

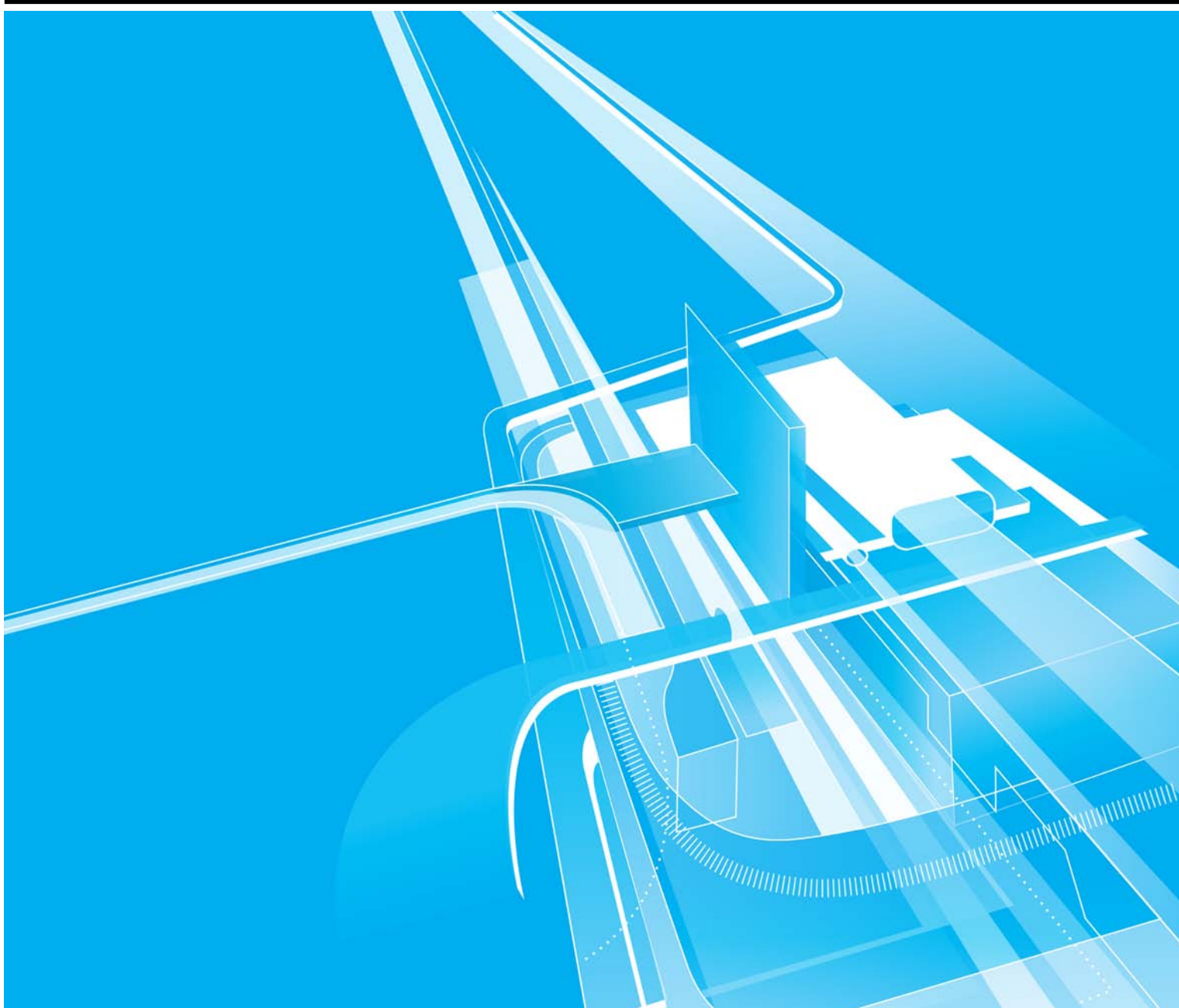
Rapport

17 / 2010

Katrine N Kjørstad
Alberte Ruud
Jørund Nilsen NIVI Analyse

Bedre og mer samordnet kollektivtransport i distriktene?

Evaluerings av KID-ordningen 2007-2009



Forord

Urbanet Analyse og NIVI Analyse har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet evaluert insentivordningen for kollektivtransport i distriktene, den såkalte KID-ordningen. Spørsmålet er om ordningen har bidratt til et styrket kollektivtilbud i distriktene gjennom en mer effektiv samordning av ressurser og virkemidler.

Som en del av prosjektet har Mats Börjesson fra Transportidé gjennomgått internasjonale erfaringer med distriktskollektivtransport. Noen av hovedfunnene er presentert i denne rapporten, i tillegg er studien også publisert i et eget delnotat (Urbanet Analyse notat 28/2010).

Rapporten er skrevet av Katrine Kjørstad og Alberte Ruud fra Urbanet Analyse og Jørund Nilsen fra NIVI Analyse, med førstnevnte som prosjektleder. Tormod Wergeland Haug har stått for de økonomiske beregningene, og for gjennomgangen av KOSTRA-tall og kollektivtransportstatistikken. Lisa Steine Nesse har systematisert KID-rapporteringene.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Kristin Digernes Dahle. I prosjektperioden er det gjennomført tre møter med oppdragsgiver.

Vi vil rette en takk til alle som har stilt opp i telefonintervjuer, og til Gustav Nielsen som tok seg tid til å dele sine erfaringer med KID-ordningen. Vi vil også takke informantene som har besvart internettundersøkelsen, og ikke minst de fire fylkene som bidro med lokal hjelp slik at det var mulig å gjennomføre brukerundersøkelser.

Eventuelle feil og mangler i rapporten er helt og fullt forfatterens ansvar.

Oslo 21. mai 2010

Katrine Næss Kjørstad

Alberte Ruud

Jørund Nilsen

Innhold

RESYME	7
A: HAR KID-ORDNINGEN BIDRATT TIL AT KOLLEKTIVTILBUDET I DISTRIKTENE ER STYRKET GJENNOM MER EFFEKTIV SAMORDNING AV RESSURSER OG VIRKEMIDLER?	8
B. BØR ORDNINGEN VIDEREFØRES I SIN NÅVÆRENDE FORM?	10
C: BØR DET FORETAS ENDRINGER I HVORDAN ORDNINGEN PRAKTISERES?	11
HOVEDRAPPORT	15
1. BAKGRUNN, PROBLEMSTILLINGER OG METODE	17
KORT OM HOVEDUTFORDRINGENE FOR KOLLEKTIVTRANSPORTEN I DISTRIKTENE	17
BAKGRUNN FOR OG MÅL MED KID-ORDNINGEN	17
PROBLEMSTILLINGER I PROSJEKTET	18
METODE	18
2. RETNINGSLINJER, RAPPORTERING OG PROSJEKTENE INNEN KID-ORDNINGEN	25
ORGANISERING AV ORDNINGEN	25
OM KID-PROSJEKTENE	26
KJENNETEGN VED PROSJEKTENE	28
VURDERING AV RETNINGSLINJER, SØKNADSPROCESS OG RAPPORTERING.....	31
3. HAR KID-ORDNINGEN BIDRATT TIL MER BRUKERTILPASSEDE LØSNINGER?	37
KARTLEGGING AV REISEBEHOV OG EVALUERING AV BRUKERNES TILFREDSHET	37
HAR BESTILLINGSRUTENE INNEN KID-ORDNINGEN GITT ØKT MOBILITET?.....	38
OPPSUMMERING.	49
4. HAR KID ORDNINGEN BIDRATT TIL ET MER KOSTNADSEFFEKTIVT KOLLEKTIVTILBUD I DISTRIKTENE?....	51
ET FLERTALL AV KONTAKTPERSONENE ER UENIG I AT KID HAR GITT MER KOSTNADSEFFEKTIVE LØSNINGER	51
KID-MIDLENE UTGJØR EN MARGINAL DEL AV TILSKUDET TIL KOLLEKTIVTRANSPORT	52
KOSTNADER I ENKELTPROSJEKTENE	55
OPPSUMMERING	57
5. HAR KID-ORDNINGEN FØRT TIL MER SAMORDNET VIRKEMIDDELBRUK OG NYE LØSNINGER?.....	59
HVORFOR BEHOV FOR ØKT SAMORDNING OG BEDRE SAMARBEID?	59
KID-ORDNINGEN HAR I LITEN GRAD BIDRATT TIL BEDRE SAMORDNINGSLØSNINGER.....	60
UTPRØVING AV NYE LØSNINGER SOM KAN VÆRE AKTUELLE ANDRE STEDER?.....	61
OPPSUMMERING	63
6. HAR KID-ORDNINGEN BIDRATT TIL ERFARINGSUTVEKSLING?	65
ERFARINGSSEMINARENE.....	65
STØTTEVERKTØYENE	66
LOKALE AKTØRERS BRUK OG NYTTE AV STØTTEVERKTØYENE	68
OPPSUMMERING	73
7. KID SOM STYRINGSVERKTØY OG ALTERNATIVE STATLIGE VIRKEMIDLER	75
KID - PRINSIPIELLE KJENNETEGN	75
LIGNENDE STATLIGE INITIATIV UTBREDD	76
KID I ET STYRINGSPEPERSPEKTIV.....	80
PRINSIPIELLE ARGUMENTER FOR STATLIG MEDVIRKNING	81
ALTERNATIVE STYRINGS- OG STIMULERINGSVERKTØY.....	81

8. VIDEREFØRING AV KID ELLER NY VIRKEMIDDELBRUK OVERFOR FYLKESKOMMUNENE?	85
BØR KID ORDNINGEN VIDEREFØRES?.....	85
FORTSATT STATLIG VIRKEMIDDELBRUK OVERFOR FYLKESKOMMUNENE?	85
TILRÅDING OM VIRKEMIDDELBRUK	86
ELEMENTER I EN NY STIMULERINGSORDNING	87
REFERANSER	91

HOVEDKONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

RESYME

Urbanet Analyse og NIVI analyse har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet evaluert KID-ordningen. Spørsmålet er om ordningen har bidratt til et styrket kollektivtilbud i distriktene gjennom en mer effektiv samordning av ressurser og virkemidler.

Vi har ikke kunnet påvise at KID-ordningen har bidratt til å nå dette målet, noe som har flere årsaker. Resultatene er i liten grad rapportert eller dokumentert. Mange av prosjektene er dessuten under planlegging, eller helt i oppstartsfasen. Få av KID-prosjektene har hatt økt samordning som mål eller fokus. En stor del av midlene har i tillegg gått til prosjekter for å utvikle kollektivtilbudet i småbyer, og kan ikke sies å være distriktsrettede.

Vi anbefaler at KID-ordningen ikke videreføres i sin nåværende form. Men gitt regjeringens ambisjoner for kollektivtransport i distriktene, mener vi at det fortsatt er behov for en statlig stimuleringsordning på dette området. En slik ordning bør være langsiktig og mer målrettet enn nåværende ordning. De viktigste endringene som foreslås kan oppsummeres i følgende punkter:

- *Definere målgruppe:*
Det bør defineres en avgrensning av hvilke områder som omfattes av distriktsbegrepet.
- *Prioritere samordningsprosjekter:*
En vesentlig andel av midlene bør settes av til prosjekter som prøver ut nye måter å samordne organiseringen av offentlig transport i distriktene – på tvers av sektorgrenser og/eller på tvers av forvaltningsnivåer. Om nødvendig bør det åpnes for at forsøksloven tas i bruk.
- *Krav til evaluering og dokumentasjon:*
Det bør defineres etterprøvbare målsettinger i retningslinjene, og det bør settes krav til dokumentasjon av resultater.

SD bør fortsatt ha det overordnede ansvar for ordningen, men vi finner det lite hensiktsmessig at departementet skal stå for praktisk oppfølging og administrasjon. Vi mener at administrasjonen bør overføres til et mer egnet organ, for eksempel Distriktssenteret.

KID-ordningen

Tilskuddsordningen for bedre kollektivtransport i distriktene (KID) startet opp i 2007. Bakgrunnen for ordningen var Soria Moria-erklæringens mål om å utvikle et brukertilpasset og kostnadseffektivt kollektivtilbud i distriktene gjennom tilbringertjeneste og bestillingsruter med taxi, kombinert med buss, båt og tog langs hovedtrafikkårene. Formålet med KID-ordningen har vært todelt. KID skal:

- *Bidra til å prøve ut løsninger for å tilrettelegge for et kostnadseffektivt, fleksibelt og godt kollektivtilbud i distriktene*
- *Legge til rette for erfaringsutveksling mellom fylkeskommunene.*

I perioden 2007-2009 er det bevilget til sammen 45 millioner kroner til ordningen fra statlig hold. I tillegg har lokale aktører bidratt med omtrent 50 millioner kroner i samme periode. I alt 40 lokale prosjekter er bevilget tilskudd, fire av disse er avbrutt.

Problemstillinger og konklusjoner

Evalueringen skal svare på om KID-ordningen har bidratt til at kollektivtilbudet i distriktene er styrket gjennom mer effektiv samordning av ressurser og virkemidler. I tillegg skal den gi en anbefaling om ordningen bør videreføres i sin nåværende form, eller om det bør foretas endringer i hvordan ordningen praktiseres.

Vi har belyst hovedproblemstillingene i tre trinn:

- A. Har KID-ordningen bidratt til at kollektivtilbudet i distriktene er styrket gjennom mer effektiv samordning av ressurser og virkemidler? Dette spørsmålet er besvart på bakgrunn av hvordan ordningen har fungert på kort sikt, i løpet av de tre første årene. Den langsiktige effekten er ikke vurdert.*
- B. Bør ordningen videreføres i sin nåværende form?*
- C. Bør det foretas endringer i hvordan ordningen praktiseres?*

A: Har KID-ordningen bidratt til at kollektivtilbudet i distriktene er styrket gjennom mer effektiv samordning av ressurser og virkemidler?

Denne problemstillingen er operasjonalisert i fire delspørsmål:

1. Har KID-ordningen bidratt til mer brukertilpassede løsninger?

God kjennskap til markedet og til målgruppens behov er en forutsetning for å få til mer brukertilpassede løsninger. Som en del av vår evaluering er det gjennomført brukerundersøkelser i fire fylker med bestillingsruteprosjekter (Rogaland, Østfold, Nord-Trøndelag og Telemark). Resultatene fra undersøkelsene tyder på at prosjektene har gitt et tilbud som er tilpasset trafikantenes behov. Mange ville ikke reist uten tilbudet, eller de ville vært avhengige av å bli skyssset av andre. Passasjerene som har hatt andre tilbud før bestillingsruten ble igangsatt, mener at de har fått et tilbud som er mer brukertilpasset.

Et stort flertall av de lokale aktørene mener at KID-ordningen har bidratt til et bedre og mer brukertilpasset kollektivtilbud i distriktene. Men innenfor rammen av KID-ordningen er det få fylkeskommuner som har foretatt en systematisk kartlegging av brukernes behov. Fylkeskommunene har i liten grad gjennomført undersøkelser som gjør det mulig å konkludere med at KID-ordningen generelt sett har gitt mer brukertilpassede løsninger.

2. Har KID ordningen bidratt til et mer kostnadseffektivt kollektivtilbud i distriktene?

Et sentralt spørsmål her er om KID-midlene har bidratt til å gi et bedre kollektivtilbud per krone i fylkene som har fått KID-midler. Mange av prosjektene er imidlertid nye tilbud, dvs. at det ikke har eksistert et reelt tilbud før det KID-finansierte tilbudet ble igangsatt. I disse tilfellene må kostnadseffektivitet vurderes ut fra om KID-prosjektene er mer kostnadseffektive enn sammenlignbare tilbud andre steder.

Under halvparten av deltakerne i KID-prosjektene mener at ordningen har gitt mer kostnadseffektive løsninger i fylket som helhet. Vi har ikke data som gjør det mulig å vurdere om KID-ordningen har bidratt til en slik måloppnåelse. Dette skyldes for det første at prosjektene som er gjennomført er relativt små, slik at det ikke er mulig å spore en effekt på kostnadsnivået i fylket sett under ett. For det andre er tallgrunnlaget for dårlig dokumentert, både mht passasjertall, driftskostnader og inntekter. I den grad data eksisterer er de for lite systematisert og for lite tilgjengelige til at vi har kunnet nyttiggjøre oss av informasjonen.

Vi har vurdert kostnadseffekter av noen få enkeltprosjekter der vi har et datagrunnlag for å gjøre en slik beregning. Dette gjelder bestillingsruteprosjekter i fire fylker (Aust-Agder, Sør-Trøndelag, Rogaland og Sogn og Fjordane) samt ett linjetrafikkprosjekt (Lillehammer). Beregningene for bestillingsruteprosjektene tyder på at rutene som er opprettet med støtte fra KID-ordningen er relativt kostbare sammenlignet med andre bestillingsrutetilbud, målt i kroner per passasjer. For linjetrafikkprosjektet i Lillehammer har kostnaden per passasjer gått ned fra før- til ettersituasjonen.

På grunn av manglende dokumentasjon og empirisk grunnlag kan vi ikke konkludere entydig på om KID har bidratt til en mer kostnadseffektiv kollektivtransport i distriktene. På kort sikt ser det imidlertid ut til at dette ikke er tilfelle.

3. Har KID-ordningen ført til en mer samordnet virkemiddelbruk?

Siden markedsgrunnlaget for et ordinært kollektivtilbud er minimalt vil samordning av ulike typer offentlig betalte transporter og rutetilbudet/bestillingstilbudet kunne gi store gevinster i distriktene.

Økt samordning kan bety at det er behov for å endre på formelle ansvarsforhold, men det trenger ikke nødvendigvis å være en forutsetning. Ett eksempel er sektortankegangen som i dag preger en del fylkeskommuner, der beslutninger i utdanningssektoren om lokalisering, prinsipper for skolevalg mv ikke sees i sammenheng med kostnadene dette påfører samferdselssektoren innen samme fylkeskommune. Dette til tross for at fylkeskommunen har en felles budsjettamme å forholde seg til.

Selv om flertallet av KID-deltakerne oppgir at ordningen har bidratt til nye samarbeidsformer og økt samordning, har vi ikke funnet mange konkrete eksempler på at dette har vært tilfelle i praksis.

Det er ingen av prosjektene som har prøvd ut endringer i formelle ansvarsforhold mellom forvaltningsnivåene, og det er få som har prøvd ut nye måter å organisere transporten på. Aktørene som har forsøkt å jobbe med samordningsproblematikken fremholder at det har vært problematisk å få til konkrete løsninger.

KID-ordningen har i liten grad bidratt til økt samordning, til tross for at oppgavefordelingen mellom staten, fylkeskommuner og kommuner påpekes som en viktig barriere mot å få mer kostnadseffektive og helhetlige transportløsninger. Også internasjonale erfaringer bekrefter behovet for å finne gode samordningsløsninger.

4. Har KID-ordningen bidratt erfaringsutveksling og økt kompetanse?

Et av målene med KID-ordningen er å tilrettelegge for erfaringsutveksling mellom fylkene. Det er utarbeidet skriftlig materiale, i form av en veileder og tre temahefter. I tillegg til er det utviklet en internettside, og det er arrangert til sammen fem erfaringsseminarer i perioden 2007-2009.

De involverte lokalt har i begrenset grad tatt i bruk det skriftlige materialet som er utarbeidet. Tidspress og mangel på relevans fremheves som de to viktigste årsakene til at det skriftlige materialet er lite benyttet.

De lokale aktørene har hatt stor nytte av å delta på erfaringsseminarene. Spesielt legger de vekt på nettverksbyggingen som KID som arena har muliggjort. På den måten kan man si at KID-ordningen har økt den lokale kompetansen om kollektivtransport i distriktene, og at den har bidratt til erfaringsutveksling mellom fylkene.

B. Bør ordningen videreføres i sin nåværende form?

På grunnlag av evalueringens trinn A mener vi at ordningen ikke bør videreføres i sin nåværende form. Vi kan ikke se at ordningen, i lys av innsats og ressursbruk, godt nok har bidratt til å utvikle kollektivtilbudet i distriktene, eller at tilbudet er styrket gjennom mer effektiv samordning av ressurser og virkemidler.

Selv om tidsperspektivet for evalueringen er kort, og mange av prosjektene er under planlegging, kan vi ikke se at ordningen bør videreføres i sin nåværende form. I vår vurdering av om den bør videreføres har vi lagt vekt på om KID-prosjektene er formålstjenlige med tanke på å nå målene med ordningen.

I så måte er det to sentrale svakheter ved ordningen.

1. Ordningen har i liten grad bidratt til mer kunnskap om hvilke organisatoriske og praktiske grep som kan tas for å få et mer samordnet og effektivt transporttilbud i områder der markedsgrunnlaget for det ordinære rutetilbudet er marginalt.
2. Manglende avgrensning av målgruppe, dvs. hvilke områder/kommuner som inngår i distriktsbegrepet, har ført til at nær halvparten av de benyttede midlene har gått til småbyprosjekter snarere enn distriktsprosjekter. Dette er ikke nødvendigvis i seg selv et problem; Lillehammerprosjektet er et eksempel på en vellykket satsing. Men gitt distriktsfokuset som

ligger til grunn for ordningen, har dette bidratt til at en del av prosjektene er til liten nytte i utviklingen av transporttilbud i spredtbygde strøk.

Oppsummert er ikke KID-ordningen i sin nåværende form et godt nok verktøy for å nå Soria Moria-erklæringens mål om å utvikle et brukertilpasset og kostnadseffektivt tilbud i distriktene.

C: Bør det foretas endringer i hvordan ordningen praktiseres?

Vi har valgt å besvare dette spørsmålet ved først å drøfte hvorvidt staten i det hele tatt bør ha en aktiv rolle i å medvirke i oppgaveområder som er desentralisert til fylkeskommunene (1). Deretter peker vi på ulike alternative stimulerings- og styringsverktøy (2). Til sist gir vi våre tilrådinger om aktuelle tiltak (3).

1. Bør staten ha en aktiv rolle?

Vi mener at staten har et legitimt og nødvendig ansvar for å medvirke i arbeidet for et bedre kollektivtilbud i distriktene av flere grunner:

- Storting og regjering har det nasjonale og overordnede ansvar for kollektivtransport, velferd og distriktpolitikk. Staten har et hovedansvar for å legge til rette for og medvirke til fylkeskommunenes måloppnåelse innenfor områdene.
- Staten skal ha et grenseoverskridende og samlet perspektiv, og bidra til nettverk og formidling av kunnskap over grenser. Staten har i kraft av sin størrelse potensial og kapasitet til å utvikle og vedlikeholde kompetanse.
- Staten har større økonomisk frihet enn fylkeskommunene til å prioritere ønskede tiltak både fordi statskassen er mer elastisk enn fylkeskassene, og fordi staten har ansvar for samtlige samfunnsområder og derfor større muligheter til å saldere budsjetter.
- Staten har mulighet til å stimulere til forsøk, og ev endre ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.

2. Styrings- og stimuleringsverktøy

Staten har ulike muligheter til å styre eller stimulere til gjennomføring av tiltak som ønskes vektlagt gjennom ulike statlige virkemidler/verktøy. Vi peker nedenfor på hovedalternativene:

Øremerkede midler til kollektivtransport i distriktene

En øremerking innebærer at en del av nåværende frie inntekter til fylkeskommunene settes av til tiltak som konkret finansierer kollektivtransport i distriktene. Øremerking vil bidra til økt fylkeskommunal ressursbruk og oppmerksomhet om kollektivtransport i distriktene.

Langsiktig og målrettet stimuleringsordning

En målrettet stimuleringsordning vil innebære at departementet bidrar med økonomiske ressurser, kompetanse og en arena som setter kollektivtransport i distriktene på dagsorden over tid. En stimuleringsordning vil sette kollektivtransport på dagsorden, kan bidra til endringer i prioriteringer og virkemiddelbruk, og til erfaringsutveksling og læring.

Endre regelverk for å styrke samordning av ressursbruk

Utfordringene i distriktene gjør krav på at de tilgjengelige økonomiske og menneskelige ressurser ses i sammenheng. Staten kan bidra til å identifisere mulige samordningsbarrierer, og vurdere endringer i regelverk som enten endrer de formelle rammer for oppgaveløsningen og/eller forenkler samhandling mellom forvaltningsnivåene.

Krav til minstestandarder

Staten kan vurdere å utstyre innbyggerne med mer omfattende rettigheter til et kollektivtilbud enn i dag. Det stiller krav til en nærmere definisjon av hva rettighetene skal omfatte, kvalitet og hyppighet på tilbudet mv.

Styrket kompetanse nasjonalt

Selv i de største distriktsfylkene er det tildels manglende kunnskap og kapasiteten til å utvikle kollektivtransporten. Fagmiljøene er små, og daglig drift må prioriteres. Det er derfor argumenter for å styrke og utvikle og samle kompetanse nasjonalt, som får et hovedansvar for å støtte fylkeskommunenes utviklingsarbeid, bidra med kompetanseutveksling mv. Alternativer kan være å styrke departementets egne ressurser og kapasitet eller Statens vegvesens rolle i arbeid for kollektivtransport i distriktene. Et annet alternativ er å legge ansvaret til etaten Distriktssenteret som har som hovedoppgave å formidle kunnskap og erfaringer om vellykkede lokale utviklingstiltak og være kompetanseorgan overfor nasjonale, regionale og lokale myndigheter, ev til KS gjennom en samarbeidsavtale med departementet.

Utnytte regionale utviklingsmidler til kollektivtransport i distriktene

Kommunal- og regionaldepartementet overfører årlig godt over 2 mrd kroner til fylkeskommunene over kap 55.1 postene 60 og 61. Fordelingen av midler har en klar distriktsprofil. Viktige kjennetegn ved midlene er at det er:

- Stor bredde i hva midlene benyttes til. Viktige hovedområder er tiltak for kompetanseutvikling, mobiliseringsprosjekter, infrastrukturtiltak, stedsutvikling og omstillingsarbeid.
- Fylkeskommunene skal forvalte ressursene i forpliktende partnerskap med bl.a. kommuner andre virkemiddelaktører og næringslivet.
- Fylkeskommunene skal utarbeide egne retningslinjer når det gjelder virkemiddelforvaltning.

Etter vår kunnskap benytter fylkeskommunene i liten grad ressurser fra utviklingsmidlene til tiltak for kollektivtransport. Fylkeskommunene disponerer betydelige ressurser, og SD kan søke å påvirke fylkeskommunens prioriteringer til i større grad å omfatte kollektivtransport i distriktene.

Konklusjon

Selv om øremerkede midler til kollektivtransport i distriktene og krav til minstestandarder ville styrke kollektivtransporten i distriktene, mener vi at begge tiltakene er urealistiske.

For det første innebærer både øremerking og innføring av minstestandarder et brudd med regjeringens politikk overfor kommunesektoren jf bl.a. KRDs utredningsinstruks. Kommuner og fylkeskommuner skal ut fra lokale behov og ønsker selv prioritere og tilpasse sitt tjenestetilbud. I tillegg er øremerkede tilskudd krevende å administrere og stiller krav til egenandeler, noe som bidrar til å forsterke inntektsforskjellene mellom fylkeskommuner. Øremerking og rettighetsfesting har også

en kostnadsside som enten krever at det bevilges økte ressurser til fylkeskommunene og/eller at andre fylkeskommunale ansvarsområder må nedprioriteres.

Vår tilråding er at departementet innfører en langsiktig målrettet stimuleringsordning for kollektivtransport i distriktene. En langsiktig og målrettet stimuleringsordning vil innebære at departementet bidrar med økonomiske ressurser, kompetanse og en arena som setter kollektivtransport i distriktene på dagsorden. En slik ordning vil også kunne identifisere og gi mer kunnskap om samordningsbarrierer i forvaltningen. Målgruppen bør være klart definert, og bør utvikles slik at den har etterprøvbare målsettinger og tilsvarende krav til dokumentasjon av resultater. Ordningen bør ha et langsiktig perspektiv for å gi tid nok til å gi resultater. Nedenfor gjør vi rede for vår vurdering av hvilke elementer en slik stimuleringsordning bør bestå av.

I kombinasjon med innføring av en stimuleringsordning bør departementet i samarbeid med KRD formidle betydningen av et distriktstilbud, og søke å påvirke fylkeskommunens prioriteringer innenfor disse midlene til i større grad å omfatte kollektivtransport i distriktene. I den sammenheng vil vi også peke på muligheten for å utvikle det nyopprettede Distriktssenterets kompetanse innenfor kollektivtransport. For det første ville en dedikert nasjonal enhet kunne utvikle kompetanse og bidra med grenseoverskridende erfaringer. For det andre ville Distriktssenteret kunne bidra til å få fylkeskommunenes oppmerksomhet om kollektivtransport som distriktsutviklingstiltak.

Distriktssenteret

Regjeringen har tatt initiativ å etablere et kompetansesenter for distriktsutvikling. Senteret skal støtte opp om lokal utviklingskraft og lokale initiativ. Senteret har navnet Distriktssenteret, og skal lokaliseres i Steinkjer, Sogndal og Alstahaug.

Formålet med senteret er å bidra til å støtte opp om lokal utviklingskraft og lokale initiativ. Distriktssenteret får som overordnet mål å være en kunnskaps- og erfaringsbase og støttespiller for helhetlig og bærekraftig utviklingsarbeid i distriktsområder, og aktivt bidra til kompetanseoppbygging om distriktsutfordringer i bred forstand.

Distriktssenteret skal ha sine hovedoppgaver knyttet til innhenting, systematisering og formidling av kunnskap og erfaringer om vellykkede lokale utviklingstiltak, aktiv støtte og veiledning til lokale initiativ og aktører og framskaffe relevant dokumentasjon. Senteret skal også ha en rolle som kompetanseorgan, rådgiver og bidragsyter overfor nasjonale, regionale og lokale myndigheter.

Tekstboks 0.1: Om Distriktssenteret. Kilde: www.distriktssenteret.no

3. Elementer i en ny stimuleringsordning

Definere målgruppe og behov

Ordningen bør avgrensnes til å omfatte distriktsprosjekter. En slik avgrensning vil bety et behov for å definere distrikt. En hensiktsmessig avgrensning kan være å ta utgangspunkt i det distriktspolitiske virkemiddelområdet slik dette er definert i Kommunal- og regionaldepartementet, og da spesielt sonene IV og III. Det er i disse områdene at distriktsutfordringene er størst, og det er her regjeringen setter inn de viktigste distriktspolitiske virkemidler.

Stimulere til prosjekter som innebærer samordning og nyvinning

En vesentlig andel av midlene bør settes av til prosjekter som prøver ut nye måter å samordne

organiseringen av offentlig transport i distriktene – på tvers av sektorgrenser og/eller på tvers av forvaltningsnivåer. Ordningen vil på denne måten stimulere og legge til rette for bedre samordning, som påpekes som en av hovedutfordringene. I den sammenheng kan det oppfordres til bruk av forsøksloven, som legger til rette for endringer i ansvarsfordelingen for en periode på 4 + 2 år. Selv om hoveddelen av midlene bør gå til samordningsprosjekter mener vi at det også bør settes av midler til å stimulere andre typer innovative prosjekter for å møte utfordringene i distriktene, og ikke minst prosjekter som forventes å ha læringseffekt og relevans i mange fylker.

Stille klare krav til rapportering og evaluering

En andel av tilskuddsmidlene bør holdes igjen inntil rapportering er levert og godkjent. Informasjonsmengden som kreves rapportert kan reduseres i forhold til dagens KID-ordning, men det må likevel være krav om noen enkle nøkkeltall som muliggjør en tallfestet sammenligning av prosjektene. Nøkkeltallene kan, hvis det viser seg hensiktsmessig, differensieres etter tiltakstyper.

Forenklet, webbasert rapportering

Rapporteringen fra prosjektene bør gjøres webbasert, og systematiseres i en database som gjør det enkelt å hente ut informasjon om prosjektene, data osv.

Systematisering av kunnskap gjennom prosjektene og resultatene

Læringseffekten av prosjektene er viktig om man ønsker å finne løsninger som andre kan sette i verk. Dette stiller krav til at kunnskapen om de ulike prosjektene og effektene av dem systematiseres. Det bør legges vekt på denne systematiseringen og kunnskapsspredningen gjennom nettsider, dokumenter og seminarer.

Nasjonal ressursgruppe eller ressurser til prosjektstillinger lokalt

En av utfordringene som går igjen lokalt er at det er for lite kapasitet til å følge opp utviklingsprosjektene i distriktene. Stimuleringsordningen bør knytte til seg en ressursgruppe som i utgangspunktet er tilgjengelig for alle prosjektene. Ressursgruppen kan ved behov delta i konkret lokalt utviklingsarbeid, analyser og rådgivning. En slik ressursgruppe må styres av administrator for ordningen. Et alternativ, eller eventuelt et supplement, til en slik ressursgruppe på nasjonal basis kan være at det avsettes midler til prosjektstillinger lokalt i startfasen av utviklingsprosjekter for kollektivtransport i distriktene.

Administrasjon av ordningen

Det overordnede ansvar for ordningen bør legges til Samferdselsdepartementet. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om det er naturlig at departementet skal administrere en slik stimuleringsordning. Lignende stimuleringsordninger er ofte delegert til underliggende organer også innenfor SDs ansvarsområde. Vi mener at Distriktsenteret eller eventuelt KS gjennom en avtale kan være aktuelle kandidater til å administrere ordningen.

HOVEDRAPPORT

1. Bakgrunn, problemstillinger og metode

Kort om hovedutfordringene for kollektivtransporten i distriktene

Den viktigste funksjonen til kollektivtilbudet i distriktene er å bidra til mobilitet og velferd for distriktsbefolkningen. Tilbudet skal sikre at det er mulig å bo i distriktskommuner uten tilgang til bil.

Det kollektive transporttilbudet i mange distriktskommuner består av et omfattende tilbud av skoleruter, og et slags minste transporttilbud til kommune- og regionsentra, men ingen ruter på kveldstid og i helgene. Tilbudet har også høye tilskuddsbehov per bussreise.

En stor del av distriktsbefolkningen uten biltilgang er eldre mennesker, og en del av disse har rett til tilrettelagt transport (TT-transport). Den andre delen utgjøres for en stor del av ungdom under førerkortalder, som har få eller ingen transporttilbud utover skoleskyss. Erfaringer har vist at aldersgruppene som ikke har biltilgang, ungdom og eldre, har ulike reisebehov. Ungdom ønsker skyss til ulike fritidsaktiviteter som ofte foregår på kveldstid, mens eldre ofte har et større behov for transport på dagtid. Utfordringen er å gi alle grupper i befolkningen i distriktene et best mulig transporttilbud innenfor de økonomiske rammene som er gitt.

Manglende samordning, både på tvers av forvaltningsnivåer og på tvers av sektorer, er en gjennomgående erkjennelse når temaet distriktskollektivtransport diskuteres. Kollektivtransporten i distriktene har et marginalt markedsgrunnlag. Det vil kunne gi store gevinster i større grad å se ulike typer offentlige transporttilbud i sammenheng. Det vil også kunne gi store gevinster i større grad å se distriktstransporten og det øvrige velferdstilbudet i kommunene (skole, helsetjenester, eldresentre mv) i sammenheng.

Mangel på samordning er ingen ny erkjennelse: Erfaringsoppsummeringer av kollektivsatsing i distriktene tidlig på 90-tallet konkluderte med det samme (Frøysadal 1994, Frøysadal og Norheim 1994). En gjennomgang av erfaringer med kollektivtransport i distriktene internasjonalt viser at også i andre land går manglende samordning igjen som en utfordring, på tvers av ulike organiserings- og finansieringsmodeller for offentlig betalte transport (Börjesson 2010).

Bakgrunn for og mål med KID-ordningen

Tilskuddsordningen for bedre kollektivtransport i distriktene (KID) startet opp i 2007. Bakgrunnen for ordningen var Soria Moria-erklæringens mål om å utvikle et brukertilpasset og kostnadseffektivt kollektivtilbud i distriktene gjennom tilbringertjeneste og bestillingsruter med taxi kombinert med buss, båt og tog langs hovedtrafikkårene. I perioden 2007-2009 er det bevilget til sammen 49 millioner kroner til ordningen.

Formålet med ordningen har vært todelt. For det første ønsket en å prøve ut ulike løsninger for å tilrettelegge for et kostnadseffektivt, fleksibelt og godt kollektivtilbud i distriktene. Forsøkene omfatter både linjetrafikktilbringertjenester og bestillingsruter, kollektivknutepunktsutvikling, markedsføring, informasjon og billett- og takstsystem. For det andre var det ønskelig å legge til rette for erfaringsutveksling mellom fylkeskommunene.

Problemstillinger i prosjektet

Urbanet Analyse fikk i oppdrag å evaluere ordningen, i samarbeid med NIVI Analyse og Transportidé. Sistnevnte har gjennomført en litteraturstudie om internasjonale erfaringer med kollektivtransport i distriktene. Studien er publisert i et eget delnotat (Urbanet Analyse notat 28/2010).

I evalueringen belyses hovedproblemstillingene i flere trinn:

- Vi har kartlagt om KID-ordningen har bidratt til at kollektivtilbudet i distriktene er styrket gjennom mer effektiv samordning av ressurser og virkemidler. Dette spørsmålet er besvart på bakgrunn av hvordan ordningen har fungert på kort sikt, i løpet av de tre første årene. Den langsiktige effekten er ikke vurdert.
- Vi har vurdert om KID-ordningen bør videreføres i sin nåværende form, ut fra erfaringene med ordningen så langt.
- Vi har, ut fra en prinsipiell drøfting av KID-ordningen som styringsverktøy og erfaringene med nåværende ordning, vurdert om det bør foretas endringer i hvordan ordningen praktiseres.

I evalueringen er det selve *ordningen*, og ikke enkeltprosjektene, som vurderes. Enkeltprosjekter kan dermed være vellykkede eller mislykkede ut fra sitt lokale ståsted, uten at dette vil ha betydning for hvordan ordningen har fungert i forhold til de sentrale målsettingene med ordningen.

Metode

I evalueringen er det benyttet flere metodiske innfallsvinkler for å belyse hovedproblemstillingene og delspørsmålene.

1. Gjennomgang av skriftlig dokumentasjon, informasjon og data

Gjennomgang og oppsummeringer av søknader og rapporteringer

I retningslinjene for tilskuddsordningen er det forutsatt at resultatene av prosjektene skal dokumenteres årlig i den perioden de pågår med bl.a. produksjonstall, trafikkutvikling, konkurransekraft osv. Det er utarbeidet egne rapporteringsskjemaer som skal fylles ut av prosjekteier for hvert år en er tildelt midler (se vedlegg 2). Vi har gjennomgått og systematisert resultater og data som har fremkommet i disse rapporteringene. I dette arbeidet ble det tatt utgangspunkt i en systematisering foretatt av SD/TØI (i et excel-ark). I en del rapporteringsskjemaer er det henvist til en rekke vedlegg. Det kan dermed være data og statistikk som ligger som vedlegg til rapporteringene. Siden dataene ikke er med i rapporteringsskjemaene har det imidlertid ikke vært mulig for oss å nyttiggjøre oss av denne informasjonen uten å bruke uforholdmessig mye tid og ressurser.

Analyse av aktuell statistikk fra SSB (kollektivtransport-databasen, KOSTRA)

Vi har gjennomgått kollektivstatistikken og KOSTRA-rapporteringen fra SSB for å vurdere muligheten for å supplere rapporteringene med tall som gir et utfyllende bilde av kvantitative effekter av KID-ordningen.

Gjennomgang av formidlings- og informasjonsarbeidet innen KID-ordningen

Vi har gjennomgått materialet fra erfaringsseminarene, inkludert en foreløpig status skrevet av Gustav Nielsen (TØI) høsten 2009. Vi har også gjennomgått øvrig skriftlig informasjonen som er utarbeidet som en del av KID-satsingen, dvs. KID-veilederen (TØI rapport 887/07, heftene i verktøykassen og øvrig innhold på websiden (<http://kid.toi.no/>)).

2. Passasjerundersøkelser blant utvalgte prosjekter

Kriterier for utvalg

For å identifisere prosjektenes innvirkning på reisemønster og mobilitet er det gjennomført brukerundersøkelser blant et utvalg av KID-prosjektene.

Prosjekter ble utvalgt ut fra følgende kriterier:

1. *Prosjekter som er i drift:* En forutsetning for å gjennomføre brukerundersøkelser er at prosjektene faktisk er i drift, eller i prøvedrift. Dette gjelder ca halvparten av alle prosjekter som er tildelt midler.
2. *Bestillingsruter:* I utgangspunktet så vi for oss at linjetrafikkprosjektene var aktuelle, samt utvalgte bestillingsruteprosjekter. Etter en nærmere vurdering av prosjektene fant vi det mest hensiktsmessig å gjennomføre slike undersøkelser på utvalgte bestillingsruter. Linjetrafikkprosjektene inngår gjerne i en større satsing eller omlegging, og det er vanskelig å isolere effekten av selve KID-ordningen. Det er med andre ord enklere å spore en effekt av bestillingsprosjektene som kan relateres direkte til KID-ordningen.
3. *Ulike modeller og målgrupper:* For å få en spredning av trafikantgrupper og erfaringer valgte vi ut prosjekter med ulike modeller/innretninger, og ulike målgrupper.

Vi har også tilstrebet en spredning, geografisk sett, men dette kriteriet er underordnet.

Utvalgte prosjekter

Ut fra kriteriene nevnt over ble følgende prosjekter valgt ut:

KID-prosjekt B17, "Ut for 15" i Østfold: Etablering av nye bestillingsruter for honnørreisende. Drosje fra utkant til kommunesenter.

KID-prosjekt B14, TT-fellesturer som en del av kollektivtilbudet i distriktene: i Telemark:

Bestillingstransport er sett i sammenheng med TT-tilbudet, som er videreutviklet for å tilpasse det til brukere.

KID-prosjekt B5, B6, B7, bestillingsruter i Rogaland: Tre bestillingsruteprosjekter med ulike innretninger: mot tog, ekspressbuss, kommunesenter, lokale arrangementer.

KID-prosjekt B9, bedre kollektivtransport i distriktene i Nord-Trøndelag: Et prosjekt for å behovstilpasse og effektivisere kollektivtilbud i områder som i dag har et svært dårlig tilbud.

I tekstboks 3.3 er prosjektene mer utfyllende beskrevet.

Vi ønsket opprinnelig å gjennomføre brukerundersøkelse blant brukerne på *KID-prosjekt B2, bestillingstransport i Lillehammerregionen*. Dette er bestillingsruter som en del av et helhetlig

kollektivsystem, både rettet mot å gi et tilbud inn til lokalsentra, og for å gi mulighet til overgang til det ordinære linjenettet. I Lillehammerregionen er det imidlertid gjennomført en egen undersøkelse på bestillingsrutene. Tanken var derfor å sammenligne resultatene fra den lokale undersøkelsen med våre resultater, men det har ikke vært mulig på grunn av tidsfrist for rapportering.

Sjåførene sto for utdeling av spørreskjemaer. Ferdig utfylte skjemaer kunne enten leveres tilbake til sjåfør, eller de kunne returneres per post. For å kartlegge forskjeller mellom modellene er spørsmålene og svaralternativene i spørreskjemaet i hovedsak identiske, med lokale tilpasninger etter ønske fra aktørene lokalt.

Antall svar

Det kom inn 166 svar på undersøkelsen, fordelt som vist i tabell 1.1. Fra Rogaland måtte 19 av svarene forkastes pga identisk utfylling av spørreskjemaene.¹ Til sammen sitter vi igjen med 147 svar.

Svarprosenten, beregnet som antall svar i forhold et anslag på antall brukere i uka, er mellom 12 og 30. Totalt er det ca 15 prosent av brukerne som har besvart undersøkelsen. Dette er en relativt lav svarprosent, noe som betyr at svarene må fortolkes med varsomhet.

Tabell 1.1: Antall svar, brukere og svarprosent. KID brukerundersøkelse.

Fylke	Antall svar	Ca antall brukere per uke	Svarprosent
Nord-Trøndelag	91	750	12%
Rogaland	17 (36)	90	19% (40%)
Telemark	9	60	15%
Østfold	30	100	30%
Total	147 (166)	1000	15% (17%)

Antall svar i forhold til antall brukere i løpet av en uke er et relativt strengt krav til svarprosent fordi det forutsetter at samtlige brukere ble utdelt et skjema i løpet av uka undersøkelsen ble gjennomført. Siden distribusjon skjedde lokalt, av sjåførene, har vi imidlertid ikke god kontroll på om dette har vært tilfelle alle steder.

3. Internettundersøkelse blant lokale aktører

Vi har gjennomført en internettundersøkelse blant lokale aktører. Rekruttering til undersøkelsen skjedde ved at hovedkontaktpersonene fikk en henvendelse per e-post, med et passord som ga tilgang til internettundersøkelsen. Hovedkontaktpersonene ble bedt om å videresende henvendelsen til personer som har vært involvert i KID-prosjektene, enten i planleggingsfasen eller i selve gjennomføringen av prosjektene. Det har altså vært opp til kontaktpersonene å definere utvalget i hvert enkelt fylke. Vi fikk inn totalt 57 svar, fordelt som vist i tabellen under.

Utenom Oppland, Rogaland og Telemark ble undersøkelsen besvart av én til to personer i hvert fylke. I Rogaland besvarte åtte personer undersøkelsen, i Telemark fem personer. I Oppland besvarte hele 24 personer undersøkelsen. Dette har sammenheng med at prosjektene har vært omfattende, og har

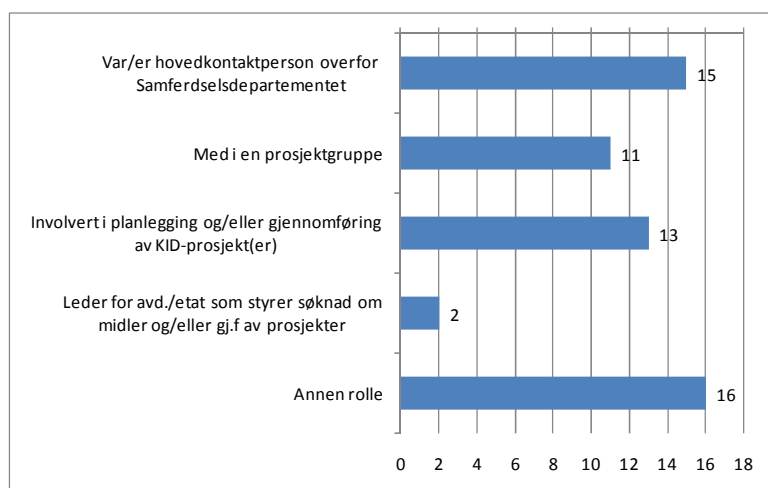
¹ I tillegg til at skjemaene var tilnærmet identisk utfylt, var utfyllingen "ulogisk", og med de samme feilene i alle 19 skjemaene. Dette kan tyde på en samkjøring av svar som metodisk sett er problematisk.

involvert mange personer i ulike roller. Undersøkelsen ble besvart av hovedkontaktpersonene i 14 av 16 fylker (ikke Aust-Agder og Troms).

Tabell 1.2: Antall svar, internettundersøkelsen blant lokale aktører.

Fylke	Antall svar	% av svarene
Østfold	2	4 %
Hedmark	1	2 %
Oppland	24	42 %
Buskerud	2	4 %
Vestfold	2	4 %
Telemark	5	9 %
Aust Agder	1	2 %
Rogaland	8	14 %
Hordaland	2	4 %
Sogn og Fjordane	1	2 %
Møre og Romsdal	1	2 %
Sør-Trøndelag	2	4 %
Nord-Trøndelag	2	4 %
Nordland	2	4 %
Troms	1	2 %
Finnmark	1	2 %
Total	57	100 %

I tillegg til de 15 personene som er/var hovedkontaktpersoner², er 11 av svarene fra medlemmer av en prosjektgruppe, 13 var involvert i planlegging og/eller gjennomføring av prosjektene, og to har hatt en overordnet lederfunksjon. 14 av de 16 som svarer at de har hatt en annen rolle er fra Oppland, og størstedelen av disse er politikere.



Figur 1.1: Svarfordeling på spørsmålet: Hvilken rolle har du, eller har du hatt, i planlegging og/eller gjennomføring av KID-prosjektet/ene? Antall svar. N=57.

² I Telemark har både den som var og er hovedkontaktperson besvart. Det er kun i dette fylket at dette gjelder. I de andre er det eksisterende hovedkontaktperson som har svart.

Vi har valgt å vekte svarene fra undersøkelsen blant lokale aktører slik at svarene fra hvert fylke teller likt, dvs. 1/16. Det er mulig å tenke seg andre måter å vekte på, for eksempel etter prosjektstørrelse, befolkningsstørrelse el. Men etter en totalvurdering fant vi det rimelig at svarene i hvert fylke teller likt.

Formålet med undersøkelsen var først og fremst å kartlegge synspunkter på hvordan ordningen har fungert mv, og da er det ikke hensiktsmessig at svarene er skjevfordelt etter fylke. Vi har valgt ikke å inkludere svarene til de 16 som oppgir "annet" fordi disse i hovedsak har hatt en politisk rolle, som dermed skiller seg klart fra de andre informantenes roller i prosjektet. I tillegg er 14 av 16 fra samme fylke, Oppland.

4. Telefonintervjuer blant lokale aktører og intervju med TØI (Gustav Nielsen)

For å få et mer helhetlig bilde av prosess, samarbeidsutfordringer, eventuelle barrierer underveis, og årsaker til at prosjektet har lyktes/ mislykkes ønsket vi å gå mer i dybden enn internettundersøkelsen tillater. Vi har derfor foretatt telefonintervjuer med involvert aktører i seks av KID-prosjektene. Samtlige intervjuer ble gjennomført ved hjelp av felles intervjuguide som på forhånd var oversendt intervjupersonene.

Utvalget av prosjekter skjedde i samråd med oppdragsgiver, og på bakgrunn av svar fra internettundersøkelsen, kombinert med gjennomgangen av rapporteringene. Utvalget er gjort ut fra følgende kriterier:

1. Spredning i type forsøk.
2. Fylker med flere typer prosjekter.
3. Fylker med prosjekter som selv rapporterer om suksess, og som andre (SD, TØI) anser å være vellykket.
4. Fylker som har prosjekter som er avbrutt, som selv rapporterer at det ikke har lyktes.

Vi har også tilstrebet en spredning, geografisk sett, men dette kriteriet er underordnet. Ut fra de nevnte kriteriene er følgende fylker valgt ut:

Oppland: Det mest omfattende, med flere typer prosjekter. Har også fått mest midler – og anses å være vellykket.

Telemark: Ett av to fylker der det er forsøk med samordning av syketransport og ordinært tilbud, og forsøk med samordning av TT-tjeneste og bestillingstransport.

Rogaland: Prosjekt med flere typer bestillingsruter, og ulike måter å planlegge på i forkant.

Nordland: Noen avbrutte prosjekter, og drosjeforsøk som skiller seg noe fra andre prosjekter innen ordningen (DistriktisMobil, se tekstboks 5.2).

Hedmark: Har et omfattende og interessant prosjekt i Tolga, med samarbeid mellom flere aktører.

Vi har i tillegg gjennomført et intervju med Gustav Nielsen (TØI), som har fulgt KID-ordningen fra starten. Han har skrevet KID-veilederen sammen med Truls Lange (Civitas), i tillegg til at det i hovedsak er han som har bistått som konsulent fra TØIs side. Han har også skrevet et (upublisert) foreløpig notat om KID-ordningen så langt, som er benyttet som grunnlagsdokument i evalueringen.

Hensikten med intervjuet var å få synspunkter på hvordan ordningen har fungert, sett utenfra, dvs. fra en som kjenner ordningen godt, men som ikke har jobbet på lokalt nivå.

5. Gjennomgang av andre insentivordninger

Vi har gjennomgått et stort antall offentlige dokumenter (i første rekke stortingsmeldinger og proposisjoner) for å kartlegge og gi eksempler på lignende statlige ordninger som har som målsetting å stimulere kommuner og fylkeskommuners innsats innefor sektorområder.

6. Internasjonale erfaringer

Vi har gjennomført en internasjonal kartlegging av forsøk med og ulike løsninger for kollektivtransport i distriktene. Kartleggingen ser på samordning, samarbeid, barrierer, lovgivning og eksempler på løsninger. Det empiriske grunnlaget er hentet fra svenske erfaringer, og erfaringer fra EU-prosjektene VIRGIL og ARTS. Den internasjonale gjennomgangen er publisert som et eget delnotat, Urbanet Anlyse notat 28/2010.

2. Retningslinjer, rapportering og prosjektene innen KID-ordningen

Organisering av ordningen

Det sentrale ansvaret for KID-prosjektet ligger i Samferdselsdepartementets seksjon for Miljø og kollektivtransport.

Ordningen finansieres over kap 1330: *Særskilte transporttiltak*, post 60; *Særskilte tilskudd til kollektivtransport*. Støtten til hvert enkelt prosjekt er avgrenset til maksimalt tre år. Midler tildeles forskuddsvis for ett år av gangen, jf. Stortingets årlige bevilgningstiltak. Det kreves egenandel fra lokale aktører, konkretisert til minimum 50 prosent fra 2009. Midlene er overførbare.

Retningslinjene for KID-ordningen ble opprinnelig gitt av Samferdselsdepartementet 15. mai 2007, og senere revidert den 7.10 2008 (se vedlegg 1). Endringen innebar at det ble satt et minimumskrav til egenandelen, på 50 prosent. De øvrige punktene er uendret.

I retningslinjene er det angitt bakgrunn, formål, hvem som kan søke, hvilke forslag som vil bli prioritert, hva forslagsbeskrivelsen skal inneholde, rapportering, kontroll og evaluering.

I punkt 6. er det beskrevet hvilke punkter forslagsbeskrivelsen (søknaden) må inneholde:

Søker må:

- *Oppgi området prosjektet planlegges gjennomført i.*
- *Beskrive området geografisk, demografisk,, samt dagens kollektivtilbud og ressursinnsats i det aktuelle området.*
- *Beskrive planlagte tiltak og målsettingen med dem, inkludert en begrunnelse for hvorfor området vurderes som interessant for gjennomføring av de aktuelle tiltakene.*
- *Forventet samlet behov fordelt på søknadsbeløp og egenfinansiering. Det skal videre fremgå hva som vil medgå til hhv. detaljutføring av prosjektet og gjennomføring av prosjektet.*

Søker skal være ansvarlig myndighet for lokal kollektivtransport, dvs. fylkekommune eller administrasjonsselskap. Fylkeskommunene har ansvar for de lokale prosjektene. I alle fylker er det en hovedkontaktperson for KID-prosjektene, som er hovedansvarlig for søknad, rapportering og øvrig kontakt med departementet i løpet av prosjektperioden. Det kan være andre personer enn hovedkontaktpersonen som arbeider med prosjektet. For mange prosjekter er det nedsatt arbeidsgrupper bestående av ulike aktører og samarbeidspartnere.

Departementet vektlegger prosjekter som har overføringsverdi til andre steder. For å sikre at erfaringene dokumenteres er det et krav om rapportering av prosjektene i retningslinjene (pkt 7):

"Resultatene av prosjektene skal dokumenteres årlig i den perioden de pågår med bl.a produksjonstall, trafikkutvikling, konkurransekraft etc. Det vil bli lagt opp til en enkel og oversiktlig rapporteringsrutine."

SD har, med faglig bistand fra TØI, utviklet et rapporteringsskjema som blant annet skulle brukes som grunnlag for evalueringen av ordningen (vedlegg 2). I følge TØI (Gustav Nielsen) ble skjemaet til en viss grad prøvd ut lokalt før det ble tatt i bruk.

Om KID-prosjektene

Prosjektenes økonomi fra 2007-2009

I perioden 2007-2009 er det over Samferdselsdepartementets budsjett bevilget 49 millioner kroner til ordningen. Ordningen har også fått bevilgning i 2010, 21,5 mill kr.

Av de 49 mill kronene som ble bevilget i perioden 2007-2009 er 42,5 mill tildelt KID-prosjektene. Resterende midler er benyttet til gjennomføring av seminarer, utvikling og drift av KID-nettsidene og utarbeiding av støtteverktøy mv. I tillegg er det overført en del ubrukte prosjektmidler til 2010..

Egenandelen har økt fra starten av ordningen, fra 33 prosent i 2007 til drøyt 50 prosent i 2009. Dette har sammenheng med minimumskravet om egenandel på 50 prosent. Totalt er det benyttet nesten 46 mill kr i lokale midler. Til sammen har ordningen dermed utløst prosjekter for 93 mill kr i perioden 2007-2009.

Tabell 2.1 er en sammenstilling over midler det er søkt om, tildelte midler og hva som er budsjettert av egenfinansiering. Summen av de tildelte midlene og egenfinansieringen utgjør prosjektkostnadene. I 2007 ble så å si alle prosjektsøknader tildelt midler, 98 prosent av søknadsbeløpene ble innvilget. I 2008 og 2009 er tildelingsandelen i underkant av 70 prosent.

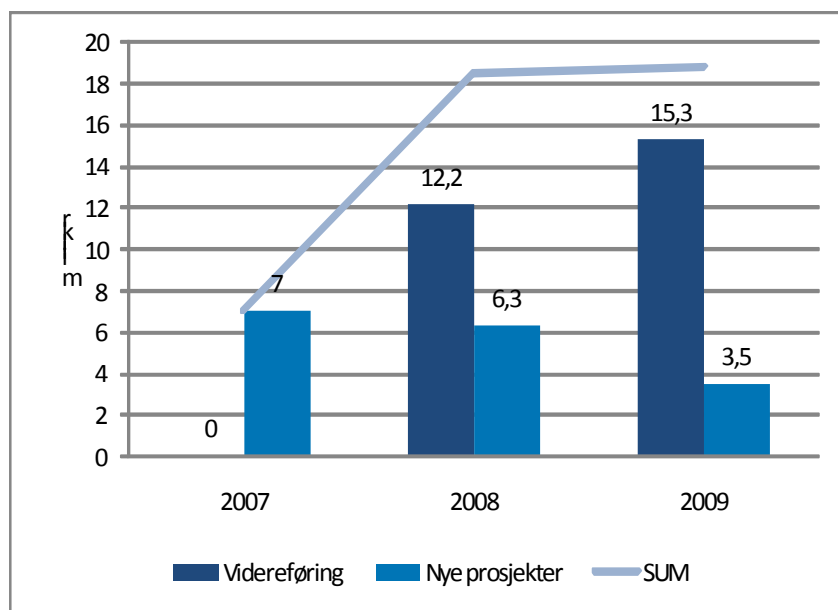
Tabell 2.1: Oversikt over søknadsbeløp og tildelte midler fra Samferdselsdepartementet. Kilde: SD.

År	2007	2008	2009	Sum
Søknadsbeløp	8 020 700	28 556 120	28 657 231	65 234 051
Tildelte midler (KID)	7 865 700	18 655 000	19 402 206	45 922 906
Egenfinansiering	3 908 000	13 781 000	28 209 275	45 898 275
Prosjektkostnad*	11 773 700	32 436 000	47 611 481	91 821 181
Tildelt midler (% av søknadsbeløp)	98 %	65 %	68 %	70 %
Andel egenfinansiering	33 %	42 %	59 %	50 %

*Prosjektkostnad = Tildelte midler + Egenfinansiering. Kan avvike, spesielt dersom fylkeskommunene i etterkant bestemmer seg for å bruke mer penger for å kompensere for evt. lavere tildelt beløp enn søknadsbeløp.

Flerårige prosjekter

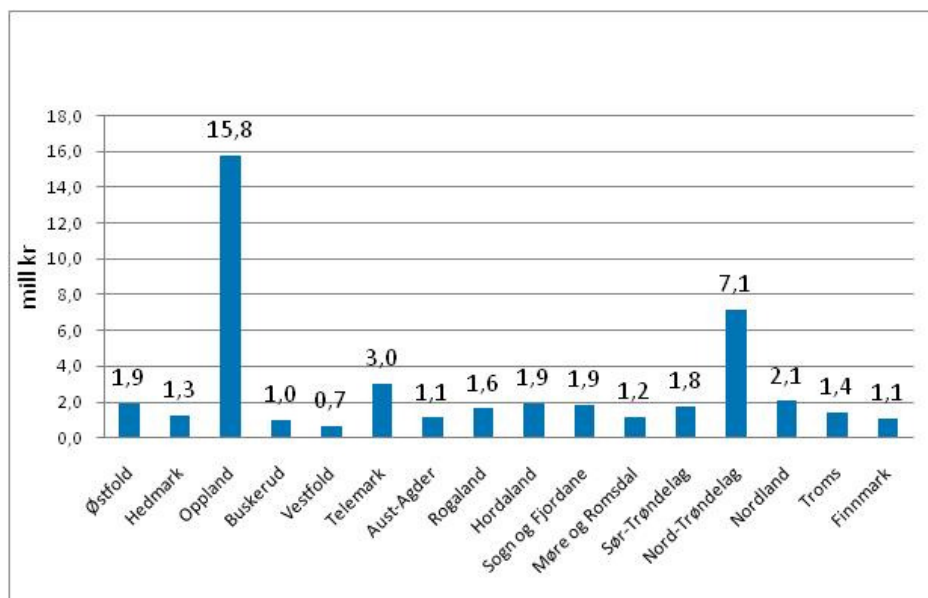
I 2007 ble det innvilget ca 7 mill kr til prosjekter. De fleste av disse prosjektene fortsatte med finansiering også i 2008 og 2009. Potten til nye prosjekter har dermed vært beskjedne, ca 6 mill kr i 2008, og 3,5 mill kr i 2009.



Figur 2.1: Tildelte KID-midler, fordelt på prosjekter som er videreført fra foregående år og nye prosjekter.

Prosjektstørrelsen varierer

Oppland har fått den desidert største andelen av KID-midlene. En tredjedel av alle KID-midlene som er delt ut i treårsperioden er tildelt Oppland. Lillehammerregionen har fire prosjekter som delvis henger sammen. I 2007 fikk Oppland 3 mill kr til prosjektet *forsterket linjenett i Lillehammerregionen*, mens fylket for de to neste årene fikk hhv 7 og 5,8 mill til fire prosjekter, hvorav et var videreføring av det eksisterende linjenettprosjektet.



Figur 2.2: KID-bevilgninger etter fylke. Mill kroner. 2007-2009. Kilde: SD.

Nord-Trøndelag er det andre fylket som skiller seg ut med et stort prosjekt. Til sammen har fylket fått drøyt 7 mill kr i treårsperioden til prosjektet *videreutvikling av bestillingstransport*. De resterende fylkene har i gjennomsnitt fått 1,5 mill kr.

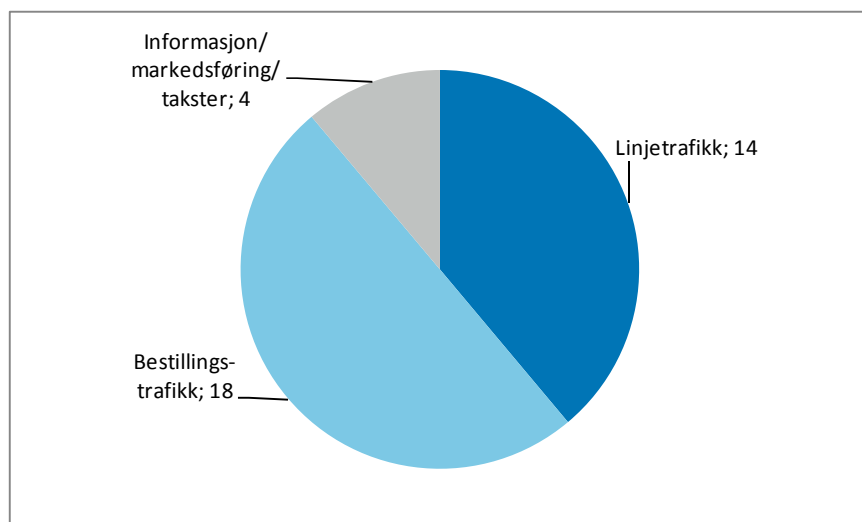
Det er stor variasjon i prosjektstørrelsen. Det er mange relativt små enkeltstående prosjekter med en liten geografisk avgrensning (en kommune). Disse har en ramme på 300.00 – 1 mill kr. På den andre enden av skalaen har Nord-Trøndelag ett stort prosjekt som favner så å si alle fylkets kommuner.

Nøyaktig prosjektstørrelsen er vanskelig å fastslå fordi fylkene har ulike måter å definere prosjektene på. For eksempel sees bestillingsrutene i Nord-Trøndelag under ett, mens de tre prosjektene som gjennomføres med bestillingsruter i Rogaland er definert som enkeltstående prosjekter. Oppland har fire prosjekter, og hvor stor andel av den samlede potten til Oppland som er benyttet på hvert av de fire prosjektene er ikke rapportert.

Kjennetegn ved prosjektene

Til sammen har 40 prosjekter fått støtte gjennom ordningen. Fire av disse er avsluttet eller innstilt av ulike årsaker. Tre av prosjektene er i Nordland. Prosjektet *Kollektivsatsing i Mo i Rana* ble avbrutt fordi det var mer omfattende enn først antatt. Prosjektet *Ungdomskort på riks- og fylkesveistrekninger* ble avsluttet fordi forvaltningsreformen endret forutsetningene for prosjektet. Det tredje prosjektet i Nordland som ble innstilt var *Gjennomgående billettering Helgeland*. Årsaken var manglende teknologi for å gjennomføre prosjektet. I Vestfold ble prosjektet *Lokalbuss i Re* innstilt fordi det kostet for mye i forhold til nytte.

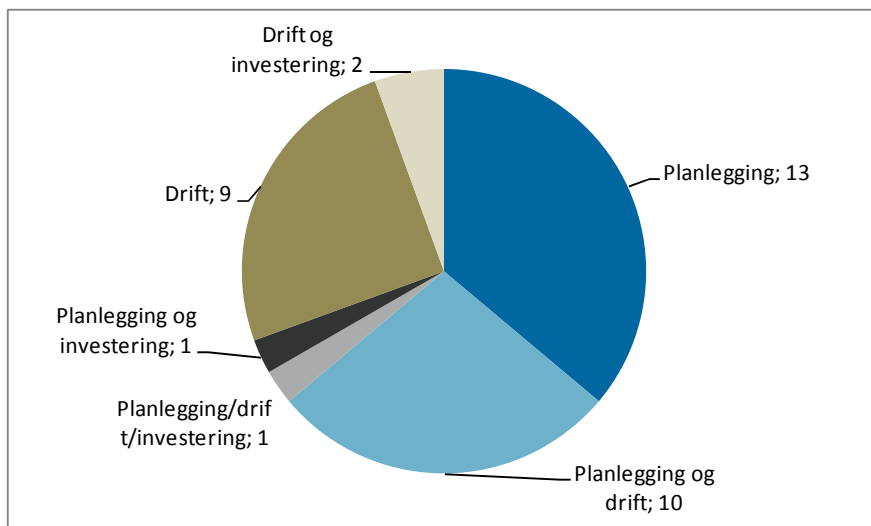
De andre 36 prosjektene er enten under planlegging, gjennomført og avsluttet, eller fremdeles i drift. Prosjektene har vært inndelt i tre grupper: Linjetrafikk (A), bestillingstrafikk (B) og informasjon/markedsføring og takster (C). Til sammen har det vært 14 linjetrafikkprosjekter, 18 prosjekter med bestillingstrafikk og 4 prosjektet innen markedsførings/informasjon/takst.



Figur 2.3: Prosjektene gruppert etter type: Linjetrafikk, bestillingstrafikk eller Informasjon/markedsføring/takst. Antall. Basert på 36 rapporteringsskjemaer.

En annen inndeling som er vel så interessant er om prosjektene er i planleggingfasen, eller om det er konkrete investerings- eller driftstiltak som er tildelt midler.

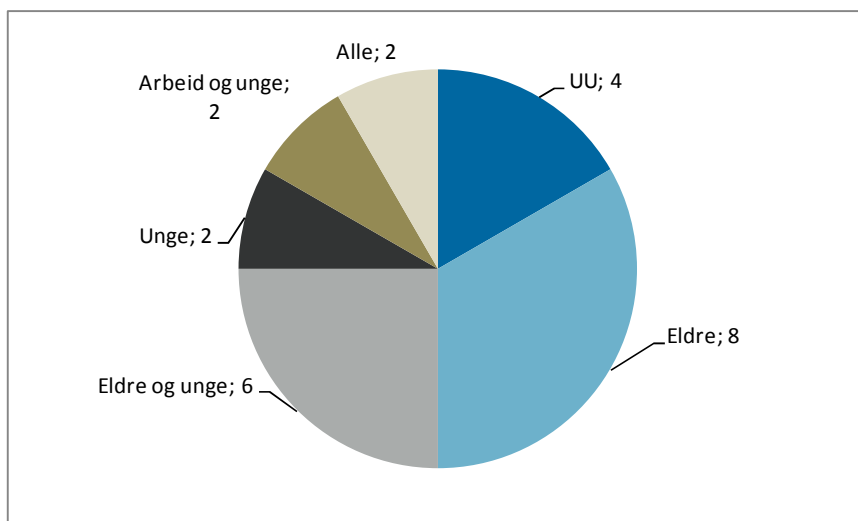
Svarene i rapporteringsskjemaene viser at en stor del av prosjektene enten bare er planleggingsprosjekter, eller en kombinasjon av planlegging og drift (60 prosent).



Figur 2.4: Inndeling av prosjekter etter planlegging, investering og drift. Antall. Basert på 36 rapporteringsskjemaer.

En viktig funksjon for distrikts-kollektivtilbudet er å bidra til mobilitet og velferd for den delen av befolkningen som av ulike grunner ikke har biltilgang. Dette gjelder spesielt de eldre og unge uten førerkorttilgang.

Av 36 KID-prosjekter er det 24 som oppgir målgruppe for prosjektet i rapporteringsskjemaene. De som ikke oppgir målgruppe er blant annet investeringsprosjekter og en del av planleggingsprosjektene, i tillegg til informasjon/markedsføring og takst. Fire av prosjektene dreier seg om universell utformings, som alle er under planlegging. De fleste prosjektene – 14 av 24 - henvender seg til eldre, enten bare denne gruppen, eller i kombinasjon med unge.



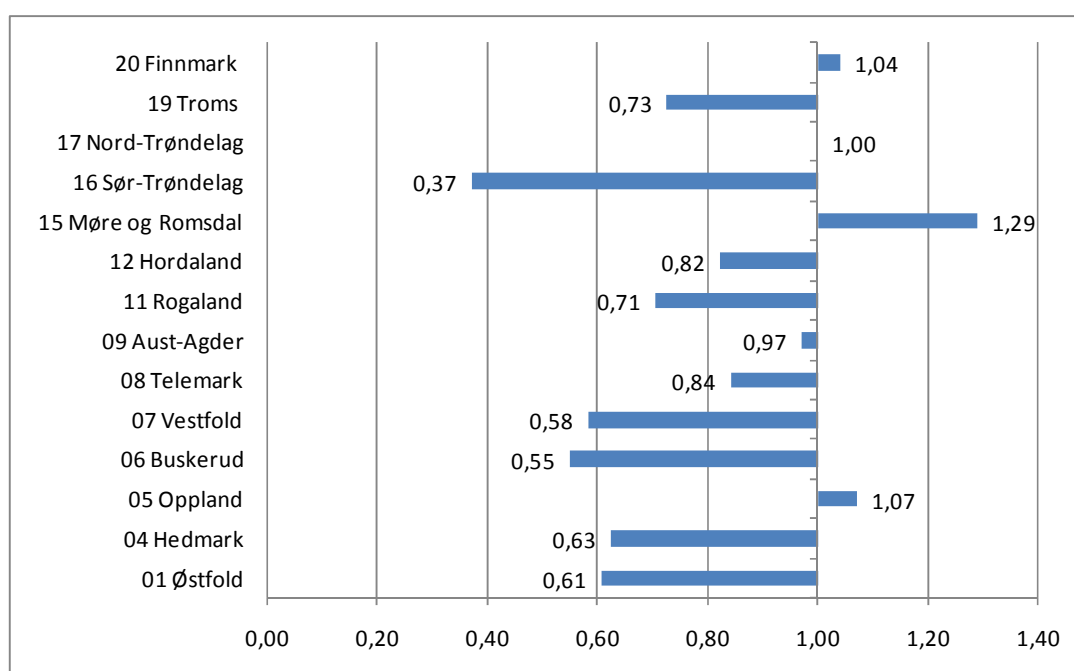
Figur 2.5: Fordeling av målgruppe for prosjektene. Antall. Basert på 24 rapporteringsskjemaer.

Tettstedsandel i kommunene som er omfattet av KID-prosjekter

Hensikten med KID-ordningen er å utvikle og teste ut ulike løsninger for å tilrettelegge for et brukertilpasset og kostnadseffektivt kollektivtilbud i distriktene. Men retningslinjene angir ikke noen avgrensning av hva som er distrikt.

Veilederen som ble utarbeidet i forbindelse med KID-ordningen (TØI rapport 887/07) er rettet mot utviklingen av kollektivtransporten i de spredtbygde strøkene, og de små tettstedene og småbyene med omland. Det betyr alle områder unntatt de 8-10 største byområdene. Arealmessig utgjør disse områdene det meste av Norge. En stor del av befolkningen omfattes av denne avgrensningen; det bor omtrent 2,8 millioner innbyggere utenfor de 8-10 største byområdene.

Som en indikasjon på hva slags type kommuner som er tildelt KID-midler har vi sett på tettstedsandel i kommunene som er med i KID-ordningen, sammenlignet med tettstedsandelen i fylket som helhet.



Figur 2.6: Tettstedsandel for hele fylket/tettstedsandel i kommuner med KID-midler. Indeks basert på statistikk for andel av stedfestede adresser som er definert i tettsted. Data fra SSB. Nordland er utelatt fordi SSB ikke har informasjon om tettstedsandel i den eneste kommunen som er med i KID-ordningen (Vevelstad), Sogn og Fjordane er utelatt fordi det er vanskelig finne en hensiktsmessig avgrensning av hvilke kommuner som er inkludert.

I Nord-Trøndelag er tettstedsandelen den samme som i fylket som helhet fordi bestillingstransporten omfatter hele fylket. Fylket har imidlertid den fjerde laveste tettstedsandelen, etter Sogn og Fjordane, Oppland og Hedmark.

Det kanskje mest interessante er at tre fylker - Finnmark, Møre og Romsdal og Oppland - faktisk har *lavere* tettstedsandel totalt sett enn gjennomsnittet for kommunene som har fått KID-midler. Dette skyldes at småbyer er tildelt KID-midler i disse fylkene (Lillehammer, Alta og Molde). Spørsmålet er om dette er en hensiktsmessig fordeling av midlene i en ordning som skal utvikle et transporttilbud i distriktene.

KID Lillehammerregionen

Oppland er tildelt den største potten av KID-midler i perioden 2007-2009. Her gis en kort beskrivelse av prosjektene som er gjennomført.

Lillehammernettet del I: Forsterket og forenklet linjenett

Et forsterket kollektivtilbud både på linje og bestilling. Del I av prosjektet omfatter det linjebundne rutetilbudet i Lillehammer, Øyer og Gausdal. Rutetilbudet omfatter også et helt nytt bybusstilbud i Lillehammer.

Morgendagens skysstasjon

Målet med prosjektet er å revitalisere service- og informasjonstjenesten ved det regionale kollektivknutepunktet i regionen – Lillehammer Skysstasjon. Visjonen er at Lillehammer Skysstasjon skal fremstå som Norges mest moderne og tidsriktige informasjons- og markedsføringssenter, tilpasset morgendagens reisende og med sterk miljøprofil og lokal forankring. Dette innebærer en bevisstgjøring av kundens informasjonsbehov og regionens vertskapsfunksjon ved etablering av et kundeorientert reisesenter.

Lillehammernettet del II: Bestillingstransport

Deler av Lillehammerregionen har spredt bosetting som gir dårlig grunnlag for et godt fungerende linjebundet kollektivsystem med fast tidtabell. Som et supplement til linjenettet er det derfor utviklet bestillingsløsninger som i stor grad er samordnet med linjetrafikken.

Informasjon, markedsføring og takstforsøk

Prosjektet har som mål å gjennomføre kontinuerlig markedsføring og informasjon om de nye tilbudene slik at kunnskapen om kollektivtilbudet i Lillehammerregionen blir best mulig.

Kollektivtransportsystemet i regionen skal utformes slik at visjonen ”Enkelt for alle å reise kollektivt” kan gjenfinnes i alle deler av tjenesten – dvs. rutetabeller, holdeplassinfo, skilting buss og internett. Av gjennomførte tiltak kan nevnes:

1. *Innføring av reisegaranti*
2. *Differensiert takst for å ta i bruk ledig kapasitet*

I mars 2009 ble barnehagebilletten innført som en pilot i Lillehammerregionen. Tilbudet ble sendt ut til alle barnehager i regionen med tilbud om å kjøre buss for kun kr 5 pr. person, uansett alder.

3. *Brukermedvirkning inn i markedsføringen*

Det er gjennomført to fokusgrupper som en del av markedsføringsstrategien.

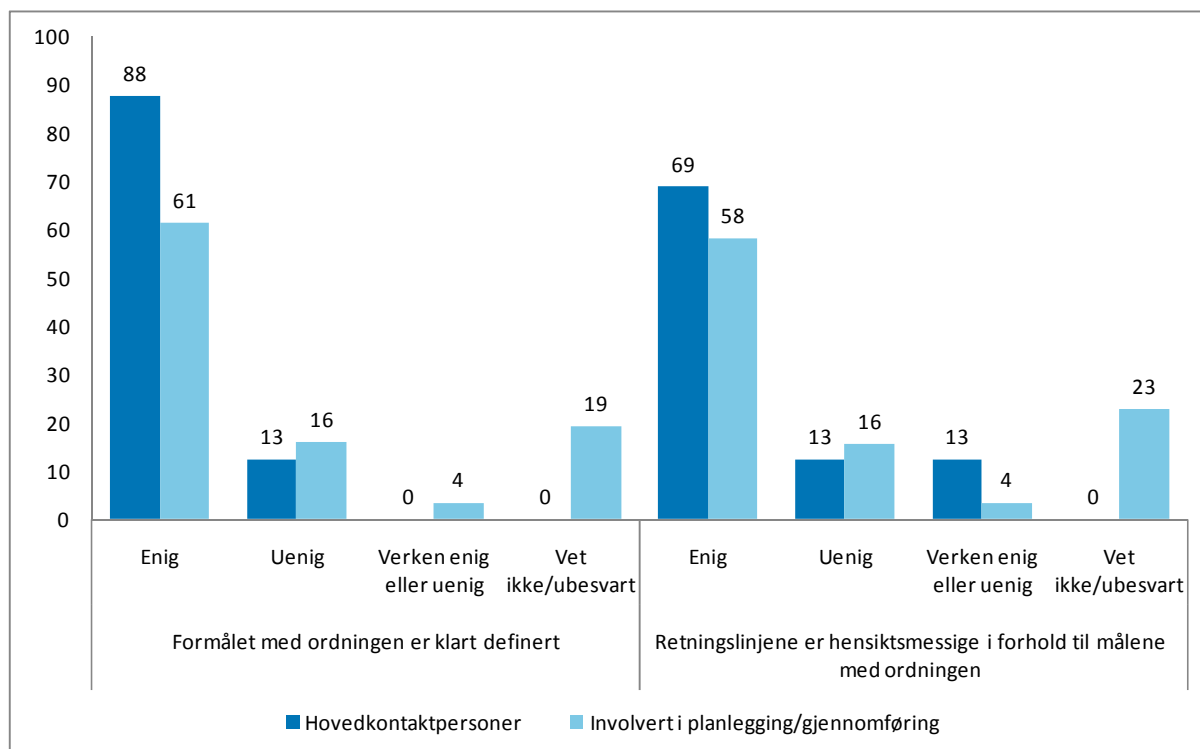
Tekstboks 2.1: Beskrivelse av KID Lillehammerregionen.

Vurdering av retningslinjer, søknadsprosess og rapportering

I internettundersøkelsen ble det stilt spørsmål om de lokale aktørene oppfatning av retningslinjene, søknadsprosessen og rapporteringen.

Et stort flertall av hovedkontaktpersonene er enig i at formålet med ordningen er klart definert (88 prosent), og at retningslinjene er hensiktsmessige i forhold til målene med ordningen (69 prosent).

Også blant de øvrige aktørene er det et flertall som mener at formålet med ordningen er klart definert, og at de er hensiktsmessige i forhold til målene med ordningen. Men hhv 19 og 23 prosent av disse har svart at de ikke vet, eller de har unnlatt å svare. Dette gjenspeiler sannsynligvis at de sentrale føringene med ordningen er mer kjent blant hovedkontaktpersonene enn blant de øvrige aktørene.



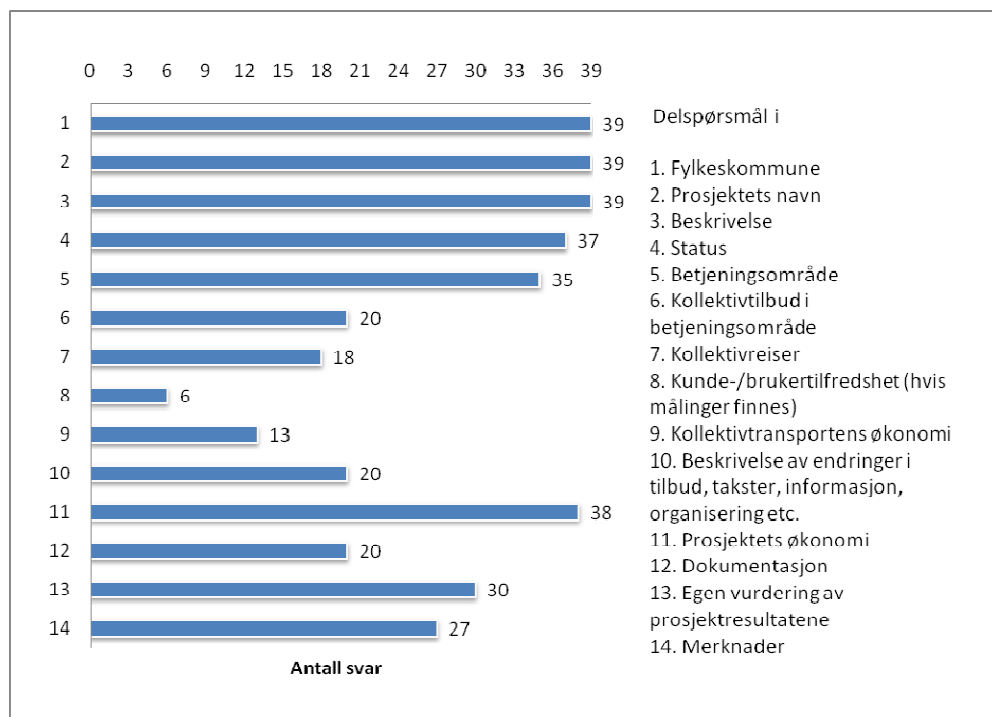
Figur 2.7: Svarfordeling på påstandene: "Formålet med ordningen er klart definert" og "Retningslinjene er hensiktsmessige i forhold til målene med ordningen. Internettundersøkelse blant lokale aktører.

De fleste hovedkontaktpersoner er uenig i at utformingen av søknaden er for ressurskrevende, 63 prosent svarer at de er uenige i denne påstanden. Spørsmålet om søknaden oppleves å være lite relevant blant de øvrige aktørene: 47 prosent svarer at de verken er enig eller uenig, mens 29 prosent svarer "vet ikke", eller unnlater å svare.

Tabell 2.2: Svarfordeling på påstanden "Utformingen av søknadene er for ressurskrevende". Prosent. Internettundersøkelse blant lokale aktører.

Utformingen av søknadene er for ressurskrevende	Hovedkontakt-personene	Andre involverte aktører
Enig	19	7
Uenig	63	17
Verken enig eller uenig	13	47
Ubesvart/vet ikke	6	29
Total	100	100

En gjennomgang av rapporteringene, totalt 39 skjemaer fra forskjellige prosjekter, viser at rapportene er mangelfulle og ufullstendig. Kun ett prosjekt har besvart alle 14 delspørsmål.



Figur 2.8 Antall besvarer per delspørsmål fra prosjektenes rapporteringsskjemaer. N=36.

I internettundersøkelsen har vi stilt to spørsmål for å belyse aktørenes vurdering av ressursbruken i tilknytning til rapportering, og om hvor relevant rapporteringen oppfattes å være.

Det er en relativt høy andel blant hovedkontaktpersonene (38 prosent) som svarer at de verken er enig eller uenig i at rapporteringen er for ressurskrevende. Dette kan tyde på at de ikke forholder seg til rapporteringen i noen særlig grad, selv om alle er forpliktet til å rapportere årlig.

Tabell 2.3: Svarfordeling på påstandene: "Rapporteringen er for ressurskrevende" og "Rapporteringsskjemaene er for lite tilpasset KID-prosjektene jeg har jobbet med". Prosent. Internettundersøkelse blant lokale aktører.

Rapporteringen er for ressurskrevende	Hovedkontakt-personene	Andre involverte aktører
Enig	25	19
Uenig	31	28
Verken enig eller uenig	38	24
Ubesvart/vet ikke	6	29
Totalt	100	100
Rapporteringsskjemaene er for lite tilpasset KID-prosjektene jeg har jobbet med	Hovedkontakt-personene	Andre involverte aktører
Enig	50	47
Uenig	31	0
Verken enig eller uenig	13	21
Ubesvart/vet ikke	6	32
Totalt	100	100

Halvparten av hovedkontaktpersonene er enig i at rapporteringsskjemaet er for lite tilpasset KID-prosjektet de har jobbet med. Dette er sannsynligvis noe av årsaken til at prosjektene er mangelfullt

rapportert, og viser at det er et klart forbedringspotensial for å tilpasse rapporteringen til den type prosjekter som gjennomføres.

Oppsummering

18 av 36 KID-prosjekter er bestillingsruteprosjekter, 14 er linjetrafikkprosjekter og fire er markedsførings-/informasjons-/takstprosjekter.

Det er en stor andel av prosjektene som er under planlegging. Prosjektene som enten er under planlegging, eller er en kombinasjon av planlegging og drift, kan ikke forventes å ha målbare effekter. Det samme vil gjelde tilbudene som nylig er satt i drift etter en planleggingsfase. All erfaring tilsier at det tar tid å innarbeide nye tilbud, og i en tidlig fase vil en heller ikke ha kommet til et stadie der det er aktuelt med justeringer for å få tilbudet både mest mulig brukerorientert og kostnadseffektivt. At mange prosjekter har en kort driftsfase betyr også at samordningen med andre typer transport kan ha kommet kort. Dette betyr at det kan være vanskelig å spore effekter av av prosjektene, noe vi drøfter nærmere i kapittel 4.

Over halvparten av prosjektene som har rapportert om målgruppe oppgir at det er eldre som er målgruppen, til dels i kombinasjon med de yngste gruppene. KID-prosjektene har dermed i hovedsak konsentrert seg om grupper som har dårlig biltilgang, noe som har sammenheng med et ønske om å gi disse gruppene større mobilitet.

Det er ikke definert hva som menes med distrikt innen KID-ordningen, og det er mulig at dette er en bevisst utelatelse fordi en ønsker at ordningen skal favne relativt vidt. Men resultatet er at nær halvparten av KID-midlene har gått til det som kan kalles småbyprosjekter – og som dermed ”spiser” av en relativt begrenset pott. Det betyr igjen at det blir mindre ressurser til det som kan defineres som mer rendyrkede distriktsprosjekter.

Rapporteringen utgjør grunnlaget for å kunne dra nytte av erfaringer fra KID-prosjektene. Uten dokumentasjon vil overføringsverdien blir minimal, i hvert fall på sikt når lokale nøkkelpersoner ikke lenger er tilgjengelige.

Dagens rapporteringsskjema oppleves som lite tilpasset de lokale KID-prosjektene, og følges i praksis ikke opp av fylkene i dag. Rapporteringen er svært mangelfull, og tilnærmet verdiløs.

Manglende dokumentasjon av resultater og mangel på sammenlignbare nøkkeltall er på ingen måte særnorsk. Gjennomgangen av de internasjonale erfaringene med kollektivtransport i distriktene viser at det er liten grad av systematisering av erfaringer fra ulike prosjekter. I den grad nøkkeltall innhentes er de lite sammenlignbare med nøkkeltall fra andre steder (Börjeson 2010).

Det er utfordrende å utarbeide et rapporteringsskjema som både skal favne svært ulike prosjekter, og som samtidig skal fange opp nødvendig og relevant informasjon som er egnet som sammenligningsgrunnlag. Informasjonen som inngår skal dekke flere behov for Samferdselsdepartementet, som bevilger midlene. Svarene bør være tilstrekkelig til å kunne tilse at prosjektmidler anvendes på den måte de er tiltenkt gjennom prosjektsøknaden. Samtidig bør det fremkomme om prosjektet har hatt ønsket fremdrift og måloppnåelse, og årsaker hvis så ikke er tilfelle. Nøkkeltall som rapporteres må være mest mulig sammenlignbare.

Ønsket om mest mulig informasjon må balanseres opp mot ressursbruken for å sikre tilstrekkelig rapportering. En for omfattende rapporteringsprosess kan fort virke avskrekkende for mulige søkere, spesielt der man har en liten administrativ stab.

3. Har KID-ordningen bidratt til mer brukertilpassede løsninger?

Kartlegging av reisebehov og evaluering av brukernes tilfredshet

I Soria Moria-erklæringen er det formulert et mål om å utvikle et brukertilpasset tilbud. Å brukertilpasse tilbudet er sentralt i all planleggingen av kollektivtilbud, ikke bare for prosjekter innen KID-ordningen. Brukertilpasning innebærer blant annet å utvikle tilbudet i tråd med kundenes ønsker og behov. Dette forutsetter god markedskunnskap. I tillegg er det viktig å kartlegge befolkningens reisemønstre for å tilpasse rutetilbudet til reisestrømmene.

Manglende dokumentasjon av kartlegging av reisebehov og endringer i brukertilfredshet

Planlegging av tilbudene innen KID-prosjektene skiller seg fra "main stream"-tilbudet fordi det er snakk om relativt få personer, ofte spredt over et stort område. Reisestrømmene er marginale, det handler i stor grad om 1-2 turer ukentlig per person, ofte til aktiviteter som pågår til bestemte tider av døgnet. Kartlegging av denne typen reisebehov krever en annen tilnærming enn de mer kvantitative metodene som er nyttige i planleggingen av kollektivtransporttilbudet i byene. Det kreves mer oppsøkende virksomhet, kontakt med aktører som organiserer det lokale velferdstilbudet og direkte møter med målgruppene.

I en del av bestillingsruteprosjektene er det gjennomført ulike former for kartlegging av reisebehovet blant målgruppene som er definert. Men denne kartleggingen er i liten grad systematisert og dokumentert, slik at det er vanskelig å si om den har fungert etter hensikten – og vanskelig for andre aktører å trekke vekslar på KID-prosjektene erfaringer med kartleggingsprosessen.

Fra KID-rapporteringene om brukerundersøkelser/kundetilfredshetsmålinger

Oppland gjennomfører årlig brukerundersøkelser på bybussene i Lillehammer. Disse viser en nedgang i kundetilfredsheten fra en indeks på 85 i referanseåret 2005 til 81 i 2008, før KID-prosjektet ble iverksatt. Kundetilfredshetsindeksen har sunket ytterligere til 2009, og ligger nå på 80. Fylkeskommunen mener dette har sammenheng med takstøkningen som ble gjennomført 1.5.2008.

I **Telemark** gjennomfører Vestviken Kollektivtrafikk AS jevnlig passasjerundersøkelser i for å få et inntrykk av tilfredsheten blant kollektivbrukerne i Telemark. Resultater fra undersøkelsen er ikke referert i rapporteringen. Det er heller ikke gjort egne analyser for prosjektene i Telemark

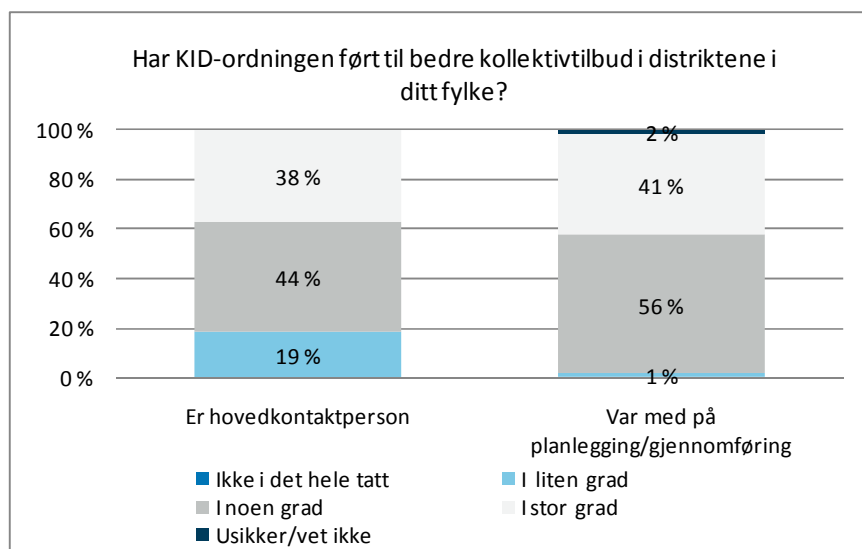
Østfold har ingen målinger av kundetilfredsheten i prosjektet "Ut for 15", men rapporterer at tilbakemeldinger fra brukere, transportører og ansatte i kommunene vitner om fornøyde brukere av tilbudet. På grunnlag av tilbakemeldinger fra kundene hevder fylkeskommunen at "Ut for 15" har mye å si for deres livskvalitet.

Hordaland viser til tilbakemeldinger fra Eidsfjord kommune, som sier at bestillingsruten har stor effekt når det gjelder velferd. Men det foreligger ingen dokumentert undersøkelse.

I **Troms** vises det til to gjennomførte kundemålinger på Helsebussen, som viser en positiv utvikling.

Tekstboks 3.1: Fylker som rapporterer om brukerundersøkelser/kundetilfredshetsmålinger.

Er tilbudet blitt mer brukertilpasset? I internettundersøkelsen ble informantene stilt spørsmål om deres oppfatning av om KID-ordningen har gitt et bedre kollektivtilbud i distriktene. Svaret er et klart ja blant et stort flertall av både hovedkontaktpersonene og de øvrige aktørene.



Figur 3.1: Svarfordeling på spørsmålet "Har KID-ordningen ført til bedre kollektivtilbud i distriktene i ditt fylke?". Prosent. Internettundersøkelse blant lokale aktører.

Dette er ikke overraskende siden tilskuddsordningen har gitt flere satsingsmidler til kollektivtilbudet i distriktene. Mange tilbud er dessuten helt nye.

To enkle mål på om tilbudene er mer brukertilpassede er passasjerutviklingen og endringer i kundetilfredshet. Det er selvsagt viktig å ta høyde for at det kan være utenforliggende forhold som vil påvirke disse forholdene, men dersom passasjerutviklingen og kundetilfredsheten følges over tid kan det likevel gi en mulighet for å spore eventuelle effekter av KID-satsingen.

Siden det mangler dokumentasjon på gjennomførte undersøkelser eller endringer i passasjertall er det imidlertid ikke mulig å konkludere med at tilbudet har blitt bedre, sett fra brukernes ståsted.

I noen få rapporteringer oppgis det at det er gjennomført kundetilfredshetsmålinger, men kun tre av disse er dokumentert – og kun i én av disse (Helsebussen) kan effekten i realiteten spores tilbake til KID-satsingen (se tekstboks 3.1).

Har bestillingsrutene innen KID-ordningen gitt økt mobilitet?

For å få et bilde av om KID-prosjektene har ført til økt mobilitet blant befolkningen er det gjennomført undersøkelser blant passasjerene på bestillingsruter i fire utvalgte fylker: Østfold, Rogaland, Telemark og Nord-Trøndelag. I tillegg gjennomfører Oppland nå undersøkelser på bestillingsrutene sine i egen regi.

Tilbudene har noe ulike karakter, og henvender seg til dels til ulike befolkningsgrupper. I tekstboks 3.2 gis en kort beskrivelse av prosjektene.

Bestillingsruteprosjekter innen KID-ordningen der det er gjennomført brukerundersøkelser

Rogaland

I Rogaland er det tre ulike bestillingstjenester:

- B5 Dalane var en opprinnelig kombinasjon av fast oppsatte ruter til bestemte tider og bestillingsrute. De faste rutene ble tatt ut pga lite bruk. Passasjertallene er beskjedne pga. områdenes spredtbygdhet, men tilbudet har et betydelig velferdsaspekt. Flere av rutene er arrangementstyrt, for eksempel er det leder for eldretreff som bestiller når det er eldretreff, ikke brukeren selv.
- B6 Suldal benyttes stort sett av kulturskoleelever og eldre, og ble igangsatt etter kontakt med blant annet kulturskoler, samfunnshus og distriktshelsetjeneste.
- B7 Aksdal fungerer som tilbringer til ekspressbuss, slik at beboere har mulighet til å komme seg til sentrum med offentlig tjenestetilbud.

Nord-Trøndelag

I Nord-Trøndelag et tilbud om bestillingstransport i nesten alle kommuner. Tilbudet er primært i form av tilbringertransport til regionale rutetilbud og lokale servicetransporter til/fra kommunesenter. Tilbudet ses i sammenheng med eksisterende skoleskyss og pasienttransport. Det arbeides med en samordning med TT-tjenesten. Ungdom vektlegges. Det er etablert en felles bestillingstelefon.

Telemark

I Telemark er tilrettelagt transport inndelt i to typer transporttjenester, individuell transport og fellesturer. Individuell transport er et tilbud til funksjonshemmede som er avhengig av dør-til-dør-transport. Fellesturer kan benyttes hvis du har lettere funksjonshemninger eller har aldersrelaterte lidelser. Man må søke om TT-kort til fellesturer, men trenger ikke legge ved legeattest. Hensikten med prosjektet *TT-fellesturer som en del av kollektivtilbudet i distriktene* er å integrere fellesturene i TT-ordningen med det ordinære kollektivtilbudet. Målet er å få en effektiviseringsgevinst ved at de "friskeste" TT-brukerne i fylket reiser sammen med andre, samtidig som TT-brukerne fortsatt får tilbud om transport til/fra boligen. I de fleste kommuner går turene til kommunesenteret. Tilbudet kjøres 1-2 ganger i uka.

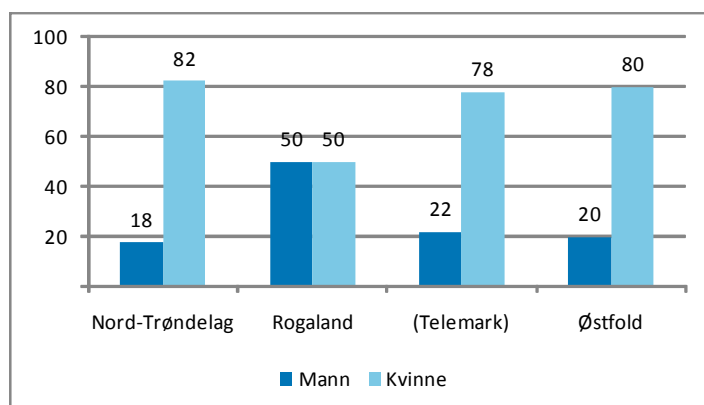
Østfold

"Ut for 15" ble etablert høsten 2008 med 19 bestillingsruter med taxi, spesielt tilrettelagt for honnør-reisende. Det er faste ruter og avgangstider, og prisen er 15,- per tur. Taxien kan hente og bringe innenfor 2 kilometer fra kjøretraseen uten at en må betale noe ekstra. Tilbudet er et tillegg til det ordinære kollektivtilbudet og kan brukes av alle. I 2008 var det gjennomsnittlig 1,6 passasjerer per tur, og 44 prosent av alle mulige turer ble kjørt. Høsten 2009 ble tilbudet åpnet for alle, og "ut for 15" består nå av 32 ruter i 15 av 18 kommuner, på strekninger og til tider hvor det ikke finnes alternativt kollektivtilbud.

Tekstboks 3.2: Oversikt over de ulike bestillingstjenestene hvor brukerundersøkelsen er gjennomført

Kjennetegn ved brukerne

Et stort flertall av de som har svart på undersøkelsen er kvinner, bortsett fra i Rogaland. Der er halvparten menn og halvparten kvinner. Ellers ligger kvinneandelen på rundt 80 prosent.



Figur 3.2: Kjønnfordeling, fordelt fylkesvis. Prosent. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

Gjennomsnittsalderen blant de som har svart på undersøkelsen er høy. Østfold har den høyeste gjennomsnittsalderen, 74 år. Rogaland har lavest gjennomsnittsalder, 51 år. I Nord-Trøndelag er gjennomsnittsalderen 66 år, og i Telemark er den på 69 år. Men aldersspennet er stort. Den yngste som har svart, er 5 år, og benytter bestillingstransport til barnehagen: "Takk for tilbudet. Da kan jeg komme meg med bil til barnehagen hver tirsdag. 4 mil en vei" (skrevet av mor). Den eldste som har svart er 96 år.

I Rogaland er 35 prosent av de som har svart under 20 år. Dette har sammenheng med at en stor del av tilbudet retter seg mot kulturskoleelever. De resterende er over 67 år. I Nord-Trøndelag er 8 prosent under 20 år, og omtrent en tredjedel er mellom 20 og 67 år. Også her vektlegges ungdom i tilbudet. Verken i Telemark eller Østfold er det noen under 20 år som har svart.

Tabell 3.1: Alderssammensetning, fordelt fylkesvis. Prosent. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

	Nord-Trøndelag	Rogaland	(Telemark)	Østfold
Minimums-alder	5	14	39	49
Gjennomsnitts-alder	66	51	69	74
Maksimums-alder	95	86	88	96
Under 20 år	8	35	-	-
20-67 år	32	-	33	25
68-79 år	28	35	44	39
80 år og eldre	32	18	22	36
N	88	15	9	28

Et flertall av de som har svart er pensjonister. Dette gjelder for alle fylker. Høyest pensjonistandel finner vi Østfold, med 80 prosent. I Nord-Trøndelag er 60 prosent pensjonister, 16 prosent er yrkesaktive og 8 prosent er skoleelever/studenter. I Rogaland er 36 prosent skoleelever.

Tabell 3.2: Hovedbeskjeftigelse, fordelt fylkesvis. Prosent. Brukerundersøkelse på bestillingsruiter.

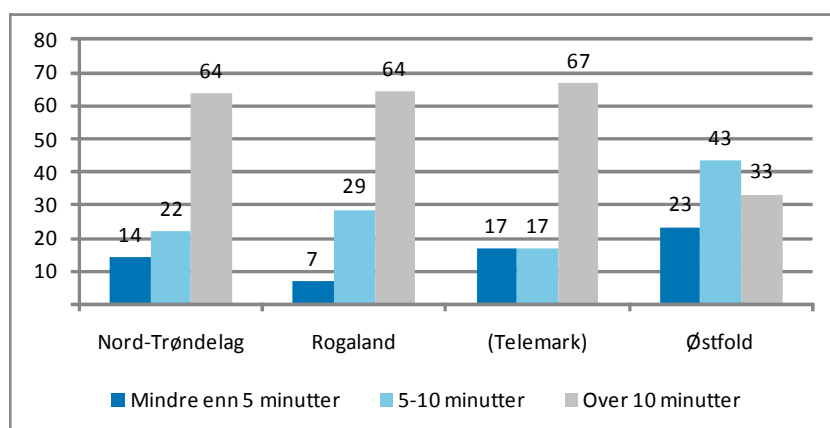
	Nord-Trøndelag	Rogaland	(Telemark)	Østfold
Yrkesaktiv	16	-	11	3
Hjemmearbeidende	8	-	-	-
Skoleelev/student	8	36	-	-
Pensjonist	60	64	67	80
Arbeidsledig/trygdet	6	-	22	13
Annet	3	-	-	3
N	90	14	9	30

I Nord-Trøndelag og Rogaland har omtrent halvparten av de som svare ikke nedsatt funksjonsevne. I de resterende fylkene har flertallet en eller flere former for nedsatt funksjonsevne. De fleste med nedsatt funksjonsevne er dårlige til bens.

Tabell 3.3: Har du en eller annen form for nedsatt funksjonsevne? Flere svar mulig, summerer til mer enn 100. Fordelt fylkesvis. Brukerundersøkelse på bestillingsruiter.

	Nord-Trøndelag	Rogaland	(Telemark)	Østfold
Ikke nedsatt funksjonsevne	47%	47%	11%	7%
Dårlig syn	11%	13%	22%	14%
Dårlig hørsel	14%	13%	11	24%
Dårlig til bens	30%	27%	44%	69%
Bevegelseshemmet	7%		22%	7%
Annen nedsatt funksjonsevne	8%			14%
N	91	15	9	30

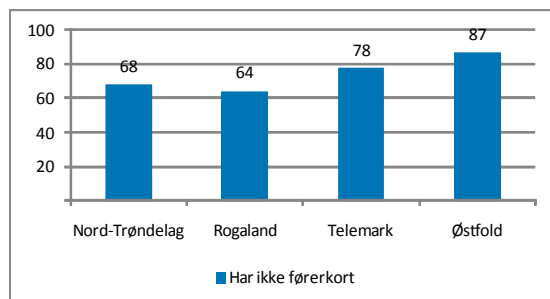
Både i Nord-Trøndelag, Rogaland og Telemark er flertallet i stand til å gå over 10 minutter før de må hvile, mens i Østfold må flertallet hvile etter maks 10 minutter. Dette henger sammen med både alder og funksjonsevne – Østfold har den høyeste gjennomsnittsalderen, og den høyeste andelen som er dårlig til bens.



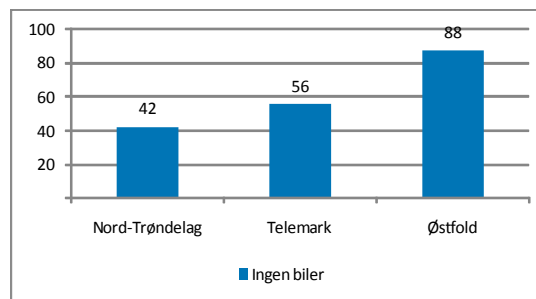
Figur 3.3: Hvor langt kan du gå før du må hvile, fordelt fylkesvis. Prosent. Brukerundersøkelse på bestillingsruiter.

Et flertall har ikke førerkort for bil. I Østfold oppgir 87 prosent at de ikke har førerkort for bil, mens i Rogaland er det 64 prosent som oppgir at de ikke har førerkort. Over halvparten har heller ikke bil i

husstanden. I Østfold oppgir 88 prosent at de ikke har bil, i Telemark er det 56 prosent, mens i Nord-Trøndelag er det 42 prosent som ikke har bil i husstanden. I Rogaland er det få personer som har oppgitt om de har bil eller ikke.



Figur 3.4: Prosentandel som ikke har førerkort for bil. Fordelt fylkesvis. Prosent. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

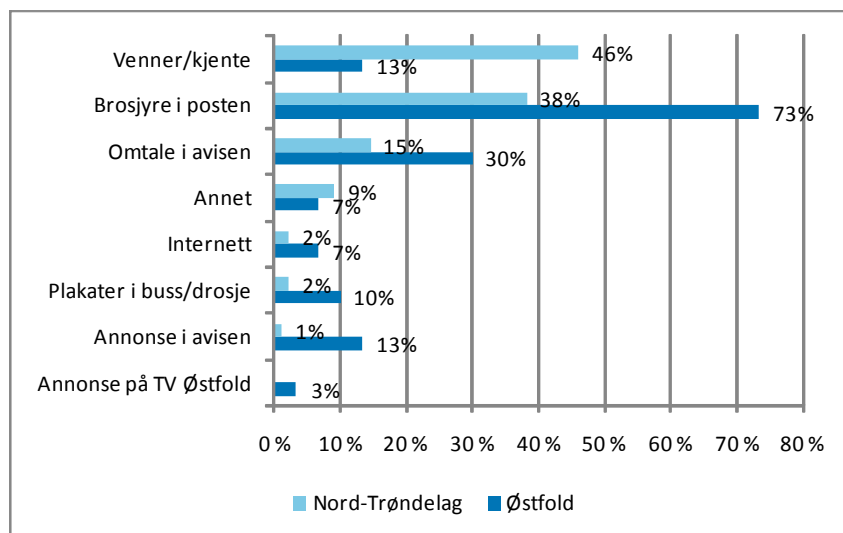


Figur 3.5: Prosentandel som ikke har bil i husstanden. Prosent. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

Venner og informasjonsbrosjyre de mest brukte informasjonskanalene

I Nord-Trøndelag og Østfold ble passasjerene stilt spørsmål om hvordan de fikk kjennskap til bestillingsruten. Svarene viser at uformelle informasjonskanaler har vært viktig i Nord-Trøndelag. Omtrent halvparten fikk kjennskap til bestillingsruten gjennom venner og kjente, 38 prosent gjennom brosjyre i posten og 15 prosent gjennom omtale i avisen.

I Østfold fikk hele 73 prosent kjennskap til bestillingsruten gjennom brosjyre i posten. I tillegg fikk 30 prosent kjennskap til ruten gjennom omtale i avisen, mens 13 prosent fikk informasjon gjennom venner og kjente, og gjennom annonse i avisen.

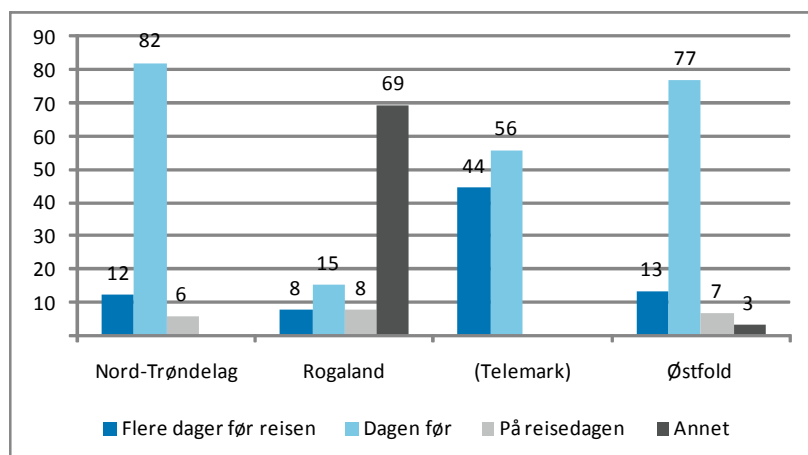


Figur 3.6: Gjennom hvilken informasjonskanal fikk du kjennskap til bestillingsruten? Flere svar mulig. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

Bestillingsfristen varierer

De fleste bestiller plass på bestillingsruten dagen før de skal reise. Rundt 80 prosent både i Nord-Trøndelag og Østfold bestiller plass dagen før. Bare noen få bestiller plass samme dag. I Nord-

Trøndelag må turen bestilles minst 6 timer på forhånd. Der er det flere som ytrer ønske om en kortere bestillingsfrist: "Bestillingstiden er for lenge (6 timer), det må bli mindre".

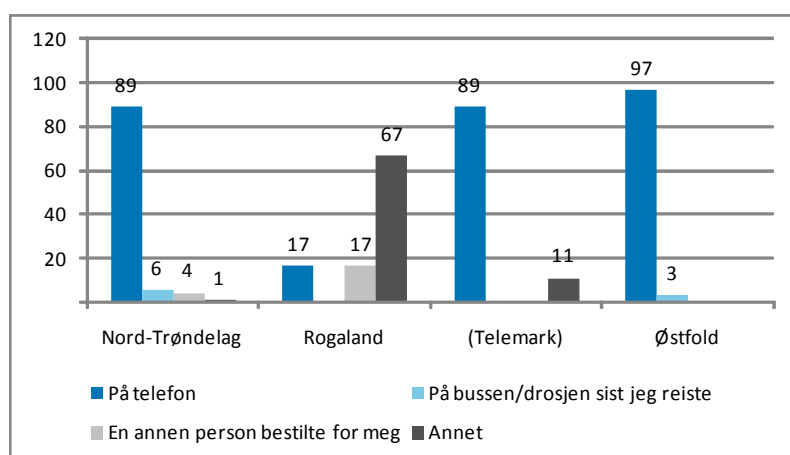


Figur 3.7: Når bestilte du plass på denne bestillingsruten? Fordelt fylkesvis. Prosent. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

69 prosent av informantene i Rogaland oppgir svarkategorien "annet". Dette skyldes at bestillingsruten i Bjerkreim ikke bestilles av enkeltpersoner. Det er leder for eldretreffet som bestiller hos transportør for alle tre ruter som kjører fra ulike steder til dette tidspunkt. Dvs. at de som skal reise vet at når det er eldretreff, er det også bestilt transport. Det samme gjelder for bestillingsturene som er satt opp med sikte på å treffe barn/unge på vei /til/fra kulturskoletilbud. Der er det musikkskolen som foretar bestilling hos operatør, og de som skal reise vet det er transporttilbud når de har undervisning. Den enkelte vet derfor ikke når/hvordan det ble bestilt. Dette gjelder de tilbud der det er flest brukere.

Reisene bestilles på telefon

De fleste bestiller reisen på telefon. Både i Nord-Trøndelag, Telemark og Østfold bestiller 80-90 prosent reisen på telefon. Også her skiller Rogaland seg fra de øvrige fylkene ved at 67 prosent oppgir svarkategorien "annet", av samme årsak som nevnt ovenfor.



Figur 3.8: Hvordan bestilte du reisen? Fordelt fylkesvis. Prosent. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

Mange handlereiser

Svært mange oppgir at hovedhensikten med reisen var å handle: 93 prosent i Østfold, 78 prosent i Telemark og 48 prosent i Nord-Trøndelag oppgir dette som hovedhensikt med reisen. Rogaland

skiller seg nok en gang fra de øvrige fylkene, ved at bare 18 oppgir å handle som hovedhensikt, og 18 prosent oppgir svarkategori "annet". Dette er sannsynligvis de som skulle på eldretreff som svarer "annet" her. 18 prosent av informantene i Rogaland oppgir arbeid/skole. I Nord-Trøndelag er det 21 prosent som oppgir at hensikten med reisen er fritid/privat besøk. 18 prosent oppgir dette i Rogaland, mens dette ikke nevnes av noen i Telemark og Østfold.

Tabell 3.4: Hva var hovedhensikten med reisen? Fordelt fylkesvis. Prosent. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

	Nord-Trøndelag	Rogaland	(Telemark)	Østfold
Handle	48	18	78	93
Fritid/privat besøk	21	18	-	-
Service/lege/tannlegebesøk	8	-	-	7
Arbeid/skole	12	45	-	-
Sosial aktivitet	*	*	22	*
Annet	11	18	-	
N	90	11	8	30

* Kun svaralternativ i Telemark

Over halvparten reiser minst en gang i uken

Over halvparten av de som har svart på undersøkelsen reiser med bestillingstransport en gang i uken eller oftere, bortsett fra i Rogaland. Der reiser man sjeldnere med bestillingstransport, 36 prosent oppgir at de reiser ca en gang i måneden. Dette har sammenheng med at bestillingsruten kjøres sjeldnere enn i de andre fylkene.

Det er passasjerene i Østfold som bruker tilbudet mest hyppig. 30 prosent oppgir at de reiser med bestillingstransport flere ganger i uka, og 63 prosent minst en gang i uken.

Tabell 3.5: Hvor ofte reiser du vanligvis med denne bestillingsruten? Fordelt fylkesvis. Prosent. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

	Nord-Trøndelag	Rogaland	(Telemark)	Østfold
2-3 ganger i uka	11	29		30
Minst en gang i uka	54	7	56	63
Minst hver 14. dag	16	14		3
Minst en gang i måneden	8	36	33	3
Sjeldnere	11	14	11	-
N	91	14	9	30

Hvis ikke bestillingsruten fantes ville en blitt kjørt av andre, eller ikke reist

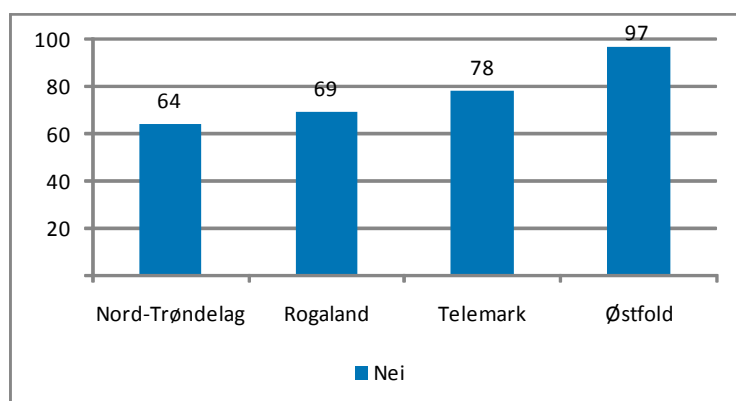
For mange er alternativet til å reise med bestillingstransport å bli kjørt av andre, eller å la være å reise. I Nord-Trøndelag svarer 43 prosent at alternativet til å reise med denne bestillingsruten er å bli kjørt av andre. 22 prosent ville ikke ha reist, mens 13 prosent ville ha benyttet ordinær drosje. I Østfold oppgir 40 prosent at de ikke ville ha reist. 27 prosent ville ha blitt kjørt av andre. I Rogaland ville 20 prosent ha blitt kjørt av andre og 20 prosent ville ha kjørt selv. Noen få ville også ha benyttet TT-tranport (2 stk i Rogaland og 1 stk i Nord-Trøndelag).

Tabell 3.6: Hvis denne bestillingsruten ikke hadde eksistert: Hvordan ville du foretatt den reisen du nå har beskrevet? Fordelt fylkesvis. Prosent, Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

	Nord-Trøndelag	Rogaland	(Telemark)	Østfold
Ikke reist	22	13	57	40
Benyttet buss	8	7	33	17
Benyttet ordinær drosje	13	13	-	17
Benyttet TT-transport	1	13	-	-
Gått/syklet	-	13	-	-
Kjørt bil selv	11	20	-	-
Blitt kjørt av andre	43	20	11	27
Annet	1	-	-	-
N	90	15	9	30

De fleste benytter seg kun av bestillingsruten

De færreste benytter annen rutebuss eller tog i forbindelse med sin bestillingseise. Andelen som svarer nei varierer fra 64 prosent i Nord-Trøndelag til 97 prosent i Østfold.



Figur 3.9: Var denne reisen med bestillingsruten en del av en reise der du også benytter annen rutebuss eller tog? Prosentandel som svarer nei, fordelt fylkesvis. Prosent. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

Bestillingsopplegget er enkelt å forstå, og rutene har gitt økt mobilitet

De fleste er svært fornøyd med bestillingsruten. 79 prosent er helt enig i at det er enkelt å finne ut hvordan man skal betale, og 73 prosent er helt enig i at ruteopplegget er enkelt

At brukerne er fornøyd gjenspeiles også i kommentarene de har skrevet, de fleste kommentarene er av typen "Dette er et flott tilbud".

Det er få som mener at det er tungvint å måtte bestille på forhånd, og som synes det er vanskelig å bestemme tidspunkt. Det er også få som mener at ordningen er vanskelig å forstå.

Siden undersøkelsene er gjennomført blant de som faktisk bruker tilbudet i dag vet vi imidlertid ikke årsaken til at de som ikke bruker tilbudet lar være å reise. Men for dagens brukere er tilfredsheten stor, og bestillingsoppleggene lettvinde og enkle å forstå.

Tabell 3.7: Er du enig eller uenig i følgende påstander om bestillingsruten? Alle fylkene samlet. Prosent. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

	Helt enig	Ganske enig	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	N
Enkelt å finne ut hvordan jeg skal betale	79	13	2	2	5	126
Ruteopplegget er enkelt	73	19	2	3	4	128
Tidspunktet for ruten er passe *	46	23		8	23	13
Prisen for reisen er lav *	33	27	13	7	20	15
Tungvindt å måtte bestille på forhånd	7	22	24	42	5	114
Vanskelig å bestemme tidspunkt	5	14	29	48	5	111
Ordningen er vanskelig å forstå	2	2	21	66	9	112

* Kun Rogaland

I Rogaland ble det stilt spørsmål om pris etter ønske fra fylkeskommunen fordi tilbudet er svært rimelig i forhold til kvaliteten. Er dette noe også brukerne oppfatter? Svarene kan tyde på det: 50 prosent av brukerne mener at prisen for reisen er lav (helt og ganske enig).

Et viktig aspekt ved KID-ordningen er å gi bedre mobilitet, og dermed økt livskvalitet, til befolkningen i distriktene som av ulike årsaker ikke kan, eller som ikke ønsker, å bruke bil. Som en av informantene skriver: "Tilbudet har betydd mye for livskvaliteten for meg som ikke har førerkort selv".

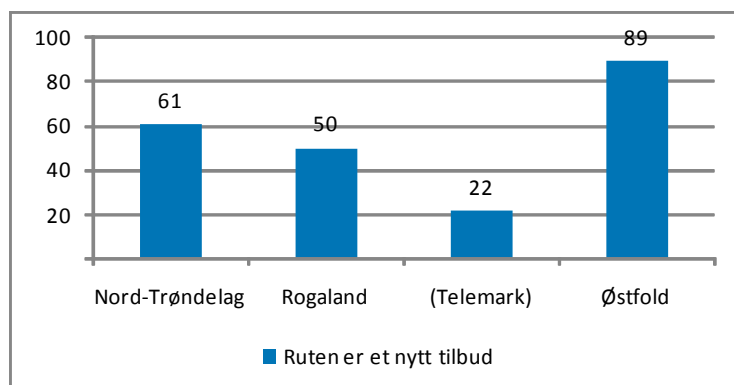
Svarene i brukerundersøkelsen tyder på at bestillingsrutene har vært et viktig bidrag i så måte. 72 prosent er helt enig i at bestillingsruten har gitt økt mobilitet, 62 prosent mener at ruten har bidratt til økt livskvalitet. Et flertall svarer også at det sosiale aspektet ved selve reisen – kontakten med medpassasjerer - er viktig.

Tabell 3.8: Er du enig eller uenig i følgende påstander om bestillingsruten? Forhold som gjelder mobilitet. Alle fylkene samlet. Prosent. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

	Helt enig	Ganske enig	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	N
Ruten har økt min mulighet til å komme dit jeg vil	72	15	2	7	4	129
Ruten har økt min livskvalitet	62	24		3	11	106
Kontakt med medpassasjerer er viktig	53	14	11	14	8	125

De som har hatt et kollektivtilbud før bestillingsruten er mer tilfreds med det nye tilbudet

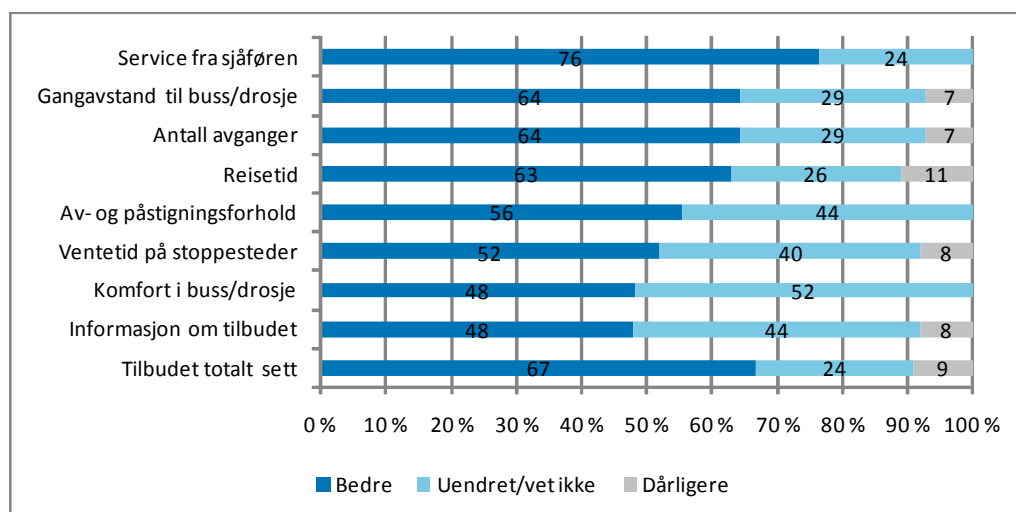
For et flertall er bestillingsruten et nytt kollektivtilbud. I Østfold oppgir 89 prosent at det ikke eksisterte et kollektivtilbud i nærheten før bestillingsruten ble opprettet. I Nord-Trøndelag er denne andelen 61 prosent. Rogaland er det 50 prosent som har fått et nytt tilbud gjennom bestillingsruten, og i Telemark oppgir 25 prosent at ruten er et nytt tilbud, men her er det få svar.



Figur 3.10: Har bestillingsruten erstattet et buss-/drosjetilbud du hadde tidligere, eller eksisterte det ikke et kollektivtilbud i nærheten før bestillingsruten? Prosentandel som oppgir at bestillingsruten er et nytt tilbud, fordelt fylkesvis. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

De som har fått erstattet et annet buss- eller drosjetilbud er bedt om å oppgi hvordan de har opplevd endringene. Figur 3.11 viser svarfordeling på dette spørsmålet, men figuren må tolkes med varsomhet på grunn av få svar (N = 33).

Svarene gjenspeiler at brukerne generelt er svært tilfreds med det nye tilbudet. Et flertall mener at både servicen fra sjåføren, gangavstand til buss/drosje, antall avganger, reisetiden, av- og påstigningsforholdene og ventetiden har blitt bedre. Et flertall mener også at tilbudet totalt sett har blitt bedre. 48 prosent mener at komforten og informasjonen om tilbudet har blitt bedre. De resterende mener stort sett at forholdene er uendret.



Figur 3.11: I forhold til før bestillingsruten startet: Hvordan har du opplevd endringen av tilbudet. Svar blant de hvor bestillingsruten har erstattet et eksisterende tilbud. Alle fylker samlet. Prosent. N=33. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

Ønske om bedre informasjon og hyppigere avganger

Alle ble bedt om å vurdere hvilke forhold som er viktige for å forbedre bestillingstilbudet ytterligere.

Resultatene tyder på at de fleste er godt fornøyd med tilbudet slik det er, men bedre informasjon om tilbudet er oppgitt som meget/ganske viktig av flest. 21 prosent mener dette er meget viktig, og 28 prosent at dette er ganske viktig. Deretter følger økt frekvens. Minst betydning har det at ruten

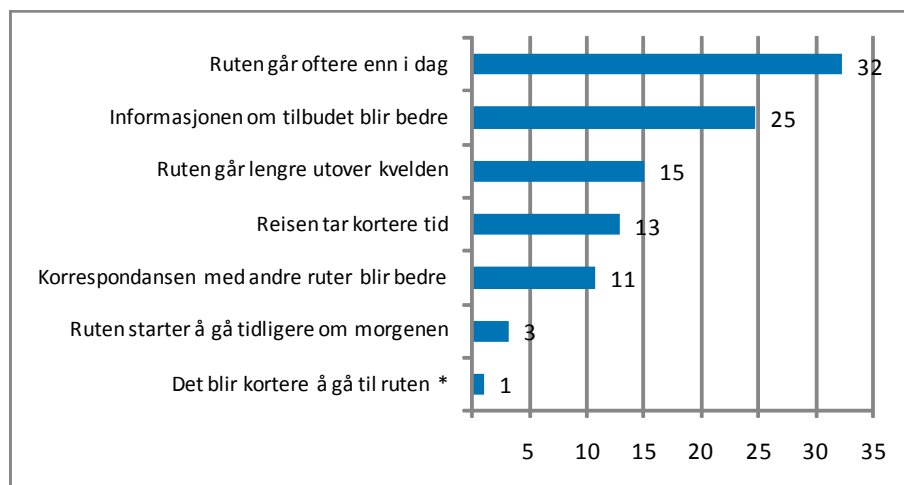
starter å gå tidligere om morgenen. 2 prosent mener dette er meget viktig, og 10 prosent at dette er ganske viktig.

Tabell 3.9: For å forbedre bestillingstilbudet ytterligere, hvor viktig er de ulike forholdene for deg? Alle fylker samlet. Prosent. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

	Meget viktig	Ganske viktig	Lite viktig	Ikke viktig	Vet ikke	N
Informasjonen om tilbudet blir bedre	21	28	16	26	9	98
Går oftere enn i dag	20	18	18	36	8	107
Går lengre utover kvelden	16	14	25	39	7	96
Reisen tar kortere tid	13	10	21	46	9	97
Det blir kortere å gå til ruten *	11	22	33	6	28	18
Korrespondanse med andre ruter blir bedre	10	19	24	32	15	96
Starter å gå tidligere om morgenen	2	10	30	49	9	91

* Kun Rogaland og Telemark

Brukerne ble også stilt spørsmål om hvilke av faktorene som er av *størst* betydning. Da er det økt frekvens som prioriteres høyest, før forbedret informasjon.



Figur 3.12: Hvilke av de nevnte faktorene har størst betydning? Alle fylker samlet. Prosent. N=93. Forhold merket med *: Kun Rogaland og Telemark. Brukerundersøkelse på bestillingsruter.

Minst viktig er det at ruten starter å gå tidligere om morgenen, og at korrespondansen med andre ruter blir bedre. Men det er noen fylkesvise variasjoner.

- **Nord-Trøndelag** følger totalt-mønsteret, og det er flest som mener at ruten bør gå oftere enn i dag, deretter følger at informasjonen bør bli bedre. Minst viktig er det at ruten starter å gå tidligere om morgenen.
- I **Rogaland** mener også flertallet at det viktigste er at det blir kortere å gå til ruten. Deretter følger at korrespondansen med andre ruter blir bedre.
- I **Østfold** er det flest som mener det er viktigst at informasjonen om tilbudet blir bedre (41 prosent), deretter følger at ruten går lengre utover kvelden (27 prosent), og at ruten går oftere enn i dag (23 prosent).

Internasjonale erfaringer med brukertilpasset kollektivtransport i distriktene

Bestillingstransport er den beste løsningen i spredtbygde strøk

Litteraturstudien av internasjonale erfaringer med kollektivtransport i distriktene har vist at trafikantene som bor spredtbygd verdsetter de samme standardfaktorene ved en reise som trafikanter i byer: De ønsker en enkel og effektiv transport som er tilpasset deres reisebehov. Men problemet med linjetrafikk i spredtbygde strøk er at gangavstandene blir såpass store at tilbudet blir lite attraktivt. Den beste løsningen for spredtbygde strøk har vist seg å være bestillingsruter som er flatedekkende, og som fungerer som tilbringer til linjetrafikk.

Bestillingstransport er et kjent konsept, som ble etablert flere steder i Sverige allerede på 80- og 90-tallet. Det foreligger mye kunnskap om hvordan en skal utforme selve bestillingstilbudet. Det anbefales derfor at det etableres "standardiserte" løsninger, dvs. løsninger som har vist seg å fungere andre steder. Dette vil forenkle informasjonen til trafikanten fordi det er et kjent konsept.

Utfordringen er først og fremst å tilpasse tilbudet til markedet en opererer, slik at tilbudet blir mest mulig kostnadseffektivt. Internasjonal varierer kostnadene for de ulike bestillingstransportene i stor grad, noe som også er tilfellet i Norge (se kap 4). Satsing på kjente, standardiserte løsninger gjør det mulig først og fremst å konsentrere seg om å finne et nivå på tilbudet som i størst mulig grad står i forhold til etterspørselen.

Manglende informasjon er et problem

Manglende informasjon om tilbudet til trafikantene er et gjennomgående problem for distriktskollektivtransporten i alle land, noe som også bekreftes i brukerundersøkelsene som er gjennomført i denne evalueringen. Reiseplanleggere som eksisterer har ofte ikke informasjon om bestillingstransport.

Ingen land har lovfestet krav til selskapene om å informere om tilbudet. Samtidig stiller kundene krav til informasjon, og ønsker et enklere betalingssystem.

I Sverige foreligger det et lovforslag om at alle kollektivforetak skal gi informasjon om sitt tilbud til ett felles system for trafikkinformasjon. Forslaget inneholder i tillegg et krav til samordnet betalingssystem.

Kilde: Börjesson 2010

Tekstboks 3.3: Internasjonale erfaringer med brukertilpasset transporttilbud i distriktene.

Oppsummering.

Resultatene fra brukerundersøkelsene tyder på at bestillingsruteprosjektene har gitt et kollektivtilbud som er godt tilpasset de reisendes behov, og som øker mobiliteten og livskvaliteten til grupper som ikke har biltilgang i distriktene.

Vi har likevel tilstrekkelig dokumentasjon på at KID-prosjektene totalt sett har gitt mer brukertilpassede løsninger i distriktene. Det er i liten grad gjennomført tilfredshetsundersøkelser som er målrettet mot de konkrete KID-prosjektene, og kartleggingen som er gjort i forkant er etter vår kjennskap lite dokumentert. Det er også i liten grad rapportert passasjertall eller endringer i passasjertall der prosjektene har erstattet eksisterende tilbud.

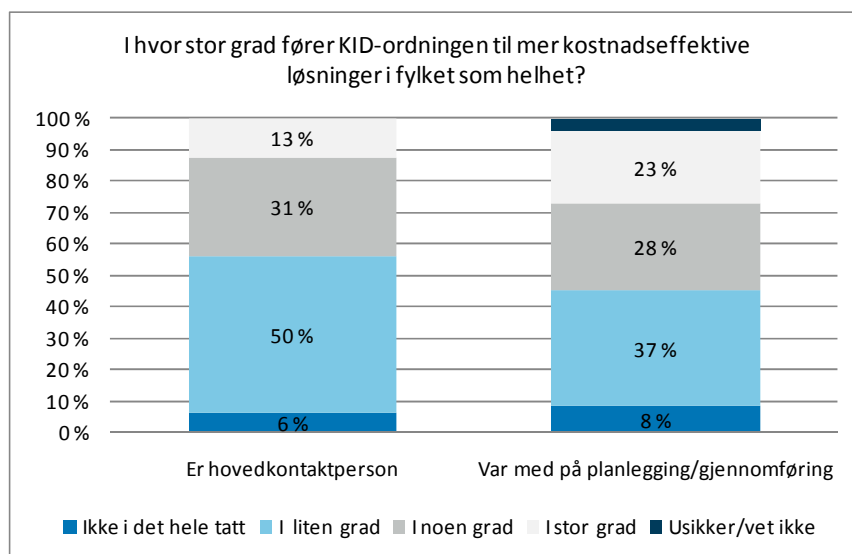
4. Har KID ordningen bidratt til et mer kostnadseffektivt kollektivtilbud i distriktene?

Innen KID-ordningen er det totalt brukt rundt 93 millioner kroner i løpet av de tre årene ordningen har eksistert. Spørsmålet er om ressursbruken har vært effektiv i den forstand at KID-midlene har bidratt til å gi distriktsbefolkningen et bedre kollektivtilbud per krone.

Et flertall av kontaktpersonene er uenig i at KID har gitt mer kostnadseffektive løsninger

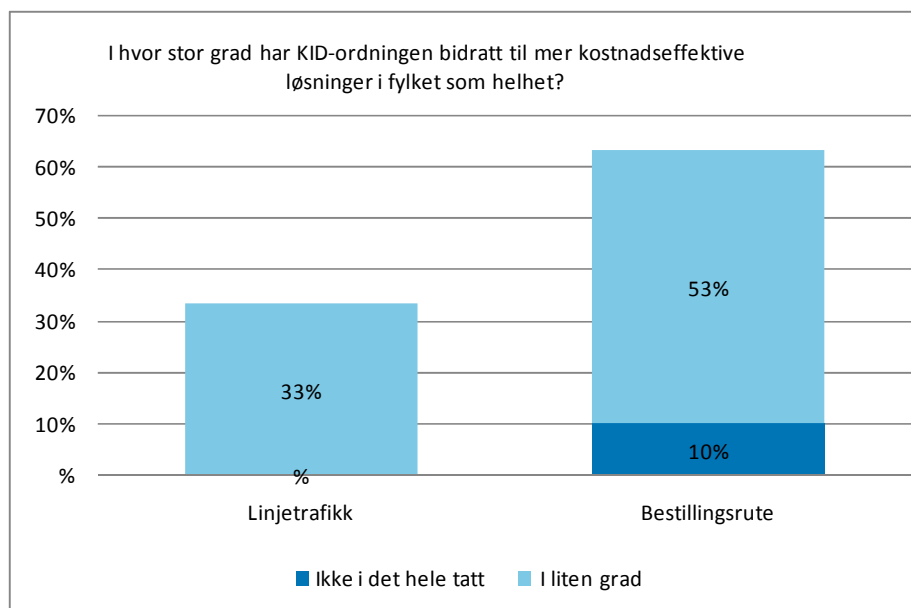
I internettundersøkelsen ble informantene stilt spørsmål om KID-ordningen har gitt mer kostnadseffektive løsninger. Et flertall av hovedkontaktpersonene (56 prosent) mener at tilskuddsordningen i liten eller ingen grad har gitt mer kostnadseffektive løsninger i fylket som helhet. Blant prosjektmedarbeiderne mener ca halvparten at ordningen har gitt mer kostnadseffektive løsninger i noen eller stor grad.

Det er langt færre som mener at målet om mer kostnadseffektive løsninger er oppfylt enn for eksempel at målet om mer fleksible løsninger er nådd. Dette kan ha sammenheng med hvilke type prosjekter som er gjennomført, og i hvor stor grad det er mulig å måle om prosjektene har gitt ”bedre kollektivtransport for pengene”.



Figur 4.1: Svarfordeling på spørsmålet "I hvor stor grad fører KID-ordningen til mer kostnadseffektive løsninger i fylket som helhet?", Prosent. Internettundersøkelse blant lokale aktører..

Blant de som har vært involvert i bestillingsruteprosjektene er det en langt større andel som mener at ordningen i liten eller ingen grad har bidratt til mer kostnadseffektive løsninger enn de som har vært involvert i linjetrafikkprosjekter, hhv 63 og 33 prosent.



Figur 4.2: Svarfordeling på spørsmålet "I hvor stor grad har KID-ordningen bidratt til mer kostnadseffektive løsninger i fylket som helhet?". Prosent. Internettundersøkelse blant lokale aktører.

I utgangspunktet er dette et tankekors siden hensikten med å etablere et bestillingsruteopplegg er at bussen/drosjen skal gå når det er behov for det, ikke etter en fast oppsatt rutetabell. En skulle da tro at bestillingsløsningen bidrar til et mer kostnadseffektivt transporttilbud. Svarene kan for det første skyldes bestillingstransportprosjektene innen KID-ordningen er nye tilbud, som ikke har erstattet et annet tilbud. Lokalt kan en dermed ha fokusert på andre målsettinger enn kostnadseffektivitet, for eksempel å gi økt mobilitet til grupper som ikke hadde et tilbud overhodet.

At de fleste bestillingsrutene i KID-prosjektene er nye ruter betyr at det ikke er mulig å måle om disse har ført til større kostnadseffektivitet enn før. Men det betyr ikke at det ikke er hensiktsmessig eller relevant å ha en målsetting om kostnadseffektive løsninger. Det betyr imidlertid at det er behov for å operasjonalisere denne målsettingen på en annen måte, for eksempel ved å sammenligne kostnadene med kostnadene for sammenlignbare bestillingsruter, enten i eget fylke eller i andre fylker.

KID-midlene utgjør en marginal del av tilskuddet til kollektivtransport

Vi har sett på den offentlige statistikken, KOSTRA og Kollektivtransportstatistikken (SSB), for å se om det har vært endringer fra 2005 – før KID-ordningen ble lansert og til i dag mht hvor mye fylkeskommune bruker på kollektivtrafikk. I fylkene som har hatt mulighet til å søke om KID-midler (alle fylker eksklusive Oslo og Akershus) er tilskuddet til kollektivtransport i 2009 på 5,02 milliarder kroner.

KID-midlene, ca 20 mill kr per år, utgjør dermed en minimal del av det totale tilskuddet til kollektivtransport, 0,4 prosent i 2009. Det betyr at det vil være umulig å spore effektene av KID-prosjektene på fylkesnivå.

Statistikken som er tilgjengelig gir ikke mulighet til å dele opp fylket i regioner. Det er kun kollektivtransportstatistikken (SSB) som for kan gi data for driftskostnader fordelt på by (13 største

byområder) og regioner. Imidlertid finnes ikke data om inntekter annet enn på fylkesnivå. Videre gir Kollektivtransportstatistikken kun data om linjetrafikk.

KOSTRA dekker all tilskuddsberettiget kollektivtransport i fylkene. Tallene for samferdsel innrapporteres fra fylkeskommunen og er offentlig tilgjengelige kun på fylkesnivå.

Både KOSTRA og SSBs tall vil dermed være lite relevante å benytte for å spore effekten av mindre enkeltprosjekter. Dette fordi de blir små i den store sammenheng og fordi de vil "drukne" i den generelle utviklingen i fylket som helhet.

Den generelle utviklingen viser at tilskuddene har økt i alle fylker fra 2005 til 2009 med unntak av i Vest-Agder og Nordland. Tilskuddsøkningen spenner fra -14 prosent, til en økning på 73 prosent i Oppland.

Tabell 4.1: Tilskudd til kollektivtransport (Tilbringerruter, fylkesvegferger, båtruter, transport for funksjonshemmede, sporveier og forstadsbaner). Kilde KOSTRA 1000 kr (2008 kr).

Sum tilskudd 2008-tall	2005	2008	2009	Endring 2005-2008	Endring 2005-2009
Østfold fylkeskommune	223 030	305 316	317 133	37 %	42 %
Hedmark fylkeskommune	183 910	238 568	248 561	30 %	35 %
Oppland fylkeskommune	181 162	313 750	341 319	73 %	88 %
Buskerud fylkeskommune	182 788	238 494	243 972	30 %	33 %
Vestfold fylkeskommune	101 043	162 849	172 010	61 %	70 %
Telemark fylkeskommune	121 760	182 858	200 040	50 %	64 %
Aust-Agder fylkeskommune	68 781	69 950	88 409	2 %	29 %
Vest-Agder fylkeskommune	176 294	151 731	166 973	-14 %	-5 %
Rogaland fylkeskommune	*	53 574	67 372		
Hordaland fylkeskommune	*	716 984	819 033		
Sogn og Fjordane fylkeskommune	237 063	307 914	323 495	30 %	36 %
Møre og Romsdal fylkeskommune	254 136	338 517	367 105	33 %	44 %
Sør-Trøndelag fylkeskommune	238 583	315 323	360 558	32 %	51 %
Nord-Trøndelag fylkeskommune	185 680	204 575	216 473	10 %	17 %
Nordland fylkeskommune	494 457	465 343	465 192	-6 %	-6 %
Troms fylkeskommune	246 053	305 084	309 740	24 %	26 %
Finnmark fylkeskommune	183 124	199 640	207 478	9 %	13 %
Sum	3841709,3	4570470	4914863		
Sum i milliarder	3,84	4,57	4,91		

*Tallene for Rogaland og Hordaland kan ikke sammenlignes fra 2005 til 2008 og 2009. De er trolig påvirket av forsøket med forvaltningsorganiseringen.

Det er variabelt hvor mye fylkeskommunene bruker til kollektivtransport per innbygger. I alle fylker, med unntak av Sogn og Fjordane, har fylkeskommunens driftsutgifter per innbygger økt. Det betyr at de kan ha økt tilbudet og/eller at tilbudet er blitt dyrere i drift. Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark bruker mest ressurser per innbygger, 10- 12 000 kr per innbygger per år i 2008. Dette er også de minst tett befolkede fylkene.

Tabell 4.2: Netto driftsutgifter til kollektivtransport per person bosatt i fylket. Kilde KOSTRA. 2008 kr.

Netto driftsutgifter samferdel per person (befolkning)	2005	2008	Endring 2005-2008
Østfold fylkeskommune	6139	6858	12 %
Akershus fylkeskommune	6126	7211	18 %
Hedmark fylkeskommune	7387	8290	12 %
Oppland fylkeskommune	7397	8171	10 %
Buskerud fylkeskommune	6000	6678	11 %
Vestfold fylkeskommune	5868	6637	13 %
Telemark fylkeskommune	6749	7651	13 %
Aust-Agder fylkeskommune	6899	7670	11 %
Vest-Agder fylkeskommune	6760	7185	6 %
Rogaland fylkeskommune	6579	7465	13 %
Hordaland fylkeskommune	6030	7496	24 %
Sogn og Fjordane fylkeskommune	11402	10879	-5 %
Møre og Romsdal fylkeskommune	7596	8560	13 %
Sør-Trøndelag fylkeskommune	6354	7282	15 %
Nord-Trøndelag fylkeskommune	9376	10102	8 %
Nordland fylkeskommune	10427	11275	8 %
Troms fylkeskommune	9574	11634	22 %
Finnmark fylkeskommune	10150	12039	19 %

Internasjonale erfaringer med datainnhenting og statistikk for kollektivtransporten i distriktene

Erfaringer fra flere land og et flertall prosjekter er at data ikke samles inn systematisk. Det er særlig to forhold som påpekes:

1. Definisjonene og avgrensningene som ligger til grunn for datainnhenting er ikke enhetlig, noe som ikke gjør det mulig å sammenligne resultater.
2. Opplysningene samles ikke inn systematisk på en måte som muliggjør analyser av effekter.

Resultatet er at det er vanskelig å dra nytte av internasjonale erfaringer med gode transportløsninger når tilbudet skal utvikles. En svensk rapport fra Vägverket i Sverige (Vägverket 2010:9) viste at kunnskapen er begrenset når det kan være aktuelt å finne opplysninger om alternative løsninger for bestillingstransport, eller informasjon om andre måter å organisere transporttilbudet på.

Kilde: Börjesson 2010

Tekstboks 4.1: Internasjonale erfaringer med datainnhenting og statistikk for distriktskollektivtransport.

Kostnader i enkeltprosjektene

Det er ikke mulig å spore om KID-prosjektene har ført til mer kostnadseffektivitet i fylket som helhet. Det er imidlertid flere måter å måle om enkeltprosjektene/ tilbud har blitt mer kostnadseffektivt, eller er kostnadseffektive:

- Der et tilbud erstattes av et nytt tilbud eller tilbudet utvides kan man måle om *tilskuddet per vognkilometer, per passasjer eller per passasjekilometer* er endret.
- Der det er innført helt nye tilbud, det vil si der det ikke fantes noe tilbud før KID-prosjektet ble satt i verk, kan man måle kostnader per passasjer og eller per passasjekilometer.

Dette forutsetter tilgjengelige data om antall passasjerer og passasjerinntekter, volum på tilbudet (frekvens, vognkm), driftskostnader. Med de nevnte dataene tilgjengelig kan man sammenligne KID-prosjektene med andre, distriktskollektivtilbud for å se om tilbudene som er utviklet er mer kostnadseffektive enn andre løsninger. Hvis det nye tilbudet gir passasjervekst til samme kostnad som det tilbudet det erstatter eller om kostnadene går ned samtidig som samme antall passasjerer transporteres

I den grad prosjektet innebærer en større grad av samordning mellom offentlig betalte transporter kan man se om den totale ressursbruken til transport er redusert, sett i forhold til antallet passasjekilometer eller passasjerer.

Datamaterialet vi har for å kunne si noe om kostnadseffektivitet er tynt. Det er få som har rapportert økonomi- og passasjertall som overhodet gjør det mulig å si noe om graden av kostnadseffektivitet i prosjektene. De sju prosjektene vi har data fra er sammenstilt i tabell 4.3.

Tabellen under viser kostnader per kollektivreise (reise med omstigning). Til sammenligning med SSBs tall gjelder disse for kostnader per påstigning (delreise). Tabellen er fordelt etter kostnader til kollektivtrafikk i hele området, og ikke spesifikt etter det konkrete tiltaket. Det er imidlertid store forskjeller i kvaliteten på rapporteringen, og også i omfanget på kollektivtilbudet utover det som inngår i KID-prosjektet. I noen tilfeller vil derfor tallene i praksis gjelde kun for prosjektet, mens det i andre tilfeller, som i Oppland (prosjekt A4), vil omfatte mye annen kollektivtrafikk i tillegg. I tabellen vises også "tettstedsindeksen", jf figur 2.6. Denne indeksen bygger på SSBs tettstedsdefinisjon og viser det relative forholdet mellom andelen som bor i tettsteder i fylket, sammenlignet med andelen som bor i tettsteder i områdene med KID-prosjekter. En verdi større enn 1 indikerer at andelen bosatt i tettsteder i KID-prosjekt området er høyere enn ellers i fylket.

Det er kun for ett prosjekt, linjetrafikken i Lillehammer, at vi har klart å sammenstille kostnader per passasjer både før og etter at prosjektet ble gjennomført. Kostnaden per passasjer er 26 kroner i ettersituasjonen, mot 38 kroner per passasjer i førsituasjonen. SSBs kollektivtrafikkstatistikk har til sammenligning et landsgjennomsnitt på 45 kr per passasjerer (busstransport, 2008-tall). Dette gjennomsnittet gjelder fylkesinterne ruter fratrasket byområder, og kun for linjetrafikk.

For de andre prosjektene, som alle er bestillingsruteprosjekter, har vi data for kostnadene per passasjer etter at tilbudet er igangsatt. Kostnadene per passasjer i disse prosjektene varierer fra 231 til 380 kr.

Tabell 4.3: Kostnader per kollektivreise for kollektivtrafikken i prosjektets definerte område, før og etter tiltak. Alle tall i 2008 kr

	A4 Opp- land	B4 Aust- Agder	B13 Sør- Trøndel ag	B5 Roga- land	B11 Sogn og Fjordan e	B8 Hed- mark	B14 Tele- mark
År	2007					2007	2007
Kostnader per passasjer før (kr)	38					88	24
År	2009	2008	2009	2008	2009?		
Kostnader per passasjer nå (kr)	26	307	231	250	380		
Tettstedsindeks	1,07	0,97	0,37	0,71	1,14	0,63	0,84

For å vurdere kostnadene for bestillingstransportprosjektene innen KID-ordningen har vi foretatt en sammenligning med andre prosjekter som er evaluert, blant annet bestillingsruter i Haram kommune (Haramprosjektet) og bestillingsruter i Vest-Agder (Bygderuta Favoritten).

Dataene er noen år gamle, og det er knyttet usikkerhet til om alle kostnader er sammenstilt på samme måte.

For noen av prosjektene, for eksempel Haramprosjektet og Bygderuta, er kostnadene kun tilskuddet. Det vil si at billettinntekten må legges til kostnaden. Siden tallmaterialet ikke nødvendigvis er direkte sammenlignbart, og dataene er noen år gamle, er det ikke mulig å trekke noen klare konklusjoner. Det kan imidlertid se ut til at kostnadene per passasjer for bestillingstrafikkprosjektene innen KID-ordningen er relativt høye.

Tabell 4.4 : Kostnader per passasjer fra tidligere prosjekter, 2008 kr-

Prosjekt	Kilde	Kostnader per passasjer kr
Tilbringerruter Honningsvåg 1994	Tøi 282/1994	41
Bestillingsbuss i Tromsø (1994)	Tøi 282/1994	98
"Miljøbussen" i bø 1992	Tøi 282/1994	198
Bestillingsruta til/fra Linneslia/sørumlia 1992-94	Tøi 282/1994	90
Bestillingsrute i Lillehammer 1992-1994	Tøi 282/1994	31
Haramprosjektet 2006	Møreforskning 0707	124*
Indre Namdal 2004-tall	Møreforskning 0707	267*
Bygderuta Favoritten (2006)	Møreforskning 0707	152*

*tilskudd

Tabell 4.5 viser driftskostnad per vogntkm for det definerte betjeningsområdet i KID-rapporteringen. På samme måte som i tabell 4.2 vises tallene før og etter, i tillegg til at tettstedsindeksen er inkludert.

Også denne oversikten viser et relativt stort spenn i kostnader. For de to prosjektene med data både før og etter ser det ut til at kostnadene er på omtrent samme nivå. Tallene viser at linjetrafikk er billigere å drifte enn bestillingstransport, noe som ikke er overraskende. Det kan også se ut til at det er en negativ sammenheng mellom tettstedsindeksen og kostnader per vogntkm, dvs. at de tettest befolkede områdene har lavest kostnad per vogntkm.

Tabell 4.5: Driftskostnader per vognkm for kollektivtrafikken i prosjektets definerte område, før og etter tiltak. 2008 kroner

	A4	A12	A11b	B4	B13
	Oppland	Telemark	Telemark	Aust-Agder	Sør-Trøndelag
År	2007	2005			
Driftskost per vognkm før (kr)	17	25			
År	2009	2005	2009	2008	2009
Driftskost per vognkm nå (kr)	18	25	40	46	134
Tettstedsindeks	1,07	0,84	0,84	0,97	0,37

Oppsummering

Vi har ikke data som gjør det mulig å vurdere om KID-ordningen har bidratt til mer kostnadseffektive løsninger i distriktene. Dette skyldes for det første at prosjektene som er gjennomført er relativt små, slik at det ikke er mulig å spore en effekt på kostnadsnivået i fylket sett under ett. For det andre er tallgrunnlaget for dårlig dokumentert, både mht passasjertall, driftskostnader og inntekter. I den grad data eksisterer er de for lite systematisert og for lite tilgjengelig til at vi har kunnet nyttiggjøre oss av informasjonen. Selv når vi ser bort fra planleggingsprosjektene er det svært mangelfull rapportering av disse viktige nøkkeltallene, som det burde være relativt enkelt å hente ut lokalt. En årsak til manglende rapportering av nøkkeltall kan være at det er problematisk å definere betjeningsområde for prosjektene, og at tallene som eventuelt er tilgjengelige er på ulike målenivåer (fylke, kommune, tettsted).

Vi har likevel forsøkt å vurdere kostnadseffekter av noen få enkeltprosjekter der vi har et datagrunnlag for å gjøre en slik beregning. Dette gjelder bestillingsruteprosjekter i fire fylker (Aust-Agder, Sør-Trøndelag, Rogaland og Sogn og Fjordane) samt ett linjetrafikkprosjekt (Lillehammer). Beregningene for bestillingsruteprosjektene tyder på at rutene som er opprettet med støtte fra KID-ordningen er relativt kostbare sammenlignet med andre bestillingsrutetilbud, målt i kroner per passasjer. For linjetrafikkprosjektet i Lillehammer har kostnaden per passasjer gått ned fra før- til ettersituasjonen.

På grunn av manglende dokumentasjon og empirisk grunnlag kan vi ikke konkludere entydig på dette spørsmålet. På kort sikt ser det imidlertid ut til at KID ikke har ført til mer kostnadseffektiv kollektivtransport i distriktene.

5. Har KID-ordningen ført til mer samordnet virkemiddelbruk og nye løsninger?

Hvorfor behov for økt samordning og bedre samarbeid?

Samordning betyr å *organisere til en helhet, til samvirke, slik at man oppnår overensstemmelse*. Begrepet er vidt, og går igjen som en hovedstrategi i utviklingen av transporttilbudet i distriktene.

En av hovedmålsettingene med KID-ordningen er at den skal bidra til bedre samordning av transporttilbudet. Bedre samordning er et viktig virkemiddel for å gi innbyggerne et bedre og mer helhetlig transporttilbud. Dette gjelder spesielt i distriktene, der passasjergrunnlaget er marginalt og kollektivtransporten først og fremst har en velferdspolitisk begrunnelse.

Samordningsbehovet kan berøre 1) ansvarsdelingen mellom ulike deler av transporttilbudet, 2) sektortankegangen som ofte preger planleggingen av velferdstilbudet til innbyggerne og 3) måten vi planlegger kollektivtilbudet som helhet – på tvers av fylkesgrenser og mellom linjetyper.

1) *Samordning av ulike deler av offentlig betalte transporter mellom forvaltningsnivåer:*

Ansaret for organisering og finansiering av ulike offentlig betalte transporter er i dag delt mellom stat, fylke og fylkeskommune. Fylkeskommunen har et organiserings- og finansieringsansvar for TT-tjenesten, mens kommunene har ansvar for brukertildelingen. Organisering av skoleskyssen er et fylkeskommunalt ansvar, både på videregående- og grunnskolenivå, mens finansieringsansvaret er delt mellom kommune (grunnskole) og fylkeskommune (videregående). Syketransporten er et statlig ansvar, med kommunen som løyvettildeler. Et eksempel på hvordan denne ansvarsdelingen kan slå uheldig ut er at de statlige helseforetakene gjennomfører anbudsrunder for syketransporten som ikke nødvendigvis sees i sammenheng med den øvrige rute – eller bestillingstransporten, til tross for at en samordning av syketransporten med det øvrige offentlige transporttilbudet vil kunne gi effektiviseringsgevinster både for fylke og stat.

2) *Samordning mellom forvaltningsnivåer som har ansvar for ulike offentlige tjenester:*

Samordningsproblematikken dreier seg også om organisering og samarbeid på tvers av sektorer, for eksempel transport, helsetjenester og skoletilbud. Et eksempel er vedtak om at elevene fritt kan velge skole (fritt skolevalg), som i mange tilfeller vil øke fylkeskommunens samferdselsutgifter. Det er ikke gitt at administrasjon og politikere i fylkeskommunens utdanningsavdeling/-etat tar høyde for dette i sin vurdering fordi ansvaret for saksområdet samferdsel ligger hos samferdselsavdelingen/-etaten. Et annet eksempel er at nedleggelser av grunnskoler for å spare penger på det kommunale skolebudsjettet ofte fører til økte skoleskysskostnader.

3) *Samordning av det helhetlige kollektive transporttilbudet, for eksempel mellom linjetyper (rutetilbud/bestillingstransport), og på tvers av fylker (takst, informasjon, rutetider).* I dag planlegges for eksempel rute- og takstsystemet i de fleste fylker uavhengig av hverandre, noe som gjør det unødig komplisert og dyrt for kollektivtrafikanter å krysse fylkesgrenser.

I konkurranse med andre viktige velferdsoppgaver taper det ikke-lovfestede transporttilbudet. Hvis ressursene som brukes på offentlige transporter samordnes vil det kunne gi en mulighet til å

opprettholde et minimumstilbud også for grupper som ikke har en lovfestet rett til offentlig betalt transport. Det samme vil gjelde hvis en i større grad klarer å se transporttilbudet og det øvrige velferdstilbudet i sammenheng.

Også erfaringer internasjonalt viser at en hovedutfordring for distriktskollektivtransporten er å få samordnet den offentlige innsatsen (Börjesson 2010).

I land hvor ansvar for transporttiltak er delt mellom ulike aktører og nivåer, verner de involverte om egne ansvarsområder og myndighet: *”Problemet är att var och en värnar om sin egen verksamhet och inte vill minska sin egen beslutanderett om verksamheten och underordna sig gemensamt beslut”* (Börjesson 2010:4). Disse erfaringene går igjen i alle land der ansvaret for transporttilbudet er delt mellom flere myndighetsnivåer.

KID-ordningen har i liten grad bidratt til bedre samordningsløsninger

I internettundersøkelsen blant lokale aktører svarer et knapt flertall som mener at KID-ordningen i noen eller stor grad har bidratt til økt samordning. Dette gjelder både hovedkontaktpersonene og øvrige involverte. Det er også et flertall som mener at KID i noen eller stor grad har bidratt til nye måter å samarbeide med andre etater/organisasjoner på. I telefonintervjuene ble det fremhevet at samarbeid har vært i fokus gjennom felles styrings-/prosjektgrupper. Mange trekkes med i beslutningsprosessene, noe som virker positivt inn på samarbeidet.

Prosjektene som har hatt fokus på samordning kan deles i tre hovedkategorier:

- *Samordning mellom rutetransport og bestillingstransport.* Dette gjelder for eksempel i Lillehammerregionen, der rutetider for bestillingsrutene er koordinert med de regionale bussrutene.
- *Samordning mellom TT-transport og bestillingstransport.* Dette gjelder for eksempel i Nord-Trøndelag, der det er utarbeidet felles retningslinjer for hele fylket som skal bidra til større samordning mellom de to transporttilbudene.
- *Samordning mellom bestillingstransport og ulike fritidsaktiviteter/arrangementer.* Et eksempel er Dalane i Rogaland, der flere av rutene er arrangementstyrt, for eksempel i forbindelse med eldretreff. I en annen Rogalandskommune, Suldal, ble bestillingsruten igangsatt etter kontakt med blant annet kulturskoler, samfunnshus og distriktshelsetjeneste.

Selv om mange prosjekter har hatt en eller annen form for samordning, er det få som kan vise til at samordningen har ført til en mer effektiv utnyttelse av ressursene som brukes på transporttilbudet i distriktene. I den grad prosjektene har gitt bedre ressursutnyttelsen foreligger det lite dokumentasjon på dette (jf kapittel 4). Det er dessuten få som har prøvd ut nye måter å organisere transporten på, og det ingen som har gått mer i dybden av samordningsproblematikken ved å prøve ut endringer i formelle ansvarsforhold mellom forvaltningsnivåene.

Det er gjort noen forsøk på å få til en bedre samordning mellom forvaltningsnivåer.

Tilbakemeldingene er at det har vært problematisk å få til konkrete løsninger, spesielt med statlige myndigheter. Det påpekes for eksempel av flere at samarbeidet med kommunene og koordineringen med TT –transport går langt bedre enn samarbeidet med de statlige helseforetakene.

Ett eksempel er at det i utgangspunktet var planlagt et felles kjørekontor for TT, bestillingstransport og syketransport i Troms. Men forsøket strandet da helseforetaket ikke ønsket å være med på samarbeidet. Helse Nord henviser til erfaringene i Helse sør/øst, der kjørekontoret på Lillehammer ble oppløst og helseforetaket opprettet egne transportere. Helse Nord trakk seg til tross for gode erfaringer fra samarbeidet om Helsebussen, som er et KID-finansiert prosjekt (se tekstboks 5.1).

At utfordringene ser ut til å være størst i prosjekter der statlige myndigheter er involvert kan synes som et paradoks når det samtidig er staten som finansierer en ordning med mål om økt samordning. Som en av informantene uttrykte seg i et av telefonintervjuene: *Staten bør uttrykke klarere forventninger til samarbeid mellom nivåene og aktørene!*

KID-prosjekt: Helsebussen Narvik-Tromsø

Helsebussen er i utgangspunktet en ordinær regional busslinje som går på hovedvegnettet mellom Narvik og Universitetssykehuset Nord-Norge (UUN) i Tromsø. Pasienter som er friske nok til å reise med buss får rekvisisjon til dette tilbudet fremfor egen drosje, noe som sparer Helse Nord for store summer.

Det er to helsemedarbeidere om bord i bussen, men den fungerer for øvrig som en vanlig buss og er åpen for alle passasjerer. For å sikre pasientene som bor i de omkringliggende kommuner tilgang til Helsebussen tilbys pasientene matedrosjer til nærmeste holdeplass.

Helsebussen fungerer godt, og har høy brukertilfredshet og et økende antall passasjerer. Også drosjenæringen er tilfredse med løsningen fordi den sikrer oppdrag utenom skole- og tt-kjøring. Det er imidlertid en utfordring å få den enkelte lege til å rekvirere Helsebussen fremfor ordinær syketransport til pasienter som er friske nok til å bruke dette tilbudet.

Tekstboks 5.1 Om Helsebussen Narvik-Tromsø

En annen begrunnelse for mangel på utprøving av nye samordningsløsninger er tidsaspektet for KID-ordningen. Det er flere som påpeker at prosjektene har pågått i for kort tid til at det kan forventes brede erfaringer med samordning og gevinster knyttet til dette.

Utprøving av nye løsninger som kan være aktuelle andre steder?

Hensikten med KID- ordningen er å gi fylkene mulighet til å prøve ut løsninger som kan være aktuelle andre steder i eget fylke, og som også har en overføringsverdi til andre fylker. Erfaringene med tiltakene som får tilskudd skal med andre ord bidra til kunnskap om hvilke løsninger som det er hensiktsmessig å satse på andre steder, på mer varig basis.

75 prosent av hovedkontaktpersonene og 95 prosent av de øvrige aktørene svarer at KID-ordningen bidrar til gjennomføring av prosjekter som ellers ikke ville være prioritert.

Dette poenget blir av mange fremhevet som det mest positive ved KID-ordningen, noe disse sitatene fra internettundersøkelsen er eksempler på:

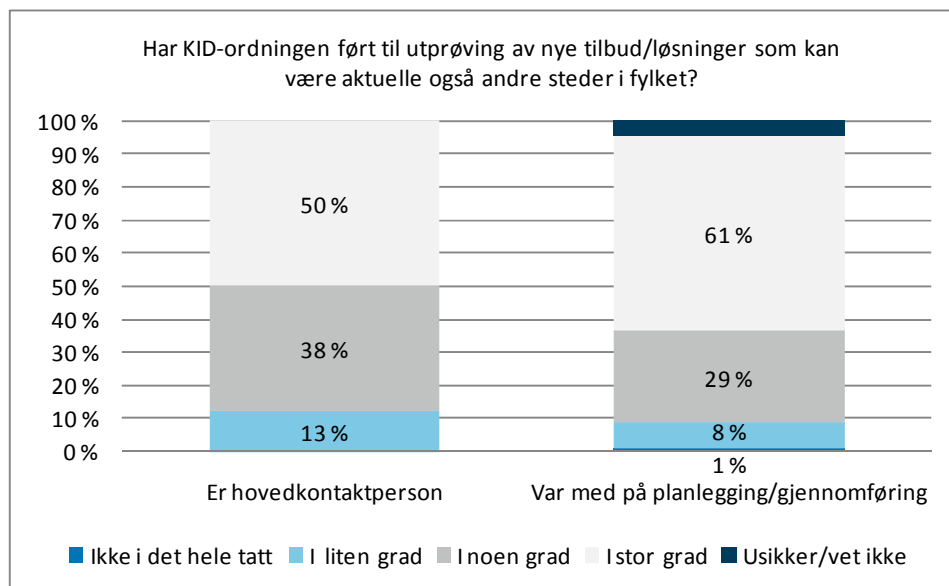
"Gir mulighet for oppstart og utprøving av prosjekter og tilbud som ellers ikke ville startet opp."

"Mulighet for å teste ut nye ordninger/løsninger som en ellers ville ha hatt vanskelig for å teste ut."

"Muligheter for gjennomføring av utviklingsprosjekt som ellers ikke ville bli startet opp på grunn av stram økonomi."

"Kan få prøvd ut alternativ som ikke vanleg finansiering støtter."

Omtrent 90 prosent av både hovedkontaktpersonene og de som var med på planlegging/gjennomføring mener at KID-ordningen i noen eller stor grad har ført til utprøving av nye tilbud/løsninger som kan være aktuelle også andre steder i fylket. Det ser imidlertid ut til at prosjektmedarbeiderne er noe mer positive til at tiltaket har ført til utprøving av nye tilbud enn hovedkontaktpersonene.



Figur 5.1: Svarfordeling på spørsmålet "Har KID-ordningen ført til utprøving av nye tilbud/løsninger som kan være aktuelle også andre steder i fylket?" Prosent. Internettundersøkelse blant lokale aktører.

I internettundersøkelsen er det mange som fremhever nettopp muligheten til å prøve ut nye løsninger når de blir bedt om å oppgi de mest positive sidene ved KID-ordningen:

"Gir muligheter for å tenke nytt og teste ut nye løsninger/tilbud."

"Midler til å gjennomføre nye tiltak."

"Utvikling og utprøving av nye og utvidede rutetilbud i by og landdistrikter."

"Gir mulighet for å prøve ut forskjellige konsepter på en relativt byråkratisk måte."

"Prøve ut nye tiltak som ellers neppe ville blitt gjennomført."

"Muleghet til å prøve nye ting, Vi er heile tida pressa på å opprettholde dei rutene vi har."

Det gjenstår imidlertid å se om KID-prosjektene i realiteten er en start på nye og mer helhetlige løsninger for distriktstilbudet i fylket. Ordningen har fungert i relativt kort tid, og det vil sannsynligvis ta noe tid før det er grunnlag for å si om prosjektene har hatt en overføringsverdi til andre deler av fylket.

At erfaringene kan nyttiggjøres i andre prosjekter i fylket forutsetter imidlertid en bedre systematisering av erfaringer og en mer omfattende datainnhenting enn det som synes å være tilfelle. Per i dag vil erfaringsoverføringen i for stor grad være avhengig av at noen nøkkelpersoner fremdeles er i samme stilling som da KID-prosjektet ble utviklet. På sikt vil dette ikke være holdbart. Faren er at mye verdifull erfaring og kunnskap går til spille fordi en ikke har dokumentert verken prosessen eller resultatene godt nok.

KIS-prosjekt: DistriktsMobilen i Vevelstad kommune (Nordland)

Utgangspunktet for DistriktsMobilen er at det i dag ikke er tilgjengelig drosje på strekningen Andalsvåg-Vistnes. Fylkeskommunen har dermed fått unntak fra løyvebestemmelsene for å prøve ut DistriktsMobilen, som er et bestillingsbiltilbud til innbyggerne i Vevelstad kommune i Nordland. Ordningen av basert på en base på tre frivillige sjåførere som får en liten godtgjørelse for å transportere innbyggere som bestiller transport. Transporten foregår med en innleid bil, som fylkeskommunen betaler. Det er lagt vekt på at bilen skal ha en best mulig universell utforming ved at det skal være enkelt å komme inn og ut av bilen også for bevegelseshemmede, forteller samferdselsråden. Bilen har også fått barnesete som settes inn ved behov.

DistriktsMobilen er tilgjengelig på dagen på hverdager. Ordningen rapporteres å fungere svært godt, både for sjåførene og for befolkningen.

Tekstboks 5.2: Beskrivelse av DistriktsMobilen i Vevelstad kommune.

Oppsummering

Selv om noen prosjekter har hatt en eller annen form for samordning, er det få som kan vise til at samordningen har ført til en mer effektiv utnyttelse av ressursene som brukes på transporttilbudet i distriktene. Det er dessuten få som har prøvd ut nye måter å organisere transporten på, og det ingen som har gått mer i dybden av samordningsproblematikken ved å prøve ut endringer i formelle ansvarsforhold mellom forvaltningsnivåene.

KID-ordningen har i liten grad bidratt til bedre samordningsløsninger, til tross for at oppgavefordelingen mellom staten, fylkeskommuner og kommuner påpekes som en viktig barriere mot å få mer kostnadseffektive og helhetlige transportløsninger. Også internasjonale erfaringer bekrefter behovet for og utfordringer med å finne gode samordningsløsninger.

Et flertall mener at KID-ordningen har bidratt til løsninger som kan nyttiggjøres i andre deler av fylket, men det gjenstår å se om KID-prosjektene i realiteten er en start på nye og mer helhetlige løsninger for distriktstilbudet i fylket totalt sett. Per i dag vil erfaringsoverføringen i for stor grad være avhengig av at noen nøkkelpersoner fremdeles er i samme stilling som da KID-prosjektet ble utviklet. Faren er at mye verdifull erfaring og kunnskap går til spille fordi en ikke har dokumentert verken prosessen eller resultatene godt nok.

6. Har KID-ordningen bidratt til erfaringsutveksling?

Informasjonsutveksling er en sentral del av ordningen. Samferdselsdepartementet har hatt en formidlingsrolle på flere måter. For det første er det arrangert et erfaringsseminar i halvåret, til sammen fem i perioden KID-ordningen har vart. Departementet har i tillegg finansiert utarbeidelse av en veileder for kollektivtransport i distriktene (TØI rapport 887/2007), og en såkalt "verktøykasse" av hefter som omhandler konkrete temaer til hjelp i gjennomføring av prosjekter lokalt. I tillegg er det opprettet en egen nettside for KID-ordningen kid.toi.no, som driftes av Transportøkonomisk institutt (TØI).

TØI har bistått Samferdselsdepartementet som konsulent i arbeidet med erfarings- og informasjonsutveksling i prosjektperioden, og er ansvarlig redaktør for nettsidene. Totalt er det benyttet ca 3 mill kroner i årene 2007-2009 til utarbeiding og drift av denne typen støtteverktøy, samt konsulentbistand.

Erfaringsseminarene

Et av målene med KID-ordningen er at fylkene skal utveksle erfaringer om ulike tiltak og prosjekter for å oppnå en bedre og mer samordnet kollektivtransport i distriktene. Samferdselsdepartementet har tilrettelagt for en slik erfaringsutveksling ved å gjennomføre to erfaringskonferanser årlig i årene ordningen har eksistert. Til sammen er det i perioden 2007-2009 arrangert fem slike seminarer/konferanser. Planlegging og gjennomføring har skjedd i samarbeid med det fylket som er utpekt som arrangør av konferansen. Et sjette seminar ble gjennomført i mai 2010.

For å understreke betydningen av erfaringsutvekslingen er det tillatt å benytte tildelte KID-midler til deltakelse på disse seminarene. Erfaringsseminarene har selvsagt hatt kollektivtransport i distriktene som en rød tråd. Men etter programmene å dømme er det ikke ett hovedtema for hvert av de fem erfaringsseminarene. Hvert seminar har snarere omhandlet mange ulike temaer, og de forskjellige KID-prosjektene er presentert etter tur (se tabell 6.1).

Det har også vært foredrag fra noen eksterne aktører, for eksempel presentasjon av KID-veilederen, innlegg om hvordan dagens KID-prosjekter ser ut fra brukernes ståsted, og foredrag om svenske og danske erfaringer med kollektivtransport i distriktene.

Tabell 6.1: Tidspunkt, sted og temaer for erfaringsseminarer innen KID-ordningen 2007-2009.

Når og hvor	Temaer - stikkord
26. juni 2007, Oslo. Oppstartseminar	KID-veilederen Sammenhengende kollektivnett Utvikling av ny rutestruktur i Lillehammerområdet Samarbeid om offentlig betalte transporter
Vår 2008, Bergen	Gruppearbeid om temaene bestillingstrafikk, linjetrafikk og informasjon og takster Plenumsesjon med gjennomgang av rapporteringsskjemaene Orientering om nettsidene.
Høst 2008, Bodø	kollektivtransport sett fra brukernes ståsted Konkretisering av brukerkrav Standardisering av ulike transporttjenester Organisatoriske løsninger og prinsipiell design av system for bestillingstrafikk Fremdrift og erfaringer i KID-fylkene til nå: status for utvalgte KID prosjekter innen de tre temaene linjetrafikk, bestillingstrafikk og informasjon og takster. Presentasjon av nytt nettsted for KID
Vår 2009, Lillehammer	Presentasjon av og diskusjoner om Morgendagens skystasjon Fleksible transportopplegg, brukermedvirkning og gjennomføring: erfaringer fra Sverige og Danmark Taxi som en viktig aktør i transportbetjeningen av distriktene i Norge OBT-innlandet (Offentlig Betalt Transport).
Høst 2009, Notodden	Bestillingstransport med eksempler fra Nord-Trøndelag og Tolga Koordinering mellom jernbanen og øvrig kollektivtransport i distriktene Ulike kollektivprosjekter i Telemark Pendelruter i Molde, mellomstore småbyer, KIOS- Kollektivtransportens interoperabilitetssentral "Vestbuss" fra Sogn og Fjordane

Støtteverktøyene

Veilederen

Før oppstarten av KID-ordningen utarbeidet TØI en veileder for kollektivtransport i distriktene (TØI rapport 887/2007). Formålet med veilederen er å gi praktiske råd om ulike deler av prosessen for prosjekter rettet mot distriktskollektivtransport. Veilederen sammenfatter erfaringer av tiltak som kan utforme, styrke og videreutvikle det kollektive transporttilbudet i regionene og distriktene. Videre tar den for seg prosessen i forkant av prosjektet: målsettinger og kartlegging av befolkningens behov samt kartlegging av det eksisterende tilbudet.

Heftene i verktøykassen

Totalt er det utarbeidet fire hefter i den såkalte verktøykassen, tre veiledere og et oppgavehefte:

1. **En innføring i brukermedvirkning:** En rask innføring i hva brukermedvirkning betyr, og hvordan du kan benytte det i arbeidet ditt.
2. **Oppgaver til brukermedvirkning:** Disse oppgavene tilhører veilederen for brukermedvirkning. Oppgavene kan tilpasses det enkelte område.
3. **En guide til markedsføring:** En innføring i hva markedsføring betyr, og hvordan det kan være relevant for å bruke dette.
4. **En innføring i opplevelsesprototyping:** En introduksjon til et tenkt case der man prototyper en ny tjeneste.

Heftene er utarbeidet av firmaet Livework på oppdrag fra SD, og kan lastes ned på KID-nettsiden. Heftene er presentert på et av erfaringsseminarene.

Internettsiden kid.toi.no

Noen av midlene fra KID- ordningen er benyttet til å utvikle en egen internettside.

Samferdselsdepartementet har en avtale med TØI om drift av siden, som gjelder til og med juni 2010.

På KID-nettsiden ligger det følgende informasjon:

Forsiden: Her ligger nyheter om KID-ordningen, informasjon om hendelser i tilknytning til ordningen (seminarer, informasjon om tildelinger, nye rapporter mv) og andre relaterte rapporter om distriktskollektivtransport.

Om støtteordningen: Her finner en informasjon om retningslinjer for lokale prosjekter, om veilederen som er utarbeidet og om organiseringen av KID-ordningen.

Lokale KID-prosjekter viser en oversikt over alle prosjektene som har fått støtte fra samferdselsdepartementet. Her har brukerne mulighet til å gå inn på en rekke av prosjektene og finne en kort beskrivelse av prosjektet og tildelte KID midler. Det er 22 av 38 prosjekter som er linket opp på denne måten. Listen er oppdatert pr 31. august 2009. Det er også utdypende informasjon om seks av prosjektene.

Rapporter. Her ligger kun veilederen som er utarbeidet av TØI.

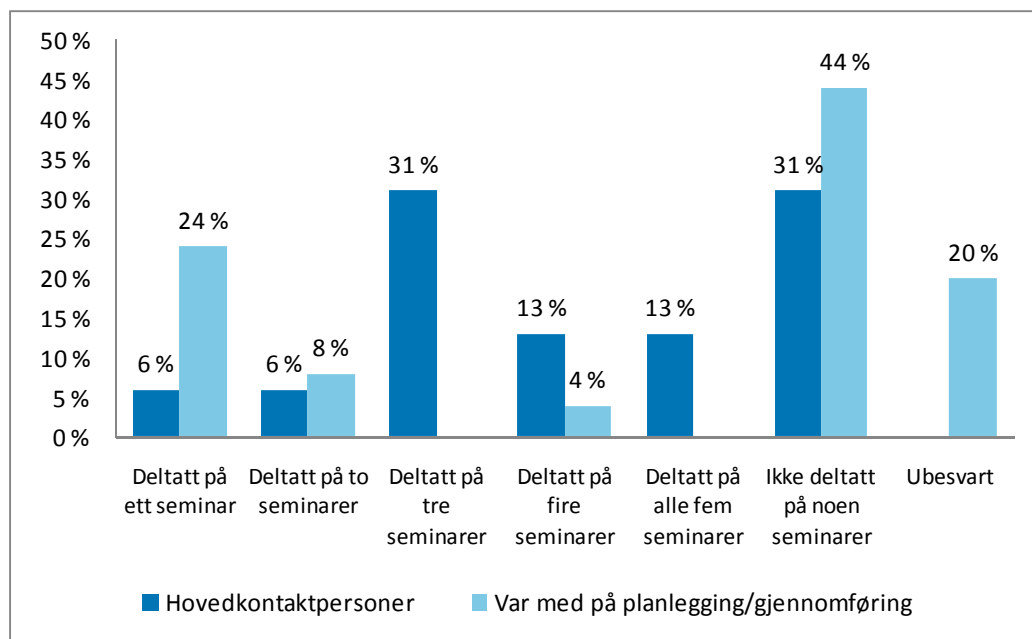
Verktøykassen Her er det mulig å laste ned de tre nevnte veilederne for brukermedvirkning, markedsføring og testing av nye tjenester, og et tilhørende oppgavesett for brukermedvirkning.

Kollektivtransport i media er en nyhetsoversikt basert på automatiske søk i media, med søkeordene kollektivtransport/kollektivtrafikk og fylkeskommune.

Lokale aktørers bruk og nytte av støtteverktøyene

Deltakelse og nytte av erfaringsseminarene

Ca 70 prosent av hovedkontaktpersonene har deltatt på minst ett erfaringsseminar - nesten 60 prosent har deltatt på tre eller flere. Blant dem som har vært med på planlegging eller gjennomføring av prosjekter er andelen som har deltatt på seminarer langt lavere enn for hovedkontaktene.



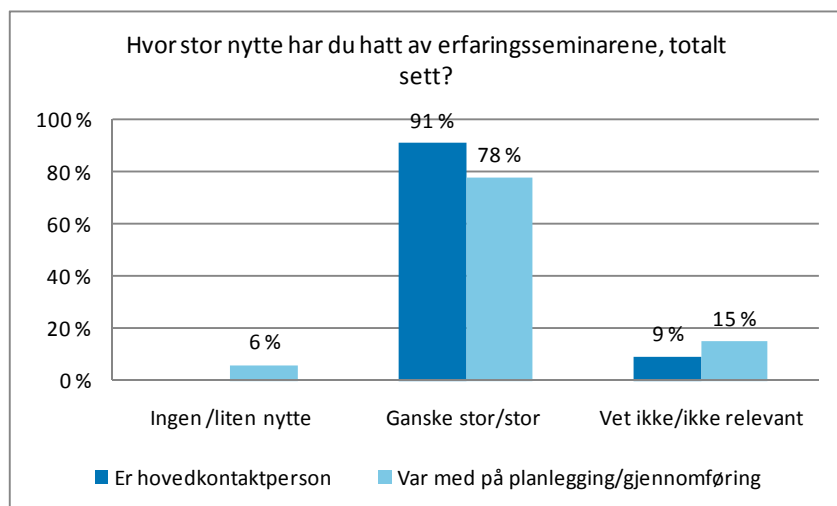
Figur 6.1: Andel som har deltatt på erfaringsseminarene. Prosent. Internettundersøkelse blant lokale aktører.

Selv om deltakelsen på seminarene er relativt god, er det grunn til å stille spørsmål ved at såpass mange som over 30 prosent av hovedkontaktene og nærmere 45 prosent av prosjektmedarbeiderne ikke har deltatt på seminarene i det hele tatt. 20 prosent av prosjektmedarbeiderne har ikke besvart spørsmålet og det kan derfor være grunn til å anta at andel som ikke har deltatt er enda høyere.

Nytten av seminarene

Et stort flertall av de som deltok på de ulike seminarene opplever at de hadde stor eller ganske stor nytte av deltakelsen.

Erfaringsseminarene har altså vært nyttige for dem som har deltatt. Følgende utsagn fra internettundersøkelsen kan illustrere dette: *”Viktig å treffast. Nettet er greitt, men gir ikkje noko meir enn ord. Vi veit jo kor stor pst som vert formidla gjennom kroppsspråket. (85-90 pst har eg lært)”*.



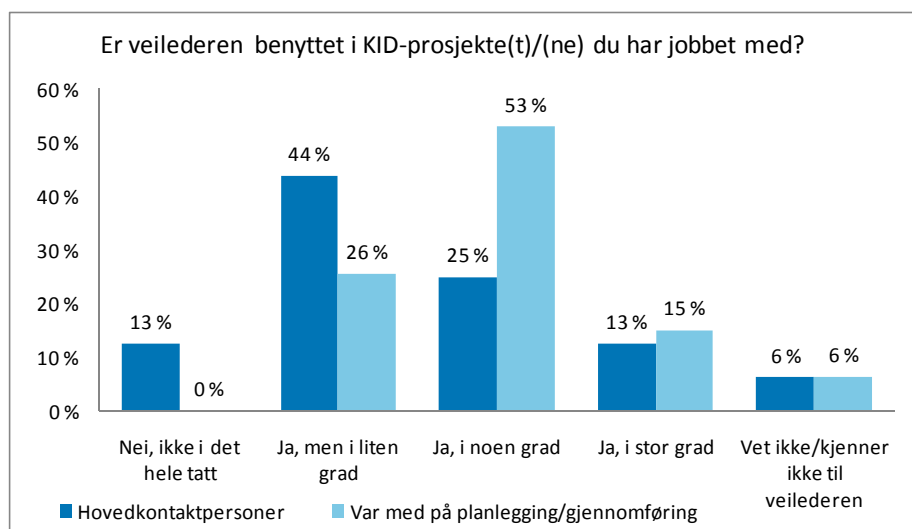
Figur 6.2: Nyttene av seminarne. Prosent. Internettundersøkelse blant lokale aktører.

Telefonintervjuene har bekreftet inntrykket fra internettundersøkelsen. Seminarne er stort sett opplevd som relevante, godt tilrettelagte og viktige for nettverksbygging.

Det fremheves imidlertid både i intervjuene og i svarene fra internettundersøkelsen at seminarne burde spisses mer, tematisk sett. Det er et ønske at seminarne inndeles i temabolker med tilhørende arbeidsgrupper, gjerne fordelt etter hovedtypene av KID-prosjekter. I dag oppleves temaene i seminarne å ha en stor spennvidde som ikke alltid er relevant for alle.

Bruk av veilederen

De fleste kjenner til KID-veilederen. Det er få – 13-15 prosent – som oppgir at de i stor grad har benyttet KID-veilederen i prosjektet/ene en har jobbet med. 25 prosent av hovedkontaktpersonene og 53 prosent av de som var med på planlegging/gjennomføring har benyttet veilederen i noen grad.



Figur 6.3: Bruk av veilederen. Prosent. Internettundersøkelse blant lokale aktører.

At bruken av veilederen er lite utbredt blant hovedkontaktpersonene kan ha sammenheng med at mange av disse står for den mer formelle kontakten med SD, mens det er andre som er involvert i selve gjennomføringen av prosjektet.

Som en informant i internettundersøkelsen uttrykker det:

"I (...) er det fylkeskommunen som har stått for den formelle søknaden, mens kommunene/ arbeidsgruppen har gjennomført tiltaket. Våre rådgivere har i stor grad oversikt over dette fagfeltet, og veiledere mm. innen KID prosjektet."

Det kan også ha en sammenheng med at flertallet av hovedkontaktpersonene har relativt lang fartstid i bransjen, og opplever å ha den nødvendige kompetansen for gjennomføring av denne typen prosjekter.

De ulike heftene i Verktøykassen er lite brukt i prosjektplanlegging og gjennomføring. Det er mellom 20 og 40 prosent som ikke har svart, eller som svarer at de ikke vet om heftene er benyttet. Andelen som i liten grad har brukt heftene, eller ikke har brukt dem i det hele tatt, ligger på mellom 40 og 60 prosent blant dem som har vært involvert i planlegging eller gjennomføring av prosjekter. Blant hovedkontaktpersonene er denne andelen jevnt over enda høyere.

Tabell 6.2: Er de ulike heftene i verktøykassen benyttet i planlegging og/eller gjennomføring av KID-prosjekt(et)/(ene) du har jobbet med? Prosent. Internettundersøkelse blant lokale aktører.

	En innføring i brukermedvirkning		"Oppgaver til brukermedvirkning"		"En guide til markedsføring"		"En innføring i opplevelseprototyping"	
	Involvert i planlegging/gj.føring	Kontakt-person	Involvert i planlegging/gj.føring	Kontakt-person	Involvert i planlegging/gj.føring	Kontakt-person	Involvert i planlegging/gj.føring	Kontakt-person
Vet ikke /ikke kjennskap	27	19	40	19	27	19	42	19
Ikke i det hele tatt	33	19	33	25	21	19	33	31
I liten grad	17	38	8	44	17	31	11	38
I noen grad	21	25	19	13	30	25	14	13
I stor grad	1				5	6		
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Både intervjuene og de åpne svarene i spørreundersøkelsen viser at den enkelte har liten tid til å sette seg inn i skriftlig materiale som for eksempel veileder og heftene i verktøykassene. Fra intervjuene og i de åpne svarene i spørreundersøkelsen påpekes særlig to forklaringsfaktorer:

1. Mangel på tid: Som en uttrykker seg i internettundersøkelsen: *"Problemet er at vi har så mye å gjøre av andre oppgaver at det er ikke tid til fordypning."*
2. Mangel på relevans: Den skriftlige informasjonen oppleves som lite relevant i forhold til de relativt små og begrensede KID-prosjektene, som det er mange av innenfor ordningen.

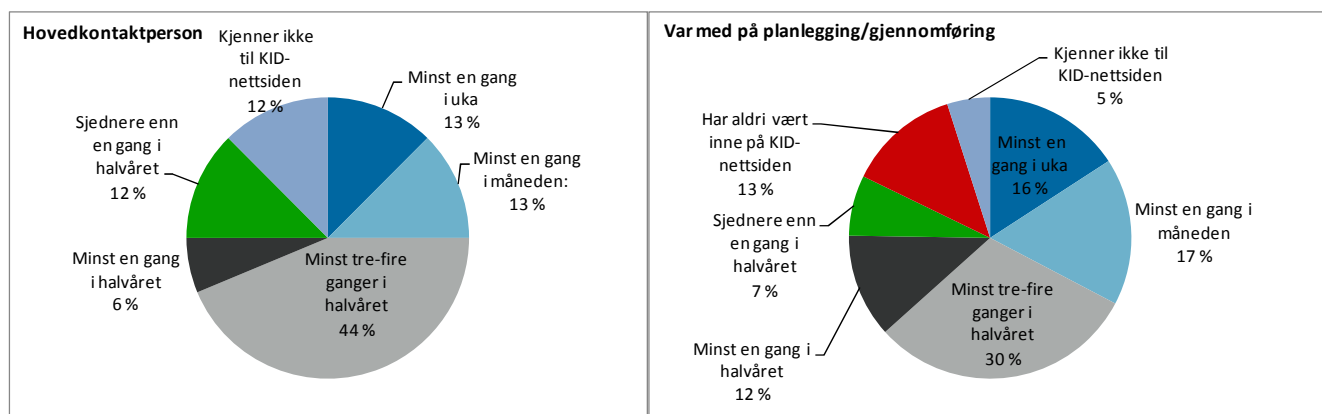
Terskelen for å ta seg tid til å lese skriftlig materiale er dermed relativt høy – informasjonen må oppleves som ekstremt relevant for det konkrete prosjektet en jobber med. At veilederen, og spesielt heftene i Verktøykassen, er relativt lite benyttet kan tyde på at disse publikasjonene ikke oppleves som tilstrekkelig relevant for de lokale aktørene.

Bruk av nettsiden

Følgende spørsmål ble stilt: *Hvor ofte er du inne på internettsidene til KID-ordningen (kid.toi.no)?*

Svarene i internettundersøkelsen tyder på at de færreste går inn på internettsiden særlig ofte. Det er få som er inne ukentlig: 13 prosent blant hovedkontaktpersonene, og 16 prosent blant de som har

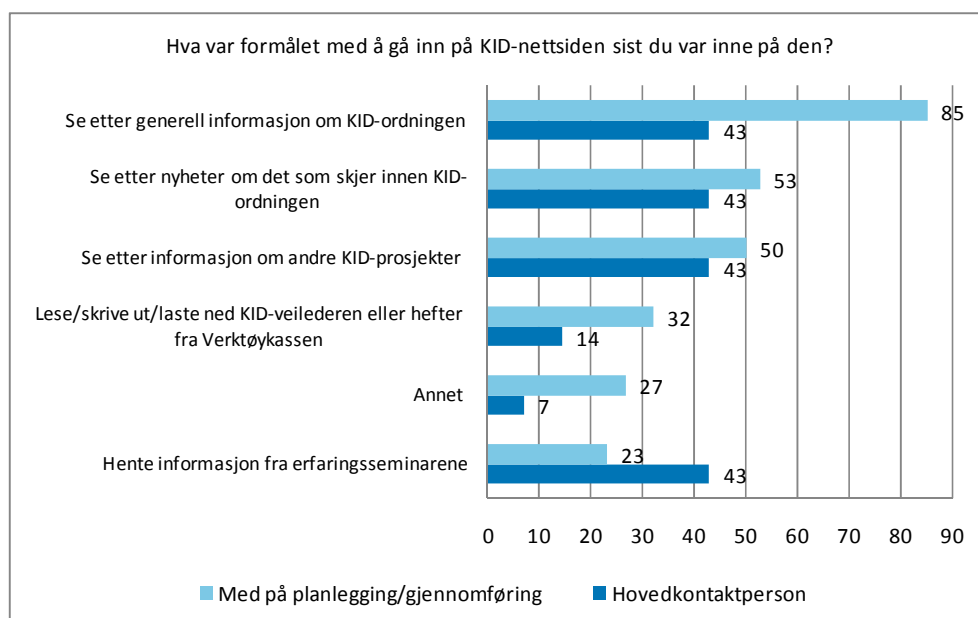
vært med på planlegging/gjennomføring. Det er flest både blant hovedkontaktpersonene og dem som har vært med på planlegging/gjennomføring som svarer at de er inne på siden minst tre-fire ganger i halvåret.



Figur 6.4: Bruk av internettsiden. Prosent. Internettundersøkelse blant lokale aktører.

At de færreste er ukentlige brukere av KID-nettsiden har sammenheng med at den ikke er – og ikke skal være – en nyhetsformidler. Saker som angår KID-ordningen og prosjekter innenfor KID blir jevnlig lagt inn i når det er aktuelt, men det er ikke spesielt ofte. Siden har en nyhetsspalte, men det er få av disse nyhetene som angår KID-prosjekter direkte fordi søket er vidt definert (kollektivtransport/kollektivtrafikk og fylkeskommune).

I internettundersøkelsen er det en som formidler et ønske om en mer aktiv nettside: *Skulle ønske at nettsiden ble benyttet litt mer aktivt, f.eks. til artikler om de forskjellige prosjektene. Det er ikke så lett å forstå hva de ulike prosjektene innebærer ved å lese prosjektoversikten fra SD.*

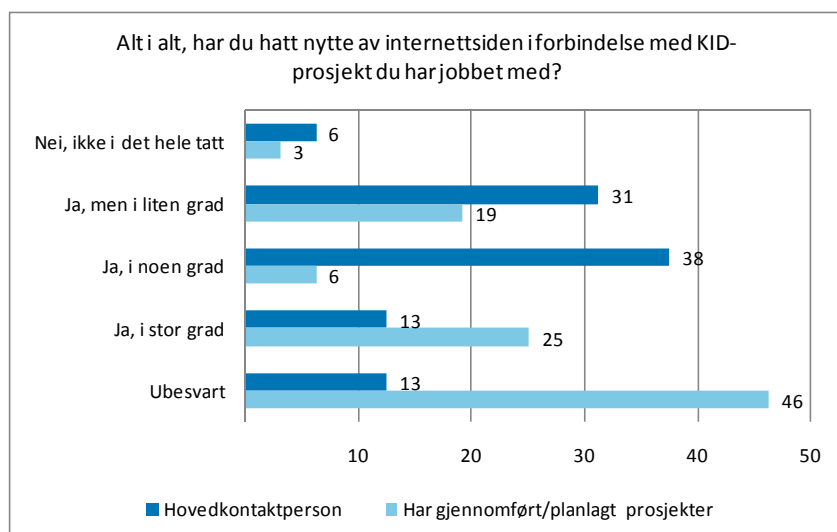


Figur 6.5: Hva internettsiden (kid.toi.no) benyttes til. Prosent. Internettundersøkelse blant lokale aktører.

De lokale aktørene ble stilt spørsmål om formålet med å gå inn på KID-nettsiden sist en var inne på den. Svarene viser at formålet med å gå inn på nettsiden er 1) lete etter generell informasjon om KID-ordningen, 2) se etter nyheter om det som skjer innen ordningene og 3) se etter informasjon om

andre prosjekter. Blant hovedkontaktpersonene er det også en del som har hentet informasjon fra erfaringsseminarene. Det er relativt få som oppgir at de, sist gang de var inne, hentet ut de ulike dokumentene som ligger tilgjengelig.

Hovedkontaktpersonene ser tildelt ut til å ha utbytte av nettsiden. I overkant av 50 prosent svarer at de i noen grad eller i stor grad har hatt nytte av KID-nettsidene. Men nytteverdien av nettsiden ser ut til å være relativt lav blant dem som ikke er hovedkontaktpersoner, totalt sett. Nær halvparten av disse har ikke besvart spørsmålet. 19 prosent svarer at de i liten grad har hatt nytte av siden, og i overkant av 30 prosent svarer at de i noen eller stor grad har hatt nytte av den.



Figur 6.6: Nytte av internettsiden (kid.toi.no). Prosent. Internettundersøkelse blant lokale aktører.

Selv om bruken og nytten av dagens nettside er relativt lav, er det grunn til å anta at det er et potensial for å øke bruksverdien av siden. KID-nettsiden er en rimelig og enkel måte å formidle informasjon om KID-prosjektene, men dersom nettsiden skal opprettholdes bør en vurdere noen enkle grep for å for å gjøre siden mer levende og relevant av brukerne. Dette trenger ikke være kostbart eller spesielt tidkrevende.

Noen idéer kan være:

- Tilrettelegge for at en lokalt kan legge ut stoff (rapporter, nyheter mv) om prosjekter, som publiseres slik at stoffet er tilgjengelig for alle.
- Tillate kommentarer og spørsmål – åpne for et nettforum der det er mulig å spørre om råd og tips fra andre som jobber med KID-prosjekter
- Sendte ut et enkelt nyhetsbrev med noenlunde jevne mellomrom til de som melder sin interesse for å få det tilsendt

Noen av disse tiltakene er allerede vurdert. I følge TØI³, som drifter siden, var det planlagt å begynne med nyhetsbrev til aktørene, men dette ble droppet – først på grunn av tekniske problemer, siden på grunn av at avtalen mellom TØI og departementet går ut i løpet av kort tid. Men dersom nettsiden

³ E-postutveksling med Tanja Loftsgarden 7. april 2010.

oppretholdes på mer varig basis tyder svarene i undersøkelsen på at det er viktig å foreta en gjennomgang av mulige endringer for å øke nytten av den.

Oppsummering

De lokale aktørene har hatt stor nytte av å delta på erfaringsseminarene. Spesielt legger de vekt på nettverksbyggingen som KID som arena har muliggjort. På den måten kan man si at KID-ordningen har økt den lokale kompetansen om kollektivtransport i distriktene, og at den har bidratt til erfaringsutveksling mellom fylkene.

De involverte lokalt har i begrenset grad tatt i bruk det skriftlige materialet som er utarbeidet. Tidspress og mangel på relevans fremheves som de to viktigste årsakene til at det skriftlige materialet er lite benyttet.

7. KID som styringsverktøy og alternative statlige virkemidler

Kapitlet gjør rede for de prinsipielle kjennetegnene ved KID som styringsverktøy. Deretter beskrives lignende statlige ordninger som har til hensikt å påvirke og stimulere kommunalt og fylkeskommunalt utviklingsarbeid. Avslutningsvis drøfter vi prinsipielle sider ved KID som styringsverktøy og alternative statlige virkemidler gitt at staten ønsker å stimulere og prioritere kollektivtransport i distriktene.

KID - prinsipielle kjennetegn

KID-prosjektet er et 3-årig statlig forsøktiltak for å påvirke og utvikle fylkeskommunenes arbeid for kollektivtransport i distriktene. Gjennom økonomiske øremerkede tilskudd og gjennom nasjonal oppmerksomhet, skal fylkeskommunene utviklingsarbeid stimuleres. Hovedhensikten med øremerkede tilskudd er at staten ønsker å medvirke til at fylkeskommuner skal prioritere annerledes enn de ellers ville gjort. Prosjektet skal også bidra til erfaringsoverføring mellom fylkeskommuner og utvikling av nettverk og arenaer for læring og kompetansespredning.

Statsråd Navarsete uttalte følgende om formålet med ordningen på oppstartseminaret for KID-ordningen i 2007:

”Fylkeskommunane er ansvarlege for det lokale kollektivtransporttilbodet. Det er fylkeskommunane som er nærast og som har best kunnskap om transporttilbodet i det enkelte fylket. Fylkeskommunane må difor ha stor fridom til å finne fram til dei løysingane som er mest tenlege i dei ulike delane av fylket. Fråsegna i Soria Moria-erklæringa betyr difor ikkje at staten på nokon måte skal ta over fylka sine oppgåver. Det vi ønskjer er å leggje forholda til rette for fylkeskommunane, med å gje økonomisk handlingsrom, og med å hjelpe til med formidling av erfaringar mellom fylka.”

Dersom erfaringer gjort i prosjektperioden er vellykkede, legges det opp til at disse skal kunne nyttiggjøres av både fylkeskommunenes og departementets videre arbeid for å styrke kollektivtransporten i distriktene. Oppsummert er KID sammensatt og kjennetegnet av å være:

- Et statlig styringstiltak gjennom opprettelse av en øremerkede tilskuddsordning. Hovedhensikten med øremerkede tilskudd er å påvirke kommuner og fylkeskommuners prioriteringer.
- En statlig handlingsplan. Gjennom prosjektet ønsker departementet å sette tema på dagsorden og gi feltet oppmerksomhet
- En forsøksordning der hensikten er å etablere ordninger som ellers kunne vært vanskelig å prøve ut, og synliggjøre generelle utfordringer for kollektivtransporten i distriktene og nye modeller
- Et nettverksbyggende prosjekt for involverte i fylkeskommunene og underliggende virksomheter, andre berørte lokalt, forskningsinstitusjoner og sentrale myndigheter
- En arena for kompetanseutvikling og læring mellom fylkeskommuner og forvaltningsnivåene.

Kollektivtransport finansieres i hovedsak av frie inntekter – KID ett av flere øremerket tilskudd

Fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport finansieres hovedsakelig av skatteinntekter og rammetilskudd. Fylkeskommunenes samlede utgifter til rutedrift utgjorde ca 7,2 mrd kroner i 2009 eller vel 5,1 mrd kroner i fylkeskommunene utenom Oslo og Akershus.

KID ordningen finansieres over statsbudsjettet over kap. 13.30 *Særskilte transporttiltak*, post 60 *Særskilte tilskudd til kollektivtransport*. Størrelsen på posten samlet er for budsjettet for 2010 på omtrent 429 mill kroner. Posten finansier følgende fire hovedformål:

- Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområder: 333 mill kroner
- Tilskudd til tilgjengelighetstiltak: 57 mill kroner
- Kollektivtransport i distriktene (KID-ordningen) 21,5 mill kroner
- Ny organisatorisk enhet for forvaltning av systemer for elektronisk billettering: 5 mill kroner
- Forsøk med samordning av bestillingstransport og TT-transport: 13 mill kroner

Tekstboks 7.1: Kollektivtransportens finansiering.

Lignende statlige initiativ utbredt

Statlige initiativ overfor kommunesektoren er utbredt. Innefor nær sagt samtlige oppgaveområder der kommuner og/eller fylkeskommuner har et ansvar for oppgaveløsningen, tar statlige sektorer initiativ for å påvirke og/eller å styrke utviklingsarbeid innen egne sektor. Ofte gjennomføres tiltakene ofte i samarbeid med KS, for eksempel gjennom konsultasjonsordningen og/eller egne samarbeidsavtaler.

I et styringsperspektiv omtales slike statlige tiltak som pedagogiske virkemidler som utgjør ulike former for informasjon og holdningspåvirkning, men uten at kommunene formelt pålegges endring i krav til oppgaveløsning og/eller nye oppgaver. Utgangspunktet er at nasjonale myndigheter ønsker at kommunene og/eller fylkeskommunene skal igangsette utviklingsarbeid og/eller gi visse tilbud eller endre prioriteringer uten at det stilles formelle krav til kommunene. Det kan dreie seg om f eks handlingsplaner, programmer, avtaler, prosjekter, forsøk, strategier eller informasjonstiltak med sikte på å påvirke kommunale prioriteringer og/eller kommunenes og fylkeskommunens kompetanse og oppmerksomhet om et felt. Nettverksorganisering er den dominerende måten å drive slike samarbeidsprosjekter og programmer på. Felles for mange av tiltakene er at de:

- Ofte initieres av departementene
- Formelt sett ikke innebærer pålegg, men et tilbud til kommunene eller fylkeskommunene
- Har som formål å sette fokus på enkelte temaer
- Gjennomføres i en begrenset tidsfase
- Stimuleres gjennom statlige tilskudd, nasjonal oppmerksomhet, tilgang til kompetanse, arenaer og nettverk - gjerne i kombinasjon
- Drives ut fra en partnerskapstankegang der stat og kommuner betraktes som likeverdige parter med ulike roller i oppgaveløsningen

- Skal kunne bidra til lokal, regional og nasjonal læring med sikte på ev videreførelse og/eller endringer i rammebetingelser.

Eksempler på lignende programmer og initiativ

Nedenfor beskrives kort eksempler på statlige initiativ som har klare likhetstrekk når det gjelder prinsipper, mål, organisering og form som KID-prosjektet. Vi beskriver både pågående og avsluttede initiativ, programmer og prosjekter.

Bolyst i distriktskommunene

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) utlyser i 2010 inntil 32 millioner kroner til prosjekter som kan skape bolyst i distriktskommuner. Gjennom å finansiere pilotprosjekt ønsker KRD å utvikle ny kunnskap om hvordan distriktskommuner kan bli mer attraktive for bosetting. Rammen skal dekke svært mange tema og innfallsvinkler, og departementet ønsker at pilotprosjektene skal ha en god geografisk spredning. KRD støtter inntil 50 prosent av prosjektkostnadene. Fylkeskommunene skal ha en viktig rolle i oppfølgingen av pilotene i sitt fylke.

Kommunene som førstelinje for næringsutvikling og kommunale næringsfond

KRD, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet viderefører i 2010 arbeidet med nasjonal tverrdepartemental satsing på kommunene som førstelinje for næringsutvikling, med Innovasjon Norge som operatør, i samarbeid med KS. Satsingen skal bygge opp kommunale/lokale tilbud som skal bistå etablerere og bedrifter i de ulike lokalsamfunn. I satsingen arbeides det med tiltak som styrker kommunenes kompetanse innen næringsutvikling, stimulere til interkommunalt samarbeid, nettverksbygging og erfaringsutveksling. Den første delen av arbeidet skal vare ut 2010. Neste fase skal vurderes senere.

Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK)

I 2010 startet KRD prosjektet "Lokal samfunnsutvikling" i kommunene for å styrke arbeidet i kommunene med lokal samfunnsutvikling, og for å styrke fylkeskommunenes støtte til slikt arbeid. Regjeringen har bevilget 30 millioner kroner i 2010 til å sette i gang satsingen. Det er etablert en rådgivende arbeidsgruppe knyttet til prosjektet. Arbeidsgruppen har representanter fra fylkeskommuner og kommuner, KS, Distriktssenteret, Innovasjon Norge, LO og NHO, Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet.

Småsamfunnsatsningen

Prosjektet pågikk i perioden 2006-2009 var rettet mot utsatte kommuner og lokalsamfunn og støttet disse i deres utviklingsarbeid. Prosjektet ble avsluttet i 2010. Norsk senter for bygdeforskning har vært følgeevaluator for satsingen og skal legge fram en sluttrapport i 2010 med vekt på å trekke ut viktige punkt for læring og erfaringsoverføring. Prosjektet er imidlertid avsluttet før sluttevalueringen med begrunnelse i at prosjektet skulle avsluttes i 2009.

BLEST (Bolyst og engasjement i småbyer og tettsteder)

Målet med programmet har vært å bistå kommuner med å bidra til å gjøre steder mer attraktive for bosetting og lokalisering av bedrifter. Prosjektene hadde en ramme på 9 mill. kr i 2008 og 6 mill i 2009. Gjennom følgeforskning skal det utvikles kunnskap om innsatsfaktorer, kommunalt utviklingsarbeid og lokalpolitisk engasjement. Prosjektene mottar engangsbevilgninger fra departementet (fra 1 til 2 mill. kr) og følges opp av Husbanken gjennom bl.a. nettverkssamlinger. Programperioden gikk fra 2006 til og med 2009. Prosjektet er avsluttet i 2010 uten at vi kan se at det er nærmere begrunnet i dokumenter fra departementet.

Inn på tunet løftet – gården som ressurs for opplærings-, helse- og sosialsektor

Inn på tunet tilbyr tilrettelagte tjenester på gårdsbruk til utdannings-, oppvekst-, helse- og omsorgssektoren. Landbruks- og matdepartementet vil sammen med andre departement og samfunns- og næringslivsaktører bidra til å tilrettelegge og utvikle kvalitetssikrede tjenester til beste for samfunnet. Den nasjonale satsingen "Inn på tunet-løftet i kommunene 2010 - 2013" skal styrke tjenesteutviklingen i kommunene, gjennom tverrsektorielt samarbeid og forankring i kommunale planer og strategier. Landbruks- og matdepartementet og KRD har det overordnede ansvaret for Inn på tunet løftet, mens Innovasjon Norge er ansvarlig for implementering og organisering. Fylkesmannsembetene har en sentral rolle i informasjonsarbeid og søknadsbehandling.

Framtidens byer

Programmet "Framtidens byer" er et program med varighet 2008–2014 og med hovedmål å redusere klimagassutslippene. Programmet omfatter de 13 største byområdene. Programmet ledes av MD og organiseres innenfor fire innsatsområde. Innsatsområdet "Arealbruk og transport" ledes av Samferdselsdepartementet. Målene skal nås blant annet gjennom pilotprosjekter. Erfaringene skal legges til grunn for utarbeidelsen av prinsipper for områdeutvikling, nybygging og forvaltning av eksisterende bebyggelse. "Framtidens byer" vil i tillegg omfatte gjennomføring av tiltak i eksisterende og nye bygg, delvis basert på forpliktende avtaler mellom staten og byene, og delvis innenfor samarbeidsområder og kompetansenettverk.

Livskraftige kommuner

Miljøverndepartementet og KS har inngått en samarbeidsavtale for perioden 2006- 2010 for å fornye oppmerksomheten og bedre kompetansen innen miljø- og samfunnsutvikling i kommunene. I løpet av programperioden etableres og drives kommunenettverk for miljø- og samfunnsutvikling. Ved utløpet av 2009 var det etablert 31 nettverk med deltakelse fra 194 kommuner. KS har en aktiv rolle i prosjektet. Miljøverndepartementet finansierer KS for å drive programmet med årlige bevilgninger på 10 mill kroner.

Grønne energikommuner - Klimaviljen

Målet med Grønne energikommuner er å få kommunene til å satse mer på energieffektivisering, fornybar energi, som bioenergi, og å få ned klimagassutslippene. Programmet er en samarbeidsavtale mellom KS og Regjeringen ved KRD, Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet. Prosjektperioden er fra 2007 til 2010. Dette er en tilleggsavtale til programmet Livskraftige kommuner (omtalt ovenfor). Det deltar omtrent 20 kommuner i programmet og disse er organisert i 5 nettverk. Grønne energikommuner har knyttet til seg ekstern spisskompetanse i en ressursgruppe. Denne spisskompetansen er tilgjengelig for alle deltakerne i programmet. Arbeidsformen i programmet er dels knyttet til arbeid i nettverk gjennom nettverkssamlinger og temaaktiviteter, og dels rådgivning og bistand til de enkelte deltakerkommunene innenfor programmets arbeidsområder. Erfaringene fra programmet skal bl.a. formidles gjennom læringsnettverkene i Livskraftige kommuner.

Forsøk med ny forvaltningsorganisering i byområdene

I perioden 2003- 2007 ble det etter initiativ fra SD etablert to bykommunale forsøk i Bergen og Trondheim, og to interkommunale samarbeid på Nord-Jæren og i Kristiansand-regionen (sistnevnte forsøk gikk frem tom 2009). Hensikten med forsøkene var å prøve ut om en annen forvaltningsorganisering enn den ordinære styrker muligheten for transportpolitisk måloppnåelse. Departementet fulgte forsøkene relativt tett i forsøksperiodene og perioden ble avsluttet med en

evaluerings- og oppsummeringskonferanse i 2008. Forsøkene ble evaluert i 2008 av Urbanet Analyse og Nivi Analyse. Imidlertid hadde departementet før evalueringen var gjennomført, tilkjennegitt at en forlengelse av forsøkene eller formelle endringer i ansvarsforhold som følge av læring fra forsøkene, ikke var aktuelt. I NTP for 2010-2019 heter det at det etter Samferdselsdepartementets syn vil være nyttig å gi mulighet for å styrke det inter(fylkes)kommunale samarbeidet på frivillig basis.

Samordning av bestillingstransport og TT-tjenesten - forsøk

Prøveprosjektet ble startet opp i 2009 til for å utvikle prøveprosjekter med å bygge ut bestillingstransporten samtidig gjøres tilpasninger i regelverket for TT-tjenester slik at mest mulig av TT-bruken blir gjennomført via ordinær kollektivtransport, herunder bestillingsruter og serviceruter som er åpne for alle.

Hovedmålet med forsøksordningen er å finne løsninger som gir funksjonshemmede større mobilitet. Samferdselsdepartementet ønsker i tillegg å se om en alternativ organisering der bestillingstransport og TT-tjenester er samordnet vil kunne gi en bedre utnyttelse av de samlede ressursene enn gjeldende ordning gjør.

I 2009 ble bevilget samferdselsdepartementet 10 millioner kroner og i 2010 er det 13 mill kroner til prosjektet. Fra oppstart i 2009 deltar sju fylker i prøveprosjektet som skal gå over tre år: Østfold, Telemark, Vest-Agder, Rogaland, Sogn- og Fjordane, Nord-Trøndelag og Oslo.

Universell utforming – tilskuddsordning til kommunale og fylkeskommunale tiltak

Siden 2006 har bevilget midler til kommunale og fylkeskommunale tiltak for en mer tilgjengelig kollektivtransport. Ordningen delfinansierer kommunale og fylkeskommunale tiltak som støtter opp under den innsatsen som statlige etater gjør for bedre tilgjengelighet. Det kreves en lokal egenandel på 25 pst. Vegdirektoratet administrerer ordningen. Enkle og kostnadseffektive løsninger skal prioriteres og innsatsen konsentreres til trafikkunge strekninger og knutepunkt. Staten bevilger 57 mill kroner over ordningen i 2010. Eksempler på tiltak som får støtte i 2010:

- Oppgradering av bussholdeplasser og terminaler
- Bedre tilgjengelighet til hurtigbåt
- Kurs og opplæringstiltak
- Informasjonstiltak

Oppsummering

- Statlige initiativ overfor kommunesektoren er svært utbredt.
- En del utfasede programmer, handlingsplaner og prosjekter restartes ofte i en lignende form. De nye initiativene har ofte relativt lik målgruppe, den samme organisering og de samme virkemidler
- Det er ofte vanskelig å finne en begrunnelse for at programmer og initiativer avsluttes i offentlige dokumenter utover at det henvises til at programmet hadde en tidsavgrensning ved oppstart
- Resultatene av programmer og initiativer er ofte evaluert, men konklusjonene fra evalueringene fremgår ikke alltid i offentlige dokumenter.

- Programmene har ofte en årlig ramme på årlig 10-20 mill kroner. Som regel kreves det i tillegg egeninnsats fra kommuner og fylkeskommuner.
- Programmer, forsøk og handlingsplaner har som regel ikke medvirket til permanente endringer i regelverk og/eller oppgave eller ansvarsfordelingen i forvaltningen.
- Nettverksorganisering har vært den dominerende måten å drive slike samarbeidsprosjekter og programmer på.

KID i et styringsperspektiv

Oversiktligheit?

KID er ett av mange prosjekter kommuner, fylkeskommuner og departementer deltar i og forholder seg til. Spesielt ser det ut til at omfanget av tiltak overfor distriktene er omfattende. For kommuner og fylkeskommuner kan det være krevende å holde oversikt og skille de ulike tiltak og arenaer fra hverandre. Innenfor Samferdselsdepartementets område pågår det to ulike tiltak som delvis har den samme målgruppe (KID, og Samordning av bestillingstransport og TT-tjenesten). Innenfor KRDs ansvarsområde er omfanget betydelig. St. meld. nr. 25 (2008-2009) Lokal vektskraft og framtidstru viser et betydelig omfang av større og mindre statlige initiativ rettet mot spesielt distriktene. I meldingen omtales et titalls nasjonale og regionale programmer og satsninger rettet inn mot å styrke fylkeskommunenes og kommunenes arbeid for samfunnsutvikling. Samme stortingsmelding kan også illustrere utfordringen ift oversiktligheit: I meldingen heter det at: *Det kan være en utfordring å holde oversikt over og skille mellom aktuelle initiativ og tilbud. Departementet ser bl.a. en samordningsutfordring på nasjonalt nivå når det gjelder å se innholdet i og opplegget for utviklingsinitiativ overfor kommunene i sammenheng.*

KID – et øremerket tilskudd, men begrenset omfang

KID som øremerket tilskudd har begrenset omfang. Imidlertid bryter ordningen med prinsippet om rammefinansiering som er statens hovedprinsipp for finansiering av kommuner og fylkeskommuner. Øremerking styrer fylkeskommunal ressursbruk som nødvendigvis ikke er optimal ut fra et regionalt og lokalt perspektiv. Øremerkede tilskudd er også krevende å administrere sammenlignet med rammetilskudd. Ikke minst krever øremerkede tilskudd statlig og fylkeskommunal oppfølging i form av rapportering.

Ressurskrevende

Ved siden av at øremerkede tilskudd er krevende å administrere, er KID ordningen en nettverks- og læringsarena utenfor fylkeskommunen, kommunen og/eller administrasjonsselskaper. Det kan reises spørsmål ved om hvor grensen går for institusjonenes kapasitet til å delta med personale og ressurser i eksterne nettverkssatsinger, og hvordan deltagelsen påvirker de ordinære prosesser og beslutningsstrukturer i fylkeskommuner, kommuner og andre berørte.

Prosjekter er ikke langsiktige

KID ordningen er i utgangspunktet en tidsavgrenset ordning. Det innebærer at de driftstiltak som er igangsatt i KID ordningen og som delvis er finansiert av staten står i fare for å måtte avsluttes etter endt prosjektperiode. Alternativet vil være at fylkeskommunene går inn med en økt ressursinnsats for å videreføre tiltak. Det vil imidlertid gå på bekostning av andre fylkeskommunale områder som kan være minst like godt forankret både politiske og faglig.

Det er også behov for langsiktighet når det gjelder kompetanseutvikling og relasjonsvedlikehold. I det KID avsluttes, vil kompetansen som er etablert i nettverket kunne smuldre opp. Det kan være et argument for at nasjonale satsinger som KID bør knyttes til mer varige strukturer som kan sikre tilgang på kompetanse på lenger sikt enn det nettverksprogrammene gir rom for.

Prinsipielle argumenter for statlig medvirkning

Prinsipielt sett er det et kjernespørsmål om staten i det hele tatt skal involvere seg konkret i ansvarsområder som er desentralisert til fylkeskommunene. Drøftingen ovenfor viser at nasjonale sektorinitiativ og øremerkede tilskudd har prinsipielle ulemper ut fra et styringsperspektiv. Likevel og til tross for prinsipielle innvendinger er vår vurdering at staten har et legitimt ansvar for å medvirke i arbeidet for et bedre kollektivtilbud i distriktene fordi:

- Storting og regjering det nasjonale og overordnede ansvar for kollektivtransport, velferd og distriktspolitikk. Regjeringen er i sin fulle rett til å ha ambisjoner for å styrke kollektivtransport i distriktene og dermed bruke virkemidler for å oppnå overordnede mål.
- Det er legitimt at staten søker å stimulere kommunene og fylkeskommunens kompetanse og utviklingsarbeid. Ingen andre enn staten kan ha et slik helhetlig perspektiv. Landet har 430 kommuner og 19 fylkeskommuner som hver for seg vanskelig kan ivareta kompetanseutvikling alene. Staten skal ha et grenseoverskridende og samlet perspektiv og bidra til nettverk og formidling av kunnskap over grenser gjerne også gjennom erfaringsoverføring over landegrensene. Staten har i kraft av sin størrelse potensial og kapasitet til å utvikle og vedlikeholde kompetanse.
- Staten har større økonomisk frihet enn fylkeskommunene til å prioritere ønskede tiltak både fordi statskassen er mer elastisk enn fylkeskassene og fordi staten har ansvar for samtlige samfunnsområder og derfor større muligheter til å saldere budsjetter.
- Utfordringene i distriktene gjør krav på at de tilgjengelige økonomiske og menneskelige ressurser ses i sammenheng. Det viser også internasjonale erfaringer. Staten med et sektorovergripende ansvar, kan bidra til å identifisere mulige samordningsbarrierer, stimulere til forsøk og vurdere endringer i regelverk som enten endrer de formelle rammer for oppgaveløsningen og/eller forenkler samhandling mellom forvaltningsnivåene, for eksempel mellom kommuner, fylkeskommuner og helseforetak.

Alternative styrings- og stimuleringsverktøy

Staten har ulike muligheter til å styre eller stimulere til gjennomføring av tiltak de ønsker vektlagt gjennom ulike statlige virkemidler/verktøy. Vi peker nedenfor på hovedalternativene:

Langsiktig og målrettet stimuleringsordning

En målrettet stimuleringsordning vil innebære at departementet bidrar med økonomiske ressurser, kompetanse og en arena som setter kollektivtransport i distriktene på dagsorden over tid. En stimuleringsordning vil styrke oppmerksomheten om kollektivtransport, bidra til endringer i prioriteringer og virkemiddelbruk og bidra til erfaringsutveksling og læring. KID tilhører denne kategorien, men ordningen er så langt ikke signalisert å være langsiktig og målgruppen til nå har vært relativt vid og omfatter både mindre byer og små lokalsamfunn.

Øremerkede midler til kollektivtransport i distriktene

Øremerking innebærer at en del av nåværende frie inntekter til fylkeskommunene øremerkes tiltak som konkret finansierer kollektivtransport i distriktene. Øremerking vil bidra til økt fylkeskommunal ressursbruk og oppmerksomhet om kollektivtransport i distriktene. Imidlertid ville en omfattende øremerking bryte med hovedprinsippene for styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren fordi:

- Kommuner og fylkeskommuner ut fra lokale behov og ønsker selv skal prioritere og tilpasse sitt tjenestetilbud og uavhengig av statlige økonomiske gulrøtter.
- Øremerkede tilskudd har krav til egenandeler som bidrar til å forsterke inntektsforskjellene mellom fylkeskommuner.
- Øremerkede tilskudd er krevende å administrere. Ikke minst krever øremerkede tilskudd statlig og fylkeskommunal oppfølging i form av rapportering.

Krav til minstestandarder

Staten kan vurdere å utstyre innbyggernes med mer omfattende rettigheter til et kollektivtilbud enn i dag. Men dette setter krav til en nærmere definisjon av hva rettighetene skal omfatte, kvalitet og hyppighet på tilbudet mv. Rettighetsfesting har en kostnadsside og vil enten kreve at det bevilges økte ressurser til fylkeskommunene og/eller at andre fylkeskommunale ansvarsområder må nedprioriteres.

Endre regelverk for å styrke samordning av ressursbruk

Utfordringene i distriktene gjør krav på at de tilgjengelige økonomiske og menneskelige ressurser ses i sammenheng. Staten kan bidra til å identifisere mulige samordningsbarrierer og vurderer endringer i regelverk som enten endrer de formelle rammer for oppgaveløsningen og/eller forenkler samhandling mellom forvaltningsnivåene. Dette gjelder ikke minst mellom fylkeskommuner og kommuner og fylkeskommuner og helseforetak. Imidlertid kan endringer av ansvarsforhold skape nye utfordringer. Permanente endringer av regelverk og oppgavefordeling gjør derfor krav på kunnskap og erfaringsgrunnlag.

Barrierer knyttet til lover og regelverk - internasjonale erfaringer

I prosjektet VIRGIL ble erfaringer fra distriktstransport i 11 europeiske land sammenlignet, og i hvert case ble de juridiske forutsetningene for å oppnå optimale trafikk løsninger sammenfattet. Felles for samtlige case var et uttrykt behov for å ha større frihet til å legge opp transportsystemet, bedre mulighet til å samordne tilbudet, og større mulighet til å stille krav til transportørene. Men landenes egne lover og regler begrenser muligheten for å finne gode løsninger på disse utfordringene.

Erfaringene i EU-prosjektene VIRGIL og ARTS samt en gjennomgang av konkurransesituasjonen i en rekke land viser at det først og fremst er to juridiske forhold som påvirker mulighetene for gode transportløsninger: 1) Hvilke myndigheter som har ansvar for trafikk, og 2) i hvilken grad private foretak kan etablere seg og konkurrere på transportmarkedet.

Utfordringen er først og fremst knyttet til at transportoppgavene er delt mellom flere myndigheter, og at det dermed er vanskelig å få til en god samordning av disse oppgavene.

Kilde: Börjesson 2010.

Styrke kompetansen nasjonalt

Selv i de største distriktsfylkene kunne kunnskapen om og kapasiteten til å utvikle kollektivtransporten vært bedre. Fagmiljøene er små og daglig drift må prioriteres. Det er derfor argumenter for å styrke og utvikle en nasjonal ressursgruppe med ansvar for å støtte fylkeskommunenes utviklingsarbeid, bidra med kompetanseutveksling mv. Alternativer kan være å styrke departementets egne ressurser og kapasitet eller Statens vegvesens rolle i arbeid for kollektivtransport i distriktene. Et alternativ er å legge ansvaret til etaten Distriktssenteret som har som hovedoppgave å formidle kunnskap og erfaringer om vellykkede lokale utviklingstiltak og være kompetanseorgan overfor nasjonale, regionale og lokale myndigheter, eller til KS gjennom en samarbeidsavtale med departementet.

Utnytte regional utviklingsmidler til kollektivtransport i distriktene

Kommunal- og regionaldepartementet overfører årlig godt over 2 mrd kroner til fylkeskommunene over kap 55.1 postene 60 og 61. Fordelingen av midler har en klar distriktsprofil. Viktige kjennetegn ved midlene er at det er:

- Stor bredde i hva midlene benyttes til. Viktige hovedområder er tiltak for kompetanseutvikling, mobiliseringsprosjekter, infrastrukturtiltak, stedsutvikling og omstillingsarbeid.
- Fylkeskommunene skal forvalte ressursene i forpliktende partnerskap med bl.a. kommuner andre virkemiddelaktører og næringslivet.
- Fylkeskommunene skal utarbeide egne retningslinjer når det gjelder virkemiddelforvaltning.

Etter vår kunnskap benytter fylkeskommunene i liten grad ressurser fra utviklingsmidlene til tiltak for kollektivtransport. Fylkeskommunene disponerer betydelige ressurser og SD kan søke å påvirke fylkeskommunens prioriteringer til i større grad å omfatte kollektivtransport i distriktene.

8. Videreføring av KID eller ny virkemiddelbruk overfor fylkeskommunene?

Bør KID ordningen videreføres?

Vår hovedkonklusjon er at KID-ordningen ikke bør videreføres. Vi kan ikke se at ordningen i lys av innsats og ressursbruk, godt nok har bidratt til å utvikle kollektivtilbudet, eller at tilbudet er styrket gjennom mer effektiv samordning av ressurser og virkemidler. Vi mener KID-ordningen ikke er et godt nok verktøy for å nå Soria Moria erklæringens mål om å utvikle et brukertilpasset og kostnadseffektivt tilbud i distriktene. Vi vil spesielt fremheve to sentrale svakheter ved ordningen.

1. KID-prosjektet har i liten grad hatt fokus på samordningsproblematikken i den forstand at en har prøvd ut nye måter å organisere transporten på, eller endringer i formelle ansvarsforhold mellom forvaltningsnivåene. Selv om mange prosjekter har hatt en eller annen form for samordning, er det få som kan vise til at dette har ført til en mer effektiv utnyttelse av ressursene som brukes på transporttilbudet i distriktene. Ordningen har dermed i liten grad bidratt til mer kunnskap om hvilke organisatoriske og praktiske grep som kan tas for å få et mer samordnet transporttilbud i områder der markedsgrunnlaget for det ordinære rutetilbudet er marginalt.
2. Manglende avgrensning av målgruppe, dvs. hvilke områder/kommuner som inngår i distriktbegrepet, har ført til at en stor del av midlene har gått til småbyprosjekter snarere enn distriktsprosjekter. Dette er ikke nødvendigvis i seg selv et problem: Lillehammer-prosjektet er et eksempel på en vellykket satsing. Men når en tredjedel av KID-midlene har gått til det som kan kalles småbyprosjekter fører det til at det blir mindre ressurser til det som kan defineres som mer rendyrkede distriktsprosjekter. Gitt distriktsfokuset som ligger til grunn for ordningen, har manglende avgrensning av målgruppe bidratt til at en del av prosjektene er til liten nytte i utviklingen av transporttilbud i mer spredtbygde strøk.

Fortsatt statlig virkemiddelbruk overfor fylkeskommunene?

Gitt regjeringens målsetting om å utvikle et brukertilpasset og kostnadseffektivt tilbud i distriktene, mener vi staten både har en legitimt og nødvendig ansvar for å medvirke i arbeidet for et bedre kollektivtilbud i distriktene. Staten har det nasjonale og overordnede ansvar for kollektivtransport, velferd og distriktspolitikk og har dermed et hovedansvar for å legge til rette for og medvirke til fylkeskommunene måloppnåelse innenfor områdene. Videre har staten et grenseoverskridende og samlet perspektiv og kan bidra til nettverk og formidling av kunnskap over grenser. Staten har også i kraft av sin størrelse, potensial og kapasitet til å utvikle og vedlikeholde kompetanse. Staten har også større økonomisk frihet enn fylkeskommunene til å prioritere ønskede tiltak.

Vi får generell støtte fra deltakerne i prosjektet når det gjelder dette synspunktet. I all hovedsak fremgår det av intervjuene at deltakerne ser behov for statlig medvirkning og støtte. I spørreundersøkelsen og i intervjuene påpekes bl.a. følgende om statlig medvirkning:

- Avgjørende for på styrke interesse
- Avgjørende for samarbeid – overordnede prosjekter må forankres sentralt
- Muliggjør utviklingsprosjekter som ellers ikke ville startet opp
- Sentralt initiativ gir større muligheter for lokale samarbeidsløsninger både politisk og administrativt
- Bidrar med kompetanse

Tilråding om virkemiddelbruk

Vår tilråding er at departementet innfører en langsiktig målrettet stimuleringsordning for kollektivtransport i distriktene som vil være vesensforskjellig fra nåværende KID-ordning. En slik ordning vil være et mykt styringsverktøy og tilbud til fylkeskommunene. En langsiktig og målrettet stimuleringsordning vil innebære at departementet bidrar med økonomiske ressurser, kompetanse og en arena som setter kollektivtransport i distriktene på dagsorden. En slik ordning vil også kunne identifisere og gi mer kunnskap om samordningsbarrierer i forvaltningen. Målgruppen bør være klart definert og bør utvikles slik at den har etterprøvbare målsettinger og tilsvarende krav til dokumentasjon av resultater. Ordningen bør ha et langsiktig perspektiv for å gi tid nok til å gi resultater. Vi mener en slik ordning vil svare på hovedtilbakemeldingene fra spørreundersøkelsen og intervjuene om behovet for kompetanse, langsiktighet og at virkemiddelbruken bør dekke reell distriktsproblematikk. I neste avsnitt gjør vi rede for vår vurdering av hvilke elementer en slik stimuleringsordning bør bestå av.

Vi vurderer omfattende øremerking av midler til kollektivtransport i distriktene og krav til minstestandarder som urealistiske tiltak. For det første innebærer både øremerking og innføring av minstestandarder et brudd med regjeringens politikk overfor kommunesektoren jf. bl.a. KRDs utredningsinstruks. Kommuner og fylkeskommuner skal ut fra lokale behov og ønsker selv prioritere og tilpasse sitt tjenestetilbud. I tillegg er øremerkede tilskudd krevende å administrere og stiller krav til egenandeler, noe som bidrar til å forsterke inntektsforskjellene mellom fylkeskommuner. Øremerking og rettighetsfesting har også en kostnadsside som enten krever at det bevilges økte ressurser til fylkeskommunene og/eller at andre fylkeskommunale ansvarsområder må nedprioriteres.

I kombinasjon med innføring av en langsiktig stimuleringsordning bør departementet i samarbeid med KRD, formidle betydningen av et distriktstilbud, og søke å påvirke fylkeskommunens prioriteringer innenfor disse midlene til i større grad å omfatte kollektivtransport i distriktene. I den sammenheng vil vi også peke på muligheten for å utnytte og utvikle Distriktssenterets kompetanse innenfor kollektivtransport. For det første ville en dedikert nasjonal enhet kunne utvikle kompetanse og bidra med grenseoverskridende erfaringer. For det andre ville Distriktssenteret kunne bidra til å få fylkeskommunenes oppmerksomhet om kollektivtransport som distriktsutviklingstiltak.

Alternativer til Distriktssenteret kan være å styrke departementets egne ressurser og kapasitet, Statens vegvesens rolle i arbeid for kollektivtransport i distriktene eller styrke KS kompetanse og ansvar gjennom en samarbeidsavtale.

Elementer i en ny stimuleringsordning

En ny stimuleringsordning vil måtte innebære vesentlig endringer i forhold til dagens KID-ordning. Vi vil her foreslå hvordan en ny stimuleringsordning bør innrettes på en del vesentlige punkter. Vi har kun konsentrert oss om hovedprinsippene, en nærmere detaljering må komme i en senere fase dersom det blir aktuelt med en ny stimuleringsordning.

Avgrensning av distrikt

Gitt regjeringens ambisjoner bør hensikten med en stimuleringsordning være å utvikle og teste ut ulike løsninger for å tilrettelegge for et brukertilpasset og kostnadseffektivt kollektivtilbud i distriktene. Det bør derfor defineres klare retningslinjer og avgrensinger for hva som inngår i som distrikt i en slik ny ordning.

I dag (2009) benytter fylkeskommunene ca 7,2 milliarder kroner på kjøp av kollektivtransport. En stimuleringsordning på størrelse med dagens KID-ordning, vil dermed utgjøre en minimal sum i forhold til hva som brukes av ressurser på lokal kollektivtransport. Utfordringene i de rene distriktsonrådene i Norge er av en helt annen karakter enn i mindre byer og tettsteder. I de mest spredtbygde områdene dreier det seg om å gi et velferdstilbud, og gjøre det mulig å bo i distriktene for grupper som ikke har bil. Dette tilbudet er nødvendigvis mer kostnadskrevenende per passasjer fordi markedsgrunnlaget er minimalt, og avstandene ofte store. Dette krever en annen tilpasning av tilbudet, basert på inngående lokalkunnskap om innbyggernes behov. Det rene distriktstilbudet blir ofte, og naturlig nok, nedprioritert i konkurranse mot tilbudet i de mer tettbygde områdene, der markedsgrunnlaget er større. Statlige midler kan derfor ha en avgjørende rolle for å utvikle en del av de rene distriktstilbudene som ellers ikke ville blitt prioritert. Når tilbudene først er utviklet, og mer kostnadseffektive løsninger er funnet, vil også den politiske viljen til å prioritere å opprettholde og videreutvikle denne typen tilbud muligens bli større.

Vi mener derfor at en stimuleringsordning på størrelse med dagens KID-midler bør ha en mer snever avgrensning av områder som kan søke om midler enn dagens KID-ordning. Dette vil være en mer effektiv bruk av ressursene fordi det vil gi mulighet til å utvikle rene distriktstilbud i større skala, Tilskuddsmidlene vil være store penger for de små, men små penger for de store, og vil dermed muliggjøre en mer effektiv bruk av ressursene

En hensiktsmessig avgrensning kan være å ta utgangspunkt i det distriktpolitiske virkemiddelområdet slik dette er definert i Kommunal- og regionaldepartementet, og da spesielt sonene IV og III som er de områder som har størst distriktsutfordringer. Det er her for eksempel utfordringene med å opprettholde en spredt bosetting er størst.

Stimulere til prosjekter som innebærer samordning og nyvinning

Retningslinjene bør legge føringer på type prosjekt. Vår gjennomgang av KID-prosjektene viser at de fleste er nokså tradisjonelle i den forstand at det er velkjente løsninger som prøves ut. Det er ikke nødvendigvis negativt at ikke alle prosjekter er nyvinning. Det kan være en nyttig erfaring å få anledning til å prøve ut løsninger lokalt som er prøvd ut andre steder. Men med få nyvinning prosjekter kan ordningen fremstå som en ren subsidiering av distriktskollektivtransport.

Det er i mindre grad gjennomført prosjekter som utfordrer samordningsproblematikken mellom ulike typer transport, ordinær transport, skoletransport, TT-transport og helsereiser/sykefrakt. Å

utvikle gode løsninger for en samordning av ulike typer transport, vil kunne gi bedre og mer kostnadseffektive tilbud i distrikter der markedsgrunnlaget for ordinær kollektivtransporter lite.

Ordningen bør stimulere og legge til rette for samordning ikke minst mellom forvaltningsnivåene. En vesentlig andel av midlene bør, på bakgrunn av dette, settes av til prosjekter som prøver ut nye måter å samordne organiseringen av offentlig transport i distriktene – på tvers av sektorgrenser og/eller på tvers av forvaltningsnivåer.

I den sammenheng kan det oppfordres til bruk av forsøksloven som leger til rette for endringer i ansvarsfordelingen for en periode på 4 + 2 år.

Selv om hoveddelen av midlene bør gå til samordningsprosjekter mener vi at det også bør settes av midler til å stimulere andre typer innovative prosjekter for å møte utfordringene i distriktene og ikke minst prosjekter som forventes å ha læringseffekt og relevans i mange fylker.

Stille klare krav til evaluering og rapportering

Evaluering av prosjekter og rapportering av resultater er en utfordring. Samtidig er dette viktig i en læreprosess. Erfaringene fra KID-prosjektene viser at rapporteringen ofte er mangelfull. Dette kan selvsagt ha flere årsaker. Selv om fylkene forplikter seg til å rapportere fra prosjektene de tildeles midler til, praktiseres det ikke noe "ris bak speilet" for mangelfull rapportering. Vi anbefaler derfor at en del av midlene holdes tilbake inntil rapportering er godkjent. Dette krever nær oppfølging av administrator av ordningen.

Innholdet i rapporteringen

Begrense krav om rapportering av passasjerendringer, og økonomiske tall til det konkrete prosjektet

I en "ideell" verden ville det selvsagt vært interessant med tall som gjelder hele betjeningsområdet. Men realistisk sett er dette vanskelig å få til. Vi mener at det derfor er mest hensiktsmessig kun å be om tall for de(n) konkrete ruten(e) prosjektet gjelder (+ ev andre ruter som påvirkes av endringen). Dette forutsetter imidlertid at det gjennomføres undersøkelser og/eller tellinger i for- og etterkant for å kunne identifisere endringer som følge av tiltaket.

Vi foreslår at det i rapporteringen fokuseres på økonomiske tall for det konkrete prosjektet. Dersom en skal ha kostnader for hele kollektivtransporten i et større overordnet område, foreslår vi at det benyttes tall fra eksisterende statistikk, enten data som ligger i KOSTRA eller SSBs kollektivtransportstatistikk. Tilgangen til data varierer i stor grad mellom de ulike fylkene, og det samme gjelder definisjonen av betjeningsområdet. Dersom denne ikke samsvarer med den respektive operatørens betjeningsområde vil det være vanskelig å anslå de forskjellige kostnadene, og det vil uansett være stor usikkerhet knyttet til sammenlignbarheten mellom fylker.

Detaljert informasjon om prosjektets økonomi

Det er ønskelig med et mer detaljert regnskap for prosjektet enn kun rapportering og tilskuddsmidler og egenfinansiering. Det burde være poster om hvor mye som går til planlegging, drift, investering, offentlige kjøp mv og inntektene/billett og andre inntekter. Eksempelvis etter postene i spørsmål 9 i dagens rapporteringsskjema fra KID-prosjektene.

Videre kunne det vært praktisk med både budsjettregnskap og resultatregnskap. Gjennomgangen av rapporteringsskjemaene i dagens KID-prosjekter kan tyde på at det er noe uklart om det er faktisk

bruk av penger, eller budsjettert bruk som er rapportert inn. Denne usikkerheten gjør evalueringen vanskelig. Ikke minst vil en mer detaljert oversikt gjøre det enklere å besvare eventuelle spørsmål fra Riksrevisjonen.

Beskrivelse av tiltaket/prosjektet og effektene

Rapporteringen bør inneholde en kortfattet beskrivelse av prosjektet og med klar definering av mål. Denne kan gjerne bygge på prosjektsøknaden. Videre bør kartlegginger av markedet og hvordan dette gjøres, beskrives. Resultater fra prosjektet med hensyn til måloppnåelse må beskrives. Her er det viktig at avvik fra målsetting bør forklares.

En slik beskrivelse og rapportering om formålet med og måloppnåelsen av prosjektet i rapporteringsskjemaene vil lette arbeidet med å vurdere prosjektets resultat og å systematisere resultatene fra flere prosjekter, uten å måtte forholde seg til flere datakilder enn rapporteringsskjemaene.

Webbasert rapportering

Rapporteringen fra prosjektene bør forenkles gjennom webbaserte rapporteringsskjemaer som innrapporteres gjennom en portal. All informasjon fra prosjektene vil da lagres i en database med en gang de er innrapportert. Dette vil gjøre rapporteringsrutinene enklere. Samtidig vil en slik felles database sikre at informasjonen til enhver tid vil være lagret på ett sted og dermed være lett tilgjengelig.

Systematisering av kunnskap gjennom prosjektene og resultatene

Læringseffekten av prosjektene er viktig om man ønsker å finne løsninger som andre kan sette i verk. Dette stiller krav til at kunnskapen om de ulike prosjektene og effektene av dem bør derfor systematiseres. Det bør legges vekt på denne systematiseringen og kunnskapsspredningen gjennom nettsider, dokumenter og seminarer. En webbasert rapportering fra prosjektene vil sikre at enkeltprosjekter, deres utforming/innhold og resultater vil være lett tilgjengelig. Samtidig vil en slik portal kunne inneholde lett tilgjengelig systematisert materiale fra prosjektene om dette utarbeides.

Arenaer for erfaringsutveksling og nettverksbygging

Erfaringsutvekslingen og nettverksbyggingen er nyttig. En ny stimuleringsordning bør derfor fortsatt tilrettelegges for denne typen arenaer. For å maksimere nytten av erfaringsutvekslingen bør det vurderes å målrette tematikken i seminarene.

Nasjonal ressursgruppe eller ressurser til prosjektstillinger lokalt

Ordningen bør knytte til seg en ressursgruppe som i utgangspunktet er tilgjengelig for alle prosjektene. Ressursgruppen kan ved behov delta i konkret lokalt utviklingsarbeid, analyser og rådgivning ved konkrete behov og kan tilfredsstille behovet for tilgjengelig og konkret informasjon blant deltakerne. Ressursgruppen bør også se til at informasjon fra enkeltprosjektene systematiseres. En slik ressursgruppe må styres av administrator for ordningen.

Mangel på kapasitet og tid er av flere fremhevet som en viktig barriere mot til å utvikle gode utviklingsprosjekter i distriktene. Et alternativ, eller eventuelt et supplement, til en slik ressursgruppe på nasjonal basis kan derfor være at det avsettes midler til prosjektstillinger lokalt i startfasen av slike utviklingsprosjekter.

Behov for langsiktighet

Ordningen bør signalisere langsiktighet i den forstand at den ikke er definert som et treårig prosjekt. Kontinuitet og langsiktighet etterspørres og kan også gi grunnlag for styrkede resultater. Midlene bør gis som tilskudd uten tilbakebetaling og slik at fylkeskommunene har en viss frihet til å benytte ressurser utover budsjettåret når det er hensiktsmessig.

Administrasjon av ordningen

Det overordnede ansvar for ordningen bør legges til Samferdselsdepartementet. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om det er naturlig at departementet, som sekretariat for politisk ledelse og med ansvaret for nasjonale rammebetingelser, skal administrere en slik stimuleringsordning. Lignende stimuleringsordninger er ofte delegert til underliggende organer også innenfor SDs ansvarsområde. Et annet alternativ vi tror har mye for seg er å be Distriktssenteret å administrere ordningen. Det er ikke minst aktuelt dersom senteret også kan utvikles til en nasjonalt kompetanseorgan innenfor kollektivtransport i distriktene. Et annet alternativ er å inngå en samarbeidsavtale med KS om oppfølging av ordningen etter prinsippene fra avtalen mellom Miljøverndepartementet og KS i prosjektet " Livskraftige kommuner".

Referanser

Börjesson, Mats 2010

Internationella erfarenheter med kollektivtrafikk i landsbygden. Urbanet Analyse notat 28/2010.

Frøysdal, Edvin 2000

Hovederfaringer fra tiltakspakker for kollektivtransport i distriktene. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 494/2000.

Frøysdal, Edvin 1994

Bestillingstransport. Erfaringer fra Norge og andre land. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 282/1994.

Frøysdal, Edvin og Bård Norheim 1994

Ny kollektivtransport på landsbygda. Erfaringer fra et forsøksprosjekt i Vest-Agder sammenholdt med erfaringer fra liknende forsøk andre steder. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 478/1994.

Husdal, Jan og Svein Bråthen 2007

En evaluering av bestillingstransport i Haram kommune. Møreforsking Molde AS. Rapportnr. 0707.

Nielsen, Gustav og Truls Lange 2007:

Bedre kollektiv og offentlig transport i distriktene. Råd om utforming av tilbudet. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 887/2007.

Vägverket 2010

Utveckling av anropsstyrd trafik. Vägverket, Publikation 2010:9

Dokumenter fra KID-ordningen

- Søknader
- Rapporteringer
- Heftene i Verktøykassen
- Presentasjoner fra erfaringsseminarene
- Øvrig innhold på websiden <http://kid.toi.no/>.
- Notat om foreløpig status for KID-prosjektene, juni 2009. Gustav Nielsen, TØI. Ikke publisert.

Samferdselsdepartementet

07.10.2008

KOLLEKTIVTRANSPORTEN I DISTRIKTENE RETNINGSLINJER FOR STØTTE TIL GJENNOMFØRING AV PROSJEKTER FOR BEDRE KOLLEKTIVTRANSPORT I DISTRIKTENE

1. Bakgrunn

Med bakgrunn i Soria-Moria erklæringen, der Regjeringen bl.a. har uttalt at den vil utvikle et brukertilpasset og kostnadseffektivt kollektivtilbud i distriktene gjennom tilbringertjenester og bestillingsruter med taxi kombinert med buss, båt og tog langs hovedtrafikkårene, er det i St. prp. nr. 69 (2006-2007) foreslått å etablere en støtteordning hvor ulike modeller for å organisere kollektivtransport i distriktene prøves ut. Ordningen finansieres over kap. 1330 Særskilte transporttiltak post 60 Særskilte tilskudd til kollektivtransport.

2. Formål

Formålet med støtten er dels å prøve ut ulike løsninger for å tilrettelegge for et kostnadseffektivt, fleksibelt og godt kollektivtilbud i distriktene, og dels å legge til rette for ytterligere erfaringsutveksling mellom fylkeskommunene.

3. Generelt

Samferdselsdepartementet står fritt til å fordele midlene til søkere som oppfyller retningslinjenes krav for tildeling. Midlene forutsettes anvendt til å styrke kollektivtransporttilbudet i distriktene. Midlene kan anvendes til både investeringer og drift. Støtten kan også benyttes til å detaljutforme/planlegge prosjekter.

Støtten til det enkelte prosjekt er avgrenset til maksimalt 3 år. Den statlige støtten skal komme som tillegg til, og ikke som erstatning for, midler fra lokale myndigheter. Midler tildeles forskuddsvis for ett år av gangen, jf. Stortingets årlige bevilgningsvedtak.

4. Hvem kan søke?

Søker skal være ansvarlig myndighet for den lokale kollektivtransporten, d.v.s. i hovedsak fylkeskommunen (eller virksomhet underlagt denne, herunder administrasjonsselskap).

5. Prioritering av forslag

Samferdselsdepartementet ønsker å vektlegge prosjekter som har overføringsverdi til andre steder i landet. Eksempler på kjennetegn for interessante områder kan bl.a. være:

- *Et kollektivtilbud* med stor variasjon og bredde (fylkeskommunal rutetrafikk, ekspressbusser, skoletransport, bestillingsruter, TT-transport, taxi, jernbane og/eller båt, ferje m.v.), men der brukerne oppfatter tilbudet samlet sett som ujevnt og uoversiktlig.
- *En infrastruktur* som er lagt rimelig godt til rette for betjening av de reisende i for eksempel sentrale trafikknutepunkter, men der driften og samordningen av rutene, trafikkslagene og operatørene i mellom fortsatt kan gjøres bedre.
- *Et trafikk- og rutemønster* som søker å imøtekomme de reisendes behov på hver enkelt rute, men der behovene til reisende på gjennomgående reiserelasjoner med omstigning mellom rute og/eller trafikkselskaper ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt.
- *Et tjenestetilbud* bygget opp (eller ned) med enkelttiltak over tid, og der en samlet gjennomgang vil kunne avdekke muligheter for forbedringer.
- *Et geografisk område* der organiseringen av kollektivtilbudet er avhengig av flere myndigheter, virksomheter og ansvarshavende, og der bedre samhandling mellom disse må antas å kunne utløse ytterligere forbedringer.

Det stilles krav om en lokal egenandel på minst 50 pst.

Etter som det legges vekt på samordnet bruk av virkemidler mellom ulike aktører, vil det (i de tilfellene der dette er relevant) være fordelaktig om flere parter stiller seg bak et forslag. Tilsvarende gjelder kravet i forhold til egenfinansiering.

Alle forslagene vurderes og prioriteres ut fra opplysninger om potensial for forbedringer av tilbudet til de reisende.

6. Hva skal forslagsbeskrivelsen inneholde?

Søker må:

- Oppgi området prosjektet planlegges gjennomført i.
- Beskrive området geografisk, demografisk, samt dagens kollektivtilbud og ressursinnsats i det aktuelle området.
- Beskrive planlagte tiltak og målsettingen med dem, inkludert en begrunnelse for hvorfor området vurderes som interessant for gjennomføring av de aktuelle tiltak.

- Forventet samlet behov fordelt på søknadsbeløp og egenfinansiering. Det skal videre fremgå hva som vil medgå til hhv. detaljutforming av prosjektet og gjennomføring av prosjektet.

7. Rapportering

Resultatene av prosjektene skal dokumenteres årlig i den perioden de pågår med bl.a. produksjonstall, trafikkutvikling, konkurransekraft etc. Det vil bli lagt opp til en enkel og oversiktlig rapporteringsrutine.

8. Kontroll og evaluering

I samsvar med Bevilgningsreglementets § 10 kan departementet og Riksrevisjonen iverksette kontroll med bruken av midlene. Samferdselsdepartementet vil etter tre år evaluere prosjektene.

Vedlegg 2

Samferdselsdepartementet KID – Bedre kollektivtransport i distriktene

Prosjektrapportering

Prosjekt nr fra SD:

År 2009

Fyll ut ettskjema pr prosjekt og år. Skriv i tekstboksene med PC. Sendes til Samferdselsdepartementet v/Kristin Dahle.

Gi skjemaet følgende filnavn: [Prosjektnummer gitt av SD]-[200X]-[Dato for ajourføring]

Hvis noen opplysninger trenger utfyllende forklaring, bruk Words notefunksjon og sett notene på en egen siste side.

1. Fylkeskommune

Hovedansvarlig fylke, hvis samarbeidsprosjekt

2. Prosjektets navn

Navn som i søknad til departementet

3. Beskrivelse

Noen setninger, maksimalt 500 tegn

4. Status

Sett kryss

Prosjektets status ved rapportering

- ☐ Under planlegging eller utredning
- ☐ Prøvedrift, forsøk. Startdato:
- ☐ Iverksatt og i normal drift. Startdato:
- ☐ Avsluttet. Dato start – slutt:
- ☐ Innstilt/avbrutt

Evt. merknad/forklaring

5. Betjeningsområde

Betjeningsområdet er det området der prosjektet medfører endringer i tilbud, takster eller informasjon. Dette kan være en eller flere kommuner, eller mer avgrensede deler av kommuner. Områdets areal omfatter de steder og grender som har fast bosetting og ikke ligger mer enn ca 1 km fra offentlig vei eller kai, ikke medregnet ubeboet utmark, store innsjøer etc. [Hvis tvil om avgrensing, konsulter TØI v/Gustav Nielsen, gni@toi.no]

Hele kommuner?

Sett kryss

Sett inn nye linjer for flere kommuner

Kommune(r)	Bosatte, ca	Areal, ca km ²
☐		
☐		
☐		
Til sammen		

Kommunedel/større område

Stedsnavn	Bosatte, ca	Areal, ca km ²
☐		
☐		
Til sammen		

Kart vedlagt?

Sett kryss

☐ Legg ved et kart der betjeningsområdet er tegnet inn.

6. Kollektivtilbud i betjeningsområdet

2005 er valgt som felles referanseår for alle prosjekter.

Definer periode for måling av eventuell ending

Sett kryss hvis ingen ending i tilbudet

Kollektive transportmidler

- Taxi, antall biler med løyve stasjonert i betjeningsområdet
- Buss i bestillingstrafikk, antall kjøretøyer i bruk
- Buss i linjetrafikk, antall kjøretøyer i bruk
- Båt/ferge, tøy i rutetrafikk
- Ekspressbusser, antall linjer med stopp i området
- Jernbanestasjon? Sett inn navn på stasjoner med passasjertrafikk
- Flyplass? Sett kryss inn navn på flyplass med rutetrafikk
- Skysstasjoner o.l. koll. knutepunkt? Sett inn navn

Før, dato:

Nå, dato:

Kollektivtilbudets omfang, data for betjeningsområdet

- Taxi, vkm/år
- Buss i bestillingstrafikk, vkm/år
- Buss i linjetrafikk, vkm/år
- Båt/ferge, fartøykm/år
- Ekspressbusser, antall avganger/lørdag (i en retning)
- Jernbanetilbud, antall avganger/lørdag (i en retning)

Før, år/mnd:

Nå, år/mnd:

7. Kollektivreiser

Antall reiser/år i betjeningsområdet, 1000

Reise m/omstigning = en kollektivreise.

Ordne kollektivreiser

Reiser i skoletransport

Annen offentlig betalt transport

Til sammen

Reiser med nytt tilbud; tidligere transportmiddel

Annet kollektivt

Bilfører

Bilpassasjer

Gang/syssel/annet

Til sammen

Merknader. Eksempel: Er reiser både internt og til/fra området medregnet?

8. Kunde-/brukertilfredshet

Hvis målinger finnes. Sett f.eks. inn andel tilfredse eller misnøye kunder

Definisjon og merknader

Referanse 2005	Før, år:	Nå, år:

9. Kollektivtransportens økonomi

Gjelder betjeningsområdet som studeres

1000 kroner pr år, løpende priser

Driftskostnad, transporter

Admin., info. og markedsføring

Infrastrukturinvesteringer

Billett- og reklameinntekt

Offentlig betalte transporter

Øvrige offentlige kjøp

Til sammen

Angi hvilke transporter som er med i tallene; jfr. pkt. 7 i skjema

Ref. 2005	Før, år:	Nå, år:

10. Beskrivelse av endringer i tilbud, takster, informasjon, organisering etc

Noen setninger med vekt på konkrete endringer som er gjort, maksimalt 500 tegn. Bruk relevante punkter under for tallfesting.

Tilbud/pris for 1-3 typiske strekninger med tiltak

Før, dato:

Nå, dato:

Strekning 1	Sett inn navn	Avg./hverdag	en veg		
Fra:		Kjøretid	minutter		
Til:		Pris/reise	gj. snitt		
Strekning 2	Sett inn navn	Avg./hverdag	en veg		
Fra:		Kjøretid	minutter		
Til:		Pris/reise	gj. snitt		
Strekning 3	Sett inn navn	Avg./hverdag	en veg		
Fra:		Kjøretid	minutter		
Til:		Pris/reise	gj. snitt		

Andre endringer i tilbudet; service, pålitelighet etc

Før, dato:

Nå, dato:

Beskrivelse, stikkord

--	--	--

"Øvrige effekter" – effekter for miljø, velferd eller lignende som er oppnådd som følge av prosjektet

Legg ved evt. beregninger.

--

11. Prosjektets økonomi

1000 kroner pr år, løpende priser

Jfr. prosjektrekskap

Egenfinansiering

KID-midler fra SD

Prosjektkostnad i alt

Evt. merknader

2007	2008	2009	2010

12. Dokumentasjon

Prosjektsøknad og viktige rapporter fra prosjektet/området, med referanser som gjør det mulig å laste ned eller bestille rapport. Sett inn flere linjer ved behov.

Forfatter/redaktør	Tittel	Utgiver, sted	Mnd/år

13. Egen vurdering av prosjektresultatene

Sett et kryss i en av boksene under 1 - 5

Misfornøyd

Både/og

Meget fornøyd

1	2	3	4	5

14. Merknader

Begrunnelse og/eller eksterne forhold som påvirker resultater

--

Utfyllt Dato:

Navn:

E-post:

Telefon:

Utfyllt skjema med kart og evt. vedlegg sendes Samferdselsdepartementet v/Kristin Dahle < kristin.dahle@sd.dep.no > og med kopi til TØI v/Gustav Nielsen < gmi@toi.no >

