

Mina Cornelia Vanebo Hovland

# Jernbanereformen

-En kvalitativ implementeringsanalyse av VY

Bacheloroppgave i Statsvitenskap

Veileder: Jon Arve Nervik

Mai 2020

**NTNU**  
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap





Mina Cornelia Vanebo Hovland

# **Jernbanereformen**

-En kvalitativ implementeringsanalyse av VY

Bacheloroppgave i Statsvitenskap  
Veileder: Jon Arve Nervik  
Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



**NTNU**

Kunnskap for en bedre verden



## **Innholdsfortegnelse**

<b>1.0 Innledning</b> .....	1
<b>2.0 Oppgavens tema og forskningsspørsmål</b> .....	2
2.1 Hva er en reform?.....	2
2.2 Forskningsspørsmål.....	3
2.3 Jernbanereformen .....	4
<b>3.0 Teoretisk perspektiv</b> .....	5
3.1 New Public Management .....	6
3.2 Public choice .....	8
3.3 Prinspal-agent-teorien .....	8
<b>4.0 Metodevalg og data</b> .....	10
4.1 Saksgang og sentrale dokumenter .....	10
4.2 Jernbanereformen i praksis.....	12
4.3 På rett spor.....	12
<b>5.0 Analyse og konklusjoner</b> .....	14
5.1 Nytt styringsparadigme .....	15
5.2 Konkurransen .....	17
5.3 Oppsummerende konklusjoner.....	20
<b>6.0 Avslutning</b> .....	22
<b>Litteraturliste</b> .....	23

## 1.0 Innledning

Undertegnede har reist uendelig mange ganger med tog, som mange andre nordmenn og har de siste årene hørt masse om Jernbanereformen i media, der den har fått mye oppmerksomhet. Spesielt etter at det kjente og kjære navnet NSB ble omdøpt til Vy. Det har blitt snakket høyt og lavt om jernbanen og den har skapt stor interesse blant medborgere som føler eller mener noe om reisene med jernbanen. For det første har det fascinert meg hvordan dette kan skape et så stort engasjement blant folk, der nordmenn flest har et fint, bra eller anstrengt forhold til det som tidligere var Norges sentrale jernbane. For det andre er den politiske interessen min rundt Jernbanereformen og hvordan den skal gagne oss brukere som sådan, svært høy.

NPM<sup>1</sup> er en «reformbølge» som blir heftig debattert på det politiske plan. Mange er for denne typen liberalistiske måte å reformere offentlig sektor på, samtidig som det også er stor skepsis til om dette er veien å gå. Jeg har vært interessert i å forstå hva som ligger til grunn for etableringen av Vy (før kalt NSB) og det at staten Norge har konkurranseutsatt jernbanen.

Jernbanereformen kan beskrives og analyseres som en del av moderniseringen av offentlig sektor de siste førti årene. Statens rolle når det kommer til moderniseringen har således tre viktige formål og skal dermed ivareta følgende kjernefunksjoner:

- Lovgivning og policies for sentrale politikkområder (omfordeling, miljø, økonomi, helse, utdanning m.m.)
- Myndighetsutøvelse og regulering (ekstern og intern sikkerhet)
- Tjenesteleveranser (skole, helse, infrastruktur- i dette tilfellet samferdsel)

I løpet av de siste førti årene har staten som organisasjon og institusjon gjennomgått endringer som følge av endringsprosess og endringskrefter:

- 1970-årene var preget av oljekrise, stagflasjon, budsjettunderskudd og økende press på velferdsstaten.
- 1980-årene representerte en kulturendring med neoliberalisme, individualisme og konkurranse.
- 1990-årene, med introduksjonen av internett (www), gav kraftig momentum til globaliseringen og økt press mot den suverene nasjonalstaten (Vanebo, 2011, s. 23-24).

I det 20. og 21. århundre har New Public Management deretter vært ikonet for en ny liberalistisk reformbølge (Busch, Johnsen, Klausen & Vanebo, 2011, s. 48). Den

---

<sup>1</sup> Jeg vil gjøre oppmerksom på at NPM er forkortelsen til New Public Management, og vil i stor grad bli brukt i oppgaven.

internasjonale ny-liberale reformideologien ga prioritet til individuell frihet og valg, det suverene individ, privatisering, markedsstyring, liberalisering og maktspredning (Olsen, 2014, s. 122). Forvaltningspolitikk vokste fram som et selvstendig politikkområde med eget språk og egne administrative enheter, og reformutspillene ble tatt opp gjennom mer omfattende programmer på midten av 1980-tallet (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness & Røvik, 2017, s. 152). Alt sammen virker ønskelig og naturlig, i en tid hvor individualismen er fremtredende og forventningene til det offentlige stiger. Historien om New Public Management i norsk offentlig forvaltning går tilbake til 1983 da Finansdepartementet hevdet at større effektivitet var den eneste veien til forbedringer. Departementet beskriver en verden som må styres av ryddige forandringer. Retorikken bak NPM-reformene har fra land til land gått sin seiersgang, og den store og planleggende staten er avløst av en slankere «supermarkedsstat». De reformene som er iverksatt, som Jernbanereformen, blir oppfattet som en suksess og spres på tvers av landegrensene med økende styrke og intensitet (Christensen et al., 2017, s. 224).

## **2.0 Oppgavens tema og forskningsspørsmål**

Temaet for oppgaven er inspirert av den nyliberalistiske reformbølgen i offentlig sektor og ny offentlig styring. Den nye offentlige styringen som har fått det internasjonale begrepet New Public Management, er en samlebetegnelse på et sett administrative doktriner som har vært fremtredende i reformer i offentlig sektor i mange OECD- (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utviklings)- land siden slutten av 1970-tallet. Angivelig skal ny offentlig styring være forskjellig fra gammel offentlig styring, selv om det nødvendigvis ikke er opplagt hva gammel offentlig styring er. Ny offentlig styring er videre langt fra så konsistent eller ny som noe av litteraturen kan tyde på (Johnsen, 2007, s. 87).

Ny offentlig styring visker for det første ut noen av skillene mellom privat og offentlig sektor og legger mindre vekt på prosess og mer på resultat. Resultatstyring er- (et sentralt element i NPM). I tillegg legger ny offentlig styring vekt på indirekte styring gjennom desentralisering, regulering og konkurranse (Johnsen, 2007, s. 88). Dette er sentrale elementer i forvaltningsreformene i offentlig sektor, og også for Jernbanereformen.

### **2.1 Hva er en reform?**

Reformer og endringer er ikke noe nytt fenomen for offentlig sektor, som hele tiden har vært og er utsatt for endringsforsøk og omorganisering (Christensen et al., 2017, s. 152).

Reformers uttrykte eller eksplisitte hensikt er vanligvis effektivisering, bygget på den antakelse at offentlig sektor er ineffektiv, og at modernisering dermed trengs. Reformen

kommer ofte som en respons på tillitskriser, lovgivers syn på sentralisering av organisasjoner og makt er endret eller økonomiske innstrammingsbehov (Sørli & Larsson, 2018, s. 25).

Med Public Management reform (også kalt forvaltningsreform) menes: *bevisste endringer i strukturer, prosesser og insentiv-systemer for å få offentlige organisasjoner (på en eller annen måte) til å fungere bedre* (Vanebo, 2011, s. 22). Det kan sies at reform brukes som et politisk virkemiddel der en iverksetter med mål om å gjennomføre endringer. Og det finnes gode grunner for å ønske forandringer i offentlig sektor. Reformen gjennomføres med gode hensikter, mange med noen klart definerte og andre med mer implisitte mål (Sørli & Larsson, 2018, s. 15). *Policy* er relevant å trekke inn her, og konsekvenser av en reform som Jernbanereformen er radikale endringer i policy og handlingspraksis. Policy er mer enn bare en beslutning; legemliggjør ideen om handling- faktisk, rasjonell handling – forutsatt at noen prinsipper er involvert (Hill & Varone, 2017, s. 15). Det går ut på at det skal sikre og stimulere til en bestemt atferd. Policy omfatter en hensiktsforklaring og prinsipielle framgangsmåter (retningslinjer, anbefalinger) for å styre beslutninger for å nå ønskede mål (Vanebo, 2017, s. 31).

## 2.2 Forskningsspørsmål

Oppgavens forskningsspørsmål og problemstilling er: *Hvordan kan etableringen av Vy beskrives, forstås og forklares i et NPM perspektiv?*

Oppgaven er satt ved at den teoretiske biten handler om New Public Management, og teorier som inngår der. Metodedelen omhandler dokumentanalyse som jeg har benyttet for å hente ut relevant data, og jeg ser på en rekke regjeringsdokumenter, tidsskrifter, nettsider og artikler for å forstå implementeringen av jernbanereformen og etableringen av Vy.

Ettersom Jernbanereformen ble vedtatt fra og med 2015, men ikke trådte ordentlig i kraft før i 2017, vil det være vanskelig å få tilgang til hvilke resultater en slik reform medfører. Det er nemlig mange utfordringer knyttet til å forske på effektene av konkurranse. Ofte medfører konkurranse så store organisatoriske endringer at det er tilnærmet umulig å gjennomføre før-etter-undersøkelse. Fallgruvene er samtidig mange. Jeg vil i utgangspunktet derfor rette søkelys på prosessene før tiltak og vilkår ble satt i gang, rettene sagt alt fra 20 år tilbake og til i dag. Jeg kan ikke spå om fremtiden og vil heller ikke kunne si noe om konkrete resultat annet enn det prosessen har vært til nå og det Regjeringen, forskere og relevante personer sier og har erfart om reformen så langt.



## 2.3 Jernbanereformen

Jernbanedirektoratet har fortsatt den overordnede og helhetlige styringen av jernbanesektoren og jernbanedriften i Norge, men Jernbanereformen førte til oppsplitting med flere virksomheter som førte til ny ansvar-, rolle- og oppgavefordeling i sektoren.

*«I Norge består jernbanesektoren av Jernbanedirektoratet, infrastrukturforvalteren Bane NOR, togselskapene og en rekke entreprenører. Jernbanedirektoratets oppgave er å samordne og styre sektoren og å utvikle jernbanen som del av det samlede transportsystemet»*  
(Jernbanedirektoratet, 2019).

Allerede i 2014 var det snakk om å forbedre jernbanesektoren, og Regjeringen fikk våren 2015, som nevnt ovenfor, tilslutning til forslagene om en reform som ble fremlagt i Stortingsmeldingen «*På rett spor – reform av jernbanesektoren*»<sup>2</sup>. Hensikten med reformen er å gi et bedre tilbud til de reisende og samtidig få mer jernbane igjen for skattebetalernes penger, og stortingsmeldingen presenterer reform av jernbanesektoren, som inkluderer omstrukturering av jernbaneverket og NSB AS, samt økt konkurranse (- som er en betydelig del av NPM), og persontogtrafikk (Samferdselsdepartementet, 2020b). Norsk jernbane skal bli et konkurransedyktig alternativ for langt flere, og da er det nødvendig å endre på det som ikke har fungert. Det vil reformen i jernbanesektoren bidra med (Samferdselsdepartementet, 2020b). Implementeringen av Jernbanereformen er derimot et omfattende arbeid.

De strukturelle endringene i jernbanesektoren skjedde for fullt ved årsskiftet 2016/2017, da Jernbaneverket ble til Jernbanedirektoratet og Bane NOR, og i april/mai 2017, da Norske tog AS, Mantena AS og Entur ble skilt ut som egne selskaper fra Vy (tidligere NSB).

Konkurransene om persontogtilbud pågår for fullt. Samferdselsdepartementet skal likevel, innenfor rammer fastsatt av Stortinget, fortsatt ha hovedansvaret for å sette de langsiktige målene og den strategiske retningen, fastsette rammevilkår og ha overordnet myndighet for lov- og forskriftsregulering (Regjeringen, 2020). Samferdselsdepartementet har det overordnede (politiske ansvaret) for transportsektoren, og driver etatsstyring av jernbanedirektoratet og virksomhetsstyring av: Bane NOR SF, Norske Tog AS, Entur AS, Mantena AS. De ivaretar også statens eierskap av Vy AS (tidligere NSB AS) (Jernbanedirektoratet, 2019).

---

<sup>2</sup> I oppgaven brukes Stortingsmeldingen flittig, og da refereres det til Meld.St. 27 (2014-2015) Melding til Stortinget: På rett spor- reform av jernbanesektoren, skrevet av Samferdselsdepartementet. Dette er grunnlaget for Jernbanereformen.

### 3.0 Teoretisk perspektiv

I dag lever vi i et politisk hegemoni preget av et sterkt innslag av nyliberalistiske ideer med vekt på individuell valgfrihet, konkurranse og markedet som styringsideal, og dette representerer et langt mer dyptgående brudd med de forgående hegemonienes verdibasis. Vi har beveget oss fra et konservativt-liberalt hegemoni, via et sosialdemokratisk, fram mot noe en kan betegnes som et nyliberalistisk hegemoni (Hermansen, 2011, s. 35).

Jo mer effektivt det offentlige blir som problemløser og garantist for «rettferdighet» og sikkerhetsnett, desto sterkere blir også den indirekte og direkte offentlige involvering og kontroll med den private sfære og det sivile samfunn. Karakteristiske trekk ved «den nyliberalistiske stat» er bruk av konkurranse og markedsmekanismer som middel til effektivisering og brukerorientering, og en gradvis nedbygging av statens og kommunens tjenesteproduksjon i egen regi til fordel for privatisert tjenesteyting. I stedet for direkte politisk styring av virksomhet i egen regi satses det på bruk av kontrakter, dels med private aktører og dels med offentlige enheter, som må konkurrere om oppdrag på samme vilkår om private (Hermansen, 2011, s. 40). Her vil jeg trekke inn de relevante begrepene *privatisering og konkurranseutsetting*. *Privatisering* betyr at en offentlig virksomhet overfører eiendoms- og styringsrett fra offentlig til privat sektor. *Konkurranseutsetting* betyr at virksomheten etter privatiseringen vil eies av private aktører og finansieres gjennom salg av sine produkter og tjenester. Bakgrunnen er en antagelse om at marked vil regulere virksomheter bedre enn offentlige myndigheter. Det betyr at produksjonen av en offentlig tjeneste settes ut på anbud, og at både private og offentlige virksomheter har anledning til å delta (Busch, 2001, s. 88-89).

Nye reformer som NPM innebærer at det offentliges grunnleggende verdier utfordres av effektivitetsverdier. I egentlig forstand er ikke disse nye, men vektlegges mye mer enn før i forhold til andre verdier, og skal gjennomsyre enhver offentlig virksomhet. Særlig er det kostnadseffektiviteten eller den økonomiske effektiviteten, på engelsk «efficiency», som fremmes gjennom NPM (Christensen et al., 2017, s. 117). Det er svært mange verdier som kan knyttes til offentlig sektor. Og begrepet *det offentlig etos* er benyttet for å få fanget et slikt sett av mer spesielle verdier. De er fundamentale forestillinger om hvordan vårt samfunn bør styres. Det omfatter virkelighetsoppfatninger, verdier, ideer og gjeldene politikk om hvordan vårt samfunn skal være og på hvilken måte verdiene skal tilgodeses (Busch, 2012, s. 56).

Kjernen av offentlige verdier som består av grunnverdiene generelt samfunnsansvar, offentlig innsikt, rettsikkerhet, uavhengige profesjonelle standarder, effektivitet og likhet (Busch, 2012, s. 56).

### 3.1 New Public Management

New Public Management, som de fleste administrative etiketter, er et løst begrep. Dens nytte ligger i sin bekvemmelighet som et kortnavn for settet av stort sett like administrative doktriner som dominerte den byråkratiske reformdagsorden i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) fra slutten av 1970-tallet (Hood, 1991, s. 3-4). Ideestrømmen fra de tre siste tiårene som går under betegnelsen New Public Management (NPM) er uten tvil det mest kjente settet av organisasjonsoppskrifter i offentlig sektor. Det hevdes at NPM er en familie av moderniseringsoppskrifter for offentlig sektor, hentet fra privat sektor, der kjernen utgjøres av ideer om profesjonell ledelse, det vil si ledere med frihetsgrader til å ta avgjørelser og ledelseskunnskaper, oppsplitting av offentlige organisasjoner i selvstendige resultatenheter, økt konkurranse samt bruk av kontrakter som politisk styringsinstrument (Christensen et al., 2017, s. 80).

Hvis det skal mulig å bestemme og undersøke NPM's initiativer så de kan benyttes som forklaringer på at noe er forandret som følge av disse initiativene og ikke som følge av andre forhold, er det ifølge Kurt Klaudi Klausen (2011:53) nødvendig å identifisere en teoretisk kjerneargumentasjon. Det gjør Klausen ved å introdusere to søyler, der den ene er en økonomisk søyle og den andre er som han velger å kalle den managerialistisk som omfatter organisasjon og ledelse.

Den første økonomiske søylen har å gjøre med ønsket om en liberalistisk markedsorientering i og av det offentlige begrunnet i økonomiske resonnementer. Slik som: privatisering, nye selskapsdannelser, offentlige-private partnerskap, konkurranseutsetting og kontraktstyring, frie forbruksvalg, brukerbetaling, profitt-tanker, inntektsdekket virksomhet, selektive lønnsinsentiver m.m. (Klausen, 2011, s. 53). Således bygger den på en markedsmessig styringslogikk, hvor aktørene forventes å tilpasse seg ut fra en vurdering av konsekvensene for «egen» nytte, og hvor man antar at konkurransemekanismen og insentivadministrasjon vil være attraktiv (Klausen, 2011, s. 53).

Den andre søylen, managerialistisk søyle, i NPM har med organisasjon og ledelse å gjøre. Her er forestillingen at man med fordel kan overføre prinsipper, som er kjent og etterprøvbare i det private, på den offentlige sektor. Et større fokus på etablering av direksjoner og sjefsgrupper, entreprenøraktig ledelse, strategisk ledelse, team-ledelse osv. samt en rekke konsepter som Service Management, evaluering og endelig mål- og rammestyring, nye økonomistyrings-, regnskaps- og budsjettssystemer osv. (Klausen, 2011, s. 53).

I tillegg er følgende elementer sentrale i NPM:

1. Borgerne bør sees som forbrukere som bør ha fritt valg mellom offentlige goder.
2. Brukerne må medvirke i tilretteleggelsen av offentlige tjenester.
3. Det bør skapes markeder eller kvasimarkeder som monopoler blir avløst av konkurranse mellom tilbyderne, som til gjengjeld får større selvstendighet.
4. Det blir lagt vekt på bedriftsøkonomisk produktivitet og effektivitet.
5. Rammebudsjetterting erstatter detaljregulering via regler. Ansvar for oppgaveutførelsen desentraliseres, og det innføres resultatvurderinger og kvalitetsmålinger.
6. Organisering og ledelsesprinsipper fra den private sektor imiteres og adapteres til den interne organisasjon (Vanebo & Strømsnes, 2001, s. 40).

Sammen med Klausens to søyler kan disse 6 elementene brukes som en analytisk ramme for å beskrive, analysere og forstå Jernbanereformen.

Det teoretiske grunnlaget for NPM nokså sammensatt og inneholder elementer dels fra nyere økonomisk organisasjonsteori og dels fra nyere ledelses- eller «management»- teori. Det blir lagt vekt på kontroll og styring av offentlige organisasjoner, men regulering av og delegering er også tydelige trekk (Christensen et al., 2017, s. 159). De mest sentrale teoriene bak NPM er prinsippal-agent-teorien og «public choice»-teorien. For å forstå hvorfor konkurranse tillegges så stor vekt i modernisering av offentlig sektor gir anvendelsen av disse teoriene en god ramme for nettopp dette. De gir i tillegg et godt bilde av hvilken rasjonalitet eller fornuftmessig tankegang som ligger til grunn for bruk av interne markeder (Busch et al., 2011, s. 106).

### 3.2 Public choice

Siktemålet for Public choice er å studere økonomisk atferd i offentlig sektor. Public choice er en positiv teori som har som formål å utlede hypoteser om hvilke atferd som utøves, og hvordan et økonomisk system fungerer (Busch et al., 2011, s. 109). Den forsøker altså ikke å angi retningslinjer for ønsket atferd, men har som formål å beskrive hva som reelt sett skjer i offentlig sektor. Public choice-teorien som er basis for NPM, og er en retning innen økonomifaget. Hovedtesen til denne retningen er at individet er rasjonelt- eller begrenset rasjonelt- og søker å maksimere sin egeninteresse. Indre og ytre betingelser for de enkelte «byråene» innen byråkratiet kan i varierende grad føre til at budsjettmaksimering blir deres viktigste målsetting. Dette er William Niskanens tankegang og kan sees på som en modell og statsvitenskapelig forståelse av den økonomiske Public choice-tankegangen om budsjettmaksimerende individer (Fimreite & Grindheim, 2007, s. 227). Det sentrale i teorien er at aktørene er rasjonelle, egoistiske og nyttemaksimerende. Noen er kritisk til den ensidig vektlegging av egoisme som motivasjonsfaktor og hevder at altruisme også er en sentral dimensjon i individuelle valgsituasjoner. Egne interesser vil ikke bare ligge til grunn, men man vil også ta hensyn til andres interesser (Busch et al., 2011, s. 109). Byråkratiteorien til Niskanen er spesielt viktig når det gjelder teoriens innflytelse på utviklingen innenfor New Public Management. Prinsipal-agent-teorien legges til grunn, og den forutsetter at en byråkrat kan velge å opptre opportunistisk- det vil si i det skjulte forsøke å maksimere egen nytte (Busch et al., 2011, s. 109).

### 3.3 Prinsipal-agent-teorien

Prinsipal-agent-teorien fokuserer spesielt på styringsproblemer mellom en prinsipal og en agent. Prinsipalen kan for eksempel være et departement og agenten en underliggende etat. Eller prinsipalen kan være en leder, og agenten kan være en underordnet (Busch et al., 2011, s. 107). Prinsipalen er avhengig av handlingene til agenten for å nå egne mål, og det er dette som er det sentrale. Når det gjelder hva prinsipalen må gjøre for å sikre at agenten utøver en atferd som er i prinsipalens interesse, handler det om at prinsipalen sitter i en maktposisjon som agenten til en viss grad må akseptere for eksempel for å bli i systemet. Samtidig er prinsipalen avhengig av de handlingene som utføres av agenten. Gjennom sitt arbeid skal agenten nå prinsipalens mål (Busch et al., 2011, s. 107). Problemene angående agent-relasjoner, kan ha tre hovedårsaker: 1. Ulik målstruktur hos prinsipal og agent, 2. Asymmetrisk informasjon, 3. Ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent. Agentteorien er kritisert for det negative menneskesynet som implisitt kan sies å ligge i påstanden om at det finnes opportunister blant medarbeidere (Busch et al., 2011, s. 109).

NPM kan sees på som et forsøk på å hindre opportunistisk atferd og sikre stram kontroll over offentlige organisasjoner uten bruk av tradisjonelt byråkrati (Hill & Varone, 2017, s. 348). Spørsmålet om NPM er derfor en respons på dilemmaene som angår offentlig byråkrati som går helt tilbake til i hvert fall Max Webers tid, og bygger på den sosiologiske analysen av organisasjoner stimulert av Webers arbeid og av argumentene om taylorisme og fordisme, så vel som rasjonelle-valg kritikken av organisasjonsatferd. Det er også viktig å ta fatt i den potensielle motsigelsen i NPM mellom et sterkt stress på ansvarlighet og en avvisning av tradisjonelle former for «top-down» kontroll (Hill & Varone, 2017, s. 346).

Når det gjelder NSBs navnebytte er det både relevant å trekke inn Public Choice og prinsippal-agent-teori, fordi et fåtall personer (prinsipal) valgte å endre NSB, som har vært kjent og kjært navn i hele 135 år, til «Vy» hvor også Nettbuss inngår. Hovedgrunnen for navnebytte er at de samler tog- og bussvirksomhet i en felles merkevare.

## 4.0 Metodevalg og data

Problemstillingen, og teoriene, er førende for valg av metode og datakilder, og jeg har som nevnt innledningsvis valgt å fokusere på offentlige dokumenter og benytter disse i analysen når jeg svarer på problemstillingen. Et hovedspørsmål når man driver kildegransking og dokumentanalyse er å finne ut hva slags dokument en har for seg og formålet det skulle tjene. Er dokumentene beregnet på privat bruk eller myntet på offentligheten? I min oppgave benytter jeg dokumenter som er myntet på offentligheten.

Etter man har klassifisert kildene på ulikt vis, er spørsmålet om kildens forhold til de opplysningene som gis i kildene: er kilden førstehånds eller annenhands- eller er den for den del en kilde med flere ledd mellom seg og utgangspunktet? (Kjeldstadli, 1997, s. 211). Vi vil i størst grad foretrekke førstehandskilden, der skillet mellom førstehands og annenhands kilder ikke er identiske med et annet skille- mellom primærkilde og sekundærkilde. Med primærkilde menes den første kjente versjonen av en kilde som forskerne har tilgang til (Kjeldstadli, 1997, s. 211-212).

Dokumenter har sine særtrekk, som gjør dem ulike og som en bør kjenne når en bruker dem. De utgjør ulike sjangere. Med det menes at det i en viss periode er dannet konvensjoner, vaner og forventninger om hva som skal være med i en viss type tekst, og om hvordan dette innholdet skal uttrykkes. Sjangere er faste skrivemåter, med hver sine særegne former og temaer. Det vil være hensiktsmessig å begynne med de offisielle beretningene, deretter styreprotokoller når formålet er å skaffe seg oversikt over virksomheten, som i dette tilfelle er etableringen av Vy og de andre organisatoriske enhetene.

### 4.1 Saksgang og sentrale dokumenter

Utgangspunktet mitt er de sentrale dokumentene i saksgangen som illustrerer bakgrunnen for, innholdet i og iverksettingen av reformen. Oversikten over saksgangen og disse dokumentene har jeg hentet ut fra Samferdselsdepartementets side på nettstedet Regjeringen.no.

Her heter det innledningsvis: Hovedformålet med jernbanereformen er å legge til rette for en velfungerende jernbanesektor, der plasseringen av hovedoppgavene til de enkelte aktørene rendyrkes slik at det særlig blir samsvar mellom oppgaver og virkemidler. **Jernbanesektoren vil få en mer forretningsmessig innretning** (Samferdselsdepartementet, 2020c).

Implementeringsprosessen og de sentrale aktiviteter og dokumenter starter<sup>3</sup> med en artikkel med tittelen:

***Jernbanereformen 11.12.2014.***

Staten bruker store ressurser på å bygge ut og holde jernbanen i stand for å gjøre jernbanen attraktiv for både person- og godstransport. Målet er at jernbanetransporten skal spille en enda viktigere rolle for å løse transport-, miljø-, og klimautfordringer.

***Meld.St. 27 (2014-2015) 12.05.2015***

Stortingsmeldingen presenterer regjeringens reform av jernbanesektoren, som inkluderer omstruktureringen av jernbaneverket og NSB AS, samt økt konkurranse og persontogtrafikk.

***Høring – Endringer av jernbanelova og enkelte andre lover som følge av jernbanereforma 08.03.16***

Samferdselsdepartementet har sendt på høring et framlegg om endringer i jernbaneloven og enkelte andre lover. Høringsfrist 19.april 2016. Regjeringen la 10.juni 2016 fram en lovproposisjon for Stortinget, med forslag til endringer

***Prop. 143 L (2015-2016) – Endringer i jernbanelova og enkelte andre lover (reform av jernbanesektoren)***

Proposisjonen inneholder framlegg til lovendringer som er nødvendige ved gjennomføringen av jernbanereformen.

***Prop. 8 L (2016-2017) – Endringer i jernbaneloven og jernbaneundersøkelsesloven (gjennomføring av direktiv 2012/34/EU mv.)***

Lovproposisjonen inneholder lovendringer som legger til rette for velfungerende markeder i jernbanesektoren. Flere av de foreslåtte lovendringene er blant forutsetningen for en vellykket jernbanereform, og omhandler b.a. tilgang til serviceanlegg og markedsovervåkningsorganets myndighet

---

<sup>3</sup> I forbindelse med dokumentene og et sammendrag slik de er presentert på Samferdselsdepartementets hjemmeside.



## 4.2 Jernbanereformen i praksis

Det er ikke gjort grunnleggende endringer i organisasjonsstrukturen i norsk jernbanesektor siden 1996, da forvaltningsbedriften NSB ble delt i selskapet NSB BA og Jernbaneverket. Jernbanens situasjon og utfordringer er endret betydelig siden da (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 5). Da Regjeringen vedtok reformen, foreslo de å gjøre strukturelle grep for å forsvare den betydelige satsningen på jernbanen. Det viktigste fortrinnet til jernbanen er evnen til å forflytte store menneskemengder med begrenset arealbruk, og lav marginalkostnad ved transport over lengre avstander (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 9).

I 2014 var det snakk om å forbedre jernbanesektoren, og regjeringen fikk, som nevnt, i våren 2015 tilslutning til forslagene om en reform som ble fremlagt i stortingsmeldingen «På rett spor – reform av jernbanesektoren» våren. Og i 2015 ble det bevilget 21 milliarder kroner til norsk jernbane, som altså er en sterk økning fra nivået for 10-20 år siden.

Regjeringen var opptatt av at sektoren skulle være organisert og innrettet på en slik måte at samfunnet får mest mulig igjen for den økte ressursbruken (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 5). Og Stortingsmeldingen presenterer reform av jernbanesektoren, som inkluderer omstrukturering av jernbaneverket og NSB AS, samt økt konkurranse, en betydelig del av NPM, og persontogtrafikk. Her kan det trekkes linjer til Klausens søyler spesielt den «første» som omhandler økonomi, og som har å gjøre med den liberalistiske markedsorienteringen.

## 4.3 På rett spor

I Meld. St.27 (2014-2015) «På rett spor» står det at reformforslagene vil bidra til:

- *En rasjonell plassering av hovedoppgaver og vil gi tydelig formål for organisasjonsenhetene gjennom at*
  - *Det skilles klart mellom styrende og utførende enheter*
  - *Myndighetsoppgaver er samlet i rene forvaltningsorganer uten tjenesteproduksjon*
  - *Det er samsvar mellom virkemidler og oppgaver*
- *En mer forretningsmessig innretning på sektoren ved at*
  - *Oppgaver overføres til private aktører etter konkurranse*
  - *Det tilstrebes at statlig eide selskaper ikke gis fordeler i konkurransen gjennom særfordeler eller kontroll over strategiske innsatsfaktorer*
  - *Etableringshindringer bygges ned for å legge til rette for god konkurranse*
  - *Enhetene organiseres og finansieres slik at de får incentiver til effektiv drift*

- *En hensiktsmessig styringsstruktur ved at*
  - *Markedsmekanismer benyttes for koordinering og styring så langt det er hensiktsmessig, og styrken til offentlige organer eller offentlige eide selskaper der det er nødvendig*
  - *Utviklingen av sektoren vil være tydelig ankret i Nasjonal transportplan (NTP), men gir likevel operasjonell frihet på kort sikt*
  - *Finansieringsmodell og organisasjonsform for hver enhet er tilpasset virksomhetens behov, men med politisk styring av ressursbruken og overordnede mål*
- *At kunders behov (privatpersoner og næringsliv) blir bedre ivaretatt enn i dag gjennom at*
  - *Infrastrukturforvalter vil gis hensiktsmessige rammebetingelser, operasjonell frihet og et tydelig definert ansvar overfor togselskapene*
  - *Det etableres et forretningsmessig forhold mellom togselskapene og infrastrukturforvalter*
  - *Det blir konkurranse om å kjøre persontog, noe som vil komme næringsliv og privatpersoner til gode gjennom bedre tjenester (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 6).*

Flere av disse punktene, som nevnt i teori-avsnittet, finner vi igjen i de 6 elementene som er indoktrinert i NPM. Første punkt av reformforslagene kan sees i lys av Public Choice-teorien, andre punkt samsvarer godt med Kurt Klausen sin økonomiske søyle. I meldingen står det i tillegg at Regjeringspartiene og samarbeidspartiene Venstre og Krf vil at jernbanen skal fylle en sentral rolle i transportsektoren. Og derfor må sektoren være organisert slik at ressursene blir brukt mest mulig rasjonelt og at jernbanens brukere får gode tilbud (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 6). Igjen, det samsvarer med deler av Public Choice-modellen.

I Norge er det over 4000 kilometer jernbane, og er et krevende land å drive jernbanedrift, som skyldes både klima, geografi og bosetningsmønster. I de seneste årene er det satset betydelige midler på fornyelse og investeringer i jernbanen. Og ettersom det er forventet en betydelig befolkningsvekst i Norge de neste 20-30 årene, gir det økt behov for transport, særlig på det sentrale Østlandsområdet og rundt de øvrige største byene (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 9).

Det utføres et større transportarbeid på jernbanen enn noen gang før. I 2013 var antall passasjerkilometer over 20 prosent høyere enn i 2004. Og det er ikke noe tvil om at jernbanen gjør et viktig transportarbeid, spesielt på Østlandet. Hvor antall togreisende i 2015 har økt med hele 14 prosent, og potensialet er enda større. På de lengre godsstrekningen har jernbanen hatt en markedsandel på mellom 50-80 prosent av den containerbaserte transporten (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 9).

Tidligere Samferdselsminister Jon Georg dale skriver i et debattinnlegg fra 19.Juni 2019 (hentet fra regjeringenes nettsider), at bare Østlandet har fått 100 flere togavganger enn de hadde i 2013, og reisende har heller aldri reist så mye med tog som de gjør nå. Antall reisende har faktisk økt med 15 millioner i året (Dale, 2019). I 2019 brukte staten 26 milliarder kroner på jernbanesektoren, og man brukte 3,7 milliarder kroner på å subsidiere ulønnsomme togstrekninger (Dale, 2019).

## **5.0 Analyse og konklusjoner**

De nordiske landene preges av sterke stater; et godt utbygd samarbeid mellom stat og det sivile samfunn og mellom det private næringsliv og staten; samt lite korrupsjon. Svaret i disse landene har ofte vært å samle makten mer i et sentralt direktorat underlagt det enkelte departement (Sørli & Larsson, 2018, s. 26). Dette er en trend som kan sees i lyset av moderne organisasjonsteori, og som er tilfellet i jernbanesektoren med Jernbanedirektoratet.

Jernbanedirektoratet har den helt sentrale rollen når det gjelder iverksetting av Jernbanereformen og etableringen av Vy. «Jernbanedirektoratet analyserer behovet til kundane for reiser og varetransportar i dag og i framtida. Målet er utvikla jernbanen for å møte behovet i samfunnet for transport. Desse løysningane er beskrivne i strategiane og utgreiningane våre» heter det på direktoratets hjemmeside (Samferdselsdepartementet, 2020a). Direktoratets rolle og samfunnsoppdrag er beskrevet slik:

*«Jernbanedirektoratet skal utvikla jernbana som del av det samla transportsystemet i dag og framtida. Direktoratet skal sørge for at jernbanesektoren blir driven med mogleg effektivt, sikkert og miljøvennleg til beste for dei reiesande, godstransporten og samfunnet. Vi skal og definera og kjøpa tenester innan infrastruktur, persontrafikk og togmateriell»*  
(Jernbanedirektoratet, 2016).

Et argument fra de som fremmer denne utviklingen med fokus på effektivitet, er at det offentlige sløser med ressursene, at man må få mer velferd, skole, arbeid og så videre for hver krone, særlig i økonomisk trange tider, og at penger som spares kan brukes til å forsterke

kvaliteten på ulik offentlig virksomhet. Kritikerne mener derimot at det legges altfor mye vekt på effektivitet i forhold til mange andre legitime sett av verdier (Christensen et al., 2017, s. 117). En mer instrumentell, administrativ og moderne forståelse av ansvar er langt mer smal og formell, og består i at den som får et formelt ansvar også skal redegjøre og rapportere systematisk for hvordan ansvaret forvaltes (Christensen et al., 2017, s. 137).

At styringsmåter, arbeidsmåter og organisasjonsformer i bedrifter som opererer i markedet, innføres i staten og kommunene er et sentralt trekk ved NPM. Mekanismer som inngår i NPM kan være å gjøre offentlige institusjoner mer selvstendige, gi dem rammebudsjetter som de får disponere mer fritt, og delegere budsjettansvar til hver underenhet og gjøre mellomlederne ansvarlige for å holde budsjettet (Halvorsen, Stjernø & Øverbye, 2019, s. 123).

Dette baseres på at uformelt basert tillit ikke er godt nok: man må i tillegg eller i overveiende grad basere seg på en form for mistillit og formalisering mellom over- og underordnede. Man kan anta at ulike aktører vil forsøke å unndra seg kontrollen av ansvaret fra ledere, har ulike strategier for dette og tror at formell rapportering og kontroll vil hjelpe på dette, for eksempel gjennom kontraktstyring (Christensen et al., 2017, s. 137). En slik tategang er representert i reformbølgen New Public Management, for eksempel er forholdet mellom Stortinget og den utøvende makten endret som følge av dette. Stortinget har gitt nytt liv til sin kontroll- og konstitusjonskomite og begynt med åpne høringer og økt kontrollvirksomhet overfor regjeringen og forvaltningsapparatet (Christensen et al., 2017, s. 137).

### 5.1 Nytt styringsparadigme

I Stortingsmeldingen står det at hvis jernbanen skal spille en viktig transportrolle de neste tiårene, må standarden på transporttilbudet bedres og kapasiteten økes der hvor befolkningsgrunnlaget tilsier det (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 5). Et utdrag fra Stortingsmeldingen fra 2015 beskriver rammene for et nytt styringsparadigme og at Regjeringen ville at norsk jernbane i fremtiden skulle kjennetegnes ved følgende egenskaper:

- *Jernbanen skal være sentral i løsning på transportutfordringene*
  - Norge står overfor betydelige transportutfordringer i årene som kommer.
- *Jernbanen som et offentlig ansvar*
  - Regjeringen mener at jernbanen må være et offentlig ansvar. Ansvaret for jernbaneinfrastrukturen skal ligge til en offentlig eid virksomhet
- *Kunden i sentrum*

- Jernbanesektoren må sette brukeren i fokus, enten dette er en reisende eller en godskunde. Det er brukerens behov jernbanen skal løse. Aktørene i sektoren må innrettes slik at brukerfokuset blir tydelig i alle ledd i produksjonskjeden
- *Langsiktige mål som styrende for utviklingen*
  - Jernbanevirksomhet må utvikles og styres etter en langsiktig plan
- En sektor som er attraktiv for leverandører og ansatte
  - Regjeringen vil at jernbanesektoren skal være attraktiv for leverandører og ansatte
- *Sterk statlig koordinering kombinert med aktører som har operasjonell frihet og hensiktsmessige rammebetingelser*
  - Jernbanesektoren er et sammensatt system, hvor et stort antall innsatsfaktorer må fungere sammen for at helheten skal gi de ønskede resultater. Dette forutsetter en tydelig styring og koordinering
- *Sikkerhet og beredskap*
  - Sektoren må ivareta hensynet til beredskap og sikkerhet minst like godt som i dag (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 8).

Regjeringens overordnet mål for jernbanen er at toget skal bli et konkurransedyktig alternativ på områder der jernbanens relative fortrinn er størst. For persontransporten betyr det primært å transportere mange reisende i og mellom de store byområdene, særlig på Østlandet (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 5). Jernbanesektoren er i dag organisert slik at konkurransene om persontogtrafikken skal gjennomføres på like vilkår. Målet med konkurransene er å gi de reisende et bedre togtilbud til en god pris for skattepengene.

Regjeringen er også opptatt av at konkurransen fremmer innovasjon og nyteknning. Det er samtidig ønskelig å legge til rette for at kommersielle tilbud kan etablere seg, så lenge dette ikke går ut over det offentlig kjøpte togtilbudet og godstransporten (Regjeringen, 2020).

Vy har tidligere hatt all tilgang til og erfaring med data for å kunne prise sine tjenester. Langt på vei har Vy kunnet diktere priser og tilbud. Nå som konkurranseutsetting har hatt sitt inntog, også på Jernbanen, har dette ført til at myndighetene bygger opp kompetansemiljø som er tunge på jernbane og kollektivtransport. Dette kan vi se ved at Jernbanedirektoratet nå har tatt rollen som bestiller (Krogstad & Fearnley, 2019).

Det er flere selskaper i sektoren som spesialiserer seg innen hver sitt felt og utfordrer hverandre. Hele prosessen til jernbanen, reformen, hvem som styrer og administrerer kan virke uoversiktlig, men nå er det lettere enn noen gang plassere ansvaret for dårlige – eller gode – tjenester, skriver Dale (Dale, 2019). Samtidig har det blitt enklere for dem som administrerer jernbanen i Norge å se hva de enkelte tjenestene koster, som kan være viktig for å oppnå en kunderettet og effektiv drift (Dale, 2019). Økt kompetanse gjør at myndighetene kan utvikle og styre et helhetlig tilbud på en bedre måte med den kvaliteten de ønsker. På den måten blir det også enklere å koordinere både ruter og takster på jernbanen med det regionale kollektivtilbudet, og slik få flere passasjerer (Krogstad & Fearnley, 2019)

## 5.2 Konkurransen

Jernbanedirektoratet spiller som nevnt en helt sentral rolle når det gjelder implementeringen av Jernbanereformen med å legge til rette for anbuds konkurranser og kjøp av tjenester.

I NPM vektlegges konkurranse, som først og fremst innebærer at man retter fokus på å kontrollere resultatet eller det som produseres av varer og tjenester. Det har altså skjedd en dreining fra regelstyring mot målstyring. Konkurranse gir for det andre muligheter til å vurdere om resultatene er på et akseptabelt nivå. Resultatmålinger uten sammenligningsmuligheter forteller kun hvordan produktiviteten og effektiviteten er i forhold til tidligere resultater. Dersom nivået i utgangspunktet er for dårlig, gir målingene dårlig informasjon om hvilket potensial som foreligger (Busch, 2001, s. 88). Flere selskaper skaper konkurranse, og konkurranse skal skjerpe kvaliteten. Det skal lønne seg å være lydhør overfor passasjerer, og tilpasse tilbudet til etterspørsel, står det i debattinnlegget «*Jernbanen på rett spor*» fra 19. juni 2019, skrevet av tidligere samferdselsminister Jon Georg Dale.

Det å koble offentlige virksomheter, som jernbanen, opp mot de private markedet er den sterkeste formen for konkurranse. Offentlige virksomheter vil her møte konkurrenter som har tilpasset seg hard konkurranse over lang tid. Dette kan ha skapt en produktivitet og effektivitet som gir dem klare fortrinn i forhold til offentlige virksomheter som har utviklet seg i en mer beskyttet tilværelse.

Som nevnt i teori-delen er privatisering at en offentlig virksomhet overfører eiendomsstyringsrett til privat sektor. Eksempelvis har Jernbanen utviklet seg de seneste årene: fra å være en statseid monopol-virksomhet til å bli en virksomhet drevet av flere ulike aktører, virksomheter og datterselskaper. Offentlige myndigheter gir fra seg styringsrett som ligger i eierskapet. Vys videre utvikling med hensyn til tjenester, priser, lokalisering, bruksområder

og så videre er i stor grad utenfor offentlig kontroll. Det er kun gjennom konsesjonsordninger og reguleringer at myndighetene kan sette rammer for virksomheten. Makter ikke virksomheten konkurransen, kan den bli kjøpt opp av konkurrenter, bli lagt ned eller presset til å gjennomføre dramatiske omorganiseringer (Busch, 2001, s. 89). Dette er tilfellet i Vy, hvor SJ og Go ahead<sup>4</sup> vant anbudene for henholdsvis jernbanepakke sør og nord- og som har bundet seg til å drive et tilbud av høyere kvalitet til en betydelig lavere pris enn hva VY har vært villig til å gjøre tidligere (Krogstad & Fearnley, 2019).

Vy tapte mandag 17.juni 2019 kampen om togdriftskontrakter i Norge, står det i papirutgaven av avisen Dagens Næringsliv datert fra tirsdag 18. juni 2019 og skrevet av Arne Grande. Svenske SJ vant kontrakten på de nordlige banene, blant annet Dovrebanen, Raumabanen og Nordlandsbanen. Jernbanedirektøren Kirsti Slotsvik utalte om SJ at forskjellen er ekstremt stor, der SJ var 28% billigere enn Vy. Kontrakten går i 10 og et halvt år, fra juni 2020. Vy krevde 1.59 milliarder kroner i statstilskudd, mens SJ krevde 1,24 milliarder kroner, mens på kvalitetskriteriene i anbudet var Vy og SJ nesten identiske (Grande, 2019, s. 15).

Når det i dette tilfellet gjelder konkurranseutsetting, vil det si at vi får et skifte fra en hierarkisk kontrakt til en markedskontrakt, som i helhet også kan være komplekse. Det betyr blant annet at myndighetene ikke lengre kan pålegge den private aktøren å utføre oppgaver som ikke er spesifisert i kontrakten. Konsekvensen er at man på forhånd må definere alle oppgaver og bli enig om hvilken pris som skal betales (Busch, 2001, s. 89).

Den første konkurransen var togtrafikken Oslo-Kristiansand-Stavanger og lokaltogene på Jærbanen. Britiske Go Ahead vant denne konkurransen. Det er Sverige, Storbritannia og Tyskland, som ifølge forsker Julie R. Krogstad ved Transportøkonomisk Institutt, som har drevet konkurranseutsettelsen lengst. Og erfaringene med konkurranseutsettelse i andre land er i hovedsak gode. Hun peker på at Storbritannia konkurranseutsatte alt – også «Bane Nor» - altså organisasjonen som har ansvar for strøm, signaler og skinner (Grande, 2019). Men for å få et helhetlig og klart bilde av suksessgraden i Norge, kan det ta oppimot tre til fem år.

---

<sup>4</sup> Statens Järnvägar (SJ) er et svensk reiseselskap. Som en markedsledende togoperatør vil SJ knytte sammen Sverige, så vel som Skandinavias hovedbyer Stockholm, Oslo og København (SJ, 2019). SJ Norge begynner å kjøre tog i Norge 8. juni, etter at de vant anbudet om å drive togtrafikken på Dovrebanen, Rørosbanen, Raumabanen, Nordlandsbanen, Trønderbanen, Meråkerbanen og Saltenpendelen. Go-Ahead Nordic er en del av et internasjonalt konsern og er paraplyorganisasjon for det britiske selskapet Go Aheads satsning i Norge, Sverige, Danmark og Finland. I oktober 2018 vant de sin første togkontrakt i Norge, i god konkurranse med en rekke etablerte operatører. Kontrakten inkluderer trafikk mellom Oslo og Stavanger på Sørlandsbanen, Arendalsbanen og Jærbanen i samarbeid med Kolumbus. De overtok driften 15. desember 2019 (Nordic, 2019).

Julie Krogstad mener det ser ut som at Jernbanedirektoratet har arbeidet grundig med anbudsinnbydelsen. Dette gjelder blant annet vekten på gjennomgående billetter mellom tog og de regionale kollektivselskapene, hevder hun. Jernbanedirektoratet oppgir i en separat pressemelding at prisen SJ Norge vil drive for utgjør 20 prosent av dagens kostnadsnivå (Grande, 2019, s. 15).

Grande skriver i sin artikkel fra DN at Staten har etter gjeldende avtale betalt Vy tilskudd på 716 millioner kroner i 2019 for å opprettholde togtrafikken nordover. Etter den nye kontrakten skal dette ned i 127 millioner kroner året over perioden. Dagtogene på Dovrebanen mellom Oslo og Trondheim er kommersielle, billettinntektene dekker kostnadene. Det er nattogene på Dovrebanen og den øvrige trafikken som deler statstilskudd. Denne parameteren utgjorde halvparten av anbudspoengene, kvalitet 45 prosent og kontrakts-forståelse resten (Grande, 2019, s. 15).

I tillegg gjør konkurransen noe med prisen. Og på grunn av reformen sparer samfunnet 3 milliarder kroner over en periode på 10 år, sammenlignet med det man betaler i dag. Ettersom vi nå har Go Ahead og SJ som operatører for jernbanestrekninger i Norge, får staten redusert kostnadene sine til kjøp av persontogtilbud på disse strekingene med 80 prosent. Det utgjør opp mot 5 milliarder kroner over 10 årsperioden (Dale, 2019).

Det må i alle konkurranser gjennomføres virksomhetsoverdragelse, og de ansatte blir med videre på dagens vilkår. Skal disse endres må det i så fall skje ved neste hovedoppgjør, og blir det samme for både Vy og andre selskaper sier Rolf Ringdal, leder i Norsk Lokomotivmannsforbund. Det som er av størst bekymring med konkurranseutsettelse, er presset på sikt. Press på arbeidsvilkårene, men også på ruteopplegget, kvaliteten og mot høyere billettpriser. Han hevder at hvis tilbyderne nå legger seg for lavt, er det her de kan øke inntektene. For eksempel har vi sett kraftige billettprisøkning på tog i Storbritannia etter konkurranseutsettelse, sier Ringdal (Grande, 2019). Makten endres raskere enn ansvarsforholdene når fristilling skjer, og dette skaper legitimitetsproblemer for politiske ledere. På en måte kan man si at de får ansvaret for noe de har liten kontroll over. Det er også økende tendens til at administrative og kommersielle, statlige ledere må gå, noe man har sett eksempler på i Vy (Christensen et al., 2017, s. 137).

Forkjempere for jernbanereformen sikter til hvor mye som er spart med konkurranseutsettingen- midler som kan gå til å investere mer i jernbanen-samtidig, i deres øyne, blir tilbudet bedre enn dårligere (Krogstad & Fearnley, 2019). Derimot er mange



kritiske til jernbanereformen fordi man mener at den har medført fragmentering av norsk jernbane. Men når det gjelder de mange aktørene som er involvert i jernbanen i dag, er det imidlertid ikke så mange som er helt nye, selv om det kan virke slik (Krogstad & Fearnley, 2019).

Til tross for de to tapte kontraktene vil Vy stå for vel 80 prosent av togreisene i Norge, da selskapet driver den store pendeltrafikken rundt Oslo (Grande, 2019, s. 15).

### 5.3 Oppsummerende konklusjoner

Jernbanereformen innebærer at det har blitt foretatt endringer av Vy og Jernbanekonsernet.

Og i Stortingsmeldingen «*På rett spor*» står det at Samferdselsdepartementet vurderte om det var behov for å gjøre organisatoriske endringer knyttet til de oppgavene som på den tiden ble utført av Statens jernbanetilsyn og Statens havarikommisjon for transport, men kom til at det ikke var nødvendig med slike endringer for å gjennomføre reformen

(Samferdselsdepartementet, 2015, s. 7).

Tidligere samferdselsminister Jon Georg Dale skriver at Jernbanen har blitt reformert på grunn av et togkaos som herjet for ti, tjue og tredve år siden. Men dette er snudd på, slik at passasjerene skal få et bedre togtilbud. Regjeringen, ifølge Dale, kunne ikke sitte stille lengre og ikke gjøre noe (Dale, 2019).

Det som preger dagens organisasjonsutvikling, hvor reformer som jernbanereformen inngår, er at de klare grensene mellom offentlig og privat sektor brytes ned på visse felter, og at det blir flere organisasjoner i skjæringsflaten mellom offentlig og privat virksomhet. Dette skaper blandingsformer; hybrider i grenseområdet mellom det offentlige og private (Christensen et al., 2017, s. 16). Gjennom NPM er det særlig kostnadseffektiviteten eller den økonomiske effektiviteten som fremmes. En rekke elementer og faktorer som er å se i prosessen for reform av jernbanesektoren og etableringen av Vy. Det nye styringsparadigmet i offentlig sektor er både utfordrende og spennende, men også kontroversielt. Utfordringene er knyttet til om det er mulig å få til holdnings-, kompetanse- og systemendringer som bevirker mer vekt på økonomistyring og effektiv ressursbruk eller endringer i den faktiske, økonomiske styringsatferden som vil gi effektiviseringsgevinster og mer value for money (Vanebo & Strømsnes, 2001, s. 41). Blant annet gjør Jernbanereformen forvaltningen av vei og bane mer ulik, ved at veg- og jernbanesektoren har organisert oppgavene ganske forskjellig og valgt ulike forvaltningsnivåer og styringsmodeller. Når jernbanereformen er gjennomført, blir

jernbaneforvaltningen og vegforvaltningen mer ulike enn tidligere (Bakli, Bøgh & Kråkenes, 2016, s. 1).

Offentlig sektor er multifunksjonell og har mange mål. Offentlige organisasjoner skal blant annet være ansvarlige, effektive, lydhøre, upartiske, politisk lojale, nøytrale, forutsigbare, profesjonelle og sikre åpenhet og innsyn. Effektene og ytelsene av organisasjoner er derfor multidimensjonale og vil variere etter hvilket mål de blir vurdert ut fra. Det er imidlertid sammenheng mellom ytelse og motivasjon (Christensen et al., 2017, s. 119). Det nye styringsparadigmet med styringsteknikker som består av NPM-oppskrifter kan øke produktiviteten, men kan også få utilsiktede, negative virkninger som oppveier gevinstene. NPM kan føre til at ansatte legger større vekt på å nå tallfestede mål enn på kvaliteten av/i arbeidet, eller til at økonomiske rammer innsnevrer de ansattes faglige skjønn (Halvorsen et al., 2019, s. 123).

Reformarbeid innebærer innslag av hierarki innenfor og mellom offentlig organisasjoner, og det kan oppstå en vertikal samordning gjennom over- og underordning. I sentralforvaltningen kan for eksempel den politiske og den administrative ledelsen i departementet ha kontroll over organisasjonsutformingen for alle nivåer i departementet, eller et departement kan påvirke organisasjonsutformingen av deres underliggende etater og direktorat (Christensen et al., 2017, s. 155). Jernbanereformen innebar en mer rasjonell fordeling av oppgaver i jernbanesektoren, som gir et tydelig formål for de ulike organisasjonshenhetene. Dette legger til grunn for en mer forretningsmessig innretning av sektoren, som vil gjøre at jernbanes brukere vil oppleve at deres behov i større grad blir ivaretatt (BaneNOR, 2018).

Det kommer fremdeles til å være utfordringer, selv etter at jernbanereformen er fullt implementert og det vil mest sannsynlig dukke opp nye, uforutsette problemstillinger. Likevel vil det være spennende å følge med på jernbanereformen videre, for å se på lønnsomhet, kostnader, kvalitet, koordinering mellom aktører og passasjerutvikling (Krogstad & Fearnley, 2019). Elementer vi kan finne igjen i New Public Management.

## 6.0 Avslutning

Det at man tar i bruk reformer og endringer i offentlige organisasjoner er ikke noe nytt fenomen, da mange av dem over lengre tid har vært utsatt for endringsforsøk og omorganisering. For eksempel kan man stille seg spørsmålet om hvorvidt sentralledelsen for statlig etater, som Vy var før, skal ligge i et departement eller i frittstående direktorat, som har vært et av de sentrale stridstemaene i norsk forvaltningshistorie siden midten av 1800-tallet (Christensen et al., 2017, s. 152).

Å uttale seg om hva som er mest effektivt- at jernbanen er oppdelt i flere ulike aktører og selskap eller å organisere hele jernbanen i ett stort statlig selskap, vil derimot være vanskelig og det endelige svaret ligger fram i tid.

Når samfunnet er i endring, endres også det offentliges rolle i samfunnet. Offentlige myndigheter er en aktør blant mange som ønsker å representere og tjene publikum. Tap av offentlig monopol, som «Norges Statsbaner» nå kalt VY, i serviceproduksjonen betyr at offentlig sektor møter sterkere konkurranse (Vanebo & Strømsnes, 2001, s. 45).

I denne bacheloroppgaven har jeg beskrevet, analysert og forklart etableringen av Vy i et NPM perspektiv. NPM har blitt en ny organisasjonsoppskrift og dominerende styringsparadigme for offentlig sektor de siste 40 årene.

*«For å sikre velferden må offentlig sektor styrkes. Derfor må den fornyes. Offentlig sektor skal tjene alle. Men den kan ikke gjøre alt»- Jens Stoltenberg (Busch et al., 2011).*

## Litteraturliste

- Bakli, O., Bøgh, P. & Kråkenes, T. (2016) Nytt veg- og jernbanedirektorat? Om direktoratsoppgaver i veg- og jernbaneforvaltningen. *Vol. 3*. Oslo: DIFI.
- BaneNOR. (2018). Jernbanereformen. fra [https://www.banenor.no/Om-oss/Om\\_Bane-NOR/](https://www.banenor.no/Om-oss/Om_Bane-NOR/)
- Busch, T. (2001). Konkurransen, økonomi og effektivitet. I J.O. Vanebo (red.), *Modernisering av offentlig sektor - New Public Management i praksis* (Vol. 1, s. 78- 96). Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. & Vanebo, J.O. (2011). *Modernisering av offentlig sektor* (Vol. 3). Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2017). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Dale, J.G. (2019). *Jernbanen er på rett spor*. Oslo: Regjeringen Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/jernbanen-er-pa-rett-spor/id2645833/>.
- Fimreite, A.L. & Grindheim, J.E. (2007). *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grande, A. (2019, 18.06.19). VY tapte nok et toganbud. *Dagens Næringsliv*.
- Halvorsen, K., Stjernø, S. & Øverbye, E. (2019). *Innføring i helse- og sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hermansen, T. (2011). Den nyliberalistiske staten. I J.O. Vanebo (red.), *Modernisering av offentlig sektor* (Vol. 3, s. 34-47). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hill, M. & Varone, F. (2017). *The Public Policy Process* (7 utg.). UK: Routledge.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69.
- Jernbanedirektoratet. (2016). Direktoratet si rolle og samfunnsoppdrag. fra <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/om-oss/direktoratets-rolle-og-samfunnsoppdrag/>
- Jernbanedirektoratet. (2019). Sammensetningen av jernbanen i Norge. fra <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/jernbanesektoren/>
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor - Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kjeldstadli, K. (1997). Å analysere skriftlige kilder. I E. Fossaskaret, T.H. Aase & O.L. Fuglestad (red.), *Metodisk feltarbeid: produsjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Klausen, K.K. (2011). Fra Public Administration over New PA til NPM - en fortolkningsramme for reformer. I J.O. Vanebo (red.), *Modernisering av offentlig sektor - Trender, ideer og praksiser* (Vol. 3, s. 48- 61). Oslo: Universitetsforlaget.
- Krogstad, J.R. & Fearnley, N. (2019). Jernbanereformen – hva er viktig for at den lykkes? *Samferdsel*.
- Nordic, G. (2019). Om Go-Ahead Nordic. fra <https://www.go-aheadnordic.no/om-go-ahead-nordic/>
- Olsen, J.P. (2014). *Folkestyrets varige endringer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Regjeringen. (2020). Jernbanereformen. fra [https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/jernbane\\_og\\_jernbanetransport/reform-av-jernbanereformen/id2344653/](https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/jernbane_og_jernbanetransport/reform-av-jernbanereformen/id2344653/)
- Samferdselsdepartementet. (2015). *På rett spor - Reform av jernbanesektoren*. Oslo: Regjeringen Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-2014-2015/id2411094/>.
- Samferdselsdepartementet. (2020a). Jernbanedirektoratet. fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/sd/org/underliggende-etater/jernbanedirektoratet/id437996/>
- Samferdselsdepartementet. (2020b). *Jernbanereformen*. Oslo: Regjeringen Hentet fra [https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/jernbane\\_og\\_jernbanetransport/reform-av-jernbanereformen/id2344653/](https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/jernbane_og_jernbanetransport/reform-av-jernbanereformen/id2344653/).
- Samferdselsdepartementet. (2020c). *Saksgang: Jernbanereformen*. Oslo: Regjeringen Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/sd/sak/saksgang-jernbanereformen/id2607137/>.
- SJ. (2019). SJ för människor närmare varandra, varje dag. fra <https://www.sj.se/sv/om/om-sj.html>
- Sørli, V.L. & Larsson, P. (2018). *Politireformer- Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Oslo: Cappelen Damm.
- Vanebo, J.O. (2011). Institusjonell ombygging av staten og offentlig sektor. I J.O. Vanebo (red.), *Modernisering av offentlig sektor* (Vol. 3, s. 22-33). Oslo: Universitetsforlaget.
- Vanebo, J.O. (2017). *Ledelse og ledelsespraksis i det offentlige- veikart til ledelseslisens*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vanebo, J.O. & Strømsnes, D. (2001). Modernisering av offentlig sektor i Norge. I J.O.

Vanebo (red.), *Modernisering av offentlig sektor- New Public Management i praksis*  
(Vol. 1, s. 35-52). Oslo: Universitetsforlaget.

