



STORTINGET

Innst. 108 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:14 (2023–2024)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkning av styresmak- tene sitt arbeid med å redusere forseinkingar og innstillingar på jernbanen

Til Stortinget

1. Sammendrag

For at jernbanen skal kunne spele ei nøkkelrolle i å løyse transportbehova i framtida på ein miljøvennleg måte, må han oppfylle forventningar til kvalitet. Eit føreseieleg togtilbod er avgjerande for både person- og godstrafikk. Kundeundersøkingar viser at det viktigaste for dei reisande er at toget kjem og går når det skal.

I 2023 blei det gjennomført om lag 78 millionar reiser med persontog innanlands i Noreg, og det blei transportert om lag 32 000 tonn gods.

Forseinkingar og innstillingar utgjør ein kostnad for samfunnet. Jernbanesektoren sjølv har anslått at feil på infrastrukturen kostar dei reisande 600 mill. kroner i året. Då har ein ikkje teke med andre feil som fører til forseinkingar og innstillingar, og kostnadene for gods-transporten kjem også i tillegg.

Det har vore ein stor vekst i løyvingane til drift, vedlikehald, fornyingar og investeringar i jernbaneinfrastrukturen sidan 2016. Løyvingane er nær dobla med ein reell auke på 12,6 mrd. kroner frå om lag 13,7 mrd. kroner i 2016 til om lag 26,3 mrd. kroner i 2024. Eitt mål med løyvingane i denne perioden har vore høg drifts-stabilitet. Av den totale løyvinga på 26,3 mrd. kroner i 2024 er om lag 8,9 mrd. kroner til drift, vedlikehald og

fornyng og om lag 17,4 mrd. kroner til investeringar. Hovudskilnaden mellom investering og fornyng er at investering er bygging av nye banestrekningar, medan fornyng er tiltak som forbettrar eksisterande infrastruktur.

Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:11 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet i 2021 viste ei negativ utvikling når det gjaldt forseinkingar og innstillingar. Kontroll- og konstitusjonskomiteen meinte derfor at saka burde følgjast vidare, jf. Innst. 126 S (2021–2022). Riksrevisjonen følgjer opp saka i denne undersøkinga.

Koronapandemien førte til færre passasjerar og tog-avgangar og dermed til færre forseinkingar og innstillingar i 2020 og første halvår 2021. Hausten 2021 var det igjen mange forseinkingar på jernbanen, særleg rundt Oslo. Problema har halde fram i 2022, 2023 og i byrjinga av 2024.

Målet med undersøkinga til Riksrevisjonen er å belyse årsaker til forseinkingar og innstillingar på jernbanen og vurdere korleis styresmaktene har arbeidd med å redusere forseinkingane og innstillingane.

Undersøkinga omfattar i hovudsak perioden 2016–2023, men enkelte analysar viser utviklinga frå 2010.

Rapporten blei lagd fram for Samferdselsdepartementet ved brev 16. februar 2024. Departementet har i brev 22. mars 2024 til Riksrevisjonen gitt kommentarar til rapporten. Kommentaranne er i hovudsak innarbeidde i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

Rapporten, oversendingsbrevet frå riksrevisorkollegiet til departementet 26. april 2024 og svaret frå statsråden 13. mai 2024 følgjer som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.1 Konklusjonar

- Omfanget av forseinkingar og innstillingar har auka.
- Måla for driftsstabilitet har ikkje vore nådde på fleire år.
- Iverksette tiltak og sentrale verkemiddel har hatt liten effekt på måloppnåinga.
 - Jernbaneinfrastrukturen har vore for dårleg halden ved like og har mangla fornying.
 - Samordninga av aktørar og verkemiddel har vore for dårleg.
 - Dei økonomiske insentiva har i for liten grad bidrege til å førebyggje driftsavvik.
 - Ruteplanen har ikkje vore robust.

1.2 Overordna vurdering

KRITIKKVERDIG

- Det er kritikkverdig at ein stor del av toga ikkje er i rute, og at omfanget av forseinkingar og innstillingar på jernbanen har auka.
- Det er kritikkverdig at
 - det i fleire år har vore rapportert om dårleg måloppnåing og auka omfang av forseinkingar og innstillingar utan at Samferdselsdepartementet har gjennomført tilstrekkelege tiltak for å nå måla
 - jernbaneinfrastrukturen er dårleg halden ved like og manglar fornying
 - aktørane og bruken av verkemiddel har vore for dårleg samordna
 - dei økonomiske insentiva i for liten grad har bidrege til å førebyggje driftsavvik

1.3 Utdjuping av konklusjonar

1.3.1 OMFANGET AV FORSEINKINGAR OG INNSTILLINGAR HAR AUKA

Det har vore eit mål over mange år å skape eit godt og attraktivt togtilbod for både privatpersonar og næringsliv. Eit godt og attraktivt togtilbod betyr at jernbanen må ha høg driftsstabilitet, det vil seie vere påliteleg og ha god framkomelegheit og kapasitet.

Riksrevisjonen har berekna andelen tog som er i rute, forseinka eller innstilte. I berekningane av tog i rute er alle forseinkingar og innstillingar tekne med. Dette er til skilnad frå rapporteringa i budsjettproposisjonane der til dømes planlagde innstillingar som følgje av arbeid i spor ikkje er med.

Andelen persontog i rute blir redusert frå 2016 til 2023. Nedgangen er på 7,7 pst. og kjem av ein auke i både innstillingar og forseinkingar. I 2023 var totalt 75,9 pst. av persontoga i rute. Dette er det dårlegaste resultatet i undersøkingsperioden. I 2023 var om lag 12 pst. av

persontoga forseinka ved endestasjonen, 8 pst. var planlagde innstilte på grunn av vedlikehaldsarbeid, medan 4 prosent av innstillingane oppstod på grunn av uventa feil eller hendingar.

Jernbanedirektoratet sine kundeundersøkingar viser at det aller viktigaste for dei som reiser, er at toget dei planlegg å reise med, ikkje blir forseinka eller innstilt. Den siste kundeundersøkinga i 2023 viste at dei reisande er mindre fornøgde med togtilbodet enn før. Manglande punktlegheit var ei av hovudårsakene til dette.

Kvar gong eit tog er forseinka til ein stasjon, blir forseinkinga registrert. Forseinkingstimar er summen av forseinkingane av alle toga og eit uttrykk for det totale omfanget av forseinkingane. I 2023 var det om lag 37 000 forseinkingstimar: 22 000 timar for persontoga og 15 000 timar for godstoga. Dette er til saman 12 000 fleire forseinkingstimar enn i 2016.

62,3 pst. av godstoga var i rute i 2023. Det vil seie at 37,7 pst. av godstoga var forseinka eller innstilte. Derksom vi samanliknar med persontoga, er godstoga i større grad forseinka enn persontoga. I 2023 var 20 pst. av godstoga forseinka ved endestasjonen.

Godstogselskapa, som persontogselskapa, er påverka av innstillingar som følgje av planlagt vedlikehald. Det er liten variasjon i perioden 2016–2022 når det gjeld innstillingar som har oppstått på grunn av uventa feil og hendingar, men i 2023 auka desse betydeleg.

For godsselskapa er det viktig at det ikkje oppstår feil som stoppar trafikken, slik at dei må flytte store mengder gods over til veg. Forseinka leveransar skaper eit dårleg omdøme for godstransporten på jernbanen.

Ein driftsstabil jernbane er avgjerande for at toget skal vere konkurransedyktig overfor andre transportmiddel. Det gjeld både person- og godstrafikk. Kundeundersøkingar viser at det viktigaste for dei reisande er at toget kjem og går når det skal. Undersøkinga viser at omfanget av forseinkingar og innstillingar har blitt større i løpet av perioden 2016–2023. Slik Riksrevisjonen vurderer det, kan det auka talet på forseinkingar og innstillingar ha svekt attraktivitet, tillit og omdøme til jernbanen. Riksrevisjonen meiner at det er kritikkverdig at ein stor del av toga ikkje er i rute, og at omfanget av forseinkingar og innstillingar på jernbanen har auka.

1.3.2 MÅLA FOR DRIFTSSTABILITET HAR IKKJE VORE NÅDDE PÅ FLEIRE ÅR

Samferdselsdepartementet har gjennom Nasjonal transportplan og dei årlege budsjettproposisjonane til Stortinget sett mål for driftsstabiliteten på jernbanen. Driftsstabiliteten blir målt gjennom indikatorane punktlegheit og regularitet.

Det er eit mål at minst 90 prosent av alle persontog og godstog skal vere punktlege. Rapporteringa i dei årlege budsjettproposisjonane viser at punktlegheitsmålet

ikkje er nådd for verken persontog eller godstog sidan 2017. Unntaket er pandemiåra. I 2023 var punktlegheita på 81,1 pst. for persontog og 75,5 pst. for godstog. Der- som vi ser utviklinga i eit lengre perspektiv, er dette den lågaste punktlegheita for persontog sidan 2010.

I målingane av regulariteten er ikkje innstillingar som følgje av planlagt arbeid tekne med. Det er derfor ein større del av toga som blir innstilte, enn det som kjem fram av rapporteringa av regulariteten. Målet for regulariteten til persontoga var 99,2 pst. i perioden 2016–2022. Frå 2023 er målet justert ned til 97,7 pst. Det er ikkje sett mål for regulariteten til godstoga.

Regularitetsmålet blei ikkje nådd i undersøkingspe- rioden 2016–2023. Det blei heller ikkje nådd i nokon av åra når vi ser på utviklinga tilbake til 2010.

Det høyrer til ansvaret til styresmaktene å ha over- sikt over tilstand og utviklingsbehov i sektoren og ha kunnskap om effektar og samanhengar mellom verke- middel og måloppnåing. Om sentrale mål i sektoren ikkje blir nådde, må det som ledd i styringa bli henta inn informasjon som kan forklare kvifor. Informasjonen er viktig for å kunne vurdere om det er behov for nye eller endra verkemiddel, og tiltak for å nå måla.

Det er gjennomført fleire konkrete tiltak for å forbe- tre infrastrukturen, mellom anna klimatilpassingstiltak, sporfornyngar og byte av kontaktleidningsanlegg på nokre strekningar. Tiltaka har hatt ein positiv effekt på driftsstabiliteten på enkeltstrekningar, men har ikkje vore tilstrekkelege til at måla for driftsstabilitet har blitt nådde.

Ein gjennomgang av styringsdialogen mellom Sam- ferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet viser at driftsstabilitet har vore eit tilbakevendande tema, sær- leg etter den dårlege måloppnåinga i 2018. I slutten av 2019 uttrykte direktoratet ei bekymring for at dei dårle- ge resultatata for punktlegheit og regularitet kunne vere ein nedgåande trend. I 2020 og i første halvår 2021 var punktlegheita god, men regulariteten dårleg fordi tog blei innstilte som følgje av pandemien. Etter at trafikken tok seg opp igjen hausten 2021, blei det igjen mange for- seinkingar, og punktlegheitsmålet blei så vidt nådd sjølv om det store delar av året var færre tog og langt fær- re reisande.

Først mot slutten av 2021 fekk Jernbanedirektoratet i oppdrag av Samferdselsdepartementet å utarbeide ein tiltaksplan for å oppnå betre driftsstabilitet og for å handtere driftsavvik. I 2022 låg tiltaksplanen føre. Iføl- gje Jernbanedirektoratet var det per oktober 2023 mog- leg å sjå resultat av tiltak på enkeltstrekningar, men ikkje mogleg å måle direkte effektar på driftsstabiliteten på eit aggregert nivå. Etter Riksrevisjonens vurdering kan iverksette tiltak få effekt på lengre sikt, men det har vore gjennomført få tiltak som har betra resultatata på kort sikt.

Med unntak av koronaåra 2020 og 2021 har ikkje punktlegheitsmålet blitt nådd sidan 2017. Regularitets- målet har ikkje blitt nådd i nokon av åra i undersøkings- perioden. Indikatorane for driftsstabilitet har hatt ei ne- gativ utvikling, færre tog er i rute i 2023 enn tidlegare, og det er dermed stadig fleire forseinkingar og innstillingar for brukarane av jernbanen.

Riksrevisjonen meiner det er kritikkverdig at det i fleire år har vore rapportert om dårleg måloppnåing og auka omfang av forseinkingar og innstillingar utan at Samferdselsdepartementet har gjennomført tilstrekke- lege tiltak til at måla blir nådde.

1.3.3 IVERKSETTE TILTAK OG SENTRALE VERKEMIDDEL HAR HATT LITEN EFFEKT PÅ MÅLOPPNÅINGA

1.3.3.1 Jernbaneinfrastrukturen har vore dårleg halden ved like og har mangla fornying

Løyvingane til drift, vedlikehald, fornying og inves- teringar på jernbanen er nær dobla sidan 2016. Det er særleg løyvingane til investeringar som har auka, auken er på om lag 10 mrd. kroner frå om lag 7,5 mrd. i 2016 til 17,4 mrd. i 2024 (reelle tal). Nivået på midlar løyvde til drift, vedlikehald og fornyngar har lege meir stabilt, men har hatt ein auke frå 6,2 mrd. kroner i 2022 til 8,9 mrd. kroner både i 2023 og 2024. Feil i infrastrukturen er hovudårsaka til forseinkingar og innstillingar

Årsaker til forseinkingar og innstillingar blir regist- rerte i Bane NORs trafikkinformasjons- og oppfølgings- system (TIOS). Feil som kjem av infrastruktur, er Bane NORs ansvar. Feil som togselskapa har ansvaret for, handlar mellom anna om feil på toga, manglande per- sonell og for lange stasjonsopphald. Utanforliggjande forhold er årsaker som verken Bane NOR eller togsel- skapa blir haldne ansvarlege for. Utanforliggjande for- hold vil typisk vere uvér, ras og påkøyrslar. Følgje- forseinkingar, som blir registrerte i kategorien trafikk- avviking, er alle etterfølgjande forseinkingar når ei hen- ding har oppstått. Eit døme er at tog som i utgangspunk- tet er i rute, må vente på eit forseinka tog.

Innstillingar på jernbanen kan delast inn i planlag- de og ikkje-planlagde innstillingar. For å fornye og hal- de ved like infrastrukturen er det nødvendig for Bane NOR å arbeide i og ved sporet. Dette arbeidet kan ofte ikkje finne stad parallelt med ordinær togtrafikk. Un- dersøkinga viser at dei aller fleste innstillingane på jern- banen er planlagde innstillingar på grunn av arbeid i spor. I perioden 2016–2023 utgjorde dette om lag 57 prosent av alle innstillingane.

Når det gjeld dei ikkje-planlagde innstillingane og forseinkingane, viser undersøkinga at ulike typar av feil i infrastrukturen er registrerte som hovudårsakene til desse i perioden 2016–2023.

Auken i talet på forseinkingstimar i perioden fordelar seg på alle årsakskategoriane: Infrastruktur, togselskapa, utanforliggjande og trafikkavvikling. Talet på innstillingar inneheld både planlagde og ikkje-planlagde innstillingar. Kategorien infrastruktur, som Bane NOR har ansvaret for, er årsak til flest innstillingar. Denne kategorien har auka i perioden, og særleg frå 2022 til 2023.

Undersøkinga viser at om lag 24 pst. av forseinkingstimane og over 50 pst. av alle ikkje-planlagde innstillingar kan forklarast med

- feil i og ved sporet (bane)
- feil ved signalanlegget (sikrings-/signalanlegg, fjernstyring)
- feil ved straumforsyninga (elkraft/kontaktledningsanlegg)

Feil i infrastrukturen kan ha store konsekvensar for togtrafikken og for dei reisande. Blant dei feila i jernbaneinfrastrukturen som har ført til store forseinkingar og mange innstillingar dei siste åra, er brannen ved Sandefjord stasjon i juli 2021 forårsaka av ei kortslutning i straumforsyningsanlegget, jordfeilen på Oslo S i september 2022, forseinking i planlagt arbeid ved Nygårdstangen–Bergen–Fløen sommaren 2022 og driftsstansen på grunn av problem med straumforsyninga på Follo-banen ved årsskiftet 2022/2023.

Av feil som kan tilskrivast togselskapa, viser undersøkinga at feil på toga og tog som kjem for seint frå fråsettingsspora (forseinka avgang) utgjør dei viktigaste årsakene til forseinkingstimar i undersøkingsperioden. Når det gjeld innstillingar, utgjør feil på toga om lag 8 pst. av alle ikkje-planlagde innstillingar. Undersøkinga viser at godstogselskapa har fleire feil på toga enn persontogselskapa og oftare kjem seint frå fråsettingsspor.

Trafikkavvikling blir brukt som nemning på følgjeforseinkingar. Følgjeforseinkingar er forseinkingar som kjem av ei tidlegare forseinking eller hending. Følgjeforseinkingar er i 2022 og 2023 registrerte som årsaka til flest forseinkingstimar.

Værhendingar og påkøyrslar er døme på utanforliggjande forhold som ingen av jernbaneaktørane har ansvar for. Totalt i undersøkingsperioden blir denne typen hendingar registrert som årsak til om lag seks prosent av innstillingane. Talet på innstillingar varierer mykje frå år til år. I 2023 var uværet «Hans» ei slik hending. Av årsaker til forseinkingstimar som er registrerte som utanforliggjande forhold, er forseinkingar frå Sverige den viktigaste årsaka. Undersøkinga viser at dette hovudsakleg gjeld godstog, som kan vere opptil ti timar forseinka.

Undersøkinga viser at det er nokre endringar i kva årsaker som utløyser forseinkingar og innstillingar over tid. Blant infrastrukturfeila er det ein tendens til at feil på banen blir registrerte som årsak til ein større andel av

driftsforstyringar i 2023 enn tidlegare år, medan andelen registrerte feil på signalanlegget går noko ned. Når det gjeld forseinkingstimar som togselskapa har ansvar for, er det ein gradvis auke frå 2016 til 2023 i andelen forseinkingar og innstillingar som kjem av feil på toga. Sjølv om det er variasjonar frå år til år, viser undersøkinga at det overordna er mange av dei same forholda – særleg feil i infrastrukturen – som forklarar problema med driftsstabiliteten.

Vedlikehaldsetterslepet aukar framleis

Vedlikehaldsetterslepet aukar framleis, og tilstanden på store delar av dagens jernbanenett er ikkje god nok. Den dårlege tilstanden fører ofte til feil som påverkar driftsstabiliteten i togtrafikken.

Det har vore ein stor auke i talet på hendingar som skapar driftsavbrot med store konsekvensar for togtrafikken. Dei fleste av desse skjer på grunn av feil i infrastrukturen. Dei fleste feila i infrastrukturen er feil i og ved sporet, feil i signal- og sikringsanlegget og feil ved straumforsyninga. Ifølgje persontogselskapa er det feil som lammar togtrafikken over lang tid, som gir jernbanen eit spesielt dårleg omdøme.

Riksrevisjonen har gjennom forvaltningsrevisjonar i 2016 og 2020 peika på manglar i arbeidet med drift, vedlikehald og fornyingar på jernbanen. Revisjonane har framheva at det har mangla styringsinformasjon både om tilstanden på infrastrukturen og om løyvingane til vedlikehald blir brukte effektivt.

Bane NOR har sett i gang arbeid med å få betre oversikt over tilstanden i infrastrukturen. Bane NOR har òg gått i gang med arbeidet med å innføre ein meir systematisk prosess for feiloppfølging. Dette inneber mellom anna å finne rotårsakene til gjentakande feil og å gjennomføre tiltak for å rette desse feila. Riksrevisjonen registrerer likevel at det står att å gjennomføre prosessen systematisk i heile føretaket.

Undersøkinga viser at feil i signal- og sikringsanlegget står for ein stor del av infrastrukturfeila som fører til forseinkingar og innstillingar. Jordfeilen på Oslo S, som varte i fleire dagar i september 2022, er eit døme på at det er komplisert og tidkrevjande å finne og rette feil i det gamle signal- og sikringsanlegget. Innføringa av det nye signal- og sikringsanlegget, ERTMS, har blitt forseinka. Riksrevisjonen vurderer det slik at forseinkinga i ERTMS-prosjektet inneber risiko for at feil i signal- og sikringsanlegget vil vere eit vedvarande problem i fleire år framover.

Bane NOR har sidan 2021 fått større fridom til å disponere løyvingar til investeringar, drift, vedlikehald og fornyingar. Undersøkinga viser at jernbaneinfrastrukturen har behov for vedlikehald og fornyingar. Midlar til jernbanen er løyvde, men mykje har ikkje blitt brukt, mellom anna på grunn av manglande framdrift i investeringsprosjekt. Det er mogleg for Bane NOR å mellombels

omfordele midlar frå forseinka investeringsprosjekt til vedlikehald og fornyingar. Riksrevisjonen registrerer at Bane NOR har ein likviditetsreserve på om lag 9 mrd. kroner, og at midlane i liten grad har blitt omfordelte.

Riksrevisjonen meiner det er kritikkverdig at jernbaneinfrastrukturen er dårleg halden ved like og manglar fornying.

1.3.3.2 Samordninga av aktørar og verkemiddel har vore for dårleg

I trafikkavtalane med persontogsselskapa er det ikkje teke omsyn til tilgjengeleg kapasitet i jernbanenettet

Jernbanedirektoratet skal sørge for at det blir gjort gode avvegingar mellom kapasitetsutnytting, driftsstabilitet og eit attraktivt og kundevennleg rutetilbod. Direktoratet må òg sørge for at det blir teke nok omsyn til behovet til godstransportørane når persontrafikktilbodet blir bestemt.

Staten ved Jernbanedirektoratet inngår fleirårige trafikkavtalar med togselskap om å drifte togtilbodet i Noreg. Avtalane er utforma slik at persontogsselskapa har insentiv til å forbetre togtilbodet, mellom anna ved å tilby dei reisande fleire avgangar. Persontogsselskapa søker årleg Bane NOR om tilgang til infrastruktur for toga dei planlegg å køyre (ruteleie). Selskapa søker om ruteleie for å innfri krava i trafikkavtalane og for å oppnå inntening.

Talet på persontog som staten har kjøpt gjennom trafikkavtalane, har i liten grad vore koordinert med kva som er tilgjengeleg kapasitet i jernbanenettet. Undersøkinga viser at Jernbanedirektoratet har inngått trafikkavtalar med persontogsselskapa utan å ha teke omsyn til Bane NORs vurderingar av kva som er tilgjengeleg kapasitet i jernbanenettet. I tillegg opplever godstogoperatørar at dei blir tildelte ein stadig mindre del av tilgjengeleg kapasitet, fordi persontog blir prioriterte før godstog i tildelinga av ruteleie. Jernbanedirektoratet har opplyst at det skal innførast rutinar for å sikre betre dialog med Bane NOR når dei skal inngå avtalar i framtida.

Konsekvensen av den svake samordninga er at det ikkje alltid er samsvar mellom talet på persontog som er bestilt i avtalane, og kva det er realistisk å få plass til på jernbanenettet. Ein konsekvens av eit auka antal avgangar for persontog er at det blir mindre plass til godstog.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at Jernbanedirektoratet skal innføre rutinar for å sikre dialog med Bane NOR om heilskapen i jernbanesystemet før det blir inngått trafikkavtalar med persontogsselskapa. Det er likevel fleire år til det skal inngåast nye trafikkavtalar.

Det har mangla verkemiddel for heilskapleg styring og samordning

Styring og samordning sikrar at aktørane i sektoren løyser dei pålagde oppgåvene sine på ein mest mogleg effektiv måte. Jernbanedirektoratet har ansvaret for å

gjere gode samla vurderingar på tvers av sektoren og for å sikre nødvendig samhandling og koordinering blant aktørane for å nå måla for jernbanen.

Jernbanen er eit lukka system med avgrensa kapasitet der aktørane er avhengige av kvarandre for å få systemet til å verke på ein god måte. Ein aktør sine handlingar påverkar andre aktørar og handlingsrommet deira. I eit slikt system må nokon samordne aktørane for å sikre at heilskapen blir varetaken, og sørge for at dei vala som blir tekne, er til beste for brukarane av jernbanen. Denne rolla har Jernbanedirektoratet fått av Samferdselsdepartementet.

Ifølgje departementet har Jernbanedirektoratet tilstrekkelege verkemiddel for heilskapleg samordning, mellom anna gjennom instruks og avtalestyring med aktørane i sektoren. Ifølgje direktoratet har det ikkje myndigheit til å påleggje andre aktørar ei handling, men kan berre gi råd og innspel til andre aktørar i sektoren. Eit døme på korleis direktoratet jobbar med samordning, er at det har oppretta møtepunkt for samarbeid mellom aktørane i sektoren. Dette er gjort i samband med tiltaksplanen for betre driftsstabilitet. Riksrevisjonen ser positivt på at det er oppretta møtepunkt.

Undersøkinga viser likevel at det er fleire verkemiddel og aktørar i sektoren som ikkje har vore samordna. Dette gjeld særleg staten sitt kjøp av togtilbod i trafikkavtalane og ruteplanprosessen. Men det gjeld òg kjøp av nye togsett og utviklinga av verkstadskapasitet tilpassa dei nye toga.

Jernbanesektoren har ei fragmentert organisering med mange aktørar. Dersom ein aktør manglar førebyggjande tiltak eller ikkje har beredskap til å rette feil raskt, kan det føre til forseinkingar og innstillingar for brukarane av jernbanen. Nokre mindre feil hos ein eller fleire aktørar kan få konsekvensar for jernbanesystemet samla sett. Til dømes kan feil på tog eller manglande personell forseinke eit tog ut frå ein stasjon. Eit forseinka tog kan føre til at eit anna tog må vente ved kryssing. Slik kan den opphavelige forseinkinga forplante seg til andre tog. Særleg i rushtida, når det er tett trafikk, kan éi enkelt hending føre til mange forseinkingar. Undersøkinga viser at fleire av aktørane i sektoren manglar tydelege insentiv til å handle til det beste for jernbanesystemet samla sett.

Riksrevisjonen meiner det er kritikkverdig at aktørane og bruken av verkemiddel har vore for dårleg samordna. Etter Riksrevisjonens vurdering svekkjer dette moglegheitene til å nå målet om eit godt og driftsstabilt togtilbod.

1.3.3.3 Dei økonomiske insentiva bidreg i for liten grad til å førebyggje driftsavvik

Ytingsordninga har svakheiter

Ytingsordninga er eit økonomisk verkemiddel for å redusere forseinkingar og innstillingar på jernbanen.

Ordninga omfattar Bane NOR og togselskapa. Ytingsordninga skal stimulere Bane NOR og togselskapa til å redusere forstyrringane på jernbanenettet til eit minimum. Det blir gitt bøter til aktøren som forårsakar driftsforstyrringar, og det blir betalt kompensasjon til aktørar som blir påverka av andre aktørar sine driftsforstyrringar. Godstogselskapa har til no ikkje fått kompensasjon for innstillingar som kjem av feil i infrastrukturen.

Godstogselskapa har ansvar overfor vareeigarane, og persontogselskapa har ansvaret for dei reisande. Togselskapa taper inntekter om toga ikkje går. Togselskapa meiner at dei reelle kostnadene dei har hatt når det har oppstått feil i infrastrukturen, ikkje på langt nær blir dekte av den kompensasjonen dei får frå Bane NOR. Togselskapa og Statens jernbanetilsyn meiner at satsane i ytingsordninga er for låge, og at dei har avgrensa effekt når det gjeld Bane NORs insentiv til å levere ein god infrastruktur.

Bane NOR på si side meiner at store aukar i det dei netto utbetaler til togselskapa, kan gå ut over vedlikehaldet av infrastrukturen. Bane NOR meiner at det er andre forhold enn ytingsordninga, til dømes oppdrag frå departementet og krav frå styret, som gir føretaket insentiv til å jobbe med å betre driftsstabiliteten.

Ytingsordninga er viktig for å gi aktørane insentiv til å førebyggje driftsforstyrringar. Insentiva i ordninga kan påverke kvaliteten og frekvensen på vedlikehald av infrastrukturen og toga. Det er usemje mellom aktørane om nivået på satsane i ytingsordninga. Riksrevisjonen viser til at Jernbanedirektoratet har vurdert ytingsordninga og funne store svakheiter ved ho.

Ansvar for følgjeforseinkingar blir ikkje plassert

Følgjeforseinkingar er forseinkingar som kjem av ei tidlegare forseinking eller hending. Til dømes vil eit stasjonsopphald som blir lengre enn det som er planlagt i ruteplanen, føre til at toget kjem forseinka ut frå stasjonen. Dette kan igjen føre til at eit anna tog må vente, til dømes ved kryssing. Slik kan den opphavlege forseinkinga forplante seg vidare til andre tog. Særleg i rushtida, då det er tett trafikk, kan éi enkelt hending føre til mange følgjeforseinkingar.

Følgjeforseinkingar er registrerte som årsak til om lag 30 pst. av alle forseinkingstimar i perioden 2016–2023. Dei utløyssande hendingane til desse følgjeforseinkingane blir likevel ikkje registrerte, og det kjem derfor ikkje fram kven som har ansvaret for at forseinkingane har oppstått. Bane NOR betaler for følgjeforseinkingane i ytingsordninga, medan togselskapa betaler ein høgare sats for andre hendingar for å kompensere for dette. Det betyr at følgjeforseinkingar blir ein samlepot, der både Bane NOR og togselskapa betaler – anten direkte eller indirekte. Det inneber at ansvaret for ein stor del av forseinkingstimate ikkje er plassert. Det kjem fram i un-

dersøkinga at Bane NOR og togselskapa har ulike oppfatningar av kven som har ansvaret for desse.

Riksrevisjonen meiner det er positivt at Jernbanedirektoratet har teke initiativ til eit analysearbeid med mål om å undersøkje kva hendingar som utløyser følgjeforseinkingane. I samband med dette er det òg viktig å plassere ansvaret for følgjeforseinkingar hos dei aktørane som kan førebyggje hendingane som utløyser forseinkingane. Etter Riksrevisjonens vurdering kan mangel på ansvarsplassering ved utløyssande hendingar som fører til følgjeforseinkingar, gjere at aktørane på jernbanen ikkje har tilstrekkeleg insentiv til å gjennomføre dei nødvendige førebyggjande tiltaka.

Riksrevisjonen meiner at det er kritikkverdig at dei økonomiske insentiva i for liten grad har bidrege til å førebyggje driftsavvik.

1.3.3.4 Ruteplanen har ikkje vore robust

Ruteplanen er eit verktoy både for utnytting og fordeling av kapasiteten på jernbanen og for trafikkstyringa på banen. Bane NOR har ansvaret for å lage den årlege ruteplanen. Det er eit mål at ruteplanen skal vere robust, noko som mellom anna inneber at han klarer å absorbere mindre driftsforstyrringar, og at han skal bidra til at forseinkingar i liten grad forplantar seg. Samtidig som Bane NOR skal konstruere ein robust ruteplan, skal føretaket ifølgje jernbaneforskrifta så langt som mogleg innvilge søknadene frå togselskapa om infrastrukturkapasitet.

Undersøkinga viser at det går fleire tog i 2023 enn tidlegare år. Det er om lag 461 000 persontog i ruteplanen i 2023, ein auke på 13,8 pst. samanlikna med 2016. Ifølgje Bane NOR ser det ut til at kapasitetsutnyttinga er for høg. Bane NOR viser til at utnyttinga er ved eit «knekkpunkt», der det å ta inn nokre ekstra tog i ruteplanen blir eit problem for punktlegheita.

Ruteplanen baserer seg på søknadene til togselskapa om ruteleie. Togselskapa er ansvarlege for å bestille ruter med tilstrekkeleg tid til stasjonsopphald, kryssing og snuing i samsvar med dei «tekniske» behova dei har. Bane NOR skal vurdere om snutidene som togselskapa søker om, er tilstrekkelege for at rutene skal vere køyrbare, at ruteplanen samla sett skal «gå opp», og at togframføringa skal vere sikker.

Bane NOR har gjort analysar av ruteplanane for 2022 og 2023 og funne at dei har akseptert ruter som i praksis ikkje lét seg køyre, i alle fall ikkje dersom dei skal oppnå punktlegheitsmålet.

Høg utnytting av infrastrukturkapasiteten bidreg til fleire forseinkingar og gir større konsekvensar for togtilbodet når det oppstår eit avvik. Ved tett trafikk er det stor risiko for at driftsforstyrringar ikkje blir absorberte, og at forseinkingar forplantar seg. Det oppstår dermed følgjeforseinkingar.

Fleire tog på banen gir eit betre togtilbod til kundane, men krev høgare presisjon hos alle aktørane for at ein skal oppnå god punktlegheit. Auka kapasitetsutnytting gir òg auka behov for vedlikehald.

For å tilby eit godt togtilbod med lite forseinkingar og innstillingar må det vere ein balanse mellom tilgjengeleg kapasitet og talet på avgangar i ruteplanen. Riksrevisjonen registrerer at både Jernbanedirektoratet og Bane NOR meiner det er behov for betre analysar og modellar som viser korleis auka trafikk påverkar driftsstabiliteten.

Kapasiteten på jernbanen skal fordelast mellom persontog, godstog og vedlikehald. Når det gjeld fordelinga av kapasiteten og korleis han skal utnyttast, kan det vere motstridande interesser. Bane NOR har behov for kapasitet for å drive vedlikehald, medan togselskapa ønskjer å gi kundane eit godt tilbod med mange avgangar. Togselskapa ønskjer òg å tilby avgangar på dei mest attraktive tidspunkta for kundane, og det kan føre til at fleire selskap ønskjer dei same ruteleia.

Bane NOR sjølv meiner at kapasitetsutnyttinga per i dag ser ut til å vere for høg dersom ein skal nå punktlegheitsmålet. Undersøkinga viser at det går fleire tog på jernbanen i 2023 enn før, og at talet på følgjeforseinkingar aukar og er høgast i 2023. Ein robust ruteplan absorberer mindre driftsforstyringar og forhindrar at forseinkingar forplantar seg. Riksrevisjonen meiner at ruteplanen ikkje har vore robust.

1.4 Tilrådingar

Riksrevisjonen tilrår at Samferdselsdepartementet følgjer opp den dårlege måloppnåinga med fleire tiltak som kan bidra til å redusere forseinkingar og innstillingar.

Riksrevisjonen tilrår at departementet sørgjer for

- at Bane NOR bruker løyvde midlar til å gjennomføre vedlikehalds- og fornyingstiltak som har størst effekt på driftsstabiliteten
- at aktørane får verkemiddel og insentiv som fremjar ein punktlegheitskultur i jernbanesektoren
- at styringa og samordninga blir betre
- at ruteplanen er robust

1.5 Svar frå statsråden

Dokument 3:14 (2023–2024) Riksrevisjonens undersøgning av styremaktene sitt arbeid med å redusere forseinkingar og innstillingar på jernbanen blei sendt statsråden i Samferdselsdepartementet til uttale. Svaret frå statsråden følgjer som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.6 Fråsegn frå Riksrevisjonen til svar frå statsråden

Riksrevisjonen har ingen fleire merknader i saka.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Kirsti Leirtrø og Agnes Nærland Viljugrein, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Sigrid Zurbuchen Heiberg, viser til Dokument 3:14 (2023–2024) Riksrevisjonens undersøgning av styremaktene sitt arbeid med å redusere forseinking og innstillingar på jernbanen, der Riksrevisjonen har undersøkt styremaktenes arbeid med å redusere forsinkelser og innstillinger i togtrafikken. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2016–2023, men med noen statistiske blikk tilbake til 2010. Komiteen viser til at tilstanden i togtrafikken har vært gjenstand for Riksrevisjonens undersøkelser over tid, blant annet i Dokument 3:11 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet. Riksrevisjonens oppfølging av denne i Dokument 3:1 (2021–2022) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner, som er behandlet av Stortinget, viste en negativ utvikling når det gjaldt forsinkelser og innstillinger. Kontroll- og konstitusjonskomiteen bemerket da i sin innstilling at Riksrevisjonen burde følge utviklingen videre. Det har Riksrevisjonen gjort gjennom denne rapporten.

Komiteen merker seg at tallene fortsatt viser en negativ utvikling, både når det gjelder forsinkelser og innstillinger. Dette skjer på tross av at det er brukt betydelige midler både til drift, vedlikehold og utvikling, og ikke minst til investering i nye og bedre togstrekninger. Komiteen vil understreke alvoret ved at forsinkelser og innstillinger påvirket nærmere 19 millioner passasjerreiser i 2023. Det er stor avstand mellom de oppnådde resultatene og måltallene som er satt for punktlighet. Økt bruk av tog som en del av kollektivtransporten er et klart mål, og kan vanskelig oppnås gjennom slike resultater.

Målet for Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse årsaker til forsinkelser og innstillinger, samt å vurdere hvordan styremaktene har arbeidet for å redusere dette. Komiteen viser til at Riksrevisjonen som et resultat av arbeidet med rapporten konkluderer med følgende:

- Omfanget av forsinkelser og innstillinger har økt.
- Målene for driftsstabilitet har ikke vært nådd på flere år.
- Iverksatte tiltak og sentrale virkemidler har hatt liten effekt på måloppnåelsen.
 - Jernbaneinfrastrukturen har vært for dårlig vedlikeholdt og har manglet fornyelse.

- Samordningen av aktører og virkemidler har vært for dårlig.
- De økonomiske insentivene har i for liten grad bidratt til å forebygge driftsavvik.
- Ruteplanen har ikke vært robust.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen med dette som bakgrunn fremmer følgende kritikk:

- Det er kritikkverdigg at en stor del av togene ikke er i rute, og at omfanget av forsinkelser og innstillinger på jernbanen har økt.
- Det er kritikkverdigg at
 - det i flere år har vært rapportert om dårlig måloppnåelse og økt omfang av forsinkelser og innstillinger uten at Samferdselsdepartementet har gjennomført tilstrekkelige tiltak for å nå målene
 - jernbaneinfrastrukturen er dårlig vedlikeholdt og mangler fornyelse
 - aktørene og bruken av virkemidler har vært for dårlig samordnet
 - de økonomiske insentivene i for liten grad har bidratt til å forebygge driftsavvik.

Komiteen ser at statsråden i sitt svarbrev slutter seg til Riksrevisjonens funn. Statsråden viser for øvrig til at Norge skiller seg fra mange andre europeiske land gjennom at store deler av jernbanenettet er gammelt med over 92 pst. enkeltspor. Statsråden peker videre på at det nå er satt i gang en rekke tiltak som skal bedre togtilbudet og øke både punktligheten og regulariteten, og bekrefter at han vil følge dette tett videre.

Komiteen viser til at rapporten peker på at feil ved infrastrukturen står for de fleste hendelsene. Dette gjelder feil ved sporet, feil i signal- og sikringsanlegget, eller feil ved strømforsyningen. Samordning av ressursene og målrettet innsats på vedlikehold må til for å snu utviklingen.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen kommer med følgende anbefalinger:

- Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet følger opp den dårlige måloppnåelsen med flere tiltak som kan bidra til å redusere forsinkelser og innstillinger.
- Riksrevisjonen anbefaler at departementet sørger for
 - at Bane NOR bruker bevilgede midler til å gjennomføre vedlikeholds- og fornyelsestiltak som har størst effekt på driftsstabiliteten
 - at aktørene får virkemidler og insentiv som fremmer en punktlighetskultur i jernbanesektoren
 - at styringen og samordningen blir bedre
 - at ruteplanen er robust

Komiteen ser rapporten fra Riksrevisjonen som en viktig og god oppfølging av tidligere funn og forventer at statsråden følger opp og rapporterer tilbake til Stortinget om resultatutviklingen. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner, kritikk og anbefalinger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Venstre, viser også til Innst. 386 S (2020–2021) om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper – 2019 og komiteens høring i rapportvedlegg til Dokument 3:2 (2020–2021) Riksrevisjonens undersøkelse av Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer, der komiteen uttalte:

«Komiteen viser til at løyvingane til jernbanen har vore auka betydeleg dei seinaste åra, både til investeringar og vedlikehald, men at etterslepet er blitt større. Komiteen viser vidare til Riksrevisjonen sin kritikk om at driftsstabiliteten i jernbanenettet ikkje er betra sidan Bane NOR vart oppretta, og at vedlikehaldsetterslepet har auka til over 20 mrd. kroner ved inngangen til 2020. Komiteen merkar seg at Frimannslund meinte at etterslepet ideelt sett burde vore ned mot null, og at det ikkje går veldig mykje lenger, slik som det held på no. Komiteen registrerer også at samtidig med at det vert gjort omfattande investeringar i store investeringsprosjekt, så har Bane NOR ifølgje Riksrevisjonen ikkje god nok kontroll med kostnadane.»

Etter flertallets syn kunne undersøkelsen med fordel ha gitt Stortinget et mer helhetlig bilde av forholdet mellom investeringer, kostnadskontroll og tilbudet til de reisende på jernbanen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, ser med stor bekymring på at omfanget av forsinkelser og innstillinger på jernbanen øker, til tross for de økte midlene til sektoren over år. Transportsektoren står for store utslipp, og skal klimamålene nås, må flere reise med tog. Dette flertallet viser til Jernbanedirektoratets kundeundersøkelser, som viser at det viktigste for de reisende er at toget går og ikke blir forsinket. Med det omfanget av forsinkelser og innstillinger vi nå ser, risikerer vi at mange mister motet, slutter å reise med tog og i stedet velger mer forurensende transportformer som fly eller bil.

Dette flertallet viser til at Riksrevisjonen trekker frem dårlig samordning som en av årsakene til utfordringene i sektoren. Riksrevisjonen peker på at jernbanesektoren er fragmentert med mange ulike aktører. Riksrevisjonen skriver at

«nokre mindre feil hos ein eller fleire aktørar kan få konsekvensar for jernbanesystemet samla sett»

og at

«undersøkinga viser at fleire av aktørane i sektoren manglar tydelege insentiv til å handle til det beste for jernbanesystemet samla sett» (side 17).

Dette flertallet mener dette er en direkte konsekvens av regjeringen Solbergs jernbanereform, som delte jernbanesektoren opp i mange ulike selskaper. Dette flertallet mener oppsplittingen har gjort det vanskeligere å plassere ansvar og drive politisk kontroll av sektoren, og derav fått negative konsekvenser for togtilbudet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener det er positivt at regjeringen nå er i gang med å gjennomføre tiltak som bidrar til bedre samordning blant annet knyttet til departementets styring av sektoren, en tydeligere rolle- og ansvarsdeling og et mer samordnet arbeid for å bedre driftskvaliteten.

Komiteen viser til at signalfeil er den største årsaken til forsinkelsestimer, og den nest største årsaken til innstillinger. Det nye digitale signalsystemet ERMTS er under innføring, og komiteen viser til samferdselsministerens svarbrev til Riksrevisjonen, hvor det fremgår at «det nye signalsystemet skal tas i bruk trinnvis på hele jernbanenettet frem mot 2034». Komiteen vil peke på de betydelige forsinkelsene i implementeringen av ERMTS, og slutter seg til Riksrevisjonens vurdering på side 15 av at

«forseinkinga i ERTMS-prosjektet inneber risiko for at feil i signal- og sikringsanlegget vil vere eit vedvarande problem i fleire år framover».

Komiteen vil også uttrykke bekymring for at utfordringene knyttet til ERTMS-prosjektet i tillegg medfører forsinkelser og økte kostnader for viktige tilbudsforbedringsprosjekter, som beskrevet i Samferdselsdepartementets budsjettforslag for 2025 i Prop. 1 S (2024–2025).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet ser at en gjennom regjeringens revidering av signalplan og en tydeliggjøring av plansystemet i sektoren er i gang med å minimere risikoen og de negative konsekvensene av forsinkelsene ved implementeringene av ERTMS, men mener det også er viktig at Samferdselsdepartementet identifiserer ytterligere tiltak for å minimere de negative konsekvensene.

Komiteen vil understreke viktigheten av at Samferdselsdepartementet så raskt som mulig identifiserer tiltak for å minimere risiko og de negative konsekvensene av forsinkelsene i implementeringen av ERMTS.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet viser til at bevilgningene til jernbane over få år har

blitt fordoblet, og der en av hovedmålsettingene har vært høy driftsstabilitet. Dette medlem merker seg at målsettingen ikke er nådd, og at feil på infrastrukturen koster togkundene mer enn 600 mill. kr i året. Dette medlem mener at tilstanden for norsk jernbane er uholdbar, og at den negative utviklingen som oppleves, utvilsomt er regjeringens ansvar. Dette medlem merker seg at det over tid har vært rapportert om dårlig måloppnåelse for jernbanen med flere forsinkelser uten tilstrekkelig oppfølging fra departementet.

Dette medlem mener det tidligere var store utfordringer med strukturen i jernbanesystemet, der det var uklart hvem som hadde ansvaret for de ulike oppgavene i sektoren. Jernbanereformen ryddet opp i dette og laget en ny struktur med en klar ansvarsfordeling. Dette medlem legger til grunn at det er Samferdselsdepartementets oppgave å sørge for helheten i sektoren. Dette medlem mener at jernbanens manglende troverdighet som stabil transportaktør viser at regjeringen og departementet har sviktet sitt oppdrag.

Dette medlem viser til at Jernbanedirektoratet har som oppgave å sørge for samordning i sektoren og at det blir lagt et grunnlag for god kapasitetsutnyttelse, stabil drift og et kundevennlig transporttilbud. Dette medlem mener at Jernbanedirektoratet har sviktet i sitt oppdrag og ikke fulgt opp sin oppgave om samordningsansvar etter jernbanereformen. Videre har Samferdselsdepartementet sviktet i sin oppfølging av direktoratet. Dette medlem mener det var gode grunner til å opprette Jernbanedirektoratet som del av jernbanereformen. Praksis viser imidlertid at jernbanedirektoratet fremstår som overflødig, og at oppgavene bør ivaretas av departementet. Dette medlem mener at å overføre Jernbanedirektoratets oppgaver til departementet vil sørge for både en nødvendig ansvarliggjøring og en frigjøring av ressurser som kan brukes på andre oppgaver i sektoren. Dette medlem viser i denne sammenheng til Fremskrittspartiets forslag om endringer i jernbanereformen, jf. Dokument 8:79 S (2023–2024) og Innst. 240 S (2023–2024), og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere å overføre Jernbanedirektoratets oppgaver til Samferdselsdepartementet.»

Komiteens medlem fra Rødt er enig i at dagens organisering av jernbanen klart bidrar til problemene vi står i, men mener samtidig at en prosess for å samle jernbanen ikke kan konkludere før den er startet, slik forslaget fra Fremskrittspartiet i realiteten legger opp til. Selv om målet etter dette medlems syn må være å samle norsk jernbane under en felles paraply og i offentlig regi, hvor alle drar i samme retning, så er det ikke mulig å si nøyaktig hvordan en slik organisasjon

bør se ut og fungere. Dette medlem understreker viktigheten av at en samling av jernbanen må skje i tett dialog med de ansatte og deres organisasjoner, slik at vi ikke nok en gang får en reform over hodene på dem som faktisk kjører togene og utfører vedlikeholdet.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet viser til at jernbanesektoren er preget av et forsvakt vedlikehold, manglende fornying og et vedlikeholdsetterslep som fortsatt er økende. Dette medlem legger til grunn at dersom denne utviklingen får fortsette, vil problemene med driftsavbrudd bare øke i omfang. Dette medlem viser til at det er Bane NOR som er ansvarlig for jernbaneinfrastrukturen, vedlikehold og fornying. Det er uholdbart at Bane NOR fortsatt planlegger for et vedlikehold av infrastrukturen som ikke sørger for at videre forfall opphører. Det er imidlertid, etter dette medlems oppfatning, Samferdselsdepartementets ansvar å sette Bane NOR i stand til kapasitetsmessig å kunne stoppe forfallet. Dette medlem mener at regjeringen og Samferdselsdepartementet har sviktet i å gi Bane NOR tydelige styringssignaler og økonomisk forutsigbarhet til å kunne forvalte sitt ansvar for infrastrukturen. Dette medlem forventer at regjeringen umiddelbart tar ansvar for å gi Bane NOR nødvendig forutsigbarhet og rammebetingelser for å kunne stoppe forfallet i jernbaneinfrastrukturen, og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at Bane NOR får rammebetingelser til å kunne planlegge for et nivå på vedlikehold og fornying som stopper forfallet på jernbaneinfrastrukturen.»

Komiteens medlem fra Rødt deler vurderingen til Fremskrittspartiet om at Bane NOR må settes i stand til å planlegge for et nivå på vedlikehold og fornying som stopper forfallet på infrastrukturen. Det trengs en forpliktende plan over flere år om å først trappe opp kapasiteten og deretter trappe opp det faktiske vedlikeholdet. Dette medlem viser til Rødts øvrige merknader i denne saken hvor spørsmålet er redegjort for mer i detalj, men påpeker at dette er problemstillinger som må håndteres gjennom statsbudsjettet. Dette medlem viser til Rødts alternative forslag til statsbudsjett for 2025, hvor det er foreslått å sette av 100 mill. kroner til formålet «opptrappingsplan Bane Nor: Flere ansatte, planlegge for mer vedlikehold fremover».

Dette medlem viser til regjeringen Solbergs jernbanereform, som i praksis var en reform for oppsplitting og konkurranseutsetting av jernbanen. Konsekvensen av reformen er en stor økning i byråkrati og antall direktører, samtidig som sektoren har utviklet seg i feil retning. Dette medlem vil her spesielt trekke frem: Jernbanen er dyrere i drift enn før. Vedlikeholdsetterslepet er økt. Forsinkelser og innstillinger er økt. Det

er blitt vanskeligere å orientere seg for de reisende. Gjennomgående reiser er blitt dyrere og rabattordningene mer uoversiktlige. Anbudsmodellen svekker både departementets og Stortingets styringsmulighet og de ansattes medvirkningsmulighet. Dette medlem viser til at å vurdere konsekvensene faller utenfor formålet til Riksrevisjonens undersøkelse, men merker seg at Riksrevisjonen blant annet skriver at «Jernbanesektoren har ei fragmentert organisering med mange aktører», og videre at «det er kritikkverdig at aktørene og bruken av verkemiddel har vore for dårlig samordna». Dette medlem ser mange av problemene Riksrevisjonen påpeker i undersøkelsen i direkte sammenheng med jernbanereformen et tiår tilbake.

Dette medlem viser til at Bane NOR har begrenset kapasitet til å øke fornyingen av jernbaneinfrastruktur på kort sikt. For 2025 vurderer Bane NOR at de bare kunne nyttiggjort seg en økt bevilgning på om lag 300 mill. kroner utover de om lag 5,5 mrd. kronene som er foreslått i statsbudsjettet. Det tilsvarer en økning på bare 5,45 pst. Dette medlem viser til Nasjonal transportplan 2025–2036. Der er det anslått et gjennomsnittlig årlig bevilgningsbehov i tolvårsperioden på 8,1 mrd. kroner for å unngå at vedlikeholdsetterslepet fortsetter å øke. I tillegg kommer behovet for ordinære investeringer i fornyelse av infrastruktur. Dette medlem viser til Riksrevisjonens undersøkelse, som viser at om lag én av fire forsinkelsestimer og over halvparten av alle ikke-planlagte innstillinger kan forklares med feil i og ved sporet, feil ved signalanlegget og feil ved strømforsyningen. Undersøkelsen ser dette i sammenheng med det stadig økende vedlikeholdsetterslepet. Med tradisjonell beregningsmetode for vedlikeholdsetterslep har etterslepet økt sammenhengende i perioden 2019 til 2024, og etterslepet var høyere i 2024 enn ti år tidligere. Dette medlem konkluderer derfor med at det er behov for en opptrappingsplan for vedlikehold og fornying av jernbaneinfrastruktur, som i tillegg til økte bevilgninger direkte til fornying også må inkludere økte bevilgninger til styrking, drift og flere ansatte i de operative delene av Bane NOR, slik at foretaket faktisk får kapasitet til å utføre alt arbeidet som trengs.

Dette medlem viser til at Samferdselsdepartementet fra og med statsbudsjettforslaget for 2025 har endret beregningsmetode for vedlikeholdsetterslep på jernbanen. Den nye beregningsmåten tar hensyn til reell levetid på infrastrukturen, noe som i teorien gjør den mer presis. Men det betyr samtidig at det blir et brudd i tidsserien, og at det ikke blir mulig å sammenlikne nå-situasjonen med tidligere år eller vurdere utviklingen over tid. Den nye metoden gjør det også vanskelig å sammenlikne endringer i vedlikeholdsetterslep fra ett år til det neste. Dette medlem mener at vedlikeholdsetterslepet, i alle fall for en overgangsfase, bør regnes med ny og gammel metode samtidig, for slik å

synliggjøre utviklingen over tid og gi Stortinget et bedre beslutningsgrunnlag for bevilgninger.

vedlikehold og fornying som stopper forfallet på jernbaneinfrastrukturen.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen vurdere å overføre Jernbanedirektoratets oppgaver til Samferdselsdepartementet.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sørge for at Bane NOR får rammebetingelser til å kunne planlegge for et nivå på

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 3:14 (2023–2024) – Riksrevisjonens undersøkning av styresmaktene sitt arbeid med å redusere forseinkingar og innstillingar på jernbanen – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 17. desember 2024

Peter Frølich

leder

Svein Harberg

ordfører

