

Sammendrag:

Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Akershus og Oslo

TØI 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 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?

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.