KARLSKRONA KOMMUN

Plan för handling

Redovisning av uppdrag 6

Utredning av chaufförsverksamheten

Postadress
371 83 Karlskrona

Besöksadress
Östra Köpmansgatan 1 A

Telefon
0455 30 30 00

e-post
Karlskrona.kommun@karlskrona.se

KARLSKRONA KOMMUN

Innehåll

Utredningsuppdraget ur Plan för handling 3
Utredningens genomförande 4
Påpekande och avgränsning 5

Redovisning av utveckling över tid 5
Bakgrund och historisk utveckling 5
Övrigt om chaufförsverksamheten i nämndsprotokoll 10
Utvecklingen i siffror 11

Jämställdhetsaspekter 16
Analys & bedömning gällande jämställdhet/jämlikhet 18

Juridiska bedömningar kring verksamheten 21
Ligger chaufförsverksamheten inom den kommunala kompetensen? 21
Att Chaufförerna inte är utbildade? 22
Är verksamheten konkurrensbegränsande säljverksamhet enligt 2 kap 27§ Konkurrenslagen? 23
Slutsats 23

Sammanställning 23
Kommentar 25

Analys och bedömning 26

Bilagor

1. Ursprungligt uppdrag från 2013
2. Riskanalys från 2014
3. Minnesanteckningar från projektgrupp 2013-2014

KARLSKRONA KOMMUN

Utredningsuppdraget ur Plan för handling

> *Funktionsstödsförvaltningen har sedan lång tid tillbaka haft en särskild chaufförsverksamhet som leds av en enhetschef. Chaufförsverksamheten har utvecklats under åren till att idag köra deltagare till daglig verksamhet samt personal inom social-och funktionsstödsförvaltningen till möten inom kommunen etcetera. Det har framkommit att chaufförsverksamheten har så mycket att göra så att det påverkar vilken tid deltagarna kan börja på dagarna på sin dagliga verksamhet, vilken i sin tur hindrar flexibilitet gällande arbetstider på den dagliga verksamheten. Personerna som arbetar som chaufförer är lönebidragsanställda och uppgiften är naturligtvis mycket viktigt som en arbetsbefrämjande åtgärd. Det är därför nödvändigt att bjuda in arbetsmarknadsförvaltningen och ha med dem tidigt i utredningsuppdraget.*
>
> *Uppdraget ska undersöka hur chaufförsverksamheten har utvecklats över tid, med ursprungsuppdraget som grund. Därutöver ska utredaren analysera jämställdhetsaspekten, det vill säga brukaren jämfört med hur andra människor tar sig till sitt arbete. Avslutningsvis ska utredningen särskilt belysa lagligheten i chaufförsverksamheten, det vill säga att medarbetare har som uppdrag att skjutsa runt personer i kommunens bilar men är i sin funktion inte yrkeschaufförer samt om verksamheten är konkurrerande så som den nu har utvecklats?*
>
> FSN 240617, §58

I ’Plan för handling’ anges en möjlig ekonomisk effekt av uppdraget på 3,5 mnkr för 2026 och 2027. Posten motsvarar främst kostnaderna för personal i verksamheten.

Utredningens huvudsakliga frågeställningar, som belyses i varsitt avsnitt i denna utredning, är alltså:

- Hur har verksamheten utvecklats över tid, med ursprungsuppdraget som utgångspunkt?
- Analys av jämställdhetsaspekten, hur brukare jämfört med andra tar sig till sitt arbete
- Är verksamheten laglig, med särskilt fokus på utbildningsnivå och eventuell konkurrenssituation

KARLSKRONA KOMMUN

Utredningens genomförande

Samtal med:

- Jörgen Aronsson, före detta enhetschef ’Sysselsättningen’ (idag enhetschef kultur- och fritidsförvaltningen)
- Håkan Bergström, enhetschef Chaufförsverksamheten
- Michael Strauss, kommunjurist
- Anna Gustavsson, före detta controller, funktionsstödsförvaltningen (idag enhetschef)
- Susanne Johannesson, före detta enhetschef daglig verksamhet,
- Jonna Vrenge, avdelningschef
- Annelie Virveus, avdelningschef
- Mikael Augustsson, upphandlingschef
- Kent Lindström, före detta enhetschef drift- och serviceförvaltningen (idag fastighetschef på fastighetsförvaltningen)
- Johanna Svensson, enhetschef, arbetsmarknadsförvaltningen
- Johanna Lindholm, avdelningschef drift- och serviceförvaltningen
- Jessica Sterner, controller
- Jonas Sigsäter, infrastrukturstrateg, kommunledningsförvaltningen
- Neche Mehmed, före detta avdelningschef, (idag biträdande avdelningschef äldreförvaltningen)
- Malin Hildingsson, strateg, kommunledningsförvaltningen

Externa:

- Jessica Massmanidou, Arbete- och välfärdsförvaltningen Ronneby
- Förbundsjurist Helena Henriksson, SKR

Dokument:

- Uppdragsbeskrivning 2014, utskriftskopia från 2016
- Äldre upphandlingsunderlag som legat till grund för kravställning vid uppstart av verksamheten
- Protokoll från förvaltningens övergripande samverkansgrupper 2013-2018
- Protokoll från projektgrupp 2013-14 kring resor till/från daglig verksamhet
- Nämndsärenden återges direkt i löptexten
- Utdrag från ekonomisystem
- Utdrag från tekniska förvaltningens ’KomMa-portalen’ med debiteringshistorik för kommunens fordon

KARLSKRONA KOMMUN

- Rådata från bokningar av ’Kollega’ 2019 - 2025
- Underlag från Arbete- och välfärdsnämnden, Ronneby
- Uppdrag utreda gemensam logistikavdelning (del av kommunens budget)
- E-postfråga till Transportstyrelsen

Påpekande och avgränsning

Det behöver påpekas att vid genomsökning i kommunens diarier har det varit synnerligen svårt att hitta relevanta dokument rörande verksamheten. Ett stort antal timmar har fått läggas på genomläsning av pärmar med äldre pappersprotokoll eller bläddrande bland digitala dokument som inte är sökbara. Detta har varit en faktor som försenat utredningsuppdraget, likväl som det faktum att intervjupersoners minne efter 12-13 år visat sig ha en tendens att bli fragmentariserat, otydligt och i några fall, felaktigt, vilket lett in på en del villovägar som dock inte dokumenteras här. Det är samtidigt tack vare några av intervjupersonerna som jag till slut kunnat få tillräckliga ledtrådar för att hitta relevanta dokument eller utkast till sådana dokument. Nu är min bedömning att tillräckligt underlag finns för att kunna ge en trovärdig och relevant beskrivning av verksamhetens utveckling och bedöma den utifrån uppdragsbeskrivningen i Plan för handling.

I uppdraget anges att en tidig kontakt med Arbetsmarknadsförvaltningen (AMF) ska ske - men utifrån samtal med enhetschef Johanna Svensson där så har de ingen person i Kollega/chaufförsverksamheten idag. Vidare kontakt skulle därför enbart kunna vara kring hypotetiska scenarier. Någon ytterligare dialog har därför inte förts med AMF.

Redovisning av utveckling över tid

Bakgrund och historisk utveckling

Jörgen Aronsson, tidigare enhetschef på dåvarande handikappförvaltningen, berättar att skjutsandet av personer i förvaltningens egna bilar började inom en SoL-verksamhet inriktad på sysselsättning för personer med psykiska funktionshinder någon gång mellan 2006-08.

I sysselsättningsverksamheten fanns en internpostverksamhet inom förvaltningen och då främst psykiatridelarna, alltså inte gentemot andra

förvaltningar och inte ens hela handikappförvaltningen. Första chaufförен var en person som gillade att köra bil som inte kunde matchas mot någon annan av förvaltningens verksamheter. Posthanteringen var inte en tillräcklig arbetsuppgift och därför lades andra former av skjutsande till, däribland förvaltningens egna tjänstepersoner. Verksamheten byggdes sedan på med någon chaufför till. Vid denna tiden skjutsades enbart tjänstepersoner, inga brukare. Detta förflöt några år. I äldre dokument från förvaltningen menas med chaufförsverksamheten denna sorts skjutsar, medan de delar som rörde brukare enbart benämns ’resor till och från daglig verksamhet’. Därtill förefaller förvaltningen ha haft även ett fåtal andra chaufförer anställda åren innan 2014 i syfte att minska bilkörningen internt.

Parallellt med detta hade förvaltningen upphandlat brukartransporter till och från daglig verksamhet av lokala taxiföretag under många år. Jag har funnit upphandlingsdokument från 2001 men det är möjligt att det förekommit även innan dess.

2008 beslutade handikappnämnden (§ 42) att upphöra med att tillhandahålla resor till och från daglig verksamhet från och med 2010, då detta inte var en lagstadgad del av nämndens verksamhet. Beslutet var ett led i att minska nämndens kostnader. Brukare skulle då hänvisas till att ordna sina sådana resor på annat sätt. De flesta bedömdes ha rätt till färdtjänst, i de fall de inte kunde ordna transport på annat sätt (gå, cykla, ta buss).

En skrivelse inkom från Blekingetrafiken 4 maj 2009 (KS 2009.367.531), som redogjorde för konsekvenserna av nämndens beslut. I skrivelsen anges att det skulle krävas ”ett betydande medelstillskott från ägarna” och beloppet som nämndes då var i storleksordningen 2 – 2,5 mnkr vilka skulle behöva fördelas enligt en nyckel mellan Karlskrona kommun och dåvarande landstinget. Dessutom tydliggjordes att kostnaderna för sådana färdtjänstresor skulle hamna på mellan 40-80 kr/dag för en enskild brukare. Resonemang fördes vid handikappnämndens majsammanträde 2009 (§ 37) att

> *detta skulle medföra så kraftigt ökade kostnader för den enskilde att hon/han sannolikt inte har råd att ta sig till sin dagliga verksamhet. De flesta av våra brukare har relativt små inkomster och har inte utrymme för sådana kostnader. Förmodligen kommer ett flertal brukare inte att kunna ta sig till sin dagliga verksamhet, vilket naturligtvis för den enskilde skulle vara mycket olyckligt.*

Efter överläggningar mellan handikappnämndens presidium och kommunstyrelsen kring säkerställande av kompensation för utebliven besparing, fattade nämnden 17 juni 2009 (§ 47) beslut om att ge

KARLSKRONA KOMMUN

förvaltningen i uppdrag att snarast påbörja en upphandling av nytt avtal om resor till och från daglig verksamhet.[1] Så skedde också.

2013 skulle en förnyad upphandling göras. 2013-11-13 (2013/76534) beslutade dock dåvarande upphandlingschefen i kommunen att avbryta upphandlingen då inga anbud kvalificerat sig till utvärdering. Enligt protokoll från Handikappnämndens allmänna utskott 26 november 2013, §55, informerade förvaltningschefen om detta och att förvaltningen avsåg att själva ta över ansvaret för transporterna till och från daglig verksamhet från 1 augusti 2014 samt att ett uppdrag skulle delas ut för att utreda hur detta skulle genomföras. Förutom bristen på kvalificerade anbud fanns sedan ett antal år tillbaka ett missnöje med hur tjänsterna utförts, med påpekade brister kring tidspassning, kontakten med personal när brukare lämnats, oförståelse för funktionsnedsättningen, långa resor samt omlastning av passagerare för att få ihop ”rutter” vilket förvaltningen menade krävt ett stort engagemang från den egna personalen och påverkat brukarna menligt *(Uppdrag Resor till och från daglig verksamhet 2013-12-09 – Bilaga 1; även verksamhetsberättelser för HN 2011 & 2012)*. Denna kritik har även bekräftats vid samtal med Susanne Johannesson, som vid denna tid var chef för stora delar av de dagliga verksamheterna inom förvaltningen.

Av protokoll från förvaltningens övergripande samverkansgrupp 3/12 2013 framgår att fördelar med att ta över transporterna i egen regi, redan innan saken utretts närmare, bedömdes vara att kvaliteten i bemötandet skulle kunna bli högre och att personalen som skulle sköta skjutsarna skulle kunna öka sin sysselsättningsgrad.

Jag har fått tag på vad som förefaller vara ett formellt uppdragsdokument från slutet av 2013, även om det är en papperskopia med utskriftsdatum 2016-08-17 (*Bilaga 1)*. Detta satt i en pärm ute i chaufförsverksamhetens lokaler. Här framgår att enhetschefen Jörgen Aronsson fått i uppdrag av förvaltningschef Claes Wiridén att till 3 mars 2014 ta fram en detaljerad plan för den organisation som från 1 augusti samma år ska ha tagit över resor till och från daglig verksamhet. I samma pärm satt även ett dokument ’projektplan resor till och från daglig verksamhet’ med samma datering, men det innehåller enbart standardiserade instruktioner för hur dokumentet ska fyllas i och text kopierad från nyss nämnda uppdragsbeskrivning. Det enda nya i detta dokument är en bilaga, som innehåller en kort riskanalys som gjorts inför uppstarten av verksamheten *(bilaga 2)*.

[1] Det bör påpekas att resonemanget som detta nämndsbeslut grundade sig på inte längre är giltigt efter att en skatteväxling gjorts 2017/18 som innebär att regionerna tagit över det totala ansvaret för färdtjänsten.

KARLSKRONA KOMMUN

I december 2013 har alltså en projektgrupp under ledning av Jörgen Aronsson sitt första möte. Projektgruppsmöten fortlöper sedan in på 2014. Några minnesanteckningar efter 28 januari har jag dock inte kunnat komma över. Av samverkansprotokoll från 1 april 2014 framgår att handikappförvaltningen ska ta över resor i egen regi från augusti 2014 när det kommer till resor som befintlig personal inom de dagliga verksamheterna kan sköta själva för brukare som inte förflyttar sig med rullstol.

Under våren 2014 framkommer även i nämndsprotokoll att processen med att ta över resorna till och från daglig verksamhet i egen regi kan behöva påskyndas då leverantören inte längre hade någon F-skattesedel.

Ett utgångsläge vid övertagandet av resorna i egen regi var enligt Jörgen Aronsson att det inte skulle tas ut någon avgift för resorna från brukarna, eftersom detta hade inneburit att de som körde transporterna hade behövt yrkesförarkörkort och verksamheten som sådan ett formellt tillstånd.

Jörgen Aronsson berättar vid vårt samtal att han inte uppfattade att hans arbete var ett egentligt utredningsuppdrag med något omfattande dokumentationskrav utan mer var av karaktären ’lös detta på ett bra sätt’. Detta bekräftar avsaknaden av en väl underbyggd dokumentation. Kostnadsmässigt skulle verksamheten inte ses som en besparing, utan skulle bedrivas för en kostnad ungefär motsvarande vad taxiupphandlingarna kostat. Av uppdraget (bilaga 1) framkommer att budgeten var satt till 3 mnkr som skulle omfatta personalkostnader, nyanskaffning av fordon, drivmedel, service och underhåll. Av ledningsgruppsprotokoll från 2013-11-27 framgår att det enbart är de lätta transporterna som avses, detta är dock inte tydligt i uppdragsbeskrivningen.

Av den dokumentation som finns i form av minnesanteckningar från projektgruppen (bilaga 3) och samverkansgruppsprotokoll 2013/14 framkommer att utredningen mynnat ut i att den största vinsten förväntas bli ökad kvalitet i genomförandet. Tanken var att personal i daglig verksamhet som önskade ökad sysselsättningsgrad genom att köra transporter skulle kunna nå detta. Det konstaterades att det skulle krävas 15-20 personer för att i så fall köra transporterna. Det var dock endast ett begränsat antal som visade intresse. Det beslutades att en samordnare skulle anställas för att hålla samman logistiken samt vid behov själv köra vissa turer under dagen.

Jörgen Aronsson berättar i vårt samtal att uppdraget till den nya verksamheten var skjutsar till och från daglig verksamhet. Allt annat var ’om utrymmet medgav’. Han berättar vidare att de fordon som användes till en början var kostnadseffektivisering eftersom verksamheten inte behövde

räkna in fordonen som redan fanns – inledningsvis skjutsades brukarna med en bil/buss som tillhörde deras dagliga verksamhet.

Utvecklingen fick, enligt Jörgen Aronsson, istället bli att hämta chaufförer från ’de egna leden’ (brukare) på Jobbcenter, som efter praktik för att se om de passade för ett chaffösuppdrag kunde de erbjudas sysselsättning i den mån ekonomin medgav det.

Enhetschef Håkan Bergström berättar att verksamheten kom att bestå av 6 st lönebidragsanställda, som körde morgon/eftermiddagspass men inte arbetade i de dagliga verksamheterna. Det behövdes dock inte 6 separata nya fordon – för de tog in fordon som även kunde användas av en samlokaliserad daglig verksamhet på dagtid när inte brukare transporterades. Sammantaget togs 3 fordon in.

Verksamheten var delad i A-turer (kl. 7-9 / 14-15.30) och B-turer (efter 9 eller innan 14).

Både Jörgen Aronsson och Håkan Bergström menar att efter starten 2014 rullade verksamheten på smärtfritt – det fanns en plan på att utvärdera efter 2 år men ingen av intervjupersonerna minns att det gjorts och jag har inte heller kunnat hitta någon skriftlig utvärdering.

Att personal från daglig verksamhet deltog som chaufförer avtog ganska fort.

2018 tog verksamheten även över rullstolstransporterna (förutom hälsopaletten på grund av brukarnas särskilda behov där) och Håkan Bergström berättar att då införskaffades 2 rampbussar för att möta behovet. I samband med detta anställdes också en transportledare.

Idag finns 15 chaufförer varav två personer är anställda utan lönebidrag.

Håkan Bergström lyfter att de lönebidragsanställda chaufförerna brukar ha god empati och att de skapar en bra relation till brukarna för de förstår hur det är att vara i en utsatt situation. Dessutom går det att skapa kontinuitet – chaufförerna har i princip alltid samma slingor.

Kollega

Det var först 2016 som förarna som skjutsar kollegor flyttades över till chaufförsverksamheten helt. De två sysslade bara med Kollega. En tredje medarbetare körde A-turer (se ovan) och sedan tjänstemannatransporter. De var relativt hårt nischade mot egen förvaltning med undantag av den ene som även körde gentemot kommunhuset Ruthensparre. 2019 blev de tillgängliga för alla då ’Kollega’ startades i sin nuvarande form.

KARLSKRONA KOMMUN

Det har inte varit någon separat budget för Kollega –bilarna som redan användes av de två ursprungliga kollega-chaufförerna följde med vid flytten till chaufförsverksamheten.

Övrigt om chaufförsverksamheten i nämndsprotokoll

I nämndsprotokoll från 11 juni 2015, § 39, framgår att resor till och från daglig verksamhet inte är en lagstadgad verksamhet, men att nämnden sedan tidigare beslutat att inte röra den (i besparingssyfte) eftersom det bedömts kunna bli kostnadsdrivande i längden. Jag har via intervjuerna och dokumentletandet inte kunnat dra någon annan slutsats än att det ovan beskrivna scenariot från 2008/09 är vad som åsyftas. Nämnden efterfrågade utifrån detta inte något besparingsförslag kring chaufförsverksamheten.

2017 beslutas (170405 §19) att även rullstolsburna personer ska få gratis skjuts till och från sin dagliga verksamhet om de inte kan använda kollektivtrafik. För de som kan använda kollektivtrafik införs en 65%-ig subventionering av kollektivtrafikkostnaden, i syfte att skapa större likställighet internt inom målgruppen. Detta återspeglas numera i den prioriteringsordning som nämndens riktlinje för insatser enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) innehåller.

19 december 2018 är chaufförsverksamheten uppe i funktionsstödsnämnden där det beslutas (§92 – Budget i balans över tid) att en dialog ska föras med drift- och serviceförvaltningen om en eventuell övergång av verksamheten till dem. Verksamheten beskrivs då på detta sätt:

> *Chaufförsverksamhet servar resor till och från DV likväl som transporter av kommunens tjänstemän för olika förvaltningar, det senare i syfte att minska behovet av personbilar samt öka mängden samåkning. DV-transporterna har tillkommit för att lösa de kvalitetsproblem som fanns i tidigare köpta transporter. Genom det mindre flöde av ny personal som uppnåtts blir kontinuiteten bättre och transportörerna har fått möjlighet att samla mer erfarenhet.*

Intervjupersonerna har olika uppfattning om hur långt processen kom efter de inledande dialogerna, men några formella beslut i frågan har inte fattats. Inte heller har controller på min fråga kunnat se att några ramjusteringar gjorts mellan nämnderna de aktuella åren. I Funktionsstödsförvaltningen övergripande samverkansgrupps protokoll 15 oktober 2019 (punkten 6.2) framgår att arbetsgivaren på en fråga från en facklig organisation konstaterar att ”det inte arbetas aktivt med frågan just nu.”

KARLSKRONA KOMMUN

Det omnämns i funktionsstödsnämndens verksamhetsberättelse för 2021 (s.12 & 25) att

> *Funktionsstödsnämnden ansvarar för chaufförsverksamheten inom kommunen. Den ersätter en stor del av behoven för leasingbil vid interna transporter. Ett marknadsföringsarbete krävs för att få genomslag i hela kommunen. Detta kan leda till att fler fordon kan effektiviseras bort, även utanför nämnden.*

Under 2021-2022 görs ett arbete kring en transport- och fordonsriktlinje från förvaltningens sida. Nämnden beslutar i november 2021 att denna riktlinje i tillämpliga delar ska integreras i den då helt nya riktlinjen för insatser enligt LSS. I november 2022 (§ 103) beslutar dock nämnden att omedelbart avbryta vidare implementering av transport- och fordonsriktlinjen. Riktlinjen finns dessvärre inte sparad i någon helhet i kommunens diarium, även om det inom ramen för denna utredning gått att finna en del dokument som var tänkta att användas i anslutning till riktlinjen, tack vare samarbete med projektledaren för uppdrag 4 i plan för handling. Dessa ger dessvärre ingen information som närmare berör chaufförsverksamheten. Exakt vad som möjligen varit skrivet kring chaufförsverksamheten i denna riktlinje, utöver det som skrevs in direkt i riktlinjen för insatser enligt LSS, har därför inte gått att få fram.

Utveckling över tid i siffror

Antalet brukare som tog del av resor till och från daglig verksamhet var under 2013 ca 90, varav 20 rullstolsburna, det framgår av upphandlingsunderlaget som användes vid den avbrutna upphandlingen hösten 2013. Det totala antalet brukare i daglig verksamhet 2013 var 208.

Som redan återgetts ovan var det angivna budgetutrymmet i ursprungsuppdraget från 2013 för att hantera resorna i egen regi 3 mnkr. Det behöver här förtydligas att kostnaden för en del av bilarna i Chaufförsverksamheten tidigare tillhört de dagliga verksamheterna. När Chaufförsverksamheten efter hand tagit över bilarna helt ser det därför ut som att kostnaderna ökat, men det är en intern förflyttning av kostnader från daglig verksamhet till chaufförsverksamheten.

En utmaning vid redovisningen av den ekonomiska historiken är att kostnaderna inte har redovisats på ett enhetligt sätt över tid, vilket begränsar möjligheterna att göra rättvisande jämförelser mellan åren. Under perioden har både organisationsförändringar och förändringar i hur kostnader för

KARLSKRONA KOMMUN

fordon och personalresurser flyttats mellan verksamheter vid olika tidpunkter skett, vilket försvårar bedömningen av den faktiska kostnadsutvecklingen. En särskild svårighet är att det endast delvis går att urskilja vilka kostnader som avser resor till och från daglig verksamhet respektive chaufförsverksamheten (Kollega).

Nedanstående tabell visar de budgetramar som funnits för verksamheten under tidigare år. Uppgifterna ger en övergripande bild av verksamhetens resurser över tid, men jämförelser mellan åren bör alltså göras med försiktighet. Det får istället konstateras att verksamheten, precis som alla andra verksamheter inom förvaltningen, från år till annat värderats inom ramen för de internbudgetar som lagts.

Kostnadsutveckling över tid Chaufförsverksamheten inkl. Kollega

År	Intäkter	Köp av huvudvht internt	Personal	Material	Fordon	IT	Budgetram
2014	1392	-920	-1047	-81	-55	-32	**-743**
2015	1719	0	-2759	-149	-128	-4	**-1321**
2016	1749	0	-2783	-659	-250	0	**-1943**
2017	0		0	-186	-590	0	**-777**
2018	2 425		-4 135	-186	-713	0	**-2 609**
2019	1 620		-3 035	-100	-870	-36	**-2 421**
2020	2 299		-4 818	-100	-870	-36	**-3 526**
2021	1 800		-5 095	-118	-1 366	-26	**-4 805**
2022	1 820		-5 171	-102	-1 400	-32	**-4 884**
2023	1 971		-5 493	-114	-1 642	-33	**-5 311**
2024	1 706		-5 374	-50	-1 784	-50	**-5 552**
2025	2 012		-5 815	-151	-1 587	-39	**-5 580**

Antal brukare i daglig verksamhet enligt LSS i Karlskrona

2005	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
130	208	226	243	261	272	274	271	270	291	257	268	278	313

KARLSKRONA KOMMUN

Antal brukare som ges skjuts till och från daglig verksamhet

2005	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
80*	90*	us	67	70	65	91*	90*	-	77*	84*	us	us	105*

*inkl. transporter av rullstolsburna

us = uppgift saknas. Verksamheten förklarar så här: *Anledningen att vi inte har listor för 2023 och 2024 är att vi använt samma lista men uppdaterat den löpande, därför är det svårt att veta antalet som tillkommit/fallit bort där.*

Antal bokade turer med KOLLEGA

2005	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
us	us	us	us	us	us	us	1905 *	3505	2888	5670	7407	6324	6557

us = *uppgift saknas. Bokningarna sköttes innan 2019 via kalenderbokningar i outlook och det går inte så här långt i efterhand att få fram siffrorna.*
**siffrorna avser inte helt kalenderår. För 2019 är det maj-december*

källor: Verksamhetsberättelser, Kolada, kommunens anbudsförfrågningar, statistik från chaufförsverksamhetens egen dokumentation

År	**Antal chaufförer**	varav Kollega	för rullstols-anpassad	*Annan kommentar?*
2014	**7**	2,5	0	0,5dv - 0,5kollega
2015	**8**	2,5	0	0,5dv - 0,5kollega
2016	**9**	3	0	
2017	**11**	4	3	
2018	**14**	4	3	
2019	**14**	4	3	
2020	**13**	3-4	4	Drog ner en kollega iom Covid 20-21
2021	**13**	3-4	4	

KARLSKRONA KOMMUN

2022	**13**	3	4	
2023	**14**	3	4	2st 50%
2024	**15**	3	4	2st 50%+1 på 60%
2025	**15**	3	4	2st 50%+1 på 60%

Innehållet i denna tabell är helt baserat på enhetschef Håkan Bergströms uppgifter, avstämda enbart mot bokslutsuppgifterna, då andra uppgifter inte varit möjliga att få fram.

	Antal fordon	-varav Kollega	-varav rullstols-anpassade	-varav del från DV
2014	**9**	3	0	3
2015	**9**	3	0	3
2016	**10**	3	0	2
2017	**12**	4	2	1+1*
2018	**14**	4	3	1+1*
2019	**14**	4	3	1+1*
2020	**14**	4	4	1+1*
2021	**13**	3	4	1+1*
2022	**13**	3	4	1+1*
2023	**13**	3	4	1+1*
2024	**13**	3	4	1+1*
2025	**13**	3	4	1+1*

* *- en kollegabil delas med natteamet*

Innehållet i denna tabell baseras på enhetschef Håkan Bergströms uppgifter, avstämda mot bokslutsuppgifterna och KomMa-portalen, då andra uppgifter inte varit möjliga att få fram.

KARLSKRONA KOMMUN

Kommentar

Det är värt att notera att det enbart är en ökning av antalet personer som fått transport till och från daglig verksamhet med 15 personer mellan 2013 och 2025 även om brukare i daglig verksamhet ökat mer. Det är alltså en lägre andel av de som har daglig verksamhet idag som åker med chaufförsverksamheten än det var vid starten. Exakt vad detta beror på går dock inte att säga. Det tillgängliga statistiska materialet möjliggör inte någon djupare sådan analys. Däremot har det via intervjuer framkommit att personal från daglig verksamhet eller boenden fått skjutsa brukare själva till den dagliga verksamheten vid mer än enstaka tillfällen på senare tid. Detta behöver tas i beaktande i hanteringen av frågan kring önskemålet (som även nämns i denna utrednings uppdragsbeskrivning) om större flexibilitet inom verksamheten med resor till och från daglig verksamhet, som kommenteras längre fram.

Det kan behöva tydliggöras att kollega-delen av verksamheten rent logistiskt till stor del är separerad från körningarna till och från daglig verksamhet och att jag under utredningens gång (bland annat genom stickprov i rådata för Kollega) inte kunnat se någon påverkan dem emellan som skulle innebära att grunduppdraget som gavs 2014 frångås.

Det blir tydligt att verksamheten över tid växt. Tillägget av ’Kollega’ mer formellt (även om den sortens verksamhet fanns redan från början) och sedan att transporterna av rullstolsburna lades till 2018 är de två tydligaste utvecklingarna. Detta innebär även att den ekonomiska utvecklingen påverkats.

De skriftliga utgångsuppgifterna kring ekonomin som finns för verksamheten är dock få och i viss mån öppna för tolkning och intervjuerna har inte kunnat förtydliga vad som gällde mer i detalj. Detta i kombination med att verksamheten ’lånat in’ eller delat såväl personal som fordon under vissa perioder med andra verksamheter, gör som redan konstaterats ovan, det svårt att jämföra den kostnadsmässiga utvecklingen över tid. Däremot går det att sluta sig till att verksamheten som den ser ut idag utför grunduppdraget, med de beslutade utökningar som gjorts. Att verksamheten skulle göra något där utöver, som inte är beslutat, har inte kunnat iakttas.

KARLSKRONA KOMMUN

Jämställdhetsaspekter

Av Karlskrona kommuns Hållbarhetsprogram (s.32) framgår att:

> Jämställdhet beskriver förhållandet mellan kvinnor och män. Jämställdhet råder då kvinnor och män har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom livets alla områden. Jämlikhet är ett vidare begrepp eftersom det avser lika möjligheter, skyldigheter och rättvisa förhållanden mellan alla individer och grupper i samhället oavsett till exempel kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion, ålder, funktionalitet, sexuell läggning och klass. För att det ska råda jämlikhet krävs jämställdhet. Det går inte att nå ett jämlikt samhälle, utan att det är jämställt. Jämställdhet är därmed en viktig jämlikhetsfråga.

Av uppdragsformuleringen framgår att utredningen ska göra en jämställdhetsanalys av ”hur brukaren jämfört med hur andra människor tar sig till sitt arbete”. Enligt min mening är det därför mest lämpligt att i den fortsatta framställningen använda begreppet jämlikhet när jämförelser görs av verksamhetens funktioner för de som får ta del av dem kontra de som inte får ta del av den. Först i den stund en sådan analys skulle kräva det, tas även jämställdhetsperspektivet in.

Juridisk grund

De personer som deltar i daglig verksamhet har bedömts ha rätt till det genom ett beslut enligt 9 § 10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Av LSS framgår bland annat:

> **5 §** Verksamhet enligt denna lag skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som anges i 1 §. Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra.
>
> **6 §** […] Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. […]
>
> **7 §** Personer som anges i 1 § har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § 1--9, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Personer som anges i 1 § 1 och 2 har, under samma förutsättningar, även rätt till insatser enligt 9 § 10.

KARLSKRONA KOMMUN

> Den enskilde skall genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade.
> De skall anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

En uppenbart angränsande lag för personer som inte omfattas av LSS är socialtjänstlagen (2025:400) av vilken det framgår:

> **2 kap. Socialtjänstens mål**
>
> **1 §** Socialtjänsten ska med utgångspunkt i demokrati och solidaritet främja enskildas
> - ekonomiska och sociala trygghet,
> - jämlika och jämställda levnadsvillkor, och
> - aktiva deltagande i samhällslivet.
>
> Verksamheten ska bygga på respekt för enskildas självbestämmanderätt och integritet.
>
> *Verksamhetens inriktning*
>
> **2 §** Socialtjänsten ska inriktas på att utveckla enskildas och gruppers egna resurser och samtidigt beakta den enskildes ansvar för sin och andras sociala situation.
>
> **3 §** Socialtjänsten ska inriktas på att enskilda får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.
>
> **4 §** Socialtjänsten ska arbeta förebyggande och vara lätt tillgänglig.

Kommunallagen (2017:725) innehåller en bestämmelse som kallas *Likställighetsprincipen*.

> **2 kap. Kommunala angelägenheter**
>
> **3 §** Kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Kommunala styrdokument

Social- och funktionsstödsnämnden har i sina LSS-riktlinjer, gällande daglig verksamhet angett att:

> Den som kan, promenerar eller cyklar till och från den dagliga verksamheten. Är inte detta möjligt subventionerar funktionsstödsnämnden resa med kollektivtrafik med 65 % av

KARLSKRONA KOMMUN

> resekostnaden. Den som inte kan gå, cykla eller åka kollektivtrafik har möjlighet att åka till och från daglig verksamhet med förvaltningens chaufförsverksamhet. *(avsnitt 8.10.9)*

Nämnden har alltså tydligt uttalat att det finns en prioriteringsordning utifrån vad den enskilde brukaren klarar av.

Kommunen har därtill ett hållbarhetsprogram och en strategi för social mångfald. De är på en mycket övergripande nivå och det mest träffande uttalandet för denna utredning är ur Hållbarhetsprogrammet, (s.26) ’Ställningstaganden inom området hälsa och välbefinnande för Karlskrona kommunkoncern’ där det anges att: *”Verksamheter som lyder under SoL och LSS ska jobba för brukarens självständighet, vilket innebär både ett salutogent (hälsofrämjande), habiliterande och rehabiliterande arbetssätt.”*

Analys & bedömning gällande jämställdhet/jämlikhet

Analysen rör gratis transportverksamhet för resor till och från daglig verksamhet kontra hur andra tar sig till sitt arbete. Den börjar på en principiell nivå och i slutet av detta avsnitt kommer sedan ett resonemang utifrån vad som framkommit kring chaufförsverksamheten som sådan.

Daglig verksamhet är en behovsprövad insats enligt LSS, det vill säga en särlagstiftning med en tydligt definierad målgrupp. För personer som inte ingår i målgruppen för LSS (den större andelen av befolkningen, även inkluderande vissa andra personer med funktionsvariationer) finns ingen samhällsorganiserad gratis skjutsverksamhet. Utgångspunkten i samhället i stort är att de som har ett arbete själva bekostar sin transport, oaktat hur, till arbetsplatsen.

Analysens kärnfråga är då om det är rimligt med denna sorts särbehandling av målgruppen som kan ta del av resorna.

Vi börjar med att titta på *likställighetsprincipen* som innebär att kommunen ska behandla alla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Av domstolspraxis framgår att det inte innebär att alla kommunmedlemmar måste behandlas exakt lika, utan att även undergrupper, såsom barn i vissa åldrar, barnfamiljer, äldre, personer med funktionsvariation, etc kan skiljas från andra grupper av medlemmar, så länge alla i den mindre gruppen behandlas likadant. Att exempelvis erbjuda hjälp med städning och matlagning till äldre men inte andra i kommunen är

KARLSKRONA KOMMUN

enigt praxis därför helt i sin ordning. Samma sak gäller om en kommun beslutat att en statlig höjning av barnbidraget inte ska räknas som inkomst vid beräkningen av försörjningsstöd, eftersom detta ger alla barnfamiljer i samma situation samma möjlighet (RÅ 2005 not. 21).

Eftersom chaufförsverksamheten riktar sig till en väl avgränsad grupp, följer att varken själva erbjudandet av resorna eller att de är kostnadsfria är något hinder ur likställighetsaspekten kontra resten av kommunmedlemmarna. Detta framhålls även av kommunjuristen i vårt samtal kring verksamheten. Även om resorna till och från den dagliga verksamheten inte omfattas av LSS, kan de ses som en kompletterande och kompensatorisk insats för att underlätta för vad som anges i 5 § LSS att: *”främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet […] Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra.”*

Det kan därtill sägas att ur jämställdhets- och rättviseperspektiv brukar det betonas att vikten vid diskussioner om resursfördelning inte ska läggas vid att alla ska få exakt samma, eftersom likabehandling inte alltid leder till jämlikhet, utan att alla ska få det stöd de behöver utifrån sina behov, för att kunna delta i samhället på så lika villkor som möjligt, vilket är helt i linje med vad som anges i Socialtjänstlagen och LSS. I sammanhanget brukar begreppet proportionell universalism användas, vilket innebär att samhällsinsatser och resurser erbjuds universellt till alla, men med en intensitet som står i proportion till behovet. Målet är att minska hälsoklyftor genom att ge mer stöd till de grupper som har störst utsatthet (social gradient), utan att göra insatserna stigmatiserande.

För personer som har ett reguljärt arbete är inkomsterna betydligt högre än den ersättning som ges för brukare i daglig verksamhet. Det vill säga att det ekonomiska utrymmet för brukarna att själva bekosta sina resor är avsevärt mindre än vad det är för personer med reguljärt arbete. Det finns en uppenbar risk att om resorna till och från den dagliga verksamheten kostade lika mycket som för de som tar sig till ett reguljärt arbete, så skulle brukarna avstå från att delta i daglig verksamhet av ekonomiska skäl. Daglig verksamhet enligt LSS kom till för att målgruppen ska få stimulans, utveckling, meningsfullhet och gemenskap, i syfte att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet (kunskapsguidens webbsida ’Om daglig verksamhet’). Att inte delta innebär att dessa effekter uteblir för brukaren. Här går att lyfta in en möjlig jämställdhetsaspekt också. Utan att ha detaljstuderat varje individs ekonomi bland de som nyttjar chaufförsverksamheten bör det läggas till att bland annat Myndigheten för

KARLSKRONA KOMMUN

delaktighet (MFD) och Jämställdhetsmyndigheten på sina respektive hemsidor beskriver hur kvinnor med funktionsnedsättningar på ett generellt plan har sämre ekonomiska förutsättningar än män med funktionsnedsättningar.

Principen att det allmänna i vissa fall, när transportkostnader till och från arbete blir oproportionerligt höga, går in och kompenserar för detta, finns dessutom dels genom möjligheten till skatteavdrag vid den allmänna inkomstdeklarationen, dels, för de med lägre inkomster, anges att resor till och från arbete/sysselsättningsåtgärder bör räknas som en skälig kostnad vid bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd, enligt Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1).

Ur ett ekonomiskt jämlikhetsperspektiv innebär åtgärden ett säkerställande av att målgruppen inte drabbas ekonomiskt mer än andra på grund av sina förutsättningar, utifrån en åtgärd de bedömts ha rätt till. Det går att argumentera att andra grupper med låga inkomster så som vissa äldre, ungdomar, eller de som hamnar precis ovanför försörjningsstödsnormen inte får någon liknande favör på samma sätt som målgruppen. De grupperna är dock inte lika enkelt avgränsningsbara och därmed svårare att särbehandla utifrån likställighetsprincipen, samtidigt som de flesta av dem inte har samma svårigheter som målgruppen att faktiskt tillgodogöra sig dagens kollektivtrafik. Därtill finns vissa rabatter att få för såväl unga som äldre inom kollektivtrafiken. Att målgruppen för chaufförsverksamheten har mycket särskilda förutsättningar och behov får anses motivera att skjutsarna erbjuds.

En annan aspekt att väga in är om erbjudandet av resor med chaufförsverksamheten till och från daglig verksamhet innebär att den ordinarie kollektivtrafiken inte får samma förväntningar på sig att bli mer tillgänglig för alla, som hade blivit fallet om den inte fanns. En sådan förändring skulle förmodligen få anses vara till gagn för samhället i stort. En djupare bedömning av denna aspekt ligger dock inte inom ramen för detta utredningsuppdrag.

Den sista och viktigaste invändningen ur jämlikhetsperspektiv är inte jämfört med andra utan internt inom målgruppen. Svårigheter kring detta perspektiv uppmärksammades redan 2017 när funktionsstödsnämnden (170405 §19) beslutade att även rullstolsburna personer skulle få gratis skjuts till och från sin dagliga verksamhet om de inte kunde använda kollektivtrafik. För de som kunde använda kollektivtrafik infördes 65% subvention av kostnaden, i syfte att skapa större likställighet internt inom målgruppen. Detta återspeglas

numera i den prioriteringsordning som nämndens LSS-riktlinje innehåller när det handlar om resor till och från daglig verksamhet, som återgivits ovan.

Genom samtalen under utredningen har det dock framkommit från flera håll att personer som förmodligen skulle klara av att resa med kollektivtrafik ändå givits plats inom chaufförsverksamheten, samt att andra personer med liknande behov inte kunnat ges plats. Utan att fördjupa mig i vart och ett av dessa fall, har det genom utredningen blivit tydligt att den prioriteringsordning som finns i nämndens LSS-riktlinjer, inte riktigt följs, samt att det finns en osäkerhet i hur den ska förstås när det kommer till vem som ska aktualiseras för att få skjuts via chaufförsverksamheten. Detta är enligt min bedömning en betydligt viktigare jämlikhetsaspekt än den kontra andra i samhället, eftersom den gör att den tydligt inramade grupp som krävs för att likställighets-principen ska kunna frångås, riskerar att urholkas. Det är därför av största vikt att en tydlig rutin för hur fördelning av platser till chaufförsverksamheten ska gå till. En sådan rutin bör innehålla tydliga kriterier till stöd för bedömningen. Det är även nödvändigt att det anges vem som har befogenhet att tilldela en plats inom chaufförsverksamheten. Jag uppfattar det som att det blivit tacksamt att använda chaufförsverksamheten eftersom det är en lösning som finns, en möjlighet, snarare än att det har gjorts välstrukturerade bedömningar kring behov och behovets omfattning. Det är även av stor vikt, särskilt med tanke på lagtextformuleringarna om strävan mot ökad självständighet för målgruppen, att förvaltningens verksamheter inte bidrar till en passivisering av brukare som egentligen skulle kunna klara mer självständiga resor, bara för att det är en enkel lösning.

Juridiska bedömningar kring verksamheten

Ligger chaufförsverksamheten inom den kommunala kompetensen?

Förenklat innebär frågan i rubriken ”Får en kommunal verksamhet lov att ägna sig åt det här?” Svaret är ”ja”. Enligt kommunjuristen finns inga juridiska betänkligheter kring att transportera personer till en daglig verksamhet, eller kollegor, som en del av en kommunal verksamhet. Samma slutsats kan dras av ett cirkulär från SKR (07:49) rörande resor till och från daglig verksamhet. I det refereras till en domstolsprocess från 2004 där hovrätten inte hade invändningar mot verksamheten som sådan ur kompetenssynpunkt.

KARLSKRONA KOMMUN

Kommunjuristens resonemang:

Grundprincipen, med vissa undantag, är att kommun är fria att organisera sin verksamhet hur den själv önskar.

En kommun får själva ta hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar, 2 kap 1 § kommunallag. Ett resonemang kan föras att nuvarande verksamhet är kompetensenlig och därför utifrån det får bedrivas.

Likställighetsprincipen beskrivs i 2 kap 3 § kommunallagen och säger att kommunen ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns särskilda skäl som talar för något annat. Det finns rättsfall på att man får behandla grupper olika, ex pensionärer mot icke pensionärer, bara det görs på gruppnivå.

Resonemanget delas av en av SKR:s förbundsjurister, se avsnittet om konkurrens nedan.

Att chaufförerna inte är utbildade?

Så länge resorna är kostnadsfria är det inget hinder att ha chaufförer utan formell yrkesförarlicens. Ett sådant behov uppstår bara om resorna erbjuds mot betalning. Först då bedöms verksamheten nämligen vara ’yrkesmässig trafik’ och därmed också tillståndspliktig. Det framgår av nyss nämnda cirkulär från SKR. Eftersom detta har några år på nacken, och de lagar som gällde då har ersatts av nyare, har en extra kontroll gjorts. Att resonemanget fortfarande är giltigt framgår mycket tydligt av Transportstyrelsens hemsida vid sökning på ”yrkesmässig trafik”. Detta har även bekräftats av Transportstyrelsen i e-postkonversation (TSM 2025/15356) där jag kortfattat beskrev den bedrivna verksamheten.

Chaufförsverksamheten som den bedrivs idag är alltså inte tillståndspliktig och därmed finns inget formellt krav på yrkesförarlicens för chaufförerna.

Huruvida det är rimligt att låta personer med lönebidragsanställningar utan yrkestrafikutbildning ta personligt ansvar i den stund en olycka skulle inträffa, är en etisk, inte juridisk fråga. Tydligt är att det krävs en nära arbetsledning och löpande bedömningar i en sådan verksamhet. Jag har ingen annan uppfattning än att så också sker idag, bland annat i samverkan med Arbetsförmedlingen i de fall det rör sig om lönebidragsanställningar. Samma förhållanden gäller för övrigt alla som framför ett fordon i Sverige, oavsett om

det är en privatperson, yrkeschaufför eller anställd i en chaufförsverksamhet.

Är verksamheten konkurrensbegränsande säljverksamhet enligt 2 kap 27§ Konkurrenslagen?

Här ska inledningsvis sägas att det finns beslut om att denna lagstiftning ska skärpas till hösten. Kontakt togs därför med SKR:s förbundsjurist Helena Henriksson (specialområden offentlig upphandling, avtalsrätt, konkurrensrätt och offentlig säljverksamhet, m.m.) för att resonera kring om nuvarande lagstiftning och även de kommande lagändringarna skulle kunna utgöra hinder för att arrangera resorna till och från daglig verksamhet eller ’kollega’. Vid detta tillfälle förankrades även de andra delarna av resonemangen ovan.

Svaret blev att verksamheten inte är att betrakta som en säljverksamhet och därför inte är i strid med konkurrenslagen samt att det som görs när det gäller anordnandet av resor till och från daglig verksamhet kan anses ligga inom den så kallade kommunala kompetensen samt att ’kollega’-delen är en internkommunal angelägenhet och en kostnadseffektiviserande åtgärd.

Slutsats

Det har inte gått att finna något som är juridiskt tveksamt utifrån hur verksamheten startades eller bedrivs idag när det gäller resorna till och från daglig verksamhet. Inte heller att skjutsa andra kommunanställda bedöms vara regelvidrigt eftersom syftet är en ökad kostnadseffektivitet och optimerat användande av kommunala resurser, det vill säga en intern angelägenhet. Verksamheten kan inte heller anses vara en säljverksamhet i lagstiftningens definition, ej heller utifrån de lagändringar som träder i kraft i höst.

Sammanställning

I denna sammanställning ska svar ges på de frågeställningar som lyfts i uppdragsbeskrivningen. Dessa rör:

- Att flexibiliteten gällande transporterna till och från daglig verksamhet försämrats.
- Att initial kontakt med Arbetsmarknadsförvaltningen ska tas.
- Hur verksamheten utvecklats över tid?

KARLSKRONA KOMMUN

- Jämställdhetsanalys utifrån brukarnas situation
- Lagligheten i sig, samt
- Om verksamheten är konkurrerande?

Försämrad flexibilitet?
Det finns ett visst, men mycket litet, belägg för detta utifrån inkomna avvikelser inom förvaltningen, men det är snarare genom intervjuerna som denna bild ges. Det är i första hand att verksamheten inte fullt kan möta de önskemål om flexiblare arbetstider för daglig verksamhet som finns. Att starta en utvecklingsprocess mitt under denna utredning har inte bedömts som lämpligt utan är något som kan påbörjas efter att detta uppdrag är slutfört.

Tydligt är att Kollega-transporterna ökat sedan starten. Däremot har inte antalet transporter till daglig verksamhet påverkats nämnvärt till antalet. Det förefaller utifrån stickprov som jag gjort i rådata för bokningar av Kollega inte som att kollegakörningarna påverkat det som uppfattas som en bristande flexibilitet i resorna till och från daglig verksamhet genom sin egen omfattning. Frågan rör alltså snarare att verksamheten behöver kunna anpassa sig utifrån vad som efterfrågas och där kan naturligtvis även ’kollegadelen’ användas som resurs. Detta skulle dock få andra konsekvenser, med tanke på att verksamheten har beskrivits ge positiva effekter för kommunen som helhet och en dialog skulle behöva föras med andra förvaltningar. Men detta är alltså en ren utvecklingsfråga.

Kontakt med Arbetsmarknadsförvaltningen
Som beskrivits ovan gjordes tidigt en bedömning att inte fortsätta någon dialog med Arbetsmarknadsförvaltningen då de inte har några brukare i verksamheten och därmed först skulle kunna bli en relevant samverkanspart ifall nämnden vill fördjupa ett uppdrag om att lägga ned eller förändra verksamhetens omfattning.

Verksamhetens utveckling över tid
Verksamheten har vuxit över tid, genom att rullstolstransporter lagts till det ursprungliga uppdraget. Den del av verksamheten som innebär att kollegor skjutsas inom den kommunala verksamheten har vuxit i omfattning, men inte i antal fordon som används. Det är dock tydligt att dessa helt bekostas av social- och funktionsstödsförvaltningen även i de delar som andra förvaltningar nyttjar dem. Den sistnämnda delen bedöms ha ökat sedan starten.

Däremot är det en något lägre andel av brukare som är i daglig verksamhet som får skjuts via chaufförsverksamheten än det var när verksamheten

startades. Det har inte varit möjligt att göra någon djupare, säker analys av varför och därför är det inte lämpligt att spekulera i varför inom ramen för denna utredning, inte heller i om det är positivt eller negativt.

Jämställdhetsaspekten
Analysen visar att insatsen som sådan är ett reellt led i att göra livet mer jämlikt för brukarna. Däremot är det viktigt att skapa en tydlig rutin för hur fördelningen av platserna inom chaufförsverksamheten sker, för att undvika en ojämlikhet brukare sinsemellan.

Lagligheten i sig
Utredningen visar att det inte finns några juridiska hinder mot att bedriva verksamheten som den är utformad idag.

Är verksamheten konkurrerande?
Kontakt med en förbundsjurist på SKR ger vid handen att verksamheten inte är konkurrerande idag, och inte heller bedöms vara det utifrån den nya lagstiftning som kommer i höst på området.

Kommentar

I utredningens uppdrag finns enbart beskrivande och analyserande frågeställningar, vilka redovisas sammanfattningsvis ovan. Sammantaget får sägas att det genom utredningen inte framkommit varken juridiska eller andra skäl att ifrågasätta verksamhetens berättigande, även om vissa utvecklingspunkter redovisats. Att skjutsa brukare till och från en daglig verksamhet är inte något en kommun behöver göra för att uppfylla kraven i LSS, så även om det inte finns juridiska hinder för att bedriva verksamheten, finns inte heller några juridiska krav på det. Däremot verkar chaufförsverksamheten ha inneburit en kvalitetsökning jämfört med när resor till och från daglig verksamhet upphandlades.

Kollega-delen är inte heller lagbunden, men står samtidigt för en mindre del av verksamhetens kostnader och gynnar såväl förvaltningens personal som annan kommunal personal. Därtill har det antagits att verksamheten, med tanke på antalet turer som bokas, besparar kommunen kostnader i form av ett antal leasingbilar som annars hade behövts för att täcka resebehovet. Huruvida dessa resor, med de senaste årens tekniska framsteg i beaktande, skulle gå att minska på är utanför denna utrednings uppdrag att fördjupa men samtidigt en möjlig frågeställning att analysera vidare inom ramen en

KARLSKRONA KOMMUN

eventuellt fördjupad utredning under punkten 1, som jag nämner i nästa avsnitt, ’Analys och bedömning’.

Det finns alltså inga juridiska krav på att varken erbjuda eller subventionera resor till och från daglig verksamhet. Arbete- och välfärdsnämnden i Ronneby har nyligen gjort en omställning som mycket kortfattat innebär att brukare själva får ordna sitt resande till och från sin dagliga verksamhet. Enbart i fall där detta inte bedöms som möjligt, ges bistånd enligt socialtjänstlagen i form av skjuts till och från den dagliga verksamheten. Några subventioner för resekostnader ges inte. Förändringarna har haft en viss positiv ekonomisk effekt. Samtidigt redogörs för att det redan noterats kvalitetssänkningar runt transporterna, som påverkat brukare, vilket är helt i linje med orsaken till att dåvarande handikappnämnden i Karlskrona beslutade att starta chaufförsverksamheten i egen regi 2014.

Analys och bedömning

Genom utredningen har det inte framkommit juridiska eller andra skäl att ifrågasätta verksamhetens berättigande, även om vissa utvecklingspunkter redovisats. Tvärtom synes den ha inneburit en kvalitetsökning jämfört med när resor till och från daglig verksamhet upphandlades. Att Kollega-delen med de vanor kommunens personal har idag innebär en förenkling av arbetet är en spridd uppfattning, men det behöver tas i beaktande att hela kostnaden åligger social- och funktionsstödsförvaltningen.

Någon ekonomisk effekt bedöms inte vara möjlig att uppnå utifrån uppdragsbeskrivningen i ’Plan för handling’.

Nämnden behöver därför, utifrån vad som redovisats i denna utredning, göra ett antal ställningstaganden. Jag rekommenderar att följande punkter tas som möjliga utgångspunkter för nämndens beslut:

1. Om nämnden vill undersöka andra möjligheter till att uppnå den angivna ekonomiska effekten ser jag egentligen bara ett alternativ, det att närmare utreda hur nämnden kan sluta erbjuda resor till och från daglig verksamhet och/eller avsluta Kollega-delen av verksamheten. Det bedöms dock som tveksamt om hela den önskade effekten kan uppnås eftersom nya kostnader kan förväntas tillkomma vid en eventuell nedläggning. En sådan fördjupning behöver därför innefatta såväl noggranna ekonomiska analyser, risk- och konsekvensanalys ur brukar- och verksamhetsperspektiv, dialog med brukare och

KARLSKRONA KOMMUN

brukarföreningar samt andra förvaltningar. Lärdom finns att få bland annat av Ronnebys erfarenheter.

Om nämnden inte avser att gå mot att lägga ned verksamheten eller delar av den, finns det flera saker som rimligen behöver göras och som i några fall kan tänkas bidra till en viss positiv ekonomisk effekt, om än inte i nivå med ursprungsmålet:

2. Ta ett långsiktigt beslut om att behålla verksamheten. Som är vanligt för icke lagstadgade verksamheter, lyfts de ofta upp så snart en besparing eller effektivisering behöver göras. Eftersom utredningen gett vid handen att det inte finns några särskilda skäl att begränsa verksamheten utifrån uppdraget i ’Plan för handling’ och då den inneburit tydliga kvalitetsvinster vore det önskvärt att ett beslut att inte lägga ned verksamheten blir långsiktigt så att ett hållbart utvecklingsarbete blir möjligt.

3. Ett uppdrag bör i så fall också ges till förvaltningen att se över hur platstilldelningen sker så att intentionen i beskrivningen av hur resor till och från daglig verksamhet ska fördelas, enligt social- och funktionsstödsnämndens riktlinje för insatser enligt LSS, verkligen får genomslag.

4. Ett uppdrag bör ges att låta chaufförsverksamheten med ’kollega’ ingå i den övergripande logistikutredning som kommer att göras under 2026 av Drift- och servicenämnden som följd av ’Uppdrag utreda gemensam logistikavdelning’ i kommunfullmäktiges budget. Medskick bör i så fall göras att det inte finns någon anledning att social- och funktionsstödsnämnden ska bekosta verksamheten mer än i den utsträckning nämnden själv använder fordonen/servicen.

5. Ge i uppdrag till chaufförsverksamheten att lösa de synpunkter som nämns i detta uppdrag med flexibilitet i körningarna, särskilt som medskick till logistikutredningen som drift- och serviceförvaltningen ska göra, enligt föregående punkt.

Jesper Björnson
Kvalificerad utredare