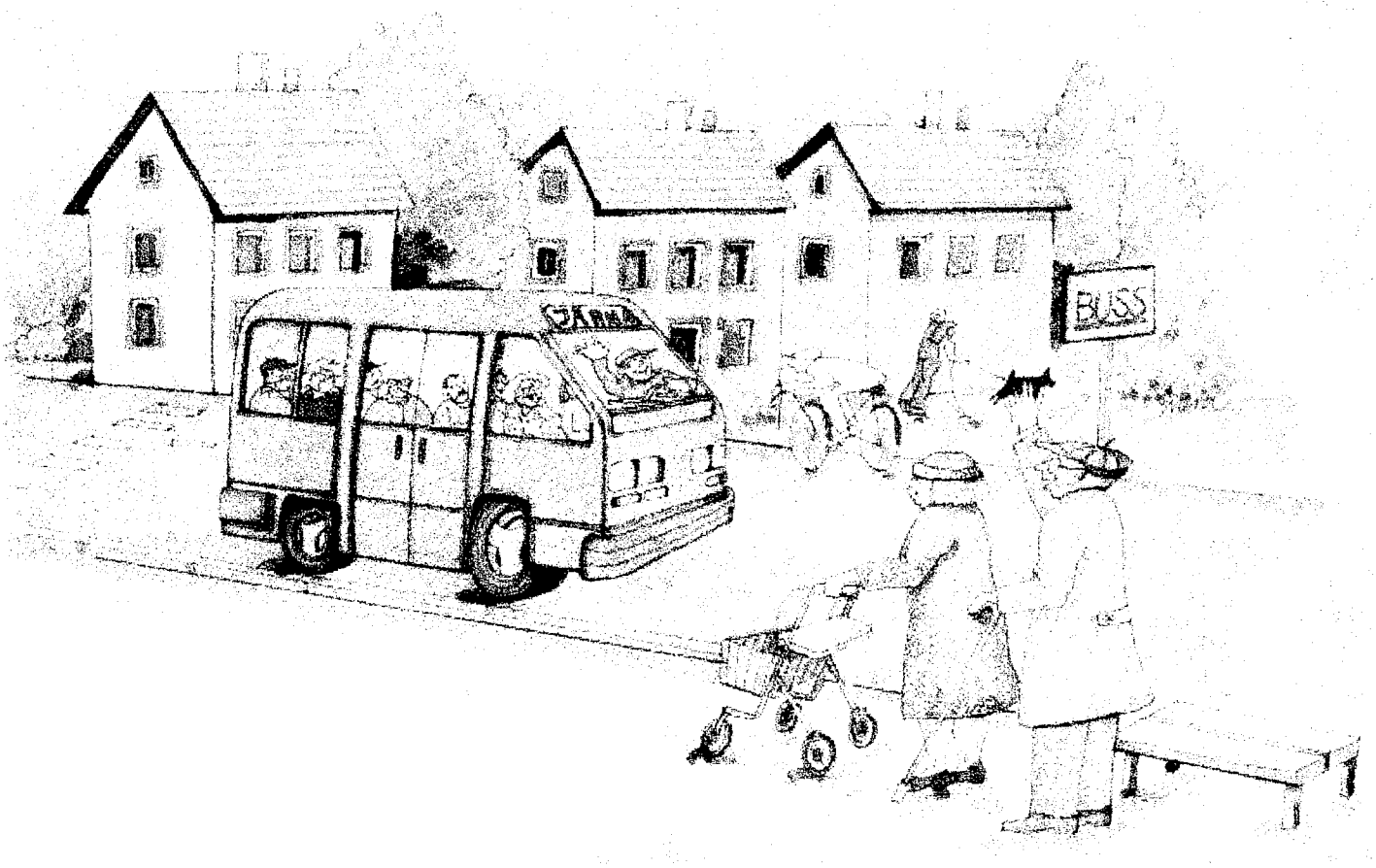
KFB

PB2000-102735

Samhällsbetalda resor

Kunskapsöversikt



Björn Sundvall, TFK

REPRODUCED BY: NTIS
U.S. Department of Commerce
National Technical Information Service
Springfield, Virginia 22161

KFB-Meddelande 1997:25
Oktober 1995

TITEL/TITLE
Samhällsbetalda resor. Kunskapsöversikt
FÖRFATTARE/AUTHOR
Björn Sundvall, TFK
SERIE/SERIES
KFB-Meddelande 1997:25
ISBN
ISSN **1401-1271**

PUBLICERINGSDATUM/DATE PUBLISHED
Oktober 1997
UTGIVARE/PUBLISHER
KFB – Kommunikationsforsknings-beredningen, Stockholm
KFBs DNR **1996-85**

REFERAT (Syfte, Metod, Resultat)
Den offentligt finansierade kollektivtrafiken omfattar lokal och regional linjetrafik och anropsstyrd trafik som färdtjänst och sjukresor. Ansvaret för trafiken är delat mellan kommun och landsting. Ett ökat samarbete mellan de ansvariga och trafikformerna eftersträvas. Syftet med rapporten är att beskriva den kunskap som finns inom området (bl.a. organisation, information, personal, fordon och tekniska lösningar samt entreprenörer) samt presentera exempel på samverkan mellan olika aktörer.

Rapporten beskriver utförligt det samarbete som finns i fem regioner (Nordvästra Skåne, Örebro, Östergötland, Halland och Blekinge) i landet.

Rapporten utgör underlag för KFBs forskningsprogram för de samhällsbetalda resorna.

Resultatet visar att framgångsrik samverkan börjar med politiska beslut, organsationslösningar samt avslutas med tekniska lösningar.

ABSTRACT (Aim, Method, Results)
The public transport includes local and regional scheduled services and demand-responsive transport (Special Transportation Service and transports to and from hospitals). The responsibility is divided between local municipalities, regional authorities and county transport authority. An increasing cooperation between the responsible authorities and the different forms of transport is necessary. The aim of the report is to describe todays knowledge regarding organisation, systems of information, staff, vehicles and technical solutions, mode of transport and to present successful examples of cooperation between different actors within this field. The regions presented are North West of Skåne, Örebro, Östergötland, Halland and Blekinge.

The report forms the background of the Research and Development Program of public financed transport within KFB.

The result of the studie is that the process of successful cooperation starts with political decisions, followed by organisational solutions and ending up with technical solutions.

I Kommunikationsforskningsberedningens – KFB – publikationsserier redovisar forskare sina projekt. Publiceringen innebär inte att KFB tar ställning till framförda åsikter, slutsatser och resultat.

KFB-rapporter försäljs *dels* genom Fritzes Offentliga Publikationer, 106 47 Stockholm, tel 08-690 90 90, *dels* genom KFB
Övriga KFB-publikationer beställs och erhålls direkt från KFB. Man kan dessutom abonnera på tidningen KFB-Kommuniké.

KFB Reports are sold *either* through Fritzes', S-106 47 Stockholm, Sweden, *or* through KFB (The Swedish Transport and Communications Research Board), Box 5706, S-114 87 Stockholm, Sweden
Other KFB publications are ordered directly from KFB

KFB

Samhällsbetalda resor

Kunskapsöversikt

Björn Sundvall, TFK

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INLEDNING 5

1.1 Fokus på gränssnitt 6

1.2 Förändrade förutsättningar 6

1.3 Programmets omfattning 7

1.4 Rapportens struktur 8

2 SAMMANFATTANDE KUNSKAPSÖVERSIKT 9

2.1 Inledning 9
2.1.1 Definitioner av några viktiga begrepp 10
2.1.2 Kort historik 12

2.2 Resenärsperspektivet 14
2.2.1 Önskade förbättringar 15

2.3 Fordonsfrågor, tekniska lösningar och de olika resesystemen 16
2.3.1 Kunskapsläge beträffande bussar för traditionell kollektivtrafik 18
2.3.2 Kunskapsläge beträffande fordon för servicelinjetrafik 18
2.3.3 Kunskapsläge beträffande standardpersonbilar för taxi och färdtjänsttra- fik 19
2.3.4 Kunskapsläge beträffande minivans 19
2.3.5 Kunskapsläge beträffande minivans med förhöjt tak 19
2.3.6 Kunskapsläge beträffande vanfordon 19

2.4 Hållplats och gångmiljö 20

2.5 Produktion av resor är en del av tjänstesektorn 21
2.5.1 Det samhällsbetalda resesystemet är komplext 21
2.5.2 Kompetensbehov i organisationen 22
2.5.3 Resesystemet och personalens roll 23
2.5.4 Behov av utveckling 24
2.5.5 Effektivitet och kvalitet - förenad i personalrollen? 25

2.6 Ansvariga huvudmän 26
2.6.1 Linjetrafik 26
2.6.2 Färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor m m 26
2.6.3 Steg mot ökad tillgänglighet inom kollektivtrafiken 27
2.6.4 Huvudmannens perspektiv 29
2.6.5 Framtida forskningsområden 30

2.7 Entreprenörerna 33
2.7.1 Bussbranschen 34
2.7.2 Taxibranschen 34
2.7.3 Upphandling av buss- och taxitransporter 35
2.7.4 Entreprenörernas framtida situation 35

2.8 Information, informationssystem och samhällsbetalda resor 36
2.8.1 Informationsnivåer 37
2.8.2 Framtida forskningsområden 39

2.9 Trafik- och transportlösningar 39
2.9.1 Trafikformer 40
2.9.2 Förslag till FoU insatser: 41

2.10 Upphandling av samhällsbetalda resor 41
2.10.1 Former för upphandling 42
2.10.2 Upphandlingsform och förfrågningsunderlag 43
2.10.3 Allmänna synpunkter 43

2.11 Förändringsprocesser och konflikter 43
2.11.1 Resenärer och användare 44
2.11.2 Besparingskrav och sektorisering 44
2.11.3 Transportörerna 45
2.11.4 Effektivitet kontra kvalitet 46
2.11.5 Servicelinjetrafik 46
2.11.6 Beställningsfunktionen 46

3 EXEMPEL PÅ SAMORDNING AV DE SAMHÄLLSBETALDA RESORNA 47

3.1 Inledning 47

3.2 Samordning av samhällsbetalda resor i Nordvästra Skåne 49
3.2.1 Bakgrund 49
3.2.2 Utvecklingsarbete 52
3.2.3 Sammanfattande kommentarer 61

3.3 Samordning av samhällsbetalda resor i Hallands län 63
3.3.1 Bakgrund 63
3.3.2 Offentliga aktörer inom kollektivtrafiken 63
3.3.3 Principer för kommunal färdtjänst 65
3.3.4 Hallandstrafiken som samordnare 66

3.4 Samordning av samhällsbetalda resor i Östergötlands län, exemplet Länsfärdtjänst 68
3.4.1 Bakgrund 68
3.4.2 Regelverk 68
3.4.3 Verksamhet 68

3.5 Samordning av samhällsbetalda resor i Blekinge län 70
3.5.1 Bakgrund 70
3.5.2 Blekinge Samtrans AB 70
3.5.3 Blekinge Samtrans verksamhet 70
3.5.4 Länsfärdtjänst 71
3.5.5 Riksfärdtjänst 71
3.5.6 Skolskjutsar 71
3.5.7 Sjukresor 71
3.5.8 Upphandling av samhällsbetalda taxiresor 72
3.5.9 Anpassning av linjetrafiken 72

3.6 Kollektivtrafiken i Örebro län – en sammanfattning 73
3.6.1 Aktörerna 73
3.6.2 Upphandlingsuppdrag och planeringsavtal 74
3.6.3 Samordning 79
3.6.4 Konflikter 84
3.6.5 Samhällsbetalda resor 85
3.6.6 Viktiga framtidsfrågor 86

4 REFERENSFÖRTECKNING **87**

Samhällsbetalda resor - FUD-program

1 Inledning

Vårt samhälle bygger på förutsättningen att medborgarna skall kunna genomföra förflyttningar för sin utbildning, sitt arbete och sin fritid. Val av färdmedel styrs därvid av en mängd faktorer såsom ekonomiska förutsättningar, olika restriktioner, ändamål med resan etc.

I det trafikpolitiska beslutet från år 1988 fastslås att det övergripande målet för samhällets trafikpolitik är att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta samhällsekonomiska kostnad. Riksdagen har vid flera tillfällen slagit fast att den kollektiva trafiken bör betraktas som en del i den grundläggande samhällsservicen. Samhällsmålen kan därvid inte uppnås utan en väl utbyggd kollektivtrafik vilken således är ett mångsidigt samhällsinstrument och medel för att nå såväl de trafikpolitiska målen som målen inom miljö-, energi-, industri-, arbetsmarknads-, regional- och socialpolitiken.

En viktig reform för utvecklandet av kollektivtrafiken var tillkomsten år 1978 av det gemensamma huvudmannaskapet för kollektivtrafiken i varje län. Ansvaret för trafiken lades genom lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss persontrafik på kommuner och landsting i länen. Efter lagens införande genomfördes kraftfulla insatser för att underlätta resandet bl.a. via tidtabellssamordningar och införande av länskort. Uppkommet underskott i trafiken täcks via bidrag från ägarna.

Med begreppet "kollektivtrafik" avses i allmänhet den linjelagda lokala och regionala trafiken med buss och tåg. Det mer långväga resandet med buss, järnväg, båt och flyg exkluderas. Under senare år har begreppet till viss del kommit att vidgats och det kan numera sägas inkludera den stora mängd resor som genomförs inom ramen för kommunernas system för färdtjänst, riksfärdtjänst och landstingens sjukresor. Med denna utvidgade definition innesluts merparten av de resor vilka samhället till stor del finansierar i begreppet "kollektivtrafik".

De samhällsbetalda resorna kan således definieras som de resor vilka genomförs av individer och grupper och där den enskilde vid resans genomförande betalar en avgift som är fastställd via politiskt fattade beslut. Resenärens avgift utgör därvid endast en del av kostnaden för resan och resterande finansiering sker via offentliga budgetar. Undantag från denna huvudprincip är grundskoleskjutsar där resenären reser helt avgiftsfritt.

Lagstiftningen är utformad så att ansvaret för de samhällsbetalda resorna åvilar skilda huvudmän. För den linjelagda lokala och regionala kollektivtrafiken svarar kommuner och landsting gemensamt via trafikhuvudmannen i länet. Färdtjänsten och riksfärdtjänsten är kommunala ansvarsområden och administration och organisation av sjukresor åvilar respektive sjukvårdshuvudman (landstinget). För samtliga dessa restyper gäller att resenärens avgift fastställes av respektive huvudman varför avgiftsnivån varierar kraftigt i landets olika delar.

Den linjelagda kollektivtrafiken utgör basen i det samhällsfinansierade persontransportsystemet. Fordon, information och service inom linjetrafiken är emellertid inte tillräckligt anpassad till resenärernas behov. Bl.a. därför har övriga restyper utvecklats. Dessa är dels ett komplement för personer för vilka nuvarande transportmedel är tillgängliga endast i begränsad utsträckning, dels verksamhetsanknuten reseverksamhet.

1.1 Fokus på gränssnitt

Intresset inom föreliggande programarbete fokuserar på det gränssnitt som uppkommer mellan linjetrafiken och de särskilda transportlösningarna färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor etc. Här finns en skärningsyta som grundas bl.a. på att fordonen i linjetrafiken inte är anpassade efter resenärernas behov och att de samhällsfinansierade persontransporterna inte ses som ett integrerat system. Ansvaret åvilar skilda huvudmän. Regelverken är flera och komplexa och de styrs av respektive huvudman. Avgifternas utformning och det uppdelade huvudmannaskapet försvårar en samordning. En utveckling av linjetrafiken mot ökad tillgänglighet för fler personer minskar emellertid kravet på omfattningen av särlösningar och får därmed inverkan på ekonomin.

Enligt Samreseutredningen (Allmänna kommunikationer - för alla? SOU 1995:70) måste därför kollektivtrafiken förändras från två håll:

1 linjetrafiken måste bli betydligt mer handikappanpassad

1 specialtransporterna måste integreras i den allmänna kollektivtrafiken och inom länen tillämpa en prissättning som är skälig i förhållande till den i linjetrafiken

Det är således av stort intresse att studera vad som sker i gränssnittet mellan systemen för att därigenom skapa en bättre helhet. Vilka är förutsättningarna att genomföra förändringar och hur påverkas resenärer, huvudmän, transportörer etc när man utökar kollektivtrafikens domäner in på det område som av tradition har kallats färdtjänst etc.?

Förändringar i gränssnittet berör inte enbart frågor om teknik och fordon. Detta är ett förenklat synsätt som har varit rådande under en längre tid. Eftersom ansvaret för verksamheten ligger på flera olika huvudmän är det i stället i hög grad en fråga om organisation, styrformer, samverkan och regelverk. Förändrad organisation på beställarsidan påverkar i sin tur transportörerna bl.a. genom upphandling. I grunden ligger behovet av en ökad samverkan med övrig samhällsplanering.

1.2 Förändrade förutsättningar

Under senare år har det i flera kommuner, landsting och bland trafikhuvudmännen genomförts förändringar när det gäller de samhällsbetalda resorna. Samarbetet mellan

huvudmännen har ökat och nya former för samverkan prövas. Viktiga förändringar av centrala regelverk har genomförts; taxi- och bussnäringarna har avreglerats, huvudmannaskapet för sjukresorna har förändrats, nya lagar om upphandling har tillkommit, fordonen utvecklas, nya biljettsystem har införts etc.

Insikten om att kostnaderna för samhällets åtagande för de samhällsbetalda resorna har ökat medför att nya vägar för att lösa transporter prövas. Antalet äldre personer i befolkningen ökar och dessa personers resebehov växer genom ökad delaktighet i samhällslivet. Hos ägarna till trafikhuvudmännen, dvs kommuner och landsting, finns en strävan att begränsa de finansiella tillskotten till verksamheten. Kraven på en allt mer effektiv och ändamålsenlig lokal och regional kollektivtrafikförsörjning föder förslag på alternativa transportlösningar vilka i så liten utsträckning som möjligt ska innebära begränsat utbud för resenärerna.

Utformning av ändamålsenliga transportlösningar rymmer inte så få konflikter bl.a. mellan grupper av resenärer. Extremlösningar som traditionell färdtjänst för alla eller snabba expressbussar som passar alla går ej att förverkliga. Det gäller att finna lösningar som passar många och ett sådant lyckat exempel är införandet av låggolvsbuss. Troligtvis är det även så att det krävs en rad olika åtgärder inom flera områden för att få till stånd önskade effekter.

I grunden handlar det om en balansgång mellan två förändringsinriktningar. Det nuvarande "traditionella" kollektivtrafiksystemet måste göras tillgängligt för fler resenärer, bl.a. personer med funktionshinder, samtidigt som åtgärderna inte får innebära att andra, bl.a. de nuvarande resenärerna, tappar intresset för kollektivtrafiken och återvänder till bilåkande. Balansgången är konfliktfylld och värdeladdad!

1.3 Programmets omfattning

KFBs forskningsprogram innefattar flera programdelar. Inledningsvis genomförs en sammanställning av den kunskap som finns beträffande de samhällsbetalda resorna. Denna inriktas mot organisationsfrågor, tekniska lösningar och fordonsfrågor, resenärernas uppfattningar om trafiken, transportörernas situation, regelverk, upphandling, konflikter mellan aktörer samt samverkan mellan myndigheter.

Vidare presenteras några av de försök som görs i landet med nya former av samverkan mellan aktörer. Mer utförligt presenteras den samverkan som för närvarande sker mellan huvudmännen i några utvalda områden och där sådan verksamhet bedrivits under de senaste åren.

Omfattande resurser läggs ner på försöksverksamhet inom den lokala och regionala kollektivtrafiken. För närvarande pågår arbete inom annat KFB-med att ta fram modeller för att utvärdera försök. Avsikten i föreliggande projekt är att på sikt även utveckla modeller för utvärdering av försök med de samhällsbetalda resorna. I inledningen av föreliggande programarbete konstaterades att sådana insatser tidsmässigt borde

senareläggas för att få ett bredare underlag. Modeller för utvärdering av samordning av samhällsbetalda resor föreslås därför vara ett område för framtida insatser.

1.4 Rapportens struktur

I föreliggande rapport lämnas en sammanfattning av arbetsrapporter vilka av skilda författare har presenterats inom projektet. Varje delavsnitt i den därvid samlade kunskapsöversikten avslutas med en sammanfattning av prioriterade forsknings- och utvecklingsområden.

Efter kunskapsöversikten följer avsnittet "Exempel på samordning av de samhällsbetalda resorna", dvs en beskrivning av pågående verksamhet i några områden i landet.

2 Sammanfattande kunskapsöversikt

2.1 Inledning

Enligt KFBs beslut (dnr 96-85-731) om forskningsprogrammet är avsikten med kunskapssammanställningen följande:

"Kunskapssammanställning och forskningsbehov

Arbetet genomförs genom att olika forskare/experter engageras för att ta fram kunskapssammanställningar på olika delområden/discipliner. Dessa utgör sedan underlag till den sammanfattande kunskapsöversikten. Kunskapsöversikten utgör i sin tur en utgångspunkt och grund för diskussion om forskningsbehoven på området."

Den inom projektet bildade programgruppen har vid ett inledande möte lämnat exempel på områden inom vilka rapporter bör tas fram vilka belyser nuvarande kunskapsläge och som pekar ut lämpliga framtida forskningsfält. Områdena är delvis överlappande.

Följande arbetsrapporter har färdigställts.

A Organisation
Innehåller frågor om ansvar, regler, samarbete, ekonomi etc.

B Personal
Frågor om kompetens, incitament, yrkesroll etc

C Fordon
Frågor om funktion, utformning, kvalitet etc

D Resbehov
Frågor om efterfrågan, förflyttning, funktionshinder etc

E Trafik- och transportlösningar
Linjetrafik, individuella lösningar

F Information
Trafikantinformation, IT-lösningar

G Hjälpmedel
Frågor om tekniska hjälpmedel, rullstolsfrågor, fastsättning, säkerhet etc

H "Hela resan-perspektivet"
Helhet, omstigning, servicebehov, kvalitet etc

I Entreprenören
Frågor om incitament, kompetens, konkurrens, struktur, ekonomi etc

J Upphandling
Erfarenheter av nuvarande regler, samordnad upphandling, trafik- och beställningscentralsupphandling etc

K Kultur- och konfliktfrågor
"Mjuka" sociala frågor kontra trafiktekniska frågor, intressemotsättningar mellan aktörer, t.ex. kommuner - landsting - trafikhuvudmän, taxiföretag - bussföretag, stora företag - små företag, resenär - förare, resenär - betalande huvudman, skilda kategorier resenärer etc.

L Samordning mellan olika aktörer

M Konsekvenser för antalet resor och för ekonomin av ändrade regler

Rapporttitlar och författare finns angivna i bifogad referensförteckning.

Område D "Resebehov" har inriktats mot resenärsgrupperna "äldre och personer med funktionshinder". Områdena "K Kultur- och konfliktfrågor" samt M "Konsekvenser för antalet resor och för ekonomin av ändrade regler" är endast delvis behandlade.

Arbetsrapporterna ovan beskriver kunskapsfronten inom respektive område. Respektive författare har även pekat på intressanta framtida forskningsfält. I flera fall framgår det att vår samlade kunskap är bristfällig när vi lämnar "det sektoriella seendet". Vi har omfattande kunskap om t.ex. information, organisation och entreprenör när vi ser på linjetrafiken respektive nuvarande särlösningar men brister när vi betraktar integrationen dem emellan. Detta kan synas vara naturligt eftersom erfarenheterna av annat betraktelsesätt är begränsade. Beredskapen i samhället inför de kommande förändringarna inom området ställer emellertid krav på ökad kunskap.

2.1.1 Definitioner av några viktiga begrepp

Flera av begreppen i föreliggande rapport uppfattas av läsaren utifrån egna och personliga referensramar. Det kan därför behövas en närmare definition av några av nyckelbegreppen för att om möjligt undvika feltolkningar.

kollektivtrafik:	yrkesmässig trafik för personbefordran som tillhandahålls allmänheten mot ersättning (SFS 1979:558)
samhällsbetalda resor:	resor som genomförs av enskilda personer och där samhället står för hela kostnaden eller en större del därav. Resenären erlägger själv en avgift (egenavgift) för sitt resande. Transporter av grundskolebarn sker dock utan avgift för resenären. Samhället definieras som stat, kommun och landsting.

yrkesmässig trafik för persontransporter:	sådan trafik där personbil och buss med förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transport av personer. För trafikens genomförande krävs särskilt tillstånd.
linjetrafik:	yrkesmässig trafik för persontransporter som är tidtabellsbunden och för vilken ersättningen bestäms särskilt för varje passagerare för sig, under förutsättning att trafiken inte ingår som ett led i ett sammanhängande arrangemang där huvudsyftet är ett annat än själva transporten
lokal / regional linjetrafik:	den linjetrafik vilken bedrivs inom kommuner och landstings geografiska område (län)
länstrafikansvarig/ huvudman:	kommun och landsting,
trafikhuvudman:	det mellan kommuner och landsting gemensamt upprättade organet för länets kollektivtrafik, (1978:438)
färdtjänst:	transporttjänst som lämnas av kommun till enskild person enligt socialtjänstlagen (1980:620)
riksfärdtjänst:	transporttjänst för personer med svåra och bestående funktionshinder enligt lag (1993:1148)
sjukresa:	resa i anslutning till vård där ersättning till den försäkrade regleras i lag (1991:419)
skolskjuts:	bestämmelser om skolskjutsning regleras för varje skolform i skollagen (1985:1100)
samåkning:	fler än en person reser i samma fordon
beställningscentral:	funktion där resenär beställer resa och till vilken fler än en trafikutövare är kopplad.
samordning:	trafiksamverkan mellan huvudmän, samverkan mellan skilda transportslag (se nedan)

Begreppet "Samordning" är i diskussionen om de samhällsbetalda resorna inte entydigt. Syftet med samordning är enligt Samreseutredningen ..." att förmå huvudmännen att fördjupa det organisatoriska samarbetet och att finna trafiklösningar som innebär ett effektivt resursutnyttjande". (s 35-36) Nyckelbegrepp är härvid: samråd, samverkan och delegering.

Olika aktörer inom de samhällsbetalda resorna ger begreppet olika innebörd. I ett resenärsperspektiv avses med begreppet oftast "samåkning i ett fordon", alternativt att det är samma huvudman för resorna eller att hela resan ses som en enhet. Bland huvudmännen uppfattas i allmänhet begreppet innebära att man kan samarbeta med andra huvudmän när det gäller organiserandet av resorna, upphandlingen, styrningen (beställningscentraler o dyl.). Innebörden kan även vara att ansvaret för verksamheten flyttas mellan huvudmännen, alternativt att dessa samarbetar om regler, att man har nära kontakter mellan huvudmän på samma och även skilda nivåer inom samhället. Ytterligare en innebörd är att resorna genomförs med olika färdmedel, såsom taxifordon, buss och tåg. Transportörerna upplever att begreppet innebär gemensam styrning via beställningscentral, samplanering av resor samt att dessa genomförs med skilda transportmedel och att man därvid kommer in på frågor om enhetliga biljettsystem för resor.

Sammanfattningsvis kan vi således konstatera att begreppet är beroende av vilket perspektiv vi har; huvudmannens, resenärens eller transportörens. I regel avses samordning av s.k. anropsstyrd trafik. I föreliggande arbete betonas vikten av att synsättet vidgas till att omfatta hela kollektivtrafiken.

Med begreppet ”samhällsbetalda resor” avses vanligtvis resor inom färdtjänsten, riksfärdtjänsten samt sjukresor, dvs anropsstyrd trafik. Begreppet är emellertid vilseledande då resenären oftast betalar en del av resans pris med egna medel. Även flertalet resor inom linjetrafiken finansieras i huvudsak med offentliga medel varför även dessa borde gå under likartad beteckning. Vi har dock valt att i föreliggande arbete bibehålla det gängse språkbruket.

2.1.2 Kort historik

Trafikhuvudmannen

Den trafikpolitiska diskussionen under 1970-talet förde fram lösningen att kommunerna och landstinget i varje län gemensamt skulle svara för den lokala och regionala linjetrafiken. Verksamheten skulle ske via särskilt bildat kommunalförbund eller gemensamt ägt aktiebolag. Därigenom myntades begreppet trafikhuvudman, THM. Parterna gavs i Lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik (SFS 1978:438) ansvar att välja form för samarbetet samt fördelning av genom trafiken uppkommet underskott.

Syftet med reformen var att förstärka samhällets insatser vad gäller den kollektiva trafiken. Genom samordning av taxor, ökade servicenivåer via tidtabeller och linjeläggning samt en ökad marknadsföring av trafiken skulle möjligheterna öka för in-

vånarna i länet att använda kollektivtrafiken. Reformen bidrog till att utveckla trafiken och att öka resandet, särskilt i den regionala trafiken.

Färdtjänsten

Parallellt med utvecklandet av den linjelagda lokala och regionala kollektivtrafiken ökade omfattningen av den tidigare startade färdtjänsten. Denna utvecklades som ett komplement till linjetrafiken för personer vilka av olika skäl inte kunde använda de allmänna färdmedlen. Genom tillkomst av Socialtjänstlagen (SoL, 1980:620) permanentades färdtjänsten och ansvaret kom att åläggas landets kommuner; i Stockholms län slöts avtal mellan kommunerna och landstinget (1977) varvid landstinget sedan dess är huvudman. Huvudmannens uppgift är:

- att legitimera (berättiga) resenären att få tillgång till färdtjänsten
- att fastställa den resandes avgifter och andra regler för resandet samt
- skyldighet tillse att resor kan genomföras

Trafiken genomförs i huvudsak med taxifordon (90%) samt specialfordon (10%). Antalet personer med färdtjänstlegitimation ökade mellan åren 1982 och 1986 från ca 310.000 till ca 450.000 personer. Därefter ligger antalet relativt konstant på ca 430.000 personer eller ca 5,2 procent av landets invånare.

Sjukresor

Ersättning för resekostnader vid sjukresa omfattas av den allmänna sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Successiva förändringar har genomförts och från och med 1992 överfördes ansvaret från staten till sjukvårdshuvudmannen. Genom lagen (1991:419) gavs denne vissa möjligheter att lokalt fastställa närmare grunder för att beräkna sjukreseersättningen samt att administrera patienternas återbäring. Till skillnad mot vad som gäller inom den kommunala färdtjänsten har huvudmannen, dvs landstinget, inte någon lagstadgad skyldighet att tillhandahålla färdmedel.

Omfattningen av antalet sjukresor och kostnaden för dessa är svår att uppskatta för åren före 1992 då ansvaret under denna period var utspritt på ett stort antal lokala Försäkringskassor. Antalet resor var år 1993 ca 8 milj. och huvudmannens kostnader 1,2 mdr kronor. För 1995 är motsvarande värden ca 9,5 milj resp 1.3 mdr kronor. Sedan år 1992 äger huvudmannen rätt att fastställa resenärens egenavgift.

Uppdelat huvudmannaskap: trafikpolitik eller socialpolitik?

Utformningen av trafikhuvudmannens trafik klargör att kollektivtrafiken är ett viktigt inslag inom trafikpolitiken. Färdtjänstens grund i Socialtjänstlagen gör att denna trafik har utgjort ett instrument i den förda socialpolitiken. Ett uttryck härför är att det vanligaste sättet att meddela tillstånd till färdtjänst är såsom "bistånd" enligt 6§ SoL. Systemet med ersättning för genomförda sjukresor är en integrerad del av socialförsäkringssystemet men kan också ses som ett led inom sjukvården. Synsättet på dessa

resor och att det är skilda huvudmän gör att de ur myndighetsperspektivet faller under skilda departement. Särskilda statsbidragssystem har utvecklats. Uppdelningen på skilda huvudmän har troligen bidragit till att det under flera år förts diskussioner om att vidta åtgärder för att öka tillgängligheten till trafiken men att få åtgärder i realiteten har genomförts. Sektorisering och skilda regelsystem har inte medfört att t.ex. besparingar hos enskild kommun överförts till den gemensamme trafikhuvudmannen vid dennes införande av särskilt anpassad trafik. Inte heller har ett helhetsperspektiv med beaktande av hela resan utifrån resenärens synvinkel varit rådande vid utformningen av trafiken.

2.2 Resenärsperspektivet

Det övergripande målet för den svenska trafikpolitiken är att samhällets medborgare skall erbjudas en tillfredsställande, säker och miljövänlig transportförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Samtidigt är målet att personer med funktionshinder skall integreras i samhällets alla delar. För att uppnå dessa mål måste kollektivtrafiken så långt möjligt vara tillgänglig för alla samhällsmedborgare. En attraktiv kollektivtrafik måste vara anpassad till resenärernas behov.

Resenärer är emellertid inte någon homogen grupp. Skilda individer har skilda behov och dessa varierar över tiden och med resans ändamål. Ett transportmedel kan inte tillgodose alla krav utan en resenärsanpassning står att finna i en kombination av åtgärder inom det samlade transportsystemet. Grad av anpassning kan därvid vara en intrikat fråga. En långtgående anpassning av "den konventionella kollektivtrafiken" till resenärer med funktionshinder kan innebära att andra resenärer upplever en så stor standardsänkning att man finner andra vägar för sina resor. Särskilt kan detta vara fallet när det gäller arbetsresor där restid är ett betydelsefullt kvalitetsbegrepp.

Utformningen av kollektivtrafiken måste således utgå från ett holistiskt perspektiv, dvs olika människor har olika behov och önskemål när det gäller sitt resande. Det innebär att krav på hög turtäthet och effektivitet, god information om resmöjligheter skall kunna kombineras med hög servicenivå och tillgänglig yttre miljö med korta avstånd till hållplatser och terminaler.

Grundläggande studier av äldres och funktionshindrades färdmedelstillgång som genomförts de två senaste decennierna visar med stor tydlighet att kommunikationernas utformning ofta är avgörande för dessa gruppers möjlighet att delta i olika samhällsaktiviteter. Idag saknar många äldre och funktionshindrade personer samma möjligheter att resa trots att de har samma behov av och önskemål om resor som andra har. Den helt övervägande delen av resor som funktionshindrade gör inom kollektivtrafiken sker med färdtjänst.

Resenärens möjlighet att använda det kollektiva transportsystemet är beroende av bl.a. individens egen hälsa, systemets utformning och tillgänglighet, ekonomiska förutsättningar samt tillgång till information. Resenärens tidigare reseupplevelser, bl.a. grad av personlig service och personalens uppträdande har stor betydelse. Flera av faktorerna

kan sammanfattas under begreppet "systemets kvalitet" sett ur resenärens synvinkel. I begreppet ingår då även frågor angående biljettsystemens utformning och sekretessfrågor vid användande av bokningssystem.

En central fråga är den om resenärens möjlighet att genomföra resor vilka är uppdelade i delresor. Byte av färdmedel, oro för att hela reskedjan inte fungerar samt att tillräcklig information finns tillgänglig innan resan påbörjas är väsentliga frågor. För resenärer i allmänhet och för funktionshindrade i synnerhet måste hela reskedjan från dörr till dörr ha en acceptabel kvalitet. Brister i reskedjan som är ett irritationsmoment för många kan vara ett oöverstigligt hinder för en person med funktionshinder.

Samhällsbetalda resor i form av färdtjänst är en viktig förutsättning för äldre och funktionshindrades rörlighet i samhället. Samtidigt visar erfarenheterna av den anpassning av kollektivtrafiken som genomförts under hela 1980-talet att det finns både uttalade önskemål och en stor vilja att använda den linjelagda kollektivtrafiken om denna bättre utformas efter äldres och funktionshindrades behov. Kollektivtrafiken i sin traditionella, linjelagda form, fungerar emellertid ofta dåligt för många äldre och funktionshindrade. Bristerna i transportsystemet är mångfasetterade och kan relateras till hela reskedjan (TFB-rapport 1993:13). I studien visas att äldre och funktionsnedsatta personer fortfarande uttrycker stora problem med att använda de kollektiva färdmedlen. De problem som beskrivs uttrycker tydligt behovet av att hela reskedjan beaktas för att skapa en tillgänglig kollektivtrafik för alla och särskilt för äldre och funktionsnedsatta personer.

Traditionellt utformad tätortsbuss uppfattas av de äldre och funktionsnedsatta som mest problematisk såväl av sina användare som av dem som tvingats sluta åka buss. Servicelinjetrafik ger emellertid betydligt mindre problem än vanlig tätortsbuss. Tåg är nästan lika problematiskt som tätortsbuss även om tecknen på undertryckt resande är färre än vad gäller buss.

Flyg och servicelinjebuss förefaller uppfattas som ovanligt lite problematiska. Flyg fungerar för flertalet bättre än tåg och båt och framför allt för dem med störst funktionsnedsättningar. Personer med allvarligare funktionsnedsättningar uttrycker i allmänhet större problem med samtliga färdmedel. För de mest funktionsnedsatta resenärerna upplevs tunnelbana och tätortsbuss som de mest problematiska färdmedlen

2.2.1 Önskade förbättringar

De direkta effekterna av det tidigare Transportrådets föreskrifter är efter mer än tio års anpassning fortfarande begränsade. Åtgärderna har visserligen minskat problemen, men inte ökat rörligheten för de berörda grupperna. Åtgärderna har heller inte lyckats kompensera de problem som uppstått genom att förändringar inom kollektivtrafiken t ex sämre trafikeringsstandard. Det viktigaste området för förändringar (på- och avstigning) är fortfarande idag föremål för de flesta önskemålen om förbättring för de mest funktionsnedsatta. Minst lika vanligt är önskemål om förbättrad trafikeringsstandard, framför allt för tätortsbuss och landsvägsbuss.

Önskemål om förenklad på- och avstigning samt förbättrad trafikeringsstandard delas troligen av personer i gruppen "icke funktionsnedsatta", dvs det är krav vilka i princip delas av samtliga resenärer. Konflikter kan uppstå mellan resenärsgrupper då tidsåtgången för momentet på- och avstigning upplevs som en kvalitetsfråga för resenärerna inom kollektivtrafiken.

Studier visar att de mest funktionsnedsatta personerna önskar ökad service och förbättrad fordonsutformning. Andra grupper med funktionshinder önskar en ökad trafikeringsstandard. Det framgår också att andelen av alla önskemål som rör utformningsdetaljer från personer med funktionshinder (på fordon, hållplats eller terminal) är lägre än 50 % för alla delgrupper. Tätortsbuss är det färdmedel som de flesta (inom alla studerade delgrupper av funktionshindrade) helst vill se förändring av.

Erfarenheterna av den utveckling och det anpassningsarbete som pågått under de senaste decennierna visar vissa typiska mönster som samtliga utmynnar i vikten av att beakta hela reskedjan. Att åka kollektivt innebär att allt måste fungera i denna reskedja för att kollektivtrafiken överhuvudtaget skall komma i övervägande för resan och utgöra ett verkligt resalternativ.

2.3 Fordonsfrågor, tekniska lösningar och de olika resesystemen

En central fråga när det gäller resemöjligheter är fordonens utformning. Särskilt gäller det personer med funktionshinder samt den ökande gruppen äldre resenärer. Flera åtgärder har vidtagits både från myndigheternas sida med skärpta regler för fordonens utformning samt från kommuner, landsting och trafikhuvudmän som upphandlare av trafik.

De upplevda problemen med fordon i kollektivtrafiken kan för dessa resenärer hänföras till bl.a. följande huvudgrupper:

* **Problem vid på- och avstigning**. Svårigheter vid på- och avstigning orsakas av olämpligt utformade insteg med höga trappsteg, olämpliga ledstänger, dåligt fungerande dörröppningsmekanism etc. Långt avstånd till trottoarkanten genom att fordonet inte stannat tillräckligt nära, orsakar också svårigheter.

* **Problem i fordonet**. Problem kan förekomma under resan. Sätenas utformning och placering kan vara olämplig och orsaka svårigheter för passagerarna att sätta sig och resa sig eller göra färden obekväm. En del personer hinner inte sätta sig förrän fordonet startat, eller måste resa sig innan det stannat. Att förflytta sig i ett fordon under färd innebär både svårigheter och risker.

* **Information**. Lättillgänglig information om de resmöjligheter som finns är viktig och nödvändig för att åka med kollektivtrafiken. Äldre och funktionshindrade resenärer har ett större behov än andra av att få relevant information om hela reskedjan för att

kunna planera och genomföra en resa. Det större behovet av information för dessa grupper gäller såväl allmän information, exempelvis om tidtabeller, avgångs- och bytestider m m, som mer specifikt handikapprelaterad information, som gångavstånd till och från färdmedel, hissar och färdmedelsstandard m m. Informationsbehovet omfattar både statisk information som kan presenteras i tryckt material, exempelvis tidtabeller och terminalers utformning, och dynamisk information om de aktuella förhållandena, exempelvis förseningar, ändringar eller om hissar fungerar just nu.

Ytterligare ett problemområde som direkt är sammankopplat med utnyttjandet av fordonet är

* **Problem att ta sig till och från samt på hållplats eller terminal.**
Ett normalt avstånd till och från hållplats är ca 400 m i stadsmiljö. Detta avstånd kan vara ett problem för vissa och kan orsaka betydande svårigheter för många äldre och rörelsehindrade personer. Ojämna trottoarer och höga trottoarkanter orsakar också svårigheter. Det vanligaste problemet på vintern är dålig snöröjning och halkbekämpning. Problem vid hållplatsen orsakas av otillfredsställande vind- och regnskydd och avsaknad av eller olämpliga sittmöjligheter.

Som tidigare framförts är det väsentligt att betrakta hela resan som en enhet. Ett väl utformat kollektivtrafiksystem måste utgå från samtliga resenärers krav, behov och önskemål. En generell lösning med en fordonstyp för all kollektivtrafik måste anses ogörlig och alltför konfliktfylld. Helhetssynen kan i stället utgöras av ett transportsystem baserat på skilda typer av fordon.

* **Traditionell linjetrafik**. Traditionell linjetrafik utgör basen i kollektivtrafiksystemet och utför transporter åt det stora flertalet resenärer. Linjenätet är vanligen utformat för att med snabba förbindelser binda samman olika områden. Tidtabeller, turtäthet och körtider är valda att passa flertalet resenärer. Det innebär hög turtäthet under högtrafik och korta uppehåll vid hållplatser. I denna trafik används huvudsakligen stora standardbussar med en längd av ca 12 m.

* **Servicelinjetrafik**. Servicelinjetrafik är linjebunden trafik med linjerna dragna genom bostadsområden och nära servicecentra så att gångavstånden för passagerarna blir korta. Servicen är hög genom att föraren kan hjälpa passagerarna om de behöver detta. Servicelinjetrafik körs med små bussar som är tillgängliga för äldre och personer med funktionshinder.

* **Taxi och färdtjänst**. Taxi och färdtjänst tillhandahåller en dörr till dörr transport och är efterfrågestyrd men betraktas ändå som en typ av kollektivtrafik. Färdtjänst är avsedd för dem som inte kan åka med reguljär kollektivtrafik. De typer av fordon som används för taxi och färdtjänst är personbilar, minivans och vans. Personbilar av sedantyp är det vanligaste inom traditionell taxitrafik och används även inom färdtjänsten för dem som kan åka personbil. Vans med lyftanordning används för de resenärer som är rullstolsbrukare. Minivans, ibland med sänkt golv eller förhöjt tak börjar bli allt vanligare som taxi- eller färdtjänstfordon.

Fordon för kollektivtrafik måste vara attraktiva för alla resenärer. Fordonen måste ha ett inbjudande utseende, vara lätta att gå in i och ut ur samt vara bekväma och säkra att färdas i.

Det differentierade transportsystemet inrymmer emellertid en dimension utöver själva fordonet nämligen personalen. Grad av personalinsats är högre i servicelinjetrafik och färdtjänst än i den traditionella linjetrafiken.

2.3.1 Kunskapsläge beträffande bussar för traditionell kollektivtrafik

Mycket forsknings- och utvecklingsarbete vad gäller tillgänglighet och komfort i bussar har genomförts sedan lagen om handikappanpassad kollektivtrafik tillkom 1979. Det finns därför god kunskap om vilka krav bussar behöver uppfyllda. En del av de kraven ingår också i Transportrådets, numera Vägverkets föreskrifter. Nya tekniska lösningar har prövats och implementerats. Introduktionen av låggolvsbussar har gjort kollektivtrafiken mer attraktiv och tillgänglig för fler människor. Det är viktigt att fortsätta den tekniska utvecklingen av allt bättre bussar för kollektivtrafik.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att resenärernas grundläggande krav på bussar är väl kända. Dock saknas heltäckande kunskap om vilka krav som bör ställas vad gäller rullstolsburnas resande i låggolvsbussar. På- och avstigningsförfarandet samt säkerhet och komfort under resan är områden inom vilka det pågår forsknings- och utvecklingsarbete i flera länder. Det är angeläget att fortsätta detta arbete även i Sverige för att specificera kraven på insteg och fastsättningsanordning för rullstol med avseende på säkerhet, komfort och hantering. Samtidigt är det väsentligt att uppmärksamma det motsatsförhållande som finns mellan skilda grupper av resenärer och deras kvalitetsupplevelser.

2.3.2 Kunskapsläge beträffande fordon för servicelinjetrafik

Servicelinjebussar är små låggolvsbussar. För passagerarna fungerar de fysiskt som andra låggolvsbussar och samma grundläggande krav kan ställas även på dessa bussar. De grundläggande passagerarkraven är väl kända. Dock saknas heltäckande kunskap om vilka krav som bör ställas vad gäller rullstolsbrukares resande i servicelinjebussar.

Fortsatt forskningsarbete behövs för att specificera funktionella krav på insteget i servicelinjebussar för bekväm och säker på- och avstigning för rullstolsbrukare. Vidare behövs fortsatt forskningsarbete för att specificera de krav som bör ställas på fastsättningsanordning för rullstol, ur säkerhets-, bekvämlighets- och hanteringssynpunkt. Utvecklingsarbete behöver göras för att få fram lätthanterliga fastsättningsanordningar som ger god komfort och säkerhet.

Det är också viktigt att fortsätta den tekniska utvecklingen av allt bättre bussar för servicelinjetrafik.

Forskning behövs också för att klarlägga lämpliga sätt att introducera servicelinjetrafik. Åtskilliga exempel finns på att det tagit flera år innan trafiken fått en godtagbar beläggning. Risk finns därvid att trafiken dras in på ett alltför tidigt stadium.

2.3.3 Kunskapsläge beträffande standardpersonbilar för taxi och färdtjänsttrafik

Funktionella krav för insteg i personbil med avseende på gånghandikappade och rullstolsburna vilka kan flytta sig över från rullstol till ett bilsäte har beskrivits (Engström, Lundberg, Petzäll 1987). Minimimått för bekväm i- och ursteg angavs. Kraven publicerades av Transportrådet som allmänna råd för handikappanpassning av taxibilar (TPRF 1990:19). Inget av de fordon som används inom taxitrafiken uppfyller uppställda krav på bekväma i- och ursteg enligt rådets anvisningar. Skälet är att personbilar utvecklas för andra målgrupper med andra krav.

2.3.4 Kunskapsläge beträffande minivans

Sammanfattningsvis kan konstateras att minivans med lågt golv är en lämplig typ av fordon för kombinerad taxi- och färdtjänsttrafik men att kunskap saknas om funktionella krav och lämplig detaljutformning av fordonen för denna trafik. Här finns behov av fortsatt forskning och utveckling.

2.3.5 Kunskapsläge beträffande minivans med förhöjt tak

Minivans med förhöjt tak fungerar som små bussar med hänsyn till gående passagerare. I- och urstigning sker i en stående ställning och då passageraren är inne i fordonet sätter han/hon sig på ett säte på samma sätt som i vanliga bussar (Petzäll, Ståhl, Eklund 1995). Fordonen bör därför uppfylla motsvarande krav för bussar, vilka i allt väsentligt är kända (Transportrådet 1985, Petzäll 1993). En teknisk vidareutveckling av fordonstypen med hänsyn till detta är önskvärd. För rullstolsbrukare fungerar den tillfredsställande.

2.3.6 Kunskapsläge beträffande vanfordon

Vans, liksom minivans med förhöjt tak, fungerar som små bussar med hänsyn till gående passagerare. I- och urstigning sker i en stående ställning och då passageraren är inne i fordonet sätter han/hon sig på ett säte på samma sätt som i vanliga bussar (Petzäll, Ståhl, Eklund 1995). Fordonen bör därför uppfylla motsvarande krav för bussar, vilka i allt väsentligt är kända (Transportrådet 1985, Petzäll 1993). En teknisk vidareutveckling av fordonstypen med hänsyn till detta och för att höja åkkomforten är önskvärd. På längre sikt är det önskvärt att utveckla ett låggolvsfordon, av samma storlek som en van för färdtjänsttransporter.

Ytterligare problemområde är akustik och buller i färdtjänstfordon.

2.4 Hållplats och gångmiljö

Utöver frågor vilka är direkt hänförbara till fordonet upplever många resenärer problem vid förflyttning till hållplats. Det gäller bl.a. ojämnheter i marken och nivåskillnader.

En annan viktig kunskap är den betydelse avståndet till trafiken/hållplatsen har för flertalet äldre och funktionsnedsatta. Närheten till kollektivtrafiken har för flertalet större betydelse än den fordonstekniska standarden och är den faktor som oftast blir avgörande om man åker kollektivt eller ej, åtminstone i tätorter.

Dessa erfarenheter gör också att man måste ställa högre krav på tillgänglighet och problemfrihet vid resor av mera regelbunden karaktär jämfört med sådant resande som sker vid mera enstaka tillfällen. Ett särskilt kollektivtrafiknät i tätorter som utformas efter äldres och funktionshindrades grundläggande krav, t ex servicelinjetrafik, linjelagd eller, numera även på försök i vissa orter, anropsstyrd, är en typ av kollektivtrafik som visar sig ge goda resultat både för resenärer, trafikföretag och samhälle.

Av Ståhl m.fl. genomförda studier i Uppsala och Malmö vad gäller resenärer inom färdtjästen visar att högst 1/3 av de färdtjänstberättigade bedöms kunna åka med låggolvsfordon medan ca 2/3 bedöms kunna klara av servicelinjetrafiken. Det finns dock ett antal förutsättningar för att detta skall kunna gälla:

1 hela systemet måste vara utbyggt. Det räcker inte att vissa enstaka linjer med låggolvsfordon eller servicelinjetrafik finns i en tätort. Det måste finnas en sammanhängande, fungerande resmöjlighet.

2 krävs en hög fordonsstandard

3 många färdtjänstberättigade och äldre har en varierande hälsa från dag till dag eller tom under dagen. Dessa personer måste ges valfrihet att välja färdmedel efter hur hälsan är vid den aktuella tidpunkten.

4 resenären ska ges ett ekonomiskt incitament vid val av färdmedel.

Studien i Uppsala och Malmö visar att hög tillgänglighet i fordonen är bra och nödvändigt. Som enskild faktor har emellertid fordonet liten total betydelse för resandet. Tillgängligheten i låggolvsbussar och servicelinjebussar är god och relativt likvärdig i båda busstyperna. Servicelinjebussarna är lättare att gå på och av, men låggolvsbussarna upplevs av många ha bättre invändig komfort, framför allt för att de är rymligare.

Avståndet till och från hållplats har stor betydelse. Detta avstånd är i många fall allt för långt i traditionell kollektivtrafik. Avståndet till hållplats är överkomligt i servicelinjetrafiken. Inom färdtjänsten är avståndet till och från fordonen kort och bra.

Sammanfattningsvis visar studier att en tillfredsställande lösning erhålles då trafiksystemet utformas i tre nivåer:

- stomlinjetrafik med låggolvsfordon
- servicelinjetrafik
- färdtjänst

2.5 *Produktion av resor är en del av tjänstesektorn*

De samhällsbetalda resorna utgör en del av tjänstesektorn, och då särskilt den offentliga tjänstesektorn. Tjänster karaktäriseras av flera faktorer, bl. a. att de är personalintensiva, att kunden/resenären är medproducent och att den i vissa fall är kapitalintensiv.

Tjänster brukar också beskrivas som **processer** och en serie **möten**. Inom kollektivtrafiken har begreppen "kedjeresa, hela-resan, totalresan" blivit en allt viktigare utgångspunkt i utvecklingen av produkter. Möten mellan personer sker ständigt - mellan personal och kunden och mellan kunder. Det sker också en stor andel möten mellan **personer och fysiska produkter**. Resenären möter fordon, automater, informationssystem, hållplatser, sittplatser mm.

Olika delar av tjänstesektorn är olika intensiv när det gäller omfattningen av fysiska produkter och när det gäller möten med personal. För att producera resor krävs en stor mängd fysiska produkter, flera personalgrupper är involverade och processerna är oftast relativt komplexa.

Tjänster omfattar således ett flertal olika element. Gummesson (1994) menar att i tjänsteverksamheter är interaktionen med kunden det viktiga, men att det verkar som om många anser att marknadsundersökningar är tillräckliga för att ge svar på flertalet frågor. Han anser vidare att denna typ av undersökningar skapar en distansrelation, då de inte ger förstahandskunskap från kunden. "Man kör in i framtiden med blicken stadigt fäst i backspegeln." Access till verkligheten är betydelsefull och organisationen måste ta till vara den kunskap som kommer ur närrelationen med kunden.

2.5.1 Det samhällsbetalda resesystemet är komplext

Produktionen av resor genomförs av ett flertal ansvariga aktörer. De flesta resor är komplexa - innehåller flera länkar och byten - vilket innebär att många företag/aktörer är inblandade. Huvudmannen för de olika systemen planerar och beställer trafik vilken utförs av producenter/trafikföretag, oftast benämnda utförare och ibland entreprenörer. Utförare är såväl taxiföretag som bussföretag mm. Beställningscentral för bokning av färdtjänst etc finns, liksom upplysnings- och informationscentraler.

Att det finns många aktörer i "komplexet samhällsbetalda resor" har inte kunden - och behöver inte heller ha - kunskap om. För kunden är den personal som de möter, den som representerar företaget, den som producerar resan. Vad som finns bakom den s k synlighetslinjen syns inte för kunden - den bara anas. Komplexiteten i produktionen av resor består således dels av att det är många företag/myndigheter mm inblandade, dels av att det finns personal i olika funktioner. En stor del av personalen finns i frontlinjen, dvs möter resenären. De förväntas, som representanter för produktionen, att ha kunskap om hela komplexiteten.

2.5.2 Kompetensbehov i organisationen

Det personalintensiva perspektivet för in frågeställningar angående aktörernas kompetens, kvalifikationer och yrkeskunnande. Kompetens brukar beskrivas som att det är individrelaterat och sätter individen i fokus medan kvalifikation är fokuserat på arbetet/uppgiften. Kvalifikation är synonymt med arbetsuppgiftens kompetenskrav och det finns ett nära samband mellan yrkeskunnande och kvalifikationer.

Flera faktorer har bidragit till att de flesta företag och organisationer idag genomgår omfattande förändringar. I de flesta fall sker detta genom planerade och styrda processer som ofta går under beteckningen förändringsarbete. Ett mål brukar vara att skapa s k lärande organisationer.

Två mycket tydliga faktorer i denna förändring påverkar personalens roll i organisationen dels **effektivisering,** som i stor utsträckning är internt riktad, dels **kvalitet,** vilket är mer externt riktat. Effektiviseringens syfte är att bättre utnyttja de resurser som står till förfogande. Kvalitetsutvecklingens syfte är att förbättra kundvärdet, dvs att behålla och helst öka intäkterna till företaget. Genom en ökad uppmärksamhet på kvalitetsfaktorerna har betydelsen av personalens roll ökat, inte minst vad gäller de bland personalen som möter kunden. Ansvaret för nöjda kunder faller i realiteten på frontpersonalen. Att personalens beteende och agerande påverkar kundens upplevelse har tydliggjorts i några projekt. Flera studier med tonvikt på yrkesförare har också visat att förarna i stor utsträckning anser att kundkontakten hör till yrkets positiva sidor, men att de samtidigt upplever brister i kompetens, ansvar mm.

I KFBs rapport Framsteg för kollektivtrafiken (1993:25) redovisas att kollektivtrafikens referensram för tjänsteutveckling utgår ur ett processrelaterat synsätt som består av tjänstekoncept, tjänstesystem och produktionssystem. Synsättet hämtas från den betydande forskning som genomförts om tjänster och tjänstekvalitet. Genom s k flödesritningar beskrivs tjänsten som en process och vilka möten som sker under produktionen. Även om personalen ingår i denna flödesritning kommenteras inte personalens betydelse i denna rapport.

Att med ökad snabbhet och med mindre insatta resurser per producerad enhet skapa ökad effektivitet skall även komma kunden tillgodo. Resorna skall upplevas effektiva, de skall vara enkla att genomföra etc. Oftast är effektiviseringen i kollektivtrafiken mycket fokuserad på att minska den totala restiden, vilket skall ske genom snabbare

byten eller inga byten alls och/eller genom att öka hastigheten och framkomligheten i trafiken. Generellt sett är dock begreppet effektivitet oftast liktydigt med minskade kostnader.

Ser man till det totala utbudet av resor i det samhällsbetalda systemet finns det system som mer fokuserar på service än på snabba transporter - exempelvis servicelinjer. Resor på dessa linjer upplevs av kunder ha rätt kvalitet, bl a beroende av att föraren har fått ett ökat ansvar och ge kunden den tid som svårigheter att gå kräver liksom närhet och omtanke. Expresslinjer och de nu allt mer introducerade stomlinjerna har andra kvalitetsmål, dvs att skapa kvalitet genom snabbhet.

Under de senaste 10 åren har kundens upplevelse och krav på kvalitet i produktionen formulerats i forsknings- och utvecklingsammanhang. En genomgång av forskningen visar att personalens roll i kundens upplevelse av resan i mycket liten utsträckning uppmärksammats. Forskningen har oftast rört personalens situation i ett arbetsmiljöperspektiv. Denna forskning är i sig mycket betydelsefull, bl a då det gäller hälsorisker, stressfaktorer och möjligheter till påverkan och befogenheter. Arbetssituationen påverkas och förändras genom den kraftfulla effektiviseringen. Samtidigt påverkas personalen av de kvalitetsmål som ställs upp. Dessa mål kan ibland skapa målkonflikter i produktionen.

Kompetensbehovet i organisationen påverkas av i hur hög grad kunden är involverad i produktionen. Producenten behöver mer kunskap om kunden och kundens behov. I den förändring som pågår inom bl a tjänstesektorn påverkas flera faktorer. Marknadsföring utvecklas från att vara manipulering till genuint kundengagemang, från monolog till dialog, från filtrerande av information till kunskapsutbyte, från säljavslut till förtroendebyggande (Wikström).

2.5.3 Resesystemet och personalens roll

Med resesystemet avser vi här samtliga former av samhällsbetalda resor. Hittills har ett tydligt sektorsperspektiv fått råda, dvs varje delsystem för sig har utgjort avgränsning för produktion och utveckling. I en ökad integration mellan olika färdmedel och olika typer av företag måste kompetensen utvecklas ur ett horisontellt perspektiv. Kundens upplevelser och krav, dvs resenärsperspektivet, kan då utgöra grund för framtida strategier: att kompetens utvecklas utifrån hela resan. Många människor genomför resor genom att använda flera av delsystemen där valet påverkas av var man "hälsomässigt" befinner sig. Detta kan variera efter årstid, men även den fysiska och psykiska hälsan varierar. Ibland kan man resa med den ordinarie kollektivtrafiken, ibland kräver man ett bättre stöd via färdtjänsten.

Frontpersonalen är den som möter kunden i servicemötet. Det kan t ex vara i bussen eller i upplysningen. Edvardsson och Luukonen, liksom Warsén och Göthlin, har visat att en stor del kritiska händelser som uppstår i trafiken, uttryckta av resenärer, rör förarens agerande och beteende. Detta är inte så konstigt eftersom frontpersonalen är företagets ansikte utåt. Deras situation är utsatt. När trafiken effektiviseras leder det bl a

till att körtider stramas upp. Om inte alla länkar i kedjan fungerar kan det lätt leda till att förseningar uppstår. Föraren får då ta emot resenärens kritik. "Resenärens perspektiv skiljer sig från t ex trafikplanerarens, förarens och annan personals perspektiv. Det går inte enbart att styra de interna förutsättningarna för tjänsten genom ändamålsenlig organisering och styrning. Förutsättningarna för tjänsten måste utvecklas utifrån en kombination av interna och externa förutsättningar (Edvardsson m fl)".

Frontpersonalen måste ha kompetens att hantera händelser i vardagen. De utvecklar kompetens om hur vardagen fungerar, vilket bör föras in i organisationen, **dvs det måste utvecklas en lärande organisation som tar tillvara kunskap, utvecklar kunskapen och för den tillbaka till situationen för servicemötet.**

"... konkurrenskraften ligger just i skickligheten att få fram ett bra helhetsvärde. .. Kundkontakterna kan t.ex. ge nya idéer." (Wikström)

Kunskapen skaffas inte främst genom marknadsundersökningar utan genom systematisk notering av fakta om kunden och ett fortlöpande kunskapsutbyte i det dagliga arbetet. (Wikström)

Studier har visat att flera grupper av resenärer ser fördelar i en hög personalnärvaro under en resas olika moment. Ett skäl är att tekniska lösningar sällan kan ersätta den personliga servicen medan en hög servicenivå kan ersätta en bristfällig teknik. Personalnärvaron ökar också resenärens trygghet i resesystemet.

I rapporten Transporttelematik i kollektivtrafiken menar man att införandet av IT i bl.a. kollektivtrafiken kan leda till:

* kompetensutveckling på nytt sätt, genom att personalen får nya hjälpmedel
* att engagemanget i arbetet kan öka och att arbetet får högre status
* att säkerheten för personalen kan öka, bl a för dem som arbetar ute i fronten

Man anser samtidigt att införandet av ny teknik även kan leda till att den "suger kraften ur organisationen" om tekniken har brister eller om kompetensen är låg.

2.5.4 Behov av utveckling

Tjänsteforskningen visar på ett tydligt sätt personalens betydelse för kundens kvalitetsupplevelse. Det gäller såväl frontpersonal som stödpersonal, dvs de som kunden direkt och indirekt möter. Hittills har t ex förarens beteende och agerande för kvalitetsupplevelsen framkommit i generella studier om kollektivtrafiken, dvs i studier med andra syften än att särskilt studera personalens roll. Betydande forskning behövs för att tydliggöra och förfina denna kunskap. Det är också viktigt att studera personalens roll då företag i stor utsträckning har ambitionen att automatisera produktionen och i större utsträckning införa IT-hjälpmedel

Viktiga forskningsfrågor är:

I Hur stor betydelse har personalen i kundens kvalitetsupplevelse?
II Hur stor roll har personalen i kritiska situationer/händelser?
III Vad måste personalen "ställa till rätta" när tekniken inte fungerar?
IV Personal i fronten möter kunden, deras upplevelser och hur fysiska produkter fungerar.
V I hur stor grad medverkar personalen i utveckling av marknadskunskap?
VI Hur återföra personalens kunskap om kundernas behov till trafikledningen och vidare in i organisationen?

2.5.5 Effektivitet och kvalitet - förenad i personalrollen?

En omfattande effektivisering har skett inom kollektivtrafiken till följd bl a av att kostnaderna för samhället har ökat kraftigt. Det talas om en våg efter 80-talet som idag manifesteras i begrepp som "lean production" - mager produktion. Effektivitet är ett mått på hur uppställda mål verkställts. Oftast likställs effektivitet med just "mager produktion" med syfte att minska kostnaderna genom bl a färre anställda. Samtidigt arbetar allt fler med kvalitet, dvs att utveckla trafiken så att den kundupplevda kvaliteten är rätt. Personalen - oftast i fronten - hamnar i centrum av dessa båda mål, dvs att samtidigt spara kostnader och förbättra kvaliteten.

Ett värdefullt forskningsområde är därför hur mål kan förenas, vilka effekter olika eller icke samordnade mål ger. Utgångspunkten borde utgöras av det kundvärde som skapas i organisation. Därför är följande frågor intressanta att studera:

Vilka blir de långsiktiga resp de kortsiktiga effekterna av olika uppställda mål? Vilka krav ställs på en organisation för att förena mål om effektivitet resp kvalitet? Hur uppfattar kunden effekten av dessa båda mål i service-mötet? Vilka blir effekterna i frontlinjen, resp stödlinjen?

Sammanfattande forskningsområden avseende personalens roll:

*** personalens roll i resenärens hela resa**
*** effektivitet contra kvalitet**
*** skillnader/likheter i kompetensbehov i vertikala och horisontella system**
*** personalgrupper i ett tjänsteperspektiv - vad krävs i kompetensutveckling**
*** personal och teknik - krav på kompetens**
*** personalens roll som marknadsundersökare resp produktutvecklare**
*** samordningsbehov i ett integrerat system**
*** ledningsfilosofi och personalstrategi i ett horisontellt system**
*** arbetsmiljö och arbetsliv inom samhällsbetalda resor - individen som anställd**

2.6 *Ansvariga huvudmän*

Ansvaret för de skilda restyperna är enligt ovan uppdelat mellan skilda huvudmän. För den lokala och regionala kollektivtrafiken i ett län svarar kommuner och landsting gemensamt om inte annat beslut finnes. Verksamheten bedrivs via den bildade trafikhuvudmannen. Ansvaret för färdtjänst åvilar landets kommuner. I Stockholms län har avtal träffats mellan kommunerna och landstinget varvid landstinget har övertagit ansvaret. Även riksfärdtjänsten är en kommunal angelägenhet. Ersättningen för sjukresor administreras av sjukvårdshuvudmannen (landstinget)

2.6.1 Linjetrafik

I princip all kollektiv persontrafik i de olika länen är samhällsfinansierad. Ett annat kännetecken är att den kollektiva persontrafiken i vid bemärkelse har skilda huvudmän och har givits olika organisation och regelverk av respektive huvudman.

Huvudmannaskapet för den linjelagda kollektivtrafiken i länen åvilar gemensamt kommuner och landsting. Detta slås fast i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss persontrafik. Om parterna träffar överenskommelse kan antingen kommunerna gemensamt eller landstinget vara huvudman. Det senare gäller i Stockholms och Jämtlands län. Gotlands kommun utgör huvudman i Gotlands län. I f.d. Malmöhus län utövas huvudmannaskapet tills vidare gemensamt av Landstinget Malmöhus och Malmö kommun genom ett kommunalförbund. Förändrad organisation kommer enligt lag att gälla senast från och med 1999 01 01 i det nybildade Skåne län.

Huvudmannaskapet utövas genom antingen ett för ändamålet bildat aktiebolag eller via bildat kommunalförbund. Kronobergs län och f.d. Malmöhus län har valt kommunalförbund för samarbetet medan övriga 19 valt aktiebolag.

Lagen (1978:438) reglerar bl.a. även fördelning av uppkommet underskott.

2.6.2 Färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor m m

Huvudmannaskapet för den kommunala färdtjänsten åvilar landets kommuner. Socialtjänstlagen (1980:620), SoL, är en rättighetslag, enligt vilken personer skall ges bistånd (6 §) att få en skälig levnadsnivå och resurser att leva ett självständigt liv samt (10 §) genom hjälp i hemmet, färdtjänst eller annan service underlätta för den enskilde att bo kvar hemma och ha kontakter med andra. Kommunen får ta ut avgifter för lämnad service. Kommunerna fastställer egna regler beträffande färdtjänsten, dess avgifter etc. För finansiering utöver resenärens avgift svarar kommunen.

Kommunen är även huvudman för riksfärdtjänsten enligt lag (1993:963) om kommunal riksfärdtjänst. Förordningen (1993:1148) om egenavgifter vid resor med kommunal

riksfärdtjänst reglerar resenärens avgifter. För övrig finansiering svarar kommunen. Tillstånd till och särskilda villkor meddelas av kommunen.

Lag (1963:381) om allmän försäkring och lag (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresa reglerar kostnadsersättning vid sjukresa. Sjukvårdshuvudmannen, d v s vanligtvis landstinget som administrerar ersättningen, har rätt att fastställa regler för resans genomförande och dess avgifter.

Skollag (1985:1100, förordning (1970:340) om skolskjutning samt lag (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor utgör det formella regelverket för skolskjutsverksamheten i landet.

I det trafikpolitiska beslutet från 1979 betonades sambandet mellan trafiksektorn och annan samhällsverksamhet. Transporter är ett medel för stat, kommuner och landsting att göra samhällsservice tillgänglig varför samhällets inflytande över transportsektorn borde stärkas.

I 1988 års trafikpolitiska beslut betonades även den regionala balansen, miljön och säkerheten. Även rollfördelningen mellan staten och kommunerna, de olika trafiklagens konkurrensvillkor samt de framtida infrastrukturfrågorna behandlades.

I mars 1997 avslutade den i december 1994 tillsatta parlamentariska kommittén med uppdrag att utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige (Kommunikationskommittén, dir 1994:140) sitt arbete, I delbetänkandet (SOU 1996:26) "Ny kurs i trafikpolitiken" redovisar kommittén sin syn på bl a inriktningen av infrastrukturplaneringen och lämnar förslag till försök med stärkt politisk förankring av trafikplanering samt gör en utvärdering av 1988 års trafikpolitik. Slutbetänkandet (SOU 1997:35) Ny kurs i trafikpolitiken behandlar kortfattat även frågan om ”ett tillgängligt transportsystem”.

2.6.3 Steg mot ökad tillgänglighet inom kollektivtrafiken

Frågan om tillgänglighet till kollektivtrafiken har behandlats vid flera tillfällen. I lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik sägs att den som har tillsyn över kollektivtrafik och den som utöver sådan trafik skall se till att trafiken anpassas med hänsyn till resenärer med funktionshinder. Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket har i förordning (1980:389) getts befogenheter att meddela föreskrifter om handikappanpassning. Vägverket har därvid särskild uppgift att initiera, planera och följa upp anpassningen samt verka för att anpassningen samordnas. Sedan början av 1982 finns föreskrifter för anpassning av samtliga trafikslag med successivt ikraftträdande fr o m år 1985.

Ett väsentligt steg mot ökad tillgänglighet togs under början av 1980-talet då s k servicelinjer utvecklades. Dessa kom att bli en "mellanform" mellan den konventionella kollektivtrafiken och den individuella färdtjänsten.

De ovan omtalade trafikformerna har alla genomgått förändringar som gjort dem mer effektiva. Fordon och betalsystem har utvecklats. Lagstiftningen har på väsentliga punkter förändrats, t ex förändrat huvudmannaskap för sjukresor, avreglering av buss- och taxinäringarna. Nya former för upphandling av trafiken har öppnats och ny teknik för beställning och styrning av trafiken har utvecklats och tagits i drift. Det skilda huvudmannaskapet för trafiken gör emellertid att systemen utvecklas parallellt och för skilda resenärsgrupper. De blir var och en allt mer effektiva, ändamålsenliga och i huvudsak anpassade till huvudmannens verksamhet medan anpassningen till resenärerna, kundorienteringen eftersätts.

1993 tillsatte regeringen en särskild utredningsman vars uppgift var att lägga fram förslag om en bättre samordning i länen av olika former av offentligt betalda resor (dir 1993:84). I betänkandet (SOU 1995:70) Allmänna kommunikationer - för alla? presenterade Samreseutredningen dels en kartläggning av hur kommuner, landsting och trafikhuvudmän (THM) samordnar färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor och kollektivtrafik dels lämnades förslag till förändrad lagstiftning angående huvudmannaskap för vissa resor. Ett väsentligt förslag var införandet av "särskild kollektivtrafik" inom länen som en ny form av flexibel linjetrafik. Enligt förslaget görs länets trafikhuvudman ansvarig för såväl linjetrafiken som för den särskilda kollektivtrafiken.

Betänkandet har remissbehandlats. Med anledning av vad åtskilliga remissinstanser framfört i sina yttranden har inom kommunikationsdepartementet utarbetats ett nytt förslag till samordning av offentligt betalda resor. Förslaget redovisas i departementspromemorian (Ds 1996:69) Ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken samt i prop. 1996/97:115 Mer tillgänglig kollektivtrafik. De mest väsentliga organisatoriska skillnaderna mellan utredningens, departementspromemorians och propositionens förslag är att frågor om sjukresor ligger kvar inom landstingen, att en kommun ges möjlighet, om man kommer överens med landstinget och trafikhuvudmannen att överföra ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst till trafikhuvudmannen. Tillståndsgivningen, legitimeringen, för dagens färdtjänst och riksfärdtjänst kvarstannar inom kommunen, såvida man är överens att överföra ansvaret till trafikhuvudmannen. Färdtjänsten förs ut ur socialtjänstlagen och ersätts av lag om färdtjänst. Benämningen huvudman ersätts med begreppet länstrafikansvariga som är landstinget och kommunerna i länet gemensamt. Särskilda regler finns för Stockholms län och Gotlands län. Den som handhar länstrafikansvarigas uppgifter kallas trafikhuvudman. Den grundläggande tanken med förslagen är att linjetrafiken skall få en kraftigt ökad tillgänglighet så att kraven på särskilda transportlösningar för bl.a. personer med funktionshinder kan dämpas. För att påskynda denna utveckling ges möjlighet till betydande utökade statsbidrag till åtgärder för ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken för funktionshindrade. Lagen beräknas träda i kraft den 1 januari 1998.

Den ovan nämnda kartläggningen visar på stora brister när det gäller de skilda huvudmännens samordning av de offentligt betalda resorna. Parallella trafiksystem för särskilda målgrupper finns uppbyggda i flertalet län. Ett nära samarbete mellan huvudmännen har dock inletts i ca en fjärdedel av länen. Samarbete sker såväl på det tekniska, ekonomiska som på det organisatoriska planet. De gemensamma resurserna i form av länets trafikhuvudman används i dessa län i allt större utsträckning.

Samtidigt med Samreseutredningens arbete genomförde Vägverket, på regeringens uppdrag, överläggningar med SLTF. Syftet var att nå en överenskommelse om vissa riktlinjer för den framtida upphandlingen av den kollektiva trafiken. Avtal slöts 1995-05-24 och med innebörd att SLTF åtar sig att rekommendera trafikhuvudmännen att utarbeta program för att stegvis anpassa fordon och trafikmiljön till funktionshindrades behov utifrån en områdes- och linjevis prioritering. Programmen skall integreras i trafikförsörjningsplanen för respektive län och syftar till att få hela reskedjan att fungera. De innefattar såväl linjesträckning och trafikering som fordonens, hållplatsernas, terminalernas och trafikmiljöns utformning. Även information, service och biljettautomater samt annan teknik omfattas. Avsikten är vidare att trafikhuvudmännen vid upphandlingen av trafik inom prioriterade linjer / områden ställer krav att färdmedlen är så utformade att alla eller en del av sittplatserna kan nås från entré med lågt insteg och utan invändigt steg. Andra krav är att information ges inför och under resan, att föraren har kompetens vad gäller funktionshindrades särskilda behov och att personal vid behov bistår med hjälp och service speciellt i samband med på- respektive avstigning.

2.6.4 Huvudmannens perspektiv

De skilda huvudmännen för de offentligt betalda resorna hade tidigare låg grad av samverkan. Försäkringskassorna lämnade ersättning för genomförda sjukresor och kommunen betalade taxi för utförda resor inom färdtjänsten. Resesystemen var parallella trots att det många gånger var samma entreprenör som svarade för transporterna. Efter förändrad lagstiftning beträffande huvudmannaskapet för sjukresor och taxis avreglering öppnades möjligheter för ökad samverkan mellan skilda huvudmän. De första åren efter nämnda lagförändringar byggde emellertid huvud-männen, främst landstingen, upp sina egna organisationer för bokning av resor. I några län medverkade länets trafikhuvudman i upphandling av resor och beställningsrutiner för både sjukresor och färdtjänst. I andra län började en resesamverkan mellan vissa kommuners färdtjänst och landstingets sjukresor. Denna senare samverkan byggde på att färdtjänstberättigad kunde använda sin färdtjänst för att genomföra sjukresor och att huvudmännen utvecklade en avräknings-rutin så att kostnaden för resan belastade rätt huvudman.

Samverkan mellan huvudmännen kan graderas mot ökad integration enligt följande:

nivå 1 huvudmännen håller varandra informerade

nivå 2 huvudmännen anpassar sina åtgärder så att besluten blir mer likartade

nivå 3 huvudman uppdrar åt annan att delta i arbetet med upphandling etc

nivå 4 huvudman överlåter funktion (t.ex. upphandling, planering, beställningsrutin) till annan

nivå 5 huvudmännen överför beslut om verksamhet till annan

Faktisk samverkan uppnås först vid nivå 3. Det är inte ovanligt att THM aktivt deltar i en konsultroll eller som rådgivare i arbetet med upphandling av både resor och beställningsrutiner. De slutgiltiga besluten tas emellertid av respektive huvudman.

Innebörden av nivå 4 är att t.ex. kommun tecknar avtal med THM om upphandling av resor eller att THM upphandlar eller i egen regi handhar organisation för beställning. Sådan samverkan förekommer för närvarande i ca en fjärdedel av länen. Inget län har dock en samverkan som omfattar upphandling för samtliga kommuner och landstinget och där beställningsrutiner handhas av THM. En mycket bred samverkan förekommer dock i Östergötlands, Örebro och Gotlands län.

Eftersom beslut om samhällsbetalda resor innebär ett visst mått av myndighetsutövning kan besluten om dessa, enligt nuvarande lagstiftning, inte överföras till annan, dvs nivå 5 kan för närvarande inte uppnås. Förslag till hur en kommun kan överlåta sin uppgift att meddela tillstånd till färdtjänst och till riksfärdtjänst till en trafikhuvudman finns i ovan nämnda departementspromemoria "Ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken" samt i prop. 1996/97:115.

Som en följd av huvudmannens interna organisation kan beslut om och budgetansvar för de samhällsbetalda resorna vara decentraliserade till flera enheter. I de fall sådana huvudmän skall samverka krävs särskilda lösningar inom och mellan organisationerna.

2.6.5 Framtida forskningsområden

De samhällsbetalda resorna har många aktörer. Målet med samordning är att åstadkomma en väl fungerande trafik med ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Ett annat mer övergripande mål är att öka tillgängligheten för funktionshindrade inom kollektivtrafiken. Utvecklingen hittills har präglats av införande av förfinade system inom respektive huvudmans ansvarsområde och med samordning har man vanligtvis menat teknisk resesamordning i fordon. Forskning och analyser som belyser förändringars effekter för resenärer, transportörer och ansvariga huvudmän är mer ovanlig. Befolkningens framtida ålderssammansättning talar för ett ökat tryck på huvudmännen för att dessa ska kunna erbjuda medborgarna tillfredsställande transportlösningar inom rimliga ekonomiska ramar. Det pågår dock en förändringsprocess hos flera huvudmän i riktning mot en ökad samverkan. Analyser och en systematiserad informationsspridning om detta är viktiga framtida uppgifter.

Avsnittet nedan utvecklas i det framtagna forskningsprogrammet för de samhällsbetalda resorna (KFB).

Huvudmännens verksamhet

Det kan enligt diskussionen ovan finnas anledning att närmare studera de faktorer som har drivit fram utvecklingen i de län där samarbete mellan huvudmän har inletts.

Är detta ett resultat av att:

* det finns en politisk vilja att skapa ett tillgängligt transportsystem
* man på det regionala planet har funnit ekonomiska fördelar av ett ökat samarbete
* de regionala politiska beslutssystemen har förmåga att verka över de traditionella huvudmannagränserna

Regelverkens utformning

Varje verksamhet styrs av en uppsättning regelverk vilka har fastställts via lagstiftning, upphandling eller på annat sätt. Över tiden förändras förutsättningarna för drift och verksamhet utan att regelverken ändras. Positiva förändringar kan inte genomföras på grund av stela regler.

Ett intressant forskningsområde kan således vara att:

* göra en genomgång av vilka lagar och regler som förhindrar en positiv utveckling för huvudmän, transportörer och resenärer.

Fordonsutveckling

Se ovan

Ekonomiska effekter

Samordningen inom sektorerna färdtjänst och sjukresor har bl.a. haft som mål att minska antalet fordonsrörelser och därmed kostnader för huvudmännen. Ju längre resorna är desto större är besparingen. Inom Samreseutredningen påtalades bl.a. problemen med att mäta ekonomiska effekter vid ökad tillgänglighet till den linjelagda trafiken för personer vilka idag är hänvisade till särskilda transportlösningar.

Intressanta forskningsområden kan därför vara att:

* bedöma kostnader för att anpassa linjetrafiken
* värdera standardförändringar för resenärer vid integrerad trafik
* bedöma samhälls- och företagsekonomiska och andra effekter för huvudmän, resenär och transportör när resenärer "överflyttas" från de slutna systemen färdtjänst och sjukresor till den öppna och "nya och anpassade linjetrafiken"?
* finna en modell för framtagande av basdata och modeller för effektmätningar enligt ovan.

Konkurrens och/eller samverkan mellan transportörer

En ökad samverkan mellan huvudmännen för de samhällsbetalda resorna får konsekvenser för transportörerna. Krav på utvecklande av lämpliga fordon har redan omnämnts liksom gränsdragning vid samverkan inom beställningscentraler.

Intressanta forskningsområden kan vara att:

* diskutera effekter av förändrade gränser mellan buss- och taxiföretag
* analysera hur avtalsperiodernas längd påverkar investeringssituationen för företagen
* analysera hur beroendet av en lokal marknad påverkar företagens prissättning när det gäller samhällsbetalda resor
* diskutera effekter för företagen av ökad samordnad upphandling från den offentliga sektorn

Skilda kulturer möts

Dagens sjukreseverksamhet sägs utgöra en integrerad del av vården. Av bl.a. det skälet har verksamheten decentraliserats till sjukhus eller enskilda vårdinrättningar. Liknande utveckling finns i vissa kommuner där beslut om och budget för färdtjänsten har decentraliserats till stadsdelsnämnder och där handläggning kan göras t.ex. av hemsamariter.

Förslag till forskningsområden kan vara:

* vad händer när beslut om legitimering för färdtjänst flyttas från "en social miljö till en mer teknisk inriktad miljö"
* vilka effekter uppstår om beslut om färdtjänst flyttas från kommun till landsting

Integration

Transportsystemet skall underlätta individers förflyttning. Varje transportmedel och huvudman utvecklar inom sin egen sektor allt bättre informations- och biljettsystem etc. Däremot är vår erfarenhet och kunskap bristfällig när det gäller samverkan mellan skilda system. Det finns få dokumenterade exempel på denna s.k. horisontella integration.

Förslag till framtida forskningsområden:

* hur kan huvudmannasidan organisera "horisontell integration" av de samhällsbetalda resorna
* vilka ekonomiska effekter uppstår som en följd av "horisontell integration"
* hur påverkas kvaliteten av en ökad integration

2.7 *Entreprenörerna*

Utförarna av de samhällsbetalda resorna är buss- och taxiföretag. För att få bedriva trafik krävs trafiktillstånd vilka efter prövning utdelas av landets länsstyrelser.

Gemensamt för de två branscherna är att de till stor del baserar sin verksamhet på trafiktjänster vilka upphandlas av samhället. Samhällets kostnader år 1992 för de samhällsbetalda resorna uppgick till ca 13 miljarder kronor. Uppgifter från 1995 visar att den lokala och regionala linjetrafiken med buss omsatte ca 10 mdr kr. samt skolskjutsar ca 2 mdr kr. Taxitrafikens omsättning när det gäller de samhällsbetalda resorna (färdtjänst, skolskjuts och sjukresor) uppgår 1995 till ca 4,5 mdr kr.

Tabell 1: Kostnaderna för de samhällsbetalda resorna år 1992.

Slag av samhälls-betald resa	Kostnader miljarder kr/år	Trafikant och övr. intäkter miljarder kr/år	Statsbidrag miljarder kr/år	Landstings-bidrag miljar-der kr/år	Kommun-bidrag miljar-der kr/år
Kollektiv linje-trafik (under THM-ansvar)	ca 13,2	ca 5,7	ca 0,2*	ca 4,9**	ca 2,4
Kompletterande kollektivtrafik	ca 0,03	ca 0,01		ca 0,01	ca 0,01
Skolresor	ca 2-4				ca 2
Färdtjänst	ca 2	ca 0,4			ca 1,6
Riksfärdtjänst	ca 0,1	ca 0,02			ca 0,1
Sjukresor	ca 1,2	ca 0,2		ca 1	
Övriga samhälls-betalda resor	ca 1			ca 1	
Summa	ca 19,5	ca 6,3	ca 0,2	ca 6,9	6,1

* bidrag till drift av länsjärnvägar
** varav ca 3,2 miljarder inom Stockholms län
Källa: SOU 1995:70 *Allmänna kommunikationer – för alla?*

Enligt beskrivningen ovan har de samhällsbetalda resorna skilda huvudmän. Fördelningen på färdmedel framgår av tabellen nedan

Tabell 2: Huvudman och typ av färdmedel för respektive delområde inom den samhälls-betalda trafiken.

	Färdmedel						
Restyp	Huvudman	Tåg	Flyg	Buss	Spec.fordon	Taxi	Privatbil
Färdtjänst	K				(X)	X	X
R.färdtjänst	K	X	X	(X)	X	X	
Skolskjutsn.	K	X		X	X	X	
Sjukresor	L		X	X	X	X	
Kollektivtr.	THM	X		X	X		
Kompl.tr.	THM			(X)		X	

Anm: Huvudman för färdtjänsten är i Stockholms län landstinget.
Källa: SOU 1995:70 *Allmänna kommunikationer – för alla?*

2.7.1 Bussbranschen

Totalt finns i landet ca 13.400 bussar i yrkesmässig trafik. (BR Statistik om buss-branschen 1996). De fyra största bussentreprenörerna innehar nästan hälften (47%) av bussbeståndet.

Tabell 3: De tio största bussföretagen i Sverige, mätt efter antalet bussar i yrkesmässig trafik, december 1995.

Företag	Antal bussar med tillstånd för yrkesmässig trafik
1 Swebus AB	2.962
2 Linjebuss AB	1.532
3 SL-buss AB	1.018
4 Näckrosbuss AB	754
5 Göteborgs Spårvägar AB	227
6 Västerås Lokaltrafik AB	166
7 Uppsala läns trafik AB	166
8 Skelleftebuss AB	101
9 Sundsvalls Trafik AB	93
10 Borås Lokaltrafik AB	90

Källa: Sv Bussbranschens Riksförbund (1996): *Statistik om bussbranschen 1996.*

Antalet företag som bedriver yrkesmässig busstrafik i landet var i december år 1995 ca 1.700 st. Den dominerande andelen av företagen är enskilda firmor med endast en buss. Aktiebolagen är 670 st och dessa omsätter ca 85 procent av branschens totala omsättning.

Strukturförändringen inom näringen har varit stor de senaste fem åren. De fåtal större bolagen har blivit större medan de medelstora, ofta offentligt ägda, har minskat i antal som en följd av uppköp. Förändringen har orsakats främst som en följd av en ökad konkurrens vid upphandling av transporter.

2.7.2 Taxibranschen

Antalet taxifordon i landet var år 1996 ca 14.800 fördelade på ca 8.600 företag. Branschen domineras kraftigt av enskilda firmor med en eller två fordon. Endast åtta företag har fler än 20 bilar.

En viktig roll inom taxinäringen spelar beställningscentralerna. Dessa kan karakteriseras som samverkans- och försäljningsorgan för de enskilda företagen. Centralerna tar emot beställningar från resenärer, sluter avtal med större kunder t.ex. kommuner, dirigerar fordonen samt marknadsför de samverkande företagens tjänster. Antalet beställnings-centraler uppgick år 1996 till ca 450 st.

Regelverket för bedrivande av taxitrafik genomgick omfattande förändring år 1990 då näringen avreglerades. Behovsprövningen avskaffades liksom den av staten fastställda taxitaxan samt den obligatoriska kopplingen till den enda beställningscentralen i trafik-

området, dvs i allmänhet kommunen. Förändringen innebar bl.a. fri prissättning för företagen, rätt att upprätta sinsemellan konkurrerande centraler samt rätt att bedriva trafik var som helst i landet. Samtidigt skärptes dock kraven för etablering, dvs den som önskar bedriva trafik underkastas skärpt ekonomisk och personlig prövning innan trafiktillstånd beviljas. Kraven på taxameter skärptes.

En effekt av avregleringen blev priskonkurrens mellan beställningscentraler samt möjlighet för kunder att upphandla trafik i konkurrens. En annan effekt blev en ökad etablering av företag samt förekomst av enskilda taxiföretag vilka ej tillhör någon central. Då avregleringen i tiden sammanföll med det försämrade ekonomiska läget i landet samt bl.a. införande av moms på persontransporter ökade drastiskt antalet konkurser.

2.7.3 Upphandling av buss- och taxitransporter

Avreglering inom branscherna samt införandet av nya regler för offentlig upphandling (se nedan) har inneburit förändrad situation både för företagen och den upphandlande parten. Cirka 75 % av den lokala och regionala linjetrafiken med buss konkurrensupphandlades under år 1995. Den ökande konkurrensen innebar minskade marginaler och vikande resultat för företagen. De sjunkande vinstnivåerna har gjort att företagen trimmar sina organisationer, bl.a. genom friställande av personal. Undersökningar visar att trafikhuvudmännen i genomsnitt hittills har sänkt sina kostnader med 12,9 procent i de anbudsupphandlade områdena.

Det stora beroendet av den offentliga sektorn som kund har stor inverkan på taxiföretagens överlevnad. Inom storstadsområdena kan beställningscentralerna och taxiföretagen klara sin verksamhet även om man förlorar upphandling av transporter inom färdtjänst och sjukresor. Privatpersoner och företag utgör i dessa regioner ett betydande kundunderlag. Sårbarheten är däremot omfattande i medelstora och mindre orter och framförallt i mer glest befolkade områden där den offentliga sektorn utgör den helt dominerande kunden.

2.7.4 Entreprenörernas framtida situation

Avregleringen av buss- och taxibranscherna gör att den tidigare tydliga gränsen mellan dessa i framtiden kommer att suddas ut. Allt fler taxiföretag skaffar busstillstånd och bussfordon för sin verksamhet. Främst gäller det transsporttjänster med mindre bussar, t.ex. specialfordon inom färdtjänst. År 1996 bedriver ca 730 företag yrkesmässig trafik med både buss- och taxifordon. Den hittillsvarande utvecklingen visar att det är både buss- och taxiföretag som etablerar sådan trafik. Bristen på lämpligt fordon i denna nisch förhindrar troligen för närvarande ytterligare satsningar.

Skolskjutstrafiken i landet bedrivs både via buss- och taxiföretag. Den linjelagda trafiken via THM svarar därvid för en stor andel. Resterande skolskjutsar upphandlas av enskilda bussföretag och samverkansbolag inom denna näring samt av beställnings-

centraler inom taxi. I framtiden kan konkurrensen bibehållas eller i vissa fall ersättas av ett samarbete mellan dessa grupperingar. Beställningscentraler och samverkansbolag med kapacitet att utöva trafik av skiftande slag på effektivt sätt bör vara mycket konkurrenskraftiga i de framtida trafikupphandlingarna.

En viktig fråga för främst bussföretagen är att i framtiden få avtalskonstruktioner med transportköparen vilka ger företagen ett ekonomiskt incitament att utveckla trafiken. Detta kan ske genom att intäkterna kopplas till antalet resenärer.

Resultatet av en upphandling påverkar såväl företaget som den anställda personalen. Hela eller delar av personalen får ny arbetsgivare vilket skapar osäkerhet om arbetssituationen. Vilka effekter detta får för personalen bör studeras närmare.

En annan viktig fråga är i vad mån en trafikhuvudman får beakta "god taxiservice åt allmänheten" i samband med upphandling av taxitjänster på uppdrag av en kommun eller ett landsting? I en dom av Regeringsrätten december 1996 framgår att så kan vara möjligt förutsatt att förfrågningsunderlaget beträffande upphandlingen av de samhällsbetalda resorna även omfattar viss taxiservice åt allmänheten och att denna service preciserats i omfattning och till innehåll. (Se även remissyttrande av Nämnden för offentlig upphandling över Samreseutredningens betänkande).

En framtida nyckelfråga för taxinäringen är tolkningen av den nu gällande konkurrenslagstiftningen och begreppet dominerande ställning när det gäller beställningscentralen. Vilket geografiskt område skall vara bestämmande för begreppet dominerande ställning?

Andra för branscherna viktiga framtidsfrågor är allmän marknadsutveckling, kompetens både vad gäller företagarna själva, den anställda förarpersonalen samt personal i beställningscentraler samt tillämpning av informationsteknologi.

2.8 Information, informationssystem och samhällsbetalda resor

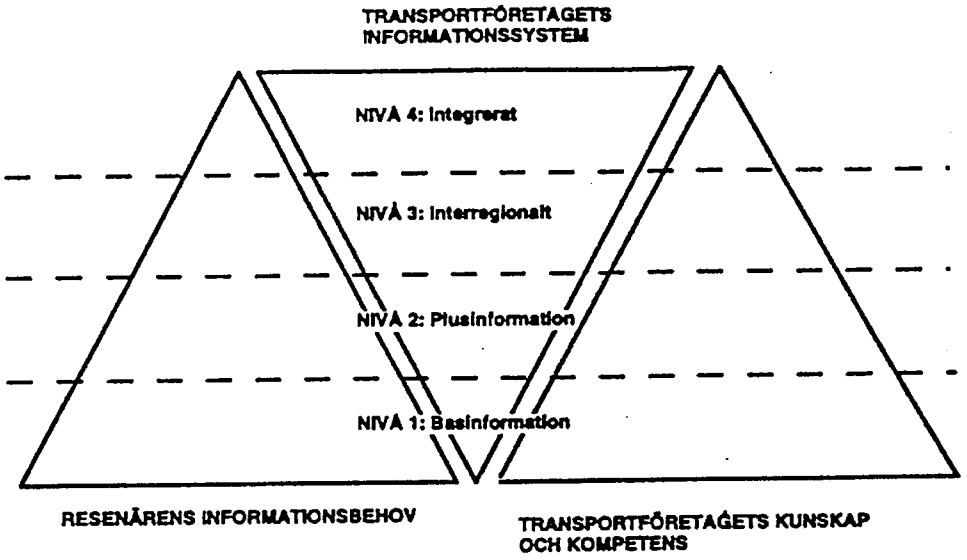
Aktörerna inom de samhällsbetalda resesystemen har omfattande behov av information. Resenärerna har ett informationsbehov då det gäller både den traditionella kollektivtrafiken och de olika särlösningar (färdtjänst, sjukresor m.m.) som finns. Transportföretagen har behov av information dels om framkomlighet, trafiksituation och andra resmöjligheter dels om resenärernas behov och preferenser.

De två huvudaktörerna i vad som kan beskrivas som ett tjänsteproduktionssystem är resenären och trafikföretaget. För transporttjänsten som helhet, men också för informationstjänsten, gäller att såväl företaget och dess personal som kunderna bidrar till tjänstens kvalitet i den direkta dialogen med varandra men också i dialog med de tekniska stödsystem som utgörs av informationsprodukter och -system.

Resenärsinformation är en viktig och integrerad del av kollektivtrafikföretagets totala tjänst. Information är en bidragande faktor när det gäller att göra kollektivtrafiken attraktivare för resenärerna samtidigt som den möjliggör ett effektivt utnyttjande av transporttjänsten. Information kan ges på flera olika sätt; tryckta tidtabeller, informationstavlor, via telefon, av personal etc. samt på skilda ställen; i hemmet, ombord på bussen etc. Den information som vidarebefordras till resenären är beroende av den information som finns tillgänglig hos t.ex. trafikledningen, centralen etc. Hur informationen uppfattas och förstås är beroende av bl.a. den miljö den presenteras i men även av mottagarens/resenärens motivation, kunskap och erfarenhet. Synen på information i kollektivtrafiksammanhang måste betraktas utifrån en systemsyn där informationssystemet består dels av informationsbärande produkter och -verktyg, dels av människor såväl anställda i trafikföretag som kunder och resenärer.

2.8.1 Informationsnivåer

Behov av forskning och utveckling inom informationsområdet när det gäller de samhällsbetalda resorna kan illustreras utifrån resans komplexitet samt resenärens informationsbehov och transportföretagets informationssystem och kompetens.



MariAnne Karlsson CTH

Utgångspunkten - nivå 1 - är den "normala" kollektivtrafiken där en basnivå betecknar ett basinformationsbehov, gemensamt för alla resenärer. Nivå 2 utgörs av "basplus"-information, dvs. den information som krävs för att resenärer med ett utökat informationsbehov, t.ex. resenärer med funktionshinder, skall kunna resa med kollektiva färdmedel. Nivå 3 är den information som berör ett interregionalt resande för att kunna erbjuda resenären ett flexibelt resande t.ex. över länsgränser. Nivå 4 utgörs av informa-

tionsaspekter vid ökad integrering mellan konventionell kollektivtrafik och särlösningar / specialtransporter.

Nivå 1

Kunskap om resenärernas basinformationsbehov är relativt väl dokumenterat även om det saknas kunskap om samspelet mellan resenären, informationsprodukterna och den totala informationsmiljön. Vi vet vad resenären behöver men brister finns i hur denna ska överföras och utformas.

Större kunskapsluckor finns beträffande informationssystemet sett ur trafikföretagens synvinkel. Detta gäller de tekniska stödsystemen men framförallt kompetens och stöd för personalen i företagen.

Nivå 2

Problembilden på nivå 2 är mer komplex än den på nivå 1. Utveckling och utvärdering av nya tekniska lösningar är relativt begränsad liksom utvärdering av konsekvenserna för genomförandet av faktiska resor. För transportören gäller att vidareutveckla informationssystemet och för detta krävs ökad kunskap hos personalen om informatörsarbete, rutiner för uppdatering av indata i systemen, etc. Ett annat krav är att de som finns i företagen får breddad kompetens om olika resenärsgruppers behov.

Nivå 3

Stora brister föreligger när det gäller resenärsinformation om mer långväga resor. Genom den nuvarande gränsdragningen av trafikhuvudmännens primära verksamhetsområden begränsas den för resenären tillgängliga informationen i huvudsak till resor inom länen. Undantag är den verksamhet som bedrivs inom Samtrafiken (Tågplus). FUD-verksamhet inriktad mot uppbyggnad av informationsinfrastruktur med gemensam eller specifika gränssnitt saknas.

Nivå 4

Ett samordnat resande ställer stora krav på information, både för den resande och för huvudmännen och transportörerna. Ett bibehållande av lokala och regionala regler för reseverksamhet ställer krav på kunskapsspridning. Flexibilitet genom ett ökad användning av anropsstyrd trafik ökar resenärens transportmöjligheter men gör samtidigt systemet svårare att överblicka och förstå. Bristen på kunskap är omfattande.

Sammanfattningsvis kan sägas att kunskapsbristen när det gäller informationsbehov och -utformning är större ju längre från basbehovet i traditionell kollektivtrafik man kommer.

2.8.2 Framtida forskningsområden

Tre huvudområden kan urskiljas för fortsatta forskningsinsatser:

* Teoriutveckling - med fokus på människan och informationen i kollektivtrafikmiljön

* Metodutveckling - metoder för identifiering av behov och metoder för (ut)värdering av genomförda åtgärder / förändringar

* Forskning kring informationsprodukters och informationsvertygs utformning

Kunskap om resenärens informationsbehov utgör den naturliga basen för utveckling av informationsprodukter och -system. **Trots detta saknas reell förståelse och en teori för samspelet mellan resenärens informationsbehov, informationsprodukternas innehåll och utformning samt resenärens beteende.**

Perspektivet vid studier av informationsfrågor är inte sällan antingen resenärens eller trafikföretagets. **Det är dock väsentligt att notera att i informationssystemet ingår såväl trafikföretagets personal som resenären.**

Ett samordnat resande kräver utveckling av nya tekniska lösningar ur såväl operatörens som resenärens perspektiv. Samtidigt är kollektivtrafikföretaget, sett ur ett tjänste-perspektiv, delaktig i en process där uppgiften inte är att "köra trafik" utan att "erbjuda transporter". **Informationens funktion är därför inte att beskriva trafiksystemet utan utgöra ett verktyg vid produktion och konsumtion av transporttjänster.**

2.9 Trafik- och transportlösningar

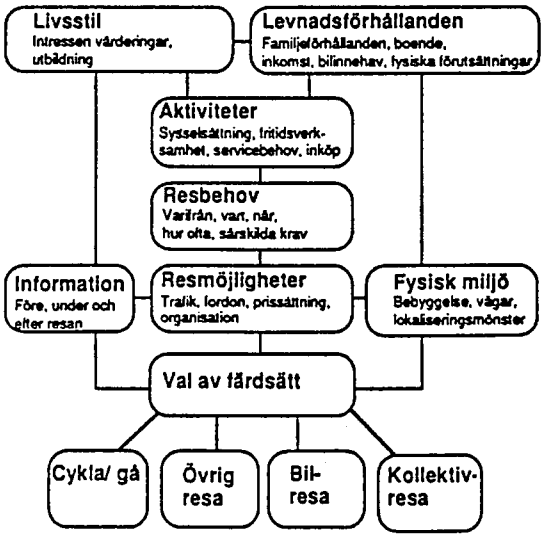
Ett mycket stort antal forskningsprojekt inom området kollektivtrafik har genomförts under den senaste 15-årsperioden. Dessa har oftast varit riktade uppdrag med syftet att göra kollektivtrafiken attraktivare, effektivare och mer miljövänlig. Utgångspunkten i denna forskning kan sammanfattas enligt följande:

* Samhällsekonomisk effektivitet i transportsystemet ökar med ökad andel kollektiva resor.
* Det kollektiva resandet beror på det resbehov som uppstår utifrån livsstil, levnadsförhållanden och aktiviteter samt de valmöjligheter som den fysiska planeringen, de ekonomiska resurserna och de tillgängliga trafiklösningarna ger.
* Persontrafiken blir mer miljövänlig genom kollektivtrafik.

Slutsatser beträffande studier av kollektivtrafik och samhällsekonomisk effektivitet visar bl.a. att:

* det är motiverat att samhället subventionera kollektivtrafiken med 30-50 procent av kostnaderna,
* att priset för en resa ska öka med ökad reslängd och service samt vid ökad trängsel och
* att vi har bra metoder för att jämföra den samhällsekonomiska nyttan av olika infrastrukturinvesteringar om man undantar investeringar just för kollektivtrafik.

Flertalet genomförda projekt har behandlat resbehov och hur val av färdmedel skall kunna påverkas. De faktorer som påverkar resandet kan därvid sammanfattas i följande förklaringsmodell:



Mats Börjesson, Transportidé

Projekten om kollektivtrafik och miljö har koncentrerats på framtagning av nya bränslen samt utveckling av nya motorer.

Flera projekt har även inriktats mot utvecklandet av nya transportlösningar. Uppdelning av linjenät för olika trafikeringsperioder och skilda resandegrupper har framgångsrikt genomförts. Samtidigt vet vi att uppdelning gör det svårare för konsumenten att hitta rätt i systemet och då olika intressenter har ansvar för planering och finansiering kan suboptimeringar uppstå.

2.9.1 Trafikformer

Översiktligt kan vi inom kollektivtrafiken skilja mellan **linjetrafik och anropsstyrd trafik.**

Linjetrafik bedrivs under flera olika benämningar. I landet finns ca 2.800 linjer av skiftande karaktär. Turtätheten varierar från glesbygdstrafikens enstaka turer per vecka till tätortstrafik med 10-20 turer per timme. Linjedragning varierar från raka express-linjer på 100-tals km till slingriga serviceturer på någon km.

Benämningarna på trafiken varierar. Namnen hämtas från var trafiken genomförs (tätortstrafik, landsbygdstrafik), när trafiken genomförs (nattrafik, lågtrafiklinjer), hur fort trafiken går (expressbussar), olika resmål (flygbuss) eller för vilka trafiken införts (sjukreselinjer).

Linjetrafiken genomförs i huvudsak med buss och tåg.

Den **anropsstyrda trafiken** genomförs endast om någon passagerare så begär. Viss sådan trafik har tidtabell, bestämd körsträcka och avgift per passagerare och är således en form av linjetrafik. Gemensamt kännetecken för den anropsstyrda trafiken är att den genomförs vid tider och på platser med låg efterfrågan. Trafiken genomförs oftast med taxifordon eller mindre bussar.

2.9.2 Förslag till FoU insatser:

* studier som belyser hur förändringar i livsstil, aktiviteter och värderingar påverkar resandet,
* utveckling av modeller för kunskapsinhämtande och beslutsfattande om resor,
* utveckling av modeller för beskrivning av miljöeffekter när det gäller sambandet mellan bebyggelseplanering och kollektivtrafik,
* studier som visar informationsteknologins möjligheter att underlätta val av färdsätt genom utvecklad information om trafikalternativ samt
* studier som belyser problem och lösningar för hela resan med samordning mellan olika trafikslag.

Därutöver bör satsningar göras beträffande:

* organisation för samordning mellan olika trafikeringsformer,
* snabbare anpassning av trafik till kundönskemål,
* fordon för kombinerade gods- och persontransporter samt
* kollektivtrafiken i ett kretsloppsperspektiv.

2.10 Upphandling av samhällsbetalda resor

Lagen om offentlig upphandling (LOU) är tämligen ny. I förhållande till tidigare regelsystem innehåller LOU detaljerade och omfattande bestämmelser. Leverantörer och anbudsgivare har möjlighet att via domstolsförfarande dels stoppa och ändra pågående upphandling dels begära skadestånd om den upphandlande enheten begått formella fel. Upphandlingsprocessen har kommit att präglas av en ökad formalisering.

Samhällsbetalda resor innehåller flera moment vilka ur upphandlingsteknisk synvinkel är komplicerade. När det gäller t.ex. resor med anropsstyrd trafik kan den upphandlande enheten välja att skilja på beställningscentral och transporter eller upphandla transporter inklusive beställningscentral. Ett problem är de fall i vilka pris för en resa bestäms via

taxameter och alltså inte är känt i förväg. Ett annat problem är att mängden resor vid upphandlingstillfället inte är känt för den upphandlade perioden då resbenägenheten inom t.ex. färdtjänsten påverkas av de enskilda resenärerna själva samt av förändrade regelverk.

Då de samhällsbetalda resorna har flera huvudmän och dessa i sin tur kan ha en decentraliserad organisation följer att antalet upphandlande enheter, sett ur transportörens synvinkel, kan vara stort.

2.10.1 Former för upphandling

Aktuella lagar vid offentlig upphandling är LOU, Lag om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, LIU, i tillämpliga delar konkurrenslagen, KL samt lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.

LOU är det övergripande regelverket för offentlig upphandling över de s.k. tröskelvärdena (ca 1,8 milj kr.) All upphandling oberoende av tröskelvärde ska göras affärsmässigt och utan ovidkommande hänsyn.

EG-direktiven skiljer mellan A- och B-tjänster.

Lagen skiljer vidare mellan följande former för upphandling:

Förenklad upphandling:

Alla leverantörer har rätt att delta med skriftliga anbud. Den upphandlande enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare
Förenklat kan sägas att formen tillämpas vid tjänsteupphandling (A-tjänster) under tröskelvärdet samt för B-tjänster oavsett belopp.

Öppen upphandling

Alla leverantörer får lämna anbud

Selektiv upphandling

Den upphandlande enheten inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud

Förhandlad upphandling med eller utan annonsering

Den upphandlande enheten inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud varefter förhandling sker med en eller flera av anbudsgivarna.

Direktupphandling

Upphandling utan infordran av skriftligt anbud. Endast vid mycket låga belopp.

Öppen eller selektiv upphandling skall användas om inte särskilda, i lagen angivna, skäl finns att använda förhandlad upphandling.

2.10.2 Upphandlingsform och förfrågningsunderlag

LOU ställer långtgående krav på hur upphandling ska gå till. Den upphandlande enheten måste noggrant ange **vad** som ska upphandlas och **hur** anbuden kommer att utvärderas.

Den upphandlande enheten får antingen anta det anbud som har lägst pris eller det som är ekonomiskt mest fördelaktigt med hänsyn till samtliga omständigheter. Normalt torde det sistnämnda vara önskvärt vid upphandling av samhällsbetalda resor. I förfrågningsunderlaget är nödvändigt att ange vilka omständigheter som tillmäts betydelse vid utvärderingen. Särskild uppmärksamhet skall därvid ägnas preciseringar vad gäller pris och kvalitet samt i vad mån upphandlingen omfattar även "taxiservice åt allmänheten".

2.10.3 Allmänna synpunkter

Upphandlingens mål är bl.a. att begränsa kostnaderna för de tjänster som köps samt att åstadkomma konkurrens mellan utförande företag. Förekomst av flera upphandlande enheter inom den offentliga sektorn kan emellertid medföra att möjligheten att samordna resorna minskar om inte samtidigt organisationen för samordning förändras. Kostnadssänkningar via upphandling blir tillfälliga alternativt äts upp genom bristande resesamordning. De valda lösningarna kan därför te sig ineffektiva när de jämförs med de tidigare koordinerade lösningarna.

Från entreprenörshåll framförs inte sällan uppfattningen att den upphandlande enheten i flertalet fall antar "lägsta pris". Andra kostnader i organisationen, t.ex. sysselsättningsgarantier för personal anställda inom "egenregi-utförare" som förlorat en upphandling kvarstår. Kritik riktas även mot korta avtalstider (2 år) vilket hämmar viljan till investeringar och skapar oro bland personalen.

2.11 Förändringsprocesser och konflikter

Inom området samhällsbetalda resor möts många olika intressenter. Dessa har inte enbart skilda värderingar utan även olika referensramar och mål med sin verksamhet. Privata företag och myndigheter möts, olika resebehov möts, resenärer möter nya informationssystem och tekniska lösningar. Nya regelverk och rutiner införs och organisationerna förändras.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för kunskapssammanställningen finna dokumentation om de konflikter som otvivelaktigt finns mellan aktörerna. Diskussionen här nedan bygger därför på flera olika källor, såväl muntliga som skriftliga.

2.11.1 Resenärer och användare

Resenärerna önskar väl fungerande resmöjligheter men innebörden av begreppet varierar mellan olika grupper av resenär. Ett färdmedel klarar inte av att tillgodose krav både på direktgående expressbusstrafik och slinglagd servicelinjetrafik. Resesystemet måste därför erbjuda valmöjligheter för resenärerna. Mängden av alternativ står dock i viss motsatsställning till önskan om ett resurssnålt och samordnat resande sett utifrån den betalande huvudmannens perspektiv.

Talesmän för användarorganisationerna, t.ex. handikappförbunden, strävar efter att samhället skall tillhandahålla likartade resmöjligheter oavsett i vilken region personerna bor. Regionala skillnader upplevs som orättvisa. Införandet av samordnade resor och en ökad tillgänglighet inom kollektivtrafiken kan även uppfattas som att nuvarande sär-lösningar kommer att avskaffas trots att fortsatt, men begränsat, behov av dessa kvarstår.

2.11.2 Besparingskrav och sektorisering

Finansieringen av de samhällsbetalda resorna sker till stor del genom offentliga budgetar. Ansvariga politiker har trycket på sig att åstadkomma besparingar genom effektivitetshöjande trafiklösningar som t.ex. samordning. Huvudmannaskapet är uppdelat mellan kommuner och landsting och hade dessa haft som gemensamt uttalat mål att åstadkomma effektiva transportlösningar så skulle dessa i stor utsträckning varit genomförda. Så är emellertid inte fallet Samhällets sektorisering har på de flesta håll i landet i stället inneburit att varje huvudman sökt att finna så bra transportlösningar som möjligt inom sitt ansvarsområde utan att samutnyttja andra huvudmäns lösningar. Ett exempel på detta är den långtgående integreringen av sjukresor inom vården. Här har flera sjukvårdshuvudmän funnit egna väl fungerande integrerade rutiner för administration av både sjukresor och planering av besök inom vården. Sett ur ett transportperspektiv kan det synas som att varje sektors strävan att optimera sina lösningar innebär, för samhället i stort, suboptimerade lösningar. Ett annat skäl till utebliven samordning är att respektive ansvarig huvudmän kommit olika långt när det gäller beställnings- och samordningsverksamhet. Det är inte heller ovanligt att företeelsen med parallella lösningar uppfattas som att det råder motsättningar mellan sektorerna eller ett "revirtänkande".

Varje huvudman väljer den organisationsform för de samhällsbetalda resorna vilken passar in i den totala organisationen och det är inte säkert att denna har ett uttalat "totalreseperspektiv". Det kan finnas andra skäl som t.ex. uppdelning av det politiska ansvaret för verksamheten. Av tradition har färdtjänsten utgjort en del av kommunens förda socialpolitik och därmed av organisationsskäl placerats inom denna förvaltning. Reseverksamheten har handlagts av personer vilka arbetar inom hemtjänst och äldre-

omsorg varvid man erhåller ett nära samarbete med personer vilka handlägger frågor om legitimering av personer för färdtjänst.

I samband med förändringar av organisationer uppkommer inte sällan frågan om indragning av arbetstillfällen. Införande av samordnade transportlösningar är därvid inget undantag varför genomförandet av en förändrad organisation kan upplevas som en konflikt

Konflikter kan uppstå mellan kortsiktiga besparingar och långsiktiga utvecklingssatsningar vilka kan ge upphov till mer bestående besparingar. Konflikter kan även uppstå om hur överskotten från genomförda effektivitesåtgärder skall användas. Användarintressena vill att resurserna återförs till de samhällsbetalda resorna för att utveckla transporterna och förbättra kvalitén medan andra ser besparingen av skattemedel som ett mål i sig.

2.11.3 Transportörerna

Transportörernas roll är att utföra de genom konkurrens upphandlade transporterna. Transportörerna och deras personal intar därför en central position mellan den trafikbeställande myndigheten, t.ex. kommunen, och den enskilde resenären.

Ett väsentligt medel för att göra rollfördelningen klar mellan trafikföretaget och beställaren är att underlaget vid upphandlingen är tydligt. Särskilt viktigt är det att definiera kvalitets- och prisfrågorna.

Transportörens uppgift gör att det ställs stora krav på att den roll som denne och personalen har ska vara väl definierad; det är föraren som möter resenären samtidigt som beställaren, i form av t.ex. en kommuns färdtjänstnämnd, fastställer de regler som gäller för resenären. Oklarhet angående reglernas innebörd och tolkning kan skapa konflikter mellan förare och resenär.

En källa till irritation mellan beställare och utförare är de ofta korta avtalstider som vanligtvis gäller för de samhällsbetalda resorna. Den upphandlande enheten kan önska täta upphandlingstillfällen för att bl.a. pressa priserna och upprätthålla konkurrensen medan transportören önskar längre perioder för att trygga företagets existens och bereda personalen trygghet samt få möjlighet till mer långsiktiga investeringar i form av fordon etc. Här kan det även finnas en viss skillnad mellan buss- och taxiföretag. Taxiföretagen är därvid mer bundna till det närområde man vanligtvis opererar inom än bussföretagen. Ett taxiföretag eller en gruppering taxiföretag som förlorar en upphandling gällande t.ex. färdtjänst i kommunen, har svårt att finna alternativa uppdrag på orten. Sårbarheten är stor. Strukturen inom bussbranschen har på senare år förändrats vilket underlättar en förflyttning av verksamheten.

En ökad samordning av de samhällsbetalda resorna kan leda till att de tidigare gällande gränserna mellan buss- och taxiföretag blir mindre tydliga. Detta kan innebära skärpt konkurrens mellan företagstyperna men även ett ökat samarbete.

2.11.4 Effektivitet kontra kvalitet

Det rådande ekonomiska läget i landet gör att den upphandlande enheten alltmer prioriterar resurssnåla lösningar vilka kan stå i motsatsställning till de kvalitetskrav som både resenär och transportör har. Transportör och personal möter resenären i den dagliga verksamheten medan beställaren (kommun/landsting) finns mer anonym i bakgrunden. Klagomål och kritik mot transporterna riktas mot transportören även om denne följer de regler som fastställts vid upphandlingen.

2.11.5 Servicelinjetrafik

Av tradition har taxiföretagen svarat för en dominerande andel av resorna inom den kommunala färdtjänsten. Införandet av servicelinjetrafik kommer på sikt att medföra ett minskat utnyttjande av taxifordon inom färdtjänsten vilket kommer att påverka ekonomin i dessa företag. Taxiföretagen kan dock möta en negativ utveckling genom att skaffa andra fordon.

2.11.6 Beställningsfunktionen

Den samordnade trafiken kräver ett instrument för att koordinera resebeställningar och ledning av trafiken. Beställnings- och trafikledningsfunktionen finns för närvarande både inom privata taxiorganisationer eller andra privatägda företag samt de offentligt ägda trafikhuvudmännen. De råder delade meningar om var denna funktion ska ligga. En tydlig utveckling är att man från beställarsidan arbetar för lösningar vilka ur ett ägarperspektiv skiljer på funktionerna "samordning" och "transport". Det finns en rädsla för att bl.a. taxiorganisationerna skulle prioritera de till den egna organisationen anslutna åkerierna före andra entreprenörer vid fördelning av uppdrag. För att säkerställa en neutral fördelning av uppdrag placeras därför beställningsfunktionen utanför transportörsleden.

En annan fråga angående de privatägda beställningsfunktionerna är centralernas storlek. Frågan om "dominerande ställning" inom ett geografiskt område är aktuell på flera håll i landet. Bakgrunden är kraven på konkurrens mellan centraler även i mindre tätt befolkade områden. Från operatörsled anförs både ekonomiska skäl och stordriftsfördelar som försvar för nuvarande uppbyggnad och omfattning av centralerna.

3 Exempel på samordning av de samhällsbetalda resorna

3.1 Inledning

Successivt genomförs på flera håll i landet ökad samordning av de samhällsbetalda resorna. Den grundläggande åtgärden dvs att utforma trafiksystemet så att det görs tillgängligt för allt fler personer har till och från prövats under flera år. Behoven av åtgärder har från statsmakternas sida visats flera gånger bl.a. genom utredningarna om handikappinsatser inom kollektivtrafikområdet och genom dåvarande transportrådets stödjande insatser för investeringar i kollektivtrafiken. Utvecklandet av servicelinjer i början av 1980-talet utgjorde ett viktigt steg när det gäller att anpassa trafiken till resenärernas behov. Under 1990-talet har samarbetet mellan trafikhuvudmän, enskilda kommuner och landsting genomförts i och med att färdtjänstens betalsystem fått tillämpats vid betalning av sjukresa och personer med färdtjänsttillstånd tillåtits resa avgiftsfritt i kollektivtrafiken. Det är dock först under de allra senaste åren som mer genomgripande samverkan mellan huvudmännen har genomförts.

Det finns dock vissa regioner som redan tidigt kom att genomföra samverkan mellan huvudmännen. Örebro län genomförde en ökad samordning av resor via den länsomfattande beställningscentralen. Hallands län har tillämpat samordning av vissa offentligt betalda resor under en längre period liksom även Skaraborgs och Kristianstads län. Östergötlands län införde under slutet av 1980-talet som hittills enda län ett ökat samarbete mellan samtliga kommuner, landstinget och trafikhuvudmannen då man införde systemet med Länsfärdjänst. Även Gotland har en samordning av de offentligt betalda resorna.

Samordningen sker enligt olika modeller. Ett samordnat resande för skilda huvudmän i samma fordon är en modell, gemensamma regler för resande en annan och en samverkan på det organisatoriska planet mellan huvudmännen en tredje. Under de senaste åren har ytterligare en modell utvecklats då man genom översyn av grunderna för legitimering inom färdtjänsten och införande av linjetrafik med mindre bussar och med möjligheter till mindre linjeavvikelser kan erbjuda resenärerna god trafikservice.

Under 1980-talet utvecklades även andra, mindre konventionella former av samordnat resande. På flera håll i landet ställde trafikhuvudmannen ett fordon till förfogande för invånarna i mindre samhällen. Dessa kunde genom byalaget använda fordonet för matartrafik fram till den linjelagda trafiken eller för andra arrangerade resor under förutsättning att resenärerna hade gällande periodkort samt att byalaget höll med förare. Denna trafikeringsform finns kvar endast på några ställen i landet.

I Ockelbo kommun bedrivs sedan år 1995 en ny form av linjetrafik. Kommunen har i samverkan med trafikhuvudmannen upphandlat trafik med mindre bussar. Trafiken ersätter den tidigare linjetrafiken med normalstora bussar, huvudparten av skolskjutsarna och färdtjänsten. Upphandlingen har skett som skolskjutstrafik och resenärerna åker tills vidare avgiftsfritt.

Inom ramen för EU-projektet SAMPO genomförs i ett par stadsdelar i Göteborg försök med flexibel linjetrafik, Flexlinje. Målgrupper för trafiken är dagens färdtjänstresenärer och personer över 65 år. Trafiken är ett försök att föra samman färdtjänsten och de befintliga servicelinjerna. Bussarna har fasta tider vid ändhållplatser men längs linjen är trafiken anropsstyrd och mindre linjeavvikelser sker. Resa bokas via färdtjänstens beställningscentral. Personer med färdtjänstlegitimation kan fritt välja mellan den traditionella färdtjänsten med taxi och Flexlinjen.

I särskilda bilagor redovisas mer utförligt samarbetet mellan huvudmännen i några områden. Samarbetet inom Örebro län har studerats som ett särskilt projekt inom förevarande arbete. Redovisningen av utveckling och förhållanden i Nordvästra Skåne, Hallands län, Blekinge län samt beträffande länsfärdtjänsten i Östergötlands län har genomförts i nära samarbete med respektive trafikhuvudman.

3.2 *Samordning av samhällsbetalda resor i Nordvästra Skåne*

3.2.1 Bakgrund

Nordvästra Skåne definieras i det följande som det område som omfattas av kommunerna Bjuv, Helsingborg, Höganäs, Landskrona samt Svalöv. Inom området bor ca 200.000 personer varav ca 55% bor i centralorterna Helsingborg och Landskrona. Det finns 33 tätorter med mellan 8.000 och 400 personer i regionen. I små orter och på landsbygden bor 9% av befolkningen.

Ansvaret för trafiken är, liksom i flertalet andra områden i landet, uppdelade på flera huvudmän. För den allmänna kollektivtrafiken inklusive kompletteringstrafik ansvarar trafikhuvudmannen Malmöhus Trafik. För grundskoletransporter ansvarar respektive kommun oftast genom dess utbildningsförvaltning eller teknisk förvaltning. För färdtjänstresor ansvarar respektive kommuns socialnämnd alternativt områdesnämnd. För sjukresor ansvarar landstingets två sjukvårdsdistrikt. Sammanlagt rör det sig om ca 20 olika förvaltningar/huvudmän som planerar och driver samhällsbetalda resor i området.

Under 1994 utfördes ca 15 miljoner resor till en kostnad för samhället på ca 150 miljoner kronor. Av dessa var ca 0.5 miljoner resor anropsstyrd färdtjänst, sjukresor och kompletteringstrafik till en samhällskostnad av 43 miljoner kronor. Grundskoletransporterna svarade för drygt 1 miljon resor med en samhällskostnad av 18 miljoner kronor.

De olika trafiksystemen både överlappar och kompletterar varandra samt i viss mån konkurrerar om resenärerna.

3.2.1.1 Samordning inom Helsingborg

I slutet av 1980-talet vidtogs åtgärder inom Helsingborgs kommun med syfte att begränsa kostnadsutvecklingen beträffande skolskjutsar med buss. Efter en översyn av scheman kunde omplanering genomföras vars effekt blev ett minskat behov av fordon. I dagsläget ligger bruttokostnaden ca 40 procent lägre än för 6 år sedan trots oförändrat antal elever.

Samtidigt har förändringar vidtagits beträffande färdtjänsten i kommunen. Översyn har gjorts av färdtjänstregler och samordning av resor har åstadkommits genom en beställningscentral. Kommunen byggde redan år 1991 upp en egen beställningscentral. Denna har stegvis sålts ut till ett privat företag och drivs från år 1995 helt i privat regi med uppdrag för Helsingborgs kommun. Effektiviserad upphandling och samordning av resor inom färdtjänsten har medfört att kommunens kostnad för en genomsnittsresa på två år reducerats med 25 procent trots att efterfrågan ökat kraftigt. Denna kostnadsreduktion fördelas enligt följande:

30 procent genom samordning och annan planering
10 procent genom förenklad administration

10 procent genom kontroll av rätta priser och egenavgifter
50 procent genom upphandling i konkurrens och effektivt utnyttjande av fordon

Beställningscentralen i Helsingborg tar emot beställningar, samordnar resor och dirigerar fordon för färdtjänstresor åt Helsingborgs kommun och sjukresor för landstingets sjukvårdsdistrikt i Helsingborg respektive Landskrona.

Nästa förändringssteg påbörjades år 1996 då anropsstyrd servicelinjetrafik successivt införs i stadsbusstrafiken. Resenären får tillgång till denna efter särskild legitimering inom färdtjänsten.

Under 1996 och 1997 har samtliga personer med färdtjänst fått sitt tillstånd omprövat efter de nya färdtjänstreglerna och med hänsyn tagen till de nya möjligheter som finns för anpassade kommunikationer, bl.a. anropsstyrd servicelinjetrafik. Omlegitimeringen har genomförts i en projektorganisation (färdtjänstenhet) med resurser från de sex områdesnämnderna. Under år 1997 överförs legitimeringsfrågorna till Tekniska nämnden vilken således får ett samlat ansvar för kommunens persontrafik, dvs kontakter med Länstrafiken, avtal angående stadstrafiken, skolskjutsar och beställningscentral. Omorganisationen innebär att Tekniska nämnden prövar funktionsnedsättning och på vilket sätt den hindrar personen från att resa med allmänna kommunikationer. Prövning sker utifrån kommunens färdtjänstregler som utgår från Socialtjänstlagens § 10.

För närvarande finns fyra nivåer för legitimering:

- sevicelinje med gångavstånd 150 m till och från fordon
- servicelinje från dörr till dörr
- färdtjänst med personbil
- färdtjänst med specialfordon

För färdtjänstlegitimation betalar resenären en årlig avgift om 200 kr. Färdbevis utställs av beställningscentralen. Egenavgift vid färdtjänstresa är i princip likställd med de avgifter som tillämpas i den allmänna kollektivtrafiken.

3.2.1.2 Samordning i hela Nordvästra Skåne

På initiativ av Bjuvs och Helsingborgs kommuner startades ett samarbete mellan kommunerna Höganäs, Bjuv Helsingborg, Svalöv och Landskrona samt landstingets sjukvårdsdistrikt för att utröna vilka förutsättningar som fanns för att nå ett bättre resursutnyttjande inom ramen för samhällsbetalda resor. Till sig knöt man även trafikhuvudmannen Malmöhus Trafik som fick uppdraget att vara sammanhållande för projektet.

I analysen konstaterades att

* varje transportbehov har sin särlösning beroende på att ansvaret är splittrat på många huvudmän,

* antalet personer med färdtjänst och deras resande ökar,
* när behovet av färdtjänst och sjukresor är som störst är efterfrågan på kollektivresor som lägst. Finns här en källa för ett bättre resursutnyttjande?
* det inom den allmänna kollektivtrafiken finns dåligt utnyttjad linjetrafik som skulle kunna integreras med övrig anropsstyrd trafik,
* lokalisering av serviceenheter, vårdcentraler m.m. där hänsyn inte har tagits till korta gångavstånd, alstrar stora behov av särskilda transporter med personbil och taxi,
* specialisering och koncentration inom sjukvården skapar fler och längre sjukresor,
* incitamenten för den enskilde att välja det för samhället minst kostsamma transportalternativet är svagt.

Det konstaterades vidare att de samhällsbetalda resorna med taxi och specialfordon kostar samhället 5 - 20 gånger så mycket per resa som i kollektivtrafiken. Antalet personer med färdtjänst och deras resande ökar. Tendensen är att både antalet resor och kostnaderna kommer att mer än tredubblas inom 10 år. Detta leder till antingen stora kostnadsökningar eller inskränkta resmöjligheter om inte kraftfulla samordningsåtgärder vidtas.

Analysen ledde fram till bl.a. följande slutsatser:

Det behövs en **gemensam grundsyn på regelverken** för resandet. För den som överhuvudtaget inte kan resa med en anpassad kollektivtrafik återstår särlösningar. Dessa bör erbjudas de tider och med den frekvens som kollektivtrafiken har. Görs resorna på annan tid skall de betalas som privatresor.

Biståndsbedömningen behöver graderas med hänsyn till möjligheterna att kunna resa med en anpassad kollektivtrafik. Kunskapen och informationen om de kollektiva resmöjligheterna är bristfällig och måste förbättras.

De kollektiva trafiksystemen, planeringen, utformningen av den yttre miljön, fordon och linjenät måste **anpassas** med bättre beaktande av de behov som finns för äldre, inom färdtjänsten och sjukresorna samt för skoltransporter. Resorna måste vara och upplevas som trygga och säkra av resenärerna.

Ansvaret för transporterna är splittrat på flera huvudmän och det finns en betydande besparingspotential genom **samordnade lösningar**. Samhällets kostnader i nordvästra Skåne skulle kunna minska med ca 15 milj kr per år från dagens nivå på ca 65 milj kr per år.

För att finna ytterligare erfarenheter måste **försöksverksamhet** utvecklas. Framgångsrika lösningar är oftast småskaliga och kräver ingående och detaljerat arbete för att nå resultat.

Berörda kommuner, sjukvårdsdistrikt och trafikhuvudmannen var överens om att det finns stora effektiviseringar och besparingar att göra och att detta är nödvändigt för att kunna möta en ökad efterfrågan på transporter inom främst färdtjänst och sjukvård. Vi-

dare såg man möjligheter att med bättre samordning kunna förbättra trafikstandarden inom främst landsbygden.

3.2.2 Utvecklingsarbete

För att vinna erfarenhet enades man om att starta fem olika försöksprojekt;

1 Gemensam grund för regelverk avseende färdtjänst och sjukresor

2 Samordning av samhällsbetalda resor i mellanstor stad med stadstrafik - Helsingborgs stad

3 Samordning av samhällsbetalda resor i mindre stad med stadstrafik - Landskrona

4 Samordning av samhällsbetalda resor i landsbygdskommun - Svalöv

5 Samordning mellan grundskoletransporter och regional linjetrafik - Helsingborgs kommun

Dessa har letts av vardera en politisk styrgrupp och förslag har utarbetats av tjänstemannagrupper. I kommunövergripande projekt har i varje part funnits företrädare för såväl majoritet som opposition. I kommunprojekt har företrädare funnits för alla de förvaltningar och de sjukvårdsdistrikt som är berörda. Avstämningar med handikapp- och pensionärsorganisationer såväl lokalt som regionalt har gjorts allteftersom arbetet fortskridit. Trafikhuvudmannen Malmöhus Trafik har tjänstgjort som "motor" i flertalet av projektarbetena.

De ovan nämnda huvudmännen (kommunerna och landstingets sjukvårdsdistrikt) har senare begärt att Malmöhus Trafik även ska utarbeta förslag till hur en beställningscentral för de samhällsbetalda resorna för i första hand Nordvästskåne kan organiseras. Projektet initierades när arbetet med gemensam grund för regelverk pågick. Arbetet kan vidare ses som ett förarbete till det utökade samarbete som blir följden av det enade Skånelänet samt bildandet av "storlandsting" och en organisation för kollektivtrafiken. Projektet benämnes:

6 Förslag till gemensam beställningscentral

I det följande beskrivs kortfattat de sex projekten och de hittills uppnådda resultaten.

3.2.2.1 Gemensamma regler för färdtjänst och vissa sjukresor

Bakgrund

Kostnaderna för de samhällsbetalda resorna med servicelinjer och den anropsstyrda trafiken inom färdtjänst och sjukresor ökar i betydande grad. För de anropsstyrda resorna

med specialfordon och taxi beräknas denna ökning bli avsevärd dels på grund av att andelen äldre personer ökar dels att antalet resor per person ökar.

För att möta dessa förväntade kostnadsökningar kan flera åtgärder vidtas. Den troligtvis viktigaste åtgärden är att anpassa nuvarande kollektivtrafik så att även äldre och personer med funktionshinder kan utnyttja dessa. Ett steg på vägen är att utnyttja nuvarande special- och taxifordon mer effektivt än för närvarande. En ökad samordning över kommungränserna och mellan kommun och landsting kräver ett regelverk som i många delar är likartat. Andra åtgärder som kan vidtas är mer enhetliga upphandlingsrutiner och samarbete när det gäller beställningsfunktioner.

Syfte

Reglerna för färdtjänst skiljer sig åt mellan kommunerna. Skillnaderna, som i vissa fall är omfattande, medför att möjligheten till samordning försvåras. Ett mera enhetligt regelverk underlättar en utvidgad samordning av transporterna mellan de enskilda kommunerna, mellan dessa och sjukresorna samt mellan trafikhuvudmannens linjetrafik, kompletteringstrafiken och färdtjänst och sjukresor.

Syftet är att genom en enhetlig utformning av regelverk för färdtjänst och vissa sjukresor skapa förutsättningar för att bättre kunna samordna dessa oberoende av huvudmannaskap. Syftet är därutöver att åstadkomma ett enkelt och flexibelt regelsystem gentemot resenärer, handläggare och transportörer.

Uppnådda resultat

Persontransporter för färdtjänst och sjukresor är en del av kollektivtrafiken (särskild kollektivtrafik) och skall så långt möjligt efterlikna den linjebundna kollektivtrafiken. Det har fullmäktige i fem kommuner och två sjukvårdsdistrikt av Nordvästra Skåne slagit fast genom likalydande beslut om gemensamma regler för färdtjänst och vissa sjukresor som görs inom färdtjänsten. De nya regelverken genomförs successivt under år 1997 sedan samtliga färdtjänstberättigade har omlegitimerats. Legitimering sker för olika nivåer beroende av behov av särlösningar;

1 allmän kollektivtrafik med följeslagare
2 anpassad kollektivtrafik
3 anpassad kollektivtrafik med byte
4 personbil
5 specialfordon
6 bårbil

Kommunerna har gemensamt förhandlat med landstinget om överenskommelse angående kostnadsfördelning för utförda sjukresor inom färdtjänsten. Ett mer långsiktigt mål är att egenavgifterna vid sjukresor bör inrymmas i samma avståndsrelaterade avgiftssystem som ska gälla för färdtjänstresor.

Erfarenheter av omlegitimering

I Helsingborgs kommun har en omfattande genomgång skett av alla utfärdade färdtjänstlegitimationer (se ovan) varvid man kan konstatera att personernas transportbehov kan lösas enligt följande:

- 20 % behöver inte färdtjänstlegitimation
- 40 % klarar att resa med servicelinjer om dessa kan göra avvikelser från linjen
- 30 % är beroende av personbilstransporter
- 10 % är beroende av specialfordon

Den grupp som legitimeras för resa med servicelinjer svarar för betydligt större efterfrågan på resor än vad övriga grupper gör.

Före omlegitimering var färdtjänstlegitimationerna fördelade på:

90 % personbilstransporter
10 % specialfordon

3.2.2.2 Gemensam beställningscentral för anropsstyrda resor

De största samordningsfördelarna uppnås när skilda resor samplaneras till en transport och när transporten utförs av fordon som för varje uppdrag ger bäst transportekonomi. Därför har förslag till gemensam beställningscentral för anropsstyrda resor tagits fram. Ett samarbetsavtal har i februari 1997 tecknats med innebörden att fyra kommuner, två sjukvårdsdistrikt och trafikhuvudmannen går samman om en gemensam beställningscentral. Förberedelser har vidtagits för att kunna utvidga samarbetet dels med Höganäs kommun och dels med övriga kommuner och sjukvårdsdistrikt i Nordvästra Skåne inom före detta Kristianstads län.

Mål för samarbete

Flera mål för den samordnade verksamheten har ställts upp. Bland dessa kan följande nämnas:

Transporter

Samarbete ska kunna ske kring alla typer av persontransporter som kommuner, landsting och trafikhuvudmän betalar för och som genomförs med taxifordon eller mindre buss för färdtjänst, sjukresor och vissa skolresor.

Ekonomi

Huvudmännens samlade kostnader för samhällsbetalda resor ska minska vid en jämförelse med dagens efterfrågan på resor.

Anpassning av kollektivtrafik

Behovet av särskilda persontransportlösningar skall minskas genom en successiv anpassning av allmän kollektivtrafik (linjetrafik).

Upphandling

Genom en samlad upphandling av en stor mängd resor skall lägre kostnader för huvudmännen uppnås.

Samordning

Samordning av resor och slingläggning av transporter skall medverka till att fordonsresurser utnyttjas bättre än för närvarande och att produktionskostnaden per resa minskar. Denna samordning ska ske oberoende av huvudman för respektive resa.

Transporter som omfattas

I princip skall alla transporter kunna samordnas inom ramen för en beställningscentral. Inledningsvis koncentreras arbetet till:

* färdtjänst
* färdtjänstresa i annan kommun
* sjukresor
* omsorgsresor
* tjänsteresor
* särskoleresor
* resor med servicelinje
* kompletteringstrafik

Efterhand integreras även följande transporter:

* riksfärdtjänst inom Skåne
* riksfärdtjänst inom övriga landet
* skolresor
* matleveranser inom hemvården
* budtjänster

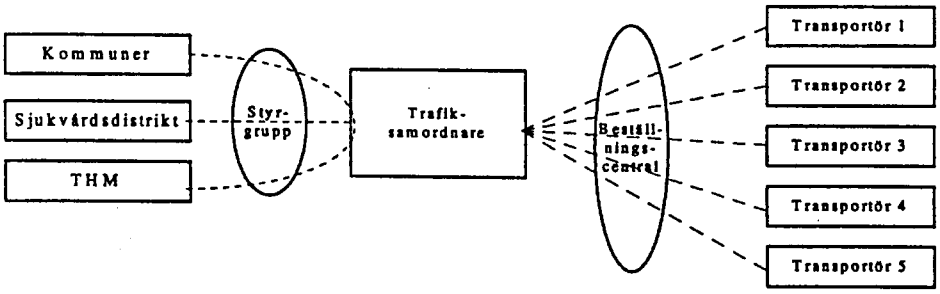
Organisation

Kommuner, sjukvårdsdistrikt och länets trafikhuvudman ingår ett samarbetsavtal. Avtalet innebär att de skilda resor som respektive huvudman ansvarar för skall samordnas. Länets trafikhuvudman, Malmöhus Trafik, blir den sammanhållande kraften för parterna och är trafiksamordnaren. Till sin hjälp knyter denne en beställningscentral (BSC) för samordning av resor.

Upphandling av såväl beställningscentral som transportörer görs gemensamt av parterna med trafiksamordnaren som sammanhållande. Respektive part fattar själv beslut i upphandlingsfrågor genom delegation till ett ombud. Detta ombud ingår även i en politisk styrgrupp som har att följa verksamheten, ge kompletterande anvisningar till trafiksamordnaren, besluta om principer för fördelning av kostnader samt besluta om utvecklingsarbete.

Upphandling av transportörer sker i samarbete med beställningscentralen.

Avtal med leverantörer till beställningscentral respektive transportörer tecknas av parter vilka ingått samarbetsavtal. Gentemot leverantörer företräder trafiksamordnaren Malmöhus Trafik samtliga parter.



Rollfördelning

Kommuner och sjukvårdsdistrikt

Huvudmännen svarar för myndighetsutövning genom att besluta om regelsystem för den särskilda kollektivtrafiken och legitimera till skilda former av transportservice.

Huvudmännen svarar för finansiering av verksamheten till den del som inte betalas av kunden med egenavgifter.

Trafiksamordnaren

Trafiksamordnaren svarar för att de transporter som huvudmännens regelsystem föreskriver och kunderna efterfrågar genomförs på ett kostnadseffektivt sätt.

Trafiksamordnaren skall minska behovet av särskild kollektivtrafik genom successiv anpassning av den allmänna kollektivtrafiken (linjetrafik).

Beställningscentral

Beställningscentralens uppgift är att ta emot, planera och förmedla kundernas resebeställningar och kontrollera att de står i överensstämmelse med regelverk och ev. legitimering. Centralen skall ta ett helhetsansvar gentemot kunden för genomförande av transporter.

Beställningscentralen har en uppdragsgivare, trafiksamordnaren Malmöhus Trafik.

Beställningscentralen skall organisatoriskt och ägarmässigt vara helt skild från transportörer med uppdrag för centralen.

Beställningscentralens tjänster skall upphandlas i konkurrens

En mall för krav på beställningsfunktion och transportörer har tagits fram liksom underlag för upphandling.

Höga krav skall ställas på beställlningscentralen att kunder hämtas på rätt plats och vid rätt tid.

Transportör

Transportör har att på uppdrag av BSC utföra alla de transporter och lämna den service som åläggs denne oavsett transportörens fasta stationering. Avtal med transportör tecknas gemensamt av trafiksamordnaren och samtliga huvudmän

Genomförande

Trafiksamordnaren har anställt en projektledare under två år för att vara kommunerna behjälpliga med utbildning av handläggare i färdtjänst, ta fram gemensamt informationsmaterial samt inhämta och lämna information till regionala handikapporganisationer. Projektledaren skall vidare driva upphandlingsfrågor och i övrigt samordna rutinerna för ett utvecklat samarbete mellan kommuner, sjukvårdsdistrikt och trafikhuvudman. Rekryterad projektledare har en bakgrund som kommunal handikappvägledare.

3.2.2.3 Samordning av samhällsbetalda resor i större stad med stadstrafik - Helsingborg

Syfte

Syftet är att öka tillgängligheten till allmän kollektivtrafik genom att införa anropsstyrd servicelinjetrafik. Denna innebär att ett mindre bussfordon vid beställning gör avsteg från huvudlinjen och hämtar resenär vid porten eller på särskilda hämtställen. Vid de något glesare placerade hållplatserna äger vem som helst rätt att stiga på bussen vilken avgår från dessa efter fast tidtabell. Mellan hållplatserna kan beställningscentralen dirigera bussen i en "korridor" för att hämta/lämna resenär som är färdtjänstlegitimerad.

Anpassning av den allmänna kollektivtrafiken

Tillgängligheten till stadstrafiken skall öka genom införande av lågentré- och låggolvsbussar. En grupp personer med funktionshinder kartlägger vilka möjligheter och svårigheter som finns när det gäller att resa i den ordinarie stadsbusstrafiken. En plan upprättas därefter för hur dessa svårigheter skall kunna byggas bort.

Genomförande

Den anropsstyrda linjetrafiken infördes med en linje i april 1996 och har i april 1997 utvidgats till att omfatta tre servicelinjer inom Helsingborg. Utvärdering och justeringar sker fortlöpande.

3.2.2.4 Samordning av samhällsbetalda resor i mindre stad med stadstrafik - Landskrona

Syfte

Projektet syftar till att se vilka möjligheter som finns för att bättre utnyttja befintlig kollektivtrafik för personer som lokalt reser med färdtjänst och för dem som gör sjukresor till Landskrona sjukhus respektive till vårdcentraler. Alternativt skall projektet utröna om det finns underlag för en separat anropsstyrd servicelinje.

Erfarenheter

Utredning visade att resandeunderlaget för att starta särskild servicelinje var för litet för att det skulle ställa sig billigare än dagens alternativ med taxibilar. Det konstaterades att tillgängligheten till befintlig busstrafik var bra för en stor del av de personer som bor på institutioner eller i områden med stor andel äldre. Gångavstånd till hållplats överstiger sällan 200 meter. Bland de målpunkter som är störst bland färdtjänst- och sjukresenärer är Landskrona sjukhus. Tillgängligheten till detta med buss är dålig. Av det skälet uppkommer ett stort antal transporter med taxifordon.

Handikapporganisationerna har kartlagt kollektivtrafikens hållplatsstandard varvid följande erfarenheter gjorts:

* Sittplatser saknas vid flera hållplatser
* Tidtabellerna sitter i fel höjd, för liten text
* Hållplatserna är svårtillgängliga med rullstol
* Det finns för få väderskydd
* Avstånd från hållplatser till viktiga destinationer är relativt kort, linjesträckningen är bra
* Tillförlitlighet och servicenivå går att förbättra, alltför stressade förare, anordningar för påstigning och fastsättning av rullstolar måste förbättras.

Åtgärder

I Landskrona har Länstrafiken Malmöhus redan infört handikappanpassade småbussar i det ordinarie linjenätet för stadsbussar.

En handlingsplan har upprättats vilken innebär att tillgängligheten till stadsbusstrafiken i Landskrona förbättras. Omlegitimering av dagens färdtjänstberättigade skall ske med hänsyn till de nya möjligheter som kommer att erbjudas i stadsbusstrafiken.

Handlingsplanen upptar bl.a. följande:

* utökad förarservice till resenären
* förbättrade hållplatsutrop
* enkla fastsättningsanordningar för rullstolar
* samtliga hållplatser skall ha sittplatser
* hållplatstidtabell skall ha en nedsänkt placering
* öka tillgängligheten till hållplatser genom omläggning av kantsten
* utöka antalet väderskydd
* byggande av bussgata inne på sjukhusområdet nära viktiga entréer
* omläggning av busslinjesträckning genom sjukhusområdet
* informationsinsatser

Genomförande

Åtgärder skall vara fullt vidtagna till september månad 1997. Under hösten skall informationsinsatser göras för att visa på den ökade tillgängligheten. Omlegitimering skall vara genomförd före årsskiftet 1997/98. Information om nya resmöjligheter lämnas individuellt i samband med omlegitimering samt till handikapporganisationer och nyckelpersoner.

3.2.2.5 Samordning av samhällsbetala resor i landsbygdskommun - Svalöv

Svalövs kommun är en renodlad landsbygdskommun. På initiativ av Svalövs kommun har utretts möjligheter till ett bättre resursutnyttjande mellan svag linjetrafik med buss, kompletteringstrafik, färdtjänst och sjukresor. Idén är att bortse från nuvarande huvudmannaskapsgränser och för samma resursmängd som nu skapa en högre trafikstandard på landsbygden vilken skall möjliggöra viss arbetspendling. Avsikten är att skapa ett anropsstyrt småbussystem av den typ som sedan fem år med framgång trafikerar Höörs kommun - Ringbuss Höör.

Åtgärder

Med utgångspunkt från gjorda analyser på resandeflöden och beläggningstal föreslås följande:

* Ett antal mindre bussar utför transporter för arbetspendlare under tidig morgon och en eftermiddag. Under dagtid (08.00 -15.30) trafikerar dessa bussar slingor på landsbygden. Slingorna varierar med hänsyn till gjorda beställningar. Dirigering sker från den i Nordvästskåne gemensamma beställningscentralen.

* Trafiken anropsstyrs, fasta bokningar kan förekomma.

* Ett par av Länstrafikens landsbygdslinjer läggs ner.

* Nuvarande kompletteringstrafik läggs ner i områden där den nya busstrafiken tar över.

* Omlegitimering av färdtjänstberättigade sker under 1997.

* I så hög utsträckning som möjligt överförs resor från färdtjänst, sjukresor och kompletteringstrafik med personbil till den nya småbusstrafiken.

Genomförande

Genomförande planeras ske under år 1998.

3.2.2.6 Samordning mellan grundskoletransporter och regional linjetrafik - Helsingborgs kommun

En stor del av de skolskjutsberättigade grundskoleelevernas resor genomförs inom Helsingborgs kommun med särskilt anordnade skolskjutsar. Linjetrafiken har tagits i anspråk endast i undantagsfall trots att den linjelagda trafiken passerar många skolor och elevernas gångavstånd till hållplats ligger inom stipulerad gräns.

Inom Helsingborgs kommun har därför undersökts hur scheman för grundskolan samt busstidtabell och trafikutbud måste förändras för att linjetrafiken skall fånga upp så stor del som möjligt av skolornas transportbehov. Genom schema- och tidtabellsförändringar har två rektorsområden, hittills 250 elever, kunnat överföras till linjetrafik med buss och lokaltåg. Skoleleverna har samtidigt fått tillgång till det totala trafikutbudet på aktuella sträckor under skoltid, vilket upplevs som positivt med tanke på tillfälliga schemaavvikelser, sjukdom m.m. för vissa elever. Skolorna har också upplevt att man tillfört området underlag för en förstärkt kollektivtrafik där underlaget annars varit bristfälligt.

Åtgärder vidtages vad gäller hållplatser såväl vid skolorna som utmed linjerna. Avsikten är att de skolskjutsade elevernas konfliktytor mot annan trafik skall minskas.

Anslaget för kommunens skolskjutsar har under perioden samlats till ett centralt organ, Tekniska nämnden, vars uppgift är att samarbeta med länets linjetrafik med syfte att åstadkomma bästa möjliga trafikmix linjetrafik/skolskjutsar samt att hjälpa och stimulera skolorna att finna optimal schemaläggning och lämpliga upptagningsområden.

En icke oväsentlig faktor vid förändringsarbetet har varit att gymnasieskolorna som incitament fått del av de resurser som skapats genom effektivare organiserade skoltransporter.

3.2.3 Sammanfattande kommentarer

De i Nordvästra Skåne ingående huvudmännen har genom sina politiska församlingar enats om en gemensam handlingsplan för att minska kostnadsutvecklingen för den anropsstyrda trafiken. Det övergripande målet är att öka tillgängligheten till kollektivtrafiken (linjetrafiken) och detta skall ske genom en successiv anpassning av transportsystemet. För all anropsstyrd trafik planeras samordnad upphandling. Regelverken för de olika restyperna görs allt mer likformade. Förändringar i legitimering inom färdtjänsten genomförs. En gemensam trafiksamordnare, trafikhuvudmannen Malmöhus Trafik, har utsetts. Denne knyter en beställningscentral (BSC) till sig för samordning av resor. Upphandling av transportörer utförs samordnat mellan respektive huvudmän och trafiksamordnaren. Den gemensamma upphandlingen av transportörer och etablerandet av trafiksamordnare och BSC gör att transportörerna har att utföra samordnade uppdrag inom hela regionen oberoende av huvudman för transporterna.

Samordningen i regionen bygger på etablerandet av en gemensam organisation, trafiksamordnaren. Den fysiska resesamordningen blir ett resultat av den organisatoriska samverkan.

3.3 Samordning av samhällsbetalda resor i Hallands län

3.3.1 Bakgrund

Länet omfattar kommunerna Kungsbacka, Varberg, Falkenberg, Hylte, Halmstad samt Laholm. I länet bor ca 270.000 invånare.

3.3.2 Offentliga aktörer inom kollektivtrafiken

Länets trafikhuvudman är Hallandstrafiken AB vilken ägs till 50% av landstinget Halland och till 50% gemensamt av de sex kommunerna.

Linjetrafik

Bland annat närheten till Göteborg medför att linjetrafiken med buss och tåg i Kungsbacka kommun ombesörjes av GL (Göteborgsregionens Lokaltrafik, vars ägare är Göteborgsregionens Kommunalförbund, Bohustrafiken, Älvsborgstrafiken samt Hallandstrafiken).

För övriga fem kommuner administrerar Hallandstrafiken all linjelagd lokal och regional kollektivtrafik med buss och tåg. Trafiken upphandlas av följande entreprenörer:

*tågtrafik	SJ
*regional busstrafik:	13 st företag
*lokal busstrafik i:	
Varbergs kommun:	Linjebus
Falkenbergs kommun:	Swebus
Hylte kommun:	Buss i Väst
Halmstads kommun:	Swebus
Laholms kommun:	Buss i Väst

Sjukresor

Sjukresorna i hela länet administreras av landstinget Halland. Resorna genomförs antingen via landstingets egna sjukreselinjer med buss eller med taxifordon. Hallandstrafiken upphandlar dessa taxitransporter.

Kommunal färdtjänst och riksfärdtjänst

Respektive kommun (socialförvaltningen) ansvarar inom sitt område för färdtjänst (lokala regelverk gäller) och riksfärdtjänst.

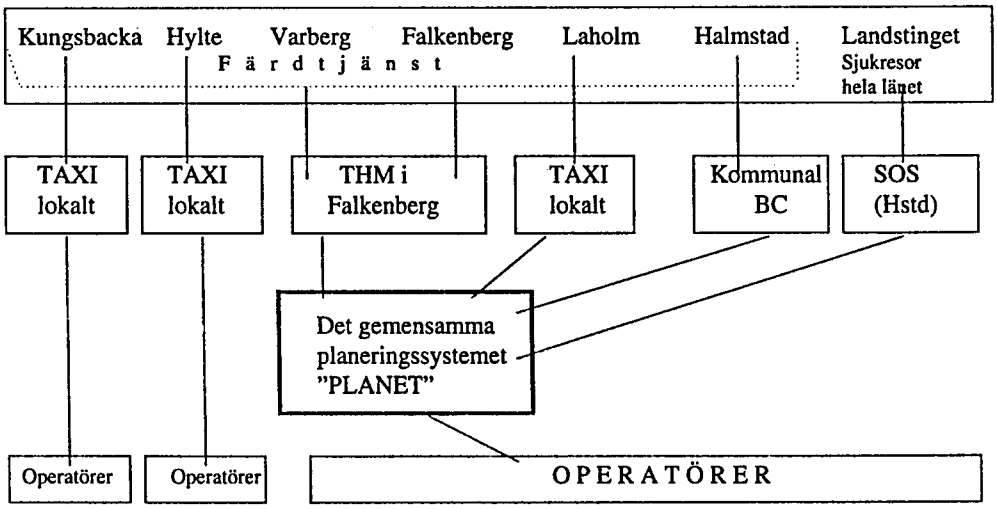
Kungsbacka och Hylte upphandlar trafiken på egen hand.

Varberg, Falkenberg, Laholm och Halmstad har uppdragit åt Hallandstrafiken att upphandla trafiken.

Beställningsfunktion för färdtjänst, riksfärdtjänst och sjukresor

Hallandstrafiken har upprättat gemensam beställningsfunktion för färdtjänst och riksfärdtjänst för Varbergs och Falkenbergs kommuner. Beställningsfunktionen för Laholms kommun ligger på lokal taxiorganisation. Halmstads kommun använder den kommunalägda centralen för bokning och landstinget anlitar SOS Alarm för bokning av sjukresor. Samtliga dessa (Varberg, Falkenberg, Laholm, Halmstad och landstinget) använder Hallandstrafikens planeringssystem för samordning av resor. Kungsbacka och Hylte kommuner anlitar lokala taxiorganisationer för bokning och här sker ej samordning med andra resor. (se fig nedan)

BESTÄLLNINGSFUNKTION/BC



Lars-Börje Björfjäll

Skolskjutsar

Respektive kommun svarar för skolskjuts inom sitt område. Resor för elever inom gymnasieskolan genomförs i huvudsak i den linjelagda trafiken med buss. För elevs tillträde till sådan trafik krävs tillgång till skolkort. Kortet berättigar till fria resor inom kollektivtrafiken vissa tider under skoldagar.

Övriga skolskjutsar upphandlas av resp. kommun och genomförs med taxifordon. Dessa taxiskolskjutsar samordnas inte med annan trafik.

Kompletteringstrafiken

Kommunernas kompletteringstrafik (utom Kungsbacka kommun) upphandlas av Hallandstrafiken. Reglerna är likartade med innebörd att personer som bor 1-2 km från ordinarie busslinje har rätt att använda sig av trafiken. Beställning görs i Hallandstrafikens central för Varberg och Falkenberg, hos lokal taxiorganisation för Kungsbacka, Hylte, Laholm samt i kommunens central för Halmstad.

3.3.3 Principer för kommunal färdtjänst

Varje kommun svarar själv för upprättande av regelverk för den kommunala färdtjänsten I sammandrag är dessa utformade som följer:

Hylte

Resebegränsning, antal:	Ingen begränsning av antalet resor
Samordning:	Ej med i THM samordningen, samordning sker ej
Egenavgift:	25% av taxameter, för arbets- och utbildningsresor = fast månadsavgift dvs samma avgift som lokala busskort
Transportör:	Upphandlas av kommunen
Beställning av resa:	Hos lokalt avtalad central

Kungsbacka

Resebegränsning, antal:	30 per månad. Därefter prövning enligt 6§ SoL
Samordning:	Ej med i THM samordning, samordning sker ej
Egenavgift:	För taxiresa 25% av taxameter, för spec.fordon 20%
Transportör:	Av kommunen upphandlad
Beställning av resa:	Hos lokalt avtalad central

Varberg

Resebegränsning, antal:	Ingen begränsning av antalet resor
Samordning:	THM samordning *
Egenavgift:	Kollektivtrafikens zonsystem med tillägg
Transportör:	Av Hallandstrafiken kontrakterade entreprenörer
Beställning av resa:	Hallandstrafikens BC

Falkenberg

Resebegränsning, antal:	Ingen begränsning av antalet resor
Samordning:	THM-samordning *

Egenavgift:	Enligt särskild taxa
Transportör:	Av Hallandstrafiken kontrakterade entreprenörer
Beställning av resa:	Hallandstrafikens BC

Halmstad

Resebegränsning, antal:	Ingen begränsning av antalet resor
Samordning:	THM-samordning *
Egenavgift:	Kollektivtrafikens zontaxa + 50%
Transportör:	Av Hallandstrafiken kontrakterade entreprenörer
Beställning av resa:	Kommunens BC

Laholm

Resebegränsning, antal:	Ingen begränsning av antalet resor
Samordning:	THM-samordning *
Egenavgift:	Kollektivtrafikens taxa + 40%
Transportör:	Av Hallandstrafiken kontrakterade entreprenörer
Beställning av resa:	Lokal transportörs BC

* THM-samordning innebär att färdtjänstresor i kommunen samordnas med färdtjänst och sjukresor i samtliga andra kommuner vilka ingår i THMs samordning. Resenären tilldelas lämplig bil av THM. (se fig ovan)

En servicelinje finns, Laxalinjen i Halmstad, vilken drivs av Hallandstrafiken.

3.3.4 Hallandstrafiken som samordnare

Hallandstrafiken AB samordnar på uppdrag av sina ägare all regional och lokal kollektivtrafik med buss och tåg utom för Kungsbacka kommun. I samordningsansvaret ligger även att upphandla trafiken. Ytterligare ett undantag är trafiken med sjukreselinjer med buss för vilken landstinget Halland svarar med egna fordon och tidtabeller.

Hallandstrafiken har upprättat gemensam beställningsfunktion för färdtjänsten i Varberg och Falkenbergs kommuner. Syftet med satsningen är bl.a. att säkerställa att beställningsfunktionen skall vara "neutral" och åtskild från trafikföretagens roll som transportör.

Samtliga sjukresor med taxifordon samt all färdtjänst för Varberg, Falkenberg, Laholm och Halmstads kommuner passerar Hallandstrafikens planeringssystem för samordning innan respektive resa läggs ut på kontrakterad transportör. Samordnad trafik och slingläggning av resor har inneburit kostnadsbesparingar för respektive huvudmän.

Bolaget svarar även för all upphandling av kommunernas kompletteringstrafik.

Hallandstrafiken anlitas i en "konsultroll" även av andra av länets huvudmän vid upphandling av trafik t.ex. skolskjutsar.

På det organisatoriska planet sker ett nära kunskapsutbyte mellan bolaget och landstinget/kommunerna. Detta sker dels på politisk nivå dels på tjänstemannaplanet. Bolaget kan genom insamlad resestatistik visa på kostnadsbesparingar för huvudmännen efter det att samordnad trafik införts.

Via Hallandstrafikens gemensamma upphandling skärps miljökraven på de fordon som används för de samhällsbetalda resorna.

För att öka tillgängligheten i tätortstrafiken har Hallandstrafiken successivt ersatt de traditionella bussfordonen med fordon med låggolv/ lågentré. I dagsläget är ca hälften av fordonen i den linjelagda tätortstrafiken nu utbytta. Under hösten 1997 utvidgas satsningen till att gälla även den regionala linjetrafiken då fyra låggolvsfordon sätts in i trafik på linjen Varberg - Falkenberg.

3.4 Samordning av samhällsbetalda resor i Östergötlands län, exemplet Länsfärdtjänst

3.4.1 Bakgrund

Under åren 1983 -87 genomfördes en utredning av länets kommuner, landstinget, Östgötatrafiken AB och Försäkringskassan i Östergötland angående möjligheterna att utveckla den kommunala färdtjänsten till att omfatta även resor i annan kommun än hemkommunen samt resor mellan kommunerna.

Ambitionen från trafikhuvudmannens sida var att på sikt införa en handikappanpassad linjetrafik men att behov av särskild transportlösning för personer med funktionshinder till viss del skulle komma att kvarstå.

Resultat uppnåddes 1987 då samtliga kommuner fattat beslut om likalydande färdtjänstregler samt ett nytt regelverk beslutats för resor mellan kommunerna.

3.4.2 Regelverk

Både den kommunala färdtjänsten och länsfärdtjänsten utgår från ÖstgötaTrafikens enhetliga taxesystem. Basen i länsfärdtjänsten är det regionala buss- och tågnätet. Den som har beviljats kommunal färdtjänst är även berättigad till länsfärdtjänst vilken innehåller följande tre tillståndsnivåer:

A
Resa får företas såsom en kombination av personbil alternativt mindre buss, buss i linjetrafik eller tåg.

B
Resa får företas med personbil eller mindre buss hela vägen.

C
Resa får företas med anpassat fordon hela vägen

Resa förbeställs via särskild avtalad beställningscentral.

3.4.3 Verksamhet

Verksamheten inleddes den 1 april 1987. I samband med att landstinget år 1992 övertog ansvaret för sjukresorna och reglerna för dessa förändrades, ingår även sjukresor i länsfärdtjänstens trafik. Från och med 1 juli 1995 ingår länsfärdtjänsten i ÖstgötaTrafikens huvudmannaskap för kollektivtrafiken och en beställningscentral i egen regi för de samhällsbetalda resorna över kommungräns etablerades i oktober samma år.

Trafiken upphandlas av ÖstgötaTrafiken och genomförs enligt tidtabell i ett linjenät mellan alla tätorter i länet. De större orternas sjukhus (Linköping, Norrköping och Motala) är knutpunkter i nätet. I princip finns numera entimmestrafik mellan dessa tre orter.

Samarbetet med kommunerna vidareutvecklas så att även inomkommunala samhällsbetalda resor, främst i de mindre kommunerna, i framtiden kommer att samplaneras med beställningar från ÖstgötaTrafikens beställningscentral. För den fysiska resesamordningen svarar respektive transportör och deras verksamhet följs upp av såväl kommunen som trafikhuvudmannen.

Beställningsverksamheten bygger på ett nära samarbete mellan lokal BC och länstrafikens BC. Uppföljning, administration och utveckling underlättas av att likartade planeringssystem har införskaffats. Redan i inledningsskedet kan Söderköpings kommun uppvisa en kostnadsreduktion på 15 procent för de inomkommunala samhällsbetalda resorna.

3.5 *Samordning av samhällsbetalda resor i Blekinge län*

3.5.1 Bakgrund

Länet består av kommunerna Karlskrona, Ronneby, Karlshamn, Olofström samt Sölvesborg och har totalt ca 152.000 invånare. I de större tätorterna bor sammanlagt ca 80.000 personer.
Ansvar för färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjutsar åvilar respektive kommun. Landstinget ansvarar för administration av ersättning för genomförda sjuresor. Landstinget har egen beställningscentral för sjukresor och upphandlade tidigare även alla "sina" transporter.

3.5.2 Blekinge Samtrans AB

Under år 1994 skapades inom Länstrafiken dotterbolaget Blekinge Samtrans AB, med syfte att effektivisera de samhällsbetalda taxiresorna i länet. Verksamheten började med färdtjänsten i Karlskrona kommun samt Länstrafikens taxitrafik (bl.a. kompletteringstrafiken) i kommunen.
I samband med överförandet av omsorgsverksamheten från landstinget till kommunen fick Blekinge Samtrans uppdraget att även svara för resor till och från dagcenter.

Den ökade effektiviteten erhålles via samordnad upphandling samt gemensam beställnings- och samordningscentral för de samhällsbetalda taxitransporterna.

Beställningscentralsverksamheten i Blekinge Samtrans är samordnad med trafikupplysningen för Kustpilen (tågtrafik) samt Länstrafikens trafikupplysning.

3.5.3 Blekinge Samtrans verksamhet

Från och med år 1997 upphandlar trafikhuvudmannen färdtjänsten för samtliga kommuner i länet och Blekinge Samtrans driver gemensam central för dessa resor. Centralen samordnar resor såväl inom kommunerna som över kommungränserna.

Blekinge Samtrans svarar även för samordning av hela länets Hemtaxi (kompletteringstrafik) samt även för beställning och samordning av Flygbuss- och Tågtaxi.

För närvarande finns avtal tecknade mellan landstinget och samtliga kommuner beträffande utnyttjandet av färdtjänstens organisation för genomförande av sjukresa inom en kommun för personer med färdtjänstlegitimation. Dessa sjukresor kan därmed samordnas med färdtjänstresor inom kommunen.

Regelverken för färdtjänsten i respektive kommun har samordnats så att de för närvarande är i det närmaste likformiga. Kollektivtrafikens zonindelning används för fastställande av avgifter även inom färdtjänsten.

Vissa skillnader mellan kommunerna föreligger beträffande nivån på resenärernas zon och egenavgifter. Legitimering och fastställande av egenavgifter görs av respektive kommun.

3.5.4 Länsfärdtjänst

Färdtjänstlegitimering i en kommun är giltig i samtliga andra kommuner och berättigar till resa i hela länet, dvs länsfärdtjänst är införd sedan flera år. Bokning av resor inom länet sker hos Blekinge Samtrans där samordningen sker med andra samhällsbetalda taxiresor. Förbeställningstiden är en timme. Om samordning inte går att genomföra åker resenären ensam i taxi- eller specialfordonet. Betalningsansvaret för färdtjänstens resor åvilar den kommun som beviljat personen kommunal färdtjänst. Samordnas resan med andra huvudmäns samhällsbetalda taxiresor delas kostnaden mellan dessa. Underlaget för kostnadsfördelning finns i Samtrans bokningssystem.

3.5.5 Riksfärdtjänst

För närvarande gäller att samtliga kommuner i länet har upphandlat bokning av riksfärdtjänstresor via SAMRES i Gällivare.

3.5.6 Skolskjutsar

Med undantag för Olofström kommun - där skolskjutstrafiken upphandlas och samordnas av länstrafiken - upphandlas skolskjutsar med taxifordon av respektive kommun Resorna samordnas inte med andra samhällsbetalda resor.

3.5.7 Sjukresor

Landstinget har tidigare upphandlat samtliga sjukresor och har en egen beställningscentral för dessa resor. Landstinget driver även egen sjukreselinje med buss i relationen Karlskrona - Karlshamn samt en linje Karlskrona - Lund.

Sjukresor med taxi samordnas i allmänhet inte med andra samhällsbetalda taxiresor då beställningssamverkan inte sker mellan de skilda huvudmännen. Undantag är de sjukresor som genomförs inom kommunerna av personer med färdtjänstlegitimation (se ovan), där samordning sker genom Blekinge Samtrans.

Upphandling inför sjukreseverksamheten med taxifordon från och med år 1998 har genomförts av Länstrafiken. Detta innebär att alla sjukresor med taxi kommer att samordnas genom Blekinge Samtrans med all annan samhällsbetald taxitrafik. Landstingets beställningscentral behålls tills vidare för att ta emot beställningar av sjukresor. De

sjukresor som skall utföras med taxi sänds vidare till Blekinge Samtrans som samordnar resandet med övriga samhällstransporter.

3.5.8 Upphandling av samhällsbetalda taxiresor

All upphandling av de samhällsbetalda taxiresorna (undantaget skolskjutsar)genomförs nu av Blekinge Samtrans. Detta sker i samverkan med länets kommuner och landstinget. Upphandlingen inriktas mot enskilda transportörer (dvs ej beställningscentraler). De antagna transportörerna, för närvarande ca 30 st., ansluts fullt ut till Blekinge Samtrans beställningscentral som samordnar, leder och dirigerar trafiken.

Vid upphandlingen ställs bl.a. miljökrav på fordonen. Taxi- och specialfordonen har även en
gemensam yttre profilering; vit färg och med texten Samtrans samt Samtrans logotype.

3.5.9 Anpassning av linjetrafiken

Blekinge Länstrafik AB upphandlar all lokal och regional linjetrafik i länet. Successivt har därvid kraven på bussfordonen förändrats så att för närvarande samtliga linjer i den lokala trafiken genomförs med låggolvsfordon (26 st). Handikappanpassning har även skett beträffande den regionala tågtrafiken (Kustpilen) för att underlätta på- och avstigning.

3.6 Kollektivtrafiken i Örebro län – en sammanfattning

(Författat av Per Holmström)

3.6.1 Aktörerna

Länstrafiken Örebro AB ägs till 50 % av länets 12 kommuner samt till 50% av Örebro läns landsting. I samband med den gemensamma bolagsbildningen med Länstrafiken i Sörmland så samordnades så att VD och stabsfunktionen finns i Örebro och trafikplaneringen finns för respektive län i Örebro och i Nyköping.

Länstrafiken har två helägda dotterbolag med externa verksamheter:

- Transam AB
- Örebro läns flygplats AB

Länstrafiken är också delägare i ett antal bolag

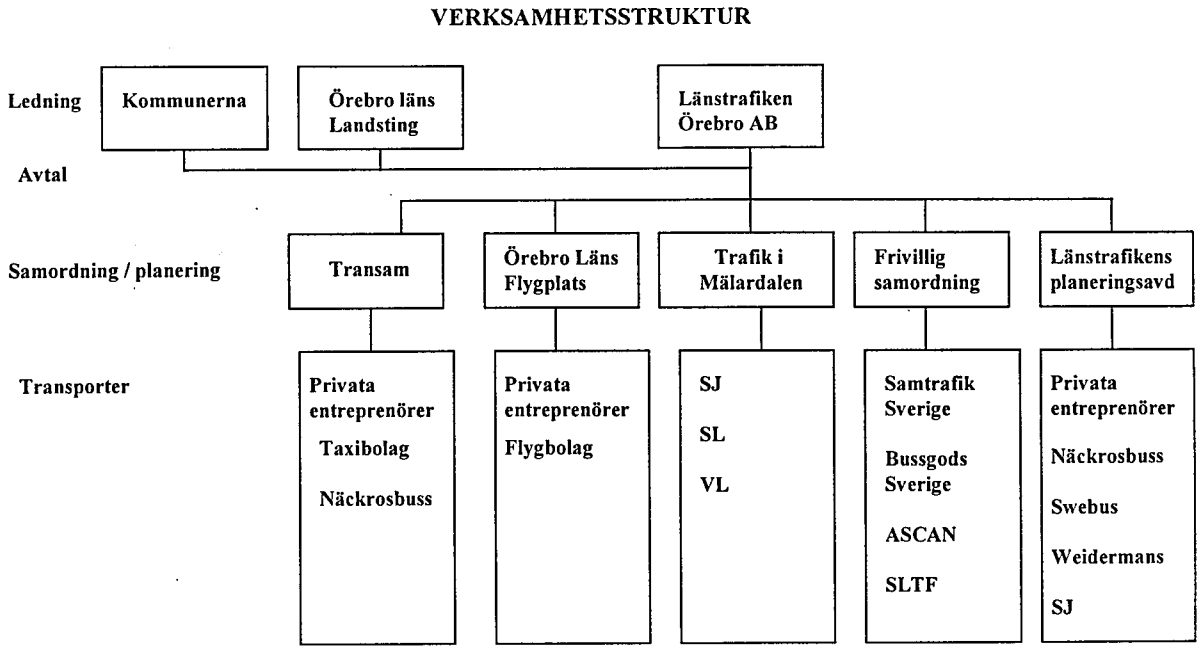
- Näckrosbuss
- TIM AB
- Mälartrafik AB

Länstrafiken är involverad i ett antal samarbetsorganisationer:

- Samtrafik AB
- Bussgods Sverige
- ASCAN
- SLTF

Länstrafiken sörjer genom sitt trafikhuvudmannaskap för den reguljära regiontrafiken samt för tätortstrafiken. Länstrafikens verksamheter är reglerade dels av den så kallade huvudmannalagen, dels av avtal mellan ägarna (konsortialavtal).

Kommunerna respektive landstinget utgör huvudman för den särskilda kollektivtrafiken. Kommunerna är huvudman för; färdtjänst och riksfärdtjänst, grundskoleskjutsar och särskoleskjutsar, kompletteringstrafik samt förvaltningsresor. Landstinget är huvudman för sjukresorna.



Figur 1: Kollektivtrafikens verksamhetsstruktur i Örebro län

Den helt dominerande verksamheten utgörs av den reguljära regiontrafiken samt tätortstrafiken. All denna trafik upphandlas av Länstrafiken och samordnas via Länstrafikens planeringsavdelning. Samordning bedrivs enbart av Länstrafiken genom det helägda dotterbolaget Transam. Däremot finns en mängd fristående beställningcentraler, oftast i form av fria lokala taxibolag för taxitransporter utan samordning. Kommunerna, som är huvudman för en stor del av särskilda kollektivtrafiken, kan välja mellan:

- att själva upphandla och skriva avtal med entreprenör
- att överlåta enbart upphandlingen och själva skriva avtal med entreprenör
- överlåta både upphandlingen och planeringen till Länstrafiken för samordning.

Landstinget har valt att låta Länstrafiken upphandla och samordna alla sina sjukresor.

3.6.2 Upphandlingsuppdrag och planeringsavtal

3.6.2.1 Allmän kollektivtrafik

Den allmänna kollektivtrafiken ansvara Länstrafiken för och den regleras genom ett konsortialavtal mellan Länstrafiken annan huvudman samt ett trafikavtal mellan Länstrafiken och entreprenör. Länstrafiken har även slutit tätortsavtal med vissa huvudmän.

Buss

I den allmänna kollektivtrafiken finns följande trafikslag:

- Reguljär regional kollektivtrafik; linjetrafik mellan kommunerna.
- Tätortstrafik; linjetrafik inom tätort.

- Tillköpt regional trafik; linjelagd trafik där en enskild kommun bär hela kostnadsansvaret.
- Anropsstyrd trafik; linjelagd trafik som går om turen förbeställs av resenär.

Specialfall av den allmänna kollektivtrafiken är:
- servicelinjer i tätort som hanteras som övrig tätortstrafiken

Tåg

Länstrafiken ansvarar enligt trafikhuvudmannalagen för den regionala järnvägstrafiken. Länet genomkorsas av så kallade stomjärnvägar. Ingen sträcka med persontrafik är klassificerad som länsjärnväg. Det regionala resandet på järnväg är omfattande. SJ:s omfattande trafikutbud ingår som en integrerad del i länstrafikens trafiksystem. Genom avtalet mellan Länstrafiken och SJ kan Länstrafikens biljetter användas för resor på tåg i länet. Avtalet mellan Länstrafiken och SJ utgörs av ett tillsvidareavtal.

Flyg

De flygbolag som idag trafikerar Örebro läns flygplats (ÖLF) har bedrivit trafik under flera år.
För närvarande ligger linjen till Oslo nere. ÖLF arbetar aktivt för att försöka hitta ett tillräckligt stabil flygbolag som kan tänka sig satsa. När ett flygbolag bestämmer sig för att trafikera en viss linje går ÖLF aldrig in i några överenskommelser där de förbinder sig att täcka eventuella underskott. Det innebär att det kan vara svårt att få flygbolag som vill flyga de mindre linjerna men samtidigt slipper ÖLF bära någon risk för flygverksamheten. Resebyråerna utgör beställningscentraler för alla former av flygtrafik.

3.6.2.2 Särskild kollektivtrafik

I regel är direktiven och rutinerna för respektive huvudman ganska lika vilket gör det möjligt att generalisera. I de fall några huvudmän avviker från det generella mönstret så kommenteras detta.

Avtalen mellan entreprenör och huvudman kan variera. Två avtalsvarianter är vanligast:
- Entreprenören kan få en klumpsumma som ska täcka kostnaden för hela verksamheten under avtalsperioden.
- Kommunen och entreprenören avtalar om en viss kilometertaxa. Entreprenören lämnar in underlag under avtalsperioden där körsträckorna redovisas och får betalt efter avtalad taxa.

Båda avtalsformerna kan förekomma hos samma huvudman där avtal slutits med flera entreprenörer.

Färdtjänst och Riksfärdtjänst

- Direktiv / regler: Socialtjänslagen tillsammans med utförligare regler kring vilka fysiska, psykiska eller medicinska hinder som ska vara beslutsgrundande.
- Upphandling: Länstrafiken har genomfört upphandlingen för alla kommuner.
- Beställningcentral: Transam utgör beställningscentral samt samordnar för Örebro, Karlskoga , Degerfors, Ljusnarsberg och Kumla samt Lekeberg.
- Handläggning av verksamheten: I regel handläggs färdtjänsten av en hemtjänstassistent som också gör bedömningen om personen ska blir färdtjänstberättigad.
- Beslut om verksamheten: Avtal tecknas i regel mellan socialnämnden och Länstrafiken eller lokal entreprenör.

Färdtjänsten i Hällefors sköts helt av en lokal entreprenör som får ett visst anslag för hela verksamheten.

I Laxå sköter en lokal entreprenör, Laxå-Taxi, både färdtjänst och riksfärdtjänst samt utgör beställningscentral. Detsamma gäller i Askersund där Askersunds-Taxi har slutit avtal om både färdtjänst och riksfärdtjänst.

I Lindesberg och i Hallsberg står färdtjänsten och riksfärdtjänsten inför en förhandlingsomgång. I Nora ska endast färdtjänsten omförhandlas.

I Kumla har reglerna för färdtjänst utformats på följande sätt; En person som ska vara berättigad till färdtjänst av något slag ska uppfylla något av följande förutsättningar[1]:
- bor långt från närmaste hållplats och inte orkar gå längre sträckor eller bära något.
- är allergisk eller astmatisk och inte kan samåka med andra.
- har drabbats av äldreglömska som inte hittar till rätt buss eller tåg.
- är psykiskt sjuka med fobier eller andra avvikande beteenden.
- är syn eller hörselskadad med orienteringssvårigheter.

Utöver dessa kriterier kan färdtjänst beviljas för studie- och arbetsresor om inte transporter kan ordnas på annat sätt. Dessa personer löser då månadskort.

Det är inte klart hur generella dessa krav är för övriga kommuner i länet.

Sjukresor

- Direktiv / regler: Sjukresereglemente för Örebro läns landsting
- Upphandling: Länstrafiken har genomfört all upphandling.
- Beställningcentral: Transam utgör beställningscentral och samordnar alla sjukresor
- Handläggning av verksamheten: Sjukresorna planeras vid sjukresekontoret i Lindesberg
- Beslut om verksamheten: Avtal tecknas mellan landstingets Hälso och sjukvårdsdelegation och Länstrafiken.

[1] Uppgifter från Birgit Häggblad, hemsjänstassistent, Kumla kommun

Ett specialfall av sjukresorna är:

- servicelinje i reguljär regiontrafik. Dessa utgörs för närvarande av tre linjer: Hällefors - Lindesberg, Karlskoga - Örebro samt Laxå - Karlskoga. Servicelinjerna är i grunden sjukresor som öppnats för allmänheten eller för färdtjänstresenärer.

Grundskoleskjutsar och särskoleskjutsar

- Direktiv / regler: Skollagen
- Upphandling: Läntrafiken har i nästan alla kommuner ombesörjt upphandlingen av skolskjutsar.
- Beställningcentral: I de allra flesta fall utgör ledningscentralen för de lokala taxi-entreprenörerna den lokala beställningcentralen.
- Handläggning av verksamheten: Verksamheten handläggs inom kommunens Barn och Ungdom / Utbildningsförvaltning. I vissa fall sker en viss planering av assistenten på ett rektorsområde
- Beslut om verksamheten: Avtal tecknas i regel mellan Barn och Ungdom /Utbildningsnämnden och Länstrafiken eller lokal entreprenör.

I Ljusnarsberg upphandlades inte särskoleskjutsarna av den enkla anledningen att kommunen bytte tjänsteman och stora delar av trafiken glömdes bort. I dessa fall fortsätter verksamheten utifrån de tidigare muntliga avtalen mellan kommunen och entreprenörerna.

I Laxå upphandlades inte särskoleskjutsarna då en grundskoleskjuts från Askersund kunde skjutsa dessa barn på tillbakavägen till Askersund.

I Lekeberg upphandlades grundskoleskjutsarna av kommunen då de ansåg att de behövde spara pengar.

I Örebro kommun har all grund och särskoletrafik överlämnats till Länstrafiken för upphandling, planering och samordning.

Kompletteringstrafiken

- Direktiv / regler: Kommunerna har själva utformat direktiven. Berättigad till denna tjänst är person som i regel bor 1 - 2 km från närmaste busshållplats.
- Upphandling: Länstrafiken har upphandlat all kompletteringstrafik med ett undantag.
- Beställningcentral: Alla kommuner har lämnat ut beställningscentralen till lokala entreprenörer med undantag för Örebro och Karlskoga
- Handläggning av verksamheten: Verksamheten handläggs i regel av tjänsteman vid kommunledningen som fått uppdraget att sköta denna verksamhet "vid sidan om" sina övriga uppdrag.
- Beslut om verksamheten: Avtal tecknas i regel mellan kommunstyrelsen och Länstrafiken eller lokal entreprenör.

I Örebro kommun samordnas kompletteringstrafiken genom Länstrafiken och Transam utgör beställningscentralen.

I Karlskoga utgjorde Näckrosbuss tidigare beställningcentralen för kompletteringstrafiken av den enkla anledningen att entreprenören även anlitades för tätortstrafiken. Numera anlitas Swebus för denna tätortstrafik varför kommunen nu kommer att låta Transam samordna denna trafik.

I Ljusnarsberg glömdes även upphandlingen av kompletteringstrafiken bort då upphandlingen av grund och särskoleskjutsar skulle genomföras.

I Askersund har kompletteringstrafiken omformats till en "Servicelinje för pensionärer". Syftet är att bättre precisera målgruppen samt förbättra deras villkor.

I Hallsberg och Ljusnarsbergs kommun användes inte denna trafik.

Förvaltningsresor

- Direktiv / regler: Kommunerna liksom landstinget är fria att själva utforma direktiv för dessa resor. Hittills har ingen kommun kunnat uppge några nedskrivna regler med hänvisning till resornas marginella betydelse. Kraven handlar i regel om att tjänsteman inom sin yrkesutövning har rätt till förvaltningsresa när så krävs vid ett uppdrag.
- Upphandling: Länstrafiken har genomfört upphandlingen för alla kommuner.
- Beställningcentral: Transam utgör beställningscentral för de största användarna, landstinget och Örebro kommun.
- Handläggning av verksamheten: Verksamheten handläggs i regel av tjänsteman i vid kommunledningen. Inom landstinget handläggs denna verksamhet av tjänsteman vid sjukresekontoret.
- Beslut om verksamheten: I kommunerna tecknas i regel ett avtal mellan kommunstyrelsen och Länstrafiken eller lokal entreprenör. För landstingets del tecknas ett avtal mellan Hälso- och sjukvårdsdelegationen och Länstrafiken.

Karlskoga och Degerfors kommun står i begrepp att förhandla med Länstrafiken om samordning av kommunernas kompletteringstrafik.

I Ljusnarsberg omnämns en bilpool som kommunen förestår och som ska täcka det behov som förvaltningsresorna ska fylla.

Övriga kommuner anser inte att de nyttjar denna reseform.

3.6.3 Samordning

3.6.3.1 Allmän kollektivtrafik

Reguljär regional trafik

I planeringen av den reguljära regiontrafiken så försöker Länstrafiken ta hänsyn till gymnasieresorna som utgör en stor grupp (ca 30%). Eleverna får ett kort som berättigar dem att resa under terminens vardagar. Den reguljära regiontrafiken utgör därför en viktig del av skolskjutsverksamheten. Detta gäller även tätortstrafiken.

Även arbetspendlarna utgör en mycket stor grupp där den reguljära regiontrafiken måste kunna anpassas och vara lyhörd för arbetstiderna vid större arbetsplatser. Här är den anslutande busstrafiken till all tågtrafik lika väsentlig genom sin koppling till arbetsmarknader utanför regionen. Den reguljära trafiken ska till sist försöka samordnas med den tätortstrafik som finns i ett antal kommuner.

Tätortstrafik

Tätortstrafiken försöker generellt anpassa sig efter de arbetsresor som förekommer inom kommunen eller till anslutande reguljär regiontrafik för vidare resor till arbetsmarknader utanför kommunen eller studier på annan ort. I de fall kommunen har tågtrafik så försöker tätortstrafiken även samordna sina tidtabeller efter SJ:s tågtidtabeller.

Inom tätortstrafiken finns även servicelinjer i tätort som utgör en anpassad trafik som riktar sig till färdtjänstresenärer, sjuka och handikappade. Servicelinjer i tätort finns i dag i Örebro, Karlskoga, Kumla och Lindesberg. I den sistnämnda kommunen kommer denna trafik läggas ned den första april 1997.

All busslinjetrafik, d.v.s. både reguljär regiontrafik och tätortstrafik är öppen för de patienter som ska göra en sjukresa. I de fallen åker patienten gratis. Därmed kan alla busslinjer även uppfattas som sjukreselinjer.

Tåg

Tågtrafiken i länet är omfattande och utgör en viktig del i den regionala trafikförsörjningen. Anslutningen mellan tåg och buss är central i systemet. I det avtal som Länstrafiken förbundit sig genom sitt samarbete med övriga länstrafikbolag i Mälardalen, måste Länstrafiken bistå med kollektivtrafik som ansluter till de tågturer som ska trafikera Mälardalen. Detta har också varit ett önskemål från kommunerna som ser vikten av att det finns anslutande trafik till de större arbetsmarknaderna.

Samarbetet kring Regionaltågen i Mälardalen

I de av länstrafikbolagen framtagna trafikeringsförslaget för Mälardalen ingick Arlandabanan som en pluspost vilket skulle garantera en generell vinst. Denna inberäkning var nödvändig då övrig trafik skulle generera en förlust. Nu såldes Arlandabanan ut av staten vilket innebar att plusposten försvann. Efter omfattande utrednings och förhandlingsarbete har SJ påtagit sig att trafikeringsansvaret med förutsättning att:

- Länstrafikbolagen ger löfte om anslutningstrafik
- Stockholms pendeltrafik sluter upp
- SJ ges tillträde till att trafikera Arlandanbanan
- Staten löser problemet med "tredje spåret" inne i Stockholms centrum

Nu förverkligas detta genom att ett antal avtal sluts mellan länstrafikbolagen och SJ.

Nu har SJ och de 5 länstrafikbolagen upprättat ett samarbetsbolag utifrån det ingångna avtalet som heter "Trafik i Mälardalen AB". Av praktiska skäl så har bolaget fått samma förkortning som utredningsbolaget nämligen TIM AB.

För närvarande vet länstrafikbolagen endast hur tidtabellerna ser ut, taxefrågan är ännu oklar. Detta avtal är positivt för länstrafikbolagen som ges möjlighet till en radikalt ökad service och trafikeringsvolym genom SJ:s insats.

I det kontrakt som Länstrafikbolagen slutit med SJ förbinder sig de förra att stå för anslutningstrafik till de tåg som kommer att trafikera Mälardalen.

Flyg

ÖLF har i dag ingen samordning med någon annan aktör inom kollektivtrafiken. Kontrakten mellan ÖLF och flygbolagen innebär inte heller något samordningsansvar då flygbolaget själva ska ansvara för detta. I praktiken innebär det att bolagen är uppkopplade mot SAS biljettbokningssystem. Det enda engagemang som ÖLF valt att satsa på och där det finns en risk är investeringarna i nya fraktutrymmen vid flygfältet där olika företag i regionen kan hyra in sig. Hittills har inget företag visat intresse av att köpa in sig eller ta på sig en del av de kostnader som uppstår i samband med dessa investeringar. Att ÖLF ändå har valt att göra dessa investeringar beror på att man är mycket intresserad av att fraktflyget verkligen etableras vid flygplatsen.

3.6.3.2 Transam AB

Länstrafikens egen beställning och samordningscentral Transam AB. Transams planeringssystem "Planet" samordnar främst bilarna och inte personerna. Det innebär att:

- kommungränserna upphör mellan de kommuner där Transam får bedriva sin samordningsverksamhet.
- det finns vissa gränser för vilka typer av transporter som samordnas. T.ex. så samordnas inte en sjukresa med en skolskjutsresa. Möjligtvis kan en bil som nyligen haft en sjukresa bli dirigerad till en skola för att därifrån köra en skolskjuts.

Effektivitet mäts i:
- graden av samåkning
- kostnaden per resa

Här går upphandlingseffekterna samman med samordningseffekterna.

Kvalité mäts utifrån:
- svarsfrekvensen i telefonen. Den garanterade svarsfrekvensen ska vara 70% inom 30 sekunder.
- kontinuerliga marknadsundersökningar där resenärernas uppfattningar kartläggs.

Länstrafiken har i sin upphandlingsdel valt att låta entreprenörerna ge bud i form av två avtalsformer, dels utifrån "kilometertaxa", dels utifrån "tidszontaxa". Detta underlättar i de fall kommunen från början väljer att låta en lokal entreprenör utgöra beställningcentral, men sedan väljer att låta Transam ta över samordningen under pågående avtalsperiod. Då tvingas inte kommunen omförhandla utan kan växla över till tidszontaxa vilket är förutsättningen för att verksamheten ska kunna inordnas i Transams planeringssystem "Planet".

Den sammanlagda vinst som Länstrafiken kan uppnå för en kommuns räkning består av tre komponenter:
- en ren samordningseffekt via minskad administration
- minskade kostnader p.g.a. konkurrens vid upphandling
- högre grad av samåkning

All särkollektivtrafik som samordnas via Transam får i dag del av denna service.

3.6.3.3 Särskild kollektivtrafik, kommunerna

När det gäller den särskilda kollektivtrafiken i kommunerna följer här en sammanställning över de argument och skäl som oftast fördes fram som generellt väsentliga för den särskilda kollektivtrafiken, oavsett om det gällde färdtjänst eller skolskjutsar. Sammanställningen är därför inte uppdelad på samma sätt som under avsnittet "Upphandlings uppdrag och planeringsavtal", utan pekar på ett antal faktorer som av kommunerna anses som avgörande för verksamheterna.

Incitamenten

De viktigaste incitamenten för kommunerna att driva olika former av särkollektivtrafik är i regel en lagtext tillsammans med lokalt utformade direktiv. Incitamentet för att sedan samordna trafiken höra samman med flera områden:
- Kommunerna har gemensamt beslutat om att Länstrafiken ska äga och driva en regional beställnings och samordningscentral. Kommunerna har därför ett egenintresse av att nyttja Transam.
- Vissa kommuner uttrycker att de slipper ta konflikterna med alla de olika entreprenörer som finns lokalt. Dessa problem överlåter kommunen till Länstrafiken vid en samordning.

- Andra kommuner upplyser om att de har en större kontroll nu över vilka kostnader som hör samman med de olika trafikslagen.

Det finns även exempel på kommuner som anser sig ha större kontroll över sina kostnader då de själva planerar verksamheten.

I Ljusnarsberg ligger budgeten för skolskjutsar inom kommunens budget för skolorna. Enligt barninspektören i kommunen utgör detta ett mycket starkt incitament för skolledningen att förändra skoltiderna om det minskar kostnaderna för skolskjutsarna. På så vis kan skolorna förbättra sin ekonomiska situation.

Beslutsunderlag

I kommunerna anges i regel ett antal områden som uppfattas som viktiga:
- Verksamhetens omfattning fram tills i dag
- Antalet berättigade resenärer
- Andra avgörande faktorer som ex. schemaläggning.
- Kostnaden för den nuvarande verksamheten

Effektivitet

Alla kommuner nämner de ekonomiska konsekvenserna som mycket avgörande för om verksamheten ska uppfattas som effektiv. Spränger verksamheten de anslag som kommunen avsatt, uppfattas detta som ett mycket starkt incitament till förändring, t.ex. samordning. Av samma skäl saknas detta starka incitament om verksamheten uppfattas som kostnadseffektiv eller att den erbjudna samordningen inte kan utlova minskade kostnader.

I Lekeberg valde en tjänsteman att uppfatta effektiviteten utifrån hur stor del av de berättigade resenärerna som valde att nyttja kompletteringstrafiken. När kommunen tvingades minska trafikens omfattning kunde kommunen avgöra vilka turer resenärerna nyttjade mest, vilket medverkar till att effektiviteten i verksamheten bibehålls.

Kvalité

Majoriteten av kommunerna saknar helt och hållet genomarbetade kvalitetskriterier. Det har inte uppfattats som nödvändigt. I stället förlitar sig tjänstemännen på de personliga kontakter som de har med hemtjänstassistenter, skolor samt entreprenörer. När det gäller entreprenörerna så påpekar tjänstemännen det positiva i att nyttja entreprenörer med lokal kännedom i de fall resenärerna inte alltid är kapabla att ta vara på sig själva. Det kan t.ex. gälla färdtjänst eller särskoleskjutsar. Vanligtvis uppfattas detta som en viktig kvalitetsaspekt. Tjänstemännen hänvisar sällan till resenärerna som en referensgrupp, utan refererar primärt till kontakter med andra tjänstemän. Oftast vill tjänstemännen och entreprenörerna uppfatta trafiken som god då inga klagomål uppstår.

Som ett exempel på en alternativ kvalitetsmätning så väljer barninspektören i Ljusnarsberg att följa med skolskjutsarna med jämna mellanrum för att själv bilda sig en uppfattning.

I Laxå har kommunen valt att upprätta en skolskjutskommitté som ett remissorgan där representanter för alla parter ska finnas med. På så vis vill kommunen förebygga problem och medverka till en ökad kvalité.

3.6.3.4 Särskild kollektivtrafik, landstinget

Sjukresor

Sjukresorna i alla kommuner planeras genom landstingets sjukresekontor som finns i Lindesberg. Sjukresekontoret har i sin tur daglig kontakt med Transams verksamhet som gör det möjligt att samordna transporterna.

Transam använder sig i dag av tre utlokaliserade beställningscentraler som nyttjas vid sjukresor och som ligger direkt under Transams centrala beställningscentral. Dessa externa beställningscentraler finns på RSÖ, på Karlskoga och på Lindesbergs lasarett. Varje resenär som ska åka kopplas först till den geografiskt närmaste centralen och om det är upptaget där så kopplas samtalet automatiskt vidare till Transam centralt.

Inom sjukreseverksamheten samarbetar man kring beställningscentralen (Transam), driften av servicelinjer, tidtabeller, utveckling av ADB-stöd, "åka på kallelse / vårdkvitto till / från vård", upphandling, avtal, statistikframtagning, utvecklingsprojekt.

Det viktigaste incitamentet för samordning är de ekonomiska lättnader som samordningen kan medföra för brukaren, landstinget. Beslutsunderlaget för alla former av sjuktransporter är de beslut som Hälso- och sjukvårds delegationen och landstingsstyrelsen tar. Effektiviteten i resandet utvärderas genom de ekonomiska effekterna av verksamheten samt resandemönstren. Kvalitén mäts i termer av "väntetider" i beställningscentral och på fordon. Dessutom sker enkätundersökningar som vänder sig till taxiresenärerna.

Servicelinje i reguljär regional trafik[2]

Samordningen av sjukresor och den reguljära regiontrafiken i form av öppen servicelinje är av största betydelse i relation med lågt kollektivtrafikutbud och ett begränsat resandeunderlag. Servicelinjerna är i sig själva ett uttryck för samordning och en möjlighet som den särskilda kollektivtrafiken kan utvecklas mot.

I den reguljära regiontrafiken går i dag en servicelinje mellan Hällefors - Lindesberg. Linjen startade som en sjukreselinje och öppnades sedan upp för allmänheten genom att den integrerades i den allmänna regionala kollektivtrafiken.

[2] Intervju 970213 Lars Lundholm, Sjukresekontoret Lindesberg

En annan sjukreselinje som fungerar på samma sätt är Laxå - Karlskoga. Även denna linje är öppen för allmänhetens resande. Sjukreselinjen mellan Karlskoga och Örebro är däremot inte öppen för allmänheten men väl för färdtjänstresenärer. Utbudet av regional linjetrafik är i denna relation så stor att ett öppnande för allmänhetens resor på servicelinjen inte ger ökad standard.
Planering pågår för införande av ytterligare en sjukreselinje mellan Askersund - Örebro via Hallsberg och Kunla. Även denna linje kan komma att öppnas för allmänheten.

3.6.4 Konflikter

Kollektivtrafiken är genom sin karaktär gränsöverskridande på många områden. Den rör sig över kommun och länsgränser, den berör politiker men organiseras via ett marknadsmässigt bolag. Kollektivtrafiken ska passa alla och samtidigt vara attraktiv för den enskilde resenären. Det saknas inte källor till konflikter, snarare är det brist på hållbara lösningar och kompetens kring hur dessa lämpligast implementeras.

Kommuner, entreprenörer och resenärer

- De lokala entreprenörerna har en lokal kännedom om resenärerna som andra inte har.
- De finns en allmän oro inför förändringar bland alla berörda, resenärer, entreprenörer och tjänstemän.
- Brukarna har svårt att uppfatta skillnaderna i ansvarsfrågor och regelsystem när det gäller färdtjänst och sjukresor.
- Den service som finns i dag uppfattas av tjänstemännen utifrån de signaler man får (eller brist på signaler) som "väl fungerande".
- Det finns ett allmänt rykte om "långa väntetider och krångliga omvägar".
- Det är inte solklart att detta innebär en ekonomisk lättnad för kommunen i slutänden.
- Olika ambitioner mellan olika politikergrupper, t.ex. mellan kommunledning och kommundelsnämnd när det gäller skolskjutsdirektiv.
- Skolornas inre organisering och därmed förmåga att i god tid ange klassernas scheman vid planering av skolskjutsar.
- Om kommun förändrar sin direktiv för vilka elever som ska vara skolskjutsberättigade påverkas kostnadsfördelningen mellan kommunerna i länet.

Länstrafiken

- De olika transportsystemen uppfattas ofta som skilda trafiksystem och inte som ett integrerat sådant. Effekterna mäts därmed på varje enskilt system utan hänsyn till helheten.
- Det finns svårigheter att se färdtjänst och riksfärdtjänst som en integrerad del av den övriga kollektivtrafiken.
- Svårigheten att finna en avvägning mellan reguljär regiontrafik och tätortstrafik som är anslutande till Örebro och tågtrafiken, och den trafik som sammanlänkar de mer perifera kommunerna.

- Omloppsområdenas storlek är avgörande för vilka entreprenörer som kan lägga anbud och därmed påverkas konkurrensen.
- Entreprenörernas svårighet att underordna sig Länstrafikens samordning genom Transam.
- Bristande samsyn mellan ÖLF och Länstrafiken kring kollektivtrafikens möjligheter att samordna den reguljära regiontrafiken med flygets turer.

Landstinget

- Vårdinrättningarnas önskan om en bilfri zon och sjukresetrafikens behov av att komma nära byggnaden.
- En svårighet hos resenärerna att se färdtjänsten och sjukresorna som en integrerad del av den övriga kollektivtrafiken.

3.6.5 Samhällsbetalda resor

De samhällsbetalda resorna utgörs av den särskilda kollektivtrafik. Den fråga som ställdes till kommunerna var om de ansåg att dessa resor skulle minska vid en ökad satsning på den reguljära allmänna kollektivtrafiken.

Sjukresekontorets tjänsteman anser att ett ökat utbud av reguljär regional trafik samt tätortstrafik direkt kommer att påverka efterfrågan på särlösningar. Detta har redan visat sig på orter där landstinget har speciella sjukreselinjer. Där har den direkta efterfrågan på taxitransporter dämpats.

Det finns enligt *Hällefors* kommun en direkt koppling mellan ett ökat kollektivtrafikutbud och en minskning av de samhällsbetalda resorna givet att transportslagen är substitut.

I *Lindesbergs* kommun anses tidtabellerna och linjesträckningarna påverkas. Även omfattningen av skolskjutsar och taxitrafik kommer att påverkas.

I *Karlskoga* kommun kommer skolskjutsar inte påverkas av en ökad reguljär regiontrafik eller tätortstrafik. Den trånga sektorn för färdtjänsten är den fysiska tillgängligheten. Skulle den förbättras är det mycket möjligt att de samhällsbetalda resorna skulle kunna minska ytterligare.

Ansvarig för färdtjänstresorna i *Lekebergs* kommun anser att dessa resor bör kunna minska något om det blir lättare att stiga på och av bussarna.

Kumla kommun anser att en förbättrad tillgänglighet inom linjetrafiken skulle sannolikt minska taxiresorna inom färdtjänsten.

I *Laxå* kommun anser tjänsteman att tillgängligheten på landsbygden knappast skulle förbättras även om de allmänna kommunikationsmedlen skulle öka i omfattning. Där-

emot vill kommunen påpeka att fler och bättre tågtider skulle ha stor betydelse för kommunen.

I *Ljusnarsberg* är barninspektören övertygad om att omfattningen av skolskjutsresor med taxi skulle minska om den allmänna kollektivtrafikens tillgänglighet ökade. När det gäller färdtjänsten kan resandet eventuellt minska men aldrig tas bort.

Nora kommun anser att vissa grupper skulle kunna nås med ökad kollektivtrafik men långt ifrån alla. Viss färdtjänst och särskoleskjutsarna men även viss grundskoletrafik kan aldrig ersättas med en ökad tillgänglighet i den allmänna linjelagda kollektivtrafiken.

Övriga kommuner har lämnat frågan obesvarad.

3.6.6 Viktiga framtidsfrågor

Länstrafiken ser upphandlingsarbetet som det mest konkreta tillfället då en praktisk förändring kan komma till stånd. Upphandlingen sätter den ram som skapar förutsättningarna och anger begränsningarna. Vid upphandlingen ställs både Länstrafiken och de övriga huvudmännen inför kravet att se över den egna verksamheten samt implementera de målsättningar och de policybeslut som tidigare enbart formulerats på papper.

I dag finns ett antal områden som Länstrafiken anser kommer att växa i betydelse:

- En miljöpolicy. Länstrafiken ser det som en nödvändighet att formulera en genomtänkt strategi kring miljöfrågorna.
- Kvalitets och effektivitetsmätningar. I dag saknas lätthanterliga och exakta mått som kan användas i verksamheten.
- Incitament. De brister som finns i verksamheten kan inte enbart avhjälpas genom t.ex. enskilda direktiv, politiska beslut eller bättre fordonspark. Det är av avgörande betydelse hur kommuner, landsting, entreprenörer och resenärer m.fl. väljer att förhålla sig till kollektivtrafiken.

Till detta kan tilläggas att Örebro läns landsting för närvarande utarbetar ett program där de önskar utveckla och stärka sin ägarroll tillsammans med kommunerna.

4 Referensförteckning

Arbetsrapporter inom projektet:

Alexandersson, G. m.fl. (1996) Underlag till framtagning av ett FUD-program om samhällsbetalda resor, Handelshögskolan i Stockholm

Börjesson M. (1996) PM Trafik- och transportlösningar, Transportidé, Umeå

Hed, B. (1996) Upphandling av samhällsbetalda resor, Transportdoktorerna, Lund

Holmström, P (1996) Kollektivtrafiken i Örebro län, en sammanfattning

Karlsson M. (1996) Information, informationssystem och samhällsbetalda resor, Chalmers tekniska högskola, Institutionen för konsumentteknik, Göteborg

Petzäll J. (1996) Nulägesbeskrivning och probleminventering avseende fordon och hjälpmedel, Lunds tekniska högskola, Institutionen för trafikteknik, Lund

Rosén P. (1996) Entreprenörer av samhällsbetald trafik, TFK - Institutet för transportforskning, Stockholm

Ståhl A. (1996) Äldres och funktionshindrades behov i kollektivtrafiken, Lunds tekniska högskola, Institutionen för trafikteknik, Lund

Sundvall B. (1996) Samordning mellan olika aktörer, TFK - Institutet för transportforskning, Stockholm

Warsén L. (1996) Personalens roll i samhällsbetalda resor, TFK - Institutet för transportforskning, Stockholm

Övriga referenser:

Framsteg för kollektivtrafiken, KFB-rapport 1993:25

Gummesson, Evert (1991) Kvalitetsstyrning i tjänste- och serviceverksamheter, Centrum för tjänsteforskning, rapport 91:4

Kommunala förnyelsekommittén, *Kommunalförbund och gemensam nämnd - två former för kommunal samverkan.* (SOU 1996:137)

Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning, Ds 1995:15 (Finansdepartementet)

Kommunikationskommittén, *Ny kurs i trafikpolitiken*, (SOU 1997:35)

Mer tillgänglig kollektivtrafik. Prop 1996/97:115

Modeller för samordning av samhällsbetalda resor. Landstingsförbundet 1994

Svenska Bussbranschens Riksförbund (1996): Statistik om bussbranschen

Samreseutredningen, *Allmänna kommunikationer - för alla?* (SOU 1995:70)

Ståhl A, m.fl. (1993) Anpassning av kollektivtrafiken - i går, i dag, i morgon. Utvärdering av genomförda åtgärder. TFB-rapport 1993:13

Wickström, S, Normann, R. (1994), *Kunskap och värde*. Företaget som ett kunskapsprocessande och värdeskapande system

Warsén, L, Björnehult, Å (1995) Resemöjligheter för alla, visionen om ett integrerat transportutbud baserat på resenärens behov och krav, TFK-rapport 1995:3

Ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken, Ds 1996:69 (Kommunikationsdepartementet)

Förteckningar över KFBs olika publikationsserier, bl a

- Rapporter
- Meddelanden
- KFB-Information
- Publikationer inom KFBs bio- och elprogram

kan erhållas från KFB

KFB, KommunikationsForskningsBeredningen är en statlig myndighet som planerar, initierar, samordnar och stödjer övergripande forskning, utveckling och demonstrationsverksamhet (FUD). KFBs verksamhet omfattar transporter, trafik, post- och telekommunikation samt kommunikationernas betydelse för miljön, trafiksäkerheten och den regionala utvecklingen.

KFB svarar också för information och dokumentation inom forskningsområdet.

Adress: Box 5706, 114 87 Stockholm (Linnegatan 2)
Telefon: 08-459 17 00 **Fax:** 08-662 66 09
Hemsida på Internet: www.kfb.se
E-post: kfb@kfb.se

KFB
KOMMUNIKATIONS
FORSKNINGS