

Förstudie – fördelningen av ansvaret för samhällsbetalda resor i Dalarna

17 maj 2016

Revisorerna i
Region Dalarna,
landstinget och
länets kommuner

Innehåll

Bakgrund och revisionsfråga	4
Bakgrund	4
Revisionsfråga och kontrollmål	4
Kontrollmål	4
Metod	4
Lagstiftning	5
Kommunallagen (1991:900)	5
Lag (1997:736) om färdtjänst	5
Lag (1997:735) om riksfärdtjänst	5
Lag (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor	5
Lag (2010:1065) om kollektivtrafik	5
Styrdokument	6
Utgående avtal	6
Kommande avtal	6
Reglementen	7
Organisation och ansvarsfördelning	7
Hur bedrivs verksamheten i praktiken?	7
Färdtjänst och riksfärdtjänst	7
Frågor till kommunerna	8
Omsorgsresor	9
Sjukresor	9
Granskningens resultat	9
Bedrivs verksamheten med tillräcklig intern kontroll?	9
Iakttagelser	9
Bedömning	10
Är ansvarsfördelningen mellan Region Dalarna, landstinget och kommunerna effektiv?	10
Iakttagelser	10
Bedömning	11
Vilka är debiteringsunderlagen för resorna?	11
Iakttagelser	11
Bedömning	11

Hur sker fördelningen av debiteringen mellan kommuner och landsting, vem betalar vad?	11
Iakttagelser	11
Bedömning	11
<hr/>	
Hur sker uppföljning av resor och kostnader för resor? I vilka nivåer kan dessa kostnader härledas (ex. typ av resa, per kommun, per "vård-nivå")?	12
Iakttagelser	12
Bedömning	12
<hr/>	
Sammanfattande bedömning och rekommendationer	13
<hr/>	
Bedriver Region Dalarnas direktion verksamheten för samhällsbetalda resor ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande?	13
Iakttagelser	13
Bedömning	13
Rekommendationer	14

Bakgrund och revisionsfråga

Bakgrund

Region Dalarna ansvarar, enligt samarbetsavtal mellan kommunerna, landstinget och Region Dalarna för huvudmannaskapet för särskild kollektivtrafik. Revisorerna i Region Dalarna, Landstinget Dalarna och länets kommuner har gemensamt beslutat att genomföra en förstudie avseende fördelningen av ansvaret för samhällsbetalda resor i Dalarna.

PwC har fått uppdraget att genomföra denna förstudie.

Revisionsfråga och kontrollmål

Förstudien syftar till att ge en länsövergripande bild av den nuvarande ansvarsfördelningen avseende samhällsbetalda resor. Förstudien ska utgöra ett underlag för en bedömning om det finns behov av att genomföra en fördjupad granskning av verksamheten och relationerna mellan Region Dalarna, landstinget och länets kommuner.

Revisionsfrågan som ställs är:

- Bedriver Region Dalarnas direktion verksamheten för samhällsbetalda resor ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande?

Kontrollmål

Inför granskningen har följande kontrollmål ställts:

- Bedrivs verksamheten med tillräcklig intern kontroll?
- Är ansvarsfördelningen mellan Region Dalarna, landstinget och kommunerna effektiv?
- Vilka är debiteringsunderlagen för resorna?
- Hur sker fördelningen av debiteringen mellan kommuner och landsting, vem betalar vad?
- Hur sker uppföljning av resor och kostnader för resor? I vilka nivåer kan dessa kostnader härledas (ex. typ av resa, per kommun, per "vård-nivå")?

Metod

Förstudien har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och två enklare enkätundersökningar som ställts till länets kommuner.

Intervjuer har gjorts av ansvariga och handläggare inom Region Dalarna samt landstingets trafikhandläggare.

Vi har också sökt kontakt med AB Dalatrafik för att kartlägga hanteringen av samhällsbetalda resor i förhållande till länets kommuner, landstinget och Region Dalarna. Vi har inte trots mer än en månads kontakt lyckats få till stånd en träff och man har meddelat att man inte har möjlighet att träffas med anledning av tidsbrist.

Lagstiftning

Kommunallagen (1991:900)

Region Dalarna betraktas ur kommunallagens perspektiv som ett kommunalförbund. I kommunallagens tredje kapitel behandlas bl a kommunalförbundet och dess relation till medlemskommunerna. I 20 § sägs att "Kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund". I frågan om samhällsbetalda resor har en sådan överlämning skett via avtal (se avsnitt Styrdokument).

Lag (1997:736) om färdtjänst

Lagstiftningen om färdtjänst säger att 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. Den enskilda kommunen får också för sina kommuninvånare anordna färdtjänst också i eller mellan andra kommuner. Detta regleras i 3 §. Dessutom sägs att om en kommun överlåtit sina uppgifter till en regional kollektivtrafikmyndighet ansvarar myndigheten, i samma utsträckning som kommunen, vilket regleras i 5 §.

Lag (1997:735) om riksfärdtjänst

På samma sätt som i lagen om färdtjänst ansvarar kommunen för riksfärdtjänst. I lagens 3 § sägs att kommunens uppgifter ska fullgöras av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Vidare sägs i samma paragraf att kommunen får, efter överenskommelse med landstinget, om det hör till dem som ansvarar för kollektivtrafiken i länet, överlåta sina uppgifter enligt lagen om riksfärdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet.

Lag (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor

Landstinget ansvarar, enligt lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor för dessa. Till skillnad från lagstiftningen avseende färdtjänst och riksfärdtjänst regleras inte frågan om överlämnande av ansvaret för sjukresor till annan myndighet i lagen om sjukresor. Däremot regleras i kollektivtrafiklagstiftningen (se den tredje punkten i nästa avsnitt) att landstinget får överlåta upphandling av sjukresor till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Lag (2010:1065) om kollektivtrafik

Kollektivtrafiklagstiftningen reglerar bl a kommunernas möjligheter att överlämna ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten – i Dalarna Region Dalarna. I lagstiftningen sägs följande avseende färdtjänst och riksfärdtjänst:

- Den regionala kollektivtrafikmyndigheten kan också ansvara för persontransporter enligt lagen (1997:736) om färdtjänst eller lagen (1997:735) om riksfärdtjänst i sådana kommuner som överlåtit sina uppgifter enligt någon av dessa lagar till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.
- Omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, får hanteras av den regionala kollektivtrafikmyndigheten om ansvaret överförs till denna.
- Efter överenskommelse med landstinget eller en kommun i länet får den regionala kollektivtrafikmyndigheten upphandla persontransport- och samordningstjänster för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget ska tillgodose samt samordna sådana transporttjänster.

Styrdokument

Det pågår en process med att teckna nya avtal mellan kommunerna, landstinget och Region Dalarna vad avser ansvaret för samhällsbetalda resor. Enligt uppgift är processen vad avser undertecknande av nya avtal så att de har godkänts av samtliga fullmäktigeförsamlingar och ska slutligen signeras av direktionen för Region Dalarna i början av maj 2016. Det innebär att det under vår granskning finns gällande avtal som är på väg att ersättas med nya. Av den anledningen beskriver vi de utgående avtalen och kommande avtal.

Utgående avtal

När det gäller de utgående avtalen har vi identifierat följande avtal.

- Samarbetsavtal avseende särskild kollektivtrafik (vi har noterat att det finns men inte identifierat handlingen)
- Uppdragsavtal om samordning av särskild kollektivtrafik (tecknat 27 juni 2006 och reviderat någon gång efter 2012, datum okänt). Vi har endast tillgång till bilaga till avtalet.
- Reviderat avtal om överlåtelse av huvudmannskapet för färdtjänst och riksfärdtjänst (godkänt i direktionen för Region Dalarna 2015-05-06 § 132, men datum för tecknande okänt)

Vad avser ansvaret för samhällsbetalda resor säger det förstnämnda avtalet att Region Dalarna ska ”verkställa landstingets och kommunernas uppgifter som huvudmän för särskild kollektivtrafik” i den omfattning som avtalet reglerar. Avtalet beskriver sedan ansvaret i form av planering av resande och resformer samt upphandling.

Det andra avtalets bilaga ska vara det underlag som respektive kommun och landstinget önskar inkludera i överlämningen (ex vis färdtjänst, sjukresor, riksfärdtjänst, skolskjutsar m m).

Det tredje avtalet säger att tidigare avtal, d v s det förstnämnda avtalet ska upphöra att gälla och förevarande avtal ska ersätta det ursprungliga. Detta avtal säger att kommunerna överlåter sina uppgifter enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst. Vidare sägs i avtalet att parterna ska komma överens om budget och verksamhetsplan för verksamheten och att avstämning och detaljerad återrapportering ska ske efter varje verksamhetsår.

Kommande avtal

Kommande avtal omfattar:

- Samarbetsavtal avseende särskild kollektivtrafik mellan länets kommuner, landstinget Dalarna och Region Dalarna
- Uppdragsavtal avseende särskild kollektivtrafik mellan länets kommuner, landstinget Dalarna och Region Dalarna

Samarbetsavtalet reglerar Region Dalarnas ansvar och parternas respektive ansvarsområde. I avtalet sägs att Region Dalarna ska vara huvudman för särskild kollektivtrafik på det sätt som framgår av avtalet. Vidare sägs att parterna var för sig har det politiska och ekonomiska ansvaret för särskild kollektivtrafik inom sina respektive verksamhetsområden, riktade mot vardera parts egna medborgare. Samarbetet ska utvecklas i ett uppdragsavtal.

I uppdragsavtalet sägs att Region Dalarna ges i uppdrag att verkställa landstingets och kommunernas uppgifter som huvudmän för särskild kollektivtrafik i den omfattning som regleras i uppdragsavtalet. Gällande uppdraget så beskrivs det i uppdragsavtalet enligt följande.

Region Dalarnas uppdrag är att:

- Planera och upphandla beställnings- och samordningsfunktion samt administrera och utgöra avtalspart i de avtal som ingås i samband härmed.
- Planera och upphandla persontransporttjänster samt administrera och utgöra avtalspart i de avtal som ingås i samband härmed.
- Verka för att avtals kvaliteten upprätthålls avseende upphandlade tjänster.
- Se till att resor samordnas och planeras så att kostnaden minimeras inom givna avtalskrav.
- Aktivt arbeta med utveckling av nya resmöjligheter för att successivt föra över resandet till den allmänna kollektivtrafiken.

Vad avser ekonomi säger uppdragsavtalet att Region Dalarna ska ansvara för ersättning till entreprenörer för utförda transporter samt ersättning för utförda tjänster i resesamordningscentralen. Sedan ska Region Dalarna i efterskott fakturera uppdragsgivarna för ersättning till entreprenörer, administrationskostnader och subventionerade resor i linjetrafik enligt den kostnadsfördelning som fastställts i samarbetsavtalet. Slutlig reglering av uppdragsgivarnas avgifter enligt fastställd kostnadsfördelning ska ske senast 31 mars nästkommande år. Region Dalarna ska vidare, baserat på uppgifter från uppdragsgivarna, upprätta en budget för nästkommande räkenskapsår. Uppdragsgivarna ska i god tid tillhandahålla uppgifter för budgetarbete till Region Dalarna och man ska följa upp verksamheten och kvartalsvis, eller oftare, tillsända respektive uppdragsgivare en resultatrapport.

Detta innebär, enligt avtalet att Region Dalarna har det ekonomiska ansvaret för den särskilda kollektivtrafiken. Region Dalarna ska därmed, enligt uppdragsavtalet, upprätta en budget. Kommunerna och landstinget har det finansiella ansvaret vilket innebär att det slutligen är kommunerna och landstinget som är ansvariga för verksamhetens kostnader enligt den fastställda kostnadsfördelningen.

Reglementen

Direktionen i Region Dalarna har antagit ett reglemente för färdtjänst och riksfärdtjänst 2014-12-17. Det reglerar såväl myndighetsutövning som avgifter och övriga bestämmelser.

Fullmäktige i Landstinget Dalarna har 2015-11-23--24 § 106 antagit reglemente för sjukresor. Det reglerar rätten till sjukresor, definitioner, ersättningar samt hur man kan begära omprövning av beslut.

Organisation och ansvarsfördelning

Hur bedrivs verksamheten i praktiken?

Färdtjänst och riksfärdtjänst

Vid våra intervjuer får vi en beskrivning av ansvariga inom Region Dalarna att kommunerna har överlämnat tillståndsgivningen till Region Dalarna, d v s beslut om beviljande av färdtjänst efter ansökan från den enskilde. Det innebär att myndighetsutövningen hanteras av regionförbundet. Region Dalarna har kontakt med kommunernas ansvariga för kollektivtrafik, vilka träffas i den s k TPG-gruppen.

Inom Region Dalarna har man fört diskussioner om att skapa en särskild samverkansgrupp för samhällsbetalda resor. Denna har ännu inte kommit till stånd.

När det gäller kontrollen och uppföljningen av beviljade färdtjänstbeslut får vi uppfattningen att de beslut som fattas av Region Dalarna har man godtagbar kontroll över. Enligt uppgift är alla beslut som fattas inom Region Dalarna tidsbegränsade. Det finns dock tidigare beslut som fattats av kommunerna innan verksamheten fördes

över till Region Dalarna och som var obegränsade i tid. Enligt uppgift har inte Region Dalarna kännedom om vilka som innehar sådana beslut och om de nyttjas.

Reglementet för färdtjänst och riksfärdtjänst fastställs av direktionen i Region Dalarna efter godkännande av samtliga kommuners fullmäktigeorgan.

Enligt uppgift har den centraliserade hanteringen av färdtjänstbesluten inneburit att mer kvalitetssäkrad bedömning av ansökningar och hanteringen upplevs därför som mer rättssäker. Dock har man inom verksamheten i Region Dalarna haft problem med långa handläggningstider. Under det senaste året har man arbetat för att åtgärda detta och man följer upp läget vad avser handläggningstiderna veckovis. Enligt uppgift är handläggningstiderna numera cirka en vecka. En acceptabel nivå bedöms till 4 – 6 veckor.

Allt utförande, dvs upphandling av beställningscentral, transportörer, betalningsansvar, fakturering och uppföljning av verksamheten har överlämnats till AB Dalatrafik. Något avtal mellan Region Dalarna och AB Dalatrafik enligt detta har vi inte iakttagit. Vi har inte kunnat genomföra intervju med den ansvariga för fakturering och uppföljning inom AB Dalatrafik med hänvisning till tidsbrist. Enligt uppgift skulle bolaget återkomma med anledning av vår förfrågan om intervju. Denna återkoppling från bolaget skedde i ett skede då förstudien skulle redovisas, vilket gjorde att vi inte hade möjlighet fortsätta arbetet med förstudien.

Kommunerna erhåller uppföljning av verksamheten en gång per år i form av statistik som avser antalet beviljade färdtjänstbeslut per kommun. Den uppföljning som görs inom Region Dalarna och som beskrivs ovan vad avser handläggningstider förmedlas inte, enligt uppgift vidare till kommunerna. Region Dalarna har planer på att kommunerna ska få statistik kvartalsvis. Hittills har dock fokus legat på att få ner handläggningstiderna för beslutsprocessen för färdtjänst.

Det innebär att kommunerna, i praktiken, har ett kvarvarande ansvar för färdtjänsten. Man har i praktiken ett betalningsansvar och, så som vi uppfattar det, faktureras kommunerna direkt av AB Dalatrafik. Kontrollansvaret av fakturering i förhållande till fattade myndighetsbeslut ska därför utföras av kommunen. Kommunerna har dock, enligt uppgift ingen löpande information från Region Dalarna avseende beviljade färdtjänstbeslut. Dessutom bör man ha ett ansvar att följa upp verksamheten i den egna kommunen då någon uppföljning mellan fattade beslut och fakturering inte görs på övergripande nivå, av Region Dalarna.

Frågor till kommunerna

Vi har i samband med granskningen ställt följande fråga till den officiella e-postadressen för samtliga kommuner i länet:

- Vilken tjänsteman ansvarar för färdtjänst i kommunen?

Vi har fått svar från alla kommuner. Tio kommuner anger Region Dalarna som ansvarig för färdtjänst varav en kommun också angivit kommunens trafikhandläggares kontaktuppgifter och en kommun anger den budgetansvariga i kommunen med titel. Två kommuner anger med kontaktuppgifter en ansvarig tjänsteman i kommunen, två kommuner säger sig inte ha någon ansvarig i kommunen och en kommun säger att man tror att det är Region Dalarna.

Vi har också ställt frågan om rutinerna för hur hanteringen av fakturorna för färdtjänst hanteras i kommunerna. Frågan löd enligt följande.

- Hur ser rutinen avseende hantering av fakturor för färdtjänst ut i kommunen?

De flesta kommunerna ger en detaljerad och omfattande beskrivning av hur hanteringen utförs. Av beskrivningarna ser vi att underlag till faktureringen sker via en fil som man säger kommer ifrån Malmator (en IT-leverantör som levererar underlagen). Den innehåller detaljerade uppgifter om resor och hur resan har betalats. Kontrollen sägs utföras i förhållande till om resandeuppgifterna innehåller personer som är invånare i respektive kommun. Någon kommun säger att de också gör kontroller om egenavgifter har betalats. I de fall de inte har betalats faktureras resenären i efterhand av kommunen. Vi noterar att flera kommuner anger att de inte har information om fattade beslut i Region Dalarna vilket då innebär att det inte finns någon koppling

mellan beslut och faktureringen till kommunen. Utifrån beskrivningarna ifrågasätter vi hur eller om det sker någon kontroll i vissa kommuner.

Avseende riksferdtjänst hanteras även denna handläggning av Region Dalarna. Region Dalarna fattar myndighetsbeslutet att bevilja riksferdtjänst och Riksferdtjänst Sverige beställer resor. Riksferdtjänst Sverige fakturerar Region Dalarna som gör kontroller i förhållande till fattade beslut. Sedan fakturerar Region Dalarna respektive kommun för genomförda resor inom ramen för riksferdtjänst. Detta förfarande gör, enligt uppgift att Region Dalarna har en samlad kontroll över resor och kostnader, vilket gör att en uppföljning med bättre kvalitet kan genomföras.

Omsorgsresor

Kommunerna har ansvaret för omsorgsresor, exempelvis resor till och från dagverksamhet. Enligt samarbetsavtalet mellan kommunerna, landstinget och Region Dalarna kan kommunerna lägga över ansvaret även för dessa resor till Region Dalarna. I länet har fem kommuner valt att göra det. Dock är det viktigt att notera att det som lämnats över, enligt Region Dalarnas uppfattning är själva handläggningen, d v s inrapportering i datasystem. De kommuner som lämnat över ansvaret har fortfarande ansvar för beslut om vilka som beviljas omsorgsresor. Övriga tio kommuner gör rapporteringen av besluten direkt till beställningscentralen utan att gå via Region Dalarna.

Enligt uppgift har inte omsorgsresorna hanterats tydligt i avtalsformuleringar utan det har uppstått otydligheter då kommunerna hade uppfattningen att Region Dalarnas handläggning omfattade utredningar inför beslut. Det kommande avtalet är inte helt tydligt vad gäller omsorgsresor och ansvarsfördelningen, men på en praktisk nivå säger man att man har hittat en fördelning av ansvar mellan de fem kommunerna och Region Dalarna.

Sjukresor

Landstinget ansvarar för sjukresor. Region Dalarna utför inga aktiviteter inom denna del av de samhällsbetalda resorna. Reglementet för sjukresor antogs av landstingsfullmäktige den 23 november 2015 och gällande ifrån 1 januari 2016. AB Dalatrafik ansvarar enligt uppgift för allt utförande, d v s upphandling av beställningscentral, transportörer, betalningsansvar och fakturering. Utifrån en samlingsfaktura fördelar landstinget ansvaret för attest och uppföljning till respektive enhet eller klinik.

Överlag tycks ansvarsfördelningen avseende sjukresor fungera bra. Fakturorna innehåller tillräcklig information och den som utfärdar färdbevis har också ansvar för betalning och uppföljning.

Granskningens resultat

Vi gör här en initial bedömning utifrån den genomförda förstudien. Bedömningen resulterar i rekommendationer till huruvida revisionskollegierna kan gå vidare i eventuella granskningar inom ramen för respektive ansvarsområden.

Bedrivs verksamheten med tillräcklig intern kontroll?

Iakttagelser

- Inom färdtjänstområdet fattar Region Dalarna myndighetsbeslutet. Därmed upphör regionförbundets ansvar enligt den praxis som utvecklats trots att det i avtalen uttrycks att ansvaret är mer omfattande än att just hantera myndighetsbeslutet.
- Kommunernas rutiner för uppföljning och kontroll av fakturor och genomförda resor utförs i olika omfattning. Det görs allt ifrån omfattande kontroller till kontroller, som utifrån de uppgifter vi har, inte kan anses vara en god intern kontroll.

- Vi har inte kunnat identifiera de gällande, utgående avtalen mellan kommunerna, landstinget och Region Dalarna som kopior på undertecknade original, utan bara i form av arbetsmaterial.
- Landstinget har, enligt uppgifter en hantering som gör att den som fattat beslutet om utfärdande av sjukresebevis också ansvarar för attest av sjukreskostnaden.
- Region Dalarna genomför en samlad kontroll och uppföljning av resor genomförda inom riksfärdtjänsten.
- Ansvarsfördelningen för omsorgsresor upplevs som otydlig mellan Region Dalarna och de kommuner som överlämnat ansvar för dessa resor.

Bedömning

Vår bedömning är att verksamheten bedrivs med tillräcklig intern kontroll inom sjukresor och riksfärdtjänst. Det grundar vi på de iakttagelser vi gjort där beslut och attest följs åt och där vi också via våra intervjuer får beskrivningar från ansvariga som ger bilden av en fungerande verksamhet.

När det gäller färdtjänst är det vår bedömning att verksamheten inte bedrivs med tillräcklig intern kontroll. För det första finns ingen koppling mellan beslut och betalning. Respektive kommun, som har attest- och betalningsansvar har inte, enligt uppgift någon möjlighet att kontrollera genomförda resor i förhållande till fattade färdtjänstbeslut i Region Dalarna. Vi får också beskrivningar, när vi ställer frågor om kommunernas rutiner i hanteringen av fakturor för färdtjänst där vi kan misstänka att det i några kommuner inte upprätthålls en tillräcklig intern kontroll. Vi anser inte, även om den enskilda kommunen lägger ner ett stort arbete på kontroll, att kontrollen kan anses som tillräcklig då man inte förfogar över något annat än betalningsansvaret.

Den interna kontrollen vad avser avtalshanteringen är inte tillfredställande. Åtminstone inte inom Region Dalarna. Vi har inte, trots efterforskningar, lyckats få tillgång till originalhandlingarna avseende de avtal som har tecknats tidigare och som nu är på väg att ersättas med nya.

Är ansvarsfördelningen mellan Region Dalarna, landstinget och kommunerna effektiv?

Iakttagelser

- Beskrivningen avseende vem som har huvudmannskapet för den särskilda kollektivtrafiken har olika lydelse i de tidigare avtalen mellan kommunerna, landstinget och Region Dalarna.
- I de kommande avtalen är heller inte huvudmannskapet och vad som ingår i detta tydligt. Detta gäller både Region Dalarnas ansvar för verksamheten samt kommunernas och landstingets ansvar.
- I praktiken bedrivs inte verksamheten utifrån ett synsätt där Region Dalarna är huvudman för den särskilda kollektivtrafiken.
- Ansvarsfördelningen vad avser sjukresor är tydligare än inom färdtjänst. I praktiken sägs att Region Dalarna inte har något ansvar för sjukresor. Dock vill vi påpeka att det kommande samarbetsavtalet inte är helt tydligt i detta avseende.
- Sjukresornas kontroll och uppföljning inom landstinget är av bättre kvalitet än motsvarande inom färdtjänst i kommunerna. Enligt beskrivningar vi får är kommunernas kontroll och uppföljning otillfredsställande. Särskilt mot det perspektivet att man säger att man inte kan kontrollera beslut mot utförda resor. Kommunerna tycks också ha stora skillnader i sina interna processer för uppföljning där vi åtminstone i någon kommun får bilden av att kontrollen och uppföljningen är minimal.
- Region Dalarna genomför sedan en tid en samlad kontroll och uppföljning av riksfärdtjänst. Man säger sig på detta sätt ha fått en bättre kontroll över den delen av verksamheten.

Bedömning

Vår bedömning är att avtalen inte, i sin helhet, reglerar ansvarsfördelningen så som den fungerar i praktiken. Vi ser också att det ansvar för kontroll och uppföljning som ligger hos kommunerna har svårt att genomföras på ett adekvat sätt. Särskilt i förhållande till att man inte har tillgång till besluten. Ansvarsfördelningen så som den beskrivs i avtalen mellan Region Dalarna, kommunerna och landstinget bör förtydligas och vara förenlig med hur ansvarsfördelningen är i praktiken.

Vilka är debiteringsunderlagen för resorna?

Iakttagelser

- Kommunerna erhåller först en resespecifikation från Malmator (en IT-leverantör som levererar underlagen). Vanligtvis kommer den i början av månaden. Enligt uppgift kräver filen från Malmator manuell handpåläggning för att få i rätt format.
- AB Dalatrafik fakturerar respektive kommun med specificerade kostnader enligt Dalatrafiks produktnummer.
- Fakturorna innehåller även a-contofakturerad avgift för nästkommande månad samt reglering av föregående månads dito. Fakturaspecifikationerna anger hur många av respektive reseslag som genomförts under aktuell period.
- Enligt uppgift kan inte kommunerna kontrollera att de personer som rest enligt underlagen verkligen beviljats färdtjänst utan endast om personen är bosatt i kommunen.

Bedömning

Enligt svar från kommunerna avseende fakturahanteringen noterar vi att de önskar tydligare information från AB Dalatrafik. Vår bedömning är därmed att kommunikationen mellan fakturerande utförande enhet och de betalande kommunerna bör förbättras. Att få till stånd en samverkansgrupp för samhällsbetalda resor bedömer vi vara ett lämpligt första steg mot ökad förståelse och lyhördhet mellan enheterna. Möjlighet för kommunernas trafikhandläggare att kunna kontrollera att kommunens resenärer beviljats färdtjänstbevis, exempelvis genom tittfunktion i systemet rekommenderar vi också införas.

Hur sker fördelningen av debiteringen mellan kommuner och landsting, vem betalar vad?

Iakttagelser

Vi har inte, särskilt mot bakgrund av att vi inte lyckats få till stånd en träff med AB Dalatrafik, kunnat iaktta hur fördelningen sker.

Bedömning

Med vår iakttagelse som grund är det vår bedömning att en genomgripande analys av hanteringen av debiteringen bör göras inom hela området för den särskilda kollektivtrafiken. Analysen bör omfatta hela kedjan från utförare och beställningscentral till de som har det slutliga betalningsansvaret. Analysen bör göras utifrån såväl perspektivet intern kontroll som en effektiv ansvarsfördelning.

Hur sker uppföljning av resor och kostnader för resor? I vilka nivåer kan dessa kostnader härledas (ex. typ av resa, per kommun, per ”vård-nivå”)?

Iakttagelser

- Vi har ovan beskrivit hur ansvarsfördelningen fungerar i praktiken och där iakttar vi att uppföljningen inom kommunerna tycks ha skiftande kvalitet och omfattning. Generellt sett ser vi att kommunerna följer upp verksamheten på fakturanivå. Någon annan uppföljning görs inte. Kommunerna har heller inte, enligt uppgift tillgång till de färdtjänstbeslut som fattats av Region Dalarna.
- Region Dalarna genomför ingen uppföljning av resor och kostnader inom färdtjänst. Dock gör man detta sedan en tid vad avser riksfärdtjänst.
- Landstinget Dalarna genomför uppföljning av resor och kostnader på enhets- eller kliniknivå. Enligt uppgift fungerar uppföljningen bra.
- Vi har ingen uppgift om hur uppföljningen av genomförda resor sker inom AB Dalatrafik. Vi har heller inga uppgifter om vilket ansvar som AB Dalatrafik anser sig ha för den särskilda kollektivtrafiken.

Bedömning

Vår bedömning är att uppföljningen och rutinerna för uppföljning bör förbättras avsevärt särskilt vad avser färdtjänstområdet. Den analys som vi förordar ovan bör också, givetvis, omfatta en analys av kontroll och uppföljning.

Vad avser sjukresor är det vår bedömning att uppföljningen inom landstinget fungerar bra.

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Bedriver Region Dalarnas direktion verksamheten för samhällsbetalda resor ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande?

Iakttagelser

Våra samlade iakttagelser är att verksamheten inom den särskilda kollektivtrafiken är fragmentarisk och ansvarsfördelningen mellan aktörerna är otydlig. Med utgångspunkt ifrån de tecknade avtalen mellan kommunerna, landstinget och Region Dalarna är den praktiska hanteringen av verksamheten något annorlunda. Den fragmentariska kedjan gör att beslut, genomförande, kontroll och uppföljning sker till delar utan koppling till varandra.

Vi konstaterar också att kontakterna vad avser den särskilda kollektivtrafiken mellan AB Dalatrafik, Region Dalarna, kommunerna och landstinget sker på handläggarnivå. Verksamheten tycks inte ha inslag av ledning och styrning på övergripande nivå annat än när diskussioner om fakturarutiner och fakturors innehåll och storlek lyfts till diskussion.

Vi vill också påpeka att verksamheten inom sjukresor och riksfärdtjänst, enligt uppgifter, fungerar bättre än färdtjänst. Region Dalarna har också förbättrat sina handläggningstider under den senaste tiden.

Bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att verksamheten för samhällsbetalda resor inte fungerar på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt. Vi anser åtminstone att det finns anledning att gå vidare med fördjupade granskningar inom flera av de områden vi berört.

Rekommendationer

Här följer rekommendationer för fördjupade granskningar:

Inom samtliga kommuner

- Kommunernas rutiner för intern kontroll och uppföljning vad avser fakturor från AB Dalatrafik vad avser den särskilda kollektivtrafiken.

Inom Region Dalarna

- I Region Dalarna bör rutiner en granskning av rutiner för avtalshantering göras.

Inom AB Dalatrafik

- Utifrån ett lekmannarevisorsperspektiv bör en granskning av AB Dalatrafiks ansvar och roll inom den särskilda kollektivtrafiken göras.

Utöver förslag till fördjupade granskningar lämnar vi följande rekommendationer.

Inom samtliga kommuner, Landstinget Dalarna och Region Dalarna

- Revisorerna i såväl kommunerna som landstinget och Region Dalarna bör uppmärksamma ansvariga organ på de oklarheter som råder både vad avser intern kontroll, ansvarsfördelning och avtalshantering. Frågan är om inte revisorerna ska ställa krav på beskrivningar om hur och när brister ska åtgärdas.
- Revisorerna i såväl kommunerna som landstinget och Region Dalarna bör rekommendera att en process inleds för att gemensamt utveckla ledning, styrning och uppföljning av den särskilda kollektivtrafiken. Utvecklingen bör leda till en effektivare hantering där beslut, åtgärd och uppföljning följs åt ända ifrån beställning och samordning av trafiken till utförande och betalningsansvar.

Denna rapport har upprättats inom ramen för vårt uppdrag att lämna biträde i en förstudie av fördelningen av ansvaret för samhällsbetalda resor i Dalarna. Rapporten är endast upprättad för vår uppdragsgivares räkning, revisorerna i Region Dalarna, och till förmån för revisorerna i Landstinget Dalarna och revisorerna i länets kommuner och får inte lämnas ut eller göras tillgänglig för andra fysiska eller juridiska personer utan Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB:s/PricewaterhouseCoopers AB:s skriftliga godkännande. I avsaknad av skriftligt godkännande, tar Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB/PricewaterhouseCoopers AB inte något som helst ansvar gentemot andra

fysiska eller juridiska personer än nyss nämnda som väljer att förlita sig på eller att agera utifrån innehållet i denna rapport. Inte heller tas något ansvar för att rapporten används för andra syften än för dem som förelegat vid uppdragets utförande.