



FASTIGHETS- OCH GATUKONTORET

PM Avgifter för färdtjänst och riksfärdtjänst i Malmö stad



Innehåll

Inledning.....	3
Bakgrund.....	4
Lagstiftning gällande avgifter.....	4
Malmö stads avgifter idag	4
Färdtjänst	4
Riksfärdtjänst.....	5
Resande	6
Färdtjänst	6
Riksfärdtjänst.....	6
Hur kommer detta sig?	7
Är det negativt?	7
Konsekvenser av malmö stads nuvarande avgiftsmodeller	7
Färdtjänst	7
Vad kan göras för att minska negativa konsekvenser? ..	10
Förslag på avgifter och riktlinjer	10

Inledning

Kommunfullmäktige i Malmö stad tilldelade i budgeten för 2023 tekniska nämnden ett budgetuppdrag gällande att se över reglerna för färdtjänsten. Tekniska nämnden har identifierat flera deluppdrag inom ramen för översyn av reglerna varav ett är att genomföra en översyn av Malmö stads avgifter för färdtjänst och riksfärdtjänst.

Som en del i arbetet med att se över avgifterna behöver uppdraget även omfatta en analys av resandet inom färdtjänstverksamheten och en redogörelse för hur verksamheten finansieras.

Bakgrund

Färdtjänsten som verksamhetsområde har en delad finansiering

Finansieringen av färdtjänsten som verksamhetsområde består av skattemedel och de avgifter som verksamheten tar ut av de som tar del av samhällstjänsten. Balansen mellan finansiering genom skattemedel och genom avgifter beslutas om av den myndighet som ansvarar för färdtjänstverksamheten utifrån de ramar som ges genom lagstiftning.

LAGSTIFTNING GÄLLANDE AVGIFTER

2 kap §§ 5-6 Kommunallag (2017:725) reglerar kommuners rätt att ta ut avgifter för nyttigheter de tillhandahåller. Kommuner och regioner får enligt dessa paragrafer inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter kommuner är skyldiga att tillhandahålla får de endast ta ut avgifter om det följer av annan lag eller författning.

10-11 §§ Lag (1997:736) om färdtjänst reglerar tillståndsgivares möjligheter till att ta ut avgifter. Avgifterna ska enligt lagstiftningen vara skäliga och får inte överstiga tillståndsgivarens självkostnader. Förutom att avgifterna inte får överstiga tillståndsgivarens självkostnader framgår inte vad lagstiftaren anser vara skäliga.

8 § Lag (1997:735) om riksfärdtjänst reglerar avgifter för resor med riksfärdtjänst. Tillståndsgivaren ska lämna ersättning för ett belopp som motsvarar skillnaden mellan reskostnaden och den egenavgift tillståndsinnehavaren ska avlägga. Vidare framgår att regeringen meddelar närmare föreskrifter om egenavgiften för tillståndsinnehavaren. Detta görs genom Förordning (1993:1148) om egenavgifter vid resor med riksfärdtjänst.

MALMÖ STADS AVGIFTER IDAG

Färdtjänst

Malmö stad har idag en avgiftsmodell för färdtjänst som är differentierad i en abonnemangsmodell för resor inom den egna kommunen och en kilometerbaserad avgift vilken appliceras på resor utanför den egna kommunen, men inom Skåne, vilket benämns som fjärresor. Tilläggsavgifter förekommer för bland annat medresenär, extra bagage vid vissa resor och färdtjänstresa i annan kommun utanför Skåne.

Abonnemangsmodell för resor inom Malmö

Den abonnemangsmodell som appliceras på resor inom Malmö stad är uppdelad på abonnemang 1 och abonnemang 2.

Abonnemang 1 har en lägre fast månadskostnad och i detta abonnemang ingår 5 enkelresor i månaden med färdtjänst i abonnemangsavgiften. För den som önskar göra fler resor gäller styckvis avgift för varje enkelresa från och med den sjätte.

Abonnemang 2 har en något högre fast månadskostnad än abonnemang 1. För abonnemang 2 gäller obegränsat resande med färdtjänsten inom Malmö stad.

Abonnemangsmodellen är tvingande vilket innebär att tillståndsinnehavare måste välja ett abonnemang och avlägga en fast abonnemangsavgift. För den som inte gör ett aktivt val blir det per automatik abonnemang 1.

Fjärresor

Avgiften för fjärresor baseras på de ersättningar Malmö stad betalar upphandlade entreprenörer och räknas ut genom en beräkningsformel. Avgiften är därmed avståndsbasead och erläggs för varje enskild resa.

För den som pendlar till och från arbete eller studier eller olika verksamheter vilket berättigar till särskild avgift finns det månadsabonnemang för fjärresor. Abonnemangsavgiften för den som har månadsabonnemang på fjärresor blir takavgift för färdtjänstresenären vilket innebär att det i avgiften även ingår abonnemang 2 inom Malmö stad. Abonnemangsavgiften styrs av priset på Skånetrafikens 30-dagarsbiljetter. Statistiskt delas resenärer med månadsabonnemang för fjärresor in i resenärer inom SSK-området (Sydvästra Skånes Kommunförbund) och resenärer inom övriga Skåne.

Fördelning av abonnemangsformer

I februari månad 2021 hade 5908 personer färdtjänstillstånd. Av dessa hade strax över 70% abonnemang 1 och strax under 30% abonnemang 2. Vidare hade under 1% av resenärerna abonnemang för att pendla till arbete eller studier eller olika verksamheter utanför Malmö men inom Skåne. Siffror för oktober månad 2023 ger en liknande fördelning och sett över tid har en övervägande majoritet, runt 70%, av tillståndsinnehavarna i Malmö stad haft abonnemang 1.

Riksfärdtjänst

Lag (1997:735) om riksfärdtjänst reglerar kommuners, eller regionala kollektivtrafikmyndigheters, skyldighet att lämna ersättning för reskostnader för personer som till följd av ett stort och varaktigt funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt.

Egenavgiften vilken en person, som ansökt och blivit beviljad ersättning enligt Lag om riksfärdtjänst, ska betala för sina resor beslutas av regeringen. Avgiften är låg och har ett maxtak på 755 kronor vilket tas ut för resor som är 150 mil eller längre. Avgiften är densamma oavsett om riksfärdtjänstresenären åker med allmänna kommunikationer, personbil eller specialfordon.

När det gäller medresenärer får de stå för kostnaden för sina biljetter själv vid resor med allmänna kommunikationer. Vid resor med personbil eller specialfordon betalar de dock samma reducerade egenavgift som riksfärdtjänstresenären. Det åligger ingen skyldighet att tillåta medresenärer på riksfärdtjänstresor utan är ett frivilligt åtagande som Malmö stad tagit på sig.

RESANDE

Färdtjänst

Malmö stad har omfattande resandevolymer inom färdtjänsten. Vid en jämförelse av antalet enkelresor per tillståndsinnehavare och dag under 2021 med 43 kommuner, bland annat samtliga Skånska kommuner, och Region Stockholm hade Malmö stad det klart högsta snittet av jämförelseobjekten. Malmö hade nästan dubbelt så många resor per tillståndsinnehavare och dag som Linköpings kommun som hade näst högst snitt av samtliga jämförelseobjekt. Malmö hade nästan 2,5 gånger högre snitt än Sjöbo som hade det näst högsta snittet i Skåne.

En flerårsöversikt över färdtjänstresandet i Malmö stad, Göteborgs stad och Region Stockholm under perioden 2020-2022 ger nedanstående resultat.

Färdtjänst (FT)				
Kommun/Region	Folkmängd	Antal tillstånd	Antal enkelresor totalt	Antal enkelresor per tillstånd och dag
2020				
REGION STOCKHOLM	2 391 990	64 955	1 869 157	0,079
GÖTEBORGS STAD	583 056	17 281	379 958	0,060
MALMÖ STAD	347 949	5 919	444 518	0,206
2021				
REGION STOCKHOLM	2 415 139	62 986	1 961 507	0,085
GÖTEBORGS STAD	587 549	17 813	411 162	0,063
MALMÖ STAD	351 749	5 643	492 425	0,239
2022				
REGION STOCKHOLM	2 440 027	62 354	2 166 601	0,095
GÖTEBORGS STAD	596 841	16 924	470 442	0,076
MALMÖ STAD	357 377	5 837	525 809	0,257
Statistik gällande tillstånd och resor är hämtad från Trafikanalys färdtjänststatistik som en del av Sveriges officiella statistik. Uppgifter om folkmängd är hämtad från SCBs befolkningsstatistik.				

Förutom att Malmö stad har väsentligen högre snitt än Göteborgs stad och Region Stockholm går det att se att Malmö stad under dessa 3 år utfört 64 560 (2020), 81 263 (2021) och 55 367 (2022) fler färdtjänstresor än Göteborgs stad. En kommun som har cirka 1,6 gånger Malmös kommuninvånare och 3 gånger så många färdtjänstillstånd som Malmö och dessutom har en mer åldrande befolkning och geografiska förutsättningar som talar för att de borde utföra betydligt fler resor än Malmö stad.

Riksfärdtjänst

När det gäller resor som genomförs med riksfärdtjänst sticker inte Malmö ut med att ha ett högt resande. Tvärtom har Malmö ett längre resande än många svenska kommuner och vid en liknande flerårsjämförelse mellan Malmö stad, Göteborgs stad och Region Stockholm har Malmö det lägsta snittresandet under två av jämförelseperiodens tre år.

Riksfärdtjänst (RFT)			
Kommun/Region	Antal personer som nyttjat RFT	Antal enkelresor totalt	Antal enkelresor per person som nyttjat RFT
2020			
REGION STOCKHOLM	595	2 144	3,6
GÖTEBORGS STAD	252	1 282	5,1
MALMÖ STAD	17	49	2,9
2021			
REGION STOCKHOLM	775	3 020	3,9
GÖTEBORGS STAD	342	1 880	5,5
MALMÖ STAD	22	93	4,2
2022			
REGION STOCKHOLM	941	3 537	3,8
GÖTEBORGS STAD	374	2 353	6,3
MALMÖ STAD	31	106	3,4
Statistik gällande antal personer som nyttjat riksfärdtjänst och resor är hämtad från Trafikanalys färdtjänststatistik som en del av Sveriges officiella statistik.			

Hur kommer detta sig?

Så hur kommer det sig att Malmö stad sticker ut med ett väsentligen högre resande inom färdtjänsten samtidigt som andra kommuner och regioner har ett högre riksfärdtjänstresande?

En faktor kan vara att flera kommuner och regioner, bland annat Göteborgs stad och Region Stockholm, begränsar antalet färdtjänstresor som en tillståndsinnehavare får göra under ett år till skillnad från Malmö stad. Samtidigt bör inte denna faktor vara central då det går att ansöka om att få fler resor än de som grundtilldelningen innebär. Det går bland annat att få separata resor för pendling till arbete och studier som går utanför grundtilldelningen. Samtidigt vittnar de snitt för antalet resor och tillståndsinnehavare som görs om att de allra flesta tillståndsinnehavarna inte är i närheten av att nå de tak för resande som satts av kommunerna/regionerna. Dessutom har flera andra kommuner och regioner, bland annat Region Skåne genom Skånetrafiken, valt den linje Malmö stad har i att inte begränsa antalet resor för sina tillståndsinnehavare.

En faktor som sannolikt har större betydelse är avgiftsmodellen. För riksfärdtjänstresor har, som tidigare nämnts, hela landet samma avgift och där ligger Malmö stads resande i linje med eller under en stor del av landets kommuner/regioner. Det går även att se att det bland Malmö stads tillståndsinnehavare görs väsentligen fler färdtjänstresor inom den egna kommunen än inom övriga stadens färdtjänstområde vilket är övriga Skåne. För övriga Skåne, även benämnt fjärresor, ligger avgiftsmodellen och avgiftsnivåerna betydligt närmre övriga landet än den modell och de nivåer som appliceras inom Malmö stad.

Den modell för avgifter inom Malmö stad med två abonnemang där det högre abonnemanget har obegränsat antal resor till en fast kostnad gör att de som väljer detta abonnemang får en lägre snittkostnad per resa ju mer de reser och därmed har ett incitament för att genomföra fler resor.

Är det negativt?

Att innehavare av färdtjänstillstånd i Malmö stad har ett högre resande än övriga landet och därmed en högre mobilitet är i sig inget negativt. Det som avgör om siffrorna vittnar om något negativt är om någon grupp kan bedömas bli lidande av anledningen till att resandet är högt eller om resandet på något sätt kan bedömas innehålla negativa mönster och effekter. För detta krävs det en analys av såväl resandet som stadens innehavare av färdtjänstillstånd.

KONSEKVENSER AV MALMÖ STADS NUVARANDE AVGIFTSMODELLER

Färdtjänst

Administrativa effekter

Malmö stads nuvarande uppdelning av två separata avgiftsmodeller inom färdtjänsten för lokalresor och för fjärresor skapar svårigheter. Dels för resenärer som inte alltid förstår denna uppdelning dels för Malmö stad då resorna registreras på olika sätt och det blir svårt att hämta ut en enhetlig statistik, bland annat då fjärresorna kategoriserar resor medan lokalresor inte gör det.

Att en så stor del av Malmö stads resor inte kategoriseras efter om de exempelvis är pendlingsresor och efter eventuella underkategorier bidrar tillsammans med olikheterna mellan färresor och lokalesor samt nuvarande föråldrade systemlösning, som kommer att bytas ut, till att det är svårt att kunna analysera resmönster och se effekter av förändringar i riktlinjer eller avgifter innan dessa applicerats.

Orättvisa mellan resenärsgupper

Som tidigare nämnt har cirka 70% av Malmö stads tillståndsinnehavare abonnemang 1. Dessa tillståndsinnehavare betalar i nuläget 184 kronor i månaden och för denna summa ingår det 5 resor varje månad.

Bland de som har abonnemang 1 finns det personer som gör fler resor inom Malmö stad än de 5 som ingår i abonnemanget och därmed också får avlägga styckpris för de resor som överstiger de 5 som ingår. Det genomförs även en del färresor av de resenärer som har abonnemang 1.

Cirka 30% av tillståndsinnehavarna i Malmö stad har abonnemang 2. De betalar 624 kronor och har obegränsat antal resor inom Malmö. Det finns de som har abonnemang 2 som reser så pass få resor att de hade tjänat på att ha abonnemang 1 och avlagt styckpris för de resor som överstiger de 5 som ingår.

Utifrån de tillståndssiffrorna och utifrån statistik gällande färresor och ytterligare ett antal faktorer har ett antal resenärstyper tagits fram för att analysera de nuvarande färdtjänstavgifternas konsekvenser.

Minst 60% av de som har ett färdtjänstillstånd är icke-eller sällanresenärer. Trots att de utgör den största gruppen av de resenärstyper som tagits fram så står de för en liten del av de resor som utförs. Samtidigt betalar de in minst 184 kronor i månaden i egenavgift. En del av dessa resenärer åker färresor för att besöka framförallt familj och släkt. De flesta inom denna grupp är äldre och/eller har en avancerad sjukdomsbild. Detta är den gruppen med lägst genomsnittsinkomst.

Runt 30% av de som har ett färdtjänstillstånd är aktiva resenärer. De flesta har någon form av sysselsättning som de pendlar till och de lever ett socialt aktivt liv. Denna grupp har varierande inkomstnivå från låginkomsttagare till höginkomsttagare. Gruppen har ett högt resande såväl i relation till andra resenärsgupper i Malmö stad som till sina motsvarigheter i andra kommuner och regioner. Trots att gruppen endast utgör cirka 30% av tillståndsinnehavarna står de för de allra flesta resor som utförs i Malmö stad.

Runt 10% av de som har ett färdtjänstillstånd i Malmö stad faller in under övriga resenärer. Här har vi de som är mellanaktiva och har en nivå av resande som ligger mellan gruppen sällan- och ickeresenärer och gruppen aktiva resenärer. De flesta inom denna undergrupp är pensionärer som är relativt ekonomiskt välmående och socialt aktiva. Inom övriga resenärer finner vi även överaktiva och missbruksresenärer. Inom denna undergrupp finner vi resenärer av varierande ålder. Det finns en del resenärer med psykisk ohälsa inom denna grupp och en del resmönster som väcker misstankar om oegentligheter. Gruppen övriga resenärer står för fler resor än icke- och sällanresenärerna men är långt ifrån de resandevolymer som gruppen aktiva resenärer når.

Avgiftsmodellen för lokala resor har således en balans där de äldsta med sämst hälsa och lägst genomsnittsinkomst genom sin grupps storlek och låga resande försörjer resandet för yngre och socialt aktiva resenärer med varierande inkomstnivå.

Ineffektiv mot överanvändande och missbruk

Färdtjänstens avgiftsmodell för lokala resor ger upphov till resmönster som inte är gynnande för ett hållbart färdtjänstsystem sett till såväl social hållbarhet som ekonomiskt och miljömässig sådan.

Det förekommer en del resor mellan bostad och skola för skolelever där föräldrarna aktivt valt bort skolskjuts för att färdtjänsten passar bättre. Likaså visar såväl kundundersökningar som systemgenomgångar av resor att färdtjänsten används för resor till och från vårdbesök främst då dessa resor är gratis för den som har abonnemang 2 medan denne hade fått betala för att genomföra en sjukresa. Även andra resor där ansvaret för att tillgodose behovet av resor ligger på annan aktör genomförs som färdtjänstresor av olika anledningar. Detta innebär att tekniska nämnden får bekosta resor som en annan aktör har ansvar över. Resor som i vissa fall hade kunnat planeras mer effektivt.

Då det i dagsläget är gratis att ta med sällskapsdjur/husdjur på färdtjänstresor förekommer en del resor med färdtjänst där ett djur är huvudsaklig resenär och inte tillståndsinnehavaren. Det kan bland annat röra sig om resor med djur till veterinär eller hunddagis eller andra aktiviteter för djuret. Det förekommer även resor där djuret endast är sällskap på resan åt färdtjänstresenären. Då djur upptar kapacitet i fordonen samt bidrar till en otillgänglig färdtjänst för personer med allergier och olika svårigheter kopplade till djur är ett utbrett resande med djur en direkt negativ faktor för ett transportsystem som är till för resenärsgupper med en större sårbarhet än genomsnittspersonen.

Det förekommer även att tillståndsinnehavare ”lånar ut sitt tillstånd” genom att resor bokas för tillståndsinnehavaren och sedan genomförs av andra. Vid fall av liknande upplägg där tillståndsinnehavaren är ovetande om att resor görs i dennes namn blir det istället ”tillståndsstöld”. En annan variant av missbruk är att tillståndsinnehavaren är med i fordonet och ”skjutsar” andra med hjälp av färdtjänsten. Samtliga dessa former av missbruk är svåra att upptäcka och svåra att bevisa med dagens avgiftsmodell där den som har abonnemang 2 kan resa obegränsat för en fast summa och därmed inte själv uppmärksammar andras resor i ens namn och inte har något incitament för att avbryta eget missbruksresande.

För den som har abonnemang 2 finns det idag inga incitament för att resa på ett hållbart sätt och det görs en stor mängd resor som sannolikt inte hade gjorts med en avgiftsmodell där genomförande av dessa resor hade varit förenat med avgift. Det är allt från tydligt överanvändande där resenärer åker runt en hel dag nästan varje dag och genomför ett stort antal resor över en månad till den som gör några ströresor som den hade planerat på andra sätt med en annan avgiftsmodell.

Kapacitetsbrist och ekonomiska konsekvenser

Ett resande med de volymer som Malmö stad har inom färdtjänsten innebär risker för kapacitetsstörningar och bristande kapacitet i färdtjänstsystemet. Då Malmö stad idag inte kategoriserar och prioriterar resor kan det få effekten att viktiga resor som exempelvis pendlingsresor drabbas av kapacitetsbrist på grund av resor till veterinär med ett djur, tillståndsutlåningar eller sjukresor.

Det höga resandet innebär även att Malmö stads kostnader för färdtjänsten blir höga och att kostnadstäckningsgraden, den andel av kostnaderna för färdtjänstresorna som ska täckas genom avgifter, blir låg. Något som gör att färdtjänsten i högre utsträckning behöver finansieras med skattemedel.

VAD KAN GÖRAS FÖR ATT MINSKA NEGATIVA KONSEKVENSER?

Flera av de negativa konsekvenser som dagens avgiftsmodeller har skulle kunna avhjälpas genom att förändra avgiftsmodellerna.

Bland annat genom att införa en enhetlig avgiftsmodell för fjärr- och lokalresor som dels blir tydlig gentemot resenärerna dels ger Malmö stad bättre verktyg för att följa upp resor framöver.

Att se över vad Malmö stad har en skyldighet att anordna är en annan nyckelfaktor. Även om staden fortsatt väljer att erbjuda service inom färdtjänsten som det inte finns en lagstadgad skyldighet att erbjuda kan denna service innebära högre avgifter.

Genom att förändra balansen mellan grupper av tillståndsinnehavare skulle de som reser mycket bära kostnaderna för resorna i en större utsträckning vilket skulle innebära att de som inte reser och har sämre ekonomiska och hälsomässiga förutsättningar i lägre grad behöver finansiera andras resande.

En förändrad balans skulle göra överanvändande och missbruk mindre intressant och sannolikt minska dessa resmönster.

FÖRSLAG PÅ AVGIFTER OCH RIKTLINJER

Förvaltningens förslag

Fastighets- och gatukontoret har tagit fram ett förslag på nya avgifter för färdtjänst och riksfärdtjänst i Malmö stad. Förutom förslaget till avgifter har en del korrigeringar behövt göras på riktlinjer för färdtjänst i Malmö stad, Riktlinjer för riksfärdtjänst i Malmö stad och Tillämpningsanvisningar för färdtjänst och riksfärdtjänst i Malmö stad. Detta då ändringarna krävdes för att samspela med avgiftsregleringarna.

Målsättningar med förslaget

Den primära målsättningen med förslaget är att tillståndsinnehavare som är äldre och har sämre ekonomiska och hälsomässiga förutsättningar och som genomför få eller inga resor ska få lägre kostnader med de nya avgifterna.

Andra målsättningar är att komma åt fusk, missbruk och överanvändande. Att frigöra kapacitet inom färdtjänstsystemet för ett robust system har varit en viktig faktor. Förhoppningen är att resenärer ändrar sina resmönster genom att ohållbara mönster avstås på grund av ökade kostnad för dessa.

Användandet av den servicereisbiljett Malmö stad erbjuder sina innehavare av färdtjänsttillstånd har ökat på senare år. Biljetten ger en tillståndsinnehavare möjligheten att åka kostnadsfritt tillsammans med en ledsagare på allmänna kommunikationer. Detta inom hela Skåne och utan några begränsningar i tid på dygnet eller veckodag så som exempelvis seniorbiljetten har. Då framförallt de mellanaktiva och aktiva resenärerna har sociala kontaktnät och har goda förutsättningar för att klara av att genomföra resor med allmänna kommunikationer med ledsagare så har förvaltningen en tro på att användandet av biljetten lär öka ytterligare, framförallt inom dessa grupper, och mer hållbara resmönster lär växa fram med hjälp av förändrade avgifter inom färdtjänsten.

Genom den minskning av färdtjänstresor och den förflyttning till allmänna kommunikationer som förvaltningen bedömer att en ny avgiftsmodell skulle innebära skulle en ny avgiftsmodell ge Malmö stad en högre kostnadstäckningsgrad än att staden lämnar avgifterna oförändrade samtidigt som stadens klimatavtryck skulle minska.

