



Kandidatnummer: 594

Konkurransen og kontroll, eller kaos?

Korleis har ansvarsutkravjinga og høvet til politisk styring av persontogtilbodet endra seg med jernbanereforma?

Bacheloroppgåve

bachelorutdanning i administrasjon og leiing i offentleg verksemd.

OsloMet – storbyuniversitetet

Handelshøgskolen

Fakultet for samfunnsvitskap



Foto: Vy/Tore Bjørback Amblie. Signalstolpe ved Hauer seter stasjon i Ullensaker kommune.

Innhald

INNHALD	3
SAMANDRAG	4
1 INNLEIING	6
1.1 Bakgrunn for val av tema	7
1.2 Formål med oppgåva og problemstilling.....	7
1.3 Avgrensingar	7
1.4 Oppgåva si oppbygging.....	9
2 TEORI	10
2.1 Politisk-administrativ ansvarsutkrevjing.....	10
2.2 Styringsreformer i offentleg sektor	17
2.3 Styring av offentlege og private verksemdar	19
3 METODE OG DATA	22
3.1 Tekstanalyse	22
3.2 Datagrunnlag	23
3.3 Databehandling.....	24
3.4 Vurdering av kor gyldig og påliteleg datagrunnlaget er	25
4 FUNN OG ANALYSE	26
4.1 Jernbanereforma	26
4.2 Parlamentarisk kontroll.....	36
4.3 Profesjonalisering av styring og leiing.....	41
4.4 Legalt/kvasilegalt oversyn	42
4.5 Relasjon med valkrins/veljarar.....	42
4.6 Marknad.....	42
4.7 Oppsummering.....	45
5 DRØFTING	46
5.1 Ansvarsutkrevjing.....	46
5.2 Politisk styring.....	52
6 KONKLUSJON	53
7 TILRÅDINGAR TIL VIDARE UTGREIING	55
REFERANSAR	56

Samandrag

Denne oppgåva har tatt for seg verknader reformar har på ansvarsutkrevjing og politisk styring og kontroll. Med utgangspunkt i det rammeverket som Bruce Stone (1995) har sett opp for administrativ ansvarsutkrevjing vil eg sjå korleis jernbane-reforma har påverka politikaranes ansvarsutkrevjing og styring med det tilbodet brukarane av jernbanen får.

Den parlamentariske kontrollen og styringa er i all hovudsak lik før og etter reforma. Stortinget har det same høvet til å påverke og instruere regjeringa og forvaltninga som tidlegare. Det er også Stortinget, gjennom fastsettinga av nasjonal transportplan, som legg dei overordna rammene for utviklinga innanfor jernbane-sektoren. Stortinget har, trass i nokre representantframlegg, i liten grad gjort detaljstyrande vedtak for regjeringa og forvaltninga. Men eit fleirtal av dei spørsmåla Stortinget stiller til regjeringa har eit høgt detaljnivå.

Gjennom konkurranse om marknaden og kontraktar, har leiinga og styringa av tenesteleverandørane blitt profesjonalisert. På tilsvarande måte har Samferdsels-departementet si oppfølging og styring av Jernbanedirektoratet blitt profesjonalisert og målstyrt.

Jernbanesektoren er ein kompleks sektor der alt heng saman med alt. Jernbane-reforma har ført med seg ei oppsplitting av dei ulike ansvarsoppgåvene; Norske tog har eit overordna ansvar for å syte for at det er nok tog, og persontogoperatørane må leige togsetta frå Norske tog. Entur har fått ansvaret for eit felles billetterings-system og reisepanleggjar, og persontogoperatørane må nytte Entur sine tenester. Og, ikkje minst, Bane NOR skal syte for infrastruktur som stasjonar, oppstillings-plassar, driftsområde, planlegging av sporbruk og -tilgang, trafikkstyring og mykje meir.

Der det er Bane NOR som er ansvarleg for å byggje ut infrastruktur¹, er det Jernbanedirektoratet som er ansvarleg for å planleggje og greie ut kvar det skal byggjast infrastruktur. Som tidlegare, er det Stortinget som løyver pengar og gjer endelege prioriteringar av kvar det skal byggjast ny / utbetrast infrastruktur gjennom nasjonal transportplan og årlege budsjettløyvingar.

¹ Med unntak av Ringeriksbanen, som Nye veier AS har fått i oppdrag frå Samferdselsdepartementet å byggje ut. <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/avtaler-signert-nye-veier-as-overtar-ringeriksbanen-og-nye16?publisherId=8768166&releaseld=17911570>

Eg har ikkje funne at det er mindre ansvarsutkravjing enn før, men ansvarsutkravjinga skjer på ein litt annan måte, og – sidan talet på aktørar har auka – kan oppfattast jernbanesektoren som meir fragmentert enn tidlegare. På same tid er det no på mange måtar klarare kven som har ansvar for kva, men det kan vere vanskelegare å få oversyn over kven som gjer kva. Persontogoperatørane skal produsere tenestene, Entur skal syte for salsløyser mv., Bane NOR skal byggje ut og drifte infrastrukturen, inkludert planlegging av sportilgang, Norske tog skal syte for tog og Jernbanedirektoratet skal planleggje på lengre sikt og ha ei koordinerande rolle i jernbanesektoren.

Før reforma var det to statleg eigde persontogoperatørar som hadde ansvar for alle produksjonsfaktorane for det å tilby persontogtenester; dei eigde materiellet (og kunne disponere det som dei ville innanfor avtalen med Samferdselsdepartementet), dei sytte for eigne salsløyser. Jernbaneverket på si side skulle både drifte og byggje ut infrastruktur og drive langtidsplanlegging.

Det parlamentariske ansvaret er også uendra, og Stortinget sitt arbeid når dei utøver parlamentarisk kontroll kan halde fram som tidelegare.

Kontraktane som er inngått med persontogoperatørane er juridisk bindande, persontogoperatørane må altså levere som avtalt for å unngå negative sanksjonar. Dersom kontraktane blir forvalta og følgde opp, kan tilbodet kundane får bli betre enn tidlegare. Men det ligg også avgrensingar for leverandørane; dei har ikkje ansvar for alle produksjonsfaktorane sjølve.

1 Innleiing

Solberg-regjeringa (2013-2021) gjennomførte i perioden 2016-2017 den største endringa i jernbanesektoren på 20 år. Ikkje sidan oppsplittinga av forvaltningsverksemda Noregs statsbanar (NSB) til Jernbaneverket og NSB BA i 1996, har det blitt gjennomført ei så stor endring i struktur og organisering på jernbanen (Krogstad 2013, 42-43; Meld. St. 27 (2014-2015), 5).

Som ein del av jernbanereforma blei det tidlegare Jernbaneverket delt opp i to delar; eit jernbanedirektorat med styrande og koordinerande oppgåver, irekna konkurranseutsetjing av persontransporten på jernbanen, og ei verksemd som mellom anna fekk ansvar for å eige, drifte, forvalte, drive vedlikehald og fornying av jernbaneinfrastrukturen. I tillegg førte reforma med seg fleire endringar i NSB AS (no Vygruppen AS²) som hadde til formål å redusere fordelane NSB ville ha i ei varsla konkurranseutsetjing av persontogtenester (Meld. St. 27 (2014-2015), 17-23).

Fram til 2018 var dei statlege eigde persontogverksemdene NSB og Flytoget AS, med nokre få unntak, dei einaste som dreiv med persontransport på jernbanen. Medan Flytoget dreiv verksemd med kommersielle vilkår på strekningen Drammen – Oslo lufthamn, dreiv NSB persontogtransport etter avtale med staten, ved Samferdselsdepartementet, i resten av landet. NSB fekk vederlag frå staten for å drifte dei persontogtenestene som var bedriftsøkonomisk ulønsame (Meld. St. 27 (2014-2015), 11).

I perioden 2017–2020 vart det gjennomført konkurransar om drift av persontogtenester på Sørlandsbanen (trafikkpakke 1), Dovre-, Rauma-, Røros-, Trønder-, Meråker-, Nordlandsbanen og Saltenpendelen (trafikkpakke 2) og Bergens- og Vossebanen (trafikkpakke 3) (Jernbanedirektoratet 2019, 2020). Hausten 2021 vart den vidare konkurranseutsettinga av trafikkpakkane 4 (lokal- og regiontog rundt Oslo) og 5 (lokal- og regiontog på Austlandet) stoppa av regjeringa Støre (Samferdselsdepartementet 2021).

Dei siste 5-7 åra har jernbanen gått gjennom store endringar; frå at få statlege aktørar sytte for alt, til at produksjonen av ei rekke persontransporttenester har blitt eksponert for konkurranse ved konkurranseutsetjing. Det å sjå på korleis reforma har påverka ansvarsutkrevjinga er spennande.

² NSB AS skifta 22. mars 2019 namn til Vygruppen AS. I denne oppgåva vil eg bruke NSB der eg omtalar verksemda i tida fram til mars 2019 og Vy der eg omtalar verksemda i tida etter mars 2019.

1.1 Bakgrunn for val av tema

Jernbanereforma har skapt mykje engasjement. Eit søk på Atekst gav om lag 5 800 treff ved søk etter jernbanereforma³. Særleg har fagrørsla og partia på den politiske venstresida vore i mot konkurranseutsettinga av persontogtenester.

Kollektivtransport og jernbanen er viktig i den grønne omstillinga samfunnet står framfor dei neste åra. Eit betre kollektivtransporttilbod, irekna jernbane, vil gjere det enklare for folk å reise på ein klimavenleg måte (Meld. St. 13 (2020-2021), 14). Den viktige rolla jernbanen har i den grønne omstillinga, særleg rundt dei store byane, gjer at det er særleg interessant å sjå kva høve det faktisk er for politisk styring av kvaliteten og tilbodet på jernbanen, og om jernbanereforma har verka inn på dette høvet. Gitt den sentrale rolla persontransport har i den grønne omstillinga, er det viktig at også folket – gjennom val – kan halde politikarane ansvarlege for dei prioriteringane og løyvingane dei gjer,

1.2 Formål med oppgåva og problemstilling

I ordskiftet både før og etter jernbanereforma blei satt ut i live, har eg sakna at ordskiftet har tatt føre seg korleis reforma påverkar høvet til politisk styring av og i jernbanesektoren – eller om dette høve i det heile tatt vert påverka. Særleg har eg sakna at ordskiftet, slik eg tolkar det, har dreidd seg om det faktiske tilbodet på jernbanen, og korleis det kan og/eller bør styrast politisk. Dette er moment som eg har ønskt å greie ut meir om, og som eg søkjer å gjere i denne oppgåva.

1.2.1 Problemstilling

Korleis har ansvarsutkrevjinga og høvet til politisk styring av persontogtilbodet endra seg med jernbanereforma?

1.3 Avgrensingar

Temaet for oppgåva er korleis jernbanereforma har endra dei folkevalde sitt høve til å styre og å påverke kvaliteten i den faktiske kvaliteten på persontogtenestene i Noreg, og korleis ansvarsutkrevjinga frå politikarane har endra seg – om det har endra seg – som følge av jernbanereforma. Av det føl dei ei rekke avgrensingar;

³ Søk blei gjort 21. januar 2022 for perioden 1. januar 2014 til og med 21. januar 2022. Søkeorda var jernbanereformen og jernbanereforma.

regjeringa trakk sjølv utbygging av jernbanenettet og sjølv persontogtilbodet som avgrensingar i meldinga til Stortinget som gjorde greie for jernbanereforma (Meld. St. 27 (2014-2015), 7).

Sjølv om områda nemnde i dette underkapittelet i seg sjølv er interessante og spennande områder, som det absolutt vil ha noko for seg å sjå nærmare på, har oppgåva ikkje gått i detalj på dei.

Denne oppgåva har ikkje tatt føre seg korleis direktiv og forordningar frå den Europeiske Unionen (EU), t.d. jernbanepakke IV, har verka inn på den norske lovgivinga for jernbanen. På same måte har oppgåva ikkje gått inn i bakgrunnen for jernbanereforma. Oppgåva tar heller ikkje føre seg innkjøpsrettslege spørsmål.

I tillegg til personar, blir det også frakta gods på jernbanen. Godstransporten på jernbanen er kommersiell, og har ikkje blitt særleg påverka av jernbanereforma. Difor har ikkje godstransport blitt omtalt.

Oppgåva har heller ikkje tatt føre seg om stoppinga av konkurranseutsettinga som blei varsla i november 2021 (Samferdselsdepartementet 2021) bryt med EU-reglar. Med tanke på korleis politisk styring mv. kan/skal gjerast, vil prinsippa slik dei var *før* jernbanereforma i all hovudsak gjelde.

Ein av ambisjonane med jernbanereforma, var å få ein meir effektiv og hensiktsmessig ressursbruk i jernbanesektoren (Meld. St. 27 (2014-2015), 34-35), og sjølv om dei foreløpige erfaringane frå konkurranseutsettinga av Gjøvikbanen viste at tilbodet var blitt betre og kostnadane lågare samanlikna med basisåret 2005 (Longva, Olsen, og Aarhaug 2010, 45), vurderer ikkje oppgåva om tilsvarande effektar har blitt realisert i jernbanereforma.

Oppgåva har ikkje tatt føre seg om kvaliteten på det tilbodet kundane får har blitt endra som ein konsekvens konkurranseutsetjinga av persontransporten på jernbanen, men snarare om reforma har verka inn på høvet til å styre tilbodet.

Det er fleire grunnar til at det vil vere særskild krevjande å gjere undersøkingar rundt kvaliteten på tenestetilbodet, og den viktigaste er at den første operatøren med ny kontrakt starta køyringa desember 2019, og dei to andre starta i 2020. Det vil sei at det alle meste av perioden dei nye persontogoperatørane har drifta sitt tilbod har vore i løpet av koronapandemien, der det har vore oppmodingar om ikkje å reise, avstandsreglar mv. Det vil difor vere vanskeleg å finne tilstrekkeleg gode og representative data for dei to første åra nye persontogoperatørar har drifta kontraktar.

1.4 Oppgåva si oppbygging

I *kapittel to* går eg gjennom rammeverket for administrativ ansvarsutkrevjing og utviklinga i styringsformer i offentleg sektor.

I *kapittel tre* gjer eg greie for metoden og datagrunnlaget som eg har tatt i bruk i denne oppgåva.

Dei ulike funna blir presentert i *kapittel fire*, og analysen og drøftinga finn stad i *kapittel fem*.

Eg trekk konklusjonar i *kapittel seks*, og kjem med tilrådingar til vidare forskning i *kapittel sju*.

2 Teori

Viktige tema og omgrep i analysen min er politisk styring og ansvarsutkravjing, og korleis reformar verker inn på dette. I dette kapittelet trekker eg fram det eg meiner er relevant teori. Først om Stones rammeverk for ansvarsutkravjing, så om ulike styringsreformar i offentleg sektor, før eg avsluttar kapittelet med styring av offentlege og offentleg eigde verksemdar.

2.1 Politisk-administrativ ansvarsutkravjing

I sin artikkel «Administrative Accountability in the 'Westminster' Democracies: Towards a New Conceptual Framework», trekker Stone (1995) fram ulike former for ansvarsutkravjing. Stone tar utgangspunkt i westminstermodellen, som vi ikkje har i Noreg. Dei største skilnadane er det parlamentariske grunnlaget til regjeringa, val til parlamentet og tokammersystem i parlamentet.

I Noreg har vi forholdstalsval, men det er eit kjenneteikn på eit westminsterdemokrati at det er fleirtalsval i einmannskretsar (Lijphart 2012, 14). Der vi i Noreg har (dei gamle) fylka som valkretsar, har dei i England mange små einmannskretsar; den kandidaten som får flest røyster vinn mandatet frå einmannskretsen.

Der ein i eit westminsterdemokrati, som f.eks. England, vanlegvis har fleirtalsregjeringar av eitt parti (Lijphart 2012, 11), har ein i Noreg både fleir- og mindretalsregjeringar av eitt eller fleire parti. Dette kjem av ein annan skilnad, nemleg at ein i eit westminsterdemokrati har «toparti»-system, eller at partifaunaen er dominert av to parti. I Noreg har vi fleire parti, og i inneverande Storting er det ni politiske parti representert.

Inntil 2009 hadde vi tokammersystem også i Noreg, men sidan det ikkje var eigne val til dei ulike kammera, var det i realiteten eit eittkammersystem. Formelt har dei tokammersystem i England, men utviklinga har vore at det ikkje-valde Overhuset har mista det meste av makt. Ordninga med Overhuset i England kan derfor seiast å vere symbolsk.

Trass i desse skilnadane mellom det norske demokratiet og westminsterdemokratiet, som Stone tar utgangspunkt i, meiner eg at rammeverket som Stone skisserer opp kan brukast for å sjå korleis ansvarsutkravjinga eventuelt har endra seg etter jernbanereforma, sjå Tabell 2-1.

Tabell 2-1: Relasjonar innanfor ulike former for administrativ ansvarsutkrøvjing, omsett frå Stone (1995, 511 figur 1)

Form for ansvarsutkrøvjing	Grunnlag for relasjon	Analogisk relasjon (Kontrollør – administrator)
Parlamentarisk kontroll	Oversyn/autoritet	Overordna – underordna
Profesjonalisering av styring og leiging	Formyndar/kontrakt	Prinsipal – agent
Legalt/kvasilegalt oversyn	Rettar / pålagte prosedyrar	Klagar/innklaga
Relasjon med valkrins / veljarar	Representasjon/reaksjon	Veljar / del av veljarmasse – tillitsvald
Marknad	Konsumentråderett	Kunde – leverandør

2.1.1 Parlamentarisk kontroll

Fordelinga av oppgåver mellom regjeringa og Stortinget byggjer på maktfordelingsprinsippet til Montesquieu: den lovgivande makta (Stortinget), den utøvande makta (Kongen ved regjeringa) og den dømmende makta (domstolane). I Noreg er det folket, som gjennom frie og hemmelege val, som vel sine representantar til Stortinget, og med det gjev Stortinget den lovgivande makta (Stigen, Kolltveit, og Winswold 2018, 85).

I Noreg har vi ikkje eige val til den utøvande makta, slik dei har til dømes i USA. I staden er det parlamentarisk sedvane at regjeringa kjem frå Stortinget. Regjeringa kan sitte så lenge Stortinget ikkje har uttrykt mistillit til regjeringa. Dette kallar vi negativ parlamentarisme (Stigen, Kolltveit, og Winswold 2018, 99).

Stortingets tre kjerneoppgåver, lovgiving, løyving og kontroll, er heimla i hvv. Grunnlova § 49 (og § 75a om å oppheve lover), § 75d om å løyve utgifter til statens utgifter og § 75a inntekter i form av skattar, avgifter og andre bærer, og å føre kontroll med statens rekneskap i § 75k.

Det blir gjort skilje på dei to formene for kontroll som Stortinget utøver; den konstitusjonelle kontrollen og den parlamentariske kontrollen av regjeringa. Stortinget har fleire verkemiddel tilgjengeleg for kontroll. Den mest vanlege, og kjende, kontrollmetoden er spørsmål til regjeringa, eller enkeltstatsrådar. Det er fire hovudtypar av spørsmål: *munnelege spørsmål* er spørsmål som blir framført i spontanspørjetimen, og statsråden kjenner ikkje spørsmålet på førehand – og statsråden må svare spontant. *Spørjetimespørsmål* er spørsmål som statsråden kjenner til på førehand. *Interpellasjon* er meir omfattande spørsmål, som også vert grunnlag for eit ordskifte i Stortinget. *Skriftlege spørsmål* er spørsmål frå stortingsrepresentantar til ein statsråd. Statsråden som får spørsmålet skal svare

innan seks dagar, og spørsmålet vert ikkje tatt opp til debatt i Stortinget (Stigen, Kolltveit, og Winswold 2018, 96; Stortinget 2021).

I tillegg til spørsmål til regjeringa, kan Kontroll- og konstitusjonskomiteen, eit av dei viktigaste interne kontrollverktøya Stortinget har overfor regjeringa, setje i verk kontroll saker dersom dei meiner eller trur at regjeringa eller forvaltninga har forbrote seg på noko vis (Stigen, Kolltveit, og Winswold 2018, 97). I samband med kontroll saker kan det skipast til høyringar som – i tillegg til å inkludere medlemmer av regjeringa – kan inkludere delar av embetsverket, interesseorganisasjonar mv.

Stortinget har to eksterne organ for å kontrollere forvaltninga; Riksrevisjonen og Sivilombodet. Riksrevisjonen skal gå gjennom statsrekneskapen, føre kontroll med dei statlege verksemdene og undersøke at dei statlege midlane blir brukt i tråd med det som Stortinget har vedteke. Sivilombodet kontrollerer forvaltninga i form av granskingar om borgarar har blitt utsett for feil i forvaltninga. Sivilombodet er såleis ikkje eit kontrollorgan som gjer undersøkingar på Stortinget sine vegner.

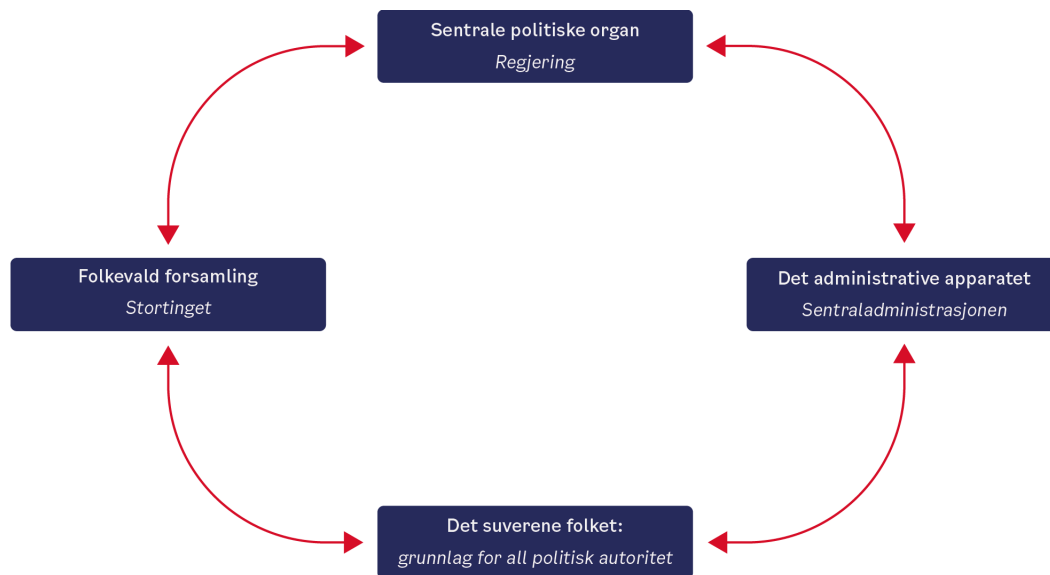
Sivilombodet er utnemnt av Stortinget og gjev Stortinget ein årleg rapport som oppsummerer dei granskingane Sivilombodet har gjennomført (Stigen, Kolltveit, og Winswold 2018, 97).

2.1.2 Profesjonalisering av styring og leiing

Velferdsstaten har dei siste tiåra vakse slik at det er uråd for politikarane å vere sterkt deltakande i alle prosessar, og styre detaljar – uavhengig av korleis det offentlege vel å organisere tenesteproduksjonen (Stone 1995, 506; Vabo 2004, 359). Der er derfor naudsynt at den offentlege administrasjonen tar fleire val i utforminga av detaljar. Nedanfor vil eg freiste å gjere greie for korleis ansvarsutkrevjing kan skje i Noreg.

I den demokratiske styringskjeda er det folket som er suverent. Det er folket som vel dei folkevalde til den folkevalde forsamlinga, Stortinget. Det oppstår delegering og ansvar mellom folket og dei folkevalde. Denne relasjonen vert kalla prinspal-agent-relasjonen (Meyer og Norman 2019, 70-71; Stigen, Kolltveit, og Winswold 2018, 18; Wroldsen 2014, 214).

Figur 2-1: Den demokratiske styringskjeda. Omarbeidd frå Stigen, Kolltveit, og Winswold (2018)



Ein av dei sentrale utfordringane med agent-prinsipal relasjonane er at dei ansvarlege politikarane kan bli freista til å «ta affære», og detaljstyre (sentral)administrasjonen i dagsaktuelle saker, framfor å halde fast på delegeringa og å bruke kreftene på strategiske saker. Det å setje politikk og vedtak ut i livet handlar i all hovudsak om fag. Sidan det å utforme detaljane i politikk og å setje den ut i livet ikkje berre er fag, er det vanskeleg å trekke tydelege skiljelinjer mellom politikk og administrasjon (Dixit 2012; Meyer og Norman 2019). Sjølv om politikarane ideelt skal arbeide for det som er best for folket – utan omsyn til opinionen – må dei klare å halde på tilliten i folket for å få halde fram i posisjon.

Den tidlegare amerikanske presidenten Woodrow Wilson hevda i 1887 at det bør vere klare og tydelege skilje mellom politikk og administrasjon. Det skulle vere politikarane sitt ansvar å lage lover og reglar, medan det skulle vera administrasjonen sitt ansvar å detaljere, setje ut i live og å gjennomføre lovene politikarane hadde vedtatt.

I realiteten er det vanskeleg å teikne opp eit tydeleg skilje mellom utforming av politikk og å setje i verk politikk (Dixit 2012). Andre meiner derimot at det er føremålstenleg at administrasjonen skal ta ei meir aktiv rolle og stille sin kompetanse til disposisjon, oppsøke og freiste å påverke politikarane (Moore 1995). Svava (2006) meinte at et så rigid skilje som Wilson skildra ikkje er slik politikarane og administrasjonen faktisk opptre – eller bør opptre – seg i relasjon til kvarandre. «Den lilla sonen» (Alford mfl. 2016) er et forsøk på å skildre relasjonen mellom

politikarane og administrasjonen. Den lilla sonen er meir «flytande» enn Wilsons tydelege og rigide skilje. Ein slik «lilla sone» blir underbygd av tidlegare departementsråd Eva Hildrum (2018) sine skildringar av sonen. Arbeidet ein god administrasjon skal gjere er gje råd til politikarane som ligg i grenseland mellom politikk og fag – på en partipolitisk nøytral måte.

Høyer, Tranøy, og Kasa (2016, 55-56) skildrar ulike kjenneteikn på relasjonen mellom den som styrer (prinsipalen) og den styrte (agenten). Høyer mfl. peiker på at forholdet mellom den som styrer og den styrte kan vere godt, sjølv om det er kontroll, når begge følger same styringslogikk. Tillit blir skapt på bakgrunn av kontroll, og kontroll blir etablert ved at det kontroll. Dersom det ikkje blir kontrollar, kan den manglande kontrollen skape mistillit. Ved alternativet, altså at den styrte og den styrande ikkje føl same styringslogikk, vil agenten gjerne oppfatte kontrollane som mistillit, og oppleve kontrollane som unødig bruk av tid, bli mindre motivert og ikkje bry seg om kontrollane. Dersom agenten tar lett på kontrollane, vil prinsipalen gjerne auke kontrollane (Høyer, Tranøy, og Kasa 2016). En slik situasjon kan danne en vond sirkel, som forsterkar mistilliten og frustrasjonen hjå både agenten og prinsipalen.

Det offentlege kan velje å organisere tenesteytinga på ulike måtar. Johnsen, Sletnes og Vabo har vist dette ved å samanstille ulike organiseringsformer, frå konvensjonell etatsstyring til full privatisering, med ulike konkurranseeksponeringsformer mellom.

Tabell 2-2 Tabellen er omsett frå (Johnsen, Sletnes, og Vabo 2004, 33 tabell 1.2)

Styringsform	Forsyningsansvar	Finansieringsansvar	Produsent
Etatsstyring	Det offentlege	Det offentlege	Det offentlege
Samanlikning og målkonkurranse	Det offentlege	Det offentlege	Det offentlege
Offentleg kvasimarknad	Det offentlege	Det offentlege	Det offentlege
Friare brukarval	Det offentlege	Det offentlege	Det offentlege eller private
Konkurranseutsetjing	Det offentlege	Det offentlege	Det offentlege eller private
Offentleg privat samarbeid	Det offentlege	Det offentlege og private	Det offentlege og private
Marknadskonkurranse (Privatisering)	Private	Private	Private

2.1.3 Legalt/kvasilegalt oversyn

Stone (1995, 515-516) viser til at det dei seinare åra har vore ei utvikling i retning av at det det kjem strengare formalkrav til avgjerdsprosessar. I Noreg fekk vi 1985 ei forskrift som gjer greie for korleis det statlege verksemdar, då særleg statlege verksemdar, skal gå fram i si sakshandsaming i saker som gjeld offentlege utgreiingar, lover, forskrifter, stortingsmeldingar og -proposisjonar Regelverksinstruksen (1985). Instruksen har vore i jamleg utvikling sidan, og kom sist i ny utgåve i 2016; då som Utredningsinstruksen (2016). Utgreiingsinstruksen slår fast at det normalt skal gjennomførast høyringar som er tilgjengelege for alle (pkt. 3-3), og dersom innspela frå høyringa – eller andre grunnar – fører til vesentlege endringar i høyringsgrunnlaget, skal det skipast til ei ny høyring.

I Stortinget kan dei ulike fagkomiteane også skipe til høyringar som ein del av si saksbehandling. Høyringane kan skje både skriftleg og munnleg (Stortinget 2012). I saker av eit visst omfang, er det ikkje uvanleg at komiteane på Stortinget nyttar høvet til å invitere til både skriftleg og munnleg høyring.

Dersom Sivilombodet får oppmoding/klage, kan ombodet gjere undersøkingar for å avdekke om forvaltninga har handsama saka i tråd med reglane.

I tillegg til prosessreglane knytt til sakshandsaming, gjeld det også passasjerrettar. EU har vedteke felleseuropeiske reglar for jernbanepassasjerar rett og plikter, EU-forordning nr. 1371/2007, og Noreg er gjennom EØS-avtalen forplikta til å inkorporere desse i norsk lovgiving.

I Noreg er det Transportklagenemnda som skal syte for ei rimeleg, rettviss og rask handsaming av tvistar mellom transportørar og passasjerar. Det blir slått fast i transportklagenemndforskriften §§ 7-7 b jf. § 1-1.

2.1.4 Relasjon med veljarane/valkrins

Det å avgrense relasjon med veljarane/valkrins som ei form for ansvarsutkrevjing til å berre gjelde kontakt med veljarane bør ein, i følge Stone (1995, 518), ikkje gjere. Sjølv om det vil vere viktig å ha kontakt med interessegrupper, som fagrørsla, pendlarorganisasjonar o.l., i seg sjølv kan forsvarast ut i frå tanken om administrativ ansvarsutkrevjing, er det viktig å vere merksam på at det ikkje nødvendigvis bra å agere på bakgrunn av innspel/kritikk frå dei. Baer (1978, 222) i Stone (1995) peikar på at det å motstå krav urettkomne, eller einsidige, interessegrupper også kan vere

eit teikn på handlekraft; å prioritere ei gruppe framfor ei annan vil kunne gi andre utfordringar, som den prioriterte gruppa ikkje nødvendigvis har gjort klart.

Stone (518) peikar på at det må være noko meir i denne forma for ansvarsutkrevjing enn rein innflyting åleine, og trekk fram at det minst bør vere eit sett med semi-formelle reglar som regulerer i kva grad ein kan rekne med innflyting.

Stone definerer mellom anna ansvarsutkrevjing som relasjon med veljarane/valkrins ein form for ansvarsutkrevjing der individ, grupper, eller publikum generelt, får sine legitime forventningar, mistankar eller bekymringar imøtegått/innfridd direkte, og ikkje gjennom ordinære byråkratiske og politiske kanalar. Men, han understrekar at det er berre der denne forma for ansvarsutkrevjing er institusjonalisert, i praksis gjennom lov, dette verkeleg kan reknast som eit instrument for ansvarsutkrevjing.

I England har dei, i offentleg regi, skipa til eit uavhengig offentleg (tilsyns)organ, Transport Focus, som skal ha oversyn med interessene til dei britiske passasjerane (Department for Transport 2022). Det nærmaste vi kjem Transport Focus i Noreg er Transportklagenemnda. Samanlikna med Transportklagenemnda, har Transport Focus eit breiare mandat, og skal arbeide for passasjerane sine interesser generelt i avgjerdsprosessar, og ikkje berre i tvistar, slik Transportklagenemnda gjer.

2.1.5 Marknad

I ein fungerande marknad står kunden fritt til å velje den tilbydaren eller tilbodet som best innfrir det behovet kunden har. Ein kan seie at tilbydarane konkurrerer om kundane. Slik er det ikkje på jernbanen i Noreg, men det er slik fleire stader i Sverige (f.eks. mellom Stockholm og Göteborg, der SJ og MTR konkurrerer om kundane). Skilnaden mellom Noreg og Sverige er at i Noreg er persontrafikk på jernbanen eit statleg ansvar, medan det i Sverige er eit regionalt ansvar (Krogstad 2013, 9).

Regjeringa Solberg slo fast at persontransport på jernbane var, og skulle fortsette å vere, eit offentleg ansvar. Fastsetting av (minste)krav til kvar og kor ofte det skal gå tog, skal skje i organ som er underlagt politisk kontroll (Meld. St. 27 (2014-2015), 8).

For persontrafikk på jernbanen er det staten som har forsyningsansvaret, men staten må ikkje ivareta dette ansvaret ved å yte persontogtenestene sjølve (eigenregi). Staten kan velje å utkontraktere sjølve tenesteproduksjonen. Dette kan

staten til dømes gjere ved å kjøpe tenester frå private eller offentleg eigde tilbydarar, i tråd med gjeldande regelverk om offentlege innkjøp.

Det er ein skilnad mellom å utkontraktere tenesteproduksjonen og det å privatisere. Ved konkurranseutsetjing ligg forsyningsansvaret fast, men kven som utfører sjølve tenesteproduksjonen er ikkje avgjerande. Ved privatisering opphøyrer det offentlege forsyningsansvaret for ei bestemt teneste, og det blir opp til borgarane sjølve å skaffe seg tenesta som dei tidlegare fekk levert frå det offentlege (Johnsen 2007, 162; Johnsen, Sletnes, og Vabo 2004, 25,33; Marco 2004, 43; NOU 2000: 19, 30-32; NOU 2020: 13, 34; Robertsen 1999).

Det er råd å seie at konkurranseutsetjinga av persontogtransporten i Noreg er konkurranse *om* ein marknad (spor), medan privatisering er konkurranse *i* ein marknad (på sporet) (Alexandersson 2009; Eiken og Fossum 2020).

Tabell 2-2 viser ulike former for konkurranseeksponering og styring det offentlege kan rå over.

2.2 Styringsreformer i offentleg sektor

Sidan slutten av 1970-åra, då ny offentleg styring gradvis tok over for den tradisjonelle offentlege administrasjonen, har det vore ei gradvis utvikling i styringsformene. Frå overgangen frå tradisjonell offentleg administrasjon til ny offentleg styring på seint 1980 tidleg 90-tal, til ein glidande overgang til (ny) offentleg samstyring dei siste åra.

Tabell 2-3: Samanlikning av tre styringsformer for offentleg sektor. Omsett frå Johnsen og Johnsen (2011, 236, tabell 15.4).

	Tradisjonell offentleg administrasjon (TOA)	Ny offentleg styring (NOS)	Ny offentleg samstyring (OSS)
Teorigrunnlag	Statsvitenskap og offentleg politikk	Ny-institusjonell økonomisk organisasjonsteori	Institusjonell teori og nettverksteori
Statsform	Einings(stat)	Desentralisering og fragmentering	Mangesidig og mangetydig
Fokus	Det politiske systemet	Organisasjonen	Omgjevnadane
Hovudvekt	Politikkutforming og -iverksetjing	Produksjon og resultat	Forhandlingar og verkningar
Styringsform	Hierarki	Marknader og kontraktar	Nettverk og tillit
Systemforståing	Lukka	Open	Open og lukka
Verdigrunnlag	Gildskap og lojalitet	Konkurranse og effektivitet	Fordelt og omstridt

2.2.1 Tradisjonell offentlig administrasjon

Den tradisjonelle offentlege administrasjonen hadde si storheitstid mellom den andre verdskrigen og til 1970-talet (Byrkjeflot 2008, 13; Johnsen og Johnsen 2011, 237).

Ein av grunnideane var at det å leie og styre det offentlege var fundamentalt ulikt frå å styre og leie det private, og at det difor ikkje hadde nokon hensikt å samanlikne offentlege og private organisasjonar for å kunne gjere seg opp ei meining om sake (Byrkjeflot 2008, 13).

Det var i hovudsak velferdsstaten som definerte behova, og det var staten og andre store aktørar som produserte tenestene. Den offentlege sektoren var opptatt av dei offentlege og kollektive godane, og det var på det kollektive og nasjonale nivået dei store innovasjonane fann stad, t.d. likelønn og barnetrygd (Johnsen og Johnsen 2011, 238).

Politikarrolla innebar i hovudsak å fatte avgjerer og instruere eit lojalt embetsverk, som la eigne meiningar til side for det felles beste. Den jamne borgaren var klientar, eller passive mottakarar, av dei tenestene velferdsstaten tilbudde (Johnsen og Johnsen 2011, 238).

2.2.2 Ny offentlig styring

Med den nye offentlege styringa, New Public Management på engelsk, skulle forvaltninga bli meir brukarorientert. Individua skulle trekkast fram framfor kollektive løysingar. Frå å fatte avgjerder og instruere embetsverket, skulle politikarane tre inn i ei bestillarrolle og styring av embetsverket ved hjelp av rammestyring og auka grad av fristilling, og offentlig sektor skulle legge til rette for friare/fritt brukarval.

Borgarane skulle få større styring sjølv framfor ei passiv klientrolle. Derfor har mange av reformene dreidde seg derfor om å lage verksemder med ein klar identitet, hierarki og rasjonalitet der det før var forvaltning (Johnsen og Johnsen 2011).

I staten bruker dei mål- og resultatstyring som styringsprinsipp for underliggende verksemder (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2022). Innset (2020, 152) viser til at Direktoratet for forvaltning og økonomistyring sjølv er opptekne av å understreke at den statlege mål- og resultatstyringa ikkje er ein del av den nye offentlege styringa.

2.2.3 Ny offentlig samstyring

Ny offentlig forvaltning, eller «new public service», er ein modell som plasserer politikk og styring inn i ei ramme som er bygd på fellesskapsløysingar som sett borgaren i sentrum (Johnsen 2007, 97-98). Røiseland og Vabo (2016, 21-22) definerer samstyring som ein ikkje-hierarkisk prosess er offentlege, eller private, aktørar og ressursar blir koordinert på ein slik måte at dei får felles retning og misjon. Samstyring vil i mange høve av den grunn oppstå utanfor dei tradisjonelle hierarkiske modellane.

Det frivillige bandet mellom partane fører med seg at bruk av makt frå ein av partane ikkje er særleg effektivt; slik maktbruk kan til og med føre til at ein eller fleire av partane ønsker å trekke seg ut av samarbeidet (Røiseland og Vabo 2016, 22-23). Røiseland og Vabo (2016, 23) peikar på at avgjerder som kan verke inn på samstyring derfor bør vere konsensusavgjerder som vert fatta etter diskusjon og, om naudsynt, forhandlingar.

2.3 Styring av offentlege og private verksemder

Staten, oftast ved departementa, skal styre underliggende organ, som t.d. Jernbanedirektoratet. I tillegg til forvaltningsorgan eig staten heile eller deler av føretak, som også må eigarstyrast.

Nedanfor tar eg først føre meg korleis staten har som ambisjon om å styre underliggende forvaltningsorgan, før eg gjer greie for målet med den statlege eigarskapen og dei ulike kategoriane for eigarstyring, inkludert korleis staten kan drive eigarstyring i hvv. Aksjeselskap og statsføretak.

2.3.1 Styring av direktorat og etatar

For underliggende verksemder og etatar skal ansvarleg departement stille dei midlane Stortinget har løyvd til disposisjon ved eit tildelingsbrev. Tildelingsbrevet skal mellom anna innehalde overordna mål for verksemda, parameterar, krav til rapportering, kva fullmakter verksemda har fått, og det løyvde beløpet (Finansdepartementet 2021, 28).

Den formelle styringa skjer gjennom tildelingsbrev og styringsdialog. Styringsdialogen skal dokumenterast (Finansdepartementet 2021, 27-28).

I staten er mål- og resultatstyring (MRS) som er det grunnleggjande styringsprinsippet, og er det er fastsett reglementet for økonomistyring i staten § 4.

Oppsummert kan vi seie at den statlege mål- og resultatstyringa byggjer på tre prinsipp:

- Strategisk styring for å nå dei overordna måla
- Delegering av fullmakter
- Ansvarleggjering for resultatata og måloppnåinga

Formålet med MRS er å løfte styringa frå detaljerte instruksjonar om ressursbruk, enkeltoppgåver og -aktivitetar, til å styre etter effektane for samfunnet og brukarane, dei overordna måla. Føremålet er at dette skal gje *strategisk styring for å nå dei overordna måla*.

Ved å *delegere fullmaktene* til dei underliggjande verksemdene, får ein ei tydeleg rolle- og ansvarsdeling mellom departementet og dei underliggjande verksemdene. Verksemdene får fridom til å sjølve løyse dei oppgåvene dei må løyse for å nå dei overordna måla på den måten dei meiner best vil innfri måla.

For å kunne halde dei underliggjande verksemdene *ansvarlege for resultatata og måloppnåinga*, pliktar verksemdene å dokumentere og rapportere. Formålet med rapporteringa er å sørge for læring, kontroll og styring. I tillegg vil dokumentasjon og rapportering bidra til at det offentlege er ope og med det kan få legitimitet hjå borgarane. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2022).

2.3.2 Styring av offentleg (delvis og heil-)eigde aksjeselskap og statsforetak

Sidan 2006 har staten forvalta eigarskapen sin etter korleis verksemdene staten eig er kategorisert. Dei tre kategoriane seier noko om seier noko om kva mål staten har med eigarskapen, og delvis bakgrunnen for eigarskapen (Meld. St. 8 (2019-2020), 31).

Kategori 1: For verksemdene i denne kategorien har staten eit mål om så stort utbytte som råd, over tid. For verksemdene i denne kategorien har ikkje staten (lenger) ei grunngeving for eigarskapen. Døme på verksemder i kategori 1 er mellom anna Baneservice AS og Flytoget AS (Meld. St. 8 (2019-2020), 31-32, 33).

Kategori 2: For kategori 2-verksemdene har staten, på same måte som kategori 1-verksemdene, mål om størst mogleg utbytte. Men for kategori 2-verksemdene har

staten ein særleg grunngeving for eigarskapen. Døme på verksemdar i kategori 2 er Telenor ASA, Mantena AS, Vygruppen AS (Meld. St. 8 (2019-2020), 32, 38-39).

Kategori 3: For verksemdene i kategori 3 er måla til staten ikkje økonomisk utbytte. Formålet med eigarskapen er primært å oppnå sektorpolitiske mål på ein effektiv måte. Mange av verksemdene i denne kategorien deltek ikkje i ein ordinær marknad. Bane NOR er eit døme på ei verksemd i kategori 3 (Meld. St. 8 (2019-2020), 32).

2.3.2.1 Aksjeselskap

Generalforsamlinga er det øvste organet i aksjeverksemdar (aksjeloven § 5-1), og styring av aksjeverksemdar skjer såleis i generalforsamlinga. I verksemdar som er heileigd av staten er det ansvarleg statsråd, eller den hen gir fullmakt, som vanlegvis er generalforsamlinga. I verksemdar som delvis er eigd av staten, har staten rett til å delta på generalforsamlingane og har røysterett tilsvarande dei andre aksjeeigarane (aksjeloven §§ 5-2 - 5-3).

Sidan generalforsamlinga er øvste myndigheit i verksemda, kan ikkje staten ved ansvarleg departement (formelt) styre verksemda utanfor generalforsamlinga.

2.3.2.2 Statsforetak

I statsforetak er det føretaksmøtet som er den øvste myndigheita. Staten, ved ansvarleg departement, kan ikkje utøve (formell) myndigheit over føretaket utanom føretaksmøtet (statsforetakloven § 38).

3 Metode og data

Som metode har eg vald et enkeltcasestudie med fleire analyseeiningar, og tekst-analyse som datainnsamlingsmetode. Føremålet med dette er å kunne samanlikne organisering, ansvar og styring før og etter jernbanereforma for å sjå om høvet til politisk styring har endra seg.

Hovudkjelda har vore avtalar med persontogoperatørane, tildelingsbrev til Jernbaneverket og Jernbanedirektorat som er underlagt Samferdselsdepartementet for å sjå korleis styringa skjer.

Ei anna viktig kjelde har vore spørsmål til regjeringa og representantforslag som har blitt handsama i Stortinget. I tillegg til å bruke data frå Stortinget kvalitativt, har eg gjort enkle kvantitative vurderingar av Stortingets aktivitet på dei ulike områda før og etter reforma av jernbanesektoren.

3.1 Tekstanalyse

Bratberg (2017) trekk fram kvantitativ og kvalitativ innhaldsanalyse, idéanalyse og diskursanalyse. Han trekk vidare også fram retorikk, argumentasjon og historisk fortolking.

Kvantitativ analyse av innhaldet vil seie å talfeste tekst. Ved å vurdere og telje forekostane av enkeltord, frasar eller vendingar, kan ein bruke denne forma for analyse til å måle endringar i kor ofte ordet, frasane eller vendingane førekjem i tekstar. Ved å sjå kor mykje ord, frasar eller vendingar blir lagt vekt på kan ein sjå kor viktig området er. Dersom ein gjer fleire analysar av same type dokument, kan ein også sjå endringar over tid.

Kvalitativ analyse, eller idéanalyse som Bratberg meiner det kan kallast, handlar om at ein ser etter idéar. Med idéar peiker Bratberg på «tankekonstruksjon som til forskjell fra inntrykk og holdninger utmerkes av en viss kontinuitet». I ein idéanalyse vil ein ha fridom til å sjå mellom linene, og sjå etter dei underliggande meiningane i teksten. Men frekvensen av førekomstane vil framleis ha ein verdi. Der kvantitativ analyse vil sjå på frekvensen av noko, og endringar over tid, vil ein idéanalyse leggje vekt på tolking av samanhengane ting blir skriva i. Ein ideanalytiker vil ikkje vera trygg på at auka frekvens i seg sjølv avgjer om temaet har blitt viktigare. For ideanalytikaren vil det viktige vere å sjå kva idear som dominerer, og om styrkeforholdet mellom ideane blir endra, noko som krev ein heil del tolking.

I diskursanalyse er det tolkinga av teksten som er det viktige. Analysen har som formål å trekkje ut dei felles, bærande, oppfatningane ut av teksten. Bratberg nyttar politiske program som døme, og peiker på dei oppfatningane av røynda som er viktige for partiet Høgre. Det er desse oppfatningane som ligg til grunn for det partiet ønskjer å oppnå – og som ligg som eit fundament for heile politikktutforminga.

Tekstanalyse med omsyn til argumentasjon og retorikk går føre seg ved at vi ser på korleis språket blir brukt som reiskap og metaforar for å overtyde lesaren. Ikkje berre argumentasjon og retorikk med reine ord, men også korleis meiningar og standpunkt vert grunnlagt.

3.2 Datagrunnlag

Eg har henta inn og kodifisert saker om jernbane som Stortinget har hatt til handsaming i stortingssesjonane frå og med 2011-2012 til og med 2021-2022⁴. Dataa er henta inn frå Stortinget sin nettstad. Vidare har eg også henta inn og kodifisert spørsmål frå Stortinget til regjeringa for den same tidsperioden. Spørsmål som har blitt stilt i samband med Stortinget si handsaming av saker, har eg ikkje henta inn. Her har eg gjort både kvalitative og kvantitative analyser.

For å finne kva verkemiddel som blir brukt i styringa av Jernbanedirektoratet, har eg sett på tildelingsbrev, og sett på korleis direktoratet blir styrt.

Eg har også sett på kontraktane som Jernbanedirektoratet har inngått med persontogoperatørane for å sjå på kva for styringsmekanismer mv. som er bygd inn i kontraktane.

Tabell 3-1 viser ein oversikt over datamaterialet eg har samla inn og behandla. Materialet er henta frå offentlege kjelder (primært Jernbandirektoratet) og det er fritt tilgjengeleg for alle.

Ikkje noko av materialet er underlagt teieplikt, derimot er det opplysningar i trafikkavtalane som er underlagt teieplikt etter forvaltningslova. Desse opplysningane har vore sladda. Eg har difor ikkje hatt tilgang til alle opplysningane. Forvaltningslova legg derimot strenge føringar for kva for opplysningar som er underlagt teieplikt.

⁴ Fristen for å få melde inn saker for behandling i stortingssesjonen 2021-2022 var 10. april, jf. Stortingets forretningsorden § 47 tredje ledd

Tabell 3-1: Oversikt over dokument som er innhenta til dokument-/tekstanalysen.

Dokument	Kjelde	Tilgjengeleg
Trafikkavtale Trafikkkpakke 1	Jernbanedirektoratet	Alle
Trafikkavtale Trafikkkpakke 2	Jernbanedirektoratet	Alle
Trafikkavtale Trafikkkpakke 3	Jernbanedirektoratet	Alle
Trafikkavtale Østlandet 2022-2025	Jernbanedirektoratet	Alle
Trafikkavtale med NSB 2019-2022	Jernbanedirektoratet	Alle
Trafikkavtale med NSB 2018	Jernbanedirektoratet	Alle
Trafikkavtalen med NSB 2012-2017	Jernbanedirektoratet/Samferdselsdepartementet	På førespurnad
Supplerande tildelingsbrev 1-3 for budsjettåret 2022	Jernbanedirektoratet/Samferdselsdepartementet	Alle
Tildelingsbrev Jernbanedirektoratet 2022	Jernbanedirektoratet/Samferdselsdepartementet	Alle
Supplerande tildelingsbrev 1-10 for budsjettåret 2021	Jernbanedirektoratet/Samferdselsdepartementet	Alle
Tildelingsbrev Jernbanedirektoratet 2021	Jernbanedirektoratet/Samferdselsdepartementet	Alle
Supplerande tildelingsbrev 1-10 for budsjettåret 2020	Jernbanedirektoratet/Samferdselsdepartementet	Alle
Tildelingsbrev Jernbanedirektoratet 2020	Jernbanedirektoratet/Samferdselsdepartementet	Alle
Supplerande tildelingsbrev 1-9 for budsjettåret 2019	Jernbanedirektoratet/Samferdselsdepartementet	Alle
Tildelingsbrev Jernbanedirektoratet 2019	Jernbanedirektoratet/Samferdselsdepartementet	Alle
Tildelingsbrev Jernbanedirektoratet 2018	Jernbanedirektoratet/Samferdselsdepartementet	Alle
Tildelingsbrev Jernbanedirektoratet 2017	Jernbanedirektoratet/Samferdselsdepartementet	Alle
Tildelingsbrev Jernbaneverket 2016	Bane NOR / Samferdselsdepartementet	Alle
Alle spørsmål, interpellasjonar mv. om jernbane frå Stortinget til regjeringa i stortingssesjonane 2011-2012 - 2021-2022	Stortinget	Alle
Alle representantforslag om jernbane i stortingssesjonane 2011-2012 - 2021-2022	Stortinget	Alle

Der tilgjengelegheit er «alle», ligg dokumentet fritt tilgjengeleg på internett.

3.3 Databehandling

Dei ulike kjeldene har blitt koda etter like reglar for kvar type kjelde. Alle kjeldene er koda med stortingssesjon, eller budsjettår, og tilknytning til jernbanereforma. I tillegg har representantframlegga og spørsmåla blitt koda med hovud- og undertema.

Den komplette oversikten over reglane som har blitt nytta i databehandlinga ligg i vedlegg 1.

3.4 Vurdering av kor gyldig og påliteleg datagrunnlaget er

Alle dokumenta som har inngått i studien har blitt henta frå offentlege og opne kjelder, med unntak av tenestekontraktane mellom Samferdselsdepartementet og NSB som vart inngått før 2017. Dei tenestekontraktane som blei inngått mellom Samferdselsdepartementet og NSB har eg fått tilgang til ved å oppmode om innsyn i dei frå Samferdselsdepartementet. Innsynsoppmodinga vart sendt vidare frå Samferdselsdepartementet, og det var Jernbanedirektoratet som handsama innsynsoppmodinga.

Data om spørsmål til regjeringa og spørsmål frå Stortinget har blitt henta frå Stortinget si nettside, ved hjelp av både søkefunksjonen og Stortinget si teneste for opne data. Innstillingar frå fagkomiteane på Stortinget har også blitt henta frå Stortinget sine nettsider.

Eg har nytta Stortinget sin kategorisering og koding av saker/spørsmål, noko som er ei feilkjelde. Sannsynet for feil reknar eg derimot som låg. Om det er feil, er det mest truleg i eit så lite omfang at det ikkje vil verke inn på analysane og konklusjonane.

Proposisjonar og meldingar frå regjeringa til Stortinget har blitt henta frå regjeringa sine nettsider.

Tildelingsbrev frå Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet har blitt henta frå Jernbanedirektoratet sine nettsider. Frå dei same nettsidene har eg også henta dei tenestekontraktane som har blitt inngått med persontogoperatørane i 2017 og seinare.

I trafikkavtalane er det nokre opplysningar som er underlagt teieplikt etter forvaltningslova. Dei opplysningane er difor sladda, og dei har ikkje vært tilgjengelege. Det er berre opplysningar som er «*tekniske innretningar og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.*», som er underlagd teieplikta. Opplysningane som er underlagt teieplikt vil ikkje vere avgjerande å ha for å belyse problemstillinga mi.

Datagrunnlaget er offentlege dokumenter som er henta frå opphavet. Grunnlaget er også statisk, slik at det einskilde dokumentet ikkje endrar seg over tid, men dei kan komme i nye og/eller reviderte utgåver.

Fordelane med eit slikt datautval er at det er upåverka frå opphavet, medan ulempene er at det kan gje eit noko snevert bilete – som kunne ha blitt korrigert ved å gjennomføre intervju. Det er også ein ulempe at inneverande stortingssesjon ikkje er over, men dette verkar ikkje inn på talet på saker (jf. sperrefristen som nemnd tidlegare), men det kan spele inn på talet på spørsmål som har blitt stilt til regjeringa.

4 Funn og analyse

I dette kapitlet vil eg gå gjennom dei funna eg har gjort. Kapitlet startar med jernbanereforma, der organisering og ansvar før reforma blir skildra, før eg held fram med organisering og ansvarsdeling etter reforma, samt kva tiltak som har blitt gjennomført.

Etter skildringa av jernbanereforma, skildrar eg skilnadane innanfor dei ulike områda i Stones rammeverk, parlamentarisk kontroll, profesjonalisering av styring og leiing, legalt/kvasilegalt oversyn, relasjon med veljarar/valkrins og til sist marknad.

4.1 Jernbanereforma

Jernbanereforma var den mest omfattande endringsreforma på jernbanen sidan midten 1990-talet, då sektoren gjekk frå ein integrert modell til ein separert modell. Ein integrert modell inneberer at både infrastrukturansvaret og transportansvaret ligg innfor same organisasjon, medan ein separert modell inneberer at det er tydelege juridiske og organisatoriske skilje mellom infrastrukturansvaret og transportansvaret (Krogstad 2013, 5).

Reforma førte, som reformar gjerne gjer, med seg ei rekke endringar. Innfor rammene av denne oppgåva er det ikkje råd å skildre alle endringane, men eg har forsøkt å skildre dei endringane som er mest relevant for å vurdere eventuelle endringar i administrativ ansvarsutkrevjing og politisk styring.

4.1.1 Organisering og ansvarsdeling før jernbanereforma

Figur 4-1 viser den overordna organiseringa i jernbanesektoren før reforma.

Før jernbanereforma var det Samferdselsdepartementet som anskaffa persontogtenester direkte frå persontogoperatørane, stort sett NSB.

Departementet gjorde dette gjennom trafikkavtaler. Jernbaneverket var ansvarlig både for planlegging av sportilgang, utbygging og drift av infrastrukturen på jernbanen.

Figur 4-1: Overordna organisering før jernbanereforma. Omarbeidd frå (Meld. St. 27 (2014-2015))



Persontogoperatørane var hadde eit ansvar for å syte for togmateriell til si eiga drift, og dei disponerte i stor grad materiellet som dei ville.

Gjennom trafikkavtalar med Samferdselsdepartementet hadde persontogoperatørane ei plikt til å levere eit minstetilbod, både innanfor kapasitet og frekvens på dei ulike strekningane.

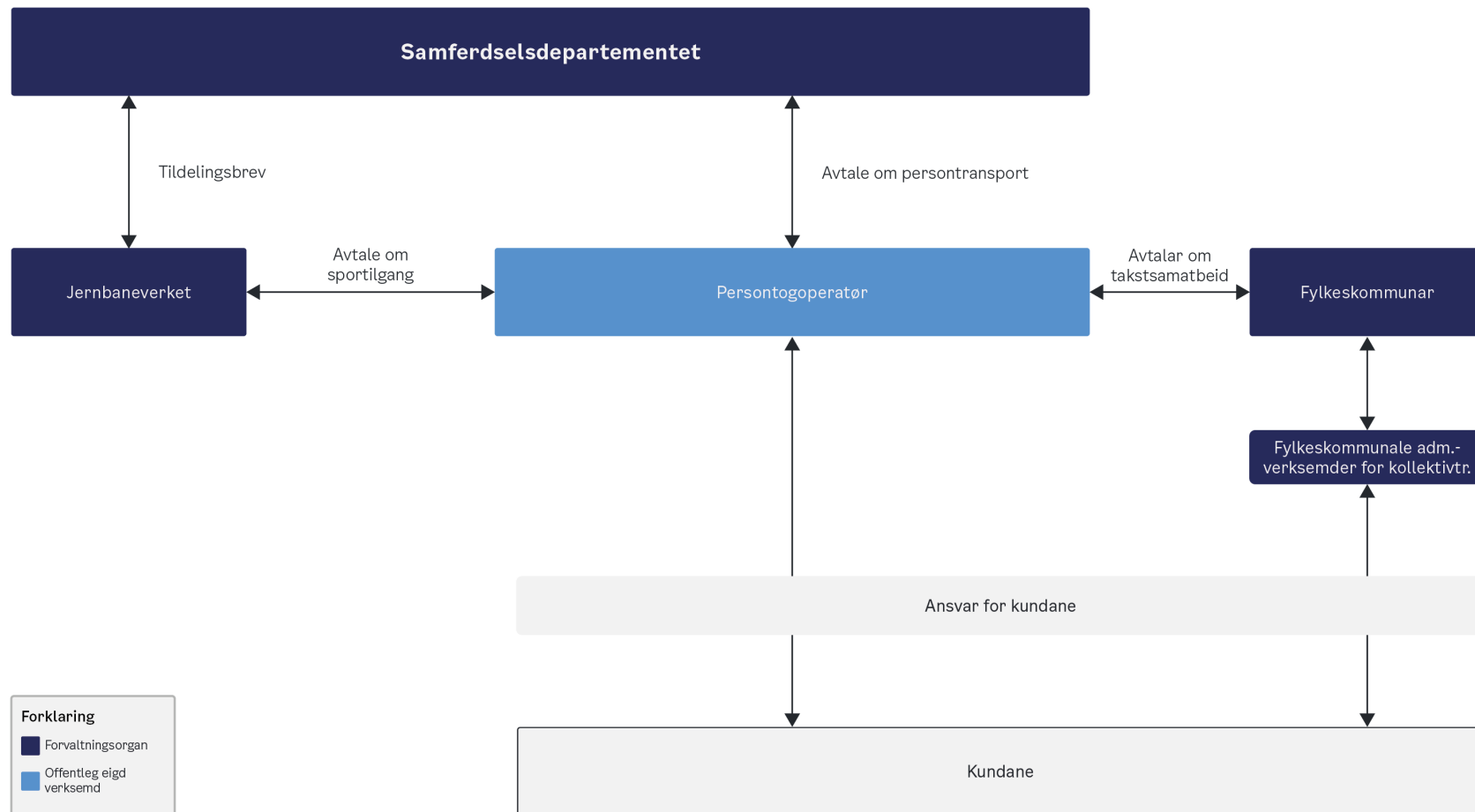
NSB hadde i liten grad høve til å fastsetje sine eigne prisar. Dei hadde høve til å gje rabattar innanfor rammer gitt av Samferdselsdepartementet, som også satt prisane. Flytoget hadde høve til å sette sine eigne prisar (Meld. St. 27 (2014-2015), 13).

Det var opp til persontogoperatørane sjølve å inngå eventuelle avtalar om takstsamarbeid med dei dei ulike fylkeskommunane, eller dei fylkeskommunale administrasjonsselskapa, noko som har ført til at delar av dette arbeidet har mangla eit langsiktig horisont. NSB hadde eit slikt samarbeid med Ruter As, administrasjonsverksemda for kollektivtransport i Oslo og Akershus, for å kunne gje saumlause reiser i Oslo og Akershus. (Meld. St. 27 (2014-2015), 14-15).

Det var Jernbaneverket som hadde ansvaret for infrastrukturen. Regjeringa peiker på at Jernbaneverket i liten grad har hatt økonomiske insentiv til å halde togtrafikken i gang. Løyvinga frå staten vart ikkje påverka av trafikkavviklinga. Jernbaneverket hadde i liten grad inntekter frå togoperatørane som nytta spora. Det vil sei at Jernbaneverket sine inntekter i praksis ikkje blei påverka av oppetida dei leverte (Meld. St. 27 (2014-2015), 14).

Figur 4-2: Forenkla prinsippskisse over ansvarsfordeling før jernbanereforma.

Forenkla prinsippskisse over ansvarsfordeling i jernbanesektoren før jernbanereforma



4.1.2 Organisering og ansvarsdeling etter jernbanereforma

I følge regjeringa Solberg, var organiseringa av jernbanesektoren ikkje slik at den bygde opp under målet om høgt kundefokus. Solberg-regjeringa meinte vidare at det var avgjerande med riktige insentiv for at jernbanesektoren skulle (makte å) sette kunden i fokus. Særleg trakk regjeringa fram at korkje Jernbaneverket, eller NSB, med sine avgrensa monopol, hadde tilstrekkeleg sterke insentiv for å levere gode tenester til brukarane (Meld. St. 27 (2014-2015), 14).

Det nye jernbanedirektoratet fekk i oppgåve å gjennomføre konkurransar der persontogoperatørverksemdar skulle konkurrere om å få køyre tog på det norske jernbanenettet. I tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet for 2017 skriv Samferdselsdepartementet (2016, 1) at direktoratet skal «bidra til at sektoren i større grad styres på effekter og i mindre grad på tiltak».

Figur 4-3: Overordna organisering etter jernbanereforma. Omarbeidd frå (Meld. St. 27 (2014-2015))



I jernbanereforma blei det lagt til grunn at det i fortsettinga at persontogtenester skulle vera konkurranseutsett (Meld. St. 27 (2014-2015), 24). NSB skulle framover ikkje ha monopol på innanriks persontog.

For å kunne skape verksam konkurranse, har det vore nødvendig å gjere fleire tiltak for å leggje til rette for konkurranse. Nokre av tiltaka har vore organisatoriske, andre har vore for å redusere etableringshindringane for nye verksemdar, og nokre

tiltak har vore konkurransenøytraliserande i det at dei hadde som mål å redusere dei statleg eigde persontogoperatørane, NSB og Flytoget, si stilling samanlikna med moglege konkurrentar.

Minken mfl. (1999, III) trekk fram fleire ulike etableringshindringar som kan vere til hinder for at nye aktørar skulle ønske å etablere seg på den norske persontogmarknaden:

- Irreversible kostnader (sunk cost) i samband med investeringar, eller andre eingongskostnader knytt til etablering. Til dømes (hvv.) investeringar i materiell og opplæring.
- Formelle kompetansekrav eller andre hinder som gjer det vanskeleg å få tak i kvalifisert arbeidskraft.
- Utfordringar med å kome inn i nettverk som sal hos reisebyrå e.l.
- Aggressiv prissetting frå dei eksisterande aktørane
- Uformelle bindingar mellom Jernbaneverket og NSB og Flytoget.
- Utforminga av krava, med omsyn til rutetilbod, kapasitet mv. i konkurransen kan basere seg for mykje på NSB sitt driftsopplegg

Vidare vil eg kort skildre dei ulike endringane som blei gjort i jernbanereforma. Først vil eg skildre dei reint organisatoriske endringane i reforma, og så vil eg skildre dei konkurransenøytraliserande tiltaka, som også er organisatoriske, men her har eg freista å sjå på bakgrunnen til at endringane kom.

4.1.2.1 Organisatoriske endringar

Figur 4-4 viser ei prinsippskisse over ansvarsfordelinga slik den er etter jernbanereforma. Dersom ein ser Figur 4-4 og Figur 4-2 saman, er det tydeleg at det har skjedd ei rekke endringar. Nedanfor freistar eg å gå gjennom dei mest relevante endringane.

Etablering av et nytt jernbanedirektorat

Jernbaneverket, som før jernbanereforma hadde ansvar for koordinering og styring av jernbanen, utbygging og -prosjekter, drift og vedlikehald av nødvendig infrastruktur, trafikkstyring, og informasjon på togstasjonane, blei delt.

Jernbaneverket blei delt i ei verksemd, Jernbanedirektoratet, med ansvar for langsiktig styring, overordna utgreiing-, plan- og budsjettarbeid og kjøp av persontogtenester. Drift, vedlikehald og utbygging av jernbaneinfrastrukturen blei

overført til det nye jernbaneinfrastrukturverksemda, Bane NOR SF (Meld. St. 27 (2014-2015), 18-19). Jernbanedirektoratet kjøper infrastrukturtenester frå Bane NOR gjennom avtalar (Meld. St. 27 (2014-2015), 18; Samferdselsdepartementet 2016, 3, og seinare tildelingsbrev).

Etableringa av Jernbanedirektoratet vil truleg redusere risikoen for (for) sterke uformelle bindingar mellom dei etablerte persontogoperatørane og direktoratet og Bane NOR. Jernbanedirektoratet skal vera dei som utarbeidar krava i konkurransen om å få gjennomføre persontogtenestene. Jernbanedirektoratet må difor sjølve sørge for at vilkåra og krava i dei konkurransane dei gjennomfører innfrir dei grunnleggjande prinsippa om konkurranse, som anskaffelsesloven i § 4 definerer som, «likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet».

Fagskole for lokomotivførarar

Før jernbanereforma var lokomotivførarutdanninga ein del av Norsk jernbaneskole. Norsk jernbaneskole blei etablert i 2005 etter Bondevik II-regjeringa sitt framlegg fekk fleirtal i Stortinget året før. Før 2005 var det opp dei einskilde selskapa som dreiv verksemd på jernbanen å syte for utdanning av lokomotivførarar; i praksis NSB (Innst. S. nr. 222 (2003-2004) ; Samferdselsdepartementet 2004). I jernbanereforma blei Norsk jernbaneskole delt i to; ein del som utdannar trafikkstyrarar mv. som høyrer til Bane NOR, og ein del – Norsk fagskole for lokomotivførarar – som høyrer til Jernbanedirektoratet (Jernbanedirektoratet 2018).

I tillegg til å bidra til at det vil vere personell tilgjengeleg, reduserer ein felles skole for lokomotivførarar etableringshindringa for arbeidskraft; dei formelle kompetansekrava til lokomotivførarar er like for alle lokomotivførarane, og lokomotivførarane kan flytte seg mellom dei ulike verksemdene enklare enn om kvar einskild persontogverksemd sjølve skulle syte for skulering av lokomotivførarar.

Fleire tiltak for å redusere etableringshindringar

Regjeringa Bondevik II la i 2005 fram ei rekke forslag om endringar i jernbanelova med det formål å legge til rette for konkurranse om avtalar om persontransport på det norske jernbanenettet (Samferdselsdepartementet 2005). Dette er utanfor tidsperioden eg har samla inn data frå, så innhaldet i denne inngår i skildring av korleis organiseringa og ansvarsdelinga var før jernbanereforma. Men dei er i liten grad relevant, då det utanom på Gjøvikbanen ikkje var konkurranseutsetjing før reforma.

4.1.2.2 Konkurranssenøytraliserande tiltak

Dei konkurranssenøytraliserande tiltaka har som mål å redusere dei fortrinna dei etablerte persontogoperatørane, særleg NSB, har i ein konkurranse. Tiltaka støtter opp om prinsippet om likebehandling, og inneberer at dei eksisterande persontogoperatørane ikkje lenger har ansvar for produksjonsfaktorane.

Etablering av verksemd med ansvar for persontogmateriell

NSB og Flytoget eigde i all hovudsak sitt eige togmateriell. Eigarskapet til togmateriell vart overført til staten og den nye verksemda, Norske tog AS, som er eigd av Samferdselsdepartementet (Meld. St. 27 (2014-2015), 27; Samferdselsdepartementet 2022b).

Etableringa av ei verksemd som skal leige ut togmateriell vil redusere investeringane eventuelle nye aktørar vil måtte gjere, og bidreg med det å senke etableringshindringane.

Etablering av verksemd med ansvar for reisesøk og billettering

I stortingsmeldinga tar regjeringa opp at dei vil vurdere å overføre NSB sitt sal- og billettsystem til infrastrukturverksemda (Meld. St. 27 (2014-2015), 25). Systemet blei overført, men ikkje til infrastrukturverksemda. Det blei i staden oppretta ei eigen verksemd som fekk ansvar for sal av billettar og kundeinformasjon, Entur AS. Entur er heileigd av Samferdselsdepartementet (Samferdselsdepartementet 2022a).

Ved å stille eit billettsystem mv. til disposisjon for persontogverksemdene gjer ein billettfordistribusjonen uavhengig av persontogoperatørane.

Overføring av verksemd for vedlikehaldstenester til Samferdselsdepartementet

Mantena AS, NSB sitt heileigde dotterselskap, som driv med vedlikehaldstenester, blei overført frå NSB til Samferdselsdepartementet (Meld. St. 27 (2014-2015), 27).

Persontogoperatørane blir ikkje pålagt å nytte Mantena til vedlikehald av togmateriellet, men det gjer det råd å kjøpe tenester frå ei verksemd som ikkje er eigd/kontrollert av ein av konkurrentane.

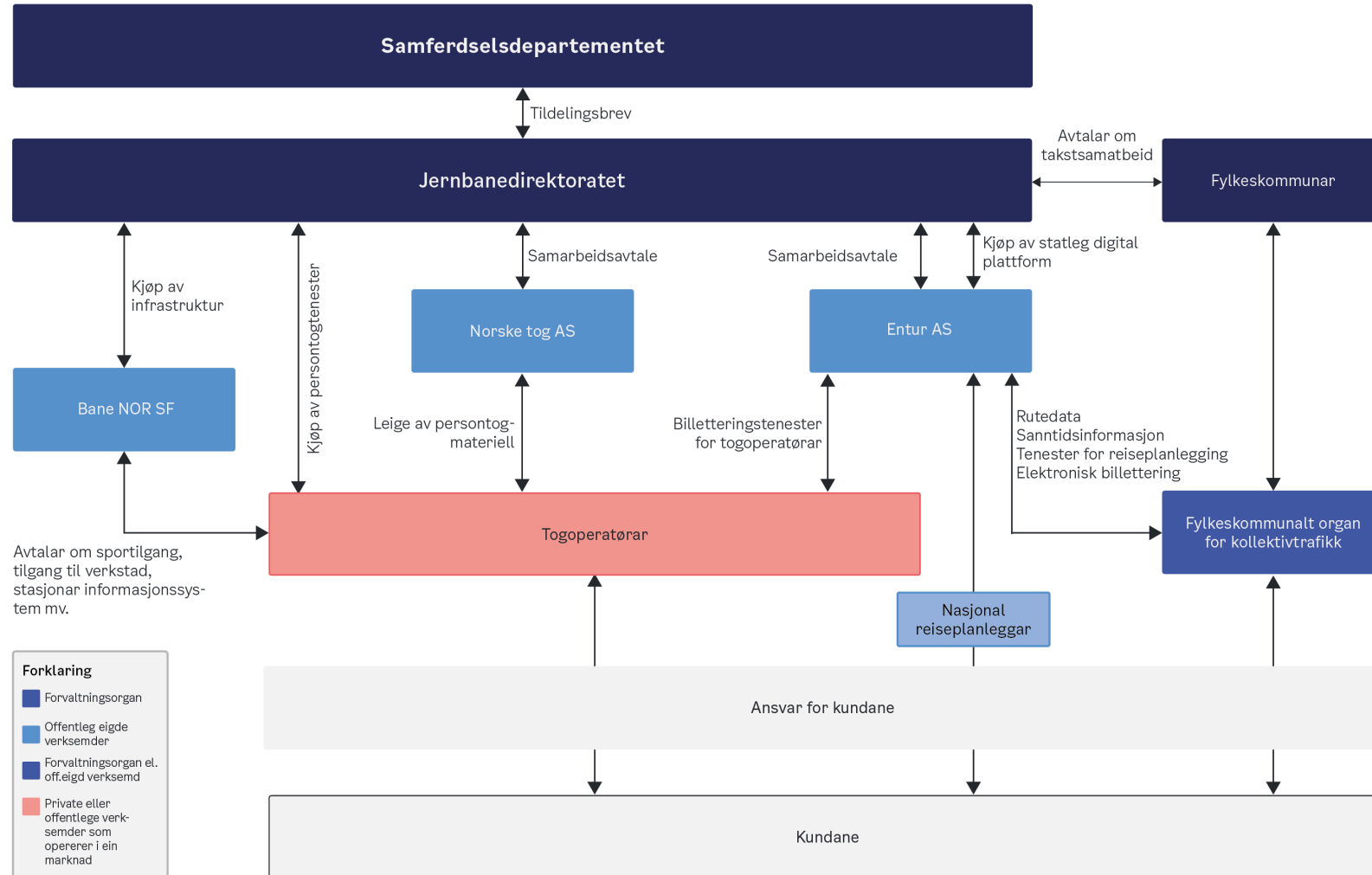
Sidan endringa inneberer at den einskilde persontogoperatøren ikkje sjølv må etablere slike tenester, noko som vil krevje ikkje ubetydelege investeringar, vil endringa redusere trongen for investeringar og med det redusere etableringshindringar.

Overføring av eidegom til Bane NOR

Den delen av ROM Eiendom AS, NSB sitt heileigde eidegomsselskap, som eigde alle togstasjonar, godsterminalar, verkstadeieidommar mv. som vart bygd fram til 1996, blei overført til Bane NOR (Meld. St. 27 (2014-2015), 22). Dette inneberer at lik tilgang til anlegga kan bli sytt for av Bane NOR, og at det difor ikkje er trong for at den einskilde persontogoperatøren sjølv syt for verkstader, togoppstillingsplassar (der toga søv om natta), rangeringsområde (der toga snur) mv., noko som reduserer investeringstrongen og difor lågare etableringshindringar.

Figur 4-4: Forenkla prinsippskisse over ansvarsdeling på jernbanen etter jernbanereforma. Kjelde: Jernbanedirektoratet (2022)

Forenkla prinsippskisse over ansvarsdeling i jernbanesektoren etter jernbanereforma



4.1.3 Tenestekontraktar

Både før og etter reforma var det kontraktar som var grunnlag for persontransporten med tog. Tenestekontraktane har endra seg etter jernbanereforma. Sidan persontransporten blei konkurranseutsett, har tenestekontraktane no fleire element ved seg som har blitt endra. Mellom anna må dei nye kontraktane inkludere fleire reguleringar knytt til sportilgang, billeteringsløyisingar, leige av tog mv. Kontraktane er difor meir omfattande enn tidlegare. Tabell 4-4 viser at omfanget av avtalane, målt i tal på sider, har auka frå rundt 85 til mellom 800 og 1 100 sider.

Punkt 4.6.1 tek for seg fleire detaljar om innhaldet i tenestekontraktane.

4.2 Parlamentarisk kontroll

I omgrepet parlamentarisk kontroll har eg i denne samanhengen lagt ei litt utvida forståing til grunn, og inkludert representantforslag.

Eg byrjar med å sjå om det har vore ei endring i mengda representantforslag før og etter reforma, og kvifor mengda kan ha endra seg. Deretter ser eg på kontrollfunksjonen til Stortinget, og korleis dei har nytta verktøya dei har til disposisjon.

4.2.1 Representantforslag (dokument 8-forslag)

I perioden har det kome til saman 30 representantforslag (inkl. to forslag som gjeld godstrafikk). Desse forslaga har eg kategorisert i områda *utbygging/infrastruktur, godstrafikk, organisering, brukarretta tiltak, EØS/EU, finansiering, utgreiing, klima, miljø og tryggleik, kontroll/tilsyn/ombod og generelt om jernbane*, og om forslagene har ein direkte tilknytning til reforma eller om dei gjeld persontransport på jernbane generelt. Oppmodings-/verbalvedtak som har kome som ein del av Stortinget si saksbehandling av budsjettsaker, meldingar o.l. har ikkje blitt inkludert i denne opprekninga.

Av dei til saman 28 forslaga (ekskl. forslag som handla om godstrafikk) , er fordelinga mellom dei ulike områda vist i Tabell 4-1.

Tabell 4-1: Representantforslag fordelt på stortings sesjon og hovudtema (ekskl. saker om godstrafikk)

Hovudtema	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	Sum h.tema
Brukarretta tiltak	1		1	1				1				4
EØS/EU											2	2
Finansiering	1								1			2
Klima, miljø og tryggleik					1	1				1		3
Kontroll/tilsyn/Ombod								1				1
Organisering		1					1	3	1			6
Utbygging/infrastruktur			1		1	1			1			4
Utgreiing						1	3			2		6
Sum st.sesjon	2	1	2	1	2	3	4	5	3	3	2	28

Av dei til saman 28 representantforslagene i perioden har dei aller fleste eit høgt detaljnivå. Heile 26 av dei dei 28 forslagene gjeld eitt tiltak eller tema som representanten(-ane) ønsker å få vedtatt, og det er oftast forslag om konkrete tiltak og dei omhandlar i liten grad overordna mål innanfor området eller sektoren.

Av dei representantforslaga som kom etter jernbanereforma, var det tre representantforslag som direkte kan knytast til jernbanereforma. Desse tre forslaga omhandlar konkurranseutsetjing. Forslaga var fordelt på stortings sesjonane 2017-2018 (1) og 2018-2019 (2). Det var eitt forslag om å stoppe konkurranseutsetjing av persontransporten med tog, eitt om å stoppe konkurranseutsetjinga av drift- og vedlikehald på Østfoldbanen, og eitt om å pålegge Jernbanedirektoratet om å sette krav til verksemdsoverdraging for dei tilsette i verksemdar som blei konkurranseutsett.

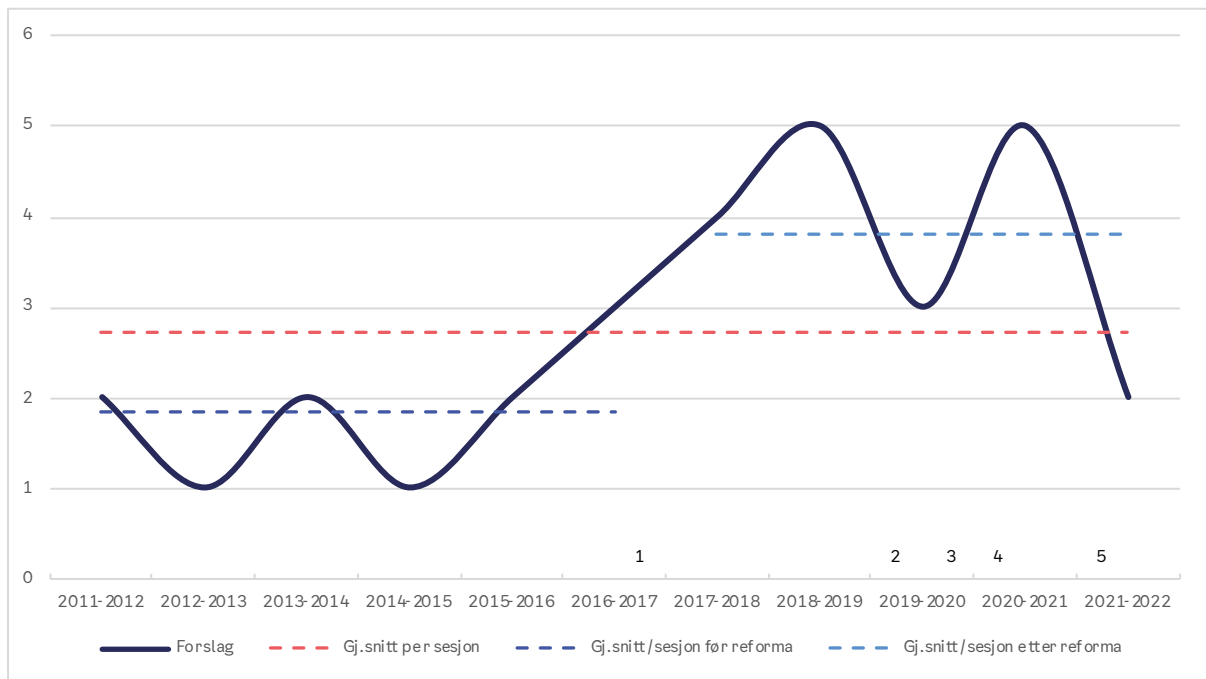
Dei fleste representantforslagene etter iverksettinga av jernbanereforma gjeld ikkje reforma i jernbanesektoren. Fem gjeld utgreiing rundt ulike forhold, eitt gjeld utbygging og infrastruktur, eitt gjeld klima, miljø og tryggleik, eitt gjeld finansiering og to gjeld EU/EØS, og eitt gjeld brukarretta tiltak om å utbetre tilbodet i Noreg og mellom Noreg og Europa.

Noko uventa har det i gjennomsnitt kome fleire forslag per sesjon etter jernbanereforma enn før. Innhaldet i forslagene er, med unntak av dei forslaga som gjeld jernbanereforma og implementering av EUs jernbanepakke IV i norsk lovgiving, det same som tidlegare.

Sjølv om det i gjennomsnitt har kome fleire forslag no enn tidlegare, var det noko færre forslag i sesjonen 2019-2020 enn gjennomsnittet per sesjon etter reforma. Det skuldast truleg koronapandemien som har prega verda sidan mars 2020. Den same utviklinga såg ein ikkje i sesjonen etter, 2020-2021, noko som truleg skuldast at det i 2021 var valkamp.

I stortingssesjonen 2021-2022 har det kome færre forslag enn både gjennomsnittet for heile perioden og gjennomsnittet etter reforma. Sperrefristen for å fremme forslag har gått ut, så det vil ikkje komme fleire forslag i denne stortingssesjonen. Det er nok fleire grunnar til utviklinga, men særleg trur eg at endra samansetning på etter valet 2021, ny regjering, nye nedstigningar då omikronvarianten kom i desember 2021.

Figur 4-5 Representantforslag som handlar om jernbane per sesjon. Notane representerer 1) operativt jernbanedirektorat; 2) start av første trafikpakke (TP1); 3) start av andre trafikpakke (TP2); 4) start av tredje trafikpakke (TP3) og 5) stopp i konkurranseutsettinga.



4.2.2 Stortingets kontroll

Stortinget kan og skal utføre kontroll av regjeringa som den utøvande makta. I sitt kontrollarbeid kan Stortinget bruke fleire verktøy. Eg har sett på saker frå Riksrevisjonen, stortingsmeldingar som gjeld einssilde verksemder, spørsmål til regjeringa og særskilte orienteringar som regjeringa har gitt til Stortinget.

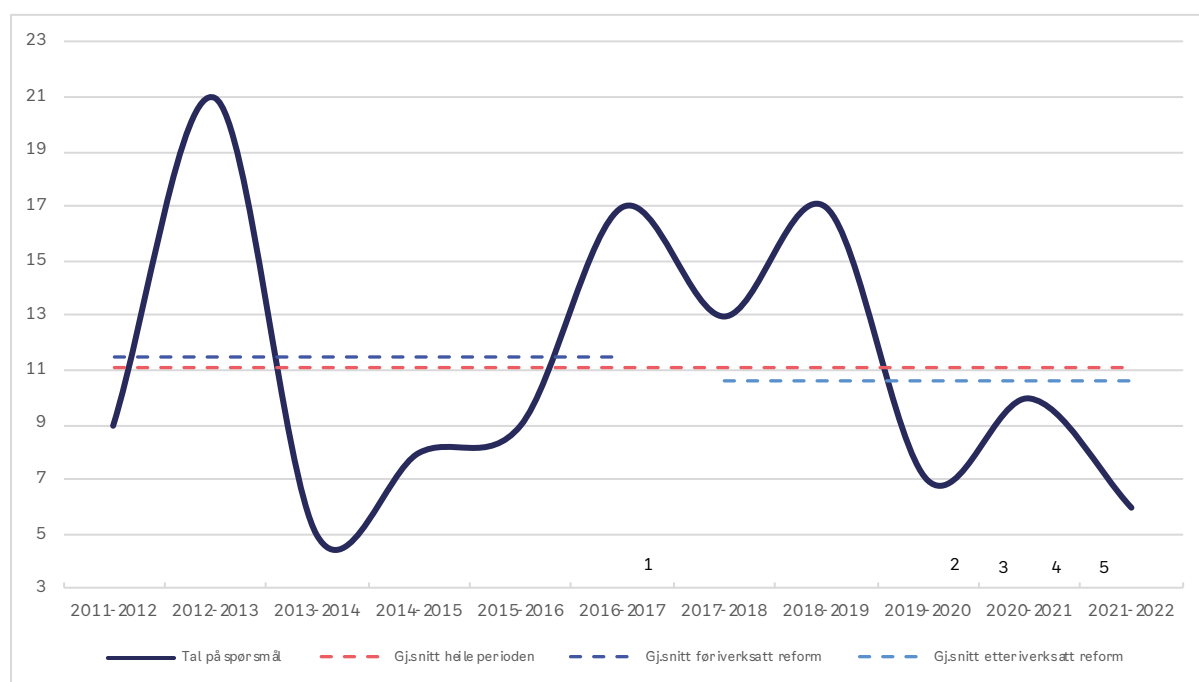
I perioden har regjeringa sendt ei melding til Stortinget om verksemda til NSB AS og gitt to særskilte orienteringar til Stortinget. Riksrevisjonen har gitt til saman ni rapportar til Stortinget i perioden.

4.2.2.1 Spørsmål til regjeringa

Sidan stortingssesjonen 2011-2012 har det kome inn til saman 132 spørsmål til regjeringa i form av munnlege spørsmål, spørjetimespørsmål og interpellasjonar. Det har ikkje vore skriftlege spørsmål om jernbane i perioden. Ti av desse spørsmåla gjeld godstrafikk. Det kan framleis kome fleire spørsmål i inneverande stortingssesjon.

Litt overraskande har talet på spørsmål om jernbane gått ned. Gjennomsnittet av spørsmål per sesjon etter jernbanereforma er lågare enn gjennomsnittet for heile perioden og gjennomsnittet per sesjon før reforma. Det var likevel ikkje uventa at talet på spørsmål var høgare enn gjennomsnittet åra etter jernbanereforma blei vedtatt. At talet på spørsmål har gått ned i sesjonen 2019-2020 er heller ikkje overraskande. Som med talet på representantforslag om jernbane, var det færre spørsmål i sesjonen 2019-2020. Det skuldast truleg koronapandemien som har prega verda sidan mars 2020. Den same utviklinga såg ein ikkje i sesjonen etter, 2020-2021, noko som truleg skuldast at det i 2021 var valkamp.

Figur 4-6: Sum av spørsmål og interpellasjonar som handlar om jernbane per sesjon. Ekskl. spørsmål om godstrafikk. Notane representerer 1) operativt jernbanedirektorat; 2) start av første trafiktpakke (TP1); 3) start av andre trafiktpakke (TP2); 4) start av tredje trafiktpakke (TP3) og 5) stopp i konkurranseutsettinga.



I stortingssesjonen 2021-2022 har det kome færre spørsmål enn både gjennomsnittet for heile perioden og gjennomsnittet etter reforma. Det er nok fleire grunnar til utviklinga, men særleg trur eg at endra samansetning på etter valet 2021, ny regjering, nye nedstigningar då omikronvarianten (av koronaviruset) kom i desember 2021. Det er også verdt å merke seg at det kan komme fleire spørsmål i inneverande sesjon. Men gitt den tryggleikspolitiske situasjonen i Europa, er det ikkje unaturleg å tru at det kan få utslag som ein såg under koronapandemien.

Tabell 4-2: Spørsmål frå Stortinget til regjeringa, fordelt på hovudtema og stortingssesjon.

Hovudtema	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	Sum h.tema
Brukarretta tiltak	1	1	2		2	2		3	2		2	15
EU/EØS									1	1		2
Finansiering	3	2	1			1	1			2		10
Generelt om jernbane		1								2		3
Klima, miljø og tryggleik		5		1	1		1	1			1	10
Kontroll/Tilsyn/ombod	1	3				2	8	12	1	1	1	29
Organisering	2	6		1	1	7		1	1	1	1	21
Utbygging/infrastruktur	2	3	2	6	5	5	2		2	2	1	30
Utgreiing							1			1		2
Sum s.sesjon	9	21	5	8	9	17	13	17	7	10	6	122

4.2.2.2 Stortingets si kontroll elles

Riksrevisjonen

Riksrevisjonen har i perioden kome med ni rapportar til Stortinget som heilt eller delvis omhandlar jernbane. Fem av dei er undersøkingar knytt til jernbanesektoren, medan siste fire gjeld undersøkingar og oppfølging av forvaltninga.

Politikarane si ombodsrolle

Det har kome eitt representantforslag som har ei tydeleg retning av å vere fremja av ombodssyn. Det kom eit forslag om å trygge verksemdsoverdraging for dei tilsette i verksemdene som blei konkurranseeksponert. Forslaget vart ikkje vedteke av Stortinget. Det er verdt å merke seg at det vart gjort endringa i jernbanelova i 2009 som tek inn denne retten for arbeidarane (Besl.O.nr.86 (2008-2009)), lenge før spørsmålet blei stilt.

Anna

Tre tilfelle. Ei stortingsmelding om NSB AS si verksemd, og to utgreiingar, ei om jernbanereforma og ei om handlingsprogrammet for jernbanen.

4.3 Profesjonalisering av styring og leiing

Jernbanereforma førte med seg at føretaksorganiseringa i jernbanesektoren blei utvida, og det kom fleire føretak enn tidlegare. Viktigast av desse, i denne samanhengen, er Jernbanedirektoratet.

4.3.1 Tildelingsbrev

Både før og etter reforma, har dei underliggande organa til Samferdselsdepartementet blitt styrt i tråd med økonomiregelverket i staten.

Tildelingsbreva til tidlegare Jernbaneverket og det nye Jernbanedirektoratet er like på fleire områder. Det er ikkje unaturleg, sidan dei to organa er ulike og har forskjellige oppgåver. På dei områda der oppgåvene er dei same, er breva relativt like. Dei inneheld mellom anna dei overordna for punktleghet⁵ og regularitet⁶ og ulukker. Når det gjeld planlegging og utgreiingsoppgåver er breva også ganske like der.

Overordna er det i det heile liten skilnad på det siste tildelingsbrevet som blei sendt til Jernbaneverket og det første som blei sendt til Jernbanedirektoratet, men tildelingsbreva til Jernbanedirektoratet har endra seg. Elementa av målstyring har blitt tydelegare, og inkluderer i større grad enn tidlegare klare prioriteringar og måleparameter.

Frå 2019 har det også skjedd ein endring i kven som signerer på tildelingsbrevet (hovudbrevet). Det var vanleg før 2019 at det var statsråden som signert på breva. Frå 2019 har det vore embetsverket som har signert.

Talet på tildelingsbrev, og supplerande tildelingsbrev har variert i perioden.

⁵ Punktleghet: Andel av togavgangar som korkje er for tidlege eller forseinka jamført med ruteplanen. Kontraktane inneheld eigne definisjonar av kva som vil gjere at ein togavgang blir rekna som forseinka.

⁶ Regularitet: Kor stor andel av planlagde togavgangar som har blitt gjennomført. Det blir ofte gjort skilje på operatørvhengig regularitet og ikkje-operatørvhengig regularitet. Operatørvhengig regularitet er regulariteten togoperatøren ville hatt dersom det ikkje var forhold på jernbanen som reduserte regulariteten.

Tabell 4-3: Oversikt over tildelingsbrev og omfang på tildelingsbrev, signatar

	2016*	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tal på brev (inkl. Supplerande tildelingsbrev)	1	1	1	10	11	11	4
Tal på sider (inkl. supplerande tildelingsbrev)	19	22	24	48	42	54	32
Signatar	Statsråden	Statsråden	Statsråden	Ekspedisjonssjefen	Ekspedisjonssjefen	Ekspedisjonssjefen	Ekspedisjonssjefen

* Tildelingsbrev til Jernbaneverket.

4.4 Legalt/kvasilegalt oversyn

Eg har ikkje funne at dei prosessuelle reglane knytt til den offentlege sakshandsaminga har blitt endra undervegs. Dei gjeld for alle saker, og ei reform – med mindre målet til reforma er å endre den offentlege sakshandsaminga – vil ikkje verke inn på prosessreglane.

Sidan dei er fastsett av EU, vil reglane om rettar for jernbanepassasjerar vil òg gjelde uavhengig av jernbanereforma.

4.5 Relasjon med valkrins/veljarar

I Noreg har vi ikkje eit tilsvarande organ tilsvarande Transport Focus i England. Jernbanereforma har heller ikkje tatt. Sjølv om vi i Noreg har Transportklagenemnda ikkje det same breie mandatet som Transport Focus. Jernbanereforma fører i seg sjølv, ikkje med seg noko endring på dette området.

Folket, anten i interessegrupper, eller åleine, kan – som før – få seie si meining i høyringar o.l.

4.6 Marknad

Det står sentralt i jernbanereforma at kundane sitt behov skal bli betre ivaretatt (Meld. St. 27 (2014-2015), 6, 32). Reforma tek i bruk fleire marknadslikande grep for å oppnå målet, der nokre av dei kom som ein del av reforma.

Sidan dei ordinære marknadsmekanismene i stor grad ikkje gjeld på område der staten åleine har forsyningsansvaret for tenestene, har Jernbanedirektoratet vore nøydd til å sjå om dei kan finne andre insentiv eller ordningar som gjer verksemdene tilstrekkeleg gode insentiv til å levere gode tenester til kundane.

Jernbanedirektoratet pålegg persontogoperatørane å nytte nokre underleverandørar, og har i kontraktane inkludert obligatoriske avtalar mellom persontogoperatøren og underleverandøren.

4.6.1 Tenestekontraktar

Tabell 4-4: Oppsummering av nokre eigenskapar med dei ulike tenestekontraktane.

	Tidlegare avtalar med NSB*	Trafikkkpakke 1 – sør	Trafikkkpakke 2 – nord	Trafikkkpakke 3 – vest	Ny avtale med Vy**
Minstekrav til tilbod?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Krav til regularitet?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Sanksjonar med for låg regularitet?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Krav til punktlegskap?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Sanksjonar ved for låg punktlegskap?	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Krav til tryggleik?	Ja, overordna krav				
Netto-/bruttokontrakt?	Nettokontrakt	Nettokontrakt	Nettokontrakt	Nettokontrakt	Nettokontrakt
Krav til kundetilfredsheit?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja***
Bonus for kundetilfredsheit > kravet?	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja***
Malus for kundetilfredsheit < kravet?	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bonus for passasjervekst > utgangspunktet?	Nei	Ja	Ja	Ja	Nei
Malus for passasjervekst < utgangspunktet?	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Overordna om endringar	Ja, det er høve for endringar. Dei skal skje etter gitte retningslinjer.				
Samla tal på sider	86	883	1137	810	**

* Eg har tatt utgangspunkt i den siste kontrakten som NSB inngjekk direkte med Samferdselsdepartementet, trafikktavtale med NSB 2012-2017.

** Trafikkavtale Østlandet 2022-2025. Avtalen er ikkje ferdig. Avtalen gjeld ikkje linjene omfatta av trafikkkpakkane 1-3.

*** I tillegg til ordinær kundetilfredsheit, er det krav om kundetilfredsheit ved avvik.

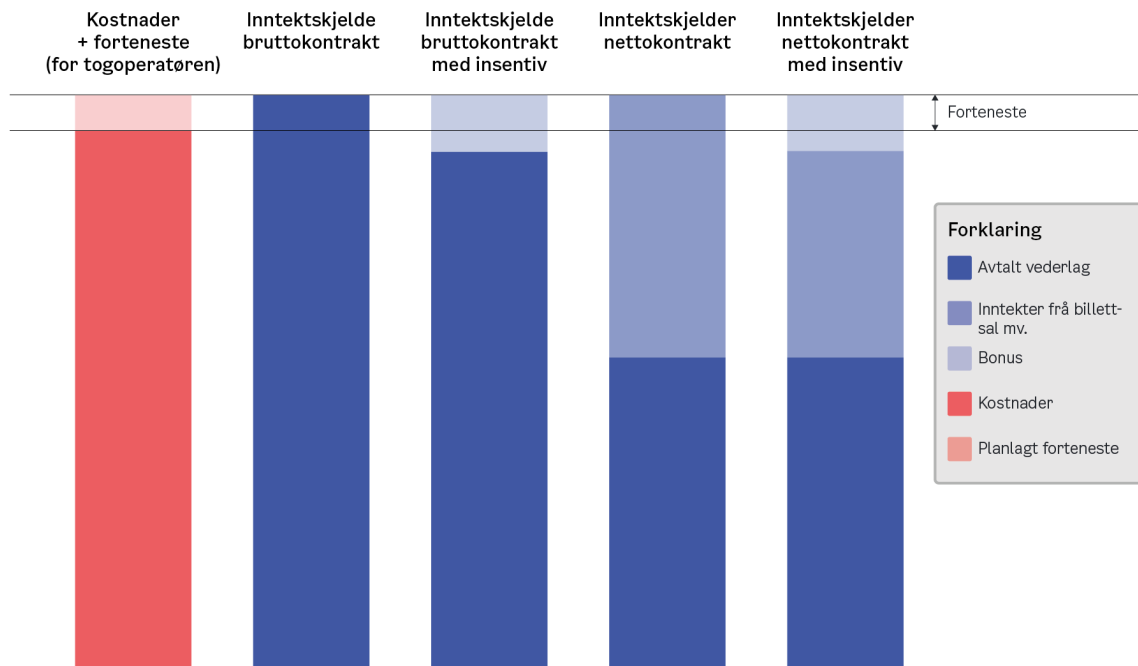
4.6.1.1 Marknadsmekanismar i tenestekontraktane

I tenestekontraktane for persontogtrafikk har Jernbanedirektoratet tatt inn fleire marknadslignande mekanismar for å gje insentiv til persontogoperatørane skal levere ut over minstekrava. Dei viktigaste mekanismane er at kontraktane er nettokontraktar og bonus for både fornøgde kundar over minstekravet og bonus for fleire passasjerar. Meld. St. 27 (2014-2015) legg også ein tydeleg føring på at det er nettokontraktar som skal nyttast (s. 25).

Ein *nettokontrakt* er ein kontrakt der persontogoperatøren har den største økonomiske risikoen i kontrakten. I tillegg til eit avtalt, mogleg negativt, vederlag og fell alle billettinntektene til persontogoperatøren. Motsatsen, ein bruttokontrakt, vil

seie at den største økonomiske risikoen ligg på oppdragsgjeveren, og at oppdragsgjeveren betalar eit avtalt vederlag og får alle billettinntektene (Rasmussen, Homleid, og Bjerkmann 2018). I praksis vil dette seie at dersom persontogoperatøren ikkje får like mange passasjerar som planlagt, vil han ikkje få dei inntektene han har planlagt. Dette er forsøkt illustrert i. På dette området er kontraktane like før og etter reforma.

Figur 4-7: Prinsippskisse for brutto- og nettokontrakt.



Bonus for fornøgdde kundar vil seie at dersom persontogoperatøren får meir/fleire fornøgdde kundar enn kravet i kontrakten, vil persontogoperatøren kunne få bonus.

Bonus for fleire passasjerar vil kunne gje persontogoperatøren bonus dersom han får fleire passasjerar enn estimatet som er gitt i kontrakten.

4.7 Oppsummering

Område	Før reforma	Etter reforma	Endring i ansvarsutkrevjing		
			Ressursar	Prosessar	Tenesteresultat
Parlamentarisk kontroll	Direkte ansvarslinjer frå Stortinget til Samferdselsdepartementet (SD) og Jernbaneverket (JBV). Ansvarslinja til nokre produksjonsfaktorar fordi dei høyrer til eit føretak.	Direkte ansvarslinjer frå Stortinget til direktorat, som, saman med SD omformar politisk vilje til handling. Ikkje direkte kontroll over (alle) tenesteproducentane.		Løyving mv. ein annan mottakar som i sin tur «brukar» dei vidare.	
Profesjonalisert styring og leiing	Styringa av etaten Jernbaneverket skjedde i tråd med dei føringane som gjaldt/gjeld for styringa av etatar, slik det kjem fram i økonomiregelverket og ein betre styrt stat.	Styringa av Jernbanedirektoratet (JDIR) skjer i tråd med føringane for styring av etatar, slik det kjem fram i økonomiregelverket og ein betr styrt stat. Oppsplittinga har gitt Jernbanedirektorat. eit koordineringsansvar som tidlegare var fordelt på SD og JBV.	Fleire verksemdar å drive eigarstyring i, noko som krev ressursar	Fleire eigarstyringsprosessar. Oppfølging av leveransen	Fragmenteringa kan verke lite oversiktleg Tydeleg kven som har ansvar for kva Synleggjering av kostnader til dei ulike produksjonsfaktorane
Legalt/kvasilegalt oversyn	Høyring frå departementa som ålmenta kan delta i (utgreiingsinstruksa). Tilsvarande kan fagkomiteane i Stortinget gjennomføre høyringar. Sivilombodsmannen kan gjere undersøkingar for å greie ut om sakshandsamingsreglane har blitt brotne. Rettar for passasjerane gjennom EU-reglar.				
Relasjon med veljarar/valkrins	Folket, anten i interessegrupper, eller åleine, kan – som før – få seie si meining i høyringar o.l. Ut over dette finst det ikkje noko institusjonalisert form for ansvarsutkrevjing som kan reknast i direkte relasjon til veljarane/valkrins.				
Marknad	I hovudsak integrert der persontogoperatørane sjølv sytte for det meste som gjaldt marknaden, inkludert togmateriell, billettsystem mv. Sportilgang og infrastruktur styrt av JBV. Mykje eigedom var eigd av NSB. Enkle kontraktar mellom SD og persontogoperatørane (primært NSB og Flytoget), med få mål og få sanksjonar.	Produksjonsfaktorar som eigedommar, togmateriell, billettsal o.l. er skilt ut som egne verksemdar (eigd av staten). Omfattande kontraktar med fleire mål, insentiv for fleire passasjerar og nokre sanksjonar dersom leveransen ikkje er god nok. Oppsplittingar gjev i seg sjølv fleire kontraktar.	Fleire produksjonsfaktorar, materiell, sal- og distribusjon og eigedommar skilt ut som egne verksemdar	- Konkurranseutsetjing av persontogtenester.	- Endringar i korleis produksjonsfaktorane er organisert kan verke inn på resultatet. - Fleire insentivordningar som har til hensikt å stimulere til høg(are) kvalitet. - tydeleg kven som har ansvar for kva

5 Drøfting

Velferdsstaten har dei siste tiåra vakse slik at det er uråd for politikarane å vere sterkt deltakande i alle prosessar, og styre detaljar – uavhengig av korleis det offentlege vel å organisere tenesteproduksjonen (Stone 1995, 506; Vabo 2004, 359). Der er derfor naudsynt at den offentlege administrasjonen tar fleire val i utforminga av detaljar. Når politikarane kjem lengre frå dei faktiske avgjerdene, blir det viktig at politikarane set tydelege mål og prioriteringar, noko som ligg grunn i mål- og resultatstyringa i staten; kanskje kjem ein nærare den idealmodellen den tidlegare amerikanske presidenten Woodrow Wilson skildra i (1887). Wilson hevda det bør vere klare og tydelege skilje mellom politikk og administrasjon. Det skulle vera politikarane sitt ansvar å lage lover og reglar, medan det skulle vera administrasjonen sitt ansvar å detaljere, setje ut i live og å gjennomføre dei.

Eg vil nedanfor drøfte korleis funna kan påverke den politiske styringa og ansvarsutkrevjinga, innanfor Stone sitt rammeverk; parlamentarisk kontroll, profesjonalisering av styring leiing, legalt/kvasilegalt oversyn, relasjon med veljarar/valkrins og marknad.

5.1 Ansvarsutkrevjing

5.1.1 Parlamentarisk kontroll

Sjølv om jernbanereforma førte med seg ei rekke endringar, er det ingen av dei som endrar Stortinget sitt høve til å drive parlamentarisk kontroll. Det er forvaltningsorgan som gjer dei same oppgåvene som før, men oppgåvene blir utført av eit anne forvaltningsorgan enn før reforma. Eit døme på dette er oppgåva å kjøpe persontogtenester, som har blitt delegert frå Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet.

I Noreg står ministeransvaret, altså at den ansvarlege statsråden er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarleg overfor Stortinget for det som skjer i sin sektor, sterkt (Stigen, Kolltveit, og Winswold 2018, 103). Frå statsråden, som svarer til Stortinget, kan ein teikne ei ansvarslinje til den som utfører oppgåva. Offentlege forvaltningsorgan er ein del av staten, og er på den måten inkludert i denne

ansvarslinja. Ved den utvida bruken av føretak som ikkje er forvaltningsorgan, vert ansvarslinja broten (Hermansen og Stigen 2013, 163). Eit føretak er eit sjølvstendig rettssubjekt som handlar på eige ansvar. Statsråden kan såleis ikkje haldast ansvarleg for det føretaket gjer, men statsråden kan bli stilt til ansvar for korleis statsråden og departementet har sytt for eigarstyring av føretaket (Hermansen og Stigen 2013).

Jernbanereforma har ført med seg ei endring i aktørane i jernbanesektoren. Medan det nyoppretta Jernbanedirektoratet har fått nokre av oppgåvene som Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket hadde tidlegare, har det i tillegg kome fleire verksemder å syte for eigarstyring av (sjå Tabell 5-1). Høvet til å føre parlamentarisk kontroll har blitt noko endra. T.d. har drift, vedlikehald og utbygging av infrastruktur blitt skilt ut til eit statsføretak, Bane NOR som er eit sjølvstendig rettssubjekt. Dersom det skulle oppstå ein situasjon der Bane NOR ikkje skulle nå dei politiske måla og føringane gitt av Stortinget, er det eigarstyringa av Bane NOR som bør vere gjenstand for gransking, ikkje om måla er brotne eller ikkje.

Føretaksorganiseringa er i seg sjølv ikkje noko nytt i jernbanesektoren. NSB var organisert som eit føretak også før reforma.

5.1.2 Profesjonalisering av styring og leing

Som ein del av reforma, skulle kundeorienteringa i sektoren styrkast. Eit viktig element i reforma var konkurranseutsetjing av sjølve tenesteytinga. Eit anna element er ein profesjonalisering av produksjonsfaktorane, som persontogoperatørane sjølve sytte for tidlegare. Fleire oppgåver blei overført frå dei etablerte persontogoperatørane, NSB og Flytoget, til eigne verksemder.

Togmateriellet blei skilt ut til ei ny verksemd, Norske tog. Norske tog har ein avtale med Jernbanedirektoratet som gir direktoratet høve til å pålegge persontogoperatørane å leige materiell frå Norske tog (Samferdselsdepartementet 2017, 5). Norske tog og persontogoperatøren inngår ein avtale. Avtalen mellom persontogoperatøren og Norske tog er ein obligatorisk del av trafikkavtalen mellom Jernbanedirektoratet og persontogoperatøren (vedlegg E-1 til avtalane). Avtalen om leige av togmaterieell forpliktar både persontogoperatøren og Norske tog, og det er knytt kontraktsfesta sanksjonar til brot på avtalen.

Billettsal og -distribusjon var tidlegare persontogoperatørane sitt eige ansvar. NSB sitt system for sal av billettar blei overført til Entur. Jernbanedirektoratet og

Entur har avtalar om leveranse av tenester i samband med billettering, reiseplanlegging o.l. Jernbaneverket, som også fastset (maks)prisane, pålegg persontogoperatørane å kjøpe Entur sine tenester (trafikkavtalane sitt vedlegg E-2). Avtalar som blei inngått før jernbanereforma, t.d. med Flytoget og SJ AB (om persontog Oslo – Karlstad – Stockholm) må førebels ikkje nytt Entur.

Oppsplittinga i desse verksemdene, som skal målstyrast i sine avtalar med Jernbanedirektoratet, kan karakteriserast som «klassisk» ny offentlig styring, der verdigrunnlaget er konkurranse og effektivitet. Ved å bruke marknadsprinsipp og kontraktar for å styre verksemdene, får ein stor merksemd på produksjonen og resultatata organisasjonen leverer. Dersom måla ikkje vert nådd, får det konsekvensar for verksemda.

Med unntak av Jernbanedirektoratet, er alle verksemdene i jernbanesektoren organisert som eigne føretak (statsføretak eller aksjeselskap). Ei verksemd eller eit føretak er eigne sjølvstendige rettssubjekt, og styringa av verksemda må skje i form av vedtak i det øvste organet i verksemda, generalforsamling for aksjeselskap og føretaksmøtet for statsføretak.

Den direkte instruks- og ansvarslina mellom den ansvarlege statsråden og utøvar blir broten ved ei slik føretaksorganisering (Hermansen og Stigen 2013, 163). Kor langt statsråden kan gå i å gripe inn i styring av dei ulike verksemdene føl av eventuell lovgiving og kva som vil kunne reknast som ein korrekt og høveleg måte.

For å gjere det opent og transparent kva staten eig, kvifor dei eig og korleis dei forvaltar eigeskapen sin, og for å syte for at staten har ei profesjonell tilnærming til eigarskapen, har staten, ved Nærings- fiskeridepartementet, utarbeidd ti prinsipp for god eigarstyring, ein oversikt over kva forventingar dei har til verksemdene.

Nærings- og fiskeridepartementet har delt inn dei ulike eigarskapane til staten i tre kategoriar. Kategori 1 har som mål å gje størst mogleg avkastning til staten og staten har ikkje noko særskilt grunn til eigarskapen. Kategori 2 er som kategori 1, men for verksemdene i kategori 2 har staten særlege grunnar for eigarskapen. Verksemdene i kategori 3 har som mål å innfri sektorpolitiske mål på ein mest mogleg effektiv måte.

Tabell 5-1 viser korleis verksemdene i jernbanesektoren er kategorisert, og kva mål staten har med eigarskapen.

Tabell 5-1: Oversikt over statens direkte eigarskap i verksemdar i jernbanesektoren. Kjelde: Nærings- og fiskeridepartementet (2021)

Verksemd	Kategori	Mål med eigarskapen
Baneservice AS*	Kategori 1	Høgast mogleg avkastning over tid
Flytoget AS*	Kategori 1	Høgast mogleg avkastning over tid
Mantena AS**	Kategori 2	Å ha ein leverandør av vedlikehalds- og verkstadenester for skinnegåande materiell, og høgast mogleg avkastning over tid.
Spordrift AS***	Kategori 2	Å sikre at det finst ein aktør som kan drifte og vedlikehalde det norske jernbanenettet, og høgast mogleg avkastning over tid.
Vygruppen AS*	Kategori 2	Å ha ein som kan leverandør som kan møte statens behov for transport av personar og gods på jernbane, og høgast mogleg avkastning over tid.
Bane NOR SF***	Kategori 3	Å ivareta forvaltning og utvikling av nasjonal jernbaneinfrastruktur og jernbaneeigendom. Statens mål som eigar er kostnadseffektiv forvaltning og utvikling av en sikker og tilgjengeleg jernbaneinfrastruktur og jernbane- relatert eigendomsverksemd.
Entur AS***	Kategori 3	Å ha ein aktør som kan tilby kollektivtransporten grunnleggande tenester innanfor reiseplanlegging og billettering på konkurransenøytrale vilkår. Statens mål som eigar er kostnadseffektiv utvikling og drift av tenester for reiseplanlegging og billettering i kollektivtransportsektoren.
Norske tog AS***	Kategori 3	Å ha ein aktør som kan tilby togmateriell på konkurransenøytrale vilkår. Statens mål som eigar er kostnads- effektive innkjøp og utleie av togmateriell.

* Organisert på same måte som før jernbanereforma

** Verksemda eksisterte før reforma, men eigarskapen har endra seg

*** Ny verksemd som følgjer av reforma

Bane NOR skil seg ut som det einaste statsføretaket. Om kvifor stasføretak er ein gunstig organisasjonsform, skriv Samferdselsdepartementet i Meld. St. 27 (2014-2015):

Et statsforetak kan gi en hensiktsmessig distanse til politiske prosesser, gi infrastrukturforvalteren tilstrekkelig operasjonell frihet og egnede rammebetingelser for effektiv drift. Foretaket vil bli styrt gjennom eierstyring (herunder vedtekter), reguleringer og avtaler om produksjon og oppgaveløsning.

(side 20)

Det er lite i funna som skal tilseie at det skjer ein annan form for styring av verksemdene i jernbanesektoren enn andre stader; styringa er lik uavhengig av sektor. Tilsvarande blir ikkje verksemdene styrt annleis enn tidlegare, men det er fleire verksemdar som skal styrast no enn tidlegare. Men det kan vere verdt å merke seg at omfanget til tildelingsbrev har auka.

5.1.3 Legalt/kvasilegalt oversyn

Det er ingen skilnad i formalkrava for avgjerdsprosessane. Utgreiingsinstruksa og Stortinget sin forretningsorden ligg fast. Det same gjer dei europeiske passasjerrettane, som er fastsett av EU, og som Noreg må følgje som ein del av EØS-avtalen.

5.1.4 Relasjon med valkrins

Formelt, så har det ikkje blitt gjort endringar på dette område i reforma. Ikkje uventa har fleire av spørsmåla frå Stortinget og representantforslaga eit preg av å stamme frå grupper som har vore i mot reforma, både dei strukturelle og organisatoriske grepa, men særleg konkurranseutsetjinga.

Dersom ein skal tillate seg å sjå på korleis ein slik relasjon kan bli styrka som ei form for ansvarsutkravjing vil eit mogleg tiltak vere å gjere lokal togtrafikk ein del av det regionale eller fylkeskommunale ansvaret. Hagenutvalet, ekspertutvalet som i 2018 leverte ei tilråding om desentralisering av oppgåver frå staten til fylkeskommunane, foreslo nettopp ei slik overføring (om enn ikkje generelt) (Hagen mfl. 2018, 84). Ei slik organisering vil føre med seg at fylkeskommunen/-ane kan sjå kollektivtransporten som ein heilskap, noko som vil kunne legge til rette for ei større grad av samordning – noko som i sin tur kan gje eit betre tilbod til kundane. Dette er ein modell som liknar på den svenske modellen, der det er regionane som har forsyningsansvaret (Krogstad 2013, 9-10).

Løysinga som nemnt ovanfor blei drøfta i Meld. St. 27 (2014-2015), og regjeringa meinte at det kunne gje suboptimale løysingar, og vart korkje i samband med jernbanereforma eller regionreforma vedteke.

Etter stortingsvalet 2021 er det fleirtal på Stortinget for å løyse opp fleire av dei samanslåtte fylka, mellom anna Viken. Ei løysing som hagenutvalet foreslo, vil difor nok vere endå vanskelegare å få til no.

Slik eg ser det, vil det å gjere som dei har gjort i England, altså å skipe til eit uavhengig offentleg organ som skal tale kundane si sak, kunne bidra til auka demokratisk deltaking og meir ansvarsutkravjing på dette området.

5.1.5 Marknad

Eit av måla med jernbanereforma har vore å styrke kundeorienteringa i sektoren, og konkurranse var Solberg-regjeringa sitt viktigaste verkemiddel for å oppnå meir kundeorientering.

For å kunne skape verksam konkurranse, måtte fleire etableringshindringar ryddast av vegen, sjå pkt. 4.1.2 for ein nærmare utgreiing om desse tiltaka, noko meldinga til Stortinget tek føre seg. Til skilnad frå dersom persontogtenestene hadde blitt utført i statleg (eigen)regi, er det verksemdar som skal drivast på kommersielle vilkår som yt tenestene.

Det er heilskapen i leveransen frå persontogoperatørane som vil vere avgjerande for om dei politiske måla blir nådd, og det er trafikkavtalane mellom Jernbanedirektoratet og persontogoperatørane som skal bidra til å nå måla. Men det er ikkje berre persontogoperatørane som er avgjerande for korleis dette skal gå. Fleire av dei viktigaste produksjonsfaktorane er regulert inn i avtalane mellom Jernbanedirektoratet og persontogoperatørane, og skal leverast av andre statlege aktørar som Norske tog, Bane NOR og Entur. Like fullt er det persontogoperatørane som har inntektsrisikoen (nettokontrakt).

Eit av funna er at trafikkavtalane har est i omfang. Trafikkavtalane inkluderer tydelege minstekrav som, i tillegg til dei andre pålegga knytt til bruk av produksjonsfaktorar og billettprisar, kan gjere det utfordrande å innfri trafikkavtalane.

Sjølv om det er satt nokre frå overordna mål og insentiv som operatørane skal/kan nå, er det lite i avtalane som minner om mål- og resultatstyring. I trafikkavtalane har Jernbanedirektoratet sett minstekrav til frekvens, kapasitet o.l. på dei ulike strekningane som er omfatta av kontrakten.

Tilgang til spora blir styrt og forvalta av Bane NOR. Persontogoperatørane er difor prispålagt dei får den sportilgangen dei ønskjer for å kunne gje det tilbodet dei ønskjer og treng. Dei må leige tog frå Norske tog og kjøpe billeringstenester frå Entur.

Ei forklaring kan vere at Jernbanedirektoratet sjølve har «blitt offer» for meir omfattande og detaljert styring enn det mål- og resultatstyringa skal tilseie. Mellom anna, står Jernbanedirektoratet ikkje fritt til å styre verkemidla sjølve. Som ein del av reforma blei det fastsett at det skulle skipast til konkurranse for å avgjere kven som skulle yte persontogtenestene. Samferdselsdepartementet legg ei ytterlegare avgrensing på direktoratet sin handlingsfridom når dei også tillegg seg sjølve å fastsette måla for den einskilde konkurransen (Samferdselsdepartementet 2017, 5).

Eiken og Fossum (2020, 93) peiker på nettopp det at persontogoperatørane er avhengige av mellom anna sportilgang for å kunne innfri det dei har tilbudd. Det er Bane NOR som tildeler sportilgang, og det er regulert i avtale om sportilgang (AST)

korleis dette skal skje. Det er difor ikkje gitt at persontogoperatøren får den sportilgangen operatøren har lagt til grunn i sitt tilbod, noko som kan gjere at kunden får eit dårlegare tilbod en planlagt.

Tilsvarande som for sportilgangen gjeld det ei rekke for togmateriellet, der persontogoperatørane gjerne har tilbudt tiltak som krev at toga (dei må leige) frå Norske tog skal byggast om. Som det kjem fram av avtalen mellom Norske tog og persontogoperatørane, må Norske tog gje løyve til slik utbygging.

Eiken og Fossum trekker og fram at trafikkavtalane er uklare på ansvarsfordelinga dersom ein slik situasjon skulle oppstå. Dette kan bidra til å svekke den ansvarsutkravjinga om skjer mellom staten og persontogoperatøren(-ane).

5.2 Politisk styring

Trafikkavtalane som er inngått mellom Jernbanedirektoratet og persontogoperatørane er juridisk forpliktande, og både partar har forpliktingar. Det er størst rom til politisk påverknad på kva avtalane skal omfatte før dei vert lyst ut. Det er framleis rom for å gjere endringar etter avtalane er inngått, men handlingsrommet er avgrensa.

Dersom staten innfrir dei forpliktingane dei har i trafikkavtalane, og staten med avtaleoppfølging følg opp at operatørane innfrir sine forpliktingar, vil persontogtilbodet på jernbanen kunne bli som avtalt. Det er verdt å merke seg at dei nye tenestekontraktane varar lengre enn dei tidlegare avtalane med NSB, sjølv om dei har variert noko i lengde.

Den beste måten politikarane kan bidra til eit godt/betre persontogtilbod er å setje tydelege mål, gje direktoratet fri(ar)e tøyle til å finne gode løysingar for korleis måla skal innfris. Det vil også bidra til ei ryddig ansvarsutkravjing.

Jernbanereformen har gjort fleire endringar, som har som formål å bidra til dette. Men det er tilhøve utanfor persontogoperatørens kontroll som kan spele inn på det faktiske tilbodet. I den grad politikarane ønsker å betre det, må dei prioritere, gje friheiter og gode forutsetningar både for forvaltningsorgana og persontogoperatørane.

6 Konklusjon

På fleire områder har den politisk-administrative ansvarsutkrøvjinga ikkje blitt endra etter jernbanereforma, men det finst også fleire unntak. Det at ansvarsutkrøvjinga har blitt endra er ikkje synonymt med at den har blitt dårlegare.

Den parlamentariske kontrollen er om lag som før. Sjølv om det har vore variasjonar i kontrollverksemda på Stortinget, er Stortinget sitt høve til å gjennomføre den lik som før.

Profesjonalisering av styring og leiing, og føretaksorganiseringa, i jernbane-sektoren har ført til at det er fleire verksemdar som må eigarstyrast no enn tidlegare. Eigarstyringa bør skje i tråd med staten sine prinsipp for eigarstyring. Tilsvarende bør styringa av Jernbanedirektoratet skje etter dei grunnleggande prinsippa i staten, mål- og resultatstyring. Analysen av tildelingsbrevva viste at sjølv om det er tydelege og klare innslag av mål- og resultatstyring, blir Jernbanedirektoratet «bunde» til enkelte typar verkemiddel for å nå måla. Fram til regjeringsbytet hausten 2021 skulle dei konkurranseutsetje tenestekjøpet, medan dei etter regjeringsbytet skal tildele direkte til Vy. Dette viser at høvet til detaljstyring av direktoratet har blitt brukt, noko som kan bidra til at sektoren ikkje når sine mål, og det kan skape eit uklart skilje om kven som har ansvaret for at måla for sektoren, kanskje, ikkje vert nådd.

Dei statlege reglane for korleis sakshandsaminga og -utgreiinga skal skje, og korleis involvering skal skje, er like før og etter reforma. Her har det altså ikkje skjedd nokon endring.

I Noreg har vi ikkje institusjonalisert ein form for ansvarsutkrøvjing der individ, grupper, eller publikum generelt, får sine legitime forventningar, mistankar eller bekymringar imøtegått/innfridd direkte, og ikkje gjennom ordinære byråkratiske og politiske kanalar. Dette har ikkje endra seg med reforma, sjølv om det å institusjonalisere ei slik form for ansvarsutkrøvjing – som dei har gjort i England – kan bidra til å auke den demokratiske deltakinga på dette området.

Ved å konkurranseutsetje persontransporttilbodet på jernbanen har ein gjort endringar i korleis tenestilbodet er organisert, men det har ikkje ført til dei store endringane i ansvarsutkrøvjinga. Politisk-administrativt er det framleis statsråden som er ansvarleg overfor Stortinget. No, som det var før reforma, er det ikkje forvaltningsorgan som syt for sjølve tenesteproduksjonen. Men staten har framleis forsyningsansvaret for persontransport på jernbana.

Den politiske styringa av sektoren har endra seg i nokon grad. Den viktigaste politiske styringa, no som før, må skje før trafikkavtalane vert lyst ut / skrivne under. Det vil vere rom for endringar, men handlingsrommet for endringar etter at avtalen er signert er avgrensa.

7 Tilrådingar til vidare utgreiing

Jernbanesektoren er ein kompleks sektor. Jernbanereforma har ført til fleire endringar, og andre konsekvensar, enn dei som har blitt trekt fram i denne oppgåva.

Eg vil rå til at det blir sett vidare på problemstillingar som kastar lys på

- korleis konkurranseutsetjinga verkar inn på statens høve til å gje eit like godt eller betre persontogtilbod som før reforma – til same pris som før,
- om den forventa vinsten og forbetringa i jernbanereforma har blitt realisert,
- korleis komplekse strukturreformar verkar inn på brukarane sitt høve til å delta i utforminga av tilbodet, og
- om ein reform med ny offentleg samstyring kan bidra til (ytterlegare?) høgare kvalitet på persontogtilbodet.

Referansar

- Aksjeloven. 1997. Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper.
- Alexandersson, Gunnar. 2009. "Rail Privatization and Competitive Tendering in Europe." *Built Environment* 35 (1): 43-58, <https://www.jstor.org/stable/23289643>.
<https://www.jstor.org/stable/23289643>.
- Alford, J., J. Hartley, S. Yates, og O. Hughes. 2016. "Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction." *The American Review of Public Administration* 47 (7): 752-763. <https://doi.org/10.1177/0275074016638481>.
- Besl.O.nr.86 (2008-2009). 2009. Besl.O.nr.86 (2008-2009) Lov om endringar i yrkestransportlova og jernbaneloven.
- Bratberg, Øivind. 2017. *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. 2. utg. utg. *Forskningsmetoder*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Byrkjeflot, Haldor. 2008. *Rapport til Kommunenes Sentralforbund: Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger*. (Bergen).
<https://www.ks.no/contentassets/87630d26cab74f138d076094316771d8/rapport.pdf>.
- Department for Transport. 2022. "Transport Focus." Henta 19.05.2022.
<https://www.gov.uk/government/organisations/transport-focus>.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2022. "Hva er mål- og resultatstyring?". Sist oppdatert 16.04.2022. Henta 19.05.2022. https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring#anchorTOC_MRS_som_styringsprinsipp_i_staten_1.
- Dixit, Avinash. 2012. "Bureaucracy, Its Reform and Development." *Review of Market Integration* 4 (2): 135-157. <https://doi.org/10.1177/0974929212465682>.
- Eiken, Petter Cornelius, og Øyvind Fossum. 2020. "Konkurransetsetting av persontogtrafikk i Norge." Masteroppgave, NTNU, Fakultet for ingeniørvitenskap.
- Finansdepartementet. 2021. Reglement for økonomistyring i staten : Bestemmelser om økonomistyring i staten. redigert av Finansdepartementet. Oslo.
- Hagen, Terje P., Jon P. Knudsen, Anne Lise Fimreite, Gro Sandkjær Hansen, Christine Hjortland, Tore Eriksen, og Svein Ludvigsen. 2018. *Regionreformen - Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Hermansen, Tormod, og Inger Marie Stigen. 2013. "Ble det en bedre organisert stat?" *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 90 (3/2013): 153-171.
- Hildrum, Eva. 2018. "Nordisk forvaltning i en krevende tid - kan forvaltningen fremdeles utøve sin rolle som fundament for et demokratisk samfunn?" *Norsk administrativt tidsskrift* (95(3)): 65-72.
- Høyer, Hans Christian, Bent Sofus Tranøy, og Sjur Kasa. 2016. *Tillit, styring, kontroll*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Innset, Ola. 2020. *Markedsvendingen : nyliberalismens historie i Norge*. 1. utgave. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Innst. S. nr. 222 (2003-2004). 2004. "Innstilling til Stortinget fra samferdselskomiteen." Vedr. St.prp. nr. 62 (2003-2004).
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2003-2004/inns-200304-222.pdf>.

- Jernbanedirektoratet. 2018. "Norsk fagskole for lokomotivførere." Henta 15.05.2022.
<https://www.jernbanedirektoratet.no/no/jernbanesektoren/utdanning-og-kompetanse-i-jernbanesektoren/lokomotivforerutdanning/>.
- . 2019. *Årsrapport 2018*. Oslo: Jernbanedirektoratet.
<https://www.jernbanedirektoratet.no/no/om-oss/arsrapportar/arsrapport-for-jernbanedirektoratet-2018/>.
- . 2020. *Årsrapport 2019*. Oslo: Jernbanedirektoratet.
<https://www.jernbanedirektoratet.no/no/om-oss/arsrapportar/arsrapport-for-jernbanedirektoratet-2019/>.
- . 2022. "Samansetjinga av jernbanen i Noreg." Henta 01.02.2022.
<https://www.jernbanedirektoratet.no/no/jernbanesektoren/>.
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor : konkurranse uten marked*. Bergen: Fagbokforl.
- Johnsen, Åge, og Hans Christian Garmann Johnsen. 2011. "Fra endringsledelse til innovasjonsledelse i offentlig sektor." I *Modernisering av offentlig sektor : trender, ideer og praksiser*, redigert av Jan Ole Vanebo, 226-242. Oslo: Universitetsforl.
- Johnsen, Åge, Ingun Sletnes, og Signy Irene Vabo. 2004. "Konkurranseutsetting i teori og praksis." I *Konkurranseutsetting i kommunene*, redigert av Åge Johnsen, Ingun Sletnes og Signy Irene Vabo. Oslo: Abstrakt forl.
- Krogstad, Julie Runde. 2013. *Organisering av persontransport på jernbane i Europa: En kunnskapsoversikt*. Transportøkonomisk institutt.
- Lijphart, Arend, red. 2012. *Patterns of Democracy*. Yale University Press.
- Longva, Frode, Silvia Johanne Olsen, og Jørgen Aarhaug. 2010. *På sporet av konkurranse : foreløpige erfaringer med konkurransutsetting på Gjøvikbanen*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Marco, Lilli. 2004. "Konkurranseutsetting av kommunale oppgaver når kommunen opptre med to hatter." *Lov og rett* (1-02): 43-71.
- Meld. St. 8 (2019-2020). 2019. Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet,.
- Meld. St. 13 (2020-2021). 2021. Klimaplan for 2021-2030. redigert av Klima- og miljødepartementet. Oslo: Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 27 (2014-2015). 2015. På rett spor - Reform av jernbanesektoren. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Meyer, Christine B., og Victor D. Norman. 2019. *Ikke for å konkurrere : strategi for fellesskapets tjenere*. 1. utgave. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Minken, Harald, Tom E. Markussen, Konrad Pütz, og Hanne Samstad. 1999. *Konkurranse på det norske jernbanenettet (sammendrag)*. I *TØI rapport*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Moore, Mark H. 1995. *Creating public value : strategic management in government*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Nærings- og fiskeridepartementet. 2021. "Statens eierrapport." Statens direkte eierskap i selskaper.
https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/bilder/eierskap/staten_s_eierrapport_2020_nettsider_uu.pdf.
- NOU 2000: 19. 2000. Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? I *En gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer*. Oslo.

- NOU 2020: 13. 2020. Private aktører i velferdsstaten. I *Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester*. Norges offentlige utredninger.
- Rasmussen, Ingeborg, Tor Homleid, og Inger Lande Bjerkmann. 2018. *Anbud i bussmarkedet - samfunnsøkonomiske konsekvenser*. I *Effektivitet, styring og kvalitet*: Vista Analyse AS.
- Forskrift 30.08.1985 nr. 9952 om bestemmelsen om arbeidet med offentlige utredninger, lover, forskrifter, stortingsmeldinger og -proposisjoner
- Robertsen, Karl. 1999. "Konkurranseutsetting av offentlig virksomhet." *Magma (Bergen : trykt utg.)*. Vol. 2, nr. 1 (1999): 16-27.
- Røiseland, Asbjørn, og Signy Irene Vabo. 2016. *Styring og samstyring : governance på norsk*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Samferdselsdepartementet. 2004. "St.prp. nr. 62 (2003-2004) Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område." <https://www.regjeringen.no/contentassets/5dba913233c541f792f18443c9f2bc34/nn-no/pdfs/stp200320040062000dddpdfs.pdf>.
- . 2005. "Ot.prp. nr. 54 (2004-2005) om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane m.m. (jernbaneloven)." <https://www.regjeringen.no/contentassets/2fd6e57772ec4f5384ae34e615a09829/n-o/pdfs/otp200420050054000dddpdfs.pdf>.
- . 2016. Statsbudsjettet 2017 - Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet. Oslo.
- . 2017. Statsbudsjettet 2018 - Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet. Oslo.
- . 2021. Supplerende tildelingsbrev nr. 7 Stans i videre konkurranseutsetting av persontransport med tog.
- . 2022a. "Entur AS." Henta 28.01.2022. <https://www.regjeringen.no/no/dep/sd/org/tilknyttede-virksomheter/entur-as/id2550682/>.
- . 2022b. "Norske tog AS." Henta 28.01.2022. <https://www.regjeringen.no/no/dep/sd/org/tilknyttede-virksomheter/norske-tog-as/id2550760/>.
- Statsforetakloven. 1991. Lov 30.08.1991 nr. 71 om statsforetak.
- Stigen, Inger Marie, Kristoffer Kolltveit, og Marte Slagsvold Winswold. 2018. *Fra valg til velferd*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Stone, Bruce. 1995. "Administrative Accountability in the 'Westminster' Democracies: Towards a New Conceptual Framework." 505-526. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00225.x>.
- Stortinget. 2012. Stortingets forretningsorden.
- . 2021. "Spørsmål og spørretimen." Sist oppdatert 20.12.2021. Henta 03.05.2022. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Sporreinstituttene/>.
- Svara, James H. 2006. "Forum: Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept." *Administrative Theory & Praxis* 28 (1): 121-139. <https://doi.org/10.1080/10841806.2006.11029526>.
- Utredningsinstruksen. 2016. Forskrift 19.02.2016 nr. 184 om instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).

Vabo, Signy Irene. 2004. "Konkurranseutsetting av velferdstjenester - en utfordring for demokratisk legitimitet?" I *Konkurranseutsetting i kommunene*, redigert av Åge Johnsen, Ingun Sletnes og Signy Irene Vabo. Oslo: Abstrakt forlag.

Wilson, Woodrow. 1887. "The study of administration." *Political Science Quarterly* 2 (2): 197-222.

Wroldsen, Lars William. 2014. "Strategi og struktur: skillet mellom politikk og administrasjon." I *En strategisk offentlig sektor*, redigert av Åge Johnsen, 209-236. Bergen: Fagbokforlaget.

Vedlegg 1 – rettleiar for tilarbeiding av data

0 Generelt for all tilarbeiding

0.1 Stortingssesjon

Alle dataliner skal merkast med kva for sesjon oppføringa gjeld. Det er henta data frå og med stortingssesjonen 2011-2012 til og med 2021-2022, altså følgande sesjonar:

2011-2012

2012-2013

2013-2014

2014-2015

2015-2016

2016-2017

2017-2018

2018-2019

2019-2020

2020-2021

2021-2022

For saker som gjeld budsjett, skal dei merkast med den sesjonen grunnlaget for budsjettet eller løyvinga kom.

0.2 Felles for saker til handsaming i, og spørsmål frå, Stortinget

0.2.1 Tilknytning til jernbanereforma

Tilknytning	Skilding
Ingen	Saker om jernbane som ikkje har ein tilknytning til jernbanereforma. F.eks. saker om utbygging, godstrafikk, infrastruktur, nokre kontroll-/tilsynssaker, nokre saker om organisering mv. Inkluderer fleire saker som kunne vore knytt til jernbanereforma, men som på grunn av når dei blei handsama ikkje er relevante for reforma.
Indirekte	Saker som kan ha ein samanheng med reforma, men som ikkje er ein direkte konsekvens av reforma. F.eks. nokre saker om billettprisar, budsjett, tilbod mv.

Direkte Konkrete saker som gjeld reforma, f.eks. løyvingar til nytt direktorat, endringar i Jernbaneverket/BaneNOR, meldingar om reforma, representantforslag, saker om organisering.

0.2.2 Hovudtema

Hovudtema	Skildring	Sak	Spm.
Utbygging/infrastruktur	Saker om infrastruktur, inkludert utbygging, materiell, stasjonar mv.	X	X
Godstrafikk	Alle saker som gjeld godstrafikk på jernbanen	X	X
Organisering	Saker om selskapsorganisering, sal av verksemder, organisering av den offentlege forvaltninga, og saker som er knytt til det som er nemnd ovanfor, f.eks. vilkår for dei tilsette og leverandørverksemder	X	X
Brukarretta tiltak	Saker om tilbodet (frekvens, bruk av materiell mv.) på jernbanen, prisar mv. Inkluderer ikkje bygging av ny infrastruktur, men gjeld saker som handlar om å bruke den eksisterande infrastrukturen annleis.	X	X
EØS/EU	Saker knytt til EU/EØS, f.eks. gjennomføring av direktiv o.l.	X	X
Finansiering	Saker om budsjett og andre saker om løyvingar, finansielle spørsmål mv.	X	X
Utredning	Saker som gjeld utgreiingar, konseptvalutgreiingar, kvalitetssikringar (1 og 2) eller andre formar for utgreiingar.	X	X
Klima, miljø og tryggleik	Saker som gjeld tryggleik på jernbanen, miljøet i og rundt jernbanen, samt saker som omhandlar klima, men der jernbanen er eit verkemiddel.	X	X
Kontroll/tilsyn/ombod	Saker som gjeld Stortingets tilsyn og kontroll med forvaltninga, eller saker der Stortinget tek på seg ei rolle som ombod for einskildpersonar eller særskilte grupper.	X	X
Generelt om jernbane	Saker som gjeld jernbanen generelt, utan at det har noko for seg å knytte saka eksplisitt opp til eitt anna tema.	X	X

0.2.3 Undertema

Undertema	Skildring	Sak	Spm.
Anna		X	X
Grensekryssande tilbod	Sak som gjeld tilbod på tvers av riksgrensa.	X	X
Infrastruktur	Sak som gjeld eksisterande infrastruktur.	X	X
Jernbaneregulering i EØS/EU-området	Sak som gjeld EUs reguleringar på jernbaneområdet, f.eks. EUs jernbanepakkar.	X	X
Klima og miljø	Saker som gjeld klima og miljø på og rundt jernbanen.	X	X
Kontroll og tilsyn	Kontroll og tilsyn med regjeringa sitt arbeid. F.eks. gjennom handsaming av rapport frå Riksrevisjonen eller spørsmål om regjeringa sitt arbeid med vedtak gjort i Stortinget.	X	X
Materiell	Innkjøp av nytt materiell, disponering av eksisterande materiell.	X	X
Nytt/forbetra tilbod	Sak om nytt eller betra tilbod på jernbanen på den eksisterande infrastrukturen som er i ordinær bruk.	X	X
Økonomi		X	X
Ombod		X	X
Organisering	Saker om selskapsorganisering, sal av verksemder, organisering av den offentlege forvaltninga, og saker som er knytt til det som er nemnd ovanfor, f.eks. vilkår for dei tilsette og leverandørverksemder	X	X
Tryggleik	Saker som gjeld tryggleiken på jernbanen og infrastrukturen, også tryggleik om bord.	X	X
Utbygging	Utbygging av ny infrastruktur	X	X
Utgreiing	Saker om utgreiingar av tiltak.	X	X
Konkurranseskponering	Saker som gjeld konkurranseeksponering i delar av jernbanen som tradisjonelt ikkje har vore konkurranseeksponert	X	X
NTP	Saker som gjeld nasjonal transportplan.	X	X
Etatsstyring	Styring av underliggende etatar og verksemder.		X

0.2.4 Detaljnivå

For saker Stortinget handsamer, er det berre representantframlegga som får påført detaljnivå.

Detaljering	Skildring	Sak	Spm.
Overordna	Lågt detaljnivå. Det gjeld mål for sektoren, bår under eitt og innanfor særskilte område, men i form av mål.	X	X
Spesifikt tema	Medium detaljnivå. Det gjeld eit særskilt tema, men ikkje særskilte tiltak.	X	X
Enkelttiltak	Høgt detaljnivå. Det gjeld eit spesifikt tiltak.	X	X
Anna	Samansette saker som spenner over fleire detaljnivå, eller at saka ikkje kan inndelast etter detaljnivå.	X	X

1 Saker til handsaming i Stortinget

1.1 Stortingssesjon

Sjå pkt. 0.1 ovanfor.

1.2 Sakstype

Type	Skildring
Budsjett	Saker som gjeld finansiering, andre løyvingar eller liknande.
Lovsak	Saker som gjeld framlegg om lovending.
Alminneleg sak	Saker som ikkje fører med seg ei løyving eller endring av lov.

1.3 Saksgrunnlag

Proposisjon	Proposisjon frå regjeringa til Stortinget.
Melding	Melding frå regjeringa til Stortinget.
Redegjøreelse	Frå regjeringa til Stortinget.
Representantforslag	Framlegg frå ein eller fleire stortingsrepresentantar
Grunnlovsforslag	Framlegg om endring av grunnlova. Ikkje relevant.
Dokumentserien	F.eks. dokument frå Riksrevisjonen
Andre saker	Saker som ikkje fell inn under dei andre saksgrunnlaga.
Innberedning	Ikkje relevant.

1.4 Referanse til saksgrunnlag

Dokumentet si referanse, f.eks. Meld. St. 14 (2014-2015).

1.5 Tittel

Framlegget sin tittel slik den kjem fram på stortinget.no.

1.6 Tilknytning til jernbanereforma

Sjå pkt. 0.2.1 ovanfor.

1.7 Tema

1.7.1 Hovudtema

Sjå pkt. 0.2.2 ovanfor.

1.7.2 Undertema

Sjå pkt. 0.2.3 ovanfor.

1.8 Detaljnivå

Sjå pkt. **Error! Reference source not found.** ovanfor.

1.9 Resultat av votering

1.10 Tiltråding

Referanse til tilrådinga frå fagkomitéen til Stortinget, (Innst. S/L/SL).

1.11 Lenke

Lenke til sakssida på stortinget.no.

1.12 Flagg for vidare fordjuping

Ja/nei. Kan vera nyttig å gå djupare inn i saka.

2 Spørsmål frå Stortinget

2.1 Stortingssesjon

Sjå pkt. 0.1 ovanfor.

2.2 Spørsmålstype

2.3 Tilknytning til jernbanereforma

Sjå pkt. 0.2.1 ovanfor.

2.4 Tema

2.4.1 Hovudtema

Sjå pkt. 0.2.2 ovanfor.

2.4.2 Undertema

Sjå pkt. 0.2.3 ovanfor.

2.5 Detaljnivå

Sjå pkt. **Error! Reference source not found.** ovanfor.

2.6 Lynne

Lynne	Skildring
Bebreidande	Argumentasjon, ordbruk, o.l. indikerer at representanten vil gjere eit forsøk på å harselere eller umyndiggjere regjeringa. Gjerne også med ordbruk og eller innfallsvinkel som kan indikere at representanten har fått spørsmålet – eller informasjon til det – frå eksterne, gjerne berørte.
Kritisk	Kritisk til regjeringa eller det arbeidet ho har gjort, eller til Stortinget sine vedtak. Gjerne også med ordbruk og eller innfallsvinkel som kan indikere at representanten har fått spørsmålet – eller informasjon til det – frå eksterne, gjerne berørte.
Nøytral	Sakleg spørsmål utan tydeleg side.
Støttande	Støtte til regjeringa eller arbeidet mv.

2.7 Tittel

Spørsmålet sin tittel slik den kjem fram på stortinget.no.

2.8 Lenke

Lenke til spørsmålet på stortinget.no.

2.9 Flagg for vidare fordjuping

Ja/nei. Det kan vera nyttig å sjå nærare på spørsmålet i samband med analysen og drøftinga.

3 Tildelingsbrev

3.1 Ordinære tildelingsbrev

Budsjettår

Mål for reisetidsreduksjon

Mål til regularitet (ja/nei)

Mål til punktlighet (ja/nei)

Mål knytt til tryggleik (ja/nei)

Mål om kundetilfredsheit (ja/nei)

Vedlegg 1 – rettleiar for tilarbeiding av data

Konkurransesponering av jernbane (type)

Kommentar rundt mål, styringsparametre og oppdrag

Andre merknadar - fritekst

Signatar

Tal på sider (inkl. forside)

Etatsstyring

Heilskapsinntrykk

4 Kontraktar

Krav til regularitet (ja/nei)

Krav til punktlegheit (ja/nei)

Krav til tryggleik (ja/nei)

Type kontrakt / fordeling av inntekter (netto-/bruttokontrakt)

Krav til kundetilfredsheit (ja/nei)

Bonus for kundetilfredsheit (ja/nei)

Malus for kundetilfredsheit (ja/nei)

Bonus for passasjervekst (ja/nei)

Malus for passasjervekst (ja/nei)

Endringar – tekst som skildrar endringane

Misleghald – skildring av sanksjonar