

## Innhold

Innledning.....	2
Drosjetilbudet i Troms og Finnmark .....	3
Elementene drosjemarkedet består av .....	3
Ulike typer løyver .....	3
Maksimalprisforskriften .....	4
Miljøforskrift.....	4
Vurdering.....	4
Eneretter .....	4
Tjenestekjøp .....	7
Løyvefritak.....	7
Miljøforskrift.....	8
Maksimalpris.....	8
Anbefalinger .....	8

## Innledning

Stortinget vedtok i juni 2019 store endringer i yrkestransportlova<sup>1</sup> som innebærer en deregulering av drosjenæringen i Norge. Lovendringen skulle tre i kraft 01.07.20 men på grunn av covid-19 ble den utsatt til 01.11.20.

De viktigste momenter som følger av lovendringen:

- Oppheving av antallsreguleringen med tilhørende driveplikt.
- Gi fylkeskommunene adgang til å tildele eneretter for drosjetransport i kommuner med innbyggertall og befolkningstetthet under en viss terskelverdi.
- Videreføre krav om drosjeløyve, men lempe på innholdet i løyvekravet ved å fjerne kravet om garanti og faglig kompetanse for løyvehavere.
- Innføring av ett drosjeløyve for all persontransport med kjøretøy med åtte sitteplasser i tillegg til fører.
- Oppheve sentraltilknytningsplikten for drosjer
- Justere hjemmelen for fylkeskommunen til å kunne stille miljøkrav til drosjer, slik at miljøkrav må knyttes til kommunegrensene.
- Maksimalprisforskriften vil fortsatt være gjeldende i samtlige kommuner i Troms og Finnmark. Dette gjelder uavhengig om området vil fungere som et enerettsområde eller frikonkurransområde når ny drosjeregulering trer i kraft.

Fylkeskommunen ønsker med dette å redegjøre for endringene som trer i kraft og hvordan fylkeskommunen ser for seg praktiseringen av nytt drosjeregulering, og bruk av de virkemidler som tillegges fylkeskommunen.

Fylkeskommunen setter frist til **28. august** for å komme med eventuelle tilbakemeldinger.

---

<sup>1</sup> lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova)

## Drosjetilbudet i Troms og Finnmark

Troms og Finnmark fylke består av 39 kommuner. I hele fylket har vi totalt ca. 430 drosjeløyver, antall løyve per kommune varierer fra 0 til 160.

De fleste kommuner har mellom 2-10 løyver.

Med dagens lovregulering vil det som følge av driveplikten være tilgjengelig drosje 24 timer i døgnet, 7 dager i uken. Slik næringen er regulert i dag er innehaver av drosjeløyve skjermet mot konkurranse samtidig som løyvehaver har en plikt til å være tilgjengelig.

## Elementene drosjemarkedet består av

I hovedsak skiller vi mellom to markedssegment;

### *Enkelttursegmentet*

-kjøring basert på bestilling av en enkelt reise, som igjen deles inn i ulike turtyper, herunder forhåndsbestilte turer og praiing av ledig drosje på holdeplass eller på gaten (spotmarkedet).

### *Kontraktsegmentet*

-kjøring basert på inngåtte avtaler med kunder etter forhandlinger eller anbudskonkurranser. Kontraktsegmentet omfatter også ulike tjenester som pasientreiser, skoleskyss, og andre offentlige og private tjenestekjøpskontrakter. Transport som inngår i en pakke med overnatting/arrangement/opplevelse o.l. vil også være en del av kontraktmarkedet.

## Ulike typer løyver

Selskapsvognløyve<sup>2</sup>, løyve for transport for funksjonshemmede<sup>3</sup> og reserveløyver bortfaller og blir erstattet av ordinære drosjeløyver. Reserveløyver brukes i dag til å ta unna i trafikktopper.

## Utvidet drosjeløyve

I dagens forskrift finnes det en egen kategori som heter utvidet drosjeløyve. Dette er løyver som drives med kjøretøy med 8-16 sitteplasser.<sup>4</sup> I Troms og Finnmark stilles det krav om at slike kjøretøy må oppfylle vegdirektoratets forskrifter om teknisk krav til motorvogn som benyttes til løyvepliktig transport av funksjonshemmede.

## Løyvefritaksordningen

Siden 2011 har fylkeskommunen hatt myndighet til å innvilge løyvefritak for persontransport utenfor rute med kjøretøy inntil 9 seter for småskala turistvirksomheter som transporterer egne gjester til arrangement/opplevelser i regi av virksomheten. Fra 2017 er retningslinjene rundt denne ordningen samlet i eget rundskriv fra Samferdselsdepartementet, og adgangen til

---

<sup>2</sup> Yrkestransportforskriften § 1 d) selskapsvognløyve, løyve som gir innehaveren rett til å drive persontransport med motorvogn registrert for høyst åtte sitteplasser i tillegg til førersetet. Som selskapsvogn må bare brukes eksklusivt materiell godkjent av løyvemyndigheten

<sup>3</sup> § 1 e) løyve for transport for funksjonshemmede, løyve som gir innehaveren rett og plikt til å drive transport med motorvogn som er spesielt utformet og/eller utstyrt for transport for funksjonshemmede i samsvar med de til enhver tid gjeldende bestemmelser om tekniske krav til motorvogn som benyttes til løyvepliktig transport for funksjonshemmede,

<sup>4</sup> § 1 f) drosjeløyve, herunder reservedrosjeløyve, løyve som gir innehaveren rett og plikt til å drive transport utenfor rute med motorvogn registrert for høyst åtte sitteplasser i tillegg til førersetet. I særlige tilfeller kan løyvemyndigheten gi tillatelse til å drive drosjetransport med motorvogn registrert for høyst 16 sitteplasser i tillegg til førersetet

å gi slike fritak ble da gitt til alle fylkeskommunene.<sup>5</sup> Departementet har uttalt at det er opp til den enkelte fylkeskommune om de ønsker å videreføre ordningen eller ikke.

### Maksimalprisforskriften

Konkurransetilsynet fastsetter maksimalpriser ved forskrift. I forskrift av 30. september 2010 nr. 1307 om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn (forskrift om maksimalpriser for drosjekjøring) er det gitt detaljerte regler om takstene som drosjer i Norge kan benytte, og hvordan disse skal beregnes.

### Miljøforskrift

Fylkeskommunen har anledning til å fastsette forskrift om miljøkrav for drosjer for den enkelte kommune, jfr. Yrkestransportlova § 9 (2). Det kan settes en øvre grense for miljøskadelig utslipp for drosjekjøring i kommunen. Det skal settes en frist på minst fire år for å oppfylle kravene.

### Vurdering

I lovendringene er det flere forhold som kan tenkes å ha virkning på drosjetilbudet. I lovens forarbeider er det drøftet hvordan ulike virkemidler kan tenkes brukt, for å opprettholde et tilfredsstillende drosjetilbud.

Fylkeskommunene gis blant annet mulighet til å tildele eneretter i bestemte områder for å sikre et tilfredsstillende tilbud i kommunene.

Fylkeskommunen, og andre myndigheter, har anledning til å gjøre tjenestekjøp for å sikre transporttilbudet. Dette gjøres blant annet for pasientreiser (av helseforetakene) og for skoleskyss, Flexxruter og etter hvert TT-ordningen (av fylkeskommunene). Denne type tjenestekjøp må gjøres i henhold til reglene i lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser.

### Eneretter

Etter yrkestransportlova § 9 a kan fylkeskommunen tildele én eller flere virksomheter en enerett på å kjøre enkeltturer i én eller flere kommuner. Dersom fylkeskommunen velger å innføre enerett i en kommune må fylkeskommunen fastsette hvilke kommuner dette gjelder i form av egen forskrift. Fastsetting av slik forskrift må skje i henhold til forvaltningsloven sine bestemmelser.

Enerett gjelder **ikke** kontraktmarkedet og kan kun tildeles for enkelttursegmentet.

Tildeling av eneretter skal skje etter konkurranse og i tråd med lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter.

Eneretter kan tildeles for en periode på inntil fem år.

Løyvehaver som har enerett, kan utføre oppdrag fra enerettsområdet til steder i eller utenfor enerettsområdet. En løyvehaver som *ikke* har enerett, kan transportere passasjerer inn i enerettsområdet. En løyvehaver som *ikke* har enerett, kan òg transportere passasjerer fra et

---

<sup>5</sup> Rundskriv N-7/2017 - dispensasjon etter yrkestransportloven § 21 – løyvefritak for småskala turistvirksomhet

enerettsområde til et sted utenfor enerettsområdet dersom transporten er bestilt på forhånd, jfr. Yrkestransportlova § 9a 6 og 7. Interne turer i enerettsområdet er kun tillatt av løyvehaver som har enerett.

#### *Fremgangsmåte for tildeling av eneretter*

Dersom fylkeskommunene ønsker å tildele enerett i en eller flere kommuner, må fylkeskommunen likevel gjøre en konkret vurdering av om et markedsinngrep er nødvendig i det enkelte tilfelle. Dette innebærer at selv om det i utgangspunktet er tillatt å tildele en enerett i en kommune etter yrkestransportregelverket, bør ikke fylkeskommunene tildele eneretter der dette vurderes å gå lenger enn det som er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud.

Kravet til vurderinger knyttet til eventuelle eneretter er beskrevet i lovens forarbeider:<sup>6</sup> Fylkeskommunene kan ha ulik tilnærming til hva som er et tilstrekkelig drosjetilbud. I utgangspunktet har de ansvarlige myndighetene vid skjønnsadgang til å bestemme ønsket transportstandard. Fylkeskommunen har heller ingen lovpålagt plikt til å sikre at det finnes et drosjetilbud i den enkelte kommune.

Fylkeskommunene må likevel vurdere ønsket transportstandard for å sikre at fastsettelsen av tjenesten ikke går lenger enn nødvendig. Følgende forhold bør blant annet vurderes:

- Er det behov for at det finnes tilgjengelig drosjetilbud hele døgnet?
- Er det akseptabelt at kundene må bestille drosjetjenester en viss tid i forveien hvis en ønsker drosje på ugunstige steder eller tidspunkter?
- Er det akseptabelt at kundene betaler høyere priser eller har lengre ventetid på steder og tider som er mindre kommersielt lønnsomme å betjene?

Bruken av eneretter må være begrunnet i at tiltaket skal sikre et tilstrekkelig drosjetilbud.

Fylkeskommunene må stille følgende spørsmål for å vurdere om tiltaket er nødvendig:

- Er det sannsynlig at markedet vil kunne levere et tilfredsstillende drosjetilbud?
- Hva taler for, og hva taler mot, at markedet uten inngripen vil levere et tilfredsstillende drosjetilbud?
- Hvilke konsekvenser kan oppstå dersom det ikke tildeles eneretter? Vurderingen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.

Fylkeskommunene bør så langt som mulig vurdere objektive forhold når disse spørsmålene besvares, herunder:

- Indirekte indikatorer på etterspørsel
- Befolkning og befolkningstetthet i kommunen
- Knutepunkter i kommunen
- Attraksjoner i kommunen
- Næringsstruktur i kommunen
- Annet kollektivtransporttilbud i kommunen
- Inntektsnivå og sysselsettingsgrad hos befolkningen
- Direkte markedsindikatorer – dersom markedet er testet ut uten inngrep
- Ventetid på forhåndsbestilte turer
- Omsetning per løyve
- Antall turer
- Utnyttelsesgrad

---

<sup>6</sup> Prop. 70 L (2018 – 2019) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i yrkestransportlova (oppheving av behovsprøvingen for drosje mv.) side 44 og 45

Det vil være særlig hensiktsmessig for fylkeskommunene å vurdere indikatorer som gir uttrykk for etterspørselen. Enkelte indikatorer er enklere å kvantifisere enn andre. Det er videre store variasjoner mellom regionene og det er ikke nødvendigvis et universelt fasitsvar for hvilke verdier på indikatorene som innebærer et behov for inngrep.

Oslo Economics har utarbeidet en rapport<sup>7</sup> på vegne av Viken fylkeskommune som tar for seg ulike sikringstiltak for drosjetransport i fylket, der de blant annet skriver følgende: Dersom fylkeskommunen kommer til at et markedsinngrep er nødvendig, må fylkeskommunen videre sørge for at konkurranseskjermingen er så begrenset som mulig.

Når en fylkeskommunene har kommet til at det er behov for å tildele enerett for å sikre tilstrekkelig drosjedekning i én eller flere kommuner, må fylkeskommunen fatte et formelt vedtak om å benytte seg av adgangen til å tildele en enerett. Et slikt vedtak må fastsettes i en lokal forskrift i overenstemmelse med forvaltningsloven kapittel 7. Et vedtak om tildeling av en enerett innebærer et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer, siden eneretten i praksis medfører et forbud for andre løyvehavere til å tilby drosjetjenester innenfor enerettsområdet. Når fylkeskommunen har fattet vedtak om å benytte seg av adgangen til å tildele enerett kan prosessen med å tildele kontrakt om enerett etter åpne prosesser starte.

I forarbeidene til lovendringen heter det videre:

Fylkeskommunene må følge reglene om offentlige anskaffelser, herunder legge opp til mest mulig konkurranse. Dette skal legge til rette for et best mulig tilbud til laveste pris for samfunnet, og dermed også lav risiko for statsstøtteproblematikk. Fylkeskommunene bør være oppmerksomme på at strengere krav kan føre til færre konkurrenter, og bør derfor være varsomme med å stille krav utover det nødvendige. Nedenfor følger veiledende punkter som fylkeskommunene kan anvende ved utformingen av konkurransen.

- Det geografiske og tidsmessige omfanget av en konkurranse bør begrenses slik at flest mulig, også mindre frittstående aktører, vil ha mulighet til å inngi tilbud.
- Krav bør være så teknologinøytrale som mulig slik at leverandørene kan tilby de beste løsningene.
- Krav til priser løyvehaver tilbyr publikum skal ikke være høyere enn gjeldende regler om maksimalpris. Maksimalprisen kan fungere som et pristak.
- Tildelingskriterier skal være mest mulig objektive slik at tildelingen av eneretter skjer på ikke-diskriminerende vilkår.
- Pris på drosjetjenester til publikum og eventuell kompensasjon til operatøren er aktuelle tildelingskriterier.
- Dersom kvalitet benyttes som tildelingskriterium bør dette være sammenlignbare verdier, f.eks. åpningstider, ventetid, klima og miljøutslipp, eller andre indikatorer som kan kvantifiseres.<sup>8</sup>

Proessen for å fastsette hvorvidt eneretter kan eller bør benyttes er ressurskrevende i forhold til forberedelse, gjennomføring og oppfølging. I tillegg må jobben gjentas minimum hvert 5. år.

---

<sup>7</sup> Oslo Economics rapport 10/2020

<sup>8</sup> Prop. 70 L (2018 – 2019) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i yrkestransportlova (oppheving av behovsprøvingen for drosje mv.) side 44 og 45

Generelt vil enerett være mest aktuelle i områder der enkeltturmarkedet utgjør en vesentlig (30-50%) av det samlede drosjemarkedet. Dette vil være de største byene og de byene med relativ nærhet til flyplass e.l. knutepunkt, men der vil markedet mest sannsynlig regulere seg selv, og det vil derfor ikke være nødvendig.

I områder der enkeltturmarkedet utgjør en minimal andel av det samlede drosjemarkedet (0-10%) vil ikke eneretter være attraktive for aktørene, da eneretten kun gjelder for enkeltturmarkedet og ikke vil gi noen fortrinnsrett i kontraktmarkedet (skoleskyss, Flexxruter, pasientreiser o.l.) Etablering av eneretter i disse områdene vil dermed medføre at fylkeskommunen må betale for en tjeneste som man i dag ikke betaler for.

### Tjenestekjøp

Tjenestekjøp innebærer at fylkeskommunen utlyser en konkurranse om en bestemt tjeneste, for eksempel skoleskyss.

Anskaffelsesregelverket åpner opp for at offentlige myndigheter kan samordne kjøp av ulike drosjetjenester i samme kontrakt. Det vil være opp til fylkeskommunene, og eventuelle andre ansvarlige myndigheter, å vurdere konkret om det er hensiktsmessig å samordne ulike kontraktkjøp innenfor rammen av gjeldende regler. Dette kan særlig være relevant for fylkeskommunene ved kjøp av skoleskyss og TT-kjøring, og for helseforetakene ved kjøp av pasienttransport.

I den type tjenestekjøpskontrakter som dekker en spesifikk transporttjeneste (for eksempel Skoleskyss eller Flexxruter) kan det åpnes for at den som har kontrakt på levering av denne tjenesten vil ha mulighet for å levere drosjetjenester også i enkeltturmarkedet.

### Løyvefritak

En videreføring av ordningen der det åpnes for å gi fritak fra kravet om løyvet for persontransport mot vederlag utenfor rute med motorvogn med inntil 9 sitteplasser (inkludert sjåfør), vil kreve at fylkeskommunen fortsetter å sette av ressurser til et slikt arbeid. Saksgangen i denne type saker er lagt opp slik at søknad om løyvefritak skal sendes på høring, vedtak om innvilgelse av fritak gir klageadgang, og avgjørelse av klagesaker tilligger Samferdselsdepartementet. En lang og komplisert prosess som oftest medfører at saksgangen tar lang tid fra søknad er mottatt til endelig vedtak foreligger og løyvefritak kan tildeles.

Denne type løyvefritak er særskilt innrettet mot mindre turistvirksomheter som er avhengig av å tilby en transport som en del av en totalpakke der virksomheten tilbyr en opplevelse/aktivitet som forutsetter at de kan frakte sine kunder til og fra. Løyvefritaket gjelder kun for transport av kunder til egne arrangement og gir ikke adgang til transporttjenester utover dette.

Bakgrunnen for denne ordningen er at det ikke fantes en løyvetype for kjøretøy med færre enn 10 sitteplasser som ikke var underlagt behovsprøving. Kjøretøytypen som brukes i denne type transport er egentlig underlagt drosjereguleringen. Når behovsprøvingen og antallsbegrensningen for drosjeløyve opphører, kan denne type virksomheter få tildelt drosjeløyver på lik linje med andre interesserte.

Kravet om taksameter i kjøretøy som benyttes som drosje vil bli opprettholdt også etter 01.11.20, men Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet arbeider med lov og

forskriftsendringer med sikte på lemping av kravet til hva som kan godkjennes som taksameter under ny drosjeregulering. Løyvemyndigheten kan i særskilte tilfeller gi dispensasjon fra kravet om taksameter.

Lemping i kravet til hva som godkjennes som taksameter, innføring av ny teknologi og nye løsninger, vil redusere den kostnadmessige barrieren for etablering av et drosjeløyve. I tillegg vil lemping av krav til faglig kompetanse i form av løyvekurs medføre at det blir lettere å skaffe seg drosjeløyve.

Et løyvefritak kan maksimalt gis for 3 år av gangen, noe som må anses å gi en kortsiktig forutsigbarhet for de som benytter seg av denne ordningen. Etter nytt regelverk tildeles drosjeløyver for 10 år av gangen.

#### Miljøforskrift

Innføring av miljøforskrift i en kommune medfører at fylkeskommunen fastsetter maksimalverdier for utslipp fra kjøretøy som skal utføre drosjeoppdrag i kommunen. Med bakgrunn i at kommunen i Troms og Finnmark fylke er store i utstrekning vil det og innføre miljøforskrift for drosjetransport kunne medføre store utfordringer i den enkelte kommune. Det vil kunne redusere tilgangen til drosjetransport utenom de største befolkningssentrene. I tillegg vil fastsetting av miljøkrav øke terskelen for nyetablering i drosjenæringen.

Ved inngåelse av tjenestekjøpskontrakter vil det være naturlig å stille miljøkrav til kjøretøyene som skal benyttes, og man vil på den måten kunne ivareta miljøfokus.

#### Maksimalpris

Formålet med maksimalprisreguleringen er å fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling i drosjemarkedet. I tillegg sikrer de standardiserte satsene en viss forutberegnelighet for forbrukeren. I kontraktmarkedet er det avtalefrihet mellom tilbyder og kjøper til å fastsette priser. Maksimalprisforskriften gjelder for hele Troms og Finnmark fylke. Maksimalprisforskriften vil dermed sette en øvre grense for de priser som også nye aktører i drosjenæringen i Troms og Finnmark må forholde seg til.

#### Anbefalinger

Ved tildeling av eneretter i en kommune, hindres andre aktører i å utføre turer internt i enerettsområdet. Dette kan potensielt redusere drosjetilbudet i et område. I verste fall risikerer fylkeskommunen at eneretten tildeles en annen aktør enn den eller de som har kontraktene i området. I et slikt tilfelle vil pasientreise -og skoleskyss-sjåfører mv. ikke ha anledning til å plukke opp reisende til enkeltturer.

En annen ulempe med eneretter er at de kan virke forvirrende på forbrukerne – som risikerer å måtte sette seg inn i de lokale reguleringsbestemmelsene når de skal bestille tur. Enerett vil dessuten kreve noe ressursbruk til håndheving fra myndighetenes side for å sikre at eneretten respekteres.

Etter fylkeskommunens syn er den beste fremgangsmåten, og det som sannsynligvis vil gi den største samfunnsøkonomiske nytten, å kombinere offentlig kjøp av transport med drosje, men samtidig å gi operatører i kontraktmarkedet adgang til å tilby turer i enkeltturmarkedet.



Det offentlige tjenestekjøpet bør i størst mulig grad samordnes slik at en får effektive tjenestekjøpskontrakter. Ved å samordne de offentlige kontraktene vil man ha større mulighet til å stille krav om tilgjengelighet, universell utforming og kvalitet, uten at kostnaden for det offentlige ved å ha et tilgjengelig drosjetilbud størstedelen av døgnet medfører store ekstra utgifter. I tillegg vil muligheten for konkurranse i enkeltturmarkedet opprettholdes.

En annen fordel med å benytte seg av tjenestekjøpskontrakter fremfor tildeling av eneretter er at ved tildeling av tjenestekjøpskontrakt kan ha et lengre tidsperspektiv enn 5 år som kan være med å styrke attraktiviteten til kontrakten og vil gi leverandør en bedre forutsigbarhet.

Den største svakheten til eneretter er at den bare omfatter enkelttursegmentet. Størstedelen av drosjetransport er kontraktskjøring. I enkelte kommuner utgjør kontraktskjøringen så mye som 90 % av inntektsgrunlaget for løyvehaverne. Enkelttursegmentet i distrikt og på små plasser er svært begrenset, spesielt på kveldstid og helger. Det vil være lite attraktivt for en løyvehaver å inngå kontrakt om enerett på en plass hvor det nesten ikke er enkeltturer.

Tildeling og oppfølging av eneretter vil være ressurskrevende og kostbart for fylkeskommunen. Dette er kostnader fylkeskommunen ikke har fått midler til. På bakgrunn av det overnevnte klarer ikke fylkeskommunen å se at eneretter vil være et egnet virkemiddel for å opprettholde et tilfredsstillende drosjetilbud i fylket, all den tid det er kostbart for fylkeskommunen og lite attraktivt for løyvehaverne.

Aktører som frem til i dag har måttet operere innenfor ordningen med løyvefritak, vil med endringen som nå skjer i drosjereguleringen, få tilgang til en ordinær løyvetype som dekker det transportbehovet disse virksomhetene har. En overgang fra løyvefritak til drosjeløyve vil også medføre større grad av forutsigbarhet og langsiktighet enn dagens midlertidig løyvefritak av inntil 3 års varighet. Avvikling av ordningen med midlertidige løyvefritak vil også spare fylkeskommunal ressursbruk. Fylkeskommunen legger derfor til grunn at ordningen med midlertidige løyvefritak ikke videreføres i Troms og Finnmark etter 31.10.2020. Løyvefritak gitt før denne dato vil fortsatt være gyldig frem til sitt utløp, men vil ikke kunne bli fornyet.

Når det gjelder adgangen til å fastsette miljøkrav for drosjetransport i den enkelte kommune, ser ikke fylkeskommunen dette som et hensiktsmessig virkemiddel med tanke på kommunenes størrelse. Her anser vi at dialog med kommuner i forhold til de virkemiddel kommunen rår over på tilsvarende område, er en mer hensiktsmessig tilnærming.