

Samferdselsdepartementet

Oslo, 01.07.2020

Vår ref.  
100728/HS40

### **Spekters innspill til arbeidet med stortingsmeldingen om NTP 2022-2033**

Arbeidsgiverforeningen Spekter støtter regjeringens fokus på «mer samferdsel for pengene». Nasjonal transportplan (NTP) har mål om et transportsystem som er sikkert, effektivt og miljøvennlig. Det er begrenset tid og budsjett til rådighet for å nå disse målene. NTP må være streng i sin prioritering av de lønnsomme tiltakene. Det må også være en realistisk plan, der planlagt drift, vedlikehold og utbyggingsprosjekt faktisk blir gjennomført, og innenfor budsjett.

For å få til dette, mener Spekter at NTP må muliggjøre økt effektivitet hos aktørene i sektoren. Vårt innspill konsentrerer seg derfor mindre om hvilke navngitte prosjekt som skal bygges, og mer om faktorer som er viktige for å lykkes med gode og effektive prosesser for prosjektvalg, planlegging, utbygging og drift gjennom NTP-perioden.

Flere av de tidligere NTP-periodene har vært kjennetegnet av overopppfylling av planlagt pengebruk i henhold til vedtatt plan, men dessverre ikke hva gjelder realisering av prosjektporteføljen. Spekter vil særlig påpeke at vedlikeholdsarbeidet ikke har blitt fulgt godt nok opp, slik at det er store etterslep. Godstrafikken på jernbane sliter også med konsekvensene av at 80 prosent av de planlagte godstiltakene i NTP 2010-13 ble kuttet for å dekke overskridelser andre steder. Samtidig ble en betydelig andel av midlene til godstiltak i NTP 2014-2018 brukt til planlegging av godsterminalprosjekt som var urealistisk store og kostbare, og følgelig måtte legges til side.

Det er nå laget et omfattende faglig grunnlag fra etater og foretak. Skal NTP 2022-2033 bli en effektiv samferdselsplan som kan gjennomføres på en vellykket måte, er det avgjørende med streng og riktig prioritering, og fokus på bygging av kapasitet og effektivitet i gjennomføringsleddene.

Spekters konkrete innspill følger nedenfor. Vi viser i denne forbindelse også til vårt innspill til arbeidet med Nasjonal transportplan 2022-2033 datert 03.12.2019.

## **1. Bedre prioriteringer og handlingsregel for samfunnsøkonomisk nytte**

Norges petroleumsinntekter er i ferd med å reduseres, og vi får en varig økt andel eldre i befolkningen. Statens økonomiske handlingsrom vil reduseres fremover. For å opprettholde og utvikle det norske velferdssamfunnet trengs derfor økt innenlands konkurransekraft, som igjen bidrar til økt verdiskapning i Fastlands-Norge. Virkemidlene for dette må også bli mer kostnadseffektive.

Næringspolitikken, arbeidslivspolitikken, velferds- og verdiskapingspolitikken og samferdselspolitikken henger sammen. Funksjonelle og attraktive bo- og arbeidsmarkedsregioner er en viktig nøkkel for å lykkes. Arbeidslivet har behov for å mobilisere mer arbeidskraft, og mer effektive reiser til og fra arbeid vil bidra til dette. Spekter ønsker forbedret mobilitet og redusert miljøbelastning på en mer kostnadseffektiv måte.

For å oppnå dette, trengs det strengere prioriteringer, med vekt på samfunnsøkonomiske vurderinger. Valg av de riktige prosjektene er aller viktigst. Deretter kommer å bygge, drifte og vedlikeholde disse så effektivt som mulig. God markedskunnskap er viktig for å supplere de samfunnsøkonomiske beregningene og gi grunnlag for løsninger som er bedre tilpasset brukernes behov. Strengere prioriteringer basert på markedsbegrep vil gjøre at prosjektvalg og fordeling av midler mellom nybygging, drift og vedlikehold gir økt verdiskapning og bærekraft sammenlignet med tidligere transportplaner. Vi må bort fra køordning av prosjekt og at alt skal prioriteres like mye. Det er ikke viktigere å realisere prosjekt som har ventet lenge enn prosjekt som har ventet kort. Tvert imot kan den lange tiden «i kø» være en konsekvens av at prosjektet ikke var så godt, og i tillegg kan det ha medført at prosjektet er blitt utdatert – fordi behovene eller de tilgjengelige teknologiske løsninger har endret seg.

For å sikre bærekraftig verdiskapning også inn i en nær framtid hvor statens økonomiske handlingsrom blir mindre, mener Spekter at det bør nedsettes et utvalg som får i oppdrag å vurdere innføring av en handlingsregel for samfunnsøkonomisk nytte, som setter rammer for prioriteringer på tvers av sektorer.

Strengere bruk av nytteberegninger som grunnlag for prioriteringer krever i sin tur bedre kunnskapsgrunnlag. Kundebehovet må settes i sentrum for samferdselssystemet. Dette krever god kartlegging av behovene til dagens kunder, og kartlegging av hvilke behov som vil oppstå i framtiden som følge av endringer som pågår i samfunnet.

## **2. Fortsatt behov for reformer av samferdselssektoren**

Det er fortsatt et betydelig potensial for innovasjon og effektivisering i infrastrukturforvaltningen. Eksemplet Nye Veier AS viser hvordan enkle, men grunnleggende endringer i rammebetingelsene og organiseringen kan muliggjøre store forbedringer. Erfaringen fra Nye Veier AS er så vellykket, at tilsvarende rammebetingelser også bør etableres i jernbanesektoren. Vi observerer at den offentlige debatten og budsjettprosessen i Stortinget for utviklingen av jernbanen fortsatt i stor grad styres av lokalt fokus på tunge og symboltunge infrastrukturinvesteringer, som ikke alltid er like godt koblet mot konkrete ruteplaner og togtilbud. Samtidig oppleves det fra togoperatørens side et behov for større pakker av en rekke mindre investeringer i togmateriell og oppgraderinger av infrastrukturen

for å muliggjøre konkrete forbedringer i togtilbudet. En del av disse er helt konkret knyttet til det avtalefestede togtilbudet i trafikkpakkene, som er avhengig av infrastrukturoppgraderinger for å kunne kjøres. Både toganskaffelser og infrastrukturtiltak tar tid å planlegge og gjennomføre på en god og kostnadseffektiv måte. Det er derfor viktig at nødvendig finansiering og fullmakter er på plass god tid i forveien.

NTP bør altså i større grad vektlegge at utbygging av infrastrukturen må baseres på velutviklede tilbudskonsept og rutemodeller. Kollektivtransporten, og særlig jernbanen, er et effektivt, men stivere system enn individuell veitransport, og må derfor planlegges med utgangspunkt i rutemodeller. Disse kan brukes til å lage oversikt over personell- og materiellbehov og infrastrukturtiltak som er nødvendige for å innføre ønskede tilbudsforbedringer som infrastrukturen i dag ikke gir tilstrekkelig kapasitet til. Deretter kan man beregne tiltakskostnader og eventuelt revidere rutemodellen om tiltakene blir for kostbare.

Alternativet, å vedta å bygge enkeltstående infrastrukturprosjekt først, eksempelvis et gitt dobbeltspor, og så se hva slags ruteplan man får til oppå den, gir økt risiko for å få lite nytte igjen for investeringene. Den endelig vedtatte rutemodellen må følges opp gjennom opplæring av nødvendig bemanning, anskaffelser av togmateriell tidsnok, og helhetlige infrastrukturløsninger som muliggjør kjøring av ruteplanen på en effektiv og pålitelig måte.

Det er nødvendig at den strategiske ruteplanen er helhetlig og derfor også inkluderer godstransporten, med flere ruteleier for lange godstog. En strategisk ruteplan som inkluderer godstog, vil medføre at godstogoperatørene kan planlegge investeringer i moderne materiell som kan trekke lengre tog, og gjennom dette styrke sin konkurransekraft mot vei i tråd med vedtatte politiske mål. Det vil bidra til å snu den negative utviklingen vi har sett over mange år hvor gods på bane har mistet markedsandeler mot vei.

Konkurranse bør brukes som virkemiddel der det bidrar til tjenester som er bedre for brukerne og billigere for staten. Arbeidsgiverforeningen Spekter har lang erfaring i å bistå virksomheter i slike markeder i omstillingsprosesser for mer effektiv tjenesteproduksjon. Vi ser at klok bruk av markedet virker. Det er også et viktig moment at denne konkurransen bidrar til å dreie fokuset hos tjenesteprodusentene bort fra bevilgende myndigheter og offentlig kjøp, og over mot brukerne av tjenestene. Dette har vi blant annet sett i konkurransen om trafikkpakkene på jernbanen. Økt fokus på kundene og hva de er villige til å betale for, vil stimulere til bedre markedskartlegging og innovasjon for bedre tjenester.

For å bidra til å realisere dette, vil vi her konkret bemerke at Jernbanereformen nå bør fullføres på følgende områder:

- Togmateriellselskapet Norske tog AS bør utstyres med fullmakter, pålegg og finansieringsløsninger som gjør at det kan gjennomføre optimale program for investeringer i nytt togmateriell og oppgraderinger av eksisterende togmateriell. Anskaffelsesprosessene tar opptil fem år å gjennomføre og er nødvendig for å realisere planlagte og kontraktsfestede ruteplaner som allerede er bestilt av Jernbanedirektoratet på vegne av staten. Disse bør derfor ikke være prisgitt detaljerte årlige budsjettprosesser i Stortinget. Kostnaden til togmateriellet betales av togoperatørene, men Norske tog AS trenger altså velfungerende løsninger for egenkapital/finansiering.

Investeringsrammen bør enten være del av NTP eller det bør etableres en selvstendig finansieringsløsning utenfor NTP.

- Infrastrukturforvalter Bane NOR SF bør i større grad utstyres med fullmakter, pålegg og finansieringsløsninger etter mønster fra Nye Veier AS, herunder også kontinuerlig porteføljestyling, samt forutsigbar finansiering av drift og vedlikehold.
- Etableringen av et velfungerende marked også for drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen, med konkurranse om drifts- og vedlikeholdskontrakter, må fullføres. Erfaringene fra konkurranseutsettingen i Sverige var 12 prosent kostnadsreduksjon med minst samme kvalitet i levert infrastruktur.
- Persontogkonkurransene bør evalueres, med fokus på kundefokus, tjenestekvalitet og -attraktivitet. Evalueringen bør følges opp av en vurdering av hvilke former for konkurranse på ulike strekninger som vil gi best resultater for framtiden.
- Evaluering av grensesnittet mellom offentlig forvaltning og tjenesteprodusenter. Det bør vurderes om Jernbanedirektoratet skal overlate mer av detaljene i hvordan tjenestene skal produseres til tjenesteprodusentene, for å sikre større kundenærhet i beslutningene på detaljnivå.

### **3. Mer samferdsel for pengene gjennom kortere planleggingstid**

Det er avgjørende med en ny og grundig gjennomgang av prosjekter som har ligget på vent eller vært under planlegging i lengre tid, for å se om det fortsatt er samsvar mellom behov og løsning og hvorvidt kost/nytte er optimal. Det må være villighet til å endre både på innhold og rekkefølge, og eventuelt også legge til side prosjekt, som følge av endrede behov og ny kunnskap.

Av samme grunn bør avsatt tid fra planstart til byggestart i framtidige planprosesser reduseres. Man bør også unngå å starte opp en for stor mengde planprosesser, som vil dra ut i tid fordi det ikke er midler til å realisere dem. Det må jobbes videre med organisering og gjennomføringsstrategier som gir større effektivitet, reduserte kostnader og økt nytte – deriblant redusert planleggingstid. Løsningen som er valgt for Nye Veier AS er et godt eksempel, og denne bør brukes på flere områder, slik vi tidligere har påpekt.

### **4. Reduserte klimagassutslipp**

Overgangen til lav- og etter hvert nullutslippssamfunnet må være et grunnleggende premiss for NTP 2022-2033. Planen bør derfor se videre enn tradisjonell transportinfrastrukturplanlegging og endring av transportmiddelvalg for å oppnå klimamålene på en kostnadseffektiv måte. Eksempelvis må kjøretøymarked og energiinfrastruktur for nullutslipp stimuleres på en planmessig måte for å få en kostnadseffektiv overgang i den takten som Stortinget har vedtatt. Nødvendige økonomiske og reguleringsmessige virkemidler for den vedtatte overgangen til nullutslippskjøretøy bør omtales i NTP.

Alle sektorer må få større grad av nullutslippsløsninger. Jernbanen er sektoren som er nærmest å oppnå null utslipp fra transportmidlene. Jernbanedirektoratet av overgang til nullutslipp for jernbanen (NULLFIB), er det realistisk å oppnå dette i løpet av tolvårsperioden. Avinor er gitt et mandat og har en visjon for elektrifisering av luftfarten.

Det er viktig at arbeidet i alle sektorene følges opp, slik at målene blir realisert. Sammen med aktiviteten for nullutslippsskipsfart, som har kommet enda lenger, mener Spekter at det ligger et viktig kommersialiseringspotensial for norsk næringsliv her, om man følger opp ambisjonene legger riktige strategier og koordinerer det med god bruk av det offentlige virkemiddelapparatet.

## **5. Økt mobilisering av arbeidskraft gjennom bedre utnyttelse av infrastrukturen og teknologiske løsninger**

Høye rushtidstopper i trafikken i storbyområdene utløser store investeringsbehov og lav gjennomsnittlig utnyttelse av transportkapasiteten gjennom døgnet. Empiri, eksempelvis fra rushtidsavgiften i Bergen, viser at økonomiske incentiver overfor brukerne kan gi store forbedringer av trafikantnyttene i form av bedre trafikkflyt, uten kostbare infrastrukturinvesteringer. Tilsvarende viser teoretiske beregninger at man kan oppnå betydelig redusert trengsel og lavere investerings- og driftskostnader samlet sett dersom man finner tilsvarende gode løsninger for tidsdifferensiering av billettprisene i kollektivtrafikken. Ved kloke løsninger, kan konsekvensene bli vinn-vinn for samfunn og trafikanter.

Bedre trafikkflyt kan bidra til en nødvendig økt mobilisering av arbeidskraft, og til utvidede bo- og arbeidsmarkedsregioner, som styrker næringslivets verdiskapning. Spørreundersøkelser foretatt for Spekter viser at over halvparten av befolkningen i Norge sier at reisetiden har stor eller svært stor betydning for hvor mye de vil jobbe. Videre sier nesten to av tre at reisetiden vil ha meget eller svært stor betydning for valg av ny jobb. Disse tallene har også vært konsistente over tid. I tillegg til en god digital infrastruktur, er det behov for å en effektivisering av arbeidsreisene for å gi økt arbeidskraftmobilitet og øke arbeidstilbudet. En effektiv og forutsigbar infrastrukturbygging er også avgjørende for utviklingen verdiskapende næringsklynger og sammenknytting av bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Infrastruktur er ikke lenger kun asfalt og skinner. Det må investeres betydelig i digital infrastruktur for å få større kundenytte og produktivitet ut av den tradisjonelle infrastrukturen. Blant eksemplene er nytt digitalt signal- og trafikkstyringssystem for jernbanen basert på den felleseuropeiske standarden ERTMS, intelligent kommunikasjon og trafikkstyring på veiene og god mobildekning på tog, som muliggjør mer produktivt arbeid og attraktive reiser.

Ikke minst er det viktig med en god infrastruktur for innsamling, behandling og formidling av transportdata. I Norge er vi med etableringen av Entur AS, og det økende samarbeidet mellom regionale kollektivbestillere, og mellom bestillerne og Entur og Jernbanedirektoratet, kommet langt i arbeidet med å etablere et felles kollektivsystem, med tilhørende digital infrastruktur for ruteinformasjon og billettformidling. Det bør jobbes videre med å legge til rette gjennom både bevilgninger/økonomiske incentiv og reguleringer slik at disse og andre aktører kan

implementere løsninger for effektiv datadeling i samferdselssektoren og tjenesteutvikling basert på denne.

Det er et mål at kollektivdata for hele Norge er samlet på et sted og gjøres tilgjengelig som mulig for samfunnet. Potensialet for besparelser på sikt er stort, men det må sikres at teknologiutviklingen kan utnyttes også på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Med større datamengder samlet i standardisert format vil det åpnes muligheter til å se data i sammenheng og på den måten utnytte disse til å utvikle smartere løsninger når det gjelder kundeopplevelsen av mobilitetstilbudet og når det gjelder smartere utnyttelse av den fysiske infrastrukturen.

For å sikre at korrekte og brukervennlige data gjøres tilgjengelig, må det legges fokus på arbeid med standardisering av dataflyt, og ikke minst å sikre at det finnes hjemmel for å samle inn dataene og incitament for aktørene til å bidra til at potensialet kan tas ut. Vi mener derfor det er avgjørende at det i større grad legges til rette for uttesting, pilotering og endelig implementering i samarbeid mellom aktører i og utenfor samferdselssektoren, på tvers av forvaltningsnivå og med både private og offentlige aktører. En slik utvikling vil være i tråd med anbefalinger gitt i Regjeringens Ekspertutvalg, samt i strategien Transport21.

Det bør fortsatt legges til rette for deling av data både med offentlige og private aktører, i tråd med Samferdselsdepartementets strategi for deling av åpne data. Samtidig må det offentlige ha en bevissthet rundt hva som skal kunne kreves tilbake fra aktører som utnytter åpne data innhentet og stilt til rådighet gjennom offentlig finansiering. En styrt utvikling på dette området kan være avgjørende for å ha tilgang til virkemidler som kan stimulere til bærekraftig utvikling av transport i Norge.

Billettering i kollektivtrafikken skjer i dag basert på historiske sonestrukturer og digitale versjoner av tradisjonelle papirbaserte billetter, klippekort og månedskort. Teknologien i dag legger derimot til rette for mye mer raffinerte og kundetilpassede metoder for beregning av pris for reisen, rabattstrukturer, tidsdifferensiering m.m., som også kan gi merverdi for samfunnet. Dette vil imidlertid innebære et skifte av teknologi og forretningsmodeller som krever oppbakking fra det politiske nivået som eier av kollektivbestillerne.

## **6. Styrking av gods- og varetransporten gjennom prioritering**

Målbevisst tilrettelegging for godstransporten er avgjørende for et konkurransedyktig næringsliv og for oppnåelse av miljømål.

I storbyene er det sterk konkurranse om areal i storbyområdene. Privatbiler bruker mye areal sammenlignet med nytten transportmiddelvalget gir i sentrale bystrøk. Når det ikke er areal til god flyt for alle trafikantgrupper i bysentrum, bør derfor privatbiler nedprioriteres, og gods- og varetransport og kollektivtransport prioriteres opp. Nullvekstmålet for personbiltrafikken i storbyområdene har ikke bare en positiv klimaeffekt, det er også samfunnsøkonomiske argumenter for å videreføre det. Med knapphet på areal og knapphet på investeringsmidler til samferdselsinfrastruktur, bør transportmidlene som best bidrar til samfunnsøkonomisk lønnsomhet og miljømessig bærekraft prioriteres.

Det er også viktig at det prioriteres areal til sentral plassering av godsterminaler og tilførselsveier til disse som sikrer god vareflyt. Spekter mener at de gjentatte kravene om flytting av jernbanegodsterminaler og delvis havner ut av byene bygger på manglende forståelse for disses grunnleggende funksjon for effektiv og miljøvennlig vareflyt. Det er lett å forstå at det ville vært en dårlig løsning å flytte Oslo Sentralstasjon ut av byen for å bygge boliger der, og så frakte alle passasjerene inn og ut av byen med buss i stedet. Tilsvarende er det en dårlig idé å flytte Alnabruterminalen ut av byen. Det kommer tydelig fram i utredningene av dette spørsmålet, senest i KVVU Godsterminalstruktur for Oslofjordområdet.

Alnabru-terminalen er navet for godstransporten i Norge, og KVVUen er tydelig på at man får mest gods på bane ved å beholde Alnabru. Men utformingen av terminalen er utdatert og det har lenge vært et stort behov for oppgradering. Dette må skje i første seksårsperiode av NTP. Jernbanedirektoratet anbefaler en trinnvis modell for videre utbygging. Når de ulike trinnene er fullført, skal terminalen være i stand til å håndtere en dobling i godstrafikken. De anbefalte tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme dersom man også oppgraderer strekningene slik at man kan kjøre lengre tog. Tilsvarende har godskapasiteten behov for oppgraderinger i Bergen, Trondheim og Narvik. Strekningene imellom må oppgraderes helhetlig for lange godstog, en og en strekning av gangen, slik at man raskt kan få ut nytteverdien av investeringene. Det er viktig for næringslivet som etterspør tjenestene, for miljøet og for trafikksikkerheten, at godstiltakene gjennomføres raskt, og ikke nok en gang blir salderingspost og utsatt i tid.

Det er også viktig å se på prioriteringskriterier for tog i ruteplanprosessene. Dagens paragraf 9-5 i jernbaneforskriften sier at dersom det er prioriteringskonflikter i ruteplanprosessen, skal godstog og kommersielle togtilbud generelt nedprioriteres til fordel for kommersielt ulønnsom / offentlig kjøpt persontogtilbud – uansett hva slags persontrafikk disse betjener. Paragrafen bør erstattes med mer konkrete vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet som prioriteringskriterium i ruteplanprosessen, slik man eksempelvis har i Sverige.

## **7. NTPs omtale av andre seksårsperiode 2028-2033 bør konsentrere seg om gjennomføringskapasitet og -kompetanse**

Rask teknologisk utvikling skaper usikkerhet om hvilke behov som vil finnes i framtiden, hvilke løsninger som vil være best og også hva det vil koste å realisere dem. Prosjekt med mulig oppstart i NTPs andre seksårsperiode bør derfor ikke vedtas eller tidfestes i planen. Omtalen av siste seksårsperiode bør i stedet konsentrere seg om å identifisere hva som kjennetegner de framtidige samferdselsbehovene, hvor disse befinner seg og hvilket organisatorisk og regulatorisk rammeverk som trengs for å løse disse på en effektiv måte. Herunder bør omtales organisering av sektoren, etater og foretak, hva slags kompetanse og kapasitet man mener vil trenges hos de ulike aktørene. Omtalen av første seksårsperiode bør i tillegg til konkret drift, vedlikehold og utbygginger, omtale hvilke nødvendige reformer og kapasitetsbygging som bør gjøres i første seksårsperiode for å være klar til neste.

Med vennlig hilsen  
**Arbeidsgiverforeningen Spekter**

A handwritten signature in blue ink that reads "Anne-Kari Bratten". The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke at the end.

Anne-Kari Bratten  
Administrerende direktør