



Organisering av kollektiv og
offentlig betalt transport i Norden -
En oversikt



Organisering av kollektiv og offentlig betalt transport i Norden – En oversikt

Gustav Nielsen
Jan Usterud Hanssen

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: Organisering av kollektiv og offentlig betalt transport i Norden - En oversikt

Forfatter(e): *Gustav Nielsen; Jan Usterud Hanssen*

TØI rapport 996/2008
Oslo, 2008-12
42 sider

ISBN 978-82-480-0940-5 Elektronisk versjon
ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:

Samferdselsdepartementet; Transportøkonomisk institutt

Prosjekt: 3413 Organisering av kollektiv og offentlig betalt transport i Norden - En oversikt

Prosjektleder: Gustav Nielsen

Kvalitetsansvarlig: Arvid Strand

Emneord:

Norden; Kollektivtransport; Samordning

Sammendrag:

Rapporten presenterer hovedtrekk ved organiseringen av kollektiv og offentlig betalt transport i Danmark, Finland og Sverige, og trekker frem en del klare forskjeller mellom disse landene og Norge. Den konkluderer med noen hypoteser om hva som er de sentrale forskjellene av betydning for hvordan samordning og samarbeid kan oppnås, og det foreslås tema for videre studier på feltet. Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.

Title: Organisation of ordinary and special public transport services in the Nordic Countries - An Overview

Author(s): *Gustav Nielsen; Jan Usterud Hanssen*

TØI report 996/2008
Oslo: 2008-12
42 pages

ISBN 978-82-480-0940-5 Electronic version
ISSN 0808-1190

Financed by:

The Ministry of Transport in Norway; Institute of Transport Economics

Project: 3413 Organisation of ordinary and special public transport services in the Nordic Countries - An Overview

Project manager: Gustav Nielsen

Quality manager: Arvid Strand

Key words:

Nordic countries; Public transport; Coordination

Summary:

The report presents the main structures of organisation for ordinary and special public transport services in Denmark, Finland and Sweden, and highlights some clear differences between Norway and the neighbouring countries. It concludes with some hypotheses about factors that probably influence the possibilities for coordination and cooperation, and that are likely to reduce the opportunities for success with user-friendly and efficient public transport services in Norwegian regions. This report is available only in electronic version.

Language of report: Norwegian

*Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, Biblioteket
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no*

*The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, The library
Gaustadalleen 21, NO 0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no*

Forord

Denne rapporten er utarbeidet som grunnlag for et innlegg på Samferdselsdepartementets seminar om bedre samordning og samarbeid om pasienttransport og transporttilbud i distriktene, som ble arrangert i Oslo 27. november 2008.

Rapporten presenterer hovedtrekk ved organiseringen av kollektiv og offentlig betalt transport i Danmark, Finland og Sverige, og trekker frem en del klare forskjeller mellom disse landene og Norge. Den konkluderer med noen hypoteser om hva som er de sentrale forskjellene av betydning for hvordan samordning og samarbeid kan oppnås, og det foreslås tema for videre studier på feltet.

Arbeidet er finansiert av Samferdselsdepartementet og Transportøkonomisk institutt.

Rapporten er utarbeidet av Gustav Nielsen med bistand fra Jan Usterud Hansen. Avdelingsleder Arvid Strand har vært kvalitetssikrer.

Oslo, desember 2008
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
Instituttssjef

Arvid Strand
Avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1	Innledning.....	1
1.1	Oppdraget.....	1
1.2	Metode og opplegg av dokumentet.....	1
1.3	Kort oversikt over regioner og kommuner i Norden	2
2	Sverige.....	5
2.1	Forvaltningens organisering	5
2.2	Lovgrunnlaget for kollektiv og offentlig betalt transport.....	7
2.3	Organiseringen av kollektiv og offentlig betalt transport.....	10
3	Danmark.....	15
3.1	Forvaltningens organisering	15
3.2	Lovgrunnlaget for kollektiv og offentlig betalt transport.....	19
3.3	Organiseringen av kollektiv og offentlig betalt transport.....	20
4	Finland.....	26
4.1	Forvaltningens organisering	26
4.2	Lovgrunnlaget for kollektiv og offentlig betalt transport.....	29
4.3	Organiseringen av kollektiv og offentlig betalt transport.....	31
5	Norge – sammenliknet med nabolandene.....	34
5.1	Statens oppgaver og rolle.....	34
5.2	Det regionale nivået.....	34
5.3	Primærkommunenes rolle	35
5.4	Lovgrunnlag og andre rammer	36
5.5	Konkrete løsninger som trolig bør vurderes nærmere	39
6	Referanser	41

Sammendrag:

Organisering av kollektiv og offentlig betalt transport i Norden - En oversikt

Kartleggingen har avdekket det vi vil kalle en særnorsk svakhet. Norske kommuner har et lite og uklart ansvar for kollektivtransporten; helt ulikt situasjonen i Danmark og Sverige hvor dette er en lovpålagt kommunal oppgave. På grunn av sterkt varierende geografi, næringsliv og demografi, er behovet for lokal/kommunal tilpasning av transportsystemet større i Norge enn i resten av Norden. Dermed er ulempene ved manglende kommunalt engasjement, liten økonomisk handlefrihet og svakere faglig/administrativ, statlig støtte, særlig store i Norge.

En enkel kartlegging

Formålet med denne rapporten er å gi en kortfattet oversikt over hovedlinjer i organiseringen av kollektiv og offentlig betalt transport i fire nordiske land; Sverige, Danmark, Finland og Norge. Denne organiseringen gjenspeiler hvordan den offentlige forvaltningen i disse landene er ordnet, med ulike fordelinger av de offentlige oppgavene mellom staten, kommunene og et regionalt mellomnivå. Det er derfor gjort et forsøk på å beskrive hovedtrekk ved:

- Forvaltningens arbeidsdeling, med fordelingen av oppgaver innen transport, helse, sykehusvesen, eldreomsorg samt utdanning på statlig, regionalt og kommunalt nivå
- Hovedelementer i lovgrunnlaget for kollektiv og offentlig betalt transport
- Hvordan oppgavene er organisert med ansvarlige myndigheter, samarbeidsorganer etc

Undersøkelsen er basert på en gjennomgang av opplysninger tilgjengelig på internett, innsamlet litteratur og kontakter med noen informanter i de andre landene. Prosjektet har hatt en knapp økonomisk ramme, og resultatet er preget av den begrensede tiden som har vært til disposisjon. Det må derfor betraktes som en foreløpig, og ikke endelig kvalitetssikret kilde til informasjon om et meget komplekst saksfelt.

Det har vist seg at ingen av landene har noen samlet oversikt over lovgivning, ansvar og organisering på dette feltet. Vi har derfor vært henvist til selv å sette sammen informasjon fra mange og spredte kilder, med den risiko for feil og mangler som dette medfører. En av utfordringene vi har stått overfor, er at organisering og samarbeid på dette feltet har endret seg en god del over tid, og at

det pågår til dels omfattende reformer i den regionale forvaltningen i alle landene vi omtaler.

De regionale og kommunale forvaltningenes ansvar

Alle landene er altså i gang med reformer i den regionale forvaltningen. I 2007 var situasjonen denne:

- Sverige: 18 landsting + 2 regioner
- Danmark: 5 regioner, tidligere 13 amtskommuner
- Finland: 19 landskapsforbund; 21 helseregioner
- Norge: 19 fylkeskommuner; 5 statlige helseregioner

Finlands regioner har ikke noe eget folkevalgt organ, men er kommunale forbund. Finland synes også å skille seg ut fra de andre ved en særskilt omfattende og komplisert regional organisering med en rekke ulike statlige og kommunale organer som skal ivareta ulike sektorhensyn på regionalt nivå. Med folkevalgte regionale råd/styrer som i de andre tre landene, synes en å ha oppnådd forenklinger i forhold til dette, trolig også mer direkte folkevalgt kontroll på regionalt nivå.

Oversikten nedenfor viser i grove trekk hvilket ansvaret det regionale nivået har for kollektiv og offentlig transport i de fire landene:

Nordens regioner

1.1. 2007	Norge	Finland	Sverige	Danmark
Antall	19	19	20	5
Direkte represent.	*	-	*	*
Ansvar for:		K-forbund		
Kollektiv transport	**	**	**	**
Syketransport	*/-	**	**	**
Skoleskyss	**	**	**	*
TT-transport	*	*	**	*

Ansvar: ** Stort * Begrenset - Lite

** Deles med primærkommuner

Den neste oversikten viser tilsvarende hvilket ansvar kommunene har med hensyn til de samme transportoppgavene.

Nordens kommuner

1.1. 2007	Norge	Finland	Sverige	Danmark
Antall	431	415+16	290	96
Median innbygg.	4 500	4 900	15 500	43 000
Andel < 5000 innb.	57 %	51 %	3 %	3 %
Gj. snittlig areal	751 km ²	780 km ²	449 km ²	449 km ²
Ansvar for:				
Kollektiv transport	-	**	**	**
Syketransport	-	**	-	-
Skoleskyss	*	**	**	*
TT-transport	*	*	**	*

Ansvar: ** Stort * Begrenset - Lite

** Deles med region/andre kommuner

I begge oppstillingene er det tydeligste trekket at Norges organisering og ansvarsdeling er den som mest skiller seg ut fra de andre landene.

Hva er annerledes i Norge? – Noen hypoteser

Gjennomgangen av organiseringen av kollektiv og offentlig betalt transport i Norge gis oss grunnlag for å stille opp noen *hypoteser* om hva som er forskjeller som trolig kan ha vesentlig betydning for landets muligheter til å løse disse transportoppgavene på tilfredsstillende vis:

Staten styrer mer av økonomien i regioner og kommuner

- Statlig sykehusvesen og fem helseregioner, jfr. regionalt ansvar i de andre landene
- Strengere rammer for kommunenes og fylkeskommunenes handlefrihet og økonomi, egne skattemuligheter og større kommuner synes å gi større lokal og regional handlefrihet i Sverige og Danmark

Staten styrer mindre til fordel for kollektivtrafikken

- Mindre koordinerte og svakere sentrale fagetater, jfr. Trafikstyrelsen i Danmark og Rikstrafikken/Vägverket/Banverket i Sverige
- All persontrafikk på jernbane er statlig, regionene i Sverige og Danmark samordner regional jernbanetraffikk med buss
- Mindre aktiv utvikling av lovverk og forskrifter, jfr. hyppige oppdateringer av lovverket i Sverige, nye reformer i Danmark og Finland
- Ligger etter mht samordnet, nasjonal ruteinformasjon
- Mindre FoU-innsats og svakere kompetanseutvikling, jfr. særlig Sverige
- Større regional frihet til valg av løsninger, kanskje mer parallelt, og mindre kvalifisert utredningsarbeid?

Det regionale nivået

- Et mangfold av organisasjonsløsninger i Norge, er det sikkert at det er en styrke?
- Mer oppdelt ansvar for offentlig betalte transport i Norge
- Statlig sykestransport "vesen" i Norge, er helt ulikt situasjonen i alle tre nabolandene
- Svakere mulighet for å kunne tilby attraktiv og rasjonell kollektivtransport i tynt befolkede distrikter, en trolig konsekvens av oppdelt ansvar og svak kommunal medvirkning

Kommunenes rolle

- Uklar/svak involvering av kommunene i ansvaret for kollektivtransporten; helt ulikt situasjonen i Danmark og Sverige hvor dette er en lovpålagt kommunal oppgave

Oppsummert, synes vi å stå overfor en særnorsk svakhet:

- På grunn av sterkt varierende geografi, næringsliv og demografi, er behovet for lokal/kommunal tilpasning av transportsystemet større i Norge enn i resten av Norden
- Dermed er ulempene ved manglende kommunalt engasjement, liten økonomisk handlefrihet og svakere faglig/administrativ, statlig støtte, særlig store i Norge.

Det svenske prosjektet "Final" har studert praktiske, tekniske og institusjonelle forutsetninger for å få til et samordnet, enkelt og brukervennlig system for kombinert linjetrafikk og bestillingstrafikk i Sverige, som inkluderer enhetlig informasjon og enkel betaling for brukerne. Konklusjonen i "Final" var at dette er et organisatorisk problem, og ingen teknisk eller praktisk utfordring av betydning.

I Norge synes ansvarsdelingen å være mer oppdelt enn i resten av Norden, i hvert fall enn i Sverige og Danmark, og kommunenes rolle er mye svakere i forhold til kollektiv transport. Heller ikke statens organisasjon synes å ha et like godt utviklet støtteapparat i Norge som i nabolandene.

Derfor foreslår vi at en i Norge studerer nærmere tre ulike aspekter ved organiseringen av kollektiv og offentlig betalt transport i våre naboland:

1. Samle ansvaret for all kollektiv og offentlig betalt transport i ett regionalt selskap pr region, med deltakelse/eierskap fra alle relevante offentlige kjøpere av slike transporttjenester? Jfr. Sverige og Danmark; Tyskland og Sveits er andre land som kan være verdt å se nærmere på utenfor Norden
2. La kommunene få en mye sterkere rolle – politisk, faglig og økonomisk – i utviklingen av kollektivtransporten? Jfr. Sverige og Danmark. Men kanskje det forutsetter sterkere og større kommuner, eller vil kommunalt samarbeid også kunne gjøre "jobben", jfr. Finland
3. Utvikle samlende, regionale reisesentraler som en felles ressurs for all linje- og bestillingstrafikk i regionen? Jfr. Finland, Danmark (og Sverige)

For å få full nytte av slike studier, og iverksette eventuelle råd om reformer, trengs det trolig et sterkere statlig lederskap og økt FoU-virksomhet innenfor kollektivtrafikkområdet, jfr. Sveriges innsats på dette feltet, som også bidrar til å utvikle svenske produkter og bedrifter. En god del av utviklingsarbeidet initieres dessuten av de relativt sterke kollektivtrafikksselskapene som er etablert på regionalt nivå i Sverige.

Større, felles nordisk FoU-satsing på dette feltet vil trolig være gunstig og fruktbart. Vi har i stor grad et nordisk demokrati- og kulturfelleskap, og da kan det være spesielt relevant å lære av hverandres ulike forvaltnings- og organisasjonsløsninger innenfor kollektivtransportområdet.

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Samferdselsdepartementet har gitt TØI i oppdrag å foreta en kartlegging av samarbeid om offentlig betalte transport i Norden mellom ansvarlig myndighet for kollektiv transport og ansvarlig myndighet for pasienttransport i sykehussektoren og annen helsetjeneste. For hvert av de nordiske landene ønskes det en redegjørelse for:

- Hvilket forvaltningsnivå er ansvarlig for henholdsvis kollektivtransport, andre offentlig betalte transport (transport for funksjonshemmede, skoleskys med videre) og pasienttransportene i forbindelse med sykehusbehandling og andre helsetjenester.
- Samarbeidsformer som eventuelt er etablert mellom de ulike forvaltningsnivåer og myndighetsorganer i forbindelse med kjøp og gjennomføring av transporttjenestene, for eksempel samarbeid om anbudskonkurranser, håndtering av bestillinger, tilpasning av rutestruktur, utskrivingsrutiner, informasjon med videre.

1.2 Metode og opplegg av dokumentet

Resultatet av kartleggingen er presentert i dette arbeidsdokumentet. Prosjektet har hatt en meget knapp økonomisk ramme, og resultatet av arbeidet er preget av den begrensede tiden som har vært til disposisjon. Det må derfor betraktes som en foreløpig, og ikke endelig kvalitetssikret kilde til informasjon om et meget komplekst saksfelt.

Undersøkelsen er basert på en gjennomgang av opplysninger tilgjengelig på internett, innsamlet litteratur og kontakter med noen informanter i de andre landene. Det har vist seg at ingen av landene har noen samlet oversikt over lovgivning, ansvar og organisering på dette feltet. Vi har derfor vært henvist til selv å sette sammen informasjon fra mange og spredte kilder, med den risiko for feil og mangler som dette medfører. En av utfordringene vi har stått overfor, er at organisering og samarbeid på dette feltet har endret seg en god del over tid, og at det pågår til dels omfattende reformer i den regionale forvaltningen i alle landene som vi omtaler.

På grunn av begrenset tilgang til svensk eller engelskspråklig litteratur om emnet fra Finland, har vi ikke hatt mulighet til å komme like langt med fremstillingen av dette landets løsninger.

Bildet av organisering og samarbeid som vi har fått frem, beskrives først for hvert av de tre nevnte landene, og til slutt ser vi på organiseringen i Norge, der vi trekker frem forskjeller i forhold til det vi har funnet i våre naboland.

Utredningen er ment å være en begrenset gjennomgang av den faktiske situasjonen i de nevnte landene. Vi må imidlertid ta forbehold om at det kan forekomme feil i fremstillingen, blant annet fordi feltet er under betydelig endring. Det var dessuten vår intensjon å gå nærmere inn på noen mer konkrete eksempler på samarbeidskonsepter og organisasjonsmodeller i minst en region i hvert av landene, men dette måtte kuttes ut på grunn av utredningens begrensede ramme.

Likevel oppsummerer vi til slutt med noen innspill til løsninger og samarbeidsgrep som det kan være interessant å vurdere nærmere i Norge.

1.3 Kort oversikt over regioner og kommuner i Norden

Dokumentet dreier seg mye om ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåer og sektorer. I alle fire landene vi ser på, er det snakk om både et regionalt og et kommunalt forvaltningsnivå. Men siden kommune- og regionstrukturene i de ulike landene er forskjellige, vil det ikke være overraskende om også oppgavefordelinger i forhold til kollektiv og offentlig betalt transport, vil være forskjellige. Vi skal derfor først se litt på denne strukturen for å tydeliggjøre noen forskjeller og likheter mellom landene.

Regioninndelingene i Norden

Region er et sentralt begrep i analyse og diskusjon av det kollektive transportsystemet og i organiseringen av forvaltningen. Men begrepet benyttes ofte med ulike betydninger i forskjellige sammenhenger. I dette dokumentet er det den administrative, forvaltningsmessige inndelingen i regioner i de enkelte landene som har interesse.

Nedenfor vises inndelingene i de nordiske landene, slik dette fremgår av Nordregios kart som viser situasjonen i 2007, figur 1. Antallet regioner i de enkelte landene er med dette (Sandberg 2006):

- Danmark: 5 regioner, som ble etablert pr 1.1. 2007, tidligere var det 13 amtskommuner. Regionene har ansvar for både sykehus og kollektiv transport (det siste sammen med kommunene).
- Finland: 19 landskapsforbund utgått fra primærkommunene, samt 21 helseregioner ("sjukvårdsdistrikt") der kommunene samarbeider om blant annet sykehusdrift. Reformen pågår.
- Norge: 19 fylkeskommuner, samt 5 statlige helseregioner, endringer i ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene pågår.
- Sverige: 18 landsting og 2 regioner¹, forslag om færre og større regioner drøftes. Landsting og regioner har ansvar for sykehusene, samt kollektiv transport sammen med kommunene (slik Danmark også har valgt å gjøre det ved sin region/kommunalreform).

Island har ikke noe regionalt forvaltningsnivå.

¹ Disse ble etablert som del av en forsøksordning, men er nå blitt permanente, jfr, kapittel 2.1.



Figur 1: Regionale inndelinger i Norden 2007 (Nordregio).

Nøkkeltall for nordiske kommuner

Det er betydelige forskjeller mellom primærkommunenes størrelse og folketall i de ulike landene (Sandberg 2006; vår egen beregning av areal pr kommune):

- Danmark: 96 kommuner. Medianstørrelsen er 43 000 innbyggere, og 3 prosent av kommunene har mindre enn 5 000 innbyggere. Gjennomsnittlig areal pr kommune er 449 km². Før reformen i 2007 hadde Danmark 271 kommuner.

- Finland: 415 kommuner pluss Åland med 16 kommuner. Medianstørrelsen er 4 900 innbyggere, og 51 prosent av kommunene har mindre enn 5 000 innbyggere. Gjennomsnittlig areal pr kommune er 780 km².
- Norge: 431 kommuner. Medianstørrelsen er 4 500 innbyggere, og 57 prosent av kommunene har mindre enn 5 000 innbyggere. Gjennomsnittlig areal pr kommune er 751 km².
- Sverige: 290 kommuner. Medianstørrelsen er 15 500 innbyggere, og 3 prosent av kommunene har mindre enn 5 000 innbyggere. Gjennomsnittlig areal pr kommune er 1552 km².

Island har 79 kommuner, med en medianstørrelse på 500 innbyggere og et gjennomsnittlig areal på 1304 km² pr kommune.

Norge har altså omtrent samme typiske kommunestørrelse som Finland, målt både i folketall og geografisk størrelse. Sammenliknet med Norge har det tettbebygde Danmark langt større kommuner målt i folketall, men avstandene innenfor kommunene er langt mindre enn i Norge. Sveriges kommuner er betydelig større enn de norske, både i folketall og areal.

2 Sverige

2.1 Forvaltningens organisering

Hovedkilder til dette kapittel er regjeringens nettsider (www.sweden.gov.se) og Sveriges kommuner og landsting (www.skl.se)².

Staten

På statlig nivå i Sverige er kollektiv transport og samferdsel en del av *Næringsdepartementets* ansvarsområde, som også omfatter elektronisk kommunikasjon og IT-politikk, energipolitikk, næringsutvikling, regional utvikling og turisme. Departementet har ingen samferdsels- eller kommunikasjonsminister, men en næringsminister og en infrastrukturminister. Politikkområdet transportpolitikk og infrastrukturspørsmål gjelder veier, jernbane, sjøtransport og luftfart.

Statens viktigste ansvar for den kollektive trafikken er definert som å:

- Sørge for tilfredsstillende infrastruktur
- Skape et regelverk for ansvarsdeling mellom statlig, kommunal og privat sektor
- Fremme samordning og forskning.

Gjennom lovgivningen er ansvaret for å få til en tilfredsstillende lokal og regional kollektiv transport lagt til den regionale og lokale forvaltningen.

Ansvaret for å følge opp statens ansvar og politikk for kollektivtransporten er delt mellom *Vägverket* og *Banverket*, som har et såkalt sektoransvar for henholdsvis veg- og jernbanesektorene. Det betyr at de skal drive på utviklingen og treffe overenskomster med andre aktører som fremmer kollektivtrafikkens utvikling.

Som et ledd i dette la *Vägverket* og *Banverket* i samarbeid med en rekke andre tunge aktører i "kollektivtransportbransjen" i desember 2007 frem et forslag til nasjonalt handlingsprogram for kollektivtransportens langsiktige utvikling, "Kollframåt" (*Vägverket* 2008a). En egen delrapport inneholder en gjennomgang av "Ansvar, roller og avtaler" (*Vägverket* 2008b), og den gir en rekke anbefalinger om revisjon av regelverk og andre utviklingstiltak for å styrke samordningen av kollektive og offentlig betalte transportere i Sverige.

Rikstrafiken er statens innkjøpsorgan for kollektiv trafikk. Etaten lager avtaler om interregional kollektiv trafikk som ikke er kommersielt lønnsom, men som staten likevel ønsker å opprettholde. Hovedregelen er at interregional kollektivtrafikk skal etableres og drives i det kommersielle markedet. Men der dette ikke er godt

² Takk til Yngve Westerlund for nyttige kommentarer og tips om kilder.

nok, kjøper Rikstrafiken slike transporttjenester fra kommersielle operatører og de regionale administrasjonsselskapene ("trafikhuvudmännen") for 800 – 900 millioner SEK pr år. Også utvikling og samordning av interregional kollektiv trafikk med buss, båt, fly og jernbane inngår i Rikstrafikens mandat.

Socialdepartementet har det overordnede ansvaret for helse og sykeomsorgspolitikken (*Socialdepartementet* 2007). Departementet har fem underliggende etater ("myndigheter"), med *Socialstyrelsen* som den største. *Socialstyrelsen* har blant annet ansvar for utviklingsarbeid, retningslinjer og tilsyn med virksomheter og personell i sektoren.

Utbildningsdepartementet har ansvaret for skole og utdanning, med førskole, grunnskole, gymnas, samt særskoler, spesialskoler og voksenopplæring, med utgangspunkt i skoleloven (SFS 1985:1100). Spesialskolene er statens ansvar, mens de øvrige oppgavene er lagt til kommuner og landsting (gymnas og voksenopplæring; sammen med kommunene).

Regionalt nivå

Sveriges regionale styringsorganer utgjøres av 18 landsting og to regioner. De to regionene er Skåne og Västra Götalandsregionen, som har de samme oppgavene som landstingene. Disse styres av politikere som er valgt gjennom landstingsvalget. De to regionene ble dannet på 1990-tallet ved sammenslåing av flere landsting som ledd i regionforsøk som skal pågå til 2012 (Sandberg 2006).

Landstingene og regionene får sine midler fra en egen landstingsskatt, og bestemmer selv hvordan de vil bruke pengene. Om lag 70 prosent av landstingenes utgifter dekkes av landstingsskatten, og mye av det resterende dekkes gjennom pasientavgifter og salg av tjenester. De får også deler av virksomheten finansiert gjennom generelle statlige bidrag og øremerkede bidrag til blant annet å øke tilgjengeligheten til helsetjenestene og som legemiddeltilskudd.

Landstingene og regionene har ansvar for helse og sykehus, samt tannpleie for alle yngre enn 20 år. De har også ansvar for kollektiv transport sammen med kommunene.

Helse- og sykeomsorgen er det største ansvarsområdet for landstingene og regionene, og krever ca 90 prosent av landstingenes budsjett (*Socialdepartementet* 2007). For denne sektoren har landstingene organisert seg i seks helseregioner som blant annet har til oppgave å legge til rette samarbeid innenfor spesialisert sykebehandling. Landet har åtte regionsykehus, som også er universitetssykehus og forskningssentra. Landsting som ikke har egne regionsykehus kan tilby sine innbyggere høyspesialisert behandling gjennom avtaler med andre landsting.

Videre finnes det i Sverige ca 70 länssykehus og ca 1000 omsorgssentraler ("vårdsentraler"). De siste er en del av primærhelsetjenesten, og det er landstingene og regionene som har ansvaret for all medisinsk behandling som gis av leger. Siden 1.1. 2003 har pasientene fritt valg av behandling sinstitusjon i Sverige på de samme betingelser som under eget landsting. 1.11. 2005 ble det innført en nasjonal ventetidsgaranti (90 dager) (*Socialdepartementet* 2007).

Private selskap og organisasjoner står for en økende andel av de åpne omsorgstjenestene i Sverige. I 2005 utgjorde landstingenes kjøp av private

omsorgstjenester ca 10 prosent av deres samlede nettokostnader utenom tannhelsetjenester (Socialdepartementet 2007).

Landstingene deler ansvaret for *videregående utdanning* ("gymnas") med kommunene (SFS 1997:1212).

En lov fra 2001 gjør det mulig på frivillig basis å danne regionale samarbeidsorganer der landsting og kommuner danner et *kommunalforbund* som tar over regionale utviklingsoppgaver. Slike forbund finnes i om lag halvparten av landstingene (Sandberg 2006).

Sveriges kommuner og landsting er landstingenes, regionenes og kommunenes interesseorganisasjon og statens forhandlingsmotpart i spørsmål som gjelder lokal og regional forvaltning og økonomi.

Primærkommunene

Sverige har 290 *kommuner*, som i gjennomsnitt er vesentlig større i areal og har betydelig flere innbyggere enn i Norge. Den minste kommunen i Sverige, Bjurholm, har 2550 innbyggere. De to største er Stockholm og Göteborg kommune med henholdsvis 794 000 og 493 000 innbyggere (1.11. 2007; kilde: SCB).

Kommunene skal passe på at alle innbyggerne får den omsorg og sykebehandling som de har krav på. De har ansvar for sosiale tjenester, barne- og eldreomsorg. Omsorgen for eldre og personer med funksjonshinder som bor i særskilte boliger er kommunenes ansvar. Men det er altså det regionale forvaltningsnivået som har ansvaret for all legebehandling. Landstingene og regionene har også ansvaret for hjemmesykepleie for eldre og funksjonshemmede, men dette er etter avtale delegert til kommunenivået i ca halvparten av landets kommuner (Socialdepartementet 2007).

Kommunene har også ansvaret for utdanning helt frem mot høyere utdanning, altså førskoler, grunnskoler og særskoler, samt videregående skoler og voksenopplæring med mer i samarbeid med landsting/regioner. Kommunene i Sverige deler ansvaret for den kollektive trafikken med landsting og regioner.

Kommunene har dessuten ansvaret for arealplanlegging og bebyggelse, samt teknisk infrastruktur og tjenester som vann, avløp, renovasjon, helse- og miljøvern.

2.2 Lovgrunnlaget for kollektiv og offentlig betalt transport

Lokal og regional kollektivtransport

Lovgrunnlaget for organiseringen av kollektivtransporten i Sverige har utviklet seg over flere tiår, som et svar på de ulike utfordringer en til enhver tid har satt fokus på, politiske rammebetingelser og endringer i regelverk knyttet til offentlig kjøp og Sveriges EU-medlemskap.

Kollektivtrafikkloven ("Huvudmannalagen") fra 1978 (prop1977/78:92) regulerer ansvaret for lokal og regional kollektivtrafikk på vei og angir regler for organisasjon og finansiering i de tilfeller der en ikke kommer frem til frivillige

løsninger. Lovverket ble fornyet i 1997 gjennom loven om ansvar for en viss kollektivtrafikk (prop. 1996/97:115).

Loven om rett til å drive lokal og regional kollektivtrafikk på veiene (prop. 1984/85: 168) medførte avregulering av busstrafikken. Det ble da lovfestet at all kollektivtrafikk i regi av de ansvarlige kollektivtrafikkorganene ("trafikhuvudmannatrafik"), etter en overgangsperiode, skulle legges ut på anbud fra 1989.

Loven om ansvar for viss kollektivtrafikk (prop 1987/88:78) innebar at ansvaret ble utvidet til å omfatte også lokal og regional jernbanetrafikk. Dermed har de regionale kollektivtrafikkansvarlige organer i Sverige ansvar for all lokal og regional kollektivtrafikk. Ansvaret er lagt til kommuner og landsting, med mulighet til å overlate oppgavene til en "trafikhuvudmann" (SFS 1997:734).

Yrkestrafikkloven (SFS 1998:940) fastlegger hva som menes med yrkesmessig trafikk.

De jevnlige reformer for å utvikle kollektivtrafikken synes å fortsette i Sverige. Rikstrafikkens direktør, Ulf Lundin, fikk i juni 2008 i oppdrag av regjeringen å utrede en *ny lov om kollektivtrafikken i Sverige*, som skal se over lovgivningen på feltet og foreslå endringer og forenklinger i lovverket som vil gjøre kollektivtrafikken mer attraktiv for de reisende, ikke minst for de som benytter dagens färdtjänst (TT-transport). En delbetenkning skal leveres 30. april 2009, og endelig innstilling skal foreligge 30. september 2009.

Ekspressbusser i langdistansetraffikk

Siden 1998/99 har det i Sverige i prinsippet vært fri etableringsrett for ekspressbusstrafikk med visse restriksjoner for ikke å skade den lokale kollektivtransporten (Leiren et al. 2007). Det er ellers lang tradisjon for samordning mellom ekspressbusser og de lokale rutetilbud som de regionale trafikkelskaper har ansvaret for. Samarbeid om betjening av lokal trafikk, samarbeid om ruteplaner og takstsamarbeid er vanlig, og lokale passasjerer er en viktig del av inntektsgrunnlaget for ekspressrutene.

Offentlige anskaffelser og konkurranselovgivning

Ved kjøp av offentlig betalte transporttjenester gjelder "Lagen om offentlig opphandling", mens utførelsen av transportene styres av trafikklovgivningen.

Hvilke kvalitetskrav som kan og bør stilles, og hvordan de kan formuleres i forbindelse med anbud, er beskrevet i SKLs skrift om "Opphandling av transporter" (Svenska Kommunförbundet 2004).

Transport for funksjonshemmede

Lovene om "Färdtjänst" (1997:736) og "Riksfärdtjänst" (1997:735) pålegger kommunene og de regionale/lokale transportmyndighetene å sørge for et transporttilbud til funksjonshemmede. Det foreligger en egen håndbok som beskriver og tolker reglene med støtte i konkrete avgjørelser i domstolene.

Det finnes videre flere forskrifter ("föörordningar") og lovbestemmelser som regulerer transporttilbud og betingelser for funksjonshemmedes transporter:

- SFS 1993:1148 beskriver hvordan brukernes egenandel skal beregnes ved reiser med riksferdtjnsten.
- SFS 1995:667 angir hvilke kostnader som er bidragsberettigede for funksjonshemmede elever som er i videregående utdanning.
- SFS 1991:1321 angir når det skal gis bidrag til reisekostnader i forbindelse med rehabilitering
- I lov om forsøksvirksomhet med komplement til frdtjnst reguleres kommunenes muligheter til å gi støtte til bruk av bil (SFS 2006:489)

Krav om tilgjengelighet til tjenester og universell utforming av transportsystemet

Tennøy og Hanssen (2007) fremhever følgende lovregulerte krav i Sverige:

- I Sveriges grunnlov er det et forbud mot diskriminering på grunnlag av blant annet funksjonshemming og alder.
- En egen statlig forordning (2000) konkretiserer hvordan myndighetsorganene skal følge opp dette i sin politikk på ulike felt.
- Sverige har en egen lov om handikaptilpasset kollektivtrafikk (1979:558), som krever at operatørene skal ta hensyn til funksjonshemmedes krav ved utforming av tilbudet, og dette er fulgt opp med detaljert regelverk (1980).
- Loven om passasjerinformasjon i kollektivtransporten (2006:1116) krever at det gis informasjon om hvilke muligheter funksjonshemmede har til å utføre en bestemt reise.
- EUs bussdirektiv (2001/85/EC) angående tilgjengelig kollektiv transport ble implementert i det svenske regelverket i 2003. I motsetning til de øvrige nordiske land, omfatter de svenske reglene ikke bare busser i klasse I, som er bybusser, men også busser i klasse II og III. Når busser av klasse II og III benyttes til ordinær kollektiv transport skal både lavgulv- og hygulvbusser tilfredsstille tilgjengelighetskravene, men med unntaket om at hygulvbusser ikke trenger å være tilgjengelige med rullestol.
- Plan- og bygningsloven (1987) med tilhørende forskrifter sier at nye bygg og deres omgivelser må utformes slik at det tas hensyn til alle, inklusive personer med nedsatt mobilitet/førlighet. Eksisterende kollektive transportsystemer må tilpasses når det gjøres større reparasjoner og moderniseringsarbeider. Lokale og regionale myndigheter har hovedansvaret for dette, mens Innenriksministeriet har et overordnet ansvar for å overvåke at dette skjer i praksis.

Syke­transport

Helsesektoren og arbeidsdelingen mellom staten, landsting/regioner og kommuner er regulert gjennom "Hälso- og sjukvrdsloven" (SFS 1982:763). Landstingene har så godt som alt operativt ansvar for sykehus- og legetjenester i Sverige. Syke­transport er uttrykkelig nevnt som en del av dette ansvaret. Loven gir landstingene og kommunene stor frihet med hensyn til hvordan de organiserer sine deler av helse- og omsorgstjenestene (Socialdepartementet 2007).

Syketransport omfatter pasienters reiser til og fra en syke-/helsetjeneste. En egen lov (SFS 1991:419) angir når landsting og regioner, som er ansvarlige for disse tjenestene, skal dekke kostnader ved slike reiser.

Skoleskyss

Skoleloven (SFS 1985:1100) inneholder de grunnleggende bestemmelser om førskolevirksomheten, skolebarnomsorg, skole og voksenutdanning.

Loven pålegger kommunene å sørge for gratis skyss til og fra grunnskolen i egen kommune, når det trengs pga reiseavstand, trafikkforhold, funksjonshinder eller annen særskilt omstendighet. Dette gjelder også dersom eleven har dobbelt eller vekslende bosted innenfor en kommune. Rettsforståelsen er mer usikker når det gjelder elever med voksne omsorgspersoner med bolig i ulike kommuner (Skolverket 2003).

2.3 Organiseringen av kollektiv og offentlig betalt transport

Administrasjons- og styringsorgan for lokal og regional trafikk

I 1978 ble det gjennomført en reform av den svenske kollektivtrafikken der det samlede ansvaret for drift og utvikling av den lokale og regionale kollektivtrafikken i all hovedsak ble lagt på landsting og primærkommuner. Landstinget og kommunene er i fellesskap "länstrafikkansvarlige" med ansvar for å opprette og eie en "trafikhuvudman" som den juridiske enhet som skal organisere den allmenne kollektivtrafikken i länet. Denne aktøren har ansvar for fellesoppgavene knyttet til drift av kollektivtransporten, som beslutninger om priser og trafikktilbud. Trafikhuvudmannen skal i samråd med dem som er länstrafikkansvarlige årlig vedta en trafikforsørjningsplan der omfang og begrunnelser for prissetting av kollektivtilbudet blir beskrevet (Osland et al. 2008).

Viktige effekter av reformen sies å være (Ringquist 2003) integrerte trafikk-løsninger, samordnede billett- og takstsystemer, forbedret tilbud og flere kollektivreiser innenfor länene, der samordningen og helhetssynet har hatt betydelig effekt.

Formelt er det bare linjetrafikken som ligger under länsansvaret, men generelt oppfattes det også å omfatte andre transportformer som kompletteringstrafikk og anropstyrt trafikk. I følge loven skal trafikhuvudmannen også sørge for at lokal og regional kollektivtrafikk er tilgjengelig for funksjonshemmede (Osland et al. 2008).

Etter kollektivtrafikkreformen i 1978 ble statens rolle å sikre at de grunnleggende transportbehovene blir tilgodesett og at det skapes grunnlag for samordning. Dette gjøres først og fremst gjennom lovarbeid og investeringer i infrastruktur.

Økonomisk ansvar og styring er fordelt mellom landsting og kommuner

Staten gir en viss støtte til den lokale kollektivtrafikken, men det er kommunene og landstinget som i all hovedsak dekker underskuddet i den lokale og regionale kollektivtrafikken i länet, ofte i form av en 50-50 fordeling mellom landstinget og kommunene. Denne fordelingen er regelen dersom partene ikke blir enige om noe annet.

I 2001 hadde 18 av Sveriges 21 län/regioner valgt å danne sin trafikhuvudman i form av et aksjeselskap. Det er da en forutsetning at det er de länstrafikkansvarlige som eier alle aksjene, og i 16 av disse länene eide landstinget 50 prosent og kommunene i fellesskap 50 prosent. Fordelingen av aksjer kommunene imellom følger som regel innbyggerantallet, men i tre län hadde kommunene valgt å fordele aksjene etter skattegrunnlaget. De tre länene som avvek fra modellen med et aksjeselskap som trafikhuvudmann var: Kronoberg der trafikhuvudmannen var organisert som et kommuneforbund; Gotland der kommunen hadde ansvaret, og i Skåne der det var Regionforbundet.

I disse tre siste länene var det en direkte politisk representasjon for de trafikkansvarlige hos trafikkhuvudmannen, men også der aksjeselskapsformen er valgt finnes det kanaler for politisk påvirkning og styring, også utenom den rene eierskapsstyringen på generalforsamlingene. For å sikre en politisk styring samtidig som man vil unngå de styringsproblemer et partipolitisk utnevnt styre kan gi, har en del län avtalefestet et organ for eiersamråd ved siden av trafikhuvudmannens styre. Partsavtaler regulerer også hvordan utgiftene, og i enkelte tilfeller hvordan trafikktilbudet, skal fordeles. Omfanget av kollektivtilbudet og av de totale kostnadene ligger derimot i de fleste tilfeller utenfor disse avtalene (Osland et al. 2008).

Transport for funksjonshemmede

”Färdtjänsten” er en pålagt oppgave for kommuner og landsting gjennom egne lover, omtalt foran. Dette er en transporttjeneste beregnet på dem som har vesentlige vanskeligheter med å forflytte seg på egen hånd eller å reise med alminnelige, kollektive transportmidler.

Omlag 360 000 personer i Sverige har tillatelse til å reise med denne tjenesten, og de utfører om lag 12 millioner reiser pr år (www.slk.se). Dette tilsvarer i gjennomsnitt 33 reiser pr år for hver av brukerne. Antallet reiser har gått betydelig ned i de senere årene, som følge av at kollektivtransporten og det fysiske miljøet er blitt mer tilgjengelig for funksjonshemmede.

Bostedskommunen har ansvaret for å behandle søknad om å bli godkjent som färdtjänst-bruker. Lovgivningen gir kommunen anledning til å delegere denne oppgaven til det ansvarlige trafikkselskapet i länet (”Trafikhuvudmannen”).

Et utredningsprosjekt (FINAL 2004) har kartlagt kommunenes regelverk og praksis med hensyn til gjennomføring av färdtjänsten, og det viste seg at det er store ulikheter i hvordan denne lovbestemmelsen og regelverket praktiseres og virker for brukerne i ulike kommuner. I ¾ av kommunene var reglene slik utformet at de vanskeliggjør bedre samordning.

Syke­transport

Pasienttransport ("sjukresor") er reiser til og fra en helseinstitusjon. Landsting og regioner har ansvaret for å dekke kostnader ved slike reiser etter nærmere regler.

Sveriges Kommuner og Landsting (SKL) arrangerer en årlig konferanse om syke­transport og færdtjænst for å spre informasjon, utveksle erfaringer og utvikle nye ideer til løsninger.

Sko­le­transport

Kommunene har ansvaret for å legge til rette skyss av elever til og fra grunnskole. Om lag 290 000 elever reiser daglig med skoleskyss i Sverige. Det skjer enten med den ordinære kollektivtransporten eller gjennom egne skoleskyssturer. Kommunenes skoleskyss koster omkring 2,5 mrd SEK pr år og utføres i hovedsak av operatører etter anbudskonkurranse (www.slk.se).

I følge Skoleverkets statistikk utgjorde gjennomsnittskostnaden for det offentlige til skoleskyss i 2007 (fordelt på alle elever, med og uten skyss³):

- Pr grunnskoleelev: 2 500 SEK/år
- Pr gymnasskoleelev: 3 100 SEK/år
- Pr særskoleelev: 29 300 SEK/år
- Pr spesialskoleelev: 52 500 SEK/år

Over 90 prosent av de som får skoleskyss har det på grunn av lang reisevei. Kommunene fastlegger selv kriteriene, og de vanligste grensene er 2 km for 6-åringer og 1.-3. klasse, 3 km for 4.-6. klasse og 4 eller 5 km for 7.-9- klasse. Men ofte tillempes avstandskriteriene etter boligområde. Om lag halvparten av grunnskoleelevene i Sverige reiser med vanlig linjetrafikk, mens resten benytter særskilte skoleruter. Det anses fortsatt å være et stort potensial for effektivisering gjennom bedre planlegging og samordning av transporter. For eksempel har kommuner med en egen skoleskysplan 18 prosent lavere skysskostnad pr skyss elev enn de som ikke driver slik planlegging. Det svenske kommuneforbundet har utgitt en egen veileder om planlegging av skoleskyss (informasjonen er hentet fra Börjesson et al. 2003).

Kommunene i Sverige er bekymret for kostnadsutviklingen for skoleskyssen, og SKL har (i mars 2006) spesielt bedt om at staten må løse utfordringene knyttet til vekslende bosted for mange av elevene med rett til skoleskyss. I følge en domstolsavgjørelse (i februar 2007) har kommunene rett til statlig kompensasjon for ekstraordinære kostnader for skyss av asylsøkende spesialskoleelever.

I lovens betydning regnes ikke gymnaselevnes daglige reiser som skoleskyss, selv om det er kollektivtilbud og takster som er spesielt innrettet på ungdom.

Sveriges Kommuner og Landsting har etablert et eget nettsted for saksbehandlere i kommunene som arbeider med skoleskyss, der regler og rettsavgjørelser blir presentert og diskutert. Forbundet arrangerer også en årlig skoleskyskonferanse for å spre informasjon, utveksle erfaringer og utvikle nye ideer til løsninger.

³ Vi går ikke her nærmere inn på de svenske definisjonene av særskole og spesialskole.

Statens vägverk har forøvrig i lengre tid drevet forsøk med redusert hastighet for biltrafikken ved holdeplasser for skoleskyss. Forsøk med bruk av blinkende varsellys på holdeplasser på veier med 70 km/t fartsgrense, har redusert gjennomsnittsfarten på forbikjørende biler med 16 km/t. Også forsøk med 30 km/t skiltet fartsgrense ved holdeplasser i tettsteder, har gitt redusert fart og forbedret trafikksikkerhet (www.slk.se).

Taxitrafikk og offentlig betalt transport

Taxitrafikken ble avregulert i Sverige i 1990. Westin et al. (2000) konstaterer i en internasjonal sammenlikning at dette er helt forskjellig fra reguleringsregimene i Finland og Norge.

Effekter av avreguleringen er blitt studert i en rekke prosjekter og rapporter fra blant annet Umeå Universitet. Etter avreguleringen er en stor del av taxivirksomheten i Sverige samfunnsbetalte eller samfunns subsidierte transporter. I storbyområdene utgjør disse oppdragene 20-30 prosent av omsetningen til taxinæringen, i mellomstore byer er andelen noe høyere, og i utkantstrøkene utgjør offentlig betalte transporter omlag 90 prosent av omsetningen (Pelli og Puu, 2001).

De nevnte forfatterne studerte flere anbudskonkurranser for kjøp av taxitjenester til syke transporter i Västerbottens län, og konkluderte da blant annet med at en ikke oppnådde de kostnadsbesparelser i syke transportene som en hadde forventet som følge av avregulering og konkurranse. Over tid har imidlertid kravene til transportene blitt skjerpet og flere taxiinnhavere samarbeider om å gi anbud for å dekke større geografiske områder. Videre studier av effekter av anbudsprosessene ble anbefalt.

Organisasjon og regelverk hindrer fortsatt full samordning og kombinerte transporter

For Sverige som helhet er det anslått at det pr hverdag er (Börjesson et al. 2003):

- 290 000 elever i skoleskyss til og fra skole
- 50 000 reiser med färdtjänst
- 20 000 pasientreiser med taxi som samfunnet betaler
- ca 1 million bosatte på landsbygden som har et dårlig kollektivtilbud med meget lav servicestandard

Det foreligger en rekke prosjekter og rapporter fra Sverige som har påvist at det er store fordeler for kommuner og landsting å samvirke om innkjøp og samordning av transporter. I praksis skjer dette på en rekke ulike måter og i varierende omfang. Samarbeidet kan gjelde planlegging, anbudsprosesser, samordning av regler, felles bestillingssentral med mer.

Det er en erfaring at felles innkjøp og bestillingssentral kan gi stordriftsfordeler, og at dette utnyttes enklest og best gjennom de regionale transportselskapene, "Trafikhuvudmännen" der både landsting/region og kommuner deltar økonomisk og på andre måter (Börjesson et al. 2003).

Bedre samspill mellom anropstyrt trafikk og linjetrafikk er en viktig del av samordningskonseptene. I et nyere, omfattende utredningsprosjekt – FINAL

(2006) – har en rekke aktører og fagmiljøer i Sverige (med støtte fra Vinnova) samarbeidet om å få frem underlag for å lage standardløsninger for kombinerte reiser i anropstyrt trafikk og linjetrafikk for lokale og regionale reiser. Løsningene skulle omfatte trafikkeringsformer, datakommunikasjon, billetthåndtering, informasjon, regler og ansvarsdeling.

Konklusjonen ble at det ikke trengs nye trafikkeringsformer eller ny teknikk for å lage "sømløse" reiser med anropstyrt trafikk med taxi og buss i linjetrafikk. Både informasjons- og betalingssystemer er nå så langt utviklet at begrensningene ikke lenger ligger der. Det er organisasjonen og samarbeidsformene som trenger utvikling.

Prosjektet konstaterte at en i Sverige fortsatt har et godt stykke igjen for å utvikle organisasjonen for samordnet, offentlig betalt transport (FINAL 2006): Samfunnet støtter ordinær linjetrafikk, skoleskyss, färdtjänst og syketransporter i forskjellig omfang og hver av disse reguleres av ulike lovregler. I stor grad håndteres de ulike trafikklagene fortsatt av ulike organisasjoner med begrenset samarbeid, selv om utviklingen går mot integrering av ulike trafikkformer.

Det er altså ikke nok at ansvaret er samlet lagt på kommunene og landstingene/regionene, som dessuten har felles organer for den ordinære kollektivtrafikken, de såkalte "Trafikhuvudmännen". Sektororganiseringen består fortsatt.

FINAL (2006) konkluderte at dagens splittede organisasjon for linjetrafikk og anropstyrt trafikk burde forandres. For å kunne gi publikum en enkel og trygg reise bør det etableres en organisasjon med samlet ansvar for å lage en enhetlig, samlet transporttjeneste i den enkelte region. Hele reiseprosessen fra planlegging, informasjon og prissetting til gjennomføring trenger å bli felles for linjetrafikk og bestillingstrafikk (eller anropstyrt trafikk, som FINAL benytter som betegnelse).

3 Danmark

3.1 Forvaltningens organisering

Staten

Transportministeriet har et overordnet ansvar for transportene i Danmark. De største etatene under dette departementet er

- Flyvesikringstjenesten (NAVIAIR)
- Færdselsstyrelsen
- Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane
- Kystdirektoratet
- Statens Luftfartsvæsen
- Vejdirektoratet
- Trafikstyrelsen for jernbane og færger

Det statlige jernbaneselskapet (DSB), metrosystemet i København og flere andre statlig eide selskaper forbundet med transportsektoren, er også direkte underlagt ministeriet.

Færdselsstyrelsen administrerer transport- og trafikklovgivningen, og har blant annet ansvaret for godkjenning av kjøretøyer og bussoperatører.

Trafikstyrelsen har hatt ansvar for tilsyn med jernbane og ferger, og skal fortsatt ha det. Men styrelsen har fått flere nye oppgaver som en konsekvens av strukturreformen i kommuner og regioner, som ble iverksatt fra 1. januar 2007. Den skal nå også ivareta en rekke koordinerings-, administrasjons- og planleggingsoppgaver for den samlede kollektive trafikken, altså både baner og busser (Klitholm 2006).

Etaten skal blant annet foreta datainnsamling og formidling for den samlede offentlige trafikken, administrere "taket" på kollektivtakstene, utarbeide og administrere standard vedtekter for de nye regionale trafikkselskapene som er blitt etablert, administrere inntektsdeling og bidra til koordinering mellom trafikkselskapet i Hovedstadsregionen, DSB og Ørestadselskapet, samt å utarbeide en nasjonal trafikkplan for kollektivtrafikken ("den offentlige servicetrafikk").

Med dette har Danmark fått en sterkere fagetat for kollektivtransporten. Trafikstyrelsens direktør (Klitholm 2006) har sagt det slik: "*Hele sektoren kan derfor forvente en række strategiske, konstruktive udspil fra Trafikstyrelsen med fokus på samarbejde og koordinering af sektoren. Udspil, som vil understøtte de*

forpligtigelser, der nu ligger i styrelsen, og som skal bidrage til fortsat udvikling af en kundeorienteret og effektiv sektor.”

I forbindelse med kommunalreformen i 2007, ble også deler av *statens regionale organisasjon* nedlagt. Blant annet ble oppgavene til 13 ”statsamt” (tilsvarende ”länsstyrelser” i Sverige og Finland) overtatt av de sentrale ministeriene. Staten har også overtatt ansvaret for videregående utdanning (gymnasene), som nå forvaltes på tilsvarende måte som universiteter og høyskoler (Sandberg 2006).

Det bør også noteres at det danske *Vejdirektoratet* ikke synes å ha noen vesentlige oppgaver som sektoransvarlig myndighet for kollektiv transport, slik det statlige vegvesenet har i Norge og Sverige. Verken i oppgavebeskrivelsen eller målene for organisasjonen på *Vejdirektoratets* nettside finnes det noen henvisninger til kollektiv transport. Det kan også noteres at de geografiske ansvarsområdene for *Vejdirektoratets* seks lokale ”Vejcenter” ikke følger den geografiske inndelingen i regioner, som vi nå skal omtale nærmere.

Banedanmark (tidligere *Banestyrelsen*) ble etablert i 1997 som følge av delingen av DSB i to virksomheter, trafikkselskapet DSB og infrastrukturforvalteren *Banedanmark*. *Banedanmarks* hovedoppgaver er (i følge nettsiden www.bane.dk) å:

- ”drive, vedligeholde og utvikle statens jernbanenet
- styre og overvåge trafikken på jernbanenettet
- udarbejde de overordnede køreplaner
- tildele kapacitet til togoperatørerne
- opkræve afgifter fra operatørerne for at køre på jernbanen.

Banedanmark deltagere også i internasjonale oppgaver, f.eks. med harmonisering av de trafikale og tekniske jernbanestandarder og etablering av europæiske banekorridorere for passager- og godstransport.”

Helsesektoren er i Danmark underlagt *Ministeren for Sundhed og Forebyggelse*, og *Sunnhedstyrelsen* fører tilsyn med institusjoner og personell, mens ansvaret for sykehusvesenet er lagt på de regionale, politisk valgte regionrådene.

Regionalt nivå

Fra 1. januar 2007 er antall kommuner i Danmark redusert fra 271 til 96 og de tidligere 13 amtskommunene er erstattet av fem regioner (pluss Bornholm som er knyttet til Region Hovedstaden). Regionene styres av folkevalgte regionråd med 41 representanter.

Hver av regionene dekker geografiske områder på mellom ca 2 600 og 13 100 km² og innbyggertallet pr region varierer mellom 577 000 og 1 637 000, se figur 2. Med hensyn til folketall er altså samtlige regioner større enn Norges mest folkerike fylkeskommune, Oslo.

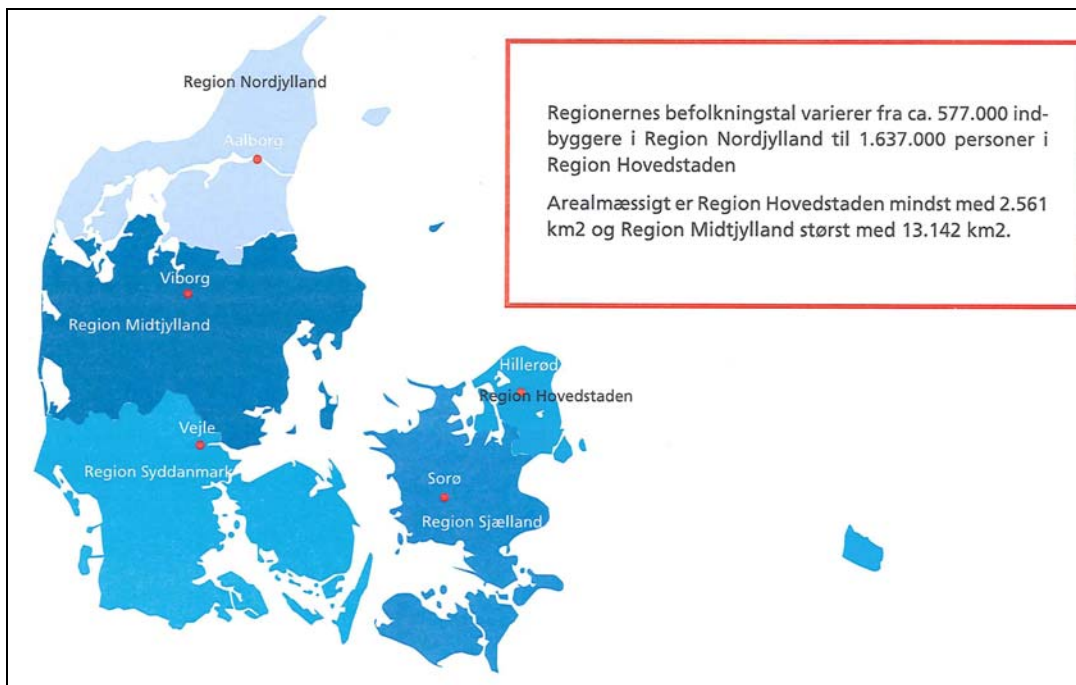
Regionenes oppgaver er i prinsippet delt på tre områder, men det finnes regionale variasjoner (*Danske regioner* 2008):

1. Sunnhet: Somatisk sykehusvesen, sykesikring og behandlingspsykiatri, slik at det er regionene som har ansvaret for det samlede sykehusvesen,

som dermed økonomisk sett utgjør det klart tyngste ansvarsområdet for regionene.

2. Sosial- og spesialundervisningsområdet: Drift av institusjoner for utsatte grupper
3. Regional utvikling: Næringsutvikling, turisme, natur og miljø, sysselsetting, utdanning og kultur, utvikling i utkantområder og landdistrikter, jordforurensing og råstoffkartlegging og -planlegging, samt kollektiv trafikk.

Regionene har ingen egen beskatningsrett, så aktivitetene finansieres ved overføringer fra staten og kommunene. Regionenes oppgaver finansieres dels gjennom et tilskudd fra staten, dels ved at det gis adgang til å kreve et bidrag fra kommunene på inntil kr 200 per innbygger.



Figur 2: Regioninndelingen i Danmark (Danske regioner 2008).

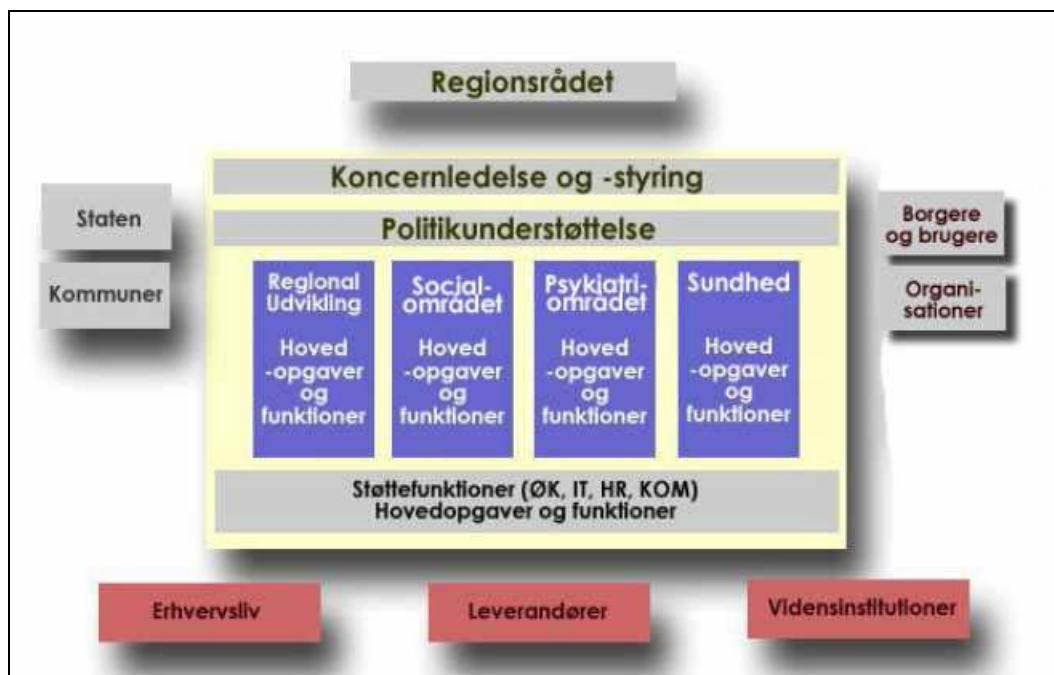
Det statlige tilskuddet hadde i 2007 en ramme på 1,5 mrd. Regionene får 20 % av dette beløpet fordelt i forhold til innbyggertallet. Resten fordeles etter en fordelingsnøkkel basert på en rekke faktorer som tilgjengelighet til by av en viss størrelse, landdistriktsgrad (antall innbyggere i spredt bebyggelse), antall biler per veikilometer, omfang av arbeidsreisependling (reiser over 12 km eller til annen kommune), antall km privatbaner, m fl.

De tre områdene finansieres på ulike måter, og hvert område skal være i balanse uten overføringer mellom dem (Danske regioner 2008):

1. Sunnhetsområdet finansieres ved både statlige og kommunale "bloktilskud" og aktivitetsbestemte tilskudd. Staten finansierer 80 prosent av kostnadene for helsetjenestene via en helseskatt, og de øvrige 20 prosent finansieres av kommunene.

2. Sosial- og spesialundervisningsområdet finansieres ved "takstfinansiering" og "objektiv" finansiering (etter fastlagte kriterier).
3. Regional utvikling, som altså inkluderer kollektivtransporten, dekkes av rammetilskudd fra staten og kommunale bidrag, som i 2007 utgjorde 113 DKK pr innbygger i kommunene.

Av regionenes utgifter til regional utvikling går om lag 45 prosent til utvikling og drift av kollektiv trafikk, slik at det kommunale tilskuddet til kollektivtrafikken utgjorde om lag 50 DKK pr innbygger i 2007 (vårt anslag).



Figur 3: Eksempel på regional organisasjon. Kilde: Region Syddanmark 2007.

Primærkommunene

Gjennom regionreformen og kommunesammenslåinger, med en reduksjon fra 271 til 96 kommuner, har kommunene i Danmark fått nye og større oppgaver enn før (Rasmussen E. W. og Hansen, P. G. 2006). I forhold til kollektiv og offentlig betalt transport er det særlig følgende endringer som er verdt å notere:

Kommunene skal nå, sammen med regionene, stå for opprettelse av trafikk-selskaper for kollektivtrafikk i alle regioner, og de skal også bidra til finansieringen av driften. Dessuten vil kommunene ha større ansvar og interesse for planlegging og tilrettelegging for kollektivtrafikken, enn det de hadde før reformen.

Også på det sosiale området og innen spesialundervisning har kommunene fått økt ansvar, og dette gjør at de blir viktigere som kjøpere av offentlig transport i tilknytning til disse tjenestene.

For å styrke samarbeidet mellom kommunene og regionen, er det etablert lovfestede kontaktutvalg som sammensettes av de ledende politikere i henholdsvis

kommunene og regionen. Kontaktutvalget i en region skal møtes minst to ganger i året for å ”drøfte og utvikle samarbeidet mellom regionen og kommunene”. Utvalget har kun en rådgivende funksjon, de bindende vedtak fattes enten i regionrådet eller i kommunestyrene.

3.2 Lovgrunnlaget for kollektiv og offentlig betalt transport

Ordinær kollektiv transport

Etter kommunalreformen, som trådte i kraft i 2007, er Danmark, som nevnt i forrige punkt, delt inn i 5 regioner som styres av hvert sitt regionråd. Hvert regionråd har ett eller flere trafikkelskaper, og alle primærkommuner deltar også i ett slikt trafikkelskap. Trafikkelskapene har styrings- og kjøpsansvaret for lokal kollektivtransport, privatbaner og transport av bevegelseshemmede.

Loven om trafikkelskaper gir også selskapene lov til å utføre oppgaver for andre myndigheter, og dette har fått stor betydning i Danmark. Det har oppstått en kraftig etterspørsel fra helse- og sosialsektorene som gjerne vil slippe logistikkoppgaver og heller konsentrere seg om sine primæroppgaver, som er behandling av syke og for eksempel pedagogiske oppgaver overfor psykisk handikappede (Hansen 2008).

Ekspressbusser i langdistansetrafikk

Frem til 1.6. 2002 var det i Danmark streng behovsprøving av lange ekspressbusslinjer, og det ble ikke gitt tillatelser til slike linjer dersom eksisterende togtilbud eller annen kollektiv transport dekket det samme reisebehovet. Dette ble da noe liberalisert slik at private operatører kunne opprette amtskryssende linjer dersom de ikke konkurrerte med lokale kollektivtilbud innen amtene.

Etter kommunalreformen i 2007 er det den statlige Færdselsstyrelsen som har ansvaret for å gi tillatelser til ”fjernbuskørsel”. Det er definert som rutetilbud med buss som dekker to eller flere trafikkelskapers områder (særregler for Sjælland og Bornholm). Alle søkere med tillatelse til å drive rutetransport skal gis lov til å drive regionale linjer (”fjernbuskørsel”) uten noen form for behovsprøving.

Krav om tilgjengelighet til tjenester og universell utforming av transportsystemet

Tennøy og Hanssen (2007, s. 18) fremhever følgende lovregulerte krav i Danmark:

- Et forslag om nye lovbestemmelser som forbyr diskriminering på grunnlag av funksjonshemming skulle legges fram i 2008.
- Alle strekninger på over 100 km i det kollektive transportsystemet må ha minst en avgang pr dag (i hver retning) med kjøretøyer som er utformet slik at de kan ta med seg minst to passasjerer i rullestol.
- Loven om kollektiv transport (2005) pålegger (§§ 3, 5) operatører av ordinær kollektivtransport å sørge for individuell transport av alle personer

med sterkt nedsatt mobilitet, som ikke kan bruke det ordinære kollektivtilbudet. Definisjoner av brukergrupper og krav til minstestandard er lagt inn i lovbestemmelsene. Primærkommunene og deres ulike tjenestesektorer er pålagt å betale operatørene for disse transporttjenestene.

- Forordningen om taxitrafikken (§ 31) sier at personer som ikke kan benytte vanlig taxi kan bestille en taxibil med løfteanordning uten å måtte betale ekstra for det. Taxifører kan ikke nekte en svaksynt å ta med førerhund i bilen, dog unntak hvis dette er et helseproblem for føreren.
- De ulike samfunnssektorene (skole, utdanning, arbeidsplasser, medisinske tjenester etc) er pålagt å sørge for at tjenestene er tilgjengelige for funksjonshemmede.
- Det er også lovbestemte krav om spesiell transport for funksjonshemmede, samt regler om rabatterte billetter og personlige tilskudd til transport.
- EUs bussdirektiv (2001/85/EC) angående tilgjengelig kollektiv transport ble implementert i det danske regelverket i 2003 hva angår busser klasse I, som er bybusser, men ikke for busser klasse II og III.

Offentlige anskaffelser, konkurranselovgevingen

Trafikkselskapene må utlyse all kjøring for konkurranse i samsvar med EUs regelverk.

3.3 Organiseringen av kollektiv og offentlig betalt transport

Administrasjons- og styringsorgan

Fra 1. januar 2007 er ansvaret for viktige deler av kollektivtransporten i Danmark lagt til de fem nye regionene som da ble etablert til erstatning for de tidligere amtene. Parallelt med loven som la grunnlaget for den nye regionale inndelingen (struktureformen), ble det vedtatt en "lov om trafikkselskaber". I hver region skulle det etableres et trafikkselskap som eies av regionen og kommunene i regionen i fellesskap. Hvert av selskapene har et styre med 9 medlemmer, hvorav to utpekes av regionen og syv av kommunene.

I dagens situasjon er det unntak fra denne forutsetningen om ett trafikkselskap i hver region. I region Syddanmark, som også dekker Fyn, har man to selskaper. Sjælland er delt i to regioner (Hovedstaden og Sjælland), men disse har et felles trafikkselskap, Movia. Bornholm er knyttet til Region Hovedstaden. Det er et eget trafikkselskap for Bornholm.

Region	Trafikkselskap
Nordjylland	Nordjyllands trafikkselskab
Midtjylland	Midttrafik
Syddanmark	Sydtrafik og Fynbus
Sjælland	Movia
Hovedstaden	Movia

Trafikkselskapene har følgende hovedoppgaver:

- Planlegging av linjer, ruter og drift
- Offentlig servicetrafikk (handikaptransport, mv)
- Privatbaner
- Inngå avtaler med operatører som kan kjøre rutene
- Budsjett, økonomisk styring
- Takster – herunder samordning av billettsystem med jernbane, metro, mv
- Oppfølging
- Salg, informasjon, markedsføring

Finansiering

Trafikkselskapene finansieres gjennom billettinntekter og tilskudd fra regioner og kommuner. Regionene finansierer regional busstrafikk, privatbanene og administrasjonsutgifter, som i 2008 vil utgjøre ca 1 mrd. DKK (Danske regioner 2008).

Kommunene forventes i stor grad å være med på å finansiere det kollektivtilbudet de ønsker å ha. Det er ikke entydig bestemt hvordan de kommunale bidragene skal fastsettes. Det føres årlige forhandlinger mellom region/trafikkselskap og den enkelte kommunen i en region. Det kan avtales en fordelingsnøkkel basert på den trafikken som tilbys. I prinsippet vil regionen dekke regionale ruter (ruter som betjener flere kommuner), mens kommunene finansierer de lokale rutene.

Administrasjon og drift av trafikkselskapene finansieres dermed gjennom rammetilskudd fra regionen og avtalte bidrag fra kommunene.

Gjennomsnittlig tilskudd til busstrafikken i Danmark var 414 DKK pr innbygger i 2006, og det utgjorde 43 prosent av de totale driftskostnadene for denne trafikken, resten ble betalt av passasjerene (Danske regioner 2008).

I prinsippet dekkes administrasjon og regionale ruter (ruter som dekker flere kommuner) av regionen, mens lokale ruter i hovedsak er kommunalt finansiert. Det ligger ellers utfordringer i fordelingen av kostnadene for kollektivruter som dekker flere kommuner. Kommunene må bli enige om frekvens og nytte for egne innbyggere mv. Det synes som trafikkselskapet får en rolle som forhandlingsleder og megler i en diskusjon mellom kommunene.

Det er uansett opp til den enkelte kommune å bestemme tilbudet for egne innbyggere. I budsjettforslaget for Movia pekes det på en rekke utfordringer og at det kan oppstå uheldige forskjeller mellom kommuner. Ikke minst når det gjelder tilbud for ulike typer spesialtransporter.

Staten fastsetter rammer for takstene som selskapene kan kreve fra de reisende. Trafikkselskapene får ikke øke takstene med mer enn den generelle pris- og lønnsutviklingen. (Lov om trafikkselskaber § 6). For 2009 er det satt et tak for takstøkning på 3,1 %. Fordi det ikke gis ekstra tilskudd som følge av de høye drivstoffkostnadene er det varslet at rutetilbudet kan bli betydelig redusert i 2009. Inntekter fra salg av billetter mv går til trafikkselskapene.

Region Nordjylland har en ramme på 10 milliarder kr for 2009. Av dette skal 100 millioner (1 %) benyttes til kollektivtransport. Dette samsvarer også med en samlet oversikt for alle regionene.

Midttrafik fikk i 2007 et tilskudd på 172 millioner for å operere 120 lokale og regionale bussruter samt to privatbaner.

Movia har i sitt budsjett for 2009 vist at de administrative utgiftene finansieres av regionene, mens kommune dekker 90 % av utgiftene knyttet til kjøringen. Kommunene finansierer de lokale bussrutene, handicaptransport og utgifter til andre typer transport som de ønsker skal tilbys kommunens innbyggere. Budsjettet er satt opp detaljert der hver kommunes bidrag for de enkelte tjenestene er spesifisert. Fordelingsnøkkelen kan gi skjevheter fordi rammetilskuddet baseres på innbyggertall og ikke på faktisk kollektivtilbud eller bruk av dette.

For Movia må man også bli enige om hvilke andeler de to regionene skal dekke. I utgangspunktet fordeles det etter antall kjøretimer i hver region og pendlingsomfanget mellom regionene. I praksis dekker kommunene nær 65 % av de totale utgiftene.

Trafikkselskapene har også ansvar for de såkalte privatbanene som finnes flere steder i Danmark. Derimot er ikke DSBs S-tog og nasjonal togtrafikk direkte integrert i det regionale systemet, men det forutsettes samordning av takster. Dette gjelder også Metrosystemet i København. Ansvaret for disse selskapene ligger i Trafikministeriet.

Selskapene har for øvrig dannet et felles samarbeidsorgan, "Trafikkselskaberne i Danmark", som ble stiftet 1. august 2008.

"Bussplanlegging" er også blitt en kommunal oppgave

Kommunalreformen har gitt kommunene en sterkere rolle enn før i forhold til utforming av tilbudet. Det følger av at kommunene er kjøpere av transporttjenester på vegne av sine innbyggere, mens de regionale trafikkselskapene utfører det kommunene ønsker og vil betale for. Selv om de danske kommunene er blitt færre og større enn før, er det fortsatt betydelig behov for koordinering av tilbudet over kommunegrensene. Derfor er det flere steder dannet felles Trafikkforum der kommunene samarbeider med trafikkselskapet om planleggingen av de lokale tilbudene, blant annet Vestegnens Trafikkforum med 7 kommuner sørvest for København og Movia som trafikkselskap for hele regionen.

Tema for samarbeidet er blant annet en felles prosess for arbeidet med busskjøreplanen to år frem i tid, basert på felles faglig oppdatering og felles utnyttelse av kompetanse. Dette bidrar også til at kommunene kan ta mer hensyn til kollektivtrafikkens utvikling i sine egne planer for arealbruk og transport.

Bevegelseshemmede og syketransport

Transport relatert til behandling innenfor syke- og helsesystemet bestilles og finansieres i hovedsak innenfor regionenes helsesystem. Disse transportene dekkes av helsetjenestene, men pasientene må forholde seg til gitte søknadsrutiner. I følge sunnhetsloven (LBK nr 95 af 07/02/2008, kapittel 80) er det bopelskommunene og bopelsregionene som har ansvaret for å dekke utgifter til transport ved sykebehandling etter nærmere regler. Det er (for oss) uklart om dette regelverket og rutinene varierer mellom regionene.

Trafikkselskapene har ansvar for spesialtransporter, som går under ulike navn i regionene, til dels er det også ulike tjenester som dekkes.

Transportloven fra 2005 fastslår at regionene (trafikkselskapene) har et klart ansvar for å gi et tilbud om transport for private formål for tungt bevegelseshemmede ("svært bevegelseshemmed" - SBH). Dette gjelder personer over 18 år som trenger spesialtransport til sine private reiser, dvs. utover det som dreier seg om behandling, terapi mv. Det er mulig for regionene å utvide tilbudet i forhold til lovens minimumskrav.

Det som en i Danmark har kalt for "handicapkørsel", har også tidligere vært administrert av de gamle trafikkselskaper og operatører, inklusive taxi. Ordningen har vært vidt forskjellig praktisert, mens de nye trafikkselskapene, med nye geografiske ansvarsområder, har fått den vanskelige oppgaven med å harmonisere takster, servicenivå og administrasjon. Handicapkjøringen har vært en svært detaljstyrt offentlig tjeneste og preget av komplisert regelverk.

Med basis i erfaringer fra mange forsøk på 1990-tallet med ordninger som ble "åpnet" for alminnelige kollektivtrafikanter, har de nye trafikkselskapene startet utviklingen av behovsstyrt og kundeorientert trafikk i områder med lav etterspørsel, som samtidig gir tilgjengelighet for alle.

Personer som kvalifiserer til betegnelsen SHB har i dag krav på opp til 104 reiser per år (lovens § 11; altså 2 reiser pr uke). Trafikkselskapene fastsetter takstene. Eksempelvis må brukere som betjenes av Nordjylland Trafikkselskab betale en årlig abonnementsavgift (355 Dkr) og en kilometergodtgjørelse på kr 2,30 (minimum kr 27). I Midtjylland er satsen kr 3,00 per kilometer, men det er ikke opplyst at det finnes noen årsavgift.

En form for anropstyrt bestillingstrafikk kalt Flextrafikk eller Flextur benyttes i noen regioner og fremstår nå både som et supplement til den regulære kollektivtrafikken og som et tilbud for bevegelseshemmede utover det lovpålagte tilbudet for SBH. Hos Movia dreier Flextrafikk seg i hovedsak om transport for SHB, men innebærer også en utvidelse, der bestillingstilbudet kan variere fra kommune til kommune.

Begrepet Flextur brukes hos Nordjylland Trafikk. § 11-transporter er der skilt ut som handicapkørsel og individuell transport, mens Flextur dekker en bredere kundegruppe og innebærer en bestillingsordning der man også må forvente å dele turen med andre. Dermed tar reisen noe mer tid enn individuell transport, men er trolig billigere enn vanlig drosje.

I Region Midtjylland (Midttrafik) kalles dette Midttur og dreier seg om ulike bestillingsordninger som for eksempel kjøring av barn til spesialundervisning og

”sittende syke transport”. Dette er en mellomting mellom regulær kollektivtransport og drosje. Transportene kan om mulig utføres med drosje, ellers benyttes minibusser eller spesialutstyrt materiell. Det er dør-til-dør transport som tilbys dem som har nedsatt bevegelsesevne eller bor langt fra en bussrute. Reisene bestilles senest to timer før ønsket reisetid.

Brukerne betaler en årlig medlemsavgift, samt en avgift per kilometer etter satser som varierer med tidspunktet. I Movia koster medlemskap i ordningen kr 300 per år. Det gir også mulighet til å reise gratis med servicebussene som finnes i de to regionene som ligger innenfor Movias ansvarsområde. Nordjyllands trafikselskap opererer med grunnsats på kr 6 per kilometer og en minimumspris på kr 30. Hos Midttrafikk er det to satser (kr 7 eller kr 14 per kilometer) avhengig av hvilken kommune det gjelder.

Skoletransport

I Danmark har alle barn rett til gratis skolegang, og det er nylig vedtatt 10 års obligatorisk skolegang med start senest det året barnet fyller 6 år. Kommunene skal sørge for gratis transport til skolen for de elever som bor langt fra skolen (men innefor skolens distrikt), etter følgende retningslinjer (Undervisningsministeriet 2002):

- Barnhagetrinn og 1.-3. klasse: over 2,5 km
- Elever i 4.-6. klasse: Over 6 km
- Elever i 7.-9. klasse: Over 7 km
- Elever i 10. klasse: Over 9 km.

Ved trafikkfarlig skoleveg, og funksjonshinder, skal det gis transport også ved kortere avstander.

Det synes likevel ikke vanlig å opprette egne ruter for transport av skolebarn. Dette synes ikke å være tatt opp som en egen oppgave på noe nivå, så vidt vi har klart å finne ut. Det forutsettes altså at regulær rutetrafikk i hovedsak skal dekke transportbehovene der gange og sykling, eller egen transport med bil, ikke er tilstrekkelig.

Flere av trafikselskapene gir mulighet for å få utstedt egne skolekort. Disse må bestilles gjennom kommunen eller skolen. Vi antar de er rabatterte. I Sydtrafiks område står det at utstedelse av kortet er gratis. Det varierer mellom regionene hvilken varighet slike kort har og om de gjelder også om kveldene, i helger og i ferieperioder.

Det finnes også et nasjonalt system for kort til studenter i videregående utdanning. For å få slike kort hos Fynbus må studentene betale en egenandel på kr 308 per måned. Resten betales av SU-styrelsen (Statens Uddannelsesstøtte)

Andre tilbud og samordningsbestrebelse

Samordning av ulike transportoppgaver står sentralt i den pågående utviklingen av kollektivtilbudet i Danmark. For eksempel blir tre ulike ordninger for handicapkjørsel i Movias område lagt om til én ordning med felles regler, servicenivå og takster. Videre koordineres en rekke kommunale transportordninger, spesielt på Vestsjælland, der Vesttur var et flerkommunalt samarbeid som eksisterte før det

nye regionale trafikkelskapet ble opprettet. Videre integreres pasienttransportene i det samme systemet (Langberg og Hansen 2007).

Movia Flextrafik er inne i en kraftig ekspansjon. Nye oppgaver har mangedoblet transportvolumet i denne trafikken på Sjælland og i Hovedstadsregionen (Hansen 2008):

- Sittende pasienttransport ble overtatt fra det tidligere Vestsjælland Amt 1. februar 2008.
- Sittende pasienttransport i det tidligere Storstrøms Amt ble overtatt 1. oktober 2008.
- Rutebundet kjøring til 36 spesialinstitusjoner ble overtatt fra tidligere Frederiksborg Amt 1. oktober 2008.
- I februar 2009 skal Movia Flextrafik overta sittende pasienttransport i det tidligere Roskilde Amt.

Pasienttransporten på Sydsjælland og Lolland-Falster (140 000 turer pr år) overtas fra Falck, som ikke ønsket å forlenge sin kontrakt.

Fra november 2008 kjøres alle Flextrafiks transporter over fra det hittil brukte Trapeze Pass-systemet til Planet/Vesttur-systemet. Dette nye datasystemet erstatter da også Pass-systemet som har vært brukt til administrasjon og koordinering av TT-kjøringen i Hovedstadsområdet. Movia mener det nye systemet har større utviklingsmuligheter enn det gamle, og har fått innarbeidet funksjonen med automatisert fakturering inn i Planet.

Samarbeidet mellom Flextrafik, som er en logistikkorganisasjon, og bestillerne, som er helsevesenet og kommunale institusjoner, er under utvikling. Blant annet har Movia arrangert konferanser for dialog og utvikling sammen med bestillerne av transportene i andre offentlige etater og transportutøvere.

En har registrert at det er to kulturer som møtes, med de utfordringer for samarbeid og utvikling som det innebærer. Spesielt fremheves det som en utfordring at sykehusene, nærmest prinsipielt, ikke vil si når en planlagt behandling vil være ferdig og returtransporten kan foregå. Derfor er det utviklet en egen datamodul som skal gjøre det mulig å håndtere returkjøringen på en bedre måte, både for pasientene og for transportoperatørene (jfr. Hansen 2008).

Flextrafiks siktemål er at behovsstyrt trafikk skal bli en like selvfølge del av kollektivtilbudet som den ordinære linjetrafikken, og da slik at grensen mellom de to trafikktypene blir mindre skarp enn i dag.

Nordjyllands Trafikselskab tilbyr Teletaxi og Telebus til deler av regionen der det ikke er befolkningsgrunnlag til regulær kollektivtrafikk. Tilbudet er formalisert gjennom en rekke rutenummer og traséer, men folk må ringe etter "bussen" når de vil reise. Er det nok reisende sendes det en minibuss - ellers en vanlig drosje. Denne bestillingstransporten har samme responstid som Flextur, men tilbys for nærmest vanlig kollektivtakst (7 DKK per sone).

4 Finland

4.1 Forvaltningens organisering

Hovedkilden til omtalen av forvaltningen i Finland er www.suomi.fi.

Staten

Finland er en konstitusjonell republikk med riksdagen, presidenten og regjeringen som de øverste organene. Regjeringen, de tolv ministeriene, statens embetsverk og organer som statens forretningsvirksomhet tilhører statsforvaltningen.

Statsforvaltningen finnes både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Den har om lag 123 000 ansatte. Av disse arbeider ca 5000 i ministeriene/departementene, 24 000 i de ulike etater og direktorater på sentralt nivå, mens 55 000 arbeider i statens regionale og lokale forvaltning. Om lag 31 000 arbeider i statlige universiteter og høyskoler, som er autonome enheter som styres av egne tillitsvalgte. Antallet statsansatte i dag er en betydelig reduksjon fra ca 215 000 i 1988, noe som skyldes en større strukturendring i statsforvaltningen på begynnelsen av 1990-tallet.



Figur 4. Den offentlige forvaltningens struktur i Finland (Kilde: www.suomi.fi).

På statlig nivå ligger transportsektoren under *Kommunikasjonsministeriet*, og under dette finner en blant annet, med offisielle navn på svensk:

- Banförvaltningscentralen RHK (www.rhk.fi)
- Fordonsförvaltningscentralen AKE (www.ake.fi)
- Havsforskningsinstitutet (www.fimr.fi)
- Järnvägsverket (www.rautatievirasto.fi)
- Kommunikationsverket (www.ficora.fi)
- Luftfartsförvaltningen (www.luftfartsforvaltningen.fi)
- Meteorologiska institutet (www.fmi.fi)
- Sjöfartsverket (www.fma.fi)
- Trafikskyddet (www.liikenneturva.fi)
- Vägförvaltningen (www.tiehallinto.fi)

Statens forretningsvirksomhet og ”medelbar” statsforvaltning kompletterer og understøtter statens mangslungne virksomhet på mange ulike samfunnsområder.

Kommunene i reformenes tid

Den offentlige styringen i Finland har kun to folkevalgte nivåer, staten med riksdagen og de (i prinsippet) selvstyrte kommunene. Landets grunnlov befester og beskytter kommunenes rett til selvstyre, og staten har begrenset rett til å gripe inn med for eksempel ny lovgivning som rokker ved denne retten.

Ved starten av 2007 hadde Finland 416 kommuner, og de har ansvaret for den lovfestede basisservicen til innbyggerne i form av sosial- og helsetjenester, undervisning, miljø og teknisk infrastruktur.

I Finland er det regionale forvaltningsnivået bygget opp gjennom samarbeid mellom kommunene, og fraværet av et regionalt, folkevalgt organ har medført at landet har mer omfattende samarbeidsformer og lovgivning på dette feltet enn i de andre nordiske landene. Blant annet kan kommunene overføre sine obligatoriske og frivillige tjenester og myndighetsoppgaver til en annen kommune eller en felleskommune (Sandberg 2006).

I mars 2007 trådte det i kraft en ny lov om en kommune- og servicereform som skal være gjennomført i 2012. Reformen kommer til å påvirke forvaltningen av kommunale tjenester, deres finansiering og oppgavefordelingen mellom kommunene og staten. Det planlegges dermed omfattende endringer i blant annet organiseringen av helse- og omsorgsfunksjonene som er kommunenes største virksomhetsfelt. I den forbindelse har kommuneforbundet opprettet nettsider til støtte for det praktiske reformarbeidet i kommunene.

En tar også sikte på å endre kommuneinndelinger og danne nye samarbeidsområder. Antallet kommuner kommer dermed til å bli redusert. Kollektiv og offentlig betalt transport er imidlertid ikke spesielt omtalt i denne sammenhengen på kommuneforbundets nettsider.

Kommunale helsesentraler tar seg av primærhelsetjenestene, og noen kommuner kjøper så godt som alle disse tjenestene av private foretak. Kommunene har også

ansvar for sykehusene, og for dette formål er landet delt inn i 20 sykehusdistrikter. Hvert slikt distrikt har et sentralsykehus og et kretssykehus, og alle kommuner inngår i ett sykehusdistrikt. Av de tyve sentralsykehusene er det fem spesialiserte universitetssykehus.

En ny lov om helse- og sykehustjenester er under utredning og diskusjon. Det er blant annet foreslått opprettet et felles nasjonalt pasientregister. Selv om registeret skal benyttes på tvers av de administrative grenser mellom organisasjoner, skal hensynet til personvern og datasikkerhet bli ivaretatt.

Statens regionale og lokale forvaltning

Den statlige regionalforvaltningen bistår ministeriene med embetsutøvelsen på regionalt og lokalt nivå. I Finlands 90 herreder⁴ tar statlige myndigheter hånd om statens lokalforvaltningsoppgaver og spesialoppdrag. De fleste statlige etater har regionale og lokale kontorer i tillegg til sin sentrale administrasjon.

Statens regional- og lokalforvaltning består av myndigheter med virksomhet som i sin helhet er regional eller lokal, og de har karakter av sakkyndige fagorganer. De vanligste statlige regionalforvaltningsorganene er

- Länsstyrelsene
- Arbeidskraft- og næringsentralene
- De regionale miljøsentralene
- Arbeidstilsynsdistriktene
- Vegforvaltningens distriktskontorer
- Trafikkentralene

De ulike ministeriene har dessuten innenfor sine virksomhetsområder en stor gruppe av egne distriktskontorer med oppgaver innen administrasjon, forskning, styring, tilsyn, rådgivning og rapportering.

De statlige myndighetene i regional- og lokalforvaltningen samarbeider med myndighetene i den kommunale forvaltningen.

Det pågår en betydelig aktivitet med fornyelse av statens regionalforvaltning med formål å øke effektiviteten og forbedre tjenestene til borgerne.

Kommunenes regionale forvaltning

Kommuneforvaltningen omfatter også kommunal regionforvaltning og kommunenes regionale samarbeid. Med de mange relativt små kommunene og fraværet av et regionalt folkevalgt organ, er det i Finland utviklet omfattende former for kommunalt samarbeid også utenom såkalte samkommuner og landskapsforbund. Kommunereformen innebærer at dette samarbeidet styrkes ytterligere.

Det er nå så mye som 228 regionale samkommuner i Finland. Det er først og fremst helse- og sykehustjenester og utdanningstjenester som produseres av disse

⁴ Vi har ikke hatt anledning til å finne en nærmere definisjon av de statlige herredene og deres relasjon til de regionale inndelingene landskapsforbund og helseregioner nevnt i kapittel 1.3.

samkommunene, men det forekommer også regionalt samarbeid om de andre sektorene som kommunene har ansvaret for.

19 landskapsforbund er lovfestede myndigheter med oppgave å sørge for regional utvikling og interessearbeid.

4.2 Lovgrunnlaget for kollektiv og offentlig betalt transport

Hovedkilden til dette avsnittet er www.kommunerna.net.

Offentlige anskaffelser, konkurranselovgivning

Den 1. juni 2007 trådte det i kraft en ny lov om kjøp av offentlige tjenester. Kommunene er blant annet pålagt å konkurranseutsette sine kjøp av taxitjenester. Dersom det ikke kommer inn nok bud til å skape konkurranse, skal det meldes til länsstyrelsene, slik at de kan "vidta åtgärder" (treffe tiltak), uten at vår kilde sier noe om hva det kan være.

Ordinær kollektiv transport

Persontrafikkloven gir rammer for kontroll med operatører som skal ha løyve/tillatelse til å drive personbefordring innen ordinær kollektivtransport, syketransporter eller taxitrafikk.

Loven pålegger også (i § 3) kommunene ansvaret for å fastlegge nivået på tilbudet av kollektiv transport innenfor kommunen, og at den skal ta særlig hensyn til behovene i ulike befolkningsgrupper, så som barn, eldre og funksjonshemmede.

I 2006 og 2007 kom det nye forskrifter med skjerpede krav til sikkerhet ved skole- og dagomsorgstransporter i bestillingstrafikk, bruk av alkohol for førere ved skoletransporter, bruk av bilbelte for fører og passasjerer med mer.

Ekspressbusser i langdistansetraffikk

Finland har ikke hatt spesiell regulering av ekspressbusstrafikken for å skjerme jernbanen. Denne busstrafikken er i hovedsak lagt opp som direkte busser mellom større steder uten stopp underveis (Leiren m.fl. 2007), og dermed er det liten konkurranseflate med den lokale kollektivtransporten.

En har for øvrig lenge hatt et nasjonalt terminalselskap som har eid eller satt ut på franchise busstasjoner som har fungert som knutepunkter for ekspressbusstrafikken over hele landet (Leiren m. fl. 2007).

Krav om tilgjengelighet til tjenester og universell utforming av transportsystemet

Tennøy og Hanssen (2007, s. 18-19) fremhever følgende lovregulerte krav i Finland:

- I Finlands grunnlov er det et forbud mot diskriminering på grunnlag av blant annet funksjonshemming og helse.

- Loven om kollektiv passasjertransport (1991) krever at de ansvarlige myndighetene/kommunene tar hensyn til eldre og funksjonshemmede når de planlegger det kollektive transportsystemet.
- Loven om taxitrafikken (2007) gir hjemmel for å stille krav om tilgjengelighet for funksjonshemmede når taxiløyver blir tildelt, og i veitrafikkloven (1981) er det krav om at rullestol skal festes forsvarlig under transport
- En egen lov om service og assistanse til funksjonshemmede (1987) krever at kommunene må organisere en hensiktsmessig transporttjeneste for personer med sterke handikapp. I følge forskrift til loven har funksjonshemmede rett til 18 fritidsreiser pr måned, pluss alle sine reiser knyttet til arbeid og utdanning. Ved reiser med skinnegående transport har rullestolbrukere og synshemmede rett til å ta med seg en medpassasjer som reiser gratis med tog eller bane.
- EUs bussdirektiv (2001/85/EC) angående tilgjengelig kollektiv transport var i 2007 ennå ikke implementert i Finland, slik at en fortsatt ikke hadde noe lovfestet krav om tilgjengelighet til bybusser, som i Sverige, Danmark og Norge.
- I Plan- og bygningsloven er det et generelt krav om at bo-, arbeids- og livsmiljøet skal ivareta hensynet til de ulike befolkningsgrupper, som barn, eldre og funksjonshemmede, og kravet gjelder både bygninger og utemiljøet i form av gater, veier, plasser og torv, parker og veier for ikke motorisert trafikk.
- I byggeforskriftene er det mer detaljerte krav om tilgjengelighet for funksjonshemmede til boliger, arbeidsplasser osv.

Regulering av taxitrafikk

Som i Norge, er taxinæringen i Finland fortsatt betydelig regulert. En sammenlikning av reguleringsregimet i flere land på slutten av 1990-tallet viste at Finland, i likhet med Norge, hadde nasjonal maksimaltakst, antallet taxibiler var behovsprøvet (av länsstyrelsene i Finland), løyvehaverne hadde 24 timers trafikkeringsplikt, fastlagte kvalitetskrav og det var normalt kommunen som var trafikkeringsområdet. Tilslutning til en sentral var ikke obligatorisk i Finland, men 60 prosent av bilene var da tilsluttet en sentral. I Norge var det fylkeskommunen som kunne stille krav om sentral-tilknytning, og 80 prosent av bilene var da tilknyttet en sentral (Westin et al. 2000).

Den 1. juni 2007 trådte det i kraft en ny lov om taxitrafikk. Länsstyrelsene skal fastsette maksimumstall for antall taxibiler stasjonert i hver kommune. Disse kvotene fastlegges ut fra behovsvurderinger etter at uttalelser er innhentet fra kommunene.

Tidligere maksimalprisregulering på taxireiser ("ruttaxa") er opphevet, men det skal fortsatt være en viss regulering ut fra konsumpris. Tidligere detaljregulering av takster og takstprinsipper for taxi er opphevet. Dette vil trolig åpne for mer kreativ prising av taxitjenester, tilpasset de ulike omstendigheter og driftsformer.

4.3 Organiseringen av kollektiv og offentlig betalt transport

Ordinær kollektiv transport

Kommuneforbundet anbefaler at det utarbeides regionale kollektivplaner for flere kommuner i et pendlingsområde. Hensikten er å få kommunene i regionen til å samarbeide om å fastlegge et felles servicenivå og bestemme hvordan det skal nås. Utfordringer som nevnes i den forbindelse er blant annet pågående endringer i rammebetingelsene som gis av staten.

I en trafikkpolitisk redegjørelse fremlagt av regjeringen i 2008 har kommunikasjons-ministeren foreslått at kommunene skal delta i statens veg- og jernbaneprosjekter, noe som vil kreve endringer i lovbestemmelser som hittil har fastlagt kostnadsfordelingene mellom stat og kommune.

Kommunene støtter statens ønske om å satse mer på å øke antallet kollektivreiser, og de sier seg fornøyd med at staten i redegjørelsen sier at den vil ta større ansvar for kollektivtrafikkens utvikling og vedlikehold. Staten vil trygge et grunnleggende servicenivå i distriktene ("glesbygden") og mindre byregioner, samt innføre en særskilt støtte til kollektivtransport i storbyene fra år 2009.

Syketransport

Det er de kommunale helsesentralene som har ansvaret for å ordne med transport av pasienter og andre transporttjenester i primærhelsetjenesten.

Färdtjänst

Transport av funksjonshemmede organiseres i Finland gjennom egne "Färdtjänstcentraler" og trygdestaten (Folkepensionsanstalten; FPA), som betaler tilskudd til reiser med färdtjänst.

Disse omorganiseres nå på riksnivå og länsstyrelsene gir statsbidrag til kommunene for at de skal utvikle transportsentraler. En ser at kostnadene for disse transportene og for den ordinære kollektivtransporten øker, og at det er store utfordringer knyttet til å effektivisere og forbedre tilbudet og løsningene. Kommunale transportsentraler og anropstyrt trafikk anses som et svar på disse utfordringene.

Reiseservicesentraler for samordning av alle offentlige transport

Det er meningen at de kommunale sentralene som opprinnelig var ment for samordning av transport for eldre og funksjonshemmede ("färdtjänst"), skal utvikles videre til reisesentraler. De skal innrettes til å ta seg av alle offentlig betalte transporttjenester, for eksempel skoleskyss, syketransport, rehabiliteringsreiser, transport for funksjonshemmede og helsesentralenes reiser i hjemmeomsorgen. Sentralene har til oppgave å ta imot bestillinger, samordne reiser og bestemme kjøreruter for turene, henvise brukerne til egnet kjøretøy, samt besørge kundeservice under reisen.

På initiativ av Kommunikationsministeriet utarbeidet de sentrale departementene, Folkpensionsanstalten och Kommuneforbundet i september 2004 en samarbeidsavtale som hadde til hensikt å skape rammer for ca 20 regionale reiseservice-

sentraler som dekker hele landet. Sentralene skulle betjene kommunene og andre offentlige organisasjoner i sitt område ved å organisere reiser som de har ansvar for. Slik ville en sikre fungerende trafikforbindelser i hele landet, og en effektiv utnyttelse av kollektivtrafikken, som er åpen for alle. Arbeidet med utviklingen av reisesentralene er imidlertid blitt forsinket, blant annet fordi en fikk problemer med manglende standardisering av IT-grensesnitt. Senere synes en å ha redusert antallet slike sentraler i Finland til fem eller seks.⁵

Kommunikasjonsministeriet har ansvar for den riksomfattende planleggingen og styringen av samordningen av reiser.

Det regionale samarbeidet koordineres av länsstyrelsene og deres trafikavdelinger. Ved länsstyrelsene er det tilsatt samarbeidsgrupper for å fastlegge virksomhetsområdene og samordne reiseservicesentralenes virksomhet. Kommunene er representert i gruppene.

Innen hvert samarbeidsområde inngår länsstyrelsen, kommunene, samkommunene og trygdeetaten (FPA) en samarbeidsavtale for reiseservicesentralens område. I avtalen fastlegges konkurranseutsettingen av operatøroppgavene, og partenes rettigheter og plikter. Kostnadsfordelingen baseres på prinsippet at den som drar nytte av tjenesten er den som betaler, som beskrevet i den såkalte nasjonale finansieringsmodellen.

For hver reiseservicesentralens område skal länsstyrelsen tilsette en styringsgruppe med representanter for partene. Gruppen samler de opplysninger om områdets kommuner som trengs for konkurranseutsetting av operatøren(e) og anslår de kommende servicebehov ut fra de regionale krav og særtrekk. Hver kommunes behov for transporttjenester tas nøye hensyn til, samt det lokalt fastlagte servicenivået og servicepakker som kommunene eventuelt har lagt ut på entreprise, og aktører som er valgt gjennom anbudskonkurranse.

Länsstyrelsen konkurranseutsetter og velger operatør på vegne av avtalepartene og undertegner avtalen etter de samme prinsipper som ved et felles innkjøp. Styringsgruppen har en sentral rolle i forberedelsene til konkurranseutsettingen og også ved valget av operatør. Samarbeidsavtalen definerer nøye avtalepartenes ansvar. Styringsgruppen har også til oppgave å kontinuerlig følge og utvikle reiseservicesentralens virksomhet. Fremover skal länsstyrelsen se til at kostnadene for virksomheten henføres til riktig partner.

Bruk av reiseservicesentralen begrenser ikke innbyggernes rett till färdtjänst, siden kommunenes lovfestede oppgaver innen persontrafikken fortsatt består. Det er bare spørsmål om en spesifikk metode for å bestille og administrere reiser. Kommunene beslutter selv om servicens kvalitet og innhold og hvordan persontransportene skal gjennomføres i tråd med egne mål for servicenivået.

Reiseservicesentralene skal så effektivt som mulig anvende eksisterende kollektivtrafikk og lenke sammen reiser med ulike transportmidler. Om kundens situasjon krever det, kan reisen også i fremtiden foretas som individuell skyss.

Kommunestyret beslutter om kommunen skal gå med i den regionale samarbeidsavtalen og delta i reiseservicesentralens virksomhet. Saksforberedelsen

⁵ Opplysninger fra Yngve Westerlund

foretas av kontaktpersonene for den overgripende planleggingen av trafikken og de ansvarlige nemndene eller utvalgene. I samband med beslutning om å slutte seg til ordningen, fastlegges det hvilke personer som skal representere kommunen i samarbeidsgruppen og styringsgruppen og hvilke fullmakter de har.

Det er meningen at også de kommuner i området som ikke med en gang slutter seg til avtalen, likevel til å begynne med deltar i trafikkplanleggingen for hele avtaleområdet. Etter en tid, når det passer dem best, kan kommunene så undertegne avtalen mellom länsstyrelsen, de andre kommunene og operatøren, slik at de forplikter seg til å følge de vilkårene som alt er blitt fastlagt.

I følge den finske persontrafikkloven skal kommunene omsorgsfullt planlegge kommende behov for persontransporter. Særlig i forbindelse med det felles prosjektet for reiseservicesentraler lønner det seg å undersøke mulighetene for å samarbeide med nabokommunene og trygdeetaten (FPA) ved planleggingen. Det er mulig å få statsbidrag for planleggingssamarbeidet mellom kommuner.

Det vil være meget interessant å få vite mer om hvordan denne nye ordningen virker i praksis. Vi har fått høre at problemer med manglende teknisk standardisering av data- og kommunikasjonssystemer har medført forsinkelser i utviklingen av konseptet med reiseservicesentralene i Finland.

5 Norge – sammenliknet med nabolandene

5.1 Statens oppgaver og rolle

I dette siste kapitlet skal vi kort kommentere punkter der løsningene i Norge er vesensforskjellige fra våre naboland. Vi trekker frem de punktene som umiddelbart synes viktige sett med våre øyne, men fremstillingen bygger ikke på noen grundig analyse av likheter og forskjeller i de institusjonelle forholdene og praksis ute i regionene og kommunene.

I Norge har staten et mye sterkere styringsgrep på sykehussektoren, som i de andre landene ligger på regionalt/fylkeskommunalt nivå.

Innenfor kollektivtransporten synes imidlertid situasjonen å være at staten i Norge overlater mer av kollektivtransportutviklingen til det regionale nivået, og uten en samlende politikk eller nasjonal plan for feltet. Vi henger også etter Danmark og Sverige i arbeidet med å utvikle nasjonal reiseplanlegger for kollektivtransporten.

I Sverige er det både flere sterke etater med klart ansvar for kollektivtrafikkens utvikling, og et omfattende bransjesamarbeid mellom aktørene i samarbeid med Staten. Lovgivningen på feltet utvikles også stadig, blant annet ved at en ytterligere fornyelse av kollektivtrafikkloven er under utredning i Sverige. Forskning og utvikling for kollektivtransporten har dessuten et langt større omfang enn i Norge (og Danmark).

I Danmark har Trafikstyrelsen fått et forsterket ansvar for kollektivtrafikken, som der ikke anses som noen sentral oppgave for det statlige vegvesenet. I Norge, som i Sverige, har Statens vegvesen derimot et sektoransvar for kollektivtransporten, som vel i praksis i Norge hovedsakelig har dreid seg om veiinfrastrukturen.

I Finland har staten lagt til rette lovgivning og avtaleverk for utvikling av regionale reisesentraler for samordning av alle typer offentlige og kollektive transporttjenester.

5.2 Det regionale nivået

I både Danmark og Sverige har det regionale, politiske styret et helhetlig ansvar for både kollektiv trafikk og alle typer offentlig betalt transport gjennom et lovpålagt samarbeid med kommunene i regionen. Regionene har også ansvaret for sykehustjenestene, og dermed ligger forholdene godt til rette for samordning av syketransporter med annen offentlig betalt transport og ordinær kollektiv trafikk. Det samme gjelder transport til og fra skole, som er lovbestemte rettigheter for ulike grupper av elever, samt transport av eldre og funksjonshemmede.

I Norge er fylkeskommunene ansvarlige for kollektivtransporten, men staten har ansvaret for sykehussektoren. På begge disse feltene synes samarbeidet med kommunene å være ganske uavklart. I helsesektoren er dette nylig kommet til uttrykk i Helse- og omsorgsministerens initiativ til reformer for bedre samarbeid mellom sykehusene og primærhelsetjenesten i kommunene.

Men også samarbeidet mellom ordinær kollektiv transport og de offentlig betalte transportene som kommunene helt eller delvis har ansvar for, er et svakt område i det norske systemet. Vi har et klart inntrykk av at en er kommet mye lenger på dette feltet, både i Danmark og Sverige, og at region- og kommunereformen i Danmark har gitt helt nye muligheter til organisering av samordnet transport.

5.3 Primærkommunenes rolle

De norske kommunene har et gjennomsnittlig folketall og areal som likner på kommunene i Finland, mens de er stort sett betydelig mindre enn de svenske kommunene. Danske kommuner er også mye større i folketall, men mye mindre i utstrekning.

Dessuten er det langt større forskjeller mellom norske kommuner enn mellom kommunene i hvert av de andre landene, både med hensyn til folketall, areal og geografiske og klimatiske forutsetninger. De geografiske, demografiske og næringsmessige forutsetningene for kollektiv og offentlig betalt transport varierer derfor svært mye mer i Norge enn i de andre landene.

En skulle derfor kunne vente at kommunene burde være enda sterkere involvert i planlegging og utvikling og drift av kollektivtransporten i Norge enn i nabolandene, der de geografiske, sosiale og næringsmessige forskjellene mellom kommunene er mindre. Kommunene kjenner jo de lokale forutsetninger og behov bedre enn det meste av forvaltningen for øvrig. Det er derfor interessant å notere at det i enkelte fylker, som Vest-Agder og Sør-Trøndelag, pågår prosesser for å bringe enkelte bykommuner inn i et mer forpliktende samarbeid om kollektivtrafikken, også økonomisk.

Sammenliknet med de andre nordiske landene, har staten i Norge et sterkere grep om kommunenes oppgaver og finanser. Blant annet har staten fastlagt grenser for det kommunale skatteuttaket, noe den ikke gjør i de andre landene (Sandberg 2006). Det bidrar trolig til at de norske kommunene i dag ikke har tilstrekkelig økonomisk frihet til å øke sitt engasjement i kollektivtrafikken, hvis de skulle ønske det.

Norge er nemlig det eneste landet i Norden (Island ikke vurdert) der kommunenes engasjement og ansvar i forhold til kollektivtransporten, er svært begrenset. I både Sverige, Danmark og Finland (der en ikke har et selvstendig, regionalt forvaltningsnivå) deltar kommunene i kollektivtrafikken både som tjenestekjøper, bestiller og tilrettelegger for kollektive transporttjenester. Dette gjelder både ordinær linjetrafikk og anropstyrt bestillingstrafikk.

5.4 Lovgrunnlag og andre rammer

Generelt

Uten å ha hatt anledning til en nærmere gjennomgang av lovverket som styrer kollektivtransporten og de ulike offentlig betalte transporter, har vår enkle kartlegging gitt oss et inntrykk av at det norske regelverket på feltet trenger et alminnelig oversyn med sikte på å legge bedre til rette for brukerorientert, enkel og effektiv kollektiv og offentlig betalt transport for alle befolkningsgrupper i hele landet.

Våre naboland har alle sammen i de senere år foretatt ganske omfattende reformer, og arbeider aktivt videre med å reformere lovgivningen, regelverket og organiseringen på dette feltet. Det vil trolig være mye å hente ved å studere deres erfaringer og løsninger mye nærmere enn det vi har hatt anledning til å gjøre her.

De ytre, internasjonale rammevilkårene, som for eksempel konkurranseregler, trafikkforskrifter osv, er jo temmelig like for Norge og resten av Norden, og vi vil anta at våre politikere har like store ambisjoner om kollektivtrafikkens rolle i fremtiden som i de andre landene.

Offentlige anskaffelser, konkurranselovgivningen

Som oppsummert av Osland et al (2007), tildeles konsesjon som gir operatører rett til å levere kollektivtrafikk tjenester på ruter eller i ruteområder, enten gjennom forhandlinger eller konkurranse. I *yrkestransportloven* og forskriften som regulerer tildeling av løyve for persontransport i rute med motorvogn eller fartøy, er det regler for dette. En alternativ prosedyre til behovsprøvd tildeling av løyve er anbud. Etter yrkestransportloven er det frivillig å ta i bruk anbud, men andre lover og regler kan innskrenke denne valgfriheten. Det gjelder særlig lov om offentlige anskaffelser og EUs kollektivtransportforordning.

Mens det i Norge er vanlig å benytte begrepene brutto- og nettokontrakter, skiller regelverket i EU mellom tjenestekonsesjon og tjenestekontrakt. Avtaler som tilsvarer tjenestekonsesjoner kalles i hovedsak nettokontrakter, mens tjenestekontrakter vanligvis er bruttokontrakter.

Ved bruk av tjenestekontrakter gjelder *lov om offentlige anskaffelser* med tilhørende forskrifter. Konkurranse er da obligatorisk.

Men forutsatt at nettokontrakter tilsvarer tjenestekonsesjoner og at operatøren har en reell inntektsrisiko, vil disse ikke falle inn under lov om offentlige anskaffelser. De vil følge reglene i yrkestransportloven. Bruk av konkurranse er da frivillig, innenfor rammen av EØS-avtalen for øvrig.

Men dette kan endres med den nye EU-forordningen om kollektivtransport med jernbane og på veg (EC/1370/2007), som trer i kraft 3. desember 2009. Da skal regelverket være tatt inn i norsk lovverk. Som hovedregel innfører den plikt til å tildele kontrakt om offentlig tjenesteytelse gjennom konkurranseutsetting. Når slik konkurranse om markedet er gjennomført er det ikke ytterligere plikt til konkurranse i markedet. Forordningen har flere unntak fra hovedregelen om konkurranseutsetting, samt overgangsregler for perioden 2009- 2019. Regjeringen

kan i prinsippet vedta strengere unntaks- og overgangsregler enn de som følger av forordningen.

Kontrakter og lokal/regional organisasjon

Når det gjelder ulike former for kontrakter og anbud, har vi i Norge etter hvert opparbeidet ganske omfattende erfaringer, som trolig også kan være til nytte for arbeidet med utvikling av kollektivtransporten i andre land. Som vist i tabellen, har fylkeskommunene valgt ulike løsninger både med hensyn til kjøpsform og med hensyn til myndighetsorganisering.

Her har TØI etter hvert opparbeidet mye kunnskap, slik at vi ønsker å gå videre med komparative, nordiske studier av både dette tema, og av kollektivtrafikkens organisering og rammebetingelser mer generelt.

Tabell 1: Fylkeskommunal organisering og kjøpsform. (Osland et al 2008).

Kjøpsform	Myndighetsorganisering	
	<i>Integrert i fylkeskommunen</i>	<i>Eget administrasjonsorgan</i>
<i>Kun forhandling</i>	Troms, Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag.	Buskerud
<i>Konkurransen (helt eller delvis)</i>	Oppland, Finnmark, Nordland	Vestfold, Telemark, Oslo, Akershus, Rogaland, Vest-Agder, Østfold, Hedmark og Hordaland

Kilde: Osland et al 2008. Tabellen er en oppdatert versjon av en tidligere oversikt fra TØI. Vestfold, Buskerud og Telemark er samlet i administrasjonsorganet Vestviken AS, mens Akershus og Oslo er samlet i Ruter AS.

Om lag halvparten av fylkene har opprettet et eget administrasjonsorgan eller trafikkselskap til å forestå planlegging, utvikling og innkjøp av tjenester til det kollektive transportsystemet, i de øvrige fylkene er dette fortsatt en del av fylkeskommunens sentrale forvaltning.

Der det finnes et administrasjonsorgan er det valgt tre ulike selskaps- eller tilknytningsformer (Osland et al 2008):

- Privatrettslige aksjeselskap med ansvar for offentlige innkjøp er etablert i Oslo/Akershus (Ruter AS), Vestfold, Telemark og Buskerud (Vestviken AS), Vest-Agder og Kristiansand (Agder Kollektivtrafikk AS).
- Fylkeskommunalt foretak i Rogaland og Hedmark
- Separat fylkeskommunal forvatningsenhet i Østfold og Hordaland.

De øvrige ni fylkeskommunene har altså beholdt kjøpsforvaltningen som en integrert del av fylkesadministrasjonen.

Løsningen med Agder Kollektivtrafikk AS er en organisatorisk ny løsning i Norge, i og med at fylkeskommunen og primærkommunen Kristiansand begge deltar økonomisk. Dermed likner dette sterkt på den svenske modellen der landsting og kommuner i mange år har delt på det økonomiske ansvaret for den lokale kollektivtrafikken i sine områder.

Krav om tilgjengelighet til tjenester og universell utforming av transportsystemet

Siden universell utforming er et viktig krav til det fremtidige kollektive transportsystemet, og TØI har foretatt en nordisk kartlegging av regelverket på området, kan vi kort se på status på dette feltet. Tennøy og Hanssen (2007) fremhever følgende lovregulerte krav i Norge:

- En ny lov om antidiskriminering ble foreslått i 2005 og vedtatt av Stortinget i juni 2008, jfr. Ot. prp. nr 44 (2007-2008). Den forbyr diskriminering på grunnlag av funksjonshemming, og i oppfølgingen i et tverrdepartementalt, statlig handlingsprogram fokuseres det på universell design og blant annet tilgjengelighet til det kollektive transportsystemet.
- I vegloven (1963) med tilhørende normaler er det krav om vegutforming som er viktig for tilgjengeligheten, blant annet nedsenkende kantsteiner ved gatekryss og gangfelt.
- EUs bussdirektiv (2001/85/EC) angående tilgjengelig kollektiv transport ble implementert i motorvognforskriften i 2005 hva angår busser klasse I, som er bybusser, men ikke for busser klasse II og III.
- Plan- og bygningsloven (1985) har krevd at nye bygg og konstruksjoner utformes slik at de tilfredsstillt krav til sikkerhet, helse, miljø og funksjonalitet som presiseres i forskrifter med mer. Teknisk forskrift inneholder detaljerte krav om tilgjengelighet til boliger, bygg for arbeidsplasser og offentlige bygg. Et rundskriv om tilgjengelighet for alle (Miljøverndepartementet 1999) utdyper dette ytterligere. Regelverket har også betydning for tilgjengeligheten til det kollektive transportsystemet, spesielt i forhold til terminaler, stasjoner og liknende.
- Sosial- og helsedirektoratet har utarbeidet en veileder om universell design ved offentlige innkjøp (2007), som også gjelder transportinfrastruktur og transporttjenester. Men den er ikke direkte forankret i noe lovverk.
- I den nye planloven blir reglene om universell utforming styrket og presisert. Universell utforming er blitt innført som et gjennomgående begrep i loven, til erstatning for brukbarhetsbegrepet, selv om begge deler er videre enn det tidligere mye brukte tilgjengelighetsbegrepet (Ot. prp. nr 45 (2007-2008)). Det er også klargjort at reglene skal gjelde både for bygninger, anlegg og uteområder, og ikke lenger knyttes til ulike lover for forskjellige anvendelsesområder. Dermed blir det vel også de kommunale bygningsmyndighetene som har kontrollansvaret i forhold til de ulike sektorene, inklusive samferdsel og kollektiv trafikk.

Med disse nye bestemmelsene har trolig Norge et minst like godt utgangspunkt for videre arbeid på feltet som de andre landene i Norden.

Hovedutfordringen ligger trolig i å få nok kompetanse og kapasitet i de organene som skal gjennomføre de store ambisjonene, og da henger dette sammen med den generelle organiseringen av kollektivtransport og offentlig betalt transport i Norge.

Ekspressbusser i langdistansetraffikk

Fra midten av 1980-årene og opp til i dag har det norske markedet for ekspressbusstrafikk i ruter som krysser fylkesgrensene blitt gradvis åpnet opp i retning av fri markeds konkurranse (Leiren m. fl. 2007). Dagens ordning trådte i kraft i 2003 med innføringen av "Fri etableringsrett" for ekspressbusser i Norge (Samferdselsdepartementets rundskriv N-2/2003). Det innebærer at alle som søker om drift av nye ekspressruter får løyve hvis de oppfyller bestemte kvalifikasjonskrav.

Fra 2006 har Samferdselsdepartementet delegert styringsmakten for fylkeskryssende linjer til den fylkeskommunen hvor løyvesøkeren har sin forretningsadresse. Hvis linjen gjelder andre fylker, kan det være fylket med det største markedsgrunnlaget som bestemmer, men ved uenighet mellom fylkene er det departementet som avgjør. Fylkeskommunene har mulighet til å fastsette vilkår som skal ivareta hensynet til lokal kollektivtransport, og den kan også fastlegge betingelser for rutetraseer, stoppmønster, trafikknutepunkter og takstsamarbeid. Styring av stoppmønsteret har imidlertid ikke vært mye brukt, og dette synes å ha vært negativt i forhold til å få til investeringer i høystandard stoppesteder for ekspressbuss langs hovedvegnettet.

En spørreundersøkelse blant fylkeskommunene har vist at fylkeskommunenes erfaringer med samordning og samarbeid mellom ekspressbusstilbud og lokale kollektivtilbud stort sett er gode, og at fylkeskommunenes innflytelse på løsningene er størst der ekspressbussene også inngår som en del av det lokale tilskuddsystemet (Leiren et al. 2007).

5.5 Konkrete løsninger som trolig bør vurderes nærmere

Som et innspill til en diskusjon om hva vi i Norge kanskje særlig kan lære om organisering og utvikling av kollektiv og offentlig betalt transport fra våre naboland, vil vi foreslå at en ser nærmere på følgende tre punkter:

1. Samling av ansvaret for all kollektiv og regional transport til ett trafikkelskap i hver region, med de ulike kjøpere av tjenester som avtalepartnere/medeiere, slik at tilbudet kan forenkles for brukerne, driften effektiviseres og konkurranseutsettingen av operasjonene kan gi de resultater en ønsker. Profesjonalisering av kollektiv transport som en kundeorientert tjeneste bør bli resultatet. Jfr. mange års erfaringer med dette i Sverige og den nye regionreformen i Danmark. I disse landene, samt i Finland, er syketransport en integrert del av dette, og ikke en selvstendig transportform eksklusivt underlagt helsesektoren.
2. Det bør vurderes å la kommunene få en mye sterkere rolle, politisk, faglig og økonomisk, i utviklingen av kollektivtransporten; igjen med henvisning til løsningene i Sverige og Danmark.
3. Det er bred enighet i fagmiljøene i Norden om at samordning av ulike transportoppgaver er en nødvendighet for å få til god kvalitet på det offentlige transporttilbudet, og da særlig i spredtbygde distrikter. Løsningene med reisesentraler i Finland og fleksibel, anropstyrt bestillingstrafikk i Danmark (synes best organisert der) og Sverige, synes

svært interessante også for norske forhold, og er trolig også i fremste rekke rent internasjonalt.

Dette kan betraktes som et innspill til videre arbeid på feltet. Et nordisk samarbeidsprosjekt vil kunne ta opp alle tre feltene dersom det kan få tilstrekkelig med ressurser.

6 Referanser

Dokumenter

- Bekken, T. et al. 2006: Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport. TØI-rapport 819/2006. Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Börjesson et al. 2003: Slutredovisning av projekt Glitter. Forsök med utvecklad landsbygdstrafik. Preliminär rapport
- Danske regioner 2008: Regionerne. Kort fortalt. Informasjonshefte.
- FINAL 2004: Möjligheter till alternativa färdstätt i färdtjänst. Genomgång av kommunernas färdtjänstregler. Delredovisning 3, 2004. www.port.se/final
- FINAL 2006: Fullständig integrering av anropstyrd trafik och linjetrafik. Slutredovisning. www.port.se/final
- Hansen, M. 2008: Flextrafik må ikke tabe nærheden. Nyhetsbrevet Kollektiv trafik nr 4-2008. Utgitt av Kollektivtrafik Forum, Danmark
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005: Lov om regioner og nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab. Lov nr 537 af 24.06. 2005
- Jensen, Nils Melchior 2007: Kollektiv trafik. Forudsætninger, planlægning og eksempler. Skriftserienummer 315. Institut for Samfundsudvikling og Planlægning. Aalborg Universitet
- Klitholm, C. 2006: Trafikstyrelsen – ny medspiller for hele den kollektive trafik. Nyhetsbrevet Kollektiv trafik, nr 5-2006. Utgitt av Kollektiv Trafik Forum, DK
- KOLLframåt 2008: Nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling. Huvudrapport. Vägverket, VV publikation 2008:33
- Langberg, J. P. og Hansen, M. 2007: Nyhetsbrevet Kollektiv trafik nr 6-2007. Utgitt av Kollektivtrafik Forum, Danmark
- Leiren, M.D. et al 2007: Ekspressbusser – et sammensatt marked. TØI-rapport 904/2007. Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Movia 2008: Movias Forretningsplan 2008-2010
- Nielsen, G. et al 2004: Erfaringer og potensial ved regional samordning av kollektivtransport. Erfaringer fra Göteborg- og Helsingfors-regionene samt eksempler på potensielle gevinster av bedre samordning i Osloregionen. Civitas AS, Oslo
- Nordjyllands Trafikselskab 2007: Virksomhedsgrundlag
- Osland, O. et al. 2008: Organisering av kollektivtrafik. En oversikt. Arb. dok. av 19. sept., OI/1998/2008. Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Pelli, A. og Puu, M. 2001: Upphandling av taxis tjänster. En studie av upphandling av sjukresor i Västerbottens län. TRUM, Transportforskningsenheten Umeå Universitet. ISSN 1403-6924

- Rasmussen E. W. og Hansen, P. G. 2006: Kommunerne i den regionale struktur. KL, København
- Region Syd-Danmark 2007: Budget 2008. Budgethefte
- Region Syd-Danmark 2008: Forslag til principer for bustrafikk. Høring (frist 1. september 2008)
- Ringquist, S.-E. 2003: Grenseløs kommunikasjon i praksis. Eksempler og erfaringer fra Sverige. Foredrag på konferanse i Bærum, 17. juni 2003. RTM-Konsult
- Sandberg, S. 2006: Strukturer i det höga Nord – service och kommuner i förändring. Norden-bilaga, Finlands kommunaltidning 6/2006
- Skolverket 2003: Rättsläget avseende skolskjuts vid växelvis boende. PM 2003-12-16
- Socialdepartementet 2007: Hälso- och sjukvården i Sverige. Faktablad nr 14, juni 2007
- Svenska Kommunförbundet 2004: Upphandling av transporter – För säker trafik och bra miljö. ISBN – 10:91-7289-257-9
- Tennøy, A. and Hanssen, Jan U. 2007: Policies, legal frameworks and other means for improving accessibility of public transport systems in the Nordic countries. TØI report 926/2007. Institute of Transport Economics, Oslo
- Trafikstyrelsen 2008: Trafikstyrelsens årsrapport 2007
- Transport- og energiministeriet 2005: Lov om trafikkselskaber. Lov nr 582 af 24.06.2005
- Transport- og energiministeriet 2007a: Kortlægning af kørselsordninger for mennesker med handicap
- Transport- og energiministeriet 2007b: Service i den individuelle handicapordning – omkostninger ved generell indførelse af entrédørsbetjening
- Undervisningsministeriet 2002: Rettigheder og pligter i folkeskolen. Informasjonshefte
- Vägverket 2008a: KOLL framåt. Huvudrapport. VV-publikation 2008:13
- Vägverket 2008b: KOLL framåt. Underlagsrapport ansvarsområde Ansvar, roller och avtal
- Westin, K et al. 200: Taxi i Världen. En jämförelse av taxis villkor och verksamhet i olika länder. TRUM, Transportforskningsenheten Umeå Universitet. Rapport 2000:03. ISSN 1403-6924

Noen nettsider

- www.regioner.dk/ - Danmarks regioner
- www.regionmidtjylland.dk/regional+udvikling
- www.sweden. – Sveriges regjerings nettsider
- www.skl.se – Sveriges Kommuner og Landsting
- www.suomi.fi – Finlands offisielle hjemmeside
- www.kommunerna.net – Finlands kommuner

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
NO 0349 Oslo

Telefon: 22 57 38 00
Telefaks: 22 60 92 00
E-post: toi@toi.no

www.toi.no



**Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning**

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, Internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter
- deltar i CIENS, Forskningscenter for miljø og samfunn, i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo