

Sammendrag:

Hva Forsøksordningen har lært oss

Rapporten oppsummerer hovedkonklusjonene fra analyser som er gjort i tilknytning til *Forsøksordningen for utvikling av kollektivtransport*¹, som ble opprettet av Samferdselsdepartementet i 1991. Grunnlaget for rapporten er et omfattende materiale av lokale rapporter, samlede analyser og en rekke andre analyser.

Utstrakt forsøksvirksomhet i hele landet

Da Forsøksordningen ble opprettet i 1991, var hovedformålet å bidra til å utvikle mer behovsrettede, ressurs- og miljøvennlige transportløsninger. Forsøkene skulle i første rekke konsentreres om lavere takster, bedre kvalitet med tanke på behovsdekning og alternative drivstoffer/miljøteknologi. Senere ble det åpnet for også andre typer forsøk. De to første årene inngikk også deler av de ekstraordinære satsingsmidlene i de fire største byene i ordningen, de såkalte *Storbymidlene*.

Bredt anlagt prøve/feile-prosess

Utvikling av kollektivtilbudet innebærer en økonomisk risiko. Forsøksordningen ble lagt opp som en prøve/feile-prosess, der fylkene kunne få økonomisk støtte til å prøve ut ulike tilbudsendringer.

Det er gjennomført ca 500 prosjekter spredt over hele landet og det er stor bredde i typer forsøk.

Av totalt 453 millioner kroner fra Samferdselsdepartementet i årene 1991-95 gikk 300 mill kroner til tiltak i de fire største byområdene og 138 mill kroner til forsøk spredt over hele landet. 15 mill kroner ble brukt til sentral bearbeiding, samlet evaluering og informasjonsvirksomhet. Miljøverndepartementet bevilget også 8 mill kroner.

Forsøkene ble klassifisert i hovedkategorier - (andel av alle forsøk):

- Samordning/terminaler (29 prosent)
- Nye rutetilbud (24 prosent)
- Informasjon/markedsføring (19 prosent)
- Takstforsøk (10 prosent)
- Elektroniske billettsystemer (4 prosent)
- Organisasjon/administrasjon (3 prosent)
- Vognstandard (2 prosent)
- Telekommunikasjon (2 prosent)
- Framkommelighet (1 prosent)
- Alternative drivstoffer (1 prosent)
- Andre nye tiltak (5 prosent)

Betingelser for økonomisk støtte til tilbudsforbedringer

Det var knyttet flere betingelser til prosjektbevilgningene:

- 50 prosent finansiering lokalt
- Evaluering etter en felles minimumsmaal
- Sluttrapportering innen en bestemt frist
- Siste halvdel av midlene fra Samferdselsdepartementet ble utbetalt først etter at sluttrapport var levert.

Læring forutsetter evaluering

En forutsetning for å kunne lære noe av forsøk er at effektene kartlegges. Skal man i tillegg sammenlikne resultatene fra forskjellige forsøk, må effektene være kartlagt på en ensartet måte. I Forsøksordningen ble det derfor lagt opp til en ensartet evaluering som ga muligheter for samlede analyser og vurdering av generaliserbarhet av resultater innenfor hvert deltema.

¹ Senere omdøpt til Forsøksordningen for utvikling av rasjonell og miljøvennlig transport

Forsøksordningen har på denne måten gitt betraktelig bedre kunnskap både lokalt og sentralt om virkningen av ulike tiltak enn det man hadde før forsøkene ble satt i gang. Ikke minst har man lært mye av de "mislykkede" prosjektene, det vil si de som ikke ga de forventede resultatene.

Kollektivtransportmarkedet er mangfoldig

Et markedstilpasset tilbud forutsetter at man har god kjennskap til ulike trafikantgruppers behov og differensierer tilbudet etter det. I tilknytning til Forsøksordningen er det gjort dybde-undersøkelser av trafikantenes prioriteringer mellom ulike tilbuds- endringer for å få et bedre grunnlag for videre satsinger. Undersøkelsene viser at ulike trafikant- grupper har ulike behov/verdsetting av reisetid, ventetid, gangtid, bytte, sitteplass m.v. Det er derfor vanskelig å tilfredsstille alle med et enkelt, standardisert tilbud.

Lavere takster alene gir begrenset effekt

Takstene spiller en sentral rolle for kollektivtrans- porten, både som finansieringskilde og virkemiddel for å skaffe flere passasjerer.

Lavere takster alene gir en begrenset effekt. Effekten har vært størst der takstreduksjonene er kombinert med andre forbedringer av tilbudet. Jo bedre kollektivtilbudet var i forsøksområdet før takstreduksjonen, desto bedre effekt har takst- forsøkene hatt. Effekten økes hvis takstreduksjoner målrettes mot bestemte grupper, fordi følsomheten for prisendringer varierer mellom trafikantgrupper.

Forsøkene viser at det må store takstreduksjoner til før det får merkbar innvirkning på folks reisemid- delvalg.

Pendel/ringruter tiltrekker flest bilister

Å få mange nye trafikanter over på kollektivtrans- porten kan bidra til å redusere forurensning og helseproblemer knyttet til transport. Men økt antall kollektivtrafikanter er ikke noe mål i seg selv. En forutsetning for gevinst i miljøsammenheng er for det første at de nye kollektivtrafikantene kommer fra transportmidler som er mer miljø- og ressurs- krevende.

Det er pendel/ringruter som har trukket flest reis- ende over fra bil til kollektivtransport, men også småbussene har en høy andel som alternativt ville kjørt bil.

Analysene viser at de nye rutetilbudene på samme måte som takstforsøkene har størst sannsynlighet

for å lykkes blant passasjerer som har førerkort og tilgang til bil.

Nye ruter (serviceruter, småbuss, taxi og pendel- /ringruter sett under ett) tiltrekker i større grad skoleelever enn yrkesaktive og i liten grad pen- sjonister. For servicerutene er imidlertid andelen pensjonister svært høy. Innen gruppen suppler- ende tilbud er det isolert sett frekvensforsøkene som er mest effektive.

Kvalitetsforbedringer med virkning på sikt

Innenfor Forsøksordningen er det gjennomført en rekke tiltak som ikke har direkte etterspørsels- stimulerende effekt. Dette er snarere kvalitets- forbedringer som har betydning for driften og som virker på litt lengre sikt. Tiltakene er gjennomført i tilknytning til bla: Terminaler og holdeplasser, stan- dardforbedringer på transportmidlet, elektroniske billettsystemer og alternative drivstoffer.

- Resultatene viser at bytte av kollektivt trans- portmiddel underveis på reisen ses på som en stor ulempe av trafikantene. Det er derfor viktig å utforme terminalene slik at de minimaliserer ulempene ved omstigninger. Videre viser undersøkelsene at det er spesielt forhold for bil- og sykkelparkering som ytterligere bør ut- bedres.
- Holdeplassene er kollektivtransportens lande- merke. Mange holdeplasser er dårlig utstyrt, de mangler i stor grad informasjon om ruter og tider. Videre viser resultatene at leskur verdsettes så høyt at selv små holdeplasser bør ha leskur.
- Lavgulvkjøretøy er gjennomgående blitt meget godt mottatt av trafikantene. Det letter på- og av- stigningen for alle passasjergrupper, men betyr naturligvis mest for dem som har spesielle forflytningsproblem.
- Elektronisk billettering gir gode muligheter for fleksibelt billettsystem for trafikanten, og detal- jerte trafikk- og inntektsdata for planleggerne. Mulighetene utnyttes imidlertid i varierende grad, og ofte svikter samordning mellom sel- skaper og ulike driftsarter.
- Biltrafikken står for det alt vesentligste av ut- slippene fra vegtrafikk, men også kollektive transportløsninger forurensner. Tekniske nyvin- ninger innen kollektivtransporten kan bidra til reduksjoner i utslipp. Innenfor Forsøksord- ningen er det gjennomført en rekke forsøk med varierende resultat.

Markedsføring av konkrete tiltak gir best effekt

Manglende kunnskap om kollektivtransport er ikke bare et problem blant folk som sjelden eller aldri reiser kollektivt. Også faste reisende har mangelfull kunnskap om tilbudet.

Markedsføringskampanjene innenfor Forsøksordningen har vært rettet mot hele befolkningen i de aktuelle områdene, både de som reiser kollektivt fra før, og de som i dag ikke reiser kollektivt.

Jevnt over har det vært relativt god respons på markedsføringskampanjene, og responsen har vært best der man har benyttet konkrete tiltak som "springbrett" også når hovedhensikten har vært en generell profilering av kollektivtransporten. Kampanjer som har et helhetlig design når best ut.

Videre viser resultatene at enkelte grupper i befolkningen er vanskeligere å nå enn andre. Man må derfor være bevisst hvilke grupper man henvender seg til og hvilke kanaler man benytter for å nå disse.

Det er en glidende overgang mellom markedsføring og trafikantinformasjon. I tilknytning til trafikantinformasjonsprosjektene innenfor Forsøksordningen er det gjennomført en rekke forsøk med blant annet telefonopplysningssentraler, trafikantinformasjon på monitører plassert på terminaler og større holdeplasser, utforming av rutehefter mv.

Flere tiltak sammen utfyller hverandre og øker effekten

Det tar tid før nye kollektivtilbud er innarbeidet hos trafikantene, og ofte er det en rekke tiltak samlet som må til for å få full effekt av kollektivsatsingen. Dette betyr at enkelttiltak ofte kan ha liten effekt, enten fordi de ikke tar hensyn til hele reisekjeden eller alle forhold som kan ha betydning for trafikantenes reisemiddelvalg.

De byene som har hatt størst vekst i antall passasjerer på begynnelsen av 90-tallet er Kristiansand, Steinkjer, Notodden og Drammen. Dette er også byer som har satset på et bredt spekter av tiltak og hvor de har vært relativt aktive og målrettede i sin markedsføring.

Potensialet ligger blant dem som reiser av og til

Forsøksordningen viser at både "bilister" og "kollektivtrafikanter" varierer valget av transportmiddel.

Stabiliteten i reisemåte til arbeid er overraskende lav. Stabiliteten er lavest blant kollektivbrukerne.

Trafikantene varierer i første rekke mellom kollektivtransport og gange/sykkel/bilpassasjer, men det er også en del som skifter mellom å kjøre bil og reise kollektivt. For kollektivtransporten er det viktig å ta hensyn til denne variasjonen ved planleggingen av tilbudet. Veksling mellom kollektivtransport og sykkel kan for eksempel være et viktig alternativ til bil nr 2 i en del husstander.

Analyser fra forsøksbyene Tromsø, Trondheim og Kristiansand tyder på at andelen trafikanter som reiser kollektivt av og til er relativt stor og at det er blant disse vi finner det største potensialet for vekst i kollektivtransporten. De har en viss kjennskap til tilbudet og dermed lavere barrierer mot økt reiseomfang med kollektive transportmidler enn trafikanter som aldri reiser kollektivt. Erfaringer viser at det skal svært mye til for å få faste bilbrukere over på kollektivtrafikken.

Forsøksordningen har vært en læreprosess

Forsøksordningen har på mange måter vært en læringsprosess hvor utveksling av erfaringer og spredning av informasjon har stått sentralt. Den har bidratt til nyskaping og økt aktivitet i fylkene og heving av kompetansen om utvikling av offentlige og rasjonelle kollektivtilbud. En stor andel av forsøkene er blitt permanente tilbud i opprinnelig eller korrigert form.

Erfaringene fra Forsøksordningen viser at det nytter å satse på kollektivtransporten, både for å gi et bedre tilbud til dagens trafikanter og for å få flere til å reise kollektivt. Samtidig viser evalueringene 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. 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.