



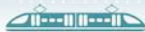
Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



Beslutningsgrunnlaget for jernbanereformen

Silvia J. Olsen, Kirsten Hegsvold

1946/2023



Tittel:	Beslutningsgrunnlaget for jernbanereformen
Tittel engelsk:	An analysis of the Impact Assessment prior to the Norwegian Railway Reform
Forfatter:	Silvia J. Olsen, Kirsten Hegsvold
Dato:	02.2023
TØI-rapport:	1946/2023
Antall sider:	22
ISSN elektronisk:	2535-5104
ISBN elektronisk:	978-82-480-2005-9
Finansieringskilder:	Norsk Jernbaneforbund
TØIs p.nr.:	5282 – Jernbanereformen
Prosjektleder:	Silvia J. Olsen
Kvalitetsansvarlig:	Bjørne Grimsrud
Fagfelt:	Marked og styring
Emneord:	Jernbane, reform, kunnskap

Kort sammendrag

Dette er en studie av hvilken grad beslutningsgrunnlaget for jernbanereformen fremstår som evidensbasert. Beslutningsgrunnlaget omfatter i første rekke Stortingsmeldingen «På rett vei». Meldingen kjennetegnes av en relativt streng fortolkning av EU-regelverk og EU-anbefalinger. Den synes i liten grad å være preget av partipolitikk der denne ikke sammenfaller med hva EU anbefaler. Stortingsmeldingen mangler ellers referanser og erfaringsgjennomganger, og den mangler også drøftinger av alternativer til de løsningene som blir presentert.

Summary

This is a study of the extent to which the decision-making basis for the Norwegian railway reform appears to be evidence-based. The decision-making basis primarily includes the White Paper "On the right path". The White Paper is characterized by a relatively strict interpretation of EU regulations and EU recommendations. It does not seem to be characterized by party politics where these do not coincide with what the EU recommends. The White Paper lacks references and reviews of experience, and it also lacks discussions of alternatives to the solutions presented.

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.



Forord

Stortingsmelding 27 (2014-2015) «På rett spor - Reform av jernbanesektoren» (Samferdselsdepartementet 2015) dannet grunnlaget for dagens organisering av jernbanesektoren. Reformen skulle gi klarere ansvarsdeling mellom aktørene, sterkere insentivmekanismer, gjøre det mulig å dra nytte av konkurransefordeler, samt bidra til en bedre koordinering av jernbane og øvrig kollektivtransport. I tiden etter at reformen ble gjennomført har det skjedd flere endringer og justeringer. Konkurranser om sporet er blitt avlyst og stoppet, og det er iverksatt endringer for å bedre den helhetlige styringen i jernbanesektoren.

I denne rapporten drøfter vi i hvilken grad beslutningsgrunnlaget for jernbanereformen fremstår som evidensbasert. Beslutningsgrunnlaget omfatter i første rekke Stortingsmeldingen «På rett vei». Vi har også studert andre nasjonale og internasjonale beslutningsdokumenter, som stortingsmeldinger og -proposisjoner samt EU-direktiver. Sekundærlitteratur omfatter forskningsartikler, rapporter og tidligere evalueringer. I tillegg har vi snakket med en person som var sentral i arbeidet med Stortingsmeldingen «På rett spor».

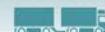
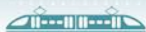
Studien er i hovedsak gjennomført av Silvia J. Olsen, som også har skrevet det meste av rapporten. Kirsten Hegsvold har vært diskusjonspartner, gjennomført intervjuet, og skrevet deler av kapittel 4. Bjørne Grimsrud har kvalitetssikret rapporten. Rapporten er finansiert av Norsk Jernbaneforbund, med Jane Sæthre som kontaktperson. Vi vil også takke Stein Reegård for nyttige innspill underveis i prosjektet.

Oslo, februar 2023

Transportøkonomisk institutt

Bjørne Grimsrud
Administrerende direktør

Silvia J. Olsen
Avdelingsleder



Innhold

Sammendrag

1	Innledning	1
1.1	Metode.....	2
1.2	Gangen i rapporten	2
2	Bakgrunn	3
2.1	Jernbanereformen.....	3
2.2	Kunnskapsgrunnlaget for jernbanereformen	3
2.3	Hva er en evidensbasert beslutning?	4
3	Var Stortingsmeldingen EU-politikk?	6
3.1	Konkurransetsetting av persontransport.....	7
3.2	Separert modell vs. holdingmodell	9
3.3	Incentivsystem for infrastrukturforvalteren	9
3.4	Tildeling av skinnegang og fastsettelse av kjørevegsavgifter	11
4	Var Stortingsmeldingen «Solberg-politikk»?	13
4.1	To infrastruktuerselskaper	14
4.2	Regionale kollektivselskaper som planleggere og kjøpere av lokaltogtrafikktenester	14
4.3	Privatisering av NSB.....	15
5	Hva kan gjøres for å få et godt beslutningsgrunnlag for reformer i framtiden?	16
5.1	OECD.....	16
5.2	Den norske utredningsinstruksen	16
5.3	Ble utredningsinstruksen fulgt?	17
5.4	Oppfølging av utredninger i andre land	18
6	Konklusjon	20
	Referanser	21
	Litteratur	21
	Kilder	22

Beslutningsgrunnlaget for jernbanereformen

TØI rapport 1946/20233 • Forfattere: Silvia J. Olsen, Kirsten Hegsvold • Oslo 2023 • 22 sider

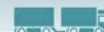
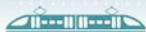
Vi har drøftet i hvilken grad beslutningsgrunnlaget for jernbanereformen fremstår som evidensbasert. Beslutningsgrunnlaget omfatter i første rekke Stortingsmeldingen «På rett vei». Meldingen kjennetegnes av en relativt streng fortolkning av EU-regelverk og EU-anbefalinger. Den synes i liten grad å være preget av partipolitikk der denne ikke sammenfaller med hva EU anbefaler. Stortingsmeldingen mangler ellers referanser og erfaringsgjennomganger, og den mangler også drøftinger av alternativer til de løsningene som blir presentert.

Stortingsmeldingen «På rett spor - Reform av jernbanesektoren» dannet grunnlaget for dagens organisering av jernbanesektoren. Reformen skulle gi klarere ansvarsdeling mellom aktørene, sterkere insentivmekanismer, gjøre det mulig å dra nytte av konkurransefordeler, samt bidra til en bedre koordinering av jernbane og øvrig kollektivtransport.

I dette prosjektet har vi undersøkt i hvilken grad beslutningsgrunnlaget for jernbanereformen fremstår som evidensbasert. Vi har således drøftet

1. Hvorvidt beslutningsgrunnlaget i (for) stor grad er preget av generiske EU-anbefalinger
2. Hvorvidt beslutningsgrunnlaget i (for) stor grad er preget av politiske preferanser fremsatt av Solbergregjeringen, samt
3. Hva som kan gjøres for å bedre fremtidige beslutningsgrunnlag for reformer i jernbanen- og eventuelt andre sektorer

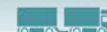
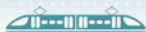
Vi har gjort en grundig gjennomgang av Stortingsmeldingen «På rett spor. Reform av Jernbanesektoren» (Samferdselsdepartementet 2015). Vi har også studert andre nasjonale og internasjonale beslutningsdokumenter, som stortingsmeldinger og -proposisjoner samt EU-direktiver. Sekundærlitteratur omfatter forskningsartikler, rapporter og tidligere evalueringer. I tillegg har vi snakket med en person som var sentral i arbeidet med Stortingsmeldingen «På rett spor».



Jernbanereformen besto av organisatoriske endringer så vel som konkurranseutsetting av persontransportmarkedet. Viktige organisatoriske endringer omfattet å splitte det tidligere Jernbaneverket i et myndighetsorgan (Jernbanedirektoratet) og et statsforetak (Bane NOR), retten til å være monopolist på et utvalg jernbanestrekninger i en avtalt periode. Markedet i Norge skulle således deles i 6–8 trafikkpakker og konkurranseutsettes gradvis.

Med bakgrunn i EU sine føringer har vi studert hvordan Stortingsmeldingen drøfter

- 1. Konkurransutsetting av persontransport.** Det eksisterende EU-regelverket stilte ikke krav om konkurranseutsetting av jernbanetransport, men i Stortingsmeldingen ble det antatt at utviklingen i EU-regelverket ville gå i den retningen. Konkurrans blir således lagt til grunn som et premiss. Det ble ikke gjort vurderinger av hvorvidt Norge kunne sammenliknes med land hvor man hadde gode erfaringer, betraktninger rundt hvorvidt man kunne forvente samme effekt av å konkurranseutsette hele det norske jernbanenettet som av å konkurranseutsette Gjøvikbanen, eller en redegjørelse over hvilke fallgruver man burde unngå, som en lærdom fra Storbritannia. Siden konkurranse var et premiss ble det heller ikke gjort noen vurdering av muligheten for å bruke den såkalte unntaksparagrafen for konkurranse, artikkel 4 i direktiv 2012/34/EU. Siden regjeringen nå har valgt å avlyse Trafikkkpakke 4, og stoppe konkurransen om Trafikkkpakke 5, ville slik drøfting vært nyttig.
- 2. Separert modell vs. Holdingmodell.** Som det blir påpekt i Stortingsmeldingen var det ikke én modell for organisering av jernbane som hadde satt seg som beste praksis i Europa i 2015. Det hadde også vært en bevegelse mot mer integrerte løsninger i europeiske land i tiden før 2015. En holdingmodell, eller andre alternative modeller for organisering, blir allikevel ikke vurdert i Stortingsmeldingen.
- 3. Etablering av et incentivsystem for infrastrukturforvalteren.** Som en del av reformen ble det etablert en ytelsesordning, der togselskapene skulle kompenseres når infrastrukturen ikke var tilgjengelig som forutsatt, mens togselskapene som forårsaket forsinkelser for andre skulle betale en kompensasjon til Bane NOR. Det var imidlertid få land som hadde innført en slik ytelsesordning, og forskere hadde også stilt spørsmål ved effekten av et slikt tiltak, når infrastrukturforvalter er en offentlig aktør. I Stortingsmeldingen ble det ikke vurdert hvorvidt ytelsesordning var et hensiktsmessig tiltak, og i liten grad drøftet om ordningen burde erstattes eller suppleres med tiltak, for å sikre tilstrekkelige incentiver for Bane NOR. Eksempelvis ble det i avtalene mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet ikke innført noen variabel komponent, for å gi Bane NOR en økonomisk motivasjon til å holde infrastrukturen tilgjengelig for trafikk. Samferdselsdepartementet innførte imidlertid flere endringer i styringen av Bane NOR i 2021-22.
- 4. Tildeling av skinnegang og fastsettelse av kjørevegsavgifter.** Stortingsmeldingen behandler innføring av kjørevegsavgift som et premiss, og den inneholder ingen drøftinger av de prinsipielle aspektene ved kjørevegsavgift, eller hvordan den bør innrettes.



Med bakgrunn i Sundvoldenerklæringen, samt Høyre og Fremskrittspartiet sine parti-program for 2013-2017 har vi studert hvordan Stortingsmeldingen drøfter

- 1. Etablering av to infrastrukturselskaper.** Dette var et forslag i Fremskrittspartiet sitt partiprogram, men det er lite som tyder på at dette ble vurdert som noe alternativ.
- 2. Regionale kollektivselskaper som planleggere og kjøpere av lokaltogtrafikkjenester.** I Stortingsmeldingen blir det påpekt at regionale myndigheter kjenner sine områder best. Samtidig blir det imidlertid listet opp en rekke argumenter mot å overføre ansvaret for jernbane til regionale myndigheter, og konkludert med at dette ikke er en god løsning i dagens situasjon.
- 3. Privatisering av NSB.** Å privatisere NSB blir ikke drøftet i stortingsmeldingen. Derimot virker det som at myndighetene sikt så for seg å gjøre NSB om til et statlig eid kommersielt selskap, eid av Nærings- og fiskeridepartementet. NSB hadde en særskilt informasjonsplikt overfor eier; altså Samferdselsdepartementet, om konsernets virksomhet. Ordningen satte NSB i en særstilling når anbud skal leveres; på den ene siden kunne konkurransen svekkes, dersom det statlige selskapet fikk bedre rammevilkår enn andre selskaper. På den andre siden var NSB nødt til å dele mer informasjon enn andre togoperatører, og hadde slik sett har en ulempe. Stortingsmeldingen inneholder ikke noen utførlige drøftinger av denne problematikken.

Som innspill til **hvordan få et godt beslutningsgrunnlag for reformer i fremtiden** har vi sett på hvilke prinsipper OECD anbefaler for en god utredning, og sammenliknet disse med kravene som ligger i den norske utredningsinstruksen. OECD sine anbefalinger skiller seg ikke vesentlig fra den norske utredningsinstruksen. I begge tilfeller anbefales det å komme med en klar definisjon av problemet, identifisere ulike alternativer for tiltak, analysere virkninger av disse alternativene, og på bakgrunn av dette anbefale konkrete tiltak. OECD vektlegger i tillegg å etablere rutiner for oppfølging og evaluering i etterkant. Det kan også synes om OECD går noe lengre i å anbefale bredest mulig informasjonstilgang, samt aktørmedvirkning, enn den norske utredningsinstruksen.

Vi har også gjort en kort vurdering av hvorvidt utredningsinstruksen ble fulgt i utarbeidelsen av «På rett spor». Vi vil ikke konkludere med at Stortingsmeldingen direkte bryter med utredningsinstruksen. Men særlig drøftingene av hvilke tiltak som er relevante, og hva som er mulige negative virkninger av tiltakene, er svært tynne. Det bør også bemerkes at de seks spørsmålene i utredningsinstruksen som meldingen er drøftet opp mot var et sentralt grep i revideringen av utredningsinstruksen i 2016, altså etter at Stortingsmeldingen om jernbanereformen ble utarbeidet. Å unnlate å utrede flere tiltak er imidlertid fortsatt den største svakheten i departementenes utredningsarbeid, viser en større undersøkelse. Det kan således være et behov for å klargjøre hvilket nivå drøftinger bør ligge på for at formålet med utredningsinstruksen kan sies å være oppfylt, og for å sikre at utredningene ligger på dette nivået. Spesielt interessant synes muligheten for en uavhengig vurdering av enkelte utredninger. I denne sammenheng kan det være relevant å hente erfaringer fra Finland, som har opprettet «Rådet för bedömning av lagstiftningen» Rådet har som formål å bedre kvaliteten på lovforberedelsene og særlig konsekvensutredningene i regjeringens proposisjoner.

1 Innledning

Stortingsmelding 27 (2014-2015) «På rett spor - Reform av jernbanesektoren» (Samferdselsdepartementet 2015) dannet grunnlaget for dagens organisering av jernbanesektoren. Reformen skulle gi klarere ansvarsdeling mellom aktørene, sterkere insentivmekanismer, gjøre det mulig å dra nytte av konkurransefordeler, samt bidra til en bedre koordinering av jernbane og øvrig kollektivtransport. Trafikkkpakke en til tre ble lyst ut og tildelt GA, SJ og Vy. Etter regjeringsskiftet i 2021 skjedde det flere endringer. Konkurransen om Trafikkkpakke ble 4 avlyst, og konkurransen om Trafikkkpakke 5 stoppet. Deretter ble det kunngjort at Jernbanedirektoratet skal forhandle med to statlige togselskapene Flytoget og Vy om Trafikkkpakke 4 og 5, heretter omtalt som Østland 1 og 2.

Både indre og ytre drivkrefter kan ha påvirket reformarbeidet. En viktig indre drivkraft ser ut til å ha vært problemer ved den eksisterende organiseringsformen (Krohn og Olsen, 2022). Dette er en drivkraft som også har kjennetegnet tyske og britiske jernbanereformer (Lodge, 2002). Eksterne drivkrefter kan i utgangspunktet omfatte EU-reguleringer så vel som transnasjonale administrative rutiner og -organ. Tilpasning til EUs fjerde jernbanepakke var således et uttalt mål i Stortingsmeldingen. Denne ga i forrige Stortingsperiode føringer for tekniske tilpasninger, som sikkerhet og interoperabilitet, men noe større spillerom når det gjelder organisering.

Disse utviklingstrekkene aktualiserer spørsmålet om administrative rutiner observert bl.a. av Egeberg og Trondal (2018); at den nasjonale sentraladministrasjonen både skal tjene den nasjonale regjeringen og EUs politisk-administrative system. EU har dessuten etablert egne administrative organ innenfor jernbanesektoren, eksempelvis European Union Agency for Railways (ERA). Slike organer kan påvirke organisatoriske løsninger som eierskap, markedsstruktur og ansvarsfordeling.

Norsk forvaltning har blitt betegnet som fragmentert og sektorbasert (Christensen m.fl., 2002), og preget av konsensus og tillit framfor detaljerte formelle regler og insentivsystemer. Politikkerne utøver ofte en betydelig påvirkning på utformingen av reformer, noe som er dokumentert av blant annet Lægread m.fl. (2013) og Olsen (2007). Den norske modellen kan slik sett sies å være en kontrast til den svenske «byråkratiske modellen» (Bøge, 2006). Da OECD sist gjennomførte en evaluering av norske reformer, ble det således påpekt at Norge i for liten grad bygde sitt reformarbeid på «evidensbasert» (evidence-based) beslutningstaking (OECD, 2003).

Med dette bakteppet for jernbanereformen har vi i dette prosjektet undersøkt

1. Hvorvidt beslutningsgrunnlaget i (for) stor grad er preget av generiske EU-anbefalinger
2. Hvorvidt beslutningsgrunnlaget i (for) stor grad er preget av politiske preferanser fremsatt av Solbergregjeringen, samt
3. Hva som kan gjøres for å bedre fremtidige beslutningsgrunnlag for reformer i jernbane- og eventuelt andre sektorer.

I problemstilling 1 og 2 drøfter vi i hvilken grad beslutningsgrunnlaget kan betegnes som evidensbasert, eller om det preges av EU-anbefalinger/Solbergpolitikk. Drøftingen av problemstilling 1 vil også omfatte muligheten for å benytte den såkalte «unntaksparagrafen» i direktivet, altså artikkel 4 i EUs kollektivtransportforordning, direktiv 2012/34/EU. Begrepet evidensbasert er operasjonalisert i kapittel 2.

Den tredje problemstillingen forutsetter at kunnskapshullene i beslutningsgrunnlaget blir identifisert, og at det blir foreslått verktøy for å redusere slike kunnskapshull i fremtidige utredninger. Her har vi dels bygget på funn fra drøftingen av de to første problemstillingene, og på anbefalinger om «best practice». Som en støtte for hva som «best practice» har vi tatt utgangspunkt i nasjonale retningslinjer, som utredningsinstruksen og DFØs anbefalinger. Videre har vi sett på OECD sine anbefalinger og utredninger, samt gode internasjonale eksempler på oppfølging og vurdering av reformutredninger.

1.1 Metode

I prosjektet er det gjennomført en grundig gjennomgang av Stortingsmeldingen «På rett spor. Reform av Jernbanesektoren» (Samferdselsdepartementet 2015). Vi har også studert andre nasjonale og internasjonale beslutningsdokumenter, som stortingsmeldinger og -proposisjoner, samt EU-direktiver. For å gi studien en komparativ referanseramme har vi tillegg studert anbefalinger fra OECD, samt praksis i Sverige og Finland. Sekundærlitteratur omfatter forskningsartikler, rapporter og tidligere evalueringer. Disse har vært samlet inn gjennom litteratursøk. I tillegg har vi snakket med en person som var sentral i arbeidet med Stortingsmeldingen «På rett spor».

Som kjent er etterpåklokskap den mest eksakte vitenskap. Det har også gått en del år siden stortingsmeldingen ble skrevet. Disse momentene, kombinert med prosjektets rammer, har lagt føringer for datainnsamlingen. For det første støtter vi oss i relativt liten grad på intervjuer, siden man ikke kan forvente at informantene skal huske detaljene rundt de vurderingene som ble gjort i 2015. For det andre har vi gjennomført litteratursøk med henblikk på å få en oversikt over hva som var «state of the art» på beslutnings- og forskningsfronten på den tiden da stortingsmeldingen ble skrevet.

1.2 Gangen i rapporten

I neste kapittel vil vi gjøre rede for den empiriske og analytiske bakgrunnen for rapporten. I kapittel tre ser vi nærmere på EUs anbefalinger med hensyn til organisering av jernbanen, og drøfter hvordan vi finner igjen disse anbefalingene i Stortingsmeldingen. I kapittel fire gjennomfører vi den samme øvelsen for Solbergregjeringens anbefalinger. I kapittel fem oppsummerer vi hvilke kunnskapshull som er blitt identifisert i beslutningsgrunnlaget, og formulerer anbefalinger om «best practice». Kapittel seks oppsummerer arbeidet.

2 Bakgrunn

I dette kapittelet gjør vi i korte trekk rede for bakgrunnen for jernbanereformen og byråkratenes kunnskapsgrunnlag. I tillegg gjør vi rede for begrepet evidensbasert, og operasjonaliserer dette.

2.1 Jernbanereformen

Jernbanereformen ble varslet i regjeringsplattformen til Solberg-regjeringen i 2013, der det het at regjeringen ville gjennomføre en stor jernbanereform med omorganisering av Jernbaneverket og NSB. Reformen består av organisatoriske endringer så vel som konkurranseutsetting av persontransportmarkedet.

De organisatoriske endringene omfattet

- Oppsplitting av Jernbaneverket i et myndighetsorgan (Jernbanedirektoratet) og et statsforetak (Bane NOR)
 - Jernbanedirektoratet fikk ansvar for langsiktig planlegging, samt konkurranseutsetting av persontogtilbud
 - Bane NOR AS skulle ivareta forvaltning, drift og vedlikehold av eksisterende infrastruktur, samt planlegging og utbygging av ny infrastruktur
- NSBs virksomhet ble delt opp i flere nye enheter: Togmateriell AS, Reiseplan og billett AS, samt Togvedlikehold AS
 - Disse selskapene overtok også eierskapet over NSBs datterselskaper Materiellselskapet AS, Salg og Billettering AS og Mantena AS
- ROM Eiendom AS, som eier godsterminaler, togstasjoner og verksteder, skiftet eier fra NSB til Bane NOR

Konkurranseutsetting av persontransportmarkedet skulle gjennomføres som konkurranse «om sporet», altså retten til å være monopolist på et utvalg jernbanestrekninger i en avtalt periode (Olsen og Longva, 2017)¹. Markedet i Norge skulle deles i 6–8 trafikkpakker og konkurranseutsettes gradvis.

Jernbanen skulle fortsatt være et statlig ansvar, i motsetning til regionaliseringen som hadde skjedd i flere europeiske land.

2.2 Kunnskapsgrunnlaget for jernbanereformen

Dette avsnittet baserer seg i stor grad på en samtale med en person som var involvert i arbeidet med Stortingsmeldingen. Siden dette bare er én kilde, og det er relativt lenge siden arbeidet foregikk, tar vi forbehold om at avsnittet kan inneholde feil. Se også kapittel 1.1 om metode.

¹ Denne løsningen skiller seg fra konkurransen på godstransportmarkedet i Norge, hvor det er åpnet opp for konkurranse «på sporet». Ved konkurranse «på sporet» kan flere ulike selskap kunne konkurrere på samme stekning.

Selve stortingsmeldingen inneholder lite informasjon om kildebruk, og det er heller ikke oppgitt noen referanser. Det heter imidlertid at «I arbeidet med jernbanereformen har [...] Samferdselsdepartementet søkt å gjøre nytte av mange lands erfaringer.» (Samferdselsdepartementet 2015, s. 9). Det blir ikke oppgitt hvilke land dette var, og det finnes ingen utførlige beskrivelser av konkurranseutsetting eller organisering i andre land. I avsnittet «Økt konkurranse om persontogtrafikk» nevnes noen land som har høy, og andre som har lav grad av konkurranse, uten ytterligere beskrivelser av deres systemer (ibid., s. 24).

Personen vi snakket med oppga at kunnskapsgrunnlaget ble utarbeidet av omstillingsenheten i Jernbaneverket. Omstillingsenheten innhentet informasjon fra organisering av jernbanesektoren i andre land (Storbritannia, Sverige, Nederland, Tyskland og Sveits). Organisering av kollektivtransport i Oslo og tidligere Akershus ble også brukt som del av kunnskapsgrunnlaget.

En del av omstillingsenhetens arbeid besto i å utarbeide prinsippskisser for overordnet ansvarsdeling mellom aktørene. Omstillingsenhetens forslag ble i noen grad tatt videre av Samferdselsdepartementet. Den gjeldende prinsippskissen er gjengitt i stortingsmeldingen (ibid., s. 31). Omstillingsenheten kom også med anbefalinger om Bane NOR og Jernbanedirektoratet, som ble tatt videre og omtalt i Stortingsmeldingen.

Samferdselsdepartementet bestilte og benyttet i tillegg en analyse fra PwC, denne inneholdt blant annet gevinstrealiseringsplaner og en samfunnsøkonomisk analyse. Det ble også innhentet advokatbistand fra selskapet BHR.

I henhold til personen vi snakket med var det liten kunnskap om EU sin politikk. Det var heller ikke noe ønske fra Samferdselsdepartementet om å vektlegge hva EU mente – jernbanereformen skulle presenteres som en nasjonal reform. Samme person mente også at det kunne vært innhentet av mer ekstern kompetanse, og at det burde vært gjennomført flere samfunnsøkonomiske analyser. I tillegg hadde personene som arbeidet med kunnskapsgrunnlaget liten juridisk kompetanse. Dette resulterte i at noen av modellene som ble skissert innledningsvis viste seg å ikke være lovlige å gjennomføre.

Personen vi snakket med kjente ikke til at det hadde blitt vurdert alternative modeller for organisering av jernbanesektoren. Utgangspunktet var markedslignende strukturer som flere av landene i Europa hadde innført.

2.3 Hva er en evidensbasert beslutning?

Såkalt «evidence-based policy making» (EBPM) ble et begrep tidlig på 2000-tallet, og betyr rett og slett at politiske initiativer skal ha støtte i forskningen (Plewis, 2000, s. 96). Om det finnes kunnskap om hvordan politikken virker, bør også denne kunnskapen benyttes av beslutningstakerne (Sanderson, 2002). EBPM kan således betegnes som en rasjonell og normativ analytisk retning, der man antar at pålitelig kunnskap gir et godt grunnlag for effektiv handling. Dette betyr i sin tur at EBPM baserer seg på et sett av forutsetninger om kunnskapens natur, hvordan god kunnskap og praksis kan identifiseres, og hvordan beslutnings- og politiske systemer fungerer.

I dette prosjektet vil vi nøye oss med å betegne en evidensbasert beslutning der det er sannsynliggjort en sammenheng mellom mål og (organisatorisk) tiltak. Dette kan eksempelvis bety at et mål om en mer forretningsmessig innretning av en organisatorisk enhet er fulgt opp med verk-

tøy som incentiver, avtaler eller andre ordninger som det finnes dokumentasjon på at har fungert i andre sammenhenger.

3 Var Stortingsmeldingen EU-politikk?

EUs jernbanereformer har hatt som uttalt målsetting å legge til rette for konkurranse på det europeiske skinnenettet, gjennom å splitte opp de tidligere landsdekkende (nasjonale) jernbaneselskapene. Grunnlaget for reformene ble lagt i 1991 gjennom kravet om et regnskapsmessig skille mellom infrastruktur og transport. Direktivet bidro til at flere land, deriblant Norge, skilte ut infrastruktur og person- og godstransport i separate organisasjoner (separert modell). Andre land som Tyskland, valgte å gjøre dette gjennom å opprette rettslig selvstendige datterselskaper tilknyttet samme konsern (holdingmodell).

Frem til nå er fire pakker blitt vedtatt av EU-kommisjonen, i 1999, 2004, 2007 og 2016.

Den første jernbanepakken handlet i stor grad om organisatoriske endringer, og besto av direktiv 2001/12; 2001/13; og 2001/14. Oppsummert inneholdt disse direktivene krav om (Nash og Matthews 2009, Krohn og Olsen, 2022):

1. Oppdeling av forvaltningen av infrastruktur, gods og passasjertjenester i egne enheter, med egne resultatregnskap.
2. Etablering av en jernbaneregulator (i Norge Jernbanetilsynet), som skal være organisatorisk uavhengig av infrastrukturforvalter og togoperatører.
3. Etablering av et incentivsystem for infrastrukturforvalteren.
4. Tildeling av skinnegang og fastsettelse av kjørevegsavgifter skal skje på en ikke-diskriminerende måte.
5. Infrastrukturforvalteren skal ha en tilfredsstillende økonomisk situasjon.

Pakke nummer to åpnet innenlands og internasjonal godstransport på jernbane for konkurranse, og inneholdt tiltak som skulle samordne standarder og tilrettelegge for interoperabilitet i jernbanesektorene på tvers av landene.

Et viktig moment i den tredje pakken var kravet om at alle internasjonale passasjerlinjer innenfor EU skulle åpnes opp for konkurranse innen 2010 (Alexandersson 2010).

Den fjerde jernbanepakken består av to «pilarer»; den tekniske pilaren og markedspilaren. Den tekniske pilaren omfatter sikkerhet og interoperabilitet, mens markedspilaren omfatter reguleringer som skal sikre en upartisk styring av jernbaneinfrastruktur. Videre ble obligatorisk anbudskonkurranse for offentlige servicekontrakter innen jernbane innført. Kommisjonen ønsket opprinnelig å foreslå et krav om fullstendig separasjon mellom infrastruktur og transporttjenester. Dette utløste imidlertid stor lobbyvirksomhet hos spesielt tyske og østerrikske jernbaneselskaper, som ønsket å beholde sine holdingmodeller (Krogstad, 2013). Det ble også gjennomført en studie (van de Velde mfl. 2012), som skulle gi svar på hvilken organisasjonsform som er mest effektiv. Det organisatoriske kravet i jernbanepakke fire går derfor ikke lengre enn å pålegge landene å etablere en infrastrukturforvalter som er operasjonelt og økonomisk uavhengig av operatøren. En holdingmodell aksepteres dersom infrastruktur er organisert i rettslig uavhengige datterselskaper (Kommisjonen 2013).

Når det gjelder konkurranseutsetting av persontransport, er det altså signalene fra den fjerde jernbanepakken som er de sentrale. Føringer for organisering finnes først og fremst i den første jernbanepakken.

Det har vært store variasjoner i hvordan direktivene fra den første jernbanepakken har blitt implementert, og kommisjonen har sendt ut en rekke brev til de ulike EU-landene om brudd på direktivene. Vanlige organisatoriske brudd omfatter liten uavhengighet mellom infrastruktur og transport, samt manglende incentivsystemer for infrastrukturforvalteren (Nash 2010:205). Nash antar i denne forbindelse at flere medlemsland egentlig ikke ønsker å implementere pakkene, og derfor gjør så lite som mulig, så sakte som mulig (ibid.)

EU sine føringer og landenes tilpasninger gjør det således aktuelt å studere hvordan stortingsmeldingen drøfter

- Konkurransetsetting av persontransport
- Separert modell vs. holdingmodell
- Etablering av et incentivsystem for infrastrukturforvalteren
- Tildeling av skinnegang og fastsettelse av kjørevegsavgifter

Vi ser nærmere på hvert av disse punktene under.

3.1 Konkurransetsetting av persontransport

Som nevnt i kapittel 2.1 ble det i forbindelse med jernbanereformen innført konkurranse «om sporet», altså retten til å være monopolist på et utvalg jernbanestrekninger i en avtalt periode. Det ble lagt opp til å dele markedet i Norge i 6–8 trafikkkpakker, og å konkurransetsette disse gradvis. Anbudene ble organisert i form av nettokontrakter. Dette betyr togoperatøren beholder alle billettinntektene, og på denne måten bærer både inntekts- og kostnadsrisikoen (Olsen m.fl., 2012, Krohn og Olsen, 2022).

I Stortingsmeldingen blir det påpekt at det eksisterende regelverket ikke stilte krav om konkurranseutsetting av jernbanetransport. Man antok likevel at utviklingen i EU-regelverket ville gå i den retningen (Samferdselsdepartementet 2016, s. 24). Denne antagelsen blir fulgt av følgende utsagn, som har en ideologisk undertone: «Et persontogmarked preget av aktiv konkurranse på sporet, hvor ulike togselskaper identifiserer behov i markedet, søker om ruteleier og etablerer et (lønnsomt) togtilbud er en ideell situasjon». (ibid.). En konkurranse «på sporet», altså at flere ulike selskap konkurrer på samme strekning, ble imidlertid ikke sett på som realistisk i Norge.

Flere studier hadde vist at konkurranseutsetting ga bedre kvalitet og reduserte kostnader. Blant annet fant Alexandersson og Hultén (2008) at konkurranseutsetting av persontransport på jernbane i Sverige reduserte offentlige subsidier med 20 prosent. Også i Tyskland og Nederland ble kostnadene redusert med 20 prosent eller mer, samtidig som tilbudet var uendret eller bedre (Olsen og Longva, 2017). I Norge hadde en evaluering vist at anbudsutsettingen av Gjøvikbanen isolert sett ga 12 prosent reduksjon i driftskostnadene, bedre tilbud og høyere passasjertall (Longva m.fl., 2010). I Storbritannia hadde man derimot ikke sett en like stor kostnadsreduksjon (ibid.). Meldingen inneholder ikke noen vurdering av hvorvidt Norge kunne sammenliknes med land hvor man hadde gode erfaringer, betraktninger rundt hvorvidt man kunne forvente samme effekt av å konkurransetsette hele jernbanenettet som av å konkurransetsette Gjøvikbanen, eller en redegjørelse over hvilke fallgruver man burde unngå, som en lærdom fra Storbritannia.

Stortingsmeldingen inneholder relativt grundige redegjørelser over hvilke prinsipper som skal legges til grunn for utformingen av trafikkkpakkene, samt hvilken kontraktsform som skal velges.

Som gjeldende for resten av stortingsmeldingen, og som redegjort for i kapittel 2.2, er imidlertid ikke disse drøftingene kildebelagt.

Uavhengig av om beslutningen om å innføre konkurranseutsetting skyldtes antakelser om EU-regelverket i framtiden, eller politiske føringer nasjonalt, blir det ikke presentert som noe alternativ å videreføre ordningen med direktekjøpskontrakter i stortingsmeldingen. Følgelig blir det heller ikke gjort noen vurdering av muligheten for å bruke den såkalte unntaksparagrafen, artikkel 4 i direktiv 2012/34/EU, som sier at dersom kontrakter skal tildeles direkte må det eksistere relevante strukturelle og geografiske særtrekk i markedet og jernbanenettet. Sett i lys av den senere tids utvikling, der regjeringen har valgt å avlyse Trafikkpakke 4, og stoppe konkurransen om Trafikkpakke 5 (se også kapittel 0), ville det vært nyttig med en slik drøfting. Direktekjøpskontraktene som nå skal inngås blir nemlig innført *før* EUs fjerde jernbanepakke trer i kraft, noe som betyr at man ikke kan velge samme løsning når de løper ut.

Unntaksparagrafen

Særtrekkene som er omtalt i artikkel 4 i direktiv 2012/34/EU omfatter

1. størrelse,
2. særtrekk ved etterspørselen,
3. jernbanenettets kompleksitet,
4. teknisk og geografisk isolasjon, eller
5. de tjenestene som omfattes av kontrakten.

Når det gjelder punkt 3, jernbanenettets kompleksitet, holder norsk jernbaneinfrastruktur, som Krohn og Olsen (2022) påpeker, gjennomgående for lav standard, og kapasiteten i sentrale deler av Østlandet er begrenset. Forsinkelser skyldes i stor grad forhold ved infrastrukturen. Lav kapasitet gjør at tildelinger av ruteleier til lokaltog, regiontog, fjerntog og godstog henger nøye sammen, og må sees i sammenheng. Videre er det slik at når kvalitet, frekvens og volum av tjenestetilbudet i stor grad avgjøres av kapasiteten på skinnene, og regulariteten i stor grad kan knyttets til forhold ved infrastrukturen, blir jernbanen på det sentrale Østlandet ingen reell markedsarena der transportselskapene kan konkurrere seg imellom, eller med andre deler av transportsektoren, om kundene. Dette peker i retning av at «jernbanenettets kompleksitet» i unntaksparagrafen kan komme til anvendelse for deler av det norske jernbanenettet.

Når det gjelder punkt 2, særtrekk ved etterspørselen, utgjør togreiser en lav andel av alle personreiser i Norge, i 2019 var tallet 4,9 %². Toget er med andre ord ikke noe et eget isolert marked, uten konkurranse fra annen transport³. Om dette kan betegnes som et særnorsk trekk ved etterspørselen kan nok diskuteres. Norge er imidlertid et langstrakt land, med subsidierte flybilletter på strekninger som også betjenes av toget⁴, en øvrig kollektivtransport som også hovedsakelig drives på subsidier, og med generøse elbil-subsidier. Alle disse forholdene peker i retning av en lav markedsetterspørsel etter togbilletter.

² Se <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

³ Se også <https://frifagbevegelse.no/aktuell/jernbaneselskapene-bor-samle-seg-mot-sin-felles-fiende-mener-transportforsker-6.158.634786.da28277fd3>

⁴ Eksempelvis Oslo-Røros, Trondheim- Mo i Rana, Trondheim-Namsos, Bodø- Mo i Rana

Norge ville antakelig stilt sterkere i en eventuell forhandling med EU om bruk av unntaksparagrafen dersom myndighetene allerede ved introduksjonen av jernbanepakke fire hadde anført at norsk jernbanesektor preges av visse særtrekk, som innebærer at unntaksparagrafen må gjøres gjeldende. Ved å ikke komme med slike anførsler har vi stilltiende akseptert betingelsene, og gjort fremtidige forhandlinger vanskeligere.

3.2 Separert modell vs. holdingmodell

I stortingsmeldingen heter det at «Det er ikke én modell for organisering av jernbane som har satt seg som beste praksis i Europa.» (Samferdselsdepartementet 2015, s. 6). Dette kan langt på vei sies å være en riktig observasjon på tidspunktet for utredningen. Studier hadde vist at endringene i transaksjonskostnadene ved å gå over til en separert modell var liten, men det var også effektivitetsgevinstene (Van de Velde mfl 2012, Krogstad 2013). Litteraturen som eksisterte på området konkluderte derfor stort sett med at konkurranse har større effekt enn organisatoriske grep (Cantos mfl. 2012; Asmild mfl. 2009). Meldingen viser imidlertid ikke til denne typen forskningslitteratur.

Tross disse resultatene fra forskningen hadde det imidlertid, i tiden før stortingsmeldingen ble utarbeidet, vært en bevegelse mot mer integrerte løsninger i europeiske land. Slovenia gikk over til en holdingmodell i januar 2012 (Jordfald 2012:103), og det samme gjorde Frankrike i 2020 (en endring som ble annonsert i 2012). Også i Danmark hadde danske politikere uttrykt misnøye med den separerte organisasjonsmodellen (Sørensen og Longva 2011). Disse europeiske bevegelsene kunne vært en motivasjon for å diskutere muligheten for en holdingmodell også i Norge, da jernbanereformen skulle utformes.

Det hadde dessuten vært en viss interesse for holdingmodellen i Norge; Senterpartiet hadde programfestet en sammenslåing av Jernbaneverket og NSB (Krogstad 2013).

Søk på «integrert» eller «holdingmodell» i meldingen gir imidlertid ingen relevante resultater. Det blir riktig nok påpekt flere steder (Samferdselsdepartementet 2015, s. 10, 15 og 16) at jernbanen er et integrert system, men en holdingmodell blir altså ikke vurdert som noen mulig konsekvens av dette. Som nevnt i kapittel 2.2 hadde heller ikke personen vi snakket med og som var involvert i arbeidet med stortingsmeldingen, noen oppfatning av at alternative modeller for organisering hadde blitt vurdert. Meldingen inneholder heller ingen utførlige beskrivelser av organiseringen i noe annet land, hverken med separert modell (Sverige, Storbritannia) eller holdingmodell (Tyskland, Sveits).

En årsak til den manglende drøftingen kan ha vært forventninger knyttet til utviklingen i EU-regelverket. På side 19 heter det således at «Det foreligger forslag om endringer i EU-regelverket som fastslår at hovedregelen vil være et fullt organisatorisk skille mellom infrastrukturforvalter og leverandør av transportytelser» (ibid.). Stortingsmeldingens uforbeholdne videreføring av separert modell kan således leses som en lojal tilpasning til EUs signaler.

3.3 Incentivsystem for infrastrukturforvalteren

Fram til jernbanereformen hadde det ikke eksistert noe incentivsystem mellom infrastrukturforvalter og togselskapene. I henhold til meldingen gjorde mangelen på en slik ordning det «vanskelig å etablere et tydelig kunde/ leverandørforhold mellom infrastrukturforvalter og togselskap» (ibid., s. 28).

Det ble derfor lagt opp til å etablere en ytelsesordning, der togselskapene skulle kompenseres når infrastrukturen ikke er tilgjengelig som forutsatt, mens togselskapene som forårsaker forsinkelser for andre skulle betale en kompensasjon til Bane NOR. Innføringen av ytelsesordningen kan sees som en direkte konsekvens av kravene i direktiv 2001/14, og det blir vist til «gjeldende EØS-regelverk» i Stortingsmeldingen.

Som Nash (2010) påpekte, var det imidlertid få EU-land (med unntak av Storbritannia) som hadde innført en slik ytelsesordning. Nash stilte også spørsmål ved effekten av et slikt tiltak, all den tid infrastrukturforvalter i praksis er en offentlig aktør (ibid., s. 207). Han mente således at direkte forhandlinger mellom regjeringen og infrastrukturforetaket, og inngåelse av flerårige kontrakter som dekket samme problemstilling, antakelig ville være en bedre løsning. Slike flerårige kontrakter hadde blant annet blitt innført i Tyskland da Nash skrev sin artikkel i 2010.

Nash sitt forslag illustrerer at EU-direktivets krav om et incentivsystem for infrastrukturforvaltningen kan, og antakelig bør, tolkes bredere enn et kompensasjonssystem mellom togselskaper og infrastrukturforvalter. Det handler i bunn og grunn om hvilke krav eier/regulator stiller til infrastrukturforetaket. Det ble i denne forbindelse lagt opp til at Bane NOR skulle styres gjennom eierstyring fra Samferdselsdepartementet, kombinert med avtalestyring fra Jernbanedirektoratet. Avtalene med Jernbanedirektoratet ville bli utformet som fireårige avtaler om kjøp og investeringer. Det het videre om disse avtalene at det «vil vurderes om den statlige finansieringen burde gis en variabel komponent som gir foretaket en økonomisk motivasjon til å holde infrastrukturen tilgjengelig for trafikk» (Samferdselsdepartementet 2015, s. 20). Noen slik variabel komponent ble altså ikke innført i utgangspunktet. Videre ble det i stortingsmeldingen erkjent at mange av oppgavene som skulle utføres av Bane NOR hadde karakter av naturlige monopoler: «Mange av disse oppgavene har karakter av naturlige monopoler, det finnes ikke et effektivt marked for dem. Gjennomføring av oppgavene kan da best ivaretas av en statlig eid aktør» (ibid., s. 19).

Som Olsen og Longva (2017) påpekte, var det derfor vanskelig å se hvordan organiseringen kunne karakteriseres som «en mer forretningsmessig innretning» der «enhetene finansieres og organiseres slik at de får incentiver til effektiv drift» (Samferdselsdepartementet 2015, s. 6). Tilsvarende kunne man fra et tradisjonelt hierarkisk ståsted innvende at Samferdselsdepartementet ga avkall på et viktig styringsverktøy ved å delegere kjøpsansvaret til Jernbanedirektoratet (Olsen og Longva 2017).

I Stortingsmeldingen ble det altså ikke vurdert hvorvidt ytelsesordning var et hensiktsmessig tiltak, og i liten grad drøftet om ordningen burde erstattes eller suppleres med tiltak i retning av hva Tyskland hadde gjennomført, for å sikre tilstrekkelige incentiver for Bane NOR. Det har imidlertid vært en utvikling på dette området etter at jernbanereformen ble innført. I Prop. 1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet (s. 176) er det tatt inn en presisering av at samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal tillegges vekt innenfor Bane NORs handlingsrom. Videre har Samferdselsdepartementet begynt å inngå avtaler med Bane NOR, der selskapet sikres et minimumsnivå for likviditetstilførsel de neste fire år, samtidig som Bane NORs handlingsrom og ansvar blir tydeliggjort. Opplegget for denne avtalen fremstår altså til forveksling lik den ordningen Nash anbefalte i 2010.

3.4 Tildeling av skinnegang og fastsettelse av kjørevegsavgifter

Det er viktig å tildele skinnegang på en ikke-diskriminerende måte for å sikre konkurranse på like vilkår. I Norge var det Jernbaneverket som hadde hatt ansvaret for tildeling, og oppgaven ble lagt til Jernbanedirektoratet etter reformen.

Føringer for tildeling av skinnegang er ikke eksplisitt diskutert i stortingsmeldingen. Det blir imidlertid nevnt at Flytoget har en avtale med Jernbaneverket om fortrinnsrett ved ruteplanlegging til et visst antall regelmessige avganger hver time på strekningen Etterstad – Gardermoen, fram til 1. januar 2030 (Samferdselsdepartementet 2015, s. 29.). I samme delkapittel blir det i forbindelse med planer om konkurranseutsetting av tilbringertrafikk med tog til Gardermoen nevnt som et mål at den samlede kapasiteten i jernbanenettet, ikke minst i Oslo-tunellen, skal utnyttes best mulig. Dette kan tolkes som en observasjon av at Flytogets avtale er svært fordelaktig, og muligens går på bekostning av annen togtrafikk eller andre togoperatører.

Når det gjelder kjørevegsavgift, hadde Norge i tiden før jernbanereformen i praksis bare kjørevegsavgift på Gardermobanen og for den aller tyngste godstransporten, dvs. aksellast over 25 tonn (ibid., s. 14). Dette ble vurdert som problematisk av flere grunner:

- Det lave nivået oppfylte ikke intensjonen om at slik betaling minst skal dekke de kostnader som er en direkte følge av den jernbanevirksomheten som drives (marginalkostnaden)
- Det lave nivået bidro heller ikke til at Jernbaneverket fremsto som en leverandør med klare forpliktelser overfor togselskapene

«Intensjonen» det blir vist til i første punkt blir sett i sammenheng med gjeldende EØS-regelverk. Det heter i stortingsmeldingen av dette regelverket «forutsetter at togselskapene betaler en kjørevegsavgift for bruk av infrastrukturen» (ibid., s.14). De aktuelle EU-direktivene⁵ åpner imidlertid opp for å gi konkurransenøytrale rabatter for deler av infrastrukturen, eller tidsbegrensede rabatter for å fremme nye jernbanetjenester og bruk av lite benyttet infrastruktur (Bane NOR, 2017). Mens stortingsmeldingen presenterer kjørevegsavgift som et krav, kunne Norge med andre ord antakelig beholdt sitt gamle system, i det minste som en tidsbegrenset ordning, om det hadde vært politisk vilje til dette.

Siden å beholde den gamle ordningen ikke ble presentert som noe alternativ, inneholder heller ikke stortingsmeldingen noen drøfting av de prinsipielle aspektene ved innføring av kjørevegsavgift. Forskning hadde i utgangspunktet vist at en marginalkostnadsprising gir mer effektiv kapasitetsutnyttelse, selv om den ikke dekker alle vedlikeholdskostnader (Nash og Mathews 2002, Ljungberg 2013). Nash (2010) observerte imidlertid at høye kjørevegsavgifter kan svekke jernbanens intermodale konkurransekraft, siden hverken fly- eller vegtransport er i nærheten av å betale sine samfunnsøkonomiske marginalkostnader (ibid., s. 205-206). I Norge, hvor staten uansett tar det meste av regningen for både tog og bane, kan man dessuten argumentere med at en kjørevegsavgift bare betyr å flytte penger (Aarhaug m.fl., 2013). Aarhaug m.fl. fant allikevel at en innføring av kjørevegsavgift kunne bidra til økt kunnskap og transparens, ved

⁵ EU-direktiv 2001/14/EU og 2012/34/EU

at den ville gi bedre oversikt over marginalkostnadene på ulike strekninger. Denne kunnskapen kunne i sin tur bli brukt inn i beslutningene om ressursfordeling.

Kjørevegsavgifter kan innrettes på forskjellige vis. I Norge ble det i 2017, i tillegg til den generelle kjørevegsavgiften, innført en «kapasitetsavgift» for bruk av jernbaneinfrastrukturen⁶. Formålet med kapasitetsavgiften var å sette en pris på knapp kapasitet i jernbaneinfrastrukturen. Avgiften gjaldt i utgangspunktet rundt Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, men ble fra 2018 begrenset til å gjelde kun for Osloområdet (Bane NOR 2017). Modellen for prising ble også endret; fra delvis kapasitetsavgift også utenfor rushtid, til å bare omfatte avgift for tog i rushtid. En rask og omfattende endring av kapasitetsavgiften kan tyde på at den var lite utredet før den ble innført. Kapasitetsavgiften ble heller ikke drøftet som en del av jernbanereformen.

⁶ Prop. 1 S (2016-2017), s. 169-170

4 Var Stortingsmeldingen «Solberg-politikk»?

I regjeringsplattformen til Solberg-regjeringen fra 2013, står det at regjeringen vil øke konkurransen på jernbane, og øke jernbaneinvesteringene. Det står videre at regjeringen vil gjennomføre en stor jernbanereform med omorganisering av Jernbaneverket og NSB «for å oppnå en mer hensiktsmessig styringsstruktur, en forretningsmessig organisasjonsform og tydelige mål» (Sundvollen-plattformen, 2013). Det heter også at regjeringen vil gjennomgå kjørevegsavgiften på jernbanen, med sikte på å kartlegge hvordan den bør utformes for å oppnå en konkurranse- nøytral infrastruktur (ibid.).

Høyre sitt partiprogram 2013-2017

Høyre skriver i sitt partiprogram⁷ at de ønsker å omdanne Jernbaneverket til to statlige selskaper. Ett selskap skal ha ansvar for utvikling og drift av jernbanens infrastruktur, og et skal ha ansvar for utbygging og vedlikehold av jernbaneinfrastruktur. Sistnevnte selskap skulle konkurrere med andre. Videre står det i partiprogrammet at Høyre ønsker å konkurranseutsette persontransport på bane på flere strekninger. Videre ønsker Høyre å la regionale kollektivselskaper planlegge og kjøpe lokaltogtrafikkjenester for å få et mer helhetlig tilbud i og rundt de største byområdene.

Fremskrittspartiets sitt partiprogram 2013-2017

Fremskrittspartiet skriver i handlingsprogrammet for perioden 2013-2017 at partiet ønsker at jernbanenettet åpnes for fri konkurranse. Grunnen er at fri konkurranse kan føre til et bedre og rimeligere tilbud, og det kan gi en miljøgevinst. Forskriftene i jernbaneloven bør endres og åpne for fri konkurranse. Fremskrittspartiet skriver i handlingsprogrammet 2013-2017 at de vil oppheve togmonopolet på persontransport ved å åpne for fri konkurranse. Partiet ønsket også å selge NSB AS.

Oppsummering

Sundvoldenerklæringen og partiprogrammene er altså langt på vei på linje med EU sine anbefalinger for organiseringen av jernbanen, som er blitt drøftet i kapittel 3. Vi så der at det fantes ideologiske undertoner i beslutningen om å konkurranseutsette persontransport på tog, og at konkurranse «på sporet», altså at flere ulike selskap konkurrer på samme stekning, ble betegnet som den ideelle situasjonen. Dette kan være en referanse til FrPs ønske om å åpne for fri konkurranse, men det ble altså ikke vurdert som realistisk i Norge. Vi så også at en videreføring av direktekjøpskontrakter, med en tilhørende drøfting av muligheten for å bruke unntaksparagrafen for å kunne gjennomføre dette, ikke sett på som et alternativ. Videre inneholdt ikke stortingsmeldingen noen diskusjoner om holdingmodellen, til tross for at flere EU-land hadde

⁷ <https://hoyre.no/content/uploads/2020/11/Hoyres-partiprogram-2013-2017.pdf>

beveget seg i retning av denne. Dette stemmer godt overens med Høyres og Fremskrittspartiets partiprogram, der ytterligere oppsplitting eller privatisering blir foretrukket fremfor integrering.

Supplerende punkter fra partiprogrammene eller regjeringsplattformen, som ikke er blitt drøftet i kapittel tre, omfatter

- To infrastrukturetselskaper:
 - Et selskap med ansvar for utvikling og drift av jernbanens infrastruktur, og
 - Et selskap med ansvar for utbygging og vedlikehold av jernbaneinfrastruktur, som skulle operere i konkurranse med andre
- Regionale kollektivselskaper skal planlegge og kjøpe lokaltogtrafikkjenester
- Privatisering av NSB AS

Vi ser nærmere på hvert av disse punktene under.

4.1 To infrastrukturetselskaper

Som tidligere beskrevet ble Jernbaneverket splittet i to, men det var bare Bane NOR som ble gjort til et AS.

Det er lite i meldingen som tyder på at det ble vurdert å gjøre Jernbanedirektoratet til et AS. Det blir imidlertid presisert at myndighetsdelen av Jernbaneverket, det fremtidige Jernbanedirektoratet, skal være betydelig mindre enn Bane NOR: «Regjeringen vil videreføre en mindre del av Jernbaneverket som et direktorat som får ansvaret for [...] myndighetsoppgavene.» (Samferdselsdepartementet 2015, s. 18).

En annen løsning ville vært å splitte Bane NOR i en drifts- og en utbyggingsdel, men heller ikke denne ordningen har vi funnet spor av i Stortingsmeldingen.

4.2 Regionale kollektivselskaper som planleggere og kjøpere av lokaltogtrafikkjenester

I Stortingsmeldingen understrekes NTP 2014-2023 sin strategi om at toget, sammen med øvrig kollektivtransport, sykkel og gange, skal ta veksten i persontransporten i storbyområdene (ibid., s. 16). Det blir videre påpekt at regionale myndigheter kjenner sine områder best. Det blir allikevel listet opp en rekke argumenter mot å overføre ansvaret for jernbane til regionale myndigheter, og konkludert med at dette ikke er en god løsning i dagens situasjon. Jernbanen skulle derfor fortsette å være et statlig ansvar.

Som observert av Olsen og Longva (2017) ville Norge være ett av kun to europeiske land som kombinerte fortsatt statlig ansvar med anbud på de regionale transporttjenestene. Det andre landet som hadde innført en slik ordning var Danmark⁸, og som nevnt i kapittel 3.2, hadde det på dette tidspunktet meldt seg kritiske røster mot den separerte modellen i Danmark.

⁸ I tillegg hadde Portugal lik organisering, og hadde konkurranseutsatt en 54 km lang strekning (Krogstad, 2012).

4.3 Privatisering av NSB

Å privatisere NSB blir ikke drøftet i stortingsmeldingen. Derimot ser virker det som myndighetene på sikt så for seg å gjøre NSB om til et statlig eid kommersielt selskap, eid av Nærings- og fiskeridepartementet. I prinsippskissen som er presentert i Stortingsmeldingen om jernbanereformen er således «Statlig eide selskaper som drives kommersielt», ført opp under Nærings- og fiskeridepartementet (Samferdselsdepartementet 2015, s. 31) Det heter dessuten i Innst. 386 S – 2014–2015 at «Etter en overgangsfase hvor persontogtrafikken konkurranseutsettes, vil trafikkelskapet NSB være konkurranseutsatt i alle sine delmarkeder.»

I 2015 var NSB et selskap med særskilt samfunnsoppdrag. Dette innebar at selskapet hadde en særskilt informasjonsplikt overfor eier; altså Samferdselsdepartementet, om konsernets virksomhet (Olsen og Longva, 2017). Informasjonsplikten omfattet alle saker som antas å være av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning⁹. Denne ordningen ville dermed sette NSB i en særstilling når anbud skal leveres, noe som kunne hindre konkurranse på like vilkår. På den ene siden kunne statlig eierskap kan bidra til å svekke konkurransen, dersom de statlige selskapene fikk bedre rammevilkår enn andre selskaper. På den andre siden var NSB nødt til å dele mer informasjon enn andre togoperatører, og hadde slik sett har en ulempe sammenliknet med de andre aktørene.

Stortingsmeldingen inneholder ikke noen utførlige drøftinger av denne problematikken. Det heter riktignok innledningsvis at det «tilstrebes at statlig eide selskaper ikke gis fordeler i konkurransen gjennom særfordeler eller kontroll over strategiske innsatsfaktorer» (Samferdselsdepartementet 2015, s. 6). Hva det betyr at selskapet har en kort kommandolinje til sjefen for transportsektoren, eller at denne sjefen har mer kunnskap om dette selskapet enn om de andre, drøftes imidlertid ikke.

Etter jernbanereformen er det heller ikke blitt foretatt organisatoriske grep av betydning for Vy, som har overtatt mange av oppgavene til NSB. Vy eies fremdeles av Samferdselsdepartementet. Og selv om Vy nå er et såkalt kategori 1- selskap, altså et selskap der målet for eier er høyest mulig avkastning over tid innenfor bærekraftige rammer (Meld. St. 6 (2022–2023)), har selskapet fortsatt en særskilt informasjonsplikt overfor eier nedfelt i sine vedtekter (Vygruppen 2022, s. 122). Denne organisatoriske uryddigheten ville muligens vært ryddet opp i gjennom en bedre drøfting i forbindelse med jernbanereformen, men mangelen på en slik drøfting skyldes altså ikke en ukritisk tilpasning til partipolitiske preferanser.

⁹ Denne bestemmelsen var nedfelt i §10 i selskapets vedtekter.

5 Hva kan gjøres for å få et godt beslutningsgrunnlag for reformer i framtiden?

I dette kapittelet vil vi drøfte hva som kan gjøres for å få et godt beslutningsgrunnlag for reformer i fremtiden. Vi vil begynne med å se på hvilke prinsipper OECD anbefaler for en god utredning, og sammenlikne dette med kravene som ligger i utredningsinstruksen. Deretter vil vi kort vurdere hvorvidt Stortingsmeldingen har fulgt kravene i utredningsinstruksen, og hvilke rutiner som finnes for å sikre at kravene blir fulgt. Til slutt vil vi se på praksis for oppfølging i Sverige og Finland.

5.1 OECD

OECD har utarbeidet flere veiledere i «best practice principles», inkludert prinsipper for reguleringer¹⁰. De anbefaler således at enhver utredning av nye reguleringer *minst* skal inneholde

1. Definisjon av problemet
2. Formål
3. Beskrivelse av forslaget til regulering
4. Identifisering av alternativer
5. Nytte-konstadsanalyse
6. Identifisering av det foretrukne alternativet
7. Etablering av et oppfølgings- og evalueringssystem

En *god* utredning bør i tillegg identifisere og evaluere alle potensielt mulige løsninger, være basert på all relevant tilgjengelig kunnskap og ekspertise, og prosessen bør være transparent, og gjennomføres i samarbeid med relevante aktører.

5.2 Den norske utredningsinstruksen

Utredningsinstruksen skal legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak, som for eksempel reformer, regelendringer og investeringer. Den ble først vedtatt i år 2000, og er senere revidert i 2005 og 2016¹¹. Det heter at et godt grunnlag for beslutninger sikres gjennom å

- identifisere alternative tiltak
- utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak
- involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen
- samordne berørte myndigheter

¹⁰ Se <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7a9638cb-en/1/1/1/index.html?itemId=/content/publication/7a9638cb-en&csp=619a2d489e8b70731fae862e094facd9&itemIGO=oecd&itemContentType=book>

¹¹ Gjeldende versjon finnes her: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184>

Videre skal en utredning besvare følgende seks spørsmål:

- 1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- 2 Hvilke tiltak er relevante?
- 3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- 4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- 5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- 6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Det heter også at utredningen skal være så grundig som nødvendig, og at ressursene som brukes på en utredning må stå i forhold til virkningene av tiltakene.

Som vi ser, skiller ikke OECD sine anbefalinger seg vesentlig fra den norske utredningsinstruksen. Den viktigste forskjellen er oppfølging og evaluering i etterkant. Anbefalingene om bredest mulig informasjonstilgang, samt aktørmedvirkning, går også lengre enn utredningsinstruksen.

5.3 Ble utredningsinstruksen fulgt?

Vi vil i det følgende gjøre en kortfattet vurdering av hvordan Stortingsmeldingen svarer ut disse seks punktene. Til første punkt, så finnes ikke selve ordet «problem» i Stortingsmeldingen. Det listes imidlertid opp en rekke organisatoriske utfordringer eller behov:

- Uhensiktsmessig/uklar oppgavefordeling
- Svake incentivmekanismer
- Behov for mer overordnet og langsiktig styring
- Manglende konkurranse om å drive togtilbud
- Begrenset leverandørmarked for drift og vedlikehold av Infrastruktur
- Uklart og varierende kundefokus
- Jernbane og øvrig kollektivtransport bør koordineres bedre
- Fleksibiliteten i utbygging og forvaltning/drift/vedlikehold bør økes
- Tidsperspektivet for strategisk planlegging bør utvides

Flere av disse punktene har vi diskutert tidligere i rapporten. Her så vi blant annet at til kulepunkt fire ble konkurranse lagt til grunn som et premiss for god organisering (se kapittel 3.1), og til kulepunkt fem ble det for Bane NOR i realiteten ikke etablert noe leverandørmarked for infrastruktur (se kapittel 3.3).

Til andre punkt ligger det selvsagt en avveging i hvor langt man skal gå i å identifisere alternative tiltak. *Alle* tenkelige tiltak eller alternativer er det naturlig nok ikke aktuelt å ta med. I «Veileder til utredningsinstruksen» (DFØ, 2018), blir det vist til «tiltak som vurderes som relevante for å oppnå målet og løse problemene som er identifisert». Det blir også bemerket at det er viktig å ikke binde seg til et tiltak for tidlig, men åpne opp for å tenke «utenfor boksen» (ibid., s. 26). Vår drøfting indikerer at arbeidet med Stortingsmeldingen ikke gikk veldig langt i den retning.

Stortingsmeldingen berører i liten grad prinsipielle spørsmål som personvern, rettssikkerhet, eller diskriminering, og det er følgelig ikke noen drøfting av dette.

Når det gjelder virkninger av tiltakene (punkt fire), lister Stortingsmeldingen som nevnt i kapittel tre og fire opp en lang rekke positive, om enn ikke særlig godt dokumenterte, virkninger. Når det gjelder mulige negative virkninger, finnes det drøftinger av ansattes rettigheter, omstillingskostnader og sikkerhet. Det blir også listet opp en rekke argumenter mot å overføre ansvaret for jernbane til regionale myndigheter (se kapittel 4.2). Det blir derimot i svært liten grad drøftet usikkerhet knyttet til hvorvidt tiltakene, både hver for seg og sammen, vil gi de antatte virkningene.

Til punkt fem, hvilke tiltak som anbefales, er dette i all hovedsak de samme tiltakene som blir presentert og drøftet. Tiltak som IKKE blir anbefalt, men allikevel drøftet, omfatter som tidligere nevnt å overføre ansvaret for jernbane til regionale myndigheter, samt å åpne for konkurranse «på sporet», altså at flere ulike selskap konkurrer på samme stekning.

Siste punkt, altså hva som er forutsetningene for en vellykket gjennomføring, blir noe omtalt under drøfting av effektene av reformen (Samferdselsdepartementet 2015, s. 32). Her heter det at reformen skal gjennomføres på en forutsigbar og god måte, at ansatte skal få informasjon og involveres, og at omstillingsperioden skal gjennomføres så smidig som mulig.

Alt i alt vil vi ikke konkludere med at Stortingsmeldingen direkte bryter med utredningsinstruksen. Men særlig drøftingene av hvilke tiltak som er relevante, og hva som er mulige negative virkninger av tiltakene, er svært tynne. Det bør bemerkes at de seks spørsmålene i utredningsinstruksen som meldingen er drøftet opp mot var et sentralt grep i revideringen av utredningsinstruksen i 2016, altså etter at Stortingsmeldingen om jernbanereformen ble utarbeidet. Å unnlate å utrede flere tiltak er imidlertid fortsatt den største svakheten i departementenes utredningsarbeid (DFØ, 2019).

Det kan således være et behov for å klargjøre hvilket nivå drøftinger bør ligge på for at formålet med utredningsinstruksen kan sies å være oppfylt, og for å sikre at utredningene ligger på dette nivået. Å gjøre endringer i regelverket er selvsagt en mulighet, men det kan også være behov for å gjøre konkrete vurderinger av den enkelte utredning. I Norge vurderer *Regelrådet* beslutningsgrunnlaget til nye lover og forskrifter for å sikre gode rammebetingelser for næringslivet¹². Siden jernbanereformen ikke direkte berører næringslivet har vi imidlertid ikke funnet noen vurdering fra regelrådet på denne reformen. Dette illustrerer mer generelt at mange norske reformer ikke vil gå gjennom en slik vurdering. Som et siste moment i rapporten vil vi derfor se på noen internasjonale eksempler på rutiner for gjennomgang av beslutningsgrunnlag.

5.4 Oppfølging av utredninger i andre land

Sverige

I Sverige finnes Riksdagens utredningstjänst (RUT). Den består av tre seksjoner; juridisk/politisk, velferd og økonomi. Økonomiseksjonen gjennomfører konsekvensutredninger og utarbeider kvantitative analyser av blant hvilke virkninger regelverksendringer kan ha på offentlige finanser.

¹² <https://regelradet.no/>

RUT bruker samme modellapparat som regjeringen i analysene. Hovedhensikten med RUT har således vært å være å styrke opposisjonens arbeid (Stortingets utredningsseksjon, 2022).

Finland

Finland opprettet «Rådet för bedömning av lagstiftningen» i 2015. Rådet har som formål å bedre kvaliteten på lovforberedelsene og særlig konsekvensutredningene i regjeringens proposisjoner.

Rådet velger selv hvilke regjeringsproposisjoner det vil gi uttalelse om, og er selvstendig og uavhengig i sitt arbeid. Hvert år gir rådet mellom 30 og 50 uttalelser.

6 Konklusjon

I denne rapporten har vi drøftet i hvilken grad beslutningsgrunnlaget for jernbanereformen syntes å være preget av EU-anbefalinger eller Solbergpolitikk, framfor en mer evidensbasert tilnærming. Drøftingen viste at elementene i reformen i liten grad kunne betegnes som partipolitikk utover hva EU anbefaler. Forslag av mer spesifikk partipolitisk natur, som å opprette to infrastrukturselskaper eller å la regionale kollektivselskaper planlegge og kjøpe lokaltogtrafikk-tjenester, ble ikke gjennomført. Reformen kjennetegnes derimot av en relativt streng fortolkning av EU-regelverk og EU-anbefalinger. Et mulig unntak er innretningen av Bane NOR, men når det gjelder hvordan en separat infrastrukturaktør skal innrettes finnes det heller ikke noen særlig spesifikke EU- anbefalinger.

Stortingsmeldingen preges ellers av manglende referansebruk, og manglende drøftinger av alternativer til de løsningene som blir presentert. Som eksempler kan det nevnes muligheten for å videreføre ordningen med direktekjøpskontrakter, eller muligheten for å innføre en holdingmodell.

Når det gjelder prinsipper for en god utredning, skiller ikke den norske Utredningsinstruksen seg vesentlig fra OECD sine anbefalinger. Den viktigste forskjellen er antakelig at OECD tydelig vektlegger å etablere ordninger for oppfølging og evaluering i etterkant. Det synes imidlertid å være et behov for å klargjøre hvilket nivå drøftinger bør ligge på for at formålet med utredningsinstruksen kan sies å være oppfylt. Dette gjelder kanskje spesielt muligheten for en uavhengig vurdering av enkelte utredninger. I denne sammenheng kan det være relevant å hente erfaringer fra spesielt Finland.

Referanser

Litteratur

- Aarhaug, J., S. J. Olsen og F. Ramjerdi (2013) "Incentives for increasing efficiency in the railway sector – the case of Norway", (Proceedings Workshop 5, Thredbo 13, 15.-19. Sept, Oxford.)
- Alexandersson, G. (2010). *The Accidental Deregulation*. Stockholm: EFI The economic research institute.
- Alexandersson, G og S. Hultén (2008). "The Swedish deregulation path", *Review of Network Economics*, Vol. 7 (1):18-36.
- Asmild, M., T. Holvad, J.L. Hougaard og D. Kronborg (2009). "Railway reforms: do they influence operating efficiency?" *Transportation*, Vol. 36:617-638
- Bane NOR (2017) *Infrastrukturavgifter. Implementeringsplan*. Oslo, 14.7.2017
- Boge, K. (2006). Votes Count but the Number of Seats Decides. A comparative historical case study of 20th century Danish, Swedish and Norwegian road policy. *BI Norwegian School of Management Series of Dissertations: 4/2006*
- Cantos, P., J.M. Pastor og L. Serrano (2012). "Evaluating European railway deregulation using different approaches", *Transport Policy* Vol. 24: 67-72
- Christensen, T., Læg Reid P og L. R. Wise (2002) «Transforming Administrative Policy." *Public Administration* Vol 80 no 1, 2002 (153-178)
- DFØ (2018) «Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2019» DFØ-rapport 2020:1
- DFØ (2020) "Evaluering av Jernbanedirektoratet: Sektorstyring mellom barken og veden», DFØ-rapport 2020:7
- Egeberg, M. og Trondal, J. (2018) *An Organizational Approach to Public Governance*. Oxford University Press.
- Jordfald, B. (2012). Flere spor – mange veier? *Fafo-rapport 2012:56*.
- Krohn, C. og S. Olsen (2022). *Organisering av jernbanen i Norge. TØI-rapport 1893/2022*
- Krogstad, J. R. (2013) *Organisering av persontransport på jernbane i Europa: En kunnskapsoversikt*. TØI-rapport 1272/2013
- Ljungberg, A. (2013) "Impacts of increased rail infrastructure charges in Sweden" *Research in Transportation Economics*, Vol 39, nr 1
- Lodge, M. (2002). "The Wrong Type of Regulation? Regulatory Failure and the Railways in Britain and Germany." *Journal of Public Policy*, 22(03), 271-297.
- Longva, F., S. J. Olsen og J. Aarhaug (2010) "På sporet av konkurranse", *TØI-rapport 1104/2010*.
- Læg Reid, P., Å. D. Nordø og L. H. Rykkja (2013) *Public Sector Reform in Norway: Views and Experiences from Senior Executives*. COCOPS Research Project: Country Report
- Nash C.A., og B. Matthews (2009) *European transport policy – Progress and prospects. A report for CER* CER, Brussels

- Nash, C.A. (2010). "European rail reform and passenger services – the next steps", *Research in Transportation Economics*, Vol. 29:204-211.
- Olsen, S. (2007) "Fragmentation and coordination in the Scandinavian Railway Sector", *International Review of Administrative Sciences* 73(3), pp. 349-364.
- Olsen, S. og Longva, F. (2017) «En triumf for skilpadden?» *Stat og styring*, Vol 27, nr 2.
- Olsen, Silvia J., Julie Runde Krogstad, Jørgen Aarhaug, 2012. Herre i eige hus? Evaluering av kollektivtrafikken i Telemark. TØI rapport 1234/2012.
- OECD (2003) OECD Review of Regulatory Reform: Norway 2003
- Plewis, I. (2000), 'Educational Inequalities and Education Action Zones', i C. Pantazis og D. Gordon (eds), *Tackling Inequalities: Where Are We Now and What Can Be Done*, (Bristol: Policy Press).
- Sanderson, I. (2002). Making Sense of 'What Works': Evidence Based Policy Making as Instrumental Rationality? *Public Policy and Administration*, 17(3), 61–75.
<https://doi.org/10.1177/095207670201700305>
- Samferdselsdepartementet (2015). På rett spor - Reform av jernbanesektoren Meld.St. 27 (2014-2015)
- Samferdselsdepartementet (2020) – «Slik er norsk jernbane organisert»
- Statens jernbanetilsyn (2020) – «Hva er en jernbanepakke?»
- Sørensen, C.H. og F. Longva (2011). "Increased coordination in public transport – which mechanisms are available?", *Transport Policy* 18:117-125.
- van de Velde, D., C. Nash, A. Smith, F. Mizutani, S. Uranishi, M. Lijesen og F. Zschoche (2012). *Economic effects of vertical separation in the railway sector*. Report CER and Inno-V Amsterdam.
- Vygruppen (2022) *Års- og bærekraftsrapport 2021*. Hentet fra <https://www.vy.no/globalassets/vy.no/filer-no/arsrapporter/2021-ars-og-barekraftsrapport-.pdf>

Kilder

- EUR-Lex (2022) - European Union law - EUR-Lex - 3203_2 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
- Handlingsprogram Fremskrittspartiet 2013-2017
- Høyres stortingsvalgprogram 2013–2017: Nye ideer, bedre løsninger.
- Informant fra Omstillingsenheten – Samtale 041122.
- Kommisjonen (2013, januar 30). "European railways at a junction: the Commission adopts proposals for a Fourth Railway Package" [online]. – Lest 19.11.22 via: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-65_en.htm?locale=en#PR_metaPressRelease_botto
- Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet, Sundvollen, 7.oktober 2013.

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 90 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet driver forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, bøker, seminarer, 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 forskningssamarbeid, 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, ITS, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transportbehov 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.

Postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
0349 Oslo
Norge

E-post: toi@toi.no

Kontoradresse:

Forskningsparken
Gautstadalléen 21

Telefon: 22 57 38 00

Hjemmeside: www.toi.no

