

Granskning av vård- och omsorgsnämnden styrning av färdtjänst, riksfärdtjänst och dagvårdsresor

Örebro kommun



**Shape the future
with confidence**

Innehåll

1	Sammanfattning.....	2
2	Inledning	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte och avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Avgränsning och ansvarig nämnd	5
2.5	Metod och genomförande	5
2.6	Kvalitetssäkring	5
3	Utgångspunkter	6
3.1	Lag om färdtjänst och lag om riksfärdtjänst	6
3.2	Kommentar	7
4	Avtal om Kollektivtrafik för Örebro län	7
4.1	Bakgrund - Färdtjänst.....	7
4.2	Kollektivtrafikavtalet	7
4.3	Kollektivtrafikmyndigheten	7
4.4	Ansvar för viss annan kollektivtrafik (punkt 5 i avtalet).....	8
4.5	Samverkansformer för kollektivtrafik i Örebro län	8
4.6	Ekonomiskt ansvar och skatteväxling	9
4.7	Bedömning	9
4.8	Översyn av kollektivtrafikavtalet	10
4.9	Bedömning	12
5	Ansvar och regler för färdtjänst och dagvårdsresor	13
5.1	Kommunens ansvar för persontransporter	13
5.2	Ansvar för kollektivtrafik enligt nämndreglementen	13
5.3	Styrdokument för färdtjänst och dagvårdsresor i Örebro kommun.....	13
5.4	Avgifter och regler i Region Örebro län	14
5.5	Bedömning	14
6	Färdtjänst och dagvårdsresor- Utveckling, styrning och åtgärder	15
6.1	Överflyttning av ansvar för färdtjänst	15
6.2	Utredningar och åtgärder innan vård- och omsorgsnämnden övertog ansvaret för färdtjänsten	16
6.3	Bedömning	16
6.4	Kostnadsutvecklingen för färdtjänst	17
6.5	Resenärernas upplevelse - Färdtjänst.....	19
6.6	Kostnader och resestatistik underlag från Region Örebro län	19
6.7	Vård och omsorgsnämndens styrning av färdtjänst	20
6.8	Nämndens åtgärder	22
6.9	Utredning om utförande av färdtjänst och hantering av övriga påverkande trafikslag ...	22
6.10	Kommunstyrelsens uppsikt	23
6.11	Bedömning	23
7	Sammanfattande svar på revisionsfrågorna	25

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av Örebro kommuns stadsrevision genomfört en granskning med syfte att bedöma om vård- och omsorgsnämnden avseende färdtjänst, riksfärdtjänst och dagvårdsresor vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa inflytande och styrning av verksamhetens kvalitet och kostnadseffektivitet.

Vård- och omsorgsnämnden övertog ansvaret för färdtjänst från och med 2023. Kännetecknade när det gäller färdtjänst är att ansvariga nämnder (tidigare programnämnd samhällsbyggnad och vård- och omsorgsnämnden) under en lång tid redovisat negativa budgetavvikelser samtidigt som rådigheten att vidta åtgärder har upplevts som begränsad. Kostnaderna för färdtjänst som vård- och omsorgsnämnden finansierar har sedan 2015 ökat mer än vad kostnaderna har gjort jämfört med riket och liknade kommuner äldreomsorg.

Vi bedömer att vård- och omsorgsnämnden inte har vidtagit åtgärder för att säkerställa inflytande och styrning av färdtjänst och dagvårdsresor med avseende på kvalitet och kostnadseffektivitet. Samtidigt bedömer vi att vård- och omsorgsnämnden utifrån nu gällande kollektivtrafikavtal har begränsade möjligheter att vidta åtgärder för att på egen hand säkerställa inflytande och styrning. Enligt vår uppfattning är det en förutsättning för att kunna säkerställa inflytande och styrning att det antingen tas fram ett tilläggsavtal (samverkansavtal) till kollektivtrafikavtalet som tydliggör formerna för samverkan och inflytande eller att en avtalsöversyn görs med motsvarande syfte. Ytterligare ett alternativ är att avtalet sägs upp och att verksamheten återtas.

En översyn av kollektivtrafikavtalet har pågått sedan 2022 dock utan att det har resulterat i ett förslag till avtalsförändring. Ett utkast till förslag på ett reviderat avtal avseende färdtjänst och övriga serviceresor har dock tagits fram. Det föreligger för närvarande ingen information om att utkastet till förslag ska tas vidare för parternas ställningstagande. I det utkast till förslag som avtalsgruppen tagit fram hanteras ett flertal av de brister som kännetecknar nu gällande avtal. Vår bedömning är att om avtalsgruppens utkast till förslag på förändring av kollektivtrafikavtalet genomförs skapas förutsättningar för vård- och omsorgsnämnden till insyn i verksamheten och möjlighet att utöva inflytande. Vård- och omsorgsnämnden äger dock inte frågan om avtalsöversynen.

Örebro kommun kommer att göra en utredning om utförande av färdtjänst i kommunal regi. Ett syfte med utredning är att ta ställning till hur färdtjänsten eller servicetrafiken ska bedrivas på ett effektivt sätt utifrån kvalitativa och ekonomiska aspekter. Vi utgår ifrån att den lösning som utredningen kommer fram till hanterar de brister utifrån Örebro kommuns perspektiv som kännetecknar tillämpningen av nuvarande kollektivtrafikavtal med avseende på färdtjänst och övriga serviceresor. När det gäller utredningen bedömer vi det som en brist att frågan om en utredning av färdtjänst i egen regi inte har hanterats som ett ärende i vård- och omsorgsnämnden med tanke på bland annat nämndens ansvar för färdtjänst och dagvårdsresor.

I avvaktan på resultatet av den utredning som ska göras med avseende på färdtjänsten är det inte aktuellt att nämnden på egen hand ska vidta åtgärder för att säkerställa inflytande och styrning av verksamhetens kvalitet och kostnadseffektivitet.

Vår sammanfattande bedömning är att vård- och omsorgsnämnden inte utövar en faktisk styrning av färdtjänst utan i huvudsak administrerar ersättningen till den. Vård- och omsorgsnämnden har inte formulerat mål för färdtjänsten och inte tagit ställning till en strategi för hur nämnden utifrån rådande förutsättningar ska agera för att uppnå tillräcklig styrning och kontroll av färdtjänst och dagvårdsresor. Vi bedömer att de underlag som ligger till grund för faktureringen av regionens redovisade kostnader är otillräckliga. Med utgångspunkt från underlagen är det svårt att säkerställa en tillräcklig intern kontroll av fakturorna. När det gäller rapporteringen från regionen så omfattar den i begränsad utsträckning relevanta indikatorer för uppföljning av färdtjänsten.

Vår tolkning när det gäller nämndens ansvar för färdtjänst är att det finns ett övergripande ansvar för att invånarna får den service som lagen kräver, det vill säga att färdtjänsten faktiskt erbjuds med god kvalitet inom kommunen. Av det följer att nämnden behöver följa upp att regionen lever upp till kraven på kvalitet och tillgänglighet. Eftersom nämnden också har ett ansvar för att finansiera färdtjänst och dagvårdsresor behöver nämnden på ett ändamålsenligt följa de kostnader som regionen debiterar nämnden och om verksamheten bedrivs kostnadseffektivt.

Vi bedömer att rotorsaken till de brister som finns vad gäller samverkan, inflytande och insyn är hur kollektivtrafikavtalet har utformats med avseende på färdtjänst och övriga serviceresor. Vår bedömning är att avtalet gällande färdtjänst (med färdtjänst avses både färdtjänst och riksfärdtjänst, dagvårdsresor och kommunresor) är ofullständigt och sammantaget inte ändamålsenligt (se vidare avsnitt 4.7 Bedömning). Dessutom saknas enligt avtalet incitament till att bedriva verksamheten kostnadseffektivt. Avtalet i sig säkerställer inte kommunernas inflytande över de uppgifter som kollektivtrafikmyndigheten övertagit. Vi ställer oss frågande till varför det inte tidigare har vidtagits åtgärder för att säkerställa ändamålsenliga avtalsvillkor vad gäller färdtjänst och övriga serviceresor.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskning rekommenderar vi vård- och omsorgsnämnden att:

- ▶ Klargöra vilka krav som ställs på de underlag som Region Örebro län lämnar vid fakturering.
- ▶ Ställa krav på att Region Örebro län rapporterar relevanta indikatorer med avseende på verksamhetens kvalitet och kostnadseffektivitet.
- ▶ Ta fram och besluta om riktlinjer för kommunresor.
- ▶ Överväga om nämnden ska vända sig till kommunfullmäktige för ett ställningstagande till att budgetobalansen för färdtjänst inte kan hanteras genom åtgärder av nämnden.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Stadsrevisionen i Örebro kommun har genomfört en förstudie rörande kommunens uppföljning av kollektivtrafiken med fokus på färdtjänsten. Ett syfte med förstudien var att ge revisorerna underlag att bedöma om en fördjupad granskning av verksamheten är nödvändig eller inte.

I förstudien gjordes bland annat bedömningen att vård- och omsorgsnämnden inte utövar en faktisk styrning av färdtjänst utan i huvudsak administrerar ersättningen till den. Vård- och omsorgsnämnden har inte formulerat mål för färdtjänsten och inte tagit ställning till en strategi för hur nämnden utifrån rådande förutsättningar ska agera för att uppnå tillräcklig styrning och kontroll av färdtjänst och dagvårdsresor. Vi bedömer att de underlag som ligger till grund för faktureringen av regionens redovisade kostnader är otillräckliga. Med utgångspunkt från underlagen är det svårt att säkerställa en tillräcklig intern kontroll av fakturorna.

Med underlag av vad som framkommit i förstudien har revisorerna bedömt att det finns motiv till att göra en mer fördjupad granskning av vård- och omsorgsnämndens styrning av färdtjänst, riksfärdtjänst och dagvårdsresor. Kollektivtrafiken har en viktig roll för många medborgare och verksamheter och därmed väsentliga delar av planeringen i Örebro kommun. Det framgår bland annat av att kollektivtrafiken är viktig enligt strategiska styrdokument som antagits av kommunfullmäktige. Av förstudien framgår också att många förvaltningar och nämnder har roller och uppgifter som har bäring på kollektivtrafiken. En viktig fråga är därför om kommunens samlade agerande fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Därför finns det anledning att också granska hur kommunstyrelsen säkerställer detta.

2.2 Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är att bedöma om vård- och omsorgsnämnden avseende färdtjänst, riksfärdtjänst och dagvårdsresor vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa inflytande och styrning av verksamhetens kvalitet och kostnadseffektivitet och för en tillräcklig intern kontroll.

2.2.1 Revisionsfrågor

1. Har nämnden beslutat om målnivå för färdtjänst, riksfärdtjänst och dagvårdsresor med avseende på kvalitet, kostnad och servicenivå.
2. Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig organisation i förhållande till ansvaret för färdtjänst, riksfärdtjänst och dagvårdsresor?
3. Har nämnden beslutat om tillräckliga styrdokument i förhållande till sitt ansvar för kollektivtrafik?
4. Har nämnden en strategi för hur en tillräcklig insyn och kontroll av färdtjänst, riksfärdtjänst och dagvårdsresor ska uppnås och är nämndens uppföljning och kontroll tillräcklig?
5. Har nämnden vidtagit åtgärder med anledning av budgetavvikelsen?
6. Har nämnden vidtagit åtgärder för en ändamålsenlig samverkan och dialog med Region Örebro län?
7. Har nämnden säkerställt en tillräcklig insyn i kostnaderna för administration och beställningscentral?
8. Har nämnden säkerställt ett tillräckligt inflytande och tillräcklig insyn vid upphandling av trafikavtal.
9. Har kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt säkerställt en ändamålsenlig samverkan med Region Örebro län?

2.3 Revisionskriterier

- ▶ Kommunallagen 6 kap. 6§
- ▶ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik
- ▶ Lag (1997:736) om färdtjänst
- ▶ Berörda och relevanta av fullmäktige beslutade styrdokument.

2.4 Avgränsning och ansvarig nämnd

Förstudien avser vård- och omsorgsnämnden och kommunstyrelsen.

2.5 Metod och genomförande

Granskningen genomförs med stöd av dokumentstudier (analys och bedömning) och intervjuer med vård- och omsorgsnämndens presidium och ledande tjänstepersoner i socialförvaltningen och kommunledningsförvaltningen.

Följande intervjuer har genomförts:

- ▶ Vård- och omsorgsnämndens presidium.
- ▶ Kommunstyrelsens ordförande.
- ▶ Kommundirektör.
- ▶ Förvaltningsdirektör, socialförvaltningen.
- ▶ Kanslichef, förvaltningskansliet, socialförvaltningen.
- ▶ Verksamhetschef, stadsplanering, miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen.

Exempel på dokument som har granskats är:

- ▶ Avtal om kollektivtrafik för Örebro län.
- ▶ Nämndreglementen.
- ▶ ÖSB och budget för 2025 med plan 2026-2028.
- ▶ Underlag från Region Örebro län - Utfallsrapport maj och september 2025.
- ▶ Vård- och omsorgsnämndens; årsrapport 2024 och delårsrapport 1 och 2 2025.
- ▶ Vård- och omsorgsnämndens verksamhetsplan 2025.
- ▶ Utredning av färdtjänst och samhällsbetalda transporter, Helseplan.
- ▶ Kostnadsbesparingar inom färdtjänsten i Örebro län, Trivector.
- ▶ Förslag på utredning om utförande av färdtjänst i kommunal regi och hantering av övrigt påverkade trafikslag.

2.6 Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring får samtliga intervjuade möjlighet att komma med synpunkter på utkast till förstudierapport för att säkerställa att revisionsbedömningarna bygger på korrekta fakta och uttalanden. Skriftliga bekräftelser på att de intervjuade mottagit rapporten och givits denna möjlighet kommer att inhämtas från de som inte själva hör av sig i samband med faktakontrollen.

3 Utgångspunkter

3.1 Lag om färdtjänst och lag om riksfärdtjänst

Kommunernas skyldigheter vad gäller färdtjänst och riksfärdtjänst regleras i särskilda lagar. Kommunerna har med stöd av dessa lagar också möjlighet att överlåta sina uppgifter till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet.

3.1.1 Lag om färdtjänst (1997:736)

Lag (1997:736) om färdtjänst gäller särskilt anordnade transporter för personer med funktionshinder (färdtjänst). Kommunen ansvarar för att färdtjänst av god kvalitet anordnas inom kommunen och, om det finns särskilda skäl, mellan kommunen och en annan kommun. Kommunen får enligt 4 § dock efter överenskommelse med regionen överlåta sina uppgifter till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet.

Enligt lagens 6 § får färdtjänst anlitas av den som efter ansökan har fått tillstånd till det. Frågor om tillstånd prövas av kommunen där den sökande är folkbokförd, eller, om kommunens uppgifter överlåts till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet, av denna myndighet (tillståndsgivaren). Tillstånd till färdtjänst kan ges till dem som på grund av funktionshinder som inte endast är tillfälligt, har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel, enligt samma lag 7 §.

Tillståndsgivaren får ta ut en avgift för färdtjänst. Grunderna för avgifterna bestäms av tillståndsgivaren, men de ska vara skäliga och får inte överstiga tillståndsgivarens självkostnader. Är en kommun tillståndsgivare, bestäms grunderna för avgifterna av kommunen. Är en regional kollektivtrafikmyndighet tillståndsgivare, bestäms grunderna för avgifterna av

1. kommunerna och regionen i länet, om de ansvarar för kollektivtrafiken i länet, eller
2. enbart kommunerna i länet, om de ansvarar för kollektivtrafiken i länet och om överenskommelse om detta har träffats med regionen, om den hör till dem som ansvarar för kollektivtrafiken i länet.

3.1.2 Lag om riksfärdtjänst (1997:735)

Enligt lag om riksfärdtjänst ska kommunen lämna ersättning för reskostnader för personer som till följd av ett stort och varaktigt funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt. Samma bestämmelser gäller för riksfärdtjänst som för färdtjänst när det gäller att överlåta uppgifter till regionen. Enligt samma lag 8 § skall tillståndshavaren vid resa med riksfärdtjänst betala en avgift som motsvarar normala reskostnader med allmänna färdmedel. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om dessa avgifter. Beslut om ersättning meddelas av tillståndsgivaren.

3.1.3 Dagvårdsresor

Med dagvårdsresor avses resor till och från en insats enligt SOL (socialtjänstlagen) eller LSS (Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade). Rätten till dagvårdsresor är inte reglerad i lag. Vård- och omsorgsnämnden erbjuder dagverksamhet med tre inriktningar:

- ▶ Dagrehabilitering.
- ▶ Dagvård med social inriktning.
- ▶ Dagverksamhet med kognitiv inriktning.

Deltagare i dagverksamhet erbjuds vid behov resa till och från verksamheten genom beslut från arbetsterapeut eller sjuksköterska. Till dagvårdsresor räknas även resor till och från daglig verksamhet enligt LSS. Funktionsstödsnämnden ansvarar för daglig verksamhet.

3.2 Kommentar

Både lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst kan beskrivas som ramlagar vilka i huvudsak reglerar de grundläggande kraven för rätt till tillstånd. Exempelvis anger ingen av dessa lagar någon skyldighet att tillhandahålla hjälp, stöd och service i anslutning till själva resorna eller möjlighet för resenären att ta med hjälpmedel. I stället överläts ansvaret för färdtjänstens och riksfärdtjänstens utformning, innehåll och kvalitet till den som ansvarar för färdtjänst och riksfärdtjänst. För detta ändamål fastställs riktlinjer eller regler som anger vilken servicenivå färdtjänsten respektive riksfärdtjänsten ska ha och vilka grunder för handläggning av ärenden som ska gälla. Det är Region Örebro som beslutar om regler för färdtjänst i kommunerna i Örebro län.

Resor till dagverksamhet och daglig verksamhet är till skillnad från färdtjänst inte reglerat i lagstiftningen. De tillhandahålls av kommunen som en del av genomförandet av insatsen. I och med att det är kommunen som beslutar om resor till dagverksamhet blir också den ansvariga nämnden, enligt vår uppfattning, beställare av Region Örebro läns genomförande av dagvårdsresorna.

4 Avtal om Kollektivtrafik för Örebro län

4.1 Bakgrund - Färdtjänst

Samordning av färdtjänstresor har en förhållandevis lång historia i Örebro län. Redan 1987 började Transam AB (helägt dotterbolag till Länstrafiken Örebro Län) samordna anropsstyrda resor. Transam och var då först i Sverige med olika tekniska hjälpmedel (bland annat PLANET-systemet) för att samordna färdtjänstresor samt föra över körorder till fordon via datanät.

Vi har noterat att enligt "Regler för färdtjänst i Örebro län", fastställda av Länstrafiken Örebro AB:s styrelse den 27 september 2001, trädde ett regiongemensamt regelverk i kraft den 1 november 2001. Dessa regler innefattade att samtliga 12 kommuner i länet började samordna sina färdtjänstresor under gemensam hantering.

4.2 Kollektivtrafikavtalet

Kollektivtrafikavtalet har ingåtts mellan Region Örebro län (ursprungligen Örebro läns landsting) och samtliga kommuner i Örebro län. Avtal gäller från och med den 1 januari 2012 och kan sägas upp tidigast till upphörande vid det kalenderårsskifte som inträffar närmast tolv månader efter uppsägningen.

Förutom själva avtal om kollektivtrafik för Örebro län ingår kompletterande avtal och bilagor;

- ▶ AVTAL om kollektivtrafik för Örebro län.
 - ▶ Bilaga 1 till Kollektivtrafikavtalet (samverkansformer för kollektivtrafik i Örebro län).
 - ▶ Aktieöverlåtelseavtal LTÖ.
 - ▶ Bilaga 1 till Aktieöverlåtelseavtal LTÖ.
 - ▶ AVTAL om mellankommunal utjämning för kollektivtrafik i Örebro län.
 - ▶ Bilaga 1 till avtal om mellankommunal utjämning.

4.3 Kollektivtrafikmyndigheten

Enligt "Avtal om kollektivtrafik för Örebro län" är Region Örebro regional kollektivtrafikmyndighet (RKTm) för Örebro län. Myndighetsfunktionen i kollektivtrafikmyndigheten ska utövas av en särskild nämnd inom Region Örebro.

Kollektivtrafikmyndigheten handhar de uppgifter som ankommer på myndigheten enligt kollektivtrafiklagen, vilket bland annat innebär att RKTm ansvarar för framtagande och beslut om trafikförsörjningsprogram och beslutar om allmän trafikplikt. Kollektivtrafikmyndigheten ska enligt 2 kap 9 § kollektivtrafiklagen upprätta och uppdatera trafikförsörjningsprogrammet i samverkan med

kommunerna. Enligt avtalet ska kommunerna tillförsäkras inflytande över, och insyn i, kollektivtrafikmyndighetens verksamhet och de uppgifter kollektivtrafikmyndigheten ansvarar för enligt avtalet och kollektivtrafiklagen och annan tillämplig lagstiftning. Formerna för samverkan framgår av bilaga 1 ("Samverkansprocessen") till avtalet. Av avtalet följer att parterna är medvetna om att samverkansprocessen kan behöva revideras. En sådan revidering kan ske utan ändring av avtalets övriga delar genom beslut i kommunstyrelsen i respektive part och landstingsstyrelsen i ÖLL (numera regionstyrelsen i Region Örebro).

Av avtalet följer att regionen bär det ekonomiska ansvaret för den av kollektivtrafikmyndigheten beslutade kollektivtrafiken. Regionens kompenseras för detta genom en skatteväxling. Kommunerna bär det ekonomiska ansvaret för viss annan trafik.

4.4 Ansvar för viss annan kollektivtrafik (punkt 5 i avtalet)

4.4.1 Färdtjänst och riksfärdtjänst (5.1)

Kommunerna överlåter till kollektivtrafikmyndigheten - jämlikt 4 § lagen (1997:736) om färdtjänst i dess lydelse från och med 1 januari 2012 och 3 § lagen (1997:735) om riksfärdtjänst i dess lydelse från och med 1 januari 2012 - genom avtalet ansvaret för persontransporter enligt nyss nämnda lagar. Vad som i avtalet sägs om färdtjänst och riksfärdtjänst omfattar även resor till och från dagvård samt så kallade kommunresor (5.1.1 enligt avtalet).

4.4.1.1 Kostnadsansvar (5.1.2)

Kostnadsansvar för färdtjänst och riksfärdtjänst ska bäras av kommunerna enligt följande.

1. Kostnad för resa i färd-/riksfärdtjänst ska bäras av kommunerna och fördelas mellan kommunerna efter var resenärens är folkbokförd.
2. Kostnad för handläggning av tillstånd för färd-/riksfärdtjänst bäras av kommunerna och fördelas mellan kommunerna efter antal inkomna ansökningar föregående år och var sökande/resenärens är folkbokförd.
3. Kostnaden för beställningsmottagning och samordning av resor bäras av regionen till den del som är att hänföra till sjukresor och av kommunerna för färd- och riksfärdtjänst. Kommunernas del fördelas mellan kommunerna utifrån antal resor som handlagts föregående år samt var resenärerna är folkbokförda. Fördelningen sker utifrån kvoteringsberäkning där längre handläggningstid innebär högre kvot. En färdtjänstresa har kvoten 1.

4.4.1.2 Ersättning (5.13)

Ersättning jämlikt punkt 5.1.2 utges till kollektivtrafikmyndigheten efter särskild debitering.

4.5 Samverkansformer för kollektivtrafik i Örebro län

I en bilaga till avtalet beskrivs hur en samverkansprocess mellan kommunerna och landstinget (numera Region Örebro län) ska fungera. Samverkansavtalet anger hur Region Örebro län och kommunerna tillsammans planerar, styr och utvecklar kollektivtrafiken - med ansvarsfördelning, gemensamma mål och strukturerad samverkan, där regionen har det formella beslutsansvaret.

Enligt vad som framgår i en rapport från Helseplan har bilaga om samverkansformerna ersatts av "Överenskommelse om samverkan mellan kommunerna i Örebro län och Region Örebro län". Uppgiften har dock inte bekräftats. Vi har inte heller haft tillgång till den överenskommelsen men har tagit del av underlag som beskriver samverkansorganisationen i Örebro län.

I Örebro län finns ett regionalt samverkansråd som har i sitt uppdrag att tillsätta och avsluta olika regionala politiska permanenta/tillfälliga samverkansgrupper (samverkansråd). Råden har ingen egen juridisk status och därmed ingen formell beslutanderätt utan kan endast bereda och rekommendera regionen och kommunerna inför beslut. Till varje politiskt samverkansråd finns ett tjänstemannastöd med tjänstepersoner från Region Örebro län och länets alla kommuner.

Tjänstemannastödet till det regionala samverkansrådet utgörs av regional chefssamverkansgrupp (KC/RD-gruppen). KC/RD-gruppen har ett antal stödjande grupper/nätverk kopplat till sig. Därutöver finns fokusgrupper, möten inom tidtabellsprocessen samt samverkan inom separata utredningar som viktiga forum för erfarenhetsutbyte, dialog om prioritering och utveckling av trafiken bland annat Regional beredningsgrupp till Regionala chefssamverkansgruppen för verksamhetsområdet trafik och infrastruktur. I beredningsgruppen, i vilken socialförvaltningen har en av kommunens två platser, hanteras bland annat färdtjänstfrågor.

För färdtjänsten och övriga serviceresor bjuder regionen in Örebro kommun till budget- och prognosmöten vår och höst.

4.6 Ekonomiskt ansvar och skatteväxling

Region Örebro län bär det ekonomiska ansvaret för den av kollektivtrafikmyndigheten beslutade kollektivtrafiken om ej annat anges i punkt 5. För att kompensera regionen för den förändring av ansvarsfördelningen avseende kollektivtrafiken som avtalet innebär, genomfördes en skatteväxling mellan kommunerna och regionen.

4.6.1 Justering av tillämpningen av avtal om kollektivtrafik

Genom skatteväxling höjde landstinget utdebiteringen med 34 öre och länets kommuner sänkte utdebiteringen i motsvarande grad. En arbetsgrupp utvärderade sedan genomförd skatteväxling och konstaterade att det fanns avvikelser mellan genomförd skatteväxling och avtalets skrivningar om fördelning av ekonomiskt ansvar. I förhållande till avtalets skrivning om fördelning av ekonomiskt ansvar för regional kollektivtrafik i Örebro län så blev skatteväxlingen 2-3 öre för hög. Från 2013 tillämpas därför en reglering av detta genom att Region Örebro län lämnar en allmän rabatt på 36 % av ersättningen för gymnasiekorten. Rabatten omfattar länets samtliga kommuner och tillämpningen gäller tills eventuell annan överenskommelse träffas mellan Region Örebro län och kommunerna. Rabatten som lämnades 2013 uppgick till sammanlagt ca 17,1 mnkr.

Enligt uppgift ser Örebro kommun inte att det är en faktisk rabatt på gymnasiekorten utan att det är en överenskommelse om att återbetala den del av skatteväxlingen som blev för hög mot gymnasiekorten som grund.

4.7 Bedömning

Ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst ingår i kollektivtrafikavtalet punkt 5 "Ansvar för viss annan trafik". Enligt avtalet (punkt 5.1.1) överlåter kommunerna till kollektivtrafikmyndigheten - jämlikt 4 § lagen (1997:736) om färdtjänst i dess lydelse från och med 1 januari 2012 och 3 § lagen (1997:735) om riksfärdtjänst i dess lydelse från och med 1 januari 2012 - genom avtalet ansvaret för persontransporter enligt nyss nämnda lagar. Enligt vår uppfattning innebär en strikt tolkning av avtalstexten att kommunerna enligt nämnda lagar överlämnat ansvaret för persontransporter och inte sina uppgifter. Vår bedömning av avtalstexten är att den är otydlig beträffande vilket ansvar som har överlämnats till regionen. En tolkning av avtalets avsikt är att kommunerna har överlåtit till regionen att ansvara för att färdtjänst av god kvalitet anordnas för kommuninnevärdarna i respektive kommun. Alternativt kan avtalet tolkas som att det ansvar som kommunerna överlämnat till region är ansvaret att utföra persontransporterna.

Av lagen om färdtjänst och riksfärdtjänst följer också ansvaret för tillståndsgivning. Det framgår inte av avtalet att kommunerna har överlåtit tillståndsgivandet till kollektivtrafikmyndigheten. Däremot framgår det av punkt 5.1.2 att kommunerna har ett kostnadsansvar för handläggningen av tillstånd. En fråga som vi ställer oss är om den skrivningen i avtalet ska tolkas som att kommunerna genom att acceptera kostnadsansvaret för tillståndsgivning också har överlämnat ansvaret för tillstånd trots att det inte framgår av avtalstexten. Vi anser att det inte rimligt att reglera kostnadsansvar i ett avtal om det inte av avtalet samtidigt framgår att ansvaret överlåtit.

Med ansvaret för tillståndsgivning följer också ansvaret att bestämma grunderna för avgifterna och fastställa riktlinjer eller regler som anger vilken servicenivå färdtjänsten respektive riksfärdtjänsten ska ha och vilka grunder för handläggning av ärenden som ska gälla.

Enligt avtalstexten jämföras resor till och från dagvård med färdtjänst och riksfärdtjänst. En avgörande skillnad jämfört med färdtjänst är att det är respektive kommun som beslutar om dagvårds- och kommunresor och att kollektivtrafikmyndigheten utför de resor som ansvariga i kommunerna gett tillstånd till. Vi anser att om kollektivtrafikmyndigheten ska ansvara för dessa resor ska det finnas ett uppdragsavtal som reglerar utförandet.

Kommunerna i länet har enligt avtalet ansvaret för kostnaderna för färdtjänst och riksfärdtjänst. Kostnadsansvaret fördelas för resor, handläggning av tillstånd och beställningsmottagning/samordning (beställningscentral) enligt den modell som framgår i avtalets punkt 5.1.2. Vår tolkning av avtalet är att det inte reglerar att kommunen ska utge ersättning för övergripande administration. När det gäller ersättningen som kommunen ska betala för färdtjänst framgår enbart att ersättning jämlikt punkt 5.1.2 utges till kollektivtrafikmyndigheten efter särskild debitering.

Vår bedömning är att avtalet avseende färdtjänst (med färdtjänst avses både färdtjänst och riksfärdtjänst, dagvårdsresor och kommunresor) är ofullständigt och sammantaget inte ändamålsenligt. Avtalet i sig säkerställer inte kommunernas inflytande över de uppgifter som kollektivtrafikmyndigheten övertagit. Vi grundar vår bedömning på att avtalet:

- ▶ Inte tydliggör de mål som parterna vill uppnå med avseende på färdtjänst.
- ▶ Inte tydliggör att ansvar för tillståndsgivning och därmed regelverk och avgifter överlämnas till regionen.
- ▶ Ger regionen full kostnadstäckning för redovisade färdtjänstkostnader utan att avtalet i sig ger incitament till att regionen ska bedriva verksamheten kostnadseffektivt.
- ▶ Inte ger inte kommunerna en beställar-/uppdragsroll avseende den färdtjänst som finansieras av kommunerna. Detsamma gäller beträffande dagvårdsresor som kollektivtrafikmyndighet utför efter beslut i kommunerna.
- ▶ Inte reglerar kommunernas inflytande över färdtjänstens kvalitet och kostnadseffektivitet.
- ▶ Inte stödjer kommunens möjlighet till en tillräcklig uppföljning, intern kontroll och revision:
 - ▶ Klargör inte vilken uppföljning av verksamheten som regionen åtar sig att redovisa till kommunen avseende verksamhetens mål, omfattning, kvalitet och kostnadseffektivitet.
 - ▶ Definierar inte vilka underlag som ska ligga till grund för och bifogas vid faktureringen av resor, beställningscentral och handläggning.
 - ▶ Reglerar inte hur regionens budgetprocess ska synkroniseras med kommunernas och hur kommunerna ska involveras i regionens arbete med regionens budget för färdtjänst.
- ▶ Är otydligt vad gäller om ansvaret för dagvårds- och kommunresor överläts till regionen eller inte.

Vår bedömning är att som kollektivtrafikavtalet är utformat blir det ett problem att utöva inflytande och styrning för den nämnd i kommunen som har ansvar för färdtjänst och dagvårdsresor.

Vår uppfattning är att ett separat avtal borde ha träffats mellan regionen som kollektivtrafikmyndighet och kommunerna som på ett mer fullständigt och balanserat sätt reglerar vilka uppgifter enligt gällande lagstiftning som överlämnats. Ett avtal som också tydliggör samverkan inom ramen för den verksamhets om överlämnats och som reglerar kommunernas möjligt till inflytande och styrning. För att förändra förutsättningarna i efterhand kan det eventuellt vara möjligt att överväga ett tilläggs- eller ändringsavtal.

4.8 Översyn av kollektivtrafikavtalet

Avtalsöversynen föregicks av att frågan lyfts om skatteväxling av färdtjänsten mellan kommunerna och Region Örebro län. Det konstaterades då att samtliga kommuner i länet inte var överens om att

en skatteväxling skulle genomföras, vilket är en förutsättning för att en skatteväxling ska kunna genomföras. En följd av detta blev att frågan om en avtalsöversyn aktualiserades.

En arbetsgrupp tillsattes av KC/RD-gruppen för att utforma ett förslag till avtal. Örebro kommun har en representant i arbetsgruppen för avtalsöversynen, utsedd av kommundirektören. Avtalsöversynen har pågått sedan 2022.

Därefter har avtalsöversynsarbetsgruppen inriktat arbetet med att få in fler kontrollmekanismer i avtalet samt att i avtalet tydliggöra hur samverkan ska ske. Det finns i dagsläget ett förslag på text avseende ansvaret för viss annan trafik (färdtjänst, riksfärdtjänst, dagvårdsresor, kommunresor med flera).

Vi har uppfattat att det finns faktorer som komplicerar möjligheten att komma fram till ett förslag i samförstånd. Faktorer som har betydelse är att den ursprungliga skatteväxlingen blev för hög, 2 - 3 öre. Regionen har kompenserat kommunerna genom en allmän rabatt på ersättningen för gymnasiekort. Samtidigt har regionen enligt avtalet åtagit sig att samtliga gymnasieelever förses med gymnasiekort. Samtidigt, enligt Lag (1991:1110), ansvarar hemkommunen för elevens dagliga resor mellan bostaden och kommunen om färdvägen är minst 6 kilometer. Örebro kommun anser att kravet enligt lagstiftningen ska vara styrande.

Vi har för närvarandet ingen ytterligare information om och när ett förslag på reviderat kollektivtrafikavtal kan komma att läggas fram.

Nedan redovisas utkastet till förslag, som det för närvarande ser ut, avseende tillägg och ändringar i förhållande till det nuvarande avtalet. Förslaget är inte förankrat utanför arbetsgruppen och har inte heller en formell förslagsstatus. Punkterna nedan hänvisar till avtalets punkter med vissa undantag.

5.1.1

Kommunerna överlåter till Kollektivtrafikmyndigheten - jämlikt 4 § lag (1997:736) om färdtjänst och 3 § lag (1997:735) om riksfärdtjänst samt 2 kap 1 § 4 stycket lag (2010:1065) om kollektivtrafik - genom Avtalet ansvaret för persontransporter enligt nyss nämnda lagar.

Vad som i Avtalet sägs om färdtjänst och riksfärdtjänst omfattar även övriga resor som utförs på uppdrag av Kommunerna, exklusive skolskjuts.

5.1.2

Servicenivå, mål, strategier, avgifter och liknande ska tas fram av Region Örebro län (i samarbete med Kommunerna på sådant sätt som anges i punkten 3.3) i ett styrdokument som beslutas av kollektivtrafikmyndigheten. I styrdokumentet ska framgå kvalitet, hållbarhet och ekonomiska incitament.

5.1.3

Region Örebro län ska vid upphandling av tjänster gällande färdtjänst och riksfärdtjänst samverka med Kommunerna. Samverkan med Kommunerna ska ske på det sätt som anges i punkt 3.3 (framgår nedan).

5.1.5

Ersättning jämlikt punkt 5.1.3 utges till Kollektivtrafikmyndigheten efter särskild debitering. Kommunerna har rätt att få underlag till fakturorna. Omfattning och struktur på underlag specificeras i bilaga 2 ("Ekonomisamverkan färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjutsplanering").

5.1.6

Samverkan mellan RÖL och Kommunerna gällande ekonomi ska ske enligt punkt 4.3 (framgår nedan).

5.1.7

Gällande fördelningen av kostnaden för beställningsmottagning och samordning ska kommunerna få tillgång till statistik och data gällande alla reseslag som RÖL hanterar, även sjukresor. Samverkan i utbyte av statistik och data, vilka kopplar till ekonomisk fördelning, ska ske enligt punkt 4.3.

5.1.8

Respektive kommun kan på egen bekostnad påkalla externrevision gällande RÖL:s leverans och hantering avseende punkterna 5.1.1-5.1.7. RÖL ska vi sådan revision vara revisorn behjälplig.

Nedan följer de punkter som har hänvisats till ovan:

3.3

Kommunerna ska tillförsäkras inflytande över, och insyn i, Kollektivtrafikmyndighetens verksamhet och de uppgifter Kollektivtrafikmyndigheten ansvarar för enligt Avtalet och kollektivtrafiklagen och annan tillämplig lagstiftning. Formerna för denna samverkan framgår av bilaga 1 ("Samverkan mellan parterna i kollektivtrafikavtalet").

4.3

RÖL och kommunerna ska samverka och utbyta ekonomisk information som berör RÖL:s och kommunernas budget och utfall i en ordnad process. Formerna för denna process framgår av bilaga 2 ("Ekonomisamverkan").

4.9 Bedömning

En översyn av kollektivtrafikavtalet har pågått sedan 2022 dock utan att det har resulterat i ett förslag till förändringar. Vad vi har förstått har parterna haft svårigheter att komma överens om vilka förändringar som behöver göras. Avtalsöversynsgruppen har arbetat med att i avtalet införliva fler kontrollmekanismer och tydliggöra hur samverkan ska ske. Ett utkast till förslag på reviderad avtalstext har tagits fram. Det finns för närvarande ingen information om att förslaget ska tas vidare för parternas ställningstagande. I och med att Örebro kommun beslutat att genomföra en utredning om utförandet av färdtjänst med mera är det sannolikt att eventuella förändringar av avtalet med avseende på färdtjänst inte kommer att bli aktuell under den tid som utredningen pågår. Utredningen planeras bli genomförd under våren 2026.

I det utkast till förslag som avtalsgruppen tagit fram hanteras många av de brister som kännetecknar nu gällande avtal. Vi bedömer samtidigt att utkastet till förslag inte klargör vilka uppgifter enligt gällande lagstiftning som kommunerna överlämnar till kollektivtrafikmyndigheten. De väsentliga förändringarna i förslaget jämfört med nuvarande avtal är:

- ▶ Servicenivå, mål, strategier, avgifter och liknande ska tas fram av Region Örebro län i samarbete med kommunerna i ett styrdokument som beslutas av kollektivtrafikmyndigheten. Av styrdokumentet ska framgå kvalitet, hållbarhet och ekonomiska incitament. Samarbetet ska ske i enlighet med förslaget till punkt 3.3 varvid formerna för samverkan framgår av bilaga 1. Vi har inte haft tillgång till bilaga 1.
- ▶ Region Örebro län ska vid upphandling av tjänster gällande färdtjänst och riksfärdtjänst samverka med kommunerna. Samverkan ska ske enligt punkt 3.3.
- ▶ Ersättning utges efter särskild debitering. Kommunerna har rätt att få underlag till fakturorna i en omfattning och struktur som framgår av bilaga 2 (Ekonomisamverkan färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjutsplanering). Vidare ska samverkan gällande ekonomi ske i enlighet med förslagen punkt 4.3. Det innebär att samverkan och utbyte av ekonomisk information som berör regionen och kommunernas budget och utfall ska ske i en ordnad process enligt bilaga 2.
- ▶ Vid fördelningen av kostnaden för beställningsmottagning och samordning ska kommunerna få tillgång till statistik och data gällande alla reseslag som regionen hanterar, även sjukresor. Samverkan i utbyte av statistik och data, vilka kopplar till ekonomisk fördelning, ska ske enligt punkt 4.3.

- ▶ Respektive kommun kan på egen bekostnad påkalla externrevision gällande regionens leverans och hantering avseende punkterna 5.1.1-5.1.7. Regionen ska vi sådan revision vara revisorsn behjälplig.

Vi bedömer att om förslaget till ändring av kollektivtrafikavtalet blir genomfört finns förutsättningar för vård- och omsorgsnämnden att utöva ett inflytande över den verksamhet som överlämnats till regionen. Vård- och omsorgsnämnden äger dock inte frågan om avtalsöversynen. Om det ska bli möjligt att förändra avtalet så är det en förutsättning att samtliga avtalsparter är överens.

5 Ansvar och regler för färdtjänst och dagvårdsresor

5.1 Kommunens ansvar för persontransporter

Ansvar för färdtjänst och riksfärdtjänst samt dagvårdsresor och kommunresor har enligt avtalet mellan länets kommuner och Region Örebro län överlåtit till kollektivtrafikmyndigheten.

5.2 Ansvar för kollektivtrafik enligt nämndreglementen

5.2.1 Vård- och omsorgsnämnden

Enligt vård- och omsorgsnämnden reglemente ansvarar nämnden för att genom egna beställningar eller i samverkan med andra kommunala eller regionala organ svara för färdtjänst och riksfärdtjänst samt andra samhällsbetalda resor förutom det ansvar som åvilar kommunstyrelsen avseende tillköp av kollektivtrafik.

Vi har noterat att nämnden i samband med överflyttningen av ansvaret från programnämnd samhällsbyggnad inte har tolkat innebörden av det ansvar som följer av reglementet. Nämnden har inte heller analyserat eller tolkat kollektivtrafikavtalet.

5.2.2 Kommunstyrelsen

I kommunstyrelsens uppgifter enligt reglementet ingår att ansvara för tillköp av kollektivtrafik.

För närvarande finns ingen tillköpt trafik. Kommunen har tidigare haft tillköp av flextrafik som avvecklades 2019. Örebro kommun har dock beslutat att återinföra flextrafik (eller kompletterande trafik) och har därför vänt sig till kollektivtrafikmyndigheten om ett tillköp av trafik. Kollektivtrafikmyndigheten i Region Örebro län kommer att utföra trafiken efter det att trafikavtal för flextrafiken har upphandlats. Trafiken förväntas vara i drift i slutet av 2026.

Flextrafik är en flexibel form av anropsstyrd kollektivtrafik, där resan bokas i förväg och bussarna kör inom ett visst område och stannar där resenärer bokat av- eller påstigning. Flextrafik kan under vissa förutsättningar vara ett komplement till färdtjänst och därigenom minska behovet av den mer individanpassade färdtjänsten, särskilt för äldre eller för de med mindre omfattande funktionsvariationer.

5.3 Styrdokument för färdtjänst och dagvårdsresor i Örebro kommun

5.3.1 Färdtjänst

Vi har inte identifierat i granskningen att det i kommunen finns något styrdokument eller mål vad gäller färdtjänst.

5.3.2 Dagvårdsresor

Det finns en riktlinje för dagverksamhet inom vård och omsorg från november 2016 (beslutad av ledningsgruppen). Av riktlinjen framgår att vistelse i dagverksamhet är en behovsprövad behandling. Den syftar till att stödja den enskilde utifrån dennes behov.

Av riktlinjen framgår vidare att deltagare i dagverksamhet erbjuds vid behov resa till och från verksamheten genom beslut från arbetsterapeut eller sjuksköterska. Region Örebro län underrättas därefter om beslutet.

Vård- och omsorgsnämnden har sedan tidigare, det vill säga innan 2023, ansvaret för dagvårdsresor till dagverksamhet.

Enligt uppgift kommer riktlinjen att revideras efter årsskiftet 2025/2026.

5.3.3 Kommunresa

Vi har uppfattat att kommunrese är en resa mellan folkbokföringsadressen och kommunal vårdinrättning och omvänt eller mellan kommunal vårdinrättning och sjukvård. Resan kan enbart göras inom kommunen och bokningen av resa görs av kommunen.

Vi har inte noterat att det finns styrdokument inom vård och omsorg med avseende på kommunresa.

5.4 Avgifter och regler i Region Örebro län

5.4.1 Höjning av avgifter

Egenavgifterna höjdes med 10 procent 2024. Innan dess hade Region Örebro län inte höjt egenavgiften för färdtjänstresor sedan 2009. Vid beslutet om höjning av egenavgifterna 2009 bestämdes att avgiften skulle indexeras varje år. Detta har inte gjorts. För 2025 höjdes avgiften med ytterligare 15 procent. Regionfullmäktige beslutade den 16 juni 2025 för 2026, 2027 och 2028 att höja egenavgiften för sjukresor samt färdtjänstresor med 5 procent per år.

5.4.2 Revidering av regler för färdtjänst

Regionfullmäktige beslutade den 14 oktober 2025 om att revidera "Regler för färdtjänst i Örebro län" och att revideringar träder i kraft den 1 februari 2026. Ett syfte som anges med de reviderade reglerna är att förtydliga och förenkla för resenärer och handläggare i syftet att eliminera överlappningar, förenkla tillämpningen och minska risken för motstridiga tolkningar. I konsekvensanalysen framgår bland annat; "*Genom att införa tydligare ramar, krav och begränsningar ger den reviderade versionen förbättrade möjligheter att styra och följa upp kostnader, samt att minska risken för felaktiga eller överutnyttjade tillstånd*".

Regelverket är framtaget i samarbete med länets kommuner och har varit föremål för beredning i Regionala chefssamverkansgruppen 2025-06-05.

5.5 Bedömning

När det gäller vård- och omsorgsnämndens ansvar för färdtjänst, riksfärdtjänst och andra samhällsbetalda resor är ansvaret tvådelat. Dels genom beställningar, dels i samverkan. I nästa steg följer att genom ansvaret för "beställningar" eller "för att i samverkan" ska nämnden svara för färdtjänst, riksfärdtjänst och andra samhällsbetalda resor. En kommentar är att svara ofta används synonymt med ansvara. Frågan är hur reglementet i detta avseende ska tolkas. När det gäller färdtjänst så har kommunerna i praktiken överlåtit sina uppgifter enligt lagstiftningen förutom ansvaret att finansiera verksamheten. För dagvårdsresor är frågan om regionen tagit över ansvaret något mer komplicerad. Det finns inget lagstadgat krav på dagvårdsresor utan det är kommunen genom ansvarig nämnd som valt att erbjuda resor till och från kommunalt beslutade insatser. Enligt vår tolkning av kollektivtrafikavtalet framgår inte att kommunen har lämnat över det ansvar som kommunen valt att ta vad gäller resor till och från kommunal dagverksamhet. Förutsättningen för att få resa till och från en kommunal dagverksamhet är ett beslut i kommunen. Vi bedömer att nämnden med anledning därav egentligen blir beställare av dagvårdsresor och därmed ansvarig för dagvårdsresor samt att regionen genom kollektivtrafiknämnden ansvarar för att utföra trafiken. Kollektivtrafikavtalet tydliggör enligt vår uppfattning inte ansvarsfördelning vilket komplicera ansvarstagandet.

Vår tolkning när det gäller nämndens ansvar för färdtjänst är att det finns ett övergripande ansvar för att invånarna får den service som lagen kräver, det vill säga att färdtjänsten faktiskt erbjuds med god kvalitet inom kommunen. Av det följer att nämnden behöver följa upp att regionen lever upp till kraven på kvalitet och tillgänglighet. Eftersom nämnden också har ett ansvar för att finansiera färdtjänst och dagvårdsresor behöver nämnden på ett ändamålsenligt följa de kostnader som regionen debiterar nämnden och om verksamheten bedrivs kostnadseffektivt.

För färdtjänst har vi inte identifierat att det finns styrdokument. Vi anser att det är en brist. Riktlinje för dagverksamhet som vi tagit del av är inte enligt vår bedömning en fullständig riktlinje för dagvårdsresor som beskriver förutsättningar och tillvägagångssätt. Riktlinjen ska efter årsskiftet bli föremål för revidering. Vi bedömer också att det behöver finnas ett styrdokument i form av riktlinje eller rutin beträffande kommunresor.

Exempel på ett styrdokument för färdtjänst som vi anser relevant men som inte tagits fram är en strategi för hur nämnden utifrån rådande förutsättningar ska agera för att uppnå tillräcklig styrning och kontroll av färdtjänst och dagvårdsresor.

Vi noterar att egenavgiften för färdtjänstresor inte har höjts under perioden 2009 till 2023 trots ett tidigare beslut om att den skulle indexeras. Enligt vår uppfattning har ansvaret för att höja avgifterna legat på regionen. Vi har inte granskat vad revideringen av regler för färdtjänst innebär för förändring i förhållande till nu gällande regler.

6 Färdtjänst och dagvårdsresor- Utveckling, styrning och åtgärder

6.1 Överflyttning av ansvar för färdtjänst

I samband med organisationsförändringen i Örebro kommun som trädde i kraft 1 januari 2023 överfördes kommunens uppgifter kring färdtjänst från före detta programnämnd samhällsbyggnad till vård- och omsorgsnämnden.

Vid överflyttningen av ansvaret tillfördes vård- och omsorgsnämnden programnämnd samhällsbyggnads budgetutrymme på 41,3 mnkr plus ytterligare 17 mnkr, det vill säga sammanlagt 57,3 mnkr.

I samband med överföringen av uppgifterna konstaterades att budgetutrymmet under ett antal år inte har legat i nivå med de faktiska kostnaderna. Underskottet har under flera år legat runt -16 mnkr. Förklaringen som anges är att kostnaderna för färdtjänst har ökat i genomsnitt med 2,5 procent sedan 2012 utan att budgeten kompenserats i motsvarande grad. Åtgärder som programnämnd samhällsbyggnad har vidtagit för att minska kostnaderna och för att öka budgetutrymmet är att högkostnadsskyddet för egenavgifter för färdtjänst tagits bort och uppsägning av avtalet för Flextrafik.

I samband med överflyttningen bad vård- och omsorgsnämndens ordförande om en beskrivning av vad kommunens ansvar kring färdtjänst innebär och hur ansvarsfördelningen ser ut mellan Örebro kommun och Region Örebro län. Vi har tagit del av den beskrivningen. I underlaget beskrivs ansvarsfördelningen för färdtjänst och andra serviceresor, utredning av kostnadsbesparingar, samverkan och kommunens organisation. Under organisation anges att arbetsuppgifterna handlar om ekonomi- och fakturahantering, kontakt med resenärer om fakturafrågor samt hantering av enstaka remisser från regionen. Motsvarande skrivning finns i dokumentet "Flytt av ansvar för färdtjänst". Enligt vad som också framgår i det dokumentet så flyttas driftsekonomi från programnämnden till vård- och omsorgsnämnden motsvarande 20 procent av en tjänst vilket innebar 110 tkr.

Arbetsuppgifterna som har övertagits av vård- och omsorgsnämnden utförs av tjänstepersoner på förvaltningskansliet inom socialförvaltningen.

6.2 Utredningar och åtgärder innan vård- och omsorgsnämnden övertog ansvaret för färdtjänsten

6.2.1 Kostnadsbesparingar inom färdtjänsten i Örebro län

Trivector fick i uppdrag av Region Örebro län att ta fram och utreda åtgärdsförslag inom färdtjänsttrafiken i länet utifrån besparingspotential och andra konsekvenser. Utredningen initierades av Region Örebro län och länets kommuner på grund av en kostnadsökning inom färdtjänsttrafiken. Resultatet av utvärderingen redovisades i början av 2021.

Trivector identifierade 14 möjliga besparingsåtgärden. Den sammanlagda potentialen inom färdtjänsttrafiken bedöms till 3,5 procent - 4 procent (motsvarar 2,5-3 mnkr totalt) för de åtgärder som gick att kvantifiera. Utredningen skickades på remiss till kommunerna och programnämnd samhällsbyggnad yttrade sig i september 2025. Av yttrandet framgick bland annat: *Det finns också i de allra flesta fall för litet information om konsekvenser och tydliggöranden om faktisk besparingspotential för de olika åtgärdsförslagen för att Örebro kommun ska kunna göra tydliga ställningstaganden till de olika åtgärderna.*

6.2.2 Utredning av färdtjänst och samhällsbetalda transporter

På uppdrag av Örebro kommun utredde Helseplan 2020 om färdtjänst och samhällsbetalda transporter finansierade av programnämnd samhällsbyggnad bedrivs ändamålsenligt med avseende på kvalitet och kostnader. Utredningens övergripande bedömning var att:

- ▶ En bristande kommunikation mellan Örebro kommun och Region Örebro län bidrar till att kommunen inte ges de samverkansmöjligheter som krävs för kommunen att vara informerad, att ställa krav och att följa upp kostnader.
- ▶ Örebro kommun saknar kunskap om kostnadsdrivande faktorer för färdtjänsten. Det minskar kommunens möjlighet att påverka regionala såväl som egna insatser för att förbättra kostnadsläget och bidra med rättmätiga underlag för beslutsfattande gällande exempelvis servicegrad och fokusområden.
- ▶ Både Örebro kommun och Region Örebro län saknar ändamålsenliga mål för färdtjänsten med avseende på kostnader och kvalitet.

Utredningen lämnade ett flertal rekommendationer till programnämnd samhällsbyggnad. I granskningen har inte framkommit att dessa rekommendationer har hanterats.

6.2.3 Utredning av "Skatteväxling av färdtjänsten - en kartläggning av erfarenheter"

Utredningen presenterades 2022 och gjordes av Trivector på uppdrag av regionala samverkansrådet i Örebro län. Ett resultat var att samtliga kommuner i länet inte var överens om att en skatteväxling, vilket är en förutsättning för att en skatteväxling ska kunna genomföras.

6.2.4 Avtalsöversyn

I rapportens avsnitt 4.8 "Översyn av kollektivtrafikavtalet" har vi redovisat den "pågående" avtalsöversynen avseende viss annan kollektivtrafik (färdtjänst, riksfärdtjänst, dagvårdsresor, kommunresor med flera).

6.3 Bedömning

Enligt de underlag som vi tagit del av inför överlämningen av ansvaret för färdtjänst till vård- och omsorgsnämnden betonas att det förutom kostnadsansvaret i första hand handlar om administrativa arbetsuppgifter. Vård- och omsorgsnämndens övergripande ansvar för färdtjänsten och vad som krävs för att fullgöra det behandlas inte i underlagen.

Tidigare utredning av färdtjänst och samhällsbetalda resor har visat på att det finns brister som försvårar möjligheten till en ändamålsenlig färdtjänst med avseende på kvalitet och kostnader. Vår bedömning är att utredningens övergripande bedömning fortfarande är aktuell. Det är uppenbart att uppfattningen under en längre tid har varit att tillämpningen av kollektivtrafikavtalet för färdtjänst och serviceresor utifrån kommunens perspektiv inte är ändamålsenligt. Samtidigt har de brister som försvårat samverkan, insyn och styrning ännu inte åtgärdats. Enligt vad som tidigare redovisats så har till exempel avtalsöversynen inte resulterat i ett förslag till ändring av kollektivtrafikavtalet för ställningstagande.

Utredningen om kostnadsbesparingar inom färdtjänsten i Örebro län resulterade inte i direkta konkreta åtgärder på kort sikt för att öka kostnadseffektiviteten. Senare har dock åtgärder som höjning av egenavgiften och revidering av reglerna genomförts som enligt uppgift bland annat har utgått från gjord utredning.

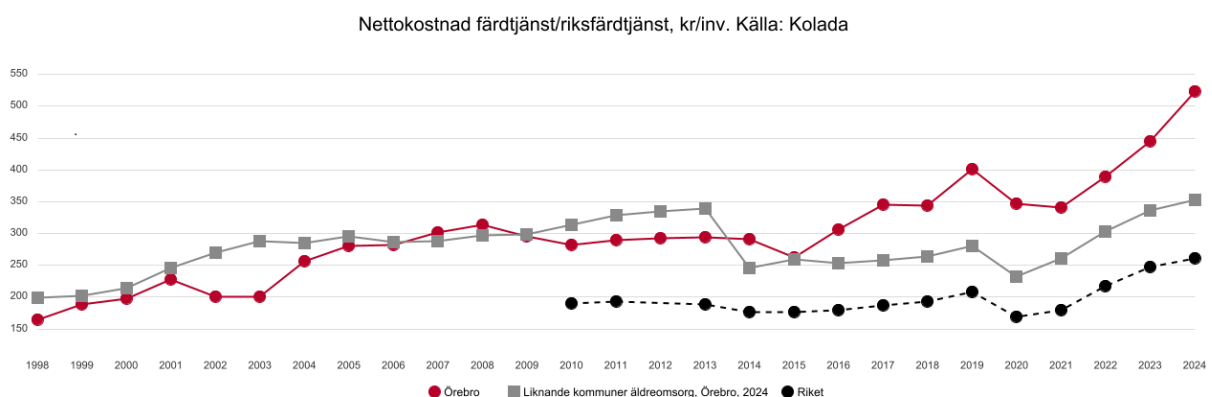
Beträffande frågan om skatteväxling så har det inte kommunerna i länet varit överens. Vår bedömning är att med tanke på de uppgifter som regionen tagit över för färdtjänst hade en skatteväxling varit relevant. Utan ett ekonomiskt ansvar för den övertagna verksamheten är det svårt att skapa starkt styrande incitament för regionen till att bedriva en kostnadseffektiv färdtjänst. I kommunens intresse ligger att verksamheten bedrivs kostnadseffektivt men kommunen saknar dock medel enligt avtalet för att påverka kostnadseffektiviteten.

6.4 Kostnadsutvecklingen för färdtjänst

6.4.1 Kostnadsjämförelse

Vid en kostnadsjämförelse (via Kolada) av färdtjänst/riksfärdtjänst visar det sig att Örebro kommuns nettokostnad per invånare från och med 2015 har ökat i snabbare takt jämfört med riksgenomsnittet och genomsnittet för liknande kommuner äldreomsorg. Det framgår tydligt under perioden 2015 - 2019 och 2022 - 2024. Kostnadsminskningen 2020 -2021 är en konsekvens av pandemin.

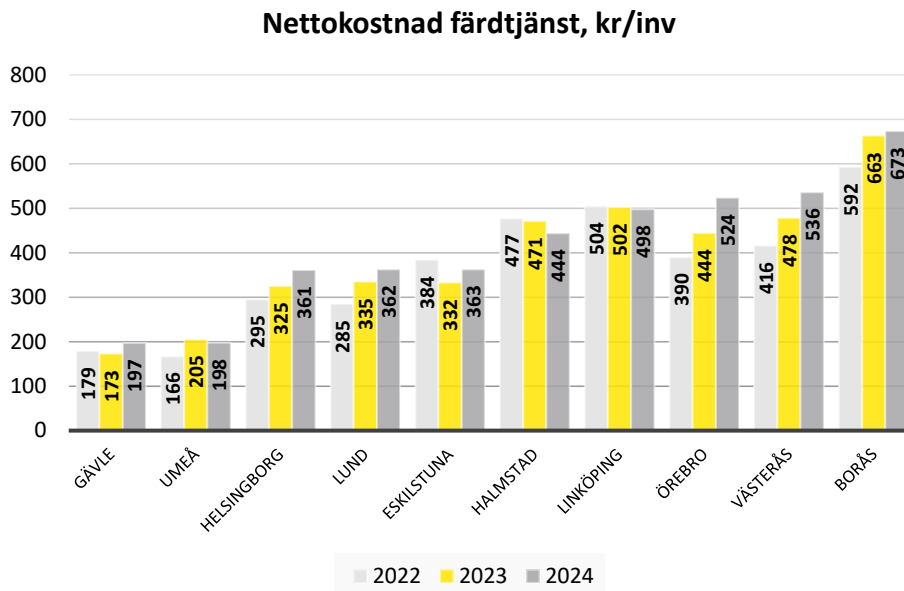
Figur 1 Nettokostnad för färdtjänst kr/invånare, 1998 - 2024



Under perioden 1998 till 2006 var kostnaderna lägre i Örebro kommun jämfört med liknande kommuner äldreomsorg. Från och med 2008 minskade nettokostnaderna per invånare och låg kvar på en jämn nivå fram till 2015 då det skedde en relativt tydlig minskning av nettokostnaden. Därefter från och med 2016, bortsett från effekten av pandemin på resandet, har det för Örebro kommun skett en kraftig ökning av nettokostnaderna per invånare. Nettokostnaderna för Örebro kommun har ökat med 99 procent från 2015 till 2024, medan ökningen för liknande kommuner äldreomsorg var 36 procent och 47 procent för riket. Frågan är vad som förklarar den kraftiga nettokostnadsökningen från och med 2016?

Nedan redovisas en jämförelse mellan kommuner med invånare över 100 000 invånare. Vi har från jämförelsegruppen i Kolada tagit bort 5 kommuner som redovisar 24 kr/invånare och mindre. Sannolikt avser det kommuner där kostnaderna för färdtjänst belastar respektive region.

Figur 2 - Nettokostnadsjämförelse, färdtjänst/riksfärdtjänst, kr/inv kommuner över 100 000 inv



Av diagrammet framgår att det finns stor skillnad mellan den kommun som redovisar lägst nettokostnad 2024 (Gävle 197 kr och Umeå 198 kr) per invånare och den som redovisar högst nettokostnad (Borås 673 kr) per invånare. Fem av kommunerna; Helsingborg, Lund, Örebro, Västerås och Borås, redovisar ökade nettokostnaderna 2023 och 2024. I kronor per innevånare är ökningen störst för Örebro kommun. För Eskilstuna, Halmstad och Linköping har nettokostnaderna under perioden minskat. När det gäller nettokostnadsutvecklingen så har Örebro och Västerås en liknande utveckling.

Vi har också tittat på om det finns skillnader mellan kommunerna om och i så fall vilka uppgifter enligt lagstiftningen som överlämnats till respektive region.

Tabell 1 - Fördelning av ansvar för uppgifter enligt lagstiftningen

Kommun	Egen regi	Regionen ansvarar	Kommunen ansvar för färdtjänstillstånd
Gävle		X	X
Umeå	X		
Helsingborg		X	
Lund	X		
Eskilstuna		X	X
Halmstad		X	
Linköping		X	X
Örebro		X	
Västerås		X	
Borås	X		

Tre av kommunerna har inte lämnat över ansvar för färdtjänst till regionerna. Utav de 7 kommuner som lämnat över ansvar till regionen är det tre som behållit ansvaret för tillståndshandläggning.

I övrigt har vi inte kunskap om skillnaderna mellan kommunerna vad gäller förutsättningarna för verksamheten.

6.5 Resenärernas upplevelse - Färdtjänst

Anbaro är en kvalitetsbarometer för anropsstyrd trafik, det vill säga färdtjänst, sjukresor och annan efterfrågestyrd trafik. Den drivs av Svensk Kollektivtrafik och används av kommuner, regioner och trafikhuvudmän för att följa upp hur resenärerna upplever serviceresorna. Förutom Anbaro finns Hanbaro, som mäter resenärers upplevelse av handläggning i färdtjänst och riksfärdtjänst. Region Örebro län deltar dock inte i Hanbaro.

Vi har tagit del av Anbaro - Årsrapport 2024 för Örebro län. I rapporten redovisas nöjdhet och upplevelse för färdtjänst och sjukresor tillsammans. Rapporten redovisar inte utfallet per kommun i länet utan sammantaget för länets kommuner.

Tabell 2 - Exempel på indikatorer från Anbaro 2024, Örebro län

Anbaro 2024	Region Örebro	Riket
Vilket sammanfattande betyg vill du ge beställningen av just den här resan?	86%	90%
Vilket sammanfattande betyg vill du ge själva resan, d.v.s. från hämtning till lämning?	89%	92%
Totalt sett, vilket sammanfattande betyg vill du ge hela resan?	87%	90%
Om du tänker på dina färdtjänst-/sjukresor i allmänhet, vilket betyg vill du generellt ge tryggheten när du gör en färdtjänst-/sjukresa?	80%	85%
Om du tänker generellt på dina färdtjänst-/sjukresor, vilket betyg vill du ge hur de fungerar över lag?	76%	82%

Utifrån ovanstående indikatorer från Anbaro framgår att Region Örebro län har en något lägre upplevd kvalitet jämfört med genomsnittet för riket.

6.6 Kostnader och resestatistik underlag från Region Örebro län

De uppgifter som redovisas i detta avsnitt är hämtat från den månadsrapport som regionen lämnar till Örebro kommun.

6.6.1 Kostnaderna efter typ av resa och per resa

De totala kostnaderna för färdtjänst ökade med ca 16 procent från 2022 till 2023 och med 5,7 procent från 2023 till 2024. Färdtjänstkostnaderna 2024 är 22,5 procent högre än 2022. Kostnaderna för dagvårdsresor ökade än mer, med 29 procent 2023 och med 5,8 procent 2024.

Tabell 3 - Kostnader efter typ av resa och totalt, kr

Typ av resa	2022	2023	2024	2025 t.o.m. sep
Färdtjänst	48 303 237	55 974 031	59 168 153	48 374 622
Riksfärdtjänst	1 334 849	1 295 311	1 431 995	928 981
Summa färdtjänst	49 638 086	57 269 342	60 600 148	49 303 603
Dagvård	7 127 393	9 203 081	10 051 628	7 954 823
Kommunresor	1 555 743	1 490 015	1 755 470	1 391 265
Totalt	58 321 222	67 962 438	72 407 246	58 649 691

Vi kan se utifrån regionens underlag att kostnaderna för färdtjänst ökar i väsentlig grad under augusti och september 2025. Utvecklingen är likartad för dagvårdsresor. Sannolikt kan det ha ett samband med den direktupphandling som regionen har gjort av serviceresor för perioden 250701 - 260630.

Hur antalet resor per typ av resa har förändrats under perioden 2022 fram till och med september 2025 framgår av tabell 4.

Tabell 4 - Antal resor efter typ av resa 2022 - t.o.m. september 2025

Antal resor	2022	2023	2024	2025 t.o.m. sep
Färdtjänst	201 794	219 780	221 655	159 370
Riksfärdtjänst	629	583	707	413
Dagvård	35 304	43 574	44 369	32 176
Kommunresor	5 794	11 677	5 797	4 659
Totalt	243 521	275 614	272 528	196 618

Antalet färdtjänstresor ökade med 9 procent 2023 och med 0,9 procent 2024. För perioden fram till och med september 2025 är utfallet för antal resor strax under (-2 procent) jämfört med antalet resor motsvarande period 2024. Dagvårdsresorna ökade 2023 med 23,4 procent och med 1,8 procent 2024.

Kostnaden för en färdtjänstresa till och med september 2025 är 27 procent högre än 2022. Kostnadsökningen per färdtjänstresa 2023 var 6,4 procent, 2024 4,8 procent och 2025 till och med september 13,7 procent.

Tabell 5 - Kostnad per resa, kr

Kr/resa	2022	2023	2024	2025 t.o.m. sep
Färdtjänst	239	255	267	304
Riksfärdtjänst	2 122	2 222	2 025	2 249
Dagvård	202	211	227	247
Kommunresor	269	128	303	299

Kostnaden för en dagvårdsresa har under perioden ökat från och med 2022 till och med september 2025 med 22,5 procent.

Beträffande kostnaderna för handläggning, beställningscentral och övrig administration har vi uppgift om att utfallet 2024 var 21 mnkr och för 2025 är prognosen 20,4 mnkr.

Egenavgifterna har ökat från 2,1 mnkr 2022 till 3,8 mnkr 2024.

6.6.2 Bedömning

Kostnadsökningen för färdtjänst 2023 förklaras dels av ett ökat antal resor, dels av en högre kostnad per resa medan kostnadsökning 2024 främst förklaras av en högre kostnad per resa. I princip är bedömningen densamma avseende dagvårdsresor.

Förklaringen till att kostnaderna per resa ökar under förutsättning att allt annat är lika är att trafikavtal som upphandlats vanligtvis har en indexkoppling. För serviceresor finns en särskild indexkorg framtagen. Dessutom har regionen gjort en direktupphandling för perioden 250701-260630 vilket medfört en kostnadsökning från och med den 1 juli 2025. Enligt regionens bedömning innebär det en kostnadsökning på ca 20 procent inom regionen. Kostnadsökningen drabbar kommunerna direkt vilket för Örebro kommun syns tydligt från och med andra halvåret 2025.

6.7 Vård och omsorgsnämndens styrning av färdtjänst

6.7.1 Verksamhetsplan 2025

I vård- och omsorgsnämndens verksamhetsplan med budget 2025 finns inte nämndmål och indikatorer för färdtjänst och dagvårdsresor.

I verksamhetsplanen redovisas det uppdrag enligt reglementet som nämnden har för färdtjänst, riksfärdtjänst och andra samhällsbetalda resor. Färdtjänsten omnämns som en verksamhet som inte prognosticerar en ekonomi i balans 2024 och att det är viktigt med ett fortsatt arbete för att nå en ekonomi i balans. Nämnden gör bedömningen att det vid ingången av 2025 finns en avvikelse på

-15,6 mnkr mot aktuell budgetram för färdtjänsten och hänvisar till att regionen gör bedömningen att kostnaderna kommer att öka med ca 6 procent på länsnivå 2025. För nämnden innebär det ytterligare en negativ avvikelse med ca 5 till 6 mnkr. Dessutom är regionens upphandling av serviceresor för åren 2025 - 2030 överklagad vilket innebär att det pågår direktupphandling för perioden 250701 - 260630 vilket i sin tur bidrar till en trolig ökad kostnadsutveckling på ca 20 % på länsnivå enligt bedömning från regionen.

Det har inte framgått att nämnden gjort riskanalyser med avseende på brister i inflytande och samverkan med regionen eller analyserat risk för bristande intern kontroll med anledning av de underlag som regionen lämnar vid fakturering.

6.7.2 Verksamheten kostnader - utfall och prognos

I nämndens budget hanteras färdtjänst som en separat budgetpost. Budgeten för färdtjänst omfattar färdtjänst, riksfärdtjänst, administration (handläggning och övergripande administration) och beställningscentral. Budgeten för dagvårdresor ingår i förebyggande verksamhet och framgår inte separat på nämndnivå vare sig i budget eller i budgetuppföljningen. I budgeten för dagvårdresor ingår inte kostnader för beställningscentral och administration utan den kostnaden ingår i budgeten för färdtjänst.

För 2023 då nämnden övertog ansvaret för färdtjänst tillfördes budgeten 17 mnkr och juni 2024 fick nämnden enligt vad som framgår av årsredovisningen för 2024 ett tilläggsanslag på 10 mnkr.

I bokslutet för 2023 redovisade nämnden för färdtjänst ett underskott på ca -11,7 mnkr och i bokslutet 2024 ca -15 mnkr. Prognosen i delårsrapport 2 2025 är -8,3 mnkr (delår 1 -13 mnkr). För dagvårdresor blev utfallet 2024 en negativ budgetavvikelse på -1,2 mnkr och prognosen vid delår 2 2025 visar på ett underskott med ca -1,3 mnkr.

Tabell 6 - Budget, utfall och avvikelse färdtjänst, 2023-2024 och prognos avvikelse 2025, tkr

	2023 Budget	2023 Utfall	2023 Av- vikelse	2024 Budget	2024 Utfall	2024 Avvikelse	2025 Budget	Delår 2 2025 Avvikelse
Färdtjänst	58 276	69 975	-11 699	67 985	82 937	-14 952	67 985	-8 324

Budget för färdtjänst 2025 är densamma som budget 2024. Prognosen vid delår 2 2025 är väsentligt bättre än den bedömning som nämnden gjorde i verksamhetsplanen för 2025. Vi har tagit del av Region Örebro prognos 2025 som skickades över till kommunerna i början av december 2025. Prognosen 2025 för färdtjänst, riksfärdtjänst, handläggning och beställningscentral inklusive administration visar då ett förväntat kostnadsutfall på 91,1 mnkr för Örebro kommun. Under förutsättning att regionens prognos är tillförlitlig finns risk att budgetavvikelsen 2025 blir väsentligt högre än nämndens prognos vid delår 2 2025 och i stället i nivå med den bedömning som gjordes i verksamhetsplanen 2025.

6.7.3 Uppföljning

Nämndens uppföljning av färdtjänsten och övriga samhällsbetalda tjänster avser i huvudsak ekonomi i form av utfall i förhållande till budget och kostnad per resa samt och antalet resor. Vi har inte noterat att nämnden följer upp färdtjänst och dagvårdresor med avseende på resenärsupplevelse, utförande, tillgänglighet, säkerhet, ekonomi, punktlighet, beställningsprocess och myndighetsutövning.

Av nämndens årsberättelse 2024, verksamhetsplan 2025 och delårsrapporter 2025 framgår inga vidtagna eller planerade åtgärder för att hantera färdtjänstens budgetobalans.

6.7.4 Fakturaunderlag

Regionen fakturerar månadsvis nämnden med en 1/12 del av regionens budget för administration och beställningscentral. Det fakturaunderlag som nämnden får utgörs av "raden"

beställningscentral och administration. Vid årsskiftet görs det en avräkning mot faktiskt utfall som sedan regleras. Eftersom kommunen brukar stänga räkenskapsåret tidigare än regionen stänger så ingår inte regleringen i det aktuella årets bokslut vilket leder till att det är regionens budgeterade kostnader som ingår i kommunens bokslut.

Kostnaderna för resorna faktureras enligt uppgift månadsvis och avser då månadens kostnadsutfall, vilket indikerar att det är en månads eftersläpning i faktureringen. Månadsvis får nämnden en utfallsrapport från regionen. Av rapporten framgår bland annat månadsutfallet för kostnader och antal resor för färdtjänst, riksfärdtjänst, dagvårds- och kommunresa.

De möten/dialoger som genomförs med regionen där företrädare för vård- och omsorgsnämnden bjuds in till är budget- och prognosmöten som hålls vår och höst. Tills dessa möten är representanter från länets kommuner inbjudna.

6.8 Nämndens åtgärder

I samband med nämndens övertagande av färdtjänsten begärde ordförande en beskrivning av vad kommunens ansvar för färdtjänst innebär och om hur ansvarsfördelningen mellan regionen och kommunen ser ut.

Vid nämndens sammanträde den 23 november 2023 under rubriken "Fördjupning kring färdtjänsten - Information" fick nämnden information om ansvaret för färdtjänst, hur det fungerar med färdtjänst i Örebro län och de kostnader som nämnden har kopplat till färdtjänsten.

Efter inbjudan från nämnden deltar representanter från Region Örebro län på nämndens sammanträde den 21 mars 2024 och informerar nämnden om färdtjänsten, vad som gör att kostnaderna ökar och om åtgärder som kan minska kostnaderna.

Den 24 april 2025 ger nämnden förvaltningen i uppdrag att bjuda in representanter från Region Örebro län för att uppdatera om läget när det gäller resor och kostnader för färdtjänst och hur prioriteringar görs. Verksamheterna inom vård och omsorg och funktionsstöd ska samtidigt beskriva hur förändringarna inom färdtjänst påverkar vård och omsorgstagarna. Representanter för Region Örebro län medverkar vid nämndens sammanträde den 26 maj och lämnar sin information.

Nämnden behandlade den 28 augusti 2025 ett ärende om en till kommunfullmäktige den 26 mars 2025 anmäld motion. Motionens förslag är att avtalet med regionen gällande färdtjänsten omedelbart ska sägas upp. Nämnden beslutade att motionen var besvarad med hänvisning till att en utredning av upplägget av färdtjänsten kommer att genomföras hösten 2025. Kommunfullmäktige beslutade den 10 december 2025 att motionen var besvarad med samma motiverings som ovan.

Utredningen om utförande av färdtjänst i kommunal regi har inte aktualiserats av vård- och omsorgsnämnden och inte heller varit ett ärende i nämnden.

Av nämndens årsberättelse 2024, verksamhetsplan 2025 och delårsrapporter 2025 framgår inga vidtagna eller planerade åtgärder för att hantera färdtjänstens budgetobalans.

6.9 Utredning om utförande av färdtjänst och hantering av övriga påverkande trafikslag

Initiativet till att göra en utredning om färdtjänst eventuellt i egen regi har kommit från förvaltningsdirektör socialförvaltningen och verksamhetschef miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen. Bakgrunden till initiativet är de brister som har kännetecknat tillämpning av gällande kollektivtrafikavtal med avseende på färdtjänst. Förslaget har diskuterats med kommundirektören och tagits upp kommundirektörsberedning. Utredningen har stämts och förankrats med den politiska ledningen.

I samband med överläggning med kommunchefer och regiondirektören (regionala chefsamverkansgruppen) den 5 juni 2025 informerade Örebro kommun att utredningen kommer att göras. Örebro

kommun har för avsikt att involvera regionen i utredningen och beakta eventuella konsekvenser för helheten.

Vi har tagit del av "Förslag på utredning om utförande av färdtjänst i kommunal regi och hantering av övrigt påverkade trafikslag" daterad 8 maj 2025. Av utredningen framgår att förslaget är att utreda en förändring till att kommunala serviceresor utförs i kommunens egen regi samt hantering av övrigt påverkade trafikslag. Utredningen bör belysa konsekvenser ur ett ekonomiskt perspektiv och även kvalitativa konsekvenser ur brukarperspektivet samt utförarperspektivet, exempelvis samordning och samåkning. Vidare bör det i utredningen inkluderas organisatoriska perspektiv, som förutsättningarna för samverkan och informationshantering vid förändrade förutsättningar för utförande av serviceresetrafiken, till exempel gatuavstängningar eller avtalsavvikelse gentemot upphandlad aktör. Kommunens rådighet över den verksamhet som man är lagstadgad skyldig till att utföra bör också vara en del av utredningen.

Utredningens syfte är att ge ett underlag så att kommunen kan ta ställning till hur serviceresetrafiken bör utföras på ett så effektivt sätt som möjligt, avvägt mellan kvalitativa och ekonomiska aspekter. Detta för att antingen vara trygg i att nuvarande form är den mest fördelaktiga eller som underlag för att göra en förändring för att uppnå en mer effektiv hantering av servicereseverksamheten.

Vidare framgår i underlaget till förslaget att utredningen bör kunna föreslå vilket av alternativen att utföra serviceresor i kommunens egen regi i relation till att Region Örebro län fortsätter utföra serviceresor åt kommunen som för kommunen är mest fördelaktigt ur ett 5-10-års perspektiv. Om utredningen landar i att det är mest fördelaktigt för kommunen att utföra serviceresor i egen regi ska utredningen översiktligt redogöra för hur kommunen bäst organiserar verksamheten och vilka verksamhetskopplingar som finns inom den kommunala organisationen i övrigt.

Uppdragsdirektivet till utredningen har redovisats i kommundirektörens ledningsgrupp och fastställdes den 10 december 2025. Projektet kommer att organiseras med en intern uppdragledare, operativ styrgrupp och en referensgrupp. Utredning kommer att utföras av konsult som upphandlas. Utredningstiden planeras pågå till och med april 2026.

6.10 Kommunstyrelsens uppsikt

Av intervju har inte framkommit att kommunstyrelsen inom ramen för uppsikten har säkerställt en ändamålsenlig samverkan med Region Örebro län. Kommunstyrelsen har inte i sin uppsikt specifikt identifierat behov av att utveckla samverkan med regionen avseende regional kollektivtrafik och eller med avseende på färdtjänst och serviceresor.

Kommunstyrelsen har noterat de negativa budgetavvikelse som vård- och omsorgsnämnden redovisat för färdtjänsten samtidigt som kommunstyrelsen noterat den begränsade rådighet som nämnden har när det gäller kostnadsutfallet för färdtjänsten. Frågan om att förbättra samverkan gällande färdtjänst och övriga serviceresor är föremål för hantering i avtalsöversynsgruppen.

Den utredning som Örebro kommun ska göras av färdtjänsten har förankrats i den politiska kommunledning men har inte hanterats i kommunstyrelsen.?

6.11 Bedömning

En reflektion är att tillhandhållande av en ändamålsenlig och effektiv färdtjänst är en i vissa stycken komplex uppgift. För att tjänsten ska kunna fungera effektivt i ett resenärs perspektiv är det nödvändigt att ett antal komponenter på ett samordnat och integrerat sätt stödjer varandra. I grunden krävs tillgång till effektivt upphandlade trafikutövare med en ändamålsenlig fordonsflotta som i tid och på ett säkert sätt kan hämta och lämna resenären på rätt plats. För att detta sin tur ska kunna fungera måste det finnas en organisation som tar emot beställningar, samordnar dessa och dirigerar fordonen. Styrningen av resor är i sin tur i mycket hög grad systemberoende. Det planeringssystem som används skapar både möjligheter och sätter gränser för vad som är möjligt. Den

resenärsupplevda nyttan avgörs dels av resans tekniska kvalitet, dels hur samspelet med föraren fungerar. I vilken utsträckning som föraren kan tillgodose resenärens behov och förväntningar har en stor inverkan på resans upplevda "total kvalitet". Hela systemet för resor måste sedan kontinuerligt "övervakas" så att bland annat avvikelser kan identifieras och hanteras. Utöver ovanstående finns krav på en övergripande systemeffektivitet det kollektiva transportsystemet i den meningen att det finns en hög grad av tillgänglighet i den allmänna kollektivtrafiken, vilket bidrar till att minska behovet av särlösningar i form av färdtjänst.

Vår uppfattning är att det finns ett övergripande ansvar i kommunen för färdtjänst även om uppgifter överlämnats till regionen för att invånarna får den service som lagen kräver, det vill säga att färdtjänsten faktiskt erbjuds med god kvalitet inom kommunen. För att kunna ta det ansvaret finns ett behov av en fungerande samverkan med regionen och en insyn i och inflytande över regionens genomförande av verksamheten. Örebro kommun har ett ansvar för att genom vård- och omsorgsnämnden för att finansiera de kostnader som regionen redovisar för färdtjänsten och dagvårdsresor. I finansieringsansvaret ingår att kommunen genom nämnden har ett intresse av att regionen genomför verksamheten kostnadseffektivt. Det förutsätter också i sin tur att nämnden har en samverkan, inflytande och insyn i regionens arbete med att uppnå kostnadseffektivitet. Som finansierare har nämnden även ett behov att kunna kontrollera att den ersättning som faktureras är korrekt. Kollektivtrafikavtalet och hur det har tillämpats har dock inte säkerställt en ändamålsenlig samverkan och ett tillräckligt inflytande.

Färdtjänsten i Örebro kommun har en historia av negativa budgetavvikelser som går relativt långt tillbaka i tiden. En enkel förklaring är att budgeten för färdtjänsten inte har varit realistisk i förhållande till hur de faktiska kostnaderna har utvecklats. Vilket kan förklaras av att det inte har skett en uppräknings av budgeten i förhållande till faktiska volym- och indexförändringar som följer av trafikavtalen. Vård- och omsorgsnämnden som ansvarar för att finansiera verksamheten saknar i princip rådighet vad gäller färdtjänst över de åtgärder som på kort sikt kan bidra till en ekonomi i balans. Kostnaderna för färdtjänsten är en konsekvens av lagstiftning, regelverk och gällande ersättningsmodell enligt trafikavtal samt de omkostnader som redovisas för hantering av tillstånd, beställningscentral och övrig administration.

Enligt vår bedömning är det Region Örebro län som i huvudsak utövar styrningen av färdtjänsten. Regionen beslutar för färdtjänsten om regler och avgifter, färdtjänstillstånd, mål och budget, upphandlar trafikavtal, planerar och samordnar genomförandet av resor samt följer upp verksamheten. Vi bedömer samtidigt att vård- och omsorgsnämnden inte utövar någon faktisk styrning av färdtjänst utan i huvudsak administrerar ersättningen till den. Vård- och omsorgsnämnden har inte formulerat mål för färdtjänsten och inte tagit ställning till en strategi för hur nämnden utifrån rådande förutsättningar ska agera för att uppnå tillräcklig styrning och kontroll av färdtjänst och dagvårdsresor.

Vi har inte noterat att nämnden vidtagit åtgärder med anledning av de negativa budgetavvikelser som redovisats. På kort sikt är möjligheten starkt begränsad att vidta åtgärder med hänvisning till under vilka förutsättningar som verksamheten bedrivs och hur ansvaret för den har fördelats enligt kollektivtrafikavtalet. För att kunna styra verksamheten mot ökad kvalitet och kostnadseffektivitet måste formerna för hur kommunen och regionen samverkar och styr verksamheten förändras. Vi bedömer därför att en väsentlig åtgärd från nämndens sida hade kunnat vara att ta initiativ till ett kompletterande samverkansavtal eller ett reviderat kollektivtrafikavtal mellan regionen och kommunerna avseende färdtjänsten. Samtidigt har en avtalsöversyn pågått sedan 2022 som dock ännu inte har kommit fram till ett förslag till förändrat kollektivtrafikavtal för avtalsparternas ställningstagande. Avtalsöversynsarbetsgruppen har inriktat arbetet på att få in fler kontrollmekanismer i avtalet samt att avtalet tydliggör hur samverkan ska ske. Det finns i dagsläget ett utkast till förslag avseende ansvaret för viss annan trafik (färdtjänst, riksfärdtjänst, dagvårdsresor, kommunresor med flera). Vad som kommer att hända med det utkastet till förslag är för närvarande oklart. Vi bedömer att om förslaget genomförs finns förutsättningar för att vård- och omsorgsnämnden ska kunna utöva ett inflytande över den verksamhet som överlämnats till regionen. Vård- och omsorgsnämnden äger dock inte frågan om avtalsöversynen.

Beslutet att Örebro kommun under första halvåret 2026 ska genomföra en utredning om utförande av färdtjänst i kommunal regi innebär att fokus riktas på frågan hur färdtjänsten eller servicetrafiken ska bedrivas på ett effektivt sätt utifrån kvalitativa och ekonomiska aspekter. Vi utgår ifrån att den lösning som utredningen kommer fram till hanterar det brister utifrån Örebro kommuns perspektiv som kännetecknar tillämpningen av nuvarande kollektivtrafikavtal med avseende på färdtjänst och övriga serviceresor. När det gäller utredningen bedömer vi det som en brist att frågan om en utredning om färdtjänst i egen regi inte har hanterats som ett ärende i vård- och omsorgsnämnden med tanke på bland annat nämndens ansvar för färdtjänst enligt reglementet.

Nämnden hade innan färdtjänsten överflyttades ansvaret för dagvårdsresor. I nämndens budget hanteras färdtjänsten separat medan dagvårdsresorna ingår i förebyggande verksamhet och avser då enbart kostnaderna för resorna. Vår bedömning är dagvårdsresorna bör hanteras på samma sätt som färdtjänstresorna i nämndens budget och att kostnader för beställningscentral och övrig administration ska fördelas till dagvårdsresor. Vi anser också att det i uppföljningen av kostnaderna är väsentligt att tydligt hålla isär kostnaderna för resor, administration och beställningscentral.

Vi bedömer att de underlag som ligger till grund för faktureringen av regionens redovisade kostnader är otillräckliga. Med utgångspunkt från underlagen är det svårt att säkerställa en tillräcklig intern kontroll av fakturorna. Frågan är hur är det möjligt att kontrollera att de resor som faktureras också faktiskt avser Örebro kommun och att de har levererats. När det gäller fakturerade kostnader för administration och beställningscentral samt handläggning så saknas överhuvudtaget underlag. Grundläggande är att det av verifikationer framgår vad det är för kostnader (fördelningsbas) som ingår i övrig administration, beställningscentral och tillståndshandläggning och underlag för själva kostnadsfördelningen.

Vår bedömning är att det finns inget i gällande kollektivtrafikavtal som hindrar att nämnden ställer krav på regionen att vad faktureringsunderlaget ska omfatta för information. Vi anser att det till och med är en förutsättning för att nämnden ska kunna ha en tillräcklig intern kontroll gällande fakturahantering för serviceresor. Vi anser att det till och med kan vara möjligt att bestrida en faktura som är otydlig eller saknar underlag.

När det gäller rapporteringen från regionen i övrigt så omfattar den i begränsad utsträckning relevanta indikatorer för uppföljning av färdtjänsten. Vår bedömning är att nämnden ska ställa krav på regionen att få en redovisning av relevanta indikatorer med avseende på verksamhetens kvalitet och kostnadseffektivitet. Vi anser att rapporteringen av indikatorer till exempel bör omfatta:

- ▶ Samåkningsgrad.
- ▶ Punktlighet.
- ▶ Kostnad per resa.
- ▶ Tillgänglighet.
- ▶ Kundnöjdhet.
- ▶ Antal klagomål.
- ▶ Säkerhet (antal rapporterade incidenter/olyckor).
- ▶ Kapacitetsutnyttjande av fordonen.

7 Sammanfattande svar på revisionsfrågorna

Vård- och omsorgsnämnden har inte formulerat mål för färdtjänst och dagvårdsresor och inte tagit ställning till en strategi för hur nämnden utifrån rådande förutsättningar ska agera för att uppnå tillräcklig styrning och kontroll av färdtjänst och dagvårdsresor. Nämnden har inte på egen hand vidtagit åtgärder för en ändamålsenlig samverkan, tillräcklig insyn i kostnaderna för övrig administration och beställningscentral samt för en tillräcklig insyn vid upphandling av trafikavtal. Regionen har dock vid två tillfällen bjudits in till nämndsammanträden för att informera nämnden om verksamheten och hur kostnaderna kan påverkas. För dagverksamhet finns ett styrdokument från 2016 som ska revideras i början av 2026 men i övrigt saknas styrdokument för färdtjänst. Med anledning av

de budgetavvikelser som redovisats har nämnden inte vidtagit åtgärder. Kommunstyrelsen har inte inom ramen för sin uppsiktsplikt säkerställt en ändamålsenlig samverkan med Region Örebro län.

Stockholm den 15 januari 2026

Gunnar Uhlin
EY