

RF-Rogaland Research, postboks 8046, N - 4068 Stavanger
Forskningssjef Gottfried Heinzerling (gottfried.heinzerling@rf.no)

Rogaland Kollektivtrafikk FKF (Kolumbus), postboks 270 sentrum, N - 4002 Stavanger
Ruteplanleder Tore Jensen (tore@kolumbus.no)

To år med et fullstendig restrukturert bussrutetilbud i Stavangerregionen (N) – erfaringer og perspektiver

Etter flere års planlegging og forberedelse ble et fullstendig restrukturert bussrutetilbud i Stavangerregionen iverksatt i begynnelsen av 2003. Det nye rutetilbudet kom på plass etter en omfattende anbudsprosess og med utgangspunkt i en ny regional forvaltningsmodell for utviklingen av kollektivtrafikken. Planleggingen for det nye bussrutetilbudet ble tidligere presentert på Trafikdage på Aalborg Universitet (Heinzerling, 2001).

Etter to år foreligger et omfattende materiale om effekter og konsekvenser av omleggingen med hensyn til

- Utviklingen i passasjergrunnlaget
- Utviklingen i kollektivtrafikkens markedsandeler
- Utviklingen i kundefornøydheden
- Hvordan den nye regionale forvaltningsmodellen, særlig etableringen av et nytt administrasjonsselskap har bidratt til utviklingen mer generelt
- Hvordan grensesnittet mellom administrasjonsselskapet og operatørene har utviklet seg med den nye forvaltningsmodellen

Formålet med dette paperet er (a) å presentere en analyse av omleggingens effekter og konsekvenser og (b) å belyse erfaringene fra Stavangerregionen i en nasjonal og internasjonal kontekst.

I. Bakgrunn

Stavanger er Norges fjerde største by med en befolkning på rundt 114.000 innbyggere (pr 1/1-2005). Sammen med kommunene rundt har Stavangerregionen¹ en befolkning på rundt 264.000 innbyggere (pr 1/1-2005). Stavangerregionen er Norges tredje største byregion. Omleggingen av bussrutetilbudet berørte alle kommunene i regionen med unntak av Strand og Hå kommune. Time og Klepp kommune ble kun i mindre grad berørt av ruteomleggingen.

I den regionale transportplanleggingen er det et sterkt fokus på utviklingen av strategier som sikrer regionens kollektivtrafikk økte markedsandeler. Introdueringen av et restrukturert bussrutetilbud er i denne sammenheng et sentralt tiltak med et tidsperspektiv på 5 til 10 år fremover. Et annet planlagt og samtidig komplementært tiltak av mer langsiktig karakter er videreutviklingen av dagens lokaltogtilbud til et integrert regionalt jernbane- og kombibanetilbud.

¹ Regionen er i denne sammenheng definert til å bestå av Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Rennesøy, Strand, Gjesdal, Klepp, Time og Hå kommune.

II. Hendelsesforløp i treårsperioden sommer 2002 til sommer 2005

Det nye rutetilbud ble utviklet, introdusert og fulgt opp som del av og parallelt med omfattende endringer i Rogaland fylkeskommunens organisering av den lokale og regionale kollektivtrafikken. Videre endret fylkeskommunen sine prinsipper og rutiner for kjøpet av tilskuddskrevende kollektivtjenester endret.

Introduisering av en endret politisk og administrativ struktur for forvaltningen og utviklingen av kollektivtrafikken

Parallelt med planleggingen av det nye rutetilbudet ble en ny politisk og administrativ struktur for forvaltningen og utviklingen av det regionale kollektivtilbud utredet og iverksatt i løpet av 2001. Den nye strukturen kan karakteriseres som en "tre-nivå-modell" der oppgavene deles mellom Rogaland fylkeskommune, administrasjonsselskap og operatørene på følgende måte:

1. Rogaland fylkeskommune er "*oppdragsgiver*"-instans med ansvar for målsettinger for utviklingen av kollektivtrafikken og økonomiske rammer for kjøp av transporttjenester.
2. Administrasjonsselskapet fungerer som "*bestiller*"(regi)-instans med ansvaret for å iverksette strategier for realisering av vedtatte målsetninger, planleggings- og samordningsoppgaver i tråd med valgt kontraktsform.
3. Kollektivselskapene fungerer som *operatører* med ansvar for gjennomføring av ulike driftstilbud. Grensesnitt til regiinstansen er avhengig av den valgte kontraktsform.

Parallelt med denne endringen var det politisk bestemt at konkurranseutsetting skulle brukes i Rogaland fylke ved kjøp av kollektivtrafikk tjenester med behov for tilskudd fra det offentlige.

I konsekvens ble Rogaland Kollektivtrafikk FKF (RKT) opprettet 1.1.2002 som et fylkeskommunalt foretak med funksjon som administrasjonsselskap. Som selvstendig fylkeskommunalt foretak er RKT direkte styrt av et politisk valgt styre, som formelt rapporterer til fylkesrådmannen.

Foretaket overtok løpende avtaler og arbeidsoppgaver fra samferdselsseksjonen i fylkeskommunen. RKT overtok samtidig ansvaret for informasjon og markedsføring. En ny felles profil med grønne busser og merkevarenavnet "Kolumbus" ble lansert.

Det nye rutetilbudet – detaljplanlegging og anbudsutsetting

Det nye rutetilbudet ble etablert ved i stor grad å reallokere og utnytte den eksisterende bussproduksjonen på en bedre måte. For brukerne gir det nye rutenettet flere og hyppige avganger på hovedrutenettet, flere direkte forbindelser mellom ulike bydeler. Nettverket er blitt mer enkel og oversiktlig generelt sett. Videre ligger det optimaliserte rutenettet til grunn for investeringsprogrammer i kollektivtrafikkens infrastruktur. Det nye rutenettet ble på prinsipielt grunnlag vedtatt av Fylkestinget i 2001. Parallelt med ruteomleggingen ble det videre vedtatt i Fylkestinget å legge det nye rutenett ut på anbud (tre anbudspakker på ca. 3 til 3,4 millioner vognkilometer pr. år). Det må bemerkes at det var første gang nesten hele produksjonen i et av Norges største byområder ble lagt ut på anbud.

Arbeidet med den pågående anbuds konkurransen for Stavangerområdet ble fra januar 2002 av videreført av RKT. Anbudsrunderen gjaldt konkurransen om bruttokontrakter. For å styre anbudskvaliteten valgte RKT på forhånd å gjennomgå og findetaljere det nye ruteopplegget med vogn-disposisjonen som analysenivå. Derfor beskrev anbudsdokumentene det fremtidige ruteopplegget

i detalj. Etter at anbudsvinnerne var kåret fortsatte arbeidet med detaljplanlegging av rutene frem til driftsstart 1.1.2003. Som nevnt hadde rutene vært til politisk behandling i fylkeskommunen allerede før anbudsutlysningen. Det videre planarbeidet frem til driftsstart ble derfor kun behandlet administrativt ut fra de føringer som var gitt i Fylkestingets endelige behandling av rutene i juni 2001. I hele planperioden var det etablert en administrativ prosjektgruppe med representanter fra Rogaland fylkeskommune (senere RKT), kommunene og Statens Vegvesen som arbeidet med praktiske sider ved ruteomleggingen, deriblant oppfølging av nødvendige infrastrukturiltak som måtte være klare til 1.1.2003.

Rutetilbudet – utviklingen i perioden 2003-2005

Rutetilbudet som ble satt i verk 1.1.2003 hadde gyldighet frem til juni samme år. Driftserfaringene fra første halvår ble da brukt som grunnlag for å foreta justeringer i tilbudet. Grunnstrukturen lå imidlertid fast og endringene dreide seg hovedsakelig om bestilling av ekstra avganger, særlig i rushtiden, endrede rutekoblinger og endrede kjøretider. Fra juni 2003 gikk det nye rutetilbudet inn i en stabil driftsfase. Inntil høsten 2005 ble det foretatt kun minimale endringer i tilbudet. Fra høsten 2005 av vil det for første gang siden 2003 foretas en justering i antallet avganger på ruter som etter ruteomleggingen i 2003 ikke har truffet et stort nok markedspotensiale. I forhold til året før omleggingen, 2002, var rutetilbudet i 2004 utvidet med ca. 1,3 millioner vognkilometer, en økning på ca. 13 prosent.

Tabell 1 Utvikling i antall vognkilometer i perioden 2001-2005 (kilde: RKT)

	2001 (tidligere rutestruktur)	2002 (tidligere rutestruktur)	2003	2004	2005 (avtalt)
Vognkilometer	10 274 000	10 408 000	11 264 000	11 723 000	11 800 000

Effektivitet i ruteproduksjonen – utviklingen i perioden 2003 - 2005

Frem til 2002 hadde operatørene hovedansvaret for ruteplanleggingen i Stavangerregionen. Trass i antatt kjennskap og nærhet til markedene var det indikasjoner på ineffektiv drift i form av dårlig sjåførutnyttelse og mye posisjonskjøring. I 2001 antok Rogaland fylkeskommune at andel tom- og posisjonskjøring utgjorde opptil 15 prosent av den totale produksjonen.

I anbudene som ble valgt var andelen tom- og posisjonskjøring redusert med 40 prosent i forhold til tidligere. Utnyttelsen pr. buss skulle dermed være langt bedre enn tidligere. Men samtidig var marginene for å takle uforutsette driftsforhold langt mindre.

Etter oppstarten av det nye rutenettet i 2003 viste det seg imidlertid fort at det måtte gjøres endringer i driftsopplegget, særlig hos en av de to valgte operatørene (Connex). Endringene omfattet endrede vognløp og innsetting av flere busser for å kunne håndtere forsinkelser i rushtiden. Utnyttelsen av sjåfører og materiell ble dårligere etter rutejusteringene som ble foretatt i juni 2003. Likevel ligger andelen tomkjøring hos operatøren Connex i dagens produksjon under nivået før omleggingen.

Relevante tiltak som ble ellers gjennomført i perioden 2003 – 2005

Omleggingen av bussrutenettet er kjerneelementet i en strategi for satsingen på busstrafikken i Stavangerregionen som inkluderer flere elementer:

- *Takst.* Fra og med 2001 er takstene for busstrafikken i Rogaland fylke ikke blitt økt. Videre ble det introdusert i Stavangerregionen i 2004 et personuavhengig periodekort med et attraktivt prisnivå.

- *Fysisk infrastruktur.* Siden 2002 gjennomføres på en systematisk måte fysiske tiltak for prioriteringen av busstrafikken. Ved siden av terminalutviklingen er det et særskilt fokus på fremkommelighetstiltak for bussene i hovedtraseene og på tiltak for å utvikle effektive særskilte busstraseer.
- *Nytt materiell.* Oppstarten av det nye rutetilbudet i 2003 innebar samtidig en gjennomgripende fornyelse av bussparken. Gjennomsnittsalderen gikk ned fra 7 til 3 år ved oppstarten.
- *Informasjon og markedsføring.* Med opprettelsen av et eget fylkeskommunalt foretak ble arbeidet med markedsføring og informasjon forbedret. Under merkevarenavnet ”Kolumbus” ble det bl.a. utarbeidet et samlet rutehefte for hele byområdet. Med en felles merkevarebygging og design for regionens busstrafikk fremstår tilbudet nå som mer samordnet og lettere tilgjengelig.
- *Areal- og byutvikling.* Traseene til hovedrutene er forankret i relevante planer som del av den fylkeskommunale og kommunale arealplanleggingen. Et systematisk fokus på arealgjenbruken i transformasjonsområder har medført at et høyt antall boenheter ble etablert i områder nær de viktigste bussaksene i den siste femårsperioden.

III. Utviklingen i passasjergrunnlaget og av reisemiddelvalget

Bakgrunnsvariabler

Tabellene nedenfor beskriver befolkningsutviklingen og utviklingen i bilhold som relevante bakgrunnsvariabler for å kunne sette utviklingen i passasjergrunnlaget i en sammenheng.

Tabell 2 Befolkningsutviklingen i Stavangerregionen i perioden 2001 - 2005 (kilde: SSB)

	Innbyggertall pr. 1.1.2001	Innbyggertall pr.1.1.2005	Prosentvis endring
Stavanger kommune	Ca. 109.000	Ca. 114.000	Ca. 4 prosent
Stavangerregionen	Ca. 254.000	Ca. 264.000	Ca. 4 prosent

Tabell 3 Utviklingen i bilhold i Stavangerregionen i perioden 2000 - 2004 (kilde: SSBs regionaldatabase)

	Antall personbiler pr. 1000 innbyggere pr. 31.12.2000	Antall personbiler pr. 1000 innbyggere pr. 31.12.2004	Prosentvis endring
Stavanger kommune	407	413	Ca. 1,5 prosent
Stavangerregionen	411	424	Ca. 3 prosent

Mens veksten i antall innbyggere i Stavanger kommune og i Stavangerregionen er prosentvis sammenlignbar i perioden 2001 – 2005 så er veksten i bilhold i de to geografiske enhetene klart forskjellig. Regionen rundt Stavanger viser en betydelig høyere vekst i bilhold i samme perioden.

Utviklingen i antall busspassasjerer

Utviklingen i antall busspassasjerer i Stavangerregionen i perioden 2001 til 2005 er vist i tabellen på neste side.

Tabell 4 Utviklingen i antall busspassasjerer i Stavangerregionen i perioden 2002 - 2005 (kilde: RKT)

	2002 (tidligere rutestruktur)	2003	2004	2005 (prognose)
Antall busspassasjerer	12 925 000	12 852 000	14 231 000	15 500 000

Det første året med ny rutestruktur (2003) gikk med til å stabilisere passasjergrunnet. Da året var omme var passasjertallet nesten en prosent lavere enn året før. Det først halvåret av 2003 var preget av passasjertap, men allerede fra høsten 2003 begynte passasjertallene å ta seg opp. Utover i 2004 skjøt veksten fart og resultatet for året ble knapt 1,4 millioner flere reiser - en vekst på nesten 11 prosent i forhold til 2003. Så langt har veksten fra 2004 fortsatt i 2005. Passasjertallene for perioden januar – april 2005 lå nesten 10 prosent over tilsvarende periode i 2004. I forhold til samme perioden i 2002 før ruteomleggingen (2002) har veksten vært på 18 prosent.

Etter 2 ½ år med ny rutestruktur synes passasjerveksten å være konsentrert på hovedrutene i nettverket. Samtidig er veksten relativt jevn fordelt på hovedrutene. Trenden dokumenteres enda tydeligere i tabell 5 som viser at seks ruter står for over 70 prosent av den passasjerveksten som ble registrert i siste halvår. At hovedrutene synes å fungere etter intensjonen er faktisk en kritisk suksessfaktor i en regional samferdselspolitisk debatt der ulike ”nisjeprodukter” har en tendens til å få uforholdsmessig mye politisk oppmerksomhet.

Det kan videre konstateres at det nye rutetilbudet med frekvensøkninger og enklere rutestruktur gir best resultat i de sentrale bydelene i Stavanger kommune. Passasjerveksten i nabokommunen Sandnes er klart lavere. Dette kan skyldes høyere bilhold og høyere markedsandeler for biltrafikken, kombinert med en mer suburban bystruktur.

Tabell 5 Bussrutene som har størst andel av den samlede veksten fra 2004 til 2005 (kilde: RKT)

Rute	Rutetype	Vekst i prosent	Prosentandel av den samlede veksten i anbudsområdet
1 Hundvåg - Forus	Stamrute, helpendel	13,2 %	19,1 %
3 Sandnes - Viste Hageby	Stamrute, helpendel	12,2 %	16,7 %
4 Rosenli - Madlakrossen	Stamrute, helpendel	16,6 %	14,0 %
9 Stavanger - Tananger	Stamrute	13,7 %	10,9 %
5 Stavanger - Sola/Sandnes over universitetet	Stamrute	11,5 %	10,2 %
Sum disse rutene			70,9 %

Rute 4 Rosenli – Madlakrossen i Stavanger kommune viser den største prosentvise veksten. Den er spesielt interessant. Rutens trase dekker flere boligområder med høy tetthet. Denne gunstige traseen ble mulig med bygging av en ny bussundergang på tvers av motorveien E39 og muliggjorde at flere boligområder kunne betjenes av samme rute. Byggingen av undergangen var det største byggeprosjekt knyttet til ruteomleggingen og resulterte i *både* en betydelig kostnadsbesparelse i rutedriften *og* et vesentlig forbedret tilbud for brukerne.

Utviklingen av kollektivtrafikkens markedsandeler i Stavanger og Stavangerregionen

I reisevaneundersøkelsen for Stavangerregionen fra 1998 (Berg, 1998) ble det konstatert at 6 prosent av alle hverdagsturene i regionen ble gjennomført med buss. En vurdering basert på de senere års utvikling av befolknings- og passasjerutvikling og videre av utviklingen i bilholdet i regionen tilsier minimum samme markedsandel i 2005. Resultater fra en nylig replisert reisevaneundersøkelse i regionen vil presenteres under konferansen.

IV. Utviklingen i kundefornøydheden

Transportøkonomisk Institutt (TØI) gjennomfører siden 2003 på oppdrag fra Rogaland Kollektivtrafikk periodiske undersøkelser av befolkningens opplevelse av kvalitet og tilfredshet med kollektivtrafikken i Stavangerregionen. Utviklingen fra 2003 til annet halvår 2004 karakteriseres i Vibe (2005, s.21) som følger:

”Busstilbudet på Nord-Jæren har i løpet av kort tid opplevd store endringer, både i organisering, innhold og i befolkningens vurdering av tilbudet. Hvis vi holder oss til spørsmålet om befolkningens totale tilfredshet med tilbudet, som har vist seg å være en god indikator på hvordan tilstanden er generelt, har utviklingen vært direkte oppsiktsvekkende. Når vi sammenlikner med tallene fra det svenske kollektivbarometeret i 2003, viser det seg at Nord-Jæren har klatret oppover på lista fra å være desidert dårligst av 26 i første halvår av 2003 til en femteplass i annet halvår av 2004. Andelen som har svart kategori 4 og 5 på spørsmålet om total tilfredshet har økt fra 38 til 63 prosent.

Når det gjelder mulighetene til å oppnå enda bedre resultater, ligger det et forbedringspotensial innenfor informasjonsområdet. Siden det viser seg at dette kvalitetsområdet generelt ser ut til å ha relativt lite å si for den generelle tilfredsheten, er det her kanskje mer et spørsmål om optimal bruk av tilgjengelige ressurser enn å sette inn økte ressurser. Den største utfordringen ligger nå i å forsvare det meget sterke omdømmet og levere like gode tjenester også i tida som kommer.”

Akilleshælen ved det nye ruteopplegget har siden oppstarten vært det som Brechan (2004) karakteriserer som generell mangel på god nok informasjon.

På de spørsmålene som konkret går på egenskaper ved rutenettet var det imidlertid allerede fra rutestart en markant økning i tilfredsheten. I forhold til førsituasjonen økte kundetilfredsheten² (omregnet i poeng) frem til 2004 i forhold til følgende utsagn:

- ”Busslinjene går den traséen som passer best for meg”: opp fra 60 til 70 poeng.
- ”Rutetidene for de lokale bussene passer mine behov”: opp fra 55 til 74 poeng.

I de lokale mediene har kommentarenes karakter og stemningen snudd: ruteomleggingen som ble dømt ned som fiasko og feilgrep det første halvåret 2003 beskrives og oppfattes nå, to år senere som stor suksess.

V. Erfaringer med en ny organisatorisk ramme

Erfaringene med den nye organisatoriske rammen vurderes todelt med et blikk på hvordan kostnads- og inntektsutviklingen siden 2003 har utviklet seg på den ene siden og hvordan grensesnittet i ”tre-nivå modellen” har fungert på den andre siden.

² Målingen av kundetilfredsheten baseres på telefonintervju med et tilfeldig utvalg (Brechan, 2004).

Kostnads- og inntektsutviklingen siden 2003

Tabellen nedenfor viser nøkkeltall for kostnader og offentlig tilskudd i ruteproduksjonen i Stavangerregionen. Opplysningen i tabellen må ses i forhold til en utvidelse av rutetilbudet med ca. 13 prosent fra 2002 til 2004 (ca. 1,3 millioner vognkilometer).

Fra 2002 til 2003 ble det oppnådd en betydelig reduksjon på nesten 26 prosent hhv. 20 prosent for tilskuddet pr. vognkilometer og det samlede tilskuddsbeløpet. Økningen i driftskostnader i perioden 2003 – 2005 skyldes stort sett endringer som ikke er direkte knyttet til anbudskonkurransen eller endringer i rutetilbudet. Som viktigste endringer kan nevnes: 30 prosent økning i dieselpris, innføring av 7 prosent moms på kollektivtrafikk og innføring av vektårsavgift/miljøårsavgift.

Inntektsbilde påvirkes av at det takstene fra og med 2001 ikke ble økt ("takstfrys"). Videre ble det i mai 2004 introdusert et nytt personuavhengig periodekort ("Flexikortet"). Kortet oppnådde våren 2005 en markedsandel på nesten 14 prosent, noe som bidrar til redusert inntekt pr. passasjer. Den videre utviklingen i de samlede billettinntekter vil med denne takstpolitikken være nesten utelukkende avhengig av økningen i antall passasjerer.

Tabell 6 Ruteproduksjon Stavangerregionen - kostnader og tilskudd 2001-2005 (kilde: RKT)

	2002	2003	2004	2005 (budsjett)
Driftskostnader (nkr)	Ikke tilgjengelig	199 200 000	219 700 000	212 459 000
Offentlig tilskudd (nkr) ³	87 645 000	70 500 000	86 860 000	80 558 000
Billettinntekter (nkr)	134 800 000 ⁴	131 100 000	138 600 000	131 900 000
Tilskudd pr. vognkilometer (nkr)	8,42	6,25	7,41	Ikke tilgjengelig
Tilskudd pr. passasjer (nkr)	6,78	5,49	6,10	Ikke tilgjengelig
Billettinntekt pr. passasjer (nkr)	10,42	10,20	9,74	Ikke tilgjengelig

Hvordan fungerer grensesnittene i "tre-nivå-modellen?"

Den endrete politiske og administrative strukturen for forvaltningen og utviklingen av kollektivtrafikken i Stavangerregionen (og Rogaland fylke) innebærer en rekke markante endringer i ansvarsdelingen mellom bestiller-, regi- og operatørnivået.

Med etableringen av administrasjonsselskap RKT ("regiinstansen") i 2002

- overtok Samferdselsutvalget og Fylkesting i Rogaland fylkeskommune oppgaven som "bestillerinstans".
- ble anbuds-, kontrakts-, informasjons- og planleggingsarbeidet skilt ut i eget fylkeskommunalt foretak (RKT) med tilhørende ny profilering.
- ruteplanlegging overtatt av RKT fra operatørene.

³ Tilskuddet vil kunne fremkomme som høyere enn differansen mellom driftskostnader og billettinntekter ettersom deler av billettinntektene utbetales som incitamentsbonus til operatørene.

⁴ Beregningen av billettinntektene er basert på budsjettall 2001.

- bruken av anbud ved kjøp av rutetjenester implementert med en tilhørende overgang fra netto-til bruttoavtaler.

Erfaringer med ”tre-nivå-modellen” kan beskrives i forhold til de to mest relevante grensesnitt, dvs. (a) mellom det ansvarlige fylkeskommunale utvalget og RKT og (b) mellom RKT og operatørene.

Grensesnitt mellom det ansvarlige fylkeskommunale utvalget og RKT.

Opprettelsen av RKT innebar en større delegering av ansvar fra det politiske til det administrative miljøet. Politisk godkjenning av rutetilbudet skal nå primært skje gjennom den årlige bestillingsavtalen mellom fylkeskommunen og RKT og gjennom særskilt politisk behandling av større ruteendringer for øvrig. Denne avtalesituasjonen gjør at fylkeskommunen binder seg til en betydelig større grad av forutsigbarhet enn tilfelle var før 2002. Siden 2003 har ruteproduksjonen i Stavangerregionen vært av en mer langsiktig stabil karakter.

RKT vurderer sin frihet til å kunne ta faglige beslutninger innenfor den politisk satte strategiske rammen som tilfredsstillende for å kunne utføre sine oppgaver.

Det er verdifullt at opprettelsen av RKT har muliggjort oppbyggingen av et regionalt fagmiljø for ruteplanlegging, informasjon og innkjøp av kollektivtrafikk. Norge har tradisjonelt sett ikke hatt miljøer for innkjøp og planlegging av kollektivtrafikk som til sammenligning i Sverige og Danmark på läns- og amtsnivå.

Grensesnitt mellom RKT og operatørene

De to operatørene som vant anbudsrunderen (Connex og Nettbuss) var operatører i Stavangerregionen før 2003. Overgangen fra en monopolbeskyttet posisjon (konsesjon med nettokontrakter) til anbud med bruttokontrakter har naturlig nok vært en stor overgang for operatørene og deres ansatte. At rutestrukturen samtidig ble totalt lagt om gjorde overgangen enda mer krevende. Det har nok ikke minst vært en stor følelsesmessig omstilling ute i sjåførkorpset.

Hvorvidt dagens grensesnitt mellom RKT og operatørene fungerer godt nok må vurderes nøye frem mot neste anbudsutlysning.

Utfordringene illustreres ved at det i startfasen i 2003 oppsto en rekke stridsspørsmål mellom RKT og særlig Connex rundt fortolkninger av anbudskontrakten. Disse gikk i stor grad på godtgjørelse for endringer i ruteproduksjonen og hvor store slike endringer kunne være. Ansvar for kjøretider i rutetabellene og håndtering av forsinkelser i rushtidene var også tema partene hadde ulik oppfatning av. RKT og Connex ble høsten 2003 enige om å gå til en frivillig voldgift for å få en upartisk vurdering av stridsspørsmålene. Dette ble gjort og dommen forelå i 2004. Dommen fordeler kostnadene ved de gjennomførte endringene ut fra en 40/60-nøkkel på hhv. RKT og operatør. Dommen har videre resultert i at operatørene nå får godgjort for endringer i ruteproduksjonen mer direkte ut fra faktisk endring i innsatsfaktorer, og ikke bare ut fra den endringsprisen (pr. rutekilometer) som ble gitt i anbudet. Dette er en løsning som partene er forpliktet til å følge i resten av anbudsperioden. Løsningen har imidlertid vist seg komplisert å håndtere og vanskelig å etterprøve for RKT. Endringer i ruteproduksjonen er derfor blitt relativt kostbart.

VI. Erfaringer fra Stavangerregionen i en nasjonal og internasjonal kontekst

Restruktureringen av rutetilbudet i 2003 i Stavangerregionen kan karakteriseres som et omfattende tiltak for å bedre busstrafikkens konkurransevilkår. Endringen ble gjennomført innenfor en endret regional organisasjonsramme ved bruk av konkurranseutsetting av det regionale busstilbudet.

Avslutningsvis ønsker vi å sette de regionale erfaringene i en nasjonal og internasjonal kontekst i forhold til (a) effekter og konsekvenser av det forbedrete kollektivtilbud med ruteomleggingen som sentralt tiltak og (b) den nyimplementerte organisatoriske rammen.

Effekter og konsekvenser av det forbedrete kollektivtilbud

I 2004 kunne Stavangerregionen registrere den høyeste veksten i antall passasjer blant Norges fire største byområdene. Økningen var på mer enn 10 prosent. I samme år hadde Oslo kommune og Bergensområdet en vekst på 0,9 hhv. 2 prosent, mens Trondheimsområdet ikke registrerte noen passasjervekst. Tabellen nedenfor viser sentrale nøkkeltall for de fire byregionene.

Tabell 7 Nøkkeltall for kollektivtilbudet i Norges fire største byområdene (kilde: Vibe, 2005)

	Oslo kommune (2003)	Bergensområdet (2002)	Trondheims- området (2000)	Stavangerområdet (Nord-Jæren, 2003) ⁵
Billettinntekter pr innbygger (kr)	2407	1697	1254	659
Tilskudd pr. innbygger (kr)	1591	302	167	337
Antall kollektive helreiser pr år pr innbygger	291	98	103	65
Beregnet kollektivandel alle dager	25 prosent	10 prosent	9 prosent	8 prosent
Vognkm (ekskl. tog) pr innbygger	67 ⁶	75	64	52
Passasjerkm (ekskl. tog) pr innbygger	1373	1121	774	668

Med forbehold om en del ulikheter i registreringene i ovenfor stående tabell kan busstilbudet i Stavangerregionen karakteriseres ved at markedsandelen for busstilbudet er relativt lavt tross i et relativt høyt tilskuddsnivå. Videre er nivået på billettinntektene relativt lavt.

De siste års vekstvolum er oppsiktsvekkende tatt i betraktning at det ikke ble foretatt større investeringer i regionens kollektivtilbud utover selve ruteomleggingen og en begrenset reduksjon i det faktiske takstnivået. Sett i forhold til tiltakenes omfang kan økningen vurderes til å være relativt høyt i et internasjonalt komparativt perspektiv (Griffin, 2005).

⁵ Nord-Jæren består av kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg og utgjør kjernen i Stavangerregionen.

⁶ Antall vognkilometer gjelder for den lokale t-bane-, trikk- og bussdriften i sum uten bruk av korrekturfaktorer.

Ny organisatorisk ramme

Organisasjonsformen implementert i perioden 2002/2003 er en endring av institusjonelle rammebetingelser for å få iverksatt konkurranseutsettingen. I henhold til det analytiske rammeverket til van de Velde (2005/s.29) kan endringen klassifiseres som et system beskrevet som "Central planning and tendering of the realisation"⁷, også kjent som "Scandinavian or London model".

Resultatene (særlig passasjerutviklingen) har resultert i en relativ tilfredshet med den valgte organisasjonsformen på "bestiller"- og "regi"-nivået. Men det finnes mer generelle analyse- og forbedringsbehov når det gjelder utviklingen av forholdet mellom aktørene. Det gjelder særlig grensesnittet mellom administrasjonsselskapet og operatørene. Behovene synes å være knyttet til

- Utvikling av en optimal struktur for incentiver (Prinipal-agent teori)
- Risikodeling i forhold til utvikling av kontraktsformene
- Detaljeringsgraden i tilbudsutformingen
- Kvaliteten i tjenestetilbudet

Etter mer enn to års erfaringer etter restrukturering av rutetilbudet i Stavangerregionen kan en konstatere at kvaliteten i regionens kollektivtilbud er blitt forbedret i tråd med intensjonene i den regionale transportplanleggingen. Tilbudet er et godt utgangspunkt for videre forbedringer når det gjelder utviklingen av kollektivtilbudet og optimaliserte organisasjonsformer.

VII. Referanser

Berg, C. m. fl. (1998), *Reisevaneundersøkelse for Jæren (inkl. deler av Ryfylke) - Avsluttende rapportering*, Stavanger.

Brechan, I. (2004), *Opplevelse av kvalitet og fornøydhet med kollektivtrafikken på Nord-Jæren*, Oslo.

Griffin, T. (2005), *Public transport – Mode options and technical solutions (HiTrans Best practice guide 4)*, Stavanger (www.hitrans.org).

Heinzerling, G. (2001), *Et fullstendig restrukturert busstilbud og videreutviklingen av forstadsbanen til et integrert jernbane- og light rail-tilbud. To sentrale element i utviklingen av et forbedret kollektivtilbud i Stavangerregionen (N)*, Aalborg.

Lian, J. I. (2005), *Effekter av hovedveiutbygging i Bergen og Oslo*, Oslo.

Van de Velde, D. (2004), *Reference Framework for Analyzing Targeted Competitive Tendering in Public Transport*, Oslo.

Vibe, N. m.fl. (2005), *Persontransport i norske byområder – utviklingstrekk, drivkrefter og rammebetingelser*, Oslo.

Vibe, N. (2005), *Tilfredshet med busstilbudet på Nord-Jæren annet halvår 2004*, Oslo.

⁷ Modellen beskrives som følger av van de Velde: "The transport authority determines a number of transport and social policy goals which then serve as planning framework for its own transport department. By doing this, the authority states its "public service aims". The transport department is obliged by the authority to contract out the realisation of all (or part of the) planned services to private transport operators using competitive tendering procedures". (s. 29)