

Mot nye mål

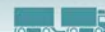
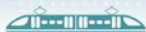
En gjennomgang av målene for kollektivtrafikken med utgangspunkt i Oslo og Akershus

TØI rapport 2122/2025 • Forfattere: Cyriac George, Jørgen Aarhaug • Oslo 2025 • 38 sider

Målene kollektivtrafikken har vært et virkemiddel for å nå har endret seg, og de vil måtte endre seg videre i møte med automatisering. I perioden umiddelbart etter andre verdenskrig var kollektivtrafikken stammen i transportsystemet, etter hvert som bilen har blitt det dominerende transportmidlet har kollektivtrafikken i økende grad fungert som en motsetning mot de negative konsekvensene av bilismen. Dette motsetningsforholdet som har fungert som motivasjon for kollektivtrafikken siden 1960-tallet blir nå utfordret av automatisering. De gamle skillene mellom offentlig og privat, delt eller eksklusiv transport vil ikke være like gyldige lengre.

Målsetningene som blir satt for kollektivtransporten har utviklet seg i et samspill med konteksten rundt. I perioden etter 1945 var den første store endringen at det ble etablert en nasjonal transportpolitikk. Den neste store utviklingen var at bilen ble allemannseie. Introduksjonen av automatisert transport har potensial til å få en like stor påvirkning på transportsystemet. Sett i et historisk perspektiv har utviklingen i målene for kollektivtransporten vært preget av store skifte, der nye samfunnsbehov og teknologiske muligheter har redefinert hva kollektivtransporten kan være og hvilke mål den skal tjene. Disse skiftene kan oppsummeres gjennom noen sentrale utviklingstrekk:

- **Gjenoppbygging:** Etterkrigstidens kollektivtransport ble formet av knapphet på ressurser og et behov for effektiv forflytning. Målet var på å sikre grunnleggende mobilitet og støtte gjenreisningen av byene.
- **Konkurransen med bilen:** Fremveksten av bilismen endret rammebetingelsene for kollektivtransporten. Politikken beveget seg fra regulering og kontroll til insentiver for å gjøre kollektivtransporten mer attraktiv.
- **Miljø og bærekraft:** Fra 1970-tallet ble miljøhensyn, trafiksikkerhet og byliv sentrale mål, og kollektivtransporten ble et virkemiddel i kampen mot bilens negative konsekvenser.
- **By- og regionalutvikling:** Kollektivtransporten ble etter hvert forstått som et sentralt verktøy for å skape kompakte, tilgjengelige og levende byområder, der transport, arealbruk og klima ses i sammenheng.
- **Teknologi og digitalisering:** Kollektivsystemet har gått fra å være preget av gradvise forbedringer til å bli en arena for innovasjon og digital integrasjon, der teknologi fungerer som grunnlaget for fremtidens mobilitetsløsninger.



Historisk utvikling

I perioden umiddelbart etter andre verdenskrig lå effektiv utnyttelse av knappe ressurser som et sentralt premiss for samferdselspolitikken generelt, men også for kollektivtransporten. I dette lå det også en prioritet av de rutegående tjenestene som grunnstammen i mobilitets-tilbudet.

Utover 1970-tallet ble målsettingene for kollektivtransporten utvidet til og i tillegg til en målsetting basert på ressursøkonomisk logikk til også å inkludere miljøhensyn og trafiksikkerhet. Dette er perspektiver som har blitt stadig tydeligere. Videre kom motsetningsforholdet mellom bilisme og kollektivtrafikk i byområdene tydeligere frem. Oppmerksomheten ble dreid fra reguleringer som virkemidler for å sikre kollektivtransportens rolle i transportsystemet til å også inkludere virkemidler for at kollektivtransporten skal være det foretrukne alternativet.

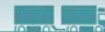
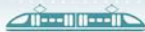
Dagens målbylde, som kombinerer målsetninger om å opprettholde, eller øke mobiliteten for innbyggerne samtidig som biltrafikken ikke skal øke, miljømål og mål om en by med et godt byliv, er et resultat av en utvikling som har pågått over lengre tid. På den ene siden fungerer kollektivtrafikken som et virkemiddel med målsetninger som er knyttet til produksjon. På den andre siden er noe av det viktigste kollektivtrafikken gjør i de store byområdene, å være et alternativ til bilen.

Fremtid

Ettersom administrasjonsselskapene har fått en tydelig rolle, og i særdeleshet for Ruter som fungerer som et eget AS, har kollektivtrafikken i større grad gått over til å utvikle egne mål og strategier. På 1950- og 1960-tallet la man vekt på å gjenoppbygge og å komme på linje med gode standarder internasjonalt. Fra 1980-tallet av ble Norge i tiltakende grad presentert som et foregangsland i strategier og planer for kollektivtransport. I dette har det ligget å være tidlig ute med ny teknologi. De siste tiårene kan dette eksemplifiseres med introduksjon av sanntidsinformasjonssystemer, appbasert reiseinformasjon og billettering, og forsøk med nye kjøretøyteknologier som biogass, hydrogen, og batterielektrisk drift, og automatisering.

I arbeidet med ny automatisering og posisjonering i forhold til en fremtid ligger det å stille spørsmål til hvilken rolle det offentlige og kollektivtrafikken skal ha i befolkningens mobilitetsfremtid. Dette er spørsmål som ikke har noen klar fasit på nåværende tidspunkt. I denne rapporten bygger vi videre på tidligere utførte scenarier og konseptuelle analyser, samt aktørenes uttalte strategier. Fra dette arbeidet kommer det et bilde av et motsetningsforhold mellom måloppnåelse på samfunnsnivå og aktørnivå. Utviklingsbaner som nærmer seg ideen om robottaxitjenester resulterer i forventninger om økt mobilitet, men står i motsetning til overordnede mål som nullvekstmålet, og kan stå i et motsetningsforhold til sosial inkludering. I motsatt ende sitter scenarier med en veldig sterk offentlig rolle, og tvungen deling. Dette kan opprettholde mobiliteten, eller øke den noe, uten å komme i konflikt med overordnede miljø og trafikk mål. Men på bekostning av at mange kunne fått det bedre ved å velge en privat løsning i stedet.

Scenario-rammeverket viser dermed tydelig at automatisering i seg selv ikke bidrar til å nå bærekraftsmål; virkningen avhenger av hvilke baner som prioriteres og hvilke styringsvalg som tas. I denne sammenheng representerer innføringen av AV-er et nytt kritisk vendepunkt i norsk transportpolitikk, på linje med frislippet av privatbilen, og valgene som tas vil avgjøre om teknologien bidrar til eller svekker langsiktige mål for byutvikling, tilgjengelighet, lokalmiljø og klimaforpliktelser.



Økonomi

Før privatbilen ble allemannseie var lokal kollektivtransport i stor grad selvfinansierende. Det var vanlig at kollektivtransporten i de første tiårene etter 1945 dekket sine utgifter gjennom billettinntekter. Dette reflekterte en tid da alternativene var få og kollektive transportformer dominerte bymobiliteten. Etter hvert som bilholdet økte, endret situasjonen seg. Fra 1970-tallet ble subsidier en fast del av finansieringen, ikke bare for å opprettholde tilbudet, men også for å styrke kollektivtransportens konkurranseevne mot bilen, og mer generelt mot hele systemet av bilisme, som inkluderer infrastruktur, institusjoner og kulturer knyttet til privatbilbruk.

Sammen med at det økonomiske ansvaret for kollektivtrafikken ble flyttet fra stat til fylkeskommune utover 1980-tallet ble tilskuddene gradvis kuttet, fram til de nådde et bunnpunkt i 1997, deretter har tilskuddene i hovedsak økt. Det samme har kollektivtrafikkens andel av transportmarkedet i de større byene, og Osloområdet spesielt. Årsaksforholdene bak denne utviklingen er sammensatt. Kostnadene ved å produsere kollektivtransport økt. Dette inkluderer en kostnadsvekst ut over inflasjon for alle kostnadskategoriene som inngår i busskostnadsindeksen. Videre har kvaliteten på tjenestene som tilbys økt.

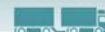
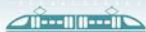
Utviklingen mot automatisert transport vil antagelig gjøre disse utfordringene enda større, siden ulempen forbundet med å dele et transportmiddel i stedet for å reise alene kan forventes være større. I dagens mest modne markeder for AVer, robottaxiene i San-Fransisco, betales det allerede et prispremium for disse, sammenlignet med ordinære drosjer. Dette peker i retning av at folk er villige til å betale mer for å gå fra en sosial interaksjon med en sjåfør, til å sitte alene i kjøretøyet. Altså, at dette er noe som har en merverdi for kundene. Siden de trafikkmessige fordelene av automatisert transport er knyttet opp til en høyere grad av samkjøring enn det som finnes i dag, betyr dette antagelig et økt behov for tilskudd om den kollektive eller delte løsningen fortsatt skal være konkurransedyktig.

Møtet med automatisering

Mulighetene automatisert transport gir, peker i to ulike retninger. På den ene siden trekker scenarioene som bygger videre på dagens eierstruktur for biler, eller et privat tjenestetilbud med automatisering introdusert som robottaxier på kommersielt grunnlag, i retning av at det private forbruket av transporttjenester vil øke. Det offentlige rolle vil endres og alt annet likt, bli mindre. Men disse scenarioene gir forventninger om betydelig økning i trafikkarbeidet, med tilhørende negative effekter på miljø og trafikkutvikling. Altså utfall som ikke er i tråd med gjeldende målsetninger om hvordan transportsystemene i by skal utvikle seg. På den andre siden er alternativet et mye strengere regulert transporttilbud. Enten ved reguleringer på tilbud av automatisert transport, økte skatter på bruk av infrastruktur, eller økte tilskudd til et delt mobilitetstilbud som kan bli konkurransedyktig.

Gitt nåværende begrensninger i offentlige budsjetter, vil det måtte ta en politisk avgjørelse som balanserer utfordringene knyttet til å løse trafikkutfordringene med omfattende tilskudd til delte løsninger og ulike former for direkte regulering av trafikken som for eksempel vei-prising. Dette betyr at den politiske diskusjonen om gulrot vs. pisk vil være minst like aktuell som tidligere.

Samtidig som det er lett å trekke opp et motsetningsforhold mellom privat og eksklusive tjenester på den ene siden og offentlige og delte tjenester på den andre siden viser de private selskaperes posisjonering at bildet er mer sammensatt. Private AV-aktører legger svært stor vekt på opplevd sikkerhet, mens dette ikke er like tydelige i kommunikasjonen fra offentlige



aktører. Tradisjonelt har privat eierskap av bil vært en hjørnestein, men nå ser flere private aktører AVer som en del av overgangen fra eierskap til tjenestebasert mobilitet.

Nullvekstmålet

Det nasjonale nullvekstmålet slår fast at all framtidig vekst i persontransport i byområdene, som en konsekvens av befolkningsvekst, skal tas av kollektivtransport, gange og sykkel. Dette målet er forankret i de såkalte byvekstavtalene, som er et omfattende system for flernivåstyring hvor kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter samarbeider om bindende mål for bilbruk i de største byområdene i Norge.

Nullvekstmålet hadde i utgangspunktet en tydelig forankring i klimapolitikken, der reduksjon av klimagassutslipp fra biltrafikk sto sentralt. Over tid har imidlertid forståelsen av målet blitt utvidet til å omfatte også andre negative konsekvenser av bilbruk, særlig i urbane områder, og å vektlegge behovet for sterke kollektivalternativer. Denne utviklingen i forståelsen av nullvekstmålet reflekterer en bredere erkjennelse av at biltrafikk påvirker byer negativt uavhengig av energibærer. Elbiler bidrar fortsatt til kø, arealkrevende parkeringsbehov og fragmentering av bymiljøet.

Nullvekstmålet er på flere måter et uttrykk for at hele styringssystemet rundt transport er bygget opp rundt å håndtere bilens konsekvenser, og dermed et eksempel på hvordan automobility setter rammene for både politikk og praksis. Selv om målet ikke er bilvennlig i seg selv, er det likevel et svar på problemer som springer ut av bilbruk. At det viktigste transportpolitiske rammeverket for byområder i Norge er utformet som en reaksjon på bilens dominans. I hvilken grad autonome kjøretøy vil bidra til å oppnå nullvekstmålet, innenfor dagens definisjoner, avhenger i stor grad av hvilke utviklingsbaner innføring av AVer følger, og hvordan de styres. Til syvende og sist vil AVers bidrag til nullvekstmålet avhenge av hvordan styringssystemene balanserer mellom delte og eksklusive løsninger.