

Sammendrag:

Markedsorientert kollektivtransport

Bakgrunn

Den svenske regjeringen besluttet i mai 2001 å nedsette en parlamentarisk kollektivtrafikkommité (*Kollektivtrafikkommittén*) som ut fra et forbruker- og helhetsperspektiv skal identifisere, analysere og beskrive kollektivtrafikkens problemer og muligheter, formulere mål og visjoner samt foreslå forandringer av organisasjon, regelverk med mer av betydning for kollektivtrafikken utvikling.

Kollektivtrafikkommittén i Sverige har gitt TØI i oppdrag å utarbeide kunnskapsoppsummeringer om marked, organisasjon og finansiering av kollektivtransporten, basert på tilgjengelig forskningsrapporter i Norge, Sverige og sammenlignbare land i Europa. Dette arbeidet skal som ett av flere bakgrunnsdokumenter danne grunnlag for det videre arbeidet i komiteen.

Denne kunnskapsoppsummeringen er ikke utfyllende, men er ment som en gjennomgang av de viktigste problemstillingene knyttet til feltet. Det eksisterer svært mye kunnskap på dette feltet, både i Sverige og internasjonalt. Litteraturlisten bakerst i dokumentet gir et overblikk over svensk og internasjonal litteratur som kan studeres for å få et dypere perspektiv på temaet markedsorientert kollektivtransport.

Vi vil særlig legge vekt på noen sentrale oppsummeringsdokumenter som går mer i dybden på en del av de problemstillingene som berøres i denne rapporten:

- *Kollektivtrafikforskningens Klara Resultat* (Börjesson och Eriksson 2000)
- *Spårtrafikens Klara Resultat. En sammanfatning av forskning kring spårburen trafik åren 1996-1999* (Ehrling och Johansson 2000)
- *Fakta om kollektivtransport. Erfaringer og løsninger for byområder* (Stangeby og Norheim 1995)
- *Attraktiv kollektivtrafikk i små städer. Förutsättningar och möjligheter för ett ökat resande. En förstudie* (Fredriksson mfl. 2000)

- *Samlet evaluering av tiltakspakker for kollektivtransport i byområder – 1996/97* (Kjørstad mfl. 2000)
- *Hva forsøksordningen har lært oss. Hovedkonklusjoner fra forsøk med kollektivtransport 1991-95* (Renolen 1998)

Stort potensial blant dem som reiser kollektivt av og til

Flere undersøkelser viser at svært mange *varierer* valget av transportmiddel, både fra periode til periode og fra år til år.

Det er altså mange som ikke kan sies å være renndyrkede "bilister" eller "kollektivtrafikanter". Det er derfor ikke snakk om, eller særlig realistisk, å få de som "alltid" kjører bil til å skifte fast over til kollektivtransporten, men snarere å få de marginale kollektivbrukerne til å bruke bilen litt sjeldnere. Dette betyr at økt satsing på de eksisterende trafikantene også kan bidra til å redusere biltrafikken.

Trafikantenes variasjoner i valg av transportmiddel innebærer at det er nødvendig å se nærmere på de marginale kollektivtrafikanter.

Tidligere erfaringer med områder som har opplevd en positiv passasjerutvikling, har vist at veksten i kollektivtransporten i all hovedsak skyldes at de marginale kollektivtrafikanter reiser mer kollektivt. De nye reisene skyldes altså at de som før reiste kollektivt av og til reiser kollektivt noe oftere. De som aldri reiste kollektivt før, reiser fremdeles ikke kollektivt. Det skal svært mye til for å få de "innbitte" bilbrukerne over på kollektivtrafikken.

For å få flere trafikanter bør kollektivselskapene derfor konsentrere oppmerksomheten mer mot de marginale kollektivtrafikanter, dvs. de som reiser av og til. Det er blant disse at det største potensialet for økt kollektivbruk ligger.

Mange barrierer mot å reise kollektivt

Barrierer av fysisk, psykisk eller informativ art hindrer enkelte trafikanter i å benytte kollektivtilbudet, uansett hvor godt utbygget tilbudet er.

- *Psykiske barrierer* kan dreie seg om utrygghet og redsel på transportmidlet, på holdeplassen eller på veien til eller fra holdeplassen. Psykiske barrierer kan også handle om usikkerhet i forhold til mestring av kollektivsystemet, det vil si redsel for å ikke finne fram i systemet, finne ut av rutesystemet, rutetider osv.
- *Fysiske barrierer:* En rekke eldre og handikappede har problemer med å gå til holdeplassen og av/på transportmidlene. Andre trafikanter kan ha problemer med å benytte kollektivtransporten i ulike faser av livet.
- *Informative barrierer* er den barrieren som angår flest trafikanter. Dette problemet dreier seg både om *manglende* kunnskap og om *uriktig* kunnskap.

Redusere utryggheten

Utrygghet på kollektivtransporten er et storbyproblem. En undersøkelse blant faste kollektivtrafikanter i Oslo viste at halvparten av kvinnene som ikke reiste kollektivt på kveldstid oppga utrygghet som viktigste årsak. Å oppholde seg på holdeplassen eller til/fra holdeplassen var forbundet med størst utrygghet.

I en undersøkelse fra Göteborg går det fram at 27 prosent av trafikantene er redde for vold og trusler i sammenheng med reisen. Denne undersøkelsen viser også at 4 prosent av innbyggerne i Göteborg unngår å reise kollektivt minst en gang pr. uke på grunn av utrygghet.

Tiltak for å redusere utryggheten kan være

- Opplyste holdeplasser og gangveger til holdeplasser
- Betjente T-banestasjoner
- Vektere
- Installering av nødtelefoner
- Større holdeplasser: Tilstedeværelse av personale, mindre holdeplasser: Nærhet til kiosk, butikker, kafé e.l.

Redusere problemer med mestring i reisesituasjonen

Psykologiske barrierer kan også oppstå på grunn av den *usikkerhet* som den enkelte trafikant kan føle. Det er grunn til å anta at mange mennesker føler at de ikke mestrer kollektivsystemet og at nettopp dette aspektet kan være en barriere mot å reise kollektivt. Mange lurer nok på om de har nok kunnskap til å planlegge og gjennomføre reisen, eller de kan være bekymret for at reisen ikke skal gå som planlagt, at de kan komme til å bytte til feil buss osv.

Mangel på informasjon eller dårlig informasjon er faktorer som kan føre til større usikkerhet i reisesituasjonen. Dette blir dermed en kombinasjon av innformative barrierer og psykologiske barrierer. Denne type barriere kan reduseres ved utforming av tydelig trafikantinformasjon og enkle rutetilbud.

Forbedre fysiske hindringer

Fysiske barrierer dreier seg om fysiske hindringer, nivåforskjeller og lignende, for eksempel på holdeplassene og i selve transportmidlene. Også helsemessige problemer, særlig blant bevegelsehemmede og eldre, kan betegnes som en fysisk barriere som hindrer mange i å bruke kollektivsystemet. Svenske data tyder på at det samlet kan være omkring 10 prosent av befolkningen som har problemer knyttet til transport. Gruppen med alvorlige handicap i forhold til transport er imidlertid langt mindre. Dette betyr at en stor del av dem som har problemer, kan få redusert problemene så mye at de faktisk kan benytte tilbudet dersom tilgjengeligheten blir god i alle ledd av systemet.

- *Linjesystemet må utformes slik at flest mulig innbyggere får kort avstand til et kollektivtilbud.* Et kollektivsystem med stamlinje bør suppleres med servicelinje eller anropsstyrt buss for de som har fysiske problemer med å gå langt til holdeplassen, men som kan benytte seg av tilbudet hvis forholdene legges bedre til rette.
- *Fysiske forhold som kan skape barrierer for noen trafikantgrupper må kartlegges og utbedres.* Dette kan dreie seg om trappetrinn, bratte ramper, tunge dører, ujevnheter i veien og dårlig underlag på vegger og holdeplasser. En annen negativ faktor er manglende belysning ved holdeplass og på vegger/gangveger til og fra holdeplassene, som øker faren for fall og skader. Det er også et problem at holdeplasser og gangveger til og fra holdeplasser

ofte er snø- og islagte om vinteren, og at de ikke alltid blir brøytet/strødd med en gang.

På- og avstigningsproblemer oppleves særlig blant bevegelseshemmede og personer som har med seg barnevogn. Denne barrieren kan medføre redusert bruk av kollektivtransport. Eldre og bevegelseshemmede har ofte behov for hjelp til å komme på og gå av bussen, og mange er avhengig av å få sitteplass på reisen.

Bedre informasjon og markedsføring

For å redusere de informative barrierene må kollektivselskapene ha et bevisst og aktivt forhold til å yte best mulig informasjon til kundene ved å profilere kollektivtransporten, drive en aktiv markedsføring av kollektivtilbudet og ha en lett tilgjengelig trafikantinformasjon.

Hovedmålet for utformingen av trafikantinformasjon er at den skal være enkel å oppdage, lese og forstå.

Informasjon i kollektivtrafikken er en kontinuerlig prosess. Uten oppdatering ved endringer i systemet, er rutetabeller og annen informasjon verdiløse og trafikantene vil miste tiltroen til kollektivselskapet. Feilinformasjon kan være verre enn ingen informasjon. Ved elektronisk informasjon øker kravet til oppdatering betraktelig. Elektronisk informasjon gir et inntrykk av alltid å være oppdatert – og det må den også være. Dette krever god oppfølging og vedlikehold.

Brukervennlig og oversiktlig kollektivtilbud

Kollektivtilbudet bør være brukervennlig og oversiktlig. Særlig nye trafikanter trenger et kollektivsystem som er enkelt å bruke. Ideelt sett bør kollektivtilbudet være så enkelt og oversiktlig at alle nye trafikanter kan benytte det uten å ha spesialkunnskaper om takster, rutetider eller korresponderende ruter. Dette er ikke bare et spørsmål om trafikantinformasjon. Utforming av rutenettet påvirker også trafikantenes mulighet til å orientere seg i tilbudet. Noen tiltak som kan gjøre det enklere for trafikantene å reise kollektivt er:

- *Faste avgangstider*, dvs. faste avganger over hver time hele dagen
- *Hyppige avganger*, slik at trafikantene slipper å lære rutetabellene
- *Knutepunkter* med direkte overgang til korresponderende ruter

- *Samordning* av ruter i større kollektivgater og holdeplasser
- *Kollektivprioritering*, slik at reisetiden reduseres og regulariteten bedres
- *Enkle og oversiktlige rutetilbud*, med faste ruter og lett kjennelige nummer og navn
- *Bedre trafikantinformasjon*, før trafikantene starter reisen, på holdeplassen og i løpet av reisen

Effektivisering av rutestrukturen

Ett av de største potensialene for å få ”mer og bedre kollektivtransport for pengene” vil være å effektivisere rutestrukturen. De siste årene har mange byer ryddet opp i og forenklet rutestrukturen, hovedsaklig i form av et stamlinjenett med supplerende småbusnett. Erfaringene fra disse byene viser at dette kan gi et bedre tilbud og flere passasjerer, men det forutsetter aktiv støtte fra lokale myndigheter.

Forbedret regularitet og framkommelighet

I rushtrafikken oppstår det lett forsinkelser i trafikken, både for bilister og kollektivtrafikanter. En undersøkelse i fem mellomstore norske byer viser at hver sjettede kollektivtrafikanter opplevde en forsinkelse siste gang de reiste kollektivt.

Trafikantene verdsetter god regularitet høyt. Vegmyndighetene må derfor sette i verk tiltak som prioriterer kollektivtransporten framfor bilen. Bedret framkommelighet for buss og trikk er også blant de mest lønnsomme tiltakene innenfor transportsystemet. Omløpshastigheten på rutene kan økes og gjøre det mulig med en bedre utnyttelse av vognparken. Samtidig kommer trafikantene fortere fram og forsinkelsene reduseres.

Stamlinje gir bedre reisestandard for de fleste, men må suppleres

Trafikanter flest prioriterer høyere turtetthet framfor kortere gangavstand. Samlet får trafikantene en bedre reisestandard med et grovmasket stamlinjenett med over 500 meter mellom hver holdeplass, mange avganger, egne kjørefelt, aktiv prioritering i kryss og velutstyrte holdeplasser.

Lengre gangavstand til holdeplassene og raske av- og påstigninger er problematisk for enkelte kollektivbrukere. Stamlinjene må derfor suppleres med småbussruter, servicelinjer eller anropsstyrte busser med kort gangavstand, lavere frekvens og/eller ekstra hjelp

med av- og påstigning etter behov. Det er viktig at det konsentrerte og det mer flatedekkende tilbudet sees på som et helhetlig system, med gode byttemuligheter og tilpassede rutetider.

Det er flere grunner til å integrere de ulike linjennettene. Én viktig årsak er at ingen av systemene dekker reisebehovet alene. Det har også vist seg mer økonomisk lønnsomt å ha linjer som samvirker enn som går parallelt. En annen årsak er at ny lovgivning stiller krav til handikaptilpasning av kollektivtrafikken. Det fører til at eksisterende trafikk-løsninger må samvirke for å håndtere ulike trafikantgruppers krav.

Differensierte takster

Generelle takstreduksjoner har vist seg å ha liten effekt på biltrafikken. Samtidig viser undersøkelser at en del trafikanter er villige til å betale for et bedre kollektivtilbud. Ved å differensiere takstene kan prisfølsomme trafikantgrupper få lavere takster, samtidig som tilbudet kan opprettholdes fordi en del trafikanter er villig til å betale mer.

Hva som er "riktig" takstnivå avhenger av hva som gir størst effekt på etterspørselen; lavere takster eller bedre tilbud. For noen grupper finnes grunnlag for å øke takstene for å finansiere et bedre kollektivtilbud innenfor dagens tilskuddsnivå. Andre kollektivtrafikanter prioriterer lavere pris og enklere standard. Det bør derfor utvikles differensierte takstsystemer som ivaretar flere gruppers behov.

Tilskuddene til kollektivtransporten er redusert

Det koster å satse på kollektivtransport. Størrelsen på tilskuddene fra det offentlige spiller en avgjørende rolle for nivået på kollektivtilbudet i byområdene. En rekke kollektivselskaper har fått redusert de offentlige tilskuddene de seinere årene.

Takstene på kollektivtransporten er både et virkemiddel til å skaffe flere passasjerer og en finansieringskilde for å opprettholde et godt tilbud.

Trafikantene villige til å betale for et bedre kollektivtilbud

Takstene er en viktig finansieringskilde for det tilbudet som utvikles. En rekke analyser viser at trafikantene er villige til å betale en høyere pris for et bedre tilbud. En takstfinansiert tilbudsforbedring vil dermed kunne gi både et bedre tilbud og flere passasjerer innenfor dagens tilskuddsrammer. Selv om det kan være andre grunner til å holde et lavt takstnivå, er det viktig å

understreke at dette samtidig legger klare føringer på det tilbudet som utvikles.

Målrrettede takstforsøk gir best effekt

Kollektivtransporten i Norge og Sverige har i hovedsak benyttet seg av kvantumsrabatt (månedskort), aldersrabatt og avstandsrabatt (soner, km). Dette er rabatter som finnes igjen på de fleste områder i samfunnet og som oppleves som rettferdige av brukerne. De er også enkle i bruk, noe som er viktig både for betjening på buss og trikk og for nye brukere.

Ulempen ved disse rabattene er at de i liten grad er kostnadsbasert. Rabatt gis til de minst prisfølsomme brukerne, arbeidsreisende i rushtida, men reisende utenfor rushtida subsidierer rushtidstrafikantene. Det er store variasjoner i trafikantenes prisfølsomhet, mellom ulike grupper og på ulike reiser. Noen viktige forskjeller er blant annet:

- Rushtidstrafikantene er minst prisfølsomme
- Fritidsreisende er mer prisfølsomme enn arbeidsreisende
- Barn og ungdom er mer prisfølsomme enn voksne trafikanter
- Bilhold øker prisfølsomheten
- Lavinntektsgrupper har få alternativer og er derfor lite prisfølsomme
- Et godt kollektivtilbud øker konkurranseflatene mot bilen og dermed prisfølsomheten
- Prisfølsomheten er større på korte enn på lange reiser

Et målrettet og markedstilpasset takstsystem bør utnytte kunnskapen om variasjoner i prisfølsomheten. Rabatter bør gis til de mest prisfølsomme og minst kostnadskrevene trafikantene.

Langsiktig satsing

Rammebetingelsene til kollektivselskapene gjør det vanskelig å satse langsiktig, selv om erfaringer viser at det kan ta tid før endringer i tilbudet har effekt på passasjerutviklingen. Mer stabile rammebetingelser vil gi større muligheter til langsiktig utvikling av kollektivtilbudet.

Det tar tid å innarbeide nye kollektivtilbud. Dersom kollektivtransporten får langsiktige og stabile rammebetingelser er det lettere å utvikle og innarbeide nye tilbud. Arealbruk og bystruktur legger langsiktige føringer for kollektivtransportens utviklingsmulig-

heter. Dette er det viktig å ta hensyn til i arealplanleggingen.

Det tar tid å innarbeide nye tilbud

Trafikantene viser en treghet i tilpasningen til nye tilbud, både pga manglende kunnskap og fordi mange opprettholder tidligere reisevaner. Folk som er vant til å reise mye kollektivt fortsetter å reise mer kollektivt enn andre, og folk som reiser lite kollektivt fortsetter med det, selv om viktige faktorer som har betydning for valg av transportmiddel endres.

Et gammelt norsk ordtak sier: "Gammel vane er vond å vende!" Er dette tilfellet for folks valg av transportmiddel bør kollektivplanleggere ta hensyn til dette. Nye tilbud må markedsføres både ved oppstart og videre oppfølging over flere år. Trafikantene må "læres opp" til å reise kollektivt. Ikke minst kan dette gi gevinster på lang sikt overfor barn og ungdom.

Erfaringer fra Den norske forsøksordningen har vist at innføringen av nye kollektivtiltak har effekt både på kort og lang sikt. Selv om den største økningen i antall brukere gjerne kommer det første året etter at tiltaket har startet opp, tar det noe tid før potensielle brukere får kjennskap til tilbudet og tar det i bruk.

Langsiktig og målrettet satsing er en viktig nøkkelfaktor

Kollektivtransporten står overfor nye og krevende utfordringer hvis den skal spille rollen som et attraktivt og konkurransedyktig alternativ til bilen i byområder. For Norges del har TØI beregnet at hvis kollektivtransporten "stagnerer", det vil si beholder rutetilbud, vognpark og takster på det nivået den har i dag, vil det for de ti største byområdene føre til en årlig nedgang i antall kollektivpassasjerer på 1,6 prosent. Dette betyr at det må gjennomføres en kontinuerlig og målrettet produktutvikling for å opprettholde og helst øke kollektivandelen.

Resultater fra den norske Forsøksordningen tyder på at de misfornøyde trafikantene har en større tilbøyelighet til å slutte å reise kollektivt enn de fornøyde har til å øke sin bruk av buss. Dette understreker behovet for å ta vare på dagens trafikanter, noe som forutsetter en *langsiktig, kontinuerlig videreutvikling av kollektivtilbudet*.

Kombinerte tiltak

Et bedre kollektivtilbud gir flere passasjerer – men har liten effekt på biltrafikken hvis tilbudet ikke kombi-

neres med tiltak som gjør det mindre attraktivt å bruke bil.

Et bedre og billigere kollektivtilbud er ikke tilstrekkelig for å redusere biltrafikken. Restriksjoner i form av trafikksanering, parkeringsregulering eller økonomiske virkemidler er nødvendig for å få til en utflating eller reduksjon av biltrafikken. Men slike virkemidler har liten effekt hvis det ikke eksisterer et godt utbygget alternativ for bilistene.

Konkurranseflater mellom kollektivtransport og andre transportmidler

Den norske forsøksordningen viser at 12-30 prosent av dem som reiser kollektivt har bilen som viktigste alternativ. Det betyr ikke at de har bilen stående hjemme klar til bruk. Som regel er det en annen i husstanden som bruker bilen. Hvem som bruker familiens bil eller hvem som reiser kollektivt er ofte et forhandlings-spørsmål, avhengig av det kollektive transporttilbudet, ærend underveis, parkeringsmuligheter etc.

Størst potensial for å øke kollektivtrafikken på lengre lokalreiser

I motsetning til bil, gange og sykkel har kollektivtransporten faste avgangstider. Avgangshyppigheten har derfor stor betydning for trafikantenes valg av transportmiddel.

I lokaltrafikken konkurrerer kollektivtransporten best med bilen på lengre reiser, som inn og ut av de større byområdene. Forskjellen mellom reisetid med kollektivtransport og med bil er mindre jo lenger reisen er. På korte reiser er ventetiden en relativt større del av den samlede reisetiden enn på lange reiser.

På korte reiser er gange og sykkel ofte et godt alternativ til kollektivtransport. Med én time mellom hver avgang, kan en både gå og sykle relativt langt før kollektivtransporten blir konkurransedyktig.

Kollektivtransport må integreres i arealplanleggingen

Standard og kostnader ved utbygging av kollektivtransport er i stor grad bestemt av arealbruk og vegnett. Planlegging av kollektivtransporten må derfor integreres i den øvrige areal- og vegplanleggingen.

Planlegging og utbygging med utgangspunkt i kollektivsystemet gir mulighet til bedre kollektivdekning til lavere pris enn tilpasning av kollektivsystemet til eksisterende bebyggelse. I flere land, f.eks. i Nederland, er kollektivdekningen i et område utgangspunkt for utnyttelsen av tomtene. Eiendommer

med god kollektivtilgjengelighet tillates høyere utnyttelse enn områder med dårligere dekning.

Kombinerte tiltak må til for å redusere biltrafikken

Det er vanskelig å trekke bilister over på kollektivtransporten der kollektivtilbudet er dårlig. Busser med timesavganger er sjelden et alternativ til bilen i garasjen. Skal det være et reelt konkurranseforhold mellom bil og kollektivtransport, bør ikke den samlede reisetiden med kollektivtransport være mer enn dobbelt så lang som reisetiden med bil.

Bedre og billigere kollektivtilbud er imidlertid ikke tilstrekkelig for å redusere biltrafikken. Erfaringer fra Sveits viser at en bare klarer å dempe veksten i biltrafikken med en kraftig utbygging av kollektivtrafikken. Restriksjoner i form av trafikksanering, parkeringsregulering og økonomiske virkemidler er nødvendig for å få til en utflating eller reduksjon av biltrafikken. Men slike virkemidler har liten effekt hvis det ikke eksisterer et godt utbygd alternativ for bilistene. Det er derfor nødvendig å kombinere utbygging av kollektivtilbudet med restriksjoner på biltrafikken for å begrense eller redusere bruken av bil.

Samfunnseffektiv kollektivtransport

Kollektivtransporten bør organiseres og finansieres på en måte som tar mer hensyn til de samfunnsøkonomiske effektene, som forbedringer for eksisterende trafikanter og gevinster ved redusert biltrafikk.

Kundenes ønsker og behov må få en mer sentral plass i kontraktene

Det finnes en rekke ulike "kvalitetskontrakter" for kollektivtransporten, selv om de ofte kan være svært forskjellige av karakter. Det kan derfor være nødvendig med en viss opprydding og klargjøring av hvilke typer kvalitetskontrakter som finnes:

- **Resultatkontrakter**, hvor myndighetene betaler tilskudd i forhold til antall passasjerer og den tjenesten som leveres
- **Kundegarantier/reisegarantier**, hvor kundene får en garanti for at tilbudet skal holde en viss kvalitet og kompensasjon hvis garantien ikke oppfylles
- **Bonus/malus-ordninger**, hvor det legges inn bonus-ordninger eller bøter hvis tilbudet avviker fra planene i positiv eller negativ retning (f.eks. forsinkelser)

- **Kundetilfredshetsmålinger**, hvor det legges inn bonus-ordninger hvis kundetilfredsheten øker, eller kontraktene kan oppheves hvis målingene faller under et visst nivå

Utviklingen av kvalitetskontrakter innenfor kollektivtransporten har i første rekke sammenheng med den *målkonflikten* det er mellom myndighetenes og operatørens målsettinger. Dette er en målkonflikt som ikke skyldes manglende kunnskap eller ulike definisjoner av det overordnede målet med kollektivtransporten, men de økonomiske rammer og forutsetninger som aktørene jobber innenfor. Dette er ikke primært spørsmål om budsjettammer, men i første rekke de økonomiske incitamenter og frihetsgrader som aktørene står over og som styrer planlegging og produktutvikling. Denne målkonflikten blir tydeligere når det er stramme økonomiske rammer for tilskuddene til kollektivtransporten.

Alternative kvalitetskontrakter

Det er mulig å korrigere for målkonflikten gjennom ulike former for økonomiske incitamenter eller kvalitetsmålinger som styrer utviklingen av kollektivtilbudet i "ønsket" retning. I diskusjonen om ulike kvalitetskontrakter vil vi skille mellom tre ulike beslutningsnivåer: strategisk, taktisk og operasjonelt nivå:

- *Strategisk nivå* gjelder de overordnede mål med kollektivtransporten som kollektivtransportens markedsandel, transport- og miljøforhold m.v.
- *Taktisk nivå* gjelder konkret utforming av rutetilbud og takster i forhold til spesifiserte mål på kollektivtilbudet.
- *Operasjonelt nivå* gjelder den daglige driften og faktisk levert kvalitet på tilbudet.

Kvalitetskontrakter på taktisk nivå

Kvalitetskontrakter på taktisk nivå innebærer at operatørene får en relativt stor grad av frihet til å tilpasse rutetilbud og takster. Slike kontrakter kan konkurranseutsettes i form av en tilbudskonkurranse, eller det eksisterende avtaleverket kan endres i retning av en kvalitetskontrakt på taktisk nivå. Dette må ikke forveksles med en tilskuddskontrakt hvor operatøren har mulighet til å foreslå endringer som blir gjenstand for forhandlinger om økonomisk kompensasjon. En kvalitetskontrakt på taktisk nivå må ha klart definerte incitamenter og ansvarsdeling for planlegging og produktutvikling innarbeidet i klausulene.

Kvalitetskontrakter på taktisk nivå omfatter i første rekke resultatavhengige tilskuddskontrakter som er knyttet opp mot de strategiske målene myndighetene har med kollektivtransporten. De resultatavhengige tilskuddskontraktene som TØI har utviklet i Norge er et eksempel på dette. Her har de samfunnsøkonomiske målene med kollektivtransporten stått sentralt ved utformingen av incitamentene. Men det kan også være andre og enklere taktiske kvalitetskontrakter knyttet opp til ett eller flere konkrete mål for transportpolitikken, som f.eks. totalt antall passasjerer, passasjerutvikling for bestemte grupper, miljømål, tilgjengelighet, samordning osv.

Det sentrale ved disse taktiske kvalitetskontraktene er at de fokuserer på resultatene som oppnås i forhold til strategiske mål. Operatørene får ansvar for det taktiske nivået, dvs. å velge løsninger som gjør at disse resultatene kan nås. Utfordringen vil her være å finne gode målemetoder for å måle en slik funksjonell kvalitet. I en del sammenhenger vil en derfor velge å fokusere på teknisk og operativ kvalitet som er avledet fra de strategiske målene.

Kvalitetskontrakter på operasjonelt nivå

Når myndighetene har ansvaret for det taktiske nivået og/eller operatørene ikke har inntektsansvaret vil det være behov for å utvikle kvalitetskontrakter på operasjonelt nivå. Dette er kontrakter som i første rekke skal sikre at myndighetene får det de betaler for, dvs. kontrakter som fokuserer på avvik mellom planlagt og levert kvalitet. Dette er kontrakter som er langt enklere enn kvalitetskontrakter på taktisk nivå og de er i første rekke utviklet i tilknytning til anbudskontrakter der myndighetene har inntektsansvaret (bruttokontrakter).

De fleste kvalitetskontraktene gjelder det operative nivået i forhold til regularitet, pålitelighet og kundetilfredshet, med utgangspunkt i nivåer avtalt i kontrakten. De økonomiske incitamentene kan være på ulike nivåer. I forhold til:

- *Punktlighet*, ofte i form av bonus/malus-ordninger avhengig av om nivået kommer over eller under en grenseverdi
- *regularitet* vil det ofte være i form av ”bøter” pr innstilte avgang
- *Kundetilfredshet*, ofte i form av en bonuspott som deles blant de operatørene som når over et på forhånd definert nivå eller de som har høyest ”score”

Reisegarantier med forpliktelser til kundene

De siste årene er det utviklet reisegarantiordninger som kan oppfattes som en alternativ kvalitetskontrakt, men da mellom operatør og passasjer. Det er flere former for reisegarantier eller lignende avtaler som kan bidra til et bedre tilbud. Hovedpoenget med disse reisegarantiene er todelt:

1. De gir en viktig tilbakemelding fra kundene om noe er galt og bør rettes opp.
2. De gir et signal til kundene om hva slags standard de bør forvente seg fra kollektivselskapet. I en del tilfeller gis det kompensasjon hvis de ikke leverer denne standarden.

En reisegaranti er en måte å definere forpliktelsene i forhold til kundene når det gjelder servicenivå og hvilken kompensasjon kundene skal få hvis tilbudet svikter. Så lenge det alltid vil være noe som svikter må denne garantien i første rekke sees på som en kontinuerlig forbedringsprosess hvor garantien fungerer som en termometer på om noe er galt. Dette betyr at en kan se på reisegarantiene som en form for kvalitetskontrakt mellom kollektivselskapene og kundene.

Mye å lære av andre

Det finnes en rekke gode eksempler på byer og mindre steder som på ulike måter har satset på kundeorientert kollektivtransport, både i Sverige og andre land i Europa. Selv om få erfaringer er direkte overførbare er det svært mange byer og steder som har satset på kundeorientert kollektivtransport og som det kan være mye å lære av. I rapporten presenterer vi tre av de gode eksemplene: Zürich og Schaffhausen (Sveits) og Freiburg (Tyskland).

I **Zürich** kanton har befolkningen lovfestet rett til kollektivtransport gjennom ”Cantonal Traffic Law”. Loven stipulerer et minimum tjenestetilbud (*base service level*) som skal tilbys alle innbyggere. Det er også satt et minimumskrav til kollektivtilbudet, avhengig av bebyggelse. De som bor i grisgrendte strøk skal ha kollektivtilbud minst hver time, de som bor i tettbygde strøk skal tilbys minst halvtimesfrekvens, mens de som bor i byer skal ha en avgangshyppighet på minst 15 minutter.

Lille **Schaffhausen** (ca. 45 000 innbyggere i trafikkområdet) ligger langt over alle sammenlignbare byer når det gjelder bruk av kollektivtransport, med 278 kollektivreiser pr. innbygger pr. år.

Kollektivsatsingen har bare vært mulig ved hjelp av langsiktige, stabile og gode finansieringsordninger. Finansieringen av kollektivtransporten er bygget etter følgende prinsipper:

1. De løpende utgiftene finansieres ved fem prosent (1990-nivå) av kommunens samlede inntekts-skatte. Denne prosentsatsen ligger fast og kan bare endres ved folkeavstemning. Restbeløpet finansieres ved billettinntektene, hvor kollektivselskapet har myndighet til å fastsette takstene.
2. Reinvesteringer i vognpark og infrastruktur osv. finansieres av et "parkeringsfond" hvor alle parkeringsavgifter i byen settes av til kollektivtrafikken (vedtatt 1973).
3. Nyinvesteringer finansieres over Kantonens øvrige midler, og blir avgjort ved folkeavstemning.

Byen **Freiburg** i Tyskland har siden 1970-tallet jobbet målbevisst og langsiktig med en helhetlig transport-planlegging. Freiburg har en trafikkplan der all trafikk ses i et helhetlig system. I planen har man en klart differensiert, men integrert politikk for alle transport-former: gange, sykling, lokal kollektivtransport og motoriserte kjøretøy. Ved hjelp av en omfattende ut-bygging av kollektivtransport- og sykkelveisystemet i tillegg til restriksjoner på bilbruk i sentrum har man fått til en svært *positiv utvikling for kollektivreiser og sykkel*. Fra 1976 til 1999 har antallet sykkelreiser økt med hele 67 prosent, mens antallet kollektivreiser har økt med 38 prosent. Samtidig er antallet bilreiser redusert med hele 12 prosent.

Norske forsøk med kollektivtransport

Norge blir sjelden fremhevet som et land med mange gode eksempler på kollektivsatsing. Det norske Samferdselsdepartementet har imidlertid finansiert en

Forsøksordning for kollektivtransport, der ulike typer tiltak og tiltakspakker er prøvd ut og evaluert gjennom et tiår.

Selv om ordningen med sine 539 mill. kroner over en tiårsperiode var av begrenset størrelse, har den bidratt til å snu en negativ trend for kollektivtransporten de siste årene. Alle forsøk som har fått støtte gjennom Den norske forsøksordningen er evaluert etter en felles mal. Derfor har erfaringer med en mengde ulike tiltak gitt mye nyttig kunnskap om hva som skal til for å øke bruken av kollektivtransport.

Den viktigste effekten av ordningen er at den, gjennom prøving og feiling med ulike typer enkelt-tiltak og tiltakspakker, har gitt et godt kunnskaps-grunnlag for å videreutvikle kollektivtransporten. Siden evalueringsopplegget har hatt en samlet mal, har det vært mulig å sammenligne effekter av tiltak på en måte som er unik i transportforskningssammenheng.

Erfaringene fra Forsøksordningen viser at det ikke finnes noen enkle løsninger på hvordan kollektivtransporten skal snu den negative trenden med redusert kollektivandel. Tunge faktorer, som tilgang til bil og arbeids- og bostedslokalisering, kan bidra til å redusere kollektivandelen mer enn de gevinstene som oppnås ved de positive tiltakene som settes i gang i forsøks-byene. Hvis man skal nå de målene man har satt seg om økt kollektivandel i byområdene, er det derfor behov for en helhetlig transportpolitikk, hvor et bedre kollektivtilbud kombineres med restriktive tiltak og en målrettet arealpolitikk.

Kollektivtransportens bidrag må være å utvikle et best mulig tilbud for dem som reiser kollektivt i dag. Dette er både god samfunnsøkonomi og det beste middel for å beholde dagens trafikanter. Resultatene fra Den norske forsøksordningen gir et viktig bidrag for å kunne utvikle et slikt tilbud.