

Smart mobilitet i distriktene:

Erfaringer fra et læringsnettverk

Arild Gjertsen,
Stian Bragtvedt,
Solveig Meland





NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Smart mobilitet i distriktene: erfaringer fra et læringsnettverk

Publisert: Oktober 2022
Skrevet av: Arild Gjertsen, Stian
Bragtvedt, Solveig Meland

NF rapport nr: 14/2022
ISBN nr: 978-82-7321-860-5 (trykt)
ISBN nr: 978-82-7321-861-2 (digital)
ISSN-nr: 0805-4460

RAPPORT

TITTEL: Smart mobilitet i distriktene: erfaringer fra et læringsnettverk	OFF.TILGJENGELIG: Ja	NF-RAPPORT NR: 14/2022
FORFATTER(E): Arild Gjertsen Stian Bragtvedt Solveig Meland	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Arild Gjertsen FORSKNINGSLEDER: Brigt Dale	
PROSJEKT: Smart mobilitet i distriktene	OPPDRAGSGIVER: Kommunal- og Distriktsdepartementet OPPDRAGSGIVERS REFERANSE: Halvor Holmli	
SAMMENDRAG: Denne sluttrapporten gir et oversiktsbilde over temaer og problemstillinger som har vært reist i læringsnettverket «Smart mobilitet i distriktene» - et toårig læringsnettverk for fylkeskommunene som er etablert og styres av Kommunal og Distriktsdepartementet.	EMNEORD: Smart mobilitet, distrikt, innovasjon KEYWORDS: Smart mobility, rural areas, innovation	
	ANTALL SIDER: 45	SALGSPRIS:

INNHold

FORORD	3
1 OM LÆRINGSNETTVERKET	4
2 HOVEDFUNN	5
2.1 FELLES FORSTÅELSE OG ERKJENNELSE.....	5
2.2 DET HANDLER OM HELHET OG FRIROM.....	5
2.3 DET HANDLER OGSÅ OM INNOVASJONSPOLITIKK	6
2.4 BEHOV FOR EN RIGG	7
3 SMART MOBILITET – BEGREPET OG KUNNSKAPEN	9
3.1 EN KUNNSKAPSOPPSUMMERING.....	9
3.2 KUNNSKAPSSTATUS OG DISTRIKT.....	13
4 LÆRINGSNETTVERKET	15
4.1 FØLGEFORSKNINGENS METODE	15
4.2 DISKUSJONER I LÆRINGSNETTVERKET	15
5 ANBEFALINGER OG POLICYUTFORDRINGER	23
5.1 MOBILITET OG DISTRIKTSUTFORDRINGENE.....	23
5.2 SMART MOBILITET OG FYLKESKOMMUNENS UTVIKLERROLLE	26
5.3 OVERORDNET POLICYUTFORMING – ANBEFALINGER FRA NETTVERKET	29
5.4 LÆRINGEFFEKT?.....	34
6 EN «MISSION» FOR DISTRIKTSMOBILITET?	38
6.1 ET RISS AV EN RIGG	42
REFERANSER	45
FIGUR 1: ARGUMENTER FOR EN «MISSION»-TILNÆRMING TIL SMART MOBILITET	39
FIGUR 2: PRINSIPPSKISSE FOR EN SMART «MOBILITETSMISSION»	40
FIGUR 3: ET «MISSION»-BASERT INNOVASJONSSYSTEM, PÅKOBLET EN «TASK FORCE»	41

FORORD

Denne sluttrapporten gir et oversiktsbilde over temaer og problemstillinger som har vært reist i læringsnettverket «Smart mobilitet i distriktene» - et toårig læringsnettverk for fylkeskommunene som er etablert og styres av Kommunal og Distriktsdepartementet. Nordlandsforskning og SINTEF har fått i oppdrag å følgeforske læringsnettverket og har i samarbeid utarbeidet denne rapporten. Rapporten er skrevet av Arild Gjertsen og Stian Bragtvedt fra Nordlandsforskning, og Solveig Meland fra SINTEF Community.

Rapporten gir et bilde både av hva deltakerne vurderer som sentrale premisser for å lykkes med smarte mobilitetssatsinger for distriktene, men inkluderer også vurderinger sett fra følgeforskernes side.

Bodø, oktober 2022

Nordlandsforskning og SINTEF Community

1 OM LÆRINGSNETTVERKET

Kommunal- og Distriktsdepartementet tok i 2020 initiativet til å opprette et tidsavgrenset læringsnettverk for fylkeskommuner om nye løsninger for kollektivtransport, såkalt "smart mobilitet", i områder med store avstander. Initiativet var forankret i Meld.St. 5 (2019-2020) *Levende lokalsamfunn for fremtiden*.

I distriktsområder gir små markeder og liten etterspørsel et dårlig grunnlag for ordinære, kollektive transporttilbud. Dette er en utfordring for både unge og eldre fastboende, reiselivet, og for deler av næringslivet. Betydningen av kollektivtransport forsterkes også når tjenestestrukturer er i endring. Kollektivtransportløsninger i tynt befolkede områder har imidlertid ofte dårlig kostnadseffektivitet, med lavt belegg og lite fleksible reisetider. Lavt folketall gjør det også krevende å opprettholde andre offentlige og private tjenester i slike områder. Sentraliserende tendenser for tjenester i mange sektorer gjør reiseavstander til en økende utfordring i mindre sentrale deler av landet. I lys av demografiutfordringene i distriktene er det sannsynlig at mobilitetsutfordringene vil tilta, samtidig som ulike initiativ som smarte byer og smart transport i hovedsak gjennomføres i mellomstore og større byer. Formålet med læringsnettverket for Smart mobilitet har vært å dele erfaringer og ta i bruk eksisterende og ny kunnskap på området, for å bidra til at det skal legges til rette for et godt samferdselstilbud i distriktene. Læringsnettverket skal være et grunnlag for å videreutvikle god praksis i alle fylkeskommuner som deltar.

Et utrednings- og følgeforskningsprosjekt har vært knyttet til læringsnettverket, for å tilføre nettverket læring og systematisk dokumentere erfaringer og resultater underveis. Dette har bestått i å gi faglige råd, utføre enkeltutredninger av problemstillinger, formidle den kunnskapen som utvikles, og fasilitere prosesser av ulik art. Som en del av dette arbeidet har det vært gjennomført en internasjonal kunnskapskartlegging (Bardal m.fl. 2021), og det er produsert flere notater som ser nærmere på utvalgte eksempler fra Norge (Gjertsen 2022a, 2022b, Bragtvedt 2022).

Det har vært knyttet en styringsgruppe til arbeidet med læringsnettverk og følgeforskning, med representanter fra fylkeskommunene, KS, Distriktssenteret og KDD.

2 HOVEDFUNN

Denne rapporten gir et oversiktsbilde over temaer og problemstillinger som har vært reist i læringsnettverket. Som sådan gir rapporten et bilde både av hva deltakerne vurderer som sentrale premisser for å lykkes med smarte mobilitetsstrategier for distriktene, men inkluderer også vurderinger sett fra følgeforskernes side.

2.1 FELLES FORSTÅELSE OG ERKJENNELSE

Et tydelig resultat av arbeidet i læringsnettverket har vært at verken begrepene «distriktsmobilitet» eller «smart mobilitet» kan betraktes som gitte størrelser; dette er begreper som må pakkes nøye opp før bruk. Det er for eksempel ikke gitt at det refereres til det samme når man snakker om distrikter. I noen sammenhenger refereres det til relativt bynære områder, i andre sammenhenger til marginale lokalsamfunn forbi det demografiske vippepunktet, der fraflytting og økende andel eldre i befolkningen blir en selvforsterkende prosess. Uansett er det viktig å ha dette i mente siden smart mobilitet i utgangspunktet har sterk tilknytning til urbane forhold. Og det er ikke gitt at verken utvikling eller implementering av smarte tiltak i byområder er noe som er overførbart til distriktene.

Men det reiser selvsagt spørsmålet om hva smart mobilitet egentlig er i denne sammenhengen. Diskusjonen i nettverket om dette, representerer en viktig erkjennelse sett med følgeforskernes øyne: Smart mobilitet i distriktene er mer enn teknologi og autonome kjøretøy – det er også næringspolitikk, helsepolitikk og lokalsamfunnsutvikling, tjenesteutvikling og arealplanlegging. Smart mobilitet er også å jobbe på andre måter enn det man har gjort hittil. Derfor påvises også et tydelig behov for samordning, både innad i, og mellom stat, regioner, kommuner, næringsliv og lokalsamfunn.

2.2 DET HANDLER OM HELHET OG FRIROM

Denne erkjennelsen er viktig fordi distriktsutfordringen er reell og følbart. Demografiutredningen tegner et fremtidsbilde som viser at de gamle virkemidlene ikke lenger virker og at det må satses langsiktig og helhetlig for å kunne snu trenden (NOU 2020:15). I dette bildet vil smarte mobilitetsstrategier spille en viktig rolle. Smart mobilitet er ikke et isolert satsingsområde, en sektor eller en plan. Det er tvert imot tett sammenvevd med de andre elementene i fylkeskommunenes samfunnsoppdrag. Kort sagt: en smart mobilitetspolitikk for distriktene kan ikke bare overlates til transportplanleggerne. Her påviser diskusjonene i nettverket, og denne rapporten, både mulige handlingsrom – men også utfordringer og barrierer.

Et viktig tema har vært hvor stort dette handlingsrommet egentlig er. Det er ikke til å legge skjul på at ressursituasjonen oppleves som utfordrende for å drive utvikling og innovasjon på mobilitetsfeltet. Samtidig er det en erkjennelse av at samfunnskaka ikke blir større. Stramme budsjetter varsles, og handlingsrommet må finnes på en annen måte enn gjennom vekst. Men finnes det likevel et handlingsrom? Kan to små kakestykker være ett stort? I så fall må samordning handle om mer enn gode intensjoner. Budsjettposter må kunne flyttes på, og tiltak må dra i samme retning som del av en helhet. Dette utfordrer ikke bare det regionale nivået, men også statlige myndigheter.

Et viktig spørsmål er hva det eventuelle handlingsrommet skal brukes til – snakker vi om å *innovere* eller *implementere* smarte mobilitets tiltak? Det ene utelukker ikke nødvendigvis det andre, men det peker likevel på et viktig funn fra de diskusjonene som læringsnettverket har hatt: Dette er et dilemma for fylkeskommunene. På den ene siden er distriktsutfordringene noe som finnes her og nå, og ikke bare framtidige scenarier. Innovasjon, pilotering, utprøving og eksperimentering forutsetter imidlertid tålmodighet og en fjernere planhorisont. Dette er ikke nødvendigvis tid man har, hvis ambisjonen er å sikre velferd og bærekraft i mange distriktssamfunn. På den andre siden er det betimelig å spørre hvor innovative – smarte – mobilitetsløsningene har mulighet for å være, uten at det finnes et frirom for eksperimentering.

2.3 DET HANDLER OGSÅ OM INNOVASJONSPOLITIKK

Tar man den innovative ambisjonen i det å utvikle smart mobilitet på alvor, er det god dekning for å hevde at dette frirommet bør styrkes. Det er altså tvilsomt om man bare finner de smarte mobilitetsløsningene ved å plukke fra en meny av tiltak (selv om de kunnskapsbidragene som har blitt etablert gjennom dette prosjektet kan være et grunnlag for det). Tiltak må utvikles. Og det er minst tre viktige grunner til det; for det første er det stor variasjon i de regionale og lokale forutsetningene; «distrikt» kan som sagt bety forskjellige ting. For det andre er det fortsatt begrenset med systematisert kunnskap om hva som fungerer under hvilke omstendigheter – selv om dette prosjektet forhåpentlig har bidratt til å gjøre kunnskapshullet noe mindre. For det tredje har diskusjonene i læringsnettverket tydeliggjort at både miljø-, klima- og sosial bærekraft er viktige underliggende komponenter i det som forstås som smart mobilitet. Samtidig som det indikerer en bevissthet om de etter hvert sterke nasjonale føringene som legges på bærekraftdimensjonene, vet vi fra andre studier¹ at det ikke nødvendigvis er det regionale forvaltningsnivået som ligger lengst fremme her. Å innovere på mobilitetsfeltet vil derfor være en viktig inngang til hvordan fylkeskommunene tilnærmer seg bærekraftmålene.

¹ Aasen Lundberg, m.fl. (2020). *Strekk i laget. En kartlegging av hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging.*

Å skape et frirom for eksperimentering vil kreve både statlig risikovillighet og at regionene er godt rigget for å finne de løsningene som er tilpasset sine distrikter. Selv om dette antyder en stor grad av «skreddersøm» regionalt og lokalt, betyr det ikke at ingenting skal være likt. Forutsigbarhet i fylkeskommunenes rammebetingelser og styringssignaler er trolig en viktig forutsetning, uten at det går på bekostning av mulighetene for å eksperimentere. Læring på tvers av regionene er en annen forutsetning, noe som aktualiserer en videreutvikling av de relasjonene som dette læringsnettverket forhåpentligvis har beredt grunnen for.

2.4 BEHOV FOR EN RIGG

Det springende spørsmålet blir derfor hvordan arbeidet med en smartere distriktsmobilitet kan gis en «institusjonell rigg». Siden diskusjonene i nettverket har vist at smart mobilitet i stor grad handler om å se helheten utover mobilitetsfeltet, handler det også om å bryte ned store samfunnsutfordringer – her distriktsutfordringene – i en tverrsektoriell utprøving av konsepter og tiltak som i sin tur er *retningsgivende* for politikktutforming. Dette er noe annet enn å spesifisere et formular for suksess – svarene er ikke kjent på forhånd. Snarere er det snakk om å stimulere til utvikling av en portefølje av løsninger som bærekraftig adresserer distrikts- og mobilitetsutfordringene, og som belønner de som er risikovillige og eksperimentvillige.

I praksis betyr dette å definere *hvem* som skal delta, *hvordan* de skal delta, og på hvilke premisser. Det er naturlig å tenke seg fylkeskommunene som navet i en slik institusjonell rigg, gitt det ansvaret de har på kollektivtransportområdet, og de grenseflatene som finnes både mot kommuner, lokalsamfunn, nasjonale myndigheter og private aktører i bredden av sitt samfunnsoppdrag. Prosessen i læringsnettverket har ikke definert noen universalløsning for dette. Avslutningsvis i denne rapporten gis det likevel et prinsipielt riss av noen viktige elementer i en slik rigg – sett fra både fylkeskommunenes og følgeforskernes ståsted.

Her tas det til orde for å ramme inn det smarte mobilitetsarbeidet i det som innovasjonslitteraturen omtaler som et «missions»-perspektiv. En «mission» handler om helhetlig og utfordringsdrevet innovasjon, og kan være egnede tilnærminger for å ta seg ut av system preget av fragmentering – både mellom sektorer og forvaltningsnivåer. En slik «mission» må være klar, målrettet og tverrsektoriell, og integrere flere forvaltningsnivå. Den må involvere offentlig sektor, private og frivillig samfunnsinnsats – og den må bygge på en forståelse av hvordan markeder kan formes. En måte å praktisk tilnærme seg dette, er å tenke på riggen rundt et innovasjonssystem for distriktsmobilitet som en sammensatt innsatsgruppe. Innovatørene i en slik gruppe vil være innbyggere som stiller krav, byråkrater, produsenter av tjenester og politikere som finner løsninger, bestemmer og gjennomfører innovasjonene.

Det er behov for mer enn et tverrsektorielt forum for planleggere på fylkeshuset. Og det er behov for både regulatoriske og ressursmessige betingelser for at nyskaping kan finne sted. En «task force» for distriktsmobilitet bør bidra til en forvaltning som er bedre integrert vertikalt – mellom stat, fylke, kommune og lokalsamfunn.

Prosesen i læringsnettverket peker i retning av noen hovedelementer for hvordan arbeidet med en smartere distriktsmobilitet kan gis en «institusjonell rigg» - basert på arbeidsformer som det allerede finnes spor av. Her er det to dimensjoner som «riggingen» bør rette oppmerksomheten mot; nemlig hvordan fylkeskommunene forstår sin *rolle* i smart og innovasjonsdrevet distriktsmobilitet, og hvordan *partnerskap* etableres rundt dette. Et viktig spørsmål er hvordan fylkeskommunene kan spille de lokale kreftene gode.

En konklusjon er at fylkeskommunene i større grad bør dreie arbeidet fra å være pådriver overfor kommunene til å være *støttespillere*. En slik rolle handler om flere ting; for det første handler det om å bidra med en bred faglig ressurs, hvor det mobilitetsfaglige kobles til et større lokalsamfunnsperspektiv. Dette forutsetter en tett koblet og aktivt medvirkende rolle i lokale prosesser, med mindre fokus på å være saksbehandler. I en slik arbeidsform må arbeidet vektlegge nettverksbygging, både mellom lokale initiativ og i koblingen til eksterne ressurser og finansieringskilder.

For det andre forutsetter dette både bredde og spissing i den fylkeskommunale organisasjonen. En egen faggruppe hvor mobilitetskompetanse knyttes med innovasjonskompetanse vil representere bredden. Spissen vil i stor grad handle om å utvikle en søkerkompetanse som utløser ressurser og innovasjonsmidler. Faggruppen bør ha stor grad av autonomi, og ha delegert myndighet på sitt område.

Dette er imidlertid en arbeidsform som må håndtere dilemmaer. Alle kommuner har ikke de samme forutsetninger i innovasjonskraft og -evne, og en rolle som støttespiller for enkelte kan fort støte an mot en regional fordelings- og rettferdighetslogikk. Pådriverrollen kan fortsatt være nødvendig, men først og fremst ved å koble de med liten innovasjonskraft til de sterke.

Den samme logikken bør legges til grunn når det er snakk om fagteam som krysser organisasjonsgrenser; her trekkes særlig forholdet til helseforetakene som viktig av nettverket – men samtidig en utfordring.

3 SMART MOBILITET – BEGREPET OG KUNNSKAPEN

Begrepet "smart mobilitet" benyttes i ulike sammenhenger og tillegges ulikt innhold. I Tiltakskatalogen² presenteres begrepet slik: *"Smart mobilitet omhandler en rekke tiltak for å skape en grønn og bærekraftig transportsektor. Bruk av ny teknologi, digitalisering, nye organisasjonsformer, bedre informasjonsflyt og bedre samarbeid er eksempler."*, mens Statens vegvesen i sin rapport om Smart mobilitet³ sier at: *"Smart mobilitet er et av mange virkemidler for å legge til rette for en grønn og bærekraftig transportsektor. Gjennom å tilby smarte mobilitetstjenester skal transportbrukerne kunne ta miljøvennlige valg og samtidig ha tilgang til effektive og attraktive transporttjenester."*

Nye smarte mobilitetsløsninger kan bidra til å løse noen av utfordringene knyttet til å etablere og drive bærekraftige kollektivtransporttjenester i distriktene. De nye mobilitetsløsningene er i stor grad drevet fram av utviklingen i teknologi som muliggjør blant annet utvikling av nye forretningsmodeller, kommunikasjons- og informasjonsdelings-systemer, mobilitets-plattformer og automatiserte kjøretøy. Skal imidlertid utviklingen gi ønsket verdi for samfunnet, vil det kreve at offentlige myndigheter finner gode måter å styre utviklingen av smart mobilitet på, gjennom bruk av egnede virkemidler. Dette innebærer å finne strategier for å håndtere mulige barrierer for utforming og implementering av smarte mobilitetstiltak. Dette kommer vi tilbake til.

3.1 EN KUNNSKAPSOPPSUMMERING

På grunn av lange avstander mellom boliger og aktiviteter og tjenester, spredt bebyggelse og lav befolkningstetthet, er det utfordrende å klare å tilby befolkningen i distriktene økonomisk bærekraftige kollektivtransportløsninger som svarer til deres behov. Transporten i distriktene er i stor grad bilbasert, noe som ikke bare er dårlig i et klima- og miljøperspektiv der det er snakk om fossildrevne kjøretøy, men som også er utfordrende for de gruppene av befolkningen som ikke har bil eller kan kjøre bil. Samtidig kan det argumenteres for at det er bedre for miljøet at transport foregår med (el-)biler enn store, og ofte ganske tomme, dieselbusser. Det er derfor et behov for å finne nye måter å organisere og utforme kollektivtransporttilbudet i distriktene på, og dermed lokalisering og arealutvikling, slik at det blir både mer klima- og miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftig. Smart mobilitet anses å kunne bidra til et mer bærekraftig transportsystem, attraktive steder og levende landsbygder.

Som et underlag for arbeidet i læringsnettverket har Nordlandsforskning utarbeidet en kunnskapsrapport (Bardal, m.fl. 2021). Formålet med kunnskapsoppsummeringen var å gi en

² [Transportøkonomisk institutt: tiltakskatalog for transport og miljø.](#)

³ [Statens Vegvesen: Smart mobilitet. Veiledning og tiltak.](#)

oversikt over nasjonal og internasjonal kunnskap og erfaringer som fins knyttet til smart mobilitet i rurale områder/distrikt, gjennom en kartlegging av forskningslitteratur og utredninger innenfor temaet. Data ble hovedsakelig samlet inn ved å foreta en litteraturgjennomgang av norsk og internasjonal litteratur som omhandler tema knyttet til smart mobilitet. Data om fylkeskommunenes pågående prosjekter og piloter har hovedsakelig blitt hentet inn gjennom dokumentanalyser og analyse av fylkeskommunenes nettsider og prosjektnettsider. I tillegg ble det hentet inn informasjon direkte fra deltakerne i læringsnettverket.

3.1.1 TEKNOLOGI I RASK UTVIKLING – MULIGHETER OG UTFORDRINGER

Kunnskapsrapporten viser til at man ofte ser til teknologi og digitalisering som løsningen på mange av dagens store samfunnsutfordringer. I en tid med rask teknologisk utvikling som muliggjør en radikal endring i måten vi beveger oss på, er det viktig at myndighetene tar del i utviklingen (Ydersbond mfl., 2020). Dette innebærer blant annet å styre utviklingen slik at man sikrer at de innovative teknologiene bidrar til et mer bærekraftig mobilitetssystem, som styring gjennom pilotprosjekter, styring gjennom samarbeid, scenariostyring og bruk av veikart, samt styring gjennom utvikling av standarder og kravspesifikasjoner.

Intelligente transportsystemer og tjenester (ITS) er identifisert som et viktig virkemiddel for å oppnå transportpolitiske mål i Norge. Kooperativ ITS (C-ITS), benyttes som betegnelse på ITS-anvendelser som innebærer toveis kommunikasjon, f.eks. mellom ulike kjøretøy/trafikanter, mellom kjøretøy/trafikanter og transportinfrastruktur, og mellom ulike infrastruktursystemer. Gjennom tingenes internett (IoT) genereres og deles stordata (Big data) som kan danne grunnlag for nye, skreddersydde og fleksible tjenester. Teknologien som utvikles danner grunnlag for utvikling av blant annet nye mobilitetsplattformer og selvkjørende kjøretøy og fartøy.

For å sikre at ITS-løsninger er interoperable, kompatible og gir kontinuitet i tjenestene, kreves det imidlertid at en rekke forutsetninger er på plass. Det må være mulig å utveksle informasjon mellom kombinasjoner av transportmidler og infrastrukturer, og det må finnes relevante data eller informasjon å utveksle. I tillegg må data- og informasjonsutvekslingen benytte standardiserte meldingsformater i en felles kommunikasjonsprotokoll. For å oppnå dette, er etablering og bruk av standarder grunnleggende. Dette kan bl.a. muliggjøre utvikling av felles løsninger som er harmonert med og kan samordnes med andre fylker og aktører, og der fylkene f.eks. kan gå sammen om evt. bestillinger og kompetanseoppbygging.

3.1.2 NYE FORRETNINGSMODELLER UTVIKLES

Det er mange drivere for nye forretningsmodeller, inkludert blant annet mål om mer bærekraftige løsninger, forhold knyttet til eierskap, myndighetsstrukturer, forhold i omgivelsene, tilgang på arbeidskraft, kundeforventninger, teknologisk utvikling, strategiske visjoner, reguleringsaspekter og innovasjon (Merkert og Wong, 2020). Holdning til risiko er også viktig, og ofte avgjørende når investorer skal hentes inn. Nye teknologiske løsninger som smarttelefon, har gjort det mulig å dele lokasjonsinformasjon i sanntid, og tilgangen på data har gjort det mulig å utvikle detaljerte kundepreferanseprofiler. Dette legger til rette for å kunne kombinere ulike tjenester, inkludert kollektivtransporttjenester, og har igjen ført til utviklingen av en rekke nye forretningsmodeller med stor betydning for transportsektoren⁴. En rekke nye bedrifter investerer i det nye mobilitetsrommet, noe som fører til både utfordringer og muligheter for myndighetene og de tradisjonelle transportoperatørene.

I litteraturen pekes det på utfordringen med silotilnærming når det gjelder regulering, og at fokuset i kontraktene ofte er på spesifikke transportmidler, noe som kan være begrensende med hensyn til utnyttelse av kjøretøy. Det kan være mye synergi å hente ved å integrere ulike forretningsmodeller og blant annet tillate kryss-subsidiering mellom transportmidlene og tilby bedre integrasjon mellom offentlige transportmidler. Forskere spår at transport vil bli en enda mer integrert del av andre tjenester og at forretningsmodellene vi gå langt forbi den tradisjonelle transportsektoren (*ibid.*). Hva som er en suksessfull forretningsmodell vil imidlertid avhenge av både aktørene som er involvert, geografiske forhold (by/land) og om det er snakk om lang eller kort sikt.

3.1.3 MÅLSETTINGER

Selv om det ikke er etablert noen overordnet visjon for mobilitet i distriktene, eksisterer det likevel en rekke målsetninger som transportplanleggingen må forholde seg til i Norge. Disse er formulert både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå gjennom ulike dokumenter som Nasjonal transportplan, Distriktsmeldingen og regionale transportplaner. I tillegg er det vedtatt at FNs 17 bærekraftsmål med delmål skal ligge til grunn for offentlig planlegging.

En utfordring er at det er mange ulike typer mål som er viktig. Det er mål knyttet til bedring av klima og miljø, mobilitet for alle, økonomiske bærekraftige mobilitetsløsninger osv. Viktige spørsmål er knyttet til hvordan man prioriterer mellom mål, hvordan man forholder seg til mål på ulike nivåer og hvordan man håndterer konflikter mellom mål. Det pekes også både nasjonalt og internasjonalt, på utfordringen knyttet til at roller og ansvar for kollektivtransporten er delt mellom ulike myndighetsnivå.

⁴ Et eksempel fra de dybdestudiene som har vært gjennomført i læringsnettverket kan være Spare Labs – et globalt teknologiselskap som leverer programvareløsninger til mobilitetsaktører. De har blant annet levert algoritmen som beregner kjøreruten i sanntid for Kolumbus sitt *Hentmeg*-prosjekt i Rogaland.

3.1.4 VIRKEMIDLER FOR INNOVASJON OG SMART MOBILITET I DISTRIKTENE

Innovasjon og nyskaping er sosiale prosesser preget av usikkerhet. Virkemidler for innovasjon vil derfor ofte dreie seg om å minske denne usikkerheten, eller gjøre eventuelle tilbakeslag mulige å bære for aktørene som er involvert. Noen ganger vil virkemidler kunne fungere som fødselshjelpere for innovasjoner, gjennom at den siste barrieren for et prosjekt kan overvinnes. Eksempler på slike virkemidler kan være økonomiske bidrag fra Enova eller Miljødirektoratet gjennom Klimasats. Andre ganger vil virkemidler ta form av avanserte samarbeid, hvor ikke bare finansiering, men også nye reguleringer, positive og negative incentivstrukturer og kunnskapsproduksjon fungerer sammen.

Hvilke typer virkemidler og hvor avanserte de skal være, avhenger av konteksten de skal virke i og ambisjonsnivået. Hvis ambisjonsnivået er å elektrifisere kollektivtransport til havs, kan støtte fra Enova være tilstrekkelig. Hvis målet er en helhetlig politikk for å endre transportmønstre, kan helhetlige virkemidlerpakker, å la byvekstavtalene, være nødvendig.

Det er flere eksempler på at man også gjør forsøk med nye former å styre på, for å bidra til endring. Såkalt eksperimentell styring brukes ofte om regulatoriske endringer hvor man rammer inn et område for å teste ut nye tiltak (Eneqvist og Karvonen, 2021). Regulatoriske «sandkasser» hvor det gis rom for utprøving av ny teknologi for prøving og feiling i kontrollerte og avklarte former, under et klart definert tilsynsregime, er eksempel på dette. Vi ser av igangsatte og gjennomførte prosjekter i Norge, at mange har kommet i stand ved at kommuner, fylkeskommuner og andre aktører har vært/er deltakere i større forskningsprosjekter – gjerne sammen med deltakere fra andre land. Det sistnevnte gir gode muligheter for erfaringsutvekslinger på tvers av land og regioner. Innovasjonskonkurranser er også en type virkemiddel som kan bidra til utvikling av smart mobilitet.

3.1.5 EKSEMPLER PÅ SMARTE MOBILITETSTILTAK NASJONALT OG INTERNASJONALT

Det er ulike måter å kategorisere smarte mobilitetstiltak på. Kunnskapsrapporten viste til ulike spesifikke tiltak som kan erstatte tradisjonell kollektivtransport med fast rute og rutetabell med henvisning til nasjonale og internasjonale eksempler. Vi fokuserer her på bestillingstransport, delingsmobilitet og samkjøring, tjenester for kombinert mobilitet og mobilitet som tjeneste (Mobility as a Service – MaaS), samt selvkjørende busser og ferger. Rapporten viser også til eksempler på hvordan sesongbasert turisttrafikk kan håndteres, nasjonale programmer og mobilitetskampanjer, integrering av ulike typer transporttjenester, samt tiltak som kan redusere transportbehovet. Kunnskapsrapporten gir en oversikt over ulike piloter og prosjekter med smart mobilitet som har vært gjennomført eller pågår i Norge. Selv om dette ikke er en uttømmende liste, gir den en god oversikt, og viser tydelig at det er mye spennende på gang i de ulike fylkene.

3.1.6 BARRIERER OG SUKSESSFATORER FOR UTFORMING OG IMPLEMENTERING AV SMART MOBILITET

Når nye mobilitetstiltak skal utformes og implementeres, vil det imidlertid finnes ulike typer barrierer og suksessfaktorer som henholdsvis hindrer og fremmer prosessen. Hvilke tiltak det er hensiktsmessig å iverksette et sted, og hvilke barrierer som forekommer, vil variere avhengig av forhold som for eksempel stedets arealutnyttelse, befolkningstetthet, hvordan det eksisterende transportsystemet er utformet, topografi, klima osv.

I kunnskapsrapporten deles barrierene inn i åtte ulike kategorier: kulturelle, politiske, juridiske, organisatoriske, kunnskapsmessige, økonomiske og teknologiske barrierer, samt barrierer knyttet til demografi, geografi og markedsforhold. Det pekes blant annet på viktigheten av å ha god politisk forankring for nye mobilitetsløsninger, å vedta forpliktende visjoner, politikk og mål for rural mobilitet, samt å se arealplanlegging og kollektivtransportplanlegging i sammenheng. Det er også avgjørende at de involverte aktørene har tilstrekkelig med ressurser både til planlegging, utforming og implementering av tiltak. Dette gjelder både økonomiske ressurser til selve tiltakene, men også kunnskap, kompetanse og kapasitet internt, og det gjelder ikke bare fylkeskommunene, men også kommunene og andre aktører.

En annen suksessfaktor er god koordinering og samarbeid mellom tjenestetilbydere, myndigheter, sektorer og finansieringskilder. Dette inkluderer samarbeid mellom ulike offentlige nivåer og organisatoriske enheter. Flere prosjekter trekker også fram som en viktig suksessfaktor at man har klart å involvere lokalsamfunnene og skape engasjement og deltakelse.

Til sist fremheves viktigheten av å ha fokus på hovedmål og målgrupper for tiltakene, og å lage attraktive, lett tilgjengelige, lette å bruke og prisgunstige tjenester, som er tilpasset kundenes behov. Folk setter også pris på å ha et variert transporttilbud, og sømløse reisemuligheter vil gjøre det enklere å benytte kollektivtransporttilbudene. Alle disse faktorene kan bidra til at flere vil bruke offentlig transport i rurale områder og være med på å øke kundegrunnet til tjenestene. God markedsføring av nye tilbud vil også kunne bidra.

3.2 KUNNSKAPSSTATUS OG DISTRIKT

En viktig konklusjon fra kunnskapsoppsommeringen, er at mye av det «smarte» mobilitetsarbeidet er rettet mot og gjennomført i byområder. Det kan være mye overføringsverdi i dette også til distriktene, men litteraturen peker på at forutsetningen om at det som fungerer i byen også vil fungere i rurale områder, overser potensialet som ligger i å utvikle løsninger basert på rurale behov, utviklet for å passe for spredtbygde områder.

Distriktene har både andre forutsetninger, utfordringer og behov enn det byene har, og dette gjør at smarte distrikt må formes forskjellig fra byer. Utviklingen av mobilitet i distriktene må sees i sammenheng med en helhetlig utvikling av distriktene, der en tar hensyn til både næringsutvikling og utvikling av lokalsamfunnene.

4 LÆRINGSNETTVERKET

4.1 FØLGEFORSKNINGENS METODE

Designet for følgeforskningen har tatt utgangspunkt i en såkalt *Learning History Approach* (lærende historier). Dette er en deltakende aksjonsforskningsmetode designet for å utforske og legge til rette for læring i organisasjoner (Kleiner og Roth, 1996; Lyman og Moore, 2019). Organisasjonslæring kan sies å være en prosess med positiv endring i en organisasjons samlede kunnskap, kognisjon og handlinger, som øker organisasjonens evne til å oppnå ønskede resultat.

Gjennom lærende historier blir ikke bare hva folk gjør gjengitt, men også hva de tenker, hvilke forutsetninger som ligger bak en utprøving av en ny løsning, hvordan de kom fram til sine beslutninger, hva andre tenkte om handlingene samt hvordan de forventer å ta erfaringene videre i videre utvikling av tilbudet. De som leser lærende historier utstyres med kunnskap slik at de kan utvikle sin egen beste praksis. Prosessen bygger dermed på handlingskunnskap mellom fylkeskommunene som deltar i læringsnettverket. For det andre skaper lærende historier reflekterende erfaringer som oppmuntret folk til å gjøre seg opp sine egne meninger. Prosessen gir et verktøy for refleksjon gjennom alle prosessens stadier, og metoden involverer folk i hele organisasjonen til å tenke på fortiden på en måte som hjelper en å planlegge for fremtiden. Data skapes gjennom reflekterende samtaler hvor folk kan tenke gjennom hva de planla å gjøre, hvordan forventninger er oppnådd og/eller har endret seg, og hva de har lært. I tillegg har forskningsteamet deltatt og observert møter i læringsnettverket, bidratt med ønskede kunnskapsinnspill og belyst problemstillinger og case som omhandles i møtene. Korte notater har blitt presentert underveis.

4.2 DISKUSJONER I LÆRINGSNETTVERKET

Det ble i utgangspunktet planlagt for ni møter i læringsnettverket; første møte ble avholdt 28. oktober 2020 – siste møte ble avholdt i september 2022. Med unntak av det avsluttende møtet, har samtlige møter blitt gjennomført digitalt på grunn av covid-19 pandemien. Noen av møtene har tatt utgangspunkt i skriftlige kunnskapsbidrag fra følgeforskerne, og har også vært basert på forarbeid i mindre grupper blant nettverksdeltakerne.

4.2.1 BEHOV FOR KUNNSKAP – OG SAMORDNING

Arbeidet med en kunnskapsoppsummering om smart mobilitet har vært et viktig utgangspunkt for nettverket. I den innledende fasen var det viktig å avklare kunnskapsbehov, og relevante dybdestudier. Tematisk sett, har det vært ansett som viktig å både sette søkelyset på ulike teknologiske løsninger for transport (status for autonome kjøretøy, informasjon,

bestilling, koordinering av transport), læring fra det som har vært gjort i byene med hensyn til smart mobilitet, og problemstillinger knyttet til ungdom og mobilitet i distriktene. Fra følgeforskernes side har det i denne sammenhengen vært viktig å bidra med teoriinnspill knyttet til innovasjonsstrategier og drivere for innovasjon.

Et overordnet blikk på diskusjonene i nettverket viser at det er en del grunnleggende problemstillinger som kommer til overflaten, uavhengig om man diskuterer organisering, teknologi, eller virkemidler. Men *behov for integrasjon og samordning* er en gjenganger i diskusjonene. Dette kommer til uttrykk både som en etterlysning av bedre samarbeid, samordning, helhetstenkning og standardisering av løsninger og virkemidler. Premissene for at integrasjon fremstår som viktig ligger på mange måter i en grunnleggende utfordring; *silo-tenkning* i offentlig forvaltning og virkemiddelapparat er et underliggende problem.

Et annet premiss knytter seg til *mangel på ressurser og kapasitet* mer generelt, noe som ikke bidrar til å rette oppmerksomheten mot utviklingsoppgaver og nye løsninger i den grad man skulle ønske. Forholdet mellom lange og korte horisonter i utviklingsarbeidet er også et moment her. Som noen påpeker, er det lange perspektivet ofte nødvendig i det å tenke nytt; samtidig kan det være handlingslammende for å få iverksatt løsninger. Et tredje aspekt er *kompleksitet*: å etablere innovative og smarte løsninger vil ofte innebære at grenser må krysses – både geografiske, mellom fylker og over kommunegrenser, men også institusjonelle grenser mellom offentlig og privat sektor kan være utfordrende. Det sistnevnte peker også mot en mulig kompetansebarriere; innkjøpskompetansen i fylkeskommunene er eksempelvis noe som enkelte peker på.

4.2.2 DYBDESTUDIER

Deltakerne i læringsnettverket har ønsket å se nærmere på noen norske case som illustrerer disse problemstillingene, med spesiell oppmerksomhet på forutsetninger for å lykkes med smarte mobilitetsprosjekter og viktige barrierer som må overkommes. Prosjektet «Testarena Norefjell», bestillingstransportløsninger og prosjektet «Smart mobilitet i distriktene» (Innlandet) ble vurdert som spesielt interessant å gå videre med.

Testarena Norefjell

I 2018 gikk de fire kommunene i Norefjell-regionen sammen med reiselivet for å sertifisere Norefjell som et bærekraftig reisemål. Grønn mobilitet ble fort et tema i dette arbeidet. Reiselivet pekte på utfordringene med å frakte gjester til og fra destinasjonen uten at de trenger å bruke egen bil og hvordan gjestene skulle komme seg rundt på fjellet og ned til bygdene for å se, spise, oppleve og gjøre aktiviteter. Fra kommunenes side har det også vært viktig å se mulige løsninger på utfordringene i forhold til de fastboende sine behov; både når det gjelder kollektive transportløsninger for personreiser og for vareleveranser.

I 2019 inviterte DOGA, sammen med Nordic Edge og Innovasjon Norge, til en innovasjonskonkurranse for norske kommuner og fylkeskommuner. Temaet var: «Sammen for smarte og bærekraftige byer og lokalsamfunn». Krødsherads prosjektidé om løsninger for sømløs og miljøvennlig transport ble plukket ut som en av to nasjonale piloter, sammen med Utsira kommune. Videre fulgte en anbuds konkurranse, der 130 nasjonale og internasjonale aktører konkurrerte om å løse kommunes utfordring. Høsten 2019 ble Testarena Norefjell kåret som vinner med konseptet «Best uten bil». Initiativtakerne er Kongsberg By&Lab, Applied Autonomy og Sigdal Utvikling. Ideen var å løse utfordringene i samarbeid med lokalbefolkning og lokalt næringsliv, ved hjelp av smarte og innovative konsepter. Håpet er at Testarena Norefjell skal gi ny verdiskaping, basert på lokal forankring og kunnskap, tilpasset lokale kvaliteter og rammebetingelser. Prosjektet omhandler i tillegg til utprøving av selvkjørende kjøretøy, også hvilken teknologi og hvilke forretningsmodeller som skal til for å tilby sømløse løsninger for å reise grønt til og fra fjellet, samt intertransport på fjellet.

Følgeforskernes analyse av «Testarena Norefjell» (Gjertsen 2022a) peker på at det er et prosjekt som overskrider en smal forståelse av et mobilitetsprosjekt. Her påkobles annen kommunal tjenesteproduksjon og lokal næringsutvikling. Kommunenes samfunnsutviklerrolle er i så måte viktig, både når det gjelder å initiere aktiviteten, og i å koble arbeidet opp mot planarbeid. Det faktum at mobilitetsfeltet integreres i et bredere lokalt utviklingsperspektiv er interessant. Denne innrammingen av mobilitetsutfordringer illustrerer at smart mobilitet ikke nødvendigvis er knyttet til teknologianvendelse (selv når det åpenbart er en sentral komponent i Testarena Norefjell); det handler også om å gjøre ting på en bedre og mer effektiv måte. Analysen peker i retning av at det ligger en potensiell merverdi i å koble kommunal tjenesteproduksjon og lokale næringer til mobilitetssetting.

I et litt større perspektiv aktualiserer dette også *fylkeskommunens* samfunnsutviklerrolle. Fylkeskommunens rolle mht. kollektivtransport, med tilgang til nettverk og aktører, data, kompetanse mht. kontrakter og avtaler etc. vil være vesentlig i gjennomføring av lokalt initierte prosjekter – men rolleavklaring og ansvarsfordeling må være tydelig i de ulike fasene av lokale utviklingsprosjekter, både i oppstart og i en driftsfase. På denne måten kan fylkeskommunen være en katalysator for videre utbredelse av tiltak i andre steder i fylket, og kan bidra til stordriftsfordeler. Det reiser også et spørsmål om hvilke betingelser som må være til stede for å fylle denne rollen.

Et annet hovedelement som trekkes frem i analysen er hvordan kunnskap om lokal mobilitet er en viktig forutsetning; lokal kunnskap som en inngang til nytenking rundt mobilitetsløsninger er et viktig prinsipielt poeng. Her peker følgeforskerne på en overføringsverdi. Dette ser også ut til å ha hatt betydning for fylkeskommunes interesse og støtte, og for å bygge en partnerskapsrelasjon mellom forvaltningsnivåene. Analysen peker også på at initiativet er koblet til en lokal/kommunal planprosess, et felt som ellers ofte er preget av svakt grunnarbeid og manglende vedlikehold i mange små distriktskommuner.

Analysen konkluderer med at «Testarena Norefjell» kan forstås som et eksempel på en samstyringsmetode, som peker i retning av at politikktutformingene i større grad må involvere andre enn formelle myndighets- og beslutningsorganer, lokalt, regionalt og nasjonalt.

Bestillingstransport

Læringsnettverket har ønsket et nærmere innblikk i ulike bestillingstransportløsninger. Eksempelene som ble valgt av følgeforskerne var *Distriktsmobilen* i Vevelstad kommune i Nordland, og *Hentmeg*, som først ble startet i Sauda i Rogaland. Analysen viser også til andre eksempler på bestillingstransport.

Etter å ha tapt anbud om pasienttransport ble den siste drosja i Vevelstad kommune lagt ned. Kommunen henvendte seg til fylket for å diskutere løsninger. Nordland fylkeskommune (NFK) foreslo opprettelse av *Distriktsmobilen*, etter modell fra Dorfsmobil i Østerrike. Distriktsmobilen er en ordning for bestillingstransport drevet av frivillige sjåførere organisert gjennom frivillighetssentralen i Vevelstad. NFK står for mesteparten av kostnadene, mens kommunen står for det administrative. Passasjerene betaler vanlig bussbillett. Sjåførene kompenseres med en symbolsk sum. Selv om tiltaket har vært foreslått kuttet i flere runder har det hatt stabil finansiering siden oppstarten i 2009. Utfordringene har imidlertid vært større på det regulatoriske feltet. En forutsetning for NFK sin finansiering av tilbudet er at det ikke svekker grunnlaget for annen kommersiell virksomhet. Dermed er tiltaket begrenset til å kun holde seg i Vevelstad. Ved opprettelsen ble det søkt om å få fritak fra kravet om å ha løyve for å drive persontransport. Løyve forutsetter en del faglig kompetanse, og ville vanskeliggjort rekrutteringen av frivillige sjåførere. Samferdselsdepartementet innvilget fritak fra oppstart, og ga NFK muligheten til å fornye dette annethvert år. Sjåførene trengte kjøreseddel, som ble utstedt av politiet mot fremvisning av helseattest og sjekking av vandel.

Med endringene i yrkestrafikkloven som trådte i kraft i 2020 gjorde at kompetansekravet ble flyttet over til kjøreseddelen. For å oppfylle dette kravet må dermed sjåførene kjøre opp til drosje. Da Vevelstad søkte om fritak fra dette kravet var svaret fra departementet negativt, i tillegg til at vilkårene for fortsatt fritaksløyve var borte, og Vevelstad ble dermed bedt om å avvike tilbudet. Det pågår nå en dialog mellom Vevelstad kommune, Nordland Fylkeskommune og Samferdselsdepartementet med sikte på å se om det er mulig å gjøre endringer i tilbudet som kan oppfylle de nye kravene.

Hentmeg i Sauda er en modell for bestillingstransport som først ble utviklet i Sauda gjennom et samarbeid mellom kollektivtransportseksjonen Kolombus og teknologileverandøren Spare Labs. Utgangspunktet var et bybuss-tilbud i Sauda med tre ulike ruter og lavt belegg. Brukere har vært lite fornøyd, frekvensen er lav, og det langt å gå til bussen. Dette er kostnadskrevenende for Kolombus med tanke på bruk og passasjergrunnlag. Løsningen bestod i å erstatte rutebussen med bestillingsløsningen *Hentmeg* i periodene med minst belegg på det ordinære kollektivtilbudet. En minibuss med sjåfør plukker opp passasjerer som bestiller tur enten via

app eller telefon. En algoritme beregner til enhver tid beste rute ut fra bestillinger som kommer inn. Vanlig busstakst og dør til dør transport gjelder. Tilbudet gjelder innenfor et avgrenset område på 10 x 15 km.

Et hovedpoeng i følgeforskernes analyse av modellene, er at brukermedvirkning er sentralt for å sikre at omlegging til bestillingstransport treffer målgruppene, spesielt siden det dreier seg om å endre faste ruter som er godt innarbeidet blant folk, og gå over til bestillingstransport. Brukermedvirkning bidrar til forankring, men også avklaring av forventninger til nye tilbud. En viktig forutsetning er imidlertid at tilbudet gjelder innen et avgrenset område med et visst passasjergrunnlag. Bestillingstransport kan i prinsippet skaleres opp eller ned i tråd med det faktiske behovet for transport. I praksis peker f.eks. erfaringene fra Hentmeg mot at tilbudet ikke skalerer særlig godt, siden å øke antallet kjøretøy øker kostnaden uten at passasjertallet øker tilsvarende.

I møte med nye teknologier for mobilitet fremheves viktigheten av bestillerkompetanse. I de konkrete eksemplene som analysen tar utgangspunkt i, fremstår ansatte med kompetanse på algoritmer og som er oppdatert på teknologiutviklingen på området som avgjørende for å kunne «oversette» brukernes behov til kravspesifikasjoner til anbud for levering av de teknologiske løsningene. Samtidig var forventningene store til innføringen av bestillingstransport.

Eksemplene på bestillingstransport i analysen er forskjellige. Et fellestrekk er allikevel at begge tilbudene håndteres av mobilitetsavdelingene i de respektive fylkeskommunene. Dermed er problemene tiltakene er ment å løse primært forstått som mobilitetsproblemer. Men som eksemplet Distriktsmobilen viser, har dette ikke stått i veien for bredere vurderinger når det kommer til verdien av tilbudet. Fylkeskommunen trekker fram den sosiale merverdien, «de har fått til dette med frivilligheten». Det gir muligheter for mestring og meningsfulle aktiviteter både for sjåfører og passasjerer, og gir spesielt eldre uten bil muligheten til å delta i det sosiale livet i Vevelstad. Hentmeg representerer på den andre siden en mer formalisert variant av bestillingstransport. Analysen peker på at heller enn å være *quick-fix* løsninger som kan implementeres overalt, understrekes det hvor viktig det er å tilpasse tiltak til konteksten de skal virke i. Brukermedvirkning står sentralt i et slikt arbeid, og noe av suksessen henger nettopp sammen med den tette involveringen av brukere.

Smart transport i Innlandet

Ideen i «STD Innlandet» har vært å utvikle et bestillingstilbud til innbyggerne – når en selv ønsker – basert på digital bestilling og automatisert planlegging. Videre har det vært basert på en tanke om konkurranse om kjøring, og en forutsetning om tilstrekkelig tilgjengelig kapasitet i transportsystemet. En målsetting har vært å integrere systemet mot Entur, nasjonal reiseplanlegger. Tanken var at dette også ville forutsette en ny organisasjonsform, og

samarbeid mellom transportaktører. Visjonen har vært å realisere prosjektet ved å utvikle «Mobility as a Service» (MaaS) tilpasset strøk med lav befolkningstetthet.

Bakgrunnen for prosjektet er en kjent utfordring i distriktsmobilitet – det er dyrt å drive kollektivtrafikk med dårlig belegg, som lett leder til en ond sirkel med nedskaleringer. Selv om forsøk med bestillingstransport ikke er et nytt fenomen for Innlandet, har det her også vært en ambisjon om å utvikle et *felles* system for transportplanlegging, der både behov for person- og varetransport samordnes for å utnytte transportressursene optimalt. Prosjektkonsortiet har omfattet Innlandstrafikk, Sykehuset Innlandet, Folldal kommune, Entur og SINTEF. Prosjektideen ble utviklet i samarbeid mellom Innlandstrafikk og forskere fra SINTEF, og har blitt støttet av Norges Forskningsråd. Tidlig i prosjektet ble det utviklet en liste med såkalte KPIer – kvantifiserbare mål for transportløsninger, som løsningen bygger på og måles opp mot.

Den tekniske løsningen som ble utviklet på bakgrunn av den innledende fasen i prosjektet ble kalt STD planlegger – og beskrives som et verktøy for å «planlegge ordrer på biler etter hvert som de kommer inn». Dermed kan kjørerutene planlegges ut fra faktisk behov for hver enkelt dag. Verktøyet er ment å planlegge for daglig transport av kjente oppdrag. Verktøyet planlegger i sanntid, der planen skal kunne endres og optimaliseres på grunn av nye eller endrede oppdrag. Verktøyet kan legge inn oppdrag og systemet planlegger dette dynamisk og optimalt. Fordelingen av KPIer kan justeres og planen blir endret deretter. Systemet kan se andre ressurser som enda ikke er allokert til oppdrag i systemet, og kan se mulige felles møteplasser. Operatøren(e) kan få opp alternativer for hvordan oppdraget skal styres.

Løsningen inneholder også en simulator som gjør at løsningen kan benyttes til scenariobaserte case-studier. Et scenario som har vært testet ut er knyttet til pasienttransport for Sykehuset Innlandet – hvor spørsmålet var knyttet til besparelser ved å bruke samkjøring med egen kjøretøyflåte i tillegg til ekstern transportør. I tillegg har potensialet som ligger i å foreta transport av biomedisinske prøver på egen hånd. En hovedutfordring for å kunne gjøre kvantitative effektevalueringer er imidlertid tilgangen på realistiske data. Dette vil kunne gjøres i en reell pilottesting av verktøyet.

Sett utenfra, peker innovasjonsprosessen i STD Innlandet på flere interessante problemstillinger. For det første reiser det et spørsmål om både muligheten for å utforske og utvikle nye mobilitetsstilbud for distriktene, hvilken status dette arbeidet har for lokale og operative aktører i mobilitetsmarkedet, og hvilke forventninger som knytter seg til denne typen arbeid. For det andre setter denne prosessen søkelyset på betydningen av kunnskaps- og behovsavklaring i en slik innovasjonsprosess, og hvordan man praktisk legger til rette for brukernes medvirkning og samskaping av et mobilitetsverktøy.

Grunnleggende sett, peker dette prosjektet på et dilemma mellom det å eksperimentere og det å velge «hylleware» fra en tiltaksmeny. I dette tilfellet har riktignok ikke arbeidet (så langt) manifestert seg i pilotering, hvor brukere og operatører ser sporene av faktiske tilbud.

4.2.3 FYLKESKOMMUNE OG STAT: ROLLER OG ORGANISERING

Et sentralt tema gjennom diskusjonene i læringsnettverket har vært hvilken rolle fylkeskommunen inntar i utviklingsprosjekter som tar tak i distriktsmobilitet, og hva som er de opplevde utfordringene med å organisere seg i en slik sammenheng. Utgangspunktet for denne diskusjonen er en erkjennelse av at det er stor variasjon i organiseringen av denne typen arbeid; mye har vært overlatt til kollektivselskapene. Her pekes det på behovet for en kompetanseutvikling i den fylkeskommunale organisasjonen. Det må både foreligge kompetanse på tilrettelegging for innovasjonsprosesser og initiativ, samtidig som den mer faglige mobilitetskompetansen er ivaretatt.

Nettverket påpeker også at en fylkeskommunal organisering må kunne operere med fleksibilitet. Dette taler for å etablere autonome fagteam basert på prosjektorganisering heller enn linjestyring. Dette forutsetter at den fylkeskommunale linjestrukturen reelt avgir makt. Den samme logikken bør legges til grunn når det er snakk om fagteam som krysser organisasjonsgrenser; her trekkes særlig forholdet til helseforetakene som viktig – men samtidig en utfordring.

Statens bidrag til samordning av mobilitet etterlyses også, ut fra en tanke om at i flere av de relevante budsjettene må man helt til topps for å kunne se samordnet på. Staten oppleves også å ha en sentral rolle i å få til sømløse overganger mellom nasjonale kollektivruter på tvers av regioner og de lokale rutene som er koblet opp mot disse. Det etterlyses også statlige incentiver for fylker med mindre steder og byer som samarbeider, koblet til krav til nullvekst og systemer som kan ta ned veksten av biltrafikk, f.eks. ved at arealutvikling tar hensyn til smart mobilitet og mulighet for effektive tjenestetilbud. Det pekes videre på behov for å se på hvilke krav som stilles til mottakere av belønningsmidler, f.eks. hvilke mål de jobber mot, om det benyttes felles løsninger som er harmonert med/kan samordnes med andre, og evt. også krav til deling av data.

Bærekraftige mobilitetsløsninger i distriktene vil kreve et forpliktende samarbeid mellom aktører og på tvers av sektorer, inkludert helse- og skolesektoren. Læringsnettverket peker i denne sammenhengen på behovet for verktøy/metodikk som synliggjør gevinster som smarte mobilitetsløsninger kan gi i andre sektorer i samfunnsregnskapet, f.eks. hvordan mobilitetsløsninger som gjør det mulig for flere eldre å bo hjemme lengre, kan redusere behovet for sykehjemsplasser. Her har staten en viktig rolle i å bidra til å redusere sektor-skott, og å redusere juridiske barrierer for samordning av tjenester og samarbeid mellom aktører.

Både fylkeskommunale og statlige roller, og organisatoriske utfordringer drøftes nærmere i de påfølgende kapitlene.

5 ANBEFALINGER OG POLICYUTFORDRINGER

5.1 MOBILITET OG DISTRIKTSUTFORDRINGENE

Demografiutvalget (NOU 2020:15) og Distriktsnæringsutvalget (NOU: 2020: 12) gir en oppdatert og bred oversikt over drivkrefter, utviklingstrekk og problemstillinger knyttet til distriktsutvikling. En hovedkonklusjon i Demografiutvalgets utredning er at drivkreftene som påvirker demografien i dag vil utvikle seg videre i samme retning som før. I forhold til flyttemønster ser man at denne vil avta, men dette kommer mer som en effekt av at aldringen i distriktene øker når unge flytter som nå i forbindelse med utdanning og jobb. Distriktenes rolle som fødestue for byene er ikke lenger reell.

Distriktene vil møte både økende utfordringer knyttet til tjenestetilbud og rekruttering. Dette krever både nye løsninger og rammer omkring velferdstilbud i bred forstand, og organiseringen av disse. Demografiutvalget tegner et fremtidsbilde som viser at de gamle virkemidlene ikke lenger virker og at det må satses langsiktig og helhetlig for å kunne snu trenden. Det betyr at desentralisering må være en langsiktig strategi for politikkutvikling dersom man skal kunne motvirke tendensen til at veksten kanaliseres til de sentrale strøk der markedsdynamikken i større grad ivaretar vekst og differensiering av næringsutviklingen.

Distriktsnæringsutvalget (NOU 2020:15) peker også på at det vil være viktig å prioritere nødvendige investeringer i samfunnsmessig infrastruktur, tettstedsutvikling og regionforstørring for å gjøre det mer attraktivt å velge å satse på jobb og framtid i distriktene. På samme måte som Demografiutvalget konkluderer man også med at det må skje en desentralisering av utdanningstilbudet dersom man skal redusere de negative effektene av flytting fra distriktene av unge under utdanning.

I dette bildet vil mobilitetsstrategier spille en viktig rolle. Mye av satsningen og virkemidlene knyttet til utvikling av kollektivtransportsystemet som presenteres i handlingsplanen for kollektivtransport er rettet mot kollektivtransport i byområder (Samferdselsdepartementet, 2018). Spørsmålet er i hvilken grad eksisterende virkemidler bidrar til nytenkning og utvikling av kollektivtransport i distriktene. Det er som nevnt ikke slik at alt som fungerer i by, vil fungere i distriktene. Noen ganger er det behov for å ta utgangspunkt i distriktenes behov, uten å gå veien om byene. Konteksten (rural eller urban) har mye å si for tema som omhandler romlige og demografiske aspekter slik som befolkningstetthet, markedsstørrelse og tilgjengelig kommunikasjonsinfrastruktur.

Som kunnskapsrapporten som ble utformet for læringsnettverket peker på (Bardal, m.fl. 2021), har nødvendigvis ikke rurale områder de samme forutsetningene og utfordringene som byer, og at smarte distrikt må formes forskjellig. Særlig gjelder dette forutsetningene for å ta i bruk ny teknologi. Blant annet vil metoder for datainnsamling måtte være ulike fordi det vil

være mye mer kostnadskrevende å for eksempel installere sensorer og kommunikasjonsreléer langs vegene i distriktene, sammenlignet med i byene. Det er usikkerhet knyttet til hvordan nye former for mikromobilitet vil kunne bidra til bedre mobilitet i distriktene, for eksempel med tanke på at reisene ofte er lengre. På grunn av lange avstander vil det også være mer utfordrende å oppnå god dekning av ladeinfrastruktur for elektriske kjøretøy i distriktene sammenlignet med i byene, selv om lademulighetene privat ofte kan bedre i distriktene enn i byen, i og med at folk i distriktene ofte bor i enebolig og har tilgang til garasje. Det er imidlertid generelt utfordringer knyttet til skalering av løsninger og det å oppnå volum som er interessante for kommersielle investeringer i ladeinfrastruktur langs vegen.

5.1.1 MÅLSETTINGER

Smart mobilitet har en politisk dimensjon; det handler om å skape og fordele nytte til innbyggerne, hva slags mobilitet man ønsker for hvem og på hvilke premisser – teknisk, sosialt, miljømessig og økonomisk. Derfor er det viktig å klargjøre hvilke utfordringer smart mobilitet skal løse, og hvordan man håndterer ulike typer målkonflikter som kan oppstå. Forskning på feltet tilsier at det er viktig å ikke bare fokusere på teknologisk utvikling, men at det er behov for et større fokus på politikk og organisasjon. Regionale kollektivtrafikkmyndigheter er politisk styrte organisasjoner, men til tross for dette så diskuteres ikke nødvendigvis smart mobilitet som det ladde politiske spørsmålet det er. Erfaringen er også at man i mange tilfeller har en tendens til å overlate viktige strategiske og prinsipielle spørsmål og veivalg til markedsaktører, noe som kan være problematisk.

Det er satt flere ulike mål for mobilitet i Norge. Distriktsmeldingen slår fast at det skal være mulig å leve gode liv uansett hvor man bor i Norge og FNs bærekraftsmål er det vedtatt skal være styrende for offentlig planlegging. I forbindelse med NTP 2022-2033 (Meld. St. 20 (2020-2021)) er det også utviklet fem likestilte mål som skal gi retningen for ressursbruken i planperioden. Det har i læringsnettverket blitt pekt på utfordringen knyttet til å skulle prioritere mellom ulike mål. Det er både knyttet usikkerhet til hvilke mål det skal legges vekt på – økonomiske, miljømessige eller sosiale – og hva man gjør når det oppstår konflikt mellom ulike mål.

5.1.2 TEKNOLOGI OG SMART MOBILITET

Økt bruk av nye teknologiske løsninger i kollektivtransporten bærer et løfte om både mer miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftige mobilitetsløsninger i distriktene (jf. Bardal, m.fl. 2021, kap. 3). Ved å optimalisere ruter, rutetabeller og kjøretøystørrelser og øke attraktiviteten til de kollektive transporttilbudene, vil teknologien kunne bidra til mer klima- og miljøvennlig transport med reduserte utslipp samt endret arealbruk ved at mindre plass må benyttes til for eksempel parkeringsplasser. Å ta i bruk nye teknologiske løsninger kan gi bedre dekning og bedre tilgjengelighet til mobilitetstjenester for sårbare grupper samt bidra

til å øke trafiksikkerheten. Teknologien kan bidra til bedre økonomisk bærekraft ved å bidra til mer kostnadseffektive løsninger for det offentlige og ved å redusere reisetiden for de reisende. Det er imidlertid ikke alltid at det er de mest avanserte teknologiske løsningene som er de beste. For eksempel kan gode innfartsparkeringer for bil og sykkel være en løsning som gjør det mulig for flere å benytte det eksisterende kollektivtransporttilbudet selv om det er et stykke til bussholdeplassen, togstasjonen eller hurtigbåtkaia. Økt samarbeid med frivillige kan også bidra til å få etablert mer kostnadseffektive mobilitetsstilbud i distriktene.

Mange nye løsninger krever gode og pålitelige internettforbindelser. Mangel på sistnevnte kan forsinke opptaket av teknologisk baserte innovasjoner som automatisert kjøring, smart billettering, sanntidsinformasjon, dynamiske rutetabeller og lignende i rurale områder. Men forutsatt at den digitale infrastrukturen er på plass, vil dette kunne være et grunnlag for smartere mobilitet, også i distriktene. Samtidig bidrar trendene i retning av reduserte behov for fysisk tilstedeværelse på arbeidsplassen, behov for reduksjon i klimagassutslipp og bedre telekommunikasjon til at behovene for transport kan bli *mindre*.

5.1.3 BY OG LAND

Utvikling av mobilitet i distriktene må sees i sammenheng med en helhetlig distriktsutvikling, sammen med både næringsutvikling og utvikling av lokalsamfunnene. Som nevnt er mye av satsningen og virkemidlene knyttet til utvikling av kollektivtransportsystemet rettet mot kollektivtransport i byområder (Samferdselsdepartementet, 2018). Spørsmålet er i hvilken grad eksisterende virkemidler bidrar til nytenkning og utvikling av kollektivtransport i distriktene. Noen ganger er det behov for å ta utgangspunkt i distriktenes behov, uten å gå veien om byene. Distriktene har både andre forutsetninger, utfordringer og behov enn det byene har, og dette gjør at smarte distrikt må formes forskjellig fra byer. Det er imidlertid generelt utfordringer knyttet til skalering av løsninger og det å oppnå volum som er interessante for investeringer i distriktsmobilitet.

5.1.4 BEHOV FOR EVALUERING AV PROSJEKTER

Et redskap for å få bedre kunnskap om smart mobilitet og hva som kan fungere hvor og når, er å evaluere pågående og avsluttede prosjekter. Nytte-kostnadsanalyser har vært benyttet og benyttes fortsatt for å evaluere samfunnsøkonomiske effekter. Litteraturen har imidlertid vist at slike analyser har en rekke begrensninger (Bardal m.fl. 2021). Her pekes det bl.a. på behovet for en metodeutvikling som knytter mobilitetsfeltet sterkere opp mot FNs 17 bærekraftsmål. Som deltakerne i læringsnettverket har påpekt, er det også et behov for å se mobilitetsarbeidet i lys av det bredere samfunnsregnskapet – hvordan god mobilitet også kan bidra til bedre eldreomsorg, bedre tilgang til helsetjenester og et bedre liv for distriktsungdom. Slike effekter bør også kunne gjøres gjenstand for evaluering.

5.2 SMART MOBILITET OG FYLKESKOMMUNENS UTVIKLERROLLE

Et tilbakevendende tema i nettverksmøtene har vært fylkeskommunens utviklerrolle. De casene som har vært presentert viser også, implisitt, utfordringene som ligger i å forholde seg til silo-organisering, og det å tenke helhet. Det er en kompleks helhet – der mobilitetsfeltet inngår som en viktig komponent. Tettere integrasjon i den fylkeskommunale organisasjonen er også et tilbakevendende tema i alle innspillene fra fylkeskommunene. Samtidig er det et institusjonelt omland rundt fylkeskommunen som må tas i betraktning; helseforetak, sivilsamfunn, kommuner og privat sektor. Som en av nettverksdeltakerne uttrykker det:

«Det nesten viktigste i strategien hos oss er samhandling. Fylkeskommunen får ikke mer penger til kollektiv eller vei. Da må vi bruke det vi har bedre. Lokal arealplanlegging gjør det vanskelig å tilpasse gode mobilitetsstilbud som lønner seg også ut fra velferdsperspektiv. Lokalisering og arealforvaltning er kjempeviktig. Den gode samhandlingen når det gjelder fortetting og boligutbygginger står sentralt. Kommuner vil ha innbyggere, og det spretter opp nye boligfelt. Barnefamilier har krav på skoleskyss, dermed blir det dyrere for oss, mens det er fastpris for kommunen. Fylkeskommunen må dekke mellomlegget. Vi må få til fornuftig samhandling; fylkeskommunen kan ikke dekke alt alltid».

Andre peker på at «den store samtalen» om dette mangler en arena. Nasjonale forventninger er sentralt i dette bildet – men det er behov for en tydeligere tilbakemelding til statlige myndigheter. Her vises det til regjeringens kontaktkonferanse med fylkeskommunene, der dette ikke har vært et tema, og til arbeidet med NTP for 2026-2037 hvor KDDs perspektiver etterlyses. KDD viser på sin side til den kommende distriktsmeldingen; her er det dialog på politisk- og embetsnivå med andre departement. En gjennomgående erkjennelse er at samhandling på tvers av sektorer er avgjørende.

5.2.1 INTEGRASJON OG PARTNERSKAP

Gjennom diskusjonene i læringsnettverket er det vi kan kalle *behov for integrasjon* en tematisk gjenganger. Dette kommer til uttrykk både som en etterlysning av bedre samarbeid, samordning, helhetstenkning og standardisering av løsninger og virkemidler. Premissene for at integrasjon fremstår som viktig ligger på mange måter i en grunnleggende utfordring; *silo-tenkning* i offentlig forvaltning og virkemiddelapparat er et underliggende problem. Læringsnettverket har pekt på motstand mot samarbeid og sektorspesifikke lovhjemler i denne sammenhengen, og nødvendigheten av at dette erkjennes blir understreket. Delvis handler dette om budsjettering og manglende ressurser til samarbeid. Men et annet premiss knytter seg til *mangel på ressurser og kapasitet* mer generelt, noe som ikke bidrar til å rette oppmerksomheten mot utviklingsoppgaver og nye løsninger i den grad man skulle ønske. Forholdet mellom lange og korte horisonter i utviklingsarbeidet er også et moment her. Som

noen påpeker, er det lange perspektivet ofte nødvendig i det å tenke nytt; samtidig kan det være handlingslammende for å få iverksatt løsninger.

Et tredje aspekt er *kompleksitet*: å etablere innovative og smarte løsninger vil ofte innebære at grenser må krysses – både geografiske, mellom fylker og over kommunegrenser, men også institusjonelle grenser mellom offentlig og privat sektor kan være utfordrende. Det sistnevnte peker også mot en mulig kompetansebarriere; innkjøpskompetansen i fylkeskommunene er eksempelvis noe som enkelte peker på som for svak. Riktig nok er det ikke slik at behovet for integrasjon og helhetstenkning er noe som kun ligger på fylkeskommunenes bord. Kommunenes arealplanlegging, og hvordan dette aktualiserer koblinger til transportplanlegging og virkemidler trekkes frem som viktig av flere. Behov for dialog med kommunene påpekes.

Når det gjelder internt samarbeid mellom fylkeskommunale avdelinger pekte enkelte på at det er en «sterk innebygd motstand» mot samarbeid mellom sektorer – utfordringer som kan være både av kulturell karakter og en ledelsesutfordring. Hvis alle ressurser brukes på sektorspesifikt arbeid, er det ingenting igjen til samarbeid. Hvis man derimot greier å lage samarbeid som en naturlig del av arbeidshverdagen vil dette kunne gi effekter, og at det er først når en forstår nabosektorens behov at standardiseringsprosesser har effekt. Dette kan også gjelde på tvers av offentlig/privat-s skillet. Viken fylkeskommunes arbeid med distriktsmobilitet trekkes imidlertid frem som et eksempel på hvordan samarbeidsutfordringene kan håndteres.

Sektorene har spesifikke lovhjemler og det er ikke nødvendigvis naturlig å ha interesse for hva som skjer utenfor ens egen silo. For å håndtere slike barrierer må man starte med en erkjennelse av at problemet eksisterer, hevdes det. Delvis handler dette om budsjettering; ressurser må settes av til samarbeid. Samarbeid skjer ofte på *tross* av dette, selv om samarbeidsviljen ikke er likt fordelt mellom avdelinger. Hvis en setter seg ned og diskuterer hvilke konsekvenser ens eget arbeid har for andre, kan det ha effekt. Dette er viktig for å få til innovasjon, og krever ofte innspill fra andre som man kanskje ikke hadde tenkt på i utgangspunktet. En underliggende dimensjon er likevel ofte mangel på kapasitet.

Statlige aktører er også en part i dette. Statens vegvesen er opptatt av et enhetlig regelverk, og dette ligger bak når de har utviklet veiledere som skal gjøre det enklere å knytte ulike tjenester sammen. En viktig del av regelverket går på hvordan data skal struktureres og utveksles. Samspillet når det gjelder kollektivtilbud er viktig, også når det gjelder infrastruktur. Eksempler på utfordringer med enhetlige regelverk kan for eksempel være rollen som *Entur* har fått i forhold til rutedata. Det er ulike standarder som må harmoniseres. Kommunegrenser og fylkesgrenser krysses – dette gjør det utfordrende, men samtidig nødvendig.

Når det gjelder samarbeid med private aktører pekes det for eksempel på erfaringer fra Agder som tilsier at prosjekter med bred involvering og mange aktører kompliserer prosjektene. Prosjektene tar lang tid. På en annen side er fordelene at det da er flere med på finansieringen. Hvis private hensyn til profitt lar seg kombinere med det offentlige oppdraget oppleves det som bra, men det er utfordringer knyttet til subsidieordninger. EFTAs regelverk om konkurransevridning er viktig her, og adresserer viktige prinsipielle problemstillinger. Det pekes på at det også er en politisk dimensjon med dette; det er viktig at det er tilbud som utvikles for alle, også for distriktene. Men her er det fare for konkurransevridning, hevdes det.

5.2.2 SAMORDNING AV TRANSPORT

Med hensyn til samordning av ulike typer transport i distriktene viser Rogaland til erfaringer med bestillingsmobilitet gjennom prosjektet *Hent meg* i Sauda (omtalt foran). Evalueringen av dette viser til ulemper med denne måten å løse oppdraget på; selv om kundetilfredsheten og opplevelsen av økt fleksibilitet er god, skalerer tiltaket ikke særlig bra – og det er lite samkjøring (flere passasjerer samtidig). Ordningen videreføres riktig nok til tross for dette.

I Agder har man jobbet med sin egen løsning for fleksibel bestillingsmobilitet (AKT Svipp⁵) for å kunne styre dette ut fra egne definerte behov. I Rogaland er de villige til å være med på innovasjonsprosjekter dersom det gir konkrete gevinster for måten å løse oppdragene på. Lønnsomhet og konkurranse om å vinne kontrakter driver innovasjon. Den kommersielle delen i hvordan man løser sine oppdrag på er derfor viktig. Men innovasjonen skjer ikke på fylkeshuset; fylkeskommunene og kommunene tilrettelegger rammene for at innovasjon skal skje, og å samle innovative aktører. Her er det viktig å ha konkrete prosjekter som innovativ aktivitet kan kobles til. Det er imidlertid en grunnleggende utfordring i det å tenke langt nok frem. Det er viktig at utfordringer oppleves som et behov her og nå for å tenke innovativt. Når utfordringene forstås som noe langsiktig inn i fremtiden bidrar ikke dette til innovasjon. Men selv om privat deltakelse fremmer innovasjon er det ofte ønske om å ta i bruk eksisterende løsninger, med henvisning til ting man faktisk vet fungerer. Tilgang på kapital også en generell utfordring.

Ellers er mye av transporten mellom by-land relatert til pasientreiser. Helseforetakene strever med å effektivisere dette, hevdes det. I Agder jobbes det med å samordne pasientreiser med kollektivtilbudet, men man savner noen som kan være pådriver for en slik samordning. Det har samtidig vært politisk viktig at drosjenæringa skal ha gode og forutsigbare vilkår for driften. Det vises også til eksempler fra Vestland på at næringa legger innsats i å effektivisere driften slik at de er godt rigget for å levere gode tilbud på pasientreiseutlysninger. Her peker

⁵ AKT Svipp er et prøveprosjekt som er opprettet for å forbedre transporttilbudet og gi nye reisemuligheter reisende i ulike områder på Agder. Tilbudet på AKT Svipp varierer fra kommune til kommune, men felles er at AKT Svipp en samkjøringstjeneste, uten fast ruteplan, men som baserer seg på at turene forhåndsbestilles.

læringsnettverket på at det er et rom for innovasjon og nytenking. Enkelte peker riktig nok på erfaringer fra Akershus, hvor det hevdes at en viktig motivasjonsfaktor har vært at drosjenæringa skulle overleve. Dette er ikke alltid det beste utgangspunktet for gode løsninger.

Det pekes igjen på at det er dyrt å bygge ut et godt kollektivtilbud i distriktene. En observasjon er at det har vært enklere å skaffe penger til veiutbygging og infrastrukturprosjekter, enn det har vært å etablere gode kollektivløsninger og drift av disse i distriktene. En effekt av dette er at man opprettholder en bilbasert mobilitet. Grunnen kan være at det er klare skiller mellom budsjettene for drift og investering. Om disse sees i sammenheng, er det enklere å vurdere forholdet mellom kostnad og nytte. Å koble innovasjonsaspektet til distriktsperspektivet er en utfordring siden det er store variasjoner mellom og innad i fylker. Det hevdes at det er viktig at «kriseforståelse» er grunnlaget for innovasjon, men en slik forståelse må gjelde hos alle deltakende aktører. Samordningen mellom kommunenes planavdelinger og samferdselsutviklerne er viktig her. En annen utfordring er at det ofte blir et fokus på infrastrukturprosjekter og mindre på drift og innholdet i tilbudet, men dette kan være vanskelig å få til i spredtbygde områder.

I dette bildet har deltakerne i læringsnettverket framhevet finansiering som en utfordring, særlig når det gjelder implementering av innovative løsninger. Som en av nettverksdeltakerne uttrykker det:

«Vi har brukt mye tid på å søke midler. Vi opplever at det gis mye til forskning, men mindre til uttesting og implementering. Det er et kjempeproblem. Nå dreies det midler mot innovasjon, men blir ingen midler til å teste om det funker. Derfor blir EU-midler viktigere, for der er det krav til faktisk testing av tiltak. Det er viktig å videreføre satsing på forskning, men det må også jobbes med økonomi og forretningsmodeller. Hvordan finansierer vi de gode løsningene, utover offentlige tilskudd?»

5.3 OVERORDNET POLICYUTFORMING – ANBEFALINGER FRA NETTVERKET

Læringsnettverket har vært utfordret på å gi innspill og anbefalinger på overordnet policyutforming for smart mobilitet i distriktene – både med hensyn til økonomiske forutsetninger, samordningsgrep, politisk forankring og regulatoriske endringer.

5.3.1 ØKONOMISKE FORUTSETNINGER

Pandemien har ført til store endringer i reisevaner og reisestrømmer. Mens biltrafikken langt på vei er tilbake til nivået før pandemien, er andelen kollektivreiser fortsatt lavere enn før. Riktig nok gjelder dette først og fremst byområdene, noe som er relevant i denne sammenhengen. Hvis nye reisevaner utfordrer det institusjonelle rammeverket for

kollektivtransporten, bør eventuelle endringer eller justeringer av dette (i billett- og takstsystemer, kompensasjonsordninger, mv.) hensynta distriktsdimensjonen. Det er ikke gitt at generelle endringer begrunnet ut fra reisemønstre i byområder vil fremme distriktsmobilitet. Konsekvenser for distriktene bør i så fall utredes.

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet har en bredt sammensatt arbeidsgruppe⁶ pekt på dette endringsbehovet. Her pekes det på et behov for en omstilling og utvikling av kollektivtilbudet som er bedre tilpasset ny etterspørsel og nye reisevaner. Her hevdes det at kollektivfinansieringen bør stimuleres til en mer langsiktig utvikling av kollektivtilbudet, samtidig som fylkene i samråd med sine kollektivtrafikkelskaper tilpasser rutetilbud og billettprodukter. Denne arbeidsgruppen tar til orde for mer fleksible og etterspørselsstyrte former for fellestransport, og at det stilles omstillingsmidler til rådighet for slike endringer. Det er imidlertid store geografiske forskjeller i tapte markedsandeler for kollektivtrafikken. Det foreslås derfor at virkemiddelbruken bør være noe differensiert mellom ulike markeder.

Noen av nettverksdeltakerne betrakter dette som en viktig forutsetning for et videre arbeid med distriktsmobilitet. En forutsetning for diskusjonen må imidlertid være en erkjennelse av at «det ikke kommer mere penger»:

«Økonomi er en viktig rammebetingelse. Målkonflikter oppstår i den forstand at spørsmålet om inntekter fører til en konsentrasjon om de folkerike områdene – samtidig som man ønsker å utvikle tilbud i distriktene».

«I stor grad blir spørsmålet om å få til smart mobilitet i distriktene et spørsmål om ressurser».

Frislipp av taxi-næringa vises også til som en utfordring. Det er en politisk målsetting om å opprettholde næringa, men det er dyrt og det foregår lite samkjøring. Dette reflekteres ikke i støtteordninger til fylkeskommunene. En generell anbefaling er at det jobbes mer med overføringsordninger og økonomiske kriterier:

- Innkjøpsreglementet er et hinder, og oppleves som for lite fleksibelt.
- Bestillingstransport framstår generelt som et interessant alternativ, også ut fra økonomiske betraktninger.
- TT-transport og skoleskyss må sees i sammenheng med bestillingstransport. Kan TT-støtte subsidiere bestillingstransport? Enkelte ønsker at kollektivselskapene utfordres på å gjøre konkrete vurderinger her.

⁶ Arbeidsgruppen var sammensatt av representanter for Jernbanedirektoratet, Kollektivtrafikkforeningen, KS, NHO Transport, Spekter og Statens Vegvesen. Arbeidsgruppen leverte sin rapport i april 2022; «Ny normal for kollektivtransporten».

- Distriktsmobilitet bør sees i sammenheng med bygdevekst- og/eller regionvekstavgiftene⁷, men også dette forutsetter prosjektmidler.
- Generelt er det et behov for friske midler til forsøksordninger. Det er et behov for fleksible regionale utviklingsmidler, vektleggingen av det som er næringsorientert er ikke nødvendigvis heldig. «Hvis staten ønsker utvikling må det finnes midler å søke på», nevnes av flere. Støtteordninger må generelt dreies i retning av mobilitet i distriktene.
- Det er imidlertid også behov for midler som ikke bare er innrettet mot pilotering, men til faktisk *implementering* av prosjekter. Langsiktighet er viktig; prosjekter må få anledning til å utvikle seg.

Samtidig som det er en gjennomgående henvisning til begrensede økonomiske ressurser som en barriere for distriktsmobilitet, pekes det på som et hovedpoeng at distriktenes mobilitetsbehov i større grad må vurderes innenfor en større samfunnsøkonomisk ramme:

«[...] Man må se det bredere enn bare kost per passasjer. Man må også ta høyde for sosial bærekraft, og se på hvordan er relativt godt kollektivtilbud kan bidra til mindre ensomhet, hvordan folk kan bo hjemme lenger osv. Da kan man ikke bare se på et tradisjonelt kollektivbudsjett, da blir det for dyrt. Man må se på summen av de tre formene for bærekraft [...] Suksesskriteriene må endres. Mobilitet må måles på andre måter».

Flere i nettverket viser særlig til at de økonomiske rammene for transport i helsesektoren må sees i sammenheng med dette. Noen nevner også en kostnadsfordeling med kommunene som et viktig moment her. I det større samfunnsregnskapet kan for eksempel et godt transporttilbud bidra til å redusere behovet for sykehjemsplasser – som kan frigjøres for mobilitetstiltak. Når det gjelder behovet for å tenke integrert, pekes det på en utfordring at ulike tjenester ligger på ulike forvaltningsnivå. Enkelte peker på at transporttilbudet i distriktene i realiteten handler om skoleskyss; «det som er igjen». På dette området blir fylkeskommunen ofte prisgitt kommunale beslutninger, eksempelvis når skoletilbud etableres eller legges ned.

Generelt etterlyses det en større grad av økonomisk forutsigbarhet, selv om det er en erkjennelse av at man skal ned i budsjettene. Når det gjelder å få tilbake passasjerer i kollektivtransport etter koronaepidemien har man fått dekt inntektene fra passasjersvikten.

⁷ Kommunal- og Distriktsdepartementet lyser ut 10 millioner kroner til pilotordningen for utprøving av bygdevekstavgifter. Midlene skal benyttes til at kommunene kan forberede forslag til eventuell avtale med staten. Dersom det inngås en avtale med staten, vil deltakende kommuner kunne søke om midler til gjennomføring av bygdevekstavgiftene. Det overordnede målet for bygdevekstavgiftene er å bidra til bosetting, tilgang på kompetent arbeidskraft og fremtidsrettet næringsutvikling i de minst sentrale deler av Distrikts-Norge.

Enkelte etterspør muligheten for at dette videreføres, men da for å utvikle nye løsninger for distriktsmobilitet.

5.3.2 INTEGRASJON OG SAMORDNING

Det er en gjennomgående tilslutning i nettverket at mobilitetsfeltet må sees i sammenheng med både næringspolitikk og velferdsproduksjon – selv om det også understrekes at det vil det være regionale variasjoner i forutsetningene for å få til en slik integrasjon. I en situasjon preget av ressursknapphet må stat, fylker og kommuner samarbeide bedre. Her vil de nasjonale/statlige forventninger til fylker og kommuner være et viktig omdreiningspunkt, og dette nevnes som et viktig punkt som bør følges opp av statlige myndigheter.

Et av de viktigste formene for sektorsamordning – ut over den fylkeskommunale organisasjonen – er som nevnt med helsesektoren. Det signaliseres at det er viktig med kunnskap om hvordan man kan sy sammen et tilbud på tvers av sektorene på regionalt nivå. Delvis framstilles det som et spørsmål om definisjoner; skal behov og tiltak defineres som et samferdselstilbud eller et helsetilbud? Samtidig som det er et ønske om å se dette i sammenheng, oppleves det klare barrierer her:

«Man må se nytt, se på tvers av budsjett. Miljø, økonomisk og sosial bærekraft må ses sammen, så må man samarbeide [...] pasientreiser og kommunal helsetjeneste, kan de ta med folk om de kjører blodprøver? Og for så vidt tilrettelegging for private, kan jo være aktuelt noen steder med tilrettelegging».

- Internt i den fylkeskommunale organisasjonen viser flere til behovet for å koble nærings- og mobilitetsfeltene. Noen peker på at dette i stor grad handler om intern prosjektledelse. Ett grep kan være å legge til rette for egne arbeidsgrupper som kan bidra til bedre ressursamling og fokus.
- Ulike kulturer i fylkeskommunene vises også til som en utfordring – da med særlig tanke på integrasjon av Statens Vegvesen i den fylkeskommunale organisasjonen.
- En god kobling til, og samhandling med, lokalnivået og primærkommunene vurderes også som viktig – og at det kobles på dedikerte ressurser fra lokalt plan.
- I involveringen av kommunene, peker noen på at interkommunalt samarbeid kan være en løsning som bør søkes i større grad. Fylkeskommunen har ikke «monopol» på kollektivtransport. Selv om ansvar er fragmentert er det viktig å bidra til sømløse reiser, og utnyttelse av den samlede transportkapasiteten.

- Når det gjelder å koble mobilitetsarbeid til næringsutvikling, nevnes Merkur-ordningen som interessant. I et distrikts- og lokalsamfunnsperspektiv er lokalbutikken viktig, og særlig for eldre er det viktig å ha transportløsninger som gir tilgang.
- Generelt må smart mobilitet inn i de nasjonale forventningene som gis til lokalt og regionalt nivå i plansammenheng.
- Såkalt *nudging*, å lage insentivstrukturer som trekker i retning av samarbeid og samordning, trekkes fram som en måte staten kan bidra til større samordning mobiliteten på region- og fylkeskommunalt nivå.

Samordningsutfordringene oppleves imidlertid ikke bare å være en utfordring som kun kan løses på det regionale nivået. Også her ligger det en klar utfordring til sentralt myndighetsnivå; departementene må samarbeide bedre.

5.3.3 POLITISK FORANKRING

Læringsnettverket har blitt utfordret til å vurdere betydningen av hvor godt arbeidet med distriktsmobilitet er politisk forankret på fylkeskommunalt nivå. Generelt er det få oppfatninger av dette i tilbakemeldingene fra læringsnettverket. Noen signaliserer usikkerhet om den politiske forankringen av mobilitetsarbeidet. Andre peker på at det kan være en utfordring at mobilitetsfeltet er politisk styrt:

«Skiftende rammevilkår gjør at det spriker, og vedtak kommer som tillegg uten konsekvenstenking».

Enkelte påpeker imidlertid at betydningen av politisk forankring ikke kan sees uavhengig av hvordan mobilitetsarbeidet er organisert på det regionale nivået. En organisasjon uten et eget mobilitetsselskap kan for eksempel bidra til å skape større uforutsigbarhet i den politiske styringen av feltet. Andre viser til at en sterkere politisk forankring av, og bevissthet om, distriktsmobilitet fordrer at tematikken i sterkere grad synliggjøres i de politiske plattformene. En sterkere involvering av regionrådsnivået i mobilitetsarbeidet opp mot distriktene betraktes også som en mulighet for en bedre politisk forankring.

5.3.4 REGULATORISKE ENDRINGER

Når det gjelder konkrete innspill på behovet for regulatoriske endringer, er innspillene fra læringsnettverket i hovedsak av generell karakter. En viktig forutsetning for eventuelt å gjøre slike endringer er imidlertid å passe på at reguleringene er *fleksible nok* i løsningene til at en kan få til ting på mindre steder der det kommersielle grunnlaget ikke er på plass, og at man greier å finne løsninger der et mobilitetstilbud uansett er bedre enn intet tilbud. Rammebetingelsene for drosjenæringa, med driveplikt og løyve trekkes fram her. En

målsetting bør være at det er mulig å leve uten bil andre steder enn i storbyene. Som casene på bestillingstransport har vist, kan de regulatoriske begrensningene ha stor betydning lokalt.

Enkelte viser her til et behov for å se på lovverket om man for eksempel skal kunne få til samkjøring i distriktene. Noen reiser også spørsmålstegn ved om hvor bredt eller smalt mobilitetstilbudene innrettes:

«De veldig målrettede mobilitetstilbudene, er de egentlig best, eller er det bedre med de som er åpne for alle? Det er lettere å markedsføre det som er målretta – for eksempel å kjøre barn til fotballtrening. Det er veldig enkelt å forstå, «dette er for meg». Men «hentmeg»-løsningene, blir lett utydelig».

Balansen mellom behovet for lokal «skreddersøm» av tiltak, og felles retningslinjer trekkes fram. Utgangspunktet for Statens Vegvesen er for eksempel at det er et behov for standardisering, og å gjøre ting på en enhetlig måte, noe som også understrekes i Vegvesenets rapporter og veiledere på smart mobilitet. I forhold til distriktsdimensjonen oppleves det som viktig at det enkelte lokalsamfunn utnytter sine fortrinn. Men selv om forutsetningene er ulike, er det viktig at noe er likt. Særlig deling av data nevnes i denne forbindelse. Felles regler for aldersgrenser og billettprodukter etterlyses også.

5.4 LÆRINGSEFFEKT?

Læringsnettverket har vært utfordret på å melde tilbake hvor stor læringseffekten av nettverket har vært – og hvordan det kan videreformidles og videreføres etter prosjektperioden. Generelt gis det en positiv tilbakemelding. Det oppleves å være svært positivt med et nettverk som reflekterer sammen. Særlig er dette knyttet til et opplevd behov for en mer enhetlig oppfatning både av «smart mobilitet» og «distrikt» som begrep. Nettverket har bidratt til dette. Det betyr ikke at det nødvendigvis er «avklart»; distriktsbegrepet er krevende, og må også sees i *sammenheng* med mellomstore byområder og bo- og arbeidsmarkedsregioner. I et videreføringsperspektiv bør oppmerksomheten rettes mot deling; dette kan omfatte det å samarbeide tettere på tvers av avdelinger internt, og eksternt med andre relevante og andre (ikke åpenbart relevante) aktører – og at det etableres møteplasser for dette.

Målbare kriterier for disse vurderingene er imidlertid vanskelig å fastslå; noe objektivt mål på dette er vanskelig å operasjonalisere for nettverksdeltakerne. Det viktigste som trekkes fram som positivt er:

- Læringsnettverket har bidratt til bedre kunnskap og oversikt, og det har skapt forbindelser. By-mobilitet har miljøer fra før, og de store sakene er det som skaper publisitet. Distriktsproblemer havner ellers i bakgrunnen.

- Det oppleves som positivt at arbeidet i nettverket ikke har vært så stort, tungt og byråkratisk.
- Nettverket har vært viktig som mingleplass, selv om det hadde vært ønskelig med en bedre kombinasjon mellom det digitale og fysiske møteplasser.
- De casene som har vært belyst, har bidratt til aktivisering av deltakerne. Overgangen fra generelle møter til mer fokuserte møter med gruppearbeid har vært positivt. Det har økt læringseffekten.
- En del har brukt publikasjonene fra læringsnettverket inn i regionalt strategiarbeid, og har også blitt videreformidlet til andre. Kunnskapsrapporten refereres til spesielt. Her er det viktig å koble til lokalsamfunnsarbeid på bred basis for å sikre en helhetstenking. Aktørene må samles rundt bordet, hevdes det. Bygdeveksttaler er også interessante i denne sammenhengen.
- I enkelttilfeller nevnes det at læringsnettverket har vært viktig for å knytte kontakt mellom fylkeskommunene i konkret prosjektutvikling; her refereres det til felles søknad mellom Trøndelag og Viken (utvikling av pendlerkontor - Trøndelag og Viken).

Enkelte kritiske innvendinger reises også:

- Generelt burde sjøtransport vært vektlagt sterkere i nettverksarbeidet; dette har så langt vært en blindsoner.
- For noen få har læringseffekten av nettverket har vært liten. Delvis skyldes det at man har gjort mye av grunnarbeidet (kunnskapsmessig) selv tidligere.
- Noen opplever også at læringsnettverket har vært preget for mye av det generelle, og det ville vært en fordel om det hadde vært en mer konkret tilnærming til hvordan utfordringer med smart mobilitet kan løses.
- Den manglende muligheten for fysiske møter har vært en begrensning på det å bygge nettverk, og bli bedre kjent med andre deltakere i nettverket. Dermed har man ikke fått de uformelle dialogene som oppleves som viktige.
- En del mener det har vært vanskelig å følge med gjennom hele prosjektperioden. Arbeidet får ikke høyeste prioritet, «men blir noe du må ta når du har tid».

«Veldig fint å være med. Interessant å høre fra andre fylker, men har lidd under korona. Det hadde vært lettere å følge med om det var fysisk. Og vi har ikke fått bygd nettverk på samme måte som om vi hadde hatt fysiske møter».

«Det er nyttig å høre fra andre fylker. Det er viktig å høre fra forskjellige fylker. har vært lurt med minst to fra hvert fylke for å sikre kontinuitet».

«Læringsnettverket har jo bidratt med kunnskap (eksempler på case), at smart mobilitet ikke bare er teknologi, men like mye nye kontraktsformer osv. at det ikke bare blir autonome kjøretøy. Må fremme mer helhetlig tenking, at eldre kan bo lengre hjemme F.eks. gjentas jo mye disse silo-greiene, men det er en veldig viktig barriere å tenke på».

«Det er forskjell på to timers møte på teams og samling på Gardermoen der man har en hel dag. Fysisk møte hadde vært mye bedre. Men utrolig bra, dessverre blitt litt slukt opp når man det bare er digitalt».

5.4.1 BIDRAGSYTERE I ARBEIDET MED SMART MOBILITET

Sammensetningen av folk i nettverket gis også god tilbakemelding. Ulik kompetansebakgrunn er et gode. Det oppleves av flere å ha styrket diskusjonen i nettverket og gjort den helhetlig. Nettopp det at det også har vært andre enn de som jobber med kollektivtransport og samferdsel, har bidratt til å løfte andre typer problemstillinger – og har gjort det mindre enøyd på driftstekniske ting. Deltakerne fra Vegvesenet, KS og Distriktssenteret har vært naturlig å inkludere.

Samtidig etterspør noen også deltakelse fra andre aktører enn fylkeskommunene i større grad. Både De fylkeskommunale kollektivselskapene nevnes spesielt. Enkelte nevner også at representanter for operatørene burde være med. Kollektivbransjen omtales generelt som «åpen». I så måte kunne kanskje flere aktører ha vært trukket aktivt inn i nettverket, men felles arenaer er alltid et gode, hevdes det.

«Kollektivforeningen gjør en del bra, de har undergrupper hvor man møtes på tvers. Det tror jeg mange FK hadde hatt nytte av. Å ha nettverk for mobilitet for mobilitet i distriktet tror jeg er veldig nyttig. Men det er lurt om man kan koble kollektivbransjen på. Nå har det vært mye fylkeskommunen og samfunnsutviklingen, men fint å også hatt med de som driver det operasjonelle. Det kunne løftet diskusjonen. Fint med nettverk som kan få inn det bredere samfunnspektivet».

5.4.2 VIDEREFØRING AV LÆRINGSNETTVERKET

Det påpekes at en videreføring av disse perspektivene må sees i sammenheng med et bredt perspektiv på samfunnsutfordringer. Det er kanskje særlig et behov for å sette fokus på de eldres transport- og mobilitetsbehov, selv om de unge også er viktige – for eksempel gjennom

nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Når det gjelder en videreføring viser noen til at det i prinsippet kan tenkes innenfor rammen av KS, men KDD har også et ansvar. Når det kommer en forespørsel om innspill, vil det også være forventninger om at det følges opp.

Andre mener at det er det viktig «å koble ildsjelene» i en eventuell videreføring. Bevisstheten på tvers av avdelinger i FK er et avgjørende moment for å få mobilitetsarbeidet sterkere inn i strategier og målsettinger på fylkeskommunalt nivå.

«Det er veldig ønskelig med en videreføring. Teamsmøter er fint, gjerne kombinert med fokuserte befaringer til relevante prosjekter. Så er det noe med samarbeidsmuligheter. Kunne vært fint å få samkjørt søknader mellom ulike fylkeskommuner, finne partnere til søknader og søke sammen. Skal det være mulig må man ha en arena å treffes på. Har ikke inntrykk av at det er noen nasjonal arena hvor det er fokus på distriktene. Jeg håper i alle fall nettverket videreføres i en eller annen form».

«Håper det blir mye fokus på konkrete eksempler om det videreføres. Så er det viktig dette med implementering som noen har sagt. Finnes mye midler til piloter og testing, men det er implementering som gjelder».

«Det er viktig med arena for å diskutere dette, fordi mobilitet i distriktet ofte blir en «restoppgave», lite passasjerer og lite midler. Byene tar fokuset».

«Om dette skal videreføres bør man velge noen temaer man har jobbet med før, og så gå videre med det. Eller utvide skala, eller flere tema. Kanskje utvide internasjonalt? Hvordan løser de det i områder med lav kjøpekraft? Her kan det være mye å lære?»

«Erfaringsdeling har stor merverdi. Det er en større barriere å ta opp telefon og ringe noen».

Det er imidlertid ingen entydig oppfatning om hvilken form som en eventuell videreføring av nettverksarbeidet skal ha. Noen tar til orde for et mer løst koblet nettverk i form av konferanser eller dagskonferanser. Andre ønsker en arena med faste møter hvor distriktsutfordringer settes i fokus. Mens noen ser på en videreføring med et utgangspunkt i de nåværende deltakerne som naturlig, peker andre på Kollektivtrafikkforeningen som et naturlig forankringspunkt.

«Fysiske samlinger, men kanskje 1 dag i året, så et digitalt møte 1 gang i året. Så må det være noe interessant å ta opp, noe nytt, nye piloter helst, ny kunnskap. Både inn og utland. Like interessant å høre om ting som ikke har fungert. Da lærer man om fallgruver».

«Delingsarenaer er viktig for å få diskutert ting i tidlig fase. Det er gull. Tar du bort arenaen blir du overlatt til å fange opp ting tilfeldig når ting skjer. Og du blir overlatt til deg selv og ditt eget nettverk. En møtearena bidrar med dette gratis. Og det er lettere å gli inn i et forum som finnes allerede».

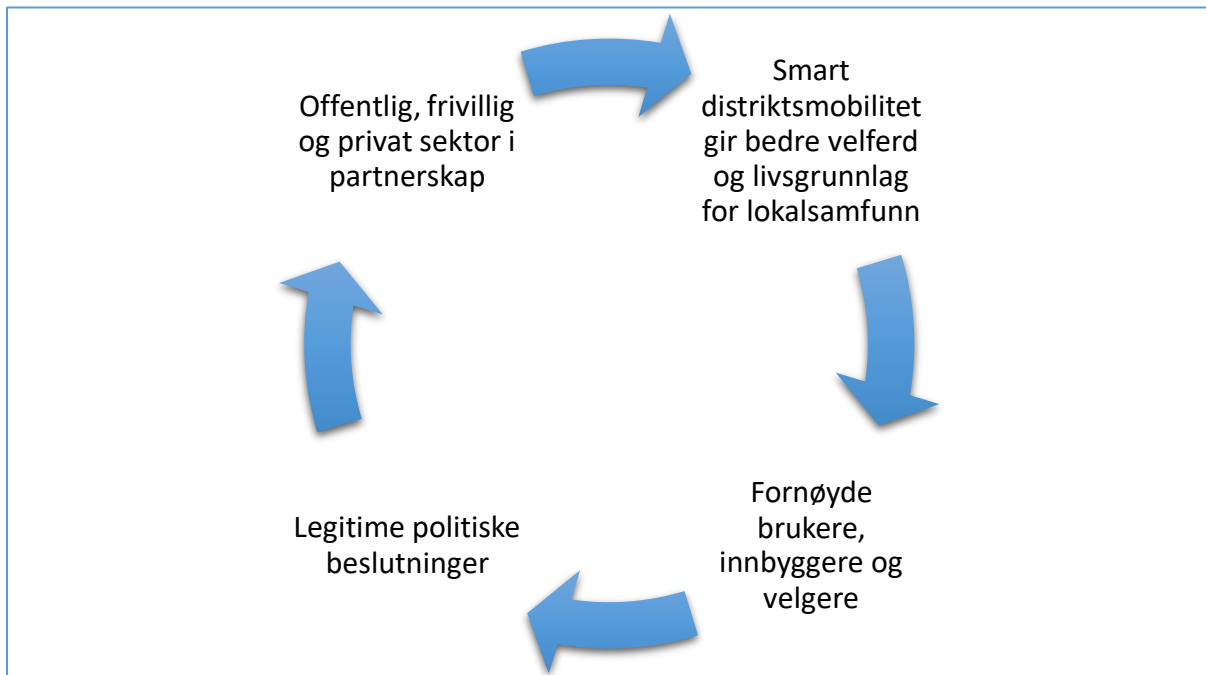
6 EN «MISSION» FOR DISTRIKTSMOBILITET?

Distriktsutfordringen er sammensatt. Og komplekse system kan vanskelig styres. Det fins ikke umiddelbart en god løsning som gir svar på alle utfordringer, verken når det gjelder aldring, flytting eller velferdsbemanning. I denne kompliserte situasjonen kan man fort bli stilt overfor valg der alle resultater er uønskede. Noe som forsterker dette er når det ikke finnes klare tester på de løsninger som det planlegges for, eller når det ikke finnes rom eller aksept for å feile. Dette er ellers kjent som et «ondt» problem eller «wicked problem». Vårt poeng er at det å etablere smarte mobilitetsløsninger for distriktene må betraktes som en komponent i den større distriktsutfordringen, men at det samtidig er uløselig knyttet til dette som et «ondt» problem. *Smart mobilitet for distriktene er derfor, slik vi (følgeforskerne) ser det, uløselig knyttet til innovasjonspolitik, og behovet for å endre denne.* Det skal likevel understrekes at en slik mobilitetspolitikk ikke alene løser distriktsutfordringene, men det vil være et bidrag.

Målsettingen med dette avsnittet er å si noe om hvordan arbeidet med distriktsmobilitet kan gis en «institusjonell rigg». Dette handler i stor grad om å koble tverrsektorielt, jf. foregående elementer av diskusjonene i nettverket. I prinsippet handler det om evnen til å håndtere kompleksitet og utfordringsdrevet innovasjon som et nødvendig element, der innovasjons- og moderniseringsarbeidet i offentlig sektor ofte har hatt et mer virksomhetsorientert perspektiv. I praksis handler det om å bryte ned store samfunnsutfordringer – her distriktsutfordringene – i en tverrsektoriell utprøving av konsepter og tiltak som er retningssigivende for politikktutforming. Dette er noe annet enn å spesifisere et formular for suksess – svarene er ikke kjent på forhånd. Snarere er det snakk om å stimulere til utvikling av en portefølje av løsninger som adresserer de(n) store samfunnsutfordringen, og som belønner de som er risikovillige og eksperimentvillige.

I en slik tilnærming til innovasjon blir ofte begrepet «missions» benyttet (Mazzucato og Dibbs 2019). Dette er synonymt med helhetlig og utfordringsdrevet innovasjon, og kan være egnede tilnærminger for å ta seg ut av system preget av fragmentering – både mellom sektorer og forvaltningsnivåer. I denne sammenhengen må en «mission» forstås som et innovasjonsarbeid preget av *utfordringsdrevet systemskifte*, og som en strategi for å skape styrke og legitimitet i demokratiske politiske institusjoner i offentlig sektor. Innovasjonsaktiviteten i offentlig sektor i Norge er likevel i stor grad *ikke* karakterisert som dette; snarere som virksomhetsorientert, og spisset. Det synes heller ikke som bærekraftmålene har satt betydelige spor i innovasjonsarbeidet så langt. Samlet vurderes den norske inngangen som smalere og mer prosjektorientert samtidig som effektivisering vektlegges gjennom digitalisering, avbyråkratisering og modernisering, på bekostning av systemorientering.

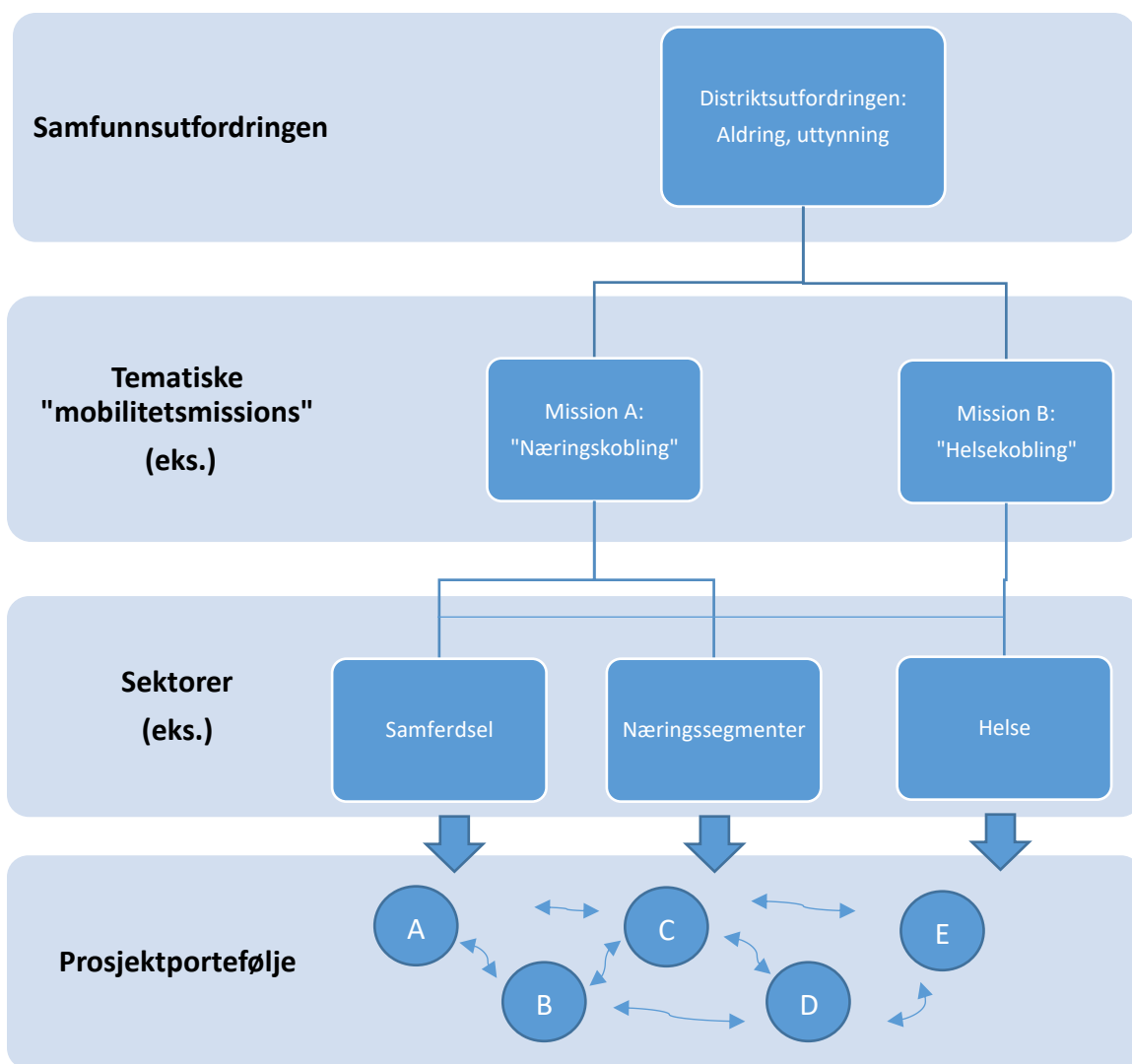
«Missions» er en godt dokumentert praktisk metode for lignende innovasjonsprosesser. En «distriktsmission» er altså ikke nødvendigvis en “fasit” som forteller oss «hva mobilitetsfeltet burde ha gjort», men det er et relevant grunnlag for sammenligning. En «mission» tar utgangspunkt i en viktig forskjell mellom innovasjon i markedet, som er motivert av et ønske om profitt, og innovasjon i offentlig sektor, som er motivert blant politikere og offentlige tjenestemenn i et ønske om å skape fellesgoder som bygger legitimitet og oppslutning blant velgere, brukere og klienter om offentlige institusjoner.



Figur 1: Argumenter for en «mission»-tilnærming til smart mobilitet.

Hvordan kan en slik tilnærming i prinsippet se ut? En mission-strategi vil bygge legitimitet gjennom tre trinn:

1. Formuleringen av samfunnsutfordringen. Når *smart mobilitet* sees i sammenheng med distriktsutfordringer, handler dette om mer enn å komme seg fra A til B; det handler grunnleggende sett om offentlig sektors evne til å levere en akseptabel distriktsvelferd i framtida.
2. «Missions» må være klare, målrettede og tverrsektorielle innsatser og som integrerer flere forvaltningsnivå. Den må involvere offentlig sektor, private og frivillig samfunnsinnsats – og den må bygge på en forståelse av hvordan markeder kan formes.
3. Innsatsen må bygge på porteføljer av prosjekter som leverer konkrete, målbare resultat. Den må være ambisiøs, men samtidig realistisk. Den må ha en klar retning, og være målbar og tidsbegrenset.



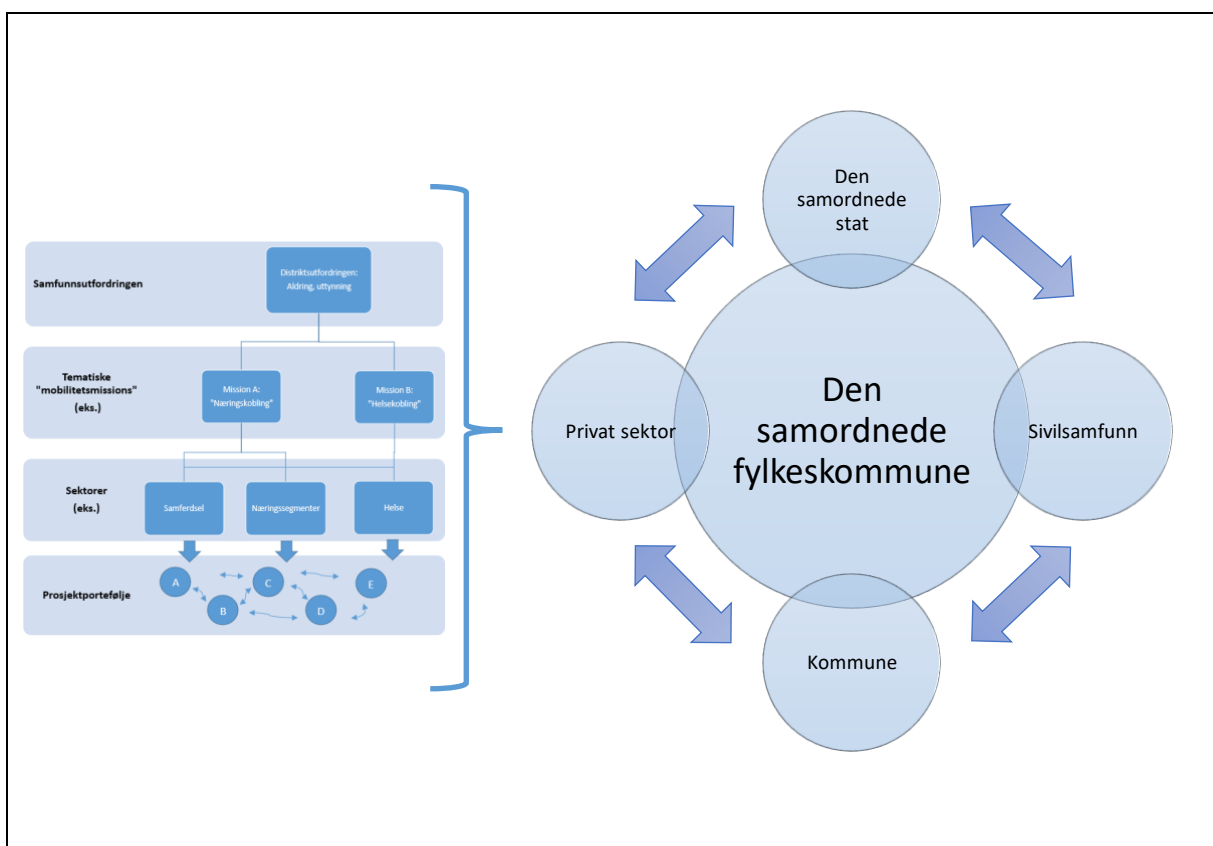
Figur 2: Prinsippskisse for en smart «mobilitetsmission».

For at en slik tilnærming til distriktsmobilitet skal lykkes, må en «mission» være inspirerende og ha vid samfunnsmessig relevans. Den må ha en klar innvirkning på folks dagligliv. Den må ha klare rammer og de må være definert på en måte som enten gjør det mulig å konstatere om målene er oppfylt eller ikke, eller å måle at de oppfylt til en viss grad.

En hovedutfordring i en slik tilnærming er koordinering av prosjektene i «missionsporteføljen». Verden er kompleks, og veien til å løse den store (distrikts-)utfordringen er kompleks. Kompleksitet kan åpne for at alt oppløser seg i kaos. Løsningene kan begynne å følge ulike spor, prosessen fragmenteres og ambisjonen går i oppløsning – og blir til små, ikke-relaterte enkeltforbedringer. Det er derfor viktig å betrakte en slik innramming av distriktsmobilitet som en *retning* for å forvalte porteføljen av mobilitetsprosjekter. Men det er viktig å understreke at «missions» setter en retning og skaper spor av innovasjoner inn i et ukjent landskap. For å lykkes med smart distriktsmobilitet er det neppe snakk om å velge fra

en meny av smarte mobilitetstiltak – selv om enkelte ønsker det, og dette prosjektet har bidratt til en start på det⁸. Grunnen er nettopp at distriktskontekster er forskjellige, og lokale forutsetninger ulike.

Dette peker dermed på et annet sett av utfordringer: det krever risikovilje, eksperimentvillighet og et frirom for prøving og feiling. Vi vil hevde at det kreves dedikerte organisatoriske ressurser for dette, noe som adresserer både stat, region og lokalt plan. Det må ikke nødvendigvis bety verken økte statsbudsjetter eller fylkesbudsjetter. Som nevnt; forhåndsvarslene om stramme budsjetter er tydelige. En måte å praktisk tilnærme seg dette er å tenke på riggen rundt et innovasjonssystem for distriktsmobilitet som en sammensatt innsatsgruppe:



Figur 3: Et «mission»-basert innovasjonssystem, påkoblet en «task force»

Innovatørene i en slik gruppe vil være innbyggere som stiller krav, byråkrater, produsenter av tjenester og politikere som finner løsninger, bestemmer og gjennomfører innovasjonene. Et velfungerende lokalt innovasjonssystem av denne typen kan være i stand til å bygge legitimitet for distriktene gjennom å styrke velferd og livsgrunnlag, tilpasset lokale forhold. Her tar vi utgangspunkt i det regionale nivået som navet i riggen.

⁸ Bardal, m.fl. (2021).

Styrken i et innovasjonssystem med et forankringspunkt på et regionalt nivå ligger i nærheten mellom demokratiske beslutningsprosesser som involverer klienter som kjenner problemene på kroppen, og produksjonen av fellesgodene, der praktikere og profesjonelle eksperter jobber tett sammen. Relasjonen mellom fylker og kommuner er utvilsomt viktig her, både fordi fylkenes mobilitetsarbeid ofte er prisgitt kommunale vedtak (for eksempel når en skole etableres eller legges ned), men også fordi kommunene behersker en generalistkompetanse som kan knytte en innovasjonsprosess sammen. Flere av de casene som dette prosjektet har sett nærmere på, har illustrert dette. Kommunene kan til og med av og til mobilisere sivilsamfunnet; fellesskap som går sammen og skaper fellesgoder helt på egen hånd.

Litteraturen peker på en løsning på dette problemet som består i å kartlegge situasjonen og analysere dynamikken i systemet, dele denne analysen med interessenter og potensielle medlemmer i et partnerskap, som kan tenkes å bidra i å tilrettelegge for en beslutningsprosess – der partnerne sammen finner et legitimt kompromiss de kan akseptere og bruke. Et slikt kompromiss kan komme fram ved at partnerne i fellesskap reduserer kompleksiteten ved å fokusere på en eller noen få sentrale utfordringer som det går an å gjøre noe med. Det blir mulig å se sammenhengene mellom innovasjonsprosjektene, på en måte som gjør det mulig å utvikle felles mål, strategier og metoder. I noen sammenhenger blir denne metoden brukt som nedenfra og opp-prosesser. Da spør man brukerne om hvilke prioriteringer de vil gjøre. De kan også skje ovenfra og ned, ved at ledere i ulike institusjoner blir enige om hva de skal gjøre og lager en felles strategi «ovenfra».

Så vil noen hevde at dette til en viss grad er å sparke inn åpne dører – er det ikke dette noe fylkeskommunene allerede holder på med? Vi er ikke nødvendigvis enige. Ja, det finnes tendenser til tverrsektorielle «task forces». Men det er en komponent som er langt mindre synlig, nemlig den vertikale dimensjonen; partnerskapet mellom stat, region og lokalsamfunn.

6.1 ET RISS AV EN RIGG

Prosesen i læringsnettverket peker likevel i retning av noen hovedelementer for hvordan arbeidet med en smartere distriktsmobilitet kan gis en «institusjonell rigg» - basert på arbeidsformer som det allerede finnes spor av. I denne sammenhengen er det særlig Vikens måte å jobbe på som har vært gitt oppmerksomhet i diskusjonene. I praksis betyr dette å definere *hvem* som skal delta i arbeidet, *hvordan* de skal delta, og på hvilke premisser. Her er det to dimensjoner som «riggingen» bør rette oppmerksomheten mot; nemlig hvordan fylkeskommunene forstår sin *rolle* i smart og innovasjonsdrevet distriktsmobilitet, og hvordan *partnerskap* etableres rundt dette.

Grunnforståelsen av fylkeskommunens rolle i å utvikle distriktsmobilitet handler i stor grad om ansvaret knyttet til å drifte og utvikle kollektivtransporttilbudet. Dette er – og vil fortsatt

være – en viktig side ved distriktsmobilitet. Men det er et spørsmål om hvor sterk innovasjonskraft det ligger i denne rolleforståelsen. Både diskusjonene i nettverket, og de eksemplene som har vært løftet fram, viser at det ligger et innovativt potensial her. Spørsmålet blir da hvordan fylkeskommunene kan spille de lokale kreftene gode.

1. Hvis, og når, disse kreftene faktisk finnes, bør fylkeskommunene i større grad dreie arbeidet fra å være pådriver overfor kommunene til å være *støttespillere*. En slik rolle handler om flere ting:
2. For det første handler det om å bidra med en bred faglig ressurs, hvor det mobilitetsfaglige kobles til et større lokalsamfunnsperspektiv. Det handler om å ramme inn det lokale engasjementet ved å stille de rette spørsmålene om innovasjon, og hvordan lokale initiativ er koblet til det regionale.
3. Dette forutsetter en tett koblet og aktivt medvirkende rolle i lokale prosesser, med mindre fokus på å være saksbehandler. Sammensetningen av et team rundt dette må sees i nær sammenheng med det problemet som skal løses, og hvordan lokale initiativ eventuelt er organisert i utgangspunktet.
4. I en slik arbeidsform må arbeidet vektlegge nettverksbygging, både mellom lokale initiativ og i koblingen til eksterne ressurser og finansieringskilder.
5. Dette forutsetter både bredde og spissing i den fylkeskommunale organisasjonen. En egen faggruppe hvor mobilitetskompetanse knyttes med innovasjonskompetanse vil representere bredden. Spissen vil i stor grad handle om å utvikle en søkerkompetanse som utløser ressurser og innovasjonsmidler. Faggruppen bør ha stor grad av autonomi, og ha delegert myndighet på sitt område.
6. Det aktualiserer også etablering av søkegrupper i hvert fylke som har et samarbeid/nettverk med andre fylker.
7. Dette er imidlertid en arbeidsform som må håndtere dilemmaer. Alle kommuner har ikke de samme forutsetninger i innovasjonskraft og -evne, og en rolle som støttespiller for enkelte kan fort støte an mot en regional fordelings- og rettferdighetslogikk. Pådriverrollen kan fortsatt være nødvendig, men først og fremst ved å koble de med liten innovasjonskraft til de sterke.
8. En god start på en slik støttende rolle kan være å etablere samarbeidsavtaler som en bunnplanke i relasjonen med kommunene. Dette kan også bidra til å dreie oppmerksomheten fra enkeltprosjekter til helhetstenking.

9. Den samme logikken bør legges til grunn når det er snakk om fagteam som krysser organisasjonsgrenser; her trekkes særlig forholdet til helseforetakene som viktig av nettverket – men samtidig en utfordring.

REFERANSER

Bardal, K. m.fl. (2021). Smart mobilitet i distriktene. Sammenstilling av nasjonal og internasjonal kunnskap. *NF-rapport nr. 7/2021*.

Bosworth, G., m.fl. (2020). Unequal futures of rural mobility: Challenges for a “Smart Countryside”. *Local Economy*, 35(6), 586-608.

Bragtvedt, S. (2022): To fortellinger om bestillingstransport: Disktritsmobilen på Vevelstad og Hentmeg i Sauda. *Nordlandsforskning 2022*.

Eneqvist, E. og A. Karvonen (2021). Experimental Governance an Urban Planning Futures: Five Strategic Functions for Municipalities in Local Innovation. *Urban Planning*, 6(1), 183-194.

Gjertsen, A. (2022a). Testarena Norefjell: Mer enn smart mobilitet. *Nordlandsforskning 2022*.

Gjertsen, A. (2022b). STD Innlandet: Metode og verktøy for mobilitetsdesign. *Nordlandsforskning 2022*.

Kleiner A. og G. Roth (1996). Field Manual for a Learning Historian Version 4.0. *Masachusetts Institute of Technology*.

Lyman, B. og C. Moore (2019). The Learning History: A research method to advance te science and practice of organizational learning in healthcare. *Journal of advanced nursing*, 75(2), 472-481.

Mazzucato, M. og G. Dibbs (2019). Missions: A beginners guide. *IIPP Policy brief 09*.

Meld. St. 20 (2020-2021)

Merkert, R. og Y. Z. Wong (2020). Collaborations as a service (CaaS) to fully integrate public transportation lessons from long distance travel to reimagine mobility as a service. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 131, 267-282.

NOU 2020:15. *Det handler om Norge — Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*.

NOU: 2020: 12. *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*.

Samferdselsdepartementet (2018). *Ny normal for kollektivtransporten*.

Ydersbond, I. M. m.fl. (2020). Nordic Experiences with Smart Mobility: Emerging Services and Regulatory Frameworks. *Transportation research Procedia*, 49, 130-144.

Aasen Lundberg, m.fl. (2020). Strekk i laget. En kartlegging av hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging. *NF-rapport nr. 7/2020*.



NORLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Postboks 1490
N-8049 Bodø
Norge

Tlf: +47 75 41 18 10
nf@nforsk.no
www.nordlandsforskning.no

ISBN:
978-82-7321-860-5 (trykt)
978-82-7321-861-2 (digital)
ISSN-nr: 0805-4460