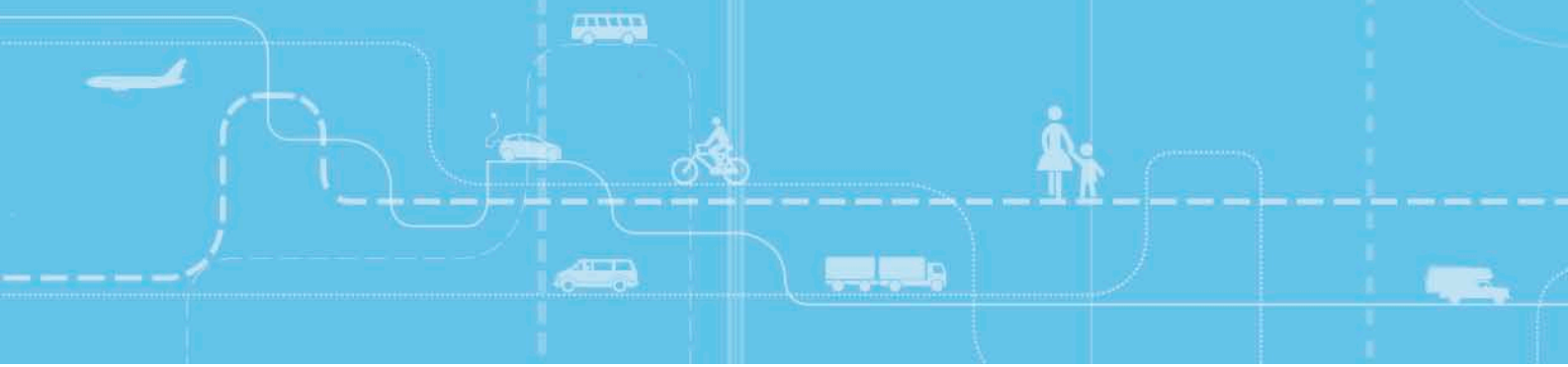


Organisering av persontransport på jernbane i Europa: En kunnskapsoversikt



Organisering av persontransport på jernbane i Europa: En kunnskapsoversikt

Julie Runde Krogstad

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

Tittel: Organisering av persontransport på jernbane i Europa: En kunnskapsoversikt

Forfattere: Julie Runde Krogstad

Dato: 08.2013

TØI rapport: 1273/2013

Sider 57

ISBN Elektronisk: 978-82-480-1448-5

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Norges Forskningsråd

Prosjekt: 3676 - Back on track: The institutional and financial underpinnings of rail travelling

Prosjektleder: Frode Longva

Kvalitetsansvarlig: Frode Longva

Emneord: Jernbane
Organisering
Regionalisering

Title: Organizing European passenger rail transport: Literature review and status of knowledge

Author(s): Julie Runde Krogstad

Date: 08.2013

TØI report: 1273/2013

Pages 57

ISBN Electronic: 978-82-480-1448-5

ISSN 0808-1190

Financed by: The Research Council of Norway

Project: 3676 - Back on track: The institutional and financial underpinnings of rail travelling

Project manager: Frode Longva

Quality manager: Frode Longva

Key words: Organization
Railway
Regionalisation

Sammendrag:

Hensikten med prosjektet har vært å gi en oversikt over hvilken innvirkning konkurranse, organisering av infrastruktur og transport og regionalisering har på effektivitet for persontransport på jernbane i vesteuropeiske land. Oversikten er utarbeidet ved å kartlegge, analysere og drøfte tidligere studier, erfaringer og gå gjennom ekstern statistikk. Rapporten konkluderer med at: 1) Regionalt ansvar for lokal persontransport på jernbane kan gi sterkere insentiver til å følge opp kvalitet, punktlighet og kostnader. (2) Uansett hvordan bestilleransvaret organiseres vil det være motsetninger mellom nasjonale og regionale hensyn. (3) Det bør i undersøkelse nærmere hvilke koordineringsmekanismer som kan fungere best når det gjelder organisering av infrastruktur og transport. (4) Det er behov for mer kunnskap og statistikk for persontransport på den norske regionale jernbanen.

Summary:

The purpose of the project is to give an overview of the effects of competition, bundled and unbundled organizations and increased regional influence on effectiveness in the passenger rail industry in European countries. The report is prepared drawing on previous studies, experiences and statistics. The report concludes that 1) delegated responsibility for regional passenger rail transport to regional authorities may result in commitment and incentives to follow up on quality, reliability and costs. (2) There will always be conflicting interests between state and regional authorities, regardless of who is responsible for regional passenger rail transport. (3) Investigations are needed as to what mechanisms of coordination are more appropriate when organizing infrastructure and transport. (4) There is a need for more knowledge and statistics for the Norwegian regional passenger rail transport.

Language of report: Norwegian

Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.

This report is available only in electronic version.

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Hensikten med prosjektet ”Organisering av persontransport på jernbane i Europa: En kunnskapsoversikt” har vært å gi en oversikt over hvordan jernbanen organiseres i vesteuropeiske land, og med utgangspunkt i foreliggende forskning, gi en oversikt over hvilken innvirkning ulike organiseringsformer har på effektivitet i jernbanen.

Rapporten er basert på eksisterende kunnskap om organisering av jernbanen. Vi har ikke gjennomført noen selvstendig datainnsamling. Oversikten er utarbeidet ved å kartlegge, analysere og drøfte tidligere studier, erfaringer og eksternt statistikk. Prosjektet er finansiert av Norges Forskningsråd gjennom midler fra Strategisk instituttsatsing (SIS).

Rapporten er skrevet av Julie Runde Krogstad. Forskerne Silvia J. Olsen og Jørgen Aarhaug har bidratt med informasjonsinnhenting og kommentarer. Avdelingsleder Frode Longva har kvalitetssikret rapporten.

Oslo, august 2013
Transportøkonomisk institutt

Gunnar Lindberg
direktør

Frode Longva
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1	Reformer i den europeiske jernbanesektoren.....	1
1.1	En ny agenda.....	1
1.2	Overblikk: Hva har skjedd i den europeiske jernbanesektoren?	2
1.3	Begrepsavklaring.....	4
1.4	Rapportens oppbygging.....	4
2	Organisering av persontransport på jernbane i Vest-Europa	6
2.1	Separert modell og regionalt bestilleransvar.....	7
	Nederland.....	7
	Storbritannia	8
	Sverige	9
	Finland.....	10
2.2	Separert modell og statlig bestilleransvar	10
	Danmark	11
	Hellas	11
	Norge.....	12
	Portugal	13
	Spania.....	13
2.3	Integrert modell og regionalt bestilleransvar.....	14
	Italia	14
	Tyskland	15
	Frankrike	16
	Sveits.....	17
2.4	Integrert modell og statlig bestilleransvar	18
	Belgia	18
	Irland.....	18
	Luxembourg	19
	Østerrike.....	20
2.5	Oppsummering.....	20
3	Betydning og effekter av organisering.....	23
3.1	Hvilke svar gir litteraturen?.....	23
	Konkurransetsetting.....	23
	Separert versus integrert modell	24
	Statlig og regionalt bestilleransvar	25
	Oppsummering	25
3.2	Hva viser den empiriske kartleggingen?	26
	Separert versus integrert modell	26
	Regionalisering	27
3.3	Oppsummering.....	29
4	Regionalt ansvar: Erfaringer fra fire europeiske hovedstadsområder.....	30
4.1	Økende regionalt ansvar for jernbanen.....	30
4.2	Stockholm.....	31
	Historikk	31

	Investeringer	31
	Koordinering	32
4.3	Berlin og Brandenburg	33
	Historikk	33
	Investeringer	33
	Koordinering	34
4.4	Helsingfors	35
	Historikk	35
	Investeringer	35
	Koordinering	36
4.5	Bern	36
	Historikk	36
	Investeringer	37
	Koordinering	37
4.6	Erfaringer med regionalisering	37
	Investeringer og koordinering	38
	Samarbeid	38
	Effektivitet	39
4.7	Oppsummering	40
5	En ny tidsalder for jernbanen?	41
5.1	Oppsummering	41
5.2	Jernbanen i en norsk kontekst	42
	Anbud på norsk	43
	Jernbaneverket og NSB	44
	Erfaringer med statlig bestilleransvar for regional persontogtrafikk	45
5.3	Muligheter for den norske jernbanen	46
	Konkurranse	47
	Koordinering mellom infrastruktur og transport	47
	Alternativer for økt lokal innflytelse på jernbanen	48
	Oppsummering	50
5.4	Sentrale funn	51
	Lokal forankring kan gi sterkere eierskap og oppfølging	51
	Motsetninger mellom nasjonale og regionale hensyn	52
	Fokus på koordineringsmekanismer heller enn organisasjonsmodell	52
	Mer kunnskap trengs	52
6	Referanseliste	54
6.1	Litteratur	54
6.2	Kilder	56

Sammendrag:

Organisering av persontransport på jernbane i Europa: En kunnskapsoversikt

TØI rapport 1273/2013
Forfatter: Julie Runde Krogstad
Oslo 2013 57 sider

Rapporten gir en oversikt over studier og europeiske erfaringer med organisering av persontransport på jernbane, og kan oppsummeres gjennom fire sentrale funn: (1) Regionalt ansvar for regional persontransport på jernbane kan gi sterkere eierskap og insentiver til å følge opp kvalitet, punktlighet og kostnader. (2) Uansett hvordan bestilleransvaret organiseres vil det være motsetninger mellom nasjonale og regionale hensyn. (3) Det bør undersøkes nærmere hvilke koordineringsmekanismer som kan fungere best når det gjelder organisering av infrastruktur og transport, og få mer kunnskap om hvilke variasjoner som finnes innenfor de integrerte og separerte modellene. (4) Det er behov for mer kunnskap om konkurranse på persontransport på jernbane, mekanismer for å koordinere infrastruktur og transport og regionalisert bestilleransvar for transporttjenester. I tillegg trengs det mer detaljert informasjon og statistikk for passasjertransport på den norske lokale/regionale jernbanen.

Om prosjektet

Hensikten med prosjektet "Organisering av persontransport på jernbane i Europa: En kunnskapsoversikt" har vært å gi en oversikt over hvilken innvirkning ulike organiseringsformer har på effektivitet i persontransport på jernbane i vesteuropeiske land. Rapporten er basert på eksisterende kunnskap om organisering av persontransport på jernbanen. Dette innebærer at vi ikke har gjennomført noen selvstendig datainnsamling. Oversikten er utarbeidet ved å kartlegge, analysere og drøfte tidligere studier, erfaringer og gå gjennom ekstern statistikk.

Rapporten gir en oversikt over organiseringen av persontransport på jernbane i 17 vesteuropeiske land. Vi vurderer og drøfter omfang og konsekvenser av tre organisasjonsformer som har gjort seg gjeldende i europeisk sammenheng: Konkurranse innenfor innenlands persontransport, separering/integrering av infrastruktur og transport og overføring av bestilleransvaret for regionale persontransport på jernbane fra statlige til regionale myndigheter. Hvilket ansvarsnivå i forvaltningen jernbanen ligger på, og effekter av dette, har vært viet lite oppmerksomhet i faglitteraturen. Vi ser derfor nærmere på erfaringer med regionalisering i fire utvalgte hovedsteder og drøfter fordeler og ulemper med en slik organisering. Til slutt diskuterer vi de ulike organisasjonsformene i lys av den norske organiseringen.

Oppsummert tar rapporten for seg følgende problemstillinger:

- Hvilken betydning har *konkurransesetting* for effektivitet i jernbanen?
- Hvilken betydning har *separering/integrering* mellom infrastruktur og transport for effektivitet i jernbanen?
- Hvilken betydning har *regionalisering* for effektivitet i jernbanen?

Utviklingen i den europeiske jernbanesektoren

Målet med EUs jernbanereformer har vært å legge til rette for konkurranse på det europeiske skinnenettet hvor den eksisterende monopolsituasjonen ble sett på som det største problemet. Grunnlaget for reformene ble lagt i 1991 gjennom kravet om et regnskapsmessig skille mellom infrastruktur og transport. Dette bidro til at flere land, deriblant Norge, skilte ut infrastruktur og person- og godstransport i separate organisasjoner. Andre land som Tyskland, valgte å gjøre dette gjennom å opprette rettslig selvstendige datterselskaper tilknyttet samme konsern (holdingmodell). Det finnes også land som har beholdt en mer integrert løsning, hvor infrastruktur og transport er beholdt i samme organisasjon og kun er regnskapsmessig atskilt.

EU la etter hvert frem en mer sammenhengende politikk i de såkalte jernbanepakken. Frem til nå er tre pakker lagt frem - den første i 2001, den andre i 2002 og den tredje i 2004. Pakkene omhandler blant annet temaer som organisering av infrastruktur, godstransport og passasjertransport i separate enheter med egne regnskap, pålegg om å etablere jernbanetilsyn, samordning av standarder og interoperabilitet, krav om konkurranse for innenlands og internasjonal godstransport, samt internasjonale passasjerlinjer. Kommisjonens forslag til den fjerde jernbanepakke ble lagt frem 30. januar 2013. Forslaget pålegger landene å etablere en infrastrukturforvalter som er operasjonelt og økonomisk uavhengig av operatøren. En holdingmodell er mulig dersom infrastruktur er organisert i rettslig uavhengige datterselskaper. I tillegg inneholder forslaget krav om at innenlands persontransport på jernbane skal åpnes for konkurranse fra desember 2019. Dette betyr at alle selskaper skal kunne drive persontransport på jernbane i EU, enten på kommersiell basis eller gjennom offentlige kjøpskontrakter (anbud). Offentlige kontrakter utgjør over 90 prosent av alle togreiser i EU-landene.

Organisering av konkurranse¹, infrastruktur og transport, samt regional persontransport i vesteuropeiske land

Infrastruktur og transport

	Separert modell	Integrert modell
Regional person-transport	Regionalt bestilleransvar Finland Nederland (K) Storbritannia (K) Sverige (K)	Frankrike Italia (K) Sveits Tyskland (K)
	Statlig bestilleransvar Danmark (K) Hellas Norge (k) Portugal (k) Spania	Belgia Irland Luxembourg Østerrike (k)

¹ (K) angir at det foregår aktiv konkurranse, mens (k) angir at en meget liten andel av jernbanelinjene er konkurranseutsatt

Betydning og effekter av organisering

Det har vært gjort en rekke studier på konkurranseutsetting innenfor jernbanesektoren, og etter hvert har flere studier også sett på effektivitetsgevinster av separering/integrering av infrastruktur og transport. Vi har imidlertid sett få studier som tar for seg effekter av å overføre bestilleransvaret for regionale jernbanetjenester fra statlige til regionale myndigheter.

Når det gjelder *konkurranseutsetting*, viser flere studier at konkurranse innenfor persontransport på jernbanen har ført til økt kostnadseffektivitet og bedre kvalitet. Det bør imidlertid gjøres ytterligere undersøkelser av ulempene en konkurransesituasjon kan medføre, som for eksempel transaksjonskostnader, kontraktsutforming, få aktører på markedet og overoptimistisk budgivning.

Studiene som kartlegger effektene av en *separert eller en integrert modell* for å organisere infrastruktur og transport, kan foreløpig ikke slå fast om den ene modellen er mer effektiv enn den andre. Kartleggingen av de ulike landene som er gjort i denne rapporten, viser imidlertid at det kan være nyttig med en differensiering av den integrerte modellen. En slik differensiering er ennå ikke tatt i bruk i de fleste effektivitetsstudier. Spørsmålet er sannsynligvis ikke så enkelt som om man skal ha en separert eller en integrert modell, det er sentralt hvordan separeringen utformes.

Det er foreløpig gjort få studier på *regionalisering* av persontransport på regional jernbane. De få studiene vi har sett, trekker frem regional koordinering av transporttilbudet og økte regionale investeringer som de viktigste effektene av slike reformer. Den empiriske kartleggingen viser at konkurranseutsetting ofte forekommer parallelt med regionalisering, selv om det finnes noen unntak (Finland, Frankrike og Sveits). Erfaringer fra for eksempel Sverige viser at regionale myndigheter ofte tar i bruk anbud på jernbanen blant annet fordi de alt har erfaring med anbud av busstransport.

Erfaringer med regionalisering

Ettersom det er gjort få studier på regionalisering, har vi sett nærmere på fire hovedstadsområder for å kartlegge effektene av en slik organisering:

Ulke organiseringsformer i 4 land

	Konkurranse	Ikke konkurranse
Separert modell	Sverige Stockholm	Finland Helsingfors
Integrert modell	Tyskland Berlin & Brandenburg	Sveits Bern

På grunn av det begrensede omfanget av studier på effekter av regionalisering innenfor jernbanen, er analysen overordnet og lite detaljert. På bakgrunn av vår datagjennomgang kan vi se følgende hovedtrekk som peker seg ut i de fire hovedstadsområdene:

- Regionale myndigheter har fungert som en viktig pådriver for kvalitet og investeringer i jernbanen
- Det har i flere av landene oppstått konflikter mellom nasjonale og regionale hensyn, og et vakuum rundt hvem som skal ta ansvar for nødvendige investeringer på spor hvor det går både regional- og fjerntogtrafikk
- Økt samordning har vært positivt og gitt gevinster i form av bedre koordinering både av tilbud og takster både på tvers av myndighetsgrenser og transportformer
- Regionale myndigheter får mulighet til å lage samlede strategier for regionens kollektivtilbud ved mating til jernbanen og koordinering av rutetilbudet. I tillegg har bedre kvalitet og økt hastighet i transportsystemet ført til passasjervekst i flere av landene
- På bakgrunn av inkonsistens og mangel på data er det vanskelig å sammenligne utnyttelse og intensitet for persontransport på den regionale jernbanen i de utvalgte hovedstadsområdene. Men frekvens, intensitet og passasjerandeler synes å være gjennomgående høyere enn for Osloområdet

Erfaringene fra fire hovedstadsområder viser at økt koordinering av tilbud og takster, økte investeringer, bedre kvalitet og økt hastighet har ført til passasjervekst i flere av landene. Regionalisering ser ut til å ha ført til større lokal aktivitet og høyere krav til operatørene. Mye tyder på at dette også kan gjelde i Norge. Evalueringen av forvaltningsreformen som ble gjennomført i 2010 (Leknes og Gjerstad 2013), peker på at fylkeskommunene er mer aktive vegeiere enn tidligere, har økt sine samferdselsbudsjetter og viser stort engasjement og interesse for samferdsel.

Persontransport på jernbanen i en norsk kontekst

Det er gjort få studier på konkurranseutsetting, effekter av separert/integrert modell og regionalisering for persontransport på jernbanen i en norsk kontekst.

Konkurranse: Vi har kun én erfaring med konkurranseutsetting av persontransport på jernbanen i Norge, nemlig Gjøvikbanen som ble konkurranseutsatt i 2005. Det er imidlertid gjort flere undersøkelser av konkurranse innenfor lokal kollektivtransport. Erfaringene fra Gjøvikbanen og busstransporten for øvrig er positive både når det gjelder reduserte kostnader og kvalitet på tilbudet. Det er imidlertid behov for mer kunnskap om kontraktsutforming, transaksjonskostnader og konkurransesituasjonen på jernbanemarkedet. Dersom man ønsker å prøve ut konkurranseutsetting av jernbanen i Norge, bør dette gjøres gradvis og starte lokalt.

Separert/integrert modell: Vi har ikke sett noen empiriske studier som ser på hvordan forholdet mellom Jernbaneverket og NSB reguleres. Det trengs mer kunnskap om hvilke insentiver og samordningsmekanismer som fungerer best både i integrerte og separerte modeller. Sannsynligvis er det ikke slik at den ene eller den andre modellen vil gi økt effektivitet i seg selv, det avgjørende er hvilke mekanismer for koordinering og samordning som innføres, og hvordan de blir brukt. En separert modell eller en holdingmodell kan utformes på vidt forskjellige måter, og hvilke mekanismer som fungerer best varierer under ulike omstendigheter. Koordineringsmekanismene vil sannsynligvis være annerledes i en konkurransesituasjon enn i en monopolsituasjon. For å kunne vurdere fordeler og ulemper med den norske separerte modellen, er det behov for flere studier og mer

kunnskap. Økt samarbeid ved innføring av konkurranse eller regionalisering vil også kunne bidra til koordinering av infrastruktur og transport i seg selv, som etableringen av et lokalt samarbeidsforum mellom fylket, operatøren, kommuner og Jernbaneverket for Gjøvikbanen er et eksempel på.

Regionalisering: I Norge har man ingen erfaringer med regionalisering av bestilleransvaret for persontransport på regional jernbane. Erfaringer fra andre land viser at økt koordinering av tilbud og takster, økte investeringer, bedre kvalitet og økt hastighet har ført til passasjervekst i flere av landene. Når vi ser nærmere på den norske situasjonen, synes det å være rom for å bedre samordning, koordinering og investeringer mellom det regionale kollektivsystemet og regional jernbane. Det finnes flere løsninger for hvordan man kan øke lokal innflytelse på den regionale jernbanen. Lokal nærhet til jernbanetilbudet kan for eksempel bedres gjennom omorganiseringer internt i NSB/Jernbaneverket som speiler funksjonelle arbeidsmarkedsregioner. Mer omfattende omorganiseringer innebærer at fylkeskommunen eller eventuelt større regionale enheter for kollektivtrafikk (tilsvarende organiseringen av dagens regionkontorer i Statens vegvesen eller Jernbaneverket), overtar ansvaret for regional persontransport på jernbane.

Et hovedskille går mellom statlig og regionalt ansvar. Fordelen med statlig ansvar vil være oversikt, koordinering mot nasjonale ruter og helhetlige investeringer. Ulempen kan være at lokale hensyn og tilpasning til det regionale transport- og bosettingsmønsteret svekkes. Regionalt ansvar vil gi mer fleksibilitet i rutesamordning mot lokal kollektivtrafikk, noe som er en fordel da det største markedsgrunnlaget finnes lokalt. De foreløpige erfaringene viser at regionale myndigheter aktivt følger opp kvalitet og investeringer, samtidig som man lett vil kunne koordinere takster og unngå den kompliserte fordelingen av inntekter mellom ulike takstmyndigheter. Det synes imidlertid viktig at staten har en avgjørende rolle i større investeringsprosjekter for å sikre helhetlige prioriteringer.

1 Reformer i den europeiske jernbanesektoren

*Faced with stagnation or decline in rail in many markets across Europe, we have a simple choice. We can take the tough decisions now that are needed to restructure Europe's railway market to encourage innovation and the provision of better services. [...] Siim Kallas, EU-Kommisjonens visepresident for transport*¹

1.1 En ny agenda

I takt med økt fokus på miljø og befolkningsvekst i byområder, har organisering og utvikling av jernbanen kommet høyt på agendaen i flere europeiske land. I Norge nådde jernbanedebatten nye høyder i forkant av fremleggelsen av Nasjonal Transportplan 2014- 2023. Regjeringen prioriterer blant annet dobbeltspor i det indre intercity-triangelet på Østlandet, som i følge planene skal stå ferdig i løpet av ti år.

EU har etter hvert blitt en viktig aktør innenfor jernbanen, og legger sterke føringer på organisering. En rekke direktiver har blitt lansert, og nylig la Kommisjonen frem forslag til den ”fjerde jernbanepakka”. I forkant av fremleggelsen har de heteste og mest omdiskuterte temaene vært separering av infrastruktur og transporttjenester, samt bruk av anbud på innenlands passasjerlinjer. Både blant politikere, EU-byråkrater, jernbaneselskaper og forskere hersker det i dag uenighet rundt hvilken organisering som er mest effektiv for en konkurransedyktig jernbane.

Samtidig har det i flere europeiske land oppstått et økt fokus på sterke regioner. Den norske forvaltningsreformen, hvor blant annet ansvaret for en stor andel veger ble overført til fylkeskommunen, er et eksempel på denne trenden. På samme måte har ansvaret for persontransport på regional jernbane i flere europeiske land blitt overført fra statlige til regionale myndigheter. Europeiske storbyområder har etter hvert opprettet større enheter for å ivareta et sømløst kollektivtilbud i voksende arbeids- og reisemarkeder, inkludert persontransport på regional jernbane. Regionalisering av jernbanen har ofte skjedd samtidig med konkurranseutsetting og ført til økt integrering av buss- og jernbanetjenester, blant annet gjennom samordning av tjenestetilbudet (Longva mfl. 2010).

I Norge er det i dag bred politisk enighet om å trappe opp investeringene i jernbanen. Man ønsker å gi jernbanen et løft, noe som kan gjøre det nødvendig å tenke nytt rundt dagens organisering av persontransport på jernbanen. Samtidig må norske politikere forholde seg til EUs reguleringer og det endelige utfallet av Kommisjonens forslag til den fjerde jernbanepakka, hvor et eventuelt obligatorisk anbud for innenlands passasjerlinjer vil utgjøre den største forskjellen. En oversikt over andre lands erfaringer vil være viktig i det endelige valget om hvordan den norske jernbanen skal og bør organiseres. Formålet med denne rapporten er derfor å gi en oversikt over hvordan persontransport på jernbane organiseres i europeiske

¹ Kommisjonen (2013)

land. Med utgangspunkt i foreliggende forskning, vil vi også gi en oversikt over hvilken innvirkning ulike organisasjonsformer har på effektivitet og kvalitet i jernbanen.

Denne rapporten gir en oversikt over organisering av persontransport på jernbane i 17 vesteuropeiske land. Med utgangspunkt i eksisterende litteratur vil vi vurdere og drøfte omfang og konsekvenser av tre organisasjonsformer som har gjort seg gjeldende i europeisk sammenheng: Konkurransetsetting av innenlands persontransport, separering/integrering av infrastruktur og transport, og overføring av bestilleransvaret for regional persontransport på jernbane fra statlige til regionale myndigheter (regionalisering). Regionalisering innebærer at regionale myndigheter er ansvarlige for å tilby og bestille transporttjenester innenfor regional persontransport på jernbane. Hva en slik organisering betyr for effektivitet og utvikling, har vært viet lite oppmerksomhet i faglitteraturen. Vi ser derfor nærmere på erfaringer med regionalisering i fire utvalgte hovedsteder og drøfter fordeler og ulemper med en slik organisering. Til slutt diskuterer vi de ulike organisasjonsformene i lys av den norske organiseringen.

Oppsummert tar rapporten for seg følgende problemstillinger:

- Hvilken betydning har *konkurransetsetting* for effektivitet i jernbanen?
- Hvilken betydning har *separering/integrering* mellom infrastruktur og transport for effektivitet i jernbanen?
- Hvilken betydning har *regionalisering* for effektivitet i jernbanen?

1.2 Overblikk: Hva har skjedd i den europeiske jernbanesektoren?

Jernbanen var tidligere ansett som et naturlig monopol, ineffektiv og med et stadig voksende byråkrati. Dette er bakgrunnen for de mange EU-direktivene og jernbaneløstene som ble lansert i løpet av 1990-tallet. Jernbanen skulle bli bærekraftig gjennom økt effektivitet og konkurranse, og var således del av en global reformtrend (NPM²) om økt effektivitet i offentlig sektor.

Målet med EUs jernbanereformer har vært å legge til rette for konkurranse på det europeiske skinnenettet, gjennom å splitte opp de tidligere landsdekkende (nasjonale) jernbaneselskapene. Grunnlaget for reformene ble lagt i 1991 gjennom kravet³ om et regnskapsmessig skille mellom infrastruktur og transport. En slik oppsplitting skulle legge til rette for konkurranse i sektoren, hvor den eksisterende monopolsituasjonen ble sett på som det største problemet (Cantos mfl. 2010). Direktivet bidro til at flere land, deriblant Norge, skilte ut infrastruktur og person- og godstransport i separate organisasjoner (separert modell). Andre land som Tyskland, valgte å gjøre dette gjennom å opprette rettslig selvstendige datterselskaper tilknyttet samme konsern (holdingmodell). Det finnes også land som har beholdt en mer integrert løsning, hvor infrastruktur og transport er beholdt innenfor samme organisasjon, og kun er regnskapsmessig atskilt (integrert modell).

EU la etter hvert frem en mer sammenhengende politikk i de såkalte jernbaneløstene. Frem til nå er tre pakker lagt frem - den første i 2001, den andre i 2002 og

² New Public Management

³ EU-direktiv 91/440/EC

den tredje i 2004. Den første pakke bar preg av organisatoriske endringer, og inneholdt blant annet krav om organisering av infrastruktur, godstransport og persontransport i separate enheter med egne regnskap, og pålegg om å etablere et jernbanetilsyn. Pakke nummer to inneholdt tiltak som skulle samordne standarder og tilrettelegge for interoperabilitet i jernbanesektorene på tvers av landene. I tillegg ble det satt krav til at innenlands og internasjonal godstransport skulle åpnes for konkurranse. Et viktig moment i den tredje pakke var kravet om at alle internasjonale passasjerlinjer innenfor EU skulle åpnes opp for konkurranse innen 2010 (Alexandersson 2010).

Kommisjonens forslag til EUs fjerde jernbanepakke blir sannsynligvis årets største transportpolitiske sak for EU. Pakka har vært kraftig debattert i forkant av fremleggelsen. Kommisjonen ønsket opprinnelig å foreslå et krav om fullstendig separasjon mellom infrastruktur og transporttjenester. Dette utløste stor lobbyvirksomhet hos spesielt tyske og østerrikske jernbaneselskaper, som ønsket å beholde sine holdingmodeller. Samtidig satte interesseorganisasjonen for europeiske jernbaneselskaper (CER) i gang en studie (van de Velde mfl. 2012), for å gi svar på hvilken organisasjonsform som er mest effektiv. Det endelige vippet ga kanskje franskmennene, da de før jul lanserte planene om å reintegrere infrastruktur og transport i en holdingmodell, og med det ignorerte Kommisjonens planer om å sette krav til et fullstendig skille mellom de to områdene. Det at begge tungvektene i EU ønsker holdingmodeller kan ha gjort det vanskelig å sette et slikt krav. Også andre land har nylig reintegrert infrastruktur og transporttjenester, et eksempel er Slovenia som gikk over til en holdingmodell i januar 2012 (Jordfald 2012:103). I Norge har det vært et økende politisk fokus på den separerte organiseringen av jernbanen. Senterpartiet har som foreløpig eneste politiske parti programfestet sammenslåing av NSB, Flytoget og Jernbaneverket. Også i Danmark har danske politikere uttrykt misnøye med den separerte organisasjonsmodellen (Sørensen og Longva 2011).

Det endelige forslaget til den fjerde jernbanepakke ble lagt frem 30. januar 2013, og pålegger landene å etablere en infrastrukturforvalter som er operasjonelt og økonomisk uavhengig av operatøren. En holdingmodell aksepteres dersom infrastruktur er organisert i rettslig uavhengige datterselskaper, men hovedregelen bør være fullstendig separering (Kommisjonen 2013). Dette reflekterer Kommisjonens fortsatt kritiske holdning til hvorvidt holdingmodellen skaper likeverdig konkurranse, da infrastrukturen ikke ivaretas av en nøytral aktør, men av den dominerende operatøren. Forslaget til den fjerde jernbanepakke inneholder i tillegg et forslag om at innenlands persontransport på jernbane skal åpnes for konkurranse fra desember 2019. Dette betyr at alle selskaper skal kunne drive innenlands persontransport på jernbane i EU-land, enten på kommersiell basis eller gjennom offentlige kjøpskontrakter. Offentlige kontrakter utgjør over 90 prosent av alle togreiser i EU, og dersom forslaget vedtas må kontraktene etter 2019 lyses ut på anbud (Kommisjonen 2013). Etter liberaliseringen av godstransport og fri konkurranse på internasjonale passasjerlinjer står persontransport på nasjonale markeder fremdeles igjen som det siste området hvor landene selv kan velge hvorvidt de ønsker å konkurransesette jernbanetjenestene. Flere land, deriblant Norge, har hatt lange tradisjoner for å forhandle frem kontrakter med nasjonale jernbaneselskaper.

Europeiske land har stort sett stilt seg avventende med å innføre jernbanepakkene, delvis fordi direktivene er ambisiøse. Den viktigste grunnen er nok likevel at flere medlemsland ikke *ønsker* å implementere pakkene, og derfor gjør så lite som mulig, så sakte som mulig (Nash 2010:205). Situasjonen i dag oppsummeres av EUs transport-

kommissær som ”en fragmentert sektor med divergerende regler, standarder og en historie av beskyttede nasjonale markeder” (Samferdselsnytt 2012:4). I 2008 sendte Kommisjonen brev om brudd på direktivene til 24 av 25 medlemsland. I noen tilfeller var forsømmelsene små, mens andre var mer alvorlige. Det mest fremtredende problemet var at infrastruktur og transport i flere land fremdeles er organisert innenfor samme selskap, og dermed har liten uavhengighet i forhold til hverandre (Nash 2010:205). Denne integrerte organiseringen har ofte vært ensbetydende med uklare grenser mellom infrastruktur og transporttjenester.

1.3 Begrepsavklaring

Før vi går videre, kan det være nyttig med en begrepsavklaring.

- *Konkurranse*: Betegner konkurranse (gjennom anbud eller på kommersiell basis) på nasjonale markeder for persontransport, dersom ikke annet er spesifisert.
- *Effektivitet*: Betegner kostnadseffektivitet og organisatorisk effektivitet, altså hvorvidt organisering har ført til lavere kostnader, bedre koordinering, kvalitet og muligheter for utvikling. Betydningen tydeliggjøres i konteksten.
- *Separert modell*: Det er klare juridiske og organisatoriske skiller mellom infrastruktur og transport, som er organisert i separate organisasjoner. I de fleste land har dette skjedd ved at infrastruktur er skilt ut fra det nasjonale jernbaneselskapet og plassert i et statlig selskap eller direktorat.
- *Holdingsmodell*: Betegner at infrastruktur og transport er atskilte selskaper, men likevel del av samme organisasjonsparaply eller kontrollert av det samme morselskap. Dette innebærer at infrastruktur og transport er separert i rettslig selvstendige enheter, altså datterselskaper.
- *Integrert modell*: Infrastruktur og transport ligger innenfor samme organisasjon, og separeringstiltak er i liten grad innført. Land med denne modellen skiller infrastruktur og transport kun regnskapsmessig eller organisatorisk innenfor samme organisasjon, uten rettslige skiller.
- *Regionalisering*: Betegner hvorvidt bestilleransvaret for regional persontransport på jernbane ivaretas av regionale myndigheter eller ikke. Med regional persontransport på jernbane menes både lokale og regionale jernbanelinjer, som tradisjonelt har vært driftet av jernbaneselskaper. Vi inkluderer dermed ikke lokale forstadsbaner som ofte er en del av metrosystemet i storbyer.

I rapporten opererer vi med begrepene separert modell, holdingsmodell og integrert modell for å beskrive ulike organiseringer av infrastruktur og transporttjenester. Selv om det er forskjeller mellom holdingsmodellen og den integrerte modellen, vil de i noen sammenhenger for enkelhets skyld behandles under samlebegrepet ”integrert modell”. I andre sammenhenger blir holdingsmodellen skilt ut som en egen modell.

1.4 Rapportens oppbygging

Rapporten er basert på eksisterende kunnskap om organisering av persontransport på jernbane. Dette innebærer at vi ikke har gjennomført noen selvstendig datainnsamling, men gir en oversikt over dagens status for persontransport på

jernbane i Europa ved å kartlegge, analysere og drøfte tidligere studier, erfaringer og ekstern statistikk. Nedenfor gir vi en kort oversikt over de resterende kapitlene i rapporten.

Kapittel 2 er en kartlegging av dagens organisering av persontransport på jernbane i 17 vesteuropeiske land, med fokus på persontransport på regional jernbane.

Kartleggingen fokuserer på de tre organisasjonsformene *konkurransesetting*, *organisering av infrastruktur og transport* og *regionalisering*. Vi kategoriserer landene i fire modeller ut fra organisatoriske kjennetegn: 1) Separert modell og statlig ansvar, 2) Separert modell og regionalt ansvar, 3) Integrert modell og statlig ansvar, 4) Integrert modell og regionalt ansvar. Til slutt oppsummerer vi ved å se på forskjeller og likheter mellom land i de ulike kategoriene.

I *kapittel 3* oppsummerer vi sentrale studier som ser på hvilken betydning konkurransesetting, organisering av infrastruktur og transport, og regionalisering har for effektivitet i persontransport på jernbane. Litteraturgjennomgangen viser at det er behov for mer kunnskap om organisering av persontransport på jernbane. Det er spesielt gjort få studier på effektene av regionalisering.

I *kapittel 4* ser vi derfor nærmere på erfaringer med regionalt bestilleransvar for regional jernbane i de fire hovedstadsområdene Stockholm, Berlin og Brandenburg, Helsingfors og Bern. Gjennomgangen fokuserer på erfaringer med koordinering av takstsystemer og rutetilbud, samt investeringer i jernbanenettet, etter at regionale myndigheter har overtatt ansvaret for regional persontransport på jernbane.

I *kapittel 5* oppsummerer vi funnene og ser dem i lys av den norske organiseringen av persontransport på jernbane. Vi diskuterer deretter mulige organisatoriske grep man kan gjøre i Norge for å møte fremtidige utfordringer. Til slutt oppsummerer vi de sentrale funnene i rapporten.

2 Organisering av persontransport på jernbane i Vest-Europa

I dette kapitlet vil vi gi en oversikt over hvordan persontransport på jernbane er organisert i europeiske land. Landene er svært forskjellige, og organiseringen avhenger sannsynligvis av en rekke forhold som befolkningsmengde, befolkningstetthet, størrelse og geografisk beliggenhet i Europa. Hovedfokuset i den empiriske kartleggingen vil ligge på de tre organisatoriske kjennetegn: Konkurransetsetting, organisering av infrastruktur og transport, og regionalisering.

Økt effektivitet i jernbanen har i EU-sammenheng nærmest vært synonymt med deregulering og konkurransetsetting. Av de vesteuropeiske landene har Storbritannia og Sverige vært best i EU-klassen, og har innført konkurranse, separert infrastruktur og transport og innført regionalisering. Storbritannia har gjennomført reformene raskest, mens Sverige har reformert mer stegvis. Tyskland har inntatt en ”vent-og-se” tilnærming og har beholdt en integrert organisering (holdingmodell), men har etter hvert innført både konkurranse og regionalisering. Til slutt har Frankrike først i senere tid gjennomført reformer, og ennå ikke åpnet for konkurranse. Norge er et utkantland i europeisk sammenheng, og har gått små skritt i retning av EU-direktivenes krav. Separering av infrastruktur og transporttjenester er gjennomført, men konkurranse er i liten grad innført og ble stoppet etter forsøket med å anbudsutsette Gjøvikbanen (se Longva mfl. 2010 for evaluering av forsøket).

Vi kan kategorisere de ulike landene i fire modeller ut fra organisatoriske kjennetegn: 1) separert modell og statlig bestilleransvar for regional persontransport, 2) separert modell og regionalt bestilleransvar for regional persontransport, 3) integrert modell og statlig bestilleransvar for regional persontransport, 4) integrert modell og regionalt bestilleransvar for regional persontransport. I denne sammenheng går holdingmodellen inn under kategorien ”integrert modell”. En oversikt over landenes organisatoriske trekk er presentert i Tabell 2-1, hvor (K) angir om konkurranse blir praktisert innenfor regional og nasjonal persontransport på jernbane, mens (*k*) angir at kun et begrenset antall små enkeltstrekninger er åpnet for konkurranse.

Tabell 2-1 *Organisering av konkurranse⁴, infrastruktur og transport, samt regional persontransport i vesteuropeiske land*

Infrastruktur og transport

	Separert modell	Integrert modell	
Regional person-transport	Regionalt bestilleransvar	Finland Nederland (K) Storbritannia (K) Sverige (K)	Frankrike Italia (K) Sveits Tyskland (K)
	Statlig bestilleransvar	Danmark (K) Hellas Norge (k) Portugal (k) Spania	Belgia Irland Luxembourg Østerrike (k)

2.1 Separert modell og regionalt bestilleransvar

Nederland, Storbritannia, Sverige og Finland har i stor grad reformert persontransport på jernbane etter EUs retningslinjer. Landene har innført en separert modell for infrastruktur og transport, samtidig som hele eller deler av bestilleransvaret for regional jernbane er overført til regionale myndigheter. Alle landene utenom Finland har åpnet for konkurranse på innenlands passasjertransport.

Nederland

Areal 1000 km ²	41,54
Befolkning (mill.)	16,66
Jernbanenett totalt (1000 km)	2,89
Passasjerkilometer totalt (mrd)	15,31
Passasjerkilometer regional (mrd)	i/t

Kilde: Sippel og Mayer (2011)

Nederland har gjennomført store reformer i jernbanen i de senere år. Ansvar for regional persontransport på jernbane er overført til regionale myndigheter og jernbanelinjene settes i økende grad ut på anbud.

Konkurranse. De siste årene er flere regionale linjer satt ut på anbud. Denne trenden vil sannsynligvis fortsette etter hvert som kontrakter som tidligere er direkte forhandlet går ut. Det er en målsetning å sette alle regionale buss- og jernbanelinjer ut på anbud i fremtiden. Konsesjon til drift av persontransport på hovedjernbanenettet, som omfatter om lag 90 prosent av infrastrukturen, har tidligere vært tildelt det nasjonale jernbaneselskapet NS⁵ gjennom direkte forhandlinger med sentrale myndigheter (IBM 2011). I 2011 besluttet regjeringen at

⁴ (K) angir at det foregår aktiv konkurranse, mens (k) angir at en meget liten andel av jernbanelinjene er konkurranseutsatt

⁵ Nederlandse Spoorwegen

kontrakten for 2015-2025 på nytt skulle tildeles direkte til NS. Bakgrunnen for dette var beslutningen om å slå sammen høyhastighetslinjen med hovedjernbanenettet, fordi selskapet HSA⁶ som opererer høyhastighetslinjen i Nederland, ble slått konkurs (Vosman 2011).

Separert modell. Reformeringen av NS startet i 1995. Infrastruktur ble først etablert som et eget selskap under NS-konsernet, men ble i 2003 lagt til det statseide selskapet Prorail (van de Velde mfl. 2009:4).

Regionalisering. Persontransporten på det nasjonale jernbanenettverket samt høyhastighetslinjene er organisert på statlig nivå, mens regionale myndigheter har ansvar for drift av persontransport på regionale jernbanelinjer. Det er til sammen 12 regioner og 7 byområder som er ansvarlige for å bestille regional persontransport (buss, trikk, tog, t-bane, båt). Disse har organisert seg ulikt når det gjelder anbudsutsetting, og noen gir operatørene mer ansvar for utvikling enn andre. Finansiering skjer gjennom offentlige subsidier og billettinntekter (Sippel og Mayer 2011).

Storbritannia

Areal 1000 km ²	243,61
Befolkning (mill.)	62,65
Jernbanenett totalt (1000 km)	29,08
Passasjerkilometer totalt (mrd)	52,03
Passasjerkilometer regional (mrd)	17,04

Kilde: Sippel og Mayer (2011)

Reformene i den britiske jernbanen er innført raskere enn i noe annet europeisk land. All persontransport ble satt ut på anbud i løpet av en kort periode på to år, fra 1994-1997.

Konkurransen. Siden privatiseringen av jernbanen i Storbritannia, har det skjedd en betydelig konsentrasjon i eierskap av ulike operatører. National Express eier for eksempel 11 operatører. Konkurransen har likevel fortsatt å være sterk (Alexandersson 2010:55). I 2011 var det 21 operatører på persontransportmarkedet innenfor britisk jernbane, 19 opererer gjennom kontrakter mens to driver på konsesjon (CER 2011). Kontraktene lyses stort sett ut for en periode på sju til åtte år, av og til med mulighet for forlengelse i to til tre år (Sippel og Mayer 2011). Det har vært en diskusjon om kontraktens lengde, etter en utredning ledet av Sir Roy McNulty (2011) om kostnadseffektivitet innenfor jernbanen. Rapporten anbefaler blant annet sterkere lederskap, bedre koordinering mellom infrastrukturforvalter og operatører, samt mer fristilt ansvar, slik at viktige avgjørelser kan tas nærmere kundene. Det ser nå ut til at Transportdepartementet ønsker at kontraktene i fremtiden lyses ut for perioder på sju til ti år, med mulig forlengelse i tre til fem år.

Separert modell. I 1994 ble infrastrukturen skilt ut av det nasjonale jernbaneselskapet BR⁷ til en ny organisasjon Railtrack, som etter hvert ble privatisert. Hatfieldulykken i 2000 hvor fire personer ble drept og 70 skadet, resulterte imidlertid i at Railtrack kollapset og ble erstattet av et non-profit selskap, Network Rail (Alexandersson 2010:54). Network Rail er fremdeles drevet som et uavhengig selskap, men med

⁶ High Speed Alliance, eid av NS og KLM

⁷ British Railways

begrenset ansvar. Det er regulert av offentlige myndigheter, som også står som garantister for selskapet. Selskapet har ingen aksjonærer, og kan ikke ta ut utbytte. Det er stort sett finansiert av kjørevegsavgifter og offentlige tilskudd (Sippel og Mayer 2011).

Regionalisering. Jernbanen i Storbritannia er i dag ulikt organisert i England, Skottland, Wales og Nord-Irland. I England har staten hovedansvaret for persontransport på jernbane. London og Merseyside er unntakene fra denne regelen. Her er regionale myndigheter ansvarlige for å administrere kontraktene med operatøren, på samme måte som i Skottland og Wales. Dermed er kun fire av de 17-20 franchisekontraktene som finnes i Storbritannia administrert av regionale myndigheter, de resterende er ivarettatt av Transportdepartementet. Regionale myndigheter i Skottland er i tillegg ansvarlige for å finansiere infrastrukturen, mens dette er et statlig ansvar i England og Wales (Sippel og Mayer 2011). Nord-Irland står i en særstilling, da det er geografisk atskilt fra resten av det britiske jernbanenettet. Her er jernbanen et statlig ansvar, og den statseide operatøren NIR har ansvar for både transport og infrastruktur (Sippel og Mayer 2011).

Sverige

<i>Areal 1000 km²</i>	441,37
<i>Befolkning (mill.)</i>	9,49
<i>Jernbanenett totalt (1000 km)</i>	12,82
<i>Passasjerkilometer totalt (mrd)</i>	7,16
<i>Passasjerkilometer regional (mrd)</i>	i/t

Kilde: Sippel og Mayer (2011)

Sverige har ved siden av Storbritannia vært et foregangsland i Europa når det gjelder å reformere jernbanesektoren. I motsetning til Storbritannia, har reformene i Sverige foregått over flere år.

Konkurransen. Da regionale myndigheter overtok bestilleransvaret for regional persontransport på jernbane, hadde de allerede erfaring fra konkurranseutsetting av busstransport. Det ble derfor naturlig å ta i bruk anbud også for jernbanen. I 1990 begynte den første nye togoperatøren (BK Tåg) på 40 år å operere på svenske skinner (Alexandersson og Hultén 2008:136). Etter flere år med anbud, ble det fra 2012 ble det innført fri etableringsrett for alle jernbaneoperatører som har tillatelse til å drive persontransport på skinner, både på nasjonale og regionale linjer. Det eneste kravet er at operatøren er registrert, at informasjon om trafikken er offentlig tilgjengelig og at tjenestene kan drives på kommersiell basis (Sippel og Mayer 2011:120). Dereguleringen innebærer konkurranse ikke bare om sporet, men også på sporet. Ulønnsomme linjer som ikke dekkes, settes ut på anbud av statlige eller regionale myndigheter.

Separert modell. Med reformene i 1988 tok staten eierskap til all infrastruktur i jernbanen. Det nasjonale jernbaneselskapet SJ⁸ gikk fra å være en statlig eid bedrift med monopol både på frakt av passasjerer og gods, til å bli et statlig eid aksjeselskap som måtte betale for leie av jernbaneskinnene (Alexandersson og Hultén 2008:136). I 2010 ble det tidligere Banverket en del av det nye Trafikverket, som nå eier og drifter infrastrukturen for jernbane.

⁸ Statens Järnvägar

Regionalisering. I dag er landets 21 regioner ansvarlige for persontransport på regional jernbane gjennom sine trafikkforetak. Om lag 40-60 prosent av kostnadene dekkes gjennom billettsalg, mens resten finansieres gjennom offentlige subsidier (Sippel og Mayer 2011).

Finland

Areal 1000 km ²	338,42
Befolkning (mill.)	5,39
Jernbanenett totalt (1000 km)	8,87
Passasjerkilometer totalt (mrd)	4,05
Passasjerkilometer regional (mrd)	0,89

Kilde: Sippel og Mayer 2011

I Finland har staten ansvaret for persontransport på jernbane, bortsett fra i Helsingforsregionen hvor det regionale kollektivselskapet (HSL) sitter med bestilleransvaret. Foreløpig er innenlands persontransport ikke konkurranseutsatt. Et særtrekk ved den finske jernbanen er at sporbredden har samme bredde som jernbanenettet i det gamle Sovjetunionen og de tidligere ”østblokklandene” (Jordfald 2012).

Konkurranse. Finland har lagt forholdene til rette for konkurranse i tråd med EU-regelverket (for godstransport og internasjonale persontoglinjer), men har ennå ikke innført konkurranse for persontransport på regionale eller nasjonale linjer. VR har i dag enerett på persontransport i Finland til 2019 og i HSL-regionen til 2017. HSL er positive til å åpne opp for konkurranse etter 2017 (Sippel og Mayer 2011). I 2010 la en arbeidsgruppe frem en studie for det finske Transportdepartementet hvor de anbefalte en gradvis anbudsutsetting av jernbanen, med Helsingfors først.

Separert modell. I 1995 ble infrastruktur skilt ut fra VR-Group og lagt under det finske Jernbaneverket, som etter hvert ble en del av det finske Trafikkverket. Trafikkverket er ansvarlig for drift og vedlikehold av infrastrukturen for jernbane.

Regionalisering. Jernbanen i Finland er hovedsakelig organisert på statlig nivå under Transport- og Kommunikasjonsdepartementet. Unntaket er regional persontransport i Helsingforsregionen som HSL er ansvarlig for. Trafikkverket er ansvarlig for å regulere og overvåke transportsystemet. Jernbanen er offentlig finansiert gjennom en kombinasjon av budsjettfinansiering, finansiering fra kommunene som eier HSL og billettinntekter (Sippel og Mayer 2011).

2.2 Separert modell og statlig bestilleransvar

Danmark, Hellas, Norge, Portugal og Spania har fulgt EUs krav om fullstendig uavhengighet mellom infrastruktur og transport, men få av dem har innført konkurranse for persontransport på jernbanenettet. Av disse landene er det kun Danmark som i praksis har konkurranseutsatt persontransporten på deler av jernbanenettet, men sammenlignet med andre land har Danmark fortsatt konkurranse i liten skala. Innenfor persontransport har Norge og Portugal konkurranseutsatt én kort strekning hver (hhv. 122 og 54 km).

Danmark

Areal 1000 km ²	43,1
Befolkning (mill.)	5,56
Jernbanenett totalt (1000 km)	2,67
Passasjerkilometer totalt (mrd)	5,84
Passasjerkilometer regional (mrd)	2,46

Kilde: Sippel og Mayer 2011

Danmarks organisering av persontransport på jernbane har likhetstrekk med den norske situasjonen. Den store forskjellen er at en større del av jernbanenettet er lagt ut på anbud, og at den regionale jernbanen i hovedstadsområdet er skilt ut fra DSB⁹ i et eget datterselskap, DSB S-Tog.

Konkurranse. Transportdepartementet har ansvar for å forvalte de to fremforhandlede kontraktene for persontog som er inngått med DSB og DSB S-tog, og går ut i 2014. Trafikstyrelsen er ansvarlig for å forberede og organisere de anbudsutsatte kontraktene, som i dag utgjør to kontrakter med Arriva og DSBFirst (CER 2011). DSB mistet sin monopolsituasjon i 2000, da Transportdepartementet bestemte seg for å sette 15 prosent av de totale togkilometerne (utenom S-toglinjene i Københavnområdet) ut på anbud. Arriva vant kontrakten på åtte år fra 2003. I 2009 ble 22 prosent av kontraktene for persontransport satt ut på anbud, mens 78 prosent ble tildelt direkte. DSB er fremdeles den dominerende aktøren på persontransportmarkedet (IBM 2011:107).

Separert modell. Danmark skilte ut infrastruktur fra DSB i 1997 og la den til det statseide selskapet Banedanmark som ligger under Transportdepartementet (Olsen 2007:6).

Regionalisering. Persontransport innenfor den danske jernbanen er organisert på statlig nivå. Øvrig kollektivtransport (hovedsakelig busstransport) organiseres dermed separat fra jernbanelinjene. Likevel krever både dansk lov og individuelle kontrakter et minimum av samordning mellom de to transporttypene. Dette innebærer blant annet bruk av felles billettsystem og informasjonstjenester (CER 2011). Jernbanen i hovedstadsområdet er organisert i et eget selskap, DSB S-tog, som kun opererer i Københavnområdet.

Hellas

Areal 1000 km ²	131,96
Befolkning (mill.)	11,33
Jernbanenett totalt (1000 km)	2,55
Passasjerkilometer totalt (mrd)	1,66
Passasjerkilometer regional (mrd)	i/t

Kilde: Sippel og Mayer 2011

Den greske jernbanen er lite utviklet og dekker en ubetydelig del av persontransporten i Hellas: Den dekker kun 50 prosent av landet, har en korridorform uten sløyfer og har ingen tilknytning til viktige godssentrum eller havner (utenom havnen i Thessaloniki). Hellas har samtidig hatt lite historisk

⁹ Danske Statsbaner

tilknytning til sine naboland Albania, Makedonia, Bulgaria og Tyrkia, som i tillegg har lite utviklede jernbaner. Det finnes med andre ord få grensekryssende jernbanelinjer (Giannopoulos og Giannakos 2007:356).

Konkurranse. Ifølge gresk lov kan transportkontrakter for persontransport settes ut på anbud. Alle kontrakter tildeles imidlertid direkte til den nasjonale operatøren TrainOSE, som er det eneste selskapet som opererer persontransport på jernbanen i Hellas (IBM 2011).

Separert modell. Fra EUs første jernbanepakke ble fremmet i 2002, har Hellas forsøkt å gjennomføre flere reformer. Under reformene ble det tidligere nasjonale jernbaneselskapet OSE omorganisert ved at det ble opprettet flere datterselskaper, blant annet for infrastruktur (Giannopoulos og Giannakos 2007:374). I 2010 ble datterselskapet for infrastruktur igjen integrert i morselskapet, som opprinnelig var planlagt som et driftsselskap. Jernbaneoperatøren TrainOSE SA med ansvar for person- og godstransport i Hellas, ble imidlertid beholdt som et eget selskap. I dag er derfor infrastruktur og drift separert i to ulike organisasjoner, selv om disse er nært forbundet med hverandre. Infrastrukturforvalteren OSE eier for eksempel vognmateriellet (IBM 2011).

Regionalisering. Persontransport på den greske jernbanen er organisert på statlig nivå. Det statlig eide jernbaneselskapet TrainOSE ivaretar utvikling, organisering og drift av all person- og godstransport i Hellas. Finansiering skjer gjennom statsbudsjettet. Minst 70 prosent av utgiftene for infrastruktur finansieres med statlige midler (Sippel og Mayer 2011).

Norge

Areal 1000 km ²	323,78
Befolkning (mill.)	4,95
Jernbanenett totalt (1000 km)	4,02
Passasjerkilometer totalt (mrd)	2,71
Passasjerkilometer regional (mrd)	i/t

Kilde: Sippel og Mayer 2011

Norge har tatt et lite skritt mot konkurranse. Den eneste persontogstrekningen som i dag er konkurranseutsatt, er en liten strekning på 122 kilometer mellom Gjøvik og Oslo. Med regjeringsskiftet i 2013 kan det være politisk vilje til å innføre ytterligere konkurranse.

Konkurranse. I 2004 ble Gjøvikbanen satt ut på anbud, som er det eneste eksempelet på konkurranseutsetting av persontransport i Norge (se Longva mfl. 2010). Norsk lovverk begrenser foreløpig eksterne jernbaneoperatørers mulighet til å drive persontransport på norske skinner. Eksterne operatører har kun tilgang til å drive på skinnenettet i byer som ikke tilhører statens infrastruktur, på linjer som av økonomiske grunner ikke driftes av det nasjonale jernbaneselskapet NSB¹⁰ eller på historiske jernbanelinjer (IBM 2011).

Separert modell. I 1996 ble det gjennomført flere reformer i norsk jernbanesektor. Blant annet ble ansvaret for infrastruktur overført fra NSB til Jernbaneverket.

¹⁰ Norges Statsbaner

Jernbaneverket er et direktorat under Samferdselsdepartementet med ansvar jernbaneskiner, areal og elektriske anlegg knyttet til jernbanedrift.

Regionalisering. Persontransport på den norske jernbanen er et statlig ansvar, og organisert under Samferdselsdepartementet, som bestiller persontogtjenester fra NSB gjennom fremforhandlede kontrakter. Jernbanen er finansiert gjennom statsbudsjettet. NSB får halvparten av inntektene sine fra staten og halvparten fra billettinntekter (Sippel og Mayer 2011).

Portugal

<i>Areal 1000 km²</i>	92,1
<i>Befolkning (mill.)</i>	10,64
<i>Jernbanenett totalt (1000 km)</i>	2,81
<i>Passasjerkilometer totalt (mrd)</i>	3,81
<i>Passasjerkilometer regional (mrd)</i>	1,91

Kilde: Sippel og Mayer 2011

Portugal har så vidt forsøkt anbud på en liten persontogstrekning sør for Lisboa. Det nasjonale jernbaneselskapet CP¹¹ er fremdeles dominerende i persontransporten.

Konkurranse. Portugisisk lov åpner for å sette kontrakter for persontransport ut på anbud. I dag er det imidlertid kun én ekstern operatør, Fertagus, som opererer på en 54 km lang strekning sør for Lisboa (CER 2011). Alle andre kontrakter tildeles direkte til CP (IBM 2011).

Separert modell. I 1997 ble infrastruktur skilt ut fra det nasjonale jernbaneselskapet CP og lagt til det statlig eide selskapet REFER. REFER opererer på kontrakter med statlige myndigheter på seksårsbasis. I kontraktene defineres strategier for vedlikehold og oppgradering av infrastrukturen (Santos mfl. 2010:95-6).

Regionalisering. Persontransport på jernbane i Portugal er et statlig ansvar. Regionene har i praksis ikke noe reelt ansvar, selv om eksisterende lovgivning kan tilsi at dette vil endre seg. Operatørene opererer på konsesjonsbaserte kontrakter for staten, og mottar dermed kompensasjon på en årlig basis (CER 2011).

Spania

<i>Areal 1000 km²</i>	505,98
<i>Befolkning (mill.)</i>	46,15
<i>Jernbanenett totalt (1000 km)</i>	15,29
<i>Passasjerkilometer totalt (mrd)</i>	23,62
<i>Passasjerkilometer regional (mrd)</i>	12,57

Kilde: Sippel og Mayer 2011

Spania har de siste årene satset tungt på persontransport på jernbane, og bygd ut flere høyhastighetsstrekninger mellom de største byene. Det er ennå ikke åpnet for konkurranse, men det er planer om å overføre ansvaret for regional persontransport på jernbane til landets regioner i fremtiden.

¹¹ Comboios de Portugal

Konkurranse. I Spania er persontransport på jernbanen ikke konkurranseutsatt. Det er i dag kun RENFE Operadora som opererer persontransportlinjer i Spania. Kontraksprogrammet 2006-2010 som ble underskrevet mellom staten og RENFE¹² Operadora, har fungert som det finansielle rammeverket for den spanske jernbanesektoren (CER 2011).

Separert modell. I 2005 ble det nasjonale jernbaneselskapet RENFE omorganisert. RENFE Operadora ble etablert som en jernbaneoperatør som skulle ivareta drift av gods- og persontogtrafikk. Infrastrukturen ble lagt til det statlig eide selskapet ADIF (IBM 2011).

Regionalisering. Spania er en føderalstat hvor de selvstyrende regionene har politisk, administrativ og lovgivende myndighet. Likevel er persontransport på regional jernbane organisert under Transportdepartementet, som har ansvar for strategisk planlegging og regulering av persontransport på hele jernbanenettet. Det er imidlertid planer om å overføre dette ansvaret til regionene i fremtiden (Sippel og Mayer 2011). Selv om regional persontransport på jernbane er et statlig ansvar, har regionale myndigheter noe innflytelse. Regionene bestiller for eksempel persontogtjenester direkte fra RENFE. Det er imidlertid staten som er kontraktspart, og som betaler operatøren for å drive persontransport i regionene. Finansieringen skjer gjennom offentlige bevilgninger og billettinntekter (Sippel og Mayer 2011).

2.3 Integrert modell og regionalt bestilleransvar

De store landene Italia, Tyskland og Frankrike overførte alle på slutten av 90-tallet ansvaret for regional persontransport på jernbane til regionale myndigheter. I tillegg til Sveits utgjør de en gruppe som har beholdt en integrert modell med holdingselskaper (Frankrike har tidligere gitt uttrykk for at de etter hvert vil omorganisere til en holdingmodell). Italia og Tyskland har åpnet for konkurranse innenfor persontransport, mens Frankrike og Sveits foreløpig har tildelt kontrakter direkte.

Italia

Areal 1000 km ²	301,34
Befolkning (mill.)	60,7
Jernbanenett totalt (1000 km)	23,83
Passasjerkilometer totalt (mrd)	46,99
Passasjerkilometer regional (mrd)	22,18

Kilde: Sippel og Mayer 2011

Italia har åpnet opp for konkurranse både for persontogtjenester på langdistansetransport og regionale linjer. Regionale myndigheter har ansvar for persontransport på regional jernbane, mens langdistanselinjene er et statlig ansvar. På grunn av bindende kontrakter er det foreløpig lite reell konkurranse på persontogstrekninger sammenlignet med andre land.

Konkurranse. Parallelt med regionaliseringen i 2001, ble det i henhold til italiensk lovgivning mulig å konkurranseutsette både nasjonal og regional persontransport på

¹² Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles

jernbane. Kontrakter for nasjonale persontoglinjer blir fremdeles tildelt FS gjennom direkte forhandlinger. På regionalt nivå har minst fem regioner satt hele eller deler av kontrakten for regionale persontoglinjer ut på anbud (CER 2011). Mange regioner har inngått bindende kontrakter med Trenitalia, med muligheter for forlengelse til 2020. Flere eksterne jernbaneoperatører har klaget på at det er vanskelig å få innpass for å operere innenfor både person- og godstransport i Italia (IBM 2011).

Integrert modell. FS¹³ er det nasjonale jernbaneselskapet i Italia. Det er statlig eid og ble omorganisert i 2000, slik at infrastruktur (RFI¹⁴) og transport (Trenitalia) ble skilt ut i egne selskaper innenfor FS-konsernet (CER 2011). Infrastruktur og drift er altså separert i datterselskaper under holdingselskapet FS.

Regionalisering. Bestilleransvaret for persontransport på regional jernbane ble overført til regionalt nivå i 2001. Landets 20 regioner ble dermed ansvarlige for planlegging og finansiering av all regionaltransport. De fleste kontraktene er nettokontrakter, som innebærer at operatørselskapet får billettinntektene (Sippel og Mayer 2011). Det er flere mindre selskaper som driver regional persontransport på jernbane i Italia, de fleste er eid av regionale myndigheter (CER 2011).

Tyskland

Areal 1000 km ²	357,12
Befolkning (mill.)	81,67
Jernbanenett totalt (1000 km)	41,32
Passasjerkilometer totalt (mrd)	76,93
Passasjerkilometer regional (mrd)	41,54

Kilde: Sippel og Mayer 2011

I Tyskland er det føderale myndigheter som har ansvar for persontransport på jernbane. Langdistansestrekninger drives utelukkende på et kommersielt grunnlag.

Konkurranse. Overføringen av ansvaret for regional persontransport på jernbane til føderale myndigheter, gjorde at man fikk to ulike markeder i det tyske persontransportmarkedet. Driften av de regionale persontoglinjene ble subsidiert og satt ut på anbud av føderale myndigheter. Langdistanselinjene ble holdt under oppsyn av føderale myndigheter og fikk ingen form for offentlig støtte. På disse linjene fikk aktørene dermed åpen tilgang til skinnenettet ved konkurranse (Séguret 2009:3). Mange hovedoperatører i andre europeiske land er aktive både innenfor gods- og persontransport i Tyskland. Det er imidlertid ennå få eksterne aktører som driver langdistanse persontransport på kommersiell basis (IBM 2011).

Markedsandelen for eksterne operatører i persontransport var 12,5 prosent i 2010. Det statlig eide jernbaneselskapet DBs¹⁵ største konkurrenter er Veolia Verkehr, Netinera og Benex (Sippel og Mayer 2011).

Integrert modell. DB er en paraplyorganisasjon eller en holdingmodell, med flere datterselskaper for blant annet godstransport, regionale persontoglinjer, langdistanse persontoglinjer og infrastruktur. Infrastruktur og transport er med andre ord separert som datterselskaper under DB (IBM 2011).

¹³ Ferrovie dello Stato

¹⁴ Rete Ferroviaria Italiana

¹⁵ Deutsche Bahn

Regionalisering. Med en føderal lov i 1993 ble organisering, ansvar og finansiering av regional kollektivtransport overført til føderale myndigheter. Dette innebærer at det er 27 regionale transportenheter, tilknyttet regionalt eller lokalt nivå, som er ansvarlige for å organisere og finansiere jernbanetransport i sitt område. Regionene får øremerkede midler, om lag syv milliarder euro årlig, for å finansiere regional persontransport på jernbane (Sippel og Mayer 2011).

Frankrike

Areal 1000 km ²	632,83
Befolkning (mill.)	65,27
Jernbanenett totalt (1000 km)	29,9
Passasjerkilometer totalt (mrd)	88,62
Passasjerkilometer regional (mrd)	23,76

Kilde: Sippel og Mayer 2011

Forholdet mellom infrastrukturforvalter og det nasjonale jernbaneselskapet i Frankrike har vært preget av avhengighet til tross for den frem til nå separerte organiseringen. Nash (2008:63) har argumentert for at denne spesielle organiseringen utgjør en ”tredje modell”. Det er ennå ikke klart hvordan Frankrike vil organisere infrastruktur og transport i fremtiden, men den franske regjeringen har tidligere uttrykt at de ønsker å etablere en holdingmodell.

Konkurransen. Det nasjonale jernbaneselskapet SNCF¹⁶ er et statlig foretak, og har i praksis monopol på å drive persontransport på jernbane i Frankrike. Det lukkede jernbanemarkedet har vært debattert de siste årene. I mai 2011 kom Grignon-rapporten med anbefaling om å åpne markedet for konkurranse. Regjeringen har derfor åpnet for en stor offentlig debatt fra 2012. De har blant annet bedt om en utredning av tekniske og sosiale aspekter knyttet til operatørrollen i persontogtrafikk (CER 2011).

Integrert modell. Prosessen med å skille ut infrastrukturansvaret fra SNCF ble påbegynt i 1995. I 1997 ble RFF¹⁷ opprettet som et separat statlig foretak med ansvar for jernbanenettverket (Holvad 2003:4). De to aktørene har imidlertid vært tett forbundet med hverandre, ved at RFF setter bort store deler av oppgavene sine til SNCF. Dette kan gjøre det vanskelig for andre aktører å konkurrere i markedet (CER 2011; Nash 2008:63).

Regionalisering. Ansvar for regional persontransport på jernbane ble overført til de 20 franske regionene (utenom Korsika og Ile-de-France) i 1995. Regionene har en rettslig forpliktelse til å forhandle kontrakter med SNCF etter LOTI-loven¹⁸ (CER 2011). Transporttjenester og finansiering blir bestemt gjennom en avtale med hver enkelt region. Avtalen oppjusteres årlig og inngås for en minimumsperiode på fem år. Hver region bestemmer hvilke persontogtjenester som skal tilbys og har fullmakter til å endre frekvens, linjer og vognmateriell (Sippel og Mayer 2011). Drift av persontoglinjer og vedlikehold av vognmateriell blir finansiert gjennom offentlige subsidier. Finansieringen skjer gjennom regionale fond, som inneholder tilskudd til SNCF for å drive persontransport i tillegg til billettinntekter. Staten finansierer i

¹⁶ Société nationale des chemins de fer français

¹⁷ Réseau Ferré de France

¹⁸ Loi d'Orientation des Transport Intérieurs (LOTI) of 30 December 1982.

tillegg en stor del av infrastrukturen og kompenserer SNCFs underskudd gjennom subsidier (Sippel og Mayer 2011).

Sveits

Areal 1000 km ²	41,29
Befolkning (mill.)	7,92
Jernbanenett totalt (1000 km)	5,1
Passasjerkilometer totalt (mrd)	18,37
Passasjerkilometer regional (mrd)	4,07

Kilde: Sippel og Mayer 2011

Organiseringen av persontransport på den sveitsiske jernbanen er preget av de mange jernbaneselskapene som i flere år har operert på skinnenettet, og som er drevet av staten, føderale myndigheter og private aktører (Asmild mfl. 2009:636). Jernbanesektoren har vært preget av samarbeid mellom aktørene, og ikke konkurranse.

Konkurranse. Det nasjonale jernbaneselskapet SBB¹⁹ driver rundt halvparten av persontoglinjene i Sveits, og har monopol på internasjonal og interregional persontransport på jernbanen (Farsi mfl. 2005:70). Hvert fjerde år inngår det føderale transportdepartementet og SBB en avtale hvor målsetninger for neste fireårsperiode blir definert. I denne planen er det også budsjettert midler for investeringer i infrastruktur (CER 2011). Eksterne aktører kan kun drive internasjonale persontoglinjer gjennom Sveits. Det er ikke sannsynlig med liberalisering av sektoren i den nærmeste fremtid (Sippel og Mayer 2011).

Integrert modell. Den sveitsiske jernbaneloven fastholder at infrastruktur og drift skal holde atskilt organisering og økonomi, men ikke nødvendigvis være rettslig atskilt. Foretaket Trasse Schweiz AG er ansvarlig for å fordele kjøreplaner og skinnekapasitet til togoperatørene. Det opptrer selvstendig, men er eid av SBB og tre andre sveitsiske operatørselskaper, som alle har like andeler. Det er nå nedsatt en ekspertgruppe som skal undersøke hvordan infrastrukturen skal organiseres i de kommende år (IBM 2011:88).

Regionalisering. Regional persontransport på jernbane ivaretas av føderale myndigheter og omfatter rundt en tredjedel av sveitsiske jernbanepassasjerer. Om lag 49 regionale operatørselskaper som stort sett eies av føderale myndigheter, opererer i hver sine områder på strekninger med en gjennomsnittlig lengde på 40 km (Farsi mfl. 2005:70). Finansieringen skjer gjennom nettokontrakter mellom operatøren og regionen, som innebærer at eventuelle underskudd ikke dekkes av offentlige midler. Operatøren gir et årlig forslag, som ikke kan reforhandles (Sippel og Mayer 2011).

¹⁹ SBB, Schweizerische Bundesbahnen, evt. CFF, Chemins de fer fédéraux suisses; FFS, Ferrovie federali svizzere

2.4 Integrert modell og statlig bestilleransvar

Belgia, Irland, Luxembourg og Østerrike har unngått store omorganiseringer, og beholdt de store jernbaneorganisasjonene.

Belgia

Areal 1000 km ²	10,53
Befolkning (mill.)	10,95
Jernbanenett totalt (1000 km)	3,33
Passasjerkilometer totalt (mrd)	10,4
Passasjerkilometer regional (mrd)	i/t

Kilde: Sippel og Mayer 2011

Belgia er et lite land med arbeidspendlere som reiser tvers over landet hver dag for å nå sin arbeidsplass. Det er derfor ikke noe skille mellom lokale, regionale og langdistanselinjer innenfor persontransport.

Konkurransen. Det nasjonale jernbaneselskapet SNCB²⁰ er den eneste operatøren på nasjonale persontoglinjer. Disse er ikke åpnet for konkurranse. De internasjonale linjene blir imidlertid drevet av kommersielle aktører, og er åpnet for konkurranse. Thalys og DB/ICE opererer internasjonale linjer på kommersiell basis i samarbeid med SNCB. Fra 2010 opererer også Eurostar International Ltd gjennom Belgia (CER 2011).

Integrert modell. I 2005 ble SNCB omorganisert i tre autonome statlige aksjeselskap, som hver har inngått separate kontrakter med staten: Eierselskapet SNCB Holding, SNCB med ansvar for passasjer- og godstransport og Infrabel med ansvar for infrastruktur (CER 2011). Belgia har med andre ord separert infrastruktur og drift i datterselskaper under holdingsselskapet SNCB.

Regionalisering. Persontransport på jernbane er organisert på statlig nivå. Kontraktene forhandles direkte med SNCB og finansieres gjennom det føderale budsjettet. Investeringer i infrastruktur subsidieres vanligvis av staten, men offentlig-privat finansiering forekommer også (Sippel og Mayer 2011).

Irland

Areal 1000 km ²	69,8
Befolkning (mill.)	4,5
Jernbanenett totalt (1000 km)	1,83
Passasjerkilometer totalt (mrd)	1,98
Passasjerkilometer regional (mrd)	i/t

Kilde: Sippel og Mayer 2011

Irland er et lite land med et lite jernbanenett. Persontogtjenester er finansiert gjennom direktoratet for Nasjonal Transport (NTA), som har ansvar for å sikre et tilbud for offentlig persontransport.

²⁰ Société Nationale des Chemins de Fer Belges evt. NMBS (Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen)

Konkurranse. Det nasjonale jernbaneselskapet IÉ²¹ er det eneste selskapet som driver person- og godstransport på jernbanen i Irland. Irland oppdaterte sitt nasjonale lovverk i henhold til EU-direktivene i 2010 (konkurranse innenfor godstransport og internasjonale persontoglinjer). Da Irland ikke er en del av fastlands-Europa, og det irske jernbanenettet ikke er tilkoblet det europeiske hovednettet, har man naturlig nok ikke sett noen praktiske følger av dette (IBM 2011). I tillegg har den irske jernbanen en sporbredde som ikke faller innenfor den europeiske standarden (Sippel og Mayer 2011).

Integrert modell. IÉ er ansvarlig for både transport og infrastruktur. Kostnadene for infrastrukturen blir spesifisert i selskapets regnskap (IBM 2011). Infrastruktur og transport er dermed kun regnskapsmessig separert. I dag er irske myndigheter i gang med en utredning for hvordan IÉ skal organiseres (Railway Gazette 2012).

Regionalisering. Persontransport på jernbane i Irland er organisert på nasjonalt nivå under det statseide selskapet CIÉ²², som er ansvarlig for kollektivtransport i hele landet (IBM 2011). IÉ er et datterselskap av CIÉ. Tilbudet av persontogtjenester reguleres gjennom en kontrakt som er forhandlet mellom IÉ og NTA. Den nåværende kontrakten er gyldig frem til 2019 (Sippel og Mayer 2011). Dersom de fastsatte målene ikke overholdes, kan NTA true med å holde tilbake kompensasjon, og IÉ må dermed finansiere dette gjennom eget budsjett. Da selskapet er statlig eid, vil et eventuelt underskudd likevel måtte dekkes gjennom statsbudsjettet til slutt (CER 2011).

Luxembourg

Areal 1000 km ²	2,59
Befolkning (mill.)	0,5
Jernbanenett totalt (1000 km)	0,28
Passasjerkilometer totalt (mrd)	0,35
Passasjerkilometer regional (mrd)	0,33

Kilde: Sippel og Mayer 2011

Luxembourg er et lite land med mye persontogtrafikk mot nabolandene Belgia, Frankrike og Tyskland. Derfor er også både franske og belgiske myndigheter aksjonærer i det nasjonale jernbaneselskapet CFL²³, og representert i styret. Infrastrukturen finansieres gjennom et nasjonalt jernbanefond som ble etablert i 1995 (Sippel og Mayer 2011).

Konkurranse. CFL har inngått en kontrakt med sentrale myndigheter om drift av persontog og busslinjer frem til 2024. Luxembourg har åpnet for konkurranse på internasjonale linjer, men ingen nye operatører har foreløpig kommet inn på markedet (CER 2011).

Integrert modell. Innenfor CFL er infrastruktur og drift kun regnskapsmessig separert (IBM 2011).

Regionalisering. Persontransport på jernbane er organisert på statlig nivå under Transportdepartementet. Grensekryssende jernbanelinjer blir driftet av

²¹ Iarnród Éireann

²² Córas Iompair Éireann

²³ Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois

jernbaneselskapene i nabolandene gjennom en samarbeidsavtale: SNCF (Frankrike), SNCB (Belgia) og DB (Tyskland). Kontraktene fastsetter hvordan inntektene for hvert selskap skal beregnes ut fra hvor mange passasjerer fra hvert land som krysser grensene. (Sippel og Mayer 2011; CER 2011).

Østerrike

Areal 1000 km ²	83,88
Befolkning (mill.)	8,4
Jernbanenett totalt (1000 km)	5,67
Passasjerkilometer totalt (mrd)	10,28
Passasjerkilometer regional (mrd)	i/t

Kilde: Sippel og Mayer 2011

I Østerrike er det nasjonale jernbaneselskapet ÖBB²⁴ fremdeles dominerende, men eksisterende lovgivning åpner for konkurranse i det nasjonale jernbanenettverket. Det er forventet at kontraktene anbudsutsettes når de løper ut mellom 2013 og 2030.

Konkurranse. Jernbaneloven (den såkalte Eisenbahngesetz) fra 1999 åpnet formelt det interne jernbanemarkedet for konkurranse fra andre togoperatører. Fordi alle kontrakter er direkte tildelt ÖBB er det foreløpig ingen konkurranse på persontransport. Det er forventet at den neste runden med kontrakter blir satt ut på anbud når de begynner å løpe ut fra 2013 (CER 2011). Konkurranse på det kommersielle persontransportmarkedet har imidlertid begynt å tegne seg. Det private selskapet WESTbahn startet i desember 2011 en kommersiell linje fra Wien til Salzburg, uten offentlig støtte (IBM 2011).

Integrert modell. ÖBB er organisert i en holdingmodell, som et strategisk selskap med tre operative datterselskaper for persontransport, godstrafikk og infrastruktur. Infrastruktur og drift er dermed organisert som datterselskaper under holdingselskapet ÖBB (IBM 2011).

Regionalisering. Staten har i følge østerriksk lov ansvar for å sikre grunnbevilgninger til infrastruktur og drift av persontransport på jernbanen. Størstedelen av finansieringen skjer derfor gjennom det føderale budsjettet. Regionene kan i tillegg bidra til investeringer i lokal infrastruktur gjennom et spleiselag (Sippel og Mayer 2011). Statlig finansiering for persontransport vil ligge fast frem til 2019, da kontrakten med ÖBB løper ut. Supplerende persontogtjenester utover denne kontrakten finansieres av regionene gjennom individuelle kontrakter. Slike kontrakter kan innebære kun et sett linjer eller persontransport (både buss og tog) i hele regionen (Sippel og Mayer 2011). Det er med andre ord en delvis, men ikke fullstendig regionalisering av persontransport for regional jernbane i Østerrike.

2.5 Oppsummering

Jernbanereformene har i de fleste land startet med innføring av en separert modell for infrastruktur og transport. Reformene var en følge av EU-kravet som kom i 1991 om et regnskapsmessig skille mellom de to ansvarsområdene. Noen land unngikk imidlertid å splitte opp jernbaneorganisasjonene, enten ved å organisere infrastruktur

²⁴ Österreichische Bundesbahn

og transport i datterselskaper (holdingmodell) eller ved å beholde den opprinnelige modellen (integreert modell). Flere land har også innført konkurranseutsetting, gjerne parallelt med en regionaliseringsprosess hvor bestilleransvaret for regionale jernbanetjenester er overført til regionale myndigheter.

I kartleggingen ovenfor er landene delt inn i fire kategorier, basert på forekomsten av separerte eller integrerte modeller for infrastruktur og transport, og regionalt eller statlig bestilleransvar for regionale persontogtjenester. I tillegg ser vi på om landene har innført konkurranse for innenlands persontransport. Det kan finnes flere faktorer som kan forklare valgene de ulike landene har tatt, og hvorvidt de har åpnet for konkurranse i persontransport eller ikke. Vi vil nedenfor se nærmere på forskjeller og likheter mellom land innenfor hver enkelt kategori.

Nederland, Storbritannia, Sverige og Finland har reformert jernbanen i henhold til EUs krav. Infrastruktur og transport er separert, samtidig som bestilleransvaret for persontogtjenester er overført til regionale myndigheter. Alle landene utenom Finland har innført konkurranse for persontogtrafikk på hele eller deler av jernbanenettet. Det at den finske sporbredde ikke samsvarer med den europeiske standarden, kan imidlertid være mindre attraktivt for eksterne operatører når Finland bestemmer seg for å konkurranseutsette persontogtjenester. Samtidig ligger Finland i utkanten av Europa og har en liten og spredt befolkning, noe som gjør inntjeningsgrunlaget dårligere enn for Nederland, Storbritannia og Sverige, hvor befolkningen er mer konsentrert.

Danmark, Hellas, Norge, Portugal og Spania har samme organisatoriske hovedtrekk ved at de har fullstendig uavhengighet mellom infrastruktur og transport, i tillegg til at staten er bestiller av persontogtjenester. Foreløpig har kun Danmark tatt i bruk anbud på persontransportmarkedet i betydelig grad (om lag 20 prosent av kontraktene). Norge og Portugal har ”prøvd ut” anbud på små persontogstreknings (henholdsvis 123 og 54 kilometer). Felles for landene i denne gruppa er at de alle ligger i Europas utkant og er, med unntak av Spania, relativt små av størrelse.

Ingen av landene har tradisjonelt vært noen jernbaneland, noe som kanskje er en konsekvens av deres beliggenhet. Hellas er i en særskilt posisjon med en dårlig utbygd jernbane som også er atskilt fra det øvrige europeiske nettet. Spania er i gang med å ruste opp sin jernbane, og har de siste årene bygget høyhastighetslinjer mellom flere av de største byene. Danmark er det landet som har gått lengst mot trendene i andre europeiske land og har konkurranseutsatt persontransporten på deler av jernbanenettet. Staten har bestilleransvaret og anbudsutsetter kontraktene, men for hovedstadsområdet er persontransport på jernbanen organisert i et eget datterselskap under det nasjonale jernbaneselskapet DSB.

Frankrike, Italia, Sveits og Tyskland har alle overført ansvaret for persontransport på jernbane til sine regioner. I tillegg er infrastruktur og transport organisert i holdingselskaper (det ser ut som om Frankrike på sikt vil omorganisere til en holdingmodell). Italia og Tyskland har åpnet for konkurranse av persontoglinjer, mens Frankrike og Sveits har foreløpig tildelt kontrakter direkte. Felles for landene er at de er store (med unntak av Sveits) og ligger sentralt i Europa. Videre har Frankrike og Sveits noen særtrekk. Frankrike har frem til nå hatt en særegen modell for organisering av infrastruktur og transport. I prinsippet har infrastrukturforvalter og operatør vært fullstendig separert, men i praksis har de hatt et nært forhold. I Sveits har jernbanesektoren vært preget av samarbeid mellom aktørene heller enn konkurranse, noe som har gjort at man ikke har ønsket å konkurranseutsette persontransport på jernbanen.

Belgia, Irland, Luxembourg og Østerrike har unngått store omorganiseringer innenfor jernbanen, og beholdt de store jernbaneorganisasjonene. Belgia og Østerrike har holdingmodeller, mens Irland og Luxembourg kun har etablert et regnskapsmessig skille mellom infrastruktur og transport.

Felles for alle landene er at de er små i utstrekning og, med unntak av Irland, ligger sentralt i Europa. I Belgia er det vanlig for arbeidsreisende å reise tvers over landet hver dag for å nå sin arbeidsplass, mens Luxembourg er så lite at grensene mot nabolandene på mange måter blir unaturlige. Det nasjonale jernbaneselskapet CFL har derfor et tett samarbeid med belgiske, tyske og franske jernbaneselskaper. Irland er naturlig atskilt fra resten av Europa og har i tillegg en sporbredde som ikke samsvarer med den europeiske standarden.

Det er mange faktorer som spiller inn når man skal sammenligne ulike land. Andre forklaringsfaktorer vi ikke går noe nærmere inn på her kan være politiske så vel som historiske. Videre kan økonomi ha vært en utløsende faktor for innføring av konkurranse i persontransport på jernbane.

Ut fra den overordnede gjennomgangen ser det ut til å være en trend mot at små land har unnlatt å konkurransenutsette i større grad enn store land. Det ser også ut til at de store landene har overført ansvar for regional persontogtrafikk til regionale myndigheter i større grad enn de mindre landene. Til slutt kan det virke som en trend at anglosaksiske land i større grad har separert infrastruktur og transport enn de kontinentaleuropeiske landene.

I neste kapittel vil vi på bakgrunn av tidligere studier se nærmere på hvilken betydning de tre organisasjonsformene konkurranse, separert/integrert modell for infrastruktur og transport og regionalisering har for effektivitet. Samtidig vil vi på bakgrunn av kartleggingen se på hvilken kombinasjon av organisasjonsformer som forekommer i de ulike landene.

3 Betydning og effekter av organisering

Den empiriske gjennomgangen viser at det finnes store variasjoner i hvordan persontransport på jernbane er organisert i vesteuropeiske land. I tabell 2-1 i begynnelsen av kapittel 2, ser vi at de ulike organisasjonsformene konkurranseutsetting, separering/integrering av infrastruktur og transporttjenester, og regionalisering fordeler seg relativt likt på de ulike landene. I dette kapittelet vil vi gå gjennom den mest sentrale litteraturen på feltet for å se hva vi vet om hvilken betydning organisasjonsformene har hatt for effektivitet i jernbanen. Samtidig vil vi, basert på kartleggingen av empirien, se nærmere på om enkelte organisatoriske endringer er forbundet med hverandre.

3.1 Hvilke svar gir litteraturen?

Konkurranseutsetting

Det har vært gjort en rekke studier av hvorvidt konkurranse har gitt økt effektivitet både innenfor jernbanesektoren og transportsektoren generelt. Flere studier viser at konkurranseutsetting har gitt bedre kvalitet og reduserte kostnader. De langsiktige effektene er imidlertid mer usikre.

Alexandersson og Hultén (2008) finner at konkurranseutsetting av persontransport på jernbane i Sverige har ført til en reduksjon i offentlige subsidier med 20 prosent. Erfaringene er de samme også i Tyskland med reduserte kostnader på om lag 20 prosent (Brenck og Peter 2007). I Nederland er kostnadene redusert med 20 – 50 prosent og generelt har også kontraktene gitt et bedre tilbud enn tidligere (van Dijk 2007). I Norge har man kun erfaring med å anbudsutsette Gjøvikbanen, hvor resultatene var reduserte driftskostnader med 12 prosent, bedre tilbud og høyere passasjertall (Longva mfl. 2010).

I Storbritannia har man ikke sett en like stor kostnadsreduksjon ved konkurranseutsetting av persontransport på jernbane som i de øvrige landene. Smith mfl. (2010) viser at kostnadene nå er nedadgående etter en periode med stor kostnadsøkning. Omtrent halvparten av denne kostnadsøkningen kan forklares med økte dieselpriiser. Deler av de økte kostnadene kan også forklares med bedre kvalitet på tjenestene, noe som setter konkurranseutsettingen i Storbritannia i et bedre lys enn tidligere. De samlede effektene er imidlertid uklare.

Flere forskere, blant annet Nash og Wolanski (2010), konkluderer med at konkurranseutsetting stort sett har gitt bedre kvalitet og reduserte kostnader. Noen steder har det imidlertid forekommet problemer, og kontraktsutforming stiller høye krav til kompetanse hos offentlige myndigheter. En rekke effektivitetsstudier (Cantos mfl. 2012; Asmild mfl. 2009; Wetzel 2008; Friebel mfl. 2008) har sett på konkurranse i sammenheng med vertikal separering (skille mellom infrastruktur og transport). Studiene viser at inntog av flere aktører på markedet har større betydning for

effektivitet enn vertikale reformer. Cantos mfl. (2012) konkluderer med at land som har kombinert de to reformene har høyest effektivitet både når det gjelder gods- og persontransport, men dersom man ser dem hver for seg har konkurranse størst betydning.

Oppsummert viser tidligere forskning og erfaringer at konkurranseutsetting har gitt reduserte kostnader og bedre kvalitet på kort sikt. De langsiktige konsekvensene er imidlertid usikre. Det har vært utfordringer knyttet til kontraktsutforming, og problemer knyttet til få aktører og overoptimistisk budgivning. I tillegg er de samfunnsøkonomiske effektene usikre og vanskelige å anslå (Longva mfl. 2010). Andre mulige negative konsekvenser kan være økte transaksjonskostnader, som det foreløpig er gjort få studier på. Det bør gjøres ytterligere undersøkelser for å skaffe mer kunnskap om de langsiktige konsekvensene av konkurranse for persontransport på jernbane, som transaksjonskostnader og kontraktsutforming.

Separert versus integrert modell

De siste årene har det vært gjort flere studier på hvorvidt en separert eller en integrert modell er mest effektiv. Hvilken effekt slike reformer har er fremdeles usikkert. EU-kommisjonens syn er at en separert modell vil gi en mer likeverdig konkurranse enn land med en integrert modell. Argumentet er at en separert modell vil være mest effektiv fordi den gir bedre vilkår for konkurranse, og konkurranse har vist seg å gi reduserte kostnader og bedre kvalitet på tjenestene. Studier viser at holdingmodellen ikke ser ut til å virke begrensende for konkurranse. Likevel hersker det stor uenighet rundt hvilken modell som er mest effektiv, og forskningen har foreløpig ikke gitt noe klart svar. Resultatene av studiene som er gjort på feltet er ofte inkonsistente på grunn av manglende eller dårlige data, samtidig som det er få land som foreløpig har konkurranseutsatt persontransporten (van de Velde mfl. 2012; Nash mfl. 2013).

Av nyere studier, påviser for eksempel Cantos mfl. (2012) at en separert modell ikke gir store effekter alene, men at gods- og persontransport i land som kombinerer en separert modell med konkurranse er mer effektiv enn andre land. Nash mfl. (2013) viser på den annen side, gjennom en casestudie av tre land (Sverige, Tyskland og Storbritannia), at det ikke er klart om reformene i Sverige og Storbritannia har gitt bedre kostnadseffektivitet enn i Tyskland. Van de Velde mfl. (2012) finner ingen statistisk signifikant forskjell mellom den separerte modellen og holdingmodellen når persontransportmarkedet er åpnet for konkurranse.

Mizutani og Uranishi (2011) mener at det er forskjeller mellom land med høy og lav togtetthet. De konkluderer med at en separert modell gir reduserte kostnader i land med lav togtetthet, mens kostnadene øker for land med høy togtetthet. De forklarer dette med at transaksjonskostnadene vil være høyere i komplekse systemer med konflikter rundt kapasitet. I Europa er det imidlertid kun Sveits og Nederland som har høy nok tetthet til at en integrert modell i følge denne argumentasjonen er mest effektivt (Nash mfl. 2013).

Effekter av organisering på etterspørsel og passasjervekst er et felt det er forsket lite på. Den eneste statistiske analysen vi har sett på dette området er gjort av Laabsch og Sanner (2012). De finner at når det gjelder persontransport, indikerer dataene at en større andel av befolkningen reiser med jernbane i land med en integrert modell enn i land med en separert modell. I tillegg ser de, som påvist gjennom tidligere studier, at konkurranse har en positiv effekt på jernbanens kvalitet og ytelse. Nash mfl. (2013) som har gjort en komparativ casestudie, viser at selv om passasjerveksten har vært

høyere i Storbritannia og Sverige enn i Tyskland, skyldes dette hovedsakelig en økning i offentlige subsidier og investeringer i infrastrukturen. Studien indikerer at omfattende konkurranse innenfor persontransport og vertikal separering ikke nødvendigvis har gitt lavere kostnader for Storbritannia og Sverige enn for Tyskland.

Et av motargumentene mot en separert modell er at transaksjonskostnadene vil øke på grunn av koordineringsutfordringene en slik organisering gir. En studie utført av Merkert mfl. (2011) viser imidlertid at transaksjonskostnadene for en separert modell er meget lave og ligger på om lag 1 prosent av de totale kostnadene.

Oppsummert viser studiene som er gjort at det ikke finnes noen entydige funn som viser at den ene modellen er mer effektiv enn den andre. Det er heller ingen funn som viser at en separert modell i større grad legger til rette for konkurranse enn en holdingmodell.

Statlig og regionalt bestilleransvar

Vi har sett få studier som tar for seg effekter av regionalisering. Regionalisert bestilleransvar er ikke noe reformkrav i EU-sammenheng, men et grep flere land har gjort når de har valgt å konkurranseutsette persontransport på jernbane. Effekter av regionalisering som er trukket frem i enkelte studier er ikke nødvendigvis knyttet til kostnader, men dreier seg hovedsakelig om koordinering med det lokale kollektivtilbudet og investeringer.

Alexandersson (2009) viser til at den svenske desentraliseringen førte til at regionale jernbanelinjer og busslinjer ble administrert av samme myndighet, noe som har gitt en bedre koordinering av det regionale kollektivtilbudet. I Nederland har man i Gelderland og Twente også opplevd et bedre integrert transportsystem fordi buss- og jernbanetransport blir tilbudt av ett transportselskap (van Dijk 2007). Også i andre land har man oppnådd koordineringsgevinster ved å overføre ansvaret for regionale persontogstrekninger til regionale myndigheter.

Generelt har overføring av ansvar for regional persontransport på jernbane til regionale myndigheter ført til større villighet til å investere i infrastruktur for å støtte opp om den regionale jernbanen (Allen & Lu 2010). I Nederland opplevde man at overføring av ansvaret for utvikling til regionale myndigheter førte til flere ideer og planer, men også til flere forskrifter (van Dijk 2007). I Sverige har man sett at en ulempe med økt regional aktivitet på jernbanen kan være at investeringer på langdistanselinjer gjøres uten noen garanti for at aktører ønsker å drive der på kommersiell basis (Alexandersson 2009:142).

For i større grad å slå fast hvilke effekter regionalisering har for effektivitet i jernbanen er det behov for mer kunnskap og systematiske undersøkelser.

Oppsummering

Litteraturgjennomgangen viser at det er konkurranseutsetting av persontransport på jernbane som har tydeligst målbare resultater og har gitt positive effekter som kostnadseffektivitet og bedre kvalitet innenfor jernbanen. Konkurranse kan imidlertid gi nye utfordringer knyttet til transaksjonskostnader, koordinering og kontraktsutforming, som bør undersøkes ytterligere. I tillegg er de langsiktige konsekvensene i liten grad undersøkt.

Effektene av de ulike modellene for organisering av infrastruktur og transport er usikre, og studiene som er gjort på feltet gir foreløpig ingen klare svar. Det ser imidlertid ut som om holdingmodellen ikke er begrensende for konkurranse, men hvorvidt denne er mer effektiv enn en separert modell finnes det ingen bevis for.

Vi har funnet få studier som har sett på effekter av regionalisert bestilleransvar. Det ser ut til at koordinering og investeringer er to områder hvor man har opplevd positive effekter i land som har overført ansvar for persontransport på jernbane til regionale myndigheter.

3.2 Hva viser den empiriske kartleggingen?

På bakgrunn av den empiriske kartleggingen i kapittel 2, vil vi se nærmere på hvilke organisasjonsformer som forekommer i de ulike landene. Fokus er forekomsten av konkurranse innenfor persontransport på jernbane i land med henholdsvis en separert eller integrert modell eller regionalisert/statlig bestilleransvar. Årsakene til innføring av konkurranse er sammensatt, og nasjonal politikk, kontraktslengder m.m. vil spille inn. I denne delen vil vi se på om konkurranse synes å være forbundet med organisatoriske endringer som vertikal separering og regionalisering.

Separert versus integrert modell

I denne rapporten skiller vi mellom den separerte modellen på den ene siden, og den integrerte modellen på den andre siden. Den integrerte modellen innebærer både holdingmodellen, med et rettslig skille mellom infrastruktur og transport, og organisasjoner med kun regnskapsmessige og organisatoriske skiller.

I kartleggingen så vi at Belgia, Tyskland, Italia og Østerrike har organisert infrastruktur og transport som datterselskaper innenfor samme holdingselskap. Dette innebærer at infrastruktur og transport er organisert i rettslig selvstendige enheter. I Sveits, Irland og Luxembourg er organiseringen mer integrert. Sveits har separert infrastruktur og transport regnskapsmessig atskilte enheter, mens skillet kun er regnskapsmessig i Irland og Luxembourg. Frankrike er i disse dager i en omorganiseringsprosess, hvor man foreløpig har uttrykt ønske om å gå i retning av en holdingmodell.

Innføring av konkurranse varierer mellom landene. Persontransport på jernbane er konkurranseutsatt eller deregulert i Danmark, Italia, Nederland, Storbritannia, Sverige, og Tyskland. De fire sistnevnte landene har et større omfang av konkurranse for persontogtrafikk enn de to første. I Danmark og Italia settes deler av kontraktene ut på anbud, mens øvrige kontrakter tildeles operatøren direkte gjennom forhandlinger (strekningene i Portugal, Norge og Østerrike hvor det er konkurranse utgjør en meget liten andel av landenes totale persontogtrafikk, som derfor ikke tas i betraktning her). Vi ser at land som har innført konkurranse i persontogtrafikken, både har organisert jernbanen integrert (Tyskland og Italia) og separert (Danmark, Nederland, Storbritannia og Sverige). Det må også nevnes at Østerrike har lagt eksisterende lovgivning til rette for konkurranse, og at det forventes at neste runde med kontrakter anbudsutsettes.

De øvrige landene bruker ikke anbud når de tildeler kontrakter. Belgia, Finland, Norge, Spania, Irland, Luxembourg og Frankrike tildeler kontrakter for persontransport direkte til de nasjonale jernbaneselskapene. I Hellas og Portugal

åpner loven for å sette kontrakter ut på anbud, men transportkontraktene blir i praksis direkte tildelt de nasjonale jernbaneselskapene. I Sveits tildeles transportkontrakter gjennom franchisekontrakter, som i praksis ikke gir den samme konkurransen som kontrakter gjennom anbud. Av landene som ikke har åpnet for konkurranse finnes både integrerte modeller (Belgia, Irland, Luxembourg, Frankrike og Sveits) og separerte modeller (Finland, Norge, Spania, Hellas og Portugal).

Ved et blick på landene ser vi eksempler på at konkurranse forekommer i land med separerte modeller og holdingmodeller. Det finnes imidlertid ingen eksempler på konkurranse i land med en integrert modell, med kun regnskapsmessige og organisatoriske skiller mellom infrastruktur og transport. Dette ser vi av Tabell 3-1, som viser en inndeling av landene etter de tre modellene. Selv om det er klart at flere forhold påvirker om et land ønsker å innføre konkurranse, ser det likevel ut som at konkurranse er forbundet med et rettslig skille mellom infrastruktur og transport.

Tabell 3-1 Organisering av infrastruktur og transport, og konkurranse (basert på IBM 2011:25,54)

Infrastruktur og transport

<i>Konkurranse nasjonal og regional persontransport</i>	Separert modell	Holdingmodell	Integrert modell
	Konkurranse	Danmark Nederland Storbritannia Sverige	Tyskland Italia
Ikke konkurranse	Finland Hellas Norge Portugal Spania	Belgia Frankrike Østerrike	Irland Luxembourg Sveits

Regionalisering

Flere europeiske land har overført bestilleransvaret for regional persontransport på jernbane fra statlige til regionale myndigheter. Dette innebærer at regionale myndigheter får ansvar for å forvalte tildelte midler for å drive persontogtrafikk i sitt geografiske område.

Overføring av ansvaret for regional persontransport på jernbane til regionale myndigheter har ofte ført til økt bruk av anbud. I Sverige ble det for eksempel naturlig å anbudsutsette persontoglinjer når de ble overført til regionale myndigheter, som tidligere hadde erfaring med å konkurranseutsette busslinjer.

Tabell 3-2 viser en klar trend mot at land med statlig bestilleransvar for persontransport på jernbane i mindre grad har åpnet opp for konkurranse på jernbanenettet enn de land som har overført bestilleransvaret til regionalt nivå.

Tabell 3-2 Organisering av regional persontransport og konkurranse

Regional persontransport

	Statlig bestilleransvar	Regionalt bestilleransvar
Konkurranse nasjonal og regional persontransport	Konkurranse	Italia Nederland Storbritannia Sverige Tyskland
	Ikke konkurranse	Belgia Hellas Irland Luxembourg Norge Portugal Spania Østerrike

Dersom vi ser nærmere på landene som har tatt i bruk konkurranse på regional persontransport, ser vi at regionale myndigheter i Sverige, Storbritannia, Nederland og Tyskland i større grad har tatt i bruk konkurranse ved anbud eller deregulering, sammenlignet med Danmark og Italia. Det at regionale myndigheter oftere konkurranseutsetter jernbanen kan være fordi de har strammere budsjetter og mer lokalkunnskap. De vil derfor ha insentiver til å redusere utgiftene samtidig som de har lokalkunnskap til å utarbeide anbudsutlysninger. Samtidig kan de ha andre politiske prioriteringer både når det gjelder anbud og at de prioriterer regionale hensyn fremfor nasjonale nettverkshensyn. I tillegg har regionale myndigheter i flere land også lang erfaring med å sette ut busstjenester på anbud.

Danmark og Italia har konkurranseutsatt regional persontransport på jernbane i noe mindre skala enn de øvrige landene (i Danmark om lag 20 prosent). I land hvor staten har bestilleransvar kan det være ressurskrevende for statlige myndigheter å anbudsutsette flere deler av det totale jernbanenettet. I Danmarks tilfelle er landet så lite at ansvarsområdene for regionale myndigheter kan bli for små til å ivareta et helhetlig togtilbud. I Italia har regionale myndigheter ansvar for regional persontransport på jernbane, likevel er kun en liten del satt ut på anbud. Flere av de italienske regionene har inngått bindende kontrakter med Trenitalia frem til 2020. I tillegg domineres regional jernbane i Italia av selskaper som helt eller delvis er eid av regionale myndigheter.

Selv om regionalt bestilleransvar ser ut til å være forbundet med innføring av konkurranse er dette ikke tilfelle i Finland, Frankrike og Sveits. I disse landene er bestilleransvaret for persontransport på jernbanen regionalt organisert, men kontraktene settes likevel ikke ut på anbud. Finland er det eneste landet i gruppa hvor det kun er regionale myndigheter i én byregion (Helsingforsområdet) som har bestilleransvaret for persontransport på jernbane. Samtidig skiller den finske sporbredden seg fra den europeiske standarden. Frankrike har hatt en spesiell organisering med et nært forhold mellom infrastrukturforvalteren og operatøren. Sveits har hatt lange tradisjoner for å forhandle med lokale jernbaneoperatører, dermed strider konkurranse mot grunnleggende kulturelle tradisjoner.

3.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på betydning og effekter av organisering ut fra eksisterende litteratur og i lys av kartleggingen som er gjort.

De klareste funnene finner vi i forskningen på konkurranseutsetting, som stort sett har hatt positive effekter for persontransport på jernbane i form av kostnadsreduksjoner og kvalitet på tjenestene. Når det gjelder effektene av en integrert versus en separert modell er forskningsresultatene preget av inkonsistens, og det finnes ingen klare funn på om den ene modellen er mer fordelaktig enn den andre. Effekter av regionalisering er det gjort lite forskning på. De få studiene vi har funnet viser at koordinering mellom jernbanen og øvrig kollektivtrafikk samt villighet til investeringer, er to elementer som påvirkes av hvilket nivå regional persontransport på jernbanen organiseres på. Litteraturgjennomgangen viser at det er behov for mer kunnskap om organisering av persontransport på jernbane. Spesielt er det få studier som er gjort på organisering av den norske jernbanen sammenlignet med andre europeiske land.

I lys av kartleggingen som ble gjort i kapittel 2, så vi på om innføring av konkurranse er forbundet med organisatoriske endringer knyttet til vertikal separering og regionalisering. Vi ser eksempler på innføring av konkurranse både i land med den separerte modellen og holdingmodellen. Det finnes imidlertid ingen eksempler på land med en integrert modell som har innført konkurranse. Dette tyder på at et rettslig skille mellom infrastruktur og transport kan knyttes til bruk av konkurranse. Når vi ser på regionalisering, ser det ut som om konkurranse for persontogstrekninger forekommer mer hyppig i land med regionalisert bestilleransvar.

Effektene av regionalisering for regional persontransport på jernbane og kollektivtransport er i liten grad kartlagt. I neste kapittel vil vi derfor se nærmere på erfaringene fra fire hovedstadsområder med regionalisert bestillingsansvar: i) Stockholm, ii) Berlin og Brandenburg, iii) Helsingfors og iv) Bern. Med utgangspunkt i dokumenter og eksisterende litteratur ser vi på hvilken betydning regionalisering har hatt for koordinering, utvikling og kostnadseffektivitet. Da det finnes få studier på effekter av regionalisering av persontransport på jernbane, vil analysen holde seg på et overordnet og lite detaljert nivå.

4 Regionalt ansvar: Erfaringer fra fire europeiske hovedstadsområder

4.1 Økende regionalt ansvar for jernbanen

Tradisjonelt har staten vært ansvarlig for drift og kjøp av persontransporttjenester på jernbanen i europeiske land. De siste årene er imidlertid ansvaret for regionale persontoglinjer i flere land overført til regionale myndigheter. En av fordelene med regionalisert bestilleransvar er økt samordning med den regionale kollektivtransporten, fordi regionale persontogtjenester organiseres og planlegges som en del av det øvrige kollektivtilbudet.

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hovedstadsområdene i) Stockholm, ii) Berlin & Brandenburg, iii) Helsingfors og iv) Bern. Vi konsentrerer oss om hovedsteder, da slike byer i de fleste land utgjør knutepunkter for både nasjonal og regional transport. Eventuelle koordineringskonflikter vil derfor være mest synlige her. Samtidig er persontransport på jernbanen organisert ulikt i de fire landene. Sverige og Finland har separert infrastruktur og transporttjenester, mens Tyskland og Sveits har beholdt integrert ansvar i henholdsvis en holdingmodell og en samlet integrert modell. Stockholm og Berlin & Brandenburg har konkurranseutsatt persontogtrafikken, mens det ikke er tilfelle i Helsingfors og Bern. Ulikhetene er oppsummert i Tabell 4-1.

Tabell 4-1 Ulike organisasjonsformer i fire land

	Konkurranse	Ikke konkurranse
Separert modell	Sverige Stockholm	Finland Helsingfors
Integrert modell	Tyskland Berlin & Brandenburg	Sveits Bern

I de utvalgte hovedstadsområdene har det skjedd en betydelig utvikling siden 1990-tallet. I Berlin & Brandenburg, Bern og Helsingfors har transportområdet blitt utvidet ved etablering av nye organisasjoner som favner bredere enn tidligere, eller ved fylkessammenslåinger som i Stockholmsregionen. Flere av byene har hatt ansvar for deler av det regionale jernbanenettet også tidligere enn dette.

I kapittel 3 så vi at det spesielt er to elementer som peker seg ut fra de få studiene som finnes på regionalisering, nemlig koordinering mellom regional persontransport på jernbane og det øvrige kollektivtilbudet, samt investeringer i infrastruktur. Dette vil være hovedfokus i gjennomgangen av de tilgjengelige dokumenter og studier som finnes for de utvalgte casene. Analysen vil være overordnet og lite detaljert, da vi har funnet forholdsvis få studier på regionalisering av persontransport på jernbane. Til

gjengjeld vil manglene påpekes, noe som kan danne grunnlag for flere studier på regionalt ansvar for persontransport på jernbane.

4.2 Stockholm

Stockholms län	
Areal (km ²)	6490
Befolkning	1 989 422
Bef.tetthet (innb. per km ²)	306,6
Jernbane	200 km

Historikk

I Stockholm ble ansvaret for regional persontogtrafikk overført til regionale myndigheter i 1967, med etableringen av SL²⁵ som et kombinert planleggings- og driftsselskap for all lokal og regionaltrafikk i Stockholmsregionen. Stockholms län med Landstinget som styrende organ er trafikkmyndighet i regionen. SL ivaretar innkjøp og planlegging av all kollektivtransport inkludert persontransport på jernbane.

Konkurransen i Stockholmsregionen ble først mulig i 2000. Infrastruktur ble skilt ut fra SJ til Banverket i 1988, noe som åpnet for bruk av konkurranse i persontogtrafikken. SL som da bedrev trafikk i egen regi, måtte skille ut driften i datterselskaper slik at selskapet ble et rent bestillerorgan. I løpet av 1990-tallet fikk datterselskapene flere konkurrenter og ble senere delvis privatisert. Driften av de regionale persontogene i Stockholmsregionen ble i 1999 for første gang overtatt av en ny operatør, Citypendeln, etter 33 år med SJ som operatør (Alexandersson 2003).

Investeringer

Siden Landstinget overtok ansvar for de regionale persontogene i 1967, har man erfart at regionale myndigheter har vært en sterk drivkraft i utviklingen av det regionale jernbanenettet. Siden 1960-tallet er Landstinget den organisasjonen som har satset mest penger på Stockholms jernbanenett, og ikke sjelden gjennom investeringer som bare delvis er kommet den regionale jernbanen til nytte (Alexandersson 2003:57).

Landstinget tok initiativ til flere utredninger for den regionale jernbanen, blant annet Landstingets kollektivtrafikkutredning (LAKU) som ble lagt frem i 1975. Utredningen dannet blant annet grunnlag for et handlingsprogram for lokaltogtrafikken i 1980 (Alexandersson 2003:23). Landstinget tok også initiativ til et lokaltogsutvalg i 1982, som skulle utrede årsaker til kaoset i den regionale persontogtrafikken. Dette utvalget dannet grunnlag for Sträng-avtalen i 1983 mellom staten, SJ og Landstinget. Avtalen innebar store satsinger på regionens jernbanesystem (Alexandersson 2003:26).

Før infrastruktur og drift ble separert i 1988 og SJ ble et rent operatørselskap, var SL og Landstinget alltid den underlegne part i forhandlingene med SJ. Som en siste utvei

²⁵ Stockholm Lokaltrafik

kunne man be regjeringen om hjelp for å løse tvister mellom de to partene, noe som skjedde jevnlig i årenes løp. SJ var ofte motvillig til å bidra til investeringer i lokalnettet, mens Landstinget så det som sin oppgave å utvikle jernbanen for å klare å betjene økningen i antall reisende (Alexandersson 2003:57). Alexandersson (2003:57) mener SJ kan ha utnyttet sin monopolstilling og utenforstående aktørers manglende innsikt i virksomheten for å skaffe seg fordeler og større statlige bevilgninger til jernbanesektoren.

Da SJ mistet ansvaret for infrastruktur på slutten av 1980-tallet endret maktbalansen seg og SJ ble mer konsentrert om driften av persontogtrafikken (Alexandersson 2003:57). I tillegg lovet staten å investere om lag en milliard svenske kroner i året på infrastruktur (Alexandersson 2009:142). I 1989 klarte partene å bli enige om en incitamentavtale som skulle bedre kvaliteten på togtjenestene. Slik oppnådde SL på mange måter det de hadde etterstrebet gjennom flere år. Punktligheten ble gjennom denne avtalen bedret, fra 75 prosent og opp til 93 prosent i 1999. I tillegg gjorde omorganiseringene at ansvaret for regionaltogtrafikken i de to selskapene ble konsentrert, og all kommunikasjon skjedde gjennom en kanal. (Alexandersson 2003:31).

Utviklingen av lokaltognettet i Stockholmsregionen viser hvordan regionalt ansvar kan bidra til å styrke den regionale interessen og viljen til å utvikle kollektivtrafikk. Landstinget har sett det som sin oppgave å videreutvikle og bygge den regionale togtrafikken, slik at man kunne klare tilstrømmingen av nye reisende (Alexandersson 2003:7,57). Et stort jernbanemonopol med ansvar både for infrastruktur og transporttjenester viste seg i Stockholm å skape hindringer for at regionale myndigheter kunne bedre kvaliteten og utviklingen i jernbanen. Statlige myndigheter har aktivt bidratt som en konfliktløser mellom de to partene. Samtidig har overføring av infrastrukturen til staten og innføring av konkurranse bidratt til å styrke Landstingets posisjon som ansvarlig myndighet.

Koordinering

Da SL overtok ansvaret for lokaltogtrafikken, ble den regulert gjennom en kontrakt mellom SJ og SL, og skulle drives i samsvar med en trafikkplan godkjent av SL. Trafikkplanen omfattet blant annet spesifikasjoner av turtetthet, kjøretider, vogntyper og andre standardkrav. Inntektene skulle tilfalle SL, som skulle kompensere SJ for driftskostnader. Takstene i området ble fullstendig samordnet i 1973 (Alexandersson 2003:17-18).

Takstsamordningen og konsentrasjonen av ansvaret for kollektivtrafikken til ett selskap skulle senere være modellen for samordningen av lokal og regional kollektivtrafikk i hvert län. Reformen førte til at persontoglinjer og busslinjer ble administrert av samme myndighet. Generelt er erfaringen bedre koordinering av de to transportformene for lokale reisende (Alexandersson 2009:161). I Stockholm tok regionale myndigheter bedre grep om koordinering mellom persontogtrafikk og øvrig kollektivtransport allerede året etter at de overtok bestilleransvaret for persontogtjenester. I forbindelse med de første omleggingene økte turtettheten og reisetiden ble forkortet med 13-24 prosent. Samtidig ble rundt 30 busslinjer omorganisert til å fungere som matelinjer til togene (Alexandersson 2003:19-20).

Koordineringsutfordringer mellom nasjonale og regionale hensyn gjorde seg imidlertid stadig gjeldende når det gjaldt utvikling av den regionale jernbanens rolle i den regionale kollektivtransporten. Det var bred enighet om at forutsetningene for

lokaltrafikken måtte bedres for å bekjempe privatbilismen. Det ble i den sammenheng gjort en utredning om samordnet statlig innsats for Stocholmstrafikken. På grunn av kapasitetsproblemer på skinnenettet og på togene, ble det bestemt å supplere persontogtrafikken med direktebusser, som var billigere enn å bygge ut jernbanen. Utrederen pekte på den gjeldende problematikken: Langdistansetrafikken krevde i seg selv ingen økning på jernbanenettet. Det gjorde heller ikke den regionale trafikken. Samlet sett krevde denne trafikken likevel økt sporkapasitet, men ingen ville ta initiativ til utbyggingen, da man antok at dette ville medføre et ansvar for finansieringen (Alexandersson 2003:25). I Sverige ble denne problematikken løst gjennom forhandlinger mellom staten, SJ og Landstinget i Stockholm, som på slutten av 1980-tallet resulterte i en satsing på regionaltogetrafikken.

Oppsummert har det å få samlet all lokal kollektivtransport i en enhet gitt bedre koordinering både gjennom samordning av takster, ruteplaner, et felles informasjonssystem og etter hvert sanntidssystem når teknologien kom på plass. Økt kapasitet har vært mer utfordrende å få på plass, fordi dette har krevd investeringer i jernbanenettet som beskrevet ovenfor.

4.3 Berlin og Brandenburg

Berlin/Brandenburg	
Areal (km ²)	30 374
Befolkning	5 988 000
Bef.tetthet (innb. per km ²)	197
Jernbane	545 km

Historikk

I 1994 etablerte Berlin, Brandenburg og samtlige kommuner et felles selskap VBB²⁶ for å koordinere all transport innenfor de to delstatene (Peters 2010). Eierskapet er delt med 1/3 på hver av de to delstatene og 1/3 på 14 kommuner og 4 bykommuner.

De tyske delstatene fikk ansvar for regional persontransport på jernbane i 1993, da Tyskland desentraliserte ansvaret for organisering, ansvar og finansiering av kollektivtransport til føderale myndigheter. Regionaliseringen har ført til at flere delstater har konkurranseutsatt jernbanen. I dag er imidlertid kun 12,5 prosent av de regionale persontoglinjene driftet av andre selskaper enn DB (Sippel og Mayer 2011). Det meldes imidlertid om at både kvantiteten og kvaliteten på kollektivtransport i Tyskland har økt de siste tiårene (Pucher 1998:298).

Investeringer

De største byene i Tyskland har lagt jernbanen til grunn som ryggraden i kollektivsystemet. Strategien har vært å utvikle jernbanen for å forbedre kollektivtilbudet (Pucher 1998:298). I Berlin & Brandenburg er målet å prioritere

²⁶ Verkehrsverbund Berlin Brandenburg

jernbanen for å løse byens transportbehov, slik at fremtidige bussruter blir brukt for å mate nye jernbanelinjer (Jeschke 1999:40).

Etter murens fall i 1989, ble det naturlig nok gjort store investeringer i Berlins jernbane som ikke skyldtes regionale pådrivere. Det var enighet om at Berlin og Brandenburg ikke kunne holdes ansvarlig for konsekvensene den politiske delingen av byen hadde hatt for det regionale transportsystemet. Derfor dekket den tyske staten om lag 75 prosent, mens Berlin og Brandenburg dekket de resterende 25 prosentene (Peters 2010:64).

En konflikt mellom nasjonale og regionale hensyn gjorde seg gjeldende i diskusjonen om hvor sentraljernbanestasjonen skulle ligge. Nasjonale politikere var i utgangspunktet enige i den løsningen regionale politikere hadde valgt, nemlig å legge sentralbanestasjonen til Friedrichstrasse hvor de østlige og vestlige S-banelinjene krysser de østlige og vestlige U-banelinjene. Avgjørelsen om å flytte føderale myndigheter fra Bonn til Berlin, gjorde at det ble lite tid til å bygge tunnelen som knyttet jernbanen til Friedrichstrasse, da dette skapte et behov for gode togmuligheter raskt. Videre gjorde også planene om en godsterminal på Potsdamer Platz det effektivt å knytte dette mot den nåværende beliggenheten av sentralbanestasjonen på Lehrter Bahnhof (Peters 2010:65).

Statlige myndigheter har i Tyskland prioritert å ruste opp jernbanenettet etter den kalde krigen, spesielt i Berlin som ble spesielt hardt rammet. Dette har resultert i god baneinfrastruktur i området.

Koordinering

Berlin og Brandenburg har i dag et integrert takstsystem med synkroniserte og integrerte rutetabeller. Alle togoperatører har også tatt i bruk det samme takstsystemet, slik at kunden ikke trenger å kjøpe ny billett ved bytte av transportmiddel. I Berlin bytter om lag 57 prosent transportmiddel eller linje i løpet av samme reise, et integrert system gjør derfor byttet lettere for mange reisende (Jeshke 1999:41-2).

Regionen har opplevd et økende antall pendlere, noe som har ført til behov for å oppgradere S-banen. Økt kvalitet og hastighet drar igjen passasjerer fra busser, trikk og t-banen til S-banen. Samtidig har den regionale jernbanen opplevd en økning av passasjerer etter å ha etablert bedre linjer, rutetabeller og kvalitet (Jeshke 1999:41).

De siste ti-femten årene har den regionale jernbanen i Tyskland gjennomgått en betydelig forbedring, hovedsakelig grunnet nytt materiell, flere reglemessige linjer, bedre integrerte tjenester og billettering, som gjør at passasjerene kan bruke samme billetter på alle transportmidler. I de største byene er regionale toglinjer blitt mer og mer integrert i t-banenettet (Pucher 1998:299). Oppsummert har de ulike typene kollektivtransport blitt bedre integrert enn tidligere, med forbedret koordinering av ruter, stasjoner, rutetabeller og billettering (Pucher 1998:298).

4.4 Helsingfors

Helsinki	
Areal (km ²)	2 970
Befolkning/	1 354 540
Bef.tetthet (innb. per km ²)	456
Jernbane	

Historikk

I Finland har den enkelte kommune ansvar for kollektivtrafikk. I Helsingforsregionen ivaretas kollektivtransporten (inkludert jernbane) av det regionale kollektivselskapet HSL.

HSL ble etablert i 2010 og er en sammenslåing av kollektivselskapet i Helsingfors HKL²⁷ og det tidligere regionale kollektivselskapet SAD. I dag eies HSL av kommunene Helsingfors, Esbo, Grankulla, Vanda, Kervo og Kyrkslätt og Sibbo. Det er foreløpig et politisk mindretall for å slutte seg til HSL i de resterende 7 kommunene. Tilslutning vil bety økte kostnader, men samtidig et bedre kollektivtilbud for innbyggerne (Rhitniemi 2012). Finland har i dag ikke konkurranse i jernbanen, men har gjennomført vertikal separering mellom infrastruktur og drift.

Investeringer

Jernbanen defineres som ryggraden i transportsystemet i Helsingfors (HSL 2010:16). Transportplanen for Helsingforsregionen bygger i stor grad på en studie av arealbruk og jernbane (MARA), som har spilt en avgjørende rolle for resten av innholdet i transportplanen (HSL 2011:7). Studien skisserer en målorientert utvikling av jernbanenettet, noe som danner grunnlaget for de ulike fasene av utviklingsprogrammet som går frem til 2050. Den første fasen fra 2011-2020 fokuserer på regionens kjerneområde og på å forbedre jernbanens pålitelighet (HSL 2011:9).

Det at ansvaret for jernbanen ligger til en regional transportenhet, har ført til stor aktivitet i investeringer på jernbanenettet. Flere linjer ble utvidet på 1990-tallet (Mårtensdal-linjen og flere metrolinjer). Åpningen av jernbanelinjen til Lahtis i 2006, reduserte reisetiden mellom Lahtis og Helsingfors betydelig. Prosjektet ”Jernbaneringen” er påbegynt, en undergrunnsjernbane som skal knytte hele Helsingfors sentrum sammen. Tanken er at en slik utbygging vil kunne redusere belastningen på sentraljernbanestasjonen ved at toglinjene knyttes mot utvalgte metrostasjoner i stedet. Ringen vil knytte sammen Vandafors-linjen til hovednettet gjennom å utvide linjen til å gå forbi Vanda flyplass. Jernbaneringen skal åpne i 2014 (HSL 2012a).

I takt med befolkningsveksten er flere prosjekter igangsatt på initiativ fra regionale myndigheter. Dette viser at regionale myndigheter har tatt grep og har stor interesse av å utvikle og bruke jernbanen til å forbedre kollektivtilbudet og tilby transport til pendlerstrømmene inn mot hovedstaden.

²⁷ Driver i dag kun med operativ virksomhet

Koordinering

Samordningen av kollektivtrafikken i Helsingforsregionen begynte så smått på 1970-tallet, og ble senere fastsatt gjennom egen lovgivning. Gjennom en særlov er det lagt til rette for en samordnet planlegging av all trafikk og felles billett- og takstsystemer (Civitas 2004:54).

I dag utformer HSL den regionale transportplanen for hele Helsingforsregionen i samråd med kommunene (HSL 2011). Med felles bindende utviklingsplaner for kollektivtrafikken i regionen og et samordnet billett- og takstsystem, er den faglige koblingen mellom kollektivtransport, transport og arealplanlegging ivaretatt og de viktigste forutsetningene for en integrert og samordnet trafikk lagt (Civitas 2004:54)

HSL ble etablert på grunn av økende problemer med kryssende reiser, et ønske om bedre koordinering mellom regionale og lokale linjer samt bedre samordning på nettet gjennom redusert parallellkjøring på lange reiser. I tillegg ble den samordningen som alt var foretatt, sett på som en suksess (Civitas 2004:56).

Regionen har med andre ord tatt ytterligere grep for å løse samordningsutfordringene.

Helsingfors har skåret høyt på den internasjonale BEST-undersøkelsen i flere tilfeller, noe som tyder på at kundene er fornøyde med tilbudet de får. Regionen fremstod som vinner både i 2002 og i 2012, og de reisendes tilfredshet med tilbudet har økt for nesten alle faktorer (HSL 2012b). Dette kan brukes som en indikasjon på at kollektivtransporten i Helsingforsområdet er tilfredsstillende samordnet.

4.5 Bern

Bern	
Areal (km ²)	5 959
Befolkning/bef.tetthet	985 046
Bef.tetthet (innb. per km ²)	165
Jernbane	883 km

Historikk

I Bern har kantonen fått en sterkere rolle i kollektivtransporten gjennom en egen lov for offentlig transport, som ble vedtatt i 1993. Loven fastsetter at kommunene i kantonen skal koordineres gjennom seks naturlige regionale transportsammenslutninger (Regionale Verkehrskonferenz – RVK), etablert i 1997. Disse sammenslutningene er ansvarlige for å utforme egne transportplaner i samarbeid med kollektivselskapene, kommunene og andre interesserte, som deretter forelegges kantonen (Kübler & Koch 2008:110). Kantonen bestemmer til slutt nivået på tilbudet innenfor budsjetttrammene definert av kantonens folkevalgte forsamling, og etter en høringsrunde hos de seks samarbeidsorganene (van de Velde 1999:222).

Investeringer

Både staten, kantonen og kommunene er ansvarlige for investeringer i det regionale jernbanenettet (Kanton Bern 2009:8). Sveits har en godt utbygd jernbane, noe som er et resultat av politisk vilje til store investeringer over flere år.

Regionalt er det likevel eksempler på at den tidligere fragmenterte eierskapsstrukturen i Bern skapte barrierer for at man kunne enes om investeringer i regional infrastruktur. Etter etableringen av en regional transportsammenslutning for kommunene i Bernregionen, ble det enighet om å investere i et nytt S-banesystem. Dette var en viktig politisk milepæl og en viktig forbedring av kollektivtransportens infrastruktur. På grunn av de mange aktørene og de fastsatte kommunale vedtaksprosedyrene, klarte man ikke å komme til enighet om å bygge ut et regionalt S-banenett før et bedre regionalt styringsorgan var på plass (Kübler & Koch 2008:112).

Koordinering

Formålet med reformen i 1993 var bedre koordinering og effektivisering, slik at man lokalt for eksempel lettere kan supplere jernbane og buss med hverandre. Ved å koordinere transportplanleggingen skulle man øke tilbudet og yteevnen i kollektivtransporten (van de Velde 1999).

Den nye loven påla samarbeidsorganene å lage regionale transportplaner for kollektivtransport, samarbeide med kantonen om planlagte investeringer, utvikle og støtte takstsammenslutninger, rapportere om behov for ekstra regionale transporttjenester etterspurt av kommunene, koordinere spesialtransport og offentlig transport i regionen og delta i selve implementeringen av transportplanen (van de Velde 1999:222). Med støtte fra kantonen ble et felles takstsystem implementert i 1989, og dekket et område på 75 kommuner i området rundt Bern. Gjennom den nye organiseringen er kantonen blitt mer aktiv og har fått en klarere rolle enn den hadde tidligere (Kübler & Koch 2008:112).

Regionaliseringsprosessen i Bern viser at det er skjedd en større grad av koordinering i planlegging og utvikling av transporttilbudet i kantonen, inkludert jernbanen.

4.6 Erfaringer med regionalisering

Flere land har de siste årene opplevd befolkningsvekst og press på transportsystemet, spesielt i byområdene. Ovenfor har vi gjennomgått fire europeiske hovedstadsområder, som på ulik måte har tatt organisatoriske grep for å utvikle og forbedre kollektivtilbudet med fokus på persontransport på jernbane. Generelt har alle landene forbedret tilbud og kvalitet på kollektivtransporten i denne perioden.

Vi har i denne oversiktsrapporten ikke gjennomført noen egen innsamling av data, men tatt utgangspunkt i det foreliggende materialet. En grundigere undersøkelse kunne gitt mer detaljerte svar på fordeler og utfordringer med regionalisering av jernbanen. Den mest detaljerte rapporten om erfaringer med regionalisering vi har funnet hittil er Alexanderssons (2003) beskrivelse av ”Pendeltågen i Stockholms län”. På tross av begrensede data, kan vi likevel trekke frem noen hovederfaringer som synes å gå igjen blant landene.

Investeringer og koordinering

Det er flere eksempler på at regionale myndigheter har fungert som sterke drivkrefter i å fremme økte investeringer i infrastruktur, spesielt i Stockholm og Helsingfors. En ulempe med økt gjennomslagskraft for regionale myndigheter kan imidlertid være at det gjøres feilslåtte vurderinger, fordi man ikke tar utenforliggende hensyn.

Alexandersson (2009:142) peker på at regionale myndigheter har påbegynt investeringer på langdistanselinjer i Sverige uten noen garanti for at aktører ønsker å drive der på kommersiell basis. Det kan derfor virke som at det er gode argumenter for at jernbaneinvesteringer også bør sees på i en større helhet og at staten bør ha en viktig rolle. Det vil alltid være en vanskelig balansegang å ta hensyn til lokale behov og lokalt engasjement samtidig som man har et helhetsperspektiv.

Med et helhetlig ansvar for kollektivtransport har regionale myndigheter kunnet legge strategier for det samlede transportsystemet i regionen. På denne måten har man kunnet samordne investeringer, byttepunkter, mating til jernbane og koordinering av tilbudet. Samtidig ser vi eksempler på at regionalt ansvar for persontransport på jernbane kan føre til konflikter mellom regionale og nasjonale hensyn, som hvor store stasjoner skal lokaliseres og hvem som skal finansiere nye tunneler. I Sverige så man for eksempel at dette skapte et vakuum rundt hvem som tar initiativ til nødvendige investeringer: Regionaltrafikken eller langdistansetrafikken krevde i seg selv ikke økt kapasitet på jernbanenettet, samlet sett krevde denne økningen likevel økt sporkapasitet.

Samarbeid

Særtrekk ved landene har betydning for hvordan transportsystemet har utviklet seg, og vi har sett at hovedstadsområdene har møtt utfordringene ved å utvide myndighetsområdet eller ved økt samarbeid på tvers av myndighetsgrenser. Hvordan omorganiseringene er gjort, avhenger av hvilken myndighet som har ansvaret for kollektivtransporten. I Helsingfors og Bern har kommunene helt eller delvis ansvaret for kollektivtransporten, mens det i Stockholm og Berlin er länet eller bundeslandet som har det fulle ansvaret. Der hvor kommunene er pålagt større ansvar, spenner samarbeidet blant flere kommuner bredere.

Samarbeidet er organisert forskjellig. I Stockholm er det kun Landstinget som eier administrasjonsselskapet SL, det finnes dermed ikke samarbeid mellom flere myndigheter. I Helsingfors er administrasjonsselskapet HSL eid av syv kommuner, mens administrasjonsselskapet VBB i Berlin og Brandenburg er eid av de to delstatene i tillegg til flere kommuner. I Sveits er det kantonen som administrerer kollektivtilbudet, på grunnlag av innspill fra seks transportsammenslutninger som består av kommunene i kantonen. De ulike sammenslutningene innebærer at det også er stor forskjell på den geografiske utstrekningen av samordningen. Dette, i tillegg til befolkningstetthet er avgjørende faktorer for hvor effektivt tilbudet fungerer. Samtidig er investeringene i jernbanen ulike for de gjennomgatte landene. Både Tyskland og Sveits er ”jernbaneland” med et godt utbygd nettverk, spesielt rundt de store byene. Sverige har de siste årene investert betydelig i jernbanen, mens Finland kanskje er det landet som ligger nærmest Norge når det gjelder totale investeringer i jernbane.

Økt samarbeid i kollektivtransporten har vært udelt positiv for alle hovedstadsområdene vi har sett på. Et spørsmål er imidlertid hvordan spillet mellom aktørene foregår i kulissene, og hvordan makten egentlig fordeles.

Utkantkommunene i Helsingforsregionen ønsker for eksempel ikke å delta i HSL, da de er redde for at ansvaret blir mer sentralisert og de mister innflytelse. Faren med for store enheter er at lokalpolitikere mister innflytelse i samarbeidsprosessene. Konflikten mellom by og land er sentral her, noe vi ser eksempler på også i Norge (se Olsen mfl. 2012).

Effektivitet

Vi har gjort et forsøk på å måle og sammenligne effektivitet i tognettene i utvalgte byområdene. Det er imidlertid vanskelig å få konsistente tall, fordi ulike definisjonsmessige og organisatoriske forhold gjør at det som ser ut til å være sammenlignbare tall ikke nødvendigvis er det. Samtidig er det en utfordring å dekomponere økonomiske tall for regionalnettene som inngår i et større kollektivnettverk, med felles billetteringssystemer. Av byene i utvalget er datatilgangen for den regionale persontogtrafikken i Oslo klart dårligst.

I Stockholm har det regionale jernbanenettet en lengde på om lag 200 km fordelt på seks linjer og transporterer om lag 73 millioner reisende (SL 2011). Dersom vi sammenligner med jernbanenettet på Østlandet, er nettet i Stockholm betydelig kortere men frakter rundt 70 prosent flere reisende, har høyere frekvens og utnyttes mer intenst. Det lokale kollektivsystemet i Stockholm hadde en total tilskuddsandel på 49 prosent i 2011 inkludert lokaltogtrafikken (SL 2011). Dersom vi tar en kikk på det regionale jernbanenettet i Berlin & Brandenburg, er det dette nettet i utvalget som blir klart tettest utnyttet ut fra antall togkilometer per trasékilometer. Nettverket har klart flest passasjerer per togkilometer (VBB 2013). Målt i antall passasjerer er nettet i Berlin & Brandenburg om lag åtte og en halv gang så stort som jernbanenettet på Østlandet, med sine 375 millioner påstigende per år.

Det regionale jernbanenettet rundt Helsingfors er på samme størrelse som nettet på Østlandet målt i antall passasjerer, men linjenettet er betydelig kortere målt i kilometer. Dobbeltsporandelen er også høyere, og togene kjøres med en høyere frekvens. Tilskuddsandelen blir av HSL (2010) oppgitt til å være på 61 prosent, noe som er betydelig høyere enn for lokaltogtrafikken på Østlandet. Bernregionen er sammenlignbar med Oslo og Akershus i befolkning, men har et lengre jernbanenett enn lokaltognettet på Østlandet. Togtrafikken utgjør en større andel av transportarbeidet, med om lag to og en halv gang så mange passasjerer. Nettet blir utnyttet mer intenst, med en høyere frekvens. Offentlige tilskudd utgjør 47 prosent av driftskostnadene i regionen (Kanton Bern 2012).

Når vi sammenligner lokaltognettet på Østlandet med regionaltogene i Stockholm, Berlin & Brandenburg, Helsingfors og Bernregionen, fremstår lokaltognettet på Østlandet som stort i utstrekning, men lite i intensitet. Dette kan forklares med manglende kapasitet gjennom Oslo, i tillegg til en stor andel enkeltsporstrekninger i deler av regionaltognettet. Det er relativt få passasjerer, og til sammenligning ligger Helsingfors nærmest med sju prosent flere passasjerer. Det er vanskelig å fremskaffe pålitelige kostnadstall for driften av lokaltognettet på Østlandet, men på bakgrunn av de nasjonale tilskuddstallene vil det være overraskende om det viser seg at tilskuddsandelen her er høyere enn for de andre hovedstedene.

4.7 Oppsummering

På bakgrunn av gjennomgangen for de fire hovedstadsområdene, kan vi foreløpig se følgende hovedtrekk som peker seg ut:

- Regionale myndigheter har fungert som en viktig pådriver for investeringer i jernbanen.
- Det har i flere av landene oppstått konflikter mellom nasjonale og regionale hensyn, og et vakuum rundt hvem som skal ta ansvar for nødvendige investeringer på spor hvor det går både regional- og langdistansetraffikk
- Økt samarbeid har vært positivt og gitt gevinster i form av bedre koordinering av tilbud og takster både på tvers av myndighetsgrenser og transportformer.
- Regionale myndigheter får mulighet til å lage samlede strategier for mating til jernbanen og koordinering av rutetilbudet. I tillegg har bedre kvalitet og økt hastighet i transportsystemet ført til passasjervekst i flere av landene
- På bakgrunn av inkonsistens og mangel på data er det vanskelig å sammenligne utnyttelse og intensitet på den regionale jernbanen. Men frekvens, intensitet og passasjerandeler synes å være gjennomgående høyere i de undersøkte områdene enn for Osloområdet

Overføring av ansvar for persontransport på jernbane til regionale myndigheter ser i andre land ut til å ha ført til større lokal aktivitet og høyere krav til operatørene. Jernbanen har i flere tilfeller blitt bedre utnyttet lokalt ved koordinering mot det øvrige kollektivsystemet, og økt sine markedsandeler. Mye tyder på at dette også kan gjelde i Norge. Evalueringen av forvaltningsreformen som ble gjennomført i 2010 (Leknes og Gjerstad 2013), peker også mot at overføring av ansvar til regionale myndigheter har gitt stor aktivitet og engasjement lokalt. Gjennom reformen overtok norske fylkeskommuner ansvaret for om lag 17 000 km riksveg og flere riksvegferjesamband. Evalueringen peker på at fylkeskommunene er mer aktive vegeiere enn tidligere, har økt sine samferdselsbudsjetter og viser stort engasjement og interesse for samferdsel. Avgjørelsene tas raskt og er godt forankret i kunnskap om lokale behov.

Selv om regionalt ansvar har positive sider, er det viktig å være bevisst på de nye utfordringene som kan oppstå. Helhetsperspektivet rundt investeringer og samfunnsøkonomiske hensyn på tvers av hver enkelt region vil sannsynligvis svekkes. Det kan derfor virke som at det er gode argumenter for at staten bør ha en viktig koordineringsrolle i forhold til investeringer.

Innhenting av erfaringer og kunnskap fra andre land eller ansvarsområder kan gi oss en pekepinn om sannsynlige konsekvenser ved ulike alternativer. Organisatoriske løsninger vil både avhenge av politiske mål for jernbanen i tillegg til lokale omstendigheter. Dersom man ønsker å satse på jernbanen fremover ved å bygge ut og ruste opp, kan det være nødvendig å vurdere økt lokal innflytelse på jernbanen. Det er imidlertid behov for dypere og mer grundigere studier av hvilke konsekvenser en eventuell ansvarsoverføring for regional jernbane fra statlige til regionale myndigheter vil ha i Norge. I neste kapittel vil vi i lys av erfaringsinnhenting og litteraturgjennomgangen fra foregående kapitler, se på persontransport på jernbane i en norsk kontekst. Vi vil først se på norske erfaringer med de tre organisasjonsformene, før vi diskuterer muligheter for organisering av den norske jernbanen. Til slutt oppsummerer vi de sentrale funnene.

5 En ny tidsalder for jernbanen?

Vi tar jernbanesatsingen inn i en ny tidsalder. Vi får tatt unna den store trafikkveksten via tog, samtidig som klimautslippene fra transport vil gå ned. Dette er et enormt gjennomslag for kollektivtransporten på Østlandet. Audun Lysbakken (SV)²⁸

5.1 Oppsummering

Denne rapporten er basert på eksisterende kunnskap om organisering av persontransport på jernbane, og er ment å fungere som en kartlegging av dagens situasjon. Et mål har vært å dra opp ulike problemstillinger knyttet til hvordan jernbanen kan organiseres, og kartlegge hva vi i dag vet om ulike organisasjonsformers betydning for effektivitet innenfor jernbanen. Det er fremdeles mange ubesvarte spørsmål. Jernbanesektoren er kompleks, med mange faktorer som virker inn på hverandre. Ingen organisasjonsmodell er den andre overlegen, organisering handler i bunn og grunn om hvilke mål man ønsker å nå.

Utgangspunktet for rapporten var å se på hvilken betydning *konkurransesetting, separering/integrering mellom infrastruktur og transport* og *regionalisering* har for effektivitet innenfor jernbanen. Med begrepet effektivitet menes både kostnadseffektivitet, så vel som bedre kvalitet, koordinering og muligheter for utvikling.

Når det gjelder *konkurransesetting*, viser flere studier at konkurranse innenfor persontransport på jernbanen har ført til økt kostnadseffektivitet og bedre kvalitet. En innvending mot konkurranse har vært at det kan føre til økte transaksjonskostnader. Sammenlignet med de besparelsene man har sett i enkelte land, på opptil 50 prosent, er slike kostnader sannsynligvis små. Andre utfordringer knyttet til konkurranse er kontraktsutforming, få aktører på markedet og overoptimistisk budgivning. Det bør derfor gjøres ytterligere undersøkelser av hvor store ulemper slike elementer vil utgjøre i en konkurransesituasjon. Samtidig er det gjort få studier av de langsiktige konsekvensene av konkurranse.

De siste årene er det gjort flere studier for å kartlegge om en *separert* eller en *integrert modell* for å organisere infrastruktur og transport er mest effektivt. Ingen av studiene kan foreløpig slå fast at den ene modellen er mer effektiv enn den andre. Noe av motivasjonen bak de mange studiene er Kommisjonens opprinnelige ønske om å sette krav til fullstendig separering i den fjerde jernbanepakka. Det at man ikke har påvist noen store forskjeller mellom modellene har derfor vært brukt som et argument mot Kommisjonens politikk, da den integrerte modellen tilsynelatende er minst like effektiv som den separerte modellen. I flere land har holdingmodellen fått økt oppmerksomhet, til tross for at det fortsatt hersker usikkerhet rundt hvilke fordeler eller ulemper en slik modell har, sammenlignet med den separerte modellen. Det kan være nyttig å skille mellom holdingmodell og integrert modell når man omtaler land med en integrert organisering. En slik differensiering er ennå ikke tatt i

²⁸ Johnsen mfl. (2013)

bruk i de fleste effektivitetsstudier. Empirien viser at et rettslig skille kan ha betydning for innføring av konkurranse. Dette er i tråd med tidligere studier som viser at det ikke finnes noe bevis for at en holdingmodell ikke kan oppnå de samme gevinstene fra konkurranse som en separert modell (van de Velde mfl. 2012). Spørsmålet er da ikke så enkelt som om man skal ha en separert eller en integrert modell, det er sentralt hvordan separeringen utformes.

Det er foreløpig gjort få studier på *regionalisering* av jernbanen. De studiene vi har sett, trekker frem koordinering og investering som de viktigste effektene av slike reformer. Erfaringene fra fire hovedstadsområder viser at økt koordinering av tilbud og takster, økte investeringer, bedre kvalitet og økt hastighet har ført til passasjervekst i flere av landene. På grunn av inkonsistens og mangel på data har det vært vanskelig å sammenligne utnyttelse og intensitet på den regionale jernbanen, men frekvens, intensitet og passasjerandeler synes å være gjennomgående høyere i de undersøkte områdene enn for Osloområdet.

Kartleggingen viser at regionalisering har betydning for konkurranse. Det ser ut som om regionale myndigheter i større grad konkurranseutsetter persontoglinjer enn statlige myndigheter. Noen forklaringer på dette kan være at regionale myndigheter lettere vet hva som er behovet lokalt og derfor har detaljkunnskap om krav og ønsker knyttet til anbudet. I tillegg har regioner ofte hatt tidligere erfaring med anbud på andre transporttjenester som buss. De kan lettere ha et helhetlig blikk på det regionale transportsystemet og derfor bedre gjøre prioriteringer som kommer til nytte lokalt, og gir en mer effektiv drift og samordning mellom regionale transportformer. Regionalisering av ansvaret synes å medføre regional mobilisering av tjenestebehov og funksjon. Et spørsmål er om dette gir en overproduksjon av regionale tilskudd og tjenester? For å få et mer nyansert bilde av hvilke konsekvenser et regionalt ansvar for persontransport på jernbane vil ha, er det behov for mer kunnskap om effekter av regionalisering innenfor jernbanen.

Nedenfor vil vi i lys av de gjennomgåtte europeiske erfaringene og studiene se nærmere på den norske organiseringen av jernbanen. Hvilke erfaringer har vi gjort oss når det gjelder konkurranse, separering av infrastruktur og transport og statlig ansvar for regional persontogtrafikk? Hvilke løsninger kan vurderes for fremtiden og hvilke nye utfordringer fører dette med seg?

5.2 Jernbanen i en norsk kontekst

Dersom man skal overføre europeiske reformer til en norsk kontekst er det viktig å ta hensyn til økonomiske, sosiale, politiske og ideologiske forskjeller som kan bidra til en vellykket reform (Dolowitz og Marsh 2000). Mangler ved iverksettelsesprosessen innenfor rådende politiske rammer vil ofte kunne forklare et mislykket prosjekt. Dette er i tråd med annen litteratur om hvordan overføring av reformer skjer innenfor ulike land. Selv om ulike land lærer fra hverandre, imiterer hverandre og lanserer like reformer, ser man at ideene tilpasses det enkelte land (se Pollitt og Bouckaert 2004; Sahlin-Andersson 2001). Slik *endres* ideene etter hvert som de sirkulerer. Dersom man skal vurdere å innføre reformer fra andre land i Norge, vil det være helt nødvendig å ta hensyn til den norske konteksten og peke på særnorske trekk, som enten kan fremme eller hemme innføringen av slike reformer.

I Norge har konkurranseutsetting av persontogtjenester vært prøvd ut gjennom konkurranseutsetting av Gjøvikbanen. En separert modell for infrastruktur og

transport ble innført i 1996 med utskillelsen av Jernbaneverket fra NSB. Når det gjelder regionalisering har det vært et økende fokus på samordning av regional persontransport på jernbane og lokal kollektivtransport. Ruter har tatt til orde for å overta ansvaret for tjenestekjøp av lokal persontogtrafikk i hovedstadsområdet. De mener dette kan sikre optimal samordning av ruter, billetter, priser, endringstidspunkter, informasjon, reisegaranti, kundeservice og avvikshåndtering (Ruter 2009).

Norge er et lite land, og jernbanen utgjør en liten del av transporttilbudet totalt sett. Dersom man ser på antall togpassasjerer i Norge, reiser 84 prosent med lokaltog. Av disse reiser 73 prosent med lokaltog i Osloområdet (Krogstad mfl. 2012). Når det gjelder persontransport befinner altså flertallet av passasjerene seg i Osloområdet. Dersom vi ser på transportmiddelfordelingen i Osloområdet, er togets andel av alle reiser i Oslo på om lag 7 prosent og 3 prosent i Akershus. Bussen tar 31 prosent av kollektivreisende i Oslo og 58 prosent i Akershus. For de fylkeskryssende reisene på Østlandet tar toget seg av 10 prosent (Strand mfl. 2012).

Når vi går over til å se på den norske konteksten, vil vi benytte NSBs definisjoner av de norske persontoglinjene. *Lokaltog* er linjer som i hovedsak er knyttet til funksjonelle byområder og går på strekninger som er under 150 km fra det sentrale sentrum. *InterCity (IC)* (Vest, Nord, Sør) går innenfor de store norske regionene, mens *regiontog* går mellom de største norske byene (Oslo-Bergen, Oslo-Stavanger, Oslo-Trondheim og Trondheim-Bodø). Nedenfor vil vi gå gjennom foreløpige erfaringer og utfordringer med de tre organisasjonsformene, i en norsk kontekst. Dette kan legge et grunnlag for å vurdere fordeler og ulemper med innføring av nye organisasjonsformer i den norske jernbanen.

Anbud på norsk²⁹

I Norge har vi kun én erfaring med konkurranseutsetting av persontoglinjer. Gjøvikbanen ble konkurranseutsatt i 2005, og er en 123 km lang strekning mellom Oslo og Gjøvik. Det er imidlertid gjort flere undersøkelser av konkurranseutsetting innenfor busstransport.

Undersøkelser av konkurranse innenfor lokal kollektivtransport viser at dette foreløpig har gitt en effektiv konkurranse, med få negative omfordelingsvirkninger (Longva og Osland 2010). Bekken mfl. (2006) beregner den isolerte effekten av anbud til å gi 10 prosent lavere kostnader i gjennomsnitt, og finner at besparelsene er tatt ut i reduserte offentlige utgifter snarere enn til tilbudsforbedring. Lønnsutvikling og arbeidsforhold kan ikke sies å være svekket etter innføring av konkurranse i bussektoren (Longva og Osland 2010). Konkurranseutsettingen har ført til en overføring av ansvar fra operatørselskapene til fylkeskommunene, og dermed gitt økte administrasjonskostnader. Disse kostnadene er imidlertid langt mindre enn de besparelsene som er oppnådd gjennom anbud (Longva og Osland 2010).

Erfaringene med konkurranse er med andre ord positive dersom man ser på kollektivsektoren under ett. Den har ført til nye organisasjonsformer med bruttokontrakter og samling av ruteansvaret hos fylkeskommunen eller et fylkeskommunalt eid administrasjonsselskap. Dette har styrket fylkeskommunens samordningsmuligheter, fordi man har overført nødvendig kompetanse om overordnet ruteplanlegging til det offentlige (Longva og Osland 2010).

²⁹ Tittel fra Longva og Osland (2010)

Resultatene fra undersøkelsen av konkurranseutsetting på Gjøvikbanen (Longva mfl. 2010) er i tråd med europeiske erfaringer. Undersøkelsen viste at driftskostnadene ble redusert med 12 prosent etter konkurranseutsettingen. Besparelsene kan blant annet forklares ut fra effektivisering av ruteplanen, billigere materiellbruk, mer effektiv bruk av togparken og en slankere organisasjon og bemanning. I tillegg er tilbudet blitt bedre, og passasjertallene og billetinntektene har økt, uten at de ansattes arbeidsbetingelser er blitt forverret. De totale administrasjonskostnadene med å forberede, gjennomføre og følge opp konkurranseutsettingen er imidlertid ukjente. Samtidig kan det stilles spørsmål om Gjøvikbanen er representativt for andre jernbanestrekninger i Norge. Mulig ble strekningen valgt som et forsøksprosjekt, fordi sannsynligheten for positive effekter var stor (Longva mfl. 2010).

Det er med andre ord vanskelig å trekke noen sikre konklusjoner ut fra forsøket med konkurranseutsetting av Gjøvikbanen. Selve strekningen er liten, samtidig som Samferdselsdepartementet gjennom hele prosessen hadde en positiv holdning til konkurranseutsettingen og var oppmerksom og lydhør til eventuelle problemer som kunne oppstå (Longva mfl. 2010). Dårlig kvalitet på infrastruktur tas ofte opp som et motargument mot en konkurransesituasjon. Erfaringer fra Gjøvikbanen viser imidlertid at nye operatører kan bidra til å gi fokus på problemer knyttet til infrastruktur. Daglig leder i Gjøvikbanen kunne i sterkere grad enn strekningsansvarlig på lignende baner tale Gjøvikbanens sak og inngå forpliktelser og avtaler direkte. Det ble etablert et lokalt samarbeidsforum mellom fylket, NSB Gjøvikbanen, kommuner og Jernbaneverket, hvor aktørene forpliktet seg til å bidra økonomisk på infrastrukturelle forbedringstiltak (Longva mfl. 2010).

Studier av norske erfaringer med konkurranse i kollektivsektoren viser at effektene er positive, både når det gjelder reduserte kostnader og kvalitet på tilbudet. Det har imidlertid vært utfordringer knyttet til kontraktutforming, og det trengs mer kunnskap om hvordan ulike kontraktvilkår fungerer i en norsk kontekst. Når det gjelder erfaringer fra konkurranseutsetting på jernbanen er resultatene også positive. Administrasjonskostnadene er imidlertid ukjente, og det kan stilles spørsmål om Gjøvikbanen er representativ for andre jernbanestrekninger i Norge. Oppsummert viser erfaringene likevel at konkurranseutsetting kan være et effektivt virkemiddel, uten å gå på bekostning av særnorske lover og tariffavtaleforhold.

Jernbaneverket og NSB

Som følge av debatten i forkant av forslaget til den fjerde jernbanepakka, har det oppstått en økende interesse for organiseringen av infrastruktur og transport i den norske jernbanen. Senterpartiet har foreløpig som landets eneste parti programfestet en sammenslåing av Jernbaneverket og NSB.

Gjennomgangen av studiene som er gjort på feltet viser at det foreløpig ikke er grunnlag for å konkludere at den integrerte eller separerte modellen er mer fordelaktig enn den andre. Det er imidlertid viktig å ta i betraktning at det finnes variasjoner innenfor begge modellene som det ikke tas hensyn til i de kvantitative studiene. I Polen spiller for eksempel holdingselskapet en liten rolle når det gjelder å integrere aktivitetene til de ulike datterselskapene, mens holdingselskapet i Tyskland er mer aktiv i langsiktig planlegging og investeringer (van de Velde mfl. 2012:116). De samme variasjonene finnes i de separerte modellene, hvor koordineringsmekanismer som kjørevegsavgifter og ytelsesordninger i ulik grad blir brukt. Slike mindre samordningsmekanismer kan ha stor betydning for effektiviteten.

Det trengs mer kunnskap om hvilke insentiver og samordningsmekanismer som fungerer best både i integrerte og separerte modeller. Sannsynligvis er det ikke slik at den ene eller den andre modellen vil gi økt effektivitet i seg selv, det avgjørende er hvilke mekanismer for koordinering og samordning som innføres og hvordan de blir brukt. Hvilke mekanismer som fungerer best varierer sannsynligvis under ulike omstendigheter. Van de Velde mfl. (2012) fremholder at en holdingmodell synes å fungere best i områder hvor trafikken er tett og godstrafikken høy. Videre synes en separert modell å fungere best dersom trafikken ikke er så tett og hvor andelen av persontransport er høyere. Anbud og en dominerende operatør i et bestemt område kan være den beste løsningen i en separert modell for å regulere insentivene mellom infrastrukturforvalter og operatør (Van de Velde mfl. 2012:121).

Det er alltid utfordrende å finne frem til gode samarbeids- og koordineringsmekanismer. Vi har ikke sett noen empiriske studier som ser på hvordan forholdet mellom Jernbaneverket og NSB reguleres. For en teoretisk gjennomgang av mulige mekanismer for å regulere forholdet mellom operatør og infrastrukturforvalter i en separert modell, se Olsen mfl. (2013). For å kunne vurdere fordeler og ulemper med dagens modell i en norsk kontekst, er det behov for flere studier og mer kunnskap.

Erfaringer med statlig bestilleransvar for regional persontogtrafikk

Som vi har sett er det gjort få studier av regionalisering av persontransport på jernbane. Erfaringer fra andre land viser at økt koordinering av tilbud og takster, økte investeringer, bedre kvalitet og økt hastighet har ført til passasjervekst i flere av landene.

I norsk kontekst har man ingen erfaringer med regionalisering av bestilleransvaret for persontogtrafikk. NSB er heleid av Samferdselsdepartementet og opererer på nettokontrakter. Samferdselsdepartementet og NSB inngår en rammeavtale for kjøp av offentlige tjenester for en fireårsperiode. Avtalen legger overordnede føringer som aktivitetsnivå i togdriften, investeringsplan, produktivitetskrav, risikokompensasjon og beløp for totalt statlig kjøp. I tillegg fremforhandler partene hvert år en kjøpsavtale hvor den årlige totale bevilgningen for kjøp av jernbanetjenester fastsettes (Krogstad mfl. 2012). Det har med andre ord ikke vært tradisjon for å ta hensyn til lokale behov i forhold til koordinering av tilbud og takster.

I dag opplever NSB at det er et stort behov for å samarbeide med fylkene, men selskapet havner for eksempel ofte i skvis mellom fylkenes ulike takstsystem. I henhold til retningslinjer fra Samferdselsdepartementet oppgir NSB at de må kreve full kompensasjon for mellomlegget mellom egne takster og fylkeskommunens takster (Krogstad mfl. 2012). Dette er opp til fylkeskommunen selv å betale, og enkelte velger derfor ikke å tilby produkter som også gjelder på regionale persontogstrekninger. Dette skaper barrierer for å integrere jernbanen i det lokale kollektivtilbudet. Erfaringen er at fylkeskommunen setter opp parallelle busser i stedet, noe som bidrar til redusert utnyttelse av det eksisterende transportsystemet.

I tillegg har det oppstått problemstillinger i tilknytning til takster som det har vært komplisert å forholde seg til som kollektivreisende, og som viser hvor sterke de administrative grensene mellom fylkeskommuner og jernbanen har vært, og mange steder fremdeles er. I Rogaland vil det for eksempel årlig være 2000 kroner rimeligere å kjøpe månedskortet sitt (som gjelder både på buss og tog) hos fylkets kollektivselskap Kolumbus enn hos NSB (NRK 2011). Slike eksempler har også gjort

seg gjeldende i etterkant av innføringen av det nye takst- og sonesystemet i Oslo og Akershus i 2011. For reisende som pendlet ut av fylket, lønte det seg brått å kjøpe to månedskort, ett fra Ruter og ett fra NSB. I utgangspunktet ønsket NSB å forby en slik ”skjøting” av månedskort, og at reisende som benyttet to månedskort måtte gå av på fylkesgrensen og helst vente på neste tog (Færaas 2011). I dag er saken løst ved at NSB tillater skjøting av månedskort. Slike eksempler viser at dagens organisering i stor grad har favorisert langdistansetilbudet og at det har vært liten evne til å tilpasse dette til lokale takster og tilbud. Konflikten mellom nasjonale og lokale hensyn har også gjort seg gjeldende i andre tilfeller, for eksempel i arbeidet med det elektroniske billettsystemet i Oslo og Akershus og utformingen av det nye takst- og sonesystemet i regionen (se Krogstad 2010).

Hovedstadsområdet står i en særstilling når man ser på koordinering, både med hensyn til takstsamordning og rutekoordinering. Selv om det ikke er synlig for kundene, skaper imidlertid det delte takstansvaret betydelige transaksjonskostnader. Fordeling av inntektene mellom selskapene krever store undersøkelser og datainnsamling årlig, da dagens billettsystem ikke gir god nok informasjon til at inntektene kan fordeles på en riktig måte. Når det gjelder rutekoordinering, skjedde det en storstilt ruteomlegging i Osloområdet i desember 2012. Gjennom omleggingene er lokaltogtrafikken prioritert fremfor fjerntogene, noe som er nytt. Målet var en bedre utnyttelse av transportsystemet, for blant annet å unngå at busser ikke lenger går parallelt med jernbanelinjene. Både Ruter og NSB har opplevd økt passasjervekst i etterkant av ruteomleggingen.

Sammenlignet med øvrig kollektivtrafikk har passasjerveksten på jernbanen i Østlandsområdet vært lav - på fem år økte antall togreiser i Østlandsområdet med seks prosent mot 30 prosent i den øvrige kollektivtrafikken (Jernbaneverket 2012:15). Strand mfl. (2012) viser at investeringer i lokaltogtrafikken i Oslo er underdimensjonert, selv om det er her markedspotensialet er størst, gitt at sentraliseringstendenser i byutviklingen fortsetter. Fordi hovedtyngden av trafikkgrunnet finnes her, bør det gjennomføres infrastrukturtiltak i Oslo og de nærmeste områdene rundt. Det er imidlertid IC-strekningene som har fått størst oppmerksomhet i offentligheten.

Regionale myndigheters manglende kontroll over kvaliteten på tilbudet er en annen følge av det statlige ansvaret. Dette resulterer for eksempel i at man på et regionalt nivå ikke har informasjon om punktlighet og kundevennlighet for jernbanen. Ruters årsrapport inkluderer for eksempel verken punktlighetsstatistikk eller kundetilfredshet for jernbanen (Ruter 2011). Den offentlige statistikken på lokaltog er i dag dårlig, og NSB beholder mye av statistikken de samler inn som privat informasjon.

Erfaringene fra den norske situasjonen tilsier at det er rom for bedre samordning, koordinering og investeringer i det regionale kollektivsystemet og jernbanen. Et annet spørsmål er om dette nødvendigvis fordrer overføring av bestilleransvaret til regionale myndigheter. Det kan også tenkes at et mer etablert samarbeid kan løse mange av utfordringene man står ovenfor.

5.3 Muligheter for den norske jernbanen

Det er flere muligheter for organisatoriske endringer i den norske jernbanen. Det grunnleggende spørsmålet er hvilke mål man ønsker å nå, og hvilke konsekvenser de

ulike valgene vil ha. Organisasjonsformene konkurranse, separert modell og regionalisering bør sees i sammenheng, og gir ulike muligheter og konsekvenser. Det trengs mer kunnskap og kartlegging rundt hvordan jernbanen fungerer i dag, slik at man kan vurdere hvilken organisering som er best egnet til å møte fremtidige utfordringer.

Konkurranse

Vi har sett at konkurranse kan ha positive effekter, og at dette kan være en mulighet også for Norge. Dette bør i tilfelle prøves ut videre og innføres gradvis, med nøye overvåkning av eventuelle problemer som kan oppstå.

Dersom man leser studiene på konkurranseutsetting innenfor persontransport på jernbane med et ukritisk blikk, kan dette lett fremstå som en enkel løsning på reduserte kostnader og økt effektivitet. Sannsynligvis er det ikke så enkelt, og det er behov for mer kunnskap om kontraktsutforming, transaksjonskostnader og konkurransesituasjonen på jernbanemarkedet. De europeiske erfaringene med konkurranse innenfor jernbanen er relativt ferske. Selv om den første nye operatøren BK Tåg startet å operere på det svenske markedet i 1990, var det først i 2000 at konkurransen på markedet virkelig tok av (Alexandersson og Hultén 2008). Effektene av dereguleringen på jernbanenettet i Sverige som trådte i kraft i 2012, er det fremdeles for tidlig å si noe om.

Transaksjons- og administrasjonskostnader knyttet til konkurranseutsetting er usikre, og det er usikkert om (deler av) det som spares i første omgang kommer tilbake som transaksjonskostnader i de neste anbudsrunderne (Jordfald 2012:102). Slike transaksjonskostnader er ikke nødvendigvis bare negative. For eksempel viser Longva mfl. (2010) at økningen i administrasjonsressursene hos departementet under konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen har bidratt til å øke kompetansen og forbedre kontraktsstyringen av NSB. Videre viser erfaringene fra tilbud innenfor busstransporten at dette har bidratt til å styrke fylkeskommunens samordningsmuligheter fordi nødvendig kompetanse om overordnet ruteplanlegging er flyttet til det offentlige. På denne måten kan offentlige myndigheter få bedre kompetanse og vilkår til å styre regional persontogtrafikk.

Dersom man ønsker å prøve ut konkurranseutsetting av jernbanen i Norge, bør dette gjøres gradvis og starte lokalt. Ettersom markedet er lite, vil det sannsynligvis være mest effektivt med en operatør i et område. Kanskje kan stordriftsfordeler oppnås gjennom at regionale myndigheter (som alt har opparbeidet seg kompetanse på anbudsutsetting av bussektoren) tar ansvar for konkurranseutsettingen. Det er nærliggende å tro at det vil være mer ressurskrevende for staten å involvere seg i detaljerte anbudsprosesser. En utfordring kan være å sikre god koordinering mellom infrastrukturforvalter og operatør, dette bør spesifiseres i kontraktsvilkårene. I tillegg bør samordningsmekanismer mellom infrastruktur og transport vurderes, som vi vil diskutere i neste avsnitt.

Koordinering mellom infrastruktur og transport

Det finnes i dag for lite kunnskap til å si noe om konsekvensene ved en eventuell sammenslåing av NSB og Jernbaneverket. En slik stor reform vil imidlertid koste mye, og det bør derfor gjøres flere studier av europeiske land og den norske situasjonen, for å undersøke om en slik reform egentlig vil utgjøre noen forskjell.

Van de Velde mfl. (2012) påpeker at holdingmodellen er mer effektiv i nettverk med høy konsentrasjon av trafikk, inkludert høy andel av godstransport. En separat modell derimot, synes å fungere best med middels eller lav trafikk tetthet og en større andel av persontogtrafikk. Dette viser at det er usikkerhet knyttet til hvorvidt en holdingmodell vil være mer effektivt for den norske jernbanen.

Som tidligere påpekt, er hvordan få til gode koordineringsmekanismer en mer interessant innfallsvinkel enn å diskutere hvilken modell som tilsynelatende er mest effektiv. En separat modell eller en holdingmodell kan utformes på vidt forskjellige måter, og hvilke mekanismer som fungerer best varierer sannsynligvis under ulike omstendigheter. Koordineringsmekanismene vil sannsynligvis være annerledes i en konkurransesituasjon enn i en monopolsituasjon.

Olsen mfl. (2013) viser hvordan koordineringsmekanismer som kjørevegsavgifter (avgift for å kjøre på skinnenettet) og ytelsesordninger (kompensasjon ved forsinkelser) kan fungere i begge situasjoner. I en monopolsituasjon vil slike koordineringsmekanismer kunne synliggjøre kostnader ved bruk av infrastruktur og gjøre informasjon om forsinkelser og årsaker til dem mer tilgjengelig. I en konkurransesituasjon vil kjørevegsavgifter kunne spille en viktig rolle i allokeringen av eksisterende kapasitet, selv om samfunnsøkonomiske vurderinger i noen tilfeller kan resultere i en kjørevegsavgift lik null. Ytelsesordninger kan medføre endrede insentiver blant aktørene ved at en enkelt aktør i mindre grad vil ha et informasjonsovertak og at man har noen å sammenligne seg med. Likevel, utfordringer med at årsakene til noen forsinkelser er sammensatte, vil ikke kunne løses.

Økt samarbeid ved innføring av konkurranse eller regionalisering av persontransport på jernbane vil også kunne bidra til koordinering av infrastruktur og transport i seg selv. En av erfaringene med konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen, var at det ble etablert et lokalt samarbeidsforum mellom fylket, operatøren, kommuner og Jernbaneverket som forpliktet seg til å bidra økonomisk på infrastrukturelle forbedringstiltak. Slike mindre samarbeidsfora kan også i større grad opprettes dersom man velger å regionalisere bestilleransvaret eller endre NSBs interne organisering, som vi vil komme nærmere inn på nedenfor.

Alternativer for økt lokal innflytelse på jernbanen

I en diskusjon om økt lokal innflytelse på jernbanen vil det være naturlig å ta utgangspunkt i hovedstadsområdet, selv om lokaltog er viktig også for en mindre andel av de reisende i Bergen, Trondheim og Stavanger. Beregninger viser at hele 60 prosent av markedspotensialet for jernbanen i hovedstadsområdet ligger hos de rene lokaltogstasjonene (L1 Spikkestad-Lillestrøm, L2 Skøyen-Ski og L3 Oslo S-Jaren) dersom man ser mot 2040 (Strand mfl. 2012).

Dersom en fortsatt konsentrert utbygging og befolkningsvekst i sentrale deler av Oslo tettsted fortsetter fremover, vil det være viktig med en god samordning mellom kollektivsystemet i hovedstadsområdet og jernbanen. Som beskrevet ovenfor, er samarbeidet mellom Ruter og NSB forbedret de siste årene. Det er imidlertid sentralt å spørre hva slags organisering som vil være mest effektiv for å samordne det regionale transporttilbudet på en best mulig måte. Det finnes flere mulige alternativer, som krever ulik grad av endring. I den ene enden av skalaen kan man opprette et mer formalisert samarbeid mellom Ruter og NSB enn det som finnes i

dag. I den andre enden av skalaen kan man gjøre større organisatoriske endringer ved å overføre bestilleransvaret for lokal persontogtrafikk til Ruter.

Et mer formalisert samarbeid har allerede løst flere utfordringer med koordinering i hovedstadsområdet. Et nytt og samordnet takstsystem er på plass og rutenettet er i større grad koordinert enn tidligere. Fordelen med et fortsatt statlig ansvar er imidlertid at man lettere kan koordinere rutene mot det nasjonale nettverket, og vil ha bedre oversikt over hvilke investeringer som bør gjøres i et helhetlig perspektiv. Alexandersson (2009:142) peker for eksempel på at regionale myndigheter har bidratt til investeringer på langdistanselinjer i Sverige, uten noen garanti for at aktører ønsker å drive der på kommersiell basis. Jernbaneinvesteringer bør ofte sees på i en større helhet, det kan derfor argumenteres for at staten bør ha en viktig rolle her.

For å synliggjøre lokale behov men beholde et statlig ansvar, kan et alternativ være å skille ut et datterselskap i NSB med ansvar for trafikken i hovedstadsområdet. Erfaringer fra København og Stockholm kan dras frem som interessante eksempler. DSB har organisert lokaltogene i Københavnområdet i et eget datterselskap, DSB S-tog. Det er rimelig å anta at dette gir bedre oversikt og kontroll over kostnader og kvalitet på lokaltogene, fordi inntekter og utgifter vil synliggjøres. Erfaringer fra Sverige viser at da det nasjonale jernbaneselskapet SJ organiserte lokaltogtrafikken som en egen virksomhet, ble prioriteringene endret. Lokaltogtrafikken hadde i flere år hatt en usynlig posisjon i SJ og blitt oppfattet som et ”nødvendig onde” med lav status som det var vanskelig å rekruttere personale til. Når lokaltogtrafikken ble skilt ut som en egen virksomhet, viste det seg at denne trafikken var særlig lønnsom for SJ og at de årlige subsidiene utgjorde en ren nettoinntekt for selskapet (Alexandersson 2003:32).

Når vi ser på situasjonen for lokaltogtrafikken i hovedstadsområdet, finnes det lite informasjon og statistikk tilgjengelig. Med 73 prosent av alle togreiser er det sannsynlig at denne trafikken er lønnsom for NSB. Dersom inntekter og utgifter ble synliggjort og det viser seg at lønnsomheten er stor, kan investeringer på lokale deler av jernbanenettet i større grad kunne rettferdiggjøres. Opprettelse av et datterselskap innenfor NSB med fokus på Østlandsområdet kan være en måte å få bedre oversikt på, og reddyke samarbeidet lokalt. Likevel vil staten fremdeles styre virksomheten, og kontroll og oppfølging av kontrakten vil sannsynligvis holde seg på samme nivå.

En ulempe med statlig ansvar for den lokale jernbanen er at lokale behov i større grad ”drukner” i nasjonale behov. Koordinering av ruter mot lokal kollektivtransport blir generelt dårligere ivaretatt med statlig ansvar enn dersom regionale myndigheter kan planlegge kollektivtransporten under ett. Selv om koordinering av rutene kan oppnås med et tettere samarbeid mellom aktørene, kan regionalt ansvar sikre kontinuitet for rutekoordinering og risikoen for et ensidig fokus på langdistansetransport vil være mindre. En utfordring vil imidlertid være koordinering mot nasjonale ruter, som kan sikres bedre med et statlig ansvar. Dette viser at det alltid vil være en interessekonflikt mellom lokale og nasjonale ruter på jernbanenettet, uansett organisering.

Ved å gi regionale myndigheter økonomisk ansvar for å kjøpe inn jernbanetjenester, får de insentiver og muligheter til kontroll og oppfølging av tilbud og kvalitet på en annen måte enn i dag. Erfaringer fra Nederland viser at regionale myndigheter har vist stor vilje og motivasjon til en mer effektiv bruk av pengene, og derfor vil være flinkere til å sette konkrete målsettinger og oppnå de målene de har satt seg. Staten kuttet ikke ned på subsidiene, slik at effektivitet nødvendigvis ville gi mer penger til andre formål for regionale myndigheter (van Dijk 2007:129).

Regionale myndigheter sitter samtidig nærmere de lokale brukerne og kan ha lettere for å se et samlet transporttilbud i sammenheng med lokale bosettingsmønstre og befolkningens transportbehov. Regional kontroll over inntekter og utgifter vil gi eierskap til jernbanen på en annen måte enn tidligere, og man unngår transaksjonskostnadene ved delt takstansvar og inntektsfordeling mellom selskapene slik det for eksempel foregår i hovedstadsområdet i dag. Erfaringer fra de europeiske hovedstadsområdene viser at regionalt ansvar har ført til økte investeringer i infrastruktur og tilbud for den lokale jernbanen og gitt en villighet til å satse. Regionale myndigheter har tatt ansvaret på alvor og har i større grad fulgt opp investeringer og kvalitet på tjenestene enn statlige myndigheter.

En ulempe med regionalt ansvar som det ofte pekes på, blant annet i St.meld. nr. 12 (2006-2007), er at norske fylkeskommuner slik de er organisert i dag vil være for små til å ivareta regionale transportoppgaver, og at ansvaret således blir fragmentert. Hovedstadsområdet er med opprettelsen av et felles administrasjonsselskap for Oslo og Akershus, blitt styrket i så måte. Til sammenligning er kollektivtransporten i Stockholmsregionen organisert likt som i Oslo og Akershus, men regionen er om lag 1000 km² større. Helsingfors er den minste regionen, og om lag 2000 km² mindre enn Oslo og Akershus. Man kunne tenke seg at lokaltoglinjene (L1,L2,L3) som ligger innenfor Oslo og Akershus ble overført til Ruter, mens IC-linjene/regiontoglinjene på Østlandet ble ivaretatt av NSB. En annen løsning for å legge til rette for mer omfattende lokal innflytelse på jernbanen, kunne være å opprette større regionale forvaltningsenheter for kollektivtrafikk. Slike enheter kunne for eksempel tilsvare dagens regionkontorer slik de er organisert i Statens vegvesen eller Jernbaneverket.

Oppsummert er det flere løsninger for en ny organisering av lokal persontogtrafikk. Et hovedskille går mellom statlig og regionalt ansvar. Fordelen med statlig ansvar vil være oversikt, koordinering mot nasjonale ruter og helhetlige investeringer. Ulempen er at lokale hensyn lettere kan gå tapt. Regionalt ansvar vil gi mer fleksibilitet i rutesamordning mot lokal kollektivtrafikk, noe som er en fordel da det største markedsgrunnlaget finnes lokalt. I tillegg viser erfaringer at regionale myndigheter aktivt følger opp kvalitet og investeringer, samtidig som man lett vil kunne koordinere takster og unngå den kompliserte fordelingen av inntekter mellom ulike takstmyndigheter. Uansett hvordan jernbanen organiseres regionalt, viser diskusjonen at det er behov for bedre informasjon og statistikk for den lokale/regionale jernbanen. Det bør også arbeides mot å oppnå en god koordinering mellom takster og ruter regionalt.

Oppsummering

Drøftingen viser at konkurranseutsetting av jernbanen er beheftet med usikkerhet når det gjelder transaksjons- og administrasjonskostnader, og bør i tilfelle gjøres gradvis og starte lokalt. Hvilke koordineringsmekanismer som effektivt kan benyttes, avhenger av om det er snakk om en konkurransesituasjon eller en monopolsituasjon. Økt (lokalt) samarbeid kan være et alternativ for å koordinere infrastruktur og transport. Når det gjelder hvilke organisatoriske endringer som kan gi større lokal innflytelse på jernbanen, kan vi oppsummere følgende alternativer:

1. Intern organisering i NSB/Jernbaneverket som spiller funksjonelle arbeidsmarkedsregioner
2. Overføring av ansvaret for den lokale jernbanen til (utvalgte) regionale administrasjonsselskaper som allerede er etablert (for eksempel Ruter)

3. Opprette store regionale forvaltningsenheter for kollektivtrafikk, for eksempel tilsvarende dagens baneområder tilsvarende organiseringen av dagens regionkontorer i Statens vegvesen eller Jernbaneverket

Alternativene vil i ulik grad påvirke konkurranse og koordinering mellom infrastruktur og transport. Det første alternativet vil gi en større lokal forankring innenfor dagens situasjon med statlig ansvar for jernbanen, og vil kanskje være mindre hensiktsmessig i en konkurransesituasjon. Alternativ nummer to og tre kan bidra til å tilrettelegge for konkurranseutsetting, ved at regionale myndigheter får et større ansvar og kompetanse, og dermed selv kan velge den mest hensiktsmessige måten å organisere den regionale persontogtrafikken på. I følge erfaringene fra Sverige har en slik ansvarsoverføring bidratt til anbudsutsetting.

Når det gjelder koordinering mellom infrastruktur og transport, vil koordineringsmekanismer som kjørevegsavgift og ytelsesordninger ha større funksjon i en konkurransesituasjon (alternativ to eller tre). Alle de tre alternativene kan imidlertid bidra til økt samarbeid mellom operatør og infrastrukturforvalter, ved ansvaret deles opp og man i større grad kan fokusere på funksjonelle regioner.

5.4 Sentrale funn

I denne rapporten har vi gitt en oversikt over studier og europeiske erfaringer med organisering av persontransport på jernbane. Samtidig har vi diskutert de norske erfaringene med dagens organisering og skissert noen mulige valg og konsekvenser. Nedenfor vil vi fremheve følgende forhold som innspill til debatten om hvordan jernbanen bør organiseres.

Lokal forankring kan gi sterkere eierskap og oppfølging

Rapporten viser at regionale myndigheter har fungert som en viktig pådriver for å ruste opp og bedre kvaliteten på den regionale persontogtrafikken. Det å ha ansvaret for å bestille persontogtjenester gir eierskap og insentiver til å følge opp kvalitet, punktlighet og kostnader på en god måte.

- Lokal forankring av jernbanen gjør det lettere for regionale myndigheter å følge opp, koordinere og lage samlede strategier for kollektivsystemet under ett.
- Økt samarbeid og integrering mellom persontoglinjer og lokal kollektivtransport har vært positivt, og har gitt gevinster i form av bedre koordinering og oppfølging av tilbud, takster, punktlighet og investeringer både på tvers av myndighetsgrenser og transportformer.
- Erfaringene fra andre land har vist at regionale myndigheters ansvar for jernbane skaper engasjement, gjennomføringskraft og vilje til å investere i jernbanenettet. Det kan imidlertid argumenteres for at staten bør ha en viktig rolle i større investeringsprosjekter.
- Lokal innflytelse på jernbanetilbudet kan blant annet bedres gjennom omorganiseringer internt i NSB, eller ved at fylkeskommunen eller eventuelt større regionale enheter overtar ansvaret.

Motsetninger mellom nasjonale og regionale hensyn

Både i Norge og i andre land ser vi eksempler på motsetninger mellom nasjonale og regionale hensyn for jernbanen. Spesielt hovedstadsområdene opplever slike motsetninger, da dette er knutepunktet for flere (nasjonale) langdistanselinjer.

- Det vil alltid være ulike interesser når det gjelder prioritering av regionale eller nasjonale ruter på jernbanenettet. Det synes imidlertid viktig å få på plass god koordinering mellom takster og ruter i den regionale kollektivtransporten (buss og jernbane), hvor flere reiser kollektivt.
- I land med regionalt bestilleransvar for regionale persontogtjenester har det vært interessemotsetninger ved investeringer. For eksempel har vi sett at det har oppstått et vakuum rundt hvem som skal ta ansvar for nødvendige investeringer på spor hvor det går både regional- og langdistanselinjer, eller hvor viktige knutepunkt skal ligge.
- Statlig bestilleransvar gir gode muligheter for å beholde oversikten og det overordnede koordineringsansvaret mellom regional- og langdistanselinjer. På den annen side finnes det et stort markedsgrunnlag lokalt, og vi har sett at lokale behov i større grad svekkes ved et statlig ansvar. Det synes som at man uansett organisering bør være oppmerksom på motsetninger mellom nasjonale og regionale hensyn.

Fokus på koordineringsmekanismer heller enn organisasjonsmodell

I debatten om en separert modell eller en holdingmodell bør fokus være å diskutere hvilke koordineringsmekanismer som kan fungere best, heller enn hvilken modell som bør velges.

- Det er foreløpig ikke noe forskningsmessig grunnlag for å si at holdingmodellen eller den separerte modellen er mer fordelaktig enn den andre.
- Det finnes variasjoner innenfor begge modellene som det ikke tas hensyn til i de kvantitative studiene. Slike mindre samordningsmekanismer kan ha stor betydning for effektiviteten.
- Vi har til nå for lite kunnskap om hva som er de mest effektive samordningsmekanismene, hvilke forhold de fungerer best under og på hvilken måte de fungerer i hver enkelt modell. Det bør derfor gjøres flere kvalitative studier som kan undersøke hvordan samspeillet mellom operatør og infrastrukturforvalter fungerer, både i europeiske land og i en norsk kontekst.

Mer kunnskap trengs

Rapporten viser at det er behov for mer kunnskap både om konkurranse for persontogtrafikk, mekanismer for å koordinere infrastruktur og transport og regionalisering. I tillegg trengs bedre informasjon og statistikk for den lokale/regionale jernbanen.

- Studier viser at *konkurranse* er positivt for kostnadseffektivitet og kvalitet, men vi har fremdeles for lite kunnskap om effekter av konkurranse på transaksjonskostnader, konkurransesituasjon og selskapers langsiktige tilpasninger. I tillegg vet vi lite om anbud innenfor jernbanen i en norsk kontekst.

- Det er ikke dokumentert at *holdingmodellen* er mer effektiv enn en *separert modell*. Det finnes få kvalitative studier som har kartlagt forholdet mellom infrastrukturforvalter og operatør. De to modellene kan utformes svært ulikt, og vi vet for lite om hvilke mekanismer som kan koordinere infrastruktur og transport på en effektiv måte.
- Det er gjort få systematiske analyser på virkninger av regionalt bestilleransvar for effektivitet, samordning og ulike nettverkseffekter. Foreløpige erfaringer viser at regionalt ansvar har ført til større lokal aktivitet og høyere krav til operatørene. Det trengs mer kunnskap om effekter av regionalisering innenfor persontransport på jernbane.
- Den offentlige statistikken på lokal persontogtrafikk er i dag mangelfull og gjør det vanskelig å få oversikt over punktlighet og kvalitet. Tilgang på slike data vil gjøre det enklere og skaffe til veie kunnskap om den norske jernbanen, og gjøre sammenligninger mot andre land og byområder.

6 Referanseliste

6.1 Litteratur

- Alexandersson, G. (2010). *The Accidental Deregulation*. Stockholm: EFI The economic research institute.
- Alexandersson, G. (2009). "Rail privatization and competitive tendering in Europe", *Built Environment* Vol. 35 (1):43-58.
- Alexandersson, G og S. Hultén (2008). "The Swedish deregulation path", *Review of Network Economics*, Vol. 7 (1):18-36.
- Alexandersson, G. (2003). *Pendeltågen i Stockholms län. Historisk bakgrund och utveckling 1957-2003*. Promemoria no. 24. Stockholm: Regionplane- och trafikkontoret.
- Allen, J.G. og A. Lu (2010). "Organizational regimes for commuter rail", *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* No. 2146:100-108
- Asmild, M., T. Holvad, J.L. Hougaard og D. Kronborg (2009). "Railway reforms: do they influence operating efficiency?" *Transportation*, Vol. 36:617-638.
- Bekken, J-T., F. Longva, N. Fearnley og O. Osland (2006). "Norwegian experiences with tendered bus services", *European Transport* Vol. 33: 29-40.
- Brenck, H. og M. Peter (2007). "Experience with competitive tendering in Germany", i *Competitive tendering for rail services: 139-165*. Paris: ECMT.
- Cantos, P., J.M. Pastor og L. Serrano (2012). "Evaluating European railway deregulation using different approaches", *Transport Policy* Vol. 24: 67-72
- Cantos, P., J.M. Pastor og L. Serrano (2010). "Vertical and horizontal separation in the European railway sector and its effects on productivity", *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol 44 (2):139-160.
- CER (2011). *Public Service Rail Transport in the EU: An Overview*. Brussels: CER.
- Civitas (2004). *Erfaringer og potensial ved regional samordning av kollektivtransport*. Oslo: Rådgivergruppen AS Civitas.
- van Dijk, Hans (2007). "Tendering and decentralization of regional rail passenger services in the Netherlands 1997-2005", i *ECMT: Competitive tendering of rail services*. Paris OECD: Publishing.
- Dolowitz, D. og D. Marsh (2000). "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making", *Governance* Vol. 13 (1): 5-24.
- Farsi, M., M. Filippini og W. Greene (2005). "Efficiency measurement in network industries: Application to the swiss railway companies", *Journal of Regulatory Economics* Vol. 28 (1): 69-90
- Friebel, G., M. Ivaldi og C. Vibes (2008). "Railway (de)regulation: A European efficiency comparison", *Economica* Vol. 77 (203): 77-91.
- Giannopoulos, G.A. og K. Giannakos (2007). "Restructuring the Greek Railways: Current Progress and Evaluation of Alternative Schemes", *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, Vol 27 (3):355-378
- Holvad, T, J. Preston og B. Huang (2003). "Review of Introduction of Competition in Railways in Europe". Paper. University of Oxford, Transport Studies Unit.
- IBM (2011). *Rail liberalisation index 2011. Market opening: Comparison of the rail markets of the member states of the European Union, Switzerland and Norway*. Brüssel:IBM Global Business Services.
- Jernbaneverket (2012). *Utvikling av jernbanen I Oslo-navet. Underlag for NTP 2014-2023*.
- Jeschke, C. (1999). "Metropolis on the move – public transport in Berlin", *Japan Railway & Transport Review* 20: 37-43.
- Jordfald, B. (2012). *Flere spor – mange veier? Fafo-rapport 2012:56*.

- Krogstad, J.R., N. Fearnley, K.V. Øksenholt, J. Aarhaug, G. Solvoll og T-E.S. Hanssen (2012). Nasjonalt takstsystem – kan stykkevis og delt, bli helt? TØI-rapport 1233/2012
- Kübler, D. og P. Koch (2008). "Re-scaling network governance. The evolution of public transport management in two swiss agglomerations", Flux 2008/2 Vol. 72-73: 108-119.
- Laabsch, C. og H. Sanner (2012). "The impact of vertical separation on the success of railways", Intereconomics: Review of European Economic Policy Vol. 47:120-8
- Leknes, E. og B. Gjerstad (2013). Forvaltningsreforma og fylkesvegansvaret: Maktfordeling, styringsdialog og samhandling, IRIS-rapport 2013/014.
- Longva, F. og O. Osland (2010). "Anbud på norsk", Tidsskrift for samfunnsforskning Vol. 51(3): 387-418.
- Longva, F., S. Olsen og J. Aarhaug (2010). På sporet av konkurranse. Rapport 1104/2010. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Nash, C.A., J-E. Nilsson og H. Link (2013). "Comparing three models for introduction of competition into railways", Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 47 (2): 191-206
- Nash, C.A. og M. Wolanski (2010). "Workshop report – Benchmarking the outcome of competitive tendering", Research in Transportation Economics Vol. 29: 6-10
- Nash, C.A. (2010). "European rail reform and passenger services – the next steps", Research in Transportation Economics, Vol. 29:204-211.
- Nash, C.A. (2008). "Passenger railway reform in the last 20 years – European experience reconsidered", Research in Transportation Economics Vol. 22 (1): 61-70
- McNulty, R. (2011). Realising the potential of GB Rail. Report of the rail value for money study. London: Department for Transport.
- Merkert, R., A. Smith og C.A. Nash (2011). "The measurement of transaction costs – evidence from European railways", Journal of Transport Economics and Policy Vol. 46 (3): 349-65
- Mizutani, F. og S. Uranishi (2011). "Does vertical separation reduce cost? An empirical analysis of the rail industry in OECD countries", Discussion paper 2011-28, Kobe University, Japan.
- Olsen, S.J., S. Bråthen, J. Aarhaug, F. Ramjerdi, T.E. Julsrud, J.R. Krogstad, H. Bremnes (2013). Regulering, kontrakt eller nettverk? En drøfting av nye styringsinstrumenter i jernbanesektoren. TØI-rapport 1249/2013
- Olsen, S.J., J.R. Krogstad og J. Aarhaug (2012). Herre i eige hus? Evaluering av kollektivtrafikken i Telemark. TØI-rapport 1234/2012.
- Olsen, S.J. (2007). "Fragmentation and coordination in the Scandinavian railway sector", International Review of Administrative Sciences Vol 73 (3):349-364
- Peters, D. (2010). "Rail city Berlin", Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board, No. 2146: 60-68.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2004). Public Management Reform. A comparative analysis. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Pucher, J. (1998). "Urban transport in Germany: Providing feasible alternatives to the car", Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal Vol. 18 (4): 285-310.
- Sahlin-Andersson, K. (2001). "National, International and Transnational Construction of New Public Management" i T. Christensen og P. Lægreid (red.): New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice, Aldershot: Ashgate .
- Santos, J., A. Furtado og R.C. Marques (2010). "Reform and regulation of the Portuguese rail sector. What has failed?", Utilities Policy Vol 18:94-102
- Séguet, S. (2009). "Is competition on track a real alternative to competitive tendering in the railway industry? Evidence from Germany". Paper presentert på den 11th konferansen for "competition and ownership in land passenger transport" 20-25 september. Delft University of Technology
- Sippel, L. og T. Mayer (2011). Regional passenger rail transport in Europe. Berlin: Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs (BAG-SPNV)

- Smith, A.S.J., P.E. Wheat og C.A. Nash (2010). Exploring the effects of rail franchising in Britain: Evidence from the two first rounds of franchising (1997-2008), *Research in Transportation Economics* Vol. 29: 72-79.
- Strand, A., Ø. Engebretsen, S. Bråthen, P. Christiansen, L. Vågane og J.U. Hanssen (2012). *Jernbanen i Østlandsområdet – en studie av framtidig utvikling og transportsystem*. TØI-rapport 1242/2012
- Sørensen, C.H. og F. Longva (2011). "Increased coordination in public transport – which mechanisms are available?", *Transport Policy* 18:117-125.
- van de Velde, D., C. Nash, A. Smith, F. Mizutani, S. Uranishi, M. Lijesen og F. Zschoche (2012). *Economic effects of vertical separation in the railway sector*. Report CER and Inno-V Amsterdam.
- van de Velde, D., J.Jacobs og M.Stefanski (2009). "Development of railway contracting for the national passenger rail services in the Netherlands", Paper presentert på den 11. konferansen for "competition and ownership in land passenger transport" 20-25 september. Delft university of technology.
- van de Velde, D. (1999). *Changing trains*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Wetzel, H. (2008). *European railway deregulation*. Working paper 86, Institutt for økonomi, Leuphana Universitetet i Lüneburg.

6.2 Kilder

- Færaas, A. (2011, oktober 5). "NSB til pendlere: Gå av og på toget på fylkesgrensen", *Aftenposten* [online]. – Tilgjengelig 28.1.13 via:
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/NSB-til-pendlere-Ga-av-og-pa-toget-pa-fylkesgrensen-6633402.html>
- HSL (2012a). "Commuter train services", *HSL* [online]. – Tilgjengelig 11.10.12 via:
<http://www.hsl.fi/EN/planning/commutertrain/Pages/default.aspx>
- HSL (2012b). "Helsinki region public transport the best in Europe" [online]. – Tilgjengelig 25.1.2013 via:
http://www.hsl.fi/EN/abouthsl/News/2012/Pages/Page_20120529011746.aspx
- HSL (2011). *Helsinki Region Transport System Plan HLJ 2011*. Abstract. Review 2/11.
- HSL (2010). *Helsingforsregionens trafikk. Årsredovisning 2010*.
- Kanton Bern (2009). *Angebotskonzept des Kantons Bern für den öffentlichen orts- und regionalverkehr 2010-2013*. Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern.
- Kanton Bern (2012). *Wegmarken 2012*. Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern [online]. – Tilgjengelig 8. august 2013 via:
http://www.bve.be.ch/bve/de/index/mobilitaet/mobilitaet_verkehr/downloads_publicationen.assetref/content/dam/documents/BVE/AoeV/de/aoev_Wegmarken_2012.pdf
- Kommisjonen (2013, januar 30). "European railways at a junction: the Commission adopts proposals for a Fourth Railway Package" [online]. – Tilgjengelig 31.1.2013 via:
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-65_en.htm?locale=en#PR_metaPressRelease_bottom
- NRK (2011 januar 30). "-Dette er tulle. Vi skal ikke lure kundene til å betale en høyere pris", *NRK* [online]. – Tilgjengelig 28.1.13. via:
<http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/rogaland/1.7485601>
- Railway Gazette (2012, mars 14). "Irish government looks at rail restructuring as derogation ends", *Railway Gazette* [online]. Tilgjengelig 2. april via:
<http://www.railwaygazette.com/nc/news/single-view/view/irish-government-looks-at-rail-restructuring-as-derogation-ends/archiv/2012/03.html>
- Rhitniemi, Suvi (2012). *HSL calls for competitive public transport in the entire commuting area*. *Public Transport International*.
- Ruter (2011). *K2012. Ruters strategiske kollektivplan 2012-2060*. Ruterrapport 2011:10.
- Ruter (2009). *K2010. Ruters strategiske kollektivtrafikkplan 2010-2030*. Ruterrapport 2009:210.

- Samferdselsnytt (2012). Samferdselsnytt fra samferdselsråden ved EU-delegasjonen, nummer 6/2012 [online]. - Tilgjengelig 6.8.13 via:
http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/EU/Samferdselsnytt/samferdselsnytt6_2012.pdf
- SL (2011). Årsberättelse 2011 [online]. - Tilgjengelig 8. august 2013 via:
<http://sl.se/Global/Pdf/Rapporter/arsberattelse2011.pdf>
- VBB (Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg) (2013). Die 100 wichtigsten Kennzahlen im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg [online]. – Tilgjengelig 8. august 2013 via:
<http://images.vbb.de/assets/downloads/file/14955.pdf>
- Vosman, Q. (2011 desember 16). ”Dutch government fuses concessions to stem HSA crisis”, International Railway Journal [online]. – Tilgjengelig 6. august 2013 via:
<http://www.railjournal.com/index.php/financial/dutch-government-fuses-concessions-to-stem-hsa-crisis.html>

Transportøkonomisk institutt (TØI) Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et verrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transport og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
NO-0349 Oslo

22 57 38 00
toi@toi.no
www.toi.no