



Landstingsrevisorerna, Stockholms läns landsting

Granskning av Färdtjänstens kvalitetsstyrning

November 2008

Landstingsrevisorerna, Stockholms läns landsting

Granskning av Färdtjänst- ens kvalitetsstyrning

November 2008



Cecilia Stenbjörn, affärsområdeschef Valfärd
Ramböll Management AB
Telefon: 08-562 494 48
E-post: cecilia.stenbjörn@r-m.com

Ramböll Management AB
Kapellgränd 7
S-10265 Stockholm
Sverige

Telefon (+46) 8 568 494 40
www.ramboll-management.se

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1. Inledning	5
1.1 Granskningens syfte	5
1.2 Rapportens disposition	5
2. Granskningens genomförande	6
2.1 Analysram och frågeställningar	6
2.2 Datainsamling	8
3. Färdtjänstens uppdrag, organisation och verksamhet	10
3.1 Verksamhetens uppdrag	10
3.2 Färdtjänstens organisation och verksamhet	11
4. Kvalitetsstyrningen i förhållande till brukarna	13
4.1 Färdtjänstens dialog med handikapp- och pensionärsorganisationer	13
4.2 Färdtjänstens information om vilken kvalitet brukarna kan förvänta sig	14
4.3 Färdtjänstens information om vart brukarna kan vända sig vid kvalitetsbrister	15
4.4 Färdtjänstens klagomålshantering	16
4.5 Färdtjänstens övriga uppföljning av brukarnas nöjdhet	17
4.6 Slutsatser och rekommendationer	20
5. Kvalitetsstyrning i förhållande till trafikentreprenörerna	21
5.1 Färdtjänstens kvalitetskrav i förfrågningsunderlag vid upphandling av trafikentreprenörer	21
5.2 Färdtjänstens reglering av kvalitet i avtal med trafikentreprenörer	23
5.3 Färdtjänstens uppföljning av trafikentreprenörernas kvalitet	25
5.4 Slutsatser och rekommendationer	27
Tabell 1: Granskningens frågeställningar.....	7
Tabell 2: Nyckeltal 2007-2008	18
Tabell 3: Rekommendationer gällande kvalitetsstyrning i förhållande till brukarna ..	20
Tabell 4: Alternativa upphandlingsmodeller	22
Tabell 5: Rekommendationer gällande relationen till trafikentreprenörerna.....	27
Figur 1: Analysramens två delar.....	6
Figur 2: Färdtjänstens relation till brukarna	13
Figur 3: Färdtjänstens relation till trafikentreprenörerna	21
Figur 4: Utveckling av inkrävda avgifter och utbetald bonus	24
Figur 5: Utveckling av inkrävda avgifter uppdelat på försening och uteblivet fordon	25

Sammanfattning

Ramböll Management har på uppdrag av Landstingsrevisorerna, Stockholms läns landsting genomfört en granskning av kvalitetsstyrningen inom Färdtjänsten. Granskningen berör dels Färdtjänstens relation till brukarna, dels Färdtjänstens relation till trafikentreprenörerna. Granskningsuppdraget är avgränsat till att gälla Färdtjänstens sätt att styra kvaliteten, inte färdtjänstresornas praktiska utförande.

Ramböll har belyst granskningens frågeställningar med hjälp av olika datainsamlingsmetoder och utifrån olika gruppers perspektiv; *dokumentstudier* (verksamhetsplaner, riktlinjer, enskilda klagomål, förfrågningsunderlag och avtal, verksamhetsstatistik mm.), *enskilda intervjuer* (färdtjänstnämnden, färdtjänsten, entreprenörer, brukarorganisationer) och en *gruppintervju* (brukarorganisationen RTPS).

Efter genomförd granskning kan Ramböll peka ut ett antal områden som kan utvecklas när det gäller relationen mellan Färdtjänsten och brukarna:

- Förtydliga syftet med samrådsmötena.
- Klargör krav på återkoppling till brukarna.
- Fastställ tydligare normer för vilka måttal som ska gälla för kundnöjdheten.
- Utveckla dialogen med entreprenörer och brukarrepresentanter för att bättre harmonisera förväntningar och färdtjänstens kvalitet.
- Utred och minska eventuell underrapportering av klagomål.
- Utred behov av att stärka personalens kompetens kring bemötandefrågor.
- Arbeta med att redovisa brukarnas nöjdhet inom särskilt uppmärksammade grupper såsom "unga resenärer" och "frekventa resenärer".

Ramböll har även rekommendationer gällande relationen till trafikentreprenörerna:

- Utred alternativa upphandlingsmetoden i syfte att öka fokus på kvalitet
- Förtydliga kvalitetskraven gällande upplevd kvalitet - bemötande mm.
- Förtydliga upphandlingskraven gällande entreprenörernas kvalitetsarbete.
- Utveckla uppföljningen av brukarnas upplevda kvalitet.
- Utveckla en transparent beslutsprocess för avskiljning av olämpliga förare.
- Utvärdera incitamentssystemets (bonus och kvalitetsavgifter) styrande effekter.
- Utveckla incitamentssystemet till att i mindre grad "straffa" entreprenörerna för force-majeure-liknande situationer.

1. Inledning

Ramböll Management (Ramböll) har på uppdrag av Landstingsrevisorerna, Stockholms läns landsting (Landstingsrevisorerna) genomfört en granskning av Färdtjänstnämndens (Färdtjänstens) kvalitetsstyrning. Mot bakgrund av inkomna klagomål och vad som har framkommit i tidigare granskningar, vill Landstingsrevisorerna granska Färdtjänstens kvalitetsstyrning av färdtjänstresor som utförs med transporter som Färdtjänsten upphandlat. Granskningen omfattar inte sjukresor eller färdtjänstresor som genomförs med SL-trafiken.

1.1 Granskningens syfte

Granskningen har genomförts i förhållande till gällande styrdokument; landstingsfullmäktiges och Färdtjänstnämndens mål och uppdrag, samt landstingets riktlinjer och policy för dialog med handikapp- och pensionärsorganisationer mm. I Landstingsrevisorernas projektplan finns specifika kriterier och revisionsfrågor som varit vägledande i granskningsuppdraget, flertalet av dem kretsar kring *ändamålsenlighet, samverkan* och *effektivitet* i Färdtjänstens klagomålshantering.

En viktig avgränsning av granskningsuppdraget är att Ramböll granskat Färdtjänstens sätt att *styra* kvaliteten, inte färdtjänstresornas praktiska utförande. Därmed har inte entreprenörernas sätt att bedriva sin verksamhet varit föremål för granskning. I följande avsnitt redogörs för rapportens disposition samt den metod som använts för att genomföra granskningen.

1.2 Rapportens disposition

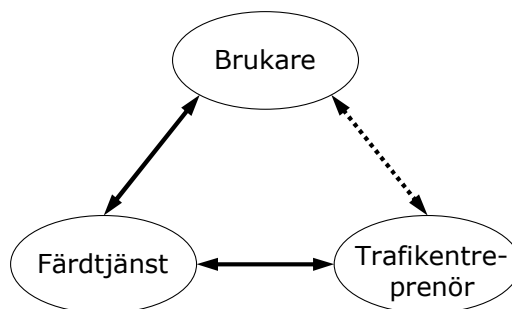
Inledningsvis (avsnitt 2) redogörs för granskningens genomförande och såväl datainsamlingsmetoder som analysram och frågeställningar presenteras. Nästa del (avsnitt 3) är centrerad kring Färdtjänstens verksamhet och innehåller en beskrivning av dess inriktning, organisation och reglering. I de två därpå följande delarna (avsnitt 4 och 5) redovisas granskningens resultat.

2. Granskningens genomförande

I detta avsnitt ges en beskrivning av hur granskningen har genomförts. Först redovisas den analysram som ligger till grund för granskningens slutsatser och rekommendationer, därefter redovisas de metoder som använts för att kunna samla in tillförlitlig data på bästa sätt.

2.1 Analysram och frågeställningar

Ramböll har utgått från en analysram som beskriver Färdtjänstens *kvalitetsstyrning* som bestående av två huvudsakliga delar – den ena gäller Färdtjänstens relation till brukarna, den andra gäller Färdtjänstens relation till trafikentreprenörerna, se nedanstående figur.



Figur 1: Analysramens två delar

I figur 1 illustreras att granskningen behandlar Färdtjänstens relation till brukarna, det vill säga *Färdtjänstens dialog med brukarorganisationerna, Färdtjänstens information om vart brukarna kan vända sig vid kvalitetsbrister, Färdtjänstens klagomålshantering* mm. Det illustreras också att granskningen omfattar Färdtjänstens relation till trafikentreprenörerna; *kvalitetskrav i förfrågningsunderlag vid upphandling av trafikentreprenörer, reglering av kvalitet i Färdtjänstens avtal med trafikentreprenörerna samt Färdtjänstens uppföljning av trafikentreprenörernas kvalitet.*

Dessa två analysområden täcker in Färdtjänstens *styrning* av kvaliteten. Det som däremot inte ingår i den föreliggande granskningen är att studera *utförandets* kvalitet, det vill säga kvaliteten i relationen mellan brukare och trafikentreprenör. Granskningen är dock genomförd mot bakgrund av att det förekommer kvalitetsbrister i utförandet och analysen ska påvisa i vilken mån detta kan förklaras av brister i *just styrningen.*

De frågeställningar som legat till grund för datainsamlingen kan sammanfattas i nedanstående tabell.

Analysområde	Frågeområde	Specifik fråga
Färdtjänst - Brukare	Färdtjänstens dialog med handikapp- och pensionärsorganisationer	Vilken typ av dialog förs med brukarorganisationerna?
		Förs det en diskussion om kvalitet - vilka krav som bör ställas, vilken nivå som kan förväntas och i vilken mån befintliga krav är uppfyllda?
		Är brukarna involverade i utvecklingen barometern?
	Färdtjänstens information om vilken kvalitet brukarna kan förvänta sig	Vilken information får brukarna om färdtjänstens kvalitet?
		Finns kvalitetsnivåer angivna i infobroschyr, biståndsbeslut eller liknande?
	Färdtjänstens information om vart brukarna kan vända sig vid kvalitetsbrister	Vilken information får brukarna om möjligheter att ge återkoppling?
	Färdtjänstens klagomålshantering	Hur hanteras klagomål?
		Hur kan klagomålshanteringen bli mer effektiv?
		I vilken mån resulterar klagomålen i åtgärder?
		När klagomålen strategisk nivå i färdtjänsten?
Vilka åtgärder kan vara aktuella till följd av klagomål (gentemot brukare och gentemot trafikentreprenörer)?		
Färdtjänstens övriga uppföljning av brukarnas nöjdhet	Vad är resultatet av den övriga uppföljningen - barometern mm?	
	Hur har färdtjänsten arbetat med att öka fokus på resenärernas upplevda kvalitet inom klagomåls- och synpunktshanteringen? Har det åstadkommit en tydligare specifikation av olika grupperns upplevda kvalitet av färdtjänsten - redovisas de två prioriterade grupperna "0-20 år" samt "frekventa resenärer"?	
Färdtjänst - Entreprenörer	Färdtjänstens kvalitetskrav i förfrågningsunderlag vid upphandling av trafikentreprenörer	Vilken är bakgrunden till de kvalitetskriterier som finns i förfrågningsunderlag?
		Är utformningen av förfrågningsunderlag något som arbetas med systematiskt vid träffar och samtal mellan parterna?
		Avkrävs entreprenörerna någon kvalitetsredovisning när upphandling sker - hur bedöms denna?
		Anser entreprenören att förfrågningsunderlagen är tydliga och klara i vad det är för krav och ambitionsnivåer som köparen efterfrågar?
		Finns det kvalitetsområden som är särskilt svåra att bedöma i en upphandling - vilka?
	Färdtjänstens reglering av kvalitet i färdtjänstens avtal med trafikentreprenörer	Hur har färdtjänsten arbetat vidare med kortare och tydligare förfrågningsunderlag och avtal?
		Finns det skillnader mellan färdtjänsten och trafikentreprenörerna när det gäller tolkningen av de kvalitetskrav som finns i avtalen?
		Är entreprenörerna involverade i diskussionen av vilka parametrar som ska mäta kvalitet och precision?
		Finns det en tydlig uppfattning hos entreprenörerna om vad som är lägsta accepterbara nivå på service och bemötande?
		Vilka incitament uppfattar entreprenören att de har för att överträffa lägstanivån i service och bemötande?
	Färdtjänstens uppföljning av trafikentreprenörernas kvalitet	Hur följs avtalen upp?
		Vilken dialog förs med trafikentreprenörerna gällande uppföljning av avtalen?
		Hur ser entreprenörerna på uppföljningen av avtalen med avseende på ändamålsenlighet och relevans?
Vilka möjligheter finns att vidta åtgärder vid avvikelser från avtalade kvalitetskriterier?		
Hur kontrollerar färdtjänsten att entreprenörerna arbetar med att utveckla kvalitet och bemötande?		
Hur kan färdtjänstens kvalitetsstyrning förbättras?		
Genomförs annan uppföljning?		
Vilka av kvalitetsnyckeltalen är svårast att förbättra?		
Vilka av kvalitetsnyckeltalen är viktigast att förbättra?		

Tabell 1: Granskningens frågeställningar

Dessa specifika frågor har besvarats med hjälp av olika metoder för datainsamling, vilket beskrivs närmare i nedanstående avsnitt.

2.2 **Datainsamling**

För att kunna svara på de frågor som fastställts i analysramen har olika metoder använts för datainsamlingen. Genom att flera av frågeställningarna belyses från olika grupperns perspektiv, och med hjälp av olika metoder, ges en samlad bild med hög tillförlitlighet. Ramböll har använt följande metoder i granskningens datainsamling.

Explorativ intervju

Inledningsvis har det genomförts en gruppintervju med företrädare för Färdtjänstens olika avdelningar. Syftet med denna intervju var främst att ge Rambölls konsulter en fördjupad förståelse för verksamheten och dess arbete med att styra kvaliteten. Härigenom underlättades framtagandet av analysramen och formuleringen av relevanta frågeställningar.

Dokumentstudier

En stor del av datainsamlingen har genomförts som dokumentstudier. Detta har omfattat flera olika dokument och dokumenttyper. Några exempel på dokument som granskats är:

- Verksamhetsplaner
- Riktlinjer för handläggning av ansökan mm
- Enskilda klagomål (avidentifierade)
- Förfrågningsunderlag vid upphandling av trafikentreprenörer
- Avtal med trafikentreprenörer
- Statistik; kvalitetsnyckeltal, resevolym mm.
- Utredningar och analyser gällande kvalitet
- Tidigare rapporter från Landstingsrevisorerna

Enskilda intervjuer

Den främsta metoden för att få svar på granskningens frågeställningar har varit enskilda intervjuer med företrädare för de huvudsakliga intressenterna:

- Färdtjänstnämnden; ordförande/en person
- Färdtjänsten; tre avdelningar/sex personer
- Entreprenörer; fyra olika entreprenörer/fyra personer
- Brukarorganisationer; tre olika organisationer/tre personer

Intervjuerna har genomförts som semi-strukturerade telefonintervjuer. Detta innebär att intervjuerna har varit strukturerade så till vida att de följt en frågeguide, men det har samtidigt funnits utrymme för respondenterna att utveckla och lägga till frågeställningar som de funnit relevanta för uppdraget. Rambölls konsulter har också haft möjlighet att ställa följdfrågor och kompletterande frågor i den mån detta behövts.

Gruppintervju med brukarorganisationer

För att få en djupare förståelse för hur brukarna uppfattar Färdtjänstens kvalitetsarbete genomfördes även en gruppintervju med företrädare för RTP-S¹. Härigenom gavs möjlighet att ytterligare fördjupa sig i ett antal frågeställningar som visat sig vara särskilt relevanta för att förstå brukarnas perspektiv på Färdtjänstens kvalitetsstyrning. Särskilt tydligt var detta när det gällde brukarnas påverkansmöjligheter samt bemötandet från kundtjänst.

¹ Stockholms läns distrikt av Riksförbundet för Trafik-, olycksfalls- och Polioskadade.

3. Färdtjänstens uppdrag, organisation och verksamhet

3.1 Verksamhetens uppdrag

Färdtjänstens uppdrag är att tillhandahålla transport till individer som inte endast tillfälligt har "väsentliga svårigheter" att transportera sig själva. Stockholms läns landsting har genom sina avtal med kommunerna i länet huvudmannaskapet för Färdtjänsten i Stockholm. Landstingets ansvar för färdtjänst hanteras av Färdtjänstnämnden, enligt lagen om färdtjänst (1997:736). Landstingsfullmäktige beslutar om Färdtjänstnämndens mål, budget och riktlinjer såväl som generella avgifter och resevolymerna. Färdtjänstnämnden utarbetar i sin tur föreskrifter och villkor och utifrån dessa samt ser genom färdtjänstens förvaltning till att resorna blir upphandlade och utförda.

3.1.1 Lag 1997:736 om färdtjänst

Lagen om färdtjänst styr resor som särskilt ordnas för personer med funktionshinder. Lagen reglerar bland annat tillståndsgivning, avgifter återkallelser av tillstånd, handläggning och överklaganden. Med andra ord besvarar lagen frågan om vem som kan få färdtjänst och hur ansvaret för verksamheten ser ut.

3.1.2 Landstingsfullmäktiges styrning

Inom ramen för lagen beslutar landstingsfullmäktige om ett reglemente som ska styra Färdtjänstnämnden. I detta reglemente finns det instruktion om att Färdtjänstnämnden ska ta fram Föreskrifter och villkor för Färdtjänstens verksamhet.

3.1.3 Färdtjänstnämndens mål och riktlinjer

I dokumentet Föreskrifter och villkor för färdtjänsten finns beskrivet vad resenärer kan förvänta sig av resor och vilka begränsningar i tillstånd och omfattning som finns i tjänsten. Föreskrifterna innehåller även information om exempelvis ledsagare, högkostnadsskydd, samplanering av resor, extraresor och resor utanför Stockholmsområdet. Dokumentet ger svar på en mängd olika situationer och omständigheter som påverkar färdtjänstresandet.

Färdtjänstnämnden fastställer även en mål- och verksamhetsplan för fyra år i taget. Nuvarande verksamhetsplan togs 31 maj 2007 och innehåller delar såsom:

- Mål för verksamheten ur resenärs-, samhälls- och landstingsperspektiv.
- Perspektiv och visioner för verksamhetens långsiktiga utveckling
- Organisatoriska och ekonomiska förutsättningar, inkl
 - Känslighetsanalys
 - Resevillkor
 - Kostnads- och intäktsöverblick
- Åtgärdsplaner
- Projektplaner
- Miljö
- Uppföljning

Tidigt i inledningen står att läsa *"Förvaltningen ska vara fokuserad kring resenären och där lägga stor vikt vid samverkan med resenärsgupper samt att den enskildes synpunkter tas tillvara och följs upp effektivt. Även här ska förvaltningen ha kompetens kring resenärerna och ta hänsyn till deras behov."* Det är även ett formulerat mål för resenärsperspektivet att resenären ska uppleva att dennes synpunkter kan ha påverkan på verksamheten. Vidare så är det planerat att genomföra projekt för att utveckla IT-systemet för verksamhetspåverkande synpunkter (VPS). VPS återkommer även som viktig komponent för uppföljning av verksamhetsplanen genom formuleringen *"En viktig ingång i uppföljningen är de verksamhetspåverkande synpunkter (VPS) som inkommer vid eventuella brister i tjänsten. Handläggningen av dessa ärenden skall ske på ett professionellt och effektivt sätt."*

Verksamhetsplanen innehåller också stycken om dialog och samråd med brukarna. Det framgår att Färdtjänsten ska fortsätta med de samrådsträffar som tidigare genomförts. Exempel på möjlighet till utveckling av samarbeten med brukarna är initiativ av typen ARK (Att Resa Kollektivt) som syftar till reseträning i kollektivtrafik för färdtjänstberättigade.

3.1.4 **Resegarantin**

Landstingsfullmäktige har även beslutat att det ska finnas en resegaranti. Garantin aktiveras när färdtjänstfordonet inte har kommit efter minst 20 minuter från beställd hämttid. Har resan beställts korrekt och situationen inte är extrem med oväder eller trafikstockningar och liknande får resenären hjälp med ny transport efter att ha ringt ett särskilt nummer. I vissa fall kan resenären själv ordna taxi och i efterhand redovisa kostnaden som resegarantikostnad

3.2 **Färdtjänstens organisation och verksamhet**

Färdtjänstens verksamhet genomförs av en förvaltning som lyder politiskt under landstingets Färdtjänstnämnd. Sedan oktober 2007 har förvaltningen tre huvudavdelningar som ska se till att verksamheten blir realiserad enligt plan.

Avdelningen för tillståndsprövning har 21 tjänster till förfogande, och dess syfte är att på basis av ansökan, läkarintyg samt den utredning som gjorts i brukarens hemkommun pröva och fatta ett beslut om färdtjänstillstånd. När det gäller kvalitetsstyrning är avdelningens främsta uppgift att handlägga ansökan på ett rättssäkert sätt. Avdelningen kan även, genom beslutsmotiveringen och kommunikationen kring beslutet om tillstånd för färdtjänst, ge brukarna en bild av vilken kvalitet som kan förväntas av servicen.

Kundserviceavdelningen har 28 tjänster för att bl.a. besluta om tilldelningen av resor och administrera sjukresor. Kundservice tar även emot synpunkter och klagomål samt utreder särskilda kundärenden. Kvalitetsstyrningen handlar i denna avdelning främst om relationen till brukarna, det vill säga att ta in synpunkter gällande kvaliteten, utreda och hantera återkoppling till brukarna samt kommunicera detta vidare i organisationen.

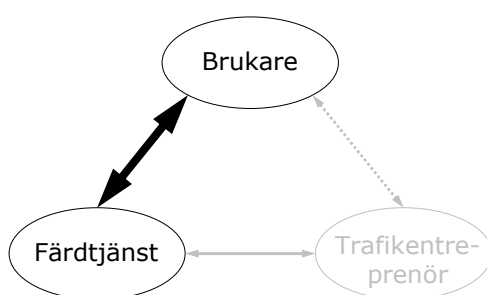
Trafikavdelningen har 45 tjänster till sitt förfogande och administrerar upphandling, planering och organisering samt resegaranti. Trafikavdelningen kan i första hand styra kvaliteten i förhållande till trafikentreprenörerna, dels genom upphandlingsprocessen och dels genom uppföljning av avtal och återkoppling till entreprenörerna. Trafikavdelningen ansvarar också för att framföra och mot entreprenören utreda de enskilda klagomål som har bäring på den kvalitet som leverantören levererar, och återkopplar sedan till brukarna.

Utöver dessa avdelningar finns det ett antal *stödenheter* såsom HR/kommunikation, ekonomi, samordning samt IT. Ramböll har gjort bedömningen att dessa enheters inverkan på kvalitetsstyrningen inte behöver belysas särskilt inom ramen för denna granskning.

Färdtjänsten mäter och följer upp verksamhetens resultat med en uppsättning nyckeltal. Inför varje år sätter Färdtjänstnämnden mål för dessa nyckeltal och sedan görs det månatliga uppföljningar. En närmare redovisning av detta återfinns i avsnitt 4.5.

4. Kvalitetsstyrningen i förhållande till brukarna

I detta avsnitt redovisas granskningens resultat i förhållande till den analysram som redovisats i avsnitt 2. Redovisningen är därför uppdelad så att den först behandlar Färdtjänstens relation till brukarna; *hur Färdtjänstens dialog med brukarorganisationerna fungerar, hur färdtjänstens information fungerar när det gäller vart brukarna kan vända sig vid kvalitetsbrister, hur färdtjänstens klagomålshantering fungerar etc.*, se nedanstående figur.



Figur 2: Färdtjänstens relation till brukarna

Avslutningsvis sammanfattas analysen och det ges även rekommendationer om konkreta förbättringsområden.

- 4.1 **Färdtjänstens dialog med handikapp- och pensionärsorganisationer**
Färdtjänsten ansvarar för att regelbundet hålla så kallade samrådsmöten med representanter för brukarorganisationerna. Det hålls sex samrådsmöten per år och på två av dessa medverkar även förtroendevalda från färdtjänstnämnden. Dagordningen sätts på en beredningsgrupp. Inför varje möte samlas dessutom de olika organisationerna för att samordna sina frågor och synpunkter så att mötena ska bli så konstruktiva och effektiva som möjligt.

Såväl landstingets tjänstemän som företrädare för brukarorganisationerna upplever samrådsmötena som bra. Man har en god och konstruktiv stämning vid dessa möten och frågorna som diskuteras uppfattas som relevanta.

Diskussionen på samrådsmötena är till stor del av informativ karaktär och utgår ofta från att kundservice informerar om vad som har diskuterats vid Färdtjänstnämndens sammanträden. Från brukarorganisationernas sida lyfts oftare konkreta problemområden upp och specifika, brukarupplevda problem kommuniceras till förvaltningen med förhoppning om att dessa ska kunna lösas. Exempelvis framförs inom till-

ståndsgivningen att det finns oklarheter kring tolkning av lagbegreppen² "skälig tid" respektive "väsentlig svårighet". Andra vanliga frågor som brukarna ofta vill ta upp för diskussion är förbättringar gällande "tillgänglighet" och "bemötande".

Ramböll uppfattar att det finns skillnader mellan tjänstemännen och brukarna när det gäller *syftet* med samrådsmötena. Det är inte tydligt för alla inblandade om mötena i huvudsak ska omfatta information mellan parterna eller om man även kan använda mötena till att diskutera och bereda specifika frågor djupare, det vill säga om mötena ska utnyttjas som en formell remissinstans, vilken typ av beslut som kan fattas, om dessa är bindande etc. Det finns vidare en utbredd uppfattning bland brukarorganisationernas företrädare att synpunkter och kritik inte alltid tas på allvar och att det brister i återkoppling från tjänstemännens sida. Detta förstärks av att det inte är tydligt vad företrädarna kan förvänta sig när det gäller återkoppling och fortsatt utredning av olika frågor. Ett resultat av detta som flera inblandade uppfattar som frustrerande, är att samma frågor kan återkomma gång på gång och aldrig riktigt kan avföras från dagordningen.

Den så kallade "barometern"³ som dagligen mäter resenärernas nöjdhet med färdtjänstresans kvalitet skulle kunna fungera som ett bra underlag för dialog kring kvalitetsfrågor. Denna möjlighet utnyttjas endast i viss mån av Färdtjänsten då flera företrädare för brukarorganisationerna menar att verktyget är trubbigt och inte är tillräckligt relevant som underlag för utvecklande diskussioner. Man menar dels att flera viktiga aspekter inte berörs av de aktuella frågorna, dels "försvinner" specifika gruppers klagomål i den generella bilden.

4.2 **Färdtjänstens information om vilken kvalitet brukarna kan förvänta sig**

Centralt för att bedöma om något är av god kvalitet eller inte är en tydlig jämförelsepunkt. För brukarnas del så handlar denna jämförelse till stor del om vilka förväntningar som de har på tjänstens innehåll och karaktär. Dessa förväntningar är till stor del styrda av vilken information som Färdtjänsten själv förmedlar. I dagsläget finns det tre huvudkällor för information om tjänsten.

- Broschyren "Resa med Färdtjänsten" skickas ut till alla som beviljas färdtjänst tillsammans med myndighetsbeslutet. Beslutet i sig innehåller knapphändig information om kvalitet och servicenivåer; endast en motivering till beslutet. Broschyren ger en översikt och introduktion till färdtjänst, men bedöms av Färdtjänsten inte kunna vara uttömmande då detta skulle innebära för mycket information för brukarna att ta till sig.
- Hemsidan⁴ har en större mängd information. Här går det att finna allt det som står i broschyren plus ytterligare information såsom en utförlig lista med frågor

² Lagen som åsyftas är Färdtjänstlagen (1997:736)

³ "Barometern" är den populära benämningen på en undersökning som egentligen heter Anbarometer.

⁴ Färdtjänstens hemsida, www.sll.se/fardtjanst

och svar, information på främmande språk och lätt svenska, samt ansökningsblanketter för särskilda resor.

- Tidningen Din Färdtjänst utkommer två gånger per år till alla som beviljats färdtjänst. Innehållet kretsar kring vilka förändringar som är aktuella på Färdtjänsten, nedslag i miljö och kvalitet, och enstaka nedslag i exempelvis vilka som arbetar med tillståndsprövningen på Färdtjänsten. Tidningen ska enligt uttalat syfte vara mindre tekniskt informativ och istället belysa färdtjänsten ur ett individperspektiv.

Brukarnas upplevelse av informationsläget verkar i högre grad röra uppgifter om väntetider, besked vid förseningar, etc, än synpunkter på broschyr, hemsida och tidning. Det enda som lyfts av brukarna i dessa delar är att det vore bra med en kortversion av broschyren för att höja läsbarheten. Färdtjänsten å sin sida upplever svårighet i balansgången mellan att informera tillräckligt och riskera att ge för mycket information, främst när det gäller broschyren. Många brukare verkar välkomna bokning via Internet och ökad elektronisk tillgänglighet.

Rambölls slutsats är att informationsmängden verkar vara tillräckligt, men vi kan ändå konstatera att det finns konsekvenser av en otillräcklig spridning av informationen. Det faktum att det finns en del frågetecken om vilken nivå av service och bemötande som brukarna kan förvänta sig är en annan tydlig signal om att det finns utvecklingspotential på området. Ramböll menar att det ligger i Färdtjänstens intresse att aktivt påverka brukarnas förväntningar, då de inte bara har betydelse för mängden klagomål som kan inkomma utan även ofördelaktig mediebevakning till följd av oriktiga och orimliga antaganden. Rambölls förslag på hur problematiken kan angripas är en utökad intressentdialog med både entreprenörer, brukarrepresentanter och Färdtjänsten med en dialog om hur man på bästa sätt harmoniserar förväntningar och kvalitet. Det skulle kunna innebära ett strukturerat samtal om vilka förväntningar som kan justeras gällande vad brukarna har rätt till, samt hur kommunikationen kring färdtjänstens innehåll kan förbättras.

4.3 **Färdtjänstens information om vart brukarna kan vända sig vid kvalitetsbrister**

För att Färdtjänsten ska kunna få en relevant återkoppling på tjänstens kvalitet från brukarna själva krävs tydlig information om var och hur man ska vända sig om det finns synpunkter. I beslutet som skickas ut i samband med att brukare beviljats färdtjänst finns det tydlig information var man kan vända sig om man har synpunkter och frågor. I broschyren, på Internet och i tidningen Din Färdtjänst finns det god information om hur man når Kundservice.

Trots den goda kännedomen om olika kanaler för klagomål och synpunkter finns det, både från brukare och från Färdtjänsten, en farhåga att det är en betydande underrapportering av synpunkter. Detta då många som är missnöjda med sina resor antas uttrycka detta direkt till föraren i första hand. Förarna är instruerade att uppmana missnöjda brukare att istället ta direktkontakt med Kundservice, men Färdtjänsten upplever det svårt att tillse att detta verkligen görs. Ramböll menar att föraren i princip har negativa incitament att uppmana en missnöjd kund att ta saken vidare,

då detta kan komma tillbaka till föraren via Färdtjänst och förarens beställningscentral/uppdragsgivare. Det har framhållits i tidigare rapporter från Landstingsrevisorerna att åtgärder för att komma åt underrapporteringen bör genomföras. Enligt vad Ramböll erfarit har detta ännu inte åtgärdats av Färdtjänsten.

Brukarna framhåller vikten av att kunna ge återkoppling direkt, åtminstone samma dag, som de upplevda missförhållandena uppstått. En resonemang som återfinns på vissa håll inom Färdtjänsten är att ett klagomål gärna kan vänta till dagen därpå. Resonemanget är att ett klagomål som inte känns angeläget dagen efter, antagligen inte var så viktigt.

Rambölls bedömning är att det inte finns någon anledning att hindra ett klagomål från att komma fram. Tvärtom är en generös och effektiv klagomålshantering ett bra sätt att fånga upp brister, lära sig och utveckla verksamheten. Under utredningens gång har vissa steg tagits i denna riktning genom att Färdtjänsten har beslutat om utökade öppettider på vardagar samt att även helger. Ramböll rekommenderar att denna utveckling noga följs och utvärderas i förhållande till hur brukarna uppfattat detta.

4.4 **Färdtjänstens klagomålshantering**

När en synpunkt inkommer till kundservice registreras ärendet först i systemet för verksamhetspåverkande synpunkter (VPS). Vanligast är att kundservice direkt utreder frågan och återkopplar till resenären. Ärenden som ska utredas av leverantör skickas till enheten Kvalitet och Uppföljning vid Trafikavdelningen för vidare åtgärd, som senare skall återrapportera resultatet av utredningen som är gjord hos leverantören. Brukaren ska alltid få återkoppling på sin synpunkt, vanligtvis via samma kanal som synpunkten inkom.

Klagomål på "mjukare faktorer", till exempel bemötandefrågor, kan ta tre vägar till entreprenörens verksamhet. Den första vägen är att Kvalitet och Uppföljning får in ett allvarigare ärende och tar direktkontakt med entreprenören eller tar upp det som exempel att framföra på de årliga mötena med trafikentreprenörerna. Den andra vägen är som del i underlag vid revision av förfrågningsunderlag vid nästföljande upphandling av trafikentreprenörer. Det tredje sättet som klagomålet når trafikverksamhetens entreprenörer är som del i sammanställd statistik över klagomålens karaktär till trafikentreprenörerna. Då bör det nämnas att statistiken inte är uppdelad på olika entreprenörer, utan redovisas som ett gemensamt övergripande värde. Klagomål gällande tidpassning hanteras inte på samma sätt som bemötandeklagomål, då tidpassning är något Färdtjänsten mäter själva genom system integrerade med taxientreprenörernas system (redovisas som ett av nyckeltalen).

Kundservice upplever att de allra flesta ärenden som inkommer löses vid första kontakt, i den meningen att kundservice utreder, ger återkoppling om vad som hänt samt tackar brukare för inrapporteringen. Brukarna själva har dock delvis en något annorlunda tolkning, och det hävdas att man inte sällan får respons som inte bemöter synpunkten på ett bra sätt, vilket föder en viss frustration. Kundservice anser att verksamheten överlag fungerar tillfredställande, men att det finns ytterligare att

önska vad gäller effektivisering av handläggningen när ärendet ska utredas av leverantör samt IT-stöd. Tilltron till det nya ärendehanteringssystemet Boomerang som ska implementeras inom några månader är mycket stort. Systemet kommer enligt uppgift möjliggöra webbintegrering samt innehålla bättre verktyg för uppföljning, rapportering, ge bättre översikt och dessutom ge möjligheter som är värdefulla för handläggningen om något ärende eventuellt har blivit liggande för utredning. Systemet kommer även möjliggöra rapportering av klagomål per entreprenör, något som förväntas kunna utveckla kvalitetssamtalen med entreprenörerna. Såväl Färdtjänstens förvaltning som brukarrepresentanter beskriver att de inkomna klagomålen när Färdtjänstnämnden där de diskuteras som en central punkt för vidare beslutsfattande.

Det är Rambölls slutsats att kombinationen av brukarframförda klagomål och IT-systemens möjlighet att leverera nyckeltal ger gott utvärderingsunderlag med hög reliabilitet och validitet. Överlag verkar klagomålshandlingen fungera tillfredställande, men det finns likväl utrymme för förbättringar. Det kan konstateras att svar till brukarna lätt får karaktären av schablonartade standardsvar, vilket av brukarna kan uppfattas som ointresse och tecken på bristande förståelse från Färdtjänstens sida. Ramböll uppfattar att kundservicepersonalen inte alltid har tillgång till väsentlig information om brukarens profil när denne svaras. Den enskilde brukarens behov, till följd av funktionshinder eller andra handikapp, kan medföra betydande fysiska begränsningar, som dessutom kan vara unika för varje enskild brukare, vilket gör kundinformationen relevant för kundservice i deras bemötande. Exempelvis kan en till stora delar förlamad person inte ta till sig rådet från kundservice att "utnyttja resegarantin och ta en vanlig Taxi" när det beställda specialfordonet inte dyker upp på utsatt tid. Detta uppfattas istället som provocerande av den enskilde.

Ramböll kan konstatera att Kundservice har höga förväntningar på det nya IT-systemet (Boomerang) som inom kort ska implementeras, men att detta system inte verkar lösa alla problem som brukarna framfört i dessa delar. Färdtjänsten ser fram emot bättre stöd för uppföljning och rapporteringen, men brukarrepresentanter riktar viss misstro mot Färdtjänstens vilja att rapportera all statistik, även den för Färdtjänsten mer ofördelaktiga.

Ramböll ifrågasätter även om kundserviceavdelningen har förmåga att ge personalen tillräckligt stöd för att kunna hantera en så krävande verksamhet som klagomålshandling är. Utöver tekniska stöd kan det finnas behov av insatser för att stärka personalens kompetens kring bemötandefrågor – till exempel stresshantering, personlig handledning, arbetsrotation mm.

4.5 **Färdtjänstens övriga uppföljning av brukarnas nöjdhet**

Övrig uppföljning kan sägas bestå av två huvudsakliga delar; kvalitetsnyckeltal och upplevd kvalitet genom den så kallade Barometern. Barometern är en regelbundet genomförd kvalitetsundersökning riktad till brukarna - dagligen undersöks föregående dags resor i termer av nöjdhet. Tio slumpvis valda brukare blir uppringda och tillfrågade enligt en frågemall som är gemensam för flera landstings uppföljning av brukarnöjdheten. Övergripande resultat från Barometern är att:

- 84 % av brukarna upplever att beställningen fungerade bra eller mycket bra.
- 88 % av brukarna upplever att resan fungerade bra eller mycket bra.
- 65 % av brukarna upplever färdtjänsten överlag fungerar bra eller mycket bra.

Barometern används flitigt av Färdtjänsten själva, men upplevs som trubbigt verktyg av brukarnas representanter genom deras organisationer. Barometern upplevs som ett sätt för Färdtjänsten att avfärda delar av den kritik som brukarorganisationerna för fram. Brukarna upplever att Färdtjänsten ofta använder resultatet från Barometern för att visa på en generell bild av nöjda resenärer.

En annan central del i Färdtjänstens mätning av kvalitet och nöjdhet är de nyckeltal som sammanställs regelbundet. Dessa nyckeltal som berör bland annat tidpassning, väntetid i telefon, handläggningstid, mm. I nedanstående tabell redovisas nyckeltalen för 2008 inklusive 2007 års utfall.

	Bokslut 2007	Budget 2008
Handläggningstid för tillståndsansökningar	1)	
Ärenden handlagda inom 10 dagar	40%	80%
Tillgängligheten till kundtjänsten		
Genomsnittlig kötid i telefon, sek	138	90
Handläggningstid för reseansökningar		
Ärenden handlagda inom 1 vecka	98%	80%
VPS		2)
Antal synpunkter på transportörernas utförande av uppdrag	2 915	2 900
Antal ärenden per 10 000 färdtjänst- och sjukresor	8,4	8,2
Tillgängligheten till beställningscentral för specialfordon		
Genomsnittlig kötid i telefon (sek)	83	90
Tillgänglighet till resebeställningen för taxi		
Telefonsamtal besvarade inom 1 minut	93%	90%
Tidpassning vid resa med specialfordon		
Uppdrag enl överenskommen hämttid (inom 10 min)	93%	92,5%
Tidpassning vid taxiresa		
Uppdrag enl överenskommen hämttid (inom 10 min)	93%	90%
Uppdrag >20 min efter överenskommen hämttid	1,8%	0%
Samplanering av taxiresor		
Genomsnittligt antal resenärer per fordon	1,13	1,18
Resegarantiärenden 3)		2)
Antal resegarantiärenden	4 423	6 000
Antal ärenden per 10 000 färdtjänst- och sjukresor med taxi	15,8	21,5

1) 2007: Ärenden handlagda inom en vecka

2) Avser beräknad volym, ej målvärde

3) Registrerade ärenden på 0200-numret

Tabell 2: Nyckeltal 2007-2008

Nyckeltalen presenteras för både brukarorganisationer och Färdtjänstnämnd regelbundet. Brukarorganisationerna upplever dock att dessa nyckeltal många gånger används för att avisa kritik snarare än en utgångspunkt för utveckling. I brukarnas kommentarer till nyckeltalen framkommer en viss skepsis mot Färdtjänstens vilja att redovisa statistik som på något sätt visar en ofördelaktig bild.

Ramböll kan konstatera att nyckeltalen mäter kvalitet ur vissa aspekter, men att detta nödvändigtvis inte har något att göra med hur brukaren upplever tjänsten som levereras. Nyckeltalen är fokuserade på tid och ärendemängder i olika kombinationer, men inte explicit nöjdheten. Att sätta huvudfokus på nyckeltal som rent objektivt mäter kvalitet men inte upplevd nöjdhet kan riskera leda till att undervärdera brukarens upplevelse till förmån för kvalitetsfaktorer som inte primärt berör kundens nöjdhet.

En annan fråga gäller nyckeltalens målsättningar. Exempelvis finner Ramböll det märkligt att ribban för vad man ska uppnå 2008 i termer av tidpassning av specialfordon (92,5 %) inte är höjd utan istället är sänkt i förhållande till vad som uppnåddes föregående år (93 %). Om nyckeltalen är satta för att det inte går att ha högre ambition än så, eller om en högre ambition inte formulerats är oklart. I flera fall har man satt ett väsentligt lägre måltal än vad som uppnåddes under 2007, med andra ord har Färdtjänstens kvalitetsambitioner i vissa delar sänkts för 2008 jämfört med föregående år.

I förhållande till övriga måltal kring kundnöjdhet är det enligt Ramböll en vanligt förekommande inställning inom Färdtjänsten att en andel på 90 % nöjda kunder är en bra siffra och att det är svårt att nå särskilt mycket högre. Med tanke på att det dagligen utförs cirka 8000 färdtjänstresor betyder dessa siffror att det varje dag är 800 resenärer som är missnöjda med resans kvalitet – detta kan svårligen betraktas som en acceptabel siffra för en organisation som prioriterar verksamhetens kvalitet

I tidigare rapporter från landstingsrevisorerna har det uppmanats att arbeta mer med begreppet upplevd kvalitet. Visserligen är syftet med Anbarö att bland annat mäta just upplevd kvalitet. Det har även framkommit uppgifter om att detta är ett frekvent samtalsämne mellan brukarorganisationerna och Färdtjänsten vid deras möten, både vad det innebär för beställning som genomförande av resa. Kundservice har dock inte gett uttryck för att detta kommer att utvecklas ytterligare. Vidare har det i tidigare rapporter från landstingsrevisorerna påpekats ett behov av att arbeta mer med nöjdhetsredovisningen av grupperna "unga resenärer" och "frekventa resenärer". Inte heller prioriteras särskilt av Kundservice och det bedrivs heller inget särskilt arbete med att redovisa nöjdheten för dessa kundgrupper.

4.6 Slutsatser och rekommendationer

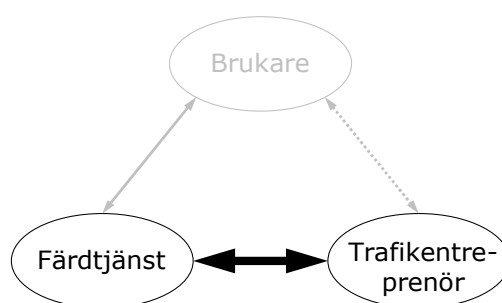
Ramböll kan peka ut ett antal områden som kan utvecklas när det gäller relationen mellan Färdtjänsten och brukarna. I nedanstående tabell sammanfattas de rekommendationer som ges inom respektive granskningsområde.

Granskningsområde	Rekommendation
Färdtjänstens dialog med handikapp- och pensionärsorganisationer	<ul style="list-style-type: none">• Förtydliga syftet med samrådsmötena.• Klargör krav på återkoppling till brukarna.• Fastställ tydligare normer för vilka måltal som ska gälla för kundnöjdheten i förhållande till barometern
Färdtjänstens information om vilken kvalitet brukarna kan förvänta sig	<ul style="list-style-type: none">• Utvecklad intressentdialog med både entreprenörer, brukarrepresentanter och Färdtjänsten för att bättre harmonisera förväntningar och kvalitet
Färdtjänstens information om vart brukarna kan vända sig vid kvalitetsbrister	<ul style="list-style-type: none">• Säkerställa huruvida den förmodade underrapporteringen av klagomål existerar, och om så är fallet, arbeta aktivt för att minska den.
Färdtjänstens klagomålshantering	<ul style="list-style-type: none">• Utöver tekniska stöd kan det finnas behov av insatser för att stärka personalens kompetens kring bemötandefrågor – till exempel stresshantering, personlig handledning, arbetsrotation mm.
Färdtjänstens övriga uppföljning av brukarnas nöjdhet	<ul style="list-style-type: none">• Arbeta med att redovisa brukarnas nöjdhet inom särskilt uppmärksammade grupper såsom "unga resenärer" och "frekventa resenärer".

Tabell 3: Rekommendationer gällande kvalitetsstyrning i förhållande till brukarna

5. Kvalitetsstyrning i förhållande till trafikentreprenörerna

I detta avsnitt avhandlas Färdtjänstens relation till trafikentreprenörerna; *vilka kvalitetskrav som används i förfrågningsunderlag vid upphandling av trafikentreprenörer, hur kvalitet regleras i Färdtjänstens avtal med trafikentreprenörerna samt hur Färdtjänstens uppföljning av trafikentreprenörernas kvalitet fungerar.*



Figur 3: Färdtjänstens relation till trafikentreprenörerna

I avsnittets sista del ges rekommendationer om konkreta förbättringsområden när det gäller relationen till entreprenörerna.

5.1 Färdtjänstens kvalitetskrav i förfrågningsunderlag vid upphandling av trafikentreprenörer

Grunden för relationen mellan Färdtjänsten och trafikentreprenörerna är det avtal som reglerar entreprenörernas åtagande. Färdtjänsten genomför regelbundet upphandlingar av de fordon som ska utföra transporterna, det vill säga taxi, rullstolstaxi och specialfordon. I upphandlingens förfrågningsunderlag anges vilka krav som ställs på de entreprenörer som kan komma ifråga för att bedriva färdtjänsttransporter.

Rambölls bild är att upphandlingsprocessen upplevs som relativt enkel och tydlig av såväl Färdtjänst som entreprenörer. Det finns exempel på ny tillsatta taxibolagsdirektörer som satt sig in i hela förfrågningsunderlaget på mindre än en dag och som upplevt anbudsproceduren och upphandlingsprocessen som effektiv.

En central fråga vid all upphandling är hur den upphandlande enheten går tillväga för att inkludera kvalitetsaspekten i upphandlingen. I enlighet med LOU finns det två alternativa huvudprinciper för tilldelning av kontrakt – antingen antar man det anbud som motsvarar uppställda krav med lägst pris eller så väljer man det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och tar då i värderingen även hänsyn till andra kriterier såsom exempelvis kvalitet, funktionalitet och kostnadseffektivitet.

Med den första principen (a: prisupphandling) fångas kvaliteten i upphandlingens kvalificeringsfas genom ett antal skall-krav. Begreppet prisupphandling kan därmed vara aningen missledande då det inte ska tolkas som att man helt bortser kvalitetsaspekterna - istället betyder det att alla anbud som uppfyller angiven kvalitetsnivå efter kvalificeringsfasen endast konkurrerar med avseende på pris.

En värdering av vilket anbud som är "ekonomiskt mest fördelaktigt" kan i sin tur genomföras på två olika sätt. Antingen värderar man anbuden genom viktning mellan pris, kvalitet och eventuellt någon annan variabel för att sedan värdera kvalitet med hjälp av någon form av poängsystem (b: viktning). Eller är priset fastlagt i förhand och anbudsgivarna konkurrerar således enbart med kvalitet där den som kan ge mest kvalitet för det fastlagda priset vinner (c: kvalitetsupphandling). Även här värderas kvalitet med någon form av poängsystem.

Ytterligare en modell för konkurrensutsättning som har blivit mer och mer vanligt förekommande är det som ofta kallas för kundval eller fritt val (d: auktorisation). Med denna metod överläts till brukaren att värdera vad som är god kvalitet bland de leverantörer som huvudmannen efter ett auktorisationsförfarande anser uppfyller en grundläggande kvalitetsnivå.

Nedanstående figur sammanfattar de olika upphandlingsmodeller som kan användas.

Lägst pris	Ekonomiskt mest fördelaktigt	Kundval
a) Lägst pris med kvalitet i form av "skall-krav". Kallas ibland för prisupphandling	b) Viktning mellan kvalitet och pris	d) Auktorisation av leverantörer där kvaliteten uppfyller en miniminivå medan brukaren är den som värderar vad som är god kvalitet
	c) Kvalitetsupphandling med fast pris	

Tabell 4: Alternativa upphandlingsmodeller

Färdtjänsten i Stockholms län tillämpar den förstnämnda upphandlingsmetoden, dvs. den som vanligen kallas prisupphandling. Detta innebär att själva upphandlingen blir enkel för både köpare och säljare. Färdtjänsten behöver endast värdera priserna på de inkomna anbuden då anbudsgivarna i övrigt förbinder sig till att leva upp till de i förfrågningsunderlaget fastställda kvalitetskraven. Anbudsgivarna behöver endast ange att de kommer att leva upp till de fastställda kraven och koncentrera sig på att lämna ett konkurrenskraftigt pris. Prisupphandlingar har dock den nackdelen att anbudsgivare saknar incitament för att överträffa de angivna kvalitetskraven – man lägger sig automatiskt på den lägsta nivån. Vid upphandling genom viktning eller kvalitetsupphandling inbjuds däremot anbudsgivarna att förutom pris tävla även med

kvalitet. Detta betyder att dessa upphandlingsmodeller kan stimulera en successiv kvalitetsutveckling – något som prisupphandlingar inte gör på samma sätt.

Färdtjänstens sätt att upprätthålla god kvalitet, trots valet av upphandlingsmodell, är att tydligt ange vilka kvalitetskrav som ställs på en entreprenör. Genom ett omfattande förfrågningsunderlag, och sedermera omfattande avtal, försöker man att definiera vilken kvalitet som förväntas inom olika områden; tidpassning, bemötande, fordonens beskaffenhet mm. Utmaningarna med detta är flera. För det första är det ett omfattande underlag bestående av 15-35 bilagor. Trots detta är det flera kvalitetsområden som är svåra att tolka på ett enhetligt sätt. Exempelvis är det inte tydligt vilka krav som ställs på entreprenörerna när det gäller deras sätt att arbeta med bemötande och kvalitetsutveckling.

Ramböll menar att Färdtjänsten inte till fullo utnyttjar den möjlighet till tydlighet som upphandlingsmodellen medger. Ramböll ser vidare en uppenbar risk att entreprenörerna inte arbetar aktivt med kvalitetsfrågor sedan de väl vunnit en upphandling. Dels för att det inte är tydligt vad som förväntas, dels för att de inte har något att vinna på detta. I nästa avsnitt utvecklas detta resonemang.

5.2 **Färdtjänstens reglering av kvalitet i avtal med trafikentreprenörer**

I de avtal som Färdtjänsten tecknar efter upphandling har man valt att lägga fokus på priskomponenten. Kvalitetsaspekter regleras i olika bilagor där entreprenören kan se vilka krav man förväntas leva upp till. Eventuella ytterligare kvalitetsvärden som entreprenören har tas inte med i bedömningen. I avtalet finns dock ett incitaments-system med reglerade krav på tidpassning som ger entreprenören viten på de sena eller missade körningar, samt bonus om tidpassningen varit särskilt god.

Incitamentssystemet upplevs i grunden som positivt av alla aktörer som är berörda; Färdtjänsten upplever att det finns relevanta styrningsaspekter och entreprenörerna upplever incitamenten som legitima och sporrande. Systemet är dock inte perfekt, då entreprenörer kan få viten för situationer som ligger utanför förarens och entreprenörens kontroll. När trafikstockning, väder eller andra omgivningsfaktorer gör det svårt för transporten att hitta kunden, kan det delas ut viten trots att skuldfrågan är otydlig. Trots att det finns finjusteringar att göra är dock inställningen till incitamentssystemet överlag positiv.

De kvalitetskrav som definieras i upphandlingen och stipuleras i avtalen råder det mer delade meningar om. Färdtjänsten anser att kraven har rätt nivå och varken kan eller bör ha någon annan utformning. Vissa entreprenörer har dock synpunkter på kvalitetskraven som inte uppfattas som särskilt ambitiöst satta. Exempel på sådana kvalitetskrav hittas exempelvis bland de etiska reglerna vilket illustreras av följande citat ur förfrågningsunderlaget till upphandlingen av specialfordon:

"Endast lämpliga förare som följer den branschsed (t ex god taxitradition) som gäller vid persontransporter med taxi och bussregistrerade fordon och som har en insikt i funktionshindrades situation och villkor skall utföra resor under detta avtal."

"Leverantör skall inte diskutera och anföra sådana åsikter om färdtjänst/sjukresor så att en otrygg och negativ upplevelse av resan skapas för resenären."

"Trafiksäkerhet och en säker och bekväm resa för kunden skall vara en naturlig del i leverantörens verksamhet."

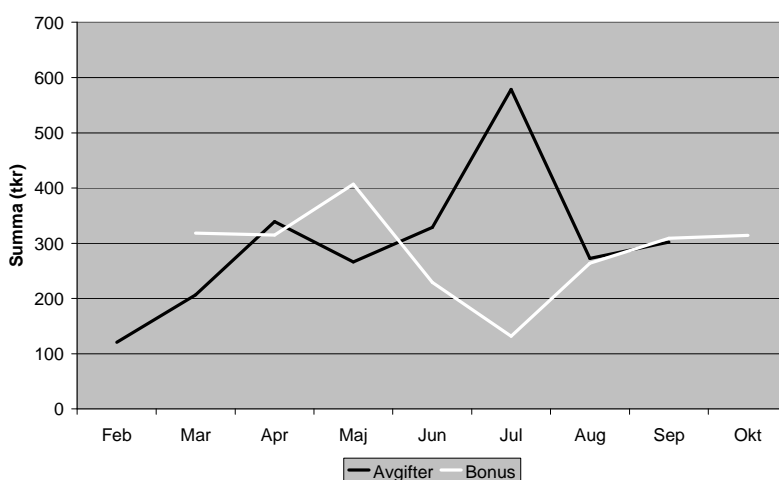
Det har framförts av entreprenörer att de flesta bolag har möjlighet att nå upp till kraven då dessa utgör en låg kvalitetsnivå. Samtidigt erkänns svårigheten i att mäta och utvärdera kvaliteten, i synnerhet bemötandeaspekten mellan förare och brukare.

Förutom krav som rör bemötande och tjänstekvalitet så finns det krav som rör fordonsparken. Det finns tydliga instruktioner om vilka fordon som ska finnas och vad de ska ha för teknik. Dessa krav upplevs av entreprenörerna som något irrelevanta och i vissa fall orealistiska. Det finns exempel på när Färdtjänsten har inlett upphandling och haft en viss uppfattning om teknik och fordon som sedan varit omöjlig att genomföra i praktiken. Situationen har fått lösas i efterhand, men hade inte behövt uppstå om det funnits en tydlig vilja att lyssna in entreprenörerna innan kravspecifikationer formuleras.

En slutsats som går att dra av Färdtjänstens kvalitetskrav gentemot entreprenörerna är att det torde gå att få mer kvalitet ur relationen med entreprenörerna. När entreprenörerna själva efterlyser högre krav och bättre fokus på kvalitet ser Ramböll det som ett tecken på att man inte har tillräckligt höga kvalitetsambitioner i avtalen på Färdtjänsten. I vilken grad det är möjligt att öka kvaliteten utan att det får för stora effekter på priset är svårt att säga, men en annan upphandlingsmodell och andra avtalskonstruktioner kan få betydande konsekvenser för möjligheterna att driva kvalitetsutvecklingen i positiv riktning.

När det gäller incitamentssystemet så ges det ett stort förtroende från alla parter och bedöms av Ramböll kunna fungera bra. Det är tydligt att utbetald bonus och inkrävda avgifter är två kommunicerande kärl, se nedanstående diagram.

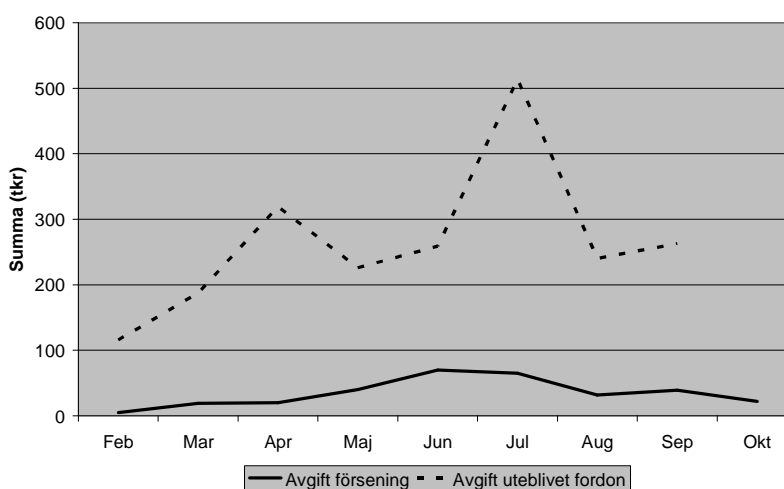
Figur 4: Utveckling av inkrävda avgifter och utbetald bonus



Det kan vara värt att notera den extrema ökningen av avgifter som uppstår under juli månad, vilket är en följd av bristande kvalitet. Detta är en effekt som möjligen skulle kunna motverkas med hjälp av justeringar av incitamentssystemet så att det ytterligare straffar förseningar och belönar tidpassning.

Ramböll har även valt att titta närmare på kvalitetsavgifterna. Avgiften består av två olika komponenter – dels avgift pga. *försening* dels avgift pga. *uteblivet fordon* vilket gjort att resenären utnyttjat resegarantin. Det är tydligt att kostnaderna för förseningar befinner sig på förhållandevis låg nivå jämfört med uteblivet fordon, vilket illustreras i nedanstående diagram:

Figur 5: Utveckling av inkrävda avgifter uppdelat på försening och uteblivet fordon



Detta menar Ramböll är en rimlig styrning då ett uteblivet fordon utgör en mer allvarlig kvalitetsbrist än en försening, sett ur den enskilda resenärens perspektiv. Även här finns det dock anledning att undersöka de styrande effekterna närmare då det är tänkbart att höjningar av avgifterna för uteblivet fordon skulle kunna få ner antalet resegarantiärenden och det besvär som detta innebär för resenärens del.

En förutsättning för att incitamentssystem ska fungera är att de når rätt aktör på rätt sätt. I det här fallet får åkaren själv stå för böterna om den missar tiden för en körning, vilket innebär att denne har starka incitament att vara vid rätt tidpunkt vid rätt plats. De aspekter som tidigare tagits upp - främst problem vid force-majeureliknande situationer – är dock ett utvecklingsområde.

5.3 Färdtjänstens uppföljning av trafikentreprenörernas kvalitet

Utifrån den avtalade kvalitetsnivån i avtalen genomförs minst 2 gånger per termin uppföljningssamtal mellan Färdtjänsten och entreprenörerna. Under dessa möten presenteras utfallen för kvalitetsnyckeltalen och viktigare synpunkter och klagomål som insamlats framförs.

Utöver dessa möten genomförs även en löpande uppföljning av entreprenörernas ekonomi. Detta görs med förståelsen att bolag med dåligt skött ekonomi antagligen har motsvarande problem med kvalitetsnivåerna. Utifrån miljökriterierna i avtalet utförs även fordonsinspektion, men denna företeelse kommer att lämnas därhän i den fortsatta granskningen av kvalitetsstyrningen.

Såväl entreprenörer som Färdtjänsten uppfattar mötena som över lag positiva och dialogen som konstruktiv. Vissa entreprenörer går så långt att de vågar säga att relationen till Färdtjänsten är perfekt. Det finns även exempel på situationer när kriterier i avtalet blivit mycket besvärliga att implementera i praktiken har kunnat lösas genom dialog och samtal där man lyckats komma till en lösning som båda parter varit nöjd med.

I de fall det uppstår en situation mellan brukare och förare som leder till omfattande klagomål på förarens beteende kan denne förklaras icke önskvärd av Färdtjänsten. Detta kan i praktiken innebära att föraren förlorar sitt jobb då trafikentreprenören/åkeribolaget inte kan använda föraren för färdtjänstresor. I detta sammanhang har det framkommit att Färdtjänsten har bristande transparens och förutsägbarhet i denna process. Det har från entreprenörer framförts att dessa beslut uppfattas som godtyckliga i meningen att huruvida en förare kommer avskiljas från sitt uppdrag eller ej beror på vilken handläggare på Färdtjänsten som utför utredningen.

Ramböll anser att det bör finnas en tydlig och transparent process för beslut som kan resultera i att förare avskiljs från sina uppdrag. Det är uppenbart att missförstånd kan uppstå mellan brukare och förare, och att felet kan ligga på såväl förare som brukare. Det bör därför vara otänkbart att avskilja en förare helt på brukarens ord om vad som skett. En fastställd beslutsprocess gällande avskiljning bör tas fram i samråd med såväl brukare som entreprenörer och dokumentation från denna utvecklingsprocess bör vara öppen för alla parter i målet.

Det är Rambölls uppfattning att uppföljningssamtalen verkar genomföras under goda former, men att det trots detta finns en utvecklingspotential. En tydlig brist i kvalitetslänken mellan Färdtjänsten och brukare är föraren. Många gånger når inte incitamentsstrukturerna ända ned till den enskilde föraren eller åkaren, och vad som försäkras i termer av kvalitet från entreprenören kanske inte alltid är förankrat i samtliga förare.

Ett annat, närliggande utvecklingsområde är Färdtjänstens sätt att följa upp vad man kallar "mjuk kvalitet", dvs. bemötandefrågor, förarnas etiska förhållningssätt etc. Färdtjänsten har genomfört ett antal utvecklingsprojekt i syfte att komma tillrätta med kvalitetsproblem i dessa delar, men Rambölls bedömning är att detta arbete kan drivas hårdare och framför allt implementeras på ett bättre sätt. Här finns det dock anledning att återknyta till kritiken gällande den valda upphandlingsmodellen. En effektiv kvalitetsuppföljning förutsätter att det i avtalet är tydligt angivet vad som avses med kvalitet. Ramböll kan notera att Färdtjänsten trots omfattande avtal inte lyckats formulera tydliga indikatorer gällande de mjuka kvalitetsfrågorna. Detta är enligt vår bedömning huvudorsaken till att exempelvis bemötandekvaliteten heller

inte går att följa upp på ett effektivt sätt. Detta är ytterligare ett skäl till att pröva alternativa upphandlingsmetoder för att på så sätt stimulera anbudslämnande entreprenörer att själva definiera vad de menar med ett gott bemötande, och på vilket sätt de avser att arbeta med dessa frågor.

5.4 Slutsatser och rekommendationer

Ramböll kan peka ut ett antal områden som kan utvecklas när det gäller relationen till trafikentreprenörerna. I nedanstående tabell sammanfattas de rekommendationer som ges inom respektive granskningsområde.

Granskningsområde	Rekommendation
Färdtjänstens kvalitetskrav i förfrågningsunderlag vid upphandling av trafikentreprenörer	<ul style="list-style-type: none"> • Utred alternativa upphandlingsmetoden i syfte att öka fokus på kvalitet
Färdtjänstens reglering av kvalitet i avtal med trafikentreprenörer	<ul style="list-style-type: none"> • Förtydliga kvalitetskraven gällande upplevd kvalitet - bemötande mm. • Förtydliga kvalitetskraven gällande entreprenörernas systematiska kvalitetsarbete.
Färdtjänstens uppföljning av trafikentreprenörernas kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> • Färdtjänsten bör prioritera att tillsammans med entreprenörer och brukare utveckla en tydlig och transparent beslutsprocess för ärenden som kan leda till att förare avskiljs från sina uppdrag.
Färdtjänstens uppföljning av trafikentreprenörernas kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> • Utveckla uppföljningen av upplevd kvalitet • Utvärdera incitamentssystemets (bonus och kvalitetsavgifter) styrande effekter. • Utveckla incitamentssystemet till att i mindre grad "straffa" entreprenörerna för force-majeure-liknande situationer.

Tabell 5: Rekommendationer gällande relationen till trafikentreprenörerna