

Sak 7: NSB Persontogs håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere effektiviteten i NSB Persontogs alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser. Undersøkelsen omfatter perioden 2012–2014.

Staten ved Samferdselsdepartementet betaler for at NSB skal utføre transporttjenester, og Samferdselsdepartementet har inngått en avtale med NSB om kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsom persontransport med tog, jf. Trafikkavtalen⁸. NSB skal etter Trafikkavtalen også sette opp alternativ transport ved driftsforstyrrelser. NSB har de senere årene økt antall togavganger og opplevd en passasjervekst. 11,7 prosent av NSBs persontog var forsinket i 2014, noe som utgjorde 11.701 forsinkelsestimer.⁹ I tillegg til dette kommer innstilte togavganger. Forsinkelsene og innstillingene innebærer tapt arbeidstid for kundene og store kostnader for staten og samfunnet generelt. Over 80 prosent av NSBs togreiser i Norge foregår i eller gjennom deler av Intercity-triangelet (Lillehammer-Skien-Halden via Oslo). NSB AS eies 100 prosent av Samferdselsdepartementet. Målet med statens eierskap er å bidra til effektiv, sikker og miljøvennlig transport.

De senere årenes behov for vedlikehold og annet arbeid med infrastrukturen på jernbanenettet innebærer flere stengninger, noe som gir et økt behov for alternativ transport. Flere reisende berøres av både planlagte og ikke-planlagte avvik. Planlagte avvik er avvik som varsles av Jernbaneverket, og ikke-planlagte avvik er avvik som oppstår uten forvarsel.

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

- Innst. 433 S (2012–2013), jf. Meld. St. 31 (2012–2013) *Verksemda til NSB AS*
- Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- Innst. 450 S (2012–2013), jf. Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal Transportplan*
- bevilgningsreglementet

I tillegg er det tatt utgangspunkt i Trafikkavtalen for perioden 2012–2017.

Utkast til rapport ble forelagt Samferdselsdepartementet ved brev av 24. juni 2015. Departementet har i brev av 21. august og e-post av 24. august 2015 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Det alternative transporttilbudet er ikke tilstrekkelig effektivt for passasjerene.
- Det er lav kostnadseffektivitet i NSBs alternative transporttilbud.
- Det er svak koordinering mellom NSB og andre samferdselsaktører ved planlagte avvik fra ordinær togtrafikk.

8) Trafikkavtalens hensikt er å sikre utførelse av bedriftsøkonomisk ulønnsom persontransport med tog (offentlig tjenesteforpliktelse), jf. Meld. St. 31 (2012–2013) *Verksemda til NSB AS*.

9) NSBs årsrapport for 2014.

- Samferdselsdepartementet har begrenset informasjon om effektiviteten i det alternative transporttilbudet.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Det alternative transporttilbudet er ikke tilstrekkelig effektivt for passasjerene

NSB har opprettet ordningen buss for tog for å gi et tilbud om alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser. For å sikre nok busser i avvikssituasjoner har selskapet inngått rammeavtaler med et stort antall bussleverandører og ansatt egne bussplanleggere. It-systemet "buss for tog" er etablert for å forbedre responstiden for bussene.

All alternativ transport vil i de fleste tilfeller ta lengre tid enn ordinær togtransport i rute. Økt reisetid innebærer en vesentlig endring av den tjenesten passasjerene har kjøpt.

For å redusere reisetiden med alternativ transport ved planlagte avvik, setter NSB opp direktebusser mellom de store stoppestedene. I tillegg settes det opp egne busser som opprettholder togenes stoppmønster for kunder som stiger på/av ved mindre stasjoner. Samtidig blir reisetiden for passasjerene i de undersøkte tilfellene betydelig forlenget når det settes inn buss for tog.

For ikke-planlagte avvik har NSB som internt mål at det skal gå maksimalt 30 minutter fra NSB er kjent med at et avvik har oppstått, til første buss er på avgangsstedet for alternativ transport. På sentrale strekninger som for eksempel Intercity-triangelet kunne det i 2014 i gjennomsnitt gå opptil 53 minutter. Departementet uttaler at det viktigste tiltaket for å redusere total reisetid for kundene vil være å bedre responstiden det tar å få busser på plass, samt sikre at sjåførene har rett kompetanse og kjører riktig rute.

Passasjerene får i mange tilfeller ikke god nok informasjon i avvikssituasjoner. Dette gjelder både ved planlagte og ikke-planlagte avvik. Eksempler på dette er dårlig skilting og informasjon på stasjonsområdet og ved bussene, at kundeveilederne ikke gir nok informasjon og at varsel om avvik ikke alltid blir formidlet via NSBs mobilapplikasjon. Det går også fram av undersøkelsen at passasjerene ikke får informasjon om hvor lang ekstra reisetid de må beregne. Etter Riksrevisjonens vurdering har NSB et erfaringsgrunnlag som burde gjøre det mulig å anslå reisetid ved alternativ transport. Manglende informasjon om forventet reisetid reduserer passasjerenes mulighet til å innrette seg etter situasjonen.

Kundetilfredsheten med buss for tog og informasjonen ved avvik er gjennomgående lav, det vil si rundt 50 på en skala fra 0 til 100. Samtidig gir NSBs kundetilfredshetsundersøkelser i liten grad informasjon om passasjerenes vurdering av buss for togtilbudet i konkrete situasjoner og hva passasjerene er misfornøyde med. Det går videre fram av Riksrevisjonens undersøkelse at NSB i begrenset grad gjennomfører evalueringer av avvikene, og at de samme problemene i avvikshåndteringen gjentar seg. Det synes derfor å være et potensial hos NSB til å bruke kundetilfredshetsundersøkelser og evalueringer som verktøy i arbeidet med å forbedre gjennomføringen av alternativ transport. Dette vil etter Riksrevisjonens vurdering bidra til at passasjerene får et mer effektivt tilbud om alternativ transport.

2.2 Det er lav kostnadseffektivitet i NSBs alternative transporttilbud

De totale avvikskostnadene for 2013 var 168,1 mill. kroner, og i 2014 var kostnadene 191 mill. kroner. Den alternative transporten kostet over dobbelt så mye per setekilometer som ordinær togtransport i 2014. Bussenes effektive kjøretid ved planlagte avvik, det vil si kjøretid med passasjerer, utgjorde langt under halvparten av den totale kjøretiden. For å få et anslag på setebelegg skal busselskapene rapportere det høyeste antallet passasjerer som var om bord i bussen på reisen. Den gjennomsnittlige maksimalbeleggsprosenten i 2014 var på 39 prosent for de planlagte avvikene og 47 prosent for de ikke-planlagte avvikene. Dette indikerer etter Riksrevisjonens vurdering at NSB har et effektiviseringspotensial gjennom bedre styring og dimensjonering av det alternative transporttilbudet.

Det er varierende kvalitet på NSBs data som skal belyse kostnadseffektiviteten i alternativ transport. NSB har eksempelvis ikke kunnet hente ut tall som viser effektive setekilometer, det vil si antallet kilometer kjørt med passasjerer om bord. Etter Riksrevisjonens vurdering begrenser datakvaliteten NSBs muligheter til å følge opp om den alternative transporten er kostnadseffektiv.

2.3 Det er svak koordinering mellom NSB og andre samferdselsaktører ved planlagte avvik fra ordinær togtrafikk

For å kunne gjennomføre den alternative transporten best mulig for kundene er NSB avhengig av et godt samarbeid med øvrige samferdselsaktører.

Jernbaneverket er ansvarlig for at informasjonen som går fram av tavler og monitører, eller som gis over høyttaleranlegg på stasjonene, er riktig. Koordineringen av informasjon mellom NSB og Jernbaneverket fungerer ikke alltid som forutsatt.

I tillegg til Jernbaneverket samarbeider NSB med Statens vegvesen, politiet og Oslo kommune, og arbeidet foregår i tre ulike samarbeidsfora: Koordineringsmøte, Trafikkforum og Planleggingsmøter sporbrudd. Til tross for dette samarbeidet viser Riksrevisjonens undersøkelse at koordineringen i flere tilfeller ikke har fungert som forutsatt ved planlagte avvik. Etter Riksrevisjonens vurdering ser det ut til å være et potensial for bedre samarbeid og koordinering mellom NSB og andre samferdselsaktører.

2.4 Samferdselsdepartementet har begrenset informasjon om effektiviteten i det alternative transporttilbudet

Gjennom Trafikkavtalen har Samferdselsdepartementet stilt krav til NSB når det gjelder håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser. Trafikkavtalen inneholder også krav til hvordan NSB skal rapportere om sin gjennomføring av avtalen. Departementet skal motta rapporter om den løpende driften av togtilbudene som kjøpes gjennom Trafikkavtalen. NSB skal blant annet rapportere på antall innstilte avganger per måned som det ikke settes inn alternativ transport for.

Ved større, planlagte infrastrukturavvik er det stilt krav om rapportering på hvilken informasjon som er gitt til passasjerene, omfanget av avviket, det vil si antall avganger som innstilles, og volum av alternativ transport og antall reisende.¹⁰ For øvrige avvik har Samferdselsdepartementet ikke noen samlet oversikt over tilbudet som gis til passasjerene.

Ifølge Trafikkavtalen skal NSB legge vekt på kostnadseffektive løsninger. Samferdselsdepartementet har i perioden 2012–2014 mottatt informasjon om estimerte kostnader per passasjer ved buss for tog ved hvert enkelt brudd i kategori 1.

10) Trafikkavtalen bilag B, punkt N.

Når kostnadene ikke ser ut til å samsvare med bruddets størrelse og antall berørte passasjerer, stiller departementet spørsmål til NSB om årsaken til dette. Departementet har ikke etterspurt annen informasjon, for eksempel om beleggprosenten i bussene, som grunnlag for å vurdere om NSB benytter kostnadseffektive løsninger ved alternativ transport.¹¹

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Samferdselsdepartementet tilstrekkelig informasjon for å kunne gjøre en helhetlig vurdering av effektiviteten i det alternative transporttilbudet, verken når det gjelder om passasjerene får et effektivt alternativt transporttilbud, eller om NSB sørger for kostnadseffektive løsninger i den alternative transporten.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet:

- videreutvikler kravene til rapporteringen om effektiviteten i det alternative transporttilbudet, slik at rapporteringen gir departementet et mer helhetlig grunnlag for å vurdere om passasjerene får et tilfredsstillende transporttilbud, og om løsningene er kostnadseffektive
- følger opp at NSB og de øvrige samferdselsaktørene styrker koordineringen i forbindelse med innstillinger og større forsinkelser

4 Departementets oppfølging

Statsråden mener at det er viktig at de reisende tilbys alternativ transport ved avvik uansett årsak til avviket, og at den alternative transporten holder et nivå som bidrar til å oppnå målene med statens kjøp av persontransporttjenester. Statsråden mener derfor at Riksrevisjonen har sett på et viktig område.

Et hovedfunn i undersøkelsen er at passasjerer ikke får god nok informasjon i avvikssituasjoner, og statsråden mener at dette gir grunnlag for oppfølging. Fravær av eller mangelfull informasjon om reisetid, oppmøtested på stasjonsområde / ved bussene og reisealternativer gjør det unødig krevende for passasjerene å tilpasse seg avvikssituasjonen på en tilfredsstillende måte. Videre viser statsråden til at det er viktig å evaluere avvikssituasjoner for å lære, og at det her er et potensial for forbedring.

Statsråden viser til at tog har en reisetidsfordel fremfor buss på en rekke strekninger. Denne reisetidsfordelen er en av årsakene til at toget er konkurransedyktig og velges av stadig flere reisende. Alternativ transport ved ikke-planlagte avvik innebærer at det oppstår en uforutsett situasjon. I tillegg til å få ned responstiden for den alternative transporten, er det ifølge statsråden viktig å redusere de ikke-planlagte avvikene.

NSB har de siste årene testet ut og montert et automatisk passasjertellingssystem (APC) om bord i en del av togene. APC vil kunne gi verdifull informasjon om passasjerstrømmene, noe som vil muliggjøre et mer skreddersydd alternativt transporttilbud, som kan dimensjoneres for reismengden på en annen måte enn i dag.

11) Trafikkavtalen bilag F: Kategori 1 er planlagte avvik som varsles av Jernbanelverket i forkant av ruteterminskifte i desember og juni for påfølgende halvår. Kategori 2 er planlagte avvik som varsles av Jernbanelverket i løpet av året, utenom ruteterminskiftene. Kategori 3 er avvik som oppstår uten forvarsel.

Statsråden påpeker at beleggsprosent i bussene alene ikke er et godt måltall for kostnadseffektivitet i NSBs transporttilbud. Statsråden mener at tilstrekkelig kapasitet i det alternative tilbudet er viktigere enn at fyllingsgraden er høy, særlig når kostnadsforskjellen er liten mellom minibuss og vanlig buss.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at en god koordinering og et godt samarbeid er grunnleggende for at alternativ transport skal kunne gjennomføres så sømløst og effektivt som mulig når avvik inntreffer, og viser til flere tiltak som er iverksatt. Eksempler er samarbeidsprosjektet *Prosjekt Alternativ reise*¹² mellom NSB, Jernbaneverket, Statens vegvesen og Ruter for å løse utfordringene knyttet til håndtering av fremtidige sporbrudd i Oslo-regionen og nye elektroniske verktøy i Jernbaneverket.

Når det gjelder effektiviteten i det alternative transporttilbudet, viser statsråden til at Trafikkavtalen med NSB er en nettoavtale basert på incentiver, som skal få togoperatøren til å levere så effektivt som mulig. Et slikt avtaleregime, i motsetning til rene bruttokontrakter, legger ikke opp til at departementet skal involvere seg i den daglige operative togdriften gjennom svært detaljert oppfølging av togproduksjonen og eventuelle avvik. Dette betyr likevel ikke at informasjonen departementet har, ikke er tilstrekkelig for å gjøre en helhetlig vurdering av effektiviteten i det alternative transporttilbudet. For å gjøre en helhetlig vurdering mener statsråden at det er viktig for Samferdselsdepartementet å ha kunnskap om hva passasjerene oppfatter som mindre bra i det alternative transporttilbudet, og at NSB har iverksatt tiltak for å forbedre de områdene de skårer dårlig på. Departementet kan med hjemmel i Trafikkavtalen kreve den informasjon som er nødvendig for å vurdere om leveransen er kontraktsmessig, og at målene med avtalen nås. Det kan derfor bli aktuelt å skjerpe rapporteringskravene til NSB, dersom departementet finner det hensiktsmessig i sin oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen viser til at statsråden mener at beleggsprosent i bussene alene ikke er et godt måltall for kostnadseffektivitet i NSBs transporttilbud. Riksrevisjonen vil peke på at undersøkelsen også beskriver andre indikatorer for kostnadseffektivitet. I tillegg til lav beleggsprosent er også kostnadene per setekilometer høye sammenlignet med tilsvarende kostnader for togtrafikk. Videre var under halvparten av timene busselskapene fakturerte NSB for i 2014, kjøretimer med passasjerer om bord. Etter Riksrevisjonens vurdering er det mulig å oppnå bedre kostnadseffektivitet i det alternative transporttilbudet, og det er derfor viktig at både NSB og Samferdselsdepartementet har oppmerksomhet om dette.

12) Tidligere omtalt som *Prosjekt Sporbrudd*.

Vedlegg 7: Brev og rapport til sak 7 om NSB Persontogs håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser

7.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i
Samferdselsdepartementet

7.2 Statsrådets svar

7.3 Rapport fra utvidet kontroll om NSB
Persontogs håndtering av alternativ transport
ved innstillinger og større forsinkelser

Vedlegg 7.1:



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Tor Erland Langen 22241449
Vår dato 22.09.2015 Vår referanse 2015/01454-22
Deres dato Deres referanse

Statsråd Ketil Solvik-Olsen
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om NSB Persontogs håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2015–2016).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Samferdselsdepartementet fikk et utkast til 24. juni, og på departementets svar 21. august og 24. august 2015.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Dette brevet med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om å få svar tilsendt både per post og per e-post til postmottak@riksrevisjonen.no. Videre ber vi om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

Svarfrist: 8. oktober 2015

For riksrevisorkollegiet


Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg

Vedlegg 7.2:



Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2015/01454-22

Vår ref
15/1156-

Dato
08.10.2015

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014 – NSB – samferdselsministerens svar til undersøkelsen

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen (RR) datert 22. september 2015 vedrørende RRs kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014, og saken *Riksrevisjonens undersøkelse av NSB Persontogs håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser*. Samferdselsdepartementet (SD) har tidligere gitt kommentarer til rapportutkastet, jf. brev datert 21.8.2015. RR ber i sitt brev av 22.9.2015 om redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp RRs merknader og anbefalinger, og evt. om departementet er uenig med RR.

Storsatsing på jernbanen og styrket vedlikehold krever økt alternativ transport

Det satses på jernbanen gjennom økte bevilgninger både til vedlikehold og store investeringsprosjekter i infrastrukturen. Etter mange år med økende vedlikeholdsetterslep ble 2015-budsjettet framholdt av Jernbaneverket (JBV) som «det store vedlikeholdsåret». Regjeringens ambisjoner på samferdselsområdet innebærer økt satsing på vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen. I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2016 øker vedlikeholdet av jernbanenettet med over 30 pst. sammenliknet med 2015. En økning i vedlikeholdsinnsetningen på jernbanen vil redusere etterslepet, som er beregnet til om lag 18 mrd. 2016-kr.

Samtidig med at arbeidet med å redusere etterslepet pågår, har innføringen av ny grunnrutemodell på Østlandet gitt økt antall togavganger og NSB opplever nå rekordhøy tilstrømming av reisende. Utførelse av vedlikehold og annet arbeid i sporet innebærer ofte behov for stengninger. Flere stengninger og flere passasjerer gir økt behov for alternativ transport.

Etter departementets syn er det viktig at de reisende tilbys alternativ transport ved avvik uansett årsak til avviket, og at den alternative transporten holder et nivå som bidrar til å oppnå målene med statens kjøp av persontransporttjenester. Målene er å utnytte togets egenskaper i samspill med andre transportformer, for å dekke befolkningens og næringslivets transportbehov. Videre skal togtilbudet legge grunnlaget for et konkurransedyktig togtilbud for pendlere, bidra til tilgjengelighet til servicesentra både i og utenom rush og bidra til å binde regioner og landet sammen. Det er således et viktig område RR har sett på. Jeg har noen kommentarer til RRs fire merknader i saksfremstillingen av undersøkelsen.

1. Det alternative transporttilbudets effektivitet for passasjerene

RRs hovedfunn fra undersøkelsen er at passasjerer ikke får god nok informasjon i avvikssituasjoner. Dette gir grunnlag for oppfølging. Fravær av eller mangelfull informasjon om reisetid, oppmøtested på stasjonsområde/ved bussene og reisealternativer, gjør det unødig krevende for passasjerene å tilpasse seg avvikssituasjonen på en tilfredsstillende måte. Videre er det viktig å evaluere avvikssituasjoner for å lære. Også her er det et potensial for forbedring.

RR skriver at alternativ transport i de fleste tilfeller tar lengre tid enn ordinær togtransport i rute, samt at tiden det tar for å stille busser ved ikke-planlagte avvik gir passasjerene et ytterligere reisetidspåslag. Toget har en reisetidsfordel fremfor bussen på en rekke strekninger. Denne reisetidsfordelen er én av årsakene til at toget er konkurransedyktig og velges av stadig flere reisende. Når buss må settes opp for tog, vil det på de fleste relasjoner ta noe lengre tid med bussen enn med toget. Alternativ transport ved ikke-planlagte avvik innebærer at det oppstår en uforutsett situasjon. Slike uplanlagte hendelser krever nødvendigvis ekstra tid for å skaffe tilveie busser, samt å posisjonere disse.

I tillegg til å sørge for å få ned responstiden for den alternative transporten, er det viktig å arbeide for å redusere de ikke-planlagte avvikene. Som nevnt innledningsvis bevilger regjeringen rekordhøye summer til drift og vedlikehold, dette vil bidra til å minimere omfanget av de akutte /ikke-planlagte avvikene. JBV har de senere årene blitt flinkere til å gjennomføre sporbrudd (planlagte avvik) slik at disse i større grad enn tidligere avsluttes som forutsatt. Resultatet fra JBVs målrettede arbeid med å redusere antall planlagte avvik som varsles utenom ruteterminskiftene, vises av nedgangen i kostnader til kategori 2.

De siste årene har NSB testet ut og montert et automatisk passasjertellingssystem (APC) om bord i en del av togene. APC forteller via sensorer i dørene hvor mange passasjerer som går av og på i hver dør på hver stasjon. APC vil kunne gi verdifull informasjon om passasjerstrømmene på en helt annen måte enn de manuelle tellingene hittil har kunnet gi oss. SD er av den mening at bedre kunnskap om reisestrømmene vil muliggjøre et mer skreddersydd alternativt transporttilbud, som kan dimensjoneres for reismengden på en annen måte enn i dag.

2. Kostnadseffektiviteten i NSBs alternative transporttilbud

Trafikkavtalen med NSB er en nettoavtale. Dette innebærer at NSB sitter med gevinsten dersom reelle trafikkinntekter overstiger kalkylen, såfremt kostnadene er lik eller lavere enn avtalt nivå. Motsatt sitter NSB med tapet dersom selskapet ikke makter å tiltrekke seg så mange reisende som lagt til grunn i vederlaget. NSB har derfor sterke incentiver til å levere et godt tilbud til de reisende, også i avvikssituasjoner, for å beholde eksisterende reisende og tiltrekke seg nye. I tillegg oppstiller Trafikkavtalen krav i pkt. 8.6.3.3 om et maksimumsnivå på antall operatørvhengige forsinkelsestimer. Dersom kravet ikke nås ansees dette som en mangel som departementet kan kreve prisavslag for. Operatørvhengige forsinkelsestimer oppstår når NSB selv har ansvar for forsinkelsene. Større forsinkelser medfører ofte behov for alternativ transport. Også i disse kravene ligger det således incentiver til NSB om å tilby kostnadseffektive, gode løsninger for alternativ transport.

NSB opplyser at det er relativt små kostnadsforskjeller på leie av store busser og minibusser, og at leiekostnaden for en stor buss ofte tilsvarer leiekostnaden for to til tre drosjer. Departementet mener at beleggsprosent i bussene alene ikke er et godt måltall for kostnadseffektivitet i NSBs transporttilbud, ettersom alternativet med taxier og ev. minibusser oftest vil være dyrere gitt undersøkelsens resultat av beregnet beleggsprosent.

Jeg er opptatt av at de reisende får et alternativt transporttilbud, og mener det er langt viktigere at det er tilstrekkelig kapasitet i det alternative tilbudet enn at fyllingsgraden er høy, spesielt når det er liten kostnadsforskjell på minibuss og vanlig buss. Årsaken til dette er at en løsning med for liten kapasitet fort vil gå utover kundene og skape en enda dårligere kundeopplevelse, og eventuelt føre til en reduksjon i antall reisende og dermed i trafikkinntekter.

3. Koordineringen mellom NSB og andre samferdselsaktører ved planlagte avvik

RR konkluderer med at det ser ut til å være et potensial for bedre samarbeid og koordinering mellom NSB og andre samferdselsaktører. Jeg er enig i at en god koordinering og et godt samarbeid er grunnleggende for at alternativ transport skal kunne gjennomføres så sømløst og effektivt som mulig når avvik inntreffer.

Jeg vil i så henseende vise til at flere gode tiltak allerede er iverksatt for å forbedre samarbeid og koordinering. Departementet er kjent med at både NSB og JBV jobber målrettet for å skape en mer sømløs og effektiv avvikhåndtering. Et eksempel er samarbeidsprosjektet *Prosjekt Alternativ reise*¹ mellom NSB, JBV, Statens vegvesen og Ruter for å løse utfordringene knyttet til håndtering av fremtidige sporbrudd i Oslo-regionen. Prosjektet ble etablert som følge av de store utfordringene knyttet til avviklingen av alternativ transport ut fra Oslo S under stengningen av Østfoldbanen i august 2014. NSB har tatt ansvar for prosjektledelsen av dette arbeidet.

¹ Tidligere omtalt som *Prosjekt Sporbrudd*

JBV har innenfor sitt ansvarsområde investert i flere elektroniske verktøy for å effektivisere og bedre informasjonsflyten mellom togselskap og JBV. Blant annet har det nye distribusjonssystemet FIDO vært fullt i drift fra 12.4.2015. FIDO gir bl.a. jernbaneforetakene direkte tilgang til informasjon på PC og nettbrett om rutedata og eventuelle endringer av togfremføring og arbeid i spor. Det nye distribusjonsverktøyet gir en automatisert og målrettet elektronisk utsendelse av informasjon til den det gjelder, i stedet for manuell distribusjon av papirer og dokumenter.

4. SDs informasjon om effektiviteten i det alternative transporttilbudet

RR mener SD ikke har tilstrekkelig informasjon for å kunne gjøre en helhetlig vurdering av effektiviteten i det alternative transporttilbudet, verken når det gjelder om passasjerene får et effektivt alternativt transporttilbud, eller om NSB sørger for kostnadseffektive løsninger i den alternative transporten.

Det er riktig at departementet ikke besitter detaljert informasjon om avviklingen av det enkelte alternative transporttilbudet. Trafikkavtalen med NSB er som allerede nevnt en nettoavtale basert på incentiver, som skal få togoperatøren til å levere så effektivt som mulig. Et slikt avtaleregime, i motsetning til rene bruttokontrakter, legger ikke opp til at departementet skal involvere seg i den daglige operative togdriften gjennom svært detaljert oppfølging av togproduksjonen og eventuelle avvik.

Dette betyr likevel ikke at informasjonen departementet har ikke er tilstrekkelig for å gjøre en helhetlig vurdering av effektiviteten i det alternative transporttilbudet. For å gjøre en helhetlig vurdering mener departementet det ikke er nødvendig å se på informasjonsflyten fra NSB til de reisende i hvert enkelt avvik. Det som er viktig er at vi har kunnskap om hva passasjerene oppfatter som mindre bra i det alternative transporttilbudet, og at NSB har iverksatt tiltak for å forbedre de områdene de skårer dårlig på. Departementet kan med hjemmel i Trafikkavtalen pkt. 8.8 kreve den informasjon som er nødvendig for å vurdere om leveransen er kontraktsmessig og at målene med avtalen nås. Det kan derfor bli aktuelt å skjerpe rapporteringskravene til NSB, dersom departementet finner det hensiktsmessig i sin oppfølging av RRs anbefalinger.

Reform av jernbanesektoren

Regjeringen er i gang med en historisk reform av hele jernbanesektoren. JBV og NSB skal omorganiseres for å oppnå en hensiktsmessig styringsstruktur, en forretningsmessig organisasjonsform og tydelige mål. For å få mest mulig ut av den statlige ressursinnsatsen, og for å innføre en større dynamikk, nytenkning og kundeorientering i persontogmarkedet, vil regjeringen innføre konkurranse om å drive persontogtransport på vegne av staten. Konkurranse vil bidra til å skape et best mulig togtilbud for kundene. Jernbanereformen er en del av transportreformen, der det overordnede målet er økt effektivitet og større samfunnsøkonomisk lønnsomhet samlet sett i transportsektoren, med en finansiering innenfor de rammene som handlingsregelen setter.

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet

1. videreutvikler kravene til rapporteringen om effektiviteten i det alternative transporttilbudet, slik at rapporteringen gir departementet et mer helhetlig grunnlag for å vurdere om passasjerene får et tilfredsstillende transporttilbud, og om løsningene er kostnadseffektive.
2. følger opp at NSB og de øvrige samferdselsaktørene styrker koordineringen i forbindelse med innstillinger og større forsinkelser.

Jeg mener RR har pekt på flere områder i sin undersøkelse, som departementet vil ta videre i oppfølgingen av NSB og i sitt reformarbeid. Departementet vil at togselskapene skal ha en egeninteresse i å utvikle trafikkgrunnlaget og gi de reisende en positiv opplevelse. Avtalene om å drive persontrafikk vil derfor som hovedregel bli utformet som såkalte nettokontrakter. Valg av kontraktsform må imidlertid avgjøres etter en konkret vurdering av hva som er mest hensiktsmessig i den enkelte trafikkpakke. Betydelige planlagte endringer i infrastrukturen kan eksempelvis gjøre en nettokontrakt mindre egnet. Hvilken kontraktsform og hvilke kontraktsbestemmelser som benyttes, vil bli vurdert av kjøper i det enkelte tilfelle. Rapporteringskrav som skal inngå i fremtidige trafikkavtaler må videreutvikles og tilpasses det avtaleregimet som velges.

Når det gjelder koordinering i forbindelse med innstillinger og større forsinkelser er det, som nevnt over, flere initiativ som allerede er iverksatt. Departementet vil spesielt følge opp samarbeidsprosjektet *Prosjekt Alternativ reise*. En mer systematisk oppfølging av at NSB og øvrige samferdselsaktører styrker koordineringen vil være en viktig del av arbeidet med å sikre at reformen skaper helhet og enkelhet for de reisende, men også for samferdselsaktørene.

Med hilsen



Ketil Solvik-Olsen

Vedlegg 7.3: Rapport fra utvidet kontroll om NSB Persontogs håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

NSB AS eies 100 prosent av Samferdselsdepartementet. Statens eierskap i NSB skal bidra til effektiv, sikker og miljøvennlig transport. NSB har samfunnsmessige oppgaver, men skal ha stor kommersiell frihet.

NSB har økt antall togavganger og opplevd en passasjervekst. Det ble foretatt totalt 63,3 millioner reiser med NSBs tog i Norge i 2014, mot 60,5 millioner reiser i 2013. Dette utgjorde en passasjervekst på 4,6 prosent.⁴⁹³ Over 80 prosent av NSBs togreiser i Norge foregår i eller gjennom deler av Intercity-triangelet (Lillehammer–Skien–Halden via Oslo).⁴⁹⁴ De senere årenes behov for vedlikehold og annet arbeid med infrastrukturen innebærer flere stengninger. 11,7 prosent av NSBs persontog var forsinket i 2014, noe som utgjorde 11 701 forsinkelsestimer.⁴⁹⁵ I tillegg til dette kommer innstilte togavganger. Forsinkelsene og innstillingene innebærer tapt arbeidstid for kundene og store kostnader for staten og samfunnet generelt. I noen tilfeller er avviket fra ordinær transport planlagt og varslet av Jernbaneverket, mens andre avvik oppstår uten forvarsel. I begge tilfeller skal NSB sørge for at passasjerene får et alternativt transporttilbud, som regel buss.

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for jernbanesektorens rammebetingelser. Dette omfatter planarbeid, utredninger og analyse, i tillegg til lov-, forskrifts- og budsjettarbeid. Staten, ved Samferdselsdepartementet, kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsom persontransport med tog av NSB. I tillegg har departementet ansvar for etatsstyring av Jernbaneverket og Jernbanetilsynet, og forvalter eierskapet i NSB AS. På denne måten fungerer Samferdselsdepartementet både som regulator, kjøper og eier overfor NSB.

Nåværende avtale om kjøp av persontransporttjenester, Trafikkavtalen, er inngått mellom NSB og Samferdselsdepartementet for perioden 2012–2017.⁴⁹⁶ Den totale rammen for hele perioden er på 15,4 mrd. kroner.⁴⁹⁷ Med unntak av dagtogene på strekningene Oslo–Bergen og Oslo–Trondheim inngår hele NSBs persontogproduksjon i Norge i Trafikkavtalen.⁴⁹⁸

NSB skal i henhold til Trafikkavtalen sette opp alternativ transport ved driftsforstyrrelser. Fram til og med 2012 skulle NSB dekke kostnadene til alternativ transport innenfor en forhåndsavtalt kostnad for hele avtaleperioden og kostnadene inngikk i de årlige avtalte vederlagene staten betalte NSB. I henhold til Trafikkavtalen ble betalingsbestemmelsene endret fra og med 2013 slik at det skulle gjøres en årlig vurdering av

493) NSBs årsrapport for 2014, togreiser i Norge.

494) I henhold til tabell i Prop 1 S Samferdselsdepartementet 2014–2015, side 129.

495) NSBs årsrapport for 2014.

496) Avtale om utførelse av persontransport med tog som offentlig tjeneste i 2012–2017.

497) Løpende 2012-kroner. Kilde: Samferdselsdepartementet i brev 11. desember 2014.

498) Meld. St. 31 (2012–2013) *Verksemda til NSB AS*, side 28, punkt 2.1. Sommertrafikken på Flåmsbanen (5 md. i året) og cruisetrafikken på Raumabanen (reiselivsprodukt om sommeren) drives også kommersielt. Kilde: Samferdselsdepartementet i brev 11. desember 2014.

kostnadene til alternativ transport. For perioden 2013–2017 er det satt av totalt 1 036 mill. kroner til alternativ transport.⁴⁹⁹

Bevilgninger til statlig kjøp av persontransporttjenester gis som tilskudd over post 70 i statsbudsjettet. Departementet har påpekt at dette imidlertid er midler som ikke tildeles som årlige tilskudd, men gjennom flerårig avtale etter forutgående forhandlinger mellom to parter der avtalens økonomiske ramme er forankret i romertallsvedtak fra Stortinget (Prop. 1 S (2011–2012)), som følges opp gjennom årlige bevilgninger.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere effektiviteten i NSB Persontogs alternative transport ved innstillinger og større forsinkelser.

Undersøkelsens formål belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er NSBs alternative transporttilbud effektivt?
 - a) I hvilken grad påvirkes passasjerenes reisetid og kundeopplevelse av at reisen gjennomføres med buss istedenfor ordinær togtransport?
 - b) I hvilken grad er NSBs tilbud om alternativ transport kostnadseffektivt?
 - c) I hvilken grad sikrer NSBs styring og planlegging at det alternative transporttilbudet er effektivt?
- 2 I hvilken grad følger Samferdselsdepartementet opp at NSBs gjennomføring av alternativ transport er kostnadseffektiv og gir akseptable løsninger for kundene?

1.3 Revisjonskriterier

Det framgår av *Nasjonal transportplan* (NTP) som gjelder for 2014–2023, at det overordnede målet for transportpolitikken er "å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling".⁵⁰⁰ Dette er i stor grad en videreføring av føringer fra tidligere Nasjonal transportplan som gjaldt for 2006–2015.

Staten betaler for at NSB skal utføre transporttjenester, og Trafikkavtalens hensikt er å sikre utførelse av bedriftsøkonomisk ulønnsom persontransport med tog (offentlig tjenesteforpliktelse).⁵⁰¹

Krav til effektivitet

I økonomireglementet § 1 stilles det krav om at statlige midler skal brukes effektivt. Ifølge bevilgningsreglementet § 10 skal utgiftsbevilgningene disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater.

Målet med statens eierskap i NSB er å bidra til effektiv, tilgjengelig, sikker og miljøvennlig transport av personer og gods på jernbane. Selskapet skal også drives på forretningsmessig grunnlag og med sikte på å levere konkurransemessig avkastning.⁵⁰² Innenfor de rammene staten som eier setter, forventer staten at alle enheter i NSB-konsernet arbeider for å innfri forventningene til kundene og driver

499) 2012-kroner. Bilag F, punkt 1 og 2 i Trafikkavtalen. Trafikkavtalen, punkt 8.6.3.4. Kilde: Samferdselsdepartementet i brev 11. desember 2014.

500) Innst. 450 S (2012–2013), jf. Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan*.

501) Innst. 433 S (2012–2013), jf. Meld. St. 31 (2012–2013) *Verksemnda til NSB AS*, side 8, punkt 2.3.

502) Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

kostnadseffektivt.⁵⁰³ Ett av kravene i Trafikkavtalen er at NSB skal effektivisere produksjonen.⁵⁰⁴

Det er viktig at samspillet mellom NSB og Jernbaneverket er godt, slik at transportbehovene blir dekket og infrastrukturen blir utnyttet effektivt.⁵⁰⁵

Kjøp av persontransporttjenester – krav satt i regelverk for økonomistyring i staten
Bevilgninger til statlig kjøp av persontransporttjenester gis som tilskudd over post 70 i statsbudsjettet og omfattes av bestemmelser om forvaltning av tilskuddsbevilgninger i *økonomireglement for staten* og *bestemmelser om økonomistyring i staten*. Det framgår av økonomireglementet § 8 at departementene for den enkelte tilskuddsordning skal beskrive mål og kriterier for måloppnåelse, samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll.

Av *bestemmelser om økonomistyring i staten*⁵⁰⁶ framgår det at tilskuddsforvalter skal innhente rapporter fra tilskuddsmottakere som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Kriteriene for måloppnåelse skal være i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Det framgår videre av bestemmelsene at departementet og tilskuddsforvalter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Frekvens og omfang av evalueringer skal ta utgangspunkt i en vurdering av risiko og vesentlighet for den enkelte tilskuddsordning, herunder hvor omfattende og viktig tilskuddsordningen er, kvalitet og omfang av øvrig rapportering og i hvilken grad det er mulig å beskrive de årlige resultatene.⁵⁰⁷

Krav stilt i Trafikkavtalen

Målet med den offentlige tjenesteforpliktelsen, utførelse av bedriftsøkonomisk ulønnsom persontransport, er å utnytte togets egenskaper i samspill med andre transportformer for å dekke befolkningens og næringslivets transportbehov. Denne tjenesteforpliktelsen skal legge grunnlaget for et konkurransedyktig togtilbud for pendlere, bidra til tilgjengelighet til servicesentra både i og utenom rushtiden og bidra til å binde regioner og landet sammen. Togtilbudet skal være pålitelig og oppleves som sømløst (enkelt). Det framgår av Trafikkavtalen at "målene for den offentlige tjenesteforpliktelsen skal være retningsgivende for NSBs og Samferdselsdepartementets oppfyllelse av de plikter og krav som er nedfelt i Trafikkavtalen og Samferdselsdepartementets oppfølging av NSBs plikter og kravoppfyllelse."⁵⁰⁸

Avtalen pålegger blant annet NSB en plikt til å sette opp alternativ transport ved driftsforstyrrelser, uansett årsak. Alternativ transport er all transport NSB skaffer passasjerene innen rimelig tid, herunder, men ikke begrenset til, andre ordinære avganger i dette tidsrommet.⁵⁰⁹

Ved større planlagte infrastrukturavvik kan det alternative transporttilbudet avvike fra eksisterende togtilbud. Enhver jernbanestasjon som ikke betjenes, eller enhver togavgang som ikke kjøres, trenger ikke erstattes dersom det, for det alternative

503) Innst. 433 S (2012–2013), jf. Meld. St. 31 (2012–2013) *Verksemnda til NSB AS*, side 20. Trafikkavtalen, side 8.

504) Trafikkavtalen punkt 17.4.

505) Innst. 433 S (2012–2013), jf. Meld. St. 31 (2012–2013) *Verksemnda til NSB AS*, side 8. Jf. også Trafikkavtalen bilag F og tildelingsbrev til Jernbaneverket 21.12.2011, 20.12.2012 og 19.11.2013.

506) Punkt 6.3.6.

507) Punkt 6.5.

508) Trafikkavtalen, punkt 3.

509) Trafikkavtalen, punkt 8.6.3.4, 1. ledd Kundeinformasjon og alternativ transport.

transporttilbudet, er mer hensiktsmessig med andre stoppesteder, avgangstidspunkter og/eller frekvenser.⁵¹⁰

Trafikkavtalen stiller også krav til leverandøren på områdene kundebehandling, pålitelighet, regularitet, kostnadseffektivitet og operatørvhengige forsinkelsestimer.⁵¹¹

1.4 Metode og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved analyse av regnskapsdata, annen styringsinformasjon og andre relevante data fra NSB, dokumentanalyse av årsrapporter og styredokumenter, og intervjuer med NSB, Samferdselsdepartementet som kjøper av persontransporttjenester, samt representanter for pendlerforeninger og Forbrukerrådet.

Undersøkelsen omfatter årene 2012–2014. Det er lagt mest vekt på å vurdere den alternative transporten i Intercity-triangelet, ettersom over 80 prosent av NSBs togreiser i Norge foregår i eller gjennom deler av dette. Intervjudataene er verifisert. Rådataene i tallmaterialet er framskaffet av NSB.

For å belyse *i hvilken grad passasjerenes reisetid påvirkes av at reisen gjennomføres med buss istedenfor ordinær togtransport*, er det gjort en analyse av data fra NSB som viser forskjeller i tidsbruk mellom reiser med ordinær togtransport i rute og reiser med buss for tog.

Det er i undersøkelsen beregnet gjennomsnittlig reisetid med buss for tog ved planlagte avvik mellom et utvalg stasjoner. Denne er sammenlignet med reisetiden med ordinær togtransport. Det er valgt ut tre strekninger: Oslo–Ski, Oslo–Drammen og Oslo–Hamar. Alle strekningene ligger innenfor Intercity-triangelet. De utvalgte stasjonene er relativt store, og i mange tilfeller vil det være satt opp direktebusser mellom disse. Kunder som skal til mindre stasjoner på strekningen, vil kunne oppleve betydelig lengre reisetid. Gjennomsnittstiden som er beregnet, omfatter både direktebusser og busser som stopper på flere stasjoner underveis på strekningen. Busser som har oppstartstasjon eller endestasjon *på andre stasjoner* enn de utvalgte stasjonene, er ikke med i beregningen. Forsinkelser grunnet kø er heller ikke med i beregningene, og gjennomsnittstidene tar ikke hensyn til ulemper passasjerene har ved eventuelle bussbytter og korrespondanse videre til øvrige transportmidler. Beregningene gir dermed antakelig et lavt estimat for den reelle gjennomsnittlige reisetiden mellom de utvalgte stasjonene.⁵¹²

Det er også beregnet gjennomsnittlig oppmøtetid for buss ved ikke-planlagte avvik. NSB har tatt et uttrekk i sitt bestillingssystem for å beregne hvor lang tid som brukes fra beslutningen om bruk av buss for tog er tatt, til første buss er lovet levert på aktuelle stasjoner. Uttrekket omfatter et begrenset antall avvikssituasjoner, men gir likevel en god indikasjon på tidsbruken. I tillegg til denne responstiden vil det i forkant av forespørselen om busser gå noe tid fra feil blir varslet, til plan for avvikshåndtering besluttes. Denne tiden er ikke inkludert i tallmaterialet.

For å belyse *i hvilken grad kundeopplevelsen påvirkes av at reisen gjennomføres med buss istedenfor ordinær togtransport*, er NSBs styringsinformasjon, evalueringer av ulike avvikssituasjoner og kundetilfredshetsundersøkelser gjennomgått. Videre er det gjennomført intervjuer med pendlerforeninger og Forbrukerrådet.

510) Trafikkavtalen, punkt 8.6.3.4, strekpunkt 3.

511) Jf. Trafikkavtalen punktene 3, 8.6.1, 8.6.3, 8.6.3.2, 8.6.3.3 og 8.6.3.4.

512) Svar fra NSB, datert 08.05 2015, på henvendelse fra Riksrevisjonen 15.04.2015.

For å belyse *i hvilken grad NSBs tilbud om alternativ transport er kostnadseffektivt*, er det gjort en analyse av kostnadene som NSB har hatt til alternativ transport i undersøkelsesperioden. Tilgjengelig styringsinformasjon fra NSB er gjennomgått, og det er hentet inn informasjon gjennom intervjuer med selskapet og Samferdselsdepartementet. Videre er det for 2014 gjennomført beregninger av kostnad per setekilometer for henholdsvis ordinær togtransport og den alternative transporten.⁵¹³ For å beregne kostnadene til ordinær togtransport har avvikskostnadene blitt trukket fra de resterende kostnadene i det offentlige kjøpsregnskapet, i tråd med NSBs anbefaling. Kostnadene til alternativ transport er beregnet for både planlagte og ikke-planlagte avvik. Ifølge Statistisk sentralbyrås definisjoner er setekilometer et mål på kapasitet i persontransport og innebærer at tilgjengelige seter på transportmiddelet er multiplisert med det antall kilometer som tilbakelegges når transportmiddelet er i tjeneste. NSB har tall på *effektive setekilometer*⁵¹⁴, dvs. kilometer kjørt med passasjerer om bord, med ordinær togtransport for 2014. Setekilometertallene for buss for tog inkluderer derimot også kilometer kjørt uten passasjerer om bord. Det er derfor gjort noen beregninger i dialog med NSB for analysene av kostnad per setekilometer buss for tog ved planlagte avvik.⁵¹⁵

Beleggsprosent er et mål på hvor godt tilgjengelige plasser i bussene blir utnyttet. For å belyse beleggsprosenten i den alternative transporten er det tatt utgangspunkt i NSBs passasjertellinger. Beleggsprosenten er beregnet ut fra bussjåførenes innrapportering av maksimalt antall passasjerer på den enkelte tur. Gjennomsnittstallet for maksimalt antall passasjerer er dividert på gjennomsnittlig antall seter i bussene. Det er gjort analyser av beleggsprosenten totalt og for henholdsvis planlagte og ikke-planlagte avvik i 2013 og 2014. I tillegg er det gjort analyser av beleggsprosenten på utvalgte strekninger i Intercity-triangelen med mange reisende de samme årene.

For å belyse *i hvilken grad NSBs styring og planlegging sikrer at arbeidet med det alternative transporttilbudet gjennomføres effektivt*, er styringsinformasjon, evalueringer og referater fra styremøter og samarbeidsfora gjennomgått. Det er hentet inn tilleggsinformasjon gjennom intervjuer med NSB, Samferdselsdepartementet, pendlerforeninger og Forbrukerrådet.

For å belyse *i hvilken grad Samferdselsdepartementet følger opp at NSBs gjennomføring av alternativ transport er kostnadseffektiv og gir akseptable løsninger for kundene*, er Samferdselsdepartementets utøvelse av kjøperrollen og oppfølging av Trafikkavtalen undersøkt. Det er gjennomført intervjuer med NSB og departementet. I tillegg er det gjennomført en dokumentgjennomgang av NSBs rapportering til departementet.

513) På grunn av en endring i busselskapenes rapportering (fra manuell rapportering til rapportering i bussfortog.no) har det ikke vært mulig for NSB å hente ut tall på setekilometer i 2012 og 2013 som ville være sammenlignbare med 2014-tallene.

514) Begrepet effektive setekilometer, som er brukt i denne undersøkelsen, er også kjent som solgte setekilometer. (Kilde: Samferdselsdepartementets e-post til Riksrevisjonen av 24.08.2015).

515) Se kapittel 2.2.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 NSBs alternative transport ved avvik

2.1.1 Reisetid med buss for tog på utvalgte strekninger

Alternativ transport vil i de fleste tilfeller innebære at NSB setter opp buss for tog.

Togrute	Reisetid med ordinær togtransport	Gjennomsnittlig reisetid buss ved planlagte avvik
Oslo S–Ski	21–33 min	40 min
Ski–Oslo S	21–32 min	44 min
Oslo S–Drammen	33–35 min	42 min
Drammen–Oslo S	34–36 min	50 min
Oslo S–Hamar	79–85 min	110 min
Hamar–Oslo S	83–86 min	127 min

Tabell 1 viser reisetid med ordinær togtransport og gjennomsnittlig reisetid med buss for tog ved planlagte avvik.⁵¹⁶ Variasjonsspennet i reisetid for ordinær togtransport skyldes at togene kan ha ulike stoppmønster. Det går fram av tabellen at reisetiden med buss for tog forlenges betydelig på alle utvalgte strekninger, sammenlignet med reisetiden på disse strekningene for ordinær togtransport i rute.⁵¹⁷

Når det gjelder ikke-planlagte avvik, vil den totale reisetiden forlenges ytterligere fordi det tar tid fra avviket oppstår, til bussene er på stedet.

Togrute	Gjennomsnittlig oppmøtetid for buss ved planlagte avvik
Oslo S–Ski	41 min
Ski–Oslo S	41 min
Oslo S–Drammen	37 min
Drammen–Oslo S	37 min
Oslo S–Hamar	53 min
Hamar–Oslo S	53 min

Tabell 2 viser hvor lang tid det tar fra beslutningen om bruk av buss for tog er tatt på de aktuelle strekningene, til første buss er lovet levert på den aktuelle stasjonen. I tillegg til denne responstiden vil det i forkant av forespørselen til busselskapene gå noe tid fra feil blir varslet, til planen for avvikshåndtering er klar. Denne tiden er ikke inkludert i tabellen over.

Et eksempel kan være at dersom det oppstår et ikke-planlagt avvik i Drammen, vil det i gjennomsnitt gå 37 minutter fra varsling fra DROPS (Driftoperativ avdeling i NSB)

516) Turer som er registrert som resultat av ikke-planlagte avvik, er tatt ut. Dette er fordi flere turer ofte er registrert som én tur ved denne typen avvik, noe som innebærer at tallmaterialet ikke vil gi et godt bilde av faktisk gjennomsnittlig reisetid.

517) Et mindre antall turer er fjernet i gjennomsnittsberegningen i denne kolonnen, eksempelvis åpenbare feilregistreringer.

til første buss er på plass. Deretter vil bussturen inn til Oslo ta i gjennomsnitt 50 minutter,⁵¹⁸ noe som gir en reisetid opp mot halvannen time.

Ifølge NSB benyttes tidsbruk som effektivitetsindikator i arbeidet med å effektivisere avvikhåndteringen, og i arbeidet med den alternative transporten, både internt og overfor busselskapene. NSB har satt som eget mål om at det skal gå maksimalt 30 minutter fra NSB er kjent med at et avvik har oppstått, til første buss er på avgangsstedet. Tabell 2 viser at NSB ikke har nådd målet sitt på de utvalgte strekningene i undersøkelsesperioden. NSB viser til at det er satt i gang tiltak for å forbedre måloppnåelsen, og at DROPS arbeider med å gå gjennom hele arbeidsprosessen for å sikre at NSB blant annet får bestilt busser raskere, og at bussene blir tilgjengelig for kundene tidligere. NSB forventer at disse tiltakene vil gi effekt i løpet av 2015 og 2016.⁵¹⁹

For å redusere reisetid for alternativ transport setter NSB opp direktebusser mellom de store stoppestedene. Avhengig av tidspunkt på døgnet og tidspunkt på året vil direktebussene ifølge NSB bidra til noe kortere reisetid i ferieperioder med lite trafikk, enn utenfor ferieperiodene.⁵²⁰ I forbindelse med planlagte avvik har NSB i perioden 2011 fram til i dag økt bruken av pendelbusser som kjører kontinuerlig uten fast rutetid mellom to stasjoner, for eksempel Oslo S–Skøyen. I tillegg settes det opp egne busser som opprettholder togenes stoppmønster for kunder som stiger på/av ved mindre stasjoner.

2.1.2 Informasjon til kundene

Jernbaneverket er ansvarlig for at informasjonen som går fram av tavler og monitører, eller som gis over høytaleranlegg på stasjonene, er riktig. NSB skal ha kundeveiledere til stede på knutepunktstasjoner.⁵²¹ De skal gi informasjon til passasjerene, kontrollere billetter og eventuelt skrive ut taxirekvisisjoner.⁵²²

NSB skal etter Trafikkavtalen sørge for at de reisende raskt varsles ved avvik fra ordinær ruteplan.⁵²³ Ved planlagte avvik har NSB flere kanaler til å gi informasjon, for eksempel nyhetsbrev, nsb.no og NSBs mobilapplikasjon og reiseplanlegger, plakater i togene før bruddet starter opp, informasjon over høytaleranleggene i togene og tekstmelding til faste kunder.⁵²⁴ Det gis også informasjon om at kundene må påregne ekstra reisetid, men det gis ikke et tidsestimat. NSB opplyser at den ekstra reisetiden ofte er vanskelig å beregne, fordi den er avhengig av årstid, antall kunder og trafikkmessige forhold.⁵²⁵

NSB har i intervju pekt på at samarbeidet med Jernbaneverket om koordinering av informasjon kan forbedres, både i forkant av og i gjennomføringen av planlagte avvik. NSB mener at et felles informasjonssystem mellom togselskapene og Jernbaneverket, der aktørene har det samme oppdaterte trafikkbildet, ville kunne ført til bedre informasjon til kundene.⁵²⁶

518) Tidsbruken for *den effektive reisetiden med buss* i eksempelet er basert på planlagte avvik, og planlagte avvik er gjerne lagt utenom rushtiden og/eller i ferieperioder. Derfor vil reisetiden ved ikke-planlagte avvik i mange tilfeller være lengre enn ved planlagte avvik.

519) Intervju med NSB 29.04.2015 og e-post fra NSB til Riksrevisjonen 27.05.2015.

520) Brev fra NSB til Riksrevisjonen 20.03.2015.

521) For eksempel Oslo Sentralstasjon, Skøyen, Asker, Lillehammer, Kongsvinger.

522) Det skrives ut taxirekvisisjoner etter avtale med DROPS, jf. Håndbok for kundeføring ved avvik, side 37, (VK-00240).

523) Trafikkavtalen, punkt 8.6.3.4, første ledd.

524) Statlig kjøp av persontrafikkjenester, årsrapport 2013, punkt 10.1 informasjon gitt før og under stengeperioder på Drammenbanen.

525) Intervju med NSB 29.04.2015.

526) Intervju med NSB 29.04.2015.

Ved ikke-planlagte avvik gir NSB informasjon via nsb.no, NSBs mobilapplikasjon og reiseplanlegger, over høytaleranleggene på togene og gjennom tekstmelding til faste kunder. NSB har satt som eget mål om at det skal gå maksimalt tre minutter fra selskapet er kjent med at et avvik har oppstått, til første melding går ut til kunden. I intervju opplyser selskapet at dette målet foreløpig ikke er nådd.⁵²⁷ DROPS arbeider med å gå gjennom hele arbeidsprosessen for avvikshåndtering.

NSBs evalueringer ved større planlagte avvik viser at passasjerene ofte opplever at de ikke får god nok informasjon i avvikssituasjoner, og at det er for få kundeveiledere på stasjonene. Videre blir varsel om avvik ofte ikke lagt ut på NSBs mobilapplikasjon. Det forekommer at det er dårlig skilting på stasjonsområdet og på bussene. Ofte er det også utilstrekkelig informasjon på tavler/monitører og over høytaleranleggene på stasjonene.⁵²⁸ Intervjuene med pendlerforeninger og Forbrukerrådet i denne revisjonen påpeker de samme forholdene. I tillegg gis det uttrykk for at kundeveilederne i enkelte tilfeller ofte ikke har god nok informasjon om det aktuelle driftsavviket. NSB opplyser at det ved ikke-planlagte avvik er en utfordring å få nok kundeveiledere fram til stasjonene som er omfattet av et sporbrudd.⁵²⁹

2.1.3 Kundetilfredshet

NSB skal etter Trafikkavtalen sikre en pålitelig transportleveranse til kundene og legge til rette for en god kundeopplevelse.⁵³⁰ For å måle kundetilfredsheten gjennomføres spørreundersøkelser blant passasjerene. NSB skal oppnå en kundetilfredshets-score på minimum 65 per år (skala fra 0 til 100).⁵³¹ I undersøkelsens forklaring opplyses det at under 60 regnes som svakt, over 70 regnes som godt, mens over 75 regnes som meget godt.⁵³² Kundetilfredshetsundersøkelsen fra høsten 2014 viser at den totale tilfredsheten blant passasjerene gikk noe tilbake fra målingen våren 2014, fra 72 til 70. Våren 2015 gikk imidlertid den totale kundetilfredsheten for NSB opp til 73.

Følgende spørsmål benyttes for å belyse kundenes tilfredshet med den alternative transporten:

- Informasjon ved avvik: *Hvor fornøyd er du med informasjonen du fikk?*
- Buss for tog: *Hvor fornøyd eller misfornøyd var du med NSB sin håndtering av denne situasjonen?*

Spørsmålene stilles to ganger per år på alle strekninger der NSB kjører, og er ikke knyttet til konkrete avvikssituasjoner.

Kundetilfredshetsundersøkelser foretatt i perioden 2012–2014 viser svake resultater på disse områdene. Kundetilfredsheten ved informasjon ved avvik har i denne perioden stort sett ligget noe over 50, mens tilfredsheten med håndteringen av buss for togtilbudet stort sett har ligget noe under 50. Resultatene er dårligere for reisende på lokaltogstrekninger enn for reisende på regiontogstrekninger. NSB presiserer at uavhengig av hvor godt den alternative transportløsningen er planlagt og gjennomført, vil det ikke være mulig å oppnå like god kundetilfredshet hos en kunde som transporteres med buss, som hvis NSB hadde kunnet tilby kundene togreisene de opprinnelig hadde bestilt.⁵³³

527) Intervju med NSB 29.04.2015.

528) Intervju med NSB 29.04.2015, og NSBs evalueringer.

529) Brev fra NSB til Riksrevisjonen 20.03.2015.

530) Trafikkavtalen punkt 8.6.3 og 8.6.1, andre ledd.

531) Trafikkavtalen punkt 8.6.1, andre ledd.

532) Kundetilfredsheten vil også påvirkes av andre samferdselsaktører og omstendigheter utenfor NSBs kontroll.

533) Brev fra NSB til Riksrevisjonen 20.03.2015.

2.2 Kostnadseffektivitet i det alternative transporttilbudet

2.2.1 NSBs kostnader til alternativ transport

I henhold til Trafikkavtalens bilag F er avvik delt inn i følgende kategorier:

- 1 planlagte avvik som varsles av Jernbaneverket i forkant av ruteterminskifte i desember og juni for påfølgende halvår
- 2 planlagte avvik som varsles av Jernbaneverket i løpet av året, utenom ruteterminskiftene
- 3 avvik som oppstår uten forvarsel

Tabell 3 viser de totale avvikskostnadene, samt avvikskostnadene fordelt på avvikskategoriene for årene 2013 og 2014.⁵³⁴

Tabell 3 NSBs totale avvikskostnader 2012–2014 og avvikskostnader etter avvikskategori i 2013 og 2014 i mill. kroner*

	2012	2013	2014
Totale avvikskostnader	179,2	168,1	191
Planlagte avvik kategori 1		114,9	141,4
Planlagte avvik kategori 2		11,1	3,9
Ikke-planlagte avvik kategori 3		42	45,8

* Kostnadstallene er i hhv. 2012-, 2013- og 2014-kroner for de respektive år.

Tabellen viser at avvikskostnadene økte fra 168,1 mill. kroner i 2013 til 191 mill. kroner i 2014, dvs. en vekst på 12 prosent. Økningen har i hovedsak vært på den største kostnadsposten, planlagte avvik i kategori 1, fra 2013 til 2014 (19,7 prosents økning). Ifølge NSB skyldes økningen i kostnader en volumvekst, både i antall passasjerer og omfanget av arbeider på jernbanen.⁵³⁵

2.2.2 Kostnader per setekilometer

Setekilometer er en indikator for NSBs produksjon. Det er i denne undersøkelsen gjort en beregning av kostnader per setekilometer for henholdsvis ordinær togtransport og buss for tog i 2014. For ordinær togtransport var kostnaden per setekilometer persontransport (effektive setekilometer⁵³⁶) 0,68 kroner dette året.⁵³⁷ Beregningen av setekilometer for ordinær togtransport tar utgangspunkt i hvor mange kilometer togene har kjørt med passasjerer om bord.

534) Tall hentet fra de offentlige kjøpsregnskapene for årene 2012-2014. For 2014 er de totale kostnadene for avvik hentet fra Samferdselsdepartementets brev til Riksrevisjonen 21.08.2015.

535) Intervju med NSB 29.04.2015.

536) Begrepet effektive setekilometer, som er brukt i denne undersøkelsen, er også kjent som solgte setekilometer.

537) Kilde: Samferdselsdepartementets e-post til Riksrevisjonen 24.08.2015.

Tabell 4 Oversikt over totale kostnader, kjørte kilometer, setekilometer og kostnader per setekilometer for buss for tog i 2014

	Planlagte avvik	Ikke-planlagte avvik
Totale kostnader buss for tog (mill. kr)	145,3	45,8
Kjørte kilometer buss for tog*	1 687 046	570 930
Setekilometer buss for tog**	81 110 543	28 421 380
Kroner per effektive setekilometer	1,79	
Kroner per totale setekilometer (inkludert posisjonskjøring)		1,61

* NSB kunne ikke skille ut antall kilometer kjørt med passasjerer om bord fra det totale antallet kilometer buss for tog. Selskapet har informasjon om hvor stor prosentandel av timene busselskapene kjørte for NSB ved planlagte avvik i 2014 som var kjøretimer med passasjerer om bord av de totale timene busselskapene fakturerte NSB for. 44 prosent av timene busselskapene fakturerte NSB for i 2014 ved planlagte avvik, var timer med passasjerer om bord i bussene (NSB: "Passasjertall 2014"). Dette tallet er derfor brukt for å beregne antallet effektive setekilometer ved planlagte avvik.

** Det har ikke vært mulig å hente ut fra NSBs tallgrunnlag et gjennomsnittlig antall seter per buss som kan sammenholdes med antallet kilometer kjørt. For å beregne et gjennomsnittlig antall seter i bussene har det blitt lagt til grunn gjennomsnittstall på 16 seter for små busser/minibusser og 50 seter for store busser i beregningene av kostnad per setekilometer, i tråd med NSBs anbefaling (NSBs svar på Riksrevisjonens e-posthenvendelser 23.04.2015 og 24.04.2015).

Tabell 4 viser at NSB hadde en kostnad per *effektive* setekilometer buss for tog ved *planlagte avvik* på 1,79 kroner i 2014. Dette innebærer at buss for tog-kjøringen ved planlagte avvik koster over dobbelt så mye per effektive setekilometer som ordinær togtransport.

For ikke-planlagte avvik foreligger det ikke grunnlag for å estimere antallet effektive setekilometer. Tabell 4 viser videre at kostnader per *totalt antall* setekilometer for ikke-planlagte avvik var på 1,61 kroner. Setekilometerberegningen inkluderer her antall kilometre bussene har kjørt uten passasjerer om bord. Kostnadene per *effektive* setekilometer ved ikke-planlagte avvik vil være vesentlig høyere enn dette.

I intervju opplyser NSB at det som i hovedsak er utslagsgivende på prisen for buss for tog, er antallet kilometer bussene kjører.⁵³⁸ NSB arbeider derfor for å redusere kjøretiden uten passasjerer om bord, samt administrasjonskostnadene, ved å lage mer effektive planer. NSB har tatt i bruk et optimaliseringsverktøy kalt HASTUS, som selskapet forventer vil bidra til dette.

Tallet som er brukt for å beregne kostnad per *effektive* setekilometer ved planlagte avvik, andelen kjøretimer med passasjerer i bussene av busselskapenes totale fakturering (44 prosent), er lavere enn NSBs interne mål for andel kjøretid med passasjerer i 2014 (50 prosent).⁵³⁹

2.2.3 Beleggsprosent buss

Beleggsprosent er et viktig supplement til analyser av kostnader per setekilometer, ettersom beleggsprosenten sier noe om i hvilken grad de tilgjengelige setene blir brukt. Busselskapene må oppgi det maksimale passasjerantallet per tur for å kunne fakturere NSB for busskjøringen.⁵⁴⁰ Busselskapene skal rapportere det høyeste antallet passasjerer som var om bord i bussen på en gitt reise (maksimalt antall).

538) Intervju med NSB 29.04.2015.

539) NSB informerte om at målet var satt til 50 prosent, ut fra et resonnement om at selskapet må kunne ha nytte av bussene 50 prosent av tiden.

540) Intervju med NSB 29.04.2015. NSB har egne telleskjemaer som leveres ut til busselskapene, og som skal være på plass for hver enkelt tur. Antallet passasjerer i bussene har ikke betydning for faktureringssummene.

Tabell 5 Maksimalbeleggsprosent buss for tog for årene 2013 og 2014*

	2013			2014		
	Maks. antall passasjerer	Antall seter	Beleggsprosent	Maks. antall passasjerer	Antall seter	Beleggsprosent
Gjennomsnitt alle	16	44	36	18	46	39
Gjennomsnitt planlagte avvik	15	44	34	18	46	39
Gjennomsnitt ikke-planlagte avvik	29	51	57	17	36	47

* Kilde: NSB-dokumentene "Antall avganger og busstellinger 2013" og "Antall avganger og busstellinger 2014". For 2014 er ikke direktebestillinger av buss per telefon inkludert, siden disse tallene ikke skiller mellom planlagte og ikke-planlagte avvik.

Tabell 5 viser den gjennomsnittlige maksimalbeleggsprosenten på buss for tog i hele landet for 2013 og 2014. Beleggsprosenten ved buss for tog-avganger var på henholdsvis 36 og 39 prosent for 2013 og 2014. Ved planlagte avvik var beleggsprosenten på 34 i 2013 og 39 i 2014. Ved ikke-planlagte avvik var beleggsprosenten på 57 i 2013 og 47 i 2014. Den gjennomsnittlige beleggsprosenten vil reelt sett være lavere, både ved planlagte og ikke-planlagte avvik, fordi tallene har utgangspunkt i tellinger av det høyeste antallet passasjerer som var om bord i bussene på de ulike reisene. NSB opplyser at høyere beleggsprosent ved ikke-planlagte avvik enn ved planlagte avvik trolig skyldes at kundene innretter seg etter informasjon om de planlagte avvikene og velger andre transportløsninger.⁵⁴¹

Av NSBs månedlige styringskort for årene 2013 og 2014 framgår det at NSB har et eget internt mål om at bussene skal ha minst 50 prosent maksimalbelegg ved planlagte avvik.⁵⁴² Siden NSB begynte å bruke beleggsprosent i den alternative transporten ved planlagte avvik som en styringsindikator i mars 2013, har månedsresultatet vært under målet på 50 prosent i 18 av 22 måneder. I 2014 var resultatet under målet alle måneder.⁵⁴³ NSB har ikke satt noe mål for beleggsprosent ved ikke-planlagte avvik.

Ifølge NSB er det lite som kan gjøres for å påvirke maksimalbeleggsprosenten vesentlig. Selskapet mener at oversikten over forventede passasjertall på tog og buss er god.⁵⁴⁴ Samtidig oppgir selskapet at de ikke kjenner til hvorvidt en del av de reisende planlegger alternative reisemåter ved planlagte eller ikke-planlagte brudd, og at selskapet derfor må forberede seg på å frakte tilnærmet like mange passasjerer i bruddperiodene som ellers.⁵⁴⁵ NSB oppgir videre at det er relativt små kostnadsforskjeller på leie av store busser og minibusser, og at leiekostnaden for en stor buss ofte tilsvarer leiekostnaden for to–tre drosjer. Målet om at halvparten av setene i bussene skulle bli tatt i bruk ved planlagte avvik, ble satt fordi NSB ønsket et ambisiøst mål. NSB vet ikke om det vil være mulig å nå målet.⁵⁴⁶ Analysene viser at NSB i liten grad nådde sitt eget interne mål om 50 prosent maksimalbelegg på bussene, selv på strekninger med mange reisende i Intercity-triangelet i 2013 og 2014.⁵⁴⁷ Ved planlagte avvik var samlet gjennomsnittlig beleggsprosent på disse strekningene på 36 i 2013 (2 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet for 2013), og 43 i 2014 (4 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet). Ved ikke-planlagte avvik var samlet gjennomsnittlig beleggsprosent på disse strekningene 62 prosent, både i 2013 og i 2014.

541) Intervju med NSB 29.04.2015.

542) Brev fra NSB til Riksrevisjonen 20.03.2015.

543) NSBs styringskort 2013 og 2014.

544) Intervju med NSB 29.04.2015.

545) Samferdselsdepartementets e-post til Riksrevisjonen 24.08.2015.

546) Intervju med NSB 29.04.2015.

547) Riksrevisjonen har gjort gjennomsnittsberegninger av beleggsprosenten for 2013 og 2014 på strekningene Oslo S–Ski / Ski–Oslo S, Oslo S–Hamar / Hamar–Oslo S og Oslo S–Drammen / Drammen–Oslo S.

2.3 NSBs styring og planlegging av arbeidet med det alternative transporttilbudet

Leveranse av alternativ transport

Driftsoperativ avdeling (DROPS) i NSB Persontog har ansvar for kundehåndteringen ved avvik, og det er utarbeidet retningslinjer og rutiner for dette arbeidet.⁵⁴⁸ I forbindelse med hvert enkelt avvik vurderer DROPS behovet for antall busser, antall kundeveiledere og publiserer informasjonsmeldinger i ulike kanaler, internt og eksternt.

NSB opplyser at det fra 2011 har vært ansatt egne bussplanleggere for å sikre en bedre og mer effektiv håndtering av planlagte avvik og alternativ transport. I tillegg har NSB busskoordinatorene til stede på knutepunktstasjoner. Disse har ansvar for styring og koordinering av bussene på stasjonene. For å sikre nok busser til avvikssituasjoner har NSB i perioden 2011–2013 og 2014–2016 inngått rammeavtaler om kjøp av busstjenester.⁵⁴⁹ Avtalene regulerer også krav til utføring av kjøringen, standard på bussene, sjåfører og oppmøte.⁵⁵⁰

I 2013 og 2014 har NSB gjennomført informasjonsmøter med busselskapene der de har gått gjennom planlagte sommerbrudd. NSB har siden august 2011 gjennomført to–tre møter i året med busselskapene. Hensikten med møtene er å informere om kommende brudd, dele erfaringer og bedre kvaliteten på buss for tog-tjenesten.⁵⁵¹

For å forbedre responstid for tilgang på busser har NSB etablert it-systemet buss for tog. It-systemet skal bidra til at NSB raskt kan varsle og håndtere avrop på rammeavtalene. Ved mer enn en dobling av antall direkte kontraktsleverandører i 2014, samt en kontraktfestet rett til også å kunne varsle underleverandører direkte via bussfortog.no, vil det ifølge NSB være mulig raskt å varsle et stort antall leverandører, på tekstmelding og voicemail. På denne måten skal NSB sikre god kapasitet, kort responstid og et bedre tilbud til de kundene som blir rammet ved avvik. Ved ikke-planlagte avvik vil bussleverandørene konkurrere mot hverandre om oppdragene basert på hvor raskt de kan være på plass, samt på pris.⁵⁵²

I tillegg til buss for tog-tilbudet har NSB inngått samarbeid med Flytoget, Ruter i Oslo og Kolumbus i Stavanger for å kunne gi kundene et tilbud om alternativ transport.⁵⁵³ NSB har også inngått rammeavtaler med ulike taxiselskaper. NSBs bruk av taxi er delt inn i rekvisisjonskjøring, der kunden selv kan velge taxiselskap, og bestillingskjøring der NSB bestiller. Ved store passasjertall bruker NSB taxi før bussene kommer, og når passasjerantallet er lavt, brukes taxi framfor buss.⁵⁵⁴

NSBs oppfølging av kostnadene til alternativ transport

NSB opplyser i intervju at selskapet i hovedsak styrer mot kostnadseffektive løsninger i den alternative transporten ved å sørge for at selskapet får lavest mulig pris i kontraktene med busselskapene, og gjennom å lage avtaler med et større antall busselskaper. Selskapet presiserer at en best mulig planlegging og effektiv utnyttelse av kjøpt kapasitet likevel er viktig for å nå målet om effektivitet i avvikshåndteringen.⁵⁵⁵

NSB har gitt uttrykk for at det har vært vanskelig å finne gode indikatorer som sier noe om hvor kostnadseffektiv den alternative transporten er, og mener det er vanskelig

548) Mottatte styringsdokumenter fra NSB.

549) Brev fra NSB til Riksrevisjonen 20.03.2015.

550) Avtale A-92676, gyldig fra 11.04.2014.

551) Riksrevisjonen har mottatt referater fra møter NSB har hatt med bussleverandørene.

552) Brev fra NSB til Riksrevisjonen 20.03.2015.

553) Intervju med NSB 29.04.2015. Brev fra NSB til Riksrevisjonen 20.03.2015. Avtale om avvikling av planlagte driftsavvik mellom NSB og Ruter 2014–2015 01.08.2014. Avtale om avvikling av driftsavvik ved bygging av vendespor Høvik, mellom NSB og Ruter 20.02.2013.

554) Intervju med NSB 29.04.2015.

555) Intervju med NSB 29.04.2015.

å vurdere hva som er realistiske mål.⁵⁵⁶ Kvaliteten på data NSB har som potensielt kunne belyst kostnadseffektiviteten, er også varierende. Det har ikke vært mulig å hente ut fra NSBs systemer gjennomsnittlig antall seter per buss som kan sammenholdes med antallet kilometer bussene har kjørt.⁵⁵⁷ NSB kunne heller ikke skille ut antallet kilometer kjørt med passasjerer om bord fra det totale antallet kilometer bussene har kjørt, noe som gjør det vanskelig å beregne kostnaden per effektive setekilometer. Når det gjelder ordinær togtransport, har NSB derimot tall som beskriver kostnad per effektive setekilometer.

Det er usikkerhet knyttet til kvaliteten på tallene som utgjør grunnlaget for beregningen av beleggspersent. Det kan være vanskelig for bussjåførene å telle på det tidspunktet det er flest passasjerer i bussen dersom bussen ikke kjører direkte rute. Kvaliteten på tallene skal ifølge NSB likevel ha blitt bedre i løpet av undersøkelsesperioden, siden rapporteringen fra busselskapene i dag gjøres på www.bussfortog.no, mens den tidligere ble gjort per e-post. NSB oppgir i intervju at busstellingene brukes til å justere busskapasiteten ved planlagte avvik.⁵⁵⁸

Koordinering mellom NSB og andre samferdselsaktører

Et godt samarbeid mellom NSB og øvrige samferdselsaktører, og da primært Jernbaneverket, er en forutsetning for NSB sin styring og planlegging av arbeidet med alternativ transport. Ifølge NSB har Jernbaneverket de senere årene stadig oftere foretatt endringer av avtalte planlagte avvik. Jernbaneverket har endret tidspunkt kort tid før oppstart, avlyst arbeidet, eller ikke ferdigstilt arbeidet innenfor den planlagte tiden. Det betyr ifølge NSB at deres planer for alternativ transport ofte må endres, og at det må formidles ny informasjon til kunder og bussleverandører.⁵⁵⁹

NSB samarbeider også med andre etater som Statens vegvesen, politiet og Oslo kommune for at gjennomføringen av alternativ transport skal fungere best mulig for kundene. Arbeidet mellom NSB og disse aktørene foregår i ulike samarbeidsfora,⁵⁶⁰ jf. faktaboks 1.

Faktaboks 1 Samarbeidsfora

Koordineringsmøte (gjelder for Oslo-området) ble opprettet i 2001 og ledes av Jernbaneverket med deltakere fra NSB, Flytoget, Cargonet og Cargolink. Som infrastrukturforvalter utarbeider Jernbaneverket ruteplaner, og disse fastsettes én gang hvert kalenderår.* Forumet skal koordinere innværende, samt kommende rutetermin (med alle togselskapene). Deltakerne møtes én gang i måneden. Her diskuteres endringer av planlagte driftsavvik, og det gis informasjon om store prosjekter.

Trafikkforum ble opprettet i 2011 og ledes av Statens vegvesen med deltakere fra Statens vegvesen, NSB, Jernbaneverket, Oslo kommune, Flytoget og Ruter. Forumet skal koordinere alle aktiviteter som kan ha betydning for aktørene, og eventuelt utsette eller endre aktiviteter slik at trafikkavviklingen fungerer best mulig.

Planleggingsmøter sporbrudd ble opprettet i sin nåværende form i 2014 og ledes av NSB. Her møtes NSB og Jernbaneverket, og ved behov tas det kontakt med politi og parkeringsselskap. Her planlegges materiellturneringer, og det utarbeides planer for alternativ transport for kundene. Det er månedlige møter ca. 6 måneder før hvert enkelt driftsavvik, og med økt møtefrekvens ved behov.

* Fordelingsforskriften §§ 7-3 og 7-4 fastsatt 05.02.2003.

556) Intervju med NSB 29.04.2015.

557) NSBs svar på Riksrevisjonens e-posthenvedelser 23.04.2015 og 24.04.2015.

558) Intervju med NSB 29.04.2015.

559) Intervju med NSB 29.04.2015.

560) E-post fra NSB 19.01.2015.

I intervju opplyser NSB at foraene Planleggingsmøter sporbrudd og Trafikkforum bare i begrenset grad har fungert etter intensjonen, siden det er for få beslutnings-takere til stede i en del av møtene.⁵⁶¹

I undersøkelsesperioden har det vært flere eksempler på at koordineringen mellom samferdselsaktørene ikke har fungert som forutsatt. NSB har eksempelvis pekt på at trafikkstansen som oppsto ved Oslo S i forbindelse med sporarbeidene på Østfoldbanen i august 2014, var spesielt krevende. Den reduserte kapasiteten i veisystemet i Bjørvika var det ikke i tilstrekkelig grad tatt hensyn til, verken hos NSB eller andre involverte aktører.⁵⁶²

Etter dette ble det opprettet et nytt prosjekt, kalt *Prosjekt sporbrudd*, med deltakere på ledernivå fra Jernbaneverket, NSB, Ruter, Statens vegvesen og Oslo kommune ved Bymiljøetaten.⁵⁶³ Formålet med prosjektet var å utarbeide en ny måte å samarbeide på for å tilrettelegge for et sømløst og effektivt reisetilbud ved avvik og planlagte sporbrudd. Prosjektet har hovedsakelig tatt for seg det sentrale østlandsområdet, siden dette området er det mest krevende for håndtering av sporbrudd. Arbeidet ble ferdigstilt i april 2015. NSB forventer at resultatet av arbeidet i prosjektet vil bidra til en bedre gjennomføring av avvikshåndteringen.⁵⁶⁴

Evalueringer

NSB opplyser i intervju at det ikke gjennomføres evalueringer etter hvert enkelt planlagt avvik, men at det foretas evalueringer ved større brudd (med mange berørte passasjerer) og i tilfeller der avvikshåndteringen ikke har gått som planlagt.⁵⁶⁵

I evalueringsmøtene etter flere planlagte driftsavvik i perioden 2012–2014 møttes NSB og Jernbaneverket for å identifisere forbedringsområder når det gjelder avvikshåndteringen ved større brudd. Bussleverandørene omfattes også av evalueringer. I perioden 2013–2014 har NSB fokusert på oppfølging av leverandørene i de enkelte avvikssituasjonene for å sjekke at gjennomføringen av kjøringen er tilfredsstillende for kundene.⁵⁶⁶

Ifølge NSB gjøres det få evalueringer av hvordan ikke-planlagte avvik har blitt håndtert. Ledelsen i trafikkavdelingen i Jernbaneverket ringer i enkelte tilfelle til NSB for å undersøke hvordan ulike problemer oppsto i avvikshåndteringen, og NSB og Jernbaneverket tar da en felles gjennomgang av hendelsesforløpet. Disse gjennomgangene er i liten grad dokumentert skriftlig.⁵⁶⁷

Styrets oppfølging

Styret følger i hovedsak opp NSB Persontogs regularitet og punktlighet gjennom kvartalsvis rapportering og årsrapport. I tillegg får styret muntlig orientering av konsernsjefen. Styret får rapportering av resultatene fra kundetilfredshetsundersøkelser to ganger i året. En gjennomgang av styreprotokollene for perioden 2012–2014 viser at styret som regel tar administrasjonens redegjørelser til etterretning. I to tilfeller i 2014 har styret hatt en bredere diskusjon om avvikshåndteringen.⁵⁶⁸ Den ene var i forbindelse med behandlingen av ny punktlighetsstrategi for 2014–2018, og den andre var i forbindelse med en oppsummering av sommerbruddet på Østfoldbanen i 2014. Styret uttrykte ønske om en orientering om evaluering av buss for tog-tilbudet, i

561) Intervju med NSB 29.04.2015.

562) Intervju med NSB 29.04.2015.

563) Notat: Status i arbeidet med Prosjekt sporbrudd, 13. mars 2015, mottaker er Samferdselsdepartementet.

564) Intervju med NSB 29.04.2015.

565) Intervju med NSB 29.04.2015. I perioden fra 2012 til 2014 har NSB blant annet foretatt evalueringer av følgende planlagte driftsavvik: Oslo juni–august 2012, Drammenbanen og Østfoldbanen sommeren 2013 og Østfoldbanen juli–august 2014.

566) E-post fra NSB 19.01.2015.

567) Intervju med NSB 29.04.2015.

568) Styresak NSB AS 26.03.2014, sak 16/14 og styresak 27.08.2014, sak 54/14.

tillegg til en orientering om hvordan NSB sikrer at håndteringen av planlagte og uforutsette avvik utvikler seg i positiv retning.

2.4 Samferdselsdepartementets styring og oppfølging av NSBs gjennomføring av alternativ transport

Gjennom Trafikkavtalen har Samferdselsdepartementet stilt krav til NSB når det gjelder håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser.⁵⁶⁹ Trafikkavtalen inneholder også krav til hvordan NSB skal rapportere om sin gjennomføring av Trafikkavtalen.

Etter Trafikkavtalen plikter NSB å rapportere den informasjonen som er nødvendig for at Samferdselsdepartementet skal kunne vurdere om leveransen er kontraktsmessig, og om målene med Trafikkavtalen nås. Informasjonen skal gjøre det mulig for departementet å ta stilling til endringer, beregne effekter av avtalt incentivsystem og svare på spørsmål som offentligheten har interesse av.⁵⁷⁰

Videre skal NSB etter Trafikkavtalen innen fastsatte tidsfrister rapportere til departementet om den løpende driften av togtilbudene som kjøpes gjennom Trafikkavtalen, og andre forhold i samsvar med de kravene til rapportering som stilles i Trafikkavtalen.⁵⁷¹ NSB skal blant annet rapportere på antall innstilte avganger per måned som det ikke settes inn alternativ transport for.

Når det gjelder større planlagte infrastrukturavvik, er det stilt krav om rapportering på hvilken informasjon som er gitt til passasjerene, omfanget av avviket, dvs. antall avganger som innstilles, og volum av alternativ transport og antall reisende. Dette rapporterer NSB på i tertiale/årlige rapporter *Statlig kjøp av persontrafikkjenester*. For øvrige avvik stiller ikke Samferdselsdepartementet samme krav til rapportering.⁵⁷²

2.4.1 Samferdselsdepartementets kostnadsdekning og oppfølging av NSBs kostnader til alternativ transport

På bakgrunn av blant annet informasjon mottatt fra Jernbaneverket og erfaringstall fra foregående år fastsetter Samferdselsdepartementet i samråd med NSB det som departementet mener er akseptable kostnadsnivåer for de tre kategoriene avvik.⁵⁷³ De fastsatte summene anses som fullt og helt oppgjør for kategori 2 og 3. For kategori 1 foretas det en etterregning når det foregående årets resultat er ferdigstilt. Det vil si at dersom kategori 1 blir høyere enn forhåndsestimert, betaler departementet differansen til NSB og omvendt. Departementet mener derfor at Trafikkavtalens Bilag F har vært svært gunstig for staten fra og med 2013, siden det sikrer at staten ikke betaler mer enn nødvendig.⁵⁷⁴

Tabell 6 viser NSBs egne avvikskostnadsestimater som har blitt rapportert til Samferdselsdepartementet, samt budsjettert forbruk etter forhandlinger mellom departementet og NSB i perioden 2012–2014.

569) Trafikkavtalen punkt 8.6.3.4.

570) Trafikkavtalen punkt 8.8.

571) Trafikkavtalen punkt 8.8.

572) Trafikkavtalen bilag B Rapportering, litra C og N.

573) I henhold til bilag F til Trafikkavtalen er avvikene delt inn i de tre kategoriene 1) Planlagte avvik som varsles av Jernbaneverket i forkant av ruteterminskifte i desember og juni for påfølgende halvår, 2) Planlagte avvik som varsles av Jernbaneverket i løpet av året, utenom ruteterminskiftene, og 3) Avvik som oppstår uten forvarsel.

574) Fra 2013 ble betalingsbestemmelsene for alternativ transport endret til en årlig vurdering der kostnader til alternativ transport deles inn i tre ulike kategorier med ulike prosedyrer for fastsettelse av de årlige vederlagene.

Tabell 6 Oversikt over NSBs estimerte avvikskostnader i mill. kroner for påfølgende år, samt budsjettert forbruk etter forhandlinger mellom Samferdselsdepartementet og NSB*

	NSBs estimat 2012	Budsjettert 2012	NSBs estimat 2013	Budsjettert 2013	NSBs estimat 2014	Budsjettert 2014
Kategori 1			157,7	141,9	185,2	185,2
Kategori 2			2,5	2,5	10	10
Kategori 3			44,5	44,5	47,8	43,3
Sum	208,9	208,9	204,7	188,9	243	238,5

* E-post fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 30.04.2015. Kostnadstallene er i hhv. 2012-, 2013- og 2014-kroner for de respektive år.

Departementet nedjusterte estimatet med 7,7 prosent i 2013 og 1,9 prosent i 2014. I 2012 fikk NSB utbetalt 208 mill. kroner, selv om de faktiske kostnadstallene var 179 mill. kroner, fordi avtalen fram til og med 2012 var basert på en forhåndsavtalt sum.⁵⁷⁵ Selskapet fikk beholde differansen dersom avvikskostnadene var lavere enn den forhåndsavtalte summen. I henhold til Trafikkavtalen ble betalingsbestemmelsene endret fra og med 2013 slik at det skulle gjøres en årlig vurdering der kostnader til alternativ transport skulle deles inn i tre ulike kategorier med ulike prosedyrer for fastsettelse av de årlige vederlagene. Departementet påpeker at staten ikke ønsket å betale mer enn det reelle behovet i løpet av avtalen, samtidig som NSB fikk gode incentiver til å håndtere avvikstransport effektivt. Det betalte vederlaget (etterregnet) fra departementet til NSB var 168,1 mill. kroner i 2013, og 191 mill. kroner i 2014.

I forhandlinger med NSB om inneværende trafikkavtale, som ble inngått i 2011, la departementet til grunn at tidligere avtalebestemmelser ikke burde videreføres, fordi disse ikke ga gode nok incentiver for kostnadsbesparelser. Departementet ønsket å ansvarliggjøre NSB, fordi alternativ transport skal være et tilbud til kundene, men ikke for enhver pris. Med dagens nettoavtale mener departementet at NSB har bedre incentiver til å holde på kundene. Departementet viser videre til at staten allerede har betalt mindre for alternativ transport gjennom de nye bestemmelsene enn dersom de tidligere bestemmelsene var blitt videreført.

Departementet mener også at det ligger et incentiv til kostnadsbesparelser for NSB i avtalen, i og med at overskridelse av estimerte kostnader når det gjelder avtalens kategori 2 og 3, må dekkes av NSB selv, samtidig som besparelser knyttet til de estimerte kostnadene blir beholdt av NSB. Dette mener departementet gir sterkere incentiver for kostnadsbesparelser enn om staten bare hadde betalt for den alternative transporten etter regning eller etter et forhåndsavtalt beløp.⁵⁷⁶

Kategori 3 er definert som avvik som oppstår uten forvarsel, uten at det går fram av Trafikkavtalen om dette både omfatter avvik som Jernbaneverket har ansvar for, og avvik som NSB har ansvar for. Samferdselsdepartementet har imidlertid opplyst at disse avvikene også omfatter alle avvik som ikke er planlagt, enten dette dreier seg om spesifikke hendelser som ras, flom og lignende, eller uforutsette forhold innenfor NSBs organisasjon som for eksempel feil ved materiell eller manglende personale. Departementet dekker dermed også kostnadene til alternativ transport der NSB selv har ansvar for avvikene, men med den begrensning at overskridelse av estimerte kostnader må dekkes av NSB selv, jf. ovenfor.

575) De faktiske avvikskostnadene framgår av tabell 3 i punkt 2.2.

576) Intervju med Samferdselsdepartementet 20.03.2015.

På spørsmål i intervju om hvordan departementet følger opp at NSB har kostnads-effektive løsninger for alternativ transport, har departementet gitt uttrykk for at NSB gjennom ordningen med rammeavtaler med en rekke forskjellige bussleverandører bør få den beste prisen og kvaliteten. Departementet gjennomfører ikke noen kontroll av om NSB benytter kostnadseffektive løsninger ved alternativ transport utover at departementet mottar informasjon om estimerte kostnader per passasjer ved buss for tog ved hvert enkelt brudd i kategori 1. Når kostnadene ikke ser ut til å samsvare med bruddets størrelse og antall berørte passasjerer, stiller departementet spørsmål til NSB om hva som er årsaken til dette. Departementet mottar ikke informasjon om belegget i bussene. Samferdselsdepartementet er opptatt av at de reisende får et alternativ, og mener det er viktigere at det er nok busser enn at beleggsprosenten er høy.⁵⁷⁷ Departementet har i perioden 2012–2014 heller ikke etterspurt eller mottatt informasjon om kostnader per setekilometer for den alternative transporten.

2.4.2 Samferdselsdepartementets oppfølging av krav i Trafikkavtalen knyttet til alternativ transport

I henhold til Trafikkavtalen skal NSB gjennomføre kundetilfredshetsundersøkelser som gjør det mulig å måle av utviklingen i kundenes tilfredshet. Resultatene av NSBs årlige kundetilfredshetsundersøkelser presenteres for departementet i den årlige rapporten *Statlig kjøp av persontrafikkjenester*.

Ifølge Trafikkavtalen skal NSB ved større, planlagte infrastrukturavvik lage en egen ruteplan for avviksperioden som omfatter det alternative tilbudet.⁵⁷⁸ Departementet har opplyst at det vanligvis ikke skal lages egen ruteplan for den alternative transporten, og at det bare er i spesielle situasjoner / ved enkelte avvik det er aktuelt å lage dette. Departementet har vist til at dette for eksempel ble gjort i forbindelse med arbeidene på Østfoldbanen sommeren 2014.

Departementet har opplyst at på bakgrunn av situasjonen som oppsto sommeren 2014 med store problemer med avvikling av alternativ transport fra Oslo S i forbindelse med arbeider på Østfoldbanen, tok Jernbaneverket, NSB, Statens vegvesen og Ruter initiativ til å utarbeide en rapport.⁵⁷⁹ Denne skulle behandle hvordan tilsvarende brudd, som var planlagt for sommeren 2015, skulle håndteres. Rapporten skulle beskrive hvordan veinett, arbeider på spor og avvikling av alternativ transport påvirket hverandre, og den skulle være klar tidlig sommeren 2015. Konklusjonene i denne rapporten skal også kunne brukes i framtidige avvikssituasjoner for å sikre så smidig trafikk-avvikling som mulig.

I tillegg til den skriftlige rapporteringen har departementet også tertialvise møter med NSB om avvikshåndtering og håndtering av alternativ transport. I oppfølgingsmøtene diskuteres blant annet kundetilfredshetsundersøkelsene.

Departementet har i intervju opplyst at Trafikkavtalen ikke er evaluert. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre en systematisk evaluering før det har gått noen år, fordi det først da vil være tilstrekkelig erfaring med hvordan avtalen fungerer.

577) Intervju med Samferdselsdepartementet 20.03.2015. Departementet viser til et enkelttilfelle der det var et 6 måneders sporbrudd på Jærbanen, og der Jernbaneverket diskuterte belegget med NSB siden Jernbaneverket også dekket kostnadene til alternativ transport som del av infrastrukturkostnaden.

578) Trafikkavtalen punkt 8.6.3.4 første ledd, fjerde strekpunkt, andre setning.

579) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 21.08.2015.

3 Vurderinger

Det alternative transporttilbudet er ikke tilstrekkelig effektivt for passasjerene

All alternativ transport vil i de fleste tilfeller ta lengre tid enn ordinær togtransport i rute. Økt reisetid innebærer en vesentlig endring av den tjenesten passasjerene har kjøpt.

Undersøkelsen viser at NSB har etablert et tilbud om buss for tog som alternativ transport ved forsinkelser og innstillinger, og at omfanget av alternativ transport øker. Samtidig viser undersøkelsen at reisen med alternativ transport i de undersøkte tilfellene tar betydelig lengre tid enn en ordinær reise. For eksempel vil et ikke-planlagt avvik på strekningen Drammen–Oslo kunne føre til en samlet reisetid på nesten én time mer enn med tog i rute. Et viktig tiltak for å redusere total reisetid for kundene vil være å bedre responstiden det tar å få busser på plass, samt sikre at sjåførene har rett kompetanse og kjører riktig rute.⁵⁸⁰

Videre viser undersøkelsen at passasjerene i mange tilfeller ikke får god nok informasjon i avvikssituasjoner. Det gjelder både ved planlagte og ikke-planlagte avvik. Det kan være dårlig skilting og informasjon på stasjonsområdet og ved bussene, kundeveilederne gir ikke nok informasjon, og varsel om avvik blir ikke alltid formidlet via NSBs mobilapplikasjon. Koordineringen av informasjon mellom NSB og Jernbaneverket fungerer ikke alltid som forutsatt. Det går også fram av undersøkelsen at passasjerene ikke får informasjon om hvor lang ekstra reisetid de må beregne. NSB har som samferdselselskap en erfaringsbase som kan gjøre det mulig å anslå reisetid ved alternativ transport. Manglende informasjon om forventet reisetid reduserer passasjerenes mulighet til å innrette seg etter situasjonen.

Undersøkelsen viser videre at kundetilfredsheten med buss for tog og informasjon ved avvik er gjennomgående lav (rundt 50 på en skala fra 0 til 100). Samtidig viser undersøkelsen at NSBs kundetilfredshetsundersøkelser i liten grad gir informasjon om passasjerenes vurdering av buss for tog-tilbudet i konkrete situasjoner og hva passasjerene er misfornøye med. Det går også fram av undersøkelsen at NSB ikke gjennomfører evalueringer av alle planlagte avvik og i liten grad evaluerer ikke-planlagte avvik. Undersøkelsen viser også at de samme problemene i avvikshåndteringen gjentar seg. Det synes derfor å være et potensial for NSB i bruken av kundetilfredshetsundersøkelser og evalueringer som verktøy i arbeidet med å forbedre gjennomføringen av alternativ transport. Dette vil etter revisjonens vurdering bidra til at passasjerene får et mer effektivt tilbud om alternativ transport.

Lav kostnadseffektivitet i NSBs alternative transporttilbud

Kostnadene til alternativ transport økte fra 168,1 mill. kroner i 2013 til 191 mill. kroner i 2014, dvs. en vekst på 12 prosent.⁵⁸¹ Den største kostnadsposten er planlagte avvik som varsles av Jernbaneverket i forkant av de halvårlige ruteterminskiftene. Det er også for disse avvikene at kostnadsveksten har vært høyest. De viktigste årsakene til dette er en økning i arbeider på sporet som følge av behov for vedlikehold og økte bevilgninger. Videre har det vært en økning i togproduksjonen til NSB, og antall reisende har økt.⁵⁸²

Beregninger som er gjennomført i denne revisjonen, tyder på at den alternative transporten kostet over dobbelt så mye per setekilometer som ordinær togtransport i 2014. Samtidig viser undersøkelsen at bussenes effektive kjøretid ved planlagte avvik, det vil si kjøretid med passasjerer, utgjorde langt under halvparten av den totale

580) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 21.08.2015.

581) Beløpene er i 2013-kroner og 2014-kroner.

582) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 21.08.2015.

kjøretiden, og at den gjennomsnittlige maksimalbeleggsprosenten i 2014 var på 39 prosent for de planlagte avvikene og 47 prosent for de ikke-planlagte avvikene. Dette indikerer at NSB har et effektiviseringspotensial gjennom bedre styring og dimensjonering av det alternative transporttilbudet.

Undersøkelsen viser at det er varierende kvalitet på NSBs data som skal belyse kostnadseffektiviteten i alternativ transport. NSB har eksempelvis ikke kunnet hente ut tall som viser effektive setekilometer, dvs. antallet kilometer kjørt med passasjerer om bord. Datakvaliteten begrenser, etter revisjonens vurdering, NSBs muligheter til å følge opp om den alternative transporten er kostnadseffektiv.

Svak koordinering mellom NSB og andre samferdselsaktører ved planlagte avvik fra ordinær togtrafikk

Undersøkelsen viser at NSB er avhengig av et godt samarbeid med Jernbaneverket og andre samferdselsaktører for å sikre god planlegging og gjennomføring ved planlagte avvik. I forbindelse med planlagte arbeider på Østfoldbanen sommeren 2014 var det til dels store problemer med avviklingen av buss for tog. Dette skyldtes blant annet at koordineringen mellom de ulike samferdselsaktørene ikke fungerte tilfredsstillende. Dette er et av flere tilfeller i undersøkelsesperioden der koordineringen ikke har fungert som forutsatt. Etter revisjonens vurdering synes det å være et potensial for et bedre samarbeid mellom NSB og andre samferdselsaktører.

Samferdselsdepartementet har begrenset informasjon om effektiviteten i det alternative transporttilbudet

Staten kjøper persontransporttjenester fra NSB og stiller gjennom Trafikkavtalen krav om at NSB skal tilby alternativ transport ved innstillinger og forsinkelser. Undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementet i begrenset grad etterspør informasjon som gjør det mulig å vurdere effektiviteten i det alternative transporttilbudet, både når det gjelder om passasjerene får et effektivt tilbud om alternativ transport, og om NSB sørger for kostnadseffektive løsninger i den alternative transporten.

Ved større, planlagte infrastrukturavvik er det stilt krav om rapportering på hvilken informasjon som er gitt til passasjerene, omfanget av avviket, dvs. antall avganger som innstilles, og volum av alternativ transport og antall reisende.⁵⁸³ For øvrige avvik har Samferdselsdepartementet ikke noen samlet oversikt over tilbudet som gis til passasjerene.

Ifølge Trafikkavtalen skal NSB legge vekt på kostnadseffektive løsninger. Samferdselsdepartementet har i perioden 2012–2014 mottatt informasjon om estimerte kostnader per passasjer ved buss for tog ved hvert enkelt brudd i kategori 1. Når kostnadene ikke ser ut til å samsvare med bruddets størrelse og antall berørte passasjerer, stiller departementet spørsmål til NSB om årsaken til dette. Departementet har ikke mottatt ytterligere informasjon, for eksempel om beleggsprosenten i bussene, for å kunne vurdere om NSB benytter kostnadseffektive løsninger ved alternativ transport.

Etter revisjonens vurdering har Samferdselsdepartementet i begrenset grad informasjon som gjør det mulig å vurdere effektiviteten i det alternative transporttilbudet.

583) Trafikkavtalen bilag B, punkt N.

