



EN REVITALISERING AF JERNBANEN I DANMARK

2. udgave - Maj 2022

Indhold

1.	Indledning.....	4
2.	Jernbanens tilstand	5
2.1	Jernbanens svigtende betydning som transportmiddel.....	5
2.2	Forslag til en revitalisering af jernbanen i Danmark	8
3.	Styrket planlægning.....	8
3.1	Infrastrukturplan 2035.	9
3.2	Plan for Jernbanen i Danmark	10
3.3	Jernbaneplanen – også en del af en National Transportplan	11
4.	En ny organisering af jernbanesektoren i Danmark	11
4.1	Forslag til ny organisering	12
4.2	Den statslige organisering	13
4.3	Den regionale organisering	16

En oversigt over forfattere findes bagerst i oplægget

En revitalisering af jernbanen i Danmark

1. Indledning

Dette oplæg er en opdatering af den første udgave af "En revitalisering af Jernbanen i Danmark", som vi udsendte i september 2019. Vi fandt, at det var ved at være sidste udkald, hvis jernbanen skulle fastholde og styrke sin rolle og fremstå som en vægtig og kvalificeret part i løsningen af det danske samfunds passager- og godstransportopgaver.

Oplægget er blevet til i en kreds af engagerede, tidligere og nuværende aktive i jernbanesektoren, som har tilknytning til Forum for Nordisk Jernbanesamarbejde, NJS. En forfatterliste er bagerst i oplægget.

NJS, Forum for Nordisk Jernbanesamarbejde, er et netværk af enkeltpersoner og organisationer med professionel tilknytning til jernbanesektoren i Norden. Formålet er at udvikle de faglige kompetencer og kundskaber og fremme et aktivt netværk inden for de nordiske lande. NJS afholder "gå hjem møder" om aktuelle emner og udgiver NJT, Nordens ledende jernbanetidsskrift.

Oplægget er et forsøg på at give en status på, hvorledes det fortsat står dårligt til med jernbanen i Danmark og give nogle forslag til, hvordan jernbanen i Danmark kan forbedres, så den:

- skaber vækst og værdi.
- understøtter klima- og miljødagsordenen.
- sikrer en høj mobilitet og bidrager til at løse trængselsproblemer.
- fremstår som en meget pålidelig og sikker transportform.
- er attraktiv og konkurrencedygtig også på længere rejser.

Det første udgave af oplægget blev sendt til Folketingets Transportudvalg med ønsket om foretræde for udvalget. Vores anmodning blev imødekommet, men på grund af Covid19 fandt foretrædet først sted 16. juni 2020.

Som opfølgning blev talepapir samt udleveret bilag omdelt til udvalgets medlemmer, jf. TRU alm. del – bilag 399, <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/tru/bilag/399/index.htm>.

Efterfølgende besluttede Transportudvalget at holde en offentlig udvalgshøring om, hvordan jernbanen styrkes, og høringen blev – igen med Covid19 forsinkelse - afholdt i Landstingssalen på Christiansborg 10. marts 2021 samt virtuelt via Teams samt live-streamet på Folketingets hjemmeside. Høringen indledtes med, at vi præsenterede vores oplæg.

Formålet med høringen var at skabe dialog om, hvordan der opnås mest effekt for de mange midler, der allerede er bevilget jernbanen, og hvad der skal til for at sikre, at jernbanen bliver et pålideligt og attraktivt transportmiddel - også i de kommende år, mens de igangværende projekter på jernbanen står på.

Den 8. september 2021 afholdt NJS et seminar om emnet. Efter en præsentation af oplægget var der politisk paneldebat om revitalisering af jernbanen.

Transportministeriet gennemførte i 2021 et Serviceeftersyn af jernbanen, og heri stod der bl.a.: "Den danske jernbane fremstår derfor i dag som en af de teknologisk mest tilbagestående jernbaner i forhold



til sammenlignelige lande. Det gælder for eksempel graden af elektrificering, hastighed på banestrækningerne og signalanlæggernes teknologi og alder”.

Så fulgte aftalen mellem regeringen (Socialdemokratiet) og et flertal af Folketingets øvrige partier om ”Infrastrukturplan 2035” i juni 2021, nyt materiel i ordre og ny kontrakt for DSB.

Serviceeftersynet, Infrastrukturplan 2035 og det, at problemerne stadig er de samme, at jernbanen yderligere har tabt terræn, og at dens tilstand er ikke blevet bedre, gjorde, at vi i vores ”studiegruppe” besluttede at opdatere vores oplæg fra 2019. Målet var at præsentere en ny opdateret udgave af ”En revitalisering af jernbanen i Danmark” og at indarbejde erfaringerne fra den afholdte høring og fra seminaret.

Det nye oplæg er fortsat baseret på en reorganisering af sektoren med udskillelse af opgaver i styrelser og offentlige virksomheder - i høj grad som erstatning for de eksisterende. Hensigten er at sætte kunderne i fokus og at tydeliggøre opgave- og ansvarsfordelingen, så det bliver klart, hvem der har myndighedsansvar, hvem der har ansvar for infrastrukturen og dens udnyttelse samt hvem der har ansvar for det primære - at markedsføre og køre togtrafikken.

Oplægget henvender sig primært til beslutningstagerne på alle politiske niveauer: Folketingspolitikere, regionsråds politikere og kommunalpolitikere. De har alle et ansvar for at skabe rammerne for en person- og godstrafik, der er attraktiv at bruge for slutbrugerne.

2. Jernbanens tilstand

På et overordnet europæisk plan har jernbanen det udmærket. Selv om konkurrencen med luftfarten og vejtrafikken er hård, har jernbanerne for passagertrafik fastholdt sit marked på mellem- og kortere distancer og for godstrafik på de længere afstande. Ja sågar er der nogle steder tale om vækst!

Der er investeret i nødvendige moderniseringer, udbygninger og ny infrastruktur og i nyt materiel, og der er generelt stor politisk vilje i de fleste lande til yderligere investeringer for at gøre jernbanen til et attraktivt transportmiddel. Det gælder bl.a. vores nabolande Tyskland, Sverige og Norge.

I EU er der besluttet initiativer til markedsåbning, der er vedtaget ”jernbanepakker”, som skal understøtte denne udvikling. Også i EU-regi arbejdes der med yderligere forbedringer, f.eks. for at reducere kortdistance flyvning, og på tværs af landene etablere nattog og TEE 2.0 (fjerntog imellem landene).

Danmark skiller sig dog ud. Her lider jernbanen under dårlig og usammenhængende planlægning, beslutninger truffet på mangelfuldt grundlag og mangelfuld projektgennemførelse med deraf følgende fordyrelser og forsinkelser eller strandende projekter. Jernbanen er blevet den svage part i forhold til den svulmende vejtrafik og den folkelige og politiske bevågenhed, som denne har fået.

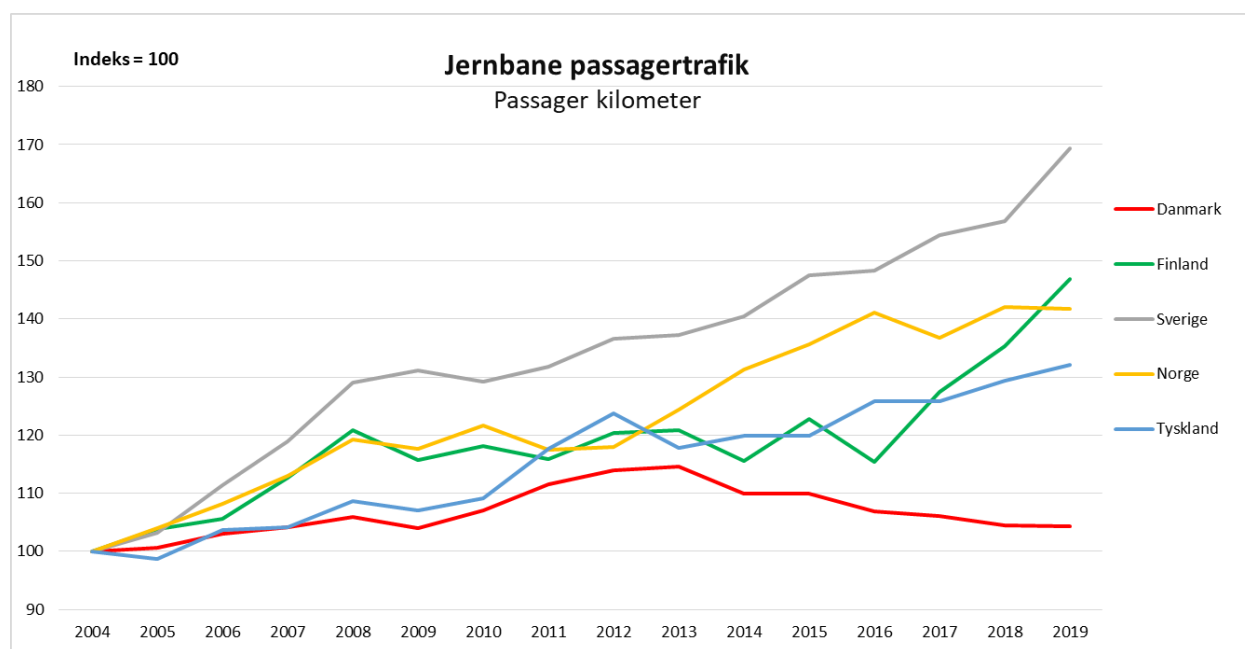
Der er mange projekter i gang i disse år, men det er nærmest blevet en undskyldning for, at jernbanen ikke fungerer bedre. Jernbanen i Danmark har således ringe kår, dens potentiale udnyttes ikke, den er blevet for dyr, den er blevet for utroværdig.

2.1 Jernbanens svigtende betydning som transportmiddel

Jernbanens betydning som transportmiddel er faldende i kundernes bevidsthed – både på passager- og godsområdet. Årsagen er tydeligvis en lind strøm af negativ omtale og brugernes negative oplevelser som kunder hos jernbanen.

Brugernes helt nære oplevelser af jernbanen præges i disse år af talrige lukninger af strækninger i længere perioder og for passagertrafikkens vedkommende indsættelse af "togbusser". Det har naturligvis som konsekvens, at mange af kunderne fravælger jernbanen som transportmiddel og tager bilen. For godskunderne betyder det, at jernbanetransporten må opgives og godset sendes på landevejen. Kunderne kommer næppe af sig selv tilbage på jernbanen igen. Jernbanens betydning som transportmiddel er faldende i kundernes bevidsthed – både på passager- og godsområdet.

Jernbanens svigtende betydning på passagerområdet er illustreret i nedenstående figur, som viser udviklingen i passagertrafikken i Danmark siden 2004 sammenlignet med vore nabolande



Kilde: Eurostat

I de seneste år har fjernbusser fået en del opmærksomhed i Danmark pga. af billige billetpriser. Det indikerer at noget er galt med priserne på togrejser. Jernbanen er et massetransportmiddel, der principielt kan transportere rigtig mange mennesker til lave omkostninger. Vores nabolande Sverige og Norge har heller ikke set samme vækst i fjernbustrafik.

I årevis har der været problemer med pålidelighed/punktlighed/troværdighed og de kontinuerlige forsøg på at forbedre den har ikke kunnet ændret ved det. Der har manglet en klar ansvarsfordeling for forsinkelser og aflysninger og en tilstrækkelig indsats for at komme forsinkelserne til livs. En del af forklaringen ses som organisatorisk i Banedanmarks manglende fokus på slutkunderne – både passagererne og godskunderne.

De mange dårlige fortællinger om fornyelsesprojekterne, de store investerings- og anlægsprojekter, har efterladt indtrykket af en branche, som ikke magter opgaverne. I særlig grad har DSB's IC4 projekt og Banedanmarks Signalprogram illustreret manglerne i beslutningsprocesserne og sat fokus på nogle organisationer, som ikke har været tilstrækkeligt kvalificerede til at gennemføre opgaverne. Andre og mindre projekter har det på samme måde. Det er bekymrende, at metodikken fortsættes ved, at DSB nu står for den kommende fornyelse af materielparken ud fra egne snævre virksomhedsinteresser, og manglende koordinering af behov for fornyelse af materiel med andre operatører i Danmark. Dette projekt er, i lighed med Signalprogrammet, et alt-eller-intet projekt, hvor "intet må gå galt".

Det starter med den politiske beslutningsproces, hvor ideer og projekter prioriteres mere ud fra ideologi og fløjmarkeringer end ud fra en saglig analyse af behov og afvejning af alternativer. Og når

trafikpolitikere skal træffe meget store beslutninger om ekstremt komplicerede projekter med meget lange byggetider, bliver det endnu mere påkrævet med et solidt jernbanefagligt og sagligt grundlag for de politiske diskussioner. Grundlaget skulle leveres af branchen gennem Transportministeriet, men alt for ofte bliver det faglige beslutsningsgrundlag farvet af de i øjeblikket værende politiske ideer og ønsker, og der skabes derved en meget negativ spiral. En følgagtighed overfor politiske ideer, uden hensyn til faglig fundering og uden tilstrækkelig respekt for de meget lange gennemførselsperioder, der råder inden for jernbanen og andre tekniske infrastrukturanlæg. Medvirkende hertil er en utilstrækkelig faglig kompetence i ministeriet som rådgiver for minister og politikere i deres beslutsningsproces.

Fraværet af en samlet og bredt funderet transportplan, som opdateres i faste intervaller, har gjort transportpolitikken til politisk kasterbold og genstand for slagsmål mellem fløjene i Folketinget, selv om transport er et grundlæggende behov i et moderne samfund og derfor ikke burde gøres til kampplads for politiske armlægninger. Det er de færreste jernbaneprojekter, der kan besluttet og færdiggøres inden for en 4-årig valgperiode. I stedet har skiftende politiske flertal besluttet tiltag med skiftende prioriteringer af veje og jernbaner baseret på 'ideologi' og signalpolitik' og med snævre politiske flertal. Investeringer i den fysiske transportinfrastruktur er meget omkostningstunge, tager lang tid at gennemføre og har langsigtede positive virkninger i flere generationer. Der er derfor ikke råd til for mange fejlgreb, eller at tilfældigheder eller ønsker om kortsigtede politiske markeringer uden en faglig fundering kommer til at sætte dagsordenen.

I gennemførelsen af projekter og større vedligeholdelsesopgaver vælger Banedanmark i stigende omfang at lukke strækninger i stedet for at stille statens infrastruktur til rådighed for samfund og togkunder i størst muligt omfang. Her kan igen peges på Banedanmarks prioritering af egen anlægs- og driftsøkonomi og manglende fokus på passagerer og godskunder. Det er naturligvis ødelæggende for jernbanen som transportmiddel og borgernes og virksomhedernes tillid til samme. Tilsvarende lange perioder med lukninger af motor- eller hovedveje ville næppe blive accepteret. Det er et tydeligt eksempel på en uhensigtsmæssig organisering, hvor beslutninger af vidtrækkende karakter (her om tilgængelighed til infrastrukturen) træffes i en styrelse, hvor suboptimering og snævre økonomiske hensyn overskygger samfundets behov.

Som bekendt skal pris følge kvalitet, hvis konkurrencedygtigheden skal bibeholdes. Her har jernbanen i disse år en voldsom udfordring med (for) høje priser, slidt materiel, lav frekvens også på "tunge" strækninger, forringet antal direkte forbindelser, manglende pålidelighed og ustabil trafikering.

Omkostningsniveauet for jernbanen er skruet i vejret. Høje tekniske og sikkerhedsmæssige krav og omstændelige godkendelsesprocesser ned til mindste detalje medvirker til den ringe konkurrenceevne, som jernbanen lider under.

Organisatorisk er jernbanesektoren opsplittet i en række institutioner og virksomheder med indbyrdes uklarheder i opgave- og kompetencefordelingen. Der har været flere forsøg på at ændre organiseringen og opgavefordelingen særligt mellem Banedanmark og Trafikstyrelsen, men der er stadigvæk uklarheder og indbyggede gråzoner.

Transportministeriet gennemførte i 2021 et Serviceeftersyn af jernbanen – i denne konkluderes det –

Jernbanen i Danmark fremstår i dag nedslidt, umoderne og udfordret. Det skyldes først og fremmest, at der i årtier ikke er blevet investeret i en modernisering af infrastrukturen samt et forfejlet indkøb af IC4-dieseltog. Den danske jernbane fremstår derfor i dag som en af de teknologisk mest tilbagestående jernbaner i forhold til sammenlignelige lande. Det gælder for eksempel graden af elektrificering, hastighed på banestrækningerne og signalanlæggenes teknologi og alder.

Der er derfor ikke i dag et attraktivt, moderne togtilbud, som kan konkurrere med bilen, der i de senere år er blevet et stadig billigere og – i kraft af udbygningen med motorveje – også hurtigere alternativ. Jernbanen har derfor svært ved at fastholde og tiltrække nye passagerer. Passagertogtrafikken i Danmark har i de senere år oplevet et fald i antallet af personkilometer, hvilket står i kontrast til andre europæiske lande, som har oplevet en fortsat vækst i brugen af toget. Herudover har jernbanen i Danmark kun begrænsede frihedsgrader til at imødekomme efterspørgslen gennem fleksible priser og gennem en fleksibel tilrettelæggelse af togdriften.

Trist konstatering af den statslige jernbane – men meget rigtig.

Den statslige jernbanesektor synes udefra at være meget teknokratisk, men lider under manglende faglig ekspertise på bestemmende niveau. Der mangler en faglig ”ret” til at være uenig. Dette indebærer at tingene ofte ”går i proces”. Forhold kan til alle tider forklares, men forklaringer udfordres ingen steder, heller ikke hos beslutningstagere.

2.2 Forslag til en revitalisering af jernbanen i Danmark

Der synes fortsat at være bred politisk enighed om, at jernbanen fremover skal spille en væsentlig rolle og påtage sig en større andel af transportarbejdet. Det er helt nødvendigt, at jernbanen tager en større del, hvis transportens klima- og miljøpåvirkning skal mindskes.

Men hvis det skal lykkes at vende den negative udvikling, bør der efter vores opfattelse ske markante ændringer i den politiske proces og styringen af investeringer for udvikling af sektoren. Det vil også være nødvendigt at omorganisere sektoren til i højere grad at have fokus på kunderne og skabe klarere rollefordeling, grænseflader og ansvar og understøtte både den politiske beslutningsproces. Dette synes endnu vigtigere end både større driftstilskud og flere investeringer.

Et redskab til at opnå en mere konsekvent og målrettet politisk proces er at indføre en national transportplanlægning baseret på brede flertal som et dynamisk værktøj, hvor politikerne kan fastlægge de nødvendige rammer og sætte retningen. Det beskrives nedenfor i kapitel 3.

Forslaget til en redefinering af sektorens institutioner og virksomheder, en reel omorganisering, beskrives i kapitel 4.

3. Styrket planlægning

Det er vores vision for transportsektoren i Danmark at levere fysisk mobilitet til befolkning og virksomheder, der tilgodeser krav om tilgængelighed, hastighed, kapacitet, energiforbrug, klima- og miljøpåvirkning samt sikkerhed. Der lægges overordentlig vægt på sektorens bidrag til opfyldelse af klimamål og miljøkrav i tæt samspil med effektivitet og samfundsøkonomi. Dette gælder både for transport af personer og gods.

En medvirkende årsag til jernbanens svigtende betydning i Danmark er som påpeget en udtalt mangel på en overordnet og samlet planlægning som redskab til at styre udvikling og prioriteringer for transportsektoren inkl. jernbanen. Vi foreslår derfor etablering af en ”National Transportplan” for hele transport sektoren og som led heri en tilhørende sektorplan for jernbanen. Transportplanen og tilhørende sektorplaner skal være solidt fagligt forankrede og være baseret på formulerede mål og delmål, der er kvantificeret og tidssat. Samtidig skal planerne tage udgangspunkt i en overordnet vision,

og målformulering og -styring skal ske med basis i transportpolitiske prioriteringer, som skal tage deres udgangspunkt i tidens store temaer som klima, miljø og fremkommelighed.

En National Transportplan har følgende hovedmål:

- At sikre en samlet, overordnet koordinering og prioritering af udviklingen af transportsektoren
- At fungere som et samlet katalog over besluttede, planlagte og skitserede udviklingsprojekter inden for hver delsektor – herunder jernbanen.
- At fungere som en investeringsplan
- At fungere som en overordnet tidsplan for den ønskede udvikling.
- Gennem prioriteringer at forbedre fremkommeligheden for personer og gods i hele landet.
- At understøtte den grønne omstilling ved reduktion af klima- og miljøpåvirkning i relation til fastsatte mål

Planen skal være "rullende" dvs. den opdateres f.eks. hver 4. år.

I Danmark er der indtil nu ikke udarbejdet samlede planer for transportsektoren. Dette betyder naturligvis ikke, at der mangler planer for jernbanens udbygning, modernisering og effektivisering, men de er ikke led i en samlet og koordineret udviklingsplan. Ligeledes eksisterer der planer for vejnettets udbygning samt lufthavne og trafikhavnes modernisering og udbygning, men disse delplaner er ikke bygget ind i et samlet hele. Hver for sig fremstår de som fragmentariske bidrag.

Det skal nævnes, at der i dag af Trafikstyrelsen udarbejdes en Trafikplan hvert 4. år for den Statslige jernbaneinfrastruktur. Udarbejdelsen af Trafikplanen har grundlag i "Lov om Trafikselskaber". Planen tager afsæt i den eksisterende infrastruktur og allerede vedtagne projekter og behandler primært den stedfundne og fremskrevne udvikling inden for persontransport og kun i mindre grad godstransport og uden væsentlig vægt på de afledte effekter på klima, miljø og transportsikkerhed.

Da den nationale transportplanlægning er af overordnet betydning for hele samfundet, skal "National Transportplan" gøres til genstand for folketingspolitisk behandling med en bred konsolidering og et bredt flertal af hensyn til stabiliteten..

Da den nationale transportplanlægning er af overordnet betydning for hele samfundet, skal "National Transportplan" gøres til genstand for folketingspolitisk behandling og med en bred konsolidering og med et bredt flertal bag, af hensyn til stabiliteten. Et godt eksempel til inspiration er den norske "Nasjonal Transportplan".

3.1 Infrastrukturplan 2035.

Et stort flertal i folketinget indgik i 2021 en historisk stor aftale om at gennemføre investeringer og initiativer i en fuldt finansieret investeringsplan på transportområdet for perioden 2022 – 2035. Aftalens initiativer skal bidrage til, at Danmark hænger bedre sammen, skal være med til at gøre samfundet rigere og skal understøtte en grønnere fremtid.

Aftalen indebærer, at der samlet investeres og igangsættes nye initiativer på transportområdet for 105,8 mia. kr. i perioden 2022 – 2035. Sammen med de igangværende investeringer, fornyelse og vedligeholdelse udgør investeringerne på transportområdet i alt 161 mia. kr., hvoraf ca. 64 mia. kr. går til jernbaner, og ca. 11 mia. kr. går til en række puljer og øvrige initiativer.

Politisk er der enighed om, at den kollektive trafik skal være mere attraktiv for langt flere potentielle kunder. En bedre kollektiv transport kan være med til at afhjælpe trængslen på vejene, bidrage til den grønne omstilling og samtidig lette hverdagen for mange familier.

Et flertal i folketinget ønsker således at udbygge jernbaneinfrastrukturen, så det bliver muligt at styrke togtrafikken på tværs af landet og regionerne med flere og hurtigere tog. Det skal gøre det endnu mere attraktivt at vælge toget. På den baggrund var parterne enige om at igangsætte en række projekter.

Den store aftale, med meget bred politisk opbakning, har også fortjent fået roser med på vejen, men der er også torne. Der mangler nogle væsentlige elementer i planen:

- Planen er en projektliste, men ikke en planlægning for transportsektoren som helhed i Danmark.
- Der mangler overordnede mål og delmål, og hvilke strategier og politiske prioriteringer ligger til grund bl.a. mellem transportsektorerne – "hvad vil vi" på transportområdet i Danmark?
- Planen omhandler alene infrastruktur og mangler f.eks. planer for materiel og, hvordan den overordnede struktur og regulering for transportsektoren skal være.

3.2 Plan for Jernbanen i Danmark

Den organisatoriske vinkel er afgørende for udviklingen af jernbanesektoren, og derfor skal en jernbaneplan sikres gennemførelse gennem en politisk bredt funderet aftale, som f.eks.

Infrastrukturplan 2035. Den skal ligeledes være klar i målsætninger, være specifik på hvem som er ansvarlig og hvornår delmål/opgaver skal kunne implementeres.

En plan for jernbanen skal være en udmøntning af jernbanens del af en National Transportplan og skal således være styrende for, hvordan en samlet jernbanesektor skal arbejde for at nå de overordnede mål og prioriteringer for transport både lokalt, regionalt, i og igennem Danmark.

Udgangspunktet for jernbaneplanen er konkrete mål, som er fastsat politisk. Det kan være mål på kort, mellemlangt eller langt sigt. Det kan være mangeartede målsætninger – f.eks. ny teknologi, bedre kvalitet, nye rejseruter, kortere rejsetider, øget kapacitet, offentlig indkøbt trafik, reinvesteringer, skift i transportform, reduktion i omkostninger.

En dansk jernbaneplan kan indeholde følgende emner (i overskrifter og ikke prioriteret);

- Planens hovedformål er at fastlægge de overordnede rammer og sætte målene for planperioden, som kan være 15 – 20 år, men med rullende opdateringer, f.eks. hver 4. år. Dette gælder for reinvesteringer i infrastruktur og materiel (privat og offentlig). Planen sætter mål for udviklingen i trafikken, passagerer og gods, samt sammenhæng med og mål for grænseoverskridende trafik. Takster for den offentlige kollektive trafik bør ligeledes være en del af planen.
- Samfundsmæssigt er det relevant, at planen viser jernbanen i sammenhæng med andre transportformer, belyser jernbanen som alternativ til anden transportform og, hvorledes den kan understøtte målsætninger omkring f.eks. miljø, erhverv og bosætning.
- For jernbanesektoren generelt skal planen aktuelt belyse, hvad målet med jernbanen som transportform er, at jernbanen er for både passagerer og gods, hvilke udviklingstendenser og transportbehov, der er og vækstmuligheder på (længere) sigt. Optimeringsmuligheder på tværs i jernbanesektoren kan ligeledes berøres.

- Planen bør ultimativt indeholde en status, en "tagen temperaturen", som f.eks. indeholder erfaringer – både de gode og de "ikke så sjove", infrastrukturen, både den statslige og den regionale/lokale, markedet, og både offentlig støttet trafik og kommerciel trafik. Men også læring fra ind- og udland.

En dansk jernbaneplan baserer sig på solide faglige og økonomiske erfaringer og analyser.

En jernbaneplan har ingen udløbsdato – den vil hele tiden blive bygget videre i en rullende opdatering ligesom den overordnede transportplan. Jernbaneplanen understøtter ligeledes, at der som grundlag for nye politiske målsætninger og aftaler altid haves et en plan at arbejde videre på og at beslutte på. På den måde opnås kontinuitet.

En samlet plan for jernbanen bør, jf. den politiske aftale, gøre jernbanen som transportmiddel for passagerer og gods meget mere attraktiv – og selvfølgelig i samspil med bilen og andre transportformer.

En troværdig jernbaneplan bør være grundlaget for en stadig udvikling lokalt, regionalt og globalt.

3.3 Jernbaneplanen – også en del af en National Transportplan

For at sikre muligheden for en optimal prioritering og indbyrdes koordinering transportformerne imellem samt for at opnå de ønskede mål, både inden for den enkelte sektor, men også på tværs af sektorerne skal der udarbejdes en National Transportplan, der indeholder sektorplaner for jernbanen, veje, trafikhavne samt lufthavne og sammenhæng med vore nabolande. Planen skal som vigtige elementer indeholde beskrivelse af transportbehov, målsætninger, samspil mellem transportformerne, udvikling og omsætning i projekter med statslig finansiering og samfinansierede projekter (Stat/Region/Kommune) samt give oversigt over investeringerne opdelt på regioner/landsdele og i transportkorridorer. En National Transportplan skal således;

- Fastsætte målsætninger den overordnede infrastruktur i Danmark
- Afdække udvikling og transportbehov
- Beskrive samspil mellem transportformerne med fokus på en effektiv og brugervenlig rejse "Fra A til B" af både passagerer og gods.
- Fastlægge politiske prioriteringer
- Fastlægge en overordnet tidsplan og samtidig være en investeringsplan.
- Afstikke de økonomiske rammer i transportsektoren
- Forbedre mobilitet for personer og gods.
- Understøtte ønske om omstilling, f.eks. en grøn omstilling.

En national transportplan skal være en "rullende plan", der opdateres med aftalte tidsintervaller, f.eks. hver 4–5 år og udarbejdes i en åben proces, som inddrager alle interessenter.

4. En ny organisering af jernbanesektoren i Danmark

Den nuværende organisering af jernbanesektoren hidrører oprindeligt fra en implementering af EU-direktivet om adskillelse af infrastruktur og operatørvirksomhed i 1990'erne.

Før 1997 var der kun DSB og Trafikministeriet. Siden er de øvrige organisationer etableret ved overflytning af især myndighedsopgaver, opgaver fra Banedanmark, DSB og ministeriet, ligesom der er

sket sammenlægninger med andre statslige myndigheder. Opgaver er flyttet ud af ministeriet/styrelser og sidenhen flyttet tilbage igen.

For privatbanernes vedkommende er de i 2000 overført til de daværende amter, og fra 2007 har de hørt under regionerne. Privatbanerne har fortsat både ansvaret for både infrastruktur og operatøropgaven.

Senest har EU ved 4. jernbanepakke yderligere åbnet jernbanesektoren mod mere konkurrence.

Den nuværende organisering for jernbanesektoren i Danmark er efter vores opfattelse ikke hensigtsmæssig – ikke mindst i lyset af den styrkede fremtidige rolle, som jernbanesektoren skal have, når den kollektive trafik skal have en større andel af trafikken, og mere gods skal over på jernbanen.

Som allerede omtalt i afsnit 2.1 er der en uklar, men også en ulogisk opgave- og kompetencefordeling mellem institutioner og virksomheder i den nuværende organisering. Og trods flere ændringer af opgavefordelingen særligt mellem Banedanmark og Trafikstyrelsen, men også mellem Trafikstyrelsen og Departementet, er der stadig uklarheder og gråzoner. Det medvirker til at gøre sektoren dysfunktionel, og det går i den sidste ende ud over kunderne.,

De foretagne udbud af passagertrafikken har ligeledes afdækket klare uhensigtsmæssigheder ved ejerskabet af materiellet, servicedepoter, værksteder og stationer. I andre lande har man for længst fundet konkurrenceneutrale løsninger på denne udfordring, i forskellige varianter. I både Sverige og Norge er ejerskab af materiel adskilt fra selve togdriften, ligesom stationer er en del af den statslige infrastruktur og ikke den statslige togdrift. Det betyder f.eks. at stationer og stationsområder kan udvikles mellem ”lige parter” i samarbejde med de berørte kommuner for at sikre en udvikling, der både gavner lokalsamfundet og giver flere passagerer til jernbanen.

Hvis udviklingen for jernbanen skal vendes, er det derfor nødvendigt at omorganisere sektoren.

Formålet med omorganiseringen er:

- at sætte fokus på slutbrugerne og produktkvaliteten. Det gælder for både passagerer og godskunder
- at opnå en ny klar rollefordeling, som samtidig indebærer en mere entydig ansvarsfordeling
- at understøtte de politiske beslutningsprocesser
- professionelt at kunne varetage drift og udvikling af jernbanen til gavn for brugerne. Samtidig skal der skabes en klar rollefordeling, som samtidig indebærer en mere entydig ansvarsfordeling.

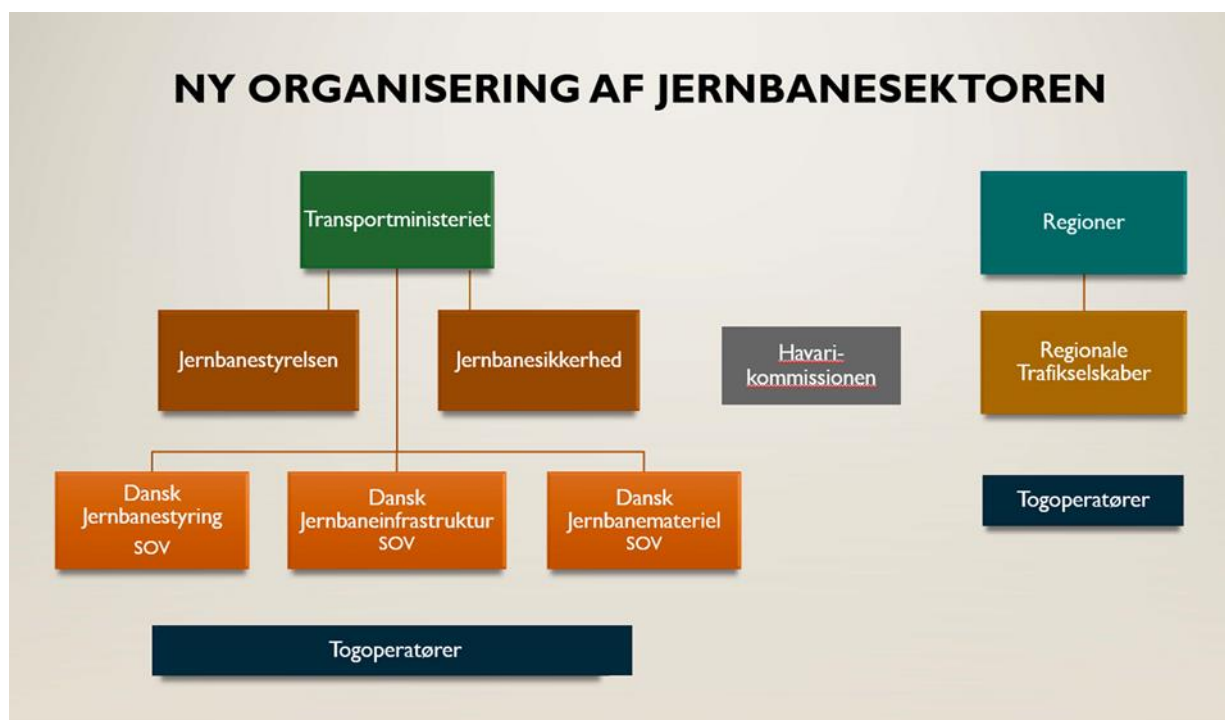
4.1 Forslag til ny organisering

Vi foreslår en ændret opdeling i styrelser og offentlige virksomheder – delvist til erstatning af nuværende. De foreslåede nye styrelser er Jernbanestyrelsen og Jernbanesikkerhed ved en udskillelse af Trafikstyrelsens jernbanefunktioner. De foreslåede nye offentlige virksomheder er Dansk Jernbaneinfrastruktur, Dansk Jernbanemateriel og Dansk Jernbanestyring.

Desuden indebærer forslaget, at trafik- og kunderelaterede funktioner udskilles fra Banedanmark, så Banedanmark kan koncentrere sig om sin kerneopgave, infrastrukturen. På samme måde udskilles anskaffelse og ejerskab af materiellet og ejerskabet af arealer og bygninger fra DSB, så DSB kan koncentrere sig om sin egentlige opgave at være operatør.

Udover at give en klarere opgave- og ansvarsfordeling vil det aflaste Banedanmark og DSB, som i de kommende mange år vil skulle håndtere mange og store infrastruktur- og materielprojekter ved siden af den daglige drift, som i sig selv stiller store krav, hvis jernbanens betydning skal genskabes.

Forslaget er illustreret i nedenstående figur:



Forslaget indebærer en række "omrokeringer" af opgaver og ansvar, som uddybes i det følgende.

4.2 Den statslige organisering

Jernbanestyrelsen oprettes og bliver efter norsk forbillede den centrale koordinerende og udførende myndighed på jernbaneområdet. Hertil overføres opgaver og personale primært fra den nuværende Trafikstyrelse, men også fra Transportministeriets departement. Jernbanestyrelsen fastsætter rammebetingelserne, for de øvrige organisationer i jernbanesektoren og definerer dermed grænsefladerne mellem de enkelte aktører. Styrelsen definerer og køber tjenester inden for infrastruktur, persontrafik og togmateriel. Jernbanestyrelsen indgår aftaler på statens vegne. Ansvar for udbud og kontrahering af passagertrafik på jernbanen overgår således til Jernbanestyrelsen.

Vi finder den organisatoriske vinkel som afgørende for udviklingen af jernbanes område, og med etablering af en Jernbanestyrelse får man:

- En koordinerende myndighed med en stærk faglig kompetence og som har forståelse for og fokus på slutkunden.
- En uafhængig og faglig partner for departementet, som kan rådgive i forhold til politiske prioriteringer og beslutninger.

Jernbanestyrelsen skal være en stærk og kompetent sparringspartner for ministeriet og branchen som helhed med særlig vægt på de brede jernbanefaglige områder for at sikre, at oplæg til politiske beslutninger især om infrastrukturen og brugen af denne udarbejdes på et fuldt oplyst fagligt grundlag. Styrelsen skal påse, at jernbanesektoren drives mest muligt effektivt, sikkert og klima- og miljøvenligt til bedste for passagerer, godstransport og samfundet som helhed.

Jernbanestyrelsen præsenterer oplæg til det fremtidige togtilbud som grundlag for politiske beslutninger. En af de vigtigste leverancer er bidrag til den Nationale Transportplan¹, som Transportministeriet præsenterer til politisk behandling.

Jernbanestyrelsen forvalter på det overordnede plan infrastrukturens tilbud til operatørerne ud fra et hensyn til en fleksibel anvendelse og de kommercielle muligheder. Eventuelle større udbygninger eller ændringer af infrastrukturen medtages i National Transportplan.

Jernbanestyrelsen kan i besluttet omfang delegere udbudsmyndigheden for regional jernbanetrafik, der udføres som offentlig servicetrafik, til de regionale trafiksselskaber.

Fra **Transportministeriets departement** flyttes en række mere driftsvendte og faglige opgaver til Jernbanestyrelsen, primært omkring konkrete analyser, indgåelse af kontrakter og trafikplanlægning.

Jernbanesikkerhed er i hovedsagen sikkerheds- og godkendelsesdelen for jernbanerne i nuværende Trafikstyrelsen og foreslås dermed udskilt som en selvstændig organisation (myndighed).

Begrundelsen for udskillelsen er, at jernbanesikkerhed bør varetages af en uafhængig organisation uden en instruktionsbeføjelse fra en minister.

Dansk Jernbaneinfrastruktur er alene infrastrukturejer og –forvalter og får ansvaret for vedligeholdelse, fornyelse og udvikling af den statslige og regionale jernbaneinfrastruktur og for anden fast ejendom med tilknytning til jernbanen – dog ikke for metro og letbaner. Virksomheden dannes primært af dele af nuværende Banedanmark. Fra nuværende DSB overføres stationerne og ejendomme og arealer, som i dag ejes og forvaltes af DSB på vegne af staten, og hvor opgaverne varetages af DSB Ejendomme. Banedanmarks trafik- og kunderelaterede funktioner, herunder opgaver vedrørende kapacitetstildeling, trafikstyring m. v. flyttes til Dansk Jernbanestyling – se nedenfor. Begrundelsen for flytningen er, at infrastrukturforvaltning ofte konflikter med hensynet til slutkunderne.

Ejerskabet til jernbanens infrastruktur, som i dag ejes af Sund & Bælt og datterselskaber anbefales nærmere analyseret for at finde den bedste løsning.

Fra lokalbaneselskaberne overføres forvaltningen, men ikke ejerskabet af infrastrukturen.

Formålet med ændringerne er at samle forvaltningen af al jernbaneinfrastruktur ét sted og at opnå en ensartet opgaveportefølje. Formålet er også, at Dansk Jernbaneinfrastruktur skal være en fagligt stærk og kompetent sparringspartner på infrastrukturuområdet for de øvrige organisationer og især for ministeriet/Jernbanestyrelsen for at sikre, at politiske beslutninger om infrastrukturen træffes på et fagligt forsvarligt grundlag.

Dansk Jernbaneinfrastruktur organiseres som et statsligt infrastrukturselskab og drives principielt på kommercielle vilkår, men skal ikke give overskud.

Dansk Jernbanestyling tildeler og forvalter trafikkapacitet på den statslige jernbaneinfrastruktur inkl. S-banen og på regionale baner og varetager den daglige trafikstyring. Fra nuværende Banedanmark overføres således opgaverne vedrørende kapacitetsplanlægning, kapacitetstildeling og trafikstyring samt relationer til slutkunder.

¹ Forslag hertil beskrevet i kapitel 3

Dansk Jernbanestyling tildeler også kapacitet til udførelse af vedligehold af infrastrukturen eller gennemførelse af anlægsopgaver under hensyn til størst mulig trafik kvalitet for kunderne (passagerer og godskunder).

Formålet er at skabe en mere balanceret prioritering mellem kvaliteten i trafikafviklingen og hensynet til økonomien for vedligeholdelse og nyanlæg. I dag er vedligeholdelse og anlæg med udbredte spæringer til følge blevet normen, og det går ud over jernbanens omdømme samt kundetilfredsheden og fører til tab af kunder.

Organisationsform og virke kan sammenlignes med Naviar på luftfartsområdet og drives som Naviar principielt på kommercielle vilkår, men skal ikke give overskud.

Dansk Jernbanemateriel ejer, indkøber og udlejer togmateriel. Virksomheden får det administrative ansvar for det togmateriel, som den danske stat eller regionale trafikmyndigheder har anskaffet med henblik på udførelse af jernbanepassagertrafik på trafikkontrakter, der indgås enten af staten eller af de regionale trafikselskaber. Materiellet stilles til rådighed for jernbanevirksomheder, som tildeles statslige/offentlige trafikkontrakter for passagertrafik.

Dansk Jernbanemateriel overtager/køber alt nuværende rullende materiel til udførelse af passagertrafik tilhørende DSB inkl. S-togsmateriel samt det rullende materiel tilhørende nuværende lokalbaneselskaber i regionalt regi. Ligeledes overtages indgåede kontrakter om nyt materiel.

Formålet med en selvstændig organisation for materiellet er at sikre lige konkurrencevilkår for trafikkontrakter og få en mere effektiv udnyttelse af den offentligt indkøbte materielpark – og, at DSB kan koncentrere sig om sin kunderettede operatørvirksomhed.

Dansk Jernbanemateriel beskæftiger sig ikke med materiel til den københavnske metro eller til letbaner.

Dansk Jernbanemateriel organiseres som et statsligt selskab med status som selvstændig offentlig virksomhed. Dansk Jernbanemateriel drives principielt på kommercielle vilkår, men skal ikke give overskud.

DSB rendyrkes som togoperatør og afgiver ejendomme og arealer til Dansk Jernbaneinfrastruktur samt ejerskab, forvaltning og indkøb af jernbanemateriel i offentlig servicetrafik til Dansk Jernbanemateriel.

Ejendomme og arealer, herunder stationer, stationsbygninger og tidligere godsarealer, der i dag tilhører og forvaltes af DSB, overføres til Dansk Jernbaneinfrastruktur. DSB Ejendomme nedlægges i den forbindelse som udviklingsselskab.

DSB har nu ansvaret for forvaltning af den af staten tilhørende beholdning af jernbanemateriel og for de nyanskaffelser, der er på vej efter politisk godkendelse. Dette ansvarsområde overføres til Dansk Jernbanemateriel.

Begrundelserne for ændringerne er at:

- DSB bør hellige sig sin egentlige opgave at være operatør og fokusere på udvikling og forbedring af transport produktet.
- DSBs ejerskab af stationer, værksteder mv. skaber ulige konkurrenceforhold i forhold til andre operatører og faciliteterne udnyttes bedre med en lige adgang.
- DSB Ejendommens aktivitet er ikke en operatørrolle og tilgodeser ikke udvikling af jernbanen.
- Den fysiske bodeling mellem DSB og Banedanmark indeholder en række uhensigtsmæssigheder.
- DSBs ejerskab til godsarealer er en hæmsko for udvikling af jernbanegodstransport.

DSB skal drives på kommercielle vilkår (f.eks. i form af et SOV) i konkurrence med private/andre operatører. Det kan overvejes, om DSB skal omdannes til aktieselskab 100 % ejet af staten. DSB skal kunne udføre fri trafik med eget eller lejet materiel.

4.3 Den regionale organisering

De regionale trafiksselskaber. De nuværende 5 regionale trafiksselskaber omdannes/sammenlægges til 3 selskaber, Østdanmarks Offentlige Transport, Syddanmarks Offentlige Transport og Nord- og Midtjyllands Offentlige Transport.

De nye trafiksselskaber planlægger og udbyder trafikopgaver på både statens og privatbanernes jernbanenet. Trafikopgaverne udføres af operatører på kontrakt med pågældende trafiksselskab. Selskaberne skal samarbejde om grænseoverskridende regional tog- og bustrafik.

Trafiksselskaberne overtager ansvaret for hele den regionale togtrafik, der i dag udføres af henholdsvis DSB, Arriva og lokalbaneselskaberne samt S-togtrafikken og metroen i København, letbanerne i Aarhus, Odense og København. På den måde sikres fuldstændig samordning mellem alle kollektive trafikformer på skinne og vej, der udføres som regional eller lokal offentlig servicetrafik.

De dele af DSB's nuværende trafik på "de lange skinner", som kategoriseres som regionaltrafik, overføres således ansvarsmæssigt fra staten til trafiksselskaberne. Det samme vil gælde den regionale togtrafik, der af Arriva udføres på kontrakt med staten. Staten – dvs. Jernbanestyrelsen - beholder ansvaret og kontraktforholdet for de dele af DSB's nuværende trafik, der kan betegnes som samfundsbegrundet fjerntrafik.

Jernbanestyrelsen delegerer i besluttet omfang udbudsmyndigheden for regional jernbanetrafik, inkl. S-togtrafik, der udføres som offentlig servicetrafik, til de regionale trafiksselskaber.

Togoperatørerne på regionale trafikkontrakter lejer rullende materiel hos det statslige materielselskab Dansk Jernbanemateriel.

De regionale trafiksselskaber skal være forpligtet til at indgå indbyrdes aftaler om fælles udbud af jernbanetrafik, der udføres inden for 2 eller flere regioners geografiske områder.

Trafiksselskaberne får selvstændig økonomi finansieret af regioner og kommunerne på baggrund af tilskud fra staten. Selskaberne drives principielt på kommercielle vilkår, men skal ikke give overskud.

Lokalbaneselskaberne har status som aktieselskaber, hvor aktiemajoriteten tilhører pågældende offentlige trafiksselskab.

Lokalbaneselskaberne omdannes, således at

- Aktiemajoriteten overgår til pågældende regioner (Hovedstaden/Sjælland, Midtjylland/Nordjylland, Syddanmark).
- Selskaberne beholder det formelle ejerskab til infrastrukturen, herunder værksteder, men opgaven med forvaltning/udvikling af baneinfrastrukturen overgår til Dansk Jernbaneinfrastruktur.
- Kapacitetsplanlægning og trafikstyring overgår til Dansk Jernbanestyling.
- Det rullende materiel overføres til Dansk Jernbanemateriel.
- Trafikoperatørdelen videreføres ved, at selskaberne gives mulighed for at give tilbud på jernbanetrafik, der udbydes af de regionale trafiksselskaber.

De fortsættende lokalbaneselskaber drives på kommercielle vilkår.

Yderligere inspiration:

<https://www.trafikstyrelsen.dk/da/Kollektiv-trafik/Afsluttede-trafikale-analyser/Trafikplan-for-den-statslige-jernbane>

<https://passagertal.dk/>

<https://www.jernbanedirektoratet.no/no/strategier-og-utredninger/nasjonal-transportplan-ntp/>

<https://www.orr.gov.uk/>

<https://www.deutschlandtakt.de/>

<https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/langsiktig-planering-av-infrastruktur/nationell-plan/nationell-plan-20222033/>

<https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/tru/bilag/208/index.htm>

<https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/tru/bilag/193/index.htm>

<https://www.ft.dk/aktuelt/webtv/video/20201/tru/tv.6950.aspx?from=01-01-2020&to=09-05-2022&selectedMeetingType=Udvalg&committee=TRU&as=1#player>

Forfatterkreds

Oplægget er udarbejdet af en kreds af engagerede, tidligere og nuværende aktive i jernbanesektoren:

Niels Møller, selvstændig seniorkonsulent

Mere end 40 års erfaring inden for jernbanebranchen. Beskæftiget inden for planlægning, herunder køre- og produktionsplanlægning, samt i tekniske lederstillinger.

14 år i DSB, herefter chefstillinger i Sjællandske Lokalbaneselskaber.

Rådgiver for jernbanebranchen, herunder jernbanevirksomheder, myndigheder og Transportministeriet i Danmark. Perioden 2002 – 2005 og igen fra 2016.

Ole Kien, selvstændig seniorkonsulent

Mere end 30 år som rådgiver for jernbanebranchen, herunder jernbanevirksomheder, ministerier og myndigheder i ind- og udland. Herunder rådgivning til Transportministeriets analyse af en reorganisering af jernbanesektoren (2010) samt flere andre restrukturerings opgaver i ind- og udland.

17 år i en jernbanevirksomhed i tekniske- og ledelses funktioner.

Ole-Chr. M. Plum, selvstændig konsulent

9 år markedsføringskonsulent i Regionstog A/S og Lokaltog A/S

48 år freelance konsulent for lokalbanerne

51 år som redaktør af ajourstof om privat- og lokalbanerne i tidsskriftet Jernbanen.

Sten Hansen, infrastrukturstrateg

10 år i jernbanevirksomhed med trafik- og infrastrukturplanlægning

9 år i dansk rådgivervirksomhed og ekstern lektor på DTU

11 år i regional udvikling med internationale infrastrukturprojekter

Henrik Nørgaard, selvstændig konsulent og bestyrelsesmedlem

32 år i DSB som planlægger og chef inden for administration/teknik/produktion/produkt/internationale aktiviteter

13 år som selvstændig konsulent (transport, jernbane, vedvarende energi)

3½ år som adm. direktør i jernbanevirksomhed (Regionstog A/S).

Henrik Nørgaard er desværre død under udarbejdelsen af denne udgave, men har bidraget væsentligt til både den tidligere udgave og denne nye udgave.

Forfatterne takker for faglige råd og værdifuld inspiration fra andre med indsigt i branchen.

