



Revisionsrapport

Granskning av kommunens handläggning av färdtjänst och riksfärdtjänst

Östersunds kommun

21 oktober 2010

Therese Runarsdotter, Revisionskonsult



Therese Runarsdotter - projektledare

Anneth Nyqvist - kundansvarig



Innehållsförteckning

1	SAMMANFATTNING	1
2	INLEDNING.....	2
2.1	BAKGRUND.....	2
2.2	METOD OCH AVGRÄNSNING.....	3
3	GRANSKNINGSRESULTAT	4
3.1	ORGANISATION OCH ANSVAR	4
3.2	LEDNING OCH STYRNING AV FÄRDTJÄNST	4
3.3	HANDLÄGGNING AV FÄRDTJÄNST	5
3.3.1	<i>Omfattning och kostnader för färdtjänsten/riksfärdtjänsten.....</i>	<i>6</i>
3.3.2	<i>Lokala riktlinjer och rutiner</i>	<i>7</i>
3.3.3	<i>Myndighetsutövningen</i>	<i>8</i>
3.3.4	<i>Revisionell bedömning</i>	<i>10</i>
3.4	KLAGOMÅLSHANTERING FÖR FÄRDTJÄNSTÄRENDEN	11
3.4.1	<i>Revisionell bedömning</i>	<i>12</i>
3.5	UPPFÖLJNING OCH KONTROLL	13
3.5.1	<i>Revisionell bedömning</i>	<i>13</i>

Bilaga 1: Lag (1997:736) om färdtjänst

Bilaga 2: Förvaltningslag (1986:223)



1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Komrev inom PwC granskat miljö- och samhällsnämndens handläggning av färdtjänst/riksfärdtjänst. Revisionsfrågan har varit att besvara om miljö- och samhällsnämnden bedriver finns en ändamålsenlig, likvärdig och effektiv myndighetsutövning avseende handläggning av verksamheten.

När det gäller granskningens revisionsfråga så gör vi bedömningen att miljö- och samhällsnämnden inte till fullo har säkerställt en ändamålsenlig, likvärdig och effektiv myndighetsutövning avseende färdtjänsten (bedömningen innefattar inte riks-färdtjänst). Detta baserar vi främst på att miljö- och samhällsnämnden inte har antagit mätbara mål och kvalitetsmått för verksamheten. Miljö- och samhällsnämnden har inte heller säkerställt att båda förvaltningarnas tjänstemän som handlägger färdtjänst använder samma arbetssätt, riktlinjer/rutiner för handlägningsprocessen för att garantera likvärdighet, rättssäkerhet och effektivitet i de enskilda bedömningarna. Vi har i granskningen däremot noterat att anledningen till att viss handläggning fortfarande sker på vård- och omsorgsförvaltningen beskrivs vara att Trafik och Park ännu inte tillställts mer personalresurser för handläggningen.

Efter genomförd granskning konstaterar vi vidare att avdelningen för Trafik och Park och färdtjänsthandläggarna de senaste åren har lagt ner tid/resurser för att utveckla verksamheten gällande myndighetsutövningen (handläggning och dokumentation). Fokus har även legat på att säkerställa att myndighetsutövningen/bedömningarna har sin grund i gällande lagstiftning och praxis på området. Vi ser ovanstående delar som positiva och viktiga för kvalitetssäkring av verksamheten och uppmuntrar till fortsatt arbete inom dessa delar.

Granskningen visar även att miljö- och samhällsnämndens rutiner för klagomålshantering kan utvecklas ytterligare.

När det gäller uppföljning och intern kontroll så bedömer vi att uppföljning av ekonomin i stort är tillfredsställande. Vi anser dock att uppföljning av verksamhet och kvalitet kan utvecklas, likaså den interna kontrollen av verksamheten. Detta möjliggör även för en bättre uppföljning och kontroll av verksamheten.

Efter genomförd granskning lämnar vi följande förslag på åtgärder:

- Att miljö- och samhällsnämnden verkställer beslutet om att handläggningen av samtliga färdtjänstärenden i kommunen ska ligga under miljö- och samhällsnämnden som har yttersta ansvar för verksamheten,



- Att vård- och omsorgsnämnden, utifrån nuvarande fördelning av organisation och ansvar, reviderar delegationsordningen så att det av den framgår att enhetscheferna har delegation att handlägga och fatta beslut i färdtjänstärenden,
- Att miljö- och samhällsnämnden, för ökad ledning och styrning, antar mätbara mål och kvalitetsmått för färdtjänst/riksfärdtjänst,
- Att miljö- och samhällsnämnden reviderar och anpassar nuvarande riktlinjer/anvisningar för färdtjänst/riksfärdtjänst utifrån bl.a. nuvarande ansvarsfördelning. Rutinerna måste sedan förankras i kommunorganisationen så att de används av samtliga tjänstemän som handlägger dessa ärenden,
- Att miljö- och samhällsnämnden säkerställer att rutinerna för klagomåls- och synpunktshantering, registrering och diarieföring i följs,
- Att miljö- och samhällsnämnden utvecklar uppföljningen av färdtjänstens verksamhet med fokus kvalitet och effektivitet kopplat till resursåtgång.
- Att miljö- och samhällsnämnden utvecklar rutiner för intern kontroll som säkerställer en tillfredsställande handläggning och dokumentation samt att lagstiftning och riktlinjer efterlevs.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

I Sverige har omkring 420 000 personer färdtjänst. Varje år görs ca 15 miljoner resor med färdtjänsten till en kostnad som uppgår till ungefär 2 miljarder kronor. Därmed är färdtjänst ingen liten verksamhet i kommunerna. Färdtjänst kan ofta uppmärksammas när den inte fungerar som den ska eller när någon anser sig ha blivit felaktigt behandlad. För den som är funktionshindrad och inte kan åka med den ordinarie kollektivtrafiken är färdtjänsten en förutsättning för att kunna resa och vara med i samhället på lika villkor. Alla har rätt till en likvärdig behandling och biståndsbedömning. Detta följer av den s.k. likställighetsprincipen i kommunallagen.

Nyligen gjorda ändringar i färdtjänstlagen tydliggör bl.a. att färdtjänsten ska vara av god kvalitet, att om den som ansöker om färdtjänst är under 18 år ska prövningen göras i förhållande till icke funktionshindrade barn i motsvarande ålder (gäller även enligt riksfärdtjänstlagen) och att resor som är väsentliga för tillståndshavaren får begränsas till antalet endast om det finns synnerliga skäl.



I Östersunds kommun är det sedan år 2005 miljö- och samhällsnämnden som ansvarar för kommunens handläggning av färdtjänst.

Granskningens **revisionsfråga** är:

- Har miljö- och samhällsnämnden säkerställt att det finns en ändamålsenlig, likvärdig och effektiv myndighetsutövning avseende handläggning av färdtjänst/riksfärdtjänst?

Kontrollmål i granskningen:

- Finns en ändamålsenlig organisation och ett tydligt ansvar rörande handläggning av färdtjänst/riksfärdtjänst?
- Finns mätbara mål och riktlinjer för färdtjänstverksamheten?
- Finns mål och riktlinjer/rutiner för handläggningens rättssäkerhet, likvärdighet och effektivitet (handlägningsprocessen och dokumentation)?
- Hur säkerställs en rättssäker, likvärdig och effektiv handläggning?
- Hur säkerställs en optimal bemanning och rimlig ärendebelastning?
- Finns en tillfredsställande klagomålshantering för färdtjänstärenaden?
- Finns en tillfredsställande uppföljning och intern kontroll?

2.2 Metod och avgränsning

Granskningen avser enbart handläggning av färdtjänst och riks-färdtjänst inom samhälls- och miljönämndens verksamhetsområde. Intervjuer har genomförts med politiska företrädare, avdelningschef för Trafik och park, färdtjänsthandläggare, två områdeschefer samt två enhetschefer inom vård- och omsorgsförvaltningen som handlägger färdtjänstärenaden. En genomgång/analys har skett av lagstiftning, aktuella mål- och styrdokument, lokala riktlinjer/rutiner och dokument för uppföljning. Ett stickprov har även genomförts i 5-10 handlägningsärenaden.

I rapporten kommer fortsättningsvis färdtjänsthandläggarna inom samhällsbyggnadsförvaltningen att benämnas färdtjänsthandläggare medan de som handlägger färdtjänstärenaden inom vård- och omsorgsförvaltningen benämns enhetschefer.

Intervjuade tjänstemän har getts tillfälle att sakgranska revisionsrapporten.



3 Granskningsresultat

3.1 Organisation och ansvar

Miljö- och samhällsnämnden är enligt reglementet politiskt ansvarig för kommunens färdtjänst och riksfärdtjänst. Nämnden övertog ansvaret för färdtjänstverksamheten från vård- och omsorgsnämnden 2005-01-01 och har budgetansvaret för hela verksamheten.

Inom samhällsbyggnadsförvaltningen hanteras och handläggs färdtjänstsärenden inom avdelningen Trafik och Park. På avdelningen finns två färdtjänsthandläggare på totalt 1,5 handläggartjänst. I praktiken tjänstgör dessa på 1,25 tjänst p.g.a. ett rehabiliteringsärende.

Enligt miljö- och samhällsnämndens delegationsordning, senast reviderad 2009-01-27, har färdtjänsthandläggarna delegation att:

- Besluta om färdtjänst inkl. beslut om följeslagare och medresenär (Lag och färdtjänst)
- Besluta om riksfärdtjänst och medresenär (Lag om riksfärdtjänst)

Kollektivtrafikplaneraren är, enligt delegationsordningen, ersättare till färdtjänsthandläggarna.

Utförare av färdtjänsten i kommunen är Taxi Östersund.

3.2 Ledning och styrning av färdtjänst

Kommunfullmäktige beslutade i mars 2005 om *Plan för trafik - inriktningsmål och strategier* för Östersunds kommun. Planen beskriver att alla människor har rätt att kunna förflytta sig ute i samhället på ett tryggt och säkert sätt. Målgruppen för planen är alla medborgare, besökare och företag i Östersunds kommun.

Prioriterade strategiska utvecklingsområden i planen är:

- Trafiksäkerhet och Trygghet
- Tillgänglighet och Framkomlighet
- Miljö och Folkhälsa
- Demokrati och Inflytande
- Bemötande och Kompetens

Planen beskriver att barn och funktionshindrades möjligheter att ta sig till olika samhällsfunktioner är en viktig aspekt av tillgänglighet varvid en av kommunens strategier är att öka tillgängligheten för funktionshindrade. Det framkommer även att kollektivtrafiken ska



anpassas för funktionshindrade i syfte att minska behovet av färdtjänst och skapa lika villkor för alla resenärer.

Däremot har miljö- och samhällsnämnden inte antagit en verksamhetsplan för avdelningen Trafik och park där fullmäktiges övergripande mål och strategiska utvecklingsområden brutits ner i nämndsspecifika inriktnings- och effektmål för avdelningen. Nämnden har inte heller antagit mätbara mål för kommunens hantering och handläggning av färdtjänst-ärenden. Ordföranden beskriver att en verksamhetsplan bör finnas och att planeringen av detta torde påbörjas efter den nya mandatperioden som påbörjas efter årsskiftet 2010/2011.

Miljö- och samhällsnämnden beslutade, 2009-11-03, om besparing inom kommunala färdtjänsten. Med anledning av att den budgettram som miljö- och samhällsnämnden anvisats för år 2010 innebär ett besparingskrav på 5,5 Mkr i förhållande till 2009, beslutades att anslaget till den kommunala färdtjänsten skulle minskas med 1 Mkr genom att begränsa antalet resor utöver arbetsresor. Beslutet innebär följande:

1. Antalet färdtjänstresor begränsas till 26 resor per kalendermånad utöver resor som kan anses vara väsentliga för tillståndshavaren såsom resor till arbete, vissa studier, dagverksamhet m.m.
2. Person som har speciella, individuella och skäliga behov kan efter särskilt beslut beviljas utökat antal resor,
3. Prövning och beslut om utökat antal resor delegeras till samhällsbyggnads färdtjänsthandläggare,
4. Förändringen gäller på försök från 2010-01-01 och ska utvärderas efter ett år.

3.3 Handläggning av färdtjänst

Kommunal färdtjänst är inget bistånd utan en transportfråga och ett komplement till kollektivtrafik för den som inte kan utnyttja kollektivtrafiken p.g.a. funktionshinder. Avsaknad av allmänna kommunikationer är enligt färdtjänstlagen ingen grund för att bevilja tillstånd till färdtjänst. Avsaknad av allmänna kommunikationer innebär svårigheter även för andra människor än funktionshindrade att resa. Färdtjänsten skall medverka till funktionshindrades normalisering, dvs. att de skall kunna leva som andra. Färdtjänst får inte användas för resor till läkare, tandläkare, sjukgymnast eller till barnhabiliteringen. För sådana resor ansvarar landstinget för kostnaden.

Enligt nedan beskrivna riktlinjer/rutiner (rubrik 3.3.2) ska ansökan om all kommunal färdtjänst handläggas av samhällsbyggnads färdtjänsthandläggare *samt* enhetschefer inom omsorgen. Men i praktiken innebär det att all handläggning inte har övergått till miljö- och samhällsnämnden trots att nämnden övertog ansvaret från vård- och omsorgsnämnden 2005. Enhetscheferna inom vård- och omsorgsförvaltningen handlägger färdtjänst-ärenden



hos brukare som redan finns inom vård- och omsorgsnämndens ansvarsområde, t.ex. boende inom gruppboheter.

Av vård- och omsorgsnämndens delegationsordning framgår inte att enhetschefer inom förvaltningen har delegation att genom myndighetsutövning handlägga färdtjänstären enligt färdtjänst- och riksfärdtjänstlagen.

Sedan genomförd organisationsförändring av färdtjänsthandläggningen (2005) beskrivs det vara underförstått att Trafik och Park även ska ta över vård- och omsorgsförvaltningens myndighetsutövning av färdtjänstären. Frågan har lyfts för diskussion vid några tillfällen men har inte lett till några beslut. Enligt avdelningschefen på Trafik och Park har avdelningen ännu inte tillställts mer personalresurser på handläggarsidan och idag finns inte utrymme att ta över dessa ärenden. Det beskrivs vara flera faktorer som ska "klaffa" för att möjliggöra detta. Ordföranden anser att samtliga färdtjänstären borde ligga under miljö- och samhällsnämnden eftersom de har budgetansvaret för verksamheten.

3.3.1 Omfattning och kostnader för färdtjänsten/riksfärdtjänsten

I kommunen finns idag totalt ca 1 500 aktuella färdtjänstären varav ca 200 är riksfärdtjänstären. Av det totala antalet aktuella ärenden har vård- och omsorgsförvaltningen handlagt/fattat beslut i ca 200 ärenden.

Antalet färdtjänstresor var 104 645 st år 2008 samt 104 461 st 2009 vilket innebär en liten minskning av antalet resor mellan dessa år. Resorna består till största del av arbetspendling, serviceresor till livsmedelsbutiker och köpcenter, post, frisör, resor till släkt och vänner samt fritids- och nöjesresor.

Det ekonomiska resultatet för färdtjänsten ser ut enligt följande:

År	Budget (tkr)	Utfall (tkr)	Resultat (tkr)
2006	13 550	13 659	-109
2007	13 450	14 745	-1 295
2008	13 900	14 410	- 510
2009	14 750	14 868	-118

Som framgår av det ekonomiska resultatet har kostnaderna för färdtjänsten ökat från 2006 till 2009. I förhållande till budget redovisar verksamheten ett underskott för respektive år, dock varierar underskottet mellan granskade år och är relativt litet för 2009. Som nämnts tidigare i rapporten har diskussioner förts om reducering av kostnadsnivåerna vilket bl.a. resulterade i en besparing inom färdtjänsten.

3.3.2 Lokala riktlinjer och rutiner

Färdtjänsthandläggarnas myndighetsutövning/handläggning av ärenden utgår från förvaltningslagens allmänna krav gällande handläggning av ärenden, se bilaga 2. Utöver lagstiftningen har följande riktlinjer/anvisningar för kommunens färdtjänst/riksfärdtjänst antagits politiskt:

- **Riktlinjer för kommunal färdtjänst i Östersunds kommun, från 1998-01-01:**

Riktlinjerna antogs 1998-02-18 och reviderades senast genom beslut i Gatu- och trafiknämnden 2000-10-26. Av riktlinjen framgår att *”färdtjänstens mål är ett komplement till allmänna färdmedel, som genom anpassade fordon och dörr till dörrservice, skall göra det möjligt för personer med funktionshinder att lösa sitt eget resbehov och föra ett aktivt liv”*. Av riktlinjerna framkommer vidare att ansvaret/uppgifterna fullgörs av omsorgsnämnden enligt beslut i kommunfullmäktige.

Riktlinjerna beskriver vidare bl.a vem servicen riktar sig till, vem som handlägger en ansökan, att utredning handläggs enligt färdtjänstlagen och att beslut fattas enligt gällande delegationsordning. Dessutom framgår förutsättningar för tillsvidare eller tidsbegränsat tillstånd, omprövning, begränsningar i beslut, avgifter, resor inom och i annan kommun samt beställning av resor.

- **Anvisningar för handläggning av färdtjänsten inom Östersunds kommun från 1998-01-01:**

Anvisningarna antogs 1998-02-18 och reviderades senast genom beslut i Gatu- och trafiknämnden 2000-10-26. Anvisningarna är ett komplement till ovan beskrivna riktlinjer och till sitt innehåll lite mer beskrivande utifrån lagstiftningens krav. Av anvisningarna framgår bl.a. följande:

- Ansökan om all kommunal färdtjänst handlägges av samhällsbyggnads färdtjänsthandläggare samt enhetschefer inom omsorgen. Ansökningar om riks färdtjänst handlägges av samhällsbyggnads färdtjänsthandläggare,
- De krav som gäller för att färdtjänst skall beviljas den sökande. En utredning skall ligga som underlag för beslut och dokumenteras på ”Tillstånd – Färdtjänst”,
- Handläggaren gör en utredning genom personlig kontakt med den sökande. Är den sökande väl känd sedan tidigare räcker dessa kontakter för handläggarens beslut. I annat fall måste bedömningen ske vid hembesök eller den sökandes beslut hos handläggare. Enbart telefonkontakt eller läkarintyg räcker inte,
- Regler för hur ofta beslutet skall omprövas,
- Beslut om beviljande av färdtjänst berättigar till ett obegränsat antal resor inom kommungränsen,

- Tider och taxans tillämpning
- Regler för följeslagare/medresenär

Färdtjänsthandläggarna har nyligen även tagit fram ett informationsblad med klargörande kring färdtjänst och sjukresor. Enligt lagstiftningen får inte färdtjänst användas för resor som egentligen skall betalas av någon annan, t.ex. resor för arbetsgivarens räkning eller sjukresor. Informationen redogör för vilka resor som räknas som sjukresor. Handläggarna anser att dessa resor inte har varit fullt klargjorda tidigare vilket lett till att kommunen stått för kostnaden för vissa av dessa sjukresor. Handläggarna arbetar även med att ta fram en informationsskrift för riksfärdtjänsten, denna var inte färdigställd vid granskningstillfället.

Färdtjänsthandläggarna beskriver att avdelningen under flertalet år pratat om att uppdatera befintliga riktlinjer som används av handläggarna i myndighetsutövningen. Eftersom dessa idag innehållsmässigt är inaktuella/felaktiga i vissa delar måste handläggarna i myndighetsutövningen bortse från dessa.

Enligt uppgift använder enhetscheferna inom vård- och omsorgsförvaltningen inte ovanstående riktlinjer fullt ut i myndighetsutövningen utan beskrivs istället främst utgå från den enskilde brukarens behov av insats.

3.3.3 Myndighetsutövningen

Brukaren ska muntligen eller skriftligen kunna söka insatsen färdtjänst. Färdtjänsthandläggarna försöker dock alltid se till att det finns en skriftlig ansökan med den sökandes underskrift. En skriftlig ansökan anses ge ett mer rättssäkert underlag vid utredning och bedömning samt att den ”säkerställer” en inkommen handling. En ansökningsmall finns framtagen i kommunen. Färdtjänsthandläggarna beskriver att vård- och omsorgsförvaltningen sällan har haft skriftliga ansökningar om färdtjänst för sina brukare.

Färdtjänsthandläggarna beskriver att de inte alltid, i enlighet med riktlinjerna, gör hembesök i anslutning till utredning av tillstånd. Anledningen till detta är främst tidsbrist då det inte finns tillräckliga personalresurser för att kunna göra hembesök hos alla.

Vid utredning av tillstånd använder färdtjänsthandläggarna lokala riktlinjer, lagstiftning och praxis samt handböcker på området. Handläggarna upprättar alltid en dokumenterad utredning vid ett nytt ärende som påvisar hur de tänkt vid beslutet. Granskningen påvisar att det från färdtjänsthandläggarnas sida råder en osäkerhet kring om vård- och omsorgsförvaltningen använder samma arbetssätt och rutiner vid handläggningen. Enligt uppgift från förvaltningschefen på vård- och omsorgsförvaltningen så ser enhetschefernas handläggning idag olika ut och att information om förändringar inom regelverk förmodligen inte når ut till alla. Dokumentationen av färdtjänstärenden sker i verksamhetssystemet Procapita och för riksfärdtjänsten i programmet Riksfärdtjänst.

Efter att enhetschefer inom omsorgsförvaltningen har beslutat om färdtjänst skickas beslut och dokumentation/utredning över till färdtjänsthandläggarna som förvarar ärendena. Myndighetsutövaren skickar även en kopia på beslut om insats till Taxi Östersund som utförare. Färdtjänsthandläggarna beskriver att de haft en del problem med de utredningar som ärvt från vård- och omsorgsnämnden eftersom dessa ofta innehållit mycket sparsamt med dokumentation/information i individärendet. Genomförd aktgranskning bekräftar också en bristfällig dokumentation i dessa ärenden.

Färdtjänsthandläggarna beskriver att det inte genomförs stickprovskontroller etc. för att säkerställa likvärdighet, rättsäkerhet och effektivitet i myndighetsutövningen av färdtjänstärenden. Omprövning av färdtjänstillstånd genomförs med jämna mellanrum och dessa omprövningar ses emellertid som en form av intern kontroll.

Färdtjänsthandläggarna arbetar mycket nära varandra i handläggningen av ärenden och diskuterar bedömningar/beslut i de fall det inte råder sekretess. På detta sätt försöker de säkerställa likvärdiga bedömningar samt effektiv och rättssäker handläggning. Den interna samverkan beskrivs idag vara väl fungerande. Enhetscheferna inom vård- och omsorgsförvaltningen arbetar mycket mer enskilt i myndighetsutövningen än vad färdtjänsthandläggarna gör.

Miljö- och samhällsnämnden har inte antagit mål för handläggningstider inom färdtjänsten. Det är däremot uttalat att handläggningen för ett ärende inte bör överstiga 2-3 veckor om samtliga handlingar har inkommit. Vissa ärenden kan dock dra ut på tiden, t.ex. i väntan på läkarutlåtande, vilket ligger utanför handläggarnas kontroll. Handläggarna beskriver att det inte sker någon strukturerad uppföljning av handläggningstiderna men känslan är att tiderna är korta. Handläggarna följer strukturerat och regelbundet upp samtliga ärenden i systemet och anser sig ha god koll på aktuella ärenden.

Färdtjänsthandläggarnas målsättning är att följa gällande lagstiftning och praxis. Detta har lett till fler avslag än tidigare med fler överklaganden/domar hos länsrätten. År 2008 var antalet överklaganden 18 st och år 2009 var antalet 14 st. Kommunen har fått rätt vid 30 överklaganden i högre insats och avslag i två ärenden.

Av intervjuer framkommer att kompetens, arbetssätt, bedömningskriterier, dokumentation, syn på hur man tolkar lagstiftning och praxis, m.m. skiljer sig åt mellan de två förvaltningarna. Detta kan leda till att det i myndighetsutövningen inte kan garanteras en likvärdig och rättssäker handläggning av färdtjänsten i kommunen. Färdtjänsthandläggarna beskriver exempel där vård- och omsorgsförvaltningen har varit mer generösa i sina bedömningar avseende t.ex. beviljande av färdtjänst, sjukresor och samåkning/antalet beviljade ledsagare än vad färdtjänsthandläggarna troligtvis skulle bedöma i samma ärenden.

Färdtjänsthandläggarna beskriver att den relativt höga arbetsbelastningen har medfört att de inte har kunnat fokusera och lägga resurser på utvecklingsarbete. De har dock mäktat med att bl.a ta fram ovan beskrivna informationsblad för sjukresor. Det framkommer även att handläggarna personalmässigt inte har resurser för att kunna följa gällande riktlinjer/anvisningar fullt ut. Verksamheten har även haft problem att resursmässigt täcka sommarmånaderna. Annan personal inom kommunen har introducerats för detta ändamål vilket inte beskrivs vara en effektiv och långsiktig lösning.

Miljö- och samhällsnämndens beslut att begränsa antalet resor har även inneburit ökad ärendebelastning för handläggarna på grund av fler prövningar. Handläggarna beskriver dock att det är svårt att sja om hur beslutet påverkar ärendebelastningen på längre sikt.

Riksfärdtjänsten beskrivs vara komplexare att handlägga med fler aspekter att ta hänsyn vid i utredningsarbetet. Tidspressen är även ofta större vid dessa ärenden då det finns ett stoppdatum för den resa som individen sökt riksfärdtjänst för. Periodvis råder en tung arbetsbelastning när handläggarna måste prioritera och slutföra dessa ärenden.

Gällande kommunens strategier för att öka tillgängligheten för funktionshindrade beskriver intervjuade inom Trafik och Park att arbetet fortsätter med att öka tillgängligheten i kollektivtrafiken, bl.a. genom förbättringar av hållplatslägen och bussgator. Vissa hållplatser har fått upphöjda plattformar och nya väderskydd.

3.3.4 Revisionell bedömning

Det framgår tydligt att miljö- och samhällsnämnden är politiskt ansvarig för kommunens färdtjänst och riksfärdtjänst. Trots att ansvaret har överflyttats från vård- och omsorgsnämnden så utförs viss handläggning av färdtjänst fortfarande av enhetschefer inom vård- och omsorg. Vi har dock inte kunnat se att dessa enhetschefer formellt har delegation att handlägga dessa ärenden då det inte framgår av aktuell delegationsordning.

Av samtliga intervjuer framkommer att handläggning av färdtjänst borde ligga under en och samma förvaltning för att säkerställa en likvärdig och rättssäker bedömning i myndighetsutövningen. Detta har även diskuterats på olika nivåer inom förvaltningarna sedan år 2005. Vi anser att miljö- och samhällsnämnden snarast bör lyfta denna fråga för utredning/beslut då granskningen påvisar att förvaltningarna har olika arbetssätt, olika utredningskrav, bedömningskriterier, riktlinjer m.m. i handläggningen och myndighetsutövningen av dessa ärenden. Vi menar att miljö- och samhällsnämnden idag har svårt att säkerställa en fullt ändamålsenlig, likvärdig, rättssäker och effektiv handläggning av färdtjänst med nuvarande organisation och ansvarsfördelning.

Vi anser därför att vård- och omsorgsnämndens delegationsordning måste revideras i avsakta på att miljö- och samhällsnämnden fattar beslut om att överta all handläggning.

Miljö- och samhällsnämnden saknar idag en verksamhetsplan med tydliga prioriteringar för verksamheten samt mål för färdtjänsten/riksfärdtjänsten. Vi anser att miljö- och samhällsnämnden kan öka den politiska styrningen av verksamheten genom att upprätta en verksamhetsplan samt mätbara mål för färdtjänsten och riksfärdtjänsten. Detta borde ge bättre underlag för att säkerställa att resurserna används på avsett sätt samt för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Det är tillfredsställande att det finns politiskt antagna riktlinjer/anvisningar för kommunens färdtjänst. Dessa är dock gamla och till vissa delar inaktuella. Bl.a. framgår av gällande riktlinjer att tidigare omsorgsnämnden fortfarande ansvarar för färdtjänsten i kommunen. Vi anser därför att dessa måste revideras omgående. Vi menar även att miljö- och samhällsnämnden bör se till att det upprättas dokumenterade riktlinjer och rutiner för hela handläggnings- och dokumentationskedjan. Dessa är ett stöd för handläggaren inför bedömning av insats och ökar, enligt vår bedömning, förutsättningarna för kvalitativa bedömningar i myndighetsutövningen. Det är även positivt att färdtjänsthandläggarna inom Trafik och Park idag i större utsträckning följer lagstiftning och praxis vilket lett till ”hårdare” bedömningar samt att miljö- och samhällsnämnden och förvaltningen upplever en utveckling i arbetssätt och handläggning.

Däremot visar granskningen att enhetschefer inom vård- och omsorgsförvaltningen inte fullt ut använder antagna riktlinjer. Intervjuade omsorgschefer kände inte heller till att miljö- och samhällsnämnden nyligen fattat beslut om exempelvis besparingar inom färdtjänsten. Vi anser att förutsättningarna/incitamenten för att minska kostnaderna inom färdtjänsten därmed inte är fullt tydliggjorda inom vård- och omsorgsförvaltningen.

Vi vill särskilt påpeka att miljö- och samhällsnämnden måste säkerställa att fattade beslut, antagna riktlinjer/anvisningar för färdtjänsten används av samtliga tjänstemän som handlägger färdtjänstärenden i kommunen. Så länge så inte är fallet så menar vi att miljö- och samhällsnämnden inte kan säkerställa en fullt likvärdig och rättssäker bedömning av färdtjänstärenden i kommunen. Vård- och omsorgsnämnden måste vidare säkerställa att den information som miljö- och samhällsnämnden lämnar till dem rörande färdtjänst, riktlinjer m.m. sprids i organisationen och tillämpas av berörda i myndighetsutövningen.

3.4 Klagomålshantering för färdtjänstärenden

Den kommunövergripande kvalitetspolicyn tydliggör vilka fyra områden (dimensioner) som kommunen ska arbeta med för att förbättra kvaliteten på den kommunala verksamheten. Dessa är; ”tillgång och tillgänglighet”, ”inflytande”, ”bemötande” och ”kompetens”. Som ett led i att förverkliga kvalitetspolicyn har en synpunktshantering införts i kommunen, där bl.a. medborgaren kan lämna synpunkter/klagomål på färdtjänstärenden och verksamheten. Enligt rutinerna ska klagomål regelbundet återrapporteras till nämnderna.

Av kommunens övergripande uppföljning av inlämnade synpunkter per 31 augusti 2009 framgår att: ” För perioden 1 januari t.o.m. den 31 augusti 2009 har kommunens verksamheter totalt fått in 119 synpunkter som registrerats i systemet. Antalet synpunkter har ökat jämfört med samma period 2008 (88 st)..... det kan fortfarande ses som för få synpunkter i förhållande till de omfattande verksamheter som kommunen bedriver..... I stort sett behöver alla förvaltningar arbeta mer aktivt för att få in och ta tillvara på de synpunkter som finns på kommunal verksamhet”. Miljö- och samhällsnämnden har under motsvarande inte fått in några klagomål/synpunkter som berör färdtjänsten.

Inom avdelningen Trafik och Park finns ingen dokumenterad rutin/riktlinje för hur klagomål/synpunkter ska hanteras, registreras eller dokumenteras om de inkommer direkt till avdelningen och inte inom ramen för kommunens synpunktshantering. Intervjuade tjänstemän beskriver att det är ovanligt att synpunkter/klagomål inkommer direkt till avdelningen. Om synpunkt inkommer så beskrivs ärendet för det mesta hamna hos utsedd tjänsteman. Denne beskriver att ärendets art avgör hur hantering, diarieföring och registrering sker och klagomålet/synpunkten löses ”från fall till fall”. Flera intervjuade beskriver att det inte är klargjort var exempelvis klagomål/synpunkter som kan inkomma på Taxi Östersund som utförare av färdtjänsten ska dokumenteras. Det framkommer även att synpunktshandlingen nog inte används i tillräcklig utsträckning och att det kan finnas en underregistrering, eftersom de många gånger kan vara lättare att åtgärda problem/synpunkten ”direkt” istället för att registrera ärendet.

Avdelningen har inte inom ramen för granskningen kunnat överlämna någon dokumentation/statistik på synpunkter/klagomål för färdtjänstärenden i kommunen. Enligt ordföranden får miljö- och samhällsnämnden regelbunden information av klagomål/synpunkter.

3.4.1 Revisionell bedömning

Det finns bra och utvecklade rutiner för klagomålshandlingen i kommunen. Vi menar dock att det idag inte finns en tillfredsställande klagomålshandling av färdtjänstärenden då rutinen inte fungerar fullt ut i praktiken. Miljö- och samhällsnämnden har väldigt få registrerade synpunktsärenden i synpunktshandlingssystemet och vi har inte heller kunnat påträffa någon statistik eller dokumentation för inkomna synpunkter/klagomål på kommunens färdtjänst under de senaste åren. Vi finner det märkligt att kommunen inte mottagit en enda synpunkt/klagomål på färdtjänstverksamheten och anser att det därför torde finnas brister i förvaltningens registrering m.m. av klagomål/synpunkter.

Intervjuade tjänstemän bekräftar även att förvaltningen/avdelningen Trafik och Park inte har rutiner för hur de synpunkter som inkommer direkt till avdelningen ska hanteras och att dessa inte fungerar som tänkt.

Vi bedömer därför att miljö- och samhällsnämnden måste säkerställa att rutinerna för synpunktshandling, registrering och diarieföring följs. Annars finns en stor risk att inkomna

klagomål/synpunkter inte kommer förvaltningsledningen till kännedom som därmed inte kan åtgärda påtalade brister och eventuellt göra förändringar i befintliga rutiner.

3.5 Uppföljning och kontroll

Miljö- och samhällsnämnden får vid varje sammanträde ta del av beslut fattade på delegation. Länsrättens domar vid överklagande av färdtjänstbeslut går också till nämnden för kännedom.

Miljö- och samhällsnämnden följer löpande, samt vid delårs- och årsbokslut, upp den ekonomiska redovisningen. Ordföranden anser att nämnden har mycket god kontroll på den ekonomiska uppföljningen och verksamhetens budgetföljsamhet. Nämnden följer även upp verksamheten, bl.a. genom viss muntlig information av färdtjänsthandläggarna eller av samordnare/chef. Verksamhetsuppföljningen är dock inte lika strukturerad som den ekonomiska uppföljningen. Av intervjuer framkommer att även råder en god och regelbunden dialog mellan ordföranden och handläggarna där olika frågeställningar lyfts och avstämningar görs av verksamheten och dess kvalitet.

De nyckeltal som miljö- och samhällsnämnden följer upp i årsbokslutet är:

	Utfall 2006	Utfall 2007	Utfall 2008
Kostnad för färdtjänstresor per invånare	234 kr	252 kr	246 kr
En högre andel av färdtjänstresorna sker i den allmänna kollektivtrafiken i jämförelse med föregående år	31 %	30 %	32 %

Nyckeltalen visar att färdtjänstresorna blivit dyrare per invånare men att en något högre andel av färdtjänstresorna sker i den allmänna kollektivtrafiken.

Tjänstemännen beskriver att miljö- och samhällsnämnden inte i övrigt efterfrågar statistik/uppföljning på färdtjänst- och riksfärdtjänst. Nämnden beskrivs inte heller ha genomfört någon specifik uppföljning av hur antagna riktlinjer/anvisningar tillämpas i praktiken.

Av verksamhetsberättelserna för de senaste fyra åren framgår att miljö- och samhällsnämnden aktivt arbetar med tillgänglighetsfrågor utifrån fullmäktiges plan för trafik.

3.5.1 Revisionell bedömning

Vi bedömer att miljö- och samhällsnämnden, i stort, har en tillfredsställande uppföljning av ekonomin. Däremot anser vi att uppföljning av verksamheten och dess kvalitet samt nyckeltal på området kan utvecklas.

Lag (1997:736) om färdtjänst:

1 § Denna lag gäller särskilt anordnade transporter för personer med funktionshinder (färdtjänst).

2 § Med länstrafikansvariga och trafikhuvudman avses i denna lag detsamma som i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik.

3 § Varje kommun ansvarar, såvitt gäller kommuninvånarna, för att färdtjänst av god kvalitet anordnas inom kommunen och, om det finns särskilda skäl, mellan kommunen och en annan kommun. En kommun får för sina kommuninvånare anordna färdtjänst också i eller mellan andra kommuner. Lag (2006:1114).

4 § Kommunens uppgifter enligt denna lag fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

Kommunen får, efter överenskommelse med landstinget, om det hör till de länstrafikansvariga, överlåta sina uppgifter enligt denna lag till trafikhuvudmannen i länet. Uppgifterna får överlåtas även om trafikhuvudmannen är ett aktiebolag.

5 § Har en kommun överlåtit sina uppgifter till en trafikhuvudman ansvarar trafikhuvudmannen, såvitt gäller kommuninvånarna, för att färdtjänst anordnas inom kommunen och, om det finns särskilda skäl, mellan kommunen och en annan kommun. Vidare får trafikhuvudmannen för invånare i kommunen anordna färdtjänst också i eller mellan andra kommuner.

Tillstånd till färdtjänst

6 § Färdtjänst får 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 enligt denna lag överlåtit till trafikhuvudmannen i länet, av trafikhuvudmannen (tillståndsgivaren). Lag (2006:1114).

7 § Tillstånd till färdtjänst skall meddelas för 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.

Om sökanden är under 18 år skall prövningen göras i förhållande till barn i motsvarande ålder utan funktionshinder.

Tillståndet omfattar inte transporter som av någon annan anledning bekostas av det allmänna. Lag (2006:1114).

8 § Om den som söker tillstånd till färdtjänst behöver ledsagare under resorna, skall tillståndet gälla även ledsagaren.



9 § Tillstånd till färdtjänst meddelas för viss tid eller tills vidare.

Tillstånd får i skälig omfattning förenas med föreskrifter om

1. vilket färd sätt som får användas,
2. inom vilket område resor får göras, och
3. hur många resor tillståndet omfattar.

Sådana resor som kan anses vara väsentliga för tillståndshavaren får begränsas till antalet endast om det finns synnerliga skäl.

Om det finns särskilda skäl, får tillståndet även i övrigt förenas med villkor. Lag (2006:1114).

Avgift

10 § För resor med färdtjänst får tillståndsgivaren ta ut en avgift enligt grunder som bestäms enligt 11 §.

11 § Är en kommun tillståndsgivare, bestäms grunderna för avgifterna av kommunen.

Är en trafik huvudman tillståndsgivare, bestäms grunderna för avgifterna av

1. kommunerna och landstinget i länet, om de är länstrafikansvariga, eller
2. enbart kommunerna i länet, om de är länstrafikansvariga och om överenskommelse om detta har träffats med landstinget, om det hör till de länstrafikansvariga.

De kommuner som inte har överlåtit sina uppgifter enligt denna lag till trafik huvudmannen får dock inte delta i beslutet. Kan enighet inte uppnås om grunderna för avgifterna, skall dessa bestämmas av regeringen.

Avgifterna skall vara skäliga och får inte överstiga tillståndsgivarens självkostnader.

Återkallelse av tillstånd m.m.

12 § En tillståndsgivare får återkalla ett tillstånd att anlita färdtjänst, om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns. Ett tillstånd får också återkallas om tillståndshavaren gjort sig skyldig till allvarliga eller upprepade överträdelser av de föreskrifter och villkor som gäller för färdtjänsten.

Föreskrifter och villkor får ändras, om ändrade förhållanden föranleder det.

Handläggning av ärenden m.m.

13 § Förvaltningslagen (1986:223) skall tillämpas även när ett aktiebolag handlägger ärenden enligt denna lag.

14 § Trots sekretess får en tillståndsgivare lämna ut uppgifter om enskildas personliga förhållanden till en beställningscentral för transporter eller en trafik utövare, om uppgifterna behövs för att anordna transport som avses i denna lag.



15 § Personer som är eller har varit verksamma inom enskild verksamhet som bedrivs yrkesmässigt och som omfattas av denna lag får inte obehörigen röja vad de i verksamheten fått veta om någons personliga förhållanden.

Överklagande

16 § Tillståndsgivarens beslut enligt 6-10 och 12 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. När ett aktiebolag är tillståndsgivare skall bolaget därvid vara den enskildes motpart. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Förvaltningslag (1986:223) i utdrag:

§ 8 Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

§ 20 Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

§ 21 En sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövligt. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det.

22 § Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.

22 a § Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i anställningsärenden och beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5.

Om överklagande har skett med stöd av första stycket krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

27 § Finner en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

Skyldigheten gäller inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

28 § Ett överklagande av en myndighets beslut förfaller, om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. I så fall tillämpas inte 24 och 25 §§.

Ändrar myndigheten beslutet på annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet anses omfatta det nya beslutet, om inte avvísning skall ske enligt 24 §.