

Sammendrag:

Ny kollektivtransport på landsbygda

Bakgrunn og formål

I tiltakspakken "Ny kollektivtransport på landsbygda" (prosj 10-037 i Samferdselsdepartementets Forsøksordning for utvikling av rasjonell og miljøvennlig transport), tok Vest-Agder fylkeskommune sikte på å foreta en gjennomgripende omlegging av kollektivtransporten på landsbygda i fylket utenom skolerutene.

Fylkeskommunen ved NSK-avdelingen har selv vært hovedansvarlig for prosjektarbeidet og rapportering av resultatene. Ekstern bistand er trukket inn i form av lokal konsulentbistand og hjelp fra Transportøkonomisk institutt (TØI) til blant annet å oppsummere resultatene i en egen rapport, hvor de også sammenholdes med erfaringer fra liknende forsøk andre steder. Denne rapporten er TØIs dokumentasjon av dette arbeidet.

Utgangspunkt for prosjektet var kjennetegn ved det kollektive transporttilbudet på landsbygda som:

- Et omfattende tilbud av skoleruter
- Noen ekstraruter i tilknytning til skolerutene for å utnytte sjåførene
- Et slags minste transporttilbud til kommune- og regionsentra, men ingen ruter på kveldstid og i helgene
- Høye tilskuddsbehov pr bussreise.

Hovedmålet har vært å utvikle kollektivtilbudet mer i tråd med trafikantenes behov og med utgangspunkt i transport som et velferdstilbud. Tiltakene er spesielt blitt rettet mot barn/ungdom og eldre ut fra et fordelingsperspektiv. En ønsket altså å utvikle rutetilbud som skal fange opp viktige reisebehov blant hjemmeboende eldre mer generelt og blant barn/ungdom i forbindelse med fritidsaktiviteter.

Forsøksområdene

Det praktiske forsøket ble iverksatt 6. oktober 1997 og var avgrenset til Hægebostad, Audnedal og Marnardal kommuner. Det er først og fremst erfaringer fra dette området denne rapporten presenterer, basert på Vest-Agder fylkeskommunes evalueringsrapporter i november 1998 og 1999. Forsøket skulle opprinnelig gå ut 1998, men ble forlenget med ett år og utvidet med fire nye delområder i 1999 (Åseral, Gyland, Fjotland og Herad).

Prosjektet er gjennomført i noen av de mest spredtbygde kommunene i landet. I de tre kommunene hvor en startet er det fra 3,7 til 6,4 innbyggere pr km², og for mange

av innbyggerne er det store avstander til kommunesentra. I Åseral er det bare 1,1 innbyggere pr km².

Tiltakene

Det ble gjennomført en usedvanlig grundig førundersøkelse og planleggingsprosess. Dette bidro til:

- grundig kartlegging av reisebehov og trafikkstrømmer
- lokal medvirkning og initiativ
- prioritering av de kundegruppene hvor potensialet er størst.

Det ble lagt opp til rutetilbud til sentrene i helgene, til noen togforbindelser samt i forbindelse med viktige lokale aktivitetstidspunkt. Ellers la en vekt på å utvikle formålsbestemte tilbud, det vil si skreddersydd til noen aktiviteter som halltrening, ungdomsklubb og diskotek. For de eldre ble det satset på å prøve ut formålsbestemte tilbud om transport til pensjonistforening og åpne eldretilbud i regi av kommunene. Tilbringertjeneste var et viktig tema.

Alle de nye rutetilbudene ble lagt opp som *bestillingsruter* som i størst mulig grad skulle kjøre dit folk skulle. Det var imidlertid behov for å definere en *fast rute-strekning* for de ulike rutene. Avvik fra denne kunne bestilles. Takstene var som for øvrige bussruter i Vest-Agder, men med tillegg på 10 kroner ved avvik fra ruta (henting/tilkjøring). For spesielle ruter som ble kjørt dør-til-dør var det en fast pris på 20 kroner pr reise, uten noe tillegg for henting.

Det ble stilt spesielle krav til vognmateriellet, som skulle være tilgjengelig for rullestolbrukere. Setekapasiteten skulle være 10-15 plasser og med ekstra takhøyde, lett inn- og utstigning etc. Det var også krav om felles profilering av bussene, blant annet ved felles logo. En idékonkurranse ga det nye rutetilbudet navnet *Bygderuta Favoritten*.

Transportørene ble valgt ut fra tilbud innhentet blant drosjeløyvehavere og Sørlandsruta A/S som hadde områdekonsesjon for rutekjøring i området. Det kom inn kun tre tilbud, ett fra hver kommune. Alle var fra drosjeløyvehavere. Avtalene med de tre transportørene innebar en svært fleksibel og god bestillingsordning.

Helt fra starten ble det satset sterkt på informasjon om det nye rutetilbudet; husstandsbrochure, flygeblad, plakater, introduksjonstilbud, egen logo m v.

Erfaringene

Erfaringene med forsøket var i hovedsak positive. Brukerne var gjennomgående godt fornøyde med de nye rutetilbudene. Målrettede tilbud ble brukt mest.

Det synes riktig å satse på velferdsdimensjonen, med prioritering av ungdom og eldre. Førstnevnte gruppe sto for 2/3 av reisene, mens honnørreisende utgjorde 1/5 av brukerne. Bygderuta Favoritten medvirket klart til økt mobilitet og økt mulighet for aktivitet, særlig for ungdommen. Den reduserte også sjåførarbeidet fra foreldre

og andre. Tilbudene om ekstra henting/tilkjøring og transport dør-til-dør ga positive velferdsvirkninger for de eldre.

Omleggingen av ruter og betjeningsmåter førte til sterk økning i ruteproduksjon og antall passasjerer og betydelig reduksjon i bruttokostnader og tilskudd pr passasjer.

Prosjektledelsens hovedkonklusjoner fra forsøket kan sammenfattes slik:

- Tradisjonell kollektivtransport er ofte uegnet i distriktene. Alternativet er bestillingsruter, som også gir miljøgevinster.
- Formålsbestemte rutetilbud går best. Unntaksvis blir aktiviteter tilpasset rutetilbudet.
- Rutetilbudet må være endringsdyktig og etterspørselsstyrt og bygge på god markedskontakt. Gode erfaringer med drosjenæringen som transportører.
- Bestillingsruter bør dekke prioriterte reisebehov blant ungdom og eldre.
- Ungdommen har størst reisebehov; lokalt på kveldstid og regionalt i helgene.
- Eldre reiser lite. Aktuelt å prøve ut drosjekort for pensjonister, men ikke gjennomført i prosjektet.
- Viktig å diskutere målene for kollektivtransporten og utformingen av tilbudene samt å foreta prioriteringer. Ansvar for godsbetjening må avklares.
- Bestillingssystemet nøkkel til suksess. Nærhet til bruker, samordning og forenkling er viktig.
- Liten grad av konkurranse gjør anbud lite egnet for en del av skoleskyssen og bestillingstransporten på landsbygda. Dagens løyveordning kan hemme utviklingen av skreddersydde tilbud.
- Fylkeskommunen bør få ansvaret for billetteringssystemet.
- Avtaler med inntektsincitament bør i prinsippet utvikles, men transportørene bør gis stor frihet i utviklingen av rutetilbudet.
- Fylkeskommunen må ta ansvar for jevnlige brukerundersøkelser samt informasjon og markedsføring.

Utfordringer framover

Erfaringene fra Vest-Agder viser kjernen i noen av de utfordringene kollektivtransporten står overfor i mer griskrendte strøk. På flere måter er det mye mer komplisert å utvikle et attraktivt kollektivtilbud i disse områdene enn i byer og tettsteder, til tross for at transportbehovet kan være mer oversiktlig. Prosjektet har også avdekket klare institusjonelle og organisatoriske barrierer mot utvikling av slike nye transportløsninger. Dette skyldes i første rekke at disse løsningene grenser opp mot taxi/privatbil, noe som stiller nye krav til organisasjonsform. Erfaringene fra Vest-Agder reiser derfor flere spørsmål og utfordringer som transportsektoren bør ta alvorlig hvis dette skal bli løsninger for fremtida. I lys av erfaringer som er høstet i forsøk med liknende transportløsninger andre steder, kan utfordringene grupperes innenfor fire hovedområder:

- Markedseffektiv kollektivtransport
- Kostnadseffektiv kollektivtransport
- Dynamisk produktutvikling

- Ansvarsdeling.

Markedseffektiv kollektivtransport

Med markedseffektiv kollektivtransport ønsker vi å fokusere på hvordan en kan gi et "best mulig" tilbud for de ressursene som overføres til kollektivtransporten i disse områdene ut fra målsettingen om å gi et godt transporttilbud til dem som ikke har tilgang til bil. Dette kan oppfattes som et samfunnsøkonomisk best mulig tilbud, eller noe forenklet, å gi flest mulig et transporttilbud innenfor de tilgjengelige økonomiske rammer. I hvilken grad dette dekkes ved tradisjonelle rutetilbud, småbusser, bestillingsruter eller taxi er i denne sammenheng underordnet. Kunnskapen om hva slags transporttilbud trafikantene ønsker og hvordan dette kan tilbys til en lavest mulig kostnad vil her være retningsgivende.

Erfaringene fra Vest-Agder tyder på at en vognpark med mindre kjøretøyer gir grunnlag for mer fleksible løsninger. Samtidig vil de små trafikkstrømmene i disse områdene gi dårlig grunnlag for å samordne ulike typer transport, uansett om det gjelder gods og persontransport eller ulike typer persontransport. Det er et tankekors at ønske om en samordning av transportene, som ofte er en bærebjelke i det kollektive transportsystemet og motivert ut fra ønsket om å effektivisere transportene, ofte kan gi mindre kostnadseffektive løsninger. Grunnen er at et "gjennomsnittstilbud" ofte kan være dårlig for alle parter og dermed svekke markedsgrunnlaget. Dette har gyldighet for kollektivtransporten i mange områder, men kan få spesielt store utslag i grisgrendte strøk med lite kundegrunnlag. *Dette betyr at samordning av transportene kan være dårlig transportøkonomi fordi det gir færre transporter å samordne.*

Kostnadseffektiv kollektivtransport

Utnyttelsen av *transportmidlene* kan likevel samordnes, dvs at det samme transportmidlet kan benyttes til flere formål, men dette behøver ikke nødvendigvis skje samtidig. Her kan det ligge et potensiale mellom taxi og kollektivtransport og mellom skoleskyss og annen kollektivtransport. Den vognparken som i størst grad klarer å favne de ulike transportbehovene i disse områdene, vil trolig ha størst potensiale. I dette prosjektet har det vært en utvikling i retning av taximarkedet, men stort sett løsrevet fra skolebarnkjøringen. Etter vår vurdering er det et viktig spørsmål om en samordning hvor skoleskyssen inngår i sterkere grad, kunne gitt enda bedre effekt i disse områdene.

Dynamisk produktutvikling

Erfaringene fra Vest-Agder viser at uansett forarbeid må et slikt tilbud være endringsdyktig, i den forstand at det kan tilpasses både kortsiktige og langsiktige endringer i etterspørselen. Dette forutsetter en stor grad av frihet for transportørene i et slikt marked. Etter vår vurdering ligger det godt til rette for å utvikle resultatavhengige tilskuddskontrakter i et slikt marked hvis en kan få utnyttet det potensialet som ligger i en slik dynamisk produktutvikling.

På den annen side viser erfaringene fra Vest-Agder at med fylkeskommunen som ansvarlig pådriver har de klart å utvikle et kollektivtilbud som langt overgår det

som fantes i utgangspunktet. Dette skyldes i stor grad en dyktig prosjektledelse, men også solid medvirkning fra en rekke lokale aktører. Etter vår vurdering kan dette tyde på at det beste resultatet kan oppnås med en klarere målstyring fra sentrale myndigheter gjennom ulike former for incitamenter, men hvor lokale aktører med god kjennskap til markedet utvikler fleksible og skreddersydde tilbud i disse områdene. De kommunene som har de mest innovative operatørene, vil ha mest å hente ved en slik modell. Dette betyr også at det ikke er noen "garanti" for at det vil bli utviklet nye og markedstilpassede tilbud i alle kommuner, og i mange tilfeller kan fylkeskommunen eller VAK spille en minst like kreativ rolle.

Generelt bør avtaler i kollektivtrafikken utformes slik at transportørene vil tjene på å oppnå økt trafikk. Dermed får de større interesse av å drive med kundeorientert utvikling og tilrettelegging av kollektivtilbud. Potensialet for økte inntekter i lokal rutedrift i spredtbygde strøk er imidlertid nokså begrensede de fleste steder. *Inntektsincitamentet må derfor forsterkes med ulike former for passasjeravhengige tilskudd for å kunne gi den ønskede effekt.* Under slike driftsforhold kan utvikling av transporttilbudet være viktig og utfordrende. Sjansen for å lykkes er trolig størst med lokale transportører som kjenner markedet godt.

Ansvarsdeling

Utvikling av nye rutetilbud i den retning som her er utprøvd, betyr at en må utnytte "det beste" fra både rutetransporten og taxinæringen. En konsekvens av dette er at det må åpnes for mer konkurranse om å drive rutetransporten på landsbygda, hvor både taxi og rutebuss kan konkurrere på lik linje og hvor det er stor frihet i valg av transportløsning. I denne sammenheng er det et paradoks at anbud har fungert dårlig i disse områdene og at rutebilnæringen har vist relativt liten interesse for denne transporten.

Etter vår vurdering viser erfaringene fra Vest-Agder at det er behov for en grunnleggende diskusjon om ansvarsdelingen når det gjelder offentlige transportere i disse områdene, ikke bare mellom taxi og rutebilnæring, men også mellom ulike myndighetsnivåer. I denne sammenheng vil et sentralt spørsmål være hvem som skal ha ansvaret for planlegging og produktutvikling på:

1. **Strategisk nivå:** Lang sikt og overordnede mål med transportpolitikken i Vest-Agder
2. **Taktisk nivå:** Mellomlang sikt med tilrettelegging av det konkrete rutetilbudet og takststrukturen
3. **Operativt nivå:** Kort sikt med ansvar for daglig drift.

Erfaringene fra Vest-Agder viste at fylkeskommunen har hatt stor suksess med utviklingen av det nye tilbudet, men at dette også har vært avhengig av lokal medvirkning. Det er et spørsmål i hvilken grad fylkeskommunen bør konsentrere mer av oppmerksomheten mot det strategiske nivået og tilrettelegging av rammebetingelsene, mens lokale myndigheter og/eller transportører får økt ansvar for det taktiske nivået. Det finnes ikke noe fasitsvar på hva som er den beste løsningen på de utfordringene som Vest-Agder står overfor, og det vil blant annet avhenge av hvilke nivåer som er mest innovative når det gjelder å utvikle nye

tilbud. Dette er også et spørsmål om økonomi. Men uansett økonomiske rammer viser erfaringene fra Vest-Agder at det kan være et stort potensiale også innenfor eksisterende rammer. Dette betyr at en må se på alle sider ved ansvarsdelingen av offentlige transporter i distriktene slik at denne ikke er til hinder for å hente ut gevinsten.

Etter vår vurdering viser erfaringene fra Vest-Agder at det er et betydelig potensiale for å utvikle mer effektive og rasjonelle transportløsninger hvis en i større grad målretter tilbudet mot kundene. Det finnes eksempler på "omvendte anbudskonkurranser", dvs at det gis tilbud på mest mulig ruteproduksjon framfor lavest mulig pris. I Nederland er det gjennomført slike anbudskonkurranser i spredtbygde strøk, og hvor tilskudd per rute km ble gitt som premiss i anbudsinnbydelsen. Etter vår vurdering kan en slik utlysning også være en løsning for landsbygda i Norge, og hvor skoleskyssen ligger som en del av tilbudet. Konsekvensene av en slik omlegging må eventuelt utredes nærmere.