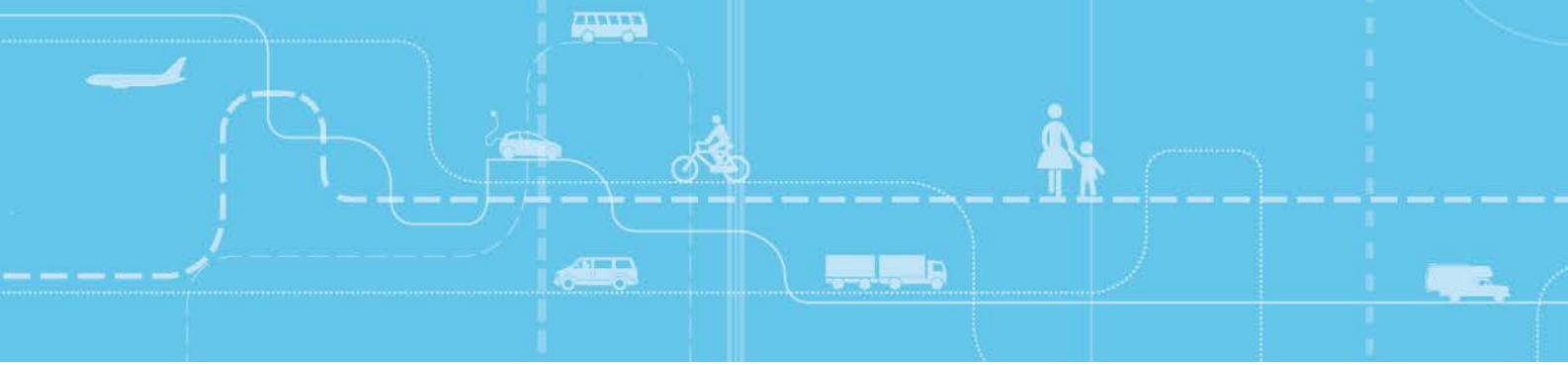


Bedre samordning av offentlig kjøp av tog og lokal kollektivtransport



Bedre samordning av offentlig kjøp av tog og lokal kollektivtransport

Julie Runde Krogstad
Jørgen Aarhaug

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: Bedre samordning av offentlig kjøp av tog og lokal kollektivtransport

Forfattere: Julie Runde Krogstad
Jørgen Aarhaug

Dato: 09.2015

TØI rapport: 1434/2015

Sider 38

ISBN Elektronisk: 978-82-480-1660-1

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Avinor
Jernbaneverket
Kystverket
Statens vegvesen Vegdirektoratet

Prosjekt: 4235 NTP – avrop 38

Prosjektleder: Julie Runde Krogstad

Kvalitetsansvarlig: Frode Longva

Emneord: Billettering
jernbane
Kollektivtransport
Ruteplanlegging
Samordning

Sammendrag:

Bedre samordning av togtilbudet og det lokale kollektivtilbudet kan redusere ulempen med å reise kollektivt og bidra til flere kollektivreiser. I dag opplever lokale myndigheter at ruteplanlegging på tog, og omfanget av fylkeskommunal støtte til lokaltogene gjennom kompensasjonsordningen, er utfordrende å forholde seg til. Mer åpne prosesser rundt ruteplanlegging og et transparent rammeverk for hvordan fylkeskommunal støtte til lokaltog skal beregnes, vil være viktige elementer for å bedre samordningen mellom tog og lokal kollektivtransport. Effektivitetsgevinstene av samordning er usikre på kort sikt. På lengre sikt vil økt samordning og helhetstenkning rundt det lokale transportsystemet sannsynligvis være gunstig både i et kundeperspektiv og for økt effektivitet.

Title: Improved coordination of public purchases of rail and public transport services

Author(s): Julie Runde Krogstad
Jørgen Aarhaug

Date: 09.2015

TØI report: 1434/2015

Pages 38

ISBN Electronic: 978-82-480-1660-1

ISSN 0808-1190

Financed by: Avinor
The Norwegian Coastal Administration
The Norwegian National Rail Administration
The Norwegian Public Roads Administration

Project: 4235 NTP – avrop 38

Project manager: Julie Runde Krogstad

Quality manager: Frode Longva

Key words: Coordination
Public transport
Railway
Route planning
Ticketing

Summary:

Coordination of rail and local public transport services can reduce the inconvenience of public transport use and increase public transport patronage. Regional governments find it challenging to coordinate route planning to railway schedules, and to estimate the amount of financial support to the railway. A more transparent process of route planning and calculation of regional government support are important prerequisites for increased coordination of rail and local public transport services. The short-term effects of increased coordination on public transport efficiency are unsure. In the longer run however, both demand and efficiency would benefit from increased coordination and a holistic approach to the local public transport system as a whole.

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

Transportøkonomisk institutt har på vegne av Transportetatene redegjort for «effekter av økt samordning av offentlig kjøp av tog og øvrig kollektivtransport». Leveransen inkluderer følgende temaer: Billett- og takstsamarbeid, ruteplanlegging (rolledeling i kollektivnettet og samordning av tilbudet i knutepunkter), konsekvenser av fylkeskommunalt kjøpsansvar for tog tjenester, samt beregninger av behov for offentlig kjøp, effektiviseringsgevinster som følge av økt samordning og effekter på antall reiser med kollektivtransport.

Vi takker for gode kommentarer på rapporten fra oppdragsgiver, og et godt samarbeid med Jonas Foss Blakstad som har vært vår kontaktperson i dette prosjektet. Rapporten er skrevet av Julie Runde Krogstad og Jørgen Aarhaug. Krogstad har vært prosjektleder for prosjektet, mens Aarhaug har vært ansvarlig for effektberegningene. Frode Longva har kvalitetssikret rapporten.

Oslo, september 2015
Transportøkonomisk institutt

Gunnar Lindberg
direktør

Frode Longva
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1	Status og problemstillinger	1
1.1	Metode.....	2
2	Togets rolle i byområdene	3
3	Ruteplanlegging.....	5
3.1	Prosesser for ruteplanlegging.....	5
3.2	Lokale prosesser for koordinering.....	6
3.3	Utfordringer i et lokalt perspektiv	7
4	Billett- og takstsamarbeid.....	10
4.1	De fire store byområdene.....	10
4.2	Byområder som grenser mot Oslo og Akershus	12
4.3	Øvrige byer.....	14
4.4	Utfordringer i et lokalt perspektiv	15
5	Internasjonale eksempler.....	17
5.1	Sveits – ruteplanlegging satt i system	17
5.2	Finland – lokaltog som regionalt ansvar i hovedstadsområdet.....	18
5.3	Sverige – lokaltog som regionalt ansvar.....	18
5.4	Danmark – paraplyorganisasjon i hovedstadsområdet.....	19
6	Mulige samordningsformer i Norge.....	21
6.1	Statlig kjøp av lokaltogtjenester.....	21
6.2	Fylkeskommunalt kjøp av lokaltogtjenester.....	22
7	Gevinster av økt samordning	23
7.1	Anslag på økt passasjertall på jernbanen som følge av bedre samordning.....	27
7.2	Behov for offentlige kjøp.....	29
7.3	Effektiviseringsgevinster som følge av økt samordning	30
8	Avsluttende diskusjon	33
8.1	Fylkeskommunalt ansvar for offentlig kjøp av togtjenester	34
8.2	Billett- og takstsamarbeid.....	34
8.3	Ruteplanlegging.....	35
8.4	Effektivisering og økt togandel	35
9	Referanseliste	36
10	Informanter	38

Sammendrag:

Bedre samordning av offentlig kjøp av tog og lokal kollektivtransport

TØI rapport 1434/2015

Forfattere: Julie Runde Krogstad og Jørgen Aarhaug
Oslo 2015 38 sider

Bedre samordning av togtilbudet og det lokale kollektivtilbudet kan redusere ulempen med å reise kollektivt og bidra til flere kollektivreiser. I dag opplever lokale myndigheter at ruteplanlegging på tog, og omfanget av fylkeskommunal støtte til lokaltogene gjennom kompensasjonsordningen er utfordrende å forholde seg til. Mer åpne prosesser rundt ruteplanlegging og et transparent rammeverk for hvordan fylkeskommunal støtte til lokaltog skal beregnes, vil være viktige elementer for å bedre samordningen mellom tog og lokal kollektivtransport. Effektivitetsgevinstene av samordning er usikre på kort sikt. På lengre sikt vil økt samordning og helhetstenkning rundt det lokale transportsystemet sannsynligvis være gunstig både i et kundeperspektiv og for økt effektivitet.

Togets rolle og potensial varierer med blant annet bosettingsmønster, reisemønster og befolkningsstørrelse. I Norge er toget særlig viktig i Osloområdet som har en godt utbygget jernbaneinfrastruktur. I de andre byene er det mindre deler av omlandet som betjenes av tog. Tidligere studier har vist at toget har en stor markedsandel på strekninger hvor både bosted og arbeidssted ligger nær en togstasjon. Bedre samordning av lokal kollektivtransport og tog kan bidra til flere kollektivreiser til togstasjoner slik at bilbruk reduseres som tilbringertransport til tog.

Samferdselsdepartementet har i dag ansvaret for offentlig kjøp av togtjenester mens kjøpsansvaret for øvrig kollektivtransport ligger hos fylkeskommunene. Dette gir en rekke utfordringer, blant annet knyttet til ruteplanlegging og billettering.

Ruteplanlegging for all togtransport gjøres i dag sentralt i Jernbaneverket, mens planlegging av lokal kollektivtransport (som ikke er tog) gjøres på fylkeskommunalt nivå. De fylkeskommunale kollektivselskapene mener de har liten reell innflytelse på endringer i togtilbudet. En annen utfordring er å få tilbudene til å korrespondere. Lokale kollektivselskap er pliktet til å legge inn endringer i rutene senest tre måneder før endringene trer i kraft, blant annet av hensyn til kontrakter med operatørene og innmelding til Nasjonal rutedatabank. Minuttendringer på jernbanen kan komme sent i planleggingsprosessen. Dette kan for eksempel gjøre at enkelte overganger fra tog til buss blir for korte. For kollektivselskapene kan dette være utfordrende å ta hensyn til når rutetabeller er trykket og endringene meldt inn. Skoletider er noen steder styrende for at endringer i rutetilbudet på lokal kollektivtransport må innføres i august. Jernbanen styrer imidlertid sine endringer etter det som skjer i det europeiske nettet, derfor må de store endringene skje i desember.

Billettering er en annen viktig utfordring. I dag er det bare innenfor Oslo og Akershus at alle billetter er gyldige både på tog og lokal kollektivtransport. I de øvrige områdene er kun enkelte billettprodukter gyldige. Hvilke ordninger for takstsamarbeid som finnes, varierer fra byområde til byområde. Prisen fylkeskommunene tar for en kollektivreise er lavere enn prisen for den samme strekningen hos NSB, derfor må

fylkeskommunene kompensere NSB for denne differansen. Dette utgjør et til dels betydelig beløp.

Tabell S.1 Billett- og takstsamarbeid i de fire største byene (tall fra 2014/2015).

	Oslo og Akershus	Bergen	Trondheim	Stavanger
Kompensasjon NSB	105 mill	17,5 mill	5,8 mill	15 mill
Samordnet billettprodukter	Alle billetter	Rabattert periodekort Ungdomskort	Periodekort	Rabattert periodekort Student/ungdomskort
Priser bysone 30- dagers periodekort	680 (1 sone)	Buss: 745 Buss og tog: 1045	670	Buss: 650 Buss og tog: 770-1010
Priser bysone forhåndskjøpt enkeltbillett buss vs. tog	30	29/38	31/63	37/48

I Osloregionen er det en betydelig andel fylkesgrensekryssende reiser. Særlig er trafikken til Buskerudbyen og Fredrikstad-Sarpsborg interessant fra et samordningsperspektiv. I både Buskerud og Østfold ønsker man å inngå et samarbeid med NSB. På grunn av en betydelig andel reiser mot Oslo og Akershus, og derfor muligheten for kunder til å «skjåte» månedskort, er kompensasjonen beregnet å være betydelig.

Fra et fylkeskommunalt perspektiv har dagens løsning mange utfordringer. Blant annet har fylkeskommunene liten mulighet til å påvirke togtilbudet. Samtidig har fylkeskommunene ingen oversikt over summen av billettinntektene i sitt område mot kostnadene for å drive togtilbudet. Mange sitter med følelsen av at store deler av statlige belønningssmidler går tilbake til staten igjen gjennom den eksisterende kompensasjonsordningen. Det bør derfor utarbeides et rammeverk for hvordan sømløse reiser skal beregnes, hvor produksjonskostnader og kundenes betalingsvillighet inkluderes i regnestykket.

For å bedre samordningen mellom lokal kollektivtransport og tog i Norge bør ruteplanleggingen i større grad forankres lokalt. Det sveitsiske eksempelet hvor regionale myndigheter for ansvar å planlegge hele den lokale trafikken når rutetidene for fjerntog og godstog er lagt, er én retning som ville gi fylkeskommunale myndigheter kjøpsansvar. En mer transparent prosess for ruteplanlegging hvor langsiktige planer på jernbanen i større grad forankres lokalt, er stikkord for bedre samordning av ruter uansett hvordan ansvaret fordeles.

I Sverige og Helsingfors (Finland) er ansvaret for kjøp av lokaltog regionalt. Fordelen er at dette kan gjøre helhetlige prioriteringer lettere ut fra et fullstendig økonomisk bilde. I tillegg vil fordeling av inntekter være uproblematisk fordi alle inntektene havner i samme kasse. Spørsmålet er om et fylkeskommunalt ansvar vil ha noen effekt på ruteplanlegging, da begrensninger i infrastruktur og koordinering mot det europeiske nettet uansett legger begrensninger for lokaltog. I det danske hovedstadsområdet er det opprettet en paraplyorganisasjon for samarbeid mellom jernbanen og lokal kollektivtransport. Det er imidlertid usikkert hva effektene av denne organiseringen vil være. Gitt det gode samarbeidet det meldes om mellom NSB og lokale kollektivselskaper, er det usikkert om en slik organisering vil løse utfordringene som finnes i den norske konteksten.

Dersom samordningen bedres, kan det potensielt gi et økt antall passasjerer. I beregninger med utgangspunkt i data fra RVU 2013/14 og trafikk tall for jernbanestrekninger i de aktuelle områdene, kan Oslo og Akershus fungere som et referansepunkt for samordning. Denne fremgangsmåten gir et potensial i Rogaland på ca. 700 000 nye reiser, i Trøndelag på ca. 300 000 nye reiser, og i Hordaland på ca. 100 000 nye reiser. En alternativ beregning tar utgangspunkt i arbeidsreiser mellom grunnkretser som ligger innenfor jernbanens influensområde. Denne tilnærmingen gir et større potensial i Rogaland med en økning på 1 800 000 reiser¹, Hordaland med en økning på 250 000 reiser, og et noe mindre potensial i Trøndelag med en økning på 200 000 reiser².

¹ En viktig forklaring på det store potensialet for togreiser i Rogaland er at omland som Forus er regnet inn, fordi det er innenfor bussavstand fra togstasjonen. Likevel vil svært få faktisk vurdere tog som et transportmiddel dit, bla. på grunn av god biltilgjengelighet.

² Dette er svært usikre beregninger

1 Status og problemstillinger

I Nasjonal transportplan 2014-2023 (Meld. St. 26) står det at jernbanen er et miljøvennlig og effektivt transportmiddel i byområder, og at regjeringen ønsker å prioritere jernbanen i disse områdene. Dersom jernbanen skal ta store reisestrømmer i byområdene, vil det være sentralt med bedre koordinering mellom tog og lokal kollektivtransport som buss, bane, trikk og båt.

Jernbanen spiller ulike roller i byområdene. I Oslo har både reiser fra forstad og omland en viktig rolle. I Bergen og Stavanger har toget flest reisende fra forstedene (Arna og Sandnes), mens i Trondheim er det lokaltogreiser fra ytre omland som dominerer (Jernbaneverket 2015a). Det er kun i Oslo hvor en betydelig andel av totale reiser skjer på jernbanen, om lag 90 prosent av alle lokaltogreiser skjer her, Flytoget og Gjøvikbanen inkludert (SSB 2015a).

I Norge er det staten ved Samferdselsdepartementet som bestiller persontransport-tjenester på jernbane fra NSB, mens fylkeskommunene har ansvaret for den lokale kollektivtransporten. Trafikkavtalen for jernbanetjenester i perioden 2012-2017 ble inngått mellom Samferdselsdepartementet og NSB AS i januar 2012, med en samlet verdi på 15,42 milliarder kroner ([Samferdselsdepartementet 2012](#)). I Stortingsmeldinga om jernbanereformen (Meld. St. 27) som ble lagt fram i mai, foreslås det å konkurranseutsette persontogtjenestene i seks til åtte trafikkpakker fra 2017. Det nye jernbanedirektoratet, som skal ivareta overordnet styring og koordinering av sektoren, vil ha kjøpsfunksjonen. Dette innebærer blant annet å koordinere arbeidet med ruteplaner mot lokale myndigheter. Dette er en funksjon som i dag delvis ivaretas av NSB. Det er også ønskelig å legge til rette for dialog med regionale myndigheter for å ivareta en god samordning mellom tog og øvrig kollektivtransport.

I de neste årene vil jernbanen fortsatt være et statlig ansvar. Det er minst tre utfordringer med en slik ansvarsdeling:

1. Samlet prioritering av kollektivtilbudet og helhetlig koordinering av rute-tilbudet mellom tog og lokal kollektivtrafikk
2. Billetter og takster er i de fleste byer (med unntak av Oslo og Akershus) i liten grad samordnet, inntektsfordelingen mellom partene er komplisert og det er vanskelig å få helhetlig oversikt over det økonomiske bildet
3. Langsiktige planer om investeringer i infrastruktur og fremtidig rolledeling mellom transportmidlene lokalt må koordineres

Målet med dette prosjektet er å redegjøre for effekter av økt samordning mellom offentlig kjøp av tog og øvrig kollektivtransport i de største byområdene. Hovedfokuset vil ligge på de fire største byområdene Oslo og Akershus, Bergen, Trondheim og Stavanger, mens fremstillingen vil være mer skjematisk for de mindre byområdene Nedre Glomma, Buskerudbyen, Grenland og Kristiansand. Rapporten er delt inn i tre hoveddeler. Først vil vi beskrive status for eksisterende samordning rundt billettering og ruteplanlegging. Deretter vil vi drøfte ulike måter å samordne tog og kollektivtransport på blant annet ved å trekke inn internasjonale erfaringer. Til slutt vil vi beregne gevinster av økt samordning, både effektiviseringsgevinster, muligheter for

økt antall reiser med kollektivtransport og se på hvor stort behovet for offentlig kjøp vil være dersom for eksempel antall reisende ventes å øke.

1.1 Metode

Dokumentet er i hovedsak basert på gjennomgang av offentlige dokumenter og telefonintervjuer, mens effektberegningene er gjort ut fra RVU¹ 2013/14 og grunnkretstall fra SSB.

Delen om ruteplanlegging er i hovedsak basert på intervjuer med strategiske ruteplanleggere i kollektivselskapene i de fire største byområdene. Intervjuene ble gjennomført via telefon i løpet av august, og deler av teksten er kvalitetssikret ved at informantene har fått lese gjennom (se referanseliste). Samtalene ble gjort for å få et bilde av hvordan prosessene rundt ruteplanlegging mellom tog og lokal kollektivtransport foregikk. Delen om billett- og takstsamarbeid er i hovedsak basert på offentlige dokumenter og tidligere utredninger, samt prisoversikter på kollektivselskapenes nettsider. Enkelte oppklarende spørsmål ble tatt på epost eller telefon med ansvarlige i fylkeskommunene eller deres kollektivselskaper.

Effektberegningene er gjort med to ulike fremgangsmåter. Den ene beregningen tar utgangspunkt i spesialuttak av data fra RVU 2013/14 og kombinerer disse med trafikk tall for jernbanestrekninger i de aktuelle områdene. Den andre fremgangsmåten tar utgangspunkt i registerbasert sysselsettingsstatistikk og grunnkretser rundt knutepunktene. Begge beregningene viser alternative situasjoner i 2014. Dette er fordi 2014 er det siste året vi har tilgjengelig statistikk fra. I tilfeller hvor data ikke har vært tilgjengelig for 2014, er 2014-tall beregnet med utgangspunkt i de tilgjengelige data (2012), endringer i folketall og KPI.

Beregningene med utgangspunkt i dagens trafikk og spesialuttak fra RVU 2013/14, bruker trafikken i Oslo og Akershus som et referansepunkt for hva som er mulig å oppnå med økt samordning. Fordelene med dette er at vi vet at denne «best» situasjonen er mulig å oppnå. Ulempen er at et eventuelt forbedringspotensial i Osloområdet ikke kommer med i regnestykket. Det er også usikkerhet knyttet til overførbarheten mellom de ulike lokalbanestrekningene.

Beregningene som tar utgangspunkt i registerbasert sysselsettingsstatistikk og grunnkretsene rundt stasjonsknutepunktene, gir et bilde av antall potensielle reiser uavhengig av dagens trafikk. Disse vurderingene er imidlertid sårbare for hvordan omlandet til stasjonene beregnes.

De begrensede rammene for dette prosjektet gjør at det knytter seg noen svakheter til arbeidet. Det har ikke vært tid eller ressurser til å innhente synspunktene fra ansatte i Jernbaneverket, NSB eller Samferdselsdepartementet for å få en mer balansert fremstilling av prosessene knyttet til ruteplanlegging eller takstsamarbeid. Rapporten gir derfor et bilde av hva potensialet av samordning kan være, sett fra dem som i dag ikke har ansvar for jernbanen. Samtidig er beregninger av effektiviseringsgevinster, effekter på antall kollektivreiser og offentlig kjøp som følge av samordning svært komplekse regnestykker. Gitt rammene for prosjektet er beregningene derfor svært enkle, og det knytter seg stor usikkerhet til dem.

¹ Den nasjonale reisevaneundersøkelsen

2 Togets rolle i byområdene

Togets rolle og fremtidige rolle i de ulike byområdene påvirkes av tilbud, jernbaneinfrastruktur, bosettingsmønster, regionalt reisemønster, befolkningsvolum og forventet befolkningsvekst. Forventet befolkningsvekst i de fire største byene ligger på omtrent samme nivå, og er estimert til om lag 30 prosent frem mot 2050 (Jernbaneverket 2015a).

Den største forskjellen mellom Osloregionen og de tre andre storbyområdene, er at toget i Osloområdet er en aktuell transportform for flere mennesker, på grunn av store befolkningskonsentrasjoner. Samtidig er pendlingsområdet stort – innenfor en reisetid på to timer finnes i alt 21 tettsteder med minst 10 000 innbyggere. I de andre byområdene er pendlingsområdet begrenset til to-tre tettsteder over 10 000 innbyggere (Engebretsen mfl. 2012, s. 71).

Potensialet for økt andel togreiser er større i Osloregionen enn i de tre andre storbyområdene. Strand mfl. (2012) viser imidlertid at toget også i områder som betjenes av Vestfoldbanen, Østfoldbanen og banen Oslo-Trondheim (til Lillehammer) har begrenset rekkevidde. Dersom man tar utgangspunkt i arbeidsreiser, kan knapt 15 prosent av reisene på Østlandet foregå med tog, og 73 prosent av dette markedsgrunnlaget utnyttes i dag. Lokaltogstasjonene i Oslo tettsted har det største markedsgrunnlaget for arbeidsreiser. Over 60 prosent av potensialet kan knyttes til de innerste lokaltogstrekningene (L1, L2, og L3).

Gode overganger mellom jernbane og lokal kollektivtransport har sannsynligvis størst passasjerpotensial i bynære strøk. I Oslo og Akershus har jernbanen gode overgangsmuligheter til trikk, buss og T-bane. En tredjedel av alle som reiser kollektivt til eller fra arbeid, bytter transportmiddel underveis (Ellis og Eriksson 2013, s. 50-51). I Bergen og Stavanger ligger jernbanestasjonen sentralt i bysentrum og forstedsreiser er viktige. I Trondheim ligger jernbanestasjonen i utkanten av bysentrum, og er mindre relevant for korte reiser. I Nedre Glomma og Buskerudbyen er toget viktig for arbeidsreiser mot sentrale strøk, som ofte dreier seg om fylkesgrensekryssende reiser, mens toget er mindre relevant for lokale reiser i Vest-Agder og Grenland.

Tabell 2.1 viser den relative størrelsen på passasjertransport med jernbane på lokal- og intercitynettet i Osloregionen. Største verdi for hvert område er uthevet med fet skrift. Nest største destinasjon er markert med *kursiv*. Tabellen er konstruert med en antagelse om at det er retningsbalanse, kun en retning er vist.

Tabell 2.1 Fylkesstrømmer, tallene angir andel i prosent av totaltrafikken på lokal- og IC-tog i Osloregionen (NSB, Nore mfl. 2014).

Prosent av alle reiser på IC og Lokaltogstrekningene	Oppland	Hedmark	Romerike	Oslo	Follo	Østfold	Asker og Bærum	Buskerud	Vestfold
Oppland	0,00								
Hedmark	0,21	0,16							
Romerike	0,31	0,83	3,69						
Oslo	0,46	1,35	15,58	17,39					
Follo	0,00	0,00	0,00	14,05	3,12				
Østfold	0,01	0,00	0,00	6,08	1,26	0,81			
Asker og Bærum	0,08	0,16	1,49	11,90	0,46	0,09	3,26		
Buskerud	0,03	0,05	0,92	5,96	0,19	0,03	2,91	1,38	
Vestfold	0,07	0,09	0,91	2,03	0,00	0,03	0,58	0,48	0,99
Telemark	0,02	0,02	0,19	0,15	0,00	0,00	0,03	0,02	0,15

Tabellen viser at Oslo er største destinasjon for togreisende fra alle områdene, med unntak av Telemark. Her er Romerike (antagelig i hovedsak Gardermoen) vanligste destinasjon. Nest flest reisende er det stort sett til den delen av Akershus som er nærmest. Dette gjelder ikke for Vestfold hvor interntrafikk og trafikk til Romerike er større enn til Asker/Bærum (flyplassen utgjør stor andel også her). For passasjerer fra Romerike er Oslo største destinasjon, og Romerike den nest største. Fra Oslo er Oslo den største og Romerike den nest største destinasjonen.

3 Ruteplanlegging

3.1 Prosesser for ruteplanlegging

Ruteplanlegging på tog i Norge styres blant annet av endringene i det europeiske jernbanenettverket, og gjøres i desember hvert år. Det kan også skje små justeringer i juni, men de store endringene er i desember.

Jernbaneverket fordeler kapasitet på infrastrukturen på bakgrunn av søknader fra operatørselskaper som er godkjent for å drive gods- og eller persontransport på jernbanenettet. Jernbaneverket og NSB har hyppige møter når det gjelder årlige ruteendringer og de strategiske fireårige ruteendringene. Prosessen for fordeling av ruteleier står beskrevet i «Network Statement 2016» (Jernbaneverket 2015b) og i «Forskrift om fordeling av jernbaneinfrastrukturkapasitet og innkreving av avgifter for bruk av det nasjonale jernbanenettet»², som trådte i kraft i 2003.

Jernbaneverket tar først kontakt med søkere med felles interesser før å få klargjort og dokumentert innholdet i søknadene og deres reelle behov for ruteleier som det er søkt om. Deretter kalles søkerne enkeltvis til møte. Når all informasjon og dokumentasjon foreligger, utarbeider Jernbaneverket forslag til løsninger etter følgende kriterier:

1. Koordinering av internasjonal/grenseoverskridende trafikk
2. Søkers reelle behov for ruteleier, enten basert på inngåtte avtaler om transporttjenester, eller basert på søkers utsikter til å inngå slike avtaler
3. Generelle samfunnshensyn

Jernbaneverket skal gi endelig svar på rutesøknader i den ordinære kapasitetsfordelingsprosessen i slutten av september. Dersom søker er uenig i forslaget til ruteplan, kan søkeren benytte en tvisteløsningsordning. Da skal det treffes en endelig beslutning innenfor en tidsfrist på ti virkedager. Dersom det ikke er mulig å imøtekomme alle søknader om ruteleier, skal Jernbaneverket erklære den aktuelle delen av nettet som overbelastet. I slike tilfeller skal Jernbaneverket foreta en kapasitetsanalyse som avklarer årsaker til overbelastningen og hvilke tiltak som kan redusere belastningen på sikt.

På strekninger som har høy belastning er det utviklet en modell med systemruter (grunnrutemodell) for å kunne gjennomføre trafikkavviklingen. På grunn av det nasjonale jernbanenettets form med Oslo S som et nav i et hjul og lange enkeltsporstreknings, vil endringer i grunnrutemodellen påvirke togrutene i hele landet. I tillegg til Osloområdet er det utviklet grunnrutemodeller for Jærbanen og Vossebanen.

Siden 2012 er det lagt opp til en prosess hvor fylkeskommunene årlig kan søke Samferdselsdepartementet om endringer i det lokale togtilbudet. Prosessen er omfattende og tar om lag et og et halvt år, fra søknaden foreligger til endringene utføres. Fylkeskommunenes frist for å sende søknad til Samferdselsdepartementet,

² Se lenke til lovdata.no [her](#)

som også går i kopi til NSB, er 1. juni. Søknaden skal inneholde bakgrunn for og beskrivelse av endringsforslaget og hvilke tiltak fylkeskommunen vil iverksette for å støtte oppunder endringen, samt anslag på effekten tiltaket vil ha for antall reisende. NSB skal innen 15. august oversende sin vurdering av forslaget til Samferdselsdepartementet. Deretter vurderer departementet mulige effekter og kostnader av endringen. Når avgjørelsen er tatt oversendes forslaget til Jernbaneverket. Jernbaneverket vurderer om forslaget lar seg gjennomføre uten å skape kapasitetsutfordringer på nettet, og eventuelt om det er behov for infrastrukturtiltak. Vurderingen fra Jernbaneverket skal foreligge innen 1. november.

Dersom endringene lar seg gjøre, starter Samferdselsdepartementet prosessen for endringer i Trafikkavtalen med NSB, som overleverer et pristilbud innen den årlige fristen 15. januar. Tilbudet vurderes deretter av Samferdselsdepartementet, som eventuelt gir NSB tilsagn om bestilling av ruteleier i begynnelsen av april, om lag én uke før fristen for rutebestilling er hos Jernbaneverket. Prosessen avsluttes formelt når Samferdselsdepartementet gir endelig tilbakemelding til NSB med kopi til berørte fylkeskommuner og Jernbaneverket. De konkrete rutetidene som følge av endringene bestemmes av Jernbaneverket, som legger opp kabalen for tildeling av ruteleier på langdistansetog, godstog og lokaltog. De fastsatte rutetidene er ofte ikke klare før kort tid før endringen skal skje (som regel i desember). Kollektivselskapene må derfor forholde seg til en midlertidig plan for de nye avgangstidene når de skal planlegge kollektivrutene.

3.2 Lokale prosesser for koordinering

Koordinering av togruter og kollektivtransport lokalt foregår gjennom ulike prosesser. På et overordnet nivå kaller fylkeskommunen inn til årlige møter med NSB for å drøfte endringsforslag til togtilbudet, kommende endringer, etc. NSB stiller med representanter fra sentrale og lokale avdelinger. På disse møtene inviteres ofte representanter fra kollektivselskapet.

I tillegg til de årlige faste møtene som fylkeskommunen initierer, har de fleste kollektivselskapene direkte kontakt med NSB gjennom jevnlig møter eller telefonsamtaler. Gjennom denne kontakten ivaretas ruteplanleggingen på et mer konkret nivå, og dreier seg om praktiske avklaringer angående kommende ruteendringer eller andre spørsmål. Unntaket er Rogaland, hvor møter for å koordinere ruteendringer foregår i regi av fylkeskommunen. Fylkeskommunen ivaretar dermed den jevnlig kontakten med NSBs lokale representant, og er dem NSB henvender seg til dersom de har forslag til forbedringer i tilbudet. I de andre byområdene varierer strukturen på kontakten mellom NSB og kollektivselskapene. I Sør-Trøndelag har kollektivselskapet statusmøter med NSB hver tredje måned hvor store og små temaer og utfordringer knyttet til drift tas opp. I Oslo og Akershus og Hordaland er det ingen fast møtestruktur, dialogen skjer løpende ved behov. Generelt meldes det om at tonen med NSBs representanter er god, og at dagens samarbeid fungerer godt.

I Oslo og Akershus arbeides det med å forbedre koordineringen av avvikstrafikken mellom tog og lokal kollektivtransport. Samferdselsdepartementet tok initiativ til det pågående prosjektet «alternativ trafikk» sommeren 2014. Ved planlagte avvik på toget kan NSB henvise sine reisende til Ruters busser, de behøver ikke å sette inn eget bussmateriell. Dersom det skjer et uplanlagt brudd i togtrafikken er det ennå ikke på plass noen formalisert prosess for hvordan det skal håndteres. I styringsgruppen sitter representanter fra Jernbaneverket, NSB, Ruter og Vegdirektoratet.

3.3 Utfordringer i et lokalt perspektiv

Selv om samarbeidet i dag fungerer godt, er det i et lokalt perspektiv en del utfordringer når det gjelder samordning av ruteplanlegging. I Oslo og Akershus er det lagt opp til et så finmasket kollektivnett at utfordringene med koordinering av linjer mot jernbanen blir mindre enn i de andre byområdene. Enkelte kollektivselskaper har helt spesifikke utfordringer knyttet til samordning av ruter, noe som avhenger av jernbanens rolle og funksjon i området. Felles for utfordringene i mange av de fire største byene er:

- Lite reell påvirkning lokalt på hvordan togrutene legges opp
- Minuttall på togavgangene avklares for kort tid i forveien
- Langsiktige strategier for det lokale togtilbudet er ikke forankret lokalt
- Tidkrevende prosesser hos Jernbaneverket
- Ulike ansvarsnivå gjør det vanskelig å få en helhetlig oversikt over det økonomiske bildet

Påvirkning på togtilbudet

Den generelle oppfatningen blant ruteplanleggere i de fire største byene er at jernbanen er styrende for deres rutestruktur. Jernbaneverket legger sine rutetabeller, deretter må resten tilpasse seg.

Alle informantene nevner at de generelt har for liten reell påvirkning på togtilbudet lokalt. Én sier: «Det er vanskelig å få det vi ønsker, vi må ta det vi får». En annen poengterer: «NSB kjører et ensrettet løp, vi har ingenting vi skulle ha sagt». Det etterlyses et tettere samarbeid med aktørene på jernbanen slik at ruteplanleggingen blir mer samkjørt. Slik systemet er i dag kan fylkeskommunen i liten grad påvirke tilbudet de betaler støtte til. Det eksisterer heller ingen helhetlige strategier for samordning mellom tog og det lokale kollektivtilbudet. En annen utfordring for å få gjennomslag for økning i det lokale rutetilbudet er at det er konkurranse om midlene. Samferdselsdepartementet må tenke behov i hele landet når de bestemmer hva slags rutetilbud som skal være lokalt.

På Vossebanen nevnes den begrensede infrastrukturen som en særskilt utfordring når det gjelder å påvirke det lokale togtilbudet. Lokaltoget i Bergen overstyres av avgangene til Oslo, og det er vanskelig å komme gjennom systemet med forslag til endringer. Langs Vossebanen er det vanskelig å snu, det er en enkeltsporet strekning med få krysningspunkt.

Prosser ved ruteendringer

En hovedutfordring for lokale myndigheter er at minuttendringer i ruteopplegget på jernbanen ikke avklares tidlig nok. For kollektivselskapene er fristen for å varsle inn ruteendringer til Nasjonal rutedatabase tre måneder. Det er omtrent samme frister for å melde inn endringer til operatørselskapene. Det er ikke kjent om jernbanen har noen slike frister. Kollektivselskapene må derfor forholde seg til en midlertidig plan for togruter når de legger opp sine ruter.

I Oslo og Akershus bekreftes det at fristen for ruteendringer på jernbanen kan være snau. Ruter har imidlertid ressurser til å takle den korte tidsfristen, og har et så finmasket og dynamisk nett at det ikke utgjør den største utfordringen. Både i Sør-Trøndelag, Rogaland og Hordaland gjør de korte fristene det utfordrende å tilpasse sitt rutetilbud. Informantene i Rogaland og Hordaland gir konkrete eksempler på utfordringene.

I Rogaland kommer det opp et konkret eksempel på at rutetabellen for tog ble avklart for sent. I desember 2014 ble rutetabellen forskjøvet med seks minutter. Det var en god dialog rundt endringen med to møter i forkant. Noen uker før endringen trådte i kraft gikk kollektivselskapet gjennom det endelige rutforslaget. Da ble det oppdaget at det var gjort minuttendringer i rutene, som ikke var kommunisert til dem. Dette gjorde at enkelte overganger ble veldig korte. Dessuten var alle rutetabeller ferdig trykket, rutene planlagt og meldt inn til nasjonal rutedatabase. Det endte med at kollektivselskapet måtte kjøre rutene som planlagt, og registrerte og behandlet klagen. De lokale rutene ble justert etter hvert. For kollektivselskapet virket det som om en koordinering mellom NSB og Jernbaneverket, som ikke ble viderefremidlet til dem lokalt, var årsaken til at minuttendringen glapp.

I Hordaland er den største utfordringen med ruteendringer at toget og den lokale kollektivtransporten har ulike datoer for ruteendringer. Disse datoene er det umulig å endre, fordi jernbanen følger europeiske endringer mens fylkeskommunen må følge datoen for skolestart i august. Derfor blir det en haltende periode i forkant av ruteendringene på lokal kollektivtransport og etter som er vanskelig å håndtere. I Bergen er koordineringen mellom buss og tog i hovedsak knyttet til Voss stasjon. På Arna stasjon er det så høy frekvens på buss og tog at samordning er mindre utfordrende. Utfordringen på Voss er å samordne toget mot ferje- og bussavganger sørover i Hardanger, få systemet til å henge sammen. Det har for eksempel vært tilfelle at bussen kommer fem minutter etter at toget går.

Langsiktige strategier ikke forankret lokalt

Langsiktige strategier for togtilbudet er ikke forankret lokalt. Derfor opplever kollektivselskapene at de har lite kontroll over hva de bør planlegge for. Dette er spesielt et problem i byområdene utenfor Oslo og Akershus. Kollektivselskapene legger opp sitt tilbud gjennom flerårige kontrakter med sine operatørselskaper, derfor er det grunnleggende for dem å vite hvilket lokaltogtilbud det legges opp til fremover. Dette er også et spørsmål om økonomi, når fylkeskommunen i dag betaler kompensasjon til NSB er det viktig å kunne anslå hvordan en eventuell økning i togtilbudet vil gi økt antall lokale togreiser og dermed økt kompensasjon fra fylkeskommunen til NSB.

I Sør-Trøndelag forelå det i 2011 ikke noe reelt alternativ om å få togtjeneste fra Melhus. Derfor la kollektivselskapet opp kontraktene og ruteopplegget deretter, med blant annet et omfattende busstilbud fra Melhus til sentrum. I 2014/2015 utvidet NSB likevel togrutene fra Melhus. Dersom kollektivselskapet hadde visst dette, ville rutene blitt lagt opp på en annen måte. På grunn av økt antall togreisende med det nye tilbudet er det ventet at Sør-Trøndelags kompensasjon til NSB vil øke med 2,1 millioner kroner sammenlignet med 2014. Kompensasjonen utgjør om lag 400 kroner per månedskort. I strategiplanen 2015-2018 for Sør-Trøndelag står det slik (Sør-Trøndelag 2015):

«AtB har ikke mulighet til å redusere busstilbudet tilsvarende økningen i togtilbudet underveis i en anbudsperiode, så avtalen med NSB medfører at AtB til en viss grad betaler to ganger for samme reise. Ved neste anbudsperiode vil AtB kunne tilpasse kapasiteten på buss til togtilbudet på strekningen, og dermed få full effekt av billettavtalen med NSB».

Rogaland har vært kanskje spesielt uheldig med ruteendringer på tog de siste årene. I 2012 ble togrutene forskjøvet med 7 minutter og i 2014 ble de forskjøvet med 6 minutter. Ettersom det er mye arbeid å endre rutestrukturen for lokal kollektivtransport med så store endringer, hadde det vært mer gunstig for kollektivselskapet at rutene ble endret i én omgang. Ruteopplegget krever at en god del ruter skal

korrespondere, noe som er et stort arbeid. Med de siste ruteendringene så er man nesten tilbake til utgangspunktet i forhold til busser med kvarters frekvens.

I Hordaland gjør mangel på langsiktig planlegging at man ikke har noe kontroll over hvilke endringer som bør gjøres for å samordne med tog. For eksempel skjedde det siste store endring på toget i desember 2013, og kollektivselskapet gjorde derfor endringer i august 2014 for å tilpasse avgangene til den nye rutetabellen. I desember 2014 blir det imidlertid gjort nye endringer på fjerntogene, slik at de endringene som ble gjort i august var helt bortkastet.

Prossesser hos Jernbaneverket

Det er en oppfatning blant flere at det er utfordringer knyttet til prosesser og struktur mellom Jernbaneverket og NSB. Jernbaneverket klarer ikke å avklare ruteendringer tidlig nok, noe som vanskeliggjør kommunikasjon og informasjon mot publikum. Lokale myndigheter opplever også at det er vanskelig å gjøre endringer i lokaltogtrafikken, på grunn av prioriteringene som gjøres når rutene bestemmes. De har lite informasjon om avveiningene mellom ulike togtransporter og vurderinger om begrensninger på infrastrukturen som gjøres hos Jernbaneverket. En mener at det er utfordrende å få tettere samarbeid og gjennomføringsevne, blant annet ved å få Jernbaneverket til å forstå hvordan ting fungerer i den lokale kollektivtransporten. I dag bærer samarbeidet preg av statlige prioriteringer uten ytterligere informasjon rundt disse avveiningene. Lokalt oppleves derfor ikke samordningen av rutetilbudet som et samarbeid mellom likeverdige parter.

Helhetlige prioriteringer

Effektiv ruteplanlegging krever oversikt over helheten for å utnytte driftsartenes fortrinn. Samtidig er det viktig med en helhetlig oversikt over det økonomiske bildet, som gir grunnlag for gode prioriteringer. I dag er ansvaret for lokaltogene statlig og ansvaret for buss, båt, trikk og bane er fylkeskommunalt.

Det er vanskelig for lokale kollektivselskaper å integrere toget i en helhetlig strategi i dagens system fordi de ikke kan påvirke det lokale togtilbudet. Lokale myndigheter ønsker å være tettere på prosessen for planlegging av togruter lokalt, for å forstå hvor potensialet for lokaltogene ligger. Dagens organisering vanskeliggjør informasjonsflyt mellom statlig og fylkeskommunalt nivå. Det handler både om at statlige jernbaneaktører ikke har innsikt i lokale trafikkstrømmer og ruteplanlegging lokalt, så vel som at lokale myndigheter ikke har fullstendig oversikt over eksisterende kapasitet på lokaltogene, kostnader og hvilke muligheter som finnes.

I flere byer har fylkeskommunalt ansvar for jernbanen vært diskutert. Enkelte mener at de hadde planlagt rutetilbudet annerledes dersom de hadde hatt et større ansvar. Flere nevner imidlertid at det er begrensninger for hvordan lokaltogtilbudet kan legges opp som vil være der uansett hvordan ansvarsfordelingen organiseres, for eksempel begrenset infrastruktur og tilpasninger til langdistanselinjer.

Ruter er den aktøren som har tatt sterkest til orde for at de ønsker et kjøpsansvar for lokaltogtjenestene. Det vil gi dem mulighet for helhetlige prioriteringer i kollektivtransporten ved at alle midlene og verktøyene samles i samme kasse. Det er i dag komplisert å få oversikt over det økonomiske bildet som gir grunnlag for en samlet prioritering. Dette kan gjøre det vanskelig å sette inn ressursene der nytten er størst og å få et godt samspill mellom ulike driftsarter (Ruter 2015). Dessuten er de årlige forhandlingene om kompensasjon til NSB tidkrevende og kompliserte.

4 Billett- og takstsamarbeid

Staten bestiller persontransport på jernbane gjennom NSB. Det statlige kjøpet er omfattende, og i 2015 ble det beregnet å være 1,2 milliarder kroner på nærtrafikken i Oslo, 163 millioner på Jærbanen (Stavanger – Egersund), til sammen 90 millioner på Vossebanen og 102 millioner mellom Lerkendal og Steinkjer (Samferdselsdepartementet 2012).

Takst- og billettsamarbeid varierer blant byområdene. I de fire største byområdene finnes samordnete eller rabatterte periodekort for lokal kollektivtransport og tog. I byområdene som grenser til Oslo og Akershus er det igangsatt prosjekter for mer sømløs billettering. Samarbeidet «sømløst i sør» mellom Østfold, Ruter og NSB har kommet lengst, samtidig arbeides det også med samordning vestover mot Buskerud (Ruter 2015, s. 102). I de øvrige byområdene Kristiansand og Grenland eksisterer det foreløpig begrensede eller ingen samarbeidsavtaler med NSB. Nedenfor gjennomgår vi status for billett- og takstsamarbeidet i de åtte byområdene.

4.1 De fire store byområdene

Takst- og billettsamarbeid mellom lokal kollektivtransport og tog i de fire største byområdene har kommet kort. Oslo og Akershus er det eneste byområdet med samordning mellom alle billettyper. Trondheim har samordnet periodekort, mens Bergen og Stavanger har rabattert periodekort for reiser med tog og lokal kollektivtransport. En oversikt finnes i Tabell 4.1.

Tabell 4.1 Billett- og takstsamarbeid i de fire største byene (tall fra 2014/2015)

	Oslo og Akershus	Bergen	Trondheim	Stavanger
Kompensasjon NSB	105 mill	17,5 mill	5,8 mill	15 mill
Samordnet billettprodukter	Alle billetter	Rabattert periodekort Ungdomskort	Periodekort	Rabattert periodekort Student/ungdomskort
Priser bysone 30-dagers periodekort	680	Buss: 745 Buss og tog: 1045	670	Buss: 650 Buss og tog: 1010 ³
Priser bysone forhåndskjøpt enkeltbillett buss vs. tog	30	29/38	31/63	37/48 ⁴

³ Periodekort for lokal kollektivtransport såkalt «Flexipass» er gyldig på alle bussruter (ikke natruter) samt hurtigbåt på utvalgte strekninger, og er ikke begrenset av soner. På den rabatterte periodebilletten for tog må man velge soner. Prissekempelet for buss og tog er tre soner (som utgjør strekningen Stavanger – Sandnes). En periodebillett med én sone for buss og tog ligger på 770 kroner.

⁴ Begge prisene er for 3 soner

I Oslo og Akershus er det samordning mellom alle billettprodukter på tog og øvrig kollektivtransport. Ruters billetter kan også brukes på enkelte avganger med Timeekspresen. Ruter betaler for differansen mellom sine priser og NSBs priser på disse strekningene. Endelig avregning skjer som følge av årlige tellinger av passasjerene, og forhandlingene er kompliserte. Ruter betalte 87 millioner kroner til NSB som kompensasjon i 2012 (Ruter 2012, s. 13). I 2014 er det regnskapsført en kompensasjon på 105 millioner kroner, men endelig avregning skjer senere (Ruter 2014, s. 13). I 2015 har kompensasjonen økt kraftig på grunn av flere passasjerer. Det finnes foreløpig ikke noe konkret tall på hvor stor økningen har vært.

I Bergensområdet er det lite samordning mellom kollektivselskapet Skyss' og NSBs takstsystemer. Ungdomskortet er den eneste billettypen hvor man får tilgang på toget uten å betale ekstra. Periodebilletten for buss og tog er rabattert, det vil si at prisen beregnes ut fra prisen på Skyss' periodebillett, i tillegg kommer et påslag for togstrekningen. Det betyr at periodebilletten fra Arna til Bergen (bysone Bergen) som inkluderer tog og buss er 300 kroner dyrere i måneden (1045) enn dersom du velger å basere deg på buss fra Arna til Bergen (745 kroner). På denne strekningen er det også en valgmulighet å kjøpe periodekort som kun gjelder på tog, prisen for en slik billettype ligger på 940 kroner. Den rabatterte periodebilletten må aktiveres hos Skyss, og aktiveringskvittering må fremvises på reiser med NSBs lokaltog (Skyss 2015). Det er ingen samordning av enkeltbilletter. En reise med tog fra Arna til Bergen sentrum og videre derfra med buss kan derfor bli dyrt fordi kunden må kjøpe to billetter (som koster 38 kroner hos NSB og 29 kroner hos Skyss). Hordaland fylkeskommune betalte i 2015 17,5 millioner i takstkompensasjon til NSB. Den nye avtalen som ble inngått med NSB for 2014 førte til en økning i kompensasjonen til NSB på 5,5 millioner (Hordaland fylkeskommune 2014).

I Trondheimsområdet er kollektivselskapet AtBs periodebilletter samordnet med toget. Det betyr at en periodebillett for Stor-Trondheim som koster 670 kroner også er gyldig på toget (innenfor strekningen Ler-Hommelvik). Dersom man skal reise lengre med tog, kan man bruke periodekortet for Stor-Trondheim frem til endestasjonen og kjøpe en tilleggsbillett for den neste strekningen. Sør-Trøndelag fylkeskommune har ikke ungdomskort. Skoleelever til videregående skole kjører gratis til og fra skolen, men har ikke anledning til å bruke tog. Det er ikke samordning mellom enkeltbilletter, derfor koster en enkeltbillett med tog fra Hommelvik til Trondheim (63 kroner) dobbelt så mye som den samme reisen med buss (31 kroner). NSB har satt inn flere avganger på strekningen Melhus-Trondheim, derfor er fylkeskommunens kompensasjon til NSB økt med 2,1 millioner i forhold til 2014 (Sør-Trøndelag fylkeskommune 2015). Til sammen betaler fylkeskommunen nesten 6 millioner kroner i kompensasjon i 2015.

I Stavangerområdet er det lite samordning mellom kollektivselskapet Kolumbus' og NSBs takstsystemer. Ungdoms- og studentkort er den eneste billettypen hvor man får tilgang på buss, båt og tog uten å betale ekstra. Kolumbus' periodebillett for alle busstrekninger og utvalgte båtstrekninger koster 650 kroner i måneden. Periodebilletten for buss og tog er imidlertid sonebasert. Innenfor byområdet til Stavanger koster billetten 770 kroner (1 sone), skal man mot Sola/Forus koster billetten 850 kroner (2 soner), mens strekningen Stavanger-Sandes koster 1010 kroner (3 soner). Periodebilletten kan kjøpes både hos Kolumbus og på betjente billettutvalg hos NSB. Det er ikke samordning mellom enkeltbilletter, for tre soner koster en enkeltbillett med NSB 48 kroner, mens en enkeltbillett med Kolumbus koster 37 kroner. Rogaland fylkeskommune betaler i dag 15 millioner kroner i kompensasjon til NSB. Rogaland fylkeskommune har nettopp foretatt flere utredninger for å forenkle sitt sonesystem

for buss (Øvrum mfl. 2013; Betanzo mfl. 2014). Arbeidet er pågående, og forslag til nytt sonesystem legges frem politisk i oktober 2015. Soneinndelingen på Jæren er spesielt utfordrende på grunn av den store differansen mellom Kolumbus takster og NSBs takster. Med en grovmasket enkel sonestruktur vil omtrent hele Jærbanen falle inn under en sone, noe som vil bli dyrt for fylkeskommunen med dagens priser for kompensasjon til NSB. Mer finmaskete soner i dette området taler for at man beholder dagens prisstruktur (Betanzo mfl. 2014). På denne måten skaper kompensasjonen til NSB barrierer mot å forenkle sonestrukturen i området betydelig.

4.2 Byområder som grenser mot Oslo og Akershus

De største byområdene som grenser mot Oslo og Akershus er Nedre Glomma og Buskerudbyen. Det som er spesielt med disse byområdene er at det skjer en del fylkesgrensekryssende reiser, samtidig som toget også vil bli en viktigere transportbærer internt i fylkeskommunene. I begge fylker er det mulig å få rabatt på periodekort for buss dersom kunden har kjøpt periodebillett med NSB. Dette gjør at fylkeskommunene ikke betaler kompensasjon til NSB, men subsidierer lokale togreiser gjennom rabatt på det øvrige kollektivtilbudet. I 2015 er begge fylker i gang med arbeid for å samordne buss- og togbilletter.

Tabell 4.2 Billett- og takstsamarbeid i Nedre Glomma og Buskerudbyen (tall fra 2014/2015)

	Nedre Glomma	Buskerudbyen
Kompensasjon NSB	Ingen	4 mill
Anslått kompensasjon	1,3 mill (internt i Østfold)	9 mill (internt i Buskerud)
	12-15 mill (inkl. kostnader for skjøting av månedskort mot Ruter)	50-100 mill (samarbeid med NSB og Ruter)
Samordnet billettprodukter	Kjøp av NSB periodekort gir rabatt på periodekort i Østfold	Kjøp av NSB periodekort gir rabatt på periodekort i Buskerud Ungdomskort
Priser for 30- dagers periodekort med buss	600 (gjelder alle lokale bussruter)	800 (gjelder 1 sone)
Pris for fylkesinternt periodekort for kunder med NSB periodekort	300	531
Fylkesgrensekryssende periodebilletter	Moss-Oslo kun tog: 2114 Moss-Oslo inkl. tog og periodekort Østfold kollektivtrafikk: 2414 Moss-Oslo inkl. tog og periodekort Ruter: 2644 Moss-Oslo inkl. tog og periodekort Østfold kollektivtrafikk og Ruter: 2914	Oslo-Drammen kun tog: 1680 Oslo- Drammen inkl. tog og periodekort Brakar: 2211 Oslo-Drammen inkl. tog og periodekort Ruter: 2210 Oslo-Drammen inkl. tog og periodekort Brakar og Ruter: 2730

I Østfold kan NSB-kunder med periodekort på en togstrekning, kjøpe periodekort for buss i Østfold til halv pris gjennom NSBs billettapp. I NSBs billettapp er det også mulig å kjøpe overgang og andre billettprodukter til Ruters tilbud. Ordinær pris for busskort i Østfold er 600 kroner og kortet gjelder alle lokale bussruter. Billetten kan også benyttes på Timeekspresen innenfor Østfold. Frem til 2009 var det mulig å bruke samme billett på buss og tog i indre Østfold. Billett kjøpt på toget kunne også brukes på buss. Timeekspresen la om sitt tilbud slik at avgangene med tog og buss gikk fra

ulike tider til og fra Oslo, for å bedre tilbudet. NSB sa i 2009 opp avtalen med Timeekspresen (Østfold fylkeskommune 2011).

I 2013 inngikk Østfold fylkeskommune en samarbeidsavtale med NSB og Ruter om å gjøre det enklere å reise kollektivt i områdene langs Østfoldbanen i Østfold, Akershus og Oslo. Prosjektet har hatt navnet «Sømløst i sør» (for tiltak og målsettinger i prosjektet, se prosjektrapporten fra desember 2014). På bakgrunn av dette ble flere ekspressbusstilbud lagt ned i 2014. En spesiell utfordring har oppstått i Halden og Sarpsborg, hvor lokalbussene nå mater til toget. Reisende mellom Halden og Sarpsborg betalte tidligere 700 kroner for en 30-dagers periodebillett, men må nå betale NSBs pris på 1384 kroner. NSB mener det vil være vanskelig å isolere et prissamarbeid til denne strekningen, fordi prisforskjellen på ulike strekninger med tog vil bli så store i Østfold at de vanskelig kan forsvares overfor kundene (Østfold fylkeskommune 2014).

NSB anslår at et prissamarbeid vil koste Østfold fylkeskommune om lag 12 millioner årlig. Den høye prisen er fordi fylkeskommunen også må kompensere for pendlere som reiser over fylkesgrensen mot Oslo. Billettsamarbeid på begge sider av fylkesgrensene vil gjøre det mulig for kundene å «skjøte» periodekort, for eksempel å kombinere månedskort i Østfold og Oslo/Akershus. Antall togreiser internt i Østfold er imidlertid beskjedent og utgjør 1,3 millioner kroner i kompensasjon til NSB (Østfold fylkeskommune 2014). Partene har forsøkt å få til et prissamarbeid uten å lykkes, og saken er til behandling i Samferdselsdepartementet i 2015 (det er usikkert når saken avklares). En midlertidig løsning kan bli å ikke tillate skjøting av busskort med tog utover fylkesgrensen (Østfold fylkeskommune 2015).

I Buskerud kan NSB-kunder med periodebillett kjøpe tilleggsbillett både i Buskerud og i Oslo. Kollektivselskapet i Buskerud, Brakar, gir 280 kroner i rabatt på sin 30-dagersbillett (som koster 800 kroner) mens Ruter gir 150 kroner i rabatt for sin 30-dagersbillett (som koster 680 kroner). Kunden kan dermed velge å utvide sitt NSB periodekort i begge ender av togstrekningen.

Brakar ønsker i større grad å få på plass en sammenhengende billetteringsløsning mellom Buskerud, NSB og Oslo. Dette krever et system med kommunevise soner som vil tilsvare sonestørrelsen i Oslo og Akershus, og at fylkeskommunen inngår et takstsamarbeid med NSB og Ruter (Buskerudbysamarbeidet 2014). I løpet av 2015 vil Brakar innføre et nytt sonesystem hvor antall soner reduseres fra 70 til 21. Kostnaden for forenklingen i sonesystemet er beregnet til om lag 6 millioner årlig. Dersom Brakar skal inngå et prissamarbeid med NSB for fylkesinterne togreiser, er kompensasjonen anslått til 9 millioner kroner per år. Dersom samarbeidet utvides til også å omfatte fylkesgrensekryssende reiser til Ruterområdet, er kostnadene anslått til 50-100 millioner kroner per år (Brakar 2015).

Et problem med samordning av billetter i Nedre Glomma og Buskerudbyen er at kompensasjonen NSB krever er for høy, fordi full samordning av alle billettprodukter vil ha negative konsekvenser for kollektivselskapenes eller fylkeskommunenes økonomi. I Brakars strategidokument formuleres problemstillingen slik (Brakar 2015, s. 65):

«Et felles gjennomgående pris- og billettsystem og mer bussmating til tog er ønskelig ut fra bredt omforente mål og ofte god samfunnsøkonomi. NSBs forståelse av trafikkavtalen med Samferdselsdepartementet har imidlertid hittil hatt som konsekvens at det kan virke økonomisk negativt for Brakar som selskap».

4.3 Øvrige byer

Toget spiller en mindre rolle i Kristiansands- og Grenlandsområdet. I Grenlandsområdet er det mulig å få rabatt på periodekort for buss dersom kunden har kjøpt periodebillett med NSB på Bratsbergbanen. I Kristiansandsområdet aksepterer Agder kollektivtrafikk gyldig månedskort hos NSB på bussavganger mellom Nodeland og Kristiansand, men det er ingen rabattordninger for kjøp av periodekort på buss.

Tabell 4.3 Billett- og takstsamarbeid i Kristiansand og Grenland (tall fra 2015)

	Kristiansand	Grenland
Kompensasjon NSB	Ingen	Ingen
Samordnet billettprodukter	Kjøp av NSB periodekort gir reise gratis på buss til/fra Nodeland-Kristiansand	Kjøp av NSB periodekort på Bratsbergbanen gir rabatt på periodekort i Telemark Kjøp av NSB ungdomskort på Bratsbergbanen gir gratis buss i Telemark
Priser bysone 30- dagers periodekort	800	400 (Grenland) 740 (1-3 soner utenfor Grenland)
Pris for NSB periodekort	948 (Nodeland-Kristiansand)	1600 (Notodden-Skien)
Pris for tog- og bussbillett	-	2000 (Notodden-Skien)
Priser forhåndskjøpt enkeltbillett buss vs. tog (3 soner)	43/40 (Nodeland-Kristiansand)	46/75 (Notodden-Skien)

Regiontogene fra Stavanger og Oslo på Sørlandsbanen går innom Kristiansand stasjon. Det som kalles 'pendlertoget' i Kristiansandsområdet er regiontoget til/fra Stavanger som betjener strekningen Moi (rett over fylkesgrensa til Rogaland) til Kristiansand. Det er satt opp avganger rettet mot pendlere fra mandag til fredag. Siden desember 2014 er antall avganger økt, noe som har gitt 9,6 prosent økning på strekningen Stavanger - Oslo. Det er imidlertid usikkert hvor mye av denne økningen som kommer fra lokaltogtrafikken. Agder kollektivtrafikk og NSB har tidligere forsøkt å samordne takstene på strekningen Nodeland-Kristiansand. Ordningen fungerte slik at reisende med månedskort hos NSB fikk reise gratis med buss, mens NSBs bidrag var at alle som reiste med ungdomskort og studentkort kunne reise gratis med toget. Agder kollektivtrafikk betalte dermed ingen kompensasjon til NSB. NSB avsluttet ordningen fra sin side i 2009. Agder kollektivtrafikk har imidlertid opprettholdt tilbudet med å akseptere gyldig NSB månedskort på bussavganger mellom Nodeland og Kristiansand, slik at kundene kan velge fritt mellom buss og tog på denne strekningen (Vest-Agder fylkeskommune 2014). Agder kollektivtrafikk holder nå på å forenkle sitt sonesystem og redusere antall soner i Agder-fylkene. Samordning med NSB er imidlertid ikke prioritert i dette arbeidet.

I deler av Telemark har det vært gjennomført et prøveprosjekt om samordning av billettprodukter mellom tog og lokal busstransport på Bratsbergbanen, som går mellom Notodden og Skien. Kombinasjonsbilletten har vært tilgjengelig i NSBs mobilbillettapp fra 1. september 2013, og inkluderer lokalbuss på Notodden og i Grenland. Den koster 2000, mot en ren periodebillett hos NSB som koster 1600 på samme strekning, men som ikke inkluderer lokalbuss. Ordningen fungerer slik at NSB har ansvaret for inntektsdelingen. NSB tar først sin pris for produktet og betaler det resterende beløpet til busselskapet. Fylkeskommunen subsidierer deretter busselskapet

med om lag 200 kroner per billett for inntektstapet. Salget av kombinasjonsbilletter har vært beskjedent. Før ordningen kom på plass, kjøpte 2-3 personer periodekort både for tog og buss. Etter kombinasjonsbilletten kom er antallet økt til 5-6 personer i måneden.

I dag betaler Telemark fylkeskommune også kompensasjon til NSB for skoleskys på tog. Det kunne på sikt vært ønskelig med et billettsamarbeid med NSB på for tog mellom Vestfoldbyene og Grenland. En ulempe er imidlertid at enkelte togstasjoner ligger noe usentralt. Samtidig er takstsamarbeid mindre aktuelt når fylkeskommunen må ta samtlige kostnader av samordningen.

4.4 utfordringer i et lokalt perspektiv

Takstsystemene til tog og lokal kollektivtransport er bygd opp på ulik måte. Mens NSBs takster er laget for et nasjonalt nett med priser basert på avstand, er lokale sonesystemer laget for lokale reiser, basert på soner. De siste årene har flere fylkeskommuner forenklet sine takstsystemer og basert seg på en grovmasket sonestruktur som skal gjøre billetteringen enklere for de reisende. Denne forenklingen gjør det dyrere å samordne lokal kollektivtransport med tog. En årsak til de store prisforskjellene er at det er flere lange reiser med tog enn med lokal kollektivtransport. Et grovmasket sonenett gjør lange reiser svært rimelig for kundene. Dette er mulig fordi omfanget av lange reiser lokalt er begrenset sammenlignet med korte reiser (Prosjektrapport Sømløst i sør 2014, s. 42).

NSB har ikke vært villig til å inngå lokale kjøpsavtaler med fylkeskommunene. Selskapet viser til begrensninger i avtalen med Samferdselsdepartementet for at de må kreve mellomlegget for takstforskjellen som kompensasjon for lokale togreisende. Dette prinsippet innebærer at fylkeskommunen må bære samtlige kostnader av *samordning* mellom tog og lokal kollektivtransport. I tillegg til å betale kompensasjon eller gi rabatter på periodekort til NSB-kunder, tilpasser og markedsfører fylkeskommunene rutetilbudet slik at kunden får et mest mulig sømløst tilbud. NSB sitter kostnadsfritt igjen med gevinstene av dette samarbeidet. Flere fylkeskommuner ønsker å inngå samarbeidsavtaler med NSB, men mener det blir for dyrt (Krogstad mfl. 2012). Dette er kanskje hovedårsaken til den foreløpige begrensede billettsamordningen mellom lokal kollektivtransport og tog.

Driftsinntektene på persontogtrafikken til NSB økte med 7,8 prosent i 2014 (NSB 2014). Flere stiller spørsmål ved at passasjerøkningen i lokaltogtrafikken gjør kompensasjonen stadig dyrere for fylkeskommunene, mens overskuddet til NSB stadig blir høyere. Det synes ulogisk at de samme pengene som staten utdeler som belønningsmidler til byene, i praksis går tilbake til NSB og staten gjennom regelen om kompensasjon. Samtidig har lokale aktører ingen oversikt over kostnader og inntekter i togdriften, og hva som utgjør en rettferdig kompensasjon fra fylkeskommunene til NSB. Erfaringer fra Sverige viser at da lokaltogtrafikken i Stockholm 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, s. 32). Det er usikkert om dette er tilfelle i Norge, men den manglende oversikten over kostnadsbildet gjør at dagens kompensasjonsordning oppfattes som urettferdig av fylkeskommunene.

Kompensasjonskravet til NSB skaper også andre utfordringer for fylkeskommunene, både ved forenkling av sonesystemene, og liten reell påvirkning på det togtilbudet som

de betaler for. I Stavangerområdet legger for eksempel takstsamarbeidet med NSB føringer for hvordan de skal utforme takstsystemet. NSBs takstprinsipp utfordrer også felles billettering for fylkesgrensekryssende reiser i Østlandsområdet, da kompensasjonen virker negativt inn på selskapenes/fylkeskommunenes økonomi. En annen utfordring er at siden fylkeskommunen ikke mener de har noen reell påvirkning på togtilbudet, er det urimelig at de skal ta hele kostnaden av den økningen i passasjertall som samordning av billetter har gitt flere steder.

Vegdirektoratet la i mai 2015 frem en anbefaling for et nasjonalt takstsystem (Vegdirektoratet 2015). En av anbefalingene er at det lages et rammeverk for hvordan priser på sømløse produkter bør beregnes. En mulighet er å lage kombinasjoner av lokale systemer, som eksisterer parallelt med et felles nasjonalt system. En annen anbefaling er at det også bør utarbeides retningslinjer for de kommersielle reglene for sømløse produkter, slik at aktørene har et rammeverk for hvordan inntekter, driftsutgifter, refusjoner og ansvarsforhold fordeles.

Gitt utfordringene beskrevet ovenfor, vil det være nødvendig å utarbeide et overordnet rammeverk for prisberegninger og retningslinjer for sømløse produkter slik Vegdirektoratet anbefaler. Fylkeskommunene bør bidra til å betale deler av det lokale togtilbudet, men bidraget bør beregnes på grunnlag av et transparent regnestykke som inkluderer inntekter og utgifter for det lokale togtilbudet. Så lenge det lokale togtilbudet også er et statlig ansvar er det noe begrenset hvor mye midler fylkeskommunen har tilgjengelig til å betale for et lokalt togtilbud. Fylkeskommunene har de siste årene prioritert samferdsel høyt og økt sine bevilgninger både til veg og kollektivtransport (SSB 2015b). Parallelt har staten også økt bevilgningene til belønningsordningen hvor de største byområdene kan søke om midler for å øke antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med privatbil. Kanskje bør bevisstheten rundt hva belønningsmidlene går til være større, når statens regel om kompensasjon til NSB eksempelvis krever opptil en tredjedel av denne potten årlig i Oslo og Akershus? Fylkeskommunale bidrag til det lokale togtilbudet bør også henge sammen med et tettere samarbeid om rutetilbudet, hvor bedre innsyn i Jernbaneverkets prioriteringer for tildeling av ruteleier og kunnskap om hvilke muligheter som finnes (jmfør begrenset kapasitet på skinnene) for å utvide lokaltogtilbudet.

5 Internasjonale eksempler

Nedenfor følger korte beskrivelser av utvalgte internasjonale eksempler, som kan belyse alternative modeller for organisering av tog og lokal kollektivtransport. Eksempelen fra Sveits omhandler ruteplanlegging spesifikt, mens de andre nordiske eksemplene omhandler koordinering av ansvar mer generelt.

5.1 Sveits – ruteplanlegging satt i system

Et overordnet kjennetegn ved organiseringen av jernbanen i Sveits er at regionale myndigheter har et delansvar for lokaltog. Det nasjonale togselskapet SBB driver rundt halvparten av jernbanelinjene i Sveits og har monopol på interregionale linjer. Selskapet er organisert i en integrert modell som innebærer at infrastruktur og drift er organisert i ulike selskaper under samme organisasjonsparaply (Krogstad 2013).

I Sveits er regionale (kantonale) myndigheter i større grad involvert i ruteplanleggingen enn i Norge, og ruteplanen er en omfattende og tidkrevende prosess. Nytt fra 2016 er at sporkapasitet for fjerntog, lokaltog og godstog skal reserveres gjennom en egen plan, statens såkalte «Netznutzungskonzept».

Prosessen starter med at det nasjonale togselskapet SBB lager en plan for fjerntrafikken. Denne trafikken har SBB monopol på, og konsesjonen blir mest sannsynlig fornyet i 2017. Basert på dette arbeidet, vil infrastrukturoperatørene (i norsk kontekst Jernbaneverket) lage en mer konkret plan med rutetider etc. som skal gjelde i seks år.

Når fjerntrafikken er planlagt og denne planen foreligger, kan regionale myndigheter i samarbeid med infrastruktur- og transportoperatører utforme resten av rutetilbudet. Kantonene har et budsjett for den statlige støtten, som i utgangspunktet dekker om lag 50 prosent av det regionale rutetilbudet (uten ren lokaltrafikk). Innenfor denne rammen prioriterer de hvilke tilbud som skal subsidieres. Alt utover dette må de dekke selv, eventuelt med hjelp fra kommunene. Kommunene gir innspill til kantonene om hva slags tilbud de ønsker og subsidierer som regel direkte den lokale trafikken. Prosessen avsluttes med at hele tilbudet legges ut på høring elektronisk, hvor alle som ønsker kan komme med innspill. I denne fasen kan også mindre endringer forekomme, spesielt for buss- og båtruter eller kabelbaner.

Sammenlignet med den norske situasjonen, er altså regionale myndigheter ansvarlige for å planlegge hele det regionale kollektivtilbudet inkludert jernbane. Øvrige kostnader må dekkes av dem selv. Dette gir god oversikt over det totale kostnadsbildet, og bør gi et godt grunnlag for prioriteringer som gjør at driftsartenes fortrinn utnyttes på en god måte.

5.2 Finland – lokaltog som regionalt ansvar i hovedstadsområdet

I Finland har den enkelte kommune ansvar for kollektivtrafikk. I Helsingforsregionen ivaretas kollektivtransporten (inkludert jernbane) av det regionale kollektivselskapet HSL, som ble etablert i 2010. I dag eies HSL av syv kommuner, mens det forløpig er politisk mindretall for å slutte seg til selskapet i de syv resterende kommunene i regionen. Den lokale jernbanen i Helsingfors har imidlertid vært et regionalt ansvar lenge. Det ble tidligere ivaretatt av Hovedstadsregionens samarbeidsdelegasjon (YTV), grunnlagt i 1970, som var et samarbeid mellom kommunene som grenset til Helsingfors kommune. I begynnelsen hadde organisasjonen begrenset ansvar, men fokuset ble klarere i 1985, og ansvaret for blant annet organisering av regional transport ble lovfestet i 1997 (Otgaar mfl. 2008). Videre ga tre kommuner YTV ansvaret for å administrere deres kjøp av lokaltrafikk i 2005 (Nielsen 2004).

Fordi det tidlig ble etablert en regional organisasjon som ivaretok samordning av kollektivtransporten på tvers av kommuner, ble koordinering av takstsystemer tidlig ivaretatt (ett felles regionalt reisekort ble innført i 1986). Et annet viktig poeng er at organisasjonen hadde ansvar for hele transportsystemet i regionen, ikke kun kollektivtrafikken (Nielsen 2004). Gjennom avtalen med den nasjonale togoperatøren VR ble det etablert et insentivsystem som blant annet inkluderte punktlighet, kansellerte avganger og servicenivå. Togselskapet fikk bonus dersom punktligheten var over 98,5 prosent eller servicenivået var høyere enn avtalt (NEA 2003). I 2006 viste kundeundersøkelser at passasjerene i Helsingforsregionen var mest fornøyd med toget av alle kollektivmidlene, som da utgjorde 14 prosent av kollektivreisene. Det ble også investert i nytt materiell (YTV 2006).

HSL planlegger nå å konkurransetsette lokaltogtrafikken i regionen, med mål om at ny operatør kan starte i 2018. Samtidig åpnet den nye ringlinjen i 2015, som gir togforbindelse til flyplassen i Helsingfors samtidig som den bedrer kapasiteten for både langdistanse- og lokaltogtrafikk. Lokaltogene får en mer metrolignende karakter enn tidligere (HSL 2014). I dag utformer HSL den regionale transportplanen for hele Helsingforsregionen i samråd med kommunene. Transportplanen for Helsingforsregionen skisserer en målorientert utvikling av jernbanenettet. Den første fasen fra 2011-2020 fokuserer blant annet på å forbedre jernbanens pålitelighet (HSL 2011:9).

5.3 Sverige – lokaltog som regionalt ansvar

I Sverige ble kjøpsansvaret for regional jernbane overført til regionale myndigheter gjennom en større reform i 1988, hvor staten tok eierskap til all infrastruktur på jernbanen. I Stockholm ble imidlertid ansvaret for regional jernbane overført til regionale myndigheter allerede i 1967, med etableringen av SL⁵ som et kombinert planleggings- og driftsselskap for all lokal- og regionaltrafikk i Stockholmsregionen. Om lag 40-60 prosent av kostnadene dekkes gjennom billettsalg, mens resten finansieres gjennom offentlige subsidier (Sippel og Mayer 2011). I løpet av noen år etter kjøpsansvaret ble overført til regionale myndigheter i Sverige, ble flere strekninger

⁵ Stockholm Lokaltrafik

konkurransetsatt. Dette gjør det vanskelig å skille effektene fra konkurranseutsetting og regionalisering i Sverige, med unntak av Stockholmsområdet som fikk kjøpsansvar for tog flere år tidligere. 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 tilbudet.

Alexandersson (2003) gir en historisk gjennomgang av SLs overtagelse av lokaltogene i 1967. Han påpeker at siden 1960-tallet er regionale myndigheter de 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). Maktbalansen mellom regionale myndigheter og SJ (det nasjonale togselskapet som da hadde monopol på jernbanen) i Stockholmsområdet var på den tiden i favør av SJ, og staten måtte aktivt bidra som en konfliktløser mellom de to partene. Ved overtagelsen ble det enighet om en kontrakt hvor inntektene skulle tilfalle SL, som skulle kompensere SJ for driftskostnader. Takstene i området ble fullstendig samordnet i 1973 (Alexandersson 2003:17-18). I forbindelse med de første omleggingene av ruteplanene 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). Etter at et insentivsystem ble etablert på slutten av 1990-tallet steg punktligheten dramatisk, fra 75 prosent til 93 prosent i 1999 (Alexandersson 2003). I tillegg gjorde omorganiseringene at ansvaret for regionaltogetrafikken i de to selskapene ble konsentrert, og all kommunikasjon skjedde gjennom en kanal. (Alexandersson 2003:31).

5.4 Danmark – paraplyorganisasjon i hovedstadsområdet

I Danmark er ansvaret for jernbanen i hovedsak statlig som i Norge, selv om det finnes 14 såkalte 'privatbaner' som har vært et regionalt ansvar siden 2001. Banene er lokale jernbaner på alt fra mellom 56 kilometer og 8 kilometer. Strekningene er tett koordinert med den øvrige kollektivtrafikken. Alle har forbindelser til lokale eller regionale bussruter mens fire baner i hovedstadsområdet har forbindelse til S-tognettet. Det er store variasjoner i omstigningsandelen på banene, fra 89 prosent til 10 prosent reiste videre med tog eller buss i 2008. Banene i hovedstadsområdet fungerer i størst grad som tilbringere til annen kollektivtransport (Økonomi- og indenrigsministeriet 2015). Ellers er jernbanen et statlig ansvar.

I Københavnområdet ble det i januar 2015 innført en paraplyorganisasjon for kollektivtransporten som er kalt DOT (se DinOffentligeTransport.dk). Bakgrunnen var en evaluering av Lov om Trafikselskaber (Transportministeriet 2013), hvorpå Transportministeriet ba de tre aktørene i hovedstadsområdet Movia (kollektivselskapet), DSB og metroselskapet om å opprette en såkalt 'paraplyorganisasjon' for kollektivtrafikken. Målet med den nye organiseringen er å gi kundene en felles kontaktflate mot kollektivtransporten, slik at den oppleves som en enhet. Samtidig er det et mål å få et tettere samarbeid mellom selskapene slik at felles oppgaver kan utføres mer effektivt (Transportutvalget 2013).

Paraplyorganisasjonen skal ha en felles logo og ett ansikt utad. Oppgavene den er tenkt å ivareta er kundeservice, billettering, inntektsdeling, markedsføring, reiseregler, koordinering av ruteplanlegging, ruteinformasjon og oppgaver innenfor analyse og benchmarking. Selskapene vil fortsatt være ansvarlige for egne inntekter og utgifter og delingen av inntektene skal være effektiv og skje på et objektivt grunnlag (Transportutvalget 2013). Foreløpig er det ikke enighet mellom partene nøyaktig

hvordan organisasjonen skal se ut (skal det for eksempel være en felles driftsorganisasjon?) og det er uklart hvordan inntektene fordeles. Organisasjonen er heller ikke veldig godt kjent blant kundene ennå. Organiseringen skal evalueres av Transportministeriet etter to år.

6 Mulige samordningsformer i Norge

Basert på delene om ruteplanlegging og billett- og takstsamarbeid, kan vi slå fast at det finnes følgende utfordringer for samordning mellom tog og lokal kollektivtransport i dag:

- **Ansvarsforhold** - statlig ansvar for lokaltog vanskeliggjør helhetlige prioriteringer i det lokale kollektivtilbudet, på grunn av manglende oversikt over kostnader knyttet til de ulike driftsartene
- **Uforutsigbar planlegging** – dagens ruteplanlegging på lokaltog er ikke forankret lokalt og oppleves derfor som lite forutsigbar, både når det gjelder prosessen for konkrete rutetider og langsiktig planlegging. Dette gjelder også beregningene av fylkeskommunal støtte.
- **Transparens** – det er behov for en mer åpen prosess rundt ruteplanlegging og billettering, for å skape forståelse rundt avveininger, prioriteringer og kostnader
- **Målkonflikter** – aktørene lager egne strategier for hhv. lokaltog og lokal kollektivtransport som ikke nødvendigvis henger sammen

6.1 Statlig kjøp av lokaltogtjenester

Dersom staten fortsatt skal ivareta kjøp av lokaltogtjenester er det mulig å bedre samordning mellom tog og lokal kollektivtransport på følgende måte:

- Langsiktig plan for ruteplanlegging

I dag må kollektivselskapene forholde seg til uforutsigbare minuttendringer i ruteopplegget for tog. Eventuelle langsiktige planer for lokaltog blir ikke forankret lokalt. En langsiktig plan hvor sporkapasitet for fjerntog, lokaltog og godstog reserveres og som gjelder i seks år om gangen slik det gjøres i Sveits, vil skape mer forutsigbarhet. En mer langsiktig plan vil gjøre det lettere for kollektivselskapene å planlegge for endringene som kommer på jernbanenettet. Det vil også gjøre det mulig å involvere kollektivselskapene med i ruteplanleggingen i større grad.

- Mer transparent og lokal forankret prosess for ruteplanlegging

I dag gis fylkeskommunene/kollektivselskapene mulighet til å komme med innspill på endringer i det lokale togtilbudet. Deretter skjer det prosesser og prioriteringer i Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket som lokale myndigheter har liten innsikt i. De har lite informasjon rundt hva en økning i antall lokaltogavganger koster eller hvordan lokaltogtrafikken prioriteres ovenfor annen trafikk på jernbanenettet. Risikoen er derfor at lokale myndigheter i prinsippet kan komme med ønsker som de ikke nødvendigvis selv hadde prioritert om de hadde hatt oversikt over det fulle kostnadsbildet. En annen risiko er at staten legger betydelige investeringer i et togtilbud som i liten grad er rettet mot det lokale behovet, slik at pengene kunne vært investert mer effektivt på andre områder i den lokale kollektivtrafikken. Det sveitsiske systemet

hvor lokale myndigheter kan utforme og prioritere rutetilbudet innenfor en gitt ramme for statlig støtte sikrer helhetlige prioriteringer og transparens i hvilke faktorer som veies mot hverandre når rutetilbudet legges opp.

Det å gi lokale myndigheter mulighet til å prioritere midler går i retning av et fylkeskommunalt kjøpsansvar. En annen mulighet kan være å trekke lokale kollektivselskaper med i prosessen når ruteplanen legges.

- Etablere et mer transparent rammeverk for hvor mye fylkeskommunen skal støtte det lokale togtilbudet

I dag støtter fylkeskommunen lokaltogtilbudet gjennom å betale kompensasjon per passasjer til NSB. Bakgrunnen for dette er den foreliggende avtalen mellom Samferdselsdepartementet og NSB og ulik oppbygging av takstsystemene for tog og lokal kollektivtransport. For å bedre samordning av takster må det etableres et rammeverk for hvordan slike priser skal beregnes. Prisene bør reflektere både betalingsviljen og produksjonskostnadene (Gregersen og Fearnley 2015).

6.2 Fylkeskommunalt kjøp av lokaltogtjenester

Dersom fylkeskommunene skal ivareta kjøp av lokaltogtjenester, vil samordningen mellom tog og lokal kollektivtransport forbedres på følgende måter:

- Helhetlig prioritering og planlegging

I dag mener enkelte kollektivselskaper at det er vanskelig å få en helhetlig oversikt over kostnadsbildet i kollektivtransporten, fordi ansvaret for tog og lokal kollektivtransport er organisert på ulike hender. Fylkeskommunalt kjøp av lokaltogtjenester kan gi mer helhetlige prioriteringer mellom driftsartene og i større grad kan utnytte deres fortrinn.

- Rutekoordinering

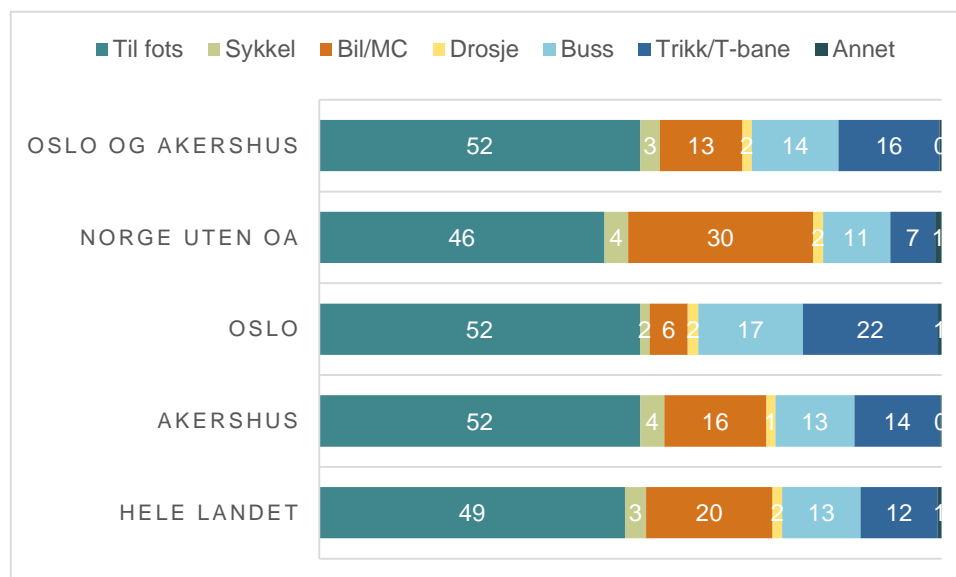
Prosessene for ruteendringer på lokaltogene er i dag i liten grad forankret lokalt. Det er imidlertid usikkert om fylkeskommunalt kjøpsansvar alene vil bedre denne koordineringen. Ruteendringer må også ta hensyn til fastsatte ruteleier for fjern- og godstog og forholde seg til endringer på det europeiske nettet. Infrastrukturen er mange steder så begrenset at slike hensyn uansett ville være styrende. Imidlertid vil fylkeskommunalt kjøp bidra til at fylkeskommunene/kollektivselskapene ville være mer involvert i ruteplanleggingen. Dette kan gi en annen dynamikk, med mer effektive ruteopplegg noen steder dersom målet er å ta unna lokal persontransport. Dette kan imidlertid også være mulig med et statlig ansvar.

- Billettsamarbeid

Fylkeskommunalt kjøp vil gjøre det unødvendig med dagens utregninger av kompensasjon mellom tog og lokal kollektivtransport, basert på tellinger av passasjerer, fordi alle pengene kommer fra samme kasse. På denne måten vil det også være lettere å samordne billetter mellom tog og lokal kollektivtransport, og gi to ulike takstsystemer på lokale kollektivreiser og lange togreiser. Det kan også være lettere for fylkeskommunen med gode vurderinger for hvordan det lokale takstsystemet skal utformes når de har oversikt over produksjonskostnader og billettinntekter på jernbanen. Dette kan imidlertid også bedres dersom det utarbeides et rammeverk for utregningene, målet må være at et slikt rammeverk gjør det mindre nødvendig med omfattende passasjertellinger og kompliserte forhandlinger.

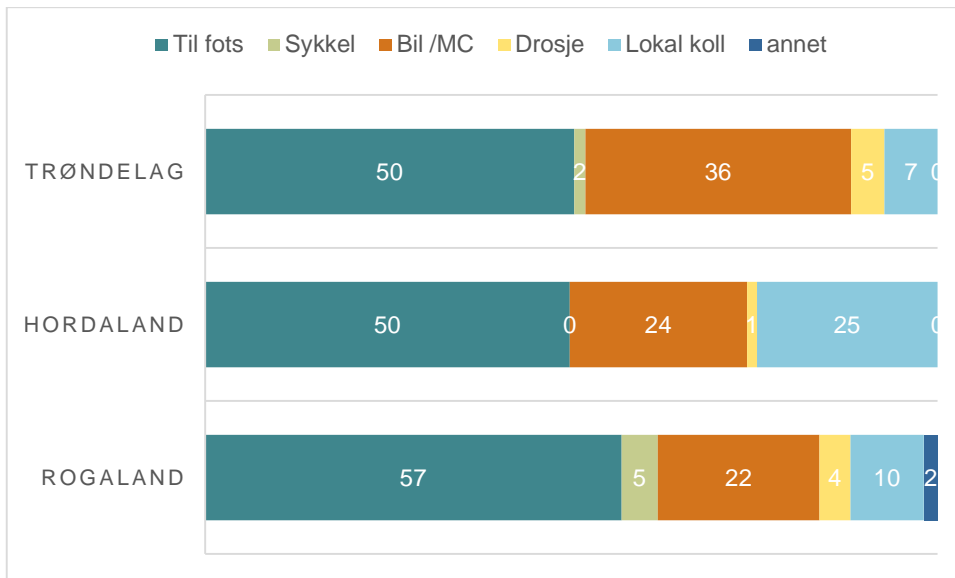
7 Gevinster av økt samordning

Fordelene med økt samordning forventer vi først og fremst er knyttet til økt bruk av kollektivtransport (buss) som tilbringertransport til togstasjonene. I tillegg kan det være flere fordeler lokalt. Man kan for eksempel se for seg at kollektivselskapet erstatter en lang busslinje med en kortere matelinje, som kan gi flere avganger og et større nettverk. Alternativt kan man spare kostnader på redusert parallellkjøring, dersom overgang til tog kan erstatte en buss som tidligere gikk hele vegen. Bedre samordning kan både gå på pris- og taktsamarbeid og på organisering av den lokale kollektivtransporten, slik at den i større grad mater til tog. Begge deler vil vi forvente øker omlandet til jernbanestasjonene. Dette endrer konkurranseforholdene mellom kombinasjonen tog/bil og tog/buss, ved at buss blir mer attraktivt som tilbringertransport til stasjonen.



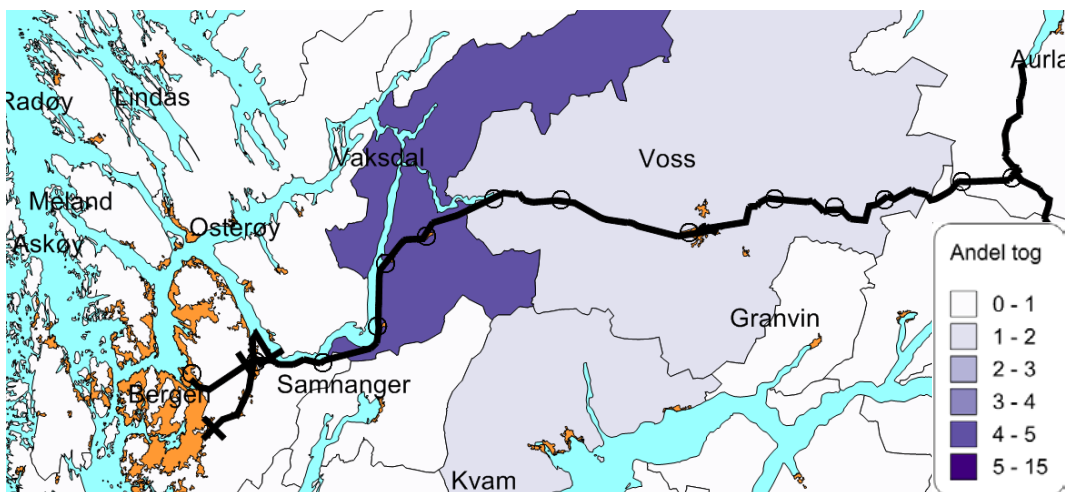
Figur 7.1 Reisemiddelvalg på reiser hvor tog er hovedtransportmiddel, bosatte (RVU 2013/14, N = 3806).

Figur 7.1 viser hvilke transportmidler som er benyttet på en reise hvor tog er hovedtransportmiddel. Figuren illustrer at bruken av buss, trikk og T-bane som tilbringertransport er mer benyttet i Oslo og Akershus enn i resten av landet. En viktig forklaring på dette er gode overgangsmuligheter mellom tog og øvrig kollektivtransport. Eksempelvis kan pendlere fra Akershus nå et stort antall arbeidsplasser i indre by med tog i kombinasjon med T-bane, trikk eller buss. Bil utgjør en størst andel av tilbringerreisene til tog i 'resten' av landet. Observasjoner fra Oslo og Akershus utgjør om lag halve datamaterialet.



Figur 7.2 Reisemiddelvalg på reiser hvor tog er hovedtransportmiddel, bosatte (RVU 2013/14, N Trøndelag 93, Hordaland 110, Rogaland 154).

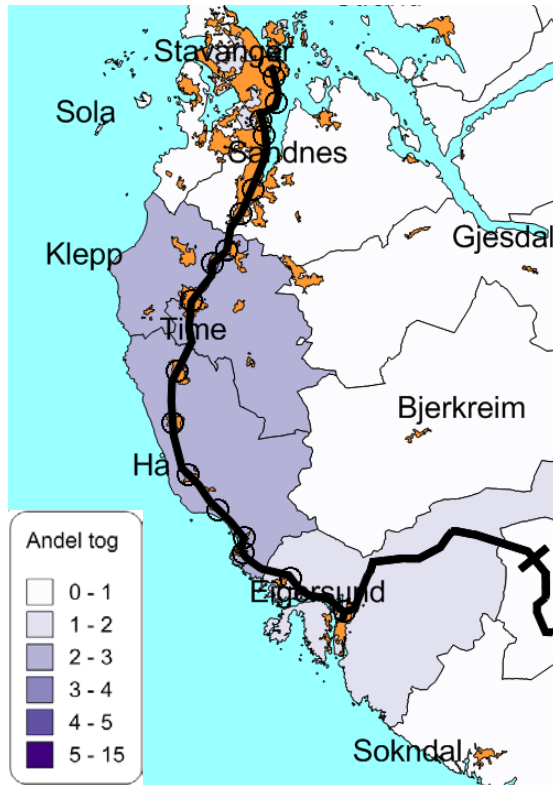
Figur 7.2 viser tilsvarende transportmiddelvalg for personer hvor tog er hovedtransportmiddel i Trøndelag, Hordaland og Rogaland. Figuren viser i hovedsak at bilandelene er høyere og kollektivandelene lavere i de andre byområdene sammenlignet med Oslo og Akershus. Det kan være flere forklaringer på dette. Én mulig forklaring er at det er mindre ledig kapasitet på vegnettet og færre parkeringsmuligheter sentralt i Oslo og Akershus. En annen er bedre tilgang på innfartsparkering, eller et dårligere kollektivtilbud (særlig i (Nord-)Trøndelag). En tredje forklaring er at en større andel av reisene, særlig i Trøndelag, ikke er daglige reiser, slik at det er mer naturlig å bli "kjørt og hentet" på togstasjonen. Dersom vi ser nærmere på hvor andelen tog som hovedtransportmiddel er størst i de fire største byene, ser vi at det er særlig i pendlingskommunene langs toglinjene.



Figur 7.3 Andel tog av alle reiser, bosatte, prosent (RVU 2013/14⁶).

⁶ Antall respondenter varierer i kommunene, typisk ligger usikkerheten på 1 til 2 prosent i de aktuelle kommunene.

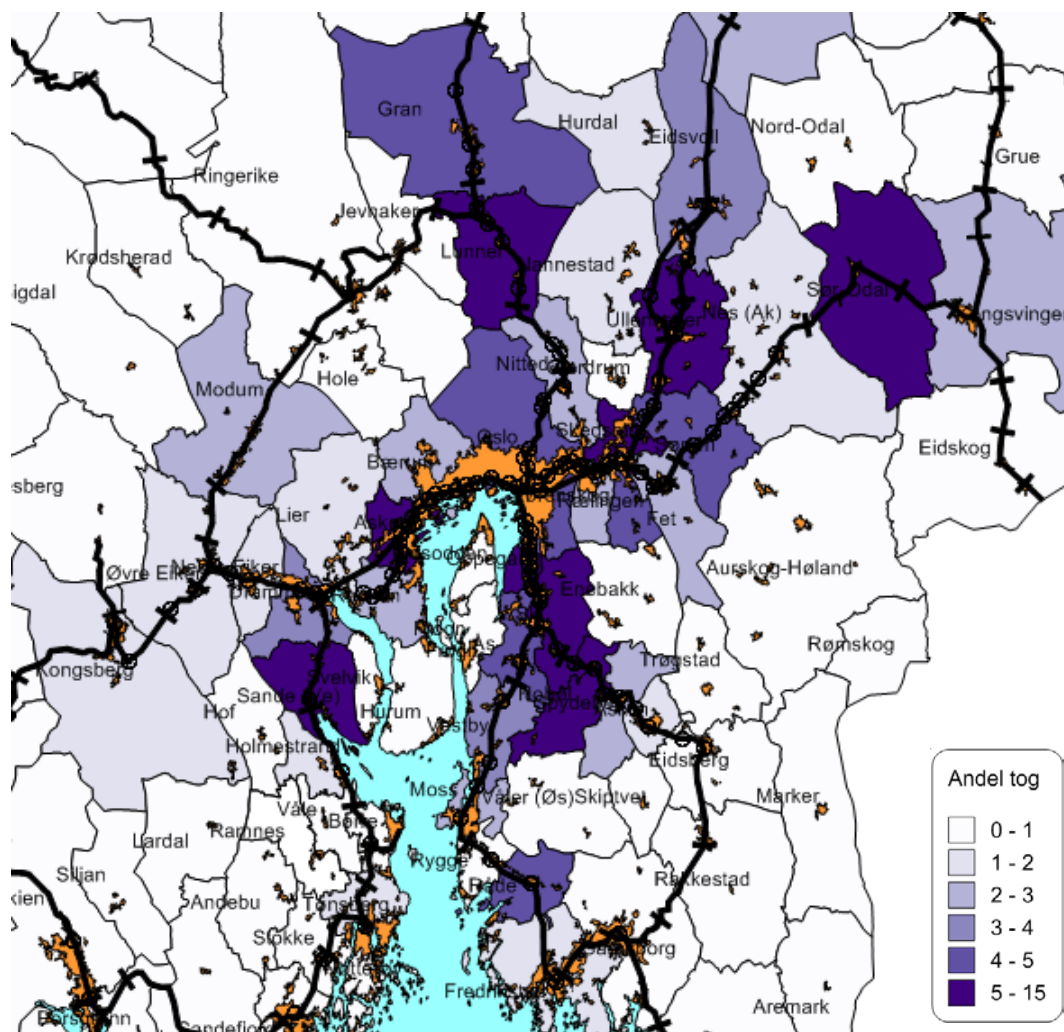
Figur 7.3 viser at togandelen av alle reiser foretatt blant bosatte langs Vossebanen, er høyest i kommunene Vaksdal og Voss⁷. Andelen er særlig høy i Vaksdal. I Bergen kommune er togandelen lav, noe som kan forklares med at tog som (hoved)transportmiddel dekker svært få relasjoner. Altså har tog store markedsandeler lokalt, men utgjør en liten andel av det totale reisemarkedet.



Figur 7.4 Andel tog av alle reiser, bosatte, prosent (RVU 2013/14).

Figur 7.4 viser andel reiser med tog som hovedtransportmiddel langs Jærbanen. Antall togreiser er høyest mellom Sandnes og Stavanger, men andelen er høyere lengre ut fra sentrum. Dette er noe av samme bildet som vi så i figur 7.3 (Hordaland). Tog utgjør en større andel av reisene i forstedene langs toglinja, enn i sentrum av regionen (Stavanger-Sandnes).

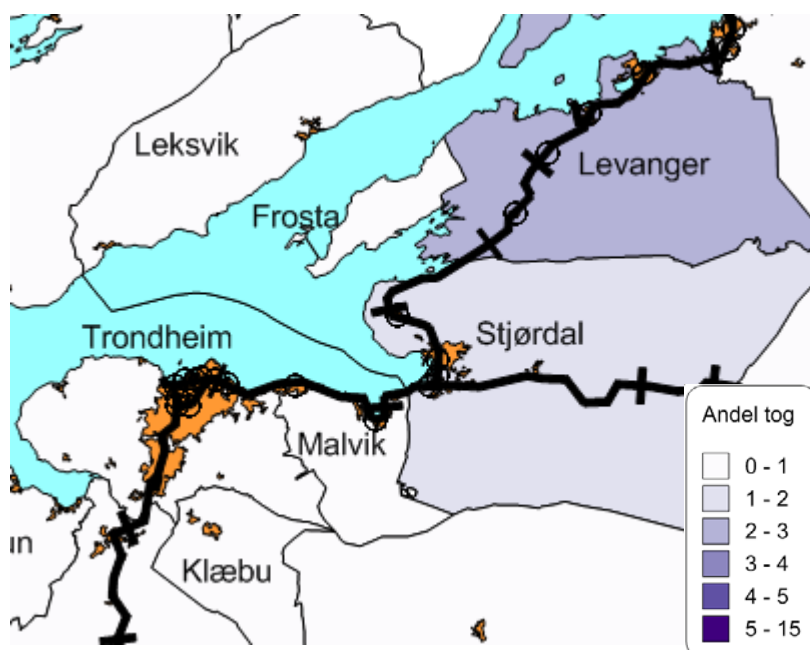
⁷ Det er også en skravert over 1 prosent for Kvam, men dette er svært usikkert, gitt utvalgsstørrelse og vektning.



Figur 7.5 Andel tog av alle reiser, bosatte, prosent (RVU 2013/14).

På det sentrale Østlandet er det et langt større linjenett. Her ser vi også at det er kommuner med mye Oslorettet pendling, relativt begrenset lokalt arbeidsmarked⁸, og godt togtilbud som har de høyeste andelenetogreiser. En annen forutsetning for at andelenetogreiser skal være høy er at store deler av kommunens befolkning bor i nærheten av jernbanestasjoner. Eksempelvis er togandelen i Nes lav sammenlignet med både Sør-Odal og Sørum og Ullensaker, noe som nok i hovedsak kan forklares med lokalisering av boligfelt i Nes.

⁸ Jf Nore mfl. (2014) og Aarhaug mfl. (2015).



Figur 7.6 Andel tog av alle reiser, bosatte, prosent (RVU 2013/14).

I Trøndelag er det på de relativt lange reisene fra omlandet hvor toget har de høyeste markedsandelene. Dette er reiser mellom Nord-Trøndelag og Trondheim, langs Trønderbanen.

7.1 Anslag på økt passasjertall på jernbanen som følge av bedre samordning

I Oslo og Akershus er billettsystemet integrert. En stor del av kollektivnettet er høyfrekvent og en betydelig del av det lokale busstilbudet er strukturert rundt mating til tog. Dette forenkler overganger mellom tog og øvrig kollektivtransport. Kollektivtransport har en andel som deltransport på 30 prosent av kjedede reiser med tog som hovedtransportmiddel. Det vil si at 30 prosent av de som reiste med tog som hovedtransportmiddel, også benyttet et annet kollektivt transportmiddel på reisen.

For å gjøre et anslag på økningen av passasjerer som følge av bedre samordning, kan vi ta utgangspunkt i Oslo og Akershus som et referansepunkt eller 'best practice'. Vi ser på hvor stor andel av togpassasjerene som er innom annen kollektivtrafikk i en kjedet reise i de ulike fylkene i dag, og ganger ut hvor mange flere det ville vært om denne andelen var lik andelen i Oslo og Akershus.

Med denne fremgangsmåten er potensialet for antall nye passasjerer i Rogaland på om lag 700 000 nye jernbanepassasjerer per år. Langs Trønderbanen er det tilsvarende potensialet om lag 300 000. Relatert til dagens antall passasjerer er dette høyere enn for Jærbanen, men antall passasjerer i dag er betydelig lavere. Potensialet i Hordaland er betydelig mindre, ca. 100 000. Det henger i hovedsak sammen med at en stor del av togreisene allerede i dag er kjedet med andre kollektivreiser i Hordaland.

For å gi et alternativt anslag på potensialet for økt antall togreiser på de ulike strekningene, har vi også gjort beregninger basert på registerbasert sysselsettingsstatistikk på grunnkrets nivå. Fremgangsmåten vil da være å vurdere hvilke grunnkretser som utgjør omlandet rundt stasjonene. Fra registerbasert sysselsettingsstatistikk trekker vi ut antall personer som har denne kombinasjonen av bosted og arbeidssted.

Fra RVU 2013/14 trekker vi deretter ut andelen arbeidsreiser av reiser med tog som hovedtransportmiddel. Vi antar at et arbeidsår har 230 dager og at den reisende benytter tog i begge retninger.

For lokaltogtrafikken i Hordaland gir dette et potensial på snaue 2 millioner togreiser, eller 15 prosent (250 000) over dagens antall. Dersom vi antar at en del personer ikke har et annet alternativ enn bil som transportmiddel, kan vi si at dagens trafikk ligger tett opptil potensialet. For lokaltogtrafikken i Rogaland gir dette et potensial på om lag 5,6 millioner togreiser eller 50 prosent (1,900 000) over dagens antall. For lokaltogtrafikken i Trøndelag gir det et potensial på om lag 1,2 millioner togreiser eller 15 prosent (200 000) over dagens antall.

Tabell 7.1 Sammenstilling av beregnet potensial for nye togreiser

	Dagens trafikk	'Best practice'-basert tilnærming		Arbeidsreisebasert tilnærming	
		Nye togreisende	Prosent	Nye togreisende	Prosent
Rogaland	3,7 mill.	0,7 mill.	20	1,9 mill.	50
Hordaland	1,7 mill.	0,1 mill.	5	0,25 mill.	15
Trøndelag	1,1 mill.	0,3 mill.	27	0,2 mill.	15

Tabell 7.1 viser hvordan ulike tilnærminger med ulike forutsetninger gir i ulike resultater på hvor stort potensialet er for flere togreiser, gitt bedre samordning.

En fordel med den 'best practice'-baserte tilnærmingen er at resultatene sannsynligvis er oppnåelige. En ulempe er at man ikke tar høyde for at den beste i klassen fremdeles kan bli bedre, samtidig som man også tar utgangspunkt i dagens transportmiddel-fordeling. Potensialet blir dermed delvis avhengig av den generelle transportmiddel-fordelingen i et område. Usikkerheten ved beregningene er særlig knyttet til overførbarheten mellom byområdene, fordi jernbanens rolle er avhengig av byområdets utforming og alternative transportkorridorer.

En viktig fordel med en arbeidsreisebasert tilnærming er at den tar utgangspunkt i et reelt transportbehov på strekningen, og ikke hvor mange som benytter tog i dag. Dagens situasjon påvirker dermed ikke det beregnede potensialet. En ulempe er at relativ reisetid mellom transportmidler i liten grad fanges opp. Usikkerheten ved denne tilnærmingen er i hovedsak knyttet til skjønnsvurderingene av hva som er det reelle og potensielle omlandet rundt stasjonene ved et samordnet kollektivnett.

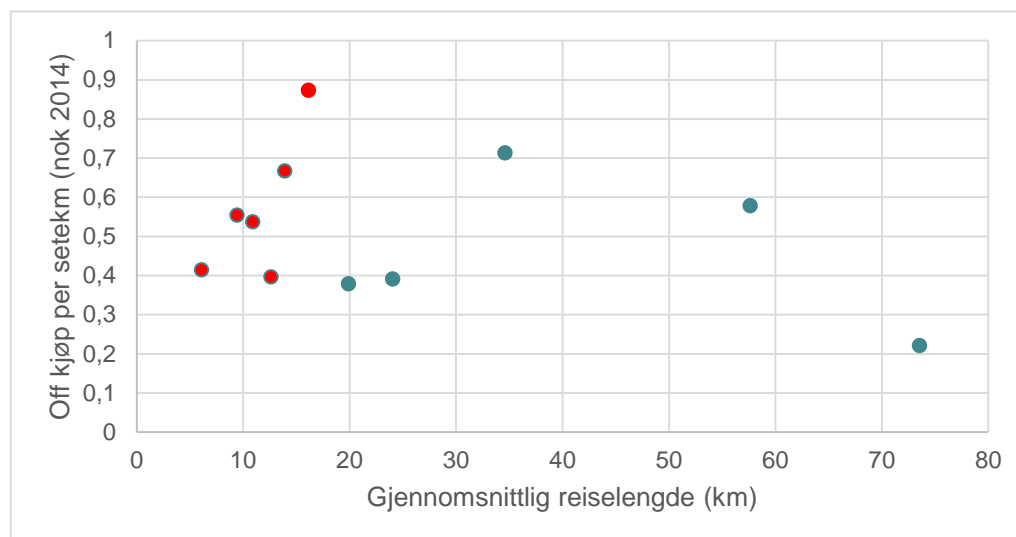
Begge metodene har ytterligere fordeler og ulemper enn det som er skissert over. I tilfellet Rogaland er det stor usikkerhet knyttet til hvor godt den arbeidsreisebaserte tilnærmingen treffer. Det ligger mye veginfrastruktur parallelt med jernbanen, og både bosted og arbeidssteder ligger relativt spredt. Dette kan peke i retning av at bil, sykkel og buss på hele strekningen kan være alternativer som toget vanskelig kan konkurrere med, selv med et godt samordnet system. Dette peker i retning av at potensial-beregningen ut fra 'best-practice' er den mest realistiske. I Hordaland utgjør Bergen stasjon allerede et godt knutepunkt. Samtidig er det en relativt stor tidsbesparelse forbundet med å velge tog på strekningen Arna-Bergen, noe som peker i retning av at den arbeidsreisebaserte tilnærmingen kan være å foretrekke. For Trøndelag illustrerer kartbildet over tettstedene langs Trønderbanen at det kan være en stor utfordring å øke antall kollektivreisende ytterligere ved å mate mer mot tog. Et kollektivnettverk basert på mating til tog, vil med dagens plassering av arbeidsplasser og stasjoner medføre økt reisetid for mange. Antagelsen er derfor at den arbeidsreisebaserte tilnærmingen treffer best.

Bedre samordning av lokal kollektivtransport med jernbanen vil medføre flere reisende, særlig målt i antall passasjerer, som følge av flere overganger. En reise med matebuss og tog gir to påstigninger, mens en reise med direktebuss gir én. Effekten på reisemiddelfordelingen for hele strekninger er mer usikker. Her er det to effekter som peker i hver sin retning. Det som peker for en økning i kollektivandelen er reduserte kostnader som følge av et integrert billettsystem (lavere takst), et større kollektivtilbud gitt at lange busslinjer legges om til et mer høyfrekvent matetilbud og at tog jevnt over har en høyere komfort, slik at tidsulempen blir lavere. Samtidig er bytter en ulempe, som isolert sett fører til færre reiser, og det kan være den totale reisetiden vil gå opp.

7.2 Behov for offentlige kjøp

I dag skjer offentlig kjøp av jernbanetjenester gjennom trafikkavtalen mellom NSB og Samferdselsdepartementet, mens offentlig kjøp av lokal kollektivtransport er et fylkeskommunalt ansvar. Det delte ansvaret og bruk av ulike kontraktsformer, gjør det vanskelig å se offentlige kjøp mot hverandre.

Det er uklart hvordan en overføring av ansvar for jernbanen fra stat til fylkeskommune vil slå ut i endret behov for offentlig kjøp. Bedre mulighet for samordning peker i retning av lavere behov, samtidig vil det kunne variere mye lokalt ut i fra kapasitet. En ekstra togkilometer koster mer enn én ekstra busskilometer, men ser vi på dagens kjøpte setekilometer er gjennomsnittsprisen noe lavere for tog enn for buss⁹. Dette illustrerer også at transportmidlene, i alle fall delvis, har ulik rolle i transportsystemet. Tog kan produsere stor kapasitet på lange distanser med relativt lav kostnad per setekilometer, mens buss har langt lavere kostnader per vogn, men noe høyere per setekilometer. Hva som gir lavest offentlig kostnad vil avhenge av etterspørselen og forholdet mellom etterspørselen og den eksisterende kapasiteten.



Figur 7.7 Offentlig kjøp per setekilometer og gjennomsnittlig reiselengde 2014, (SD, SSB, TØI).

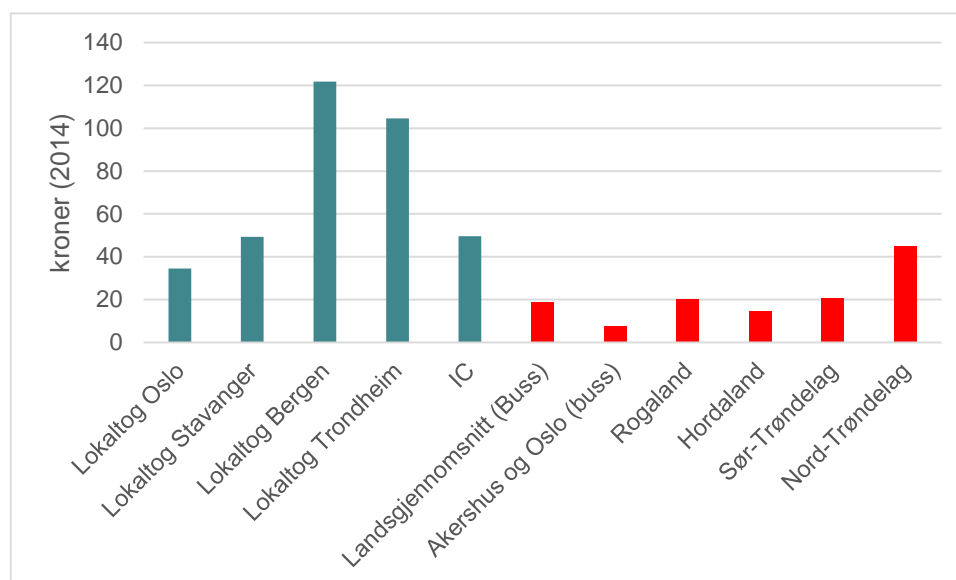
⁹ Sammenligner offentlig kjøp per setekilometer, utledet fra Trafikkavtalen sammen med SSBs jernbanestatistikk, med offentlig kjøp per buss-setekilometer i SSBs kollektivtransportstatistikk. Begge deler for 2014 i 2014-kroner, og for landsgjennomsnittet, fylkesintern trafikk (buss) og lokaltog og IC-togstrekninger. I Oslo og Akershus, Rogaland og Trøndelag er setekilometerne på tog billigere enn setekilometerne på buss, i Hordaland er buss-setekilometerne billigere enn tog.

Figur 7.7 er et punktdiagram hvor offentlig kjøp per setekilometer og gjennomsnittlig reiselengde er satt sammen. Røde prikker er fylkesintern kollektivtrafikk, grønne prikker er lokaltog og IC. Figuren viser først og fremst at tog og buss har ulike markeder - toget tar lengre reiser enn buss i alle områdene. Kortest er gjennomsnittsturen med lokaltog på Jærbanen på 20 km. En gjennomsnittlig bussreise i Rogaland er på 11 km. I Oslo og Akershus er en gjennomsnittlig bussreise 6 km, mens en gjennomsnittlig togreise er 24 km. Offentlig kjøp av skoletransport slår i hovedsak inn på buss. Særlig i Nord-Trøndelag utgjør dette en stor del av rutetilbudet, og det er her vi finner de dyreste setekilometerne.

Bedre samordning mellom buss og tog *kan* medføre lavere utgifter for offentlige myndigheter for et gitt tilbud og gitt bosettingsmønster. Dette vil imidlertid avhenge av lokale forhold.

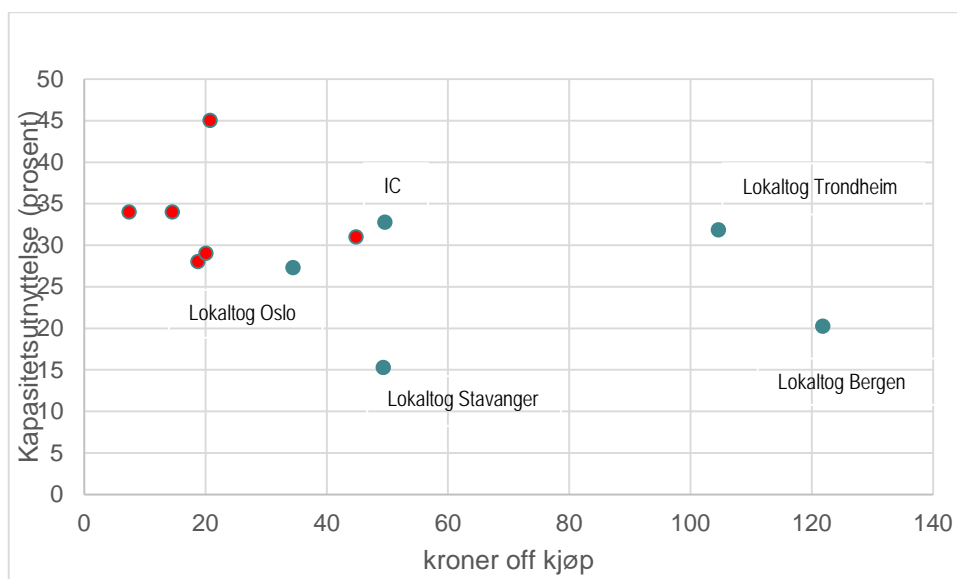
7.3 Effektiviseringsgevinster som følge av økt samordning

Fordi den gjennomsnittlige bussreisen er kortere enn den gjennomsnittlige togreisen, er offentlige myndigheters kostnader per påstigning jevnt over lavere for buss enn for tog.



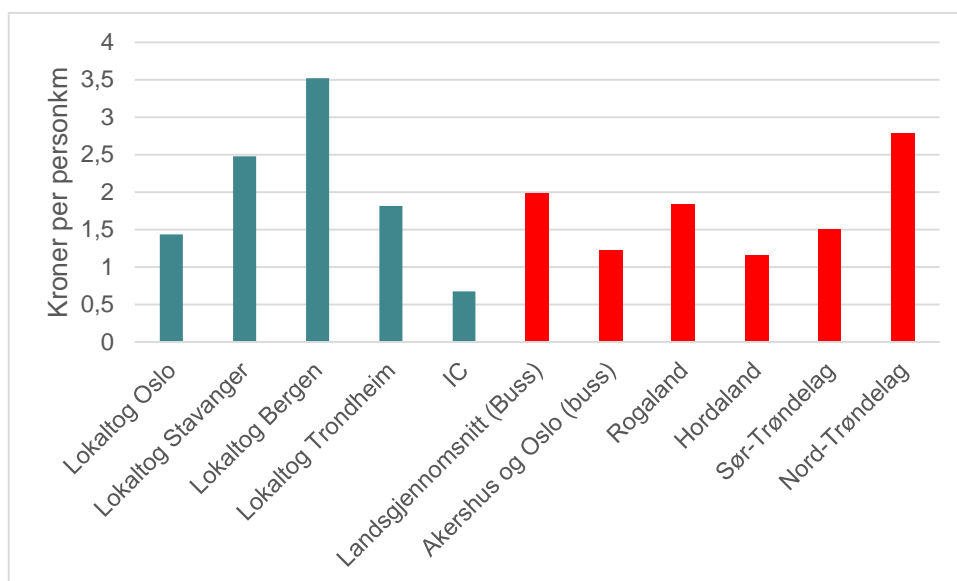
Figur 7.8 Offentlig kjøp per påstigning, 2014 (SD, SSB, TØI).

Figur 7.8 viser at det er store variasjoner i offentlige kjøp per påstigning mellom de ulike jernbanestrekningene. Det er også betydelige variasjoner på de ulike busstrekningene.

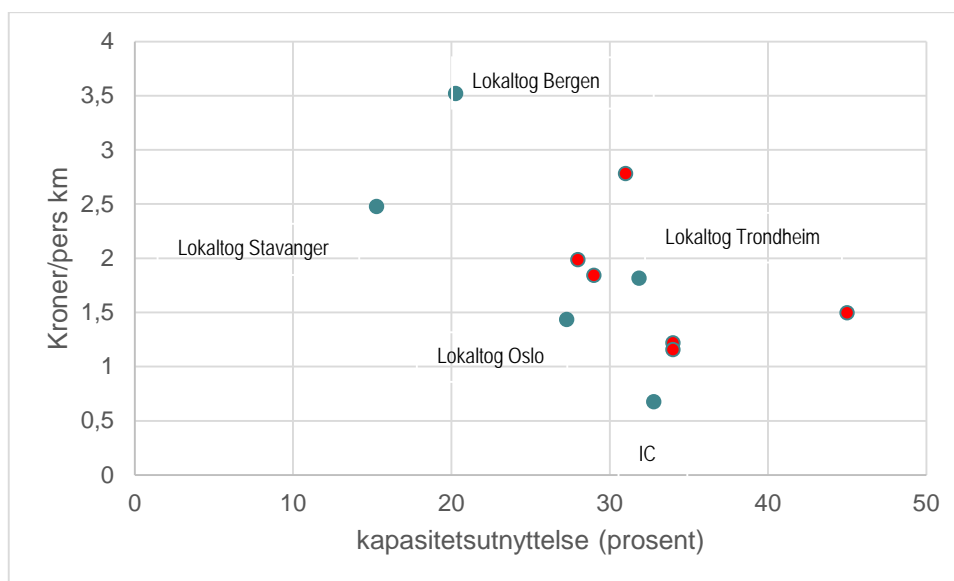


Figur 7.9 Kapasitetsutnyttelse og offentlig kjøp per påstigning 2014, (SD, SSB, TØI).

Figur 7.9 illustrerer at det er høyere offentlig kjøp per påstigning på tog, særlig der kapasitetsutnyttelsen er lav. Røde prikker er buss, de grønne prikkene er tog.



Figur 7.10 Offentlig kjøp per personkilometer, 2014 (SD, SSB, TØI).



Figur 7.11 Krysstabell kapasitetsutnyttelse og offentlig kjøp per personkilometer (SD,SSB,TØI).

Figurene 7.8 - 7.11 gir et bilde av at togtjenestene som er inkludert i denne sammenligningen er mer heterogene enn busstjenestene, når vi ser på indikatorer som offentlig kjøp, reiselengde og kapasitetsutnyttelse. Det er en større forskjell mellom lokaltog til Stavanger og IC-togene, enn det er mellom busstjenester i Oslo og Akershus og Nord-Trøndelag. Knyttet opp mot eventuelle effektiviseringsgevinster som følge av økt samordning, betyr dette at vi vil forvente at det vil være ulike effekter langs de ulike togstrekningene. Lokaltogtrafikken langs Jærbanen og Vossebanen peker seg ut med relativt høye kostnader per personkilometer og per påstigende i kombinasjon med mye ledig kapasitet. Det kan bety at det er et særlig stort potensial for besparelser gjennom bedre utnyttelse av eksisterende kapasitet på disse stedene. I motsatt ende finner vi IC togene, hvor tilskuddene per personkilometer er relativt lave, samtidig som kapasiteten allerede er relativt godt utnyttet. Imidlertid skal man være veldig forsiktig med å trekke disse tolkningene for langt. Det må understrekes at dette er vurderinger gjort på et overordnet nivå, basert på et sammensatt datasett med mange usikkerhetskilder.

8 Avsluttende diskusjon

Dagens organisering av jernbanen er i endring. Jernbanereformen ble vedtatt av Stortinget i juni 2015 (Meld. St. 27) og innebærer blant annet at konkurranseutsetting og ruteplanlegging skal styres av et jernbanedirektorat med ansvar for overordnet styring og koordinering av sektoren. Ruter er en av dem som har vært kritisk til at togtrafikken skal styres og konkurranseutsettes av et statlig organ, fordi dette kan svekke i stedet for å styrke samordningen av et sømløst tilbud for kundene (Ruter 2015, s. 101).

Økt samordning fører med seg flere problemstillinger som vi har forsøkt å belyse i dette notatet. Hvordan rutetilbudet skal samordnes i knutepunkter og hvordan rollene mellom transportmidlene skal fordeles i et helhetsperspektiv er én utfordring, samordning av takst- og billettsystemer er en annen. Hvilke løsninger som velges vil også være påvirket av hvordan ansvaret mellom aktørene fordeles. Fylkeskommunalt ansvar for lokaltogtilbudet vil gi andre utfordringer enn det et statlig ansvar vil gi. Samtidig kan økt samordning ha effekter på antall passasjerer, som kan gi effektiviseringsgevinster. Nedenfor er fordeler og ulemper knyttet til samordning satt opp i en SWOT¹⁰-matrise.

Tabell 8.1 Fordeler og ulemper knyttet til økt lokal innflytelse satt opp i en SWOT-matrise

Interne faktorer		<p>Styrker/fordeler</p> <ul style="list-style-type: none"> • Helhetlig perspektiv på det lokale transportsystemet • Forutsigbarhet i ruteplanlegging og økonomi for fylkeskommunene • Fullstendig oversikt over det økonomiske bildet så ressursene settes inn der nytten er størst • Bedre koordinering av ruter, spesielt hvor frekvensen er lav 	<p>Svakheter/ulemper</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lokale myndigheter uten økonomisk ansvar kan komme med ønsker de ellers ikke ville prioritert • Statlig ansvar kan føre til investeringer i et togtilbud som i liten grad er lokalt tilpasset • Statlig ansvar kan gi et nasjonalt fokus • Statlig ansvar kan gi en komplisert inntekts- og kostnadsfordeling
Eksterne faktorer		<p>Muligheter/fordeler</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bedre koordinering av avganger for kundene • En kontaktflate med informasjon, billetter, etc. for kundene 	<p>Trusler/ulemper</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begrenset infrastruktur • Forhold til langdistanse- og internasjonale ruter

¹⁰ Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

8.1 Fylkeskommunalt ansvar for offentlig kjøp av togtjenester

Erfaringer fra Sverige og Finland, som har delegert ansvaret for lokaltogene til regionale myndigheter, viser økt fokus på servicenivå, punktlighet og ønske om investeringer. Regionale myndigheter i hovedstadsområdene innførte tidlig insentivsystemer med togoperatøren (som da hadde monopol). Dette førte til økt punktlighet, og kundene i Helsingfors var i 2006 mest fornøyd med toget av alle transportmidlene.

Dersom man sammenligner med Danmark, som ikke har overført ansvar for lokaltogene til regionale myndigheter, ser vi at også her er det et ønske om bedre koordinering mellom lokaltog og øvrig kollektivtransport. En paraplyorganisasjon i hovedstadsområdet, som skal være en felles kontaktflate for kundene, er foreløpig løsningen. Dette skal gi et tettere samarbeid mellom selskapene og økt effektivitet. I den norske konteksten har samarbeidet mellom fylkeskommunale kollektivselskaper og NSB blitt tettere de siste årene, det er derfor usikkert hvorvidt en ny paraplyorganisering vil bedre dette samarbeidet. En annen ulempe med dette er at det tar tid å bygge opp en ny merkevare. Organiseringen i Danmark er ennå så ny at det er vanskelig å dra lærdom fra dette enda.

Bør ansvar for kjøp av lokaltogtjenester overføres til fylkeskommunen eller større regionale enheter i Norge? Dette kommer an på hvilke mål man vil nå. Det foreliggende politiske målet om at veksten i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gåing, gjør at det vil være naturlig å samle flere virkemidler på det forvaltningsnivået som stemmer mest overens med storbyregionene. Kapasiteten på infrastrukturen utgjør imidlertid en begrensning. En annen utfordring er at nettet henger tett sammen, slik at endringer som for eksempel gjøres i lokaltogtrafikken i Osloområdet nødvendigvis vil påvirke lokaltogene i de andre byområdene.

Et bedre system for ruteplanlegging kan gjøre et fylkeskommunalt ansvar gunstig, selv med begrenset infrastruktur. Sentrale myndigheter kan lage et utgangspunkt for planlegging av lokaltog ved å reservere kapasitet til gods og langdistanseruter. Med dette som grunnlag kan fylkeskommunale kollektivselskaper lede utformingen av anbudsprogrammene for lokaltog og prioritere behov ut fra et helhetlig kostnadsbilde. Dersom lokale myndigheter får delta i å forme lokaltogtilbudet kan det skape en annen dynamikk i ruteplanleggingen av tog, med mer effektiv utnyttelse av eksisterende kapasitet. Det er mulig å legge opp togrutene mer effektivt noen steder, dersom man prioriterer å ta unna lokal persontransport. Samtidig kan det stilles spørsmål ved dagens prioriteringer på jernbanenettet: Er det gitt at langdistansetogene skal prioriteres fremfor lokaltogene?

I første omgang er et fylkeskommunalt ansvar for togene mest relevant i Oslo og Akershus. Ruter er en av organisasjonene med mest kompetanse på kollektivtransport i landet og vil ha et godt apparat for å ivareta kjøp av lokaltogtjenester på Østlandsområdet.

8.2 Billett- og takstsamarbeid

Dagens billett- og takstsamarbeid, hvor fylkeskommunen må ta samtlige kostnader med å samordne takstene for tog og kollektivtransport, gir ikke insentiver til sømløs billettering. Det bør derfor etableres et forutsigbart rammeverk for hvor mye fylkeskommunen skal støtte det lokale togtilbudet. Dette kan for eksempel justeres

hvert fjerde år. Prisene bør reflektere betalingsviljen til kundene og produksjonskostnadene, slik at regnestykket for inntekter og kostnader på lokaltogtrafikk på jernbanen blir transparent. Sømløs billettering kan gi bedre utnyttelse av eksisterende kapasitet på lokaltogene i mange byer.

8.3 Ruteplanlegging

Prosessene for ruteplanlegging bør i større grad forankres lokalt. Hvordan dette skal organiseres bør være en del av det videre arbeidet med jernbanereformen. Jernbaneverkets eksisterende retningslinjer for prioriteringer på jernbanenettet er i dag uklare, og lokale myndigheter har liten innsikt i hva som vektlegges i slike prioriteringer. Økt lokal innflytelse kan gi mer helhetlige prioriteringer i det lokale transportsystemet. Uten oversikt over eller ansvar for et helhetlig kostnadsbilde er imidlertid en risiko at lokale myndigheter ønsker seg et bedre togtilbud enn hva de selv hadde prioritert dersom det var deres ansvar.

Samordning av tilbudet i knutepunkter er mest relevant på steder hvor frekvensen er lav. Det er også her samordningen er mest krevende, spesielt når endringene på buss og tog må skje på ulike tidspunkter (for eksempel på grunn av skoletransport). I tillegg er fristene for å avklare ruteopplegg ulike. Busselskapene har tre måneders frist for endringer, mens Jernbaneverket opererer med kortere frister for de endelige rutetidene. Det er mindre behov for samordning av buss og tog der frekvensen allerede er høy. I Ruterområdet hvor frekvensen er høy og tilbudet kan justeres opp til fire ganger i året, er derfor samordning mellom tog og buss et mindre problem.

8.4 Effektivisering og økt togandel

I dag utfører ikke jernbanen og lokal kollektivtrafikk helt sammenlignbare tjenester. Togreisene er jevnt over lengre og er i stor grad fylkesgrensekryssende, med unntak av Hordaland og Rogaland. Det kan være mulig å redusere behovet for offentlige kjøp ved å integrere lokal kollektivtrafikk med togtrafikken på en bedre måte, ved at parallelle ruter kan unngås. Samtidig er det dyrere å øke kapasitet på tog enn på buss, slik at det er større sannsynlighet for å redusere behovet for offentlig kjøp dersom overføringen av trafikk kan gå til ledig kapasitet på tognettet. Der denne forutsetningen ikke er tilstede, er effektene usikre. Tilsvarende er det usikkert om økt samordning vil medføre betydelige endringer i offentlig kjøp per reise eller personkilometer. Her vil lokale forhold være styrende. Det er større forskjell mellom lokaltogtilbudene rundt de fire største byene, enn mellom busstilbudene i de samme områdene, når vi ser på indikatorer som kostnader, reiselengder og kapasitetsutnyttelse. En omlegging med flere bytter, vil gi flere togreiser og flere kollektivreiser målt i antall påstigninger. Effekten på reisemiddelfordelingen er imidlertid usikker, særlig i Trøndelag. I Rogaland og i Hordaland virker det mer sannsynlig at en omlegging til økt bussmating til tog vil øke kollektivandelen.

En annen form for effektivisering som i liten grad er omtalt i denne rapporten er samordning av infrastrukturutbygginger. Bedre samordning kan gi reduserte infrastrukturinvesteringer fordi offentlige myndigheter bedre kan se kapasitet på veg og jernbane i sammenheng, og gjennom dette unngå parallelle utbygginger. I en slik situasjon vil offentlige myndigheter i større grad måtte definere rolledeling mellom ulike transportmidler i byområdene og prioritere hvor de store investeringene bør gjøres.

9 Referanseliste

- Alexandersson, G. (2003). Pendeltågen i Stockholms län. Historisk bakgrunn och utveckling 1957-2003. Promemoria no. 24. Stockholm: Regionplane- och trafikkontoret.
- Alexandersson, G. (2009). "Rail privatization and competitive tendering in Europe", Built Environment Vol. 35 (1):43-58.
- Betanzo M, A Øvrum, TW Haug, B Norheim (2014). Kollektivtakster i Rogaland, Urbanet analyse rapport 48/2014.
- Brakar (2015). Strategiplan 2015-2040.
- Buskerudbysamarbeidet (2014). Notat. Skisse til Buskerudbypakke 2 – Oppfølgingspunkter etter Lampeland. 7. juni 2014.
- Ellis IO og T Eriksson (2013). Reisevaner i Oslo og Akershus. Analyser av Ruters markedsinformasjonssystem (MIS). Prosam, rapport 202.
- Engebretsen Ø, L Vågane, I Brechan, A Gjerdåker (2012). Langpendling innenfor intercitytriangelet. TØI-rapport 1201/2012.
- Gregersen F og N Fearnley (2015). Effektiv prising av kollektivtransport. TØI-rapport 1432/2015
- HSL (2011). Helsinki Region Transport System Plan HLJ 2011. Abstract. Review 2/11.
- HSL (2014). Annual Report. Helsinki Region Transport.
- Hordaland fylkeskommune (2014). Budsjett 2015. Økonomiplan 2015-2018. Internett: www.hordaland.no/PageFiles/59010/HFK-budsjett%202015.pdf
- Jernbaneverket (2015a). Jernbanen mot 2050. Perspektiver for transport i byområder og mer gods på skinner.
- Jernbaneverket (2015b). Network statement 2016. Gyldighetsperiode: 13. desember 2015-10. desember 2016.
- Krogstad JR, N Fearnley, KV Øksenholt, J Aarhaug, G Solvoll og T-E S Hanssen (2012) Nasjonalt takstsystem – kan stykkevis og delt, bli helt? TØI-rapport 1233/2012
- Krogstad JR (2013). Organisering av persontransport på jernbanen i Europa: En kunnskapsoversikt. TØI-rapport 1273/2013
- Meld. St. 27 (2014-2015). På rett spor – Reform av jernbanesektoren. Samferdselsdepartementet.
- Meld. St. 26 (2012-2013). Nasjonal transportplan 2014-2023. Samferdselsdepartementet.
- NEA (2003). Bob railway case, benchmarking passenger transport in railways. Final report submitted to European Commission. NEA Transport research and training, Rijswijk, the Netherlands, august 2003
- Nielsen, G (2004). Erfaringer og potensial ved regional samordning av kollektivtransport. Civitas.

- Nore, N, J Aarhaug, F Gundersen, R Barlindhaug og K Sørli (2014). *Areal og transportutvikling i Osloregionen – faktagrunnlag*. TØI-rapport 1378/2014.
- NSB (2014). Årsrapport 2014.
- Otgaard A, van den Berg L, van den Meer J, Speller C (2008). Empowering metropolitan regions through new forms of cooperation. Hampshire: Ashgate.
- Prosjektrapport Sømløst i sør (2014). Samarbeidsprosjekt mellom NSB AS, Ruter AS og Østfold fylkeskommune.
- Ruter (2012). Årsrapport.
- Ruter (2014). Årsrapport.
- Ruter (2015). M2016.
- Samferdselsdepartementet (2012). Avtale om utførelse av persontransport med tog som offentlig tjeneste i 2012-2017 «Trafikkavtalen» mellom Samferdselsdepartementet og NSB AS.
- Sippel L og T Mayer (2011). Regional passenger rail transport in Europe. Berlin: Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs (BAG-SPNV)
- Skyss (2015). 30-dagars billett buss/tog. Internett: www.skyss.no/nn-NO/Billetter-og-prisar/Billetter/7-30-eller-180-dagarsbillett/30-dagarsbillett-busstog/
- SSB (2015a). Kollektivtransport 2014.
- SSB (2015b). Samferdsel i kommuner og fylkeskommuner, 2014. Publisert 29. juni.
- Strand A, Ø Engebretsen, S Bråthen, P Christiansen, L Vågane og JU Hanssen (2012). Jernbanen i Østlandsområdet – en studie av framtidig utvikling og transportsystem. TØI-rapport 1242/2012
- Sør-Trøndelag fylkeskommune (2015). Strategiplan 2015-2018 med budsjett 2015.
- Transportministeriet (2013). Evaluering af lov om trafikselskaber. Marts 2013.
- Transportutvalget (2013). Det skal være nemt at være kunde i den kollektive transport – oplæg til paraplyorganisation. Bilag 357, 29. august.
- Vegdirektoratet (2015). På veg mot et nasjonalt takstsystem. Vegdirektoratets anbefaling. 18. mai 2015.
- Vest-Agder fylkeskommune (2014). Notat: Tog, - samordningsmuligheter i Kristiansandsregionen på kort sikt.
- YTV (2006). Travel smoothly in Helsinki and its region. HKL/YTV.
- Økonomi- og indenrigsministeriet (2015). Rapport fra arbeidsgruppen om kriteriet for antal kilometer privatbanespor. Mars 2015.
- Østfold fylkeskommune (2011). Møteprotokoll, 28. april 2011, Fylkestinget.
- Østfold fylkeskommune (2014). Møtebok – Saksfremlegg. Saksnummer 2013/3283. Sarpsborg 15. august 2014.
- Østfold fylkeskommune (2015). Møtebok – Saksfremlegg. Saksnummer 2013/3283. Sarpsborg 26. mars 2015.
- Øvrum A, K Frizen, B Norheim (2013). Samordning og forenkling av kollektivtransporten i Rogaland, Urbanet analyse rapport 43/2013.
- Aarhaug, J, N Nore og F Gundersen (2015). Fakta om transport, nøring og arbeidspendling i Buskerud. TØI-rapport 1423/2015.

10 Informanter

Navn	Organisasjon	Dato
Morten Stubberød	Ruter	28.8.2015
Olav Lydvo	Skyss	19.8.2015
Harald Storrønning	AtB	17.8.2015
Jostein Fisketjøn	Kolumbus	11.8.2015
Tore Felland Storhaug	Telemark fylkeskommune	10.9.2015
Kjell Kolden	Bundesamt für Verkehr (BAV), Sveits	12.8.2015

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 tverrfaglig 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