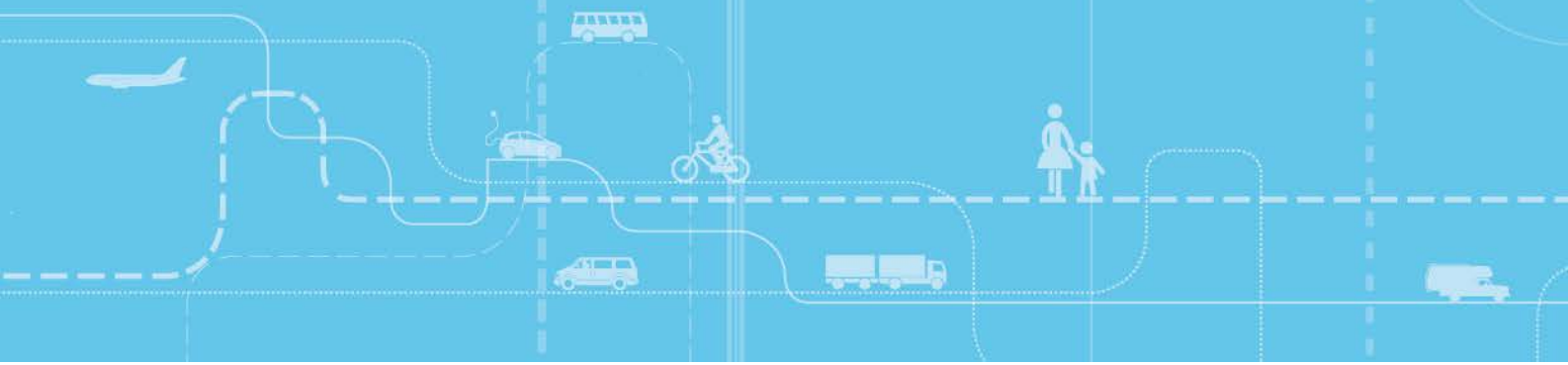


TØI rapport 1297/2014

Merethe Dotterud Leiren
Jørgen Aarhaug
Julie Runde Krogstad
Kåre Skollerud

tøi Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Akershus og Oslo



Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Akershus og Oslo

Merethe Dotterud Leiren
Jørgen Aarhaug
Julie Runde Krogstad
Kåre Skollerud

Forsidebildet er gjengitt med tillatelse fra Ruter

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

Tittel: Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Akershus og Oslo

Forfattere: Merethe Dotterud Leiren
Jørgen Aarhaug
Julie Runde Krogstad
Kåre Skollerud

Dato: 01.2014

TØI rapport: 1297/2014

Sider 50

ISBN Elektronisk: 978-82-480-1494-2

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Ruter AS

Prosjekt: 3962 - Samordning av offentlig betalt transport

Kvalitetsansvarlig: Frode Longva

Emneord: Samordning
Spesialtransport

Sammendrag:

Samordning av offentlig betalt spesialtransport kan ha fordeler som reduserte kostnader. Dette kan oppnås på grunn av bedre utnyttelse av kjøretøyene og flere personer per kjøretøy. Ulempen er at dette medfører mer reisetid for den enkelte passasjer som i dag får direkte transport. Det kan også gå på bekostning av transportberedskapen i mindre sentrale områder, hvor drosjeselskaper er avhengige av offentlig transport for å sikre et inntektsgrunnlag. I dag er det flere ansvarlige myndigheter for ulike spesialtransport-tjenester. En måte å organisere samordning på er derfor å opprette et samordningsselskap (et aksjeselskap eller et interkommunalt selskap).

Title: Integration of special passenger transportation services in Akershus and Oslo

Author(s): Merethe Dotterud Leiren
Jørgen Aarhaug
Julie Runde Krogstad
Kåre Skollerud

Date: 01.2014

TØI report: 1297/2014

Pages 50

ISBN Electronic: 978-82-480-1494-2

ISSN 0808-1190

Financed by: RuterAS

Project: 3962 - Samordning av offentlig betalt transport

Quality manager: Frode Longva

Key words: Integration
Passenger transport

Summary:

Integration of special passenger transportation services include benefits such as increased economic savings. A more efficient use of vehicles and more passengers per vehicle contribute to such effects. An issue is that coordination of transportation services increases the travel time for existing passengers. Another issue is that it may decrease the transportation preparedness in sparsely populated areas, where taxi companies may be dependent on public contracts to keep a minimum basis of income. Today there are many responsible public authorities for different types of special passenger transportation. Therefore, one way of organising integration is to establish an integrated company (e.g. a public corporation or an inter-municipal company).

Language of report: Norwegian

Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.

This report is available only in electronic version.

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Temaet for denne rapporten er mulighetene for samordning av offentlig betalte transporttjenester, hvilke gevinster og ulemper dette kan gi både med tanke på økonomiske aspekter og tilbudsutvikling, samt hvordan en samordning av slike tjenester kan organiseres.

Rapporten er skrevet på oppdrag for Ruter AS, som har ønsket en vurdering av muligheten for å samordne offentlig betalte transporttjenester, slik at spesialtransport og kollektivtilbudet kan sees i sammenheng. Vår kontaktperson i Ruter har vært trafikkplansjef Kjersti Midttun. Midttun har sammen med administrerende direktør i Konsentra AS, Erik Holmeide, og kvalitetsleder i Konsentra AS, John Gunnar Aune, bidratt med nyttige innspill underveis i prosessen.

Rapporten er skrevet i samarbeid mellom forfatterne, som også har jobbet sammen om datainnsamlingen. Prosjektet har vært ledet av forsker Merethe Dotterud Leiren, som har spilt en viktig rolle i alle deler av prosjektet. Forsker Julie Runde Krogstad har stått for administrering og innsamling av informasjon gjennom intervjuer og gitt viktige bidrag i beskrivelsen av dagens organisering og erfaringer fra Danmark. Seniorforsker Jørgen Aarhaug har hatt hovedansvaret for de statistiske analysene om mulige besparelser som resultat av en samordning. Forsker Kåre Skollerud har medvirket i datainnsamlingen gjennom intervjuer og beskrivelsen av mulige effekter av å åpne tilbud for flere reisende. Avdelingsleder Frode Longva har kvalitetssikret rapporten.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon gjennom intervjuer og stilt statistiske data til disposisjon i dette prosjektet.

Oslo, februar 2014
Transportøkonomisk institutt

Gunnar Lindberg
direktør

Frode Longva
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1	Innledning	1
2	Metode	3
3	Organisering av transporttjenestene	5
3.1	Dagens organisering.....	5
3.2	Service- og bestillingsruter.....	8
3.3	Skoleskyss.....	8
3.4	Arbeids- og utdanningsreiser.....	10
3.5	Dagsenterkjøring.....	11
3.6	Pasienttransport.....	12
3.7	Tilrettelagt transport.....	13
3.8	Oppsummering.....	15
4	Markedet av transportleverandører	16
5	Passasjerhensyn	18
5.1	Behov blant dagens brukere.....	18
5.2	Erfaringer med åpent tilbud.....	21
5.3	Politiske hensyn.....	22
5.4	Oppsummering.....	23
6	Bedre utnyttelse og mulige besparelser	24
6.1	Samkjøring.....	24
6.2	Utnyttelse av kjøretøypark.....	28
6.3	Felles planlegging og innkjøp.....	32
6.4	Oppsummering.....	34
7	Hvordan organisere samordning	35
7.1	Lov om offentlige anskaffelser og forsyningsforskriften.....	35
7.2	Selskap med flere eiere.....	36
7.2.1	Tillit mellom eiere.....	37
7.2.2	Kommunale eiere.....	38
7.2.3	Statlige eiere.....	39
7.2.4	Aksjeselskap eller interkommunalt selskap.....	40
7.3	Oppsummering.....	42
8	Konklusjon	44
8.1	Fordeler og ulemper ved et lukket og et åpent tilbud.....	44
8.2	Konsekvenser for kollektivtilbudet i bynære områder og spredtbygde strøk.....	44
8.3	Økonomiske fordeler.....	45
8.4	Mulig organisering.....	45
	Referanser	47
	Appendix	50

Sammendrag:

Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Akershus og Oslo

TOI rapport 1297/2014

Forfatter(e): Merethe Dotterud Leiren, Jørgen Aarhaug, Julie Runde Krogstad og Kåre Skollerud
Oslo 2014 50 sider

Samordning av offentlig betalt spesialtransport kan ha fordeler som reduserte kostnader. Dette kan oppnås på grunn av bedre utnyttelse av kjøretøyene og flere personer per kjøretøy. Ulempen er at dette medfører mer reisetid for den enkelte, passasjerer som i dag får direkte transport. Det kan også gå på bekostning av transportberedskapen i mindre sentrale områder, hvor drosjeselskaper er avhengige av offentlig transport for å sikre et inntektsgrunnlag. I dag er det flere ansvarlige myndigheter for ulike spesialtransport-tjenester. En måte å organisere samordning på er derfor å opprette et samordningselskap (et aksjeselskap eller et interkommunalt selskap). En slik løsning vil medføre at de ulike eierne koordinerer seg internt før de koordinerer seg med andre eiere.

Målet med denne rapporten er å vurdere hvilke konsekvenser en samordning av offentlig betalte transporttjenester vil ha på økonomi og tilbud, samt hvordan en slik samordning eventuelt kan organiseres. Med utgangspunkt i offentlig betalte transporttjenester i Akershus og Oslo belyses fire spørsmål:

1. Hva er fordelene og ulempene ved både et lukket tilbud for de som har spesiell reiserett og et åpent tilbud for alle reisende?
2. Hvilke konsekvenser vil samordning av offentlig betalte transporttjenester kunne få for kollektivtilbudet i bynære områder og i distriktene?
3. Hvilke økonomiske fordeler vil en slik organisering kunne ha?
4. Hvordan kan en slik samordning organiseres?

For å besvare disse spørsmålene har vi i hovedsak brukt informasjon samlet inn gjennom intervjuer og statistiske data fra transporttjenester i Akershus og Oslo. På bakgrunn av disse dataene gir vi en gjennomgang av hvordan offentlig betalt spesialtransport er organisert i dag, inkludert en oversikt over de ulike typene spesialtjenester som tilbys. Disse består av:

- Service- og bestillingsruter
- Skoleskyss
- Arbeids- og utdanningsreiser
- Dagsenterkjøring
- Pasienttransport
- Tilrettelagt transport (TT)

I rapporten går vi igjennom ulike passasjerhensyn, som behov for individuell transport, tilfredshet og klager på transport. Deretter drøfter vi hvordan kjøretøyparken og muligheter for samkjøring kan utnyttes bedre. Ved å vise til erfaringer med bestillingstransport fra andre fylker, gir vi et inntrykk av hvordan et åpent tilbud for alle reisende oppfattes av brukerne av slik transport. Basert på

tidligere utredninger og kunnskap om konkurranse blant transportleverandører gir vi også et innblikk i markedet av transportleverandører med fokus på drosjenæringen og dens markedsgrunnlag i landlige områder. Vi går også igjennom politiske hensyn, som har kommet til uttrykk gjennom intervjuene. Dette inkluderer ønske om å gi passasjerene fritt brukervalg og at samordning kan medføre upopulære bestemmelser blant eksisterende brukere.

Samordning av spesialtransport er komplekst. De ulike spesialtransporttjenestene er organisert hos ulike aktører og er tradisjonelt forbundet med sektorene de tilhører. Ulike deler av forvaltningen har ansvar for mindre transportvolumer, som det i noen tilfeller er bygget opp et eget tjenesteapparat rundt. Fragmentert ansvar, ulike finansieringskilder, sektorspesifikke hensyn, passasjerrettigheter og regler i lovverket legger en rekke begrensninger for samordning. Det vil likevel være mulig å organisere samordning gjennom et felles selskap – et samordningsselskap – hvor ansvarlige myndigheter etter eget ønske kan gå inn på eiersiden. Nedenfor går vi igjennom spørsmålene, som vi stiller innledningsvis.

1. Hva er fordelene og ulempene ved både et lukket tilbud for de som har spesiell reiserett og et åpent tilbud for alle reisende?

Lukkede og åpne tilbud har ulike fordeler og ulemper. En fordel ved åpne tilbud er at det gir et tilbud til flere enn kun skyssberettigede. Erfaringer fra bestillingstransport i Hedmark viser at slike åpne spesialtilbud er svært populært både blant eldre og yngre brukere, og at fritidsaktiviteter har tilpasset seg rutetidene til den åpne bestillingstransporten.

Til forskjell er lukkede tilbud i større grad tilpasset individuelle behov enn åpen transport. Individuelle behov blant sårbare brukere begrenser potensialet for samkjøring og dermed mulighetene for å åpne lukkede tilbud. Mens noen reisende synes samkjøring er bra fordi det er sosialt, og samkjøring synes å være populært i forbindelse med skoleskyss, er ikke dette oppfattet som like positivt blant TT-brukere. Årsaker som oppgis er at det føles utrygt for enkelte grupper funksjonshemmede å sitte sammen med andre grupper og, når det gjelder arbeids- og utdanningsreiser, en utrygghet i forhold til å måtte tilpasse seg et transporttilbud som oppleves mer uforutsigbart og kan gjøre det vanskeligere å komme til jobb (på grunn av for eksempel forsinkelser).

Videre vil økt samkjøring ved å åpne tilbudet for alle reisende i mange tilfeller føre til et "stivere" tilbud, som ligner mer på et ordinært kollektivtransportsystem, hvor brukerne må tilpasse seg når transporten går og ikke omvendt. Motstand mot å måtte tilpasse seg et slik tilbud kommer til uttrykk blant brukere, som i dag har individuell transport og som på grunn av nedsatt funksjonsevne føler seg uheldig stilt i utgangspunktet. Å gjøre grep som oppfattes som en forverring av dagens tilbud for eksisterende brukere er politisk vanskelig. For eksempel gir samordning muligheter for å se spesialtjenester og ordinær kollektivtransport i sammenheng. Det kan bety mer kjøring til for eksempel T-bane og jernbanestasjoner med hjelp til å komme ombord, i stedet for dør-til-dør-transport i en og samme bil. For passasjerer som i dag slipper omstigninger kan dette oppleves som en kvalitetsforverring.

2. Hvilke konsekvenser vil samordning av offentlig betalte transporter kunne få for kollektivtilbudet i bynære områder og i distriktene?

Samordning av offentlig betalte transporter vil ha ulike konsekvenser i bynære og landlige områder. I byene vil det være lettere å fylle kjøretøyene med passasjerer, da det er sannsynlig at flere ønskede reiser ligger i nærheten av hverandre og avstandene er kortere. Imidlertid er muligheten til å åpne spesialtransport for alle reisende interessant i landlige områder, da dette kan innebære å gå fra et ikke-eksisterende tilbud til et tilbud – noe som kan gi velferdseffekter. Erfaringer fra forsøk med bestillingstransport som er åpne for alle, for eksempel i landlige strøk i Hedmark, viser at slike tilbud har blitt svært populært.

Samordning kan også ha implikasjoner på en annen side av kollektivtransporttilbudet: markedsgrunnlaget til drosjenæringen. Ved samordning kan det skje at kontraktskjøringen til drosjene går over til å bli kjørt av andre aktører (for eksempel minibusselskaper som opererer under andre betingelser), noe som gjør at grunnlaget for å drive drosje blir mindre. Dette er viktig fordi drosjenæringen med sin kjøreplikt sikrer en transportberedskap. Imidlertid er drosjenæringen i stor grad avhengig av offentlig betalte transporttjenester for å kunne opprettholde et tilbud, hvor driftsgrunnlaget ellers ikke er stort.

3. Hvilke økonomiske fordeler vil en slik organisering kunne ha?

Analysene viser at det er gevinster å hente på en samordning av transporttjenestene. Av de statistiske dataene går det frem at det er ledig kapasitet i dagens kjøretøyflåte, både når det gjelder å kjøre flere passasjerer sammen i samme kjøretøy samtidig og når det gjelder å benytte kjøretøyene i større grad på ulike tidspunkter på dagen uavhengig av hvor mange passasjerer det er ombord. På grunn av passasjerhensyn og brukerreteigheter vil det ikke alltid være mulig med samkjøring eller økt samkjøring, men også i slike tilfeller vil det være en gevinst å hente på å utnytte en felles kjøretøypark. Etterspørselen etter transport i dag tydeliggjør at for eksempel dagsenterkjøring og pasientreiser i stor grad skjer på tidspunkter hvor det innenfor andre transporttjenester er ledig kapasitet. Det samme kjøretøyet kan derfor benyttes til ulike transporter utover dagen. Mens datamaterialet gir et bilde på kapasitet gitt dagens etterspørsel, vil en samordningsløsning gi muligheter for å se flere behov i sammenheng og dermed føre til en annen type kapasitet enn i dag. Erfaringer fra Danmark viser at kostnadsbesparelsene ved å innføre felles planlegging og innkjøp er betydelige, fordi de ulike markedene kan sees under ett og dermed gi større og mer attraktive anbudsutlysninger for transportleverandørene.

4. Hvordan kan en slik samordning organiseres?

Samordning kan organiseres ved å opprette et samordningsselskap, det vil si et aksjeselskap eller et interkommunalt selskap hvor flere ansvarlige myndigheter går inn på eiersiden. På denne måten kan de ulike transporttjenestene drives i egen regi. Løsningen vil medføre at eiere, som i dag har delt opp eget ansvar på ulike avdelinger (for eksempel kommuner hvor en avdeling er ansvarlig for dagsenterkjøring, mens en annen har ansvaret for skoletransport) vil måtte koordinere seg internt før de koordinerer seg med andre eiere. Med tanke på tillit blant eiere vil det være viktig med klare regler for om og hva eierne får igjen av utbyttet i selskapet. Det vil også være viktig med klare betingelser for utøvelse av kontroll av samordningsselskapet.

Fordelen med et samordningsselskap er fleksibilitet i forhold til hvor mange eiere som vil slutte seg til en slik løsning. Dette er av betydning fordi samordning kan by på en rekke organisatoriske, politiske og juridiske utfordringer, blant annet på grunn av fragmentert ansvarsdeling, aktørers ulike interesser, styringsinstrumenter og beslutninger som allerede er tatt. Det er derfor lite sannsynlig at alle offentlige myndigheter, som er ansvarlige for ulike typer transporttjenester, vil slutte seg til et samordningsselskap.

Behov for flere undersøkelser

Utredningen viser at samordning er komplekst og at det er behov for ytterligere vurderinger av konsekvenser. Brukerundersøkelser blant eksisterende og potensielle brukere har for eksempel ikke vært gjennomført i dette prosjektet. En annen type undersøkelse er å kartlegge hvor mange kjøretøy som finnes og hvor mye transport som skjer i forbindelse med for eksempel dagsenterkjøring og svømmeundervisning i alle de 22 kommunene i Akershus og 12 bydelskontorene i Oslo. Dette har kommunene selv kun delvis oversikt over. En tredje undersøkelse er å gjennomføre en markedsundersøkelse av drosjenæringen i Akershus og Oslo, for å finne ut hvilken betydning offentlig kjøring har for drosjeselskapene i disse områdene, hvordan de ser på denne kjøringen og hvilke konkurranseforhold det er.

1 Innledning

Offentlig betalte transporttjenester har forskjellige utgangspunkt og er tillagt ulike offentlige myndigheter. Pasienttransport, arbeids- og utdanningsreiser (AU-reiser), tilrettelagt transport (TT), skoletransport og dagsenterkjøring er underlagt henholdsvis staten, fylkeskommunen og kommunen. Ser vi bort fra ordinær kollektivtransport, omsetter spesial- og skoletransporttjenester i Akershus og Oslo for i underkant av én milliard kroner i året (kjøring til dagsenter og svømmehaller ikke inkludert) (Ruter 2012: 6). Anslag fra tidligere rapporter (Kjørstad og Nilsen 2012) og erfaringer fra samordning av ulike offentlig betalte transporttjenester i for eksempel Danmark tyder på at det kan være potensielle besparelser og stordriftsfordeler gjennom samordning (Deloitte 2013). På bakgrunn av dette belyses følgende fire spørsmål:

1. Hva er fordelene og ulempene ved både et lukket tilbud for de som har spesiell reiserett og et åpent tilbud for alle reisende?
2. Hvilke konsekvenser vil samordning av offentlig betalte transportter kunne få for kollektivtilbudet i bynære områder og i distriktene?
3. Hvilke økonomiske fordeler vil en slik organisering kunne ha?
4. Hvordan kan en slik samordning organiseres?

Bakgrunnen for spørsmålene er at samordning kan bidra til en bedre utnyttelse av transportmidlene og dermed lavere kostnad per reise. I tillegg kan en samordning mellom spesialtransport og kollektivtilbudet gi et større passasjergrunnlag og dermed øke mulighetene for en viss frekvens og et attraktivt tilbud også i distriktsområder med lav etterspørsel. Spesielt i slike områder, men også i byområder, kan det være muligheter for tilbudsforbedring og økonomiske gevinster ved at for eksempel "lukket" tilbud (det vil si individuelle transporttilbud, som kun er for reisende med spesiell reiserett og lukket for øvrige reisende) gjøres åpne (det vil si åpent for alle reisende). En samordningsløsning vil også være i tråd med målet om ikke-diskriminering og tilgjengelighet for alle.

Denne utredningen viser at det er gevinster å hente på en samordning av transporttjenestene: Mulighetene for samkjøring blir større jo flere brukere det er som skal samme vei og sees i sammenheng uavhengig av type transporttjeneste. Utnyttelsen av kjøretøy blir også bedre ved at transportflåten kan benyttes til ulike transporttjenester til ulike tider av døgnet. Pasienttransport og dagsenterkjøring skjer for eksempel mest på tidspunkter hvor kapasiteten ellers i stor grad er ledig.

Imidlertid finner vi at samordning også byr på en rekke utfordringer, spesielt når det gjelder hensyn til eksisterende brukere, organisatoriske, juridiske og politiske aspekter. Mens enkelte vi har intervjuet ser på samordning som en spennende tanke, er det også flere som oppfatter samordning som lite fruktbart. Dette kan være på grunn av ulike styringssystemer eller ansvarsfølelse, og usikkerhet knyttet til om

"egne" passasjerer vil bli ivaretatt på en god nok måte. En annen grunn er pågående arbeid om å samordne mot andre egne tilbud, for eksempel forsøker sykehusene å samordne pasientreiser med ambulanseskjøring og enkelte kommuner kombinerer dagsenterkjøring med vaktmestertjenester. Det kan også være politiske bestemmelser om fritt brukervalg, som kan vanskeliggjøre en samordning. Enkelte aktører betrakter også hverandre som konkurrenter, noe som ikke er et gunstig utgangspunkt for samordning.

I de neste delene vil vi gå gjennom de ulike fordelene og ulempene ved å samordne ulike offentlig betalte transporttjenester. Vi vil starte med å gå gjennom hvilke metoder vi har brukt i undersøkelsen, før vi gir en beskrivelse av hvordan de ulike transporttilbudene er organisert i dag. Dette inkluderer hvem som er de viktige aktørene i Akershus og Oslo og relevant regelverk for de ulike transporttjenestene. Fordi samordning kan ha bestemte konsekvenser for markedsgrunnlaget til drosjenæringen vil vi gi en analyse av mulige virkninger for markedet for transportleverandører. Deretter beskriver vi ulike hensyn som må tas, gitt ulike passasjerers behov. Vi gir også innsikt i erfaringer med bestillingstransport i andre fylker, som har åpnet slik spesialtransport for alle reisende. Videre gir vi en oversikt over hvordan transporttjenestene bedre kan utnyttes gjennom samordning, og hvilke besparelser som kan oppnås. Deretter foreslår vi en organisatorisk løsning for samordning, hvor flere eiere går sammen om et felles selskap. Til slutt følger en konklusjon, der vi svarer på de fire spørsmålene stilt innledningsvis.

2 Metode

For å analysere hvilke konsekvenser det vil ha å samordne flere offentlige transport-tjenester, samt muligheter for organisering, har vi brukt både kvantitative og kvalitative data. Tabellen nedenfor viser en oversikt over operasjonaliseringen av kriteriene som er brukt i analysen: tilbud, økonomiske forhold, juridiske aspekter, organisering og marked. Den viser også hvilke data som er benyttet for å vurdere fordeler og ulemper av ulike måter å organisere tilbudet på.

Tabell 1. Operasjonalisering av kriterier og bruk av metode og data

Kriterier	Operasjonalisering	Metode og datagrunnlag
Tilbud	Produksjon av rutekilometer	Statistikk
	Antall passasjerer	Statistikk
	Kapasitet i kjøretøy	Statistikk, intervjuer
	Skole- og senterstruktur	Kart, intervjuer
	Hvem passasjerene er	Eksisterende studier, litteratur
	Negative effekter for dagens brukere	Intervjuer
	Enkelt og lett forståelig tilbud	Intervjuer
Økonomiske	Produksjonskostnader	Statistikk
	Antall årsverk på administrasjon av tilbudet	Statistikk, intervjuer
Juridiske	Juridiske bestemmelser	Lover og reguleringer, eksisterende juridiske analyser av lignende samordningstilfeller, intervjuer
Organisering	Ulike organisatoriske modeller	Eksisterende litteratur og studier, intervjuer
	Potensielle konflikter	Eksisterende litteratur og studier, intervjuer
Marked	Konkurrenter	Eksisterende litteratur, intervjuer

Statistikk og kvalitative data innsamlet gjennom intervjuer, utfyller hverandre. Mens statistikken gir et bilde på tilbud og økonomi, bidrar intervjuene til å få frem ulike aktørers synspunkter og forståelse av samordningsmuligheter.

Det statistiske materialet har enkelte svakheter. Vi mangler for eksempel data om pasientreiser i Oslo og Akershus. Vi har heller ikke samlet inn data fra alle kommuner i hele Akershus, men kun laget et estimat basert på data fra noen få. Andre data har vi valgt å ikke publisere, da for eksempel omsetningstall og antall turer er kontraktssensitiv informasjon med nåværende leverandører. Dette gjør at tallfestingene må betraktes som estimater.

I tidsrommet 27. september til 16. november har totalt 20 intervjuer blitt gjennomført. Intervjuene dekker synspunkter fra sentrale aktører som en samordning vil ha konsekvenser for. Disse inkluderer representanter fra: Ruter AS, Konsentra AS, ansvarlige i administrasjonen i tre kommuner, Akershus fylkeskommune, en

drosjesentral, representanter for NAV og fra Velferdsetaten i Oslo kommune (se appendix for intervjuiste). 14 intervjuer har vært semi-strukturerte dybdeintervjuer, som har vart i en time og, i ett tilfelle, to timer. Her har organisasjonene vi har snakket med selv hatt mulighet til å presentere sitt arbeid og utfordringer. Seks av intervjuene har vært korte telefonsamtaler med viktige oppklaringer i forhold til enkelte typer transporttjenester. I tillegg har vi fulgt opp enkelte intervjuer med e-post i etterkant for nødvendige oppklaringer av datamateriale. Til tross for oppfølging via e-post og telefon har vi ikke lyktes å få et intervju med Helse Sør-Øst, som ikke har funnet det hensiktsmessig å prioritere tid og ressurser til dette prosjektet. Det betyr at vi mangler innspill og synspunkter fra en viktig aktør innenfor pasientreiser. Dette har vi forsøkt å veie opp for ved å gå igjennom eksternt tilgjengelig statistikk, eksisterende rapporter og vurderinger, samt synspunkter fra andre aktører.

Disse ulike måtene å innhente informasjon har bidratt til å gi en helhetlig vurdering av tilbud, økonomiske konsekvenser, juridiske og organisatoriske aspekter og konsekvenser for markedet. Imidlertid gjør en del svakheter ved innsamlet data og manglende data at noen konklusjoner trekkes på bakgrunn av estimater eller gjennom inntrykk fra andre. Vi har for eksempel ikke snakket med brukere av transporttjenestene, noe som anbefales å gjøres i forlengelsen av prosjektet. Betraktninger knyttet til deres behov og tilfredshet med tilbudet er basert på intervjuer med aktørene, som nevnt i intervjuisten.

3 Organisering av transporttjenestene

Målet med samordning av ulike offentlig betalte transporttjenester handler om å utnytte stordriftsfordeler ved at samme enhet har ansvaret både for ordinær kollektivtransport og de ulike spesialtransporttjenestene. I dag er ansvaret for disse transporttjenestene fordelt på flere ulike myndigheter og organisasjoner. I denne delen gir vi en oversikt over hvordan de er organisert og finansiert i Akershus og Oslo i dag. Vi gjengir også relevante bestemmelser i lovverk, da disse legger rammer for hvordan transporttjenestene kan organiseres, og gir ulike passasjergrupper forskjellige rettigheter.

3.1 Dagens organisering

I 2007 opprettet Akershus fylkeskommune og Oslo kommune et felles administrasjonsselskap, Ruter AS, som planlegger, samordner, bestiller og markedsfører ordinær kollektivtransport og skoleskyss i Oslo og Akershus. Oslo har en eierandel på 60 prosent, mens Akershus eier 40 prosent. All operativ drift utføres av ulike operatørselskap som kjører på kontrakt for Ruter.

Mens Akershus fylkeskommune og Oslo kommune har ansvaret for ordinær kollektivtransport, service-/bestillingsruter, skoleskyss og tilrettelagt transport, er det en rekke andre offentlig betalte persontransporttjenester som staten og kommunene har ansvaret for. Pasientreiser og arbeids- og utdanningsreiser ligger under henholdsvis de statlige helseforetakene og NAV, mens hver kommune har hovedansvaret for skoleskyss i forbindelse med farlig skolevei og spesialskyss som dagsenterkjøring. Spesialtransporttjenestene er tilpasset ulike brukergrupper og behov, og organiseres på forskjellige vis. Spesialtransporten har få passasjerer i forhold til ordinær kollektivtransport, men den er likevel betydelig. Ordinær kollektivtransport har om lag 277 millioner reiser årlig, med en omsetning på om lag 5,8 milliarder i Oslo og Akershus mens spesialskyssen har 610.000 reisende og 156 millioner kroner i omsetning i Akershus (Ruter 2012). Materiell og service er tilpasset passasjerenes behov (f.eks. transporten kjører nærmere hjemmet eller fra dør-til-dør). Enkelte omsorgstjenester kan også inngå i spesialtransporttjenester, som for eksempel hjelp til å komme seg opp en trapp eller til å ta av og på jakke. Selv om en betydelig andel spesialtransport foregår individuelt, defineres spesialtransport som kollektivtransport da passasjerer tilbys felles transport med andre, hvis det ikke er spesielle forhold som taler imot dette (f.eks. geografi eller sykdom).

Tabell 2 gir en oversikt over de ulike transporttjenestene og om de er åpne for alle reisende eller kun for de med spesiell reiserett. Tabellen gir også en oversikt over de

ansvarlige myndighetene eller organisasjonene, som de har delegert oppgaver til og hvor mye de koster.

Tabell 2. Organisering av ulike transporttilbud i Oslo og Akershus

Tilgjengelighet	Transporttjenester	Ansvarlige	Kostnader (2012)
Åpent transporttilbud for alle reisende	Ordinær Rutetrafikk – Det som normalt markedsføres under Ruter Kollektivtransport	Ruter Oslo/Akershus	5,786 mrd ¹
	Skoleruter – Rene skolebusser som ikke kjører i skoleferier Kollektivtransport	Ruter Akershus	112 mill kr ²
	Servicelinjer - Minibusser med lav frekvens for å dekke spesielle servicebehov med lav etterspørsel Spesialtransport	Ruter/ Konsentra Akershus	21 mill kr ³
	Bestillingsruter - Minibusser/taxi som kjøres avhengig av forhåndsbestilling Spesialtransport	Ruter/ Konsentra Akershus	Inkludert i tallene for servicelinjer (se rad over)
Lukkete transporttilbud for individuelle reisende med spesiell reiserett	Spesialskyss - Transport til skole/arbeid/dagsenter for passasjerer med spesielle behov (helsetilstand, bosted, trafikkfarlig skolevei) Spesialtransport	Kommuner/ bydeler Ruter/Konsentra NAV	Akershus: 152 mill kr ⁴
	Pasienttransport – Reiser til/fra behandling Spesialtransport	Staten ved Helseforetakene	280 mill kr ⁵
	Tilrettelagt transport (TT) - Individuelt bestilte reiser for personer med nedsatt funksjonsevne, etter godkjenning og for fritidsformål Spesialtransport	Akershus fylkeskommune/ Oslo kommune	304 mill kr ⁶

¹ Inkludert trafikkinntekter på 2,915 mrd.

² Ca 91 mill. kr til rene skolelinjer, ca. 24 mill. kr ordinære linjer, ca. 6 mill. kr til NSB.

³ Om lag 13 mill. kr administreres av Konsentra mens 8 mill. kr administreres av Ruter. Noen av de gamle bussanbudene til Ruter inneholder servicelinjer. Etter 2008 er disse lagt i egne anbud.

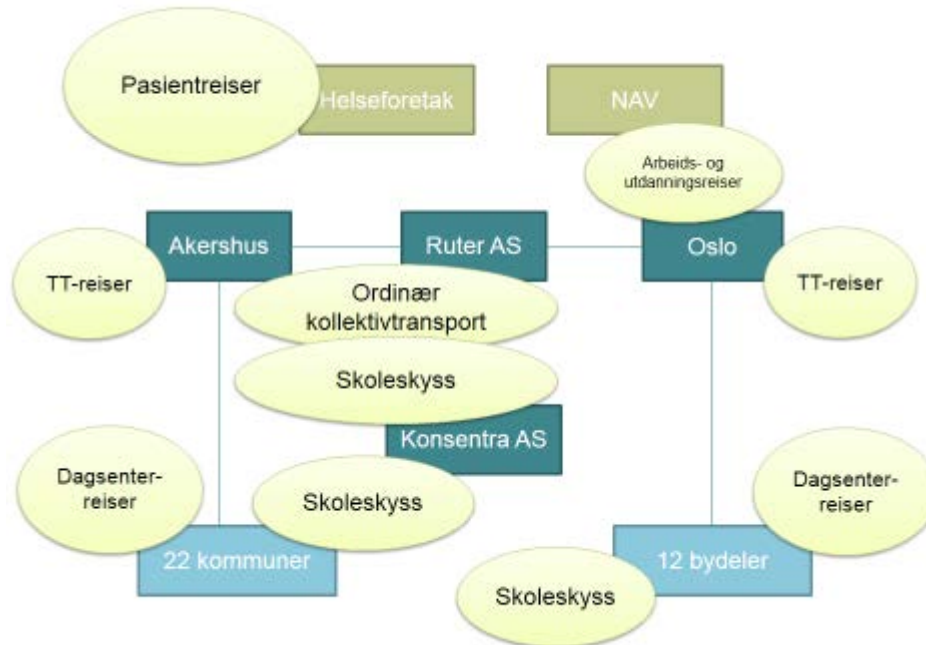
⁴ Budsjetterte tall fra 2013 (Akershus 2013). I tillegg kommer administrasjonen av Konsentra på 16 mill. kr. I Oslo er arbeids- og utdanningsreiser inkludert i TT-transport. Tall for kommunal transport er ukjent.

⁵ Fra Ruter (2012), tallet er for transport i 2011.

⁶ Dette er budsjetterte tall fra 2013. Antall TT-brukere i Oslo og Akershus er i samme størrelsesorden: ca. 14.000 i Akershus og ca. 17.000 i Oslo. Imidlertid koster TT-ordningen i Oslo koster betydelig mer enn TT-ordningen i Akershus. Budsjettet for TT i Oslo var i 2013 på 260 millioner kroner, hvorav ca. 45 prosent vil gå til fritidsreiser på vanlig TT-kort.

I figuren nedenfor er også operatørene tatt med i oversikten over de ulike aktørene som er involvert i de offentlig betalte passasjertjenestene i Oslo og Akershus.

Figur 1. Ansvarlige myndigheter for spesialtransport i Oslo og Akershus



Illustrasjonen viser at det er flere sentrale aktører i organiseringen av spesialtransport. En av dem er Ruters heleide datterselskap, Konsentra AS, som koordinerer, planlegger og formidler ca. 1,2 millioner reiser i året. Størstedelen omfatter skoletransport i egenregi for Ruter (om lag 90 prosent av omsetningen), som også har avtale med en rekke kommuner i Akershus. Konsentra drifter også servicelinjer og bestillingstransport på vegne av Ruter og utfører planlegging av pasienttransport på oppdrag for Helse Sør-Øst. Konsentras oppgaver omfatter godkjenning av skoleskyss, IT-systemer til bruk for sertifisering og informasjon til skoler, kommunikasjon med brukere og oppfølging av transportører både økonomisk og i forhold til kvalitet.

På oppdrag fra Konsentra leverer fem minibusselskaper og fem drosjesentraler med tilknyttede drosjeeiere tjenester i Akershus. Dette er selskaper som har vunnet kontrakter om kjøring på anbud fra Ruter i Akershus. Mens minibusselskaper har "hovedkjøringen" og deres biler er kjent som "Konsentra sine biler" (grønne kjøretøy), har drosjeselskapene "restkjøringen", det vil si den transporten som ikke passer inn på minibussene. Det innebærer at minibussene er rangert foran drosje. I praksis går 82 prosent av Konsentras kjøring på minibuss, mens 18 prosent skjer med drosje.

Mens Konsentra drives i egenregi, har Oslo kommune og flere andre kommuner anbudsutsatt tilsvarende tjenester. Det svenske selskapet Samres har vunnet anbudskonkurransen til Velferdsetaten i Oslo og utfører planleggingsarbeid for TT-

tjenester. Oslo Taxi planlegger og utfører spesialskyss til skole for Oslo kommune. Tilsvarende har de seks kommunene i Øvre Romerike (Ullensaker, Gjerdrum, Nannestad, Nes, Eidsvoll og Hurdal) inngått en felles innkjøpsavtale, hvor en lokal taxisentral har vunnet anbudet for planlegging og transport til dagsentre og skyss for elever med farlig skolevei.

En annen viktig aktør er Pasientreiser Oslo og Akershus, som er en avdeling ved Oslo Universitetssykehus. Denne avdelingen gjennomfører planleggingen av de fleste pasientreisene i Akershus og Oslo, både reiser til helseforetakene og til primærhelsetjenesten. De har gitt noe oppdrag til Konsentra for organisering av timesbiler. Ellers har de avtaler med drosjeselskaper og minibusselskaper.

Nedenfor går vi gjennom de ulike transporttjenestene, som er nevnt i tabell 1. Vi beskriver tjenestene, hvem som utfører dem og gjengir relevante lover og regler.

3.2 Service- og bestillingsruter

Tjenesten: Service- og bestillingsruter er en del av det åpne kollektivtransporttilbudet, som Ruter tilbyr i Akershus. *Servicelinjer* er faste ruter som går på dagtid, og som kan avvike fra hovedtraséen for å hente og kjøre passasjerer dør-til-dør. Disse linjene er rettet mot grupper som har behov for transport nærmere eget hjem og som er hjemme på dagtid, men som ikke nødvendigvis har krav på TT-tjenester. Servicelinjene har minibusser med lavt gulv og rullestolheis.

I motsetning til servicelinjer er *bestillingsruter* transport som passasjerene selv må ringe og bestille dagen i forveien. Dette er et tilbud i befolkningsspredte strøk, hvor kollektivdekningen ikke er tilfredsstillende. Bestillingstransport utføres i Nes og Lørenskog. Det finnes i dag en bestillingslinje fra Skotterud/Rømskog og Setskog til Sørumsand, og seks bestillingslinjer i Aurskog-Høland, Sørumsand og Fet (Ødegård 2011). Det er også bestillingsruter i Eidsvoll og Hurdal (Ruter 2013), Ullensaker og Follo.

Bestillingstransporten er delvis finansiert gjennom tilskuddordningen Kollektivtransport i distriktene (KID). Målet med KID, som ble opprettet av regjeringen i 2007, er å se hvordan kollektivtransporttilbudet i distriktene kan styrkes gjennom mer effektiv samordning av ressurser og virkemidler. Den statlige støtten kommer som et tillegg til, og er ikke en erstatning for, midler fra lokale myndigheter. Ruter støtter bestillingsrutene med egne midler. Det innebærer totalt at 52 prosent av ressursene til bestillingstransport i Akershus utføres med bidrag fra KID.

Aktører: I dag har Konsentra ansvaret for servicelinjer og bestillingsruter i Akershus. Selve transporten utføres i stor grad av minibussoperatører.

3.3 Skoleskyss

Tjenesten: Skoleskyss omfatter skyss av elever - både barn og voksne - til grunnskole og videregående skole. Denne transporten består av ordinær kollektivtransport,

skoleruter (faste ruter som er åpne for alle, men som ikke kjører i skoleferier) og spesialskyss for elever med spesielle behov grunnet helsetilstand, bosted eller trafikkfarlig skolevei.

Aktører: Fylkeskommunen har hovedansvaret for å organisere skoleskyss til grunnskolen og videregående skole, blant annet ved lang skolevei over to eller fire kilometer for grunnskoleelever (se bestemmelser i opplæringsloven nedenfor). Ruter administrerer ordinære skoleruter i fylkeskommunal regi i Akershus. Dette inkluderer vedtak om skyssrett. Det vil si at Akershus fylkeskommune har delegert til Ruter å fatte vedtak om hvem som får gratis skoleskyss for lang skolevei. Ruter har igjen delegert spesialskyss til skoler til Konsentra. For Konsentra utgjør dette de største transportvolumene.

Kommuner har det økonomiske ansvaret for skoletransport når skoleveien er særlig farlig eller vanskelig, og avstanden mellom hjem og skole er under to eller fire kilometer (se bestemmelser i opplæringsloven nedenfor). 19 av 22 kommuner i Akershus har valgt å inngå avtale med Ruter om å utføre deler av denne transporten. Dette inngår i delegeringen av skoleskyss fra Ruter til Konsentra. Andre kommuner har gitt taxisentraler i oppdrag å levere skoleskyss.

Når kommunen har ansvaret for skoleskyss, fatter skoleskyssansvarlig i den enkelte kommune vedtak om gratis skyss, men skolen til den enkelte eleven bestiller transport fra den leverandøren som kommunen har avtale med. Farlige skoleveier blir i flere kommuner vurdert av en gruppe bestående av representanter fra politiet, kommunalteknisk avdeling i kommunen, rektorene i kommunen og helsefaglige rådgivere. Trygg trafikk har utarbeidet retningslinjer for hvor gamle elevene må være for å vurdere ulike situasjoner i trafikken.

Annen type skolekjøring, som transport av elever til svømmeundervisning og turer, organiseres av den enkelte kommune. Noen kommuner bestiller slike tjenester fra andre, mens for eksempel Bærum har kjøpt inn en 63-seters buss, som brukes til denne typen kjøring.

Lover og regler: **Opplæringsloven** gir bestemmelser for skoleskyss (se Utdanningsdirektoratets hjemmesider for tolking av opplæringslovens bestemmelser om skoleskyss). Etter denne loven har *fylkeskommunen* ansvaret for skyss, reisefølge og tilsyn av elever i videregående skole, som er bosatt i fylket (kapittel 10). Dersom eleven velger et annet tilbud om videregående opplæring enn det fylkeskommunen gir, frafaller dette ansvaret for skyssen. Departementet kan gi dispensasjon fra kravet om gratis skoleskyss dersom fylkeskommunen har en rabattkort-ordning for ungdom, som kan brukes på godt utbygd kollektivtransport både dagtid og kveldstid alle dager (§ 10-3).

Også elever i grunnskolen med lang eller farlig skolevei og elever med nedsatt funksjonsevne har rett til gratis skyss (kapittel 7). Dette ansvaret er lagt til *kommunen*, som skal oppfylle retten til reisefølge og tilsyn for førskolebarn og grunnskoleelever (§ 13-4). Elever i 2.-10. årstrinn som bor mer enn fire kilometer fra skolen har rett til gratis skyss. Denne grensa er to kilometer for elever i 1. årstrinn. Hvis skoleveien er farlig eller vanskelig, har elever i grunnskolen rett på gratis skyss uavhengig av hvor lang skoleveien er (§ 7-1). Det samme gjelder elever som på grunn av

funksjonshemming eller midlertidig skade eller sykdom har behov for skyss, eventuelt til og fra skolefritidsordningen (§ 7-3). Også barn som har rett på spesialpedagogisk hjelp har krav på skyss, hvis dette er nødvendig for å kunne motta slik hjelp (§ 7-6).

Finansielt pålegges kommunene å betale refusjon etter persontakst for grunnskoleelever og voksne, som blir skyssset av fylkeskommunen (§ 13-4). Det betyr at selv når en drosje sendes på døra, så betaler kommunen kun persontakst, som i Akershus er rabattert enkeltbillett. Det er noen unntak fra denne regelen om finansiering: I tilfeller hvor elever benytter fritt skolevalg eller elever får opplæringsstilbud på andre skoler enn nærskolen betaler kommunen fullpris for skoleskyss⁷. I tillegg er kommunen økonomisk ansvarlig for skyss av grunnskoleelever, som får skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei. Dette innebærer i praksis elever som bor mindre enn to (1. årstrinn) og fire (2.-10. årstrinn) kilometer fra skolen. Da betaler kommunen også fullpris for skoleskyss.

Videre pålegges fylkeskommunen å organisere skoleskyssen i samråd med kommunen. Dersom de ikke blir enige om organiseringen av skoleskyssen kan departementet gripe inn (§ 13-4).

Akershus sitt **skyssreglement** (2002) er relevant for turer i skoletiden, for eksempel skyss til svømmeundervisning. I reglementet står det at skyss mellom undervisningssteder i skoletiden må organiseres og finansieres av skolen.

3.4 Arbeids- og utdanningsreiser

Tjenesten: Arbeids- og utdanningsreiser (AU-reiser) er en ordning som skal bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne ta arbeid eller høyere utdanning, og ikke hindres fra dette på grunn av manglende transporttilbud. Ordningen skulle fange opp de som har behov for støtte utover grunnstønad til transport for funksjonshemmede, som er nedsatt i folketryktdloven. Tjenesten innebærer at funksjonshemmede med varige forflytningsvansker kan få transport med drosje til og fra arbeid eller utdanning til samme pris som en bussbillett i området der de bor. Ordningen ble innført som et forsøk i 2001. I 2013 ble ordningen vedtatt til å bli en landsdekkende permanent ordning, og fra september 2014 iverksettes ny organisering av ordningen (NAV 2013a).

I forsøket ble to modeller for organisering av AU-reiser prøvd ut i ulike fylker: I halvparten av fylkene (Oppland, Hedmark, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Møre- og Romsdal og Troms) ble ordningen knyttet opp mot trygdeetaten og kjørekontorene. I de resterende fylkene ble ordningen knyttet til den fylkeskommunale TT-ordningen. Oslo kommune var ikke med i forsøket, da Oslo har organisert AU-reiser som en integrert del av sin TT-ordning.

⁷ Se Utdanningsdirektoratets (2013) tolkning av regelverket: "Direktoratet vurderer det slik at dersom kommunen velger å innvilge søknad om å gå på annen skole enn nærskolen eller gir opplæringen i en alternativ opplæringsarena vil kommunen være ansvarlig for de ekstrakostnadene til skyss som dette medfører".

Med den nye landsdekkende ordningen vil alle som har fått innvilget støtte til arbeids- og utdanningsreiser, få et reisekort. Passasjerer som har fått innvilget søknad om arbeids- og utdanningsreiser kan benytte reisekortet hos ulike transportører. De velger fritt hvem de vil bestille reise hos blant transportører med løyve til å utføre persontransport, som regel drosje (NAV 2013b).

Offentlige utgifter til AU-transporten har økt de siste årene, dette skyldes hovedsakelig flere brukere, men også økte drosjetakster. Med den nye ordningen vil brukerne få ansvaret med å bestille transport, og pris per tur vil være avhengig av prisnivået i drosjenæringa. I 2012 var egenandelen per bruker beregnet til å være på om lag 9000 kr årlig, noe som er om lag 15-20 prosent av turprisen (Solvoll og Anvik 2012: 21-22).

Aktører: I 2008 ble forsøksordningen med arbeids- og utdanningsreiser sin helhet lagt til NAV (unntatt for Oslo som ikke var med i forsøksordningen) og administrert av NAV Oppland. Fram til september 2014 er kjøreavtaler og den praktiske koordineringen av kjøringen har blitt ivaretatt av kjørekontorene i de regionale helseforetakene, unntatt for Oslo og Akershus (Solvoll og Anvik 2012). Den nye reisekortordningen innebærer at brukerne ikke lenger skal henvende seg til kjørekontorene i de regionale helseforetakene, men bestille transport selv som regel hos taxisentraler.

Inntil ny organisering av arbeids- og utdanningsreiser er iverksatt er AU-reisene i Oslo og Akershus ulikt organisert enn i resten av landet, hvor reisene hovedsakelig bestilles fra pasientreisekontorene. I Oslo er AU-reisene organisert som en integrert del av TT-tjenesten. Vedtakene om rett på transport fattes i bydelene og transporten bestilles av det svenske selskapet Samres, som vant kontrakten i Oslos anbudskonkurranse i 2010, og i noen tilfeller Oslo Taxi. I Akershus organiserer Konsentra AU-reisene for NAV. Konsentra bestiller transport, utarbeider faktura og fakturerer NAV for transportkostnadene med fratrekk for egenandelene. Den nye organiseringen av arbeids- og utdanningsreiser innebærer at Oslo ikke lenger vil kunne samordne disse reisene med annen TT-transport og at Konsentra ikke lenger vil organisere AU-reisene i Akershus.

3.5 Dagsenterkjøring

Tjenesten: Dagsenterkjøring er et tilbud for brukere som bor hjemme, men som har spesielle behov og som derfor får tilbud om transport til et dagsenter. På dagsentrene finnes det tilbud om tjenester som for eksempel fysioterapi, frisør, aktiviteter og middag. Sentrene er spesialisert ut fra diagnose og funksjon.

Transport til og fra dagsentrene er et kommunalt ansvar og er organisert på ulike vis i forskjellige kommuner. Bærum kommune har for eksempel kjøpt inn sju 16-seters busser, som i hovedsak brukes til kjøring til og fra velferdssentrene. I tillegg er deler av kjøringen satt ut på anbud. Hurdal kommune har satt ut all dagsenterkjøring til en drosjesentral. Ski kommune utfører dagsenterkjøringen i egen regi gjennom Solborg bo- og aktiviseringscenter, hvor sjåfør- og vaktmestertjenesten er lokalisert. Nedenfor vil vi gi en beskrivelse av hvordan kjøringen i Ski kommune er organisert.

Sjåfør- og vaktmestertjenesten på Solborg bo- og aktiviseringssenter består av syv ansatte som har tilgang på fire minibusser som er kjøpt inn for kommunale midler. I tillegg har de en privat minibuss som er kjøpt inn som en gave til beboerne på Solborg fra de pårørende og brukes kun til turer og aktivitetstilbud for disse beboerne. Daglig transporteres om lag 35-40 dagsenterbrukere tur-retur. I tillegg har sjåfør- og vaktmestertjenesten ansvar for å kjøre mat og tekstiler til dagsentrene og eldreboligene i kommunen. Persontransport prioriteres alltid høyere enn de andre arbeidsoppgavene.

Vedtak om hvem som har rett på transport til dagsentrene gjøres hos bestillerkontoret i kommunen. Sjåfør- og vaktmestertjenesten på Solborg setter deretter opp faste ruter rettet mot dag- og ettermiddagstilbud på dagsentrene. Første turen er klokken åtte, den generelle regelen er at brukerne må tilpasse seg når bussen går. Imidlertid blir rutene også justert etter behov, av og til fra dag til dag. Sjåførene har direkte kontakt med brukerne.

Aktører: Dagsenterkjøring er et kommunalt ansvar, men hvordan dette er organisert varierer fra kommune til kommune. Enkelte kommuner har satt ut all kjøringen til taxisentraler eller minibusselskaper, mens andre har kjøpt inn egne biler. I Bærum har det kommunalt eide selskapet Mølla AS oppdrag på en del av dagsenterkjøringen for kommunen. I Oslo har 12 bydelskontorer ansvaret for dagsenterkjøring.

3.6 Pasienttransport

Tjenesten: Pasientreiser er reiser til og fra konsultasjon og behandling ved sykehus eller primærhelsetjenesten. Pasientreiser kan skje både med og uten rekvisisjon. Ved reiser uten rekvisisjon legger passasjerene selv ut for reisen og får refundert utgiftene i etterkant. Det er den billigste reisemåten som blir dekket. Dersom den reisende ikke har mulighet til å benytte rutegående transport (fordi det ikke finnes eller det ikke er mulig på grunn av helsemessige årsaker) kan man få rekvisisjon fra pasientreisekontoret. Rekvisisjonen gjelder både reiser med drosje/turvogn eller med helseekspress eller helsebuss. Reisen bestilles hos det lokale pasientreisekontoret, som avgjør hvilket transportmiddel som er best egnet og samordner reisen med andre dersom det er mulig. Alle pasientkontorene har en felles hjemmeside (www.pasientreiser.no) og telefonnummer (05515).

Aktører: Pasienttransport både til sykehus og primærhelsetjenesten er et statlig ansvar og ivaretas av de regionale helseforetakene. I Helse Sør-Øst er det syv pasientreisekontorer. Pasientreiser i Oslo og Akershus drives av pasientreiseavdelingen ved Oslo universitetssykehus. Konsentra gjennomfører en liten del av planleggingen for Pasientreisere transport.

Love og regler: **Lov om pasient- og brukerrettigheter** (pasient- og brukerrettighetsloven) gir pasient og ledsager rett til dekking av nødvendige utgifter for transport, når pasienten må reise i forbindelse med en helsetjeneste som omfattes av spesialisthelsetjenesteloven, og som dekkes av et foretak etter helseforetaksloven. Det samme gjelder helsetjenester som omfattes av folketrygdloven, herunder reise til familievernkontor og helsestasjon (§ 2-6). Slik støtte gis kun til dekking av

reiseutgifter til det nærmeste stedet, hvor helsetjenesten kan gis. Taksten for den billigste reisemåten med rutegående transportmiddel legges til grunn, med mindre pasientenes helsetilstand gjør det nødvendig å nytte et dyrere transportmiddel eller det ikke finnes et rutegående transporttilbud. Dersom pasienten får tilbud om transport med en transportør som har avtale med regionalt helseforetak, mister pasienten retten til dekking av utgifter. Retten til dekking av utgifter faller også bort, hvis utgiftene dekkes etter annen lovgivning.

Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven) pålegger *det regionale helseforetaket* i pasientens bostedsregion å dekke utgifter til reise som ytes av andre tjenesteytere etter avtale med helseforetaket selv (§ 5-1). Dette helseforetaket skal også dekke utgifter for reise for nødvendig ledsager når en pasient har rett til dette.

Forskrift om rett til dekking av utgifter ved pasienters reise for undersøkelse eller behandling (syketransportforskriften) gir pasienten rett til dekking av utgifter ved reise i forbindelse med helsetjenester (se § 3 for spesifikasjon⁸).

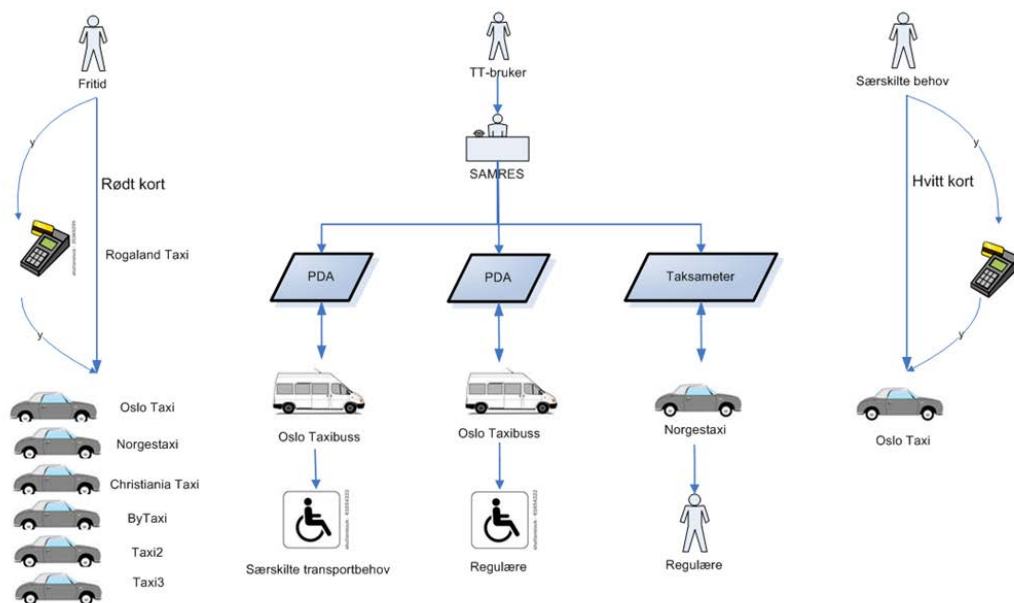
3.7 Tilrettelagt transport

Tjenesten: TT-tjenester er et drosjebasert fritidsreise-tilbud, som skal bidra til økt mobilitet og deltagelse i samfunnet for bevegelseshemmede. TT-ordningen er organisert slik at fylkeskommunen utarbeider regelverk og fastsetter brukerkvoter (Solvoll 2012). I de fleste fylker får brukeren et tilskudd som legges på et elektronisk kort som betalingsmiddel. De benytter TT-kortet som et slags kredittkort og betaler taksameterpris. Til forskjell fra andre fylker får Oslo-brukere et gitt antall turer som kan benyttes fritt i Oslo. En tur er en tur, uavhengig om den er kort eller lang. Her betaler brukerne egenandeler per tur. En annen forskjell mellom Oslo og andre fylkeskommuner er at i Oslo er arbeids- og utdanningsreiser fram til september 2014 en integrert del av TT-tjenesten (se arbeids- og utdanningsreiser).

Aktører: I Akershus bestiller TT-brukeren transport direkte fra drosjeselskapene og betaler med sitt TT-kort. Dette kortet er driftet av Rogaland taxi. På samme måte bestiller Oslos gående brukere fritidsreiser direkte hos drosjeselskapene og trekker kortet, som Velferdsetaten i Oslo har kjøpt av Rogaland taxi. Rullestolbrukere i Oslo bestiller fritidsreiser via Samres. Fritidsreisene i Oslos ordning er den "egentlige" TT-ordningen (se "rødt kort" i figur 2). Velferdsetaten i Oslo har avtale med Samres og ulike minibuss- og drosjeselskaper (se figur 2). Samres planlegger deler av transporten (all rullestoltransport og majoriteten av arbeids- og utdanningsreiser for gående). De 12 bydelskontorene i Oslo har ansvaret for saksbehandling.

⁸ Dette gjelder helsetjenester som omfattes av folketrygdloven kapittel 5, reise i forbindelse med spesialisthelsetjenester som dekkes av et regionalt helseforetak, reise til familievernkantor og helsestasjon og reise ved innleggelse og utskrivning av sykehjem.

Figur 2. TT-tjenesten i Oslo 2013 (kilde: presentasjon gitt av Velferdsetaten Oslo kommune)



Love og regler: I Akershus avgjøres hvem som har rett på TT-kort etter **forskrift for transporttjeneste for funksjonshemmede i Akershus**. Utvidet reiserett gis rullestolbrukere, psykisk utviklingshemmede, blinde og synshemmede, samt personer som bruker bærbart surstoffapparat. Brukere som er ute av stand til å benytte ordinær kollektivtransport, men som for eksempel har tilgang på egen bil eller er beboer på sykehjem med heldøgns omsorg over 67 år gis redusert reiserett. Rullestolbrukere med store utgifter til spesialdrosjer kan søke om ekstra midler.

I Oslo avgjøres hvem som har rett på TT-tjenester etter **forskrift for transport av funksjonshemmede, Oslo**. Brukere som er avhengig av rullestol defineres som spesialbilbrukere. Andre som er ute av stand til å benytte seg av det ordinære kollektivtilbudet eller ta seg frem til holdeplassen på egen hånd kategoriseres som ordinære TT-brukere. Hovedgrunnen for å få godkjent krav om TT-tjenester er at personen har en funksjonshemming som er antatt å være mer enn to år. Søkeren må legge ved legeerklæring (se informasjon om egenandeler på Oslo kommune Velferdsetaten sin hjemmeside).

3.8 Oppsummering

Oversikten over hvordan de ulike spesialtransporttjenestene er organisert, viser at mange og ulike aktører har ansvar for transporten. Bare på myndighetssiden er det 27 aktører involvert i spesialtransport i Akershus og Oslo. Disse inkluderer Akershus fylkeskommune, 22 kommuner i Akershus, Oslo kommune, Ruter, NAV og Helse Sør-Øst. I tillegg har Ruter datterselskapet Konsentra, og hver kommune har ulike resultatenheter som har ansvaret for ulike transporttjenester som ikke er samordnet internt (for eksempel skole og dagsenterkjøring). De ulike transporttjenestene er forbundet med sektoren de tilhører. I noen enheter blir de sett på som noe mer enn kun en "ren" transporttjeneste. Ulike deler av forvaltningen i kommunene har for eksempel ansvar for mindre transportvolumer, som det i enkelte tilfeller er bygget opp et tjenesteapparat rundt (for eksempel at vaktmestertjenester kombineres med transporttjenester).

4 Markedet av transportleverandører

Hvordan transporttilbudet organiseres med tanke på innkjøpsform kan være av betydning for markedet av transportleverandører. Spesielt er det to utfordringer knyttet til markedet, som er relevante å ta med i en vurdering av konsekvenser av en samordning. For det første kan felles konkurranseutsetting – avhengig av utforming av "pakker" – føre til en ugunstig konsentrasjon av private operatører i markedet eller det kan gi muligheter for flere til å konkurrere. Ved få tilbydere og manglende konkurranse kan eksisterende operatører presse prisene oppover og dermed bidra til kostnadsøkning. Derfor er antall konkurrenter av betydning for kostnadsnivået i anbudskonkurranser. Dette gjelder både bynære strøk og i distriktene.

For det andre kan felles konkurranseutsetting føre til at kontraktskjøringen til drosjene går over til å bli kjørt av andre aktører, noe som kan føre til at grunnlaget for drosjenæringen i distriktene forsvinner. Tradisjonelt har offentlige kjøp av transportoppdrag bidratt til å gi drosjeselskapene grunnlag for inntekt. Innføringen av anbud har ført til at drosjenæringen har fått økt konkurranse fra minibussoperatører på bestillingstransporten (Osland mfl. 2010). Drosjene er viktige i distriktene, da de har dekningsplikt og skal være tilgjengelige hele døgnet.

Problemstillingen knyttet til drosjemarkedet er kompleks. På den ene siden gis det uttrykk for at det er for få drosjeaktører i markedet for offentlig kjøring, slik at prisene blir høye. Flere informanter ønsker derfor konkurranse fra minibusselskaper, for å presse prisene ned. På den andre siden, har minibusselskaper en konkurransefordel i at de ikke har kjøreplikt, som et drosjeløyve pålegger. Denne plikten innebærer at drosjene opprettholder en viktig transportberedskap. Imidlertid kan denne beredskapen forsvinne dersom inntektsgrunnlaget til drosjenæringen forsvinner – en relevant problemstilling i flere distrikter i Norge. Økt samkjøring kan innebære at flere passasjerer kjøres på samme avgang, på for eksempel minibusser, mens "restkjøringen" overlates til drosjene. I så fall kan størrelsen på restkjøringen være viktig for inntektsgrunnlaget til drosjenæringen.

Markedskonsentrasjon av private aktører er relevant både i bynære og landlige strøk. I Oslo blir det rapportert at det av fem drosjesentraler (se Bymiljøetaten 2013) kun er de største sentralene, som er interesserte i offentlig kjøring. De andre selskapene har ikke soliditet nok til å ta på seg kjøringen.

Ved anbud har det hendt at tilbyderne legger seg på et prisnivå som ligger over taksameterpriser, for eksempel for "resttransport". I Ruter sitt tilfelle får de rabatt i forhold til ordinær taksameterpris kun i Asker og Bærum. Alle øvrige taxisentraler, som har kontrakt med Ruter, tilbyr priser som ligger litt i overkant av taksameterpris for en jamfør tur.

Det kan være flere årsaker til at det offentlige ikke får "kvantumsrabatt" på disse kjøreoppdragene. Noe av årsaken til at prisene er høyere er at etterspørselen fra

offentlige oppdragsgivere faller på tidspunkt da etterspørselen allerede er høy og bilparken godt utnyttet – noe som gjør at verdien av alternativ anvendelse på bilen kan være høyere. Samtidig setter ikke drosjesentralene opp prisene i disse høytrafikkperiodene på enkeltreisesegmentene i særlig grad, noe som tyder på at det ikke er så mye underkapasitet.

Et uttrykk for verdien av alternativ anvendelse av en drosje er om drosjesentralen vurderer at sjåførene vil foretrekke å vente på spot-turer, snarere enn å kjøre på kontraktsprisene. Gitt organiseringen av drosjemarkedet vil dette kunne resultere i at det ikke er biler tilgjengelig for kontraktsturer til en lavere pris. En pris som er betydelig høyere enn taksameterpris, er et uttrykk for at forholdet mellom tilbud og etterspørsel er annerledes enn i en "normal" situasjon, hvor forutsigbarheten i offentlige kontrakter og volumet bidrar til at det vil være mer attraktivt å kjøre på disse enn å vente i spotmarkedet, selv om enhetsprisene skulle være høyere i spotmarkedet.

Da Oslo og Akershus er ett løyvedistrikt gis det også uttrykk for misnøye med at drosjer i Akershus trekker inn til Oslo sentrum for å kjøre, noe som tapper Akershus-kommuner for et tilbud. I intervjuer dukker derfor løyvediskusjonen mellom drosjer og minibusser opp. Noen organisasjoner ønsker flere løyver, eventuelt et nytt løyve, som ikke er bundet av drosje- eller turbilløyve (turbilløyve er her det samme som løyve for minibuss). Dette fordi de mener at behov for kjøring av funksjonshemmede setter begrensninger på drosjebiler og at minibusser er for store og dermed dyre. Vi viser til tidligere utredninger for en gjennomgang av problemstillinger knyttet til dette (se for eksempel Longva, mfl. 2010, Osland mfl. 2010, Aarhaug mfl. 2013).

Det er også en viss misnøye med at drosjesentraler sender full regning eller "samme" regning til ulike oppdragsgivere, mens de i virkeligheten har samkjørt brukere av ulike transporttjenester. Samkjøringen er positiv - det er dobbel betaling, som blir kritisert av enkelte av informantene. Om, i hvilket omfang og hvorfor dette skjer, er uklart. Fra drosjesentralene blir det rapportert at de ikke alltid har kapasitet nok til å sende enkeltbiler til alle oppdragene. Sentralene må derfor hver dag planlegge sine oppdrag opp mot den kapasiteten som er tilgjengelig.

5 Passasjerhensyn

Samordning kan føre med seg tilbudsendringer som gjør at brukerne må tilpasse seg. Det kan være at brukere som får individuell transport må samkjøre eller at de må tilpasse seg bestemte tider. Opplevelsen av samordning oppfattes forskjellig blant ulike brukere. I det følgende diskuterer vi to aspekter ved samordning ut fra passasjerhensyn: Først behov blant dagens brukere og deretter fordeler og ulemper med å åpne spesialtransport for alle reisende. Til slutt viser vi hva dette har å si for politiske hensyn.

5.1 Behov blant dagens brukere

De ulike tjenestene benyttes av brukere med ulike behov, hvor noen er mer sårbare enn andre. Individuelle behov blant sårbare brukere begrenser potensialet for samkjøring og dermed mulighetene for å åpne lukkede tilbud. Her vil vi gi et innblikk i noen slike behov og utfordringer. Dette er basert på samtaler med ansvarlige myndigheter og ikke brukerne selv.

Individuelle behov: Brukere av ulike tjenester kan ha ulike psykiske eller fysiske behov. I praksis tas derfor en rekke individuelle hensyn. Innenfor TT-tjenesten kan brukerne ha behov for ledsagere eller gis tilbud om bistand med yttertøy. Noen brukere trenger hjelp til trappeklatring, som sjåføren hjelper til med og tar lang tid. I slike tilfeller vil det av helsemessige årsaker eller sikkerhetsgrunner ikke alltid være mulig å la andre passasjerer vente i en drosje utenfor. Dette legger begrensninger på mulighetene for økt samkjøring.

I Oslo er det innenfor TT-tjenesten en gruppe med brukere som har rødt kort og en gruppe med særskilte behov som har hvitt kort (se figur 2). De som får hvitt kort er brukere med særskilte behov som må løses med faste sjåførgrupper. Det kan for eksempel være at varierende rutiner, sjåfør og utseende på bil kan gjøre brukere urolig og ødelegge for videre aktiviteter den dagen, eller at sjåfør må kjenne til brukers behov for særskilt skånsom kjøring.

Når det gjelder dagsentertransport, opplever mange passasjerer samkjøring som positivt – som et treffpunkt for å møte andre mennesker. En informant forteller at mange av passasjerene er glade i sjåførene, og at det skaper trivsel at sjåførene kan tulle litt med de eldre passasjerene. I intervjuer med kommunerepresentanter oppgis det at lokal organisering gjennom sektoren derfor kan ha noen fordeler for brukerne. Slik kan de legge opp transporten slik at brukere som er glade i å kjøre bil, får bli med på turen selv om de ikke skal på dagsenteret den dagen, eller blir hentet først slik at de får bli med på hele turen.

Informanter gir også uttrykk for at foreldre ønsker samkjøring av barn i minibusser, først og fremst fordi det oppleves forutsigbart (de vet at transporten kommer) og at det er trygt å kjøre med andre elever eller en sjåfør de kjenner. Et forhold som spiller en rolle her er kjørekontorenes oppfølging av sjåfører og fraværsmeldinger.

Samkjøring, som det legges opp til med minibusser, synes derimot ikke å være like populært blant alle TT-brukere. I intervjuer blir det påpekt at det kan oppleves utrygt for en blind person å dele transport med en funksjonshemmet som for eksempel roper eller feker. Evalueringen av samordningsforsøket i Hedmark fra 2006 til 2009 viser at representanter for brukere oppfatter samkjøring som unødvendig og belastende i noen tilfeller, særlig på hjemtur fra sykehus (Rambøll 2008).

Evalueringen finner at TT-brukere mener serviceruter er en dårlig erstatning for dem, da de mister bestemmelsesrett over egen hverdag og disponering av tid.

På spørsmål om synspunkter på å åpne skoletransport, som i dag er lukket for andre, er tilbakemeldingene avhengig av brukerne. I forhold til transport til spesialskoler, hvor elever sitter stropet fast i stolene og kan være voldelige, er det en felles oppfatning om at dette ikke er aktuelt. Når det gjelder annen type skoleskyss som i dag er lukket (for eksempel på grunn av lang eller farlig skolevei), er det i utgangspunktet ingen sterke innvendinger mot at andre kan benytte denne transporten, så lenge det er en førsterett for elevene. Imidlertid uttrykkes en bekymring i forhold til at andre passasjerer kan være ubehagelige for små barn, primært førsteklasinger som har rett på skoleskyss.

Gjennomgangen viser at det er ulike betraktninger rundt hvilke reiser som lettest kan samordnes. Blant de minst sårbare gruppene kan faste reiser egne seg for samkjøring. Blant de mer sårbare synes mulighetene for samkjøring å være større ved fritidsreiser enn ved faste reiser. Dette fordi passasjerer har mer fleksibel tid i forbindelse med fritidsreiser og opplever mindre utrygghet i forhold til å være et sted i tide.

Forutsigbarhet: Klager fra brukere på transporttjenestene går i hovedsak på at transporten er uforutsigbar. Innenfor skolekjøring gjelder dette manglende oppmøte av drosjetjenester, noe som ikke synes å være utbredt, men hender at skjer. Innenfor tilrettelagt transport er klager knyttet til forutsigbarhet der det er samkjøring og bruker må forhåndsbestille transport hos kjørekontoret. Innenfor den siste gruppen gir samkjøring derfor en utrygghet i forhold til å være et sted til riktig tid.

En årsak for uforutsigbarhet kan være dagens organisering av drosjenæringen, hvor løyvehaverne har selvstendig inntjening og ikke er pålagt å ta turene drosjesentralen fordeler. Det kan være andre mer attraktive turer enn offentlig kjøring på de tidspunktene den offentlige kjøringen skal skje (se forrige kapittel), eventuelt at noen offentlige transporttjenester er bedre betalt enn andre (for eksempel hvis pasienttransport er bedre betalt enn skoletransport). Bøter som drosjesentralene skriver ut til drosjeeierne, har ikke vist seg å få bukt med problemet. Derfor har enkelte drosjesentraler valgt å subsidiere enkelte "ulønnsomme" turer. Det er forskjeller mellom hvor god disiplin det er blant drosjeeierne, som er tilknyttet forskjellige drosjesentraler. Noen drosjesentraler oppfattes som å levere bedre kvalitet enn andre. Der brukervalget er fritt og sjåføren får taksameterpris synes ikke uforutsigbarhet å være et problem.

Dette synes heller ikke å være et problem blant minibussoperatører, da disse er innleid på timebasis, og ikke har tilgang til å operere i markedet som krever drosjeløyve. Samtidig har selskaper på oppdragsgiversiden (som Konsentra) tett oppfølging av sin minibusstransport. Samtlige informanter som blir spurt om kvaliteten på skolekjøringen, mener at kvaliteten på minibussene generelt er bedre enn drosjene.

Brukerkrav: Det er en balanse mellom universell utforming og individuell tilrettelegging. På den ene siden ønsker brukerne mest mulig universell utforming – at for eksempel TT skal ligne mest mulig på et ordinært kollektivtransporttilbud. For eksempel blir begrensninger i spesialtransportordninger som egenandeler og antall reiser, delvis oppfattet som urettferdig, fordi passasjerer i det ordinære kollektivtransportsystemet kan ha månedskort og dermed reise så mye de vil. Hyppigheten på flere linjer i Oslo, synliggjort med sanntidsinformasjon, gjør dette tydelig.

På den andre siden er det motstand mot å måtte tilpasse seg et stivt tilbud, som ligner mer på et ordinært kollektivtransportsystem, hvor brukerne må tilpasse seg når transporten går og ikke omvendt. Flere brukere føler seg uheldig stilt i utgangspunktet. Å gjøre grep som oppfattes som en forverring av dagens tilbud for eksisterende brukere er derfor ikke populært. Samtidig skal universell utforming (f.eks. busser med lave guly, plass til rullestol, høyttaleropprop, skjerm med holdeplassinformasjon osv.) bidra til at den ordinære kollektivtransporten kan benyttes av alle, slik at myndighetene kan kutte ned på spesialtransport som TT til å fokusere kun på de tyngste brukerne.

Blant TT-brukere synes denne motstanden å være størst innen den faste transporten til arbeid og utdanning. En frykt for å komme for sent til jobb kommer til uttrykk. For flere funksjonshemmede er det vanskelig å få en jobb. Ifølge informanter uttrykker de en utrygghet i forhold til å måtte tilpasse seg et transporttilbud, som kan gjøre at de kommer for sent eller som på noen måte kan gjøre det vanskeligere å komme til jobb. Samtidig ønsker de et mer fleksibelt reisetilbud. Innenfor den faste transporten er det for eksempel ingen selvfølge å jobbe lenger enn vanlig arbeidstid en dag.

Muligheter: Innenfor "färdtjänsten" i Sverige har myndighetene valgt å stille strenge krav til tjenestetilbudet og lagt opp til at ordinær kollektivtransport brukes i større grad enn hva som er vanlig i Norge. Det betyr mer kjøring til T-bane og jernbanestasjoner med hjelp til å komme ombord, i stedet for dør-til-dør-transport i en og samme bil. Konsentra utfører en god del slik transport i dag. En samordning kunne gi bedre muligheter til å se spesialtjenester og ordinær kollektivtransport i sammenheng. En forutsetning er at det ikke er for trangt om bord i det ordinære kollektivtransporttilbudet. Trengsel gjør det enda vanskeligere for personer med spesielle behov å reise.

I tidligere rapporter påpekes det også at servicelinjer og bestillingstransport kan fungere som aktuelle tilbud for, for eksempel TT-brukere med lettere funksjonshemminger (se f.eks. Solvoll 2012). Med tilrettelagte alternative transporttjenester kan TT-ordningen i større grad bli et transporttilbud for personer med de alvorligste funksjonshemmingene. For tiden gjennomfører Akershus

fylkeskommune en evaluering av forsøk med bestillingstransport i Akershus, som har som formål å tilby et brukertilpasset og kostnadseffektivt kollektivtilbud i distriktene og å bidra til å avlaste TT-ordningen. Dette er for å kunne frigjøre ressurser for å styrke tilbudet til de tyngste TT-brukerne, samtidig som at det kan bedre tilgjengeligheten for større deler av befolkningen.

5.2 Erfaringer med åpent tilbud

Tilbud for brukerne handler blant annet om hvor og når transporttjenesten går og hvilke transporttilbud som er åpne for den enkelte brukeren og hvor enkelt det er å bruke tjenesten. Spesielt i distriktene kan det å åpne spesialtransport for alle føre til at et tilbud etableres der det tidligere ikke har vært noe tilbud (på grunn av manglende ordinær kollektivtransport). Dette kan gi velferdseffekter. I bynære områder vil økt samkjøring neppe ha så mye å si på kollektivtilbudet, fordi kollektivtilbudet allerede er godt. I dette kapittelet vil vi fokusere på erfaringer fra et bestillingstransporttilbud fra et distrikt i Hedmark, for å gi et inntrykk av hvordan et tilbud hvor man på forhånd kan ringe å bestille transport oppleves for alle reisende.

Erfaringer fra områder hvor busstilbud har blitt fjernet og erstattet med bestillingstransport, viser at brukerne er svært fornøyde med bestillingstransporten. TØIs undersøkelser av bestillingstransporten Halv på Hel på Tolga viser at brukerne i stor grad er unge eller eldre uten førerkort (Skollerud 2012). I forhold til bruksfrekvensen er det hvorvidt man disponerer egen bil, eller har tilgang til egen biltransport, som utgjør den store forskjellen i bruken av Halv på hel, ikke alder eller generelt aktivitetsnivå. Interessant er det at foreldre gjerne ser stor nytte av slik transport, da det kollektive tilbudet avlastar dem. Helt generelt benytter de som bor utenfor sentrum, tilbudet i størst grad, men også blant de som bor sentrumsnært er det en betydelig bruk av ordningen. De ulike gruppene benytter seg av tilbudet ulikt. Når det gjelder egne reiser, reiser de yngste og de eldste mest, spesielt er de yngste flittige brukere av tilbudet. De yngste brukere Halv på hel til trening og å besøke venner, som bor et stykke unna. Idrettslag har også tilpasset sine tider slik at de passer med transporttilbudet. I motsetning til ungdommene benytter den eldste gruppen i stor grad Halv på hel om formiddagen, da flere møter og behandlinger finner sted og innkjøp gjøres. Denne gruppen benytter også tilbudet om kveldene, for eksempel til seniordans og andre tilstelninger.

En annen undersøkelse, som handler om transportløsninger for eldre i distriktene, viser at de eldre er opptatt av at det beløpet de har fått bevilget for å benytte seg av TT er lite i forhold transportbehovet deres (Hjorthol m.fl. 2009). Nesten alle supplerer dette med ordinær drosjetransport og annen privat transport (f.eks. gjennom familie). Generelt uttrykker de eldre i distriktene en bekymring til hvordan de kan opprettholde aktivitetsnivået sitt etter at de ikke lenger selv kan kjøre bil. Det er særlig to tiltak, som fremheves: et ønske om at det skal finnes en "handlerute", som kjører inn til kommunesentrum og et kollektivtilbud om kvelden, som gjør det mulig å delta på møter og kveldsarrangementer (Hjorthol m.fl. 2009: 54). Mellom rush-tidene vil det være mye ledig kapasitet selv ved en samordning. Å benytte dette

materiellet i de lavere etterspørselsperiodene, som de eldre etterspør, vil være en mulighet.

Basert på disse erfaringene er det grunnlag for å mene at et åpent tilbud gir større muligheter for å benytte seg av kollektivtransport. Samtidig vil det gi Ruter et større handlingsrom til å for eksempel kutte ulønnsomme ruter, da distriktsområder sikres et alternativt kollektivtilbud. Aktuelle og kontroversielle avgjørelser omfatter for eksempel tidligere skoleruter i Akershus, som har vært åpne for alle. Når disse har blitt lagt ned, og elever med lovfestet rett til skoleskyss har vært overført til spesialtransport med minibusser, har ikke lenger andre betalende passasjerer et godt alternativ. I dag er andre betalende passasjerer i hovedsak elever, som ikke er skyssberettigede (det vil si at de har kort og "ufarlig" vei til skolen), men også enkelte andre, som har behov for skyss.

5.3 Politiske hensyn

Samordning innebærer en del politiske valg, som ikke er ønskelige eller vanskelige å ta. Et slikt hensyn er ønsket om å gi passasjerene fritt brukervalg. Et annet er at samordning kan medføre upopulære bestemmelser blant eksisterende brukere.

Når det gjelder politiske ønsker om brukervalg, så kan dette legge begrensninger for samordningsløsninger. Hvis brukerne selv skal ha mulighet til å velge transportør, så er tilskudd til den enkelte brukeren en enklere måte å organisere tjenesten på enn at myndighetene inngår avtaler med bestemte operatører etter lov om offentlige anskaffelser. Dette er fordi myndighetene i en anbudsutlysning må kunne love tilbyderer et visst volum av transport. Imidlertid vil ikke myndighetene på forhånd kjenne til volumet, dersom brukeren selv bestiller transport. Derfor kan det være vanskelig å gjennomføre brukerrett til å velge transportør innenfor rammen av lov om offentlige anskaffelser. En mulighet kan være å ha parallelle avtaler, det vil si å inngå en rammeavtale med flere operatører.

Et annet politisk hensyn er bestemmelser som er upopulære blant brukerne, som gjerne har sterke brukerorganisasjoner med stor politisk gjennomslag. Kapittelet om passasjerhensyn beskrev noen utfordringer knyttet til samkjøring. Andre upopulære omstillinger inkluderer bestemmelser i forhold til hvor fleksibel transporten er. For å utnytte kjøreparken bedre kan det for eksempel være ønskelig å legge opp transport utenom rush-tid. Det kan imidlertid være vanskelig politisk å vedta at noen grupper ikke får reise i rushen⁹.

Å endre prinsippet som ligger til grunn for transporten kan også være et vanskelig politisk valg, for eksempel å gå fra en løsning med individuell transport til et tilbud som ligner kollektivtransporten. Å omstille et tilbud, som en brukergruppe er vant til og oppfatter som bedre, er spesielt utfordrende, når det gjelder grupper som allerede opplever at de befinner seg i en ugunstig situasjon. I et intervju ble det nevnt at "man

⁹ Mulighetene for samkjøring og endringer generelt er størst blant de mest ressurssterke. Innenfor TT gjelder det for eksempel personer over 67 år, som er den største gruppen TT-brukere. For å utnytte kjøretøyparken bedre kunne man legge opp transport til denne gruppen utenom rush-tid.

må være villig til å akseptere at dette [samordning] ikke handler om å styrke tilbudet til [de eksisterende] brukerne".

En mulighet for å få dette til kan være å utarbeide tydelige definisjoner av kvalitetskrav i samarbeid med brukergrupper og sjåfører. Kravspesifikasjoner til kvalitet må være eksplisitte. Dette kan inkludere mål for hvor lenge en bruker må vente på transporten og klargjøring av hvilke typer reiser brukeren eventuelt må vente lenger for å få. I Sverige har for eksempel Vest-Trafikk satt kvantifiserbare mål på hva som gjelder for ulike tilstander eller formål med reisen. En slik gjennomgang kan bidra til å styre forventningene, som brukerne har. Imidlertid er det en ulempe, hvis kravspesifikasjonene blir så rigide at det ikke finnes rom for fleksible løsninger i praksis.

Samordning kan også fjerne en del motstand mot endringer og derfor være politisk ønskelig. Der hvor samordningsløsninger bidrar til at tilbudet i distriktene blir bedre, kan aksepten for at enkelte bussruter fjernes være større (se del om erfaringer med åpent tilbud).

5.4 Oppsummering

Samordning kan i noen tilfeller oppleves som en kvalitetsforverring, mens for andre vil det innebære en tilbudsforbedring. Forverring er i hovedsak knyttet til uforutsigbarhet eller til omstillinger for eksisterende brukere, som er vant til individuell transport. Derimot er det en oppfatning om at andre brukere, for eksempel av skoletransport eller dagsenterkjøring, opplever samkjøring som noe sosialt og dermed positivt. Generelt legger individuelle behov blant sårbare reisende noen begrensninger på muligheten for samkjøring og å åpne lukkede tilbud. Samtidig kan det være politisk uønskelig og/eller vanskelig å endre et tilbud som eksisterende brukere er imot. I tilfeller hvor spesialtransport kan åpnes for andre reisende, viser erfaringer fra for eksempel Hedmark at både yngre og eldre brukere er svært fornøyde. Det å åpne spesialtransport for alle i spredtbygde strøk kan derfor ha velferdsgevinster. En brukerundersøkelse vil kunne gi bedre svar på omfanget av mulighetene for samkjøring og hvilke effekter det vil ha for brukerne.

6 Bedre utnyttelse og mulige besparelser

For å kunne si noe om mulige innsparinger av en samordning, ser vi i dette kapittelet i hovedsak på tre forhold:

- Samkjøring
- Utnyttelse av kjøretøypark
- Felles planlegging og innkjøp

Dagens etterspørsel ligger til grunn for vurderingene. Ettersom dagens kapasitet er tilpasset nåværende etterspørsel, vil vi understreke at denne kapasiteten vil se annerledes ut enn i dag hvis samordningen blir bedre. Dette er fordi samordning gir mulighet til å betrakte flere behov for transporttjenester sammen, og dermed føre til andre anbudsutlysninger enn under dagens fragmenterte ansvarsfordeling. Datamateriale basert på eksisterende kapasitet vil likevel være nyttig for å kunne si noe om potensialet av samordning.

6.1 Samkjøring

En fordel med samordning er at jo flere brukere en organisasjon har ansvaret for, jo lettere vil det være å finne personer som kan samkjøre. For eksempel mener TT i Oslo at det innenfor dagens organisering er for få brukere innen TT i Oslo til at det er mulig å øke samkjøring i noen særlig grad. Mulighetene blir imidlertid større dersom brukere av ulike transporttjenester kan kjøre sammen.

Samkjøring finner sted når flere personer benytter samme kjøretøy. Statistisk brukes begrepet ulikt av forskjellige aktører. Konsentra opererer med en definisjon på samkjøring som er antall passasjerer per kjøretøytime. Det er en naturlig definisjon, gitt Konsentras driftsopplegg og kontraktsstruktur. Konsentra registrerer ”turer”, det vil si bestillinger, og legger disse inn på sine kjøretøy som leies inn og betales per time.

Termen ”turer” blir brukt ulikt av forskjellige aktører. Konsentra bruker det om enkeltpersoner som blir hentet, slik at to personer som blir hentet på samme adresse, og kjørt til samme destinasjon betegnes som to turer (dette er synonymt med påstigninger i kollektivtrafikken). I drosje og pasienttransport refererer turer som regel til antall kjøretøyturer, uavhengig av hvor mange som er med. Imidlertid har også pasienttransport et begrep for det samme som Konsentra kaller tur, nemlig rekvisisjoner.

Når tur defineres som Konsentra bruker begrepet, kan samkjøring økes ved enten å kjøre flere passasjerer på samme kjøretøy samtidig eller at kjøretøyet tar flere turer med ulike passasjerer i løpet av samme time (til forskjell fra på ulike tider av dagen – se nedenfor). Begge deler innebærer en mer effektiv utnyttelse av kjøretøyparken.

Ulempen med å bruke passasjerer per kjøretøytime er at dette begrepet ikke kan kobles direkte til transportarbeidet som utføres. Sagt på en annen måte, når et helseforetak rapporterer samkjøring på 1,3 (basert på en definisjon personkilometer / kjøretøykilometer) kan det reelt sett bety at flere har blitt transportert sammen, og flere kjøretøykilometer spart, enn når Konsentra melder om en samkjøring på 3,0 (turer per time). Bakgrunnen for å bruke antall passasjerer per time som enhet i Oslo og Akershus, er at bilene blir leid inn per time og at kostnadene for biler dermed er frikoblet fra kilometer kjørt. Gitt kontraktene, er altså antall kjørte kilometer uinteressant. Det som er interessant er å få flest mulig personer transportert med de innleide kjøretøyene de timene de er tilgjengelige. Dette er i motsetning til i andre fylker, som Østfold og Sør-Trøndelag hvor kontraktene er basert på kjøretøykilometer. Der blir tidsbruken mindre interessant, med unntak av ventetid.

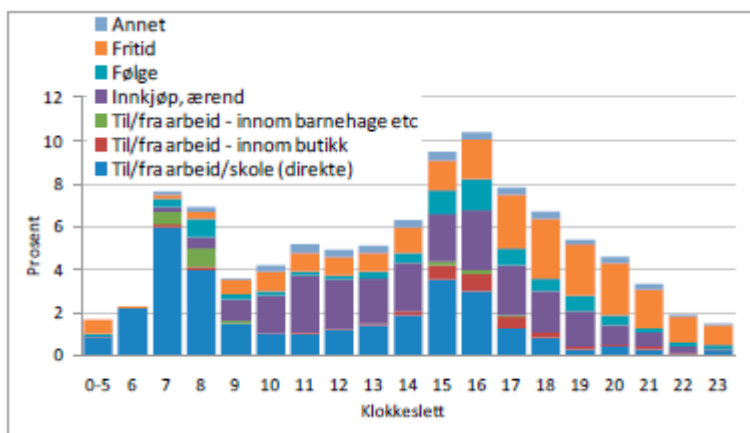
For å oppnå høyere samkjøring enn det de enkelte aktørene (Konsentra, Ruter, kommunene, Helse Sør-Øst og kommunale foretak) oppnår hver for seg i dag, er det i hovedsak snakk om to alternativer: Enten må flere personer med ulikt reisemål plasseres på samme kjøretøy, eller så må samme kjøretøy benyttes til flere ulike transporttyper, på ulike tider av dagen. Begge deler er mulig, men begge deler medfører en del utfordringer.

Å plassere flere personer på samme kjøretøy vil kunne være mulig gjennom at tilfanget av mulige reisende øker. Imidlertid kan det bety at tjenesten som tilbys vil bli "stivere". Det vil si at passasjerer, som i dag er vant til at transporten tilpasser seg dem, må tilpasse seg når transporten går. Dersom dør-til-dør transport skal benyttes, vil det også bety økt tidsbruk på reisen, noe som kan reduseres ved at tjenesten ikke går helt "hjem", men til en nærliggende holdeplass.

Det å ha en høyere utnyttelse av kjøretøyene, ved å benytte kjøretøyene i større del av dagen, ved å endre bruksformålene, er noe drosjesentralene i stor grad gjør i dag. En drosje kan brukes i skoletransport i rushet, til pasienttransport på dagtid og til TT-turer på kvelden. Den store fordelene med dette er at kjøretøyet hele tiden kan brukes der hvor det har størst verdi. Alternativverdien på kjøretøyene er mye høyere i høytrafikkperiodene enn i lavtrafikkperiodene, slik at prisene i rushtiden vil være høyere enn prisene på andre deler av døgnet. Ulempen, gitt dagens organisering og prisstruktur, er at dette kan gjøre drosjetilbudet upålitelig. Grunnen er at kontraktsturer med det offentlig gjerne har lavere inntjening per time enn kjøring i andre delmarkeder i perioder med høy etterspørsel, noe som er særlig merkbart i morgenrushet.

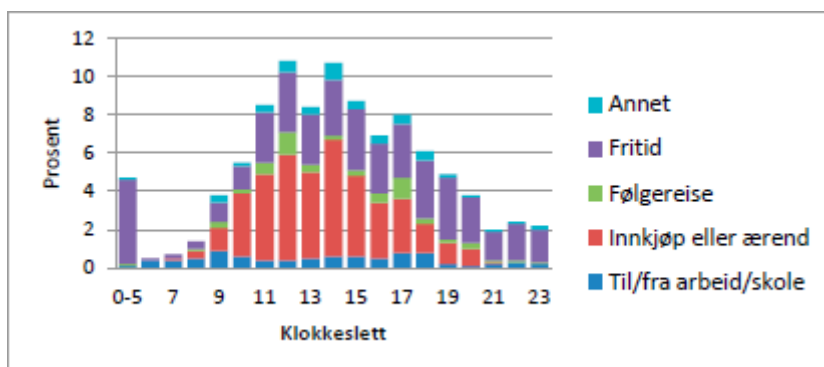
Den underliggende etterspørselen etter transport følger omtrent som i de følgende figurene.

Figur 3. Reiser etter formål og starttime per yrkesdøgn - reiser som starter eller ender i tettstedene Fredrikstad/Sarpsborg, Oslo, Drammen, Tønsberg, Skien/Porsgrunn, Kristiansand og Trondheim, oppgitt i prosent (Engebretsen og Christiansen 2011).



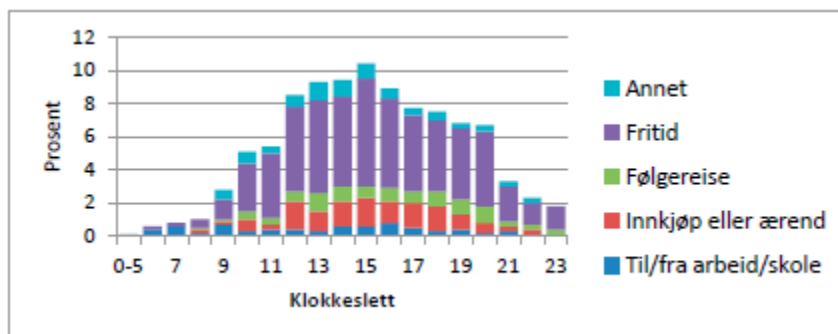
Figur 3 illustrerer døgnfordelingen av bybefolkningens etterspørsel etter reiser fordelt på formål. Fra figuren er det to viktige punkter å merke seg. Det ene er at det er to klare toppen kl. 07 og 08 og kl. 15-17. Begge toppene blir drevet av reiser med tilknytning til arbeid. Hvis vi ser på fritidsreiser fordeler disse reisene seg jevner, men med en vekt på ettermiddagen og en topp rundt kl. 18. I helgene er trafikkmønsteret annerledes: da er toppen midt på dagen.

Figur 4. Andel reiser etter formål og reisetid lørdag – Sarpsborg/Fredrikstad, Oslo, Drammen, Tønsberg, Porsgrunn/Skien, Kristiansand og Trondheim, oppgitt i prosent (Engebretsen og Christiansen 2011)



Figur 4 viser at på lørdager, er det særlig innkjøp og ærend som er viktig, og særlig mellom kl. 10 og 17, mens fritidsaktiviteter er spredt mer jevnt fra kl. 11 til 5 om morgenen.

Figur 5. Andel reiser etter formål og reisetid søndag - Sarpsborg/Fredrikstad, Oslo, Drammen, Tønsberg, Porsgrunn/Skien, Kristiansand og Trondheim. Prosent (Engebretsen og Christiansen 2011).



Figur 5 viser at det er fritidsreisene som dominerer på søndager, og disse er særlig viktige mellom kl. 10 og 20.

Potensiale for samkjøring i Oslo og Akershus

Gjennomsnittlig utnyttelsesgrad i dag kan si noe om potensialet for samordning på leveransesiden. Vi understreker at dette potensialet vil være større, hvis markedet i planleggingen og anbudsutlysningene hadde vært betraktet i et helhetlig perspektiv i utgangspunktet og ikke fragmentert som i dag. Årsaken til dette er at jo større gruppen av potensielle reisende som finnes innenfor samme system, jo større er sannsynligheten for at flere har tilsvarende reisestrekning og -tidspunkt. Samtidig blir potensialet begrenset av at ulike typer reisende har ulike reisemål. Butikker er gjerne ikke åpne når skolen starter, farlig vei er farlig for både skolebarn og eldre, men tidspunktet for reisen og ønsker om hvem som skal reise sammen kan medføre at samkjøring blir vanskeligere i praksis enn i teorien. For å øke samkjøringen betydelig, vil det sannsynligvis være nødvendig å nedjustere forventningene til dagens reiser og/eller å øke tilbudet, slik at det framstår som mer attraktivt.

Med bakgrunn i tallene fra Konsentra ligger den gjennomsnittlige samkjøringen for 2013 på 3,10 turer per time for hele Akershus. Med tanke på at kjøretøyene hovedsakelig er minibusser med ni til seksten plasser, og at tre turer per time ikke nødvendigvis betyr at tre personer er i samme bil til samme tid, betyr dette at det er betydelig tilgjengelig setekapasitet også i Konsentras høytrafikkperioder.

Velferdsetaten i Oslo oppgir at det for dem vil være vanskelig å oppnå en høyere samkjøringsgrad enn på 1,3 blant deres brukere gitt dagens system.

Det er i hovedsak to forhold som spiller inn på i hvor stor grad samkjøring er mulig, det ene er hvor mange personer som er tilgjengelige for samkjøring, det andre er i hvilken grad disse personene kan samkjøres med bakgrunn i individuelle behov. De enkleste reisende å samkjøre vil være de personene med minst individuelle behov, særlig friske skolebarn. De neste er de som har mulighet til å tilpasse egen reiseadferd til transporttilbudet som er tilgjengelig. "Lette" TT-brukere kan være aktuelle her. Fritidsreiser er som regel mer fleksible enn arbeidsreiser.

Selv om arbeidskraft er den viktigste kostnadskomponenten i det meste av ikke skinngående lokal kollektivtransport, er det en betydelig forskjell i kostnadene på å

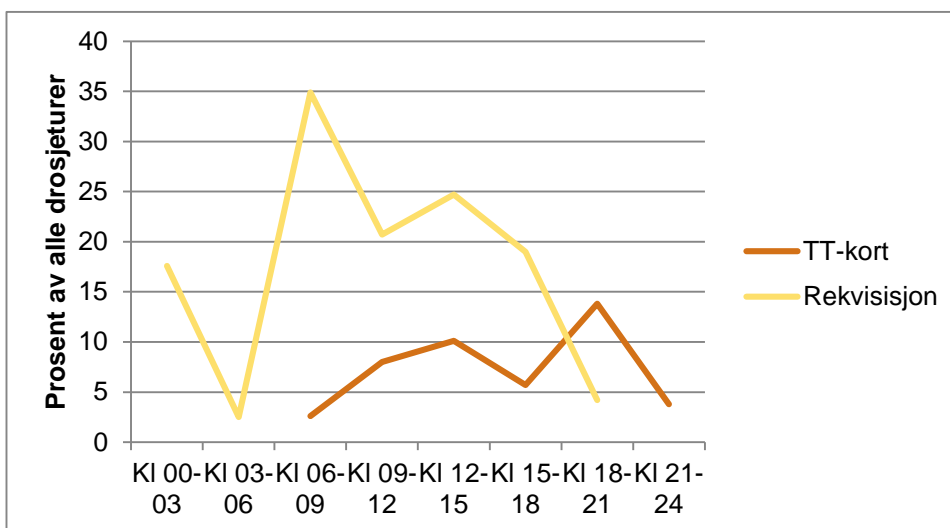
operere en stor (minibuss) og en liten bil (drosje). Dette gjør at en må ha flere personer i den store bilen (minibussen) for at det totalt sett skal bli billigere enn å gjennomføre individuelle transporter med mindre kjøretøy. Basert på sjablongmessige priser ligger forskjellen på mellom 2 og 3 ganger, slik at det kan være billigere å kjøre personer med stor bil enn liten bil om det er mer enn to ganger så mange mennesker i den store som den lille bilen, og det vil mest sannsynlig være det om det er mer enn tre ganger så mange i den store som i den lille bilen. Eksakt hvor stor samkjøringsgrad vil være nødvendig vil avhenge av de kontraktsfestede prisene. Om drosje koster 220 kroner per tur, som er tilfellet for TT-kjøring i Oslo, og minibuss 600 kroner per time, vil samkjøringen måtte være på mer enn 2,73 turer per time for at det skal lønne seg med minibuss.

Det bør også nevnes at det er forskjeller mellom by og land når det gjelder samkjøring av spesialtransport. Fordi muligheter for samkjøring åpnes, når flere ønskede reiser ligger parallelt eller i nærheten av hverandre, vil det i byene være mer å hente på samkjøring på grunn av kortere avstander og flere mulige passasjerer enn i spredtbygde strøk. Forsøket med et felles kjørekontor mellom fylkeskommunen og helseforetaket i Hedmark viser at erfaringene med samordning på tvers av transportområder var blandet (Rambøll 2008). Evalueringen som ble gjennomført finner at skoleskyssen hadde et så stort volum at den gikk ut over annen kjøring. Slike effekter er imidlertid avhengig av tilbudssiden og trenger ikke utgjøre et problem andre steder, hvor det er flere tilbydere. Rambøll (2008) påpeker at det var samkjøringsmuligheter mellom ulike passasjergrupper, men at dette var begrenset på grunn av et spredt bosettingsmønster. Dette kan også være en utfordring i enkelte spredt-bebygde kommuner i Akershus. Skole- og senterstruktur i distrikter og byområder er således viktige for tilbudet.

6.2 Utnyttelse av kjøretøypark

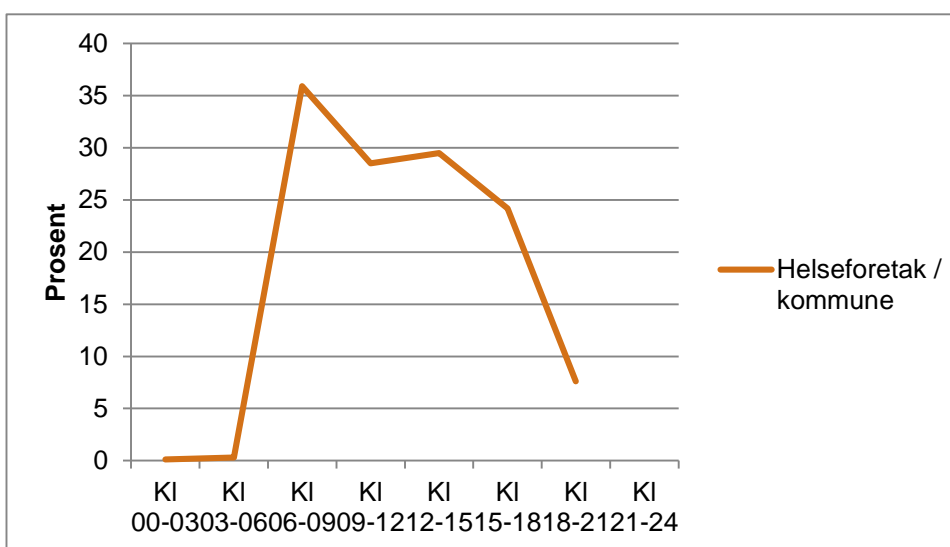
En fordel ved samordning er stordriftsfordeler ved å benytte samme kjøretøypark og sjåfør til ulike typer transporttjenester. Til forskjell fra samkjøring mener vi her bedre utnyttelse av kjøretøyparken uavhengig av om det er flere passasjerer i bilen eller ikke. Bakgrunnen for at dette er attraktivt er observasjonen av at det er aktivitet på ulike delmarkeder til ulike tider av døgnet.

Figur 6. Døgnfordeling av TT-turer og rekvisisjonsturer med drosje over hele landet. Tallene er oppgitt i prosent av alle drosjeturer på gitte tidspunkt (Taxi RVU 2011).



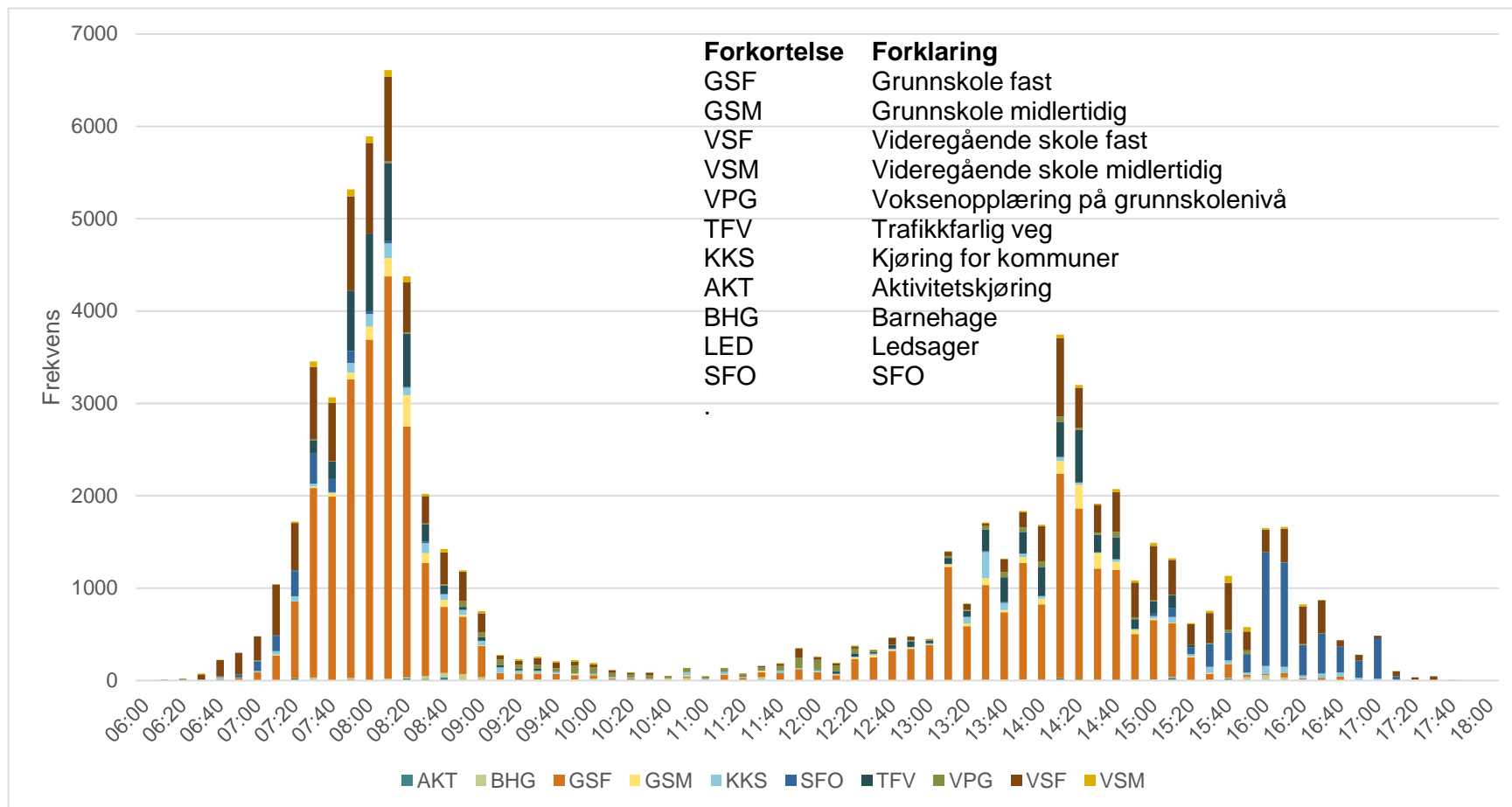
Figur 6 viser at TT-kjøring typisk blir gjennomført midt på dagen og etter rushtida. Mens rekvisisjonsturer, det vil si rekvisisjon fra helseforetak, kommuner og fylkeskommuner, har en døgnprofil med tyngdepunkt i rushtiden og midt på dagen. Figuren er basert på nasjonale tall fra Taxiforbundets reisevaneundersøkelse i 2011.

Figur 7. Figur døgnprofil for turer betalt av helseforetak og kommune med drosje over hele landet. Tallene er oppgitt i prosent av alle drosjeturer på gitte tidspunkt (Taxi RVU 2011).



Figur 7 er basert på et litt annet uttak fra det samme datamaterialet som figur 6. Her er skoletransporten holdt utenom. Figuren viser at helseforetakenes og kommunenes transporter er fordelt jevnere utover arbeidsdagen enn det særlig skoletransporten er (jf. neste figur).

Figur 8. Dagnprofil for Konsentras transport. (Kilde: Konsentra)



Figur 8 på forrige side viser frekvensfordelingen av turer (det vil si passasjerer) over døgnet for Konsentras transporter. Figuren er laget med utgangspunkt i tall fra en måned i 2012.

Til sammen danner figurene 6, 7 og 8 et bilde av trafikken. Morgen og ettermiddag er det mye aktivitet for skole og arbeidsreiser, mellom disse tidene er det mye aktivitet for pasienttransport og internttransport i kommunene, og utover kvelden er det mest aktivitet innenfor TT. Med utgangspunkt i dette går det an å føre et resonnement på at det burde være mulige besparelser ved at samme kjøretøy benyttes i de ulike delmarkedene gjennom døgnet. Figurene viser at pasienttransporten er størst da skolekjøringen er på sitt laveste nivå.

Illustrasjonene viser at det er stordriftsfordeler å hente gitt dagens kjøremønster. Dersom tjenestene i planleggingen og anbudsutlysninger hadde vært samordnet i utgangspunktet, ville det sannsynligvis ha vært enda mer å hente, da flere turer kunne sees i sammenheng (se neste delkapittel).

Figurene inneholder ikke informasjon om kjøring, som gjennomføres med kjøretøy som kommuner eier selv, for eksempel dagsenterkjøring utover det som gjennomføres med drosje. Vi har derfor laget et grovt estimat for slik kjøring: Et estimat for antall turer til dagsentre er 150.000–200.000 reiser totalt i Akershus per år. Dette estimatet er gjort med utgangspunkt i de tallene som er rapportert inn fra kun tre kommuner, som vi har intervjuet. Disse tallene er så skalert opp med utgangspunkt i antall innbyggere over 67 år (unge funksjonshemmede som også bruker dagsentre er ikke tatt med i estimatet). De tre kommunene er forskjellige: en kommune er liten (Hurdal) og to er større kommuner (Ski og Bærum). Metodisk er det problematisk å benytte tre kommuner til å si noe om alle de 22 Akershus-kommunene. Vi tar forbehold om at estimatet kun gir en svært grov indikasjon på antall dagsenterturer i Akershus.

Videre er det vanskelig å beregne kostnader for denne transporten, fordi den i noen tilfeller også blir utført med kommunenes egne kjøretøy. Hvor mange kjøretøy (minibusser og busser) som er i kommunalt eie og drift og hvor mye disse kjører, gir vårt datamateriale kun vage indikasjoner på. Anslagene ligger på at det er ca. 60 kommunale minibusser og busser totalt i Akershus og at disse kjører totalt ca 1.500.000 km per år. Intuitivt virker dette anslaget lavt, da det gir inntrykk av at det er ett kommunalt eid kjøretøy til slik transport per 10.000 innbyggere. Imidlertid kan det være at flere kommuner med et lavere antall innbyggere har minst et slik kjøretøy. Vi tar forbehold om at dette anslaget er basert på tall fra kun tre kommuner og kan i utgangspunktet derfor ikke generaliseres.

En viktig observasjon er at ansvarsforhold internt i kommunene er fragmentert, noe som gjør det vanskelig for en enkeltperson i kommunen å holde oversikt over kommunens transport. Beslutningene og den daglige oppfølgingen blir tatt på et lavt nivå. Det er derfor vanskelig å fremskaffe en fullstendig oversikt over all kommunal transport.

En annen observasjon er at de kjøretøyene, som kommunene har til egen disposisjon for offentlige passasjertransporttjenester, kjører lite. Til sammenligning kjører de kun 1/4 av hva en drosje kjører. Dette betyr at det er mye ledig kapasitet i den kommunale flåten. Gitt den lave utnyttelsesgraden, er hver kilometer som en kommune kjører selv i utgangspunktet dyr. Den er dyr fordi investeringskostnaden i et kjøretøy (for eksempel 500.000-700.000 kroner for en minibuss med en levetid på 7 år) deles på færre kilometer enn det som for eksempel er vanlig for drosjer. Imidlertid

synliggjøres ikke denne kostnaden etter at investeringen er gjort og lønnskostnader allerede er dekket (for eksempel dersom sjåføren er ansatt for andre arbeidsoppgaver enn å være sjåfør, men kjører også passasjerer i arbeidstiden). Dermed kan den kommunale kjøringen oppfattes som billigere enn innkjøpte tjenester, hvor disse andre kostnadene er inkludert i betalingen for hver tur. Videre viser figur 8 at det er mye ledig kapasitet hos transportoperatører, som har mulighet for å erstatte den kommunale kjøringen. Konsentra har for eksempel 165 minibusser til disposisjon.

Ved å fordele kjørebehovet over hele dagen på færrest mulig biler slik at vognnutnyttelsen blir høyere og prisene lavere, mener Deloitte (2013: 166-7), basert på en dansk studie, at en økt kapasitetsutnyttelse på 10 prosent kan bidra til å redusere operatørens omkostninger med 30-35 DKK per time. Denne effektivitetsgevinsten forutsetter imidlertid at enhetene i de danske kommunene er villige til å samordne start- og sluttider.

6.3 Felles planlegging og innkjøp

Dagens organisering med ulike oppdragsgivere, oppstartsår, tilbud og finansiering for de forskjellige transporttjenestene medfører flere separate driftsenheter. Det kan derfor være stordriftsfordeler å hente gjennom å samordne planlegging, personale, materiell og anbudsutlysninger.

Ut fra planleggingshensyn kan transporttjenestene deles inn i tre kategorier (se Deloitte 2013: 94-96): Fast transport, semifast transport og variabel transport. *Fast transport* går ofte langs en grunnrute og har en fast gruppe passasjerer. Denne typen spesialtransport er mest forutsigbar og er mulig å planlegge i en periode frem i tid, for eksempel som skoletransport og AU-reiser. *Semifast transport* innebærer at aktivitetstidspunkter og/eller passasjerer delvis varierer over tid slik at planleggingen i større grad kan skje gjennom reservasjoner av kapasitet på bestemte tidspunkter, som for eksempel dagsenterkjøring. *Variabel transport* betyr at det ikke er mulig å forutsi behovet fra dag til dag, før alle bestillinger er registrert. Turene planlegges dermed kortere tid før avgang, som i pasienttransport, TT og bestillingsruter. Gjennom en felles planleggingsenhet kan den faste og den variable kjøringen koordineres gjennom (1) bedre utnyttelse av returkjøring og pauser i den faste kjøringen, (2) omdisponering på dagen, typisk i forbindelse med kansellering av fast kjøring og (3) overordnet tilrettelegging ved at variabel kjøring legges til tider hvor faste ruter ikke kjøres. En overvåknings-/trafikkstyringsmulighet kan brukes til å for eksempel omdisponere biler ved forsinkelser (Deloitte 2013: 97).

Et annet forhold er at det vil være stordriftsfordeler å hente rent administrativt – ved å etablere mer effektive organisasjoner med større spesialistkompetanse. Vi har ikke noe klart svar på hvor mye administrasjon, som brukes i de ulike ansvarlige organisasjonene, og hvor mye de kunne ha greid seg med, dersom ansvaret var samlet. Imidlertid påpeker enkelte informanter at i tilfeller hvor brukerne kjøper tjenester direkte fra drosjene, finnes det kun ett administrasjonsledd, det vil si hos drosjeselskapene. De mener at en overføring av ansvaret for all spesialtransport til et samordningsselskap vil føre til at transporten planlegges i to ledd (både hos samordningsselskapet og drosjesentralene) og ikke kun hos drosjesentralen. Sett i forhold til transportkostnadene er imidlertid administrasjonsandelen liten. Selv om det sannsynligvis vil være stordriftsfordeler å hente administrativt dersom én enhet

administrerte transporten som i dag ivaretas av Samres, Pasientreiser og Konsentra, er det i kontraktene de store besparelsene ligger.

Besparelsene av samordning antas å være større når det gjelder felles anbudsutlysninger. En studie fra Danmark gjennomført av Deloitte (2013) finner slike stordriftsfordeler. Konsulenten mener at de danske kommunene kan oppnå lavere avtalepriser ved å samordne tilbud på tvers av institusjoner og forvaltningsgrenser, fordi de kan oppnå et større volum i anbudene. Koordineringen inkluderer tjenester som flex-transport (det vil si service- og bestillingsruter), skoleskyss, arbeids- og utdanningsreiser, dagsenterkjøring, pasienttransport og tilrettelagt transport. De danske kommunene administrerer i dag om lag 80 prosent av den rutebaserte kjøringen selv, og de ulike organisasjonenes transportbestillinger innad i de enkelte kommunene er ikke alltid koordinert. Ifølge Deloitte (2013:164) ligger hovedbesparelsene ved felles tilbud i at transportvolumene i anbudene blir større, noe som gjør at tilbudet blir mer attraktivt for operatørene og fører med seg stordriftsfordeler. I dag er den gjennomsnittlige prisforskjellen mellom, på den ene siden, spesialtransporten i de enkelte kommunene som sørger for transporten selv og ikke har samordnet spesialtransporten internt og, på den andre siden, spesialtransporten hos kollektivselskapet (det vil si selskapet som koordinerer samordningen mellom all transport i alle kommuner) på om lag 20 prosent. Det betyr at dersom kommunene ville oppnå de samme prisene som kollektivselskapet, så ville de spare 430 millioner DKK. Ved å ikke benytte et felles samordningselskap, men kun å samordne transporttjenestene internt i hver kommune antar konsulenten at en dansk kommune i gjennomsnitt kan oppnå besparelser på om lag 5-10 prosent (se Deloitte 2012).

I Akershus ivaretar Ruter allerede skoletransporten for mange kommuner, som utgjør de største transportvolumene. Noe transport er med andre ord allerede samordnet. 19 av 22 kommuner i Akershus bruker Konsentra i dag. De tre som ikke benytter Konsentra, samarbeider om å sette skoletransporten ut på felles tilbud. Dette innebærer at ulike selskaper kjører elever fra samme adresse parallelt i noen tilfeller, fordi elevene har rettigheter som faller inn under ulike ansvarsområder. Dermed kan det være at potensialet for innsparinger i Akershus er mindre enn potensialet, som Deloitte finner i Danmark.

Videre fremhever flere informanter betydningen av at flere kommuner i Akershus har spredt bebyggelse og lange avstander. I slike tilfeller er det mer utfordrende å få flere personer i samme bil. Drosjeselskapene planlegger allerede mulig samkjøring i distriktene av hensyn til egen vognkapasitet. Sykehusene har også gjort en jobb med dette, og har for eksempel kalt inn pasienter etter bosted, slik at flere fra samme område har time samme dag, og dermed kan dele transport (Helse- og Omsorgsdepartementet 2008).

6.4 Oppsummering

Tre viktige forhold spiller inn når det gjelder mulige besparelser gjennom samordning. For det første fører samordning til at det flere reiser kan sees i sammenheng og at det dermed vil være lettere å finne personer som kan samkjøre. For det andre er det mye ledig kapasitet i dagens kjøretøypark. Samlet sett vil samordning derfor bidra til høyere vognutnyttelse og dermed lavere priser, ved at kjørebehovet over ulike tider på dagen fordeles på færrest mulig biler. Denne effekten vil være større dersom variabel kjøring skjer på tidspunkter utenom den faste transporten. For det tredje kan det være stordriftsfordeler å hente i å organisere felles anbudsutlysninger – at slike utlysninger blir mer attraktive for transportører. Effekten av dette er imidlertid avhengig av markedet av transportleverandører.

7 Hvordan organisere samordning

Samordning av transporttjenestene er komplekst fordi tjenestene har forskjellige finansieringskilder, brukerne har ulike rettigheter og det er begrensninger for hvilken rolle selskaper som eies av en eller flere fylkeskommuner kan ta for tjenester, som ligger utenfor fylkeskommunenes ansvar. Dette gjelder om og hvordan slike selskaper kan ta ansvar for kommunale og statlige oppgaver. Samordning krever enten større politiske reformer, som å overføre ansvar fra et politisk nivå til et annet (se punkt 7.2.3; se også Kjørstad og Nilsen 2012) eller at dagens ansvarlige myndigheter går sammen og samarbeider om tjenestene. Et slik samarbeid kan skje enten ved at myndighetene samarbeider om anbud (slik som kommunene i Øvre Romerike) eller at de etablerer et felles selskap med flere eiere. Et felles eierskap vil i større grad være institusjonalisert enn et samarbeid om felles anbud og vil gi myndighetene en mulighet til å styre gjennom eierrollen i tillegg til bestillerrollen. Her vil vi gå nærmere inn på muligheten for å etablere et selskap med flere eiere, og drøfte hvordan lovverket legger begrensninger i forhold til hvordan en slik samordning kan organiseres. Vi inkluderer en gjennomgang av ulike selskapsformer, da for eksempel et aksjeselskap og et interkommunalt selskap gir ulike muligheter for hvordan politiske myndigheter kan styre sine ansvarsområder.

7.1 Lov om offentlige anskaffelser og forsyningsforskriften

Lov om offentlige anskaffelser gjelder for statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer, og gjelder for rettssubjekter som driver virksomhet innenfor forsyningssektorene. Hovedregelen i denne loven er at en anskaffelse "så langt det er mulig" skal være basert på konkurranse (§ 5). Tilhørende forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester) gir nærmere bestemmelser. Forsyningsforskriften gir for eksempel unntak fra konkurranseregelen for tjenester som produseres i egenregi, det vil si når kontrakter tildeles direkte til tilknyttede foretak eller fellesforetak, som er sammensatt av flere oppdragsgivere utelukkende med sikte på utøvelse av en aktivitet som er omfattet av forskriften (§ 1-7). Unntaket for egenregi gjelder kun når både aktivitetskriteriet og omsetningskriteriet er oppfylt.

Det første vilkåret for at unntaket for utvidet egenregi skal gjelde, er at oppdragsgiveren utøver en kontroll over leverandøren som tilsvarer den kontroll den utøver over egen virksomhet (aktivitetskriteriet). Ved vurderingen av om kontrollkriteriet er oppfylt, skal det tas hensyn til alle relevante lovbestemmelser, vedtekter og andre faktiske omstendigheter. Når for eksempel leverandøren er organisert som et aksjeselskap, må det ses hen til aksjeselskapslovgivningen og vedtektene til selskapet. Oppdragsgiveren anses å ha kontroll med leverandøren i den utstrekning oppdragsgiver kan påvirke leverandørens beslutninger. Nærmere bestemt betyr det at oppdragsgiverens innflytelse må være bestemmende både i forhold til selskapets strategi og i forhold til viktige beslutninger. Kontrollen må være effektiv, men den behøver ikke å være individuell - den kan utøves i fellesskap (Werner 2013).

Det forutsetter imidlertid at kontrollen ikke er for spredt. Eierne må kunne påvirke beslutningene i selskapet. Det er derfor viktig at betingelsene for at kontroll kan utøves av offentlige virksomheter i fellesskap klargjøres.

Det andre vilkåret for at unntaket for utvidet egenregi skal gjelde, er at den vesentlige delen av leverandørens aktivitet utføres for oppdragsgiveren (omsetningskriteriet). Vilkaåret skal sikre like konkurransevilkår med andre leverandører. Hvis et selskap mottar en del av sine oppdrag fra sin eier uten konkurranse, oppstår faren for at selskapet får for godt betalt og vil ha en konkurransefordel når det opptrer i det kommersielle markedet. Derfor vil selskapet, når det selger i et konkurranseutsatt marked, være forhindret fra egenregi.

At leverandøren utfører den vesentlige delen av sin aktivitet for oppdragsgiveren, innebærer at leverandøren i hovedsak skal utføre virksomhet som ledd i oppdragsgivers tildeling. Det er ikke avgjørende om oppdragsgiver mottar ytelsen selv, eller om den går til andre brukere. Det er ikke relevant hvem som betaler leverandøren. EU-domstolen har uttalt at den aktiviteten leverandøren utfører for andre bare kan være av marginal betydning. Det er ikke fastsatt en eksakt grense for dette, men basert på gjeldende rettspraksis og utkast til nytt EU-regelverk, anbefales en grense på maksimalt 10 prosent omsetning fra andre enn oppdragsgiver.

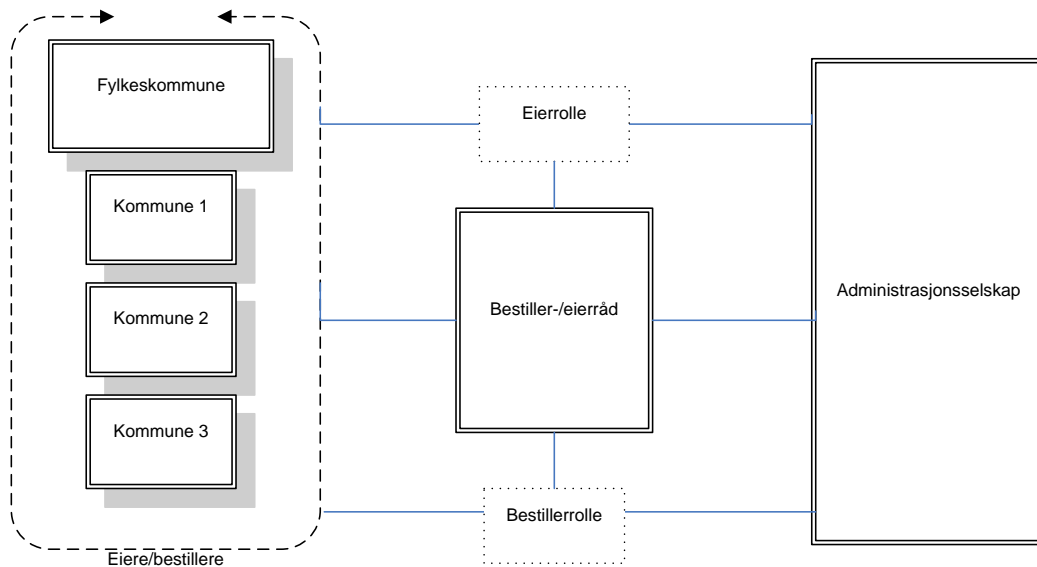
7.2 Selskap med flere eiere

Lov om offentlige anskaffelser gjør at for eksempel Ruter som eier Konsentra, ikke kan tildele oppdrag til Konsentra direkte (med hjemmel i reglene om utvidet egenregi) dersom Konsentra har mer enn 10 prosent omsetning på grunnlag av oppdrag fra andre enn Ruter. Det vil si at 90 prosent av omsetningen må skje ved oppdrag fra Ruter, dersom Ruter skal kunne tildele oppdrag direkte til Konsentra i stedet for at Ruter konkurranseutsetter tjenesten.

Gitt dagens fragmentering og lovverk, vil et selskap med flere oppdragsgivere på eiersiden være en organisatorisk løsning, som kan bidra til samordning¹⁰. Erfaringer fra Danmark viser at det kan være flere stordriftsfordeler å hente i en slik modell. Den er også fleksibel ved at den gir muligheter for utvidelse etter hvert. Figuren nedenfor viser hvordan et slik felles selskap kan organiseres. Den viser en kommunemodell. Det kan også tenkes at staten blir med på eiersiden.

¹⁰ Dette var tanken i utgangspunktet da Konsentra ble opprettet, men for eksempel Helse Sør-Øst hadde ikke ressurser til å bli med på etableringstidspunktet og har i etterkant etablert sitt eget kjørekontor.

Figur 9. Kommunemodell for organisering av kollektivtrafikk (Kilde: Osland, Leiren, Longva 2008)



Det er ulike muligheter å organisere en slik modell på (se Osland, Leiren og Longva 2008). For det første kan utøvelsen av eierskap og bestilling av tjenester skje direkte fra staten og den enkelte fylkeskommune og kommune som eier og bestiller i et eierråd (for eksempel via generalforsamling eller representantskap). For det andre kan fylkeskommunen og kommunen(e) samordne seg i et bestillerråd. Eierråd og bestillerråd kan overlape eller det kan være et ønske om å ha et "profesjonelt" eierråd og et politisk bestillerråd. I dag har de folkevalgte i kommuner og fylkesting innflytelse over kollektivtilbudet og spesialtjenester gjennom vedtak i kommunestyre(r) og fylkesting. Imidlertid er det ofte et ønske om en viss avstand til politisk styre, når aksjeselskaper opprettes. Hvilken grad av innflytelse politikerne skal ha er derfor et viktig spørsmål, som må diskuteres ved omorganisering.

I eierrolleperspektiv diskuteres gjerne hvordan eierne kan utøve styring og hva ulike selskapsformer betyr for dette. Minst like viktig er spørsmålet om hvordan staten, de involverte kommunene og fylkeskommunene koordinerer bestillerrollen. Før vi går nærmere inn på trekk ved ulike selskapsformer, som kan påvirke mulighetene for styring, vil vi gå gjennom noen organisatoriske hensyn, som har kommet til uttrykk gjennom intervjuene.

7.2.1 Tillit mellom eiere

Når flere eiere med ulike ansvarsområder går sammen om å drive et selskap i egenregi er tillit blant eierne viktig for et godt samarbeid¹¹. I intervjuer nevnes det at det kan oppstå en form for mistanke mellom ulike eiere. Dette kan gå på en oppfatning om at andre får mer igjen for det de bidrar med ressursmessig enn egen organisasjon. Det går også på at samordningsselskapet selv blir en interessepart, som kan være opptatt av å legge til side ressurser for å investere i for eksempel nytt IT-utstyr, mens ressursene kunne ha gått til å forbedre transporttilbudet (eventuelt andre tilbud, som eierne er ansvarlige for). Dette kan skape en form for mistillit. Det vil derfor være viktig at eierne diskuterer klare regler for finansiering og om og hva de får igjen av utbyttet i selskapet. Tydelige regler for en felles finansieringsmodell, hvor

¹¹ Problemstillingen reflekteres i kontrollkriteriet i lovverket, som legger vekt på at de ansvarlige organene har tilstrekkelig kontroll over egne ansvarsområder.

eierne forpliktet til å medfinansiere etter fordelingsnøkler basert på for eksempel innbyggertall i ulike geografiske områder og antall turer som kjøres, er en måte å skape enighet på (se for eksempel Deloitte 2013).

7.2.2 Kommunale eiere

Det er noen utfordringer i forhold til at kommunene skal inn på eiersiden til et samordningsselskap. Dette gjelder økonomisk risiko forbundet med kompensasjon av inngående merverdiavgift og utfordringer i forhold til intern organisering i kommunene.

Oslo er allerede på eiersiden av Ruter, og bystyret i Oslo har gitt uttrykk for et ønske om å overføre TT til Ruter. På oppdrag for Oslo kommune har Rambøll derfor utredet konsekvensene av en overføring av TT-ordningen til Ruter (se Larsen og Holmestrand 2013). Imidlertid er saken satt på vent på grunn av en pågående domsak mellom Vestviken Kollektivtrafikk AS og skatteetaten om rett til kompensasjon for inngående merverdiavgift. Den politiske behandlingen er utsatt til denne domsaken er gjort rettskraftig¹². Dette er fordi saken kan ha betydning for Oslos beslutning om å overføre TT til Ruter: Dersom Vestviken ikke får medhold i rett om kompensasjon, kan dette medføre økonomisk risiko for Oslo kommune ved en overføring til et samordningsselskap.

I kapittelet om organisering av transporttjenestene beskriver vi hvordan kommuner har valgt å organisere transporttjenestene sine ulikt og at ansvaret ikke er samlet på en person innad i hver kommune. Dette betyr at en kommune, som går inn på eiersiden i et samordningsselskap, vil ha et behov for å koordinere transportansvaret internt. I dag har gjerne ingen full oversikt over de ulike transporttjenestene som dagsenterkjøring, kjøring til svømmeundervisning, farlig skolevei-kjøring osv.

I intervjuer med representanter fra kommunene er det delte meninger om de kunne tenke seg å gå inn på eiersiden i et samordningsselskap. For samtlige vi har snakket med er tanken ny og ukjent. En informant gir uttrykk for at det er en spennende idé, som de gjerne vil se nærmere på. Andre gir uttrykk for at det ikke vil være behov for et eierskap, da ordningen fungerer bra som den gjør i dag. Eventuelt kunne det være greit å delegerer saksbehandling for skoletransport - at noen andre organiserer transporten i stedet for at dette gjøres av skolene og en saksbehandler i kommunene. Igjen er det delte meninger om dette. Andre peker på fordelene i at nettopp skolene med nærkontakt til elevene, som søker om transporttjenester. Dersom slike grep er aktuelle kan det være nyttig å se på erfaringer med tidligere omorganisering. For eksempel ble i 2004 TT-ordningen i Oslo overført fra samferdsel til pleie og omsorg, for å kunne sees i sammenheng med andre omsorgsoppgaver og lokale løsninger. Det kan være lignende hensyn når det gjelder skoletransport og dagsenterkjøring, som også inkluderer andre typer tjenester enn transport. En samordning på transportfeltet vil gå i motsatt retning av å se transporttjenester i sammenheng med tjenester, som ikke er transport. Samtidig understrekes det i intervjuer at det er viktig for de som søker om transporttjenester, at de vet hvem de kan henvende seg til.

¹² Saken gjelder lov om kompensasjon for merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. Lovens formål er å motvirke konkurransevridninger som følge av merverdiavgiftssystemet gjennom at det ytes kompensasjon for merverdiavgift til kommuner, fylkeskommuner og visse private og ideelle virksomheter.

Et annet aspekt som er av betydning for kommunene gjelder manglende samsvar mellom ansvar og finansiering (se for eksempel Kjørstad og Nilsen 2012). I dag dekker kommunen kun persontakst for store deler av skoleskyssen, unntaket er elever som skysses på grunn av farlig skolevei. Det innebærer at for elever som fylkeskommunen må transportere med drosjer, betaler ikke kommunen hele kostnaden. Å samordne ansvar og finansiering nevnes som et tiltak for å få ned kostnader i forbindelse med skolekjøring. For eksempel vil en skolenedleggelse øke transportkostnadene relativt mye mer på budsjettet til fylkeskommunen enn på kommunens. Det kan også ha betydning for muligheter til å se på tidspunkter for skolestart, slik at "rush-trafikken" blir mer spredt og samme materiell kan brukes etter hverandre. Tilbakemeldingene fra kommunene er varierte på spørsmål om det kunne være naturlig for dem å legge skoleplaner slik at kjøretøy kan benyttes mer effektivt ved å spre transporten på ulike tidspunkter. I intervjuer nevnes det at de som utfører transporttjenester ikke skal "diktere" skoleplaner, men oppfylle rettigheter til transport. I en viss grad gjøres dette allerede i dag, for eksempel er Jessheim videregående skole pålagt å ikke begynne skoledagen før kl. 8:45 på grunn av togtider. Imidlertid påpekes det at mange faktorer spiller en rolle for utformingen av en timeplan. Skolene legger opp skoledagen pedagogisk og tilbyr leksehjelp og andre aktiviteter i skoletiden. Ulike aktiviteter krever forskjellige typer rom på skoler, som kanskje har få spesialrom. Samtidig tas det hensyn til lærere, som ikke er i full jobb og ulike fag med spesialtimer. I tillegg kommer hensyn som at alle skoler er ulikt organisert, for eksempel baseskoler versus mer tradisjonelle skoler. Andre igjen er åpne for at en samordning av skoleplaner kan bidra til å senke transportkostnadene. En samordning av ansvar og finansiering kan gjøres uavhengig av om et samordningsselskap opprettes eller ikke, og vil trenge en lovendring. Imidlertid er synspunktene interessante også i forhold til opprettelse av et felles selskap, da det åpner for å ta tak i spørsmål knyttet til skoleplaner i et felles eier- eller bestillerråd.

7.2.3 Statlige eiere

Som for kommunene er det en del utfordringer knyttet til at statlige myndigheter går inn på eiersiden i et samordningsselskap. Dette gjelder pasienttransport og arbeids- og utdanningsreiser.

Når det gjelder arbeids- og utdanningsreiser, som NAV har ansvaret for, så har disse tjenestene stort sett vært administrert av kjørekontorene til pasientreiser. Et problem som oppstår når NAV overtar ansvaret i september 2014, er at kjørekontorene til helseforetakene ikke kan bruke samme IT-system som NAV. Dermed påpekes det i intervjuer at det ikke er noen stordriftsfordeler å hente gjennom å fortsette å bruke kjørekontorene etter innføringen av den landsdekkende ordningen i 2014. Det påpekes også at den permanente ordningen ikke åpner for unntak. Dermed synes det mindre realistisk å samordne arbeids- og utdanningsreiser med de andre transporttjenestene.

En annen organisatorisk forskjell, som nevnes, er at statens økonomireglement krever at utbetalinger ikke kan skje uten tilstrekkelig informasjon. I praksis betyr det at de reisende ikke kan ha penger på kort, som praktiseres innenfor noen typer transport. Utbetalingene kan etter statens økonomireglement ikke skje før etter at en reise er dokumentert. Det samme gjelder pasientreiser og praktiseres i dag for TT i Oslo.

Helse Sør-Øst gir tilbakemelding om at deres fokus er på interne samordningsløsninger. De oppfatter en samordning mellom pasienttransport og

fylkeskommunale og kommunale transporttjenester som mindre fruktbart. Fokuset er på intern samordning med ambulansetransport, i tilfeller der pasienter kan sitte oppreist.

Videre er det nevnt i intervju at sykehusene følger en styringslinje, som pålegger at rammemidler som ikke brukes på transport går tilbake til helsetjenester. Dette vil være mer uklart i en samordningsløsning og kreve klare retningslinjer på hva som skjer med utbyttet til et samordningsselskap.

En alternativ mulighet til at statlige myndigheter går inn på eiersiden er at pasienttransport i forbindelse med primærhelsetjenesten overføres til kommunene, som er ansvarlige for primærhelsetjenester. Da kunne et samordningsselskap med kommunale eiere koordinere langt flere reiser enn ansvarsdelingen i dag tilsier, inkludert flere reiser på dagtid. Hovedregelen for kommunalt selvstyre er at kommunale oppgaver i størst mulig grad skal ivaretas av kommunene, men staten kan, etter kommuneloven, velge å delegerer en del av oppgavene til kommunene. Dette forutsetter imidlertid at staten ønsker å delegerer.

7.2.4 Aksjeselskap eller interkommunalt selskap

Etter anskaffelseslovverket kan utfører i egenregi være et datterselskap, som et aksjeselskap eller et interkommunalt selskap. Hvilken løsning som velges har ulike konsekvenser for hvor mye styring blant annet politikere kan ha på tjenestene, som blir levert. Framstillingen nedenfor er hentet fra Osland, Leiren og Longva (2008).

Eierrollen

Utøvelse av eierrolle er avhengig av om administrasjonsselskapet er et aksjeselskap (AS) eller et interkommunalt selskap (IKS). Ved interkommunalt selskap vil eierne kunne styre gjennom:

- Utforming av *selskapsavtalen* som er både stiftelsesdokument og vedtekter for selskapet. Selskapsavtalen og eventuelle endringer i denne må vedtas av det enkelte fylkesting/kommunestyre. Den angir deltakere, formål, antall styremedlemmer, deltakernes innskuddsplikt, eierandel og ansvarsdel, antall medlemmer i representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren oppnevner. Gjennom selskapsavtalen kan eierne også bestemme hvilke fullmakter selskapet skal ha og deltakernes innflytelse i selskapet
- Et *representantskap* som er det interkommunale selskapets øverste myndighet. Alle deltakerne skal ha minst én representant i representantskapet, men kan gjennom vedtektene gis forholdsmessig representasjon, for eksempel etter antall innbyggere eller innskudd. Deltakerne kan bare utøve myndighet i selskapet gjennom representantskapet. Representantskapets medlemmer representerer sine respektive virksomheter og eierne har instruksjonsrett overfor sine medlemmer i representantskapet
- Et *styre*, der de eiervalgte representantene er sikret flertall. Imidlertid kan ikke eierne instruere selskapets styre eller for øvrig treffe vedtak som er rettslig bindende for styret uten at det skjer ved representantskapsvedtak

Utøvelsen av politisk innflytelse som eiere i et aksjeselskap skjer gjennom:

- *Generalforsamlingen* som er det øverste organet i et AS. Selskapets generalforsamling velger selskapets styre, normalt etter regelen "én aksje, én

stemme". Fordelingen av aksjer er derfor av betydning for spørsmålet om representasjon

- *Aksjonæravtaler* kan benyttes for å detaljere forholdet mellom aksjonærene som for eksempel stemmerett, innsynsrett med videre I tilfellet kommunemodell der det er mulig at antallet kommuner ville utvides etter hvert, vil det være hensiktsmessig med en aksjonæravtale som er mest mulig fleksibel og generell og som gjør at andre kommuner kunne slutte seg til etter hvert
- Et *styre*

Hovedforskjellen mellom et aksjeselskap og et interkommunalt selskap er at eierne i IKS-modellen har større direkte innflytelse over styringen av selskapet enn det aksjeloven gir deltakerne i et AS, spesielt på grunn av representantskapets sterke stilling. En annen viktig forskjell mellom de to tilknytningsformene, er at eierne i et IKS hefter ubegrenset for en prosent eller brøkdel av selskapets forpliktelser. Et IKS kan i utgangspunktet ikke ta opp lån eller stille garantiforpliktelser, men dette kan fravikes gjennom avtale om det i selskapsavtalen. I et AS har ingen av deltakerne personlig ansvar for selskapets forpliktelser.

Med andre ord gir IKS-modellen mindre mulighet for låneopptak for selskapet. En annen ulempe ved modellen, sammenlignet med et AS, er at alle framtidige endringer på eiersiden hver gang vil måtte medføre at selskapsavtalen endres og deretter godkjennes på nytt i hvert enkelt kommunestyre og fylkesting.

Bestillerrollen

Eierrollen definerer hvor mye myndighetene kan styre i administrasjonsselskapet. Dette er imidlertid ikke den eneste, og kanskje heller ikke den viktigste, formen for offentlig styring. Vesentlige sider ved den politiske styringen av administrasjonsselskapet skjer gjennom bestillerrollen.

Etablering av et administrasjonsselskap vil normalt innebære et dobbelt sett bestiller-utfører-relasjoner: (1) Mellom administrasjonsselskap (som bestiller) og operatører (som utførere) og (2) mellom fylkeskommune/kommuner/stat (som bestillere) og administrasjonsselskap (som utfører) (Osland, Longva og Leiren 2008). Hvordan disse rollene utformes vil bli være avhengig av ansvarsdelingen mellom offentlig myndighet, administrasjonsselskap og operatører.

Vesentlige sider ved politikernes innflytelse på transporttilbudet skjer gjennom utøvelsen av bestillerrollen overfor samordningselskapet. Denne rollen omhandler:

- Beslutninger om nivået på transporttjenester: Hvor omfattende tilbudet er og hvilke kvalitetskrav tjenestene skal ha
- Budsjettmessige vedtak om nivået på det offentlige kjøpet. Hvor mye ressurser ønsker politikerne å bruke på de ulike transporttjenestene, eventuelt spesifisering for enkelte typer transport
- Beslutninger om tilbud og tilskudd kan for eksempel utformes via en årlig leveranseavtale slik tilfellet er overfor Ruter/Konsentra i dag og som er regulert gjennom en generell rammeavtale som løper over lengre tid
- Beslutninger om hvor stor frihet administrasjonsselskapet skal ha for eksempel når det gjelder kravspesifikasjoner og endringer i tilbud

- Kontroll og oppfølging av administrasjonsselskapet i form av rapportering på leveranseavtale osv. Dette vil kreve opprettholdelse eller vedlikehold av en viss bestillerkompetanse i de offentlige myndighetene som samordningsselskapet rapporterer til

Bestillingene kan i ulik grad samordnes mellom staten, fylkeskommunen og kommunene. Dette kan gjøres via et eierråd eller ved å i tillegg opprette et eget bestillerråd.

Bestillerråd

Ett av de sentrale spørsmålene når det gjelder et samordningsselskap er i hvilken grad og på hvilken måte samordningen mellom ulike myndigheter som bestillere og eiere skal skje. Dette kan gjøres ved å opprette et bestillerråd, som er i tillegg til eller overlappende med generalforsamlingen eller representantskapet slik det er framstilt i figuren. I et bestillerråd kan myndighetene drøfte behov på tvers av geografiske grenser og tjenestetyper, samordne innsatsen som bestiller og eier, og dermed også (gitt drøftingen tidligere) gi et bedre tilbud i distriktene. Dette inkluderer forhold som skoleplaner og arbeid med tilrettelegging og universell utforming.

Det kan tenkes at deltakerne i et bestillerråd vil forsøke å komme til enighet og ta med seg økt kompetanse og samordningsperspektiver tilbake til eierne med mål om at statlige myndigheter, kommunestyre og fylkesting vil gjøre vedtak mest mulig i tråd med dette. Et alternativ er en kombinasjon av flere samordningsmekanismer: Etablering av et bestillerråd som et strategisk politisk organ som fatter beslutninger på de områdene det har mandat, men ellers gir signaler til involverte eiere som politiske organer.

Betydningen av et bestillerråd og dets konkrete innhold vil avhenge av om man velger aksjeselskap eller interkommunal selskapsform. Ved dannelsen av et interkommunalt selskap vil et eierråd på mange måter være overlappende med representantskapet, som eventuelt kan gis en utvidet myndighet i retning av hva vi her har beskrevet som et bestillerråd.

7.3 Oppsummering

Det er ulike måter å organisere samordning på. Vi har valgt å se nærmere på et samordningsselskap, hvor flere ansvarlige myndigheter går inn på eiersiden. Ved "full" samordning ville 27 ulike myndigheter gå inn på eiersiden (inkludert kommuner, fylkeskommuner og statlige etater). På grunn av beslutninger som allerede er tatt (for eksempel NAV sin landsdekkende ordning for arbeids- og utdanningsreiser fra høsten 2014) og ulike styrings- eller datasystemer (for eksempel i statlige organer versus kommunale) er det lite sannsynlig at statlige myndigheter vil gå inn på eiersiden. Dette kommer til uttrykk ved at Helse Sør-Øst ikke fant det hensiktsmessig å prioritere å gi data og tid til dette prosjektet og gjennom at NAV ikke åpner for unntak fra den landsdekkende ordningen innenfor arbeids- og utdanningsreiser. En interkommunal løsning mellom kommunale og fylkeskommunale myndigheter er mer sannsynlig. Da organiseringen av spesialtransport internt i kommunene er fragmentert, vil et medeierskap i et samordningsselskap kreve at kommunene samordner ansvaret internt i sin

organisasjon. Dette kan uansett være nyttig, da kommunene i dag mangler oversikt over omfanget av egen transportvirksomhet.

Mens noen representanter i kommunene som vi har snakket med, ser på et samordningsselskap som en spennende løsning, møter forslaget også skepsis fordi de synes dagens ordning fungerer greit som den gjør eller fordi de har organisert et tjenesteapparat rundt transporttjenesten.

I andre utredninger har det vært foreslått å overføre ansvar for pasienttransport til primærhelsetjenesten til kommunene (se Kjørstad og Nilsen 2012; Helse og omsorgsdepartementet 2008). Slik kan samordningspotensialet økes i en interkommunal samordningsmodell uten deltakelse av staten. Dette ville imidlertid forutsette en nasjonal reform. Videre er det uklart hvor stort potensialet er, da data fra drosjeselskaper ikke skiller mellom ulike typer pasienttransport. Den nasjonale databasen med styringsinformasjon om kommunal virksomhet (KOSTRA) skiller heller ikke mellom slike pasientreiser. På grunn av manglende informasjon fra Helse Sør-Øst har vi ikke kunnet gi en vurdering av dette. For de vi har snakket med i kommunene er problemstillingen ukjent, og de har derfor ikke gitt noen vurdering av hvordan de eventuelt vil stille seg til en slik reform.

8 Konklusjon

Gjennomgangen har gitt et innblikk i ulike interesser, som gjør seg gjeldende hos de involverte partene, f.eks. lokale løsninger som har innvirkninger på andre områder. Et bilde på mulige innsparinger og tilbudsforbedringer er gitt, inkludert forskjeller mellom bynære og mer spredtbygde strøk. Nedenfor er en gjennomgang av funnene i forhold til de spørsmålene vi stilte innledningsvis.

8.1 Fordeler og ulemper ved et lukket og et åpent tilbud

Det er både fordeler og ulemper ved et lukket og åpent tilbud. Angående fordeler ved et lukket tilbud, så blir det blant eksisterende brukere betraktet som et gode at slik transport er tilpasset passasjerenes behov for transport og ikke omvendt. Der brukeren selv bestiller individuelle drosjetjenester, trenger de ikke tilpasse seg stive rutetider, som i et ordinært kollektivtransporttilbud. Enkelte brukergrupper vil nødvendigvis gi fra seg dette tilbudet, da økt samkjøring vil medføre økt ventetid og flere eller lengre omveier. Samtidig unngår de eventuelle andre "ubehagelige" passasjerer. Andre ser derimot på samkjøring som sosialt eller opplever samkjøring som forutsigbart, men ønsker kanskje å holde slike tilbud lukket, da dette kan oppleves som tryggere for, for eksempel de yngste grunnskoleelevene. Ulemper ved et lukket tilbud er at det begrenser tilbudet for andre reisende, som ikke er skyssberettigede og som ellers ikke har et godt tilbud. Dette er først og fremst en problemstilling i landlige områder.

Konsekvensene av å åpne transporttilbud er gjerne det motsatte av fordelene og ulempene i forhold til et lukket tilbud. En fordel ved å ha et åpent tilbud er nettopp at alle reisende vil ha et offentlig transporttilbud. En ulempe er at dette kan være vanskeligere å planlegge, da det gjerne er mindre forutsigbart hvor mange som ønsker å reise når. Dette kan imidlertid løses ved å garantere de skyssberettigede plass og kun sikre plassgaranti for andre passasjerer ved forhåndsbestilling. For passasjerer, som er vant til å ha et individuelt tilbud, vil imidlertid et slik åpent og samordnet tilbud medføre en kvalitetsforverring først og fremst med tanke på økt reisetid.

8.2 Konsekvenser for kollektivtilbudet i bynære områder og spredtbygde strøk

Samordning vil ha ulik betydning for tilbudet i bynære og landlige områder. I bynære områder vil det være lettere å øke samkjøringen, da det er sannsynlig at flere reiser ligger i nærheten av hverandre. Samtidig vil økt samkjøring i slike områder ha lite å si på kollektivtilbudet for andre reisende enn skyssberettigede, da det ordinære kollektivtilbudet allerede er godt. I mer spredtbygde strøk derimot kan samordning bidra til å gi et tilbud, der det fra før ikke eksisterer et tilbud. Dette kan gi velferdseffekter.

En annen forskjell mellom bynære og spredtbygde strøk er markedsgrunnlaget for drosjene. Mens det i bynære områder er et spot-marked for drosjene, er distriktsdrosjenes inntektsgrunnlag i større grad avhengig av offentlig kjøring. Ved samordning kan det skje at kontraktskjøringen til drosjene går over til å bli kjørt av andre aktører, for eksempel minibusselskaper uten kjøreplikt. Hvis markedsgrunnlaget for å drive drosje blir for lite, vil dette gå utover transportberedskapen, som drosjene innehar.

8.3 Økonomiske fordeler

En samordning gir muligheter til økonomiske besparelser på tre måter: gjennom (1) økt samkjøring, (2) bedre utnyttelse av en felles kjøretøypark og (3) felles planlegging og innkjøp. Når det gjelder samkjøring, så viser datamaterialet at den gjennomsnittlige samkjøringen innenfor skoletransport i Akershus ligger på omtrent 3,10 personer per time (basert på data fra Konsentra), mens den er adskillig lavere for TT-tjenester i Oslo, hvor 1,3 anses som høy grad av samkjøring. Blant TT-brukere er det noe potensial for samkjøring blant de "lettere" brukerne med mindre individuelle behov. Vi mangler dessverre data fra pasientreiser, men når flere brukere skal samme vei og kan sees i sammenheng uavhengig av hvilken transporttjeneste de er berettiget for, vil det være gevinster å hente, spesielt med tanke på bedre utnyttelse av en felles kjøretøypark. Dagens etterspørselskurver viser at helseforetakenes og kommunenes transporter er fordelt jevnere utover en arbeidsdag enn det særlig skoletransport er, og at mye av deres transport skjer utenom rushtid. Det betyr at kjøretøy som er innleid på dagsbasis kan benyttes bedre utover dagen. Effekten vil være større dersom transporttilbud rettet mot brukere som er fleksible (for eksempel fritidsreiser), legges til tider der det er mest ledig kapasitet.

Disse betraktningene er basert på en kapasitet, som er tilpasset dagens etterspørsel. Vi vil understreke at denne kapasiteten ville ha sett annerledes ut ved samordning, da dette gir mulighet til å betrakte flere behov for transporttjenester sammen, og dermed føre til andre anbudsutlysninger enn under dagens fragmenterte ansvarsfordeling. Dette underbygges av erfaringer fra Danmark, hvor Deloitte (2013) finner at felles planlegging og innkjøp har medført betydelige kostnadsbesparelser.

8.4 Mulig organisering

Lovverket legger begrensninger i forhold til hvordan en samordning kan organiseres. Lov om offentlige anskaffelser pålegger konkurranse som hovedregel, men konkurranseutsetting vil sannsynligvis føre til fragmentering og motvirke et mål om samordning. Loven gir imidlertid unntak fra konkurranseregelen for tjenester som drives i egenregi, når aktivitetskriteriet og omsetningskriteriet er oppfylt. Gitt at det i dag er svært mange myndigheter, som har ansvar for ulike transporttjenester, vil en mulig organisering av samordning være å opprette et selskap, hvor flere ansvarlige myndigheter går inn på eiersiden og som utøver kontroll i fellesskap. Ved at flere eiere går sammen på eiersiden vil selskapet få flere oppgaver i egenregi. Dermed vil selskapets mulighet for å ta på seg oppgaver som er tilknyttet andre enn egen eier også øke. Da enhver eier må ha mulighet til å påvirke beslutningene i et slik samordningsselskap, vil det være viktig med en klargjøring av betingelsene for at kontroll kan utøves av de offentlige eierne i fellesskap.

Mens en etablering av et samordningsselskap vil være en fleksibel løsning, som åpner for at flere kan bli med på eiersiden etter hvert, viser gjennomgangen at en fullskala samordning er urealistisk i nær framtid. En rekke organisatoriske, politiske og juridiske forhold gjør det lite sannsynlig at *alle* offentlige myndigheter, som er ansvarlige for ulike typer transporttjenester vil slutte seg til et samordningsselskap. Dette inkluderer forhold som: ulike styrings- eller datasystemer (for eksempel i statlige organer versus kommunale), beslutninger som allerede er tatt (for eksempel innfører NAV en landsdekkende ordning for arbeids- og utdanningsreiser høsten 2014), aktører som oppfatter hverandre som konkurrenter (for eksempel Ruter/Konsentra versus kommunale enheter, som er opprettet for å levere transporttjenester), ulike hensyn som skal tas (for eksempel fylkeskommunens bekymring knyttet til markedsgrunnlaget for drosjenæringen i distriktene), samordning av bestemte transporttjenester med andre typer tjenester (for eksempel pasient- og ambulanseskjøring eller dagsenterkjøring kombinert med vaktmestertjenester) eller at endringer i eksisterende tilbud kan være politisk kontroversielle og møte motstand fra sterke interessegrupper. For hver av disse punktene vil en grundig gjennomgang av muligheter og konsekvenser være fordelaktig. Samtidig vil en nærmere gjennomgang av hva brukerne selv mener om ulike typer tilbud og hvilke behov de har, inkludert hva de ulike organisasjonene legger vekt på i tjenestetilbudet bidra til et mer solid datagrunnlag.

Referanser

- Akershus fylkeskommune 2002. "Skyssreglement" [online]. Tilgjengelig 18. oktober 2013 via:
http://www.vilbli.no/Data/Artikkelvedlegg/013912/Skyssreglement_12-13.pdf
- Akershus fylkeskommune 2013. "Vedtatt budsjett" [online]. Tilgjengelig 20. desember 2013 via: <http://www.akershus.no/Om-fylkeskommunen/Pressesenter/Publikasjoner/>
- Bymiljøetaten 2013. "Drosjeløyver". Oslo kommune [online]. Tilgjengelig 18. desember 2013 via:
http://www.bymiljoetaten.oslo.kommune.no/trafikk_og_samferdsel/transportloyver/drosjeloyver/
- Deloitte 2012. *Kortlægning og analyse af befordringsordninger*. Deloitte-rapport.
- Deloitte 2013. *Trafiksekskabernes varettagelse af offentlig befordring*. Deloitte-rapport.
- Engebretsen, Ø. og P. Christiansen 2011. *Bystruktur og transport*. TØI-rapport 1178/2011. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester)*. Lovdata [online]. Tilgjengelig 18. desember 2013 via
<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-04-07-403>
- Helseforetaksloven*. Lovdata [online]. Tilgjengelig 12. november 2013 via:
<http://www.lovdata.no/all/tl-20010615-093-001.html#1>
- Helse- og Omsorgsdepartementet 2008. *Pasienttransport og transporttilbud i distriktene*. Rapport.
- Hjorthol, R., F. Longva, K. H. Skollerud og L. Vågane 2009. *Transportløsninger for eldre i distriktene*. TØI-rapport 1043/2009. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Kjørstad, K. og K. Nilsen 2012. *Forslag til ny organisering av kollektivtilbudet i distriktene*. Rapport 32/2002. Oslo: Urbanet Analyse og NIVI Analyse.
- Larsen, J. og M. Holmestrand 2013. Utredning for Oslo kommune. Overføring av TT-ordning til Ruter AS. Oslo: Rambøll.
- Longva, F., O. Osland, M.D. Leiren 2010. *Omreguleringer i drosjemarkedet - hvilke alternativer finnes og hva blir konsekvensene?* TØI-rapport 1054/2010. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Lov om kompensasjon for merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv*. Lovdata [online]. Tilgjengelig 12. november 2013 via: <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-12-12-108>
- Lov om offentlige anskaffelser*. Lovdata [online]. Tilgjengelig 12. november 2013 via:
http://www.regjeringen.no/nb/dok/lover_regler/lover/lov-om-offentlige-anskaffelser.html?id=440597

- NAV 2013a. "Arbeids- og utdanningsreiser", Arbeids- og velferdsetaten [online]. Tilgjengelig 12. november 2013 via: <https://www.nav.no/1073743418.cms>
- NAV (2013b). "Arbeids- og utdanningsreiser blir landsdekkende", Arbeids- og velferdsetaten [online]. Tilgjengelig 28. oktober 2013 via: <https://www.nav.no/Om+NAV/For+kommunen/Aktuelle+tema/Arbeids+og+utdanningsreiser+blir+landsdekkende.361196.cms>
- Osland, O., M.D. Leiren og F. Longva 2008. *Organisering av kollektivtrafikk. En kommunemodell*. Arbeidsdokument OI/2001/2008. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Osland, O., F. Longva og M.D. Leiren 2008. *Fylkeskommunens bestillerrolle innen samferdsel*. TØI-rapport 990/2008. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Pasient- og brukerrettighetsloven. Lovdata [online]. Tilgjengelig 12. november 2013 via: <http://www.lovdata.no/all/hl-19990702-063.html#2-6>
- Rambøll (2008). *Evaluering av et samarbeidsprosjekt om offentlig betalt transport i Innlandet*. Oslo: Rambøll Management AS.
- Ruter 2012. *Strategi for spesialtransport. Marked, roller, økonomi og organisering*. Ruterrapport 2012:2. Oslo: Ruter.
- Ruter 2013. "Bestillingstransport i Eidsvoll og Hurdal," Rutetabeller [online]. Tilgjengelig 11. november 2013 via: https://ruter.no/Documents/Rutetabeller/Akershus/bestillingstransport_Eidsvoll_Hurdal_121209.pdf
- Skollerud, K. 2012. *Halv på hel i Tolga. Noen erfaringer og brukerevalueringer*. Arbeidsdokument 50246. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Solvoll, G. (2012). *Transportordningen for funksjonshemmede (TT-ordningen)*. Nordlandsforskning, SIB-rapport nr. 4.
- Solvoll, G. og C.H. Anvik (2012). *Arbeids- og utdanningsreiser for funksjonshemmede*. Nordlandsforskning, SIB-rapport nr. 1.
- Spesialisthelsetjenesteloven. Lovdata [online]. Tilgjengelig 12. november 2013 via: <http://www.lovdata.no/all/tl-19990702-061-005.html#5-5>
- Sykeferdsloven. Lovdata [online]. Tilgjengelig 12. november 2013 via: <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20080704-0788.html>
- Taxi RVU; uttak fra: Norges Taxiforbund 2011. *Markedet for taxi i Norge – reisevaneundersøkelse blant taxipassasjerer i 2011*. Oslo: Norges Taxiforbund.
- Utdanningsdirektoratet 2013. "Skoleskyss," Utdanningsdirektoratet [online]. Tilgjengelig 12. november 2013 via: <http://www.udir.no/Regelverk/Tolkning-av-regelverket/Skoleskyss/Skyss-for-funksjonshemmede-elever-til-annet-enn-narskolen/>
- Velferdsetaten 2013. "Kvoter og egenandeler i 2013," Oslo kommune [online]. Tilgjengelig 12. november 2013 via: http://www.velferdsetaten.oslo.kommune.no/tilrettelagt_transport_tt/kvoter_og_egenandeler/
- Werner, L.C. 2013. "Egenregi og enerett," Presentasjon på KS Bedriftenes møteplass, 9. april. Tilgjengelig via:

<http://ks.event123.no/ksb2013/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=45887>

Ødegård, R. 2011. *Ruter med nye bestillingsruter*. Romerikes blad (3. juni) [online].

Tilgjengelig 11. november 2013 via:

http://www.rb.no/lokale_nyheter/article5626759.ece

Aarhaug, J, K. Skollerud og R. Hagman 2013. *Drosjer i Østfold – Et marked i utvikling*.

TØI-rapport 1256/2013. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Appendix

Informanter

Lene Fosse Minge, skoletransport, Ski kommune

Tove Embretsen, transport/vaktmestertjeneste for dagsentertransport for eldre/funksjonshemmede, Ski kommune

Sissel Rokke, Solborg bo- og aktiviseringscenter, Ski kommune

Torbjørn Pettersen, daglig leder, Ski og Follo taxi

Hans Morten Henriksen, Transportkontoret, Bærum kommune

Christer Gulbrandsen, sektorleder oppvekst og kultur, Hurdal kommune

Anne Brustad, rektor, Hurdal kommune

Lars Vegard Kjærstad, Nannestad kommune, ansvarlig for felles innkjøpsavtale mellom kommuner på Øvre Romerike

Olav Tunold, Akershus fylkeskommune

Nina Hanssen, leder for Transportenheten, Akershus fylkeskommune

Per Thorsby, områdesjef, Ruter

Marit Westvig, juridisk direktør, Ruter

Jan Tore Brunstad, rådgiver, Bærum kommune

Erik Holmeide, administrerende direktør, Konsentra

John Gunnar Aune, kvalitetsleder, Konsentra

Tor-Egil Skytterholm, IT- og planleggingssjef, Konsentra

Bjarne Dyste, NAV

Gro Askeland, rådgiver, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Hedda Aas, seksjonssjef, TT-seksjonen, Velferdsetaten, Oslo kommune

Ken Patrick, innkjøpsrådgiver, Velferdsetaten, Oslo kommune

Transportøkonomisk institutt (TØI) Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transport og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
NO-0349 Oslo

22 57 38 00
toi@toi.no
www.toi.no