736) om färdtjänst och lag (1997:735) om riksfärdtjänst

Varje kommun ansvarar enligt lag om färdtjänst (1997:736) för färdtjänst inom kommunen. Tillstånd att resa med färdtjänst ska beviljas den som "på grund av funktionshinder, som inte är endast tillfälligt, har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel". Tillståndet kan begränsas med avseende på färdväg, område och antal resor, men resor som anses väsentliga får bara begränsas om det finns synnerliga skäl. Tillståndet kan även förknippas med andra villkor såsom möjlighet att ta med hjälpmedel som rullstol eller elrullstol, ledarhund eller husdjur, ledsagning under färd, hämtning och lämning etc.

Lagen (1997:735) om riksfärdtjänst är en s.k. ersättningslag, vilket betyder att den inte reglerar hur själva transporterna ska utföras utan enbart att de ska kompenseras ekonomiskt. Riksfärdtjänst beviljas den som "till följd av ett stort och varaktigt funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt". Resan måste göras från en kommun till en annan kommun inom Sveriges gränser. Hur mycket som resenären ska betala regleras i förordning (1993:1148) om egenavgifter vid resor med riksfärdtjänst. Vem som ska ha tillstånd till transporterna, hur de ska organiseras och administreras är upp till varje kommun eller till RKM om kommunen överlåtit uppgifterna till den.

En kommun får överlåta alla sina uppgifter enligt färdtjänst- och riksfärdtjänstlagen till RKM.

4.1.3 Lag (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor

Landstinget är ekonomiskt och administrativt ansvarig för sjukresorna enligt lag om resekostnadsersättning vid sjukresor (1991:419). Lagen är liksom riksfärdtjänstlagen en ersättningslag, där landstinget är huvudman. Sjukresor är en ersättningsform och inte en transportlösning som allmän kollektivtrafik, färdtjänst och skolskjuts. Landstinget har därmed inte ett formellt ansvar att anordna sjukresor. Landstinget får dock planera, upphandla och anordna transporter som ett sätt att begränsa kostnaderna.

Resekostnadsersättningen beräknas enligt de grunder som sjukvårdshuvudmannen bestämmer. Frågor om resekostnadsersättningen prövas efter ansökan om ersättning av sjukvårdshuvudmannen. Det finns ej stöd för landstinget att överlämna myndighetsutövning enligt lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor till annan part. Det är dock möjligt för landstinget att uppdraga till RKM att upphandla och samordna de olika transporttjänsterna.

4.1.4 Skollag (2010:800) och förordning (1970:340) om skolskjutsning

Enligt skollagen har elever i grundskolan, grundsärskolan och gymnasiesärskolan rätt till skolskjuts under vissa omständigheter. Skolskjuts är en primärkommunal uppgift och kan därför inte föras över till RKM eftersom det inte ligger inom ramen för myndighetens kompetens. Det finns dock inga hinder för att RKM på uppdrag av en kommun planerar och upphandlar skolskjutsar.

4.1.5 Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) samt Lag (2007:1092) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)

Särskilda persontransporter kräver ett särskilt tillstånd för resa. Eftersom den inte är öppen för allmänheten ska den upphandlas enligt lagen (LOU 2007:1091) om offentlig upphandling och inte enligt lag (LUF 2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Upphandlas trafikslag som omfattas av båda lagarna är det det trafikslag som har det största upphandlingsvärdet som avgör vilken lagstiftning som ska användas.

Vissa avtal är undantagna från upphandlingsskyldighet, trots att avtalen innebär att en upphandlande myndighet gör inköp från en enhet som formellt sett är fristående från myndigheten. Det här undantaget finns i 2 kap 10a § LOU. För att undantaget från upphandlingsskyldighet ska gälla måste följande två förutsättningar vara uppfyllda samtidigt:

1. **Kontrollkriterier:** Den upphandlande myndigheten utövar en kontroll över den juridiska personen eller den gemensamma nämnden som motsvarar den kontroll som myndigheten utövar över sig egen förvaltning.

2. **Verksamhetskriteriet:** Den eventuella verksamhet som den juridiska personen eller den gemensamma nämnden utför tillsammans med någon annan än den upphandlande myndigheten endast är av marginell karaktär.

När både kontroll- och verksamhetskriteriet (Teckalkriterierna) är uppfyllt är ett avtal mellan den upphandlande myndigheten och leverantören undantaget från begreppet upphandlingskontrakt i LOU. Sådana inköp behöver därmed inte upphandlas.

Teckalkriterierna har inte införts i LUF, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna. Lagstiftaren har bedömt att det inte finns något omedelbart behov av ett sådant undantag i den lagen, eftersom det finns andra undantagsbestämmelser i 1 kap 15-17 § LUF för anknutna företag och så kallade samriskföretag. De anses i stort täcka den aktuella undantagssituation som Teckalkriterierna tar sikte på. I den aktuella domen från Kammarrätten i Jönköping hänvisar rätten till detta undantag i LUF då region Jönköping undantas från kravet på att upphandla beställningscentral.¹⁴

4.2 Förutsättningar och begränsningar enligt lagstiftningen

Ansvarig utredare och referensgruppen har under arbetet stämt av juridiska frågor med jurist på Landstinget. Främst beträffande förutsättningar och begränsning som lagen om offentlig upphandling innebär. Förutsättningarna och begränsningarna behöver beaktas vid de strategiska överväganden som ett beslut om att etablera en gemensam beställningscentral medför.

*"Efter överenskommelse med landstinget eller en kommun i länet får kollektivtrafikmyndigheten upphandla persontransport- och samordningstjänster för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget ska tillgodose samt samordna sådana transporttjänster. Myndigheten kan i sin tur överlämna sina befogenheter att upphandla och samordna till ett aktiebolag."*¹⁵

*"En sammantagen bedömning med hänsyn till lagstiftningen beträffande upphandling, EU-fördragets allmänna principer och olika rättsfall leder till slutsatsen att om man vill kunna anskaffa tjänster från länstrafikbolaget utan konkurrensutsättning så bör detta bolag i upphandlingsrättslig mening vara anknutet till och kontrollerat av kollektivtrafikmyndigheten."*¹⁶

4.2.1 Beställningscentralens driftform

Beställningscentral i egen regi:

Region Västerbotten

Bedömningen är att bestämmande inflytande finns från kommunerna och landstingets sida vilket innebär att detta alternativ har juridiskt stöd. Region Västerbotten kan välja att lägga beställningscentralen hos det helägda länstrafikbolaget.

Västerbottens läns landsting

En gemensam beställningscentral kan inte läggas hos Västerbottens läns landsting utan föregående upphandling från kommunernas sida.

Gemensamt bolag

En gemensam beställningscentral kan läggas på ett gemensamt bolag. Länstrafiken är exempelvis att betrakta som ett gemensamt bolag såsom ägt av Region Västerbotten.

¹⁴ Kammarrätten i Jönköping, Mål nr 2856-14. Dom 2015-10-21. Meddelad i Jönköping, sida 7 - 8

¹⁵ Sveriges Kommuner och Landsting, 2011-01-03. Sida 14. "Ny kollektivtrafikmyndighet – Ett kunskapsunderlag som stöd inför bildandet av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna"

¹⁶ Sveriges Kommuner och Landsting, 2011-01-03. Sida 22-23. "Ny kollektivtrafikmyndighet – Ett kunskapsunderlag som stöd inför bildandet av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna"

Upphandlad beställningscentral:

Region Västerbotten/Västerbottens läns landsting/enskild kommun kan på uppdrag såsom inköpscentral upphandla en gemensam beställningscentral för Västerbottens län.

Ansluta kommuner i efterhand

Kommuner som ej deltar vid en upphandling av en gemensam beställningscentral kan ej anslutas i efterhand under avtalstiden. Kommunerna behöver vara delaktiga i upphandlingen.

4.2.2 Krav på lokalisering, IT-stöd, personalövertagande vid upphandling

Krav kan ej ställas på specifik lokalisering av beställningscentralen.

Den upphandlande enheten kan välja att tillhandahålla verksamhetsstöd (IT-stöd) för beställningscentralen.

Krav på övertagande av personal medför risk för överklagan då rättsläget för närvarande är osäkert.

Uppdraget från kommunerna kan se olika ut vid upphandlingstillfället, men det finns begränsningar att förändra uppdraget under pågående avtalstid.

4.2.3 Myndighetsutövning:

Ansvarig utredare och referensgruppen har sedan tidigare avgränsat utredningen till att ej omfatta myndighetsutövning. Frågan har dock lyfts med landstingsjuristen för att bredda gruppens kunskap ur juridiskt perspektiv.

Kommunerna kan med stöd av nya kollektivtrafiklagen (2010:1065) överlåta myndighetsutövningen för färdtjänsten och riksfärdtjänsten till RKM på Region Västerbotten.

Kommunerna kan ej överlåta myndighetsutövningen för skolskjutsarna till annan part enligt skollagen (2010:800).

Landstinget kan ej överlåta myndighetsutövningen enligt lag (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor.

4.2.4 Organisation för ledning och styrning

En samordnad organisation för ledning och styrning behöver skapas både om beställningscentralen upphandlas eller om den drivs i egen regi. Lämplig lokalisering är RKM då koppling mellan allmän och särskild kollektivtrafik i sådana fall stärks och då lagstöd finns för att överlämna myndighetsutövning för färdtjänsten och riksfärdtjänsten om så önskas.

Det finns inga hinder för att en samordnad organisation för ledning och styrning kan lokaliseras hos enskild kommun/landstinget som har i uppdrag att upphandla en gemensam beställningscentral. Däremot finns ej stöd för att överlämna myndighetsutövningen för färdtjänst och riksfärdtjänst till annan kommun/landstinget om en sådan önskan skulle finnas.

Beslut om egenavgift och regelverk beslutas hos landstinget respektive kommunerna i de fall där kommunerna ej överlämnat myndighetsutövningen för färdtjänsten och riksfärdtjänsten till RKM.

4.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis bedömer ansvarig utredare och referensgruppen att två huvudspår utkristalliserats som båda kan genomföras inom ramen för rådande lagstiftning:

- Utökat uppdrag till Region Västerbotten med drift av en beställningscentral i egen regi
- RKM agerar inköpscentral och upphandlar en gemensam beställningscentral

I båda fallen behöver länets kommuner och landstinget skapa en organisation för styrning och uppföljning. Kostnadsfördelning och upphandlingsfrågor behöver tydliggöras för att den organisation som bildas ska kunna agera så ändamålsenligt som möjligt.

5 Uppgifter för en gemensam beställningscentral

En gemensam beställningscentral etableras för att planera och samordna samhällsbetalda transporter på ett för samhället effektivt och ekonomiskt hållbart sätt. Beroende på driftform kan beställningscentralens uppdrag och styrning av verksamheten utformas olika. Beställningscentralen bör för att fullt ut uppfylla krav på effektivitet fungera väl såväl i ett lokalt, regionalt som nationellt kontext.

För att tydliggöra vad som i denna rapport avses med en gemensam beställningscentral är det viktigt att tydliggöra vad en gemensam beställningscentral i Västerbotten inte är. En begränsad definition av beställningscentral är att beställningscentralen endast är ett call center som tar emot beställningar och att samordning och planering sker i annan organisation. I denna rapport avses inte denna begränsade funktion för beställningscentralen.

Den gemensamma beställningscentral för Västerbotten som avses i denna rapport ska både motta såväl som samordna och planera transporter utifrån gällande regelverk med motiv att skapa ett för finansierarna så gynnsamt utfall som möjligt. Utöver denna grundläggande definition så finns även ytterligare funktioner som beställningscentralen ska tillhandahålla/uppfylla, men som dock skiljer sig åt beroende på driftform.

Grundläggande funktioner för en gemensam beställningscentral oavsett driftform

En gemensam beställningscentral i Västerbotten omfattas av såväl administrativa som operativa funktioner. Den gemensamma beställningscentralen i Västerbotten omfattar sammanfattningsvis:

- Beställningsmottagning och samordning av resor utifrån gällande regelverk
- Aktiv styrning av resor från särskild kollektivtrafik till den allmänna kollektivtrafiken
- Ersättningsfrågor gentemot transportörer
- Framtagande av underlag för fördelning av kostnader gentemot finansierarna (vid skatteväxling finns inget behov av kostnadsfördelning)
- Framtagning av relevant statistik för uppföljning av verksamheten, kartläggning av reseflöden, kostnader, etc. behövliga för att effektiv styrning och politiska beslut
- Registerunderhåll av för uppdraget nödvändiga register
- Kontinuerlig uppföljning av transportörernas utförande av transporterna och att agera resurs vid avtalsuppföljning
- Medverkan i utveckling, utbildning, information om och planering av samhällsbetalda resor

Kompetenskrav som ställs på medarbetare inom beställningscentralen är förutom en hög servicenivå, god kännedom om fordon, geografi, regelverk- och IT-stöd.

Beställningscentralen ska ha optimal effektivitet i samordningen och ska samverka med andra beställningscentraler inom norra regionen för att uppnå högsta möjliga samordningseffekt. Beställningscentralens verksamhet ska präglas av kvalitets- och serviceanda.

Huvudsaklig uppgift för en gemensam beställningscentral i Västerbotten är att hantera och samordna resor i särskild kollektivtrafik, såsom;

- Färdtjänst
- Riksfärdtjänst
- Sjukresor
- Resor i avropsstyrd allmän kollektivtrafik

Från vissa huvudmän kan ytterligare uppdrag förekomma som till exempel

- Skol- och särskoleskjutsar

- Tjänsteresor
- Resor till daglig verksamhet inom omsorgen

Upphandling av transportörer

En gemensam beställningscentral i egen regi kan på ett annat sätt än en upphandlad beställningscentral ta ansvar för upphandling av transportörer (detta speciellt som en beställningscentral kan bildas av transportörer, exempel på detta är beställningscentralen i Jämtland/Härjedalen). I det fall beställningscentralen upphandlas bör upphandling av transportörer istället ombesörjas av styrande organisation. Vid båda driftformerna bidrar dock den gemensamma beställningscentralen med statistik kring exempelvis volymer, flöden, samordningsgrader och övrig nödvändig statistik som underlag för upphandlingen.

Myndighetsutövning

Utredning av ärenden kan utföras av beställningscentralen så länge som själva myndighetsutövningen ligger på part med juridiskt stöd för detta. Själva myndighetsutövningen kan med andra ord ej utföras av en upphandlad beställningscentral och inte heller av en beställningscentral i egen regi som ligger i ett aktiebolag (exempelvis Länstrafikbolag).

En kommun kan välja att lägga över myndighetsutövningen för färdtjänsten och riksfärdtjänsten till RKM i länet (gäller även om landstinget är RKM). Landstinget har dock ej juridiskt stöd för att överföra myndighetsutövningen avseende ersättning till resenärer för sjukresor till RKM om inte landstinget själv är RKM.

6 Analys driftsformer och driftsansvar

Det finns ingen samlad lagstiftning avseende särskild och allmän kollektivtrafik vilket inte underlättar processen att etablera en gemensam beställningscentral. Bildandet av regioner ser olika ut i landet både vad gäller befintliga regioners storlek, var man ligger i processer av regionbildning samt omfattningen för framtida regioner. Skillnaderna påverkar även hur RKM organiserats, vilket utifrån den splittrade lagstiftningen skapar utmaningar i processen att etablera gemensamma beställningscentraler. Val av driftform kan i vissa fall kopplas till dessa olikheter liksom när i tid län/regioner i landet arbetet med frågan.

6.1 Omvärldsbild

I landet sker samordningen oftast inom ramen för RKM:s organisation och i de län som valt att behålla länstrafikbolaget hanteras samordning ofta inom ramen för bolagets verksamhet.

I flera län sker en mycket långtgående organisatorisk samordning av de olika trafikformerna. I fem län samordnas länens alla färdtjänst-, riksfärdtjänst- och sjukresor i en gemensam beställningscentral som organiserats under RKM.

I många län finns en samordning som främst sker mellan sjukresor, riksfärdtjänst och färdtjänst men även i varierande grad med skolskjutsar. Trafiken samordnas dock inte fullständigt i dessa län då kommunerna i varierande utsträckning valt att behålla det formella och praktiska ansvaret.

I några län samordnas alla sjuk- och färdtjänstresor, med undantag för en eller flera kommuner i varje län som valt att stå utanför den länsgemensamma samordningen. I Uppsala län finns ingen länsgemensam trafiksamordning.

6.1.1 Kollektivtrafikmyndigheter och regioner, regionförbund, kommunalförbund

I Sverige har RKM lokaliserats på Landstinget i respektive län, eller i region- eller kommunalförbund. I våra grannlän, Västernorrland och Norrbottens län sker myndighetsutövningen i kommunalförbund medan myndighetsutövningen i Jämtland sker i regionförbund.

6.1.2 Beställningscentral i egen regi och upphandlad form i landet

På motsvarande sätt som att RKM finns i olika organisationsstrukturer varierar driftformerna för en eventuell gemensam beställningscentral. I flera fall har den gemensamma beställningscentralen upphandlats. Det finns dock län där man överväger att gå från att upphandla beställningscentralen till att driva den i egen regi. De argument som då påverkar är möjligheterna till styrning av planering och samordning.

I våra grannlän, Norrbotten och Västernorrland, sker driften av beställningscentralen i egen regi. Jämtlands län har valt en lösning där driften av den gemensamma beställningscentralen är upphandlad.

6.2 Gemensamma förutsättningar oavsett driftform

Det finns ett antal förutsättningar som bör fastställas/diskuteras oavsett val av driftform för en eventuell beställningscentral i Västerbottens län. I nedanstående text görs en kort sammanställning över dessa förutsättningar.

Regelverk och taxa

I utredningen från år 2007 fastställdes ett gemensamt regelverk och en gemensam egenavgiftsstruktur som de flesta kommunerna i länet anslöt sig till. Eftersom alla kommuner inte anslutit sig till den gemensamma egenavgiftsstrukturen bör frågan om en harmonisering av egenavgiften ställas igen. Det krävs emellertid inte en gemensam egenavgift eller ett gemensamt regelverk för att driftsätta en gemensam beställningscentral. Däremot underlättas beställningscentralens arbete om egenavgift och regler är identiska i länet.

Organisationsstruktur för styrning och uppföljning

Den kontinuerliga uppföljningen och styrningen av den gemensamma beställningscentralen bör skiljas från driftutförandet. Organisationen skall ge kommuner och landsting uppgifter som berör uppdragsgivarna, exempelvis ekonomisk uppföljning och nyttjandegrader. Samtidigt är organisationen gränssnittet mellan den gemensamma beställningscentralen och uppdragsgivarna vad gäller den löpande verksamheten. En organisationsstruktur måste fastställas innan en eventuell driftstart.

Teknikplattform

Idag nyttjar Landstinget en särskilt upphandlad teknikplattform som styr samordningen av de samhällsbetalda resorna för den egna verksamheten samt för de kommuner som anslutit sig till Landstingets reseservice.

Flera frågor måste besvaras angående teknikplattformen oavsett driftform av beställningscentralen, exempelvis:

- Skall teknikplattformen tillhandahållas av den som beställer den gemensamma beställningscentralen eller skall den vid en eventuell upphandling tillhandahållas av den gemensamma beställningscentralen?
- Vilka risker finns att inte tillhandahålla teknikplattformen?

Mot bakgrund av ambitionen att genomföra en högre andel av de samhällsbetalda resorna i den allmänna kollektivtrafiken så förstärks behovet av att tillskapa och tillhandahålla en teknikplattform som fungerar både för allmän och särskild kollektivtrafik. "En väsentlig aspekt av utvecklingen mot mer integrerad planering av särskilda persontransporter, allmän kollektivtrafik och mer flexibla former av anropsstyrd trafik, är att det sker en utveckling av IT-system för trafikplanering och standardiserade gränssnitt mellan olika IT-system."¹⁷

En gemensam beställningscentral för Västerbotten behöver ha ett gränssnitt för samordning mot övriga län som ingår i den norra regionen.

Kostnadsfördelning/skatteväxling

Kostnaderna för samordning av samhällsbetalda resor genom en gemensam beställningscentral kan fördelas genom fakturering i enlighet med de principer som finns i den allmänna kollektivtrafiken, d v s den som beställer betalar.

Alternativt kan en skatteväxling ske i länet för att finansiera samordningen av de samhällsbetalda transporterna.

Olika modeller för att utjämna regionala skillnader kan även tillämpas. Innan Jönköping skatteväxlade 2014 så tillämpade man en finansieringsmodell som baserades på att resor beräknades utifrån tid och kilometer. Kilometerpriset som låg till grund var dock detsamma i hela länet, d v s regionala skillnader utjämnades mellan delar med god och mindre god konkurrens.

Uppdragets omfattning

Vid nyttjandet av en gemensam beställningscentral i egen regi ökar handlingsfriheten vad gäller möjligheten att revidera och utöka/minska beställningscentralens uppdrag och omfattning på motsvarande sätt som en upphandling av gemensam beställningscentral kräver väldigt tydliga ramar i förfrågningsunderlaget.

6.3 Beställningscentral i egen regi eller upphandlad – för- och nackdelar

Utredaren och referensgruppen har diskuterat för- och nackdelar med respektive driftsform. Dessa finns redovisade i kapitel 6.3.1 och 6.3.2.

¹⁷ Vägverket (Publikation 2010:7). "Utveckling av anropsstyrd trafik – Litteraturinventering med sammanställning av hittillsvarande erfarenheter av anropsstyrd trafik i Sverige och internationellt"

6.3.1 Upphandlad beställningscentral

- + Rättsläget är tydligt att upphandling av beställningscentral kan genomföras
 - + Kontroll av effektivitet sker vid upphandling. (Förändras förutsättningarna, exempelvis förändrat regelverk eller vilka trafikslag och volymer som ska samordnas, kan detta påverka utvärderingen av effektiviteten.)
 - + Inget personalansvar hos finansiären
 - + Kontroll över IT-system om IT-system tillhandahålls till beställningscentralen
 - + Möjlighet till kravställning avseende exempelvis kompetens och tillgänglighet
 - + Möjlighet till kvalitetssäkring av levererad tjänst om tydlig kravställan finns
-
- Samordningseffekter tillfaller inte ägarna odelat
 - Ej möjligt/svårt att förändra omfattning och uppdrag för beställningscentralen under pågående avtalstid vilket är betydelsefullt, särskilt vid uppstart.
 - Internt kompetenstapp avseende beställningsmottagning och samordning
 - Koppling mellan allmän och särskild kollektivtrafik kan försvagas
 - Lokalisering – kan ej styras
 - Risk för kompetensglapp vid nyupphandling

En väl fungerande process är av stor vikt vid upphandling för att utfallet ska bli bra.

6.3.2 Beställningscentral i egen regi

- + Samordningseffekter tillfaller finansiärerna odelat
 - + Finansiärerna styr beställningscentralens omfattning och uppdrag och kan förändra det vid behov
 - + Finansiärerna styr beställningscentralens innehåll och funktion (tillgänglighet, kompetens, kvalitet etc.) och kan förändra det vid behov
 - + Kontroll över IT-system
 - + Koppling mellan allmän och särskild kollektivtrafik stärks om beställningscentralen ägs av RKM
 - + Intern beställningscentralskompetens bibehålls
 - + Lokalisering av beställningscentralen kan styras
-
- Rättsläget är mer osäkert/komplex än vid upphandling av beställningscentral
 - Effektivitet hos beställningscentral i egen regi behöver mätas. (Förändras förutsättningarna, exempelvis förändrat regelverk eller vilka trafikslag och volymer som ska samordnas, kan detta påverka utvärdering av effektiviteten.)

7 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete

Huvudmotivet till att etablera en gemensam beställningscentral i Västerbottens län är att genom samordning effektivisera planering och utförandet av samhällsbetalda resor för att därigenom minska samhällets kostnader.

Antalet resor som kan samordnas stiger om samtliga avropsstyrda samhällsbetalda resor samlas i en gemensam beställningscentral med avtal som omfattar samtliga transporter.

Genom att samtliga samhällsbetalda resor planeras och samordnas i en beställningscentral så bör en ökad samordningsgrad uppnås med minskade kostnader som följd. Lägre kostnader bör även bli en följd av att de samhällsbetalda transporterna geografiska upphandlas tillsammans. Om transportörerna upphandlas enskilt av länets olika finansiärer så reduceras möjligheterna att samordna transporterna och därigenom minska kostnaderna. Sett ur ett regionalpolitiskt perspektiv så förstärker en gemensam hantering av de samhällsbetalda resorna möjligheterna att i framtiden ta ställning till exempelvis länsfärdtjänst, skatteväxling, myndighetsutövning etc. men också möjligheten att sträva mot att utjämna eventuella skillnader mellan hur färdtjänsten är utformad i olika delar av länet.

Västerbottens län skulle genom en ändamålsenlig organisation och styrning av de samhällsbetalda resorna ges en starkare position vid bildande av en storregion.

Region Västerbotten har enligt lagstiftningen möjlighet att ta ansvar för planering, samordning och upphandling av sjukresor, riksfärdtjänst, färdtjänst och skolskjutsar utöver ansvaret för den allmänna kollektivtrafiken. Detta förutsätter att uppgifterna står inskrivna i förbundsordningen (myndighetsutövningen för sjukresorna kan dock ej utföras av annan än landstinget). Strukturellt finns tydliga fördelar med att tilldelas Region Västerbotten ett samordningsansvar vad gäller samhällsbetalda resor eftersom Region Västerbotten:

- är länsgemensam vilket behövs för styrning av verksamheten oberoende av driftform
- ansvarar för allmän kollektivtrafik vilket ger förutsättning för samordning mellan särskild och allmän kollektivtrafik
- har juridiskt stöd för att etablera en beställningscentral i egen regi om så önskas
- har juridiskt stöd för att upphandla gemensam beställningscentral om så önskas
- har juridiskt stöd för att upphandla både allmän och särskild kollektivtrafik (Gemensamma avtal är en grundförutsättning för samordning)
- har juridiskt stöd för att om så önskas kunna ombesörja myndighetsutövning för färdtjänsten och riksfärdtjänsten

Slutligen skulle en ökad samordning inom området kunna möta behov av samordning mellan olika trafikslag och även fungera som en motor för ökad tillgänglighet genom att länets samlade transportresurser synliggörs, vilket kan medföra att flöden av särskild kollektivtrafik kan sammanföras och överföras till den allmänna kollektivtrafik, vilket är till gagn för länets invånare såväl som besökare i länet.

I frågan om bildande av en storregion så är trafikfrågorna viktiga. Västerbottens grannlän har etablerat en gemensam struktur för samordning där en gemensam beställningscentral som organisatoriskt styrs av RKM utgör navet i att samordna de samhällsbetalda resorna. Avsaknaden av en ändamålsenlig organisation för att samordna de samhällsbetalda resorna kan ses som en konkurrensnackdel vid framtida diskussioner om en storregion i norra Sverige, vilket kan motivera att Västerbotten bör formera sig som län.

Utredarens sammanvägda bedömning med bistånd från referensgruppen är att en etablering av en gemensam beställningscentral kan skapa flera positiva effekter för länet vilka redovisas i denna rapport. Beslutet om att etablera en gemensam beställningscentral bör emellertid slutligen fastställas av Regionfullmäktige, samt länets kommuner och landstinget.

7.1 Fortsatt arbete

Behov finns av en fortsatt utredning, som för att skapa en läns-gemensam legitimitet bör ske inom ramen för Region Västerbotten. Lämplig uppdragsgivare är Kollektivtrafikutskottet och arbetet bör ske under ledning av myndighetschefen.

Frågeställningar som bör be-läggas i en fortsatt utredning är:

- Kostnadsfördelning
- Besparingspotential
- Organisation för styrning och uppföljning – inför bildande av gemensam beställningscentral och därefter driftansvar oavsett om beställningscentralen drivs i egen regi eller upphandlas
- Gemensamma parametrar – gemensamt regelverk och gemensam egenavgift underlättar arbetet i beställningscentralen, val av teknikplattform, lokalisering, kompetens
- Tidplan – relevant etableringstid. Koppling mellan upphandling av transportörsavtal och etablering av gemensam beställningscentral bör analyseras och möjligen bör etablering av en gemensam beställningscentral och upphandling av transportörsavtal ej ske samtidigt för att varje del ska kunna kvalitetssäkras och att eventuella problem kunna härledas rätt
- Regional omvärldsbevakning och utfall för grannlänens process att överföra myndighetsutövningen för färdtjänst och riksfärdtjänst till RKM

8 Referenser

Sveriges Kommuner och Landsting (2011-01-13). *"Ny kollektivtrafikmyndighet – Ett kunskapsunderlag som stöd inför bildande av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna"*

Sveriges Kommuner och Landsting (2014-03, Beställningsnummer 5342)

"Allmän och särskild kollektivtrafik – Analys av för- och nackdelar med en samlad lagstiftning"

Trafikanalys (Rapport 2014:7). *"Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter"*

Trafikanalys (Statistik 2014:21). *"Färdtjänst och riksfärdtjänst 2013"*

Trafikanalys (Statistik 2015:18). *"Färdtjänst och riksfärdtjänst 2014"*

Vägverket (Publikation nr 2010:7). *"Utveckling av anropsstyrd trafik – Litteraturinventering med sammanställning av hittillsvarande erfarenheter av anropsstyrd trafik i Sverige och internationellt"*

Förordningar, lagar och domar

Förordning (1970:340) om skolskjutsning

Lag (1997:735) om riksfärdtjänst

Lag (1997:736) om färdtjänst

Lag (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU

Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF

Skollag (2010:800)

Lag (2010:1065) om kollektivtrafik

Kammarrätten i Jönköping (Mål nr 2856-14), meddelad i Jönköping 2015-10-21.

Regeringsrätten (Mål nr 180-00), meddelad 2000-12-19

Referenspersoner

Anna-Karin Malm, Servicereschef, Jönköpings Länstrafik

Henrik Sandberg, Landstingsjurist, Västerbottens läns landsting

Referensgrupp

Jan-Olov Blom, Servicechef, Västerbottens läns landsting

Bianca Byring, Kollektivtrafikstrateg, Regionala Kollektivtrafikmyndigheten, Region Västerbotten

Inger Carstedt, Trafikplanerare, Storumans kommun

Fredrik Forsell, Kollektivtrafikchef, Umeå kommun

Karin Forsén, Avdelningschef Reseservice, Västerbottens läns landsting

David Lundmark, Planeringssekreterare, Skellefteå kommun

Ansvarig utredare

Karolina Filipsson, Trafikstrateg, Staben för planering och styrning, Västerbottens läns landsting

Ansvarig för styrning

Karin Ahnqvist, Planeringschef, Staben för planering och styrning, Västerbottens läns landsting

Bilaga 1 - Statistik Färdtjänst i Norrland 2006 - 2014

Statistik färdtjänst i Norrland 2006 – 2014 ¹⁸

VÄSTERBOTTEN	2006	2013	2014
Antal färdtjänsttillstånd	11 982	11 098	10 796
Antal tillstånd per 1 000 av befolkning		43	41
Antal resor/ använt tillstånd	35	35	36
Andel nyttjade tillstånd (%)		78	79
Antal färdtjänstresor	415 168	392 289	390 685
Antal riksfärdtjänstresor	4 177	4 691	4 702
Antal färdtjänst- och riksfärdtjänstresor	419 345	396 980	395 387
Nettokostnad färdtjänst, riksfärdtjänst (kkkr.)	64 871	84 261	86 666
Kostnad/enkelresa	155	212	219
NORRBOTTEN	2006	2013	2014
Antal färdtjänsttillstånd	11 454	10 450	10 705
Antal tillstånd per 1 000 av befolkning		42	43
Antal resor/ använt tillstånd	25	24	25
Andel nyttjade tillstånd (%)		72	70
Antal färdtjänstresor	288 366	255 616	264 284
Antal riksfärdtjänstresor	4 287	2 424	2 400
Antal färdtjänst- och riksfärdtjänstresor	292 653	258 040	266 684
Nettokostnad färdtjänst, riksfärdtjänst (kkkr.)	42 102	47 384	50 468
Kostnad/enkelresa (färdtjänst, riksfärdtjänst)	144	184	189
VÄSTERNORRLAND	2006	2013	2014
Antal färdtjänsttillstånd	11 568	11 027	10 995
Antal tillstånd per 1 000 av befolkning		46	45
Antal resor/ använt tillstånd	19	22	21
Andel nyttjade tillstånd (%)		71	70
Antal färdtjänstresor	219 920	244 065	235 145
Antal riksfärdtjänstresor	4 351	3 344	2 778
Antal färdtjänst- och riksfärdtjänstresor	224 271	247 409	237 923
Nettokostnad färdtjänst, riksfärdtjänst (kkkr.)	39 229	47 276	47 553
Kostnad/enkelresa (färdtjänst, riksfärdtjänst)	175	191	200
JÄMTLAND/HÄRJEDALEN	2006	2013	2014
Antal färdtjänsttillstånd	5 065	3 668	3 393
Antal tillstånd per 1 000 av befolkning		29	27
Antal resor/ använt tillstånd	31	30	29
Andel nyttjade tillstånd (%)		73	75
Antal färdtjänstresor	156 651	109 819	99 960
Antal riksfärdtjänstresor	3 950	868	874
Antal färdtjänst- och riksfärdtjänstresor	160 601	110 687	100 834
Nettokostnad färdtjänst, riksfärdtjänst (kkkr.)	38 569	32 207	29 763
Kostnad/enkelresa	240	291	295

Kostnader i 2014-års priser

Östersunds kommun stod för 88 % av riksfärdtjänstresorna i Jämtlands län under 2014. En förklaring till detta skulle kunna vara att övriga kommuner hade ett regelverk som tillåter färdtjänstresor i hela länet, dvs. riksfärdtjänstresor var endast de resor som skedde över länsgränsen.

¹⁸ Trafikanalys (Statistik 2006:14). "Färdtjänst och riksfärdtjänst 2005"
 Trafikanalys (Statistik 2007:17). "Färdtjänst och riksfärdtjänst 2006"
 Trafikanalys (Statistik 2014:21). "Färdtjänst och riksfärdtjänst 2013"
 Trafikanalys (Statistik 2015:18). "Färdtjänst och riksfärdtjänst 2014"

§ 45 Gemensam beställningscentral Västerbotten
VLL 252-2016

Sammanfattning

Västerbottens läns landsting och länets 15 kommuner utredde under 2007 former för och driftsansvar för en gemensam beställningscentral för samhällsbetalda resor i länet. Kommunerna och landstinget hade som övergripande målsättning att skapa förutsättningar för maximal samordning av alla samhällsbetalda resor. Eftersom konsensus kring driftsformerna för en gemensam beställningscentral inte kunde nås så bordlades frågan tills vidare.

I landstingsplanen för perioden 2011-2013 uppdrog landstingsfullmäktige till landstingsstyrelsen att inleda ett samarbete med kommunerna om samordning av sjukresor med färdtjänstresor för att uppnå lägre kostnader. Landstingets revisorer påpekade i rapport nr 21-2012 att landstingsstyrelsen inte vidtagit några åtgärder för att utöka samarbetet med länets kommuner. Vid landstingsstyrelsens sammanträde den 1 oktober 2013 fattades beslut bland annat om att förnya förfrågan till kommunerna om intresse för samarbete avseende samhällsbetalda resor. Utifrån landstingsplanen för perioden 2011-2013 och uppdrag från landstingsstyrelsen den 1 oktober 2013 om att utöka samarbetet med länets kommuner gav landstingsdirektören ansvarig utredare i uppdrag att åter utreda möjligheten att etablera en gemensam beställningscentral i Västerbotten. En utredning av förutsättningarna för att etablera en gemensam beställningscentral för Västerbotten har genomförts och föreliggande rapport har tagits fram och överlämnats till landstingsdirektören.

I rapporten konstateras att huvudmotivet till att etablera en gemensam beställningscentral i Västerbottens län är att genom samordning effektivisera planering och utförandet av samhällsbetalda resor för att därigenom minska samhällets kostnader. Antalet resor som kan samordnas stiger om samtliga avropsstyrda samhällsbetalda resor samlas i en gemensam beställningscentral med avtal som omfattar samtliga transporter.

Arbetsutskottets förslag till beslut

Landstingsstyrelsen beslutar:

Rapporten "Gemensam Beställningscentral Västerbotten" översänds till Kollektivtrafikutskottet, Region Västerbotten, för fortsatt utredning av möjligheterna att etablera en gemensam beställningscentral i Västerbotten.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Rapport: förslag till Gemensam Beställningscentral

Landstingsstyrelsens beslut

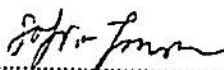
Rapporten "Gemensam Beställningscentral Västerbotten" översänds till Kollektivtrafikutskottet, Region Västerbotten, för fortsatt utredning av möjligheterna att etablera en gemensam beställningscentral i Västerbotten.

—
Rätt utdraget bekräftar:

Majlis Jonasson

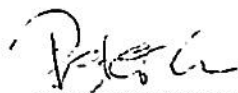
§ 32-61

Plats	Landstingshuset, Styrelserummet, klockan 08.30-14.45, ajournering för gruppmöten mellan klockan 12.10-14.30
Beslutande	Peter Olofsson (S), ordförande Nicklas Sandström (M), 1:e vice ordförande LiseLotte Olsson (V), 2:e vice ordförande Eva Andersson (S) Kenneth Andersson (S) Nina Björby (S), ersättare för Richard Carstedt (S) Ulf Björk (S), ersättare för Robert Winroth (MP) Magnus Eriksson (S) Ewa-May Karlsson (C) Ulrika Lindström (-) Charlotte Lundkvist (S), ersättare för Saga Henriksdotter (S) Karin Lundström (S) Birgitta Nordvall (KD) Marianne Normark (L) Lena Riedl (M)
Närvarande ersättare	Carin Hasslow (L) Håkan Jansson (KD) Marika Lindgren (S) Charlotte Lundkvist (S) Andreas Löwenhök (M) Jessica Ahlin (V) Isac Öberg (M) Daniel Öhgren (C)
Övriga	Anders Sylvan, landstingsdirektör Sofia Jonsson, sekreterare Thomas Jonsson, kommunikationsstrateg, § 32-33, 36-61 Karin Ahnqvist, planeringsdirektör, § 34-35 Britt-Louise Ericsson, landstingsrådsassistent, § 34-35 Zenita Malm, landstingsrådsassistent, § 34-35 Caroline Täljeblad, politisk sekreterare V, § 34-35 Anton Bergström, politisk sekreterare M, § 34-35 Eric Bergner, politisk sekreterare C, § 34-35 Veronika Berg, politisk sekreterare S, § 34-35 Veronika Kerr, politisk sekreterare KD, § 34-35 Bo Sundqvist, ordförande läkemedelskommittén, § 34 Mats Lindqvist, ekonomidirektör, § 35
Sekreterare	

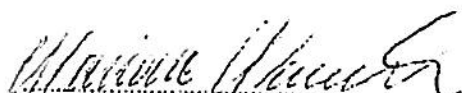

Sofia Jonsson

Justerat

2016-03-07



Peter Olofsson (S)
Ordförande



Marianne Normark (L)
Justerare

BEVIS OCH ANSLAG OM JUSTERING

Anslagsdatum

2016-03-07

Plats för anslag

Västerbottens läns landstings officiella anslagstavla, Köks-
vägen 11, Umeå.

Protokollet förvaras hos

Registratören vid landstingshuset, Köksvägen 11, Umeå.

Registrator



Katarina Sölvebrand