



STORTINGET

Innst. 212 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra transport- og kommunikasjonskomiteen

Dokument 8:48 S (2024–2025)

Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Kathy Lie, Freddy André Øvstegård, Grete Wold og Mona Fagerås om en uavhengig evaluering av jernbanereformen

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- Stortinget ber regjeringen iverksette en uavhengig evaluering av jernbanereformen, med særlig oppmerksomhet på hvilke konsekvenser selskapsstrukturen og organiseringen av sektoren har for blant annet drift og vedlikehold, beredskap, infrastruktur og de ansattes arbeidsforhold.
- Stortinget ber regjeringen gjennomgå selskapsstrukturen i og organiseringen av jernbanesektoren og identifisere tiltak som kan redusere sårbarheter og styrke insentivene til at aktørene i sektoren handler til det beste for jernbanesystemet samlet sett.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Sakens dokumenter er tilgjengelige på sakssiden på stortinget.no.

Komiteens behandling

Samferdselsminister Jon-Ivar Nygård har uttalt seg til forslaget i brev av 14. februar 2025. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen. Det ble åpnet for skriftlige innspill. De mottatte innspillene er sammen med sakens dokumenter tilgjengeliggjort på sakens side på stortinget.no.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jone Blikra, Tom Einar Karlsen og Marte Mjøs Persen, fra Høyre, Liv Kari Eskeland, Trond Helleland og Erlend Larsen, fra Senterpartiet, lederen Sigbjørn Gjelsvik, Geir Adelsten Iversen og Geir Inge Lien, fra Fremskrittspartiet, Morten Stordalen og Frank Edvard Sve, fra Sosialistisk Venstreparti, Mona Fagerås, og fra Venstre, Guro Holm Skillingstad, viser til Representantforslag 48 S (2024–2025) fra stortingsrepresentantene Kathy Lie, Freddy André Øvstegård, Grete Wold og Mona Fagerås om en uavhengig evaluering av jernbanereformen. Forslagsstillerne viser til at 2024 var et krevende år for jernbanen, med store utfordringer knyttet til feil på infrastruktur, materiellmangel og ulykker. Forslagsstillerne viser videre til Riksrevisjonens rapport i Dokument 3:14 (2023–2024), Riksrevisjonens undersøkning av styresmaktene sitt arbeid med å redusere forseinkingar og innstillinger på jernbanen, som trekker frem dårlig samordning som en av årsakene til utfordringene i sektoren.

Komiteen viser videre til statsrådets svarbrev, datert 14. februar 2025. Brevet ligger vedlagt denne innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, merker seg at statsråden viser til at regjeringen har gjennomført en gjennomgang av organisering og selskapsstruktur i jernbanesektoren, med eksterne konsulenter som fant at rollefordelingen i sektoren ikke var tilstrekkelig avklart og styringslinjene ikke godt nok koordinert, og at det manglet en helhetlig strategi for sektoren. Flertallet merker seg at statsråden ikke ser behov for en ny utredning, men heller ønsker å gi sektoren arbeidsro for å la de gjennomførte tiltakene virke.

Komiteen viser til at det ble invitert til muntlig og skriftlig høring, men at den muntlige høringen ble avlyst på grunn av få påmeldte. Komiteen merker seg at det innen fristen for den skriftlige høring var kommet inn fem høringsinnspill, og at de fleste støttet en gjennomgang av jernbanereformen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, ser med bekymring på togpassasjerenes situasjon med forsinkelser, usikkerhet om avganger og fulle tog. Dette flertallet viser til Riksrevisjonens rapport i Dokument 3:14 (2023–2024), som nylig ble behandlet av kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. Innst. 108 S (2024–2025), og votert over i Stortinget i januar 2025. Riksrevisjonen konkluderte med at iverksatte tiltak og sentrale virkemidler har hatt liten effekt på måloppnåelsen, og fant det kritikkverdige at en stor del av togene ikke er i rute, og at omfanget av forsinkelser og innstillinger på jernbanen har økt. Dette flertallet merker seg at komiteen viser til at undersøkelsen peker på at feil ved infrastrukturen står for de fleste hendelsene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at regjeringen i 2021 avlyste konkurranseutsettingen av persontogtrafikken på Østlandet og stanset konkurransene om drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen. Disse medlemmer viser til at regjeringen i 2023 ga KPMG i oppdrag å gjennomføre en kartlegging av organiseringen og styringen av jernbanesektoren. Disse medlemmer mener at konklusjonene fra denne gjennomgangen forsterker behovet for enklere organisering, tydeligere ansvarsfordeling og færre selskaper.

Disse medlemmer mener at feil ved infrastrukturen må bøtes på gjennom en systematisk opptrapping av vedlikeholdsarbeidet på jernbanen. Disse medlemmer mener derfor det nå er viktigere å se fremover enn bakover, og viser til at det i Nasjonal transportplan 2025–2036 (NTP) varsles en betydelig økt satsing på

drift, vedlikehold og fornying av jernbaneinfrastrukturen de kommende årene.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at jernbanereformen har bidratt til et bedre togtilbud i Norge, med flere avganger og en betydelig økning i antall passasjerer. Ifølge Samferdselsdepartementet har antall togreiser økt med 30 pst. på drøye ti år.

Til tross for et bedre tilbud opplever de togreisende i dag en frustrerende situasjon som følge av et økende vedlikeholdsetterlep. Disse medlemmer understreker at det som med alle reformer er viktig å se på mulige forbedringer. Likevel mener disse medlemmer at hovedproblemet for jernbanen ikke er organiseringen, men mange år med underfinansiering. Disse medlemmer viser til at jernbanebevilgningene økte med 45 pst. fra 2017 til 2021, og at de mer enn doblet seg fra 2013 til 2021 da Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre satt i regjering eller forhandlet om budsjetter. Disse medlemmer viser videre til at punktligheten var på 89,1, 92,7 og 90,3 pst. i årene 2019–2021, da Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre satt i regjering eller forhandlet om budsjetter, mens den i dag har falt til 86 pst. Disse medlemmer mener løsningen ligger i en tydelig prioritering av midler til jernbanen hvert år, raskere innfasing av nytt signalsystem og investeringer i nye tog.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener at jernbanereformen har bidratt til klarere ansvarsforhold og mer søkelys på togkundernes situasjon. Disse medlemmer mener imidlertid det er behov for å videreutvikle jernbanereformen og forenkle strukturen. Over tid har det vist seg en noe uklar oppgavefordeling mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen iverksette en uavhengig evaluering av jernbanereformen, med særlig oppmerksomhet på hvilke konsekvenser selskapsstrukturen og organiseringen av sektoren har for blant annet drift og vedlikehold, beredskap, infrastruktur og de ansattes arbeidsforhold.»

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå selskapsstrukturen i og organiseringen av jernbanesektoren og identifisere tiltak som kan redusere sårbarheter og styrke insentivene til at aktørene i sektoren handler til det beste for jernbanesystemet samlet sett.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet mener det haster å gjennomføre flere kraftfulle tiltak

som forbedrer situasjonen på jernbanen i Norge, både for forbrukere og for operatører.

Disse medlemmer viser til at Senterpartiet i regjering var med på å legge frem Nasjonal transportplan 2025–2036, der det ligger en langsiktig plan for å redusere vedlikeholdsetterslepet og behovet for fornyelse. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at midlene til drift og vedlikehold, samt viktige fornyelsestiltak, trappes opp i tråd med forutsetningene i NTP. Disse medlemmer mener dette er helt essensielt for å sikre et bedre togtilbud og gjenoppbygge tilliten til norsk jernbane. Disse medlemmer vil videre understreke viktigheten av at de midler som bevilges, nyttes på en mest mulig effektiv og målrettet måte.

Disse medlemmer deler forslagsstillernes beskrivelse av situasjonen på jernbanen i Norge og støtter begge forslagene. Disse medlemmer merker seg i likhet med forslagsstillerne konklusjonene i Riksrevisjonens rapport fra mai 2024, der den overordnede vurderingen er at det er en rekke kritikkverdige forhold i sektoren.

Disse medlemmer viser til at Senterpartiet advarte mot konsekvensene av jernbanereformen før gjennomføringen i 2016, og mener at de siste års utvikling i sektoren viser at det, i tillegg til økte bevilgninger til drift og fornying, er behov for større strukturelle endringer for å sikre langsiktig oversikt og stabilitet i sektoren.

Disse medlemmer viser til at Jernbanedirektoratet med dagens ordning skal ha ansvaret for den strategiske helhetlige og overordnede koordineringen og planleggingen i jernbanesektoren i Norge.

Disse medlemmer viser videre til at Riksrevisjonens rapport konkluderer med følgende:

- «– 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.»

Disse medlemmer merker seg også at Fremskrittspartiet, som hadde samferdselsministeren den gangen jernbanereformen ble gjennomført og Jernbanedirektoratet ble opprettet, ved behandlingen av Riksrevisjonens rapport blant annet foreslo:

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

Disse medlemmer vil imidlertid peke på at det som nå trengs, er handling og en tydelig retning for norsk jernbane fremover. Disse medlemmer mener det er helt åpenbart at opprettelsen av Jernbanedirektoratet ikke har bidratt til å forbedre norsk jernbane, men tvert imot har bidratt til en uoversiktlig, uklar og ineffektiv styringsstruktur, og disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen igangsette arbeidet med å legge ned Jernbanedirektoratet.»

Disse medlemmer viser også til at konserndirektøren i Bane NOR torsdag 27. februar 2025 varslet at han trakk seg fra stillingen sin som konsernsjef. Disse medlemmer merker seg at han begrunnet avgangen med styringsstrukturen i jernbanesektoren, som han mente ikke gir rom for å ta de nødvendige beslutningene og ansvaret som forutsatt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at oppgaver gitt til Jernbanedirektoratet i større grad bør løses av departementet selv. En slik endring vil frigjøre ressurser og tydeliggjøre ansvarsfordelingen på en klarere måte enn med dagens struktur. Disse medlemmer vil flytte ressurser fra saksbehandling til vedlikehold og investering i sektoren og mener videre at de økonomiske effektene av reformen i større grad må komme togkundene til gode.

Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet tidligere har fremmet forslag om en videreutvikling av Jernbanereformen, jf. Dokument 8:79 S (2023–2024) og Innst. 240 S (2023–2024). Disse medlemmer viser til at følgende forslag ble fremmet i innstillingen:

- «Stortinget ber regjeringen fremme en sak med følgende momenter for en enklere struktur og mer konkurranse om å løse jernbanens oppgaver:
- a. En utredning av hvorvidt Jernbanedirektoratets oppgaver kan overføres Samferdselsdepartementet
 - b. Det etableres en infrastrukturkonkurrent til Bane Nor, herunder vurderes etablering av en fast struktur for jernbane hos Nye Veier AS.
 - c. Norske tog gis større finansiell frihet til selv å kunne anskaffe kundetilpasset materiell tilpasset tog-selskapenes driftskonsept.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at 2024 var et krevende år for jernbanen, med store utfordringer knyttet til feil på infrastruktur, mangel på materiell og flere alvorlige hendelser. Dette medlem viser til at Riksrevisjonen i 2024 leverte en rapport som viste at omfanget av forsinkelser og innstillinger øker, til tross for at bevilgningene til jernbanen er tilnærmet doblet siden 2016. Feil

på infrastrukturen koster samfunnet 600 mill. kroner i året. Riksrevisjonen trekker frem dårlig samordning som en av årsakene til utfordringene i sektoren og 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.»

Dette medlem mener Riksrevisjonens rapport beskriver dagens situasjon godt. Rapporten er grundig og tar tak i utfordringene man nå ser for hele jernbaneområdet samlet. Dette medlem mener det er viktig å følge opp arbeidet til Riksrevisjonen med en helhetlig evaluering av jernbanereformen. Det vil i en slik evaluering bl.a. bli viktig å se på:

- Helhetlig organisering av sektoren.
- Fordeling og bruk av ressurser sett opp mot organisering og måloppnåelse.
- Gjennomføring av oppdrag gitt fra eier.

Dette medlem mener mange av utfordringene i sektoren må sees som en konsekvens av den fragmenteringen av sektoren som har skjedd etter jernbanereformen. Under regjeringen Solberg var oppsplitting, privatisering og konkurranseutsetting ledende i jernbanesektoren.

Før hadde statseide NSB ansvaret for togene, billett-systemet, verksteder og noen eiendommer. I dag har Norske tog ansvar for togene, Entur for billettssystemet, Mantena for verkstedene og Bane NOR for eiendommene. Regjeringen Solberg ønsket økt konkurranse og å tilpasse sektoren til markedet. Reformen har gjort det vanskeligere å plassere ansvar og drive politisk kontroll. Dette medlem mener viktig infrastruktur slik som jernbanen skal eies og driftes av det offentlige, og at kontrollen skal forbli i Norge. Det er en samlet styring av jernbanen som gir best resultater. Vedlikehold, oppgradering og nyinvesteringer i infrastruktur samt en samlet, overordnet styring med ett felles mål for jernbanen er det som er oppskriften på en god jernbane. Dette medlem viser også til høringsuttalelsen fra Norsk lokomotivførerforbund, som peker på det samme:

«Den Norske jernbanen består nå av mange forskjellige organisasjoner med hver sine mål, som ofte kommer i konflikt med hverandre. Mangel på felles mål gir styringsutfordringer som ikke var der tidligere. Sektoren mangler en samlet ledelse.»

Basert på erfaringer fra andre land fører ikke oppsplitting, konkurranseutsetting og privatisering til en mer effektiv jernbane. Internasjonale erfaringer konkluderer med at jernbanens kompleksitet medfører at en velfungerende jernbane er avhengig av svært tette bånd mellom infrastruktur og trafikk.

Jernbanereformen ble vedtatt i 2016 uten konsekvensanalyser og uten økonomiske beregninger. Likevel har dagens regjering gjort ekstremt lite for å reverse-re regjeringen Solbergs reform. Det er på tide å legge en ny plan for framtidens jernbane.

Derfor mener dette medlem det er på høy tid at det blir gjennomført en ordentlig evaluering av reformen, som kan dokumentere konsekvensene av oppsplittingen i sektoren og hva som faktisk er resultatene av reformen.

Komiteens medlem fra Venstre mener at det er avgjørende å gi etatene ro til å gjøre jobben sin – nemlig å få jernbanen på skinner igjen. Dette medlem understreker at mindre detaljstyring og færre omkjemper om reformen vil være langt mer konstruktivt.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen iverksette en uavhengig evaluering av jernbanereformen, med særlig oppmerksomhet på hvilke konsekvenser selskapsstrukturen og organiseringen av sektoren har for blant annet drift og vedlikehold, beredskap, infrastruktur og de ansattes arbeidsforhold.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen gjennomgå selskapsstrukturen i og organiseringen av jernbanesektoren og identifisere tiltak som kan redusere sårbarheter og styrke insentivene til at aktørene i sektoren handler til det beste for jernbanesystemet samlet sett.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen igangsette arbeidet med å legge ned Jernbanedirektoratet.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:48 S (2024–2025) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Kathy Lie, Freddy André Øvstegård, Grete Wold og Mona Fagerås om en uavhengig evaluering av jernbanereformen – vedtas ikke.

Oslo, i transport- og kommunikasjonskomiteen, den 1. april 2025

Sigbjørn Gjelsvik

leder og ordfører



Statsråden

Stortingets transport- og kommunikasjonskomité
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

25/884-

14. februar 2025

Svar på Dokument 8:48 S (2024-2025) om en uavhengig evaluering av jernbanereformen

Jeg viser til brev av 30. januar 2025 om Dokument 8:48 S (2024-2025) om en uavhengig evaluering av jernbanereformen. Forslagsstillerne anfører at jernbanereformen ble vedtatt i 2016 uten konsekvensanalyser og uten økonomiske beregninger, og at det derfor er behov for en evaluering av reformen.

I tråd med Hurdalsplattformen har regjeringen gjort en grundig gjennomgang av organiseringen og selskapsstrukturen i jernbanesektoren. På oppdrag fra Samferdselsdepartementet gjennomførte konsultentselskapet KPMG en kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanen i 2023. Gjennomgangen viste at rolledelingen ikke var tilstrekkelig avklart. Styringslinjene var ikke godt nok koordinert, og det manglet en helhetlig strategi for sektoren.

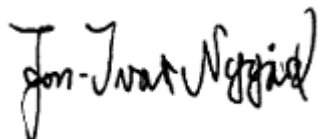
Regjeringen har tatt flere grep for å rydde opp i dette. Vi har endret jernbaneforskriften for nettopp å gjøre styringsmodellen og rolle- og ansvarsdelingen i sektoren tydeligere. Vi har innført et oppdragsbrev til Bane NOR som blant annet fastsetter mål, vilkår og krav til rapportering. Det er innført et helhetlig risikostyringssystem for at utviklingen av infrastruktur, materiell, digitale tjenester, billettsystemer og rutetabeller henger bedre sammen, og at utfordringer og risikoer løftes opp tidlig nok. I Meld. 14 S (2023-2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036* (NTP) la vi frem en helhetlig jernbanestrategi. Denne staker ut en ambisiøs kurs for utviklingen av jernbanetilbudet frem til 2050. Basert på jernbanestrategien har vi innført en gjennomføringsplan for NTP, og et forbedret rammeverk for utvikling og gjennomføring av tilbudsforbedringer. Dette gir et tydeligere bindeledd mellom NTP og de konkrete tiltakene som gjennomføres i sektoren, hvor utviklingen av alle de nødvendige innsatsfaktorene (infrastruktur, kjøretøy, ruteplaner mv.) ses i sammenheng.

Regjeringen har stanset konkurransen om persontogtilbudet på Østlandet og direktetildelt togtilbudet til Vygruppen. Konkurransene om drift og vedlikehold av landets jernbaneinfrastruktur er stanset. Dette er kritisk kjernekompetanse Bane NOR bør ha direkte kontroll over. Spordrift AS er tilbakeført til Bane NOR for å sikre helhetlig kontroll over tilstanden på jernbaneinfrastrukturen. Senest fra tidspunktet for når tjenstekonsesjonskontrakten med Flytoget går ut i februar 2028 samles togtrafikken på Østlandet for å gi flere et bedre reisetilbud. Regjeringen er nå i ferd med å slå sammen Vy og Flytoget for å bidra til dette.

Videre har vi i NTP 2025–2036 varslet en betydelig økt satsing på drift, vedlikehold og fornying av jernbaneinfrastrukturen over de kommende årene. Dagens infrastruktur er slitt, som gir dårlig driftsstabilitet. Klimaendringer over de kommende årene stiller også økte krav til robusthet i infrastrukturen. Regjeringen har i 2025-budsjettet fulgt opp denne satsingen med en kraftig økning i bevilgningene til drift, vedlikehold og fornying, med en økning på 3,2 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett 2024.

Jeg ser ikke behov for å starte noen ny utredning av jernbanesektoren nå, eller en bakoverskuende evaluering av reformen. Det er allerede tatt kraftfulle grep, som gjør en evaluering av reformen som ble presentert for snart ti år siden mindre relevant. Jeg mener at aktørene i sektoren nå trenger arbeidsro til å få de nylig gjennomførte tiltakene til å virke, og til å sette de økte bevilgningene til vedlikehold og fornyelse i arbeid.

Med hilsen



Jon-Ivar Nygård

