



# Innst. 47 S

(2016–2017)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:10 (2015–2016)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet

---

Til Stortinget

#### Sammendrag

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om vedlikeholdsoppgavene i Jernbaneverket utføres effektivt og på en slik måte at hensynet til framkomlighet blir ivaretatt. Undersøkelsen omfatter perioden 2006–2015, for vedlikehold utført både i egenregi og av eksterne leverandører.

Hovedmålet for jernbanepolitikken er å bidra til at transportbrukerne får et godt jernbanetilbud. Jernbaneverket er direkte underlagt Samferdselsdepartementet og har ansvar for blant annet drift, vedlikehold og utbygging av statens jernbaneinfrastruktur, med tilhørende anlegg og innretninger. Vedlikeholdet skal ivareta sikkerheten, realkapitalen og driftsstabiliteten på jernbanenettet. Det viktigste målet for vedlikeholdet av jernbanenettet er å redusere omfanget av driftsforstyrrelser og legge til rette for bedre punktlighet og regularitet i togtrafikken. Manglende vedlikehold har store konsekvenser for brukerne av jernbanenettet. Gjentakende forsinkelser og nedetid (driftsavbrudd) rammer både persontransport og godstransport, noe som har store samfunnsøkonomiske konsekvenser. Stortinget har flere ganger blitt orientert om at jernbaneinfrastrukturen har et vedlikeholdsetterslep. I Prop. 1 S (2014–2015) fra Samferdselsdepartementet er etterslepet ved utgangen av 2014 estimert til om lag 17,7 mrd. 2015-kroner. Tilstanden på store deler av dagens jernbanenett er ikke

god nok til å levere et tilfredsstillende togtilbud med høy punktlighet og regularitet.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Prop. 1 S fra Samferdselsdepartementet i perioden 2005 til 2016 med tilhørende innstillinger
- Innst. S. nr. 240 (2003–2004) fra samferdselskomiteen om St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015
- Innst. S. nr. 300 (2008–2009) fra transport- og kommunikasjonskomiteen om St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019
- Innst. 450 S (2012–2013) fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023

Rapporten ble forelagt Samferdselsdepartementet ved brev 1. desember 2015. Departementet har i brev 15. januar 2016 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument. Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Samferdselsdepartementet 3. februar 2016 og statsrådets svar 17. februar 2016 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

#### Hovedfunn

- Økte bevilgninger har så langt i liten grad ført til at målene for driftsstabilitet nås.
- Svak styring og oppfølging av vedlikeholdsarbeidet:
  - Jernbaneverkets ledelse har ikke sørget for nødvendige styringsverktøy.
  - Jernbaneverket har ufullstendig dokumentasjon av tilstanden på banen.

- Jernbaneverket har ikke et system for å måle produktiviteten i vedlikeholdsarbeidet.
- Nødvendige tiltak for å bedre styringsinformasjonen for vedlikeholdsarbeidet er ikke prioritert.
- Departementet har lite informasjon om hvorvidt bevilgningene brukes effektivt.

### Riksrevisjonens merknader

#### *Økte bevilgninger har så langt i liten grad ført til at målene for driftsstabilitet nås*

I behandlingen av Nasjonal transportplan 2014–2023, jf. Innst. 450 S (2012–2013), understreket flertallet i transport- og kommunikasjonskomiteen at økte bevilgninger til samferdselssektoren krever en mer effektiv ressursbruk. Målet er en mest mulig effektiv forvaltning av samferdselsmidlene. Dette følges opp i Prop. 1 S (2012?2013), der Samferdselsdepartementet legger vekt på at ressursene som tilføres Jernbaneverket, skal utnyttes mest mulig effektivt. Forbedring av driftsstabiliteten i togtrafikken og drift og vedlikehold av jernbanen er omtalt som høyt prioriterte områder i alle statsbudsjettene de siste 15 årene. Det gjelder blant annet Prop. 1 S (2012–2013), der det går fram at for å bedre driftsstabiliteten i infrastrukturen prioriteres vedlikehold og fornyelse.

I perioden 2006–2014 har Jernbaneverkets forbruk til vedlikehold av jernbanen hatt en realvekst på nærmere 110 pst. I samme periode har antall kilometer jernbane økt med 3 pst., og togtettheten har økt med 7 pst. på landsbasis og vesentlig mer i tettbygde strøk. Dette fører til at jernbanens robusthet blir satt under press, og det kan forklare noe av kostnadsveksten til vedlikehold. Jernbaneverkets beregninger viser at det også har vært et økende etterslep av vedlikehold, og deler av kostnadsveksten skyldes økt vedlikeholdsbehov som følge av dette. På grunn av usikkerhet i beregningene av vedlikeholdsetterlep og manglende produksjonsdata, både for internt og eksternt utført vedlikehold, er det uklart om realøkningen i vedlikeholdskostnadene har gitt en tilsvarende økning i utført vedlikehold.

Samferdselsdepartementet bruker driftsstabilitet som mål på kvaliteten på infrastrukturen. Driftsstabilitet er konkretisert med resultatmål for oppetid, regularitet og punktlighet. Jernbaneverket har fra 2006 til 2011 hatt en negativ utvikling for oppetid og regularitet. Fra 2011 har utviklingen vært positiv, men nivået var likevel lavere i 2014 enn i 2006. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at resultatene ikke er bedret totalt i perioden, gitt økningen i bevilgningene til vedlikehold.

I størstedelen av perioden har resultatene ligget under departementets måltall for oppetid og regularitet. Målet for punktlighet ble totalt sett nådd i 2012, 2013 og 2014, selv om persontogene i rushtrafikken i Oslo og godstrafikken fortsatt lå under målet.

Undersøkelsen viser at Jernbaneverkets feilstatistikk ikke er pålitelig. Likevel er det kjent at signalanlegget er gammelt og står for en stor del av feilene som fører til forsinkelser og innstillinger. Jernbaneverkets forbruk til vedlikehold av signalanlegg utgjør kun 20 pst. av det totale vedlikeholdsforbruket i 2014. Undersøkelsen viser at det er mangel på kompetanse på signalanlegg i Jernbaneverket, noe som kan føre til at etaten ikke får gjennomført alt planlagt vedlikehold på signalanlegg. Jernbaneverket oppgir at fornyelser i signalanlegget ikke har vært prioritert i perioden 2006–2014, i påvente av nytt signalanlegg, ERTMS. Det er fortsatt 14 år til det nye anlegget etter planen skal være i bruk på hele jernbanenetet. Det innebærer at utviklingen med økte kostnader til korrektivt og forebyggende vedlikehold på signalanlegget vil fortsette, og at det de nærmeste årene vil være vanskelig å nå målet om å redusere antall forsinkelsestimer og innstillinger.

#### *Svak styring og oppfølging av vedlikeholdsarbeidet*

##### JERNBANEVERKETS LEDELSE HAR IKKE SØRGET FOR NØDVENDIGE STYRINGSVERKTØY

I Meld. St. 27 (2014–2015) På rett spor – Reform av jernbanesektoren er det framhevet som viktig å utvikle langsiktige strategier for jernbanen, og at selv et tiårig perspektiv for jernbanen er for kort. I nasjonale transportplaner som gjelder for undersøkelsesperioden, har det blitt varslet en strategi for å dekke jernbanenettets vedlikeholdsbehov gjennom mer konsentrert vedlikehold strekningsvis for å oppnå mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene. Av reglement for økonomistyring i staten, med tilhørende bestemmelser, går det fram at en virksomhet er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Den interne styringen skal være innrettet slik at virksomhetens økonomisystem, sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer, belyser om virksomheten drives effektivt i forhold til kostnader og fastsatte mål og resultatkrav.

Undersøkelsen viser at Jernbaneverket mangler en langsiktig vedlikeholdsstrategi og baserer vedlikeholdet i stor grad på akutte behov, resultatet av tilstandskontroller og en fornyelsesplan som justeres årlig. Jernbaneverket har ikke en ensartet måte å rapportere styringsinformasjon på. De enkelte banesjefstrekningene har ulike planer og rapporteringsdokumenter. Det er gjennomgående lite analyse og evaluering i rapporteringen, og det rapporteres ikke opp mot fastsatte årsplaner. Undersøkelsen viser at Jernbaneverket i stor grad følger opp forbruk mot budsjett, men i liten grad følger opp hvor mye vedlikehold som er utført for midlene.

Undersøkelsen viser at det er liten kobling mellom systemet der forsinkelser og innstillinger blir

registrert (TIOS), og systemet der de faktiske feilene på banen er registrert (BaneData). Dette bidrar til å svekke Jernbaneverkets grunnlag for å vurdere konsekvenser av feil i infrastrukturen. Lav kvalitet i registreringene i Jernbaneverkets styringssystemer gir risiko for at etaten ikke prioriterer de riktige vedlikeholdsoppgavene. Bedre kvalitet i registreringene og i koblingene mellom dem ville ha styrket Jernbaneverkets evne til å prioritere vedlikeholdet ut fra den tilstanden som ønskes oppnådd, og målene for driftsstabilitet.

Det framgår i Nasjonal transportplan 2006–2015 at konkurranse kan fremme effektivitet fordi det stimulerer produsenter og tilbydere av transporttjenester til å drive effektivt, og dermed produsere til lavest mulig kostnad. Dette kommer brukerne til gode og fremmer samfunnsøkonomisk effektiv bruk av ressursene. I Prop. 1 S (2013–2014) framgår det at Jernbaneverket er en stor oppdragsgiver i leverandørmarkedet, og at etaten er avhengig av at det finnes et vel fungerende marked med god konkurranse. I Jernbaneverkets arbeid med effektiviseringsprogrammet er kun oppgaver utført i egenregi definert som påvirkbare og brukt som grunnlag for beregning av effektiviseringsgevinster. Jernbaneverket har i liten grad utarbeidet overordnet styringsinformasjon som kan belyse hvorvidt etaten bidrar til forutsigbare rammebetingelser for leverandørene. Undersøkelsen viser at det er et potensial for forbedring av effektiviteten i Jernbaneverkets bruk av leverandørmarkedet. Riksrevisjonen mener det er viktig at Jernbaneverket er oppmerksom på effektiviseringsmuligheter også i planleggingen av vedlikehold som utføres av eksterne leverandører.

Informasjon om produktivitetsutvikling kan bidra til å redusere kostnadene til gjennomføring av vedlikeholdet, blant annet gjennom intern sammenligning og erfaringsoverføring mellom enheter. Siden 2004 har Jernbaneverket utarbeidet produksjonsrapporter som er ment å gi styringsinformasjon om vedlikehold utført i egenregi og av eksterne leverandører. Undersøkelsen viser at kvaliteten på dataene i rapportene er lav. Mengdetallene er ikke hentet fra BaneData, men produsert manuelt i regneark i banesjefstrekningene. Det er ikke satt krav til hvilke variabler som skal inngå i mengderapporteringen, og rapporteringen er ikke kvalitetssikret av Jernbaneverket sentralt. Undersøkelsen viser blant annet at banesjefene ikke har rapportert ensartet for enheter i mengderegistreringene. Den lave kvaliteten på rapporteringen gjør at rapportene i liten grad kan brukes til sammenligning over tid, verken for arbeid utført i egenregi (innenfor en banesjefstrekning eller mellom banesjefstrekninger) eller vedlikeholdsarbeid utført av eksterne leverandører. Mangelen på produktivitetmålinger bidrar til at det er lite evalueringer av

tidligere års gjennomføring av oppgaver. Jernbaneverket gjennomfører i liten grad sammenligninger med andre land, verken for driftsstabilitet, for tilstand på infrastrukturen eller for produktivitet og effektivitet. Etter Riksrevisjonens vurdering gir Jernbaneverkets styringssystemer i liten grad informasjon som kan sikre at målene for en effektiv ressursbruk nås.

#### JERNBANEVERKET HAR UFULLSTENDIG DOKUMENTASJON AV TILSTANDEN PÅ BANEN

Nøyaktig informasjon om tilstanden på banen er viktig både for planlegging og prioritering av vedlikeholdsarbeid, og for oppfølging av kvaliteten på vedlikeholdsarbeidet. Jernbaneverket overvåker infrastrukturen ved jevnlig tilstandskontroller og halvårlige målevognkjøringer. Undersøkelsen viser imidlertid at selv om det lokalt på banesjefstrekningene er god kjennskap til tilstanden på banen, er ikke dokumentasjonen i BaneData, som er Jernbaneverkets viktigste kilde for oversikt over vedlikeholdsbehovet, god nok. Det er ulik bruk av BaneData, og det er fortsatt ikke helt klart for de ansatte hvordan systemet skal brukes, og hva det skal brukes til. Registreringene i BaneData har likevel blitt bedre i perioden, og da ledelsen i 2014 la trykk på å bedre kvaliteten på noen utvalgte komponenttyper, ble registreringene betydelig forbedret. Undersøkelsen viser at manglende registreringer i BaneData bidrar til å svekke kvaliteten på styringsinformasjonen, som blant annet benyttes for å beregne vedlikeholdsetter-slep og prioritere og følge opp vedlikeholdet.

Etaten har indikert en usikkerhet i teoretisk beregnet vedlikeholdsetter-slep på pluss/minus 40 pst., både når det gjelder de faktiske levetidene og komponentenes tilstand, og enhetskostnadene som er lagt til grunn for beregningene. Undersøkelsen viser at Jernbaneverket oppjusterte konsulentfirmaet Civitys beregninger (basert på BaneData) med om lag 50 pst.

Undersøkelsen viser at lokalkunnskap er en viktig kilde i Jernbaneverket for å ha oversikt over tilstanden på banen. Når slik informasjon ikke er dokumentert i BaneData, er den lite tilgjengelig og kan svekke muligheten for overordnet strategisk styring. Det er også sårbart for organisasjonen når ansatte med stor lokalkunnskap slutter. Det går fram av undersøkelsen at overføring av lokalkunnskap fra erfarne til mindre erfarne ansatte ofte ikke er systematisert. Etter Riksrevisjonens vurdering mangler Jernbaneverket en fullstendig og systematisk dokumentasjon av tilstanden på banen.

#### JERNBANEVERKET HAR IKKE ET SYSTEM FOR Å MÅLE PRODUKTIVITETEN I VEDLIKEHOLDSARBEIDET

Departementet har gjentatte ganger etterlyst indikatorer som gjør det mulig å følge opp Jernbaneverkets produktivitet over tid. For å måle produktivitet i vedlikeholdsarbeidet må det finnes informasjon som kan knytte ressursinnsatsen (for eksempel kostnadene) til produksjonen (det utførte vedlikeholdet). Jernbaneverket har fra 2006 fått utarbeidet interne og eksterne rapporter som omhandler etatens arbeid med produktivitetmålinger og kvaliteten på dette arbeidet. I flere av rapportene er det konkrete forslag til måleindikatorer.

Jernbaneverket har ikke et system for å måle hvor produktivt vedlikeholdsarbeidet er. Det er gjort nødvendige endringer i måten kostnader skal føres på i økonomisystemet, men etaten mangler fortsatt et system for mengderegistrering i BaneData. Jernbaneverket har derfor ikke en standardisert metode for å innhente presis informasjon om omfanget av det totale vedlikeholdet på jernbanen.

#### ***Nødvendige tiltak for å bedre styringsinformasjonen for vedlikeholdsarbeidet er ikke prioritert***

Det har vært kjent i hele undersøkelsesperioden at det har vært en stor utfordring for Jernbaneverket å sikre at jernbaneinfrastrukturen er godt vedlikeholdt, og at arbeidet skjer på en effektiv måte. En sentral forutsetning for å få til dette, er at Jernbaneverket har systematisk informasjon om jernbanens tilstand, vedlikeholdsbehov, planlagt og faktisk utført arbeid, samt kostnader og effekter av det utførte arbeidet. Jernbaneverket har uttrykt behov for å bedre styringsinformasjonen for å kunne effektivisere vedlikeholdsarbeidet. Jernbaneverket har i undersøkelsesperioden fått utarbeidet flere interne og eksterne rapporter som anbefaler konkrete tiltak som kan iverksettes for å legge forholdene til rette for produktivitetmålinger. Undersøkelsen viser imidlertid at disse rapportene og tiltakene i liten grad er behandlet av Jernbaneverkets ledergruppe. Også emner som produktivitet, effektivitet, resultater av produksjonen, datakvalitet i produksjonsrapportene og intern og ekstern sammenligning, har i liten grad blitt drøftet i møtene i jernbaneledelsen.

Mange av svakhetene i styringsinformasjonen er et resultat av manglende og feilaktig registrering, og at det er svak forståelse i organisasjonen for hvordan denne informasjonen skal brukes. Systemene gir for eksempel mulighet for å måle effektiv tidsbruk på utførte oppgaver, men for at disse opplysningene skal kunne brukes, må det etableres en ensartet registreringspraksis. Jernbaneverkets ledelse stiller i liten grad krav til kvaliteten på registreringene, og følger i liten grad opp med opplæringstiltak og overvåking

av at registreringene blir gjennomført i samsvar med hensikten. Dette bidrar til at Jernbaneverket i dokumentasjon og styring av utført arbeid har en kultur preget av manglende nøyaktighet. For at Jernbaneverket skal kunne framskaffe nødvendig styringsinformasjon, både for sin egen og departementets styring og oppfølging, er det etter Riksrevisjonens vurdering viktig at Jernbaneverkets øverste ledelse avklarer valg av tekniske løsninger og følger aktivt opp implementering og bruk. Det må også avklares hvordan informasjonen skal benyttes i organisasjonen.

Bevilgningene til vedlikehold av jernbanen har økt kraftig i undersøkelsesperioden, 2006–2014. Samtidig indikerer funnene i både denne undersøkelsen og i Jernbaneverkets egen kundeundersøkelse at Jernbaneverket i liten grad har forbedret styringen og oppfølgingen av vedlikeholdsarbeidet i denne perioden. Jernbaneverket har gjennom effektiviseringsprogrammet satt i gang flere tiltak for å forbedre prosessene for vedlikeholdsarbeidet, men ifølge Jernbaneverket vil det ta tid før det vises god effekt av disse endringene. Jernbaneverket har hatt mange år på å forbedre styringsinformasjonen for måling av effektiv ressursbruk, og på å forbedre nøyaktighetskulturen i organisasjonen. Indikatorer for måling av produktivitet eller gevinster fra effektiviseringsprogrammet innen drift og vedlikehold, som blant annet ville gjøre det mulig å vise effekter av de igangsatte tiltakene, er likevel fortsatt ikke utarbeidet. Etter Riksrevisjonens vurdering tyder dette på at den øverste ledelsen i Jernbaneverket ikke har prioritert nødvendige tiltak for å bedre styringsinformasjonen for vedlikeholdsarbeidet, og at ledelsen ikke har etablert en god nok forbedringskultur i organisasjonen. Dette viser også en mangelfull oppfølging fra departementets side.

#### ***Departementet har lite informasjon om hvorvidt bevilgningene brukes effektivt***

Samferdselsdepartementet har i tildelingsbrev og etatsstyringsmøter gjort det klart at Jernbaneverket har et betydelig ansvar for å benytte tildelte midler på en effektiv måte. Departementet har etterspurt måling av produktivitet i Jernbaneverket i mange år. Etaten har flere ganger rapportert at den har et system som måler produktivitet, og at den bruker både intern sammenligning og sammenligning med andre land i sin styring. Samferdselsdepartementet har også formidlet dette videre til Stortinget. Undersøkelsen viser at opplysninger om produksjon, oppgavegjennomføring og produktivitet som er formidlet fra Jernbaneverket til departementet og videre til Stortinget, er basert på data fra produksjonsrapportene, som er av svært lav kvalitet. Ettersom Jernbaneverket ikke har et system for å måle produktivitet, og i liten grad

har etablert indikatorer for effektiv ressursbruk, får departementet svært begrenset informasjon om hvorvidt bevilgningene brukes effektivt. Departementet følger i hovedsak opp om bevilgningene er brukt i henhold til budsjett, og om målene for driftsstabilitet er nådd.

Stortinget har gjennom behandlingen av Nasjonal transportplan 2014–2023, jf. Innst. 450 S (2012–2013), sluttet seg til at Jernbaneverket skal gjennomføre et effektiviseringsprogram. Etter at effektiviseringsprogrammet ble satt i gang i 2013, har departementet etterspurt indikatorer for måling av gevinster og fulgt opp tiltak og gevinster i etatsstyringsdialogen. Indikatoren som Jernbaneverket har utviklet for rapportering om drift og vedlikehold til departementet, gir imidlertid lite informasjon om effekten av de igangsatte tiltakene. Ifølge departementet erstatter effektiviseringsprogrammet tidligere etterspørsler etter mål for produktivitet, og departementet har ikke etterlyst en mer helhetlig måling av produktivitet etter at effektiviseringsprogrammet ble igangsatt. Etter Riksrevisjonens vurdering er det en for passiv oppfølging fra departementets side. Riksrevisjonen mener at departementet må påse at nødvendig og pålitelig styringsinformasjon faktisk foreligger.

Målene for driftsstabilitet er de viktigste kvalitative indikatorene departementet har for oppfølging av Jernbaneverkets vedlikeholdsarbeid. Disse målene omfatter ikke innstillinger som følger av de planlagte vedlikeholdsarbeidene. Ifølge departementet er bakgrunnen for dette konflikten mellom økt vedlikeholdsaktivitet på sporet og målet om økt driftsstabilitet. Departementet har heller ikke fastsatt andre resultatmål for de planlagte vedlikeholdsarbeidene. Jernbaneverkets innstillinger av persontog i forbindelse med planlagte vedlikeholdsarbeider har økt kraftig i takt med økte budsjetter til vedlikehold. Totalt antall innstilte persontog, inkludert innstillinger på grunn av planlagte arbeider, har økt med nærmere 140 pst. i perioden 2009–2014. Det er ingen forutsetning at arbeidene skal være planlagt i forkant av at ruteplanen fastsettes. Når Jernbaneverket kan innstille tog gjennom hele året, også etter at ruteplanen er fastsatt, og slike innstillinger ikke inngår i departementets regularitetsmål, reduseres Jernbaneverkets insentiver til å gjennomføre de planlagte arbeidene så effektivt som mulig. Innstillinger for godstog inngår heller ikke i regularitetsmålene, og verken Jernbaneverket eller departementet har oversikt over omfanget av innstilte godstog. Etter Riksrevisjonens vurdering har departementet ikke fastsatt resultatmål som i tilstrekkelig grad sørger for nødvendig informasjonsgrunnlag til å følge opp at bevilgninger til vedlikehold av jernbanen brukes effektivt og at hensynet til framkommelighet blir ivaretatt.

## Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet overfor Jernbaneverket og gjennom opprettelsen og oppfølgingen av det nye infrastrukturforetaket

- sørger for at ledelsen styrker styringen og oppfølgingen av vedlikeholdsarbeidet, som utføres både i egenregi og av eksterne leverandører, gjennom å
  - etablere en mer systematisk, helhetlig og strategisk styring av vedlikeholdet
  - sørge for at nødvendig og pålitelig styringsinformasjon faktisk foreligger
  - vurdere effektiviseringsmuligheter i planleggingen av vedlikehold som utføres av eksterne leverandører
- vurderer om resultatmålene som departementet har satt, gir tilstrekkelig styringsinformasjon om effektiviteten i vedlikeholdet av jernbanenettet

## Departementets oppfølging

Statsråden peker på at en av de største utfordringene med å nå målene for en driftsstabil jernbane og trafikkavvikling, er det store etterslepet i fornyingen av jernbaneinfrastrukturen. Statsråden trekker fram at det først i 2015 har blitt prioritert nok midler til å redusere vedlikeholdsetterslepet. Økte bevilgninger til vedlikehold av jernbanenettet har ført til at punktlighetsmålene stort sett har blitt oppnådd i årene 2012–2015, og Jernbaneverket nådde oppetidsmålet for første gang i 2015.

Statsråden viser til at når aktivitetsnivået for vedlikeholdsarbeidet ikke har vært tilstrekkelig for å opprettholde tilstanden i infrastrukturen og nivået på driftsstabiliteten i togtrafikken, har vedlikeholdsstrategien blitt dreid mot kortsiktige prioriteringer for å håndtere de mest akutte behovene og hensynet til sikker drift av jernbaneinfrastrukturen. Statsråden påpeker at i tillegg til økte rammer har Jernbaneverket siste år utarbeidet en strategi for et bærekraftig leverandørmarked og fått fullmakter til å kunne planlegge mer langsiktig og strategisk innen vedlikeholdet. Jernbaneverket har nå en mer langsiktig tilnærming til vedlikeholdsarbeidet. Statsråden peker på at Riksrevisjonens undersøkelser viser at prioritering av vedlikeholdet og drøftingen av vedlikeholdsstrategi bør gis en grundigere behandling i arbeidet med Nasjonal transportplan, og tar sikte på å følge opp dette i arbeidet med neste Nasjonal transportplan.

Statsråden trekker fram at Jernbaneverket i lang tid har prioritert arbeidet med å bedre sine egne styringssystemer. Det gjelder blant annet regnskapssystemene, systemene for dokumentasjon og registrering av tilstanden i jernbaneinfrastrukturen, datakvaliteten og komplettering av informasjonen. Stats-

råden framhever likevel at verktøyene ikke er godt nok utviklet og samkjørte, og at det fortsatt gjenstår noe arbeid med å komplettere, oppdatere og kvalitetssikre dokumentasjonen av jernbanen. Arbeidene med forbedring av Jernbaneverkets styringssystemer har blitt fulgt opp i etatsstyringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket.

Etter Samferdselsdepartementets syn bidrar Jernbaneverkets effektiviseringsprogram til en mer helhetlig styring av effektiv ressursbruk i Jernbaneverket. Samferdselsdepartementet har vært opptatt av at Jernbaneverket må gjøre gode avveinger mellom tilstrekkelig sportilgang til å gjennomføre arbeidene effektivt, og hensynet til togtrafikken og togbrukerne. Etter Samferdselsdepartementets vurdering gir målene for driftsstabilitet et godt grunnlag for å følge opp framkommeligheten på jernbanenettet. Statsråden framhever likevel at Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er grunn til å vurdere nærmere hvordan planlagte arbeider (vedlikehold og investeringer) blir behandlet, herunder om, og eventuelt når, det bør stilles krav til hvor lang tid i forkant arbeidene blir meldt inn.

Statsråden vil i etatsstyringsdialogen følge opp Jernbaneverkets ledelse når det gjelder anbefalingene om bedre styringsinformasjon, systematisk, helhetlig og strategisk styring av vedlikeholdet og effektivisering av vedlikeholdet, både det som gjennomføres i egenregi og det som settes ut i konkurranse. I tillegg vil statsråden vurdere hvordan anbefalingene kan følges opp i stortingsdokumentene. Statsråden mener departementets resultatmål og oppfølgingen av dem gir departementet viktig styringsinformasjon. Departementet vil i gjennomføringen av den pågående jernbanereformen legge stor vekt på å sikre innføringen av et opplegg med god styringsinformasjon generelt og om effektiviteten i vedlikeholdet spesielt. I forbindelse med neste Nasjonal transportplan vil det bli vurdert hvordan målstrukturen for samferdselsetatene kan/bør videreutvikles, og om målene for framkommeligheten kan/bør skjerpes.

### Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at departementet mener det har skjedd en forbedring i Jernbaneverkets styringssystemer og at effektiviseringsprogrammet bidrar til en mer helhetlig styring av ressursbruken i Jernbaneverket. Riksrevisjonen mener det er positivt at Jernbaneverket har satt i gang et effektiviseringsprogram, men påpeker at for at ledelsen og departementet skal kunne følge opp tiltakene, må det etableres et tilfredsstillende system for måling og oppfølging av effektiviseringsgevinster. Etter Riksrevisjonens vurdering har Jernbaneverket ikke gjennomført nødvendige tiltak for å sikre informasjon om hvorvidt bevilgningene til vedlikehold av jernbanen bru-

kes effektivt, til tross for at informasjonen har vært etterspurt av Stortinget i mange år. Etter Riksrevisjonens oppfatning gjør lav kvalitet på styringsinformasjonen, blant annet om beregning av vedlikeholdsetterslep og produksjonsdata, at det er uklart om de økte bevilgningene har ført til en tilsvarende økning i utført vedlikehold.

Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp anbefalingene om styring og oppfølging av vedlikeholdsarbeidet overfor Jernbaneverkets ledelse, og at departementet i gjennomføringen av den pågående jernbanereformen vil legge stor vekt på å sikre god styringsinformasjon.

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Tom E. B. Holthe og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Dokument 3:10 (2015–2016) Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet. Komiteen minner om at det er bred politisk enighet om viktigheten av en veldrevet jernbane, og om at det transportpolitiske målet for jernbanen er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling. For at reisende skal velge jernbanen, er det nødvendig at den etaten som har ansvaret for jernbanenettet, lykkes med å oppnå dette målet.

Komiteen understreker at forbedring av driftsstabiliteten i togtrafikken og drift og vedlikehold av jernbanen er omtalt som høyt prioriterte områder i alle statsbudsjettene de siste 15 årene. Det gjelder blant annet Prop. 1 S (2012–2013), der det går fram at for å bedre driftsstabiliteten i infrastrukturen prioriteres vedlikehold og fornyelse. Å drifte og vedlikeholde infrastrukturen har også vært blant Jernbaneverkets innsatsområder i 2014–2017. Komiteen mener det burde ha vært mulig for Jernbaneverket å vurdere om realøkningen etaten har hatt i vedlikeholdskostnader siden 2006, har gitt en tilsvarende økning i utført vedlikehold. Komiteen støtter Riksrevisjonens oppfatning av at det er kritikkverdig at resultatene for driftsstabilitet ikke er bedret totalt i perioden, gitt økningen i bevilgningene til vedlikehold. Komiteen ser med bekymring på at Jernba-

neverket mangler kompetanse på signalanlegg, og understreker at det inngår i Jernbaneverkets ansvar og mandat å sørge for at etaten innehar den nødvendige kompetanse til å utføre eget samfunnsoppdrag i henhold til instruks.

Komiteen fremhever at en statlig virksomhet er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Den interne styringen skal være innrettet slik at virksomhetens økonomisystem, sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer, belyser om virksomheten drives effektivt i forhold til kostnader og fastsatte mål- og resultatkrav. En etat har et ansvar for å drive så transparent og målbart at den gjør seg politisk styrbar, slik at etaten selv kan ta informerte beslutninger, og slik at tilgjengelig styringsinformasjon kan belyse for statsråden og Stortinget hvorvidt etaten fyller oppgaven og bidrar til forutsigbare rammebetingelser for leverandørene. Informasjon om tilstanden på banen og resultatene av vedlikeholdsarbeidet inngår som sentrale deler av den styringsinformasjonen en etat må kunne forventes å fremlegge i jevnlig rapportering til departementet.

Komiteen understreker at det ved oppstart av Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF fra starten av må etableres bedre rutiner for datainnhenting og -behandling, at resultatmålbarhet sikres, at nødvendige styringsverktøy er på plass og at disse tas i bruk.

Komiteen understreker at Samferdselsdepartementet har et overordnet ansvar for å følge opp Jernbaneverkets rapportering, og at dette ikke synes å ha foregått i tilfredsstillende grad. Komiteen er tilfreds med at statsråden i sitt svar til Riksrevisjonen sier seg «i stor grad enig i revisjonens anbefalinger om å følge opp Jernbaneverkets ledelse» og vil følge opp disse i etatsstyringsdialogen. Komiteen forventer derfor at ved oppstarten av ny styringsstruktur for jernbanen 1. januar 2017, er Riksrevisjonens

anbefalinger i Dokument 3:10 (2015–2016) innarbeidet:

- sørge for at ledelsen styrker styringen og oppfølgingen av vedlikeholdsarbeidet, som utføres både i egenregi og av eksterne leverandører, gjennom å
  - etablere en mer systematisk, helhetlig og strategisk styring av vedlikeholdet
  - sørge for at nødvendig og pålitelig styringsinformasjon faktisk foreligger
  - vurdere effektiviseringsmuligheter i planleggingen av vedlikehold som utføres av eksterne leverandører
- vurdere om resultatmålene som departementet har satt, gir tilstrekkelig styringsinformasjon om effektiviteten i vedlikeholdet av jernbanenettet.

Komiteen viser videre til at det er mangel på kompetanse på signalanlegg i Jernbaneverket, noe som kan føre til at etaten ikke får gjennomført alt planlagt vedlikehold på signalanlegg, og forventer at tilstrekkelig kompetanse på signalanlegg i Jernbaneverket prioriteres og er på plass så snart som mulig.

For øvrig viser komiteen til Riksrevisjonens anbefalinger og slutter seg til disse.

### **Komiteens tilråding**

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

v e d t a k :

Dokument 3:10 (2015–2016) – Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 8. november 2016

**Martin Kolberg**

leder

**Rasmus Hansson**

ordfører

