



STORTINGET

Innst. 39 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
frå kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:11 (2016–2017)

Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet

Til Stortinget

Samandrag

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere de store jernbaneinvesteringenes bidrag til et attraktivt togtilbud, særlig i hvilken grad investeringene har bidratt til reduserte reisetider, bedret forutsigbarhet og økt antall avganger for de reisende. Undersøkelsen omfatter perioden fra 2005 til 2016.

Økt bruk av jernbanetransport er viktig for å nå målet om et mer effektivt og miljøvennlig transportsystem. For at toget skal benyttes, må togtilbudet være attraktivt sammenlignet med alternative transportformer. Investeringene i ny jernbaneinfrastruktur skal bidra til dette. For å oppnå ønskede virkninger av investeringene må disse ses i sammenheng med endringer i ruteplanen og anskaffelser av nye tog.

I perioden 2005–2016 har bevilgningene til investeringer i jernbanen økt betydelig – fra 1,4 mrd. kroner til om lag 10 mrd. kroner årlig. Statlige investeringer med en anslått investeringskostnad på over 750 mill. kroner omfattes av ordningen med eksternt kvalitetssikring i staten (KS-ordningen). I perioden er det ferdigstilt sju slike store investeringsprosjekter som til sammen har kostet over 20 mrd. kroner. Flere store prosjekter er under planlegging og bygging.

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

- Prop. 1 S fra Samferdselsdepartementet i perioden 2005 til 2017 med tilhørende innstillinger
- Innst. 450 S (2012–2013) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023
- Innst. 300 S (2008–2009) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019
- Innst. S. nr. 240 (2003–2004) Innstilling fra samferdselskomiteen om St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015
- Innst. 390 S (2011–2012) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 21 (2011–2012) Norsk klimapolitikk

Rapporten ble forelagt Samferdselsdepartementet ved brev 20. februar 2017.

Departementet har i brev 20. mars 2017 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet av 26. april 2017 og statsrådets svar av 10. mai 2017 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

Hovedfunn

- Betydelige effekter av investeringene oppnås først gjennom større endringer i ruteplanen, og slike endringer gjennomføres sjelden.
- Endringene i togtilbudet har ikke medført at antall reisende med tog har økt mer enn antall reisende med bil.

- Arbeidet med signalanlegg og andre nødvendige tiltak for å ta ut effekt har ikke vært en integrert del av investeringsprosjektene.
- Styringen har i liten grad vært innrettet mot å ta ut effekter av investeringene.

Riksrevisjonens merknader

Betydelige effekter av investeringene oppnås først gjennom større endringer i ruteplanen, og slike endringer gjennomføres sjelden

Målet for de store investeringene i ny jernbaneinfrastruktur er å bedre togtilbudet blant annet gjennom å redusere reisetiden, og gjennom å øke kapasiteten, slik at flere tog kan trafikkere samme strekning. Samtidig med dette må driftsstabiliteten bli bedre, slik at det blir færre forsinkelser og innstillinger.

Jernbanen er et integrert system hvor utviklingen av infrastrukturen og togtilbudet må ses i sammenheng for at ønskede virkninger skal oppnås. For at ny infrastruktur, for eksempel et nytt dobbeltspor, skal bedre togtilbudet i form av økt antall avganger og redusert reisetid, må ruteplanen endres. I tillegg må det finnes et tilstrekkelig antall tog som kan utnytte den nye infrastrukturens kapasitet.

De fleste store investeringsprosjektene som er fullført i perioden, er en del av en større plan for utbygging – for eksempel er utbyggingen av dobbeltsporet mellom Langset og Kleverud en del av planen for sammenhengende dobbeltspor mellom Eidsvoll og Hamar. Undersøkelsen viser at disse prosjektene først og fremst har ført til at kapasiteten på banen har økt, ved at det har blitt flere avganger på strekningene. Prosjektene har ført til liten reduksjon i reisetiden – rundt seks minutter eller mindre.

Alle de store investeringene i perioden har hatt som mål å redusere forsinkelser og innstillinger på banen. Undersøkelsen viser at det ikke kan dokumenteres at forutsigbarheten har blitt relativt bedre der det har vært gjennomført store investeringer, enn der det ikke har vært tilsvarende investeringer.

Etter Riksrevisjonens oppfatning vil en økning i antall avganger og/eller en reduksjon i reisetid i liten grad oppleves som nyttig for de reisende dersom toget ikke er i rute eller ikke kommer. For at togtilbudet skal oppleves som mer attraktivt, må derfor forutsigbarheten for de reisende holde seg stabil eller bedres, samtidig som antall avganger økes og/eller reisetiden reduseres.

I forbindelse med fullføringen av de tre store investeringsprosjektene som utgjorde utbyggingen av sammenhengende dobbeltspor mellom Asker og Lysaker, ble det gjennomført en større endring i ruteplanen (grunnruteendring). Undersøkelsen viser at utbyggingen av Asker–Lysaker kombinert med endringene i grunnruten har forbedret togtilbudet fra Asker til Oslo. Forbedringen er særlig i form av flere avganger på strek-

ningen og bedre forutsigbarhet for de reisende. Reisetiden er i mindre grad redusert. I forbindelse med grunnruteendringen ble det også tatt i bruk nye tog.

Forrige grunnruteendring ble gjennomført gradvis i perioden 2012–2015, mens den neste endringen er planlagt i 2027. Mange store investeringsprosjekter på til sammen over 20 mrd. kroner har blitt fullført i perioden fra 2005 til 2016, og flere vil bli fullført før 2027. For eksempel er Follobanen planlagt fullført i 2021, en investering med anslått kostnadsramme på 27,7 mrd. kroner. Undersøkelsen viser at større endringer i ruteplanen er nødvendig for at de reisende skal få et betydelig bedre togtilbud som følge av de store investeringene. Hittil har det gått om lag 15 år mellom slike større endringer i ruteplanen.

Endringene i togtilbudet har ikke medført at antall reisende med tog har økt mer enn antall reisende med bil

Gjennom klimameldingen og klimaforliket har Stortinget vedtatt at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Dette innebærer at kollektivtilbudet må utvikles slik at det får høy kvalitet og kapasitet. Investeringene i jernbaneinfrastruktur skal først og fremst bidra til at togtilbudet blir mer attraktivt for dem som reiser, slik at flere velger å reise med tog.

Utviklingen i antall tog- og bilreiser er undersøkt for de utvalgte strekningene i perioden fra 2012 til 2016. På bakgrunn av disse tallene er togets markedsandel av tog og bil beregnet. Undersøkelsen viser at fra 2012 til 2016 har andelen togreiser for enkelte strekninger økt med opptil tre prosentpoeng.

Undersøkelsen viser videre at det har vært en økning i antall togreiser fra 2012 til 2016 på de utvalgte strekningene. Dette gjelder både på strekninger der det har vært gjennomført investeringer, og der det ikke har vært gjennomført investeringer. Samtidig har det vært en økning i antall reiser med både bil og tog, men den totale veksten i bilreiser er betydelig større i antall enn veksten i togreiser. Ifølge prognoser vil bilreiser også fortsette å øke. Dette kan være en indikasjon på at togtilbudet foreløpig ikke oppleves som tilstrekkelig konkurransedyktig til at mange nok velger tog som transportmiddel framfor bil. For at flere skal velge å reise med tog, er det etter Riksrevisjonens vurdering viktig at investeringene i jernbanen fører til et merkbart forbedret togtilbud for de reisende så raskt som mulig.

Arbeidet med signalanlegg og andre nødvendige tiltak for å ta ut effekt har ikke vært en integrert del av investeringsprosjektene

De siste årene har arbeidet med å framskaffe nødvendig kapasitet innenfor avgjørende fag- og kompetanseområder som signal- og sikringsanlegg vært en prioritert oppgave for Jernbaneverket.

Undersøkelsen viser at arbeidet med signalanlegg ikke har vært en integrert del av Jernbaneverkets prosess for utredning, planlegging og bygging av investeringsprosjekter. Jernbaneverket har i alle de store investeringsprosjektene i undersøkelsesperioden hatt utfordringer med å få på plass signalanlegg før planlagt ferdigstillelse av prosjektene. Dette har forsinket framdriften i flere av prosjektene. Når det samtidig er kjent at signalanlegg er komplekse systemer som Jernbaneverket har hatt begrenset kapasitet på, forsterkes problemene ytterligere ved at arbeidet med signalanlegg ikke har vært en integrert del av prosjektenes utredning, planlegging og bygging.

Velfungerende signal- og sikringsanlegg er en forutsetning for at et prosjekt kan ferdigstilles, og for å nå målene om forbedringer i togtilbudet. Etter Riksrevisjonens vurdering har arbeidet med å få på plass godkjent signalanlegg i tide ikke vært tilstrekkelig godt planlagt, organisert og gjennomført. Dette har i flere tilfeller ført til forsinkelser i investeringsprosjektene framdrift – og dermed også til forsinkelser i investeringenes bidrag til forbedringer av togtilbudet.

Store statlige investeringsprosjekter skal kvalitets-sikres av eksterne konsulenter. Hensikten er å oppnå mer vellykkede prosjekter og mer nytte for hver krone. Det er satt krav om at investeringsprosjektene skal ha tydelige mål for framdrift, kostnader og effekt. Undersøkelsen viser at det er fastsatt få konkrete og tallfestede prosjektmål for hvordan togtilbudet kan forbedres. Målene er ikke endret, selv om flere uavhengige kvalitets-sikringer har påpekt mangler ved dem. Undersøkelsen viser at de uklare målene har skapt usikkerhet om hvilke forbedringer i tilbudet som skulle oppnås ved ferdigstillelse av investeringsprosjektene.

Forbedring av togtilbudet avhenger ofte av at det også lages nye kryssingsspor, at det bygges nye anlegg for å snu og parkere tog, og/eller at det anskaffes nye togsett før strekningen som det er investert i, åpnes. Undersøkelsen viser at denne typen tiltak ikke er en del av planleggingen av de store investeringsprosjektene, og at manglende helhetlig planlegging medfører at nødvendige tiltak for å ta ut effekt oppdages sent i prosjektførløpet. Dette gjør at effekter på togtilbudet har blitt realisert senere enn de kunne ha blitt, fordi mindre tiltak ikke var ferdige da jernbanestrekningen ble tatt i bruk. For eksempel kunne ikke full effekt av investeringsprosjektene mellom Asker og Lysaker tas ut, fordi vendeanlegget på Høvik ikke var ferdig.

Etter Riksrevisjonens oppfatning er det kritikkverdige at det har vært lite presise mål og manglende helhetlig planlegging, noe som har forsinket effekten av investeringene.

Styringen har i liten grad vært innrettet mot å ta ut effekter av investeringene

For å oppnå forbedringer i togtilbudet for de reisende er det nødvendig å ha et system for styring, koordinering og oppfølging som legger til rette for å utnytte infrastrukturens muligheter. I tillegg er god planlegging og gjennomføring av gjensidig avhengige tiltak nødvendig. I undersøkelsesperioden har Jernbaneverket hatt et klart fagansvar for å ivareta helheten i jernbanen som transportsystem ved planleggingen av nye prosjekter. Hensikten har vært å sikre at nytteeffektene av ny og bedre infrastruktur faktisk realiseres og gir et bedre togtilbud til brukerne. Fagansvaret omfattet også å sikre at mindre prosjekter, som er nødvendige for at togselskapene skal kunne bruke og ha nytte av større prosjekter, ble planlagt og gjennomført samtidig.

Undersøkelsen viser at før 2014 hadde ingen enhet i Jernbaneverket ansvar for at effekter faktisk ble tatt ut løpende i form av forbedringer i togtilbudet. Undersøkelsen viser at en manglende plassering av ansvaret har ført til at ulike interessenter, både innenfor og utenfor Jernbaneverket, i flere tilfeller har oppdaget nødvendige forutsetninger for å kunne ta ut effekt av de store investeringene, sent i prosjektførløpet. Undersøkelsen viser videre at etter 2014 har samarbeidet om effektuttak fungert godt i enkelte store investeringsprosjekter og bidratt til at togtilbudet har blitt forbedret når prosjektet har blitt fullført, mens det i andre prosjekter ikke har vært tilsvarende samarbeid.

Investeringene i jernbanen skal bidra til bedre framkommelighet for de reisende. Gjennom Nasjonal transportplan er Stortinget informert om at utbyggingen av ny jernbaneinfrastruktur skal gjennomføres slik at togtilbudet trinnvis forbedres også i årene før sammenhengende dobbeltspor er realisert. I styringen av de store investeringsprosjektene har Jernbaneverket vært lite opptatt av hvilke mulige forbedringer i togtilbudet flere av de store investeringsprosjektene kunne ha bidratt til ved ferdigstillelse. Togtilbudet kunne blitt bedre på et tidligere tidspunkt dersom styringen hadde vært mer innrettet mot å ta ut effekter i takt med at infrastrukturens kapasitet ble utvidet. Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdige at det har vært svak oppfølging av hvilke løpende forbedringer i togtilbudet de store investeringene har kunnet gi.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Samferdselsdepartementet å

- sørge for at ruteplanleggingen forbedrer togtilbudet i takt med at infrastrukturens kapasitet blir utvidet
- sikre at Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF er godt koordinert, slik at forhold som påvirker mulig-

hetene for å ta ut effekter av investeringene, er en integrert del av prosjektene

- sørge for at de store investeringsprosjektene har klare, tidsfaste og etterprøvbare mål for hvordan togtilbudet kan forbedres

Departementets oppfølging

Samferdselsministeren viser i sitt svarbrev til at han i hovedsak er enig i Riksrevisjonens anbefalinger og vil følge opp disse i etatstyringsdialogen med Jernbanedirektoratet, i eierstyringen av Bane NOR SF og ved langtidspanleggingen av sektoren.

Statsråden viser til at større endringer i ruteplanen som regel krever betydelige investeringer. En pågående utvikling av effektpakker i Jernbanedirektoratet skal blant annet bidra til at investeringstiltak og andre tiltak som er nødvendige for å oppnå målsatte effekter/virkninger, sees i sammenheng og kommer med i prosjektgrunnlaget og gjennomføringen av prosjektene. Effektpakker består av en rekke tiltak som i sum skal gi den ønskede forbedring – totalt sett og etappevis.

Statsråden peker videre på at Riksrevisjonens undersøkelse ikke viser hele bildet når det gjelder funnet om at endringene i togtilbudet ikke har medført at antall reisende med tog har økt mer enn antall reisende med bil. Samferdselsministeren mener blant annet at Riksrevisjonens funn på dette området burde vært vurdert opp mot mulig utvikling av togtrafikken uten de gjennomførte tiltakene, eller som konsekvens av de veginvesteringer som er gjennomført i perioden.

Statsråden er enig i at det er behov for en mer helhetlig og målrettet planlegging av togtilbudet med tilhørende konsekvenser for flere forhold. Dette gjelder kjøp av persontransport med tog og investeringer i togmateriell og infrastruktur med sikte på helhetlige beslutninger, bedre prioriteringer og raskere realisering av gevinstene av statens investeringer og utgifter. Samferdselsministeren viser til flere tiltak som skal bidra til dette:

- Ved gjennomføringen av jernbanereformen, jf. Meld. St. 27 (2014–2015), har Jernbanedirektoratet fått virkemidler og ansvar for å sikre en god koordinering mellom planlegging av togtilbud, investeringer i nytt togmateriell og behov for tiltak i infrastrukturen.
- Jernbanedirektoratet skal utforme en helhetlig strategi for det framtidige persontogtilbudet, basert på markedsbehov, kundeetterspørsel og øvrige krav til hva offentlige tjenesteforpliktelser med tog må dekke.
- Nasjonal transportplan 2018–2029, jf. Meld. St. 33 (2016–2017), er i større grad enn tidligere orientert mot effektpakker. Dette, sammen med blant annet endring i ruteplanen og kjøp av togmateriell, skal gi de planlagte effekter.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, leiaren Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, frå Høgre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, frå Framstegspartiet, Mazyar Keshvari og Hanne Dyveke Søttar, frå Senterpartiet, Nils T. Bjørke, frå Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og frå Kristeleg Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, syner til Dokument 3:11 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet.

Komiteen minner om at det er brei politisk semje om at det er viktig at me har ein veldriven jernbane. Det transportpolitiske målet for jernbanen er å tilby eit effektivt, tilgjengeleg og sikkert transportsystem.

Komiteen synest derfor det er positivt at Riksrevisjonen har kome med ein rapport til Stortinget som har som mål å vurdere om dei store jernbaneinvesteringane har bidrege til at me har fått eit meir attraktivt togtilbud, og i kva grad investeringane har medverka til reduserte reisetider, betre forutsigbarheit og fleire avgangar for dei reisande, i perioden frå 2005 til 2016.

Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at auka jernbanetransport er viktig for at me skal nå målet om eit meir effektivt og miljøvennleg transportsystem. Det er også spesielt viktig i lys av at investeringane til jernbanen har auka betydeleg, frå 1,4 mrd. kroner til om lag 10 mrd. kroner årleg.

Komiteen viser til Riksrevisjonen sitt hovudfunn om at betydelege effektar av investeringane først blir oppnådd gjennom større endringar i ruteplanane. Men dessverre blir slike endringar sjeldan gjennomførte. Komiteen vil understreka at det er viktig at desse endringane blir gjennomførte hyppigare. Førre grunnruteendring blei gjennomført gradvis i 2012–2015. Den neste ruteendringa er planlagt først i 2027, noko komiteen meiner er altfor langt fram i tid.

Endringane i togtilbudet har heller ikkje medført at talet på reisande med tog har auka meir enn talet på reisande med bil. Rapporten peikar også på at arbeidet med signalanlegg og andre naudsynte tiltak for å få betre effekt, ikkje har vore ein integrert del av investeringsprosjekta. Styringa har i liten grad vore innretta mot å ta ut effektar av investeringane.

Komiteen er også enig i at det er viktig at investeringane i jernbanen fører til ei merkbar betring i togtilbudet for dei reisande så raskt som mogleg. Gjennom klimameldinga og klimaforliket har Stortinget vedteke at veksten i persontransporten i storbyområda skal ta-

kast blant anna med kollektivtransport. Komiteen meiner det derfor er heilt nødvendig at investeringane fører til at jernbanen blir meir attraktiv, slik at fleire vel å reisa med tog.

Komiteen vil òg understreka at arbeidet med å få på plass velfungerande signalanlegg er svært viktig. Jernbaneverket har i alle dei store investeringsprosjekta i perioden 2005 til 2016 hatt utfordringar med å få på plass signalanlegg for planlagt ferdigstilling av prosjekta, noko som har forsinka framdrifta av desse. Velfungerande signal- og sikringsanlegg er ein føresetnad for at eit prosjekt kan ferdigstillast. Komiteen er einig med Riksrevisjonen i at arbeidet med å få på plass godkjende signalanlegg i tide er svært viktig, og at dette blir fulgt opp slik at det samla togtilbodet blir betre.

Komiteen sluttar seg til Riksrevisjonen si tilråding om at Samferdselsdepartementet må sørga for at ruteplanlegginga betrar tilbodet i takt med at infrastrukturen sin kapasitet blir utvida, at Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF er godt koordinerte, slik at forhold som påverkar og aukar effektar av investeringane er ein

integrert del av prosjekta, og at dei store investeringsprosjekta har klare, tidsfastsette og etterprøvbare mål for korleis togtilbodet kan bli betre.

Komiteen merkar seg statsråden sine utfyllande kommentarar til Riksrevisjonen sine funn og kommentarar. Komiteen merkar seg òg at statsråden i sitt svar i hovudsak seier seg samd i Riksrevisjonen sine tilrådingar, og at tilrådingane vil bli fulgt opp i etatsstyringsdialogen med Jernbanedirektoratet, i eigarstyringa av Bane NOR SF og ved langtidsplanlegginga av sektoren.

Tilråding frå komiteen

Komiteen har for øvrig ingen merknader, syner til dokumentet og rår Stortinget til å gjere følgjande

vedtak:

Dokument 3:11 (2016–2017) – Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 28. november 2017

Dag Terje Andersen

leiar

Magne Rommetveit

ordførar

