



# Innst. 166 S

(2012–2013)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:13 (2011–2012)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om utbygging og fornyelse av jernbaneinfrastrukturen**

Til Stortinget

#### **1. Sammendrag**

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om utbyggingen og fornyelsen av jernbaneinfrastrukturen bidrar til at hovedmålet for jernbanepolitikken om et godt jernbanetilbud til transportbrukerne nås. Et godt jernbanetilbud innebærer blant annet en sikker og driftsstabil jernbaneinfrastruktur med økt kapasitet, redusert reisetid, bedre tilgjengelighet og flere godsterminaler. Undersøkelsen omfatter perioden 2000–2011, med hovedvekt på perioden 2006–2010.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at den tekniske tilstanden på jernbanenettet beskrives som ikke tilfredsstillende i Nasjonal transportplan 2010–2019. Tilstanden i jernbaneinfrastrukturen gir lav driftsstabilitet og dermed flere forsinkelsestimer og økt reisetid i togtrafikken. Samtidig har bevilgningene til Jernbaneverket økt vesentlig fra 2000 til 2010. Økningen har vært på 3,9 mrd. 2010-kroner, noe som tilsvarer en realøkning på 68 pst.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 7. mars 2012 og statsrådets svar 23. mars 2012 følger som trykte vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

#### **1.1 Hovedfunn**

- Hovedmålene for utviklingen av jernbanenettet om økt driftsstabilitet og redusert reisetid er ikke nådd.

- Jernbaneverket har ikke oversikt over status i gjennomføringen av den samlede prosjektporteføljen. Det fører til at Samferdselsdepartementet ikke får tilstrekkelig styringsinformasjon.
- Det mangler dokumentasjon om effekter av investeringstiltak. Departementet har heller ikke etterspurt rapportering om dette.
- Investeringstiltak er forsinket, og igangsatte tiltak har blitt dyrere enn planlagt.
- Mangel på kapasitet og kompetanse innen jernbanetekniske fag forsinker arbeidet med forbedring av jernbanenettet.
- Jernbaneverket har mangelfulle rutiner for å følge opp at det gjennomføres tilstrekkelige kontroller av leverandørene i markedet.
- Det finnes ingen gode målinger av produktivitet i Jernbaneverket.

#### **1.2 Riksrevisjonens merknader**

##### **1.2.1 Hovedmålene for utviklingen av jernbanenettet om økt driftsstabilitet og redusert reisetid er ikke nådd**

To av hovedmålene for utviklingen av jernbanenettet i perioden 1998–2012 har vært redusert reisetid og en bedre avvikling av togtrafikken i form av færre innstillinger og forsinkelser. Likevel har reisetiden på prioriterte strekninger som for eksempel Oslo–Bergen, Oslo–Halden og Oslo–Drammen vært tilnærmet lik de siste 14 årene.

Færre tog er i rute til endestasjonen (punktlighet), og det er flere innstillinger (regularitet) og flere forsinkelsestimer i togtrafikken i 2011 enn det var for fem år siden, selv om resultatene i 2011 viste en bedring i disse indikatorene sammenlignet med 2010. De samlede resultatene for perioden 2006–2011 viser likevel at sentrale deler av målet om et godt jernbanetilbud ikke er nådd.

Det er imidlertid positivt at det har skjedd enkelte forbedringer i Jernbaneverkets arbeid med fornyelse av jernbanenettet. Blant tiltakene som er igangsatt, er bedre kartlegging av vedlikeholdsetterslepet gjennom utvikling av mer egnede beregningsmodeller og planer for helhetlig (syklisk) fornyelse av jernbaneinfrastrukturen.

### **1.2.2 Jernbaneverket har ikke oversikt over status i gjennomføringen av den samlede prosjektporteføljen, og Samferdselsdepartementet får ikke tilstrekkelig styringsinformasjon**

Det er etablert et system for mål- og resultatstyring, der Samferdselsdepartementet gir styringssignaler og mottar rapportering på punktlighet, regularitet og forsinkelsestimer i togtrafikken. Samferdselsdepartementet mottar også regelmessig rapportering om framdrift, økonomi og risiko når det gjelder gjennomføring av igangsatte investeringsprosjekter.

Til tross for et etablert system for mål- og resultatstyring er det svakheter ved styringen av utbygging av jernbaneinfrastrukturen. Jernbaneverket mangler blant annet tilstrekkelig oversikt over status i gjennomføringen av den samlede investeringsporteføljen, slik den er nedfelt i Nasjonal transportplan og Jernbaneverkets handlingsprogram. Jernbaneverket utarbeider ikke overordnede oversikter over status i gjennomføringen av handlingsprogrammet, dvs. hvor mange og hvilke typer investeringsprosjekter som er gjennomført som planlagt, vs. hvor mange investeringsprosjekter som er utsatt eller ikke startet opp. Samferdselsdepartementet mottar heller ikke rapportering om den samlede investeringsporteføljen, der også ikke igangsatte tiltak inngår.

Videre foreligger det ikke dokumentasjon eller rapportering om effekter av gjennomførte fornyelses- og investeringstiltak. Samferdselsdepartementet har heller ikke etterspurt rapportering om dette.

På bakgrunn av de nevnte manglene, både internt i Jernbaneverket og i rapporteringen til departementet, er det Riksrevisjonens vurdering at det ikke foreligger tilstrekkelig styringsinformasjon om gjennomføringen av investeringsporteføljen.

Det er videre Riksrevisjonens oppfatning at det uten en helhetlig oversikt ikke er et tilstrekkelig grunnlag for å styre arbeidet med å nå de overordnede målene i Nasjonal transportplan om et godt jernbanetilbud til transportbrukerne.

### **1.2.3 Investeringstiltak er forsinket, og igangsatte tiltak har blitt dyrere enn planlagt**

For å oppnå et godt jernbanetilbud er utbygging og fornyelse gjennom investeringstiltak sentrale forutsetninger. Bevilgningene til Jernbaneverket i perioden 2006–2009 har i all hovedsak vært i samsvar

med forutsetningene i den nasjonale transportplanen for 2006–2015. Likevel har det vært omfattende avvik fra planlagt framdrift når det gjelder både å sette i gang og å fullføre investeringsprosjekter til fastsatt tid.

Samferdselsdepartementet påpeker at departementet har redegjort gjennom de årlige budsjettproposisjonene til Stortinget for blant annet endringer i planlagt framdrift, i prioritering og i kostnadsutvikling for de store investeringsprosjektene og dessuten endringer i aktivitetsnivået på programområdene. Selv om det for enkeltprosjekter er gitt forklaringer på avvik og endringer, mener Riksrevisjonen at de samlede avvikene er så omfattende at det får konsekvenser for målet om å oppnå et godt jernbanetilbud.

I perioden 2006–2009 hadde en stor andel (35 av 49) av de planlagte investeringstiltakene manglende eller forsinket igangsetting sammenlignet med hva som var lagt til grunn i Jernbaneverkets handlingsprogram. Av i alt elleve nyanlegg som inngår i undersøkelsen, var det tre investeringstiltak som ikke ble igangsatt som planlagt i perioden 2006–2009, mens det var fire tiltak som hadde forsinket oppstart. Også blant investeringstiltakene som er omtalt som programområdetiltak, var det en betydelig andel tiltak (28 av 38) som ikke ble igangsatt eller hadde forsinket oppstart. Det dreide seg her blant annet om rassikringstiltak, tiltak for økt tunnelsikkerhet og tiltak for universell utforming av plattformer på tungt trafikkerte jernbanestrekninger. Samferdselsdepartementet påpeker at årsaken til at mange tiltak er utsatt, i stor grad er økte kostnader for tiltakene. Innenfor gitte budsjettammer medfører det at færre investeringsprosjekter blir gjennomført.

For investeringstiltakene som er under gjennomføring, er det vesentlige forsinkelser i ferdigstillelsen. Halvparten av de undersøkte nyanleggene som ble eller skulle blitt tatt i bruk i 2009 eller 2010, ble ferdigstilt senere enn det som ble anslått første gang prosjektet ble omtalt i St.prp. nr. 1. Tilsvarende ble 15 av de 22 undersøkte programområdetiltakene ferdigstilt senere enn det som opprinnelig var planlagt i Jernbaneverkets årlige virksomhetsplaner. Etter Riksrevisjonens vurdering er de gjentatte tilfellene av forsinkelser i gjennomføringen av investeringsprosjekter uheldige, og de forsinket arbeidet med å utvikle et bedre togtilbud slik Stortinget har forutsatt.

Flertallet av de undersøkte investeringstiltakene som ble eller skulle blitt tatt i bruk i 2009 eller 2010, hadde en betydelig kostnadsøkning underveis i prosjektgjennomføringen. Blant annet har nyanleggene hatt en kostnadsøkning på mellom 35 og 54 pst. fra opprinnelig kostnadsanslag, oppgitt ved første gangs omtale i St.prp. nr. 1, til sluttkostnad. Alle de tre nyanleggene som etter et fastsatt opplegg for kvalitets sikring har fått oppgitt en kostnadsramme, har over-

holdt denne. For de tre nyanleggene som ikke har fått oppgitt en kostnadsramme, er det imidlertid en vesentlig kostnadsøkning fra opprinnelig kostnadsanslag til sluttkostnad.

På bakgrunn av den store andelen av igangsatte investeringsprosjekter som gjennomføres med en vesentlig høyere sluttkostnad enn opprinnelig planlagt, mener Riksrevisjonen at kvalitetssikringen med hensyn til å sikre realisme i kostnadsanslagene ikke i tilstrekkelig grad er ivarettatt.

Riksrevisjonen har merket seg at det fra 2011 foreligger strengere krav til blant annet planlegging før investeringsprosjekter tas opp til bevilgning, og at kravene til kvalitetssikring av plangrunnlaget er strengere i 2012 enn de var i begynnelsen av undersøkelsesperioden.

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at det er iverksatt tiltak på området, og konstaterer at framtidige resultater vil vise i hvilken grad kravene til bedre planlegging vil bidra til mer realistiske kostnadsanslag. Riksrevisjonen merker seg at departementet mener at det i Nasjonal transportplan så langt i for liten grad er lagt vekt på å belyse usikkerhet og hvilke planforutsetninger som er knyttet til kostnadsestimatene og prosjektframdriften som er lagt til grunn i meldingen. Riksrevisjonen vil også påpeke viktigheten av at risikostyring er gjennomgående for hele styringsprosessen, slik at usikkerheten knyttet til planforutsetninger og kostnadsoverslag i større grad reflekteres i forarbeidene til Nasjonal transportplan, i selve planmeldingen og i den videre oppfølgingen i de årlige budsjettframleggene.

#### **1.2.4 Mangel på kapasitet innen jernbanetekniske fag forsinket arbeidet med å forbedre jernbanenettet**

Manglende kapasitet innen jernbanetekniske fag, både internt i Jernbaneverket og i markedet, er en årsak til at flere investeringsprosjekter ikke ble igangsatt som planlagt og ble forsinket i gjennomføringen. Det framkommer at tilgangen på riktig kompetanse og kapasitet ofte ikke er kartlagt godt nok i planleggingsfasen.

Det er for eksempel få som innehar den signalkompetansen det er behov for, og dagens signalmonter er i hovedsak eldre arbeidstakere som innen få år vil gå av med pensjon. Det teknologiske systemet på det norske jernbanenettet er særnorsk, og det er vanskelig å rekruttere til faget. Det er planlagt å innføre ny og standardisert teknologi for signal- og sikringsanlegg på jernbanen, det såkalte ERTMS-systemet. Det er imidlertid ikke avklart når signal- og sikringsanlegget kan implementeres. I lys av ovennevnte utfordringer knyttet til signalanlegg og signalkompetanse mener Riksrevisjonen at det er viktig å

iverksette tiltak på kort og lang sikt for å møte kompetanseutfordringene.

Undersøkelsen har for øvrig omfattet utbygging og fornyelse av infrastrukturen, og ytterligere sikkerhetsspørsmål har således ikke vært en del av undersøkelsen.

#### **1.2.5 Jernbaneverket har mangelfulle rutiner for å følge opp at det gjennomføres tilstrekkelige kontroller av leverandørene i markedet**

Jernbaneverket har de siste årene arbeidet aktivt med å ivareta sitt sektoransvar for utviklingen av leverandørmarkedet gjennom blant annet utvidet samarbeid med bransjeorganisasjoner og nye anskaffelses- og kontraktstrategier.

Det finnes imidlertid eksempler på at Jernbaneverket ikke systematisk kontrollerer at valgte leverandører etterlever kontrakter, lover og regler. Det foreligger dessuten ingen skriftlige oversikter over antall gjennomførte kontroller og resultatene av disse. Derfor mener Riksrevisjonen at Jernbaneverket ikke har etablert tilfredsstillende rutiner for å følge opp at det blir gjennomført nødvendige kontroller av leverandører og underleverandører.

#### **1.2.6 Det finnes ingen gode målinger for produktivitet i Jernbaneverket**

I bevilgningsreglementet stilles det krav om effektiv bruk av tildelte midler, noe som fordrer god produktivitet. I Jernbaneverket foreligger det imidlertid ikke noen gode og presise produktivitetstall som kan brukes som styringsinformasjon. Det skyldes blant annet manglende datakvalitet. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det tyde på at Jernbaneverket ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak som kan danne grunnlag for gode og presise produktivitetstall.

### **1.3 Riksrevisjonens anbefalinger**

1. Samferdselsdepartementet bør vurdere hvordan det bedre kan styre arbeidet med å realisere målene om økt driftsstabilitet, redusert reisetid og økt kapasitet i jernbanenettet. Riksrevisjonen mener at Samferdselsdepartementet bør vurdere å:

- stille krav til Jernbaneverket om oversikt over og rapportering om gjennomføringen av den samlede investeringsporteføljen, slik den er nedfelt i Nasjonal transportplan og Jernbaneverkets handlingsprogram
- stille krav til Jernbaneverket om å rapportere om effekter av utførte fornyelses- og investeringstiltak

- gjennomføre eventuelle justeringer av styringssignaler til Jernbaneverket på grunnlag av forbedret styringsinformasjon om status for gjennomføring
  - fortsette arbeidet med å utvikle pålitelige styringsdata om produktivitet i Jernbaneverket
2. Samferdselsdepartementet bør sammen med Jernbaneverket vurdere hvordan Jernbaneverkets arbeid med planlegging og gjennomføring av vedtatte investeringsprosjekter kan forbedres for å få mer effektiv gjennomføring og bedre kostnadskontroll. Etter Riksrevisjonens mening bør det vurderes å:
- utvikle og gjennomføre tiltak for å få et mer realistisk kostnadsanslag over investeringsprosjektene i alle relevante plandokumenter
  - følge opp at de iverksatte tiltakene som skal bidra til bedre planlegging, gir de ønskede virkningene
  - legge større vekt på risikostyring i hele styringsprosessen, slik at usikkerhet i planforutsetninger og kostnadsoverslag i større grad tydeliggjøres i alle relevante plandokumenter, inklusiv Nasjonal transportplan
  - sette klare effektmål for foreslåtte fornyelses- og investeringstiltak for å gi forutsigbarhet i gjennomføringen av større investeringsprosjekter – det vil også kunne gi større forutsigbarhet om togtilbudet for brukerne
  - ytterligere styrke kompetansen innen jernbanetekniske fag, særlig signalkompetansen, og etablere en framdriftsplan for implementering av nytt signal- og sikringsanlegg
3. Samferdselsdepartementet bør påse at det etableres tilstrekkelige rutiner for å følge opp at det gjennomføres nødvendige kontroller av leverandører og underleverandører.

#### 1.4 Departementets oppfølging

Statsråden framholder i sitt svarbrev at større bevilgninger til jernbanen gir og vil gi et bedre jernbanetilbud, men at det vil ta tid. Slik statsråden vurderer det, er det lite realistisk å forvente at jernbanetilbudet i løpet av få år vil bli vesentlig bedre, selv om bevilgningene er økt i betydelig grad.

Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket har de senere årene satset kraftig på en bedring av driftsstabiliteten. Målet for punktlighet i persontogtrafikken er nådd i perioden august 2011 til og med februar 2012. Videre viser statsråden til at målet for reduksjon i reisetid som ble uttrykt i Norsk jernbaneplan 1998–2007, i perioden 2000–2012 ikke har vært like

høyt prioritert som målet for økt kapasitet og bedre driftsstabilitet.

Jernbaneverket har oversikt over egen investeringsportefølje og gir den styringsinformasjonen som Samferdselsdepartementet ber om. Departementet vil imidlertid følge opp om Jernbaneverket kan gjøre ytterligere forbedringer av dokumentasjon og rapportering av status og utvikling for totalporteføljen.

Det pågår ifølge statsråden arbeid med å dokumentere og etterprøve gjennomførte jernbaneinvesteringer. Statsråden opplyser at siden jernbanen er et sammenhengende system, kan effekter i form av redusert reisetid eller økte frekvenser, eller kombinasjon av disse, først tas ut når planlagte systemforbedringer i form av for eksempel dobbeltspor eller kryssingsspor er fullt utbygd. Samferdselsdepartementet vil i styringsdialogen med Jernbaneverket legge opp til at etaten i bedre grad kan dokumentere effekter av tiltak/prosjekter under programområdene.

Arbeidet med å bedre kvaliteten i plangrunnlaget og gjennomføringen av prosjekter er en vedvarende prosess som Samferdselsdepartementet er opptatt av. Statsråden opplyser at det er igangsatt tiltak for å bedre kvaliteten på plangrunnlaget i neste Nasjonal transportplan 2014–2023, og for å bedre plankvaliteten og grunnlaget for fastsettingen av kostnadsrammer for de enkelte prosjektene som blir tatt opp til bevilgning i de årlige statsbudsjettene.

Det vises også til at utfordringene knyttet til kapasitet og rekruttering innen jernbanefagene i de siste årene har vært et problem som Samferdselsdepartementet har orientert Stortinget om i statsbudsjettene. Dette er ifølge statsråden fremdeles en stor utfordring, men statsråden uttaler at hun har tillit til at Jernbaneverket – som gjennomfører en rekke tiltak – får kontroll på utviklingen, og at situasjonen vil bedre seg i årene som kommer.

Statsråden opplyser videre at Jernbaneverket har gjennomgått rutiner og praksis for kontroll av leverandører, og at det ikke er rutinene som er mangelfulle, men at oppfølging og praksis ikke har vært god nok. Jernbaneverket gjennomfører nå tiltak for å få en praksis som er i bedre samsvar med rutinene. Dette vil Samferdselsdepartementet følge opp i styringsdialogen med Jernbaneverket.

Det framgår til slutt av statsrådens svar at Jernbaneverket har utfordringer med å utvikle gode produktivitetsindikatorer. Jernbaneverket arbeider videre med å bedre kvaliteten på regnskapsdata og styringsinformasjon som kan gi grunnlag for bedre målinger av produktiviteten. Dette er tema i styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket.

#### 1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Etter Riksrevisjonens oppfatning er det uheldig at de sentrale målene om økt driftsstabilitet og redu-

sert reisetid for jernbanen ikke er realisert for store deler av perioden fra 2000 til 2012, til tross for en betydelig økning i bevilgningene. Riksrevisjonen registrerer at statsråden framholder at realisering av målene for jernbanen tar tid, og Riksrevisjonen vil derfor følge utviklingen på området framover.

Riksrevisjonen merker seg at statsråden vil påse at departementet og Jernbaneverket går gjennom Riksrevisjonens anbefalinger og vurderer hvordan de kan følges opp i arbeidet med å bedre styringen av investeringer i utbygging og fornyelse av jernbaneinfrastrukturen.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, er kjent med Riksrevisjonens undersøkelse om utbygging og fornyelse av jernbaneinfrastrukturen (Dokument 3:13 (2011–2012)) som ble overlevert Stortinget 31. mai 2012, for perioden 2000–2011. Bakgrunnen for undersøkelsen var at den tekniske tilstanden på jernbanenettet ble beskrevet som ikke tilfredsstillende i Nasjonal transportplan 2010–2019.

Komiteen er kjent med hovedfunnene i undersøkelsen som er:

- Hovedmålene for utviklingen av jernbanenettet om økt driftsstabilitet og redusert reisetid er ikke nådd.
- Jernbaneverket har ikke oversikt over status i gjennomføringen av den samlede prosjektporteføljen. Det fører til at Samferdselsdepartementet ikke får tilstrekkelig styringsinformasjon.
- Det mangler dokumentasjon om effekter av investeringstiltak. Departementet har heller ikke etterspurt rapportering av dette.
- Investeringstiltak er forsinket og igangsatte tiltak er blitt dyrere enn planlagt.
- Mangel på kapasitet og kompetanse innen jernbanetekniske fag forsinker arbeidet med forbedring av jernbanenettet.
- Jernbaneverket har mangelfulle rutiner for å følge opp at det gjennomføres kontroller av leverandørene i markedet.
- Det finnes pr. i dag ingen gode målinger av produktivitet i Jernbaneverket.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens kritikk av at Jernbaneverket ikke har oversikt over status i gjennomføringen av den samlede prosjektporteføljen, noe som igjen fører til at departementet ikke får tilstrekkelig styringsinformasjon. I sitt svar til Riksrevisjonen datert 23. mars 2012 skrev Samferdselsdepartementet at de er opptatt av å ha tilstrekkelig styringsinformasjon for å kunne nå overordnede investeringsmål i NTP og de konkretiserte målene i statsbudsjettet. Det ble videre påpekt at prosjektporteføljen både for investeringer og fornyelse har vokst betydelig i perioden og at økningen i bevilgningene setter ytterligere krav til rapportering. Samferdselsdepartementet vil, ifølge svaret, følge dette opp overfor Jernbaneverket og se om det kan gjøres ytterligere forbedringer av dokumentasjon og rapportering av status og utvikling. I sitt svar datert 7. november 2012 på spørsmål fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i brev av 17. oktober 2012 (vedlegg 1 og 2), skriver imidlertid Samferdselsdepartementet at Jernbaneverket har oversikt over status i alle enkeltprosjekter og at Riksrevisjonens konklusjon om at Samferdselsdepartementet ikke får tilstrekkelig styringsinformasjon, ikke er korrekt.

Komiteen anser Samferdselsdepartementets forbedringer i styringsdialogen med vekt på dokumentasjon og rapportering, som fremgår i deres svar til Riksrevisjonen, som positive tiltak. Komiteen forventer at dette, sammen med arbeidet med å sette Jernbaneverket bedre i stand til å dokumentere effekter av ulike jernbaneprojekt, vil resultere i bedre styring og effektmåling av jernbanetiltak.

Komiteen er kjent med manglende dokumentasjon av effekten av investeringstiltakene og at departementet i en kommentar til Riksrevisjonen skrev at det var krevende å dokumentere effekten for mindre investeringstiltak, men at det i tiden fremover arbeides for at effekten av tiltakene/prosjektene i større grad blir fulgt opp. Departementet bekrefter i sitt svar til komiteen at det av ulike årsaker er krevende å fremskaffe slik dokumentasjon, men at det arbeides med dette på ulike områder. Komiteen ser det som en fordel at effekten av tiltakene eller prosjektene dokumenteres og ber om at arbeidet med å fremskaffe slik dokumentasjon intensiveres.

Komiteen merker seg at statsråden erkjenner at Jernbaneverket har utfordringer i arbeidet med å utvikle gode indikatorer til bruk av måling og synliggjøring av produktivitet i sin virksomhet, men at Jernbaneverket fortsetter arbeidet med å bedre kvaliteten på produktivitetsindikatorerne som er utviklet og tatt i bruk. Komiteen vil understreke at det er knyttet en rekke utfordringer til ulike former for produktivitetsmål innenfor offentlig sektor og at slike mål derfor må vurderes med hensyn til virksomhetens art og formål.

Komiteen har merket seg at hovedmålet for utviklingen av jernbanenettet har vært bedre avvikling av togtrafikken med redusert reisetid, færre forsinkelser og innstillinger. Riksrevisjonens undersøkelse viser imidlertid at sentrale deler av målet ikke er nådd i undersøkelsesperioden.

Tilstanden i jernbaneinfrastrukturen ga lav driftsstabilitet og dermed flere forsinkelsestimer og økt reisetid i togtrafikken. Reisetider på prioriterte strekninger som Oslo–Bergen, Oslo–Halden og Oslo–Drammen har vært tilnærmet lik de siste 14 årene. Samtidig med dette har bevilgningene til Jernbaneverket økt vesentlig i perioden 2000 til 2010. Økningen har vært på hele 3,9 mrd. 2010-kroner, noe som tilsvarer en realøkning på hele 68 pst.

Komiteen er kjent med at til tross for økningene i bevilgningene er ikke driftsstabiliteten og avviklingen av togtrafikken forbedret i undersøkelsesperioden. Komiteen slutter seg derfor til Riksrevisjonens krav om at både Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket må få bedre kontroll over planlegging, gjennomføring og effekten av de ulike jernbanetiltak. I sitt svar til komiteen 7. november 2012 skriver departementet at arbeidet med dette er prioritert.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser eksempelvis til at det i 2011 var færre tog i rute, flere innstillinger og flere forsinkelsestimer enn fem år tidligere. Det var riktignok en bedring fra 2010 til 2011, men samlet for perioden 2006 til 2011 har det skjedd en forverring og ikke en forbedring av jernbanetilbudet, uttalte riksrevisor under presentasjonen av undersøkelsen. Flertallet mener disse nedslående resultater viser at det er nødvendig med aktive grep og tettere oppfølging av målsettingene fra både Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket og forutsetter at dette blir gjort uten ytterligere forsinkelser.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet erkjenner at det er tett sammenheng mellom blant annet rutemønstre og kjøretid i et jernbanenett som består av 95 pst. enkeltspor. Reduksjoner i kjøretid forutsetter forkorting av linjer.

Disse medlemmer viser videre til at utgangspunktet for styrking av bevilgningene til jernbane i perioden 2006–2012 på om lag 4,2 mrd. kroner eller 76 pst., var en betydelig foreldet jernbaneinfrastruktur med overbelastning på viktige områder. Disse medlemmer forventer at den langvarige omprioritering av midler fra investeringer til vedlikehold for å styrke driftsstabiliteten i jernbanenettet vil gi langsiktige resultater. Det tar lang tid å utvikle en robust og kapasitetssterk jernbane. Disse med-

lemmer merker seg at Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket de senere år har lagt ned et betydelig arbeid med å bedre driftsstabiliteten i togtrafikken.

Utviklingen i punktligheten i persontogtrafikken både i 2011 og i 2012 har vært meget positiv. Disse medlemmer ser dette som et tegn på at arbeidet har hatt positiv effekt. Så langt i 2012 har punktligheten ligget høyere enn fastsatt resultatmål på 90 pst. i gjennomsnitt på alle togstrekningene.

Komiteen registrerer at bevilgningene i all hovedsak har vært som forutsatt i transportplanen for 2006 til 2015. Til tross for dette var om lag 70 pst. av investeringsprosjektene ikke igangsatt som planlagt, og rundt 60 pst. av de prosjektene som ble igangsatt ble ferdigstilt senere enn planlagt. Et flertall av disse prosjektene ble også betydelig dyrere (35 til 54 pst.) enn opprinnelig anslått.

Komiteen viser til at i en kommentar til dette resultatet lister Samferdselsdepartementet opp ulike årsaker både til forsinkelsene og til kostnadsøkningene samt tiltak for å forbedre situasjonen.

Komiteen viser videre til at Jernbaneverket arbeider med å forbedre plankvaliteten for prosjekter som prioriteres i Nasjonal transportplan og i de forskjellige planstadiene frem til de tas opp til bevilgning i statsbudsjettet, og departementet har besluttet at som hovedregel skal ikke prosjekter tas opp til bevilgning før det foreligger godkjente reguleringsplaner og før det er gjennomført detaljplanlegging for de enkelte prosjekter.

Komiteen ser alvorlig på at Jernbaneverket ikke har tilfredsstillende rutiner for oppfølging og kontroll av leverandørene i markedet, selv om praksisen er innskjerpet, og komiteen forutsetter at arbeidet med å bringe dette i orden gis høy prioritet.

Komiteen er usikker på om dette er tilstrekkelig til å få kontroll med situasjonen og ber om at disse utfordringer gis prioritet og at ytterligere tiltak vurderes iverksatt.

Riksrevisjonen påpeker at styringen av jernbaneinfrastruktur har svakheter og at departementet ikke får tilstrekkelig informasjon til å kunne styre dette på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen ber om at departementet sammen med Jernbaneverket vurderer ulike tiltak for bedre kontroll over kostnader og bedre planlegging og gjennomføring av prosjekter. Riksrevisjonen anbefaler videre at det må settes klare mål for effekten av investeringer og at Jernbaneverket må rapportere om effekten av utførte tiltak. Komiteen slutter seg til disse anbefalingene.

Komiteen har merket seg at mangel på kapasitet innen jernbanefag skal være en viktig årsak til forsinkelse og manglende igangsetting av prosjekter og at undersøkelsen konstaterer at rekruttering av perso-

nale med denne type kompetanse er vanskelig. Komiteen er videre kjent med at Jernbaneverket har gjennomført en rekke målrettede tiltak for å bedre situasjonen uten at dette har hatt den ønskede virkning.

Departementet skriver i sitt svarbrev av 7. november 2012 til komiteen at utdanning av ny kapasitet innenfor jernbanefagene tar nødvendigvis tid og at veksten i inntaket av nyansatte må avpasses etter Jernbaneverkets egen kapasitet til opplæring samtidig med at alle andre oppgaver skal løses.

Komiteen mener det er nødvendig å sette i gang ytterligere tiltak både på kort og lang sikt for å sikre nødvendig kompetanse og kapasitet innen jernbanetekniske fag.

Departementet hevder i sitt svar til komiteen at Jernbaneverket har innskjerpet egen praksis på området for å sikre oppfølgingen av egne rutiner. Komiteens flertall, medlemmene fra Framskrittspartiet, Høyre, Kristelige Folkeparti og Venstre, er også kjent med kritikken som er reist av Riksrevisjonen i den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2011 (Dokument 1 (2012–2013)) der det fremgår at Jernbaneverket ikke har hatt oversikt over sine innkjøpsavtaler og at det har vært vanskelig å finne dokumentasjon for at anskaffelsesregelverket er fulgt og for hvilke kontrollrutiner som eksisterte. Selv om flertallet vil kom-

me tilbake til dette under behandlingen av Dokument 1, vil flertallet hevde at praksis på dette området krever ytterligere innskjerper uten forsinkelser.

Flertallet er kjent med at Samferdselsdepartementet fikk seg forelagt rapporten ved brev av 25. januar 2012 og har i brev av 16. februar 2012 gitt kommentarer til rapporten. Statsråden fremholder i svaret blant annet at større bevilgninger til jernbanen vil gi et bedre jernbanetilbud, men vurderer det som lite realistisk å forvente at det skal bli vesentlig bedre i løpet av få år, selv om bevilgningene har økt betydelig. Flertallet forventer en langt mer offensiv holdning fra departementets side for å forbedre den svært lite tilfredsstillende situasjonen vi nå har i jernbanen og som er dokumentert gjennom Riksrevisjonens rapport.

### 3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:13 (2011–2012) – om Riksrevisjonens undersøkelse om utbygging og fornyelse av jernbaneinfrastrukturen – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 18. desember 2012

**Anders Anundsen**

leder

**Øyvind Vaksdal**

ordfører

**VEDLEGG 1****Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Samferdselsdepartementet v/statsråden, datert 17. oktober 2012****Spørsmål vedrørende Dokument 3:13 (2011-2012) Riksrevisjonens undersøkelse om utbygging og fornyelse av jernbaneinfrastrukturen**

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har for tiden til behandling Dokument 3:13 (2011-2012) Riksrevisjonens undersøkelse om utbygging og fornyelse av jernbaneinfrastrukturen. Som ledd i behandlingen av saken ønsker komiteen å stille følgende spørsmål:

1. Riksrevisjonen hevder at Jernbaneverket ikke har oversikt over status i gjennomføringen av den samlede prosjektporteføljen, noe som igjen fører til at departementet ikke får tilstrekkelig styringsinformasjon. Hva er gjort og hva blir gjort fra departementets side for å bedre både oversikt, rapportering og informasjonsflyt?
2. Ifølge Riksrevisjonen mangler det også dokumentasjon av effektene av investeringstiltak. I en kommentar fra departementet datert 23. mars 2012 hevdes det at det er krevende å dokumentere direkte effekter for mindre investeringstiltak og videre at departementet og Jernbaneverket i tiden fremover vil arbeide for at effekten av tiltakene/prosjektene under programområdene i større grad blir fulgt opp. På hvilken måte blir dette gjort og hva er resultatet av dette arbeidet så langt?
3. Bevilgningene til jernbanetiltak har i perioden 2000 til 2010 økt med 68 prosent, men til tross for dette er ikke hverken driftsstabiliteten eller avviklingen av togtrafikken forbedret. Hva er årsaken til dette?
4. Om lag 70 prosent av investeringsprosjektene ble ikke igangsatt som planlagt, rundt 60 prosent av tiltakene ble ferdigstilt senere enn planlagt, og et flertall av prosjektene ble betydelig dyrere enn anslått, opp til 54 prosent. Hva er årsaken til dette, og hva blir konkret gjort for å bringe disse forhold i orden?
5. Mangel på kapasitet og kompetanse innen jernbanetekniske fag påpekes som en av årsakene til at arbeidet med forbedring av jernbanenettet forsinkes. Departementet hevder i en kommentar at Jernbaneverket har gjennomført en rekke målrettede tiltak for å bedre situasjonen. Dette har åpenbart ikke hatt den ønskede virkning. Hvilke andre tiltak planlegger man for å forbedre situasjonen?
6. Jernbaneverket har mangelfulle rutiner for å følge opp at det gjennomføres tilstrekkelige kontroller av leverandørene i markedet. Departementet hevder at det ikke er rutineene som er mangelfulle, men at oppfølgingen og praksis ikke har vært god nok. Hvilke tiltak er igangsatt for å bringe dette i orden?
7. Riksrevisjonen hevder at det ikke finnes gode målinger av produktiviteten i jernbanesektoren. Jernbaneverket har ifølge departementet nå utviklet flere indikatorer for å måle produktiviteten i ulike deler av virksomheten. Har dette så langt gitt de nødvendige resultater eller vurderer man andre alternative grep for å kartlegge produktiviteten?
8. Det hevdes fra Riksrevisjonen at Samferdselsdepartementet ikke får tilstrekkelig informasjon om svakhetene i jernbaneinfrastrukturen og derfor ikke kan styre utviklingen på en god måte. Hva er gjort og hva gjøres for å bedre dette?

Av hensyn til komitébehandlingen bes det om snarlig svar. Det bes videre om at en word-versjon av svarbrevet sendes elektronisk til kontroll@stortinget.no.



**VEDLEGG 2****Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 7. november 2012****Spørsmål vedr. Dokument 3:13 (2011-2012) Riksrevisjonens undersøkelse om utbygging og fornyelse av jernbaneinfrastruktur**

Det vises til brev av 17. oktober d.å. fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité hvor det stilles 8 spørsmål om Riksrevisjonens Dokument 3:13 (2011-2012). Nedenfor følger Samferdselsdepartementets svar på spørsmålene.

Innledningsvis vil Samferdselsdepartementet påpeke et forhold som vi mener at Riksrevisjonen burde ha omtalt i faktabeskrivelsen og i analysen. Det har i perioden 2000-2010 vært et stort taktskifte i jernba-

nepolitikken og Jernbaneverket sine ramme- betingelser, fra et generelt lavt aktivitetsnivå i Jernbaneverket fram til 2005 med krav om omstilling og konkurranseutsetting av Jernbaneverkets egenproduksjon og vedlikehold. Ved regjeringsskiftet høsten 2005 ble arbeidet med videre konkurranse- utsetting stanset, og deretter har aktivitetsnivået i Jernbaneverket økt kraftig med over 75 pst. økning i bevilgningene. Tabellen under viser forslag til bevilgninger til Jernbaneverket for hhv. 2000, 2005 og 2010 (i St.prp. nr. 1/Prop. 1 S) i løpende mill. kr:

Jernbaneverket *)	I løpende mill. kr		
	2000	2005	2010
Drift og vedlikehold (inkl. Gardermobanen)	2 727	2 847	4 462
Investeringer i linjen (alle 30 poster)	1 219	1 423	3 918
Sum kap 1350 Jernbaneverket	3 946	4 270	8 380

\*) I 2005 ble jernbaneinfrastrukturen innlemmet i momsregimet og Jernbaneverket fikk fradrag for inngående moms. I St.prp. nr. 1 (2004-2005) ble bevilgningsforslaget på kap. 1350 redusert med om lag 599 mill. 2005-kr på grunn av dette. Bevilgningsforslaget for 2000 er ikke korrigert for dette, og er derfor ikke direkte sammenlignbart med forslagene for 2005 og 2010. Grovt anslått kunne en slik momsending i 2000 ha redusert bevilgningen med om lag 485 mill. 2000-kr. Tilsvarende ville en reversering av dette i 2010 kunne bety en økning i bevilgningen med om lag 1 175 mill. 2010-kr

For Jernbaneverket har den store økningen i bevilgningene etter 2005 betydd en overgang fra lavt aktivitetsnivå med omstilling og usikkerhet til en betydelig vekst i aktivitetsnivået. Dette har hatt en grunnleggende betydning for mange av de forholdene som Riksrevisjonen tar opp i Dokument 3:13, særlig med hensyn til tilgjengelig kapasitet innenfor jernbanefagene.

Dessuten har det både i oppfølgingen av Nasjonal transportplan 2006-2015 og Nasjonal transportplan 2010-2019 blitt erkjent at planmeldingene har undervurdert behovet for drift- og vedlikehold i arbeidet med å oppnå fastsatte mål om bedre driftsstabilitet i togtrafikken. Kvalitet, tilstand og ytelse i infrastrukturen har hatt en raskere negativ utvikling enn det som ble forutsatt i planmeldingene. Oppfølgingene av begge plan- meldingene har derfor resultert i en overoppylling av planrammene til drift og vedlikehold for planperiodene til og med 2013.

**Spørsmål 1:**

*Riksrevisjonen hevder at Jernbaneverket ikke har oversikt over status i gjennomføringen av den samlede prosjektporteføljen, noe som igjen fører til at departementet ikke får tilstrekkelig styringsinformasjon. Hva er gjort og hva blir gjort fra departementets side for å bedre både oversikt, rapportering og informasjonsflyt?*

**Svar:**

Jernbaneverket har oversikt over status i alle enkeltprosjekter, og Samferdselsdepartementet får den styringsinformasjonen fra Jernbaneverket som departementet ber om i styringsdialogen mellom departementet og etaten. Riksrevisjonens konklusjon om at Samferdselsdepartementet ikke får tilstrekkelig styringsinformasjon er etter departementets mening ikke korrekt.

De «faste» rapporteringskravene for Jernbaneverket følger av bevilgningsreglementet, etatsinstruksen og tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket. Presentasjonen og detaljeringen av disse rapporteringene diskuteres jevnlig mellom departementet og etaten. I tillegg er det et stort volum av ad hoc rapporteringer, bl.a. i forbindelse med plan- og budsjettarbeidet.

I budsjettproposisjonene for de siste 4 årene er det rapportert på oppfyllingen av Nasjonal transportplan 2010-2019 for planperioden 2010-2013 med utgangspunkt i plan- rammene og måleparametrene som følger av transportplanen. I forbindelse med ny Nasjonal transportplan 2014-2023 vil det bli foretatt en ny gjennomgang av målformuleringer og opplegget for rapportering.

### Spørsmål 2:

*Ifølge Riksrevisjonen mangler det også dokumentasjon av effekten av investeringstiltakene. I en kommentar fra departementet datert 23. mars 2012 hevdes det at det er krevende å dokumentere effekten for mindre investeringstiltak og videre at departementet og Jernbaneverket i tiden fremover vil arbeide for at effekten av tiltakene/prosjektene under programområdene i større grad blir fulgt opp. På hvilken måte blir dette gjort og hva er resultatet av dette arbeidet så langt?*

### Svar:

Jernbanenettet er et sammenhengende og regulert system, hvor samspillet mellom infrastruktur og togtrafikken er avgjørende for hvilken transportkapasitet og -kvalitet som kan tilbys. Svært mange av investeringene er avhengig av ruteplanendringer for å få ut effekten av tiltakene. Samtidig kan formålstjenlige ruteplanendringer være begrenset på grunn av andre forhold i infrastrukturen, i tilgjengelig togmateriell og i trafikk- mønsteret. Dette er særlig krevende på et jernbanenett med meget høy kapasitets- utnyttelse (mange punkter/strekninger med overbelastning i rushtrafikken), stor andel av enkeltspor og sammensatt togproduksjon (varierende tog lengder, hastighetsprofiler og stoppmønstre). Ruteplanen er et komplisert samspill mellom kapasitetsutnyttelse av infrastrukturen, trafikk sammensetting og mulige togkryssinger i forhold til togoperatørens ulike ønsker om togruter (togtider og rutestruktur – f.eks. stive ruter). For å gjøre vesentlige endringer i transporttilbudet er det ofte nødvendig å gjennomføre en rekke store og små tiltak i infrastrukturen. Virkningene av ett enkelt tiltak kan isolert sett, være små, men tiltaket sammen med en rekke andre tiltak, kan være nødvendig for å kunne realisere en bedring av transporttilbudet.

Et eksempel på samspillet mellom infrastruktur og togtilbud er det pågående arbeidet med å bedre togtilbud i Østlandsområdet – ny grunnrutemodell. Denne er delvis et resultat av det nye dobbeltsporet mellom Lysaker og Asker og NSBs investeringer i nytt togmateriell. I tillegg til det nye dobbeltsporet er det nødvendig å gjennomføre en rekke «mindre» tiltak i infrastrukturen for å kunne ta i mot nye tog og gi en betydelig forbedring av togtilbudet og mer ef-

ektiv disponering av togmateriell. Et tilsvarende eksempel er Jernbaneverkets utredninger av dobbeltspor i IC-triangelet hvor det redegjøres for sammenhengen mellom tiltak og mulige ruteforbedringer i IC-området.

Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket legger vekt på å få fram samspillet mellom infrastruktur og transporttilbudet. Dette er et viktig moment i arbeidet med ny Nasjonal transportplan 2014-2023. Den samlede effekten av tiltakene kan måles når det realiseres et nytt rutetilbud. Denne tilnærmingen er utviklet uavhengig av Riksrevisjonens Dokument 3:13.

I tillegg til ruteplanavhengige tiltak gjennomføres det en rekke tiltak som er uavhengig av ruteplanen. Dette kan være sikkerhetstiltak ved planovergang, rassikring, stasjonstiltak m.m. Disse tiltakene innrettes mot de definerte hovedmålene i Nasjonal transportplan og måles med tilhørende indikatorer, jf. del III i Samferdselsdepartementets Prop. 1 S (2012-2013).

Som et ledd i arbeidet med å evaluere de eksterne kvalitetssikringsordningene KVU/KS1 og KS2 kan det nevnes at Finansdepartementet i samarbeid med Samferdselsdepartementet har satt i gang en evaluering av utbyggingen av nytt dobbeltspor på strekningen Sandvika-Asker. Jernbaneverket har dessuten satt i gang interne evalueringer av ferdigstilte investeringstiltak. Ingen av disse evalueringene er per i dag ferdigstilt.

### Spørsmål 3:

*Bevilgningene til jernbanetiltak har i perioden 2000 til 2010 økt med 68 prosent, men til tross for dette er ikke hverken driftsstabiliteten eller utviklingen av togtrafikken forbedret. Hva er årsaken til dette?*

### Svar:

Fra 2000 til 2005 var de årlige bevilgningene til Jernbaneverket på et relativt jevnt nivå. Mesteparten av veksten i bevilgningene har skjedd fra 2006 til 2010. I perioden 2006-2010 har økningen i bevilgningene vært størst til investeringer i linjen som har liten betydning for bedringer av driftsstabiliteten så lenge arbeidene på nye jernbaneanlegg ikke er avsluttet (gjelder for alle togslag på hele jernbanenettet). Veksten i bevilgningene til drift og vedlikehold i perioden 2006-2010 har vært om lag halvparten av veksten i bevilgninger til investeringer. Innenfor drift og vedlikehold har veksten vært størst for vedlikeholdet. I løpet av perioden 2006-2010 ble det etter hvert en større forståelse for at utviklingen i tilstanden i infrastrukturen var dårligere enn tidligere antatt. I 2008 og 2009 oppstod det mange og omfattende driftsforstyrrelser bl.a. på grunn av krevende vin-

terforhold. Dessuten måtte togtrafikken på Oslo S ofte stoppes grunn av mye driftsforstyrrelser i Oslo-tunnelen. Dette skapte mange ganger kaotiske forhold for de reisende. Regjeringen besluttet derfor å starte opp Oslo-prosjektet som omfatter en total fornyelse og rehabilitering av kritisk infrastruktur i Oslo-området.

Oslo-prosjektet ble satt i gang etter at Stortinget ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2008 bevilget midler til strakstiltak og arbeid med en hovedplan for en total fornyelse. Hovedplanen inngikk i Nasjonal transportplan 2010-2019 hvor prosjektet ble prioritert med ca 2 mrd. 2009-kr på kap. 1350, post 30 Investeringer i linjen. I tillegg ble det i 2010 og 2011 satt i gang et omfattende arbeid med å styrke vinterdriften av jernbanen.

Resultatene av dette arbeidet (Oslo-prosjektet sammen med en betydelig satsing på drift og vedlikehold i perioden 2009-2012 og styrket vinterdrift) begynner nå å gi meget positive resultater. Punktligheiten i togtrafikken totalt sett hittil i 2012 (per september) er på 92 pst. (alle persontog, inkl Flytoget), mot 88 pst. i hele 2011. (målsatt standard er 90 pst.). Regulariteten i togtrafikken er på 98,1 pst. mot 97,6 pst. i 2011. Oppetiden i infrastrukturen er 98,9 pst. mot 98,5 pst. i 2011. Regulariteten og oppetiden i 2011 og 2012 har vært preget av driftsavbrudd på grunn av ras og flom etter «ekstremvær».

Det er sammensatte årsaker til at det i perioden 2000-2010 har vært en svak sammenheng mellom ressursinnsats til drift og vedlikehold av jernbanenettet og resultater i form av bedre driftsstabilitet. Den viktigste årsaken er at vedlikeholdsbehovet på jernbaneinfrastrukturen har vært for lavt prioritert over flere tiår slik at infrastrukturen etter hvert ble preget av forfall. I den aktuelle perioden var det til dels betydelig trafikkvekst på jernbanenettet som også bidro til økende slitasje på nettet. Det er flere forhold som har påvirket driftsstabiliteten i denne perioden. Dette gjelder økt kapasitetsutnyttelse i form av økt togproduksjon av et allerede overbelastet og til dels nedslitt jernbanenett i hele perioden, personellmangel (lokførere) i NSB i 2001 og 2002, samt vanskelige vinterforhold i årene 2008, 2009 og 2010.

#### Spørsmål 4:

*Om lag 70 prosent av investeringsprosjektene ble ikke igangsatt som planlagt, rundt 60 prosent av tiltakene ble ferdigstilt senere enn planlagt, og et flertall av prosjektene ble betydelig dyrere enn anslått, opp til 54 prosent. Hva er årsaken til dette, og hva blir konkret gjort for å bringe dette i orden?*

#### Svar:

Når dette skal vurderes, er det viktig å være oppmerksom på hva de ulike formelle planfasene

innebærer for et investeringsprosjekt og usikkerheten som er knyttet til prosjektomfang, kostnadsanslag og framdriften i de ulike planleggingsfasene. I hovedsak er det fire planfaser: 1) Forstudie og utredning (ev. konseptvalgutredning KVVU/ KS1 for store prosjekter), 2) Hoved- og kommunedelplan, 3) Detalj- og reguleringsplan, og 4) Byggeplan og gjennomføring. For store prosjekter gjennomføres det ekstern kvalitetssikring (KS2) før anleggsstart.

Nasjonal transportplan gir en økonomisk planramme for planperioden og angir innretning og prioritering av prosjekter. Prosjektene som spesifiseres for oppstart i løpet av de fire første årene i transportplanen, presenteres i hovedsak på grunnlag av hovedplan/kommunedelplan. Prosjekter som tas opp til bevilgning i de årlige statsbudsjettene, presenteres i hovedsak på grunnlag av detalj- og reguleringsplan (grunnlag for gjennomføring av KS2).

Gjennom de ulike planfasene, når ytterligere planlegging og detaljering er gjennomført, oppstår det ofte behov for endringer i omfang og innhold i prosjektene. Det må derfor skilles mellom tidligfase (herunder Nasjonal transportplan og Handlingsprogram) og godkjent kostnadsramme som er fastsatt av Stortinget.

I budsjettssammenheng spesifiseres prosjektene med en kostnadsramme som utgjør departementets fullmakt til å gjennomføre prosjektet og binde opp framtidige bevilgninger. Samferdselsdepartementet mener at godkjent kostnadsramme på tidspunktet for oppstart er det beste grunnlaget for å vurdere om et prosjekt blir dyrere enn planlagt. Da er rammene for prosjektet i all hovedsak fastlagt, og det gjenstår liten usikkerhet om hvordan prosjektet skal utformes.

I planperioden 2006-2009 var det i hovedsak mindre prosjekter som inngikk i Jernbane- verkets handlingsprogram, som ikke ble startet opp som planlagt. I forhold til planforutsetningene i Nasjonal transportplan skyldtes manglende oppstart i hovedsak at prosjektene i den videre planleggingen, viste seg å bli dyrere enn kostnadsanslagene som var lagt til grunn i Nasjonal transportplan/Handlingsprogrammet. I tillegg ble det i løpet av planperioden foretatt en betydelig omprioritering av bevilgningene fra investeringer til drift og vedlikehold som var nødvendig for å bedre driftsstabiliteten til togtrafikken. Dette gikk i hovedsak på bekostning av nødvendig planlegging og oppstart av mindre investeringsprosjekter under programområdene.

For å få redusert omfanget av kostnadsøkninger i de forskjellige planstadiene fram til prosjektet blir tatt opp til bevilgning, arbeider Jernbaneverket med å forbedre plan- kvaliteten for prosjekter som prioriteres i Nasjonal transportplan og i de forskjellige planstadiene fram til de tas opp til bevilgning i statsbudsjettet. Samferdselsdepartementet har besluttet

at som hovedregel, skal ikke jernbaneprosjekter tas opp til bevilgning før det foreligger godkjente reguleringsplaner og det er gjennomført detaljplanlegging for de enkelte prosjekter.

**Spørsmål 5:**

*Mangel på kapasitet og kompetanse innen jernbanetekniske fag påpekes som en av årsakene til at arbeidet med forbedring av jernbanenettet forsinkes. Departementet hevder i en kommentar at Jernbaneverket har gjennomført en rekke målrettede tiltak for å bedre situasjonen. Dette har åpenbart ikke hatt den ønskede virkning. Hvilke andre tiltak planlegger man for å forbedre situasjonen?*

**Svar:**

Samferdselsdepartementet viser til omtalene av Jernbaneverkets bemanning og kompetanse-utvikling innenfor jernbanefagene i de årlige budsjettframleggene, sist i Prop. 1 S (2012-2013), jf. side 135. Viktige deler av den spesialkompetansen Jernbaneverket har bruk for, eksisterer i liten grad eller ikke i det hele tatt utenfor etaten, f.eks. gjelder dette for Jernbaneverkets relébaserte sikringsanlegg. Utanning av ny kapasitet innenfor jernbanefagene tar nødvendigvis tid og veksten i inntaket av nyansatte må avpasses til Jernbaneverkets egen kapasitet til opplæring samtidig med at alle andre oppgaver skal løses (herunder løpende vedlikehold og nyinvesteringer).

I tillegg til økt rekruttering og kompetanseutvikling har Jernbaneverket bl.a. igangsatt en rekke tiltak mot leverandørmarkedet for nyinvesteringer som går på ulike kontraktsformer/-fagsammensetninger, intensivt bruk av kompetanse fra utlandet og sektoropplæring. Markedet har respondert positivt på disse tiltakene. En effekt av økte budsjetter er at det har ført til flere utlysninger av oppdrag både på prosjektering og bygging som har medført at flere leverandører ser på Norge som et attraktivt marked og har ført til økt konkurranse.

**Spørsmål 6:**

*Jernbaneverket har mangelfulle rutiner for å følge opp at det gjennomføres tilstrekkelige kontroller av leverandørene i markedet. Departementet hevder at det ikke er rutinene som er mangelfulle, men at oppfølgingen og praksis ikke har vært god nok. Hvilke tiltak er igangsatt for å bringe dette i orden?*

**Svar:**

Jernbaneverket har innskjerpet egen praksis på området for å sikre oppfølgingen av egne rutiner. Dette gjelder bl.a. oppfølging av entreprenørene i de ulike prosjektene med stikkprøvekontroller og revisjoner, f.eks. sosial dumping. Jernbaneverket gjen-

nomfører også egne revisjoner på utvalgte områder og firmaer. Kontraktsoppfølgingen skjer gjennom kontraktsgjennomgang og kontroll av alle fakturaer mot gjennomført arbeidsmengde (målebrev). Jernbaneverket har skriftlige revisjonsplaner i prosjektene, i divisjonen og hos jernbanedirektøren.

**Spørsmål 7:**

*Riksrevisjonen hevder at det ikke finnes gode målinger av produktiviteten i jernbane-sektoren. Jernbaneverket har ifølge departementet nå utviklet flere indikatorer for å måle produktiviteten i ulike deler av virksomheten. Har dette så langt gitt de nødvendige resultater eller vurderer man andre alternative grep for å kartlegge produktiviteten?*

**Svar:**

Samferdselsdepartementet viser til omtalen av effektivitet i Prop. 1 S (2012-2013), jf. side 135. Det har vist seg utfordrende å etablere et godt system for oppfølging av produktiviteten i Jernbaneverket, bl.a. fordi Jernbaneverket har en sammensatt tjenesteproduksjon.

Jernbaneverket har gjennomført et internt prosjekt for å styrke egen økonomistyring og regnskapskvalitet. Dette har vært et gjennomgående prosjekt for hele virksomheten knyttet til økonomistyrings- og regnskapsfunksjoner, enkelte sentrale støttefunksjoner og planleggings- og gjennomføringsprosesser i kjernevirksomheten. Prosjektet har synliggjort flere områder som krever stor innsats i 2012 og videre inn i 2013. Jernbaneverket mener dette vil bidra positivt til bl.a. måling av etatens produktivitet, planlegging i kjernevirksomheten, og effektivitet og kvalitet i støtteprosesser.

Jernbaneverket arbeider med å heve kvaliteten på styringsinformasjonen. Jernbaneverkets utbyggingsdivisjon er i 2012 vurdert i forhold til organisering, kapasitet og kompetanse med hensyn til effektiv prosjektgjennomføring innenfor de økonomiske rammer som er gitt, målt opp mot hva som ansees som beste praksis i bransjen. Det er videre igangsatt et arbeid med å se på effektiviteten av de administrative funksjonene på tvers internt i Jernbaneverket.

Det har også vært gjennomført benchmark-studier hvor Jernbaneverket er målt opp mot andre jernbaneforvaltninger i Europa (sist oppdatert i 2010). Resultatene av disse studiene må tolkes med forsiktighet, men de kan tyde på at livssyklus-kostnadene for jernbaneinfrastruktur i Norge er noe lavere enn det europeiske gjennomsnittet.

En enkel måte å vurdere utviklingen av totalproduktiviteten kan være å se på samlet omsetning i Jernbaneverket målt i forhold til antall ansatte. En slik beregning viser at omsetningen basert på regnskapstall i faste priser, eks. inntak av lærlinger i Jern-

baneverket i 2005 utgjorde ca. 0,48 ansatt per mill. krone, mens tilsvarende tall for 2011 var ca. 0,36 ansatt per mill. krone. Dette utgjør en økning i omsetningen per ansatt på ca. 33,3 pst., eller en gjennomsnittlig årlig økning på ca. 5,4 pst. i løpet av de siste 6 årene. Dette indikerer at det har vært en produktivtetsforbedring i Jernbaneverket i denne perioden.

**Spørsmål 8:**

*Det hevdes fra Riksrevisjonen at Samferdselsdepartementet ikke får tilstrekkelig informasjon om*

*svakhetene i jernbaneinfrastrukturen og derfor ikke kan styre utviklingen på en god måte. Hva er gjort og hva gjøres for å bedre dette?*

Se svar på spørsmål 1.

Kopi: Jernbaneverket  
Riksrevisjonen





