



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:4 (2003–2004)

Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB

Dokument nr. 3:4

(2003–2004)

**Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av
persontransporttjenester fra NSB**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:4 (2003–2004) Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB.

Riksrevisjonen, 14. november 2003.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	1
2	Oppsummering av undersøkelsen	2
2.1	Resultater av togproduksjonen	2
2.2	Samferdselsdepartementets styring	3
3	Samferdselsdepartementets kommentarer	5
4	Riksrevisjonens bemerkninger	7
5	Samferdselsdepartementets svar	8
6	Riksrevisjonens uttalelse	10

Samferdselsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse om statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB

1 INNLEDNING

Stortinget har i rammeperioden 1998–2001 bevilget 4 649,3 mill. kroner til kjøp av persontransporttjenester fra NSB. Videre er det gjennom den nye rammeavtalen lagt opp til å bevilge 5 545 mill. kroner i perioden 2003–2006. For 2002 fantes det ikke noen rammeavtale. Dette året ble det bevilget 1 348,6 mill. kroner¹.

Av St. meld. nr. 39 (1996–97) Norsk jernbaneplan 1998–2007 framkommer det at jernbanen som transportform krever store transportmengder og forutsigbar etterspørsel for å være rasjonell, og at jernbanen ved høy kapasitetsutnyttelse har konkurransefortrinn sammenlignet med andre transportformer. Med utgangspunkt i overordnede samferdselspolitiske mål, særlig knyttet til miljø-, trafikkavviklings-, distrikts- og transportstandardhensyn, ble det lagt opp til å opprettholde en del bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontogtilbud ved statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB². For å styrke jernbanens konkurransevne la regjeringen, ved å styrke nærtrafikken og intercitytrafikken, opp til en konsentrert og målrettet satsing der jernbanen har sine fortrinn. Særlig miljø- og arealmessige fordeler ved avlastning av vegnettet ligger til grunn for en slik strategi. Flertallet i samferdselskomiteen gav i Innst. S. nr. 253 (1996–97) sin tilslutning til dette. I St.prp. nr. 62 (2001–2002) er det vist til at den samfunnsmessige styringen av NSB først og fremst skal skje gjennom avtalen om statlig kjøp av persontransporttjenester og ikke gjennom eierstyring av selskapet gjennom generalforsamlingen.

Riksrevisjonen har undersøkt om den togproduksjonen som inngår i tilskuddet til statlige kjøp av persontransporttjenester gir de tilsiktete resultater, og om Samferdselsdepartementet ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger har en betryggende forvaltning av ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB.

I St. meld. nr. 39 (1996–97) ble det, innenfor den finansielle rammen for kjøpsordningen i perioden 1998–2001, lagt opp til at omfanget av togproduksjonen skulle videreføres. Planrammen satte krav til økt effektivitet, og i meldingen framgår det som en forutsetning fra statens side at togtilbudene som inngår i ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB, utføres mest mulig rasjonelt. Videre heter det at avtaleverket skulle gi incitamenter til kostnadseffektivitet, spesielt sett i forhold til NSBs rolle som eneaktør og eneste reelle selger av persontransporttjenester på jernbanenettet. De statlige kjøpene er regulert i tre avtaler mellom Samferdselsdepartementet og NSB. Avtaleverket avklarer ansvarsforholdene mellom Samferdselsdepartementet og NSB, fastsetter krav og forutsetninger for den aktuelle togproduksjonen og regulerer Samferdselsdepartementets oppfølging og kontrollgrunnlag i forhold til kjøpsavtalen. 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 de funksjonelle krav til økonomiforvaltningen.

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Rapporten ble oversendt Samferdselsdepartementet 4. juli 2003. Departementet har i brev av 19. august 2003 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Vedlagt brevet fra departementet fulgte et brev med NSBs uttalelse til rapporten. Departementet har ikke hatt merknader til faktadelen, og NSBs merknader til rapportens faktadel er i det vesentlige tatt hensyn til og innarbeidet i rapporten. Departementets merknader til Riksrevisjonens vurderinger er gjengitt i punkt 3.

¹ Beløpene er angitt i 2003-kroner

² Ordningen omfatter nærtrafikken (tog med hyppige avganger på relativt korte strekninger rundt de største byene), intercitytrafikken og region- og lokaltog (tog som for en stor del betjener relativt tynt befolkede områder). Fjerntogene på strekningene Oslo–Bergen, Oslo–Trondheim og Oslo–Kristiansand drives på kommersiell basis uten statlig tjenestekjøp

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen er basert på informasjon fra dokumenter, statistikk, regnskap og intervjuer. Beskrivelsen av resultater er i hovedsak knyttet til aktivitetsnivå, trafikkutvikling, regnskap, produktivitet, driftsavvik og kapasitetsutnyttelse, og beskrivelsen bygger på eksisterende data fra Samferdselsdepartementet, NSB og Jernbaneverket. I noen tilfeller er dataene formidlet uten noen form for behandling. I andre tilfeller er dataene bearbeidet av Riksrevisjonen og tilpasset undersøkelsens formål gjennom aggregering, sammenstilling, systematisering og ulike regneoperasjoner.

Samferdselsdepartementets styring og oppfølging i forhold til målene for ordningen med statlig kjøp og kravene og forutsetningene i avtaleverket, er beskrevet på grunnlag av dokumentanalyse, intervjuer og gjennomgang av statistikk. For å belyse omfanget og kvaliteten av den resultatinformasjonen som utarbeides og rapporteres, er det foretatt undersøkelser av systemene og rutinene for utarbeidelse av resultatinformasjonen som ligger til grunn for tertialrapportene og driftsregnskapene, og for den øvrige resultatinformasjonen som er innhentet i forbindelse med denne undersøkelsen.

2.1 Resultater av togproduksjonen

I St. meld. nr. 39 (1996–97) framkommer det som et sentralt mål å styrke jernbanens konkurranseevne i forhold til alternative transportformer slik at jernbanen kan avlaste trafikken på vegnettet, og planrammen for perioden 1998–2001 satte krav til økt effektivitet. Undersøkelsen viser at togproduksjonen innenfor ordningen med statlig kjøp har økt med 10,2 prosent fra 1997 til 2001, målt ved antall togkilometer. Aktivitetsveksten har vært størst innen intercitytrafikken og nærtrafikken rundt Oslo, mens produksjonen innen region- og lokaltogtrafikken er noe redusert. På tross av denne satsningen har omfanget av persontrafikk målt i personkilometer blitt redusert med 11,8 prosent fra 1997 til 2001.

Aktivitetsveksten har ført til økt kapasitetsutnyttelse på jernbanesporet. I St. meld. nr. 39 (1996–97) er høy kapasitetsutnyttelse sett som en nødvendig forutsetning for at jernbanedriften skal være rasjonell og konkurransedyktig. I meldingen er det samtidig påpekt at kapasitetsbegrensninger hindrer tilfredsstillende driftsstabilitet, og undersøkelsen bekrefter sammenhengen mellom den høye utnyttelsesgraden av sporkapasiteten og problemene med driftsavvik. Punktligheten har blitt dårligere fra 1999 til 2002, og antallet innstillinger har ligget på et betydelig høyere nivå i 2001 og 2002 enn i 1998 og 1999. Undersøkelsen viser at en høy andel av driftsavvikene er følgeforsinkelser og avvik knyttet til et relativt begrenset antall begivenheter. Videre dokumenterer undersøkelsen at punktlighetsandelen

i rushtiden er lavere enn ellers på døgnet, og at det er relativt færre innstillinger og forsinkelser i helgene enn på hverdage. Dette gjelder spesielt for nærtrafikken rundt Oslo og intercitytrafikken, der trafikk-tettheten og kapasitetsutnyttelsen er høyest. Punktlighetsproblemene er størst i de tidsrommene hvor flest personer benytter togene, og NSBs brukerundersøkelser viser at driftsavvikene er en vesentlig årsak til svak kundetilfredshet. I perioden 1997–2001 økte driftskostnadene med 12,5 prosent. Økningen henger i første rekke sammen med produksjonsøkningen på 10,2 prosent. NSB bærer de økonomiske konsekvensene knyttet til håndteringen av driftsavvik, og de økte driftsproblemene medfører således også noe økte driftskostnader.

Målt ved forholdet mellom personkilometer og NSB driftskostnader har produktiviteten totalt sunket med 21,1 prosent fra 1997 til 2001. Reduksjonen har vært særlig sterk innenfor nærtrafikken. Målt ved forholdet mellom antall togkilometer og NSBs driftskostnader har produktiviteten i denne perioden blitt redusert med 0,4 prosent, mens kravet i rammeavtalen for 1998–2001 var en årlig produktivitetsforbedring på 2 prosent (8,2 prosent for perioden). Produktivitetsutviklingen har vært svakest i nærtrafikken rundt Oslo (-3,3 prosent) og i intercitytrafikken (-1,1 prosent).

På bakgrunn av den svake produktivitetsutviklingen, redusert persontransportvolum, økte driftsproblemer og redusert kundetilfredshet, er det grunn til å stille spørsmål ved om produksjonsøkningen og den økte utnyttelsen av infrastrukturkapasiteten i nærtrafikken og intercitytrafikken i realiteten har bidratt til å svekke jernbanens konkurranseevne i perioden.

Videre innebærer høyere aktivitet og lavere persontrafikkomfang at utnyttelsen av setekapasiteten er blitt dårligere i perioden. Dette gjelder særlig for intercitytrafikken og nærtrafikken rundt Oslo. Den svake produktivitetsutviklingen gir sammen med det reduserte setebelegget grunn til å stille spørsmål ved om togdriften utføres tilstrekkelig rasjonelt. I intercitytrafikken har omfanget av persontrafikk vært ganske stabilt i perioden, og årsaken til det reduserte setebelegget er knyttet til den økte setekapasiteten. Dersom NSB hadde klart å opprettholde setebelegget fra 1999 (49 prosent), ville trafikkinntektene fra intercitytrafikken i 2001 ha dekket over 75 prosent av NSBs kostnader knyttet til intercitytrafikken i motsetning til det faktiske nivået på 58,4 prosent.

I forhold til de samfunnsmessige målene for statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB, knyttet til miljøhensyn og behovet for avlastning av vegnettet, er det også et sentralt poeng at bevilgningen benyttes til å finansiere tog som transportform. Undersøkelsen viser at busstransport i stigende grad inngår som en ordinær og planlagt del av den avtalte produksjonen, og i rammeavtalen for 2003–2006 er det blant annet lagt opp til at NSB under visse vilkår på

fast basis kan erstatte tog med buss. Det kan stilles spørsmål ved om dette på en god måte samsvarer med forutsetningene for ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB.

Bevilgningene til statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB har i faste priser økt med 7,4 prosent i perioden 1997–2001. Samtidig har NSBs overskudd knyttet til togproduksjonen som omfattes av statlig kjøp blitt redusert fra 161,8 mill. kroner i 1997 til 14,9 mill. kroner i 2001. I kjøpsavtalene er det fastsatt en risikokompensasjon som beregnes ut fra de forventede trafikkinntektene. Ifølge NSB er risikokompensasjonen blant annet et virkemiddel for å bringe den forventede avkastningen av produksjonen opp på nivå med det avkastningskravet som Samferdselsdepartementet har stilt som eier av NSB. I perioden har avtalt risikokompensasjon variert mellom 60 og 77 millioner kroner, og dersom forutsetningene om NSBs inntekter og kostnader innfris, vil overskuddet være identisk med den avtalte risikokompensasjonen. I perioden 1998–2001 har NSBs resultat av statlig kjøpt togproduksjon totalt vært 242,1 mill. kroner lavere enn den avtalte risikokompensasjonen i perioden. Videre viser undersøkelsen at NSBs takster i den aktuelle perioden har økt mer enn konsumprisindeksen. I brev fra NSB til Samferdselsdepartementet av 12. august 2003 framkommer det at prisen for lokale reiser i Oslo og Akershus økte med over 20 prosent fra utgangen av 1999 til begynnelsen av 2001.

På totalnivå har punktlighetsandelen for de produktene hvor det foretas registreringer variert mellom 85 og 88 prosent. Det er kun tre baner der NSB ut fra tertialrapportene gjennomgående har mer enn 90 prosent av togene i rute ved ankomst til endestasjonen. Dette er strekningen Bergen-Arna, Jærbanen og Raumabanen. Målt i togkilometer utgjorde disse strekningene ca. 8 prosent av produksjonen innenfor statlig kjøp i 2002. Det er på Nordlandsbanen, Rørosbanen, intercity-pendelen mellom Lillehammer og Skien og rushtidstrafikken i Oslo-området at NSB har hatt størst problemer med punktligheten. På bakgrunn av at østlandsområdet har vært og er et hovedsatsningsområde for NSB og for Jernbaneverkets drifts-, vedlikeholds- og investeringsaktiviteter er det grunn til å peke spesielt på driftsproblemene i nærtrafikken rundt Oslo og på intercitystrekningene. I Norsk Jernbaneplan ble det påpekt at det på kort og mellomlang sikt var svært viktig å bedre driftsstabiliteten. På grunnlag av konsekvensene for brukerne av togtilbudet er det grunn til å peke på alvoret i de siste årenes utvikling i omfanget av driftsavvik, spesielt i forhold til nærtrafikken rundt Oslo. I 2002 var nesten hver fjerde rushtidsavgang i nærtrafikken rundt Oslo forsinket.

Undersøkelsen viser at driftsproblemene i all hovedsak er knyttet til forhold som enten NSB eller Jernbaneverket har ansvar for. Tall fra Jernbaneverkets årsaksdatabase for 2001 og 2002 viser at NSB

og Jernbaneverket har et direkte ansvar for henholdsvis 18 og 45 prosent av de registrerte driftsavvikene. I tillegg er ca. 30 prosent av driftsavvikene knyttet til andre driftsforhold hvor ansvaret mellom NSB og Jernbaneverket ikke er avklart. Avvik som skyldes værforhold eller driftsuhell utgjør ca. 7 prosent av alle registrerte avvik. På denne bakgrunn er det grunn til å understreke behovet for at Jernbaneverket, NSB og eventuelt nye togoperatører på grunnlag av informasjonen i årsaksdatabasen iverksetter samordnede og målrettede tiltak for å redusere driftsproblemene. Samferdselsdepartementet har et overordnet ansvar for dette.

2.2 Samferdselsdepartementets styring

Overordnet styringsopplegg

Kravene i avtaleverket er knyttet til omfanget og visse kvalitative kjennetegn ved aktiviteten, som punktlighet, detaljerte krav til antall avganger per strekning og krav til setekapasitet per avgang eller tidsenhet. Videre har departementet et detaljert fokus på produksjonsendringer i forhandlingene om kjøpsavtalene og en detaljert oppfølging av driftsavvik i den løpende dialogen. Det kan reises spørsmål ved om dette bidrar til en tilstrekkelig og hensiktsmessig oppfølging av at NSB produserer tog tjenester i samsvar med det avtalte omfanget.

Det valgte styringsopplegget retter fokus mot aktivitet og ikke mot resultatene av togdriften, som for eksempel antall personkilometer. Et mer resultatorientert fokus vil i større grad gi departementet grunnlag for å følge opp det overordnede målet om styrking av jernbanens konkurransevne for å avlaste vegnettet. På denne bakgrunnen kan det stilles spørsmål ved om Stortingets intensjoner med bevilgningen fullt ut er ivarettatt gjennom de kravene og forutsetningene som framkommer i avtaleverket.

Det må også bemerkes at styringen i forhold til målet om styrket konkurransevne gjennom avtaleverkets incentivordninger i hovedsak er knyttet til eieroppfølging av NSBs forretningsdrift. I St. prp. nr. 62 (2001–2002) heter det imidlertid at samfunnsmessig styring av NSB først og fremst skal skje gjennom avtalen om statlig kjøp av persontransporttjenester og ikke gjennom eierstyring. Det kan stilles spørsmål ved om innretningen av avtaleverket sikrer departementet tilstrekkelig grunnlag for overordnet styring.

Som tidligere beskrevet er høy kapasitetsutnyttelse en sentral forutsetning for at jernbanen skal være rasjonell og konkurransedyktig. Samtidig viser undersøkelsen at lav punktlighet og regularitet som konsekvens av høy utnyttelse av infrastrukturkapasiteten, kan undergrave jernbanens konkurransevne. Denne typen sammenhenger i togdriften viser at det må stilles store krav til departementets oppfølging, og gir grunnlag for å stille spørsmål ved at avtaleverkets krav og departementets oppfølging i hovedsak

rettes mot aktiviteten og i svært liten grad gir grunnlag for styring i forhold til resultatene av togdriften.

Stortinget har ved flere anledninger, blant annet i Innst. S. nr. 328 (2000–2001), påpekt at Samferdselsdepartementet bør sanksjonere ved svak måloppnåelse i forhold til punktlighetsnormen i avtaleverket, og i hovedavtalen framkommer det at Samferdselsdepartementet vil kunne kreve økonomisk kompensasjon fra NSB ved større avvik fra punktlighetsnormen. Samferdselsdepartementet har til nå ikke benyttet denne anledningen, og rammeavtalen for 2003–2006 og kjøpsavtalen for 2003 innebærer ikke noe nytt når det gjelder sanksjoner som følger av manglende måloppnåelse.

Styringsinformasjon

Manglende styringsinformasjon

Undersøkelsen viser at NSB og Jernbaneverket samlet har omfattende informasjon, som med en del tilpasninger og økt presisjon i statistikkbearbeidelsen, kan danne et godt grunnlag for styring av ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester på jernbanenettet. Gjennomgangen av den styringsinformasjonen som er utarbeidet i Jernbaneverket og NSB og sendt til Samferdselsdepartementet, viser imidlertid at Samferdselsdepartementet på flere viktige områder ikke har sørget for å innhente tilstrekkelig resultatinformasjon til å følge opp de kravene og forutsetningene som er lagt til grunn i avtaleverket og ved Stortingets behandling av Norsk Jernbaneplan på en overordnet og helhetlig måte. Dette gjelder standardisert resultatinformasjon om aktivitetsnivået og setekapasitet, produktivitetsutviklingen og kapasitetsutnyttelsen av jernbanesporet. I St. meld. nr. 39 (1996–97) ble det forutsatt at togtilbudet som inngår i ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB skal utføres mest mulig rasjonelt, spesielt sett i forhold til NSBs rolle som eneaktør og eneste reelle selger av persontransporttjenester på jernbanenettet.

Innenfor disse rammebetingelsene er forutsetningen om høy kapasitetsutnyttelse, krav til aktivitetsnivået og kravet til produktivitetsutviklingen helt grunnleggende for oppfølgingen av at ordningen med statlige kjøp av persontransporttjenester fra NSB både på kort og lang sikt gir de tilskattede resultater på en effektiv måte. Gitt at alle seter som kjøres er tilgjengelig for passasjerene, er antall setekilometer et pålitelig mål for transportkapasiteten og jernbanens potensiale til å avlaste vegnettet, mens personkilometer er et godt mål for utnyttelsen av transportkapasiteten. Videre er togkilometer et relevant mål for NSBs aktivitet og en sentral kostnadsdriver i NSBs regnskap. Det er grunn til å stille spørsmål ved om Samferdselsdepartementet er i stand til å oppfylle sitt oppfølgingsansvar uten resultatinformasjon om disse forholdene.

Manglende gyldighet

Gjennom tertialrapportene får Samferdselsdepartementet informasjon om trafikkteilingene, regularitet og punktlighet. Undersøkelsen viser at denne informasjonen er lite egnet til å følge opp de aktuelle kravene og forutsetningene i avtaleverket. Samferdselsdepartementet har ikke stilt spørsmål ved relevansen til de opplysningene som er rapportert eller foretatt kontroller av de systemene og rutinene som ligger til grunn for rapporteringen. Departementet har heller ikke iverksatt tiltak for å sikre datakvaliteten.

Undersøkelsen viser at NSBs rapportering om regularitet og punktlighet bygger på data med betydelige svakheter knyttet til relevans. For det første har det i liten grad vært samsvar mellom kravene til punktlighet og den etablerte registreringspraksisen. Statistikken som ligger til grunn for NSBs rapportering har derfor ikke gitt grunnlag for en reell oppfølging knyttet til de punktlighetskravene som er fastsatt i kjøpsavtalene. I kjøpsavtalen for 2003 er kravene imidlertid endret slik at kravene og den etablerte rapporteringspraksisen er mer konsistent på dette området. Videre rapporteres det på en slik måte at det ikke er mulig å få fram informasjon som er konsistent med avtaleverkets inndeling i toggrupper. Sammenstilling av punktlighetsstatistikken og årsaksdatabasen gir også grunnlag for å stille spørsmål om hvor relevant det er å kun rapportere om punktligheten ved endestasjoner.

NSB rapporterer regnskapsdata gjennom et årlig driftsregnskap for ordningen med statlige kjøp. Undersøkelsen viser at driftskostnadene og driftsinntektene ikke fullt ut spesifiseres og brytes ned på toggrupper og de enkelte togprodukter i tråd med kravene i avtaleverket. Dette gjør det vanskeligere å følge opp inntekts- og kostnadsutviklingen, og bidrar til å svekke regnskapene som kunnskapsgrunnlag for beregning av statlig kjøp.

Oppfølging av styringsinformasjonens omfang og kvalitet

I avtaleverket mellom Samferdselsdepartementet og NSB er det lagt til grunn at Samferdselsdepartementet har vide fullmakter til å innhente informasjon og kontrollere kvaliteten på informasjonen. Undersøkelsen viser at den styringsinformasjonen som departementet har innhentet i begrenset grad setter departementet i stand til å evaluere effekten av det kjøpte togtilbudet, og å følge opp og styre utviklingen av den togproduksjonen som er gjenstand for statlige kjøp. Videre kan det reises spørsmål om Samferdselsdepartementet har etablert gode nok systemer for å sikre at NSB leverer de produktene og den produktkvaliteten som reguleres av avtaleverket.

Kontrakter som styringsvirkemiddel

I St. meld. nr. 26 (2001–2002) ble det opplyst at Samferdselsdepartementet ville innføre kvalitetskontrakter med resultatavhengige tilskudd for kjøp av persontransporttjenester med tog, som tiltak for økt kostnads- og markedseffektivitet, og med klarere krav til tjenestenes kvalitet.

Bruk av kontrakter som styringsvirkemiddel, og kvalitetskontrakter i særdeleshet, stiller strengere krav til utformingen av mål og krav, omfanget og kvaliteten på styringsinformasjonen og departementets oppfølging enn det undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementet har lagt opp til i styringen av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB. For eksempel vil en ordning med belønning og sanksjoner for den enkelte transportaktør kreve vesentlig større nøyaktighet enn det som er tilfelle i dagens registrering og behandling av punktlighetsdata. Likeledes vil ikke transportaktørene kunne godta at innstillinger fortsatt både blir rapportert separat og som en del av forsinkelsesstatistikken. Bonusordninger knyttet til produksjonsøkning og trafikkvekst stiller tilsvarende krav til resultatrapporteringens omfang, relevans og pålitelighet. Bruk av kvalitetskontrakter vil følgelig ikke løse Samferdselsdepartementets styringsproblemer med mindre kvalitetskontraktene følges av en vesentlig styrking av styringsinformasjonen.

Videre må departementets mål og krav formuleres på en måte som sikrer styring av sentrale forhold på et overordnet nivå og muliggjør en relevant oppfølging. Kjøpsavtalenes krav til aktivitetsnivå er så detaljerte at de ikke gir grunnlag for en overordnet styring, mens produktivitetskravet i rammeavtalen for 1998–2001 ikke gir noen nærmere definisjon av hvordan produktivitetsforbedringen skal måles.

Kontraktens krav må også bidra til den ønskede utviklingen i resultatene. Fra 2002 til 2003 har det funnet sted en svekkelse av punktlighetskravet ved at kravet til andel tog som skal ankomme endestasjonen innenfor den fastsatte definisjonsgrensen er redusert fra 90 prosent til 80 prosent. Undersøkelsen viser at NSB i perioden 1998–2002 for det aller meste av produksjonen har hatt en månedlig måloppnåelse som overstiger 80 prosent. Det nye punktlighetskravet vil således i liten grad gi NSB et press til å forbedre punktligheten.

Innføring av kvalitetskontrakter og bruk av resultatavhengige tilskudd er et virkemiddel som setter sanksjoner og belønning inn i et forutsigbart system. Målet er å påvirke aktørenes handlingsmønster for å sikre oppnåelse av bestemte resultater. Bruken av resultatavhengige tilskudd vil imidlertid også kunne ha uheldige vridningseffekter, og det er derfor viktig at denne typen tilskudd vurderes nøye for å sikre riktig innretning og et riktig nivå på tilskuddet. På bakgrunn av funn i denne undersøkelsen bør det for eksempel utvises forsiktighet med å spesifikt premiere økt produksjon målt i antall avganger eller antall

togkilometer når sporkapasitet, materiellkapasitet og personellkapasitet er beskrankninger for produksjonen og høy utnyttelse kan gå på bekostning av regularitet og punktlighet.

Konkurransetsetting som styringsvirkemiddel

Samferdselsdepartementet står overfor store utfordringer med hensyn til konkurranseutsetting. Valg av materiell er i teorien et sentralt konkurranseelement. På flere sentrale strekninger har NSB de siste årene imidlertid anskaffet nytt materiell som ikke uten videre har en alternativ anvendelse, og det er sterke argumenter for at dette materiellet skal benyttes som forutsatt. Videre er opprettelsen av en materiellpool nevnt som et virkemiddel for å sikre like konkurransevilkår, men denne løsningen vil innebære at materiell, og dermed i stor grad også komfort, ikke vil være et konkurranseelement. I flere år framover vil konkurransen derfor trolig være begrenset til å omfatte forhold som drift, organisering, service og operatørens evne til å vinne markedsandeler.

Staten er den største enkeltkunde i jernbanemarkedet, samtidig som staten er eier av NSB. I en konkurransesituasjon vil konkurrentene til NSB kunne oppfatte statens eierskap i NSB som en ekstra sikkerhet som gjør det mulig for NSB å ta større risiko enn det rent forretningsmessig er grunnlag for. Det kan derfor stilles spørsmål ved om statens dobbeltrolle i seg selv kan bidra til å svekke mulighetene for reell og virksom konkurranse, og dette stiller store krav til at staten utøver både kjøperrollen og eierrollen på en måte som sikrer statens troverdighet.

3 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Samferdselsdepartementet påpeker generelt at organisering av offentlig kjøp av togjenester har vært i en utviklingsprosess, blant annet som følge av endret tilknytningsform for NSB fra forvaltningsbedrift til statlig aksjeselskap som er underlagt avkastningskrav og sterkere fokusering på bedriftsøkonomisk lønnsomhet og markedsfokuseret drift.

Nærmere om avtaleverket

Samferdselsdepartementet gir uttrykk for at Riksrevisjonen kommer med gode innspill til forbedringsområder for styring ved hjelp av kjøpsavtalen. Samferdselsdepartementet har merket seg Riksrevisjonens påpekning av at kravene i avtaleverket til de statlig kjøpte togjenestene ikke i tilstrekkelig grad blir fulgt opp gjennom styringsinformasjon, kontroll og konsekvenser, og departementet vil foreta en gjennomgang av både hvilke krav det er hensiktsmessig å stille og hvilke indikatorer som bør benyttes for å måle om kravene nås. Samferdselsdepartementet presiserer at avtaleverket og resultatrapporteringen primært er ment som et verktøy for å sikre ef-

ektiv bruk av offentlige midler og kvaliteten på de statlig kjøpte togtenestene i forbindelse med departementets kjøpsrolle, og at styringsinformasjonen sekundært bør bidra til å danne et bilde av jernbanens konkurranseevne i forbindelse med departementets ansvar som samfunnsøkonomisk ressursforvalter innen samferdsel. Styringsinformasjonen som innhentes gjennom avtalen om statlig kjøp av persontrafikk med NSB er ikke nok til å foreta analyser og gjennomføre tiltak for å styrke jernbanens konkurranseevne i tråd med målet om å overføre persontrafikk fra veg til jernbane. Det er behov for å komplettere bildet av jernbanens konkurranseevne gjennom andre analyser. Slike analyser blir gjort blant annet i forbindelse med arbeidet med Nasjonal transportplan.

Samferdselsdepartementet understreker også at en rekke andre rammevilkår har innvirkning på NSBs konkurranseevne enn departementets styring gjennom kjøpsavtalen med NSB. Utvikling i jernbanens markedsandel bestemmes i stor grad av forhold som den økonomiske utviklingen i samfunnet, infrastrukturinvesteringer på veg og bane, liberalisering av ekspressbusspolitikk, utvikling i bensinpriser og realinntekter.

I dag stilles det detaljerte krav til rutetilbudet målt på den enkelte jernbanestrekningen som danner grunnlag for NSBs rutetabell på de togproduktene som inngår i kjøpsavtalen med NSB. Årsaken til dette er at Samferdselsdepartementet opplever at trafikantene er meget opptatte av togtilbudet målt i antall avganger og stoppmønstre. Da krav til avgangsfrekvenser på de enkelte strekninger er vanskelig å kontrollere, vil Samferdselsdepartementet vurdere også å inkludere krav knyttet til de mer kontrollerbare størrelsene målt ved tog- og setekilometer i avtaleverket, slik også Riksrevisjonen peker på.

Som nevnt i Riksrevisjonens rapport har Stortinget i blant annet Innst. S. nr. 328 (2001–2001), påpekt at Samferdselsdepartementet bør sanksjonere ved svak måloppnåelse når det gjelder punktlighetsnormen i avtaleverket. Samferdselsdepartementet har fokusert mer på å finne løsninger på problemene enn å sanksjonere mot NSB ved å for eksempel holde tilbake avtalt tilskudd. Dessuten er NSB ifølge avtaleverket forpliktet til å sette opp alternativ transport til erstatning for toginnstillinger og store forsinkelser, og denne forpliktelsen må NSB dekke økonomisk uten ekstra kompensasjon fra staten. Ikke desto mindre ser departementet viktigheten av at krav i avtaleverket følges opp ved kontroll av måloppnåelse og konsekvenser dersom NSBs ytelser ikke innfrir resultat eller kvalitetskravene.

Produktivitetmåling

Samferdselsdepartementet viser videre til at Riksrevisjonen savner måling av produktivitet utviklingen i den styringsinformasjonen departementet innhenter

og at Riksrevisjonen i sin undersøkelse bruker ulike indikatorer til å estimere produktivitet utviklingen. I avtaleverket stilles det krav til produktivetsforbedringer, og Samferdselsdepartementet vil vurdere om det kan være hensiktsmessig å benytte noen av de indikatorene som er benyttet i Riksrevisjonen undersøkelse for å måle produktivitet utviklingen. Samtidig viser departementet til at avtalen om kjøp av togtenester mellom Samferdselsdepartementet og NSB er en nettokontrakt, hvor NSB påtar seg risikoen knyttet til inntektsnivået mot en viss risikokompensasjon og mulighet til å beholde nettoinntekter. Det går en grense for hvor detaljert departementet bør blande seg inn i selskapets ansvarsområde dersom det skal ha mulighet til å markedstilpasse togtilbudet. I påvente av etablering av konkurranseregimet, som har som et viktig mål å bidra til mer effektiv prising av togtenester, ser Samferdselsdepartementet imidlertid at mer kontroll med tilskuddsutvikling per togprodukt og -strekning målt ved for eksempel togkilometer per tusen kroner statlig kjøp og antall personkilometer per tusen kroner statlig kjøp kan være hensiktsmessig for å oppnå bedre styring med offentlig kjøp av togtenester.

Riksrevisjonen mener svak produktivitet utvikling sammen med redusert setebelegg gir grunn til å stille spørsmål ved om togdriften utføres tilstrekkelig rasjonelt. Til det påpeker Samferdselsdepartementet at et særpreg ved jernbanedrift som kan gjøre den bedriftsøkonomisk ulønnsom, men likevel samfunnsøkonomisk lønnsom, er store svingninger i etterspørselsmønsteret og rushtidstrafikk som virker dimensjonerende for setekapasiteten. I rammeavtalen for 2003–2006 er det, i tråd med St.meld. nr. 26 (2001–2002) (Kollektivmeldingen), åpnet for å gi NSB mer frihet til å tilpasse produksjonen til etterspørselen. I rammeavtalen er det tatt inn klausuler som gir NSB mulighet for å redusere antall avganger som har en trafikknedgang (10–15 prosent) i løpet av en seks måneders periode eller som kommer under en minimumsgrense for passasjerbelegget. Dette bør kunne brukes til å få en bedre tilpasning mellom produksjon og etterspørsel. Samferdselsdepartementet vil imidlertid peke på at nedleggelse av togavganger er mye vanskeligere å få gehør for enn opprettelse av nye togavganger, da dette selvsagt skaper misnøye blant de togbrukere som tross alt er avhengige av togavganger med lite belegg.

Kapasitetsutnyttelse

Samferdselsdepartementet er oppmerksom på sammenhengen mellom kapasitetsutnyttelse og driftsstabilitet selv om det ikke framgår direkte gjennom rapporteringsopplegget for kjøpsavtalen mellom departementet og NSB. Styring av kapasitetsutnyttelse er tillagt Jernbaneverket som har ansvaret for rutetildelingen på jernbanenettet. Kapasitetsproblemer i togtrafikken i Osloområdet er også hovedgrunnen til

at det nå pågår bygning av nytt dobbeltspor i Vestkorridoren mellom Sandvika–Asker.

Konkurransetsetting og kvalitetskontrakter

Forberedelse av konkurranseutsetting av togjenester og utvikling og implementering av resultatavhengige insentivkontrakter er prioriterte tiltak med tanke på en bedre styring av statlig kjøp av togjenester. Både Samferdselsdepartementet og NSB har satt i gang forbedringstiltak gjennom arbeidet med konkurranseutsetting og innføring av kvalitetskontrakter.

Ifølge Samferdselsdepartementet er innføring av et regime med konkurranseutsetting av togstrekninger som mottar tilskudd fra staten til togdrift, en utfordring og innebærer et betydelig mer arbeidskrevende og komplisert system. Konkurransetsettingen vil medføre en større omlegging av måten departementet behandler kjøp av togjenester på. Denne prosessen er organisert i et eget program i departementet for å få tilstrekkelig prioritet. Riksrevisjonen setter i rapporten søkelys på at Samferdselsdepartementet innehar rollen både som eier av NSB og kjøper av statlig togjenester hos samme selskap. Internasjonalt er dette den vanlige formen for organisering. Så lenge NSB i all hovedsak er enerådende jernbaneoperatør på det norske jernbanenettet, har det vært sett på som hensiktsmessig at samme departement har ivarettatt de to rollene for å ha et samlet og mer koordinert sektoransvar. Tung sektorinnsikt er nødvendig for å få etablert konkurransenøytrale avtaler om tilgang til NSBs materiell, personell og vedlikeholdstjenester. Dette er sentralt for å legge forholdene til rette for en konkurranseutsetting i persontogtrafikken med mest mulig like vilkår for de ulike operatorene, i og med at konkurranseutsetting krever jernbanemateriell og personell som er godkjent til å trafikkere på det norske jernbanenettet.

De mange utfordringene som må løses og rammene som må avklares før konkurranseutsetting kan implementeres, medfører at Samferdselsdepartementet fortsatt i noen år må regne med å kjøpe togjenester direkte fra NSB. Samferdselsdepartementet arbeider derfor med en parallell forbedring av dagens avtaleverk og kontraktsoppfølging, herunder utvikling og implementering av kvalitetskontrakt mellom departementet og NSB. Kvalitetskontraktene skal bidra til bedre styring av statlig kjøp av togjenester og gi NSB bedriftsøkonomiske insentiver til en samfunnsøkonomisk optimal tilpasning av togtilbudet. Dette kan oppnås ved å knytte resultatavhengige tilskudd til viktige resultat og kvalitetsparametre. Samferdselsdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at slike kvalitetskontrakter må være balanserte med tanke på valgte måleparametre og tilskuddssatser slik at de ikke gir NSB insentiver til for eksempel å øke togproduksjonen mer enn det etterspørselen i markedet tilsier eller infrastrukturkapasi-

teten gir rom for uten å gå på bekostning av driftsstabiliteten i togtrafikken. Samferdselsdepartementet viser til at TØI har vært engasjert til å utarbeide forslag til kvalitetskontrakter. Med bakgrunn i dette utredningsarbeidet skal forsøk med kvalitetskontrakt utprøves på intercitystrekningene.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen viser til at Stortinget gjennom behandlingen av St. meld. nr. 39 (1996–97) Norsk Jernbaneplan, har lagt til grunn som et mål for ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB at jernbanen skal avlaste persontrafikken på vegnettet. Riksrevisjonen vil derfor spesielt påpeke at persontransportvolumet på jernbanen er vesentlig redusert. Riksrevisjonens undersøkelse peker på at jernbanens konkurransevne er redusert som følge av svak produktivitetsutvikling og redusert kundetilfredshet på grunn av økte driftsproblemer.

Riksrevisjonen viser videre til at undersøkelsen avdekker betydelige svakheter både ved innretningen av avtaleverket og departementets oppfølging gjennom innhenting av relevant styringsinformasjon. Riksrevisjonen vil særlig understreke at departementet gjennom krav i avtaleverket og oppfølgingen av disse kravene i for liten grad fokuserer på resultater i forhold til de overordnede målene for avtalen om statlig kjøp av togjenester. Riksrevisjonen har merket seg at undersøkelsen etter Samferdselsdepartementets mening, gir gode innspill til forbedringsområder for styring ved hjelp av kjøpsavtalen.

Riksrevisjonen vil påpeke at når departementet setter krav til kvaliteten i togproduksjonen i form av driftsstabilitet, stiller dette krav til departementets oppfølging. Riksrevisjonen vil i denne sammenhengen vise til at driftsproblemene i den statlig kjøpte togproduksjonen, med redusert kundetilfredshet som følge, i all hovedsak er knyttet til forhold som enten NSB eller Jernbaneverket har ansvar for. Riksrevisjonen vil derfor understreke at Samferdselsdepartementet har et overordnet ansvar for at det iverksettes samordnede og målrettede tiltak for å redusere driftsproblemene. I denne sammenhengen vil Riksrevisjonen bemerke at departementet ikke har fulgt opp Stortingets forutsetninger om å sanksjonere ved svak måloppnåelse i forhold til punktlighetsnormen i avtaleverket.

Kravene i avtaleverket og oppfølgingen av disse er på en relativt detaljert måte rettet mot aktivitet i togdriften og ikke mot resultatene av togproduksjonen. Riksrevisjonen vil påpeke at dette medfører både manglende overordnet styring for Samferdselsdepartementet og manglende frihet for NSB. Samferdselsdepartementet begrunner de detaljerte kravene til rutetilbudet med at trafikantene er meget opptatte av togtilbudet målt i antall avganger og stoppmønster. Riksrevisjonen vil vise til at avtaleverket

gir NSB egeninteresse i å tilpasse togtilbudet til trafikantenes ønsker. På denne bakgrunn bør departementet vurdere muligheten for å overlate til NSB, i samarbeid med Jernbaneverket som infrastrukturforvalter, å fastsette detaljene i togtilbudet på en optimal måte innenfor de rammebetingelsene som følger av blant annet etterspørsel, jernbanenettets tilstand og avtaleverkets krav. I så tilfelle vil departementet kunne stille mer overordnede krav til togproduksjonen, for eksempel målt ved antall togkilometer eller setekilometer per togprodukt. Ettersom avtaleverket er ansett som det viktigste virkemiddelet i den samfunnsmessige styringen av NSB, er Riksrevisjonen videre av den oppfatningen at departementet som kjøper av togtenester bør følge opp om incentivordningene gir de tilsiktede resultater. På dette området kan resultatavhengige tilskudd og kvalitetskontrakter være et godt virkemiddel. Riksrevisjonen vil påpeke at kravene og oppfølgingen ikke nødvendigvis bør bli mer omfattende, men at styringen i større grad må innrettes mot overordnede resultater.

Samferdselsdepartementet sier i kommentarene til Riksrevisjonens undersøkelse at avtaleverket og resultatrapporteringen primært er ment som et verktøy for å sikre effektiv bruk av offentlige midler og kvaliteten på de statlig kjøpte togtenestene, og sekundært at styringsinformasjonen bør bidra til å danne et bilde av jernbanens konkurranseevne. Riksrevisjonen vil understreke at målet om å styrke jernbanens konkurranseevne er et sentralt grunnlag i oppfølgingen av om de bevilgede midlene blir brukt effektivt. Riksrevisjonen vil påpeke at informasjon om utviklingen i persontrafikkomfanget, for eksempel målt ved personkilometer, er nødvendig for å kunne belyse jernbanens konkurranseevne og evne til å avlaste vegnettet. Riksrevisjonen vil på denne bakgrunn understreke alvoret i at Samferdselsdepartementet i den undersøkte perioden, som et ledd i oppfølgingen av kjøpsavtalen, ikke har innhentet pålitelig informasjon om trafikkutviklingen.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Samferdselsdepartementet gjennom avtalene med NSB har vide fullmakter til å innhente den informasjonen som departementet finner relevant for sin oppfølging, og å kontrollere kvaliteten på den innhentede informasjonen. Det synes å være enighet om at fullmaktene ikke er utnyttet på en god nok måte. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet vil foreta en gjennomgang av hvilke krav det er hensiktsmessig å stille, og hvilke indikatorer som bør benyttes for å måle om kravene nås.

Samferdselsdepartementet gir i sine kommentarer uttrykk for at det, i påvente av konkurranseregimet, kan være hensiktsmessig å kontrollere produktiviteten i togproduksjonen med utgangspunkt i forholdet mellom tilskuddsutviklingen og togkilometer eller personkilometer. Etter Riksrevisjonens vurdering er denne typen produktivitetsmål mindre egnet til å gi relevant informasjon om produktivitetutvik-

lingen. Grunnen til dette er at tilskuddet ikke nødvendigvis reflekterer endringer i NSBs resultat av produksjonen. I perioden 1999–2001 har NSBs resultat av den statlig kjøpte togproduksjonen vært vesentlig dårligere enn forutsatt i avtalene. På denne bakgrunnen har Riksrevisjonen basert sine vurderinger på produktivitetsmål som bygger på NSBs driftskostnader knyttet til statlig kjøpt togproduksjon.

Videre gir departementet inntrykk av at kontroll av produktiviteten er mindre hensiktsmessig etter innføring av et konkurranseregime. Riksrevisjonen vil imidlertid påpeke at Samferdselsdepartementet i et konkurranseregime kan ha nytte av å innhente regnskap for den avtalte togproduksjonen fra togoperatørene og foreta produktivitetberegninger for å kunne følge opp at togoperatørene har økonomisk grunnlag i den aktuelle produksjonen for å være stabile leverandører av togtenester.

Riksrevisjonen vil framheve at det i forhold til de samfunnsmessige målene for statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB, knyttet til miljøhensyn og behovet for avlastning av vegnettet, er et sentralt poeng at bevilgningen benyttes til å finansiere tog som transportform. Undersøkelsen viser at buss-transport i stigende grad inngår som en ordinær og planlagt del av den avtalte produksjonen. I rammeavtalen for 2003–2006 er det også lagt opp til at NSB under visse vilkår på fast basis kan erstatte tog med buss. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om dette samsvarer med forutsetningene for ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB.

5 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Samferdselsdepartementet som i brev av 10. oktober 2003 har svart:

«Samferdselsdepartementet viser til brev fra Riksrevisjonen av 23.09.03 hvor utkast til Dokument nr 3:x forvaltningsrevisjon av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB er vedlagt. Dokumentet er basert på en første rapport fra Riksrevisjonen av 04.07.03. Dokumentet oppsummerer innledningsvis resultater og konklusjoner fra den første rapporten.

Samferdselsdepartementet viser til departementets merknader til rapporten sendt til Riksrevisjonen 19.08.03 og referert i dokument nr 3:x. Departementet gir nedenfor i tillegg sine merknader til kap. 4 Riksrevisjonens bemerkninger:

Generelt

Riksrevisjonens utredning har vist at det er et potensial for utvikling og forbedring i avtaleverket for statens kjøp av togtenester. Det er et hovedpoeng i utredningen at avtaleverk og oppfølging bør rettes mot resultatene av togproduksjonen og ikke detaljert mot

aktivitet i togdriften. Dette vil bedre departementets overordnede styring og øke NSBs handlefrihet. Riksrevisjonen har påpekt at registrering av togkilometer, setekilometer og passasjerkilometer vil være viktige indikatorer. I tillegg er ulike produktivitetsmål drøftet.

Samferdselsdepartementet er i hovedsak enig i vurderinger og forslag. Det er viktig å utvikle og forbedre nåværende rapporteringskrav og oppfølgingsrutiner knyttet til statens betaling for tog tjenester. Departementet vil foreta en gjennomgang av dette, bl.a. med sikte på å få bedre oversikt over produksjon og produktivitetsutvikling.

Som omtalt i departementets brev av 19.08.03 har departementet iverksatt prosesser for å utvikle avtaleverket for kjøp av tog tjenester. Den mest omfattende er forberedelse av konkurranseutsetting. I tillegg arbeider departementet med forbedring av dagens avtaleverk. Som en del av dette iverksettes en kvalitetskontrakt på intercitystrekningene mellom departementet og NSB i 2003. Departementet vil gjennom disse prosessene endre sin styring og styringsinformasjon med hovedvekt på resultatene av togproduksjonen.

Helhetlig kollektivsatsing

Riksrevisjonen tar innledningsvis i sine bemerkninger utgangspunkt i at Stortinget ved behandling av St.meld. nr. 39 (1996–97) Norsk Jernbaneplan la til grunn som et mål for ordningen med statlig kjøp av tog tjenester at jernbanen skal avlaste persontrafikk på vegnettet. Riksrevisjonen påpeker derfor spesielt at persontrafikken på jernbane er vesentlig redusert.

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 26 (2001–2002) Bedre kollektivtransport ble en helhetlig politikk for styrking av kollektivtransporten trukket opp. Bl.a. ble liberaliseringen av ekspressbusspolitikken og forholdet til jernbanen omtalt. En hensikt med ekspressbusspolitikken er å styrke kollektivtransportens stilling overfor personbilen.

I henhold til rammeavtalen for 2003–2006 gis NSB anledning til å erstatte tog med buss i avvikssituasjoner. Hensikten er å kunne gi et tilbud til passasjerer på spesielt trafikksvake avganger hvor det vil være samfunnsøkonomisk urasjonelt å sette opp en togavgang. Dette vil frigjøre midler som kan knyttes til å styrke togtilbudet andre steder hvor trafikkgrunnlaget er bedre. Det bør være et poeng å få mest mulig kollektivtrafikk for pengene. Samferdselsdepartementet vil likevel understreke viktigheten av at erstatning med buss fortrinnsvis skal skje på enkeltavganger og ikke på hele strekninger. Dette er i tråd med Regjeringens helhetlige kollektivsatsing nevnt i St.meld. nr. 26 (2001–2002). Samtidig er Samferdselsdepartementet enig med Riksrevisjonen i at erstatning av togavganger med bussavganger i utstrakt grad ikke samsvarer med forutsetningene for ordningen med statlig kjøp av persontransporttje-

nester fra NSB. Departementet vil foreta en gjennomgang av dagens avtaleverk på denne bakgrunn.

Konkurranseevne

Samferdselsdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at kundetilfredshetsresultater er en indikator for NSBs konkurranseevne i forhold til andre transportmidler. Derimot vil det være slik at så lenge staten gjennom avtalen om kjøp av persontransport dekker NSBs kostnadsøkninger eller inntektstap, skal svak produktivitetsutvikling ikke svekke selskaps evne til å tilby kundene et godt togtilbud. Svak produktivitetsutvikling er imidlertid et problem i forhold til omfanget av statlig kjøp, jf. behov for insentiver for effektiv drift og god kvalitet.

Krav til resultater versus aktiviteter

Samferdselsdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at resultatstyring er et viktig bidrag for å få en effektiv bruk av statlige midler til kjøp av tog tjenester. Departementet er også enig med Riksrevisjonen at resultatkrav og indikatorer for resultatoppfølging bør være på et så overordnet nivå at de kan følges opp. Imidlertid understreker departementet betydningen for de reisende av at avtaleverket resulterer i et hensiktsmessig antall avganger og et forutsigbart togtilbud. Departementet er i tvil om disse spørsmål i sin helhet bør overlates til NSB, som Riksrevisjonen synes å mene. Departementet vil derfor vurdere i hvilken grad det fortsatt vil være nødvendig å stille krav om antall avganger med mer som tillegg i styringen eller om fastlegging av antall avganger kan overlates NSB.

For samtidig å gi NSB nødvendig fleksibilitet til å kunne tilpasse togproduksjonen til etterspørselen, er det i Rammeavtalen 2003–2006 lagt inn produksjonsklausuler. I henhold til disse gis NSB anledning til å redusere antall avganger eller stoppesteder etter forelegg for departementet dersom beleggspresnt eller trafikkutvikling går under en viss terskel.

Informasjon om trafikkutvikling

Samferdselsdepartementet er avhengig av å benytte NSB som kilde for å få informasjon om trafikkutvikling. Presisjonen på NSBs trafikk tall har bedret seg fra rammeavtalen for 1998–2001, hvor NSB hovedsakelig måtte basere seg på tellepunkt tellinger, frem til i dag. NSB innførte ny inntektsfordelingsmodell i 2001 og nytt salgssystem i 2003 som fremdeles er under utvikling. Dette har bidratt til bedre datafangst om antall reiser. Samferdselsdepartementet er opptatt av at NSBs forbedrede muligheter til datafangst gjenspeiles i rapporteringen til departementet. Derfor vil NSB basere rapportering av trafikkutvikling på intercitystrekningene på billettsalgstatisikk ved inngåelse av kvalitetskontrakt for disse strekningene.

Indikator for produktivitetsutvikling

Samferdselsdepartementet har ikke tatt endelig stilling til hvilke indikatorer som vil være mest hensiktsmessig å benytte for å følge opp produktivitetsutviklingen i NSB. Departementet ser ikke bort i fra at det kan være hensiktsmessig å bruke en indikator basert på forholdet mellom tilskuddsnivå og for eksempel personkilometer i og med at tilskuddet gjenspeiler både kostnads- og trafikkinntektssiden da avtalen mellom Samferdselsdepartementet og NSB er basert på en nettokontrakt. Denne kan suppleres med en indikator basert på forholdet mellom for eksempel togkilometer og NSBs driftskostnader. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at NSBs driftskostnader er en relevant størrelse ved utregning av utviklingen av kostnadseffektiviteten i selskapet.

Produktivitetsoppfølging i et konkurranseregime

Samferdselsdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at stram oppfølging av nye operatører i et konkurranseregime i form av en kontrakt er nødvendig. Samferdselsdepartementet mener ikke at oppfølging av produktivitet er av mindre betydning i et konkurranseregime. Hensiktsmessig kontraktsoppfølging i et slikt regime er under utredning i departementet.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at Samferdselsdepartementet i hovedsak er enig i Riksrevisjonens vurderinger og forslag, og at departementet på flere områder vil foreta en gjennomgang av avtaleverket og styringssystemene for å sikre en god og mer resultatorientert styring av togproduksjonen.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at persontrafikkomfanget innenfor kjøpsordningen er redusert med 11,8 prosent i perioden 1997–2001. Samtidig har det vært en vekst i togproduksjonen på 10,2 prosent og en kostnadsvekst på 12,5 prosent. Dette innebærer at staten har fått stadig mindre persontrafikk for de pengene som bevilges til kjøp av togtransport. Riksrevisjonen har derfor særlig merket seg at det er enighet om behovet for å gi styringen et mer resultatorientert og overordnet fokus. Det framgår av departementets svar at dette er sentrale mål for konkurranseutsettingen og bruk av kvalitetskontrakter.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet anser det som viktig å utvikle og forbedre nåværende rapporteringskrav og oppfølgingsrutiner, og at departementet utreder en bedre og mer hensiktsmessig måte å følge opp kontrakten på.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet er enig i at utstrakt erstatning av togavganger med busavganger ikke samsvarer med forutsetningene for ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB. Riksrevisjonen har merket seg at departementet på denne bakgrunn vil foreta en gjennomgang av dagens avtaleverk.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. november 2003

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB

Innhold

1	Innledning	13
1.1	Bakgrunn	13
1.2	Formål og problemstillinger	14
1.3	Avgrensning	14
2	Metoder og gjennomføring	15
2.1	Metoder for å analysere resultater	15
2.2	Metoder for å analysere styringen av statlige kjøp	17
3	Revisjonskriterier	19
3.1	Statlig kjøp av persontransporttjenester	19
3.1.1	Behandlingen av Norsk jernbaneplan	19
3.1.2	Avtaleverkets krav	20
3.2	Generelle krav og forutsetninger om styring og kontroll	20
4	Fakta	21
4.1	Departementets styring og oppfølging	21
4.1.1	Sentrale systemer og rutiner	21
4.1.2	Rapportering og oppfølging	25
4.2	Aktivitetsnivå	27
4.2.1	Avtalt aktivitetsnivå	27
4.2.2	Faktisk produksjon	30
4.3	Trafikkutviklingen	31
4.3.1	Forutsetninger	31
4.3.2	Antall reiser per år	31
4.3.3	Personkilometer per år	31
4.4	Økonomi og produktivitet	32
4.4.1	Bevilgningene	32
4.4.2	Avtaleverkets krav	33
4.4.3	Takstsystem og takstutviklingen	33
4.4.4	Utviklingen i prisene på innsatsfaktorene i produksjonen	33
4.4.5	Regnskapene for statlig kjøp i perioden 1997–2001	34
4.4.6	Regnskap per produktgruppe	36
4.4.7	Produktivitetsmål	39
4.5	Kvalitetsmål	40
4.5.1	Krav og forutsetninger i kjøpsavtalene	40
4.5.2	Punktlighet	40
4.5.3	Regularitet	43
4.5.4	Årsaker til manglende regularitet og punktlighet	45
4.5.5	Kundetilfredshet	48
4.6	Kapasitet og kapasitetsutnyttelse	49
4.6.1	Kapasitet og kapasitetsutnyttelse av jernbaneinfrastrukturen	49
4.6.2	Kapasitet i togmateriell og personell	52
4.6.3	Setekapasitet og setebelegg	52
4.7	Organisatorisk og styringsmessig utvikling av statlige kjøp	53
4.7.1	Konkurransetsetting	53
4.7.2	Bruk av kvalitetskontrakter	54
5	Vurderinger	56
5.1	Resultater av togproduksjonen	56
5.2	Samferdselsdepartementets styring og kontroll	57
5.2.1	Overordnet styringsopplegg	57
5.2.2	Styringsinformasjon	58
5.2.3	Kontrakter som styringsvirkemiddel	59
5.2.4	Konkurransetsetting som styringsvirkemiddel	49
	Undervedlegg 1: Produktene i de enkelte toggruppene	60
	Undervedlegg 2: Litteraturliste	61

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Av St.meld. nr. 39 (1996–97) Norsk jernbaneplan 1998–2007 framkommer det at jernbanen som transportform er kjennetegnet ved høy trafikksikkerhet og god komfort, men også høye faste kostnader og liten fleksibilitet. Ved høy kapasitetsutnyttelse har jernbanen konkurransefortrinn knyttet til lave framføringskostnader og lavt energiforbruk, stor transportkapasitet i forhold til arealbruken særlig i forhold til personbilen, samt lite forurensning og små støyp problemer. Jernbanen som transportform krever store transportmengder og forutsigbar etterspørsel for å være rasjonell. Miljøhensyn kan være en viktig grunn for å satse på jernbanetransport, men der trafikkgrunnlaget er beskjedent blir ressursbruken lite effektiv også sett i et miljøperspektiv. En konsentrert og målrettet satsing der jernbanen har sine fortrinn, er derfor nødvendig for å styrke jernbanens konkurransevne. Størsteparten av NSBs passasjergrunnlag er i Østlandsområdet, med store trafikkstrømmer særlig i rushtidene.¹

I St.prp. nr. 62 (2001–2002) Om omdanning av NSB BA og Posten Norge BA til aksjeselskaper er det vist til at det er de sektorpolitiske målsettingene og ikke den forretningsmessige driften som er hovedgrunnlaget for statens eierskap. Den samfunnsmessige styringen av NSB skal først og fremst skje gjennom avtalen om statlig kjøp av persontransporttjenester og ikke gjennom eierstyring av selskapet gjennom generalforsamlingen. Statens eierskap i selskapet er imidlertid et viktig supplerende virkemiddel for å sikre et helhetlig togtilbud.

Med utgangspunkt i overordnede samferdselspolitiske målsettinger, særlig knyttet til miljø-, distrikts- og transportstandardhensyn, ble det i St.meld. nr. 39 (1996–97) lagt opp til å opprettholde en del bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontransporttilbud ved statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB². I de samfunnsmessige vurderingene som bestemmer omfanget av statens kjøp av persontransporttjenester, legges det særlig vekt på miljø-, trafikkavviklings-, transportstandard- og distrikts-hensyn. Det statlige kjøpet omfatter følgende toggrupper³:

- Nærtrafikk, som omfatter tog med hyppige avganger på relativt korte strekninger rundt de største byene.
- Intercitytrafikk, det vil si tog på mellomlange strekninger.
- Region- og lokaltog, som for en stor del betjener relativt tynt befolkede områder.

Det er ulike årsaker til at disse toggruppene er bedriftsøkonomisk ulønnsomme. Nærtrafikk og intercitytrafikk preges av stor rushtrafikk som gir ujevn kapasitetsutnyttelse, mens region- og lokaltog i stor grad har lavt belegg. Regjeringen la i meldingen opp til å styrke nærtrafikken i og omkring de største byene. Særlig miljø- og arealmessige fordeler ved avlastning av vegnettet ligger til grunn for en slik strategi. Regjeringen la med samme begrunnelse opp til å videreføre satsningen på intercitytrafikken. Statlig kjøp av persontransporttjenester med region- og lokaltog er hovedsakelig begrunnet ut fra distriktshensyn og transportstandard.⁴

Noen fjerntogstrekninger drives på kommersiell basis uten statlig tjenestekjøp. Dette gjelder strekningene Oslo–Bergen, Oslo–Trondheim over Lillehammer og Oslo–Kristiansand.

Ved behandlingen av Norsk jernbaneplan la Stortinget til grunn en ramme på totalt 3 800 mill. kroner⁵ for statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB i fireårsperioden 1998–2001⁶. Senere framforhandlede og bevilgede beløp framkommer av tabell 1 på neste side.

De statlige kjøpene er regulert i tre avtaler mellom Samferdselsdepartementet og NSB.⁷ *Hovedavtalen* fastsetter de overordnede reglene for statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB. *Hovedavtalen* ble revidert 9. september 1997, blant annet med bakgrunn i St.meld. nr. 39 (1996–97) Norsk jernbaneplan 1998–2007 og Innst. S. nr. 253 (1996–97). Formålet med avtaleverket er «å søke å kombinere samfunnets behov for å sikre et tilfredsstillende transporttilbud med NSBs behov for lønnsom og effektiv drift».

Med utgangspunkt i hovedavtalen inngås det en fireårig *rammeavtale*, som fastsetter aktivitetsnivået

¹ St.meld. nr. 39 (1996–97), kap. 1.3 og 8.1

² Ordningen med statlig kjøp av tjenester ble innført i forbindelse med innføringen av et nytt økonomisk styringssystem for NSB i 1990

³ Se Vedlegg 1 for en detaljert oversikt over toggruppene

⁴ St.meld. nr. 39 (1996–97), kap. 8.2

⁵ 1997-kroner

⁶ Innst. S. nr. 253 (1996–97)

⁷ Hovedavtalen, punkt 3

Tabell 1 Rammebeløp og årlige bevilgninger til kjøp av ulønnsomme persontransporttjenester fra NSB i løpende og faste priser (mill. kroner)

Tidsrom	Løpende kroner	Beløp i 2001-kroner	Endring i %
Rammeavtale 1998–2001	3933,0	4521,9	
Rammeavtale 2003–2006	5545,0	5156,4	14,0
1997	983,6	1130,9	
1998	930,0	1033,1	-8,6
1999	980,0	1051,8	1,8
2000	987,0	1023,5	-2,7
2001	1215,0	1215,0	18,7
2002	1298,0	1254,1	3,2
2003	1366,0	1270,3	1,3

i togdriften, investeringsplan, produktivitetskrav, risikokompensasjon og totalbeløp for statlig kjøp i avtaleperioden. Rammeavtalen omhandles i hovedavtalens punkt 7, og inneholder blant annet prinsipper og forutsetninger vedrørende felleskostnader, investeringer og kapitalkostnader, inntekter og risikokompensasjon. I desember 1997 ble det inngått en rammeavtale for 1998–2001. Av St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Samferdselsdepartementet framkommer det at Samferdselsdepartementet og NSB har forhandlet fram en ny rammeavtale om statlig kjøp av persontransporttjenester for perioden 2003–2006. For 2002 fantes det ingen rammeavtale.

Gjennom årlige *kjøpsavtaler* fordeles totalbeløpet i rammeavtalen på de enkelte årene i avtaleperioden. Videre fastsetter kjøpsavtalene kravene til ytelsenes omfang og kvalitet, herunder punktlighet og regularitet, mer i detalj. Stortinget orienteres om resultatet av forhandlingene og vedtar bevilgningene til statlig kjøp i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

I St.meld. nr. 26 (2001–2002) ble det opplyst at Samferdselsdepartementet, som en videreutvikling av kjøpsavtalene, ville innføre kvalitetskontrakter med resultatavhengige tilskudd for kjøp av persontransporttjenester med tog. I St.meld. nr. 26 (2001–2002) ble det videre opplyst at Samferdselsdepartementet vil innføre bruk av anbud der staten i dag kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontransporttjenester fra NSB.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med undersøkelsen er å undersøke om den togproduksjonen som inngår i tilskuddet til statlige kjøp av persontransporttjenester, gir de tilsiktete resultater, og om Samferdselsdepartementet ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger har en betryggende forvaltning av ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB, når det gjelder inngåelse og oppfølging av avtalen.

Formålet belyses gjennom følgende problemstillinger:

- *Problemstilling 1:* I hvilken grad blir ytelsene levert i henhold til avtaleverket og på en kostnads-effektiv måte?
- *Problemstilling 2:* Hvilke forhold, internt og eksternt, er til hinder for at NSB skal kunne levere de ytelsene som er avtalt?
- *Problemstilling 3:* I hvilken grad har Samferdselsdepartementet sikret god styring av ordningen gjennom utformingen av avtaleverket og oppfølging av at ytelsene tilfredsstillter Stortingets vedtak og forutsetninger og avtaleverkets krav?

1.3 AVGRENSNING

Det framgår av St.meld. nr. 39 (1996–97) Norsk jernbaneplan 1998–2007 at staten i jernbanepolitisk sammenheng har flere roller. Staten er både vegholder for jernbanens infrastruktur, eier av transportselskapet NSB⁸ med underliggende aksjeselskaper, kjøper av transporttjenester, samt regulator og tilsynsmyndighet for jernbanesektoren. Denne undersøkelsen er i hovedsak rettet mot statens rolle som kjøper av transporttjenester, men undersøkelsen belyser også enkelte forhold rundt statens øvrige roller som er relevante når det gjelder forvaltningen av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB.

Undersøkelsen berører i utgangspunktet Samferdselsdepartementet og NSB, men ut fra problemstilling 2 undersøkes det om forhold innenfor Jernbaneverkets ansvarsområde er til hinder for at NSB skal kunne oppfylle sine avtaler med staten. I undersøkelsen blir slike forhold sett på som eksterne rammebetingelser for NSBs virksomhet.

Undersøkelsen rettes i hovedsak mot inngåelsen, gjennomføringen og oppfølgingen av avtaleverket i perioden 1998–2002. I den grad det er relevant, omhandler undersøkelsen også utformingen av den nye rammeavtalen for perioden 2003–2006 og arbeidet med konkurranseutsetting av togdriften innenfor ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester.

⁸ Fra 1. juli 2002 NSB AS

2 Metoder og gjennomføring

Undersøkelsen er basert på informasjon fra dokumenter, statistikk, kalkyler, regnskap og intervjuer og har i henhold til formålet både et resultatperspektiv og et styringsperspektiv. De mest sentrale dokumentene er stortingsdokumenter, avtaleverket for statlig kjøp av ulønnsomme persontransporttjenester fra NSB med vedlegg, årsrapporter fra NSB og Jernbaneverket og periodiske rapporter fra NSB til Samferdselsdepartementet for statlig kjøp av persontrafikk-tjenester. I vedlegg 2 gis en fullstendig oversikt over de dokumenter som ligger til grunn for undersøkelsen.

Datamaterialet som undersøkelsen bygger på, ble samlet inn fra høsten 2001 til mai 2003. Brev med informasjon om igangsettelse av hovedanalyse ble sammen med foreløpige revisjonskriterier sendt til Samferdselsdepartementet, NSB og Jernbaneverket 23. september 2002.

Som en del av informasjonsinnhenting har det blitt avholdt flere møter med representanter fra Samferdselsdepartementet, NSB og Jernbaneverket. Disse møtene har dreid seg om innhenting av statistikk og sentrale dokumenter, så som kjøpsavtaler, tertialrapporter, driftsregnskap, interne notater, møtereferater og annen korrespondanse mellom Samferdselsdepartementet og NSB fra perioden 1998–2002, samt innhenting av informasjon som ikke framgår i gjennomgåtte dokumenter. Dette omfatter blant annet utfyllende regnskapsinformasjon.

Avslutningsvis i faktainnsamlingen ble det gjennomført intervjuer med NSB 25. april 2003, Jernbaneverket 8. mai 2003 og Samferdselsdepartementet 13. mai 2003. Det ble utarbeidet referater fra disse intervjuene, og referatene ble sendt til henholdsvis NSB, Jernbaneverket og Samferdselsdepartementet for verifisering. Referatene som ble sendt til Jernbaneverket og NSB, beskrev etter avtale også opplysninger som Riksrevisjonen har mottatt tidligere i faktainnsamlingen uten tilstrekkelig skriftlig dokumentasjon.

Som et ledd i undersøkelsen er det foretatt et besøk hos National Audit Office som har gjennomført en lignende undersøkelse av den engelske togproduksjonen, og hos Strategic Rail Authority (SRA). Erfaringene og informasjonen fra disse møtene har blitt brukt blant annet ved utformingen av opplegget for intervjuene med Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket.

2.1 METODER FOR Å ANALYSERE RESULTATER

Beskrivelsen av resultater er i hovedsak knyttet til aktivitetsnivå, trafikkutvikling, regnskap, produktivitet, driftsavvik og kapasitetsutnyttelse, og beskrivelsen bygger på eksisterende data fra Samferdselsdepartementet, NSB og Jernbaneverket. I noen tilfeller er dataene formidlet uten noen form for behandling. I andre tilfeller er dataene bearbeidet og tilpasset undersøkelsens formål gjennom aggregering, sammenstilling, systematisering, kobling og ulike regneoperasjoner ved bruk av regneark og SPSS.

Aktivitetsnivå

Utviklingen i omfanget av NSBs produksjon er belyst ved antall avganger, togkilometer og setekilometer per år for perioden 1997–2002. Disse opplysningene framkommer dels ved beregninger ut fra kjøpsavtalene, supplert med informasjon fra Rutebok for Norge og Norsk Jernbanestatistikk og dels fra NSBs egne beregninger.

Avtalt togproduksjon er spesifisert i vedlegg til kjøpsavtalene for det enkelte år og angir for hver produktgruppe og strekning aktivitetsnivået gjennom frekvens og setekapasitet⁹. Frekvensen er gjengitt i antall avganger per dag for hverdager, lørdager og søndager. Avtalt setekapasitet blir for de fleste produktene beskrevet ved antall seteplasser per avgang. Unntaket er nærtrafikken rundt Oslo, Jærbanen og strekningen Bergen–Arna. For disse produktene er avtalt setekapasitet beskrevet ved antall seteplasser per time i normaltrafikk og antall seteplasser i rushtiden. Sammen med opplysninger om strekningenes lengde (hentet fra Rutebok for Norge og Norsk Jernbanestatistikk) gir dette grunnlag for å beregne antall togkilometer. Med unntak av nærtrafikken rundt Oslo, Jærbanen og strekningen Bergen–Arna gir disse opplysningene også grunnlag for å beregne antall setekilometer. Beregningene er gjort ved å aggregere opplysningene i kjøpsavtalene til antall avganger per år for deretter å koble tallene med opplysninger om strekningenes lengde og antall seteplasser per avgang. I disse beregningene er det også tatt hensyn til reduksjoner i produksjon i forbindelse med høytids- og helligdager og for sommerperioden. Disse opplysningene er dels hentet fra rutetabellene mottatt direkte fra NSB. For nærtrafik-

⁹ Avtalt setekapasitet var ikke en del av kjøpsavtalen for 1997

ken rundt Oslo, Jærbanen og sterkningen Bergen–Arna er det gjort tilsvarende separate beregninger av antallet setekilometer med utgangspunkt i opplysningene om antall seteplasser per time og antall seteplasser i rushtiden.

Informasjon fra rutetabellene er brukt i et begrenset omfang til å kvalitetssikre de beregningene som er gjort ut fra kjøpsavtalene. I tillegg er opplysningene som framkommer i tabellene 2, 3 og 4, forelagt NSB, og NSB har gitt uttrykk for at det beregnede antall avtalte avganger og togkilometer gir et godt bilde av den reelle utviklingen i togproduksjonen. Når det gjelder setekilometer, gir beregningene ut fra vedleggene til kjøpsavtalene et godt uttrykk for den reelle utviklingen for de produktene der setekapasiteten er regulert i antall seter per avgang. For de øvrige produktene (nærtrafikken rundt Oslo, Jærbanen og Bergen–Arna) er det mer realistisk å anta at antallet setekilometer har økt i takt med antall togkilometer.¹⁰

Riksrevisjonen har mottatt opplysninger fra NSB om beregning av faktisk produksjon for 2002 målt i trekkvognkilometer og personvognkilometer. Trekkvognkilometer gir ifølge NSB i de fleste tilfeller et godt anslag for antall togkilometer. Unntaket er nærtrafikken rundt Oslo der to motorvognsett i mange tilfeller settes sammen. I dette tilfellet gir opplysningene om trekkvognkilometer et for høyt anslag, og det er gjort separate beregninger ut fra rutetabellene for å beregne antallet togkilometer innen nærtrafikken rundt Oslo i 2002. Sammen med mottatte opplysninger om materiellet som brukes, gir opplysningene om trekkvognkilometer og personvognkilometer grunnlag for å beregne faktisk antall setekilometer.

NSB har imidlertid ikke framskaffet tilsvarende grunnlag for årene 1997–2001, og dataene fra NSB gir således ikke grunnlag for å belyse utviklingen i aktivitetsnivået. Opplysningene fra NSB er i hovedsak brukt til å belyse forskjeller mellom avtalt og faktisk produksjon i 2002.

Trafikkutvikling

NSBs resultater er belyst ved antall personreiser og antall personkilometer per år for perioden 1997–2002. Disse opplysningene er hentet fra NSBs salgsinformasjonssystemer, og Riksrevisjonen har mottatt slike opplysninger fra NSB i elektronisk format 10. april 2003.

I oversiktene fra NSB over antall reiser og personkilometer er det brukt en produktinndeling som i hovedsak samsvarer med produktinndelingen i kjøpsavtalene. Unntakene er Trønderbanen, der det ikke er mulig å skille mellom Trønderbanens inner- og ytterstrekning på samme måte som i kjøpsavtalene, og togtrafikken rundt Bergen, der både Bergen–Arna

og regiontoget Bergen–Voss–Myrdal er registrert som «Lokaltrafikk Voss». NSB har ikke framlagt trafikk tall for Flåmsbanen, Arendalsbanen og Randsfjordbanen. Med unntak for at informasjonen er systematisert i de produktgruppene som benyttes ved presentasjon av resultater gjennom hele undersøkelsen, har ikke disse opplysningene vært gjenstand for noen viderebehandling.

I NSBs salgsinformasjonssystemer registreres antall kjøpte reiser, relasjon¹¹ for reisen og antall takstkilometer. Ut fra en egen inntektsfordelingsmodell, basert på relasjonsdata som også henter informasjon fra trafikk tellinger, fordeles antallet reisende mellom de produkter som trafikkerer de forskjellige relasjonene. NSB foretar ikke registrering av reisende med rullebilletter, fribilletter og passbilletter. Omfanget av disse reisene blir kalkulert basert på billettstrukturundersøkelser (fra henholdsvis 1994 og 2001) og trafikk tellinger fra Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Videre beregnes antall reiser for hvert månedskort (40 reiser), halvmånedskort (20 reiser) og syvdagerskort (12 reiser).

Antall personkilometer per produkt blir beregnet ut fra antallet reisende og antallet takstkilometer, som hentes fra en prismatrise i NSBs salgsinformasjonssystemer.

Regnskapsdata

Økonomiinformasjonen er hentet fra de årlige driftsregnskapene for statlig kjøp av persontransporttjenester for perioden 1997–2001 og utfyllende opplysninger fra NSB. I resultatsammenheng er økonomiinformasjonen i første rekke relevant i forhold til produktivetsberegningene. Videre er opplysningene fra det enkelte års driftsregnskap sammenstilt for å belyse utviklingen i trafikkinntekter, driftskostnader, kapitalkostnader og NSBs resultat av den aktuelle produksjonen, både totalt og for de valgte produktgruppene.

Produktivitet

Ut fra opplysningene om aktivitetsnivå, trafikkutvikling og regnskap belyser undersøkelsen produktivetsutviklingen i NSBs produksjon av statlig kjøpte persontransporttjenester for perioden 1997–2001.

Ved beregning av produktiviteten blir produksjonen ut fra tilgjengelig data målt i antall avtalte togkilometer (tabell 3) og personkilometer (tabell 9). På grunn av usikkerheten rundt de faktiske endringene i antall setekilometer blir ikke dette produksjonsmålet brukt i produktivetsberegningene. Ressursbruken vil bli målt i NSBs driftskostnader (tabellene 14–18). I tillegg er produktivitet sett i sammenheng med statens bevilgning til kjøp av de ulønnsomme per-

¹⁰ Referat fra intervju med NSB 25. april 2003

¹¹ Med «relasjon» menes den kjøpte reisens startpunkt og destinasjon

sontransporttjenestene. Vanligvis måles ressursbruken i realstørrelser som for eksempel årsverk. For å komme fram til et overslag over reelle endringer i ressursbruken er priseffektene eliminert. Dette gjelder bevilgningene til statens kjøp av transporttjenester (tabell 11) og lønnsvekst og prisvekst på materiell (tabell 13). Videre er det justert for kostnadskomponenter som ikke direkte er knyttet til produksjonen, og som ikke har gjort seg gjeldende i alle årene fra 1997 til 2001. De aktuelle komponentene er beskrevet i kapittel 4.4.5. I produktivetsberegningene er det også tatt høyde for at oversikten over togkilometer og personkilometer ikke dekker alle de produktene som inngår i produktregnskapet (jf. beskrivelse i kapitlene 4.4.6 og 4.3). For å skape konsistens i beregningene er kostnadene for de aktuelle produktene tatt ut.

De produktivetsmålene som framkommer av beregningene i denne rapporten, beskriver gjennomsnittlig produktivitet. Produktivetsutviklingen kan være knyttet til både interne forhold i NSB og til eksterne forhold, som for eksempel at forholdet mellom produksjon og ressursbruk ved marginale endringer (grenseproduktiviteten) av naturlige grunner avviker fra gjennomsnittsproduktiviteten. I samfunnsøkonomisk teori er en slik sammenheng blant annet forklart ved stordriftsfordeler (som gir økende gjennomsnittsproduktivitet) og at produksjonen og ressursbruken ligger nær gitte kapasitetskranker (som medfører fallende gjennomsnittsproduktivitet). Undersøkelsen kan ikke gi noen endelig dokumentasjon på hva som er årsakene til endringene i gjennomsnittsproduktiviteten. Undersøkelsen vil imidlertid kunne belyse enkelte sider av dette spørsmålet.

Kapasitetsutnyttelse

Gjennom opplysninger fra Jernbaneverket belyser undersøkelsen infrastrukturkapasiteten som rammevilkår for togproduksjonen. Opplysningene om infrastrukturkapasiteten bygger på beregninger som Jernbaneverket har gjort i 1995 og 2003, sammen med utfyllende opplysninger om tidspunkt og årsaker til endringer i kapasiteten. Kapasitetsutnyttelsen på hver enkelt strekning er beregnet med utgangspunkt i opplysningene om aktivitetsnivået innen statlig kjøpt togproduksjon og opplysninger fra rute-tabellene og Jernbaneverket om øvrig togtransport i 2002.

Videre belyser undersøkelsen utnyttelsen av setekapasiteten i perioden 1998–2002. Dette er gjort ved å sammenstille informasjon om antall personkilometer og antall setekilometer.

Kvalitetsmål

I brukerundersøkelser som er gjennomført for NSB, framkommer en rekke indikatorer som brukerne av NSBs persontransporttjenester oppfatter som viktig for tjenestenes kvalitet. Av disse er det kun regulari-

tet og punktlighet som har blitt fulgt opp spesielt gjennom kjøpsavtalene og tertialrapportene. På denne bakgrunn vil kvaliteten på togproduksjonen i første rekke bli belyst gjennom punktlighet og regularitet. Som et supplement til dette presenteres resultater fra NSBs brukerundersøkelser i kapittel 4.5.5.

Gjennom opplysninger fra NSBs tertialrapporter og grunnlagsstatistikk fra Jernbaneverket gjør undersøkelsen rede for punktligheten i NSBs produksjon i perioden 1998–2002. Dataene er systematisert og sammenstilt for å belyse tilstanden og utviklingen i omfanget av driftsavvik. I tillegg til data for hvert produkt per måned har Jernbaneverket levert statistikk som gir grunnlag for å se driftsavvikene i sammenheng med utnyttelsen av infrastrukturkapasiteten. Dette omfatter statistikk som skiller ut rushtrafikken og statistikk for hvert enkelt tognummer og for hver enkelt dag. Videre har Jernbaneverket levert statistikk for enkelte deler av togproduksjonen som viser hvor store forsinkelsene er.

Gjennom opplysninger fra NSBs tertialrapporter og Jernbaneverkets årsaksdatabase belyser undersøkelsen også regulariteten i NSBs produksjon i perioden 1998–2002. Jernbaneverkets årsaksdatabase benyttes i første rekke som supplement til tertialrapportene fordi årsaksdatabasen gir informasjon om hver enkelt innstilling som er registrert i databasen, og dette gir grunnlag for en grundigere analyse. Samtidig gir årsaksdatabasen et grunnlag for å kvalitetssikre de opplysningene som NSB presenterer i tertialrapportene.

Gjennom statistikk fra Jernbaneverkets årsaksdatabase belyses også årsakene til driftsavvikene for perioden 2000–2002. I årsaksdatabasen er det registrert opplysninger om årsakene til hver forsinkelse og innstilling sammen med opplysninger om tognummer, dato, stedet for registrering av avviket og hvor store forsinkelsene var på registreringstidspunktet.

For å belyse sammenhengen mellom driftsavvik og utnyttelsen av infrastrukturkapasiteten er opplysninger fra årsaksdatabasen sammenstilt med aktivitetsdata.

2.2 METODER FOR Å ANALYSERE STYRINGEN AV STATLIGE KJØP

Styringen av ordningen med statlig kjøp er beskrevet på grunnlag av dokumentanalyse, intervjuer og gjennomgang og kobling av statistikk på elektronisk format.

For å belyse omfanget og kvaliteten av den resultatinformasjonen som utarbeides og rapporteres, er det foretatt undersøkelser av systemene og rutinene for utarbeidelse av resultatinformasjonen som ligger til grunn for tertialrapportene og driftsregnskapene, samt for den øvrige resultatinformasjonen som er innhentet i forbindelse med denne undersøkelsen. I

denne sammenheng er dokumentasjonen hentet fra tertialrapportene, driftsregnskapene og fra intervjuer. For å kontrollere datakvaliteten er det videre belyst hvordan statistikken er bygget opp, og hvordan data er behandlet. Dette er undersøkt ved gjennomgang av statistikk på elektronisk format og ved å sammenstille informasjon fra forskjellige kilder.

Videre er det gjennom dokumentanalyse og dokumentasjon fra intervjuer belyst hvordan Samferdselsdepartementet følger opp målsettingene i Norsk jernbaneplan. Det samme gjelder kravene og forutsetningene i avtaleverket. Dette omfatter både perioden 1998–2002 og arbeidet knyttet til åpning for anbudskonkurranse og utvikling av kvalitetskontrakter.

3 Revisjonskriterier

3.1 STATLIG KJØP AV PERSON-TRANSPORTTJENESTER

3.1.1 Behandlingen av Norsk jernbaneplan

I St.meld. nr. 39 (1996–97) ble det, innenfor den finansielle rammen for de statlige kjøpene av ulønnsomme persontransporttjenester fra NSB i perioden 1998–2001, lagt opp til at omfanget av togproduksjonen kunne videreføres. Flertallet i samferdselskomiteen viste i Innst. S. nr. 253 (1996–97) til at kjøpet av persontransporttjenester fra NSB skal omfatte persontogtilbud som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, men som blir opprettholdt med utgangspunkt i overordnede målsettinger knyttet til miljø-, distrikts- og transportstandardhensyn. Planrammen satte krav til økt effektivitet for blant annet å dekke opp økte kapitalkostnader på nytt materiell¹². I meldingen framgår det videre som en forutsetning fra statens side at togtilbudene som inngår i ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB, utføres mest mulig rasjonelt, og at avtaleverket skulle gi incentiver til kostnadseffektivitet, spesielt sett i forhold til NSBs rolle som eneaktør og eneste reelle selger av persontransporttjenester på jernbanenettet.

Videre framkommer det som et mål at jernbanen skal være konkurransedyktig i forhold til alternative transportformer. Av St.meld. nr. 39 (1996–97) framgår det at regjeringen satser på jernbanen der denne har en særlig trafikal og miljømessig betydning, og at dette innebærer en videreutvikling av jernbanetilbudet gjennom konsentrert innsats for å bedre eksisterende tilbud, spesielt i nær- og intercitytrafikken. Flertallet i samferdselskomiteen gav i Innst. S. nr. 253 (1996–97) sin tilslutning til dette.

Framføringstid, kapasitet, tilgjengelighet og driftsstabilitet ble i meldingen framhevet som viktige faktorer for at jernbanen skal være konkurransedyktig i forhold til alternative transportformer. For transportbrukerne er servicenivået av sentral betydning for om transporten som tilbys, vurderes som tilfredsstillende. Dette omfatter forhold som kundeorientering knyttet til personlig service, tilgjengelig informasjon, punktlighet, frekvens, regularitet, korrespondansemuligheter med annen transport, tilgjengelighet til togene, setekapasitet, rengjøring m.m. I meldingen er det anført at det på kort og mellomlang

sikt er svært viktig å bedre driftsstabiliteten, det vil si regularitet, punktlighet og feilfrihet i togdriften.

I meldingen framkommer det at jernbanens konkurranseevne er knyttet til kjørevegens standard, og det framgår at regjeringen i planperioden 1998–2007 vil prioritere drifts-, vedlikeholds- og investerings tiltak for å bedre driftsforholdene på det eksisterende jernbanenettet. Herunder vil regjeringen først og fremst satse på å utvikle nærtrafikknettet i og omkring Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim, intercitytrafikknettet mellom Oslo, Halden, Skien og Lillehammer og Sørlands-, Bergens- og Dovrebanen¹³. Flertallet i samferdselskomiteen gir sin tilslutning til dette i Innst. S. nr. 253 (1996–97), og en samlet samferdselskomité pekte på at vedlikehold av banenettet er meget viktig for å opprettholde en sikker og pålitelig togframføring. I meldingen framkommer det at kapasitetsbegrensninger kan hindre tilfredsstillende punktlighet og driftssikker trafikkavvikling. Videre heter det at «en utbygging av de høyest prioriterte dobbeltsporparsellene i Østlandsområdet vil legge grunnlaget for mer effektiv og konkurransedyktig togdrift og på sikt redusere utgiftene per personkilometer for statens kjøp av transporttjenester i nær- og intercitytrafikken. Det er i dag et større markedspotensial i disse delmarkedene enn materiellets og kjørevegens kapasitet kan dekke.» Regjeringen legger ifølge meldingen vekt på at omfanget av statlig kjøp av jernbanetjenester løpende må vurderes ut fra nytte og kostnader i forhold til alternative transporttilbud. I hovedsak må togtilbudene vurderes opp mot den verdi disse har for samlet omfang av kollektivtransporttilbud i regionen, transportkvalitet i forhold til alternativ transport, trafikkavvikling (og dermed transportøkonomi og kapasitetsforhold i vegsystemet), miljø og trafikksikkerhet, jf. St.meld. nr. 39 (1996–97).

Samferdselsdepartementet la i St.meld. nr. 39 (1996–97) til grunn at avtaleverket skulle være balansert med hensyn til risiko. Videre la departementet vekt på at avtalen så langt som mulig skal søke å ivareta begge parter interesser. Departementet påpeker i meldingen at behovet for å ivareta statens styringsmuligheter med hensyn til å foreta endringer i togtilbud og sikre effektiv drift, kunne legge begrensninger på hvor lang bindingstid staten er tjent med i avtaleforholdet.

¹² St.meld. nr. 39 (1996–97), kap. 1.4.3. De planlagte materielinvesteringene var knyttet til nytt lokaltogmateriell i nærtrafikken i Oslo- og Stavangerområdet, samt eventuelt lettogmateriell på Røros- og Raumabanen

¹³ St.meld. nr. 39 (1996–97), kap. 1.4

3.1.2 Avtaleverkets krav

Gjennom hovedavtalen forplikter Samferdselsdepartementet seg til å betale det avtalte beløp som blir fastsatt i rammeavtalen og gjennom de årlige kjøpsavtalene for gjeldende periode. Det tas likevel forbehold om Stortingets årlige godkjenning av statsbudsjettet. Til gjengjeld garanterer NSB for oppfyllelse av aktivitetsnivået i togdriften og andre forhold som er lagt inn i ramme- og kjøpsavtalen, til avtalt pris. Hovedavtalen fastslår videre at NSB har ansvaret for det økonomiske resultatet for de transporttilbudene som omfattes av avtalen. Produksjonen som omfattes av det årlige kjøpet, og detaljene i avtalen fastsettes i årlige forhandlinger mellom NSB og Samferdselsdepartementet. Det forhandles da om eventuelle endringer i forhold til forutsetningene som er lagt til grunn i rammeavtalen, herunder justeringer i togtilbudet.¹⁴ Vedlegg 1 til kjøpsavtalene inneholder en spesifisering av togtilbudet som ligger til grunn for avtalen. Innenfor avtalt pris har NSB frihet til å gi tilbud ut over avtalt produksjon dersom dette ikke skaper kapasitetsproblemer eller på annen måte påfører staten forpliktelser ut over det som følger av ramme- og kjøpsavtalen¹⁵.

Rammeavtalen skal fastsette aktivitetsnivået i togdriften, investeringsplan, produktivitetskrav, risikokompensasjon og totalbeløp for det statlige kjøpet.¹⁶ I rammeavtalen for 1998–2001 er det i tillegg gjort forutsetninger om trafikkutviklingen i perioden og forventninger om utviklingen i rentenivå, takster, lønnsnivå og priser på materiell. Hovedavtalens punkt 8 gjelder kjøpsavtalen. Kjøpsavtalen skal fastsette det årlige beløpet for det statlige kjøpet sammen med krav til ytelsesens omfang og kvalitet, herunder punktlighet og regularitet. Videre fastsetter hovedavtalens punkt 8 bestemmelser om blant annet det forberedende arbeidet til kjøpsavtalene og NSBs rapportering i forhold til kjøpsavtalen. NSB skal utarbeide en tertialvis rapport til Samferdselsdepartementet som viser utviklingen i punktligheten i togtrafikken i forhold til avtalte mål i kjøpsavtalen. Rapporten skal dessuten inneholde opplysninger om trafikkutviklingen. Generelt skal rapporten inneholde nødvendig informasjon som setter Samferdselsdepartementet i stand til å evaluere effekten og den aktuelle kvaliteten av det kjøpte togtilbudet fordelt på strekninger.¹⁷ Etter hovedavtalens punkt 10 skal Samferdselsdepartementet og Riksrevisjonen ha adgang til de opplysninger som er nødvendige for å kunne vurdere NSBs behov for statlig betaling og bruk av slike betalingsmidler, herunder foreta kontroll.

I henhold til hovedavtalens punkt 8 vil Samferdselsdepartementet kunne kreve økonomisk kompensa-

sasjon fra NSB ved større avvik i forhold til punktlighetsnormen.¹⁸ Reglene om økonomisk kompensasjon gjelder likevel ikke dersom NSB kan dokumentere at avvikene skyldes forhold ved infrastrukturen som er utenfor NSBs kontroll, eller forhold som omfattes av hovedavtalens bestemmelser om force majeure. Et flertall i Stortingets samferdselskomité har ved behandlingen av Nasjonal transportplan, jf. Innst. S. nr. 119 (2000–2001), og meldingen om NSB BAs virksomhet 2001–2003, jf. Innst. S. nr. 328 (2000–2001), lagt til grunn at statlige kjøpsavtaler om transporttjenester må inneholde slike bestemmelser.

Det konkrete innholdet i avtaleverkets krav og forutsetninger er beskrevet under de aktuelle punktene i faktadelen (kapittel 4).

3.2 GENERELLE KRAV OG FORUTSETNINGER OM STYRING OG KONTROLL

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 de funksjonelle krav til økonomiforvaltningen. For tilskuddsordninger gjelder følgende bestemmelser i økonomireglementets § 3:

«3.2 For tilskuddsbevilgninger har departementet spesiell plikt til å formulere målsetting i tilknytning til bevilgningsforslag, til å påse at det blir utarbeidet oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen, og innhente rapport om resultatene i henhold til disse kriteriene. Videre må tildelingsinstansen foreta oppfølging og kontroll tilpasset den enkelte tilskuddsordning, jf. bevilgningsreglementets § 17.

3.3 Departementet må med mellomrom gjennomføre evalueringer for å få informasjon om hvorvidt man oppnår de fastsatte målsettinger med en virksomhet eller en tilskuddsordning, med særlig vekt på de forutsatte samfunnsmessige virkninger.»

Det framgår av de funksjonelle kravenes punkt 11–3.1 at forvaltningen av tilskuddene må være organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte. Hvert departement har innenfor sine områder ansvar for å påse at de nødvendige rutiner og systemer er etablert, jf. økonomireglementets § 2.2.

I rapporten «Kontrakter som styringsmiddel» framheves det at «kontraktsstyring er forskjellig fra eierstyring. Mens eierstyringen bør være forbeholdt strategiske og overordnede spørsmål, skal kontraktsstyringen legge vekt på å overvåke om kvalitet og omfang leveres som avtalt, og til avtalt pris.»¹⁹

¹⁴ Hovedavtalen, punkt 8

¹⁵ Hovedavtalen, punkt 4

¹⁶ Hovedavtalen, punkt 7

¹⁷ Hovedavtalen, punkt 8.4

¹⁸ Punkt 6 i kjøpsavtalene

¹⁹ «Kontrakter som styringsvirkemiddel. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe», 21. desember 2001

4 Fakta

4.1 DEPARTEMENTETS STYRING OG OPPFØLGING

Samferdselsdepartementet ivaretar samfunnets behov for persontrafikk på det nasjonale jernbanenet. Gjennom avtalen om statlig kjøp av persontransport sikrer staten at det blir tilbudt persontogtjenester som ikke kan drives på rent kommersielt grunnlag. Samferdselsdepartementet har i avtalen med NSB lagt opp til at styringen skal bygges rundt grunnleggende krav til togdriften, herunder frekvens, setekapasitet, regularitet og punktlighet, jf. St.meld. nr. 19 (1998–99). Staten bevilger gjennom ordningen med statlige kjøp årlig et beløp basert på en omforent avtale. Innenfor denne rammen står NSB som operatør økonomisk ansvarlig for resultatet som følger av de realiserte kostnadene og trafikkinntektene. NSB får hele gevinsten dersom driftsresultatet blir bedre enn forutsatt i avtalen, og NSB har dermed økonomiske incentiver til å legge forholdene til rette slik at folk velger å reise med jernbanen. Departementet har gitt uttrykk for at service og kvalitetsnivå er et sentralt virkemiddel for NSB til å øke trafikkomfanget, og at NSB på denne bakgrunn bør ha et incentiv til å ivareta service og kvalitetsnivå uavhengig av om departementet skulle måle dette eller ikke.

I avtaleverket er det stilt krav til NSB når det gjelder aktivitetsnivå, setekapasitet, maksimal gjennomsnittlig takstøkning, produktivitetsutvikling og punktlighet. Videre er det lagt inn forutsetninger blant annet om trafikkutvikling og i visse sammenhenger også om setebelegg. Samferdselsdepartementet har ikke et definert krav angående regularitet. Det konkrete innholdet i disse kravene og forutsetningene er beskrevet i kapitlene 4.2–4.6.

Departementet har gitt uttrykk for at det er en grense for hvor omfattende styring og kontroll det kan foreta av driften av NSB, ettersom dette er spørsmål om hvor store kontrollkostnader departementet skal bruke på avtalen. Videre er dette ifølge departementet også et spørsmål om hvor stor frihet NSB skal ha, begrunnet med at avtalen mellom Samferdselsdepartementet og NSB er en nettokontrakt hvor NSB har risikoansvaret for inntekter og kostnader for avtaleperioden. Ettersom NSB har fått et krav fra staten om produktivitet, bør selskapet ifølge departementet også ha stor frihet til å gjennomføre de tiltakene det mener er nødvendig for å nå produktivtetskravet. Departementet kan ved gjentatte klager fra passasjerer be NSB om å finne løsninger på pro-

blemer, men er varsom med å pålegge NSB konkrete løsninger.

Videre baserer Samferdselsdepartementet sitt forhold til NSB på tillit og har så langt ikke foretatt uavhengige kontroller eller evalueringer av rapporteringens relevans og pålitelighet. I et konkurranse-regime der flere togoperatører konkurrerer om kjøp av persontransporttjenester på en strekning, vil dette kunne endre seg.

4.1.1 Sentrale systemer og rutiner

Forhandlingene om kjøpsavtalene

I henhold til hovedavtalen, punkt 8 skal drøftinger mellom NSB og Samferdselsdepartementet om kjøpsavtalene starte innen utgangen av juni året før avtaleåret, og avtalen skal undertegnes innen 1. desember året før avtaleåret. Dette har i hovedsak blitt etterfulgt, men forhandlingene om kjøpsavtalen for 2001 ble ikke avsluttet før i juli 2001.

I henhold til hovedavtalens punkt 8 skal NSB i forkant av de årlige forhandlingene vurdere transporttilbudets sammensetning og omfang og foreslå eventuelle justeringer overfor Samferdselsdepartementet. Dette gjøres ved at NSB i brev legger fram sine forslag til endringer i ruteplanen og sine forventninger til prisutvikling og takstutvikling. I forkant av forhandlingene legger NSB sitt forslag til ruteplan fram for fylkene, og fylkene legger fram sine kommentarer og ønsker om endringer. NSB gjør rede for fylkenes kommentarer og ønsker overfor Samferdselsdepartementet. På denne bakgrunn gir Samferdselsdepartementet sine kommentarer og ber om utfyllende informasjon, og korrespondansen mellom NSB og Samferdselsdepartementet foregår helt fram til departementet har fått den informasjon de ønsker. Videre skal NSB i henhold til hovedavtalens punkt 8 legge fram selskapets egne anslag på pris- og kostnadsutvikling for budsjettåret, et eget budsjett-rapporterings-/prognoseskjema for virksomheten som inngår i statlig kjøp, og et revisorbekreftet regnskap. Dette regnskapet omfatter et analytisk driftsregnskap for NSBs aktiviteter som er gjenstand for statlig kjøp i henhold til avtalen, og øvrige aktiviteter som har betydning for statlig kjøp. Det skal også legge fram selskapets styre godkjente regnskap.

Det er Samferdselsdepartementet som kunde som fastsetter kontraktsformatet og herunder avgjør om det skal kjøres tog på en strekning, mens NSB som leverandør vil kreve at inntektene som følger av produksjonen, gir grunnlag for normal avkastning på

egenkapitalen og kompenserer for den risikoen NSB tar.

I forhandlingene om kjøpsavtalene er det endringer i forhold til den gjeldende kjøpsavtalen som står i fokus. Dette omfatter i første rekke endringer i forhold til tidligere produksjon og hva disse endringene vil medføre av mer- eller mindrekostnader. Mens departementet i hovedsak er interessert i ruteplantilbudet, har NSB også et mer detaljert fokus på hvordan produksjonen skal koordineres, og hvordan tilgjengelig sporkapasitet, materiellkapasitet og personellkapasitet kan utnyttes best mulig. Dette kan for eksempel føre til drøftelser på et meget detaljert nivå, for eksempel om stoppmønster. I tillegg til produksjonen drøftes også forhold som lønnsutvikling, kostnadsutvikling, takstfastsettelse, rentenivå²⁰ og risiko. På bakgrunn av dette forhandles det om totalbeløpet for det statlige kjøpet.

NSBs ruteplanarbeid

Utarbeidelsen av rutetabellene

Det er Jernbaneverket som er infrastrukturforvalter, og som fordeler den tilgjengelige kapasiteten på jernbanesporet. Følgelig er det Jernbaneverket som har hovedansvaret for ruteplanene, basert på søknader fra operatørene. Det gjennomføres normalt én hovedrevidering av rutetabellene hvert år. Dette skjer i juni. Videre foretas det fast en mindre justering i desember. Når rutetabellene utarbeides, foretas det en rekke tilpasninger i forhold til kjøpsavtalenes standardiserte krav til antall avganger på de ulike strekningene.

I forkant av disse ruteendringene legger NSB fram forslag til rutetabeller for Jernbaneverket. Til grunn for NSBs forslag ligger det mye arbeid som omfatter vurderinger av markedsbehov, økonomi, materiell, personell m.m. I dette arbeidet må utformingen av ruteplanen ses i sammenheng med bruk av materiell og personell og kjente endringer i infrastrukturens egenskaper.

Etter at NSBs forslag er lagt fram for Jernbaneverket, drøfter NSB og Jernbaneverket ruteplanen før den endelig fastsettes av Jernbaneverket. Deretter arrangerer NSB større samlinger og seminarer hvor selskapet presenterer for departementet hvordan planene ser ut på et overordnet nivå, og hvilke strategiske endringer planene innebærer.

NSBs ruteplan

NSBs forslag til ruteplan utarbeides på grunnlag av vurderinger om markedsforhold og produksjonsfor-

hold. NSB gir uttrykk for at det er Oslostunnelen og korridorene ut av Oslo S mot Drammen og Ski som er den begrensende faktoren, og av denne grunn legges først rutene for lokaltogene i Oslo eksklusive Gjøvikbanen. Videre legges rutene for intercitytrafikken på Østlandsområdet og så rutene for de kommersielle togene. Til slutt legges rutene for Gjøvikbanen. Regionale tog tilpasses rutene på Østlandet, og rutene for lokaltogene i Stavanger, Bergen og Trondheim utarbeides ut fra lokale hensyn til marked og infrastruktur og ut fra produksjonsmessige hensyn.

Resource Management-systemet

Dette systemet er et verktøy for operativ styring av materiell. Systemet har en egen database og grensesnitt til NSBs vedlikeholdssystem og tilhørende materiellregister med oversikt over tilgjengelig materiell og tillatt bruk. Systemet kan for eksempel benyttes til å identifisere og sette opp alternativt materiell i avvikssituasjoner.

Systemet benyttes for å styre materiellparken og sikre trafikkavviklingen i samsvar med ruteplan og kjøpsavtale. Systemet og de tilhørende interne rapporteringsrutiner er således ikke fokusert på å følge opp hvor stor andel av avgangene for hvert enkelt produkt som går med henholdsvis større eller mindre setekapasitet enn planlagt. NSB har derfor ikke kvalitetssikrede tall for avvik fra planlagt togstørrelse.

Grunnlaget for driftsregnskapet for statlig kjøp av persontransporttjenester

Beløpet for statlig kjøp av persontransporttjenester skal fastsettes ut fra følgende prinsipper og forutsetninger²¹:

- Beregningen av størrelsen på felleskostnadene skjer etter omforente regler for NSBs produktregnskap. NSBs produktregnskap skal basere seg på en rimelig og rasjonell fordeling av felleskostnader mellom persontransport som staten kjøper, og øvrig persontransport i henhold til de retningslinjer som til enhver tid gjelder.
- Kapitalkostnader beregnes ut fra den totale kapital som er investert, og som inngår i den virksomheten som er berettiget til statlig kjøp, det vil si både lånefinansiert og egenfinansiert kapital. Kapitalkostnader omfatter avskrivninger på anleggsmidler som brukes i statlig kjøp av transport, rentekostnader, samt kalkulerte renter ved egenfinansiering med tilsvarende rentesats som for lånefinansiert kapital i virksomhet som omfattes av statlig kjøp. Avskrivninger skal baseres på anleggsmidlenes bokførte verdi etter historisk kost og avskrives lineært. Ved anskaffelse av nytt materiell avtales avskrivningstiden særskilt.

²⁰ Når det gjelder rentenivå, har NSB utviklet en rentesikringsstrategi som ligger til grunn for fastsettelse av rentenivå. Denne strategien er det enighet om mellom partene, slik at rentenivået i avtalen tilsvarer det rentenivået som følger av NSBs rentesikringsstrategi

²¹ Jf. Hovedavtalen, punkt 7.2

- Produktenes inntekter skal omfatte alle billettinntekter og andre inntekter som kan henføres til det enkelte produkt, inkludert offentlige refusjoner. I tillegg regnes inn godtgjørelse fra andre deler av NSBs virksomhet. Ikke henførbare inntekter fordeles på en rimelig og rasjonell måte mellom persontransport som staten kjøper, og øvrig persontransport, i henhold til de retningslinjer som til enhver tid gjelder.

I driftsregnskapet skal driftskostnader og driftsinntekter spesifiseres og brytes ned på toggrupper og de enkelte togprodukter/-strekninger. NSB skal videre presentere et balanseskjema som viser grunnlaget for beregning av renter og avskrivninger for den delen av NSBs persontransport som kommer inn under ordningen med statlige kjøp.²²

NSB utarbeider hvert år et regnskap for den delen av virksomheten som inngår i ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester. Dette regnskapet er basert på det ordinære regnskapet til NSB Persontrafikk og som rapporteres til konsernet.

NSB har for persontrafikken basert sine produktkalkyler på abc-prinsippet (activity based costing), som er en metode for henføring av kostnader til et produkt. Enkelte kostnader kan henføres direkte til et produkt, men hoveddelen av kostnadene henføres imidlertid via et sett med aktivitetsorienterte kostnadsgrupper og fordelingsnøkler.

Inntektsfordelingsmodellen

Inntektene består av trafikkinntekter og «andre inntekter» som i hovedsak er knyttet til reklameinntekter og interne divisjonsinntekter. Det er knyttet problemer til å foreta en presis kobling mellom billetten som selges, og det produktet den benyttes på. Det som blir registrert i salgssystemet, er relasjon, billetttype, salgssted, salgsdato og beløp. Flere produkter kan trafikker samme relasjon, og billetten kan gjelde en relasjon hvor kunden må benytte flere produkter. Det finnes ingen nøyaktig datafangst om bord i togene som muliggjør en direkte inntektsfordeling til produktene.

NSBs salgssystem hadde fram til 2001 i liten grad direkte kobling mellom billetten som selges, og det produktet den benyttes på. Fordelingen av trafikkinntektene skjedde i stedet på bakgrunn av en inntektsfordelingsmodell. Modellen beregnet inntekten per produkt på bakgrunn av antall reisende fra tellinger i togene²³, gjennomsnittlig reiselengde (fra billettstrukturundersøkelsen i 1994) og takstøre (gjennomsnittlig inntekt per personkilometer). Beregnet

inntekt per produkt ble videre justert i forhold til den faktiske inntekten som var til fordeling. Unntakene fra denne ordningen var inntekter fra OS/SL og månedskort Stavanger og fra 1999 også produkttillegget for Signaturtog. Disse inntektene ble fordelt direkte til det aktuelle produktet.

Fra og med 2001 har NSB endret modellen for fordelingen av trafikkinntektene. Den nye modellen er bygget opp etter prinsippet om størst mulig bruk av direkte fordeling. De direkte fordelte inntektene er knyttet til OS/SL, rullebilletter, ungdoms- og periodekort på Jærbanen, sonekort på Trønderbanen, periode- og ungdomskort i Hordaland og verdidelen av kundekort. Videre tar den nye modellen utgangspunkt i de faktakunnskaper NSB har om sammenhengen eller koblingen mellom billettsalg (omsetning) og produkt. Faktakunnskapene hentes fra relasjonsstatistikk og annen salgsinformasjon. Linjenettet til NSB er delt inn i 41 geografiske soner. Med utgangspunkt i relasjonsstatistikken er salgsinntektene fordelt i dette sonesystemet. For intern trafikk innenfor sonen er salgsinntektene fordelt direkte til sonen. For soneoverskridende trafikk er salgsinntektene fordelt til berørte soner basert på antall kilometer (takstkilometer) som er gjennomført i hver enkelt sone. For 15 soner er det entydig sammenheng mellom sone og produkt, det vil si at det innenfor den geografiske sonen opererer kun ett produkt. Hele den fordelte salgsinntekten for sonen tildeles i disse tilfellene direkte til produktet. I resten av sonene (26) opererer man med to eller flere produkter. Salgsinntektene for disse områdene må fordeles til de produkter som opererer innenfor de enkelte sonene. For fordelingen mellom produktene i disse sonene er det utarbeidet et sett fordelingsnøkler basert på tellinger i tog kombinert med oppdatert informasjon om reiselengde, billettsammensetning og inntekt per personkilometer. Denne informasjonen stammer fra en billettstrukturundersøkelse gjennomført i uke 13 i 2001. I tillegg er det laget egne fordelingsystemer for utenlandske billetter, refunderte billetter og refusjoner fra staten.

Fordelingen av driftskostnader

I driftsregnskapet for statlig kjøp av persontransporttjenester er kostnadene delt inn i driftskostnader og kapitalkostnader. I NSBs regnskap er driftskostnadene delt inn i salgs- og distribusjonskostnader, vedlikeholdskostnader m.m., energikostnader, konduktørkostnader, lokførererkostnader og overheadkostnader. For vedlikeholdskostnadene og energikostnadene er fordelingen på produkt knyttet til ulike kilometermål, mens fordelingen av konduktørkostnadene og lokførererkostnadene er knyttet til timeverksforbruk. Fordelingen av salgs- og distribusjonskostnadene skjer på grunnlag av produktenes inntekter, og fordelingen av overheadkostnadene gjøres med de øvrige driftskostnadene som vekt.

²² Hovedavtalens punkt 8.1

²³ NSB gjennomfører trafikktellinger ved faste tellepunkter for togproduktene innenfor statlig kjøp. For de fleste produktene foretas det daglige tellinger. Unntaket er nærtrafikken rundt Oslo, der det blir gjennomført tellinger noen utvalgte dager i året

Beregning og fordelingen av kapitalkostnader

I tråd med forutsetningene i hovedavtalen beregnes kapitalkostnadene ut fra den totale kapital som er investert, og som inngår i den statlig kjøp berettigede virksomhet, det vil si både lånefinansiert og egenfinansiert kapital. Kapitalkostnadene omfatter avskrivninger på anleggsmidler som brukes i statlig kjøp av transport, rentekostnader, samt kalkulerte renter ved egenfinansiering med tilsvarende rentesats som for lånefinansiert kapital i virksomhet som omfattes av statlig kjøp. Avskrivninger skal baseres på anleggsmidlenes bokførte verdi etter historisk kost og avskrives lineært med 15 års avskrivningstid for motorvogner og personvogner og 20 års avskrivningstid for lokomotiver. Utgangspunktet for fordelingen av kapitalkostnadene er hvordan materiellet ifølge ruteplanen er bundet opp i det enkelte produkt.

Risikokompensasjon

Hovedavtalen fastslår at NSB har ansvaret for det økonomiske resultatet for de transporttilbudene som omfattes av avtalen. Bakgrunnen for risikokompensasjonen er at NSB som leverandør har den økonomiske risikoen dersom planlagte mål i henhold til forutsetningene om trafikkutvikling, lønnsutvikling, materiellkostnader og andre forhold som ligger til grunn for kalkylene i kjøpsavtalen, ikke nås. Videre påpeker NSB at det rentenivået som avkastningen av egenkapitalen beregnes ut fra, ikke fullt ut dekker det avkastningskravet som er gitt av Samferdselsdepartementet som eier. Risikokompensasjonen er således et virkemiddel for å bringe den forventede avkastningen av produksjonen opp på nivå med avkastningskravet.

De totale forventede trafikkinntektene for produktene som representerer statlig kjøp, er lagt til grunn for beregningen av risikokompensasjonen. Nivået på risikokompensasjonen har i alle de aktuelle årene vært fem prosent. I kjøpsavtalen for 2003 er ikke risikokompensasjonen nevnt eksplisitt, og drøftelsene av NSBs krav til vederlag for den risikoen som selskapet påtar seg, ble gjort direkte i forhold til totalbeløpet.

Systemet for registrering og rapportering av driftsavvik

Avviksregistreringen

For alle togprodukter registreres innstillinger og punktligheten ved utgangs- og endestasjonen. I Østlandsområdet skjer registreringen automatisk for de aller fleste strekningene. Dette omfatter intercitytrafikken og nærtrafikken rundt Oslo, med unntak av Østfoldbanens østre linje (Mysen/Sarpsborg) og Gjøvikbanen nord for Roa. Ved de øvrige endesta-

sjonene har toglederne registrert avvik manuelt inn i et eget elektronisk system eller i regneark.²⁴

Avviksregistreringen skjer i forhold til de til enhver tid gjeldende ruter. Planlagte saktekjøringer innarbeides i ruteplanene og påvirker derfor ikke punktligheten i togtrafikken²⁵.

Systematisering og rapportering av omfanget av avvik

På grunnlag av både den automatiske og den manuelle avviksregistreringen utarbeider Jernbaneverket statistikk over punktligheten og oversikt over innstillinger. Jernbaneverkets punktlighetsstatistikk har i hele perioden i all hovedsak vist andelen av togene som er mindre enn tre minutter forsinket for nærtrafikken og intercitytrafikken og mindre enn fem minutter forsinket for region- og lokaltogene. For nærtrafikken og Vossebanen utarbeides det også statistikk for andelen av togene som er mindre enn ti minutter forsinket. Jernbaneverket utarbeider statistikk over punktligheten som omfatter hele nærtrafikken og intercitytrafikken og syv av banene innenfor regiontog- og lokaltogtrafikken (Gjøvikbanen, regiontoget fra Kristiansand til Stavanger, Trønderbanens ytterstrekning, Bergen–Voss–Myrdal, Raumabanen, Rørosbanen og Nordlandsbanen). Dette har i perioden 1998–2002 dekket rundt 95 prosent av det totale antall avganger som er gjenstand for statlige kjøp. Jernbaneverket skiller ikke mellom Trønderbanens inner- og ytterstrekning i sin statistikk, og det er derfor ikke mulig å registrere eller rapportere ankomstpunktligheten for disse produktene separat eller for nærtrafikken som helhet, slik denne toggruppen er definert i avtaleverket.

Gjennomgangen av punktlighetsstatistikken viser at aggregeringen av punktlighetsdata gjøres uten at dataene blir vektet. Dette gjelder både ved aggregering av månedsdata til årsdata og ved aggregering av data for flere produkter. Et eksempel på problemene ved aggregering av månedstall uten vektning er hentet fra de daglige registreringene av punktlighet ved ankomst til Oslo S. Her framgår det at antallet avganger på intercitystrekningene og Gjøvikbanen inn til Oslo var 1160 i juli 2002 mot 1587 i januar 2002. Datamaterialet fra Jernbaneverket viser også at punktlighetstallene for nærtrafikken rundt Oslo i juli 2002 var bygget på opplysninger for ti dager. For juli 2002 er punktlighetsandelen oppgitt å være 91 prosent, mens årsgjennomsnittet er beregnet å være 84 prosent. I dette eksemplet bidrar bruk av uvektet gjennomsnitt til et høyere punktlighetsnivå enn reelt.

²⁴ Internt notat i Jernbaneverket, 10. juni 1999 og referat fra intervju med Jernbaneverket 8. mai 2003

²⁵ Jernbaneverkets årsmelding 2001, s. 11

Systematisering og rapportering av avviksårsaker og forsinkelsenes lengde

På bakgrunn av toglederområdenes avviksrapportering har Jernbaneverket fra 1999 registrert årsakene til forsinkelser og innstillinger i en egen database. Videre registreres tognummer, dato, stedet for registrering av avviket og forsinkelsens størrelse på registreringstidspunktet. Dataene for forsinkelsenes størrelse er ikke nødvendigvis sammenfallende med den forsinkelsen som eventuelt blir registrert ved endestasjonen. I teorien skal årsaksdatabasen registrere alle de driftsavvikene som er registrert i punktlighetsstatistikken, samt punktlighetsforstyrrelser underveis som blir rettet opp før endestasjonen. I forhold til dette er ikke databasen fullstendig. Kobling av data fra Jernbaneverkets årsaksstatistikk og beregnet antall avganger (jf. tabell 2) viser at årsaksdatabasen i 2000 dekket rundt 3/4 av det antallet forsinkelser som ligger til grunn for punktlighetsstatistikken, og at denne andelen siden har blitt redusert til under halvparten i 2002. Samtidig viser koblingen av data fra Jernbaneverkets årsaksstatistikk og beregnet antall avganger per produkt i noen tilfeller en høyere andel tog som ikke er i rute enn det som er opplyst til departementet gjennom tertialrapportene fra NSB. Dette gjelder Raumabanen i 2001 og 2002, regiontoget mellom Kristiansand og Stavanger i 2001 og Nordlandsbanen, Gjøvikbanen og Intercity Dovrebanen i 2000. I noen tilfeller er differansen betydelig. I 2001 ble det rapportert om en forsinkelsesandel på 6 pst for Raumabanen, mens registrerte avvik i årsaksdatabasen indikerer en forsinkelsesandel på ca. 40 prosent.

Nytt system for avviksregistrering

For fremtiden vil TIOS være det systemet som Jernbaneverket bruker for avviksregistrering. Dette systemet vil ta over både punktlighets- og årsaksregistreringer. I TIOS vil alle avviksregistreringer på linjer med CTC («Centralized Traffic Control» – fjernstyring av signaler fra én fjernstyringssentral) skje automatisk. Dette omfatter de områdene som allerede har automatisk registrering, samt Sørlandsbanen fram til Stavanger. Øvrige punktlighetsregistreringer og samtlige årsaksregistreringer vil bli lagt inn manuelt i TIOS av toglederne. Jernbaneverket legger opp til at antallet årsakskoder skal begrenses vesentlig i forhold til den eksisterende årsaksdatabasen. I TIOS vil operatørene ha tilgang til å ta ut aktuelle rapporter og lage egen statistikk.

4.1.2 Rapportering og oppfølging

NSB rapporterer til Samferdselsdepartementet i all hovedsak gjennom sine tertialrapporter og årlige driftsregnskap for statlig kjøp av persontransporttjenester. Videre mottar Samferdselsdepartementet informasjon i forbindelse med de årlige forhandlinge-

ne om kjøpsavtalene, i tertialsvise kontaktmøter og i en mer løpende dialog.

Samferdselsdepartementet baserer i stor grad oppfølgingen av de målsettinger, krav og forutsetninger som er fastlagt, på dialog, og dialogen intensiveres når det registreres vesentlige avvik. Departementet kan iverksette tettere oppfølging, for eksempel i form av krav til hyppigere og mer detaljert rapportering, og stille krav om at NSB (eller eventuelt Jernbaneverket) ordner opp i problemet. Overfor NSB bruker Samferdselsdepartementet normalt ikke andre faste tiltak eller virkemidler for å sikre bedre måloppnåelse.

Aktivitetsnivå

NSB rapporterer ikke til Samferdselsdepartementet om aktivitetsnivået i togproduksjonen innenfor statlig kjøp i form av antall avganger, antall togkilometer eller antall setekilometer. Samferdselsdepartementet har heller ikke etterspurt noen fast rapportering av slike kvantifiserte opplysninger om produksjonsomfanget, men etterspør slik informasjon ved behov. Dette er for eksempel aktuelt når det oppstår diskusjoner rundt behovet for å øke kapasiteten gjennom materiellanskaffelser. Departementet gir imidlertid uttrykk for at slik løpende rapportering vil være mer sentral ved innføring av kvalitetskontrakter i kjøp av persontransporttjenester.

Endringer av ruter i løpet av året skal forelegges Samferdselsdepartementet.²⁶ Samferdselsdepartementet er alltid orientert om planlagte større ruteendringer. Ikke alle endringer er varslet skriftlig, men alle endringer med betydning for offentlig kjøp er varslet og diskutert med Samferdselsdepartementet. I realiteten har det skjedd svært få større endringer utover de ordinære halvårlige ruteendringene. De største endringene i perioden 1998–2002 har vært utsettelsen av åpningen av Romeriksporten (august 1999), utvidet periode med ferieinnstillinger sommeren 2000 og reduksjoner som følge av lokførerkrisen (oktober 2000). Samferdselsdepartementet har i utgangspunktet vetorett i disse endringsspørsmålene, med mindre det dreier seg om endringer som berører sikkerhetsspørsmål eller dramatiske kostnadsbortfall. Mindre endringer i forbindelse med for eksempel ras og ulykker behandles som avvikshåndtering fra NSBs side.

Når det gjelder informasjon om produksjonsomfanget, henviser Samferdselsdepartementet til at rapporteringen av regularitet innebærer en avviksrapportering. Departementet kan etterspørre informasjon fra NSB og Jernbaneverket ved større endringer i togavviklingen eller ved enkelthendelser (lokfører-situasjonen og omlegging av verkstedrutiner for noen år siden). Ved innstillinger er NSB ansvarlig for å

²⁶ Kjøpsavtalene, punkt 5

sette opp alternativ transport. Samferdselsdepartementet mener at NSB har incentiver til å opprettholde avtalt produksjon siden selskapet selv må bære merkostnadene ved å dekke alternativ transport for kundene. På denne bakgrunn kontrollerer Samferdselsdepartementet som hovedregel ikke de opplysningene om innstillinger som rapporteres i tertialrapportene.

I forkant av åpningen av Romeriksporten hadde Samferdselsdepartementet og NSB etter forslag fra NSB en dialog om å øke produksjonen. Denne økningen skulle ifølge NSB ikke medføre merkostnader for staten i form av økt bevilgning til statlig kjøp. I ettertid viste det seg at forutsetningene om lønnsomheten av produksjonsøkningen ikke holdt, og bevilgningene til kjøp av persontransporttjenester ble økt for å opprettholde tilbudet.

Trafikkutvikling

NSB rapporterer fast til Samferdselsdepartementet om trafikkutviklingen gjennom tertialrapportene. I disse rapportene har NSB rapportert resultatene fra trafikkteilingene. Ifølge beskrivelsen i tertialrapportene kan tellinger ved tellepunkt ikke sammenlignes med totalt antall reisende. Totalt antall reisende er høyere enn det som kommer fram gjennom tellingene, fordi ikke alle reiser strekker seg over noe tellepunkt. For nærtrafikken rundt Oslo og Stavanger telles kun noen utvalgte dager i året, og et gjennomsnitt av disse tellingene multipliseres med totalt antall dager i året. Dette gir ytterligere usikkerhet rundt estimatene for antall reisende.

Departementet ber også om trafikkinformasjon i andre sammenhenger, så som ved konkrete utredninger og rapporteringer til Stortinget. Dette omfatter opplysninger om antall reiser og antall personkilometer. I den senere tid har NSB vært mer tilbakeholden med å utlevere informasjon om blant annet passasjertall som skal brukes til allmenn informasjon, fordi selskapet anser dette som forretningshemmeligheter i forbindelse med at selskapet har møtt økt konkurranse fra andre transportmidler. Samferdselsdepartementet får den informasjon det ber om til eget bruk.

I årsrapporten for 2001 rapporterte NSB om antall reisende og personkilometer for hele persontogdriften, det vil si inklusive det kommersielle togtilbudet og flytoget. Flytogets andel av antall reisende og personkilometer er angitt i en fotnote. I kunderegnskapet framkommer antallet personkilometer for det kommersielle togtilbudet, slik at det er mulig å regne seg fram til antallet togkilometer for produktene innenfor statlig kjøp på aggregert nivå. I tillegg gir kunderegnskapet en oversikt over antall reisende for henholdsvis kortdistansetog, mellomdistansetog og NSB Persontrafikk Nord.

Oppfølging av trafikkutviklingen skjer hovedsakelig gjennom forhandlingene om statlige kjøp.

Utenom forhandlingsmøtene har departementet også anledning til å diskutere utviklingen på de tertialvise kontaktmøtene som det har med NSB. Departementet understreker også at man har en løpende dialog hvor man kan ta opp slike spørsmål. Informasjon om trafikk tall brukes i flere sammenhenger. Trafikktallene sier noe om etterspørselen i markedet og kan blant annet være viktig i vurderingen av hva staten skal kjøpe av persontransporttjenester fra NSB. Således er trafikkinformasjon et viktig grunnlag for forhandlingene om statlige kjøp. Tall om trafikkutvikling kan videre benyttes i stortingsmeldinger og i forbindelse med Stortingets budsjettbehandling, men kan også være viktig for å belyse sider ved enkeltsaker som dukker opp. Selv om rapporteringen har vist en negativ trafikkutvikling de siste par år, er tilbudet opprettholdt i inneværende avtaleperiode (2003–2006). I praksis har det vist seg å være liten politisk vilje til å legge ned et togtilbud selv om trafikkinntektene er svært begrenset. Departementet ser ikke bort fra at dette kan endre seg i en konkurranse-situasjon. Videre viser departementet til regler i den nye rammeavtalen som gir NSB etter konsultasjon med departementet adgang til å erstatte tog med buss for avganger med lavt belegg. På samme måte gir rammeavtalen også et pålegg om å øke antallet avganger ved høyt belegg dersom det er ledig kapasitet.

Departementet iverksetter ikke uten videre tiltak på bakgrunn av den informasjon det mottar om trafikkutviklingen. Samferdselsdepartementet vurderer om det vil ta kontakt med NSB dersom det registreres store negative avvik i trafikkutviklingen, eller om avviket bare skal registreres.

Produktivitet

NSB har ikke rapportert til Samferdselsdepartementet om produktivitet utviklingen innenfor statlig kjøpt togproduksjon. Samferdselsdepartementet har heller ikke etterspurt slike opplysninger. Produktivitet har vært et emne i forhandlingene om kjøpsavtalene og kravet om produktivitetsforbedring har vært en del av kalkylene som har ligget til grunn for avtalebeløpene i perioden 1998–2001.

Regularitet og punktlighet

NSB rapporterer om regularitet og punktlighet gjennom tertialrapportene. Rapporteringen bygger på Jernbaneverkets punktlighetsstatistikk og opplysninger om antall innstillinger fra Jernbaneverkets årsaksdatabase. I tertialrapportene benytter NSB Jernbaneverkets opplysninger om punktlighet. Opplysningene blir i tillegg kommentert verbalt i tertialrapporten. Når det gjelder opplysningene om regularitet, foretar NSB en justering på bakgrunn av egne avviksregistreringer, men de opplysningene som blir benyttet om regularitet i tertialrapportene, er ikke dokumentert på samme måte som Jernbaneverkets

opplysninger. En gjennomgang av dataene fra Jernbaneverket viser at innstillinger inngår i beregningene av punktlighetsandelen som rapporteres i tertialrapportene. Som en følge av dette beregnes punktlighetsandelen på bakgrunn av det antallet tog som skulle ha gått i henhold til ruteplanen, og ikke ut fra det antallet tog som faktisk har gått. I tillegg blir innstillingene rapportert som eget punkt i tertialrapportene. I NSBs tertialrapporter til Samferdselsdepartementet er det i perioden 1998–2002 rapportert om regularitet for samtlige togprodukter og oppnådd punktlighet for togproduktene med unntak av Flåmsbanen, Voss–Myrdal, Arendalsbanen, Ofotbanen, Lokaltog Telemark, Randsfjordbanen og Vøgne.

Ifølge NSB har Samferdselsdepartementet ikke tatt opp rapporteringens pålitelighet i sin oppfølging av NSBs tertialrapportering. I tillegg til den informasjonen departementet får gjennom tertialrapportene, etterspør Samferdselsdepartementet data i forbindelse med at NSB eller Jernbaneverket melder om driftsavvik i den løpende dialogen. Samferdselsdepartementet er i all hovedsak avhengig av at NSB eller Jernbaneverket rapporterer om driftsavvik og tilhørende årsaker, men departementet kan også selv ta initiativ til å bli orientert om konkrete driftsavvik på bakgrunn av henvendelser og klager som departementet får fra passasjerer. Departementet mottar også rapporter direkte fra Jernbaneverket, blant annet gjennom Jernbaneverkets årsrapporter og tertialrapporter.

Samferdselsdepartementet har hatt størst fokus på punktlighet fordi det er på dette området problemene har vært størst. I de siste årene har det også vært periodevis problemer med regularitet. Samferdselsdepartementet har ikke benyttet seg av adgangen det har til å iverksette sanksjoner ved manglende punktlighet. Når det har oppstått store problemer, har departementet vært mer opptatt av å finne løsninger på problemene enn å straffe selskapet i form av å holde tilbake avtalt tilskudd. Tilsvarende har departementet heller ikke uten videre iverksatt økonomiske sanksjoner overfor NSB ved toginnstillinger. Det viktigste for departementet har vært at NSB etablerer et alternativt tilbud for togpassasjerene ved store forsinkelser eller toginnstillinger. Som tidligere beskrevet må NSB sette opp alternativ transport til erstatning for toginnstillinger og store forsinkelser for å avvikle avtalt tilbud, og dette påfører NSB merkostnader som etter departementets mening i seg selv vil være en økonomisk straff, og som bør være et incentiv for NSB til å opprettholde best mulig regularitet og punktlighet i togtrafikken. I sin oppfølging av punktlighet og regularitet vurderer ikke Samferdselsdepartementet enkelttog, men punktlighet per produkt over en periode. Samferdselsdepartementet kommuniserer med Jernbaneverket eller NSB ved driftsavvik, avhengig av hva som er årsaken til svikten. Ved større problemer har man løpende kontakt med ansvarlige. De aller fleste av-

vik håndteres imidlertid av Jernbaneverket og NSB uten at Samferdselsdepartementet dras inn. Departementet tar ikke automatisk kontakt med NSB om rapporteringen viser nedgang i punktlighet og regularitet, men drøfter normalt utviklingen ved forhandlingene og i kontaktmøter dersom nedgangen vedvarer.

Kapasitetsutnyttelse

NSB har ikke rapportert til Samferdselsdepartementet om kapasitetsutnyttelse av materiell, personell eller setebelegg, og Samferdselsdepartementet har ifølge NSB heller ikke etterspurt slike opplysninger.

Jernbaneverket rapporterer ikke til Samferdselsdepartementet om infrastrukturkapasitet og kapasitetsutnyttelse. Departementet har heller ikke etterspurt slik informasjon. Spørsmål om infrastrukturkapasitet og kapasitetsutnyttelse kommer kun opp i forbindelse med konkrete infrastrukturtiltak. I slike tilfeller utredes tiltakene blant annet med hensyn på konsekvensene for infrastrukturkapasiteten. I denne sammenheng framhever Jernbaneverket at det generelt er vanskelig å formidle effekten av infrastrukturtiltak til blant annet Stortinget og departementet fordi forholdene er mer komplekse enn for eksempel tiltak som gjøres på vegnettet.

Kvalitet

I avtalen er det ikke satt konkrete objektive krav til servicekvalitet, da dette kan være vanskelig å måle. Derimot rapporterer NSB kundenes tilfredshet med service og andre kvalitetsområder i kundetilfredshetsundersøkelser som selskapet jevnlig får gjennomført. Kundetilfredshetsresultatene er dermed et viktig styringssignal om hvordan blant annet servicen oppfattes. Ifølge departementet er oppfattet kvalitet blant de reisende vel så viktig som objektiv kvalitet.

4.2 AKTIVITETSNIVÅ

4.2.1 Avtalt aktivitetsnivå

Krav og forutsetninger i ramme- og kjøpsavtalen

I rammeavtalen for perioden 1998–2001 er det innenfor avtalebeløpet tatt høyde for økt aktivitetsnivå, uten at denne økningen er nærmere spesifisert. I St.prp. nr. 1 (1998–99) for Samferdselsdepartementet heter det imidlertid at produksjonen i togkilometer totalt sett vil øke med om lag 20 prosent for nærtrafikken og 35 prosent for intercitytrafikken. Innenfor avtalebeløpet for 2000 ble det ifølge St.prp. nr. 1 (1999–2000) for Samferdselsdepartementet tatt høyde for en økning av produksjonen på Østlandet på ca. 20 prosent som følge av åpningen av Romeriksporten.

Tabell 2 Avganger per produktgruppe per år²⁷. I tusen kilometer

	Antall						Endring i %	
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	97–01	01–02
Nærtrafikk Oslo	116 490	117 022	126 651	145 976	141 472	136 675	21,4	- 3,4
Øvrig nærtrafikk	71 250	71 215	79 488	77 028	92 589	92 158	29,9	- 0,5
Intercitytrafikk	26 226	26 299	26 968	34 080	34 846	35 487	32,9	1,8
Region- og lokaltog	35 145	36 087	37 616	38 340	43 446	38 848	23,6	- 10,6
Totalt	249 111	250 623	270 723	295 424	312 353	303 168	25,4	- 2,9

Avtalt togproduksjon

På bakgrunn av informasjonen i de årlige kjøpsavtalene, Rutebok for Norge og informasjon fra NSB om ferieinnstillinger er avtalt antall avganger per produktgruppe per år beregnet og vist i tabell 2.

Endringer i antall avganger er ikke alltid en god indikator på de faktiske endringene i togproduksjonen. Et godt eksempel på dette er intercitytogene på strekningen Oslo-Lillehammer-Dombås. For dette produktet er antall avganger doblet fra 1997 til 2002, men denne økningen har blitt gjennomført samtidig med at en større andel av togene snur på Hamar. Veksten i antall togkilometer er derfor vesentlig la-

vere. Avtalt antall togkilometer per produktgruppe per år er beregnet på grunnlag av avtalt antall avganger per produkt per år og angitte avstandsopplysninger i rutetabellene.

Antall setekilometer per produktgruppe per år er for de fleste produktene beregnet ut fra antall togkilometer (jf. tabell 3) og avtalt setekapasitet per avgang. For nærtrafikken rundt Oslo, Jærbanen og strekningen Bergen–Arna er antall setekilometer beregnet ut fra antall seter per time i normal trafikk og antall seter i rushtiden per uke, og deretter aggregert opp til et helt år.²⁸

Tabell 3 Togkilometer per produktgruppe per år. I tusen kilometer

	Antall						Endring i %	
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	97–01	01–02
Nærtrafikk Oslo	7 365,4	7 392,1	7 348,8	9 054,7	8 489,1	8 213,5	15,3	- 3,2
Øvrig nærtrafikk	3 692,8	3 757,8	3 905,2	3 905,8	4 052,1	4 247,8	9,7	4,8
Intercitytrafikk	4 681,7	4 691,9	4 394,3	5 629,7	5 583,3	5 662,5	19,3	1,4
Region- og lokaltog	5 645,5	5 742,1	5 644,5	5 899,2	5 433,1	6 004,3	- 3,8	10,5
Totalt	21 385,4	21 583,9	21 292,6	24 489,4	23 557,7	24 128,1	10,2	2,4

Tabell 4 Setekilometer per produktgruppe per år. I millioner kilometer

	Antall					Endring i %	
	1998	1999	2000	2001	2002	98–01	01–02
Nærtrafikk Oslo	2 017,3	1 773,2	1 953,1	1 885,0	1 887,8	- 6,6	0,1
Øvrig nærtrafikk	675,8	523,0	523,1	564,4	595,3	- 16,5	5,5
Intercitytrafikk	1 088,5	1 019,5	1 306,1	1 295,3	1 313,7	19,0	1,4
Region- og lokaltog	901,9	866,7	828,0	678,7	750,2	- 24,8	10,5
Totalt	4 683,5	4 182,4	4 610,3	4 423,3	4 546,9	- 5,6	2,8

²⁷ Inndelingen i produktgrupper er litt annerledes enn de toggruppene som er definert i Norsk jernbaneplan og kjøpsavtalene. Begrunnelsen er at denne informasjonen skal sammenstilles med annen relevant informasjon om togproduksjonen, som ikke kan aggregeres iht. toggruppene i kjøpsavtalene. Den konkrete endringen er at Trønderbanens ytterstrekning og Bergen–Voss–Myrdal inngår i kategorien «Øvrig nærtrafikk»

²⁸ For nærtrafikken gir ikke opplysningene om setekilometer et riktig bilde av den faktiske utviklingen, jf. beskrivelsen av metoden for beregning og analyse av aktivitetsnivået i kapittel 2.1

Generelt

Av tabell 3 framkommer det at avtalt antall togkilometer økte med 10,2 prosent fra 1997 til 2001. Denne veksten ble i hovedsak gjennomført i 1999 og 2000 og har i stor grad sammenheng med åpningen av Romeriksporten i august 1999. Veksten i avtalt antall togkilometer gjenspeiles ikke i en tilsvarende utvikling i avtalt antall setekilometer. I tidsrommet 1998–2001 ble avtalt antall setekilometer redusert med 5,6 prosent.

Nærtrafikken rundt Oslo

Tabell 3 viser at nærtrafikken rundt Oslo i perioden 1997–2002 har stått for i overkant av 1/3 av togproduksjonen innenfor avtalen om statlig kjøp. Målt i togkilometer har det i perioden fra 1997 til 2001 vært en vekst i produksjonen på 15,3 prosent innen nærtrafikken rundt Oslo. Målt i setekilometer er avtalt produksjon redusert med 6,6 prosent i perioden 1998–2001.

Øvrig nærtrafikk

Tabell 3 viser at den øvrige nærtrafikken i perioden 1997–2002 har stått for 15–20 prosent av togproduksjonen innenfor avtalen om statlig kjøp. Av dette foregår det meste av produksjonen på Trønderbanen og Jærbanen. Målt i togkilometer har det i perioden fra 1997 til 2001 vært en vekst i produksjonen på 9,7 prosent innen den øvrige nærtrafikken. Produksjonsveksten har vært størst på Jærbanen og innen nærtrafikken mellom Bergen og Arna. Målt i setekilometer er avtalt produksjon redusert med 16,5 prosent i perioden 1998–2001.

Intercitytrafikken

Tabell 3 viser at intercitytrafikken i perioden 1997–2002 har stått for 20–25 prosent av togproduksjonen innenfor avtalen om statlig kjøp. Målt i togkilometer har det i perioden fra 1997 til 2001 vært en vekst i produksjonen på 19,3 prosent innen intercitytrafikken. Veksten er knyttet til åpningen av Romeriksporten i august 1999. Målt i setekilometer er avtalt produksjon økt med 19,0 prosent i perioden 1998–2001.

Region- og lokaltogtrafikken

Tabell 3 viser at region- og lokaltrafikken i perioden 1997–2002 har stått for rundt 25 prosent av togproduksjonen innenfor avtalen om statlig kjøp. Av dette foregår det meste av produksjonen på Gjøvikbanen, Rørosbanen, Nordlandsbanen og innen regiontrafikken mellom Kristiansand og Stavanger. De øvrige

produktene utgjør hver for seg en marginal del av togproduksjonen. Målt i togkilometer har det i perioden fra 1997 til 2001 vært en reduksjon i produksjonen på 3,8 prosent innen region- og lokaltogtrafikken. Dette gjenspeiler at det har skjedd en vesentlig økning i produksjonsmengden på noen av linjene (regiontoget fra Kristiansand til Stavanger, Rørosbanen og Flåmsbanen), samtidig som produksjonen på Randsfjordbanen ikke lenger finansieres gjennom ordningen med statlige kjøp og produksjonen på Raumabanen er vesentlig redusert. Målt i setekilometer er avtalt produksjon redusert med 24,8 prosent i perioden 1998–2001. Dette henger sammen med at avtalt antall seteplasser per avgang i denne perioden er redusert for flere av region- og lokaltogproduktene.

I vedlegg til kjøpsavtalene framkommer det at Samferdselsdepartementet og NSB i noen tilfeller har blitt enige om at en del av transportarbeidet innenfor region- og lokaltogtrafikken skal utføres med buss, og dette transportarbeidet er inkludert i beregningene av togproduksjonen i tabellene ovenfor. Dette gjelder for Raumabanen, der det for perioden 1997–2000 var avtalt at to avganger daglig på strekningen Åndalsnes-Dombås skulle gå med buss. Målt i antall togkilometer utgjør dette ca. 0,5 prosent av den totale togproduksjonen innenfor statlige kjøp. Tilsvarende ble det avtalt i 2001 og 2002 at to avganger daglig på strekningen Oslo S–Gjøvik skulle gå med buss. For Arendalsbanen er det for perioden etter 24. juni 2001 avtalt at to avganger på hverdager og søndager skal gå med buss. På Bratsbergbanen er all transport mellom Nordagutu og Notodden i helgene fra 13. august 2001 overført til buss. I tillegg brukes buss på strekningen Skien–Nordagutu i gjennomsnitt to avganger per dag. Buss ble også brukt som transportløsning på strekningen Oslo–Geilo første halvår 2002. Målt i antall togkilometer står den konkret avtalte bruken av buss for i overkant av ca. 1 prosent av den totale togproduksjonen innenfor statlige kjøp i 2001 og 2002. Videre heter det i kjøpsavtalene for 2001 og 2002 at NSB kunne erstatte tog med buss på avganger med mindre enn 15 prosent belegg i første kvartal. Ifølge NSB er denne muligheten i liten grad benyttet.

Togproduksjonen i helgene

På bakgrunn av kjøpsavtalenes spesifisering av antall avganger på hverdager, lørdager og søndager er det relative aktivitetsnivået i helgene beregnet ved antall avganger i forhold til gjennomsnittet på hverdager. Tabell 5 gjengir resultatene av denne beregningen.

Tabell 5 Antall avganger lørdager og søndager. I prosent av gjennomsnittet på hverdager

Toggruppe	Dag	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nærtrafikk Oslo	Lørdag	67,3	67,3	71,5	73,4	57,3	58,8
	Søndag	59,5	59,5	62,4	65,9	53,1	54,2
Øvrig nærtrafikk	Lørdag	57,4	56,2	57,4	59,8	55,2	53,2
	Søndag	41,7	45,1	46,1	47,4	39,9	40,5
Intercitytrafikk	Lørdag	63,8	65,0	63,2	62,5	58,9	61,1
	Søndag	71,3	71,3	72,6	71,2	72,0	69,0
Region- og lokaltrafikk	Lørdag	61,0	65,0	60,5	64,9	54,3	55,1
	Søndag	68,6	70,8	73,6	75,6	66,9	65,4
Totalt	Lørdag	63,3	61,7	65,0	67,6	56,4	56,9
	Søndag	57,0	58,4	60,5	63,0	53,2	53,3

Tabell 5 viser at antallet avganger på lørdager og søndager i perioden 1997–2002 har ligget på mellom halvparten og to tredjedeler av produksjonen på hverdager. Fra 1997 til 2000 økte det relative antallet avganger i helgene, men siden har det relative antallet avganger i helgene blitt redusert, og lå i 2002 på et lavere nivå enn i 1997. På tross av den relative reduksjonen har antallet avganger på lørdager og søndager økt i perioden for alle toggrupper.

4.2.2 Faktisk produksjon

Faktisk produksjon i 2002

Tabell 6 viser beregnet antall togkilometer og setekilometer, både totalt og fordelt på produktgruppene i 2002.

Tabell 6 Faktisk antall togkilometer (tusen) og setekilometer (millioner) i 2002.

	Togkilometer	Setekilometer
Nærtrafikk Oslo	8 763,9	3 218,1
Øvrig nærtrafikk	4 238,9	843,3
Intercitytrafikk	4 944,4	1 352,2
Region- og lokaltog ...	5 982,2	706,1
Totalt	23 929,4	6 119,7

Denne tabellen gir informasjon om NSBs egen togproduksjon. For sammenligning med informasjonen i tabellene 3 og 4 er det nødvendig å justere for den delen av NSBs busstransport som er en erstatning for togtransporten²⁹, og den delen av togproduksjonen som utføres for NSB av underleverandører. NSB har i dag avtale med LINX om offentlig kjøp på strekningene Oslo-Halden. Trafikken på

²⁹ I tillegg til den busstransporten som er fastlagt i avtalen, kjører NSB 44 avganger pr. uke mellom Sandefjord/Larvik og Skien, 5 avganger pr. uke mellom Hamar og Lillehammer, 20 avganger pr. uke mellom Hamar og Rena og 7 avganger pr. uke mellom Asker og Drammen. Denne bruken av buss utgjør ikke en erstatning for avtalt togproduksjon

Oftobanen har fra 2001 blitt utført av Tågkompaniet med svensk materiell, men NSB er operatør på norsk strekning. De reelle tallene er således noe høyere både totalt og for hver av produktgruppene.

Sammenholdt med tabellene 3 og 4 viser tabell 6 at NSBs togproduksjon målt i togkilometer i 2002 er omtrent på nivå med den produksjonen som er avtalt med Samferdselsdepartementet, mens antallet setekilometer ligger 34,6 prosent høyere enn avtalt. Det er særlig antallet setekilometer for nærtrafikken som avviker fra opplysningene som er hentet fra avtalene. Tabell 6 viser også at det faktiske antallet togkilometer innen nærtrafikken rundt Oslo i 2002 var høyere enn det som følger av beregningene ut fra kjøpsavtalen for 2002.

Endringer i produksjonsomfanget

Ifølge NSB erstattes innstilte avganger i all hovedsak³⁰ av busstransport, og innstillingene rapporteres i tertialrapportene som et kvalitetsmål. Innstillinger er således ikke ansett eksplisitt som et avvik i forhold til aktivitetsnivå. På denne bakgrunn er det i denne undersøkelsen gjort et skille mellom reelle endringer i produksjonsomfanget og de tilfeller der togproduksjonen blir erstattet med busstransport.

Fra 20. oktober 2000 til 12. august 2001 ble togtilbudet på Bratsbergbanen fullstendig erstattet med busstransport. Tilsvarende ble togtilbudet på Arendalsbanen erstattet med busstransport i perioden 20. oktober 2000 til 23. juni 2001. Som følge av materiellmangel etter Åsta-ulykken ble det også gjennomført reduksjoner i togproduksjonen på Trønderbanen i 2000³¹.

Reelle reduksjoner i produksjonen omfatter innstilte avganger, både planlagte og akutte, som ikke har blitt erstattet med buss. Slike reduksjoner har blant annet funnet sted som følge av lokomotivfører-mangelen høsten 2000. NSB har ikke lagt fram noen

³⁰ Unntatt når neste tog har avgang 30 minutter eller mindre senere

³¹ Tertialrapport for andre tertial 2001

samlet oversikt over slike reduksjoner, og av den grunn har det heller ikke vært mulig å dokumentere omfanget av slike reduksjoner.

4.3 TRAFIKKUTVIKLINGEN

4.3.1 Forutsetninger

Både i Norsk jernbaneplan og i rammeavtalen 1998–2001 er det gjort anslag for trafikkutviklingen i perioden 1997–2001. I rammeavtalen er det forutsatt gjennomsnittlig trafikkvekst for intercitytrafikken og nærtrafikken rundt Oslo på 2,3 prosent per år, det vil si 9,5 prosent for rammeperioden som helhet. For de øvrige togproduktene er det forutsatt en stabil trafikkutvikling. Det er imidlertid ikke definert hvordan trafikkveksten skal måles. Tabell 7 gir en samlet framstilling av forutsetningene for trafikkutviklingen i perioden 1997–2001.

Ut fra fordelingen i 1997 av antall personkilometer på de produktene eller produktgruppene som er nevnt i tabell 7, er det beregnet at forutsetningene for trafikkutviklingen i rammeavtalen samsvarer med en trafikkvekst på 7,2 prosent i perioden 1997–2001 for produktene som inngår i ordningen med statlige kjøp.

4.3.2 Antall reiser per år

Tabell 8 viser utviklingen i antall reiser totalt og for produktgruppene, slik de er definert i tabell 2. For

region- og lokaltog mangler tall for Flåmsbanen, Arendalsbanen og Randsfjordbanen.

Tabell 8 viser at antall reiser ble redusert med 11,4 prosent i perioden 1997–2001, og reduksjonen er særlig sterk innenfor region- og lokaltog og nærtrafikk eksklusive Oslo. For begge disse produktgruppene er utviklingen i antall reiser positiv fra 2001 til 2002. Tabellen tar ikke med de reiser som er gjort med rullebilletter, fribilletter og passbilletter. Dersom disse reisene ble tatt med, ville antallet reiser, ut fra NSBs beregninger, øke med 20 prosent i forhold til de opplysningene som framkommer i tabellen for årene 1997–2000 og noe lavere i 2001 og 2002. Det totale antall reiser, inklusive rullebilletter, fribilletter og passbilletter, er beregnet til 53,5 mill. i 1997 og 44,9 mill. i 2002, og dette innebærer en reduksjon i antall reiser på 16,1 prosent i perioden 1997–2002.

4.3.3 Personkilometer per år

Tabell 9 viser utviklingen i antall personkilometer totalt og for produktgruppene ut fra de reisene som er fordelt på produktene. Tabell 9 tar således ikke hensyn til det trafikkomfanget som følger av reiser med rullebilletter, fribilletter og passbilletter.

Tabell 7 Forutsetninger for trafikkutviklingen 1997–2001

	NJP	Rammeavtale
Nærtrafikk, Oslo	5 – 10 %	9,5 %
Trønderbanen	15 – 20 %	0 %
Øvrig nærtrafikk	moderat	0 %
Intercity, Vestfoldbanen	ca. 10 %	9,5 %
Intercity, Østfoldbanen	15 – 20 %	9,5 %
Intercity, Lillehammer	5 – 10 %	9,5 %
Region- og lokaltrafikk	0	0 %

Tabell 8 Antall reiser per produktgruppe per år

	Antall						Endring i %	
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	97–01	01–02
Nærtrafikk Oslo	30 695 828	29 260 401	29 830 214	29 205 869	27 924 384	26 586 909	- 9,0	- 4,8
Øvrig nærtrafikk	5 066 727	4 980 623	4 129 783	3 751 033	3 622 336	3 809 678	- 28,5	5,2
Intercitytrafikk	4 587 288	4 533 867	4 541 684	4 402 968	4 389 451	4 301 319	- 4,3	- 2,0
Region- og lokaltog	1 560 630	1 352 622	1 343 529	1 192 366	1 176 934	1 180 872	- 24,6	0,3
Totalt	41 910 473	40 127 513	39 845 210	38 552 236	37 113 105	35 878 778	- 11,4	- 3,3

Kilde: Statistikk fra NSB

Tabell 9 Antall personkilometer per produktgruppe per år. I millioner kilometer

	Antall						Endring i %	
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	97–01	01–02
Nærtrafikk Oslo	893,5	890,6	866,7	831,1	790,2	768,5	- 11,6	- 2,7
Øvrig nærtrafikk	161,8	171,8	153,9	142,4	122,8	139,4	- 24,1	13,5
Intercitytrafikk	406,2	402,6	416,8	409,5	394,9	384,5	- 2,8	- 2,6
Region- og lokaltog	259,7	244,9	237,3	208,9	209,6	194,2	- 19,3	- 7,4
Totalt	1 721,2	1 709,9	1 674,7	1 591,8	1 517,6	1 486,6	- 11,8	- 2,0

Kilde: Statistikk fra NSB

Tabell 9 viser at antallet personkilometer i perioden 1997–2001 er redusert med 11,8 prosent. I denne perioden er reduksjonen særlig sterk innenfor region- og lokaltog og nærtrafikk eksklusive Oslo. For den sistnevnte produktgruppen er det en sterk økning i antall personkilometer fra 2001 til 2002.

4.4 ØKONOMI OG PRODUKTIVITET

4.4.1 Bevilgningene

Stortingets bevilgning er en totalbevilgning for alle kjøp av ulønnsom persontransport fra NSB. Av beskrivelsen i de årlige fagproposisjonene fra Samferdselsdepartementet ligger det som en forutsetning at bevilgningene er fordelt på de tre toggruppene som er definert i St.meld. nr. 39 (1996–97) og i avtaleverket. Denne fordelingen framkommer av tabell 10.

Av tabell 10 framkommer det at bevilgningene til statlig kjøp i perioden 1997–2001 har økt fra 983,6 mill. kroner til 1 215,0 mill. kroner. Dette er en økning på 23,5 prosent.

Ved omregning til 2001-priser er de omregningsfaktorer som Samferdselsdepartementet har benyttet i budsjettproposisjoner og St.meld. nr. 46 (1999–2000), anvendt. Bevilgningene til kjøp av persontransporttjenester fra NSB i 2001-priser framkommer i tabell 11.

Tabell 11 viser at bevilgningene til kjøp av persontransporttjenester fra NSB målt i 2001-priser har steget med 7,4 prosent i perioden 1997–2001, fra 1 130,9 mill. kroner i 1997 til 1 215,0 mill. kroner i 2001. Fra 1997 til 2003 har bevilgningene økt med 12,3 prosent. Denne veksten forklares i all hovedsak ved økte bevilgninger til nærtrafikken. I perioden 1997–2003 har bevilgningen til nærtrafikken økt med 27,8 prosent.

Tabell 10 Bevilgningene til kjøp av persontransporttjenester fra NSB 1997–2003. Løpende priser (mill. kroner)

Toggruppe	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nærtrafikk	448,0	423,0	417,0	419,0	535,0	673,0	708,0
Intercitytrafikk	263,3	190,0	213,0	218,0	298,0	317,0	334,0
Region- og lokaltog	272,3	317,0	350,0	350,0	382,0	308,0	324,0
Totalt	983,6	930,0	980,0	987,0	1 215,0	1 298,0	1 366,0

Kilde: St.prp. nr. 1 for Samferdselsdepartementet

Tabell 11 Bevilgningene til kjøp av persontransporttjenester fra NSB 1997–2003. Faste 2001-priser (mill. kroner)

Toggruppe	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nærtrafikk	515,1	469,9	447,6	434,5	535,0	650,2	658,4
Intercitytrafikk	302,7	211,1	228,6	226,1	298,0	306,3	310,6
Region- og lokaltog	313,1	352,1	375,7	363,0	382,0	297,6	301,3
Totalt	1 130,9	1 033,1	1 051,8	1 023,5	1 215,0	1 254,1	1 270,3

4.4.2 Avtaleverkets krav

Rammeavtalen om kjøp av persontransporttjenester for årene 1998–2001 inneholder en forutsetning om et generelt produktivitetskrav på 2 prosent per år, men det er ikke angitt hvordan produktiviteten skal måles. I budsjettproposisjonene for Samferdselsdepartementet for 1999 og 2000 heter det imidlertid at forslag til bevilgning til statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB er basert på en effektivisering av driftskostnadene for produksjonen på 2 prosent³². I intervju med Samferdselsdepartementet framkommer det at departementet legger til grunn at produktivetsforbedringene viser seg i at produksjon kan opprettholdes fra ett år til det neste med en lavere kostnad.

4.4.3 Takstsystem og takstutviklingen

For transporttjenester som staten betaler for, avtales og fastsettes den gjennomsnittlige årlige takstøkning gjennom forhandlinger mellom Samferdselsdepartementet og NSB. I løpet av avtaleperioden kan NSB på eget initiativ senke billettprisene, og innenfor de begrensningene som er nevnt, kan NSB etablere sonetakster. NSBs takstfrihet for disse tjenestene tilpasses myndighetenes mål med hensyn til distriktspolitikk, miljø og trafikksikkerhet. NSB har frihet til å benytte forretningsmessige rabatter og relasjonsbaserte priser. Takstutleggingen forutsettes drøftet i forhandlinger mellom Samferdselsdepartementet og NSB og vil blant annet være et grunnlag for de årlige budsjettforslag som legges fram for Stortinget. For nærtrafikken er NSBs takstfrihet begrenset av takst-avtaler mellom NSB og lokale myndigheter. I den grad det inngås egne avtaler mellom NSB og lokale myndigheter som innebærer en lavere takstøkning for produktene som inngår i ordningen med statlige kjøp enn det er lagt opp til i avtalen om statlig kjøp, og dette fører til reduserte trafikkinntekter for NSB, er det forutsatt at dette ikke skal dekkes opp i form av økt bevilgning til statlig kjøp. Som et generelt prinsipp legges det til grunn at takstfriheten kan tas i bruk dersom dette ikke medfører økte utgifter for staten ved kjøp av persontransporttjenester på kort eller lengre sikt.³³

Takstutleggingen innenfor rammen av den takstøkningen som er fastsatt i kjøpsavtalen, forutsettes avtalt mellom NSB og Samferdselsdepartementet³⁴. Takstsystemet til NSB er avstandsbasert og degressivt³⁵. Takstene kan justeres ved å endre antall billettgrupper eller ved å justere takstavstanden. Preise-

ne er kilometerbaserte, og takstøkningene fordeles jevnt. Taksten blir fastsatt når statsbudsjettet er lagt fram, og når NSB og Samferdselsdepartementet er enige. Samferdselsdepartementet har tilnærmet vetorett i disse sakene, og takstøkningene har i perioden 1998–2002 fulgt rammene som er fastsatt i kjøpsavtalene (jf. tabell 12). NSB har muligheter til å gi rabatter mot at selskapet selv tar prisrisikoen og det ikke medfører økte utgifter i form av statlig kjøp. Dette er innenfor det enkelte avtaleåret sikret ved at inntektstap på grunn av rabatter ikke gir grunnlag for reforhandlinger av avtalen. På lengre sikt er det ingen direkte kontroll av dette, men NSB påpeker at rabattordninger brukes for å utnytte etterspørselselastisiteter³⁶. Dersom tiltaket virker, vil det bidra til flere reisende og økte inntekter, men dersom rabattordningen ikke fungerer som forutsatt, vil NSB endre den på eget initiativ. På noen områder er det fylkeskommunen som bestemmer takstene. I slike tilfeller får NSB kompensert for differansen mellom fylkeskommunens takstbestemmelse og NSBs egne takster.

Tabell 12 viser at NSBs takster økte med 12,8 prosent i perioden 1997–2001. I samme periode økte konsumprisindeksen med 11,0 prosent. I 2002 økte NSBs takster med 4,0 prosent, mens konsumprisindeksen økte med 1,3 prosent. Rammeavtalen for 2003–2006 fastslår at NSB i perioden kan foreta en gjennomsnittlig årlig takstøkning tilsvarende konsumprisindeksen + 1 prosentpoeng. For 2003 er det forutsatt en gjennomsnittlig takstøkning på inntil 3,25 prosent for den persontransporten som omfattes av avtalen.

4.4.4 Utviklingen i prisene på innsatsfaktorene i produksjonen

Driftskostnadene i regnskapet for statlig kjøp deles inn i lønnskostnader og materiellkostnader. Ifølge opplysninger fra NSB har lønnsveksten og prisveksten på materiellkostnadene i perioden 1998–2001 vært som vist i tabell 13. Opplysningene om lønnsveksten er mottatt direkte fra NSB, mens prisveksten på materiell etter anbefaling fra NSB bygger på totalindeksen i Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks. Den totale prisveksten for driftskostnadene er beregnet som et vektet gjennomsnitt av lønnsveksten og prisveksten på materiell med personal- og materiellkostnadenes andel av de samlede driftskostnadene i 1997 som vekt. I 1997 utgjorde personalkostnadene 1 054,7 mill. kroner og materiellkostnadene 690,6 mill. kroner. Tabell 13 viser at prisveksten på innsatsfaktorene i togdriften var på 16,3 prosent fra 1997 til 2001.

³² St.prp. nr. 1 (1998–99) for SD, s. 133, og St.prp. nr. 1 (1999–2000) for SD, s. 156

³³ Hovedavtalens punkt 5

³⁴ St.prp. nr. 1 (1999–2000), s. 156

³⁵ Det vil si at prisen på en reise fastsettes ut fra reisen lengde, og at forholdet mellom takst og reiselengde er lavere desto lengre reisen er

³⁶ Rabattordningene er innrettet mot grupper som sannsynligvis ikke vil benytte togtilbudet ved full pris, og som i større grad enn den øvrige befolkningen velger transportmiddel ut fra pris

Tabell 12 Takstutviklingen og konsumprisutviklingen 1997–2002. Pr. år og akkumulert

	Økning grunntakst	Indeks	KPI-vekst	Indeks
1997		100		100
1998	2,50 %	102,50	2,20 %	102,20
1999	3,50 %	106,09	2,30 %	104,55
2000	3,50 %	109,80	3,10 %	107,79
2001	2,75 %	112,82	3,00 %	111,03
2002	4,00 %	117,33	1,30 %	112,47

Kilde: Kjøpsavtalene og SSB

Tabell 13 Prisvekst for innsatsfaktorene i NSBs driftskostnader

	Lønn	Materiell	Totalt	Indeks
1997				100,0
1998	4,7 %	2,2 %	3,7 %	103,7
1999	4,5 %	2,3 %	3,6 %	107,5
2000	4,2 %	3,1 %	3,8 %	111,6
2001	5,0 %	3,0 %	4,2 %	116,3

Kilde: NSB og SSB

4.4.5 Regnskapene for statlig kjøp i perioden 1997–2001

Tabell 14 Regnskap for statlig kjøp 1997–2001. I mill. kroner

Totalt	1997	1998	1999	2000	2001
Trafikkinntekter	1 198,0	1 278,3	1 411,4	1 409,7	1 369,2
Øvrige inntekter	12,3	15,4	9,7	7,9	120,6
Sum inntekter	1 210,3	1 293,7	1 421,1	1 417,6	1 489,8
Driftskostnader	1 745,3	1 863,6	2 152,8	2 130,1	2 359,5
Avskrivninger	169,2	170,9	169,7	168,8	187,2
Renter/avkastning	117,6	114,4	117,6	121,4	143,2
Resultat	- 821,8	- 855,2	- 1 019,0	- 1 002,7	- 1 200,1
Offentlig kjøp	983,6	930,3	980,0	987,0	1 215,0
Overskudd	161,8	75,1	- 39,0	- 15,7	14,9
Fortjenestemargin	60,6	64,7	70,6	70,5	68,5
Avtalt fortjenestemargin	60,9	60,1	69,3	71,0	77,0

Kilde: Kjøpsavtalene og NSBs driftsregnskap for statlig kjøp av persontransporttjenester

Trafikkinntektene

Tabell 14 viser at inntektene i perioden 1997–2001 økte med 279,5 mill. kroner fra 1 210,3 mill. kroner til 1 489,8 mill. kroner. Av dette er 171,2 mill. kroner knyttet til at trafikkinntektene økte fra 1 198,0 mill. kroner i 1997 til 1 369,2 mill. kroner i 2001. Økningen i trafikkinntektene kan forklares ved takstøkninger, endringer i bruk av rabattordninger og betalte tilleggstenester og endret reisemønster. Ifølge tabell 12 har NSB økt takstene med 12,8 prosent fra 1997 til 2001, og ut fra trafikkinntektene i 1997 tilsvarer dette en inntektsøkning på 153,3 mill. kroner. Under forutsetning av at det totalt sett ikke har vært noen realendringer i bruken av rabattord-

ninger og betalte tilleggstenester³⁷, innebærer dette at endret reisemønster isolert sett har bidratt til en økning i inntektene på 17,9 mill. kroner. Dette utgjør 1,5 prosent av trafikkinntektene i 1997.

Den resterende inntektsøkningen er knyttet til at «andre inntekter» har økt med 108,3 mill. kroner fra 1997 til 2001. Av dette er 13,8 mill. kroner knyttet til ekstraordinære inntekter. Den øvrige økningen er knyttet til omsetning av fribilletter til Jernbaneverket (31 mill. kroner) og internfakturering (63,5 mill. kroner). De internfakturerte inntektene motsvares av en økning i driftskostnadene.³⁸

³⁷ Dette er i tråd med NSBs anbefaling, jf. referat fra møte med NSB 25. april 2003

³⁸ Referat fra intervju med NSB 25. april 2003

Tabell 14 viser også at trafikkinntektene totalt sett dekker litt over halvparten av de totale kostnadene (driftskostnadene inklusive avskrivninger og renter) knyttet til den produksjonen som omfattes av statlige kjøp. Denne dekningsgraden har vært fallende fra 1997 (59,0 prosent) til 2001 (50,9 prosent).

Driftskostnadene

Tabell 14 viser at driftskostnadene i perioden 1997–2001 økte med 614,2 mill. kroner fra 1 745,3 mill. kroner i 1997 til 2 359,5 mill. kroner i 2001. Økte driftskostnader kan forklares ved endringer i rammebetingelsene, økte priser på innsatsfaktorene og realendringer i driftskostnadene.

Endringer i rammebetingelsene

Fra 1. januar 1998 ble togledelsen overført fra NSB til Jernbaneverket. Offentlig kjøps andel av NSBs kostnader til togledelse i 1997 utgjorde ca. 36 mill. kroner³⁹. Unntatt denne kostnaden reduseres driftskostnadene i 1997 fra 1 745,3 mill. kroner til 1 709,3 mill. kroner.

I kjøpsavtalen for 2001 er det tatt høyde for ekstraordinære engangskostnader som følge av den oppståtte lokfører-situasjonen i 2000. Dette medførte en økning i overtidskostnadene som beløp seg til 40 mill. kroner i 2001, og en reell kostnadsøkning til aspiranter på 34 mill. kroner i 2001. I 2001 ble det også betalt 20 mill. kroner i kjørevegsavgift på Gardermobanen. Videre motsvares de internfakturerte inntektene av en økning i driftskostnadene i 2001 på 63,5 mill. kroner⁴⁰. Totalt innebærer disse komponentene en kostnad på 157,5 mill. kroner, og unntatt disse kostnadene reduseres driftskostnadene i 2001 fra 2 359,5 mill. kroner til 2 202,0 mill. kroner.

Totalt sett innebærer de ovennevnte endringene en økning av driftskostnadene med 121,5 mill. kroner fra 1997 til 2001, og justert for disse endringene i driftskostnadene for 1997 og 2001 har driftskostnadene økt med 492,7 mill. kroner fra 1997 til 2001.

Realendringer i driftskostnadene

I tråd med beskrivelsen i tabell 13 har prisveksten for innsatsfaktorene i driftskostnadene vært på 16,3 prosent. Med bakgrunn i at de justerte driftskostnadene i 1997 var på 1 709,3 mill. kroner, tilsvarende det en vekst i driftskostnadene på 278,6 mill. kroner.

Justert for prisendringene på innsatsfaktorene (278,6 mill. kroner) og kostnadskomponenter som ikke har vært gjeldende i hele perioden (121,5 mill. kroner), har driftskostnadene økt med 214,1 mill. kroner fra 1997 til 2001. I forhold til de justerte driftskostnadene for 1997 (1 709,3 mill. kroner) ut-

gjør dette en økning på 12,5 prosent. Disse beregningene viser at driftskostnadene i perioden 1997–2001 har økt mer enn proporsjonalt med det avtalte produksjonsvolumet målt i togkilometer (jf. tabell 3).

Avskrivninger

Tabell 14 viser at avskrivningene i perioden 1997–2001 økte med 18,0 mill. kroner fra 169,2 mill. kroner i 1997 til 187,2 mill. kroner i 2001. De økte avskrivningene skyldes ifølge NSB innføring av nye tog.⁴¹

Rentekostnader (og avkastning på egenkapital)

Tabell 14 viser at rentekostnadene i perioden 1997–2001 økte med 25,6 mill. kroner fra 117,6 mill. kroner i 1997 til 143,2 mill. kroner i 2001. I 2001 ble det innført en ordning med å aktivere byggelånsrentene, og dette medførte at rentekostnadene ble redusert med 59,5 mill. kroner sammenlignet med den regnskapspraksisen som ble brukt i perioden 1997–2000. Sammenlignet med 1997 har derfor renter/avkastning på total kapital i realiteten økt med 85,1 mill. kroner. NSB utarbeider et kapitalskjema som et vedlegg til driftsregnskapet for statlig kjøp av persontrafikk-tjenester. Av kapitalskjemaene framkommer det at rentekostnaden beregnes for hver enkelt materielltype ut fra den fastsatte rentesatsen, gjennomsnittet av verdien ved begynnelsen og slutten av året og hvor stor del av året materialet ble brukt i persontrafikken. Deretter blir det beregnet hvor stor andel av denne rentekostnaden som skal belastes regnskapet for offentlig kjøp.

Av kapitalskjemaene framkommer det at offentlig kjøps andel av total kapital er redusert med 146,2 mill. kroner i perioden 1997–2001. Dette utgjør 5,6 prosent i forhold til nivået i 1997. Endringen i offentlig kjøps andel av total kapitalen har gitt grunnlag for en reduksjon i kapitalkostnadene på 6,6 mill. kroner. Rentenivået blir fastsatt i kjøpsavtalene. Med Rentenivået i 2001 ville rentekostnadene i 1997 vært 8,4 mill. kroner høyere enn de reelle rentekostnadene i 1997. Videre opplyser NSB at en differanse på 83,3 mill. kroner er knyttet til forskuddsbetalinger til leverandører av togmateriell.⁴²

Overskuddet

Tabell 14 viser at overskuddet ble redusert med 146,9 mill. kroner fra 161,8 mill. kroner i 1997 til 14,9 mill. kroner i 2001. I kjøpsavtalene er det fastsatt en risikokompensasjon som beregnes ut fra de forventede trafikkinntektene. I perioden har avtalt risikokompensasjon variert mellom 60 og 77 mill. kroner, og dersom forutsetningene om NSBs inntek-

³⁹ Referat fra intervju med NSB 25. april 2003

⁴⁰ Referat fra intervju med NSB 25. april 2003

⁴¹ Referat fra intervju med NSB 25. april 2003

⁴² Referat fra intervju med NSB 25. april 2003

ter og kostnader innfris, vil overskuddet være identisk med den avtalte risikokompensasjonen. I perioden 1998–2001 har NSBs resultat av statlig kjøpt togproduksjon vært 242,1 mill. kroner lavere enn den avtalte risikokompensasjonen i perioden.

4.4.6 Regnskap per produktgruppe

Produktinndelingen i regnskapet for statlig kjøp

Ved sammenstilling av driftsregnskapene og kjøpsavtalene framkommer det at produktinndelingen i regnskapet i flere tilfeller er mer detaljert enn den produktinndelingen som framkommer i kjøpsavtalene. I de fleste av disse tilfellene kan NSBs produktinndeling aggregeres til den produktinndelingen som er brukt i kjøpsavtalene. Unntaket er produktinndelingen på Trønderbanen, som verken i 1999 eller i 2001 skiller mellom Trønderbanens inner- og ytterstrekning på samme måte som i kjøpsavtalen. Der-

med er det heller ikke mulig å dele togproduktene inn i nærtrafikk og region- og lokaltog på samme måte som i kjøpsavtalen. Ved utarbeidelsen av regnskapet for statlig kjøp skal inntekter og utgifter for produktene som inngår i avtalen for statlig kjøp, skilles fra inntektene og utgiftene knyttet til den øvrige persontogtrafikken. I regnskapene for statlig kjøp framkommer det at det er avtalt et beløp knyttet til statlig kjøp på Ofofbanen (1997–99), Vøgne (1998–99) og utenlandstoget over Charlottenberg til Stockholm (1999) uten at det avtalte aktivitetsnivået framkommer i kjøpsavtalene med vedlegg. I disse årene inngår disse produktene i regnskapet for statlig kjøp på lik linje med de produktene hvor aktivitetsnivået er avtalt i kjøpsavtalene⁴³. I tabellene nedenfor er regnskapet for utenlandstoget over Charlottenberg til Stockholm tatt inn i regnskapet for nærtrafikken rundt Oslo.

Nærtrafikken rundt Oslo

Tabell 15 Regnskap for nærtrafikken rundt Oslo 1997–2001. I mill. kroner

Nærtrafikk Oslo	1997	1998	1999	2000	2001
Trafikkinntekter	427,9	476,7	584,6	589,0	510,4
Øvrige inntekter	0,0	0,0	2,0	0,0	7,9
Sum inntekter	427,9	476,7	586,6	589,0	518,3
Driftskostnader	612,7	662,4	792,4	791,2	895,2
Avskrivninger	77,2	75,7	74,9	60,3	53,8
Renter/avkastning	43,4	52,9	51,7	50,1	82,2
Resultat	- 305,4	- 314,3	- 332,4	- 312,6	- 512,9
Offentlig kjøp	357,3	357,8	345,4	346,0	431,0
Overskudd	51,9	43,5	13,0	33,4	- 81,9
Fortjenestemargin	21,5	23,8	29,2	29,5	25,5

Trafikkinntektene

Tabell 15 viser at trafikkinntektene for nærtrafikken rundt Oslo i perioden 1997–2001 økte med 82,5 mill. kroner fra 427,9 mill. kroner til 510,4 mill. kroner. Under forutsetning av at takstøkningene på 12,8 prosent er fordelt jevnt på de ulike produktene, forklarer takstøkningene en økning i trafikkinntektene på 54,8 mill. kroner. Dette innebærer at endret reise-mønster har bidratt til å øke trafikkinntektene i nærtrafikken rundt Oslo med 27,7 mill. kroner (6,5 prosent).

Tabell 15 viser også at trafikkinntektene dekket 58,4 prosent av de totale kostnadene knyttet til nærtrafikken rundt Oslo i 1997 og 49,5 prosent i 2001.

Driftskostnader

Tabell 15 viser at driftskostnadene i perioden 1997–2001 økte med 282,5 mill. kroner fra 612,7 mill.

kroner i 1997 til 895,2 mill. kroner i 2001. Det er beregnet at endringene i rammebetingelsene innebærer at driftskostnadene for nærtrafikken rundt Oslo justeres til 600,1 mill. kroner i 1997 og 831,3 mill. kroner i 2001. I denne beregningen er det forutsatt at virkningen av de aktuelle kostnadskomponentene fordeles på produktgruppene ut fra produktgruppens andel av de totale driftskostnadene i det aktuelle året, og det er tatt hensyn til at kjørevegsavgiften på Gardermobanen er knyttet til nærtrafikken rundt Oslo og intercitytrafikken.

Under forutsetning av at prisveksten på innsatsfaktorene er jevnt fordelt på produktgruppene, forklarer prisveksten en økning i driftskostnadene for nærtrafikken rundt Oslo på 97,8 mill. kroner, og dette innebærer at realveksten i driftskostnadene har

⁴³ Utenlandstoget over Charlottenberg til Stockholm er også tatt med i regnskapet for statlig kjøp i 1997 og 1998

vært på 133,4 mill. kroner (22,2 prosent) for nærtrafikken rundt Oslo. For nærtrafikken rundt Oslo har altså driftskostnadene økt vesentlig mer enn pro-

porjonalt med den avtalte produksjonsveksten (jf. tabell 3).

Den øvrige nærtrafikken

Tabell 16 Regnskap for den øvrige nærtrafikken 1997–2001. I mill. kroner

Øvrig nærtrafikk	1997	1998	1999	2000	2001
Trafikkinntekter	139,3	137,2	152,4	151,5	134,0
Øvrige inntekter	1,3	4,3	1,5	1,0	8,8
Sum inntekter	140,6	141,5	153,9	152,5	142,8
Driftskostnader	193,4	214,5	248,7	264,2	256,2
Avskrivninger	12,8	12,6	12,8	7,3	7,6
Renter/avkastning	3,4	5,9	6,5	0,4	1,8
Resultat	- 69,0	- 91,5	- 114,1	- 119,4	- 122,8
Offentlig kjøp	109,3	75,8	95,4	89,0	134,9
Overskudd	40,3	- 15,7	- 18,7	- 30,4	12,1
Fortjenestemargin	7,1	7,2	7,6	7,6	6,7

Trafikkinntektene

Tabell 16 viser at trafikkinntektene for den øvrige nærtrafikken i perioden 1997–2001 ble redusert med 5,3 mill. kroner fra 139,3 mill. kroner til 134,0 mill. kroner. Under forutsetning av at takstøkningene på 12,8 prosent er fordelt jevnt på de ulike produktene, forklarer takstøkningene en økning i trafikkinntektene på 17,8 mill. kroner. Dette innebærer at endret reisemønster har bidratt til å redusere trafikkinntektene i den øvrige nærtrafikken med 23,1 mill. kroner (-16,6 prosent). Tabell 16 viser også at trafikkinntektene dekket 66,5 prosent av de totale kostnadene knyttet til den øvrige nærtrafikken i 1997 og 50,5 prosent i 2001.

Driftskostnader

Tabell 16 viser at driftskostnadene i perioden 1997–2001 økte med 62,8 mill. kroner fra 193,4 mill. kroner i 1997 til 256,2 mill. kroner i 2001. Det er beregnet at endringene i rammebetingelsene innebærer at driftskostnadene for den øvrige nærtrafikken justeres til 189,4 mill. kroner i 1997 og 241,2 mill. kroner i 2001. Under forutsetning av at prisveksten på innsatsfaktorene er jevnt fordelt på produktgruppene, forklarer prisveksten en økning i driftskostnadene for den øvrige nærtrafikken på 30,9 mill. kroner, og dette innebærer at realveksten i driftskostnadene har vært på 20,9 mill. kroner (11,0 prosent) for den øvrige nærtrafikken. Også for den øvrige nærtrafikken har altså driftskostnadene økt mer enn proporsjonalt med den avtalte produksjonsveksten (jf. tabell 3).

Intercitytrafikken

Tabell 17 Regnskap for intercitytrafikken 1997–2001. I mill. kroner

Intercity	1997	1998	1999	2000	2001
Trafikkinntekter	375,3	388,0	445,9	429,2	455,8
Øvrige inntekter	1,9	1,9	1,9	0,0	32,1
Sum inntekter	377,2	389,9	447,8	429,2	487,9
Driftskostnader	417,7	446,5	541,3	527,2	618,0
Avskrivninger	78,7	80,4	80,4	82,1	90,3
Renter/avkastning	70,6	51,3	54,9	49,7	72,2
Resultat	- 189,8	- 188,3	- 228,8	- 229,8	- 292,6
Offentlig kjøp	263,4	190,1	213,2	218,0	297,8
Overskudd	73,6	1,8	- 15,6	- 11,8	5,2
Fortjenestemargin	18,9	19,6	22,3	21,5	22,8

Trafikkinntektene

Tabell 17 viser at trafikkinntektene for intercitytrafikken i perioden 1997–2001 økte med 80,5 mill. kroner fra 375,3 mill. kroner til 455,8 mill. kroner. Under forutsetning av at takstøkningene på 12,8 prosent er fordelt jevnt på de ulike produktene, forklarer takstøkningene en økning i trafikkinntektene på 48,0 mill. kroner. Dette innebærer at endret reisemønster har bidratt til å øke trafikkinntektene i intercitytrafikken med 32,5 mill. kroner (8,7 prosent). Tabell 17 viser også at trafikkinntektene dekket 66,2 prosent av de totale kostnadene knyttet til intercitytrafikken i 1997 og 58,4 prosent i 2001.

Driftskostnader

Tabell 17 viser at driftskostnadene i perioden 1997–2001 økte med 200,3 mill. kroner fra 417,7 mill. kroner i 1997 til 618,0 mill. kroner i 2001. Det er beregnet at endringene i rammebetingelsene innebærer at driftskostnadene for intercitytrafikken justeres til 409,1 mill. kroner i 1997 og 573,8 mill. kroner i 2001. Under forutsetning av at prisveksten på innsatsfaktorene er jevnt fordelt på produktgruppene, forklarer prisveksten en økning i driftskostnadene for intercitytrafikken på 66,7 mill. kroner, og dette innebærer at realveksten i driftskostnadene har vært på 98,0 mill. kroner (24,0 prosent) for intercitytrafikken. Også for intercitytrafikken har altså driftskostnadene økt vesentlig mer enn proporsjonalt med den avtalte produksjonsveksten (jf. tabell 3).

Region- og lokaltogtrafikken

Tabell 18 Regnskap for region- og lokaltogtrafikken 1997–2001. I millioner kroner

Region- og lokaltog	1997	1998	1999	2000	2001
Trafikkinntekter	255,7	276,2	228,5	240,1	269,0
Øvrige inntekter	9,1	9,2	4,3	6,8	71,8
Sum inntekter	264,8	285,4	232,8	246,9	340,8
Driftskostnader	521,5	540,2	570,4	547,2	590,1
Avskrivninger	0,4	2,3	1,6	19,1	35,5
Renter/Avkastning	0,3	4,2	4,5	21,3	46,5
Resultat	- 257,4	- 261,3	- 343,7	- 340,7	- 331,3
Offentlig kjøp	253,8	306,8	326,0	334,0	351,4
Overskudd	- 3,6	45,5	- 17,7	- 6,7	20,1
Fortjenestemargin	13,4	14,3	11,4	12,0	13,5

Trafikkinntektene

Tabell 18 viser at trafikkinntektene for region- og lokaltogtrafikken i perioden 1997–2001 økte med 13,3 mill. kroner fra 255,7 mill. kroner til 269,0 mill. kroner. Under forutsetning av at takstøkningene på 12,8 prosent er fordelt jevnt på de ulike produktene, forklarer takstøkningene en økning i trafikkinntektene på 32,7 mill. kroner. Dette innebærer at endret reisemønster har bidratt til å redusere trafikkinntektene i region- og lokaltogtrafikken med 19,4 mill. kroner (-7,6 prosent). Tabell 18 viser også at trafikkinntektene dekket 49,0 prosent av de totale kostnadene knyttet til region- og lokaltogtrafikken i 1997 og 40,0 prosent i 2001. For flere av produktene blant region- og lokaltogene er dekningsgraden for trafikkinntektene meget lav. Dette gjelder blant annet Lokaltog Telemark (4,3 prosent i 2001), Arendalsbanen (2,2 prosent i 2001) og Raumabanen (16,9 prosent i 2001).

Driftskostnader

Tabell 18 viser at driftskostnadene i perioden 1997–2001 økte med 68,6 mill. kroner fra 521,5 mill. kroner i 1997 til 590,1 mill. kroner i 2001. Det er beregnet at endringene i rammebetingelsene innebærer at driftskostnadene for region- og lokaltogtrafikken justeres til 510,7 mill. kroner i 1997 og 555,7 mill. kroner i 2001. Under forutsetning av at prisveksten på innsatsfaktorene er jevnt fordelt på produktgruppene, forklarer prisveksten en økning i driftskostnadene for region- og lokaltogtrafikken på 83,3 mill. kroner, og dette innebærer at realveksten i driftskostnadene har vært på -38,3 mill. kroner (-7,5 prosent) for region- og lokaltogtrafikken. Driftskostnadene for region- og lokaltogtrafikken ble altså redusert relativt mer enn den avtalte produksjonsnedgangen (jf. tabell 3).

4.4.7 Produktivitetsmål⁴⁴

Togkilometer som produksjonsmål

Av tabell 19 framgår det at antall togkilometer per tusen kroner statlig kjøp har blitt redusert med 1,4 prosent i perioden 1997–2002 fra 19,75 til 19,48 togkilometer per tusen kroner. Fra 1997 til 2000 økte antall togkilometer per tusen kroner med 22,1 prosent. Dette gjenspeiler at togproduksjonen økte

sterkt i denne perioden (jf. tabell 3) samtidig som det statlige kjøpet målt i faste priser ble vesentlig redusert i samme periode (jf. tabell 11).

Som det framgår av tabell 20, har antall togkilometer per tusen kroner driftskostnader blitt redusert med 0,4 prosent i perioden 1997–2001. Reduksjonen har kommet i nærtrafikken rundt Oslo (-3,3 prosent) og i intercitytrafikken (-1,1 pst).

Tabell 19 Togkilometer per tusen kroner statlig kjøp (2001-priser) 1997–2002. Antall og prosentvis endring. Totalt og fordelt på produktgruppene

	Antall						Endring i %	
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	97–01	01–02
Nærtrafikk Oslo	18,58	18,60	19,82	25,24	23,12	16,94	24,4	- 26,8
Øvrig nærtrafikk	30,50	44,63	38,14	42,32	33,80	30,53	10,8	- 9,7
Intercitytrafikk	15,98	22,22	19,20	24,90	22,02	18,43	37,8	- 16,3
Region- og lokaltog	20,71	17,31	16,46	17,45	17,61	19,54	-15,0	11,0
Totalt	19,75	21,06	20,38	24,12	22,45	19,48	13,7	- 13,2

Tabell 20 Togkilometer per tusen kroner driftskostnader (2001-priser) 1997–2001. Antall og prosentvis endring. Totalt og fordelt på produktgruppene

	Antall					Endring i %	
	1997	1998	1999	2000	2001	97–00	97–01
Nærtrafikk Oslo	10,56	9,95	8,57	10,99	10,21	4,1	- 3,3
Øvrig nærtrafikk	16,77	15,63	14,51	14,19	16,80	- 15,4	0,2
Intercitytrafikk	9,84	9,37	7,50	10,25	9,73	4,2	- 1,1
Region- og lokaltog	9,63	9,65	9,42	10,63	10,00	10,3	3,8
Totalt	10,80	10,38	9,21	11,11	10,76	2,9	- 0,4

Personkilometer som produksjonsmål

Tabell 21 viser at antallet personkilometer per krone statlig kjøp er redusert med 10 prosent i perioden 1997–2001, og reduksjonen er størst for regiontog- og lokaltogtrafikken.

I St.meld. nr. 46 (1999–2000) framkommer det

at den produksjonsøkningen som fulgte etter åpningen av Romeriksporten i 1999, medførte at statlig kjøp per personkilometer for intercitytogene på Østlandet ble redusert med over 30 prosent i perioden 1997 til 2000. Beregninger ut fra tabell 21 viser at reduksjonen fra 1997 til 2000 har vært vel 23 prosent.

Tabell 21 Personkilometer per krone statlig kjøp (2001-priser) 1997–2002. Antall og prosentvis endring. Totalt og fordelt på produktgruppene

	Antall						Endring i %	
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	97–01	01–02
Nærtrafikk Oslo	2,25	2,24	2,34	2,32	2,15	1,58	- 4,5	- 26,4
Øvrig nærtrafikk	1,34	2,04	1,50	1,54	1,02	1,00	- 23,4	- 2,2
Intercitytrafikk	1,39	1,91	1,82	1,81	1,56	1,25	12,3	- 19,6
Region- og lokaltog	1,02	0,77	0,72	0,63	0,70	0,63	- 31,7	- 9,2
Totalt	1,62	1,69	1,62	1,58	1,46	1,20	- 9,9	- 17,6

⁴⁴ Se metodebeskrivelsen i kapittel 2 for detaljer om beregningen av produktivitet

Tabell 22 Antall personkilometer per krone driftskostnader (2001-priser) 1997–2001. Antall og prosentvis endring. Totalt og fordelt på produktgruppene

	Antall					Endring i %	
	1997	1998	1999	2000	2001	97–00	97–01
Nærtrafikk Oslo	1,28	1,2	1,01	1,01	0,95	- 21,2	- 25,8
Øvrig nærtrafikk	0,73	0,71	0,57	0,52	0,51	- 29,6	- 30,7
Intercitytrafikk	0,85	0,80	0,71	0,75	0,69	- 12,7	- 19,4
Region- og lokaltog	0,46	0,42	0,40	0,39	0,39	- 16,5	- 16,0
Totalt	0,88	0,83	0,73	0,73	0,69	- 17,4	- 21,1

Tabell 22 viser at antallet personkilometer per krone driftskostnader er redusert med 21,1 prosent i perioden 1997–2001. Reduksjonen har vært størst i nærtrafikken og minst i regiontog- og lokaltogtrafikken, og reduksjonen var særlig stor fra 1998 til 1999.

4.5 KVALITETSMÅL

4.5.1 Krav og forutsetninger i kjøpsavtalene

Fra 1998 til 2000 var punktlighetsnormen at 90 prosent av intercity- og nærtrafikken skulle være mindre enn tre minutter forsinket, og at 90 prosent av region- og lokaltogene skulle være mindre enn fem minutter forsinket. I 2001 ble punktlighetsnormen endret ved at «tillatt» forsinkelse ble økt til henholdsvis fem og ti minutter⁴⁵. Det foreligger ingen eksplisitte krav til eller forutsetninger for regulariteten for produktene som inngår i ordningen med statlig kjøp.

4.5.2 Punktlighet

Tabell 23 viser andelen tog som var inntil tre minutter forsinket ved ankomst til endestasjonen. Opplys-

ningene bygger på Jernbaneverkets statistikk. For regiontog- og lokaltogtrafikken innebærer dette at opplysningene ikke bygger på data for hele toggruppen. For nærtrafikken rundt Oslo finnes det for 1998 statistikk kun for rushtidavgangene, og det er disse opplysningene som er gjengitt i tabell 23. Informasjonen bygger på Jernbaneverkets gjennomsnittstall for det enkelte produkt med antall avganger per produkt per år som vekt.

For nærtrafikken rundt Oslo viser tabell 23 at gjennomsnittlig andel tog som er i rute på årsbasis, har variert mellom 84 og 89 prosent i perioden 1999–2002. Utviklingen i perioden har vært svakt negativ, og i 2002 var 16 prosent av alle avganger innen nærtrafikken rundt Oslo forsinket. Gjennomsnittstallene per måned har i denne perioden med bare ett unntak (september 2002) vært 80 prosent eller høyere. I 16,7 prosent av månedene har punktlighetsandelen vært over 90 prosent. Tabellene 24, 25 og 26 viser hvordan punktlighetsandelen har variert på årsbasis og månedsbasis innen henholdsvis «øvrig nærtrafikk», intercitytrafikken og regiontog- og lokaltogtrafikken.

Tabell 23 Andelen tog i rute ved ankomst til endestasjonen. I prosent

	1997	1998	1999	2000	2001
Nærtrafikk Oslo	80	87	89	85	84
Øvrig nærtrafikk	90	91	92	92	92
Intercitytrafikk	83	86	78	76	77
Region- og lokaltog	86	89	79	80	80
Totalt	83,7	88,3	88,1	85,7	85,4

Kilde: Jernbaneverket

⁴⁵ Kjøpsavtalene for 1998–2002

Tabell 24 Karakteristika for punktligheten innen «øvrig nærtrafikk» 1998–2002

	Årsdata	Andeler månedsdata		Månedsdata
	Variasjon	Over 90 pst.	Over 80 pst.	Variasjon
Bergen-Arna	96 – 99 %	98,3 %	98,3 %	79 – 99 %
Bergen-Voss-Myrdal	83 – 91 %	41,7 %	91,7 %	67 – 95 %
Jærbanen	90 – 93 %	80,0 %	100,0 %	83 – 97 %
Trønderbanen	83 – 90 %	41,7 %	90,0 %	57 – 97 %

Tabell 25 Karakteristika for punktligheten innen intercitytrafikken 1998–2002

	Årsdata	Andeler månedsdata		Månedsdata
	Variasjon	Over 90 pst.	Over 80 pst.	Variasjon
Intercity Østfoldbanen	85 – 88 %	36,7 %	91,7 %	72 – 95 %
Intercity Vestfoldbanen	68 – 84 %	3,3 %	55,0 %	48 – 91 %
Intercity Dovrebanen	63 – 90 %	13,3 %	40,0 %	47 – 96 %

Tabell 24 viser at problemene med punktlighetsforstyrrelser innen den øvrige nærtrafikken i første rekke er knyttet til trafikken på Trønderbanen og strekningen Bergen-Voss-Myrdal. I begge disse tilfellene er det kun i 41,7 prosent av månedene at punktlighetsandelen tilfredsstillende fastsatte kravet. Sett ut fra månedsdataene er det videre relativt store variasjoner i måloppnåelsen innenfor disse produktene.

Tabell 23 viser at 23 prosent av intercitytogene var forsinket i 2002. Også tabell 25 viser at intercitytrafikken i liten grad oppfylder punktlighetskravet. Problemene er størst på Vestfoldbanen og Dovrebanen. På Vestfoldbanen er det kun i 2 av totalt 60 måneder i perioden 1998–2002 at punktlighetsandelen har vært 90 prosent eller høyere. Sett ut fra månedsdataene er det relativt store variasjoner i måloppnåelsen innenfor intercityproduktene.

Tabell 26 Karakteristika for punktligheten innen regiontog- og lokaltogtrafikken 1998–2002

	Årsdata	Andeler månedsdata		Månedsdata
	Variasjon	Over 90 pst.	Over 80 pst.	Variasjon
Raumabanen	91 – 95 %	86,7 %	100,0 %	81 – 100 %
Gjøvikbanen	80 – 93 %	61,7 %	88,3 %	65 – 97 %
Nordlandsbanen	67 – 77 %	3,3 %	36,7 %	38 – 92 %
Rørosbanen	62 – 91 %	25,0 %	55,0 %	0 – 97 %

Tabell 26 viser at problemene med punktlighetsforstyrrelser innen regiontog- og lokaltogtrafikken i første rekke er knyttet til trafikken på Nordlandsbanen og Rørosbanen. På Nordlandsbanen er det kun i 2 av totalt 60 måneder i perioden 1998–2002 at punktlighetsandelen har vært 90 prosent eller høyere. Sett ut fra månedsdataene er det videre relativt store variasjoner i måloppnåelsen for begge disse to banene.

Fordeling etter ukedag

Jernbaneverkets årsaksdatabase viser hvordan de registrerte forsinkelsene er fordelt på ukedagene. Forholdet mellom det gjennomsnittlige antallet registrerte forsinkelser på hverdager og i helger framkommer i tabell 27.

Tabell 27 Forsinkelser på lørdager og søndager. I prosent av ukedagsgjennomsnittet

Toggruppe	Dag	2000	2001	2002
Nærtrafikk Oslo	Lørdag	62,6	37,3	46,6
	Søndag	50,4	34,0	49,9
Øvrig nærtrafikk	Lørdag	64,7	59,7	52,6
	Søndag	84,4	50,3	66,6
Intercitytrafikk	Lørdag	49,5	43,3	44,3
	Søndag	62,4	62,2	70,3
Region- og lokaltrafikk	Lørdag	52,9	48,8	56,7
	Søndag	74,1	73,3	67,5
Totalt	Lørdag	58,1	43,7	48,4
	Søndag	61,0	47,5	59,4

Sammenholdt med opplysningene i tabell 5 viser tabell 27 at det er relativt færre forsinkelser i helgene enn i ukedagene. Dette forholdet finnes igjen i nærtrafikken rundt Oslo og intercitytrafikken som samlet står for rundt 57 prosent av det totale antallet togavganger. For den øvrige delen av nærtrafikken er det relativt flere forsinkelser i helgene enn i ukedagene. For region- og lokaltogene er det ikke noe endygdig forhold mellom reduksjonen i produksjonen og reduksjonen i antall forsinkelser i helgene.

For 2002 bygger undersøkelsen også på statistikk for nærtrafikken for hver enkelt dag i 2002. I 2002 var gjennomsnittlig punktlighetsandel for nærtrafikken i Oslo som helhet 87,9 prosent for helge- og høytidsdagene og 82,0 prosent for hverdagene. Også for den øvrige nærtrafikken er punktligheten høyere for helge- og høytidsdagene enn for hverdagene. Differansen er størst for Jærbanen der punktlighetsandel var 96,3 prosent for helge- og høytidsdagene og 86,4 prosent for hverdagene. For Trønderbanen er forskjellen kun 1,7 prosentpoeng.

Forsinkelser i rushtiden

For togproduktene innenfor nærtrafikken rundt Oslo har Jernbaneverket utarbeidet statistikk som viser gjennomsnittlig punktlighetsandel for rushtidsavgangene, i tillegg til statistikk som dekker alle avgangene. Statistikken for rushtidsavgangene dekker togavganger i visse tidsrom om morgenen og ettermiddagen på hverdagene. Disse opplysningene er akkumulert til gjennomsnittstall for måneder og år i perioden 1999–2002 og framkommer i tabell 28.

Tabell 29 Ankomstpunktighet. Andelen tog med mindre enn henholdsvis tre og ti minutters forsinkelse. 1998–2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Nærtrafikk Oslo, 3 min		87	89	85	84
Nærtrafikk Oslo, 10 min		97	97	96	96
Jærbanen, 3 min	91	91	93	93	90
Jærbanen, 10 min	97	98	98	97	97
Nærtrafikk Bergen, 3 min	99	99	98	98	96
Nærtrafikk Bergen, 10 min					
Vossebanen, 3 min	87	91	83	91	86
Vossebanen, 10 min	97	98	97	97	96
Trønderbanen, 3 min	83	86	88	88	90
Trønderbanen, 10 min	97	97	98	95	97

Kilde: Jernbaneverket

Tabell 29 viser at forsinkelsene innenfor nærtrafikken i hovedsak er mindre enn ti minutter. En vesentlig del av de togene som er mer enn ti minutter forsinket, er i realiteten innstilte avganger.

I tillegg har Jernbaneverket registrert daglige opplysninger for størrelsen på forsinkelsene for

Tabell 28 Gjennomsnittlige punktlighetsandeler for nærtrafikken i Oslo, rushtid og totalt 1998–2002

	1999	2000	2001	2002
Totalt	87	89	85	84
Rushtid	83	85	78	76

Kilde: Jernbaneverket

Tabell 28 viser at punktlighetsandelen for rushtidsavgangene i perioden 1999–2002 gjennomgående har vært lavere enn for nærtrafikken i Oslo som helhet, og forskjellen har blitt større i perioden. I 2002 var nesten hver fjerde rushtidsavgang forsinket.

Forsinkelserens størrelse

I årsaksstatistikken som utarbeides av Jernbaneverket, er det lagt inn opplysninger om forsinkelsens størrelse for alle de registrerte avvikene. I årsaksstatistikken for 2002 er det registrert til sammen 18 765 enkeltforsinkelser. Disse forsinkelsene utgjorde en samlet forsinkelsestid på 3 707 timer. Ut fra dette var den gjennomsnittlige forsinkelsen (av de togene som var registrert mer enn tre minutter forsinket) i 2002 på i underkant av tolv minutter. Av de registrerte forsinkelsene var 168 (0,89 prosent) på én time eller mer. Den lengste registrerte forsinkelsen var på 8 timer.

For togproduktene innenfor nærtrafikken har Jernbaneverket utarbeidet statistikk som viser gjennomsnittlig punktlighetsandel per måned innenfor grenser på henholdsvis tre og ti minutter forsinket.

hvert tognummer innen intercitytrafikken og regiontrafikken på Gjøvikbanen som kommer inn til Oslo S. Tabell 30 viser hvor stor andel av avgangene som var i rute, hvordan forsinkelsene fordeles etter forsinkelsens størrelse, og hvor stor del av de registrerte forsinkelsene som egentlig var innstillinger.

Tabell 30 Forsinkelsenes størrelse inn til Oslo S for intercitytrafikken og regiontrafikken på Gjøvikbanen i 2002. I prosent av antall avganger

	I rute	4 til 10 min	11 til 30 min	Over 30 min	Innstilt
Intercity Østfoldbanen	90,3	5,3	3,3	0,3	0,7
Intercity Vestfoldbanen	80,9	12,3	5,4	0,9	0,5
Intercity Dovrebanen	78,5	14,3	5,4	1,1	0,7
Gjøvikbanen	85,4	9,0	3,6	0,7	1,3

Tabell 30 viser at nesten 95 prosent av togene på Gjøvikbanen inn til Oslo S var mindre enn ti minutter forsinket. I 2002 skulle togene, ifølge kjøpsavtalen, regnes for å være i rute med en forsinkelse på inntil ti minutter for region- og lokaltogene og fem minutter for intercitytrafikken.

Statistikken fra Jernbaneverket viser at punktlighetsandelen for intercitytogene inn mot Oslo S øker med 2,9 prosentpoeng for Intercity Østfoldbanen, 5,5 prosentpoeng for Intercity Dovrebanen og 6,5 prosentpoeng for Vestfoldbanen når grensen for «tiltatt» forsinkelse økes fra tre til fem minutter.

4.5.3 Regularitet

Antall innstilte avganger

Av tabell 31 framkommer antallet og fordelingen av innstillinger slik det er rapportert i NSBs tertialrapporter til Samferdselsdepartementet. Antallet innstillinger registrert i Jernbaneverkets årsaksdatabase for perioden 2000–2002 og Jernbaneverkets tilsvarende oversikter for 1998 og 1999 framkommer i tabell 32.

Tabellene viser at det er til dels betydelige forskjeller mellom Jernbaneverkets oversikter i årsaksdatabasen og NSBs rapportering om antall innstillinger. I 1998 og 1999 rapporterte NSB færre innstillinger enn det Jernbaneverket hadde registrert, men siden 2000 har NSB rapportert om flere innstillinger enn Jernbaneverket har registrert i årsaksdatabasen.

Den sentrale årsaken til at Jernbaneverket og NSB kommer fram til ulike opplysninger om antall innstillinger, er ifølge NSB at NSB regner avvik i forhold til annonsert rutetabell, mens Jernbaneverket regner avvik i forhold til sikkerhetsmessig annonserte tog, det vil si at avvik som er annonsert internt i jernbanesystemet, ikke telles.

Tabell 31 viser at det var en sterk vekst i antall innstillinger fra 1999 til 2000. Dette henger i stor grad sammen med ulykkene på Åsta og Lillestrøm i første tertial i 2000. Av de totalt 7 555 registrerte innstillingene i årsaksdatabasen er 2 335 registrert som driftsuhell i april på Intercity Dovrebanen og de deler av nærtrafikken rundt Oslo som passerer Lillestrøm stasjon. I tillegg er 588 innstillinger registrert

Tabell 31 Innstilte avganger per produktgruppe per år. I antall og i prosent av beregnet antall avganger i henhold til kjøpsavtalene

	1998		1999		2000		2001		2002	
	Innst.	%	Innst.	%	Innst.	%	Innst.	%	Innst.	%
Nærtrafikk Oslo	413	0,35	904	0,71	5236	3,59	2656	1,88	2344	1,72
Øvrig nærtrafikk	277	0,39	247	0,31	278	0,36	512	0,55	485	0,53
Intercity	102	0,39	173	0,64	966	2,83	508	1,46	262	0,74
Region- og lokaltog .	228	0,63	227	0,60	1459	3,81	690	1,59	766	1,97
Totalt	1020	0,41	1551	0,57	7939	2,69	4368	1,40	3857	1,27

Kilde: Tertialrapporter fra NSB og kjøpsavtalene

Tabell 32 Innstilte avganger per produktgruppe per år

	1998	1999	2000	2001	2002
Nærtrafikk Oslo	863	1628	4940	2427	2232
Øvrig nærtrafikk	292	240	291	505	445
Intercity	137	256	854	444	219
Region- og lokaltog	246	243	1452	854	525
Totalt	1538	2367	7537	4230	3421

Kilde: Jernbaneverket

som driftsuhell i januar og februar på Rørosbanen. Tallene fra resten av 2000 og for 2001 og 2002 viser at antallet innstillinger har stabilisert seg på et nivå som er mer enn tre ganger høyere enn i 1998. På toggruppenivå er unntaket intercitytrafikken der antallet innstillinger i 2002 nesten er nede på samme nivå som i 1999.

Årsaksdatabasen viser at 4 047 av de registrerte innstillingene (53,6 prosent) i 2000 fant sted på 34 enkeltdager. Tilsvarende fant 1 247 innstillinger (29,5 prosent) på 30 enkeltdager i 2001 og 1 208 innstillinger (35,3 pst.) på 41 enkeltdager i 2002.

Fordeling på produktgruppe og produkt

Nærtrafikken rundt Oslo

Tabell 31 viser at andelen innstilte togavganger for nærtrafikken rundt Oslo økte fra 0,71 prosent i 1999 til 3,59 prosent i 2000 for deretter å ligge rundt 1,75 prosent i 2001 og 2002. Også Jernbaneverkets oversikter viser at antallet innstillinger økte mye fra 1999 til 2000, og at antallet innstillinger siden har ligget på et høyere nivå enn i 1998 og 1999.

Av årsaksdatabasen framkommer det at 2 218 innstillinger (44,9 prosent) av de registrerte innstillingene i 2000 fant sted i løpet av 14 dager i april måned. Ut fra disse opplysningene var andelen innstilte tog i nærtrafikken rundt Oslo nærmere 40 prosent på de aktuelle dagene i april 2000. Videre fant 738 innstillinger sted i andre halvdel av juni 2000, 364 innstillinger i løpet av 13 dager i overgangen september/oktober og 277 innstillinger i løpet av ni dager i november. I 2001 fant 731 innstillinger (30,1 prosent) sted på 24 enkeltdager. Tilsvarende tall for 2002 var 525 innstillinger (23,5 prosent) på 19 enkeltdager.

Intercitytrafikken

Tabell 31 viser at andelen innstilte tog innen intercitytrafikken økte fra 0,64 prosent i 1999 til 2,83 prosent i 2000. Dette innebærer at det relative omfanget av innstillinger i intercitytrafikken var over tre ganger høyere i 2000 enn i 1999. I 2001 og 2002 ble andelen innstilte tog gradvis redusert, og i 2002 var andelen marginalt høyere enn i 1999.

Av årsaksdatabasen framkommer det at 214 (50,4 prosent) av de registrerte innstillingene på Intercity Dovrebanen i 2000 fant sted i løpet av åtte dager i april måned. Ut fra disse opplysningene var andelen innstilte tog på Intercity Dovrebanen nesten 100 prosent på de aktuelle dagene i april 2000. Videre fant 47 innstillinger sted i løpet av fire dager i september, og 41 innstillinger skjedde i løpet av seks dager i juni. I 2001 fant 53 innstillinger (30,5 prosent) på Intercity Dovrebanen sted i løpet av fem en-

keltdager. Tilsvarende tall for 2002 var 16 innstillinger (21,6 prosent) på to enkeltdager.

På Vestfoldbanen fant 56 (24,7 prosent) av de registrerte innstillingene i 2000 sted på seks etterfølgende dager. Tilsvarende tall for 2001 var 86 innstillinger (41,0 prosent) på åtte enkeltdager.

Øvrig nærtrafikk

Tabell 31 viser at andelen innstilte tog innen den øvrige nærtrafikken har variert mellom 0,31 prosent (1999) og 0,55 prosent (2001). I 2000 skjedde 57 (34,3 prosent) av de registrerte innstillingene på Jærbanen på fem enkeltdager. Tilsvarende tall for 2001 og 2002 var henholdsvis 143 innstillinger (56,7 prosent) på 15 enkeltdager og 132 innstillinger (53,2 prosent) på 11 enkeltdager. I 2002 skjedde 48 innstillinger (19,4 prosent) på én dag. For nærtrafikken mellom Bergen og Arna fant i 2001 14 (20,6 prosent) av de registrerte innstillingene sted på én dag. Tilsvarende tall for 2002 var 35 innstillinger (53,0 prosent) på sju enkeltdager. På Trønderbanens innerstrekning fant i 2001 73 (76,0 prosent) av de registrerte innstillingene sted på fire påfølgende dager. Tilsvarende tall for 2002 var 18 innstillinger (41,9 prosent) på tre enkeltdager.

Region- og lokaltogtrafikken

Tabell 31 viser at andelen innstilte togavganger i region- og lokaltogtrafikken økte fra 0,53 prosent i 1999 til 3,01 prosent i 2000 for deretter å ligge mellom 1,25 og 1,75 prosent i 2001 og 2002.

Av årsaksdatabasen framkommer det at samtlige registrerte innstillinger på Arendalsbanen i 2000 fant sted fra 17. juli til 31. august, og at 53,2 prosent av de registrerte innstillingene på Bratsbergbanen i 2000 skjedde i juni måned. Ut fra disse opplysningene var andelen innstilte tog på Arendalsbanen over 20 prosent i juli og august 2000 og andelen innstilte tog på Bratsbergbanen i underkant av 20 prosent i juni 2000.

Av årsaksdatabasen framkommer det at 90 prosent av de registrerte innstillingene på Nordlandsbanen i 2002 fant sted i januar måned. Ut fra disse opplysningene var andelen innstilte tog på Nordlandsbanen nærmere 40 prosent i januar 2002. I første tertial 2002 er det rapporterte antallet innstillinger på Nordlandsbanen nesten dobbelt så høyt som det registrerte antallet innstillinger i årsaksdatabasen.

Fordeling på ukedager

Jernbaneverkets årsaksdatabase og tilsvarende oversikter over innstillinger for 1998 og 1999 viser hvordan de registrerte innstillingene er fordelt på ukedagene. Denne fordelingen framkommer i tabell 33.

Tabell 33 Innstillinger fordelt på ukedag, 1998 – 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Mandag	301	260	1 094	616	596
Tirsdag	256	325	1 134	903	614
Onsdag	249	431	1 345	687	598
Torsdag	267	507	1 230	796	559
Fredag	268	410	1 312	706	535
Lørdag	74	178	725	235	261
Søndag	123	256	697	287	258
Totalt	1 538	2 367	7 537	4 230	3 421

Tabell 33 viser at antallet registrerte innstillinger er vesentlig lavere på lørdager og søndager enn på hverdager. For perioden 1998–2002 har det i gjennomsnitt vært 12,3 innstillinger for hver enkelt ukedag. Det tilsvarende tallet for lørdager og søndager er 6,0. Antallet innstilte avganger er altså halvert i helgene i forhold til ukedagene.

4.5.4 Årsaker til manglende regularitet og punktlighet

I Jernbaneverkets årsaksdatabase er årsakene delt inn i åtte hovedgrupper. Under dette opereres det med hundre årsakskoder. Tabell 34 viser innholdet i de åtte hovedgruppene.

Tabell 34 Hovedinnholdet i årsaksgruppene

Årsaksgruppe	Hovedinnhold
Trekraftmateriell	Feil og skader ved lokomotiver, motorvognsett, ATC-feil om bord på toget og relaterte følgeforsinkelser.
Vognmateriell	Feil og skader ved vognmateriell og relaterte følgeforsinkelser.
Sikringsmateriell	Feil og skader ved sikringsanlegg (bl.a. ATC-anlegg, CTC-anlegg, lyssignaler, linjeblokk og vegsikringsanlegg) og relaterte følgeforsinkelser.
Kontaktledningsmateriell	Feil og skader ved kontaktledningsanlegg (bl.a. ledningsnedfall, strøbrudd og saktekjøringer på grunn av arbeider med kontaktledningsanlegg) og relaterte følgeforsinkelser.
Bane	Forhold vedrørende selve banelegemet (bl.a. skinnibrudd, solsleng, telehiv og saktekjøringer på grunn av planlagte arbeider) og relaterte følgeforsinkelser.
Ytre forhold	Værforhold (snø, is og snø i sporveksler, glatte skinner, ras, flom og brann langs linjen) og relaterte følgeforsinkelser.
Driftsuhell	Driftsuhell omfatter bl.a. avsporinger, skifteuhell, brann i materiell, påkjørsel/sammenstøt, påkjørsel av dyr og relaterte følgeforsinkelser.
Diverse forhold	Diverse driftsforhold omfatter bl.a. personellmangel, materiellmangel, skifting og relaterte følgeforsinkelser.

Fordeling på hovedgrupper

Tabell 35 Årsakene til de registrerte avvikene. I absolutte tall og prosentandeler

Årsak	2000		2001		2002	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Trekraftmateriell	3 336	12,9	4 000	16,7	4 082	18,4
Vognmateriell	132	0,5	87	0,4	76	0,3
Sikringsmateriell	4 155	16,1	5 449	22,7	5 130	23,1
Kontaktledningsmateriell	774	3,0	1 030	4,3	700	3,2
Bane	2 897	11,2	4 298	17,9	4 386	19,8
Ytre forhold	1 324	5,1	711	3,0	696	3,1
Driftsuhell	3 774	14,6	934	3,9	787	3,5
Diverse driftsforhold	9 406	36,5	7 490	31,2	6 329	28,5
Sum	25 798	100,0	23 999	100,0	22 186	100,0

Tabell 35 viser hvordan de registrerte avvikene i perioden 2000–2002 er fordelt på de åtte hovedgruppene.

Det framkommer av tabellen at feil ved trekraftmateriell og sikringsmateriell, baneforhold og diverse driftsforhold er de sentrale årsakene til de re-

gistrerte driftsavvikene, og i 2001 og 2002 dekker disse kategoriene nærmere 90 prosent av avvikene. Problemene med trekkraftmateriell, sikringsmateriell og baneforhold har økt vesentlig i perioden.

Forsinkelser; følgeforsinkelser og direkteforsinkelser

Driftsavvikene er fordelt mellom forsinkelser og innstillinger. I tabell 36 framkommer det totale antall registrerte forsinkelser fordelt på årsaksgrupper.

I årsaksdatabasen er de forsinkelsene som er forårsaket av tidligere oppståtte driftsavvik, omtalt som følgeforsinkelser. I denne undersøkelsen vil de øvrige forsinkelsene omtales som direkteforsinkelser.

Tabell 36 De registrerte forsinkelsene fordelt på årsaksgrupper. I absolutte tall og prosentandeler

Årsak	2000		2001		2002	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Trekkraftmateriell	2 498	13,7	2 928	14,8	3 073	16,4
Vognmateriell	117	0,6	81	0,4	69	0,4
Sikringsmateriell	3 978	21,8	4 962	25,1	4 631	24,7
Kontaktledningsmateriell	456	2,5	553	2,8	373	2,0
Bane	2 858	15,7	4 204	21,3	4 129	22,0
Ytre forhold	868	4,8	438	2,2	458	2,4
Driftsuhell	601	3,3	564	2,9	577	3,1
Diverse driftsforhold	6 885	37,7	6 039	30,5	5 455	29,1
Sum	18 261	100,0	19 769	100,0	18 765	100,0

Tabell 37 Følgeforsinkelser. Antall og i prosent av alle registrerte forsinkelser

Årsak	2000		2001		2002	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Nærtrafikk rundt Oslo	3 802	50,3	4 785	51,7	4 275	51,2
Øvrig nærtrafikk	1 080	43,4	2 193	62,2	1 539	50,0
Intercity	2 229	46,3	2 154	47,4	2 870	59,6
Region- og lokaltog	1 014	29,9	954	39,0	753	29,8
Totalt	8 125	44,5	10 086	51,0	9 437	50,3

Tabell 38 Følgeforsinkelsene fordelt på årsaksgrupper. I absolutte tall og prosentandeler

Årsak	2000		2001		2002	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Trekkraftmateriell	1 003	12,3	1 304	12,9	1 211	12,8
Vognmateriell	56	0,7	42	0,4	23	0,2
Sikringsmateriell	2 590	31,9	3 418	33,9	3 152	33,4
Kontaktledningsmateriell	374	4,6	468	4,6	289	3,1
Bane	2 193	27,0	3 509	34,8	3 435	36,4
Ytre forhold	581	7,2	250	2,5	230	2,4
Driftsuhell	351	4,3	321	3,2	325	3,4
Diverse driftsforhold	977	12,0	774	7,7	772	8,2
Sum	8 125	100,0	10 086	100,0	9 437	100,0

Følgeforsinkelser

Tabell 37 viser at rundt 50 prosent av de registrerte forsinkelsene i årsaksdatabasen er knyttet til følgeforsinkelser. Andelen følgeforsinkelser er gjennomgående høyere i nærtrafikken og intercitytrafikken enn i regiontog- og lokaltogtrafikken.

Følgeforsinkelsene utgjorde i 2001 og 2002 i overkant av 40 prosent av samtlige registrerte avvik.

I 2000 var denne andelen lavere, og dette skyldes i hovedsak at andelen av innstillinger i årsaksdatabasen var høyt på grunn av ulykkene på Lillestrøm og Åsta.

Tabell 38 viser at sikringsmateriell og baneforhold er de dominerende årsakene til følgeforsinkelser. Disse to årsaksgruppene dekker over 60 prosent av følgeforsinkelsene.

Tabell 39 Direkteforsinkelsene fordelt på årsaksgrupper. I absolutte tall og prosentandeler

Årsak	2000		2001		2002	
	Antall	Pst.	Antall	Pst.	Antall	Pst.
Trekraftmateriell	1 495	14,7	1 624	16,8	1 862	20,0
Vognmateriell	61	0,6	39	0,4	46	0,5
Sikringsmateriell	1 388	13,7	1 544	15,9	1 479	15,9
Kontaktledningsmateriell	82	0,8	85	0,9	84	0,9
Bane	665	6,6	695	7,2	694	7,4
Ytre forhold	287	2,8	188	1,9	228	2,4
Driftsuhell	250	2,5	243	2,5	252	2,7
Diverse driftsforhold	5 908	58,3	5 265	54,4	4 683	50,2
Sum	10 136	100,0	9 683	100,0	9 328	100,0

Direkteforsinkelser

Direkteforsinkelsene utgjør i alle de tre årene rundt 40 prosent av samtlige registrerte avvik.

Diverse driftsforhold er den dominerende årsaken til direkteforsinkelsene. Denne årsaksgruppen dekker over 50 prosent av direkteforsinkelsene i alle de tre årene. Diverse driftsforhold gjelder i stor grad personell- og materiellmangel knyttet til venting på annet forsinket tog. De fire årsakskodene som dekker venting på lokomotivpersonell, materiell fra forsinket tog, venting på konduktørpersonell eller ombordansvarlig og korrespondanse, utgjør for de tre årene rundt halvparten av de registrerte avvikene som er gruppert innenfor «diverse driftsforhold». Diversekategorien omfatter således følgeforsinkelser i større grad enn det som framkommer direkte fra årsaksdatabasen. Samtidig er problemer med trekraftmateriell i økende grad årsak til direkteforsinkelsene.

Årsakene til innstillinger

I tabell 40 er årsakene til de registrerte innstillingene fordelt på de åtte årsaksgruppene.

Tabell 40 viser at årsakene til innstillingene i større grad enn for driftsavvikene som helhet er knyttet til feil ved kontaktledningsmateriell, ytre forhold og driftsuhell, mens sikringsmateriell og baneforhold har en vesentlig mindre betydning som årsak til innstillinger. Diverse driftsforhold utgjør mellom en fjerdedel og en tredjedel av de registrerte innstillingene. Det framgår også av tabellen at over tid er trekraftmateriell i økende grad en årsak til innstillingene.

Tabellene 40 og 41 viser at følgeinnstillingene utgjør i overkant av halvparten av de registrerte innstillingene.

Tabell 40 Årsaker til innstillinger. I absolutte tall og prosentandeler

Årsak	2000		2001		2002	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Trekraftmateriell	838	11,1	1 072	25,3	1 009	29,5
Vognmateriell	15	0,2	6	0,1	7	0,2
Sikringsmateriell	177	2,3	487	11,5	499	14,6
Kontaktledningsmateriell	318	4,2	477	11,3	327	9,6
Bane	39	0,5	94	2,2	257	7,5
Ytre forhold	456	6,1	273	6,5	238	7,0
Driftsuhell	3 173	42,1	370	8,7	210	6,1
Diverse driftsforhold	2 521	33,4	1 451	34,3	874	25,5
Sum	7 537	100,0	4 230	100,0	3 421	100,0

Tabell 41 Følgeinnstillingene fordelt på årsaksgrupper. I absolutte tall og prosentandeler

Årsak	2000		2001		2002	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Trekraftmateriell	394	8,7	523	23,5	468	25,4
Vognmateriell	11	0,2	3	0,1	5	0,3
Sikringsmateriell	164	3,6	479	21,5	475	25,8
Kontaktledningsmateriell	295	6,5	442	19,8	298	16,2
Bane	31	0,7	83	3,7	95	5,2
Ytre forhold	396	8,7	257	11,5	220	11,9
Driftsuhell	3 150	69,6	337	15,1	177	9,6
Diverse driftsforhold	87	1,9	104	4,7	104	5,6
Sum	4 528	100,0	2 228	100,0	1 842	100,0

Tabell 42 Direkteinnstillingene fordelt på årsaksgrupper. I absolutte tall og prosentandeler

Årsak	2000		2001		2002	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Trekraftmateriell	444	14,8	549	27,4	541	34,3
Vognmateriell	4	0,1	3	0,1	2	0,1
Sikringsmateriell	13	0,4	8	0,4	24	1,5
Kontaktledningsmateriell	23	0,8	35	1,7	29	1,8
Bane	8	0,3	11	0,5	162	10,3
Ytre forhold	60	2,0	16	0,8	18	1,1
Driftsuhell	23	0,8	33	1,6	33	2,1
Diverse driftsforhold	2 434	80,9	1 347	67,3	770	48,8
Sum	3 009	100,0	2 002	100,0	1 579	100,0

Tabell 42 viser at diverse driftsforhold er den dominerende årsaken til direkteinnstillingene. Denne kategorien utgjorde 80,9 prosent av direkteinnstillingene i 2000, 67,3 prosent av direkteinnstillingene i 2001 og 48,8 prosent av direkteinnstillingene i 2002.

Ansvarsfordeling mellom NSB og Jernbaneverket

NSB har ansvaret for punktlighetsforstyrrelser forårsaket av feil på trekraftmateriellet og vognmateriellet, personellmangel og materiellmangel, mens ansvaret for punktlighetsforstyrrelser forårsaket av feil i infrastrukturen ligger hos Jernbaneverket. Ansvaret for følgeforsinkelser er avhengig av hva som var den opprinnelige årsaken til forsinkelse. NSB må ta konsekvensen av forsinkelser som følger av ytre forhold og driftsuhell.

Samferdselsdepartementet har lagt opp til at NSB som operatør på nettet må ta det økonomiske ansvaret for avvik, herunder kostnader selskapet blir påført som følge av driftsstans som skyldes forhold i kjørevegen, dersom dette ikke skyldes uaktsomme

eller forsettlige forhold hos Jernbaneverket⁴⁶ og dette er nedfelt i sportilgangsavtalen mellom Jernbaneverket og NSB av 30. oktober 1998, punkt 7 Ansvar – Erstatning. Tilsvarende bestemmelser gjelder NSBs erstatningsansvar overfor Jernbaneverket.

4.5.5 Kundetilfredshet

Systemene for måling av kundetilfredshet

NSB har rapportert om kundetilfredshet i tertialrapportene for 1998–2000 og i rapporten for tredje tertial 2002. I perioden 1997 til 1999 var rapporteringen bygget på en kundetilfredshetsindeks som ble utarbeidet en gang i året, der tilfredsheten er målt på 29 faktorer. Indeksen gir et mål for tilfredshet for hver faktor som kombinerer vurderingen av ytelsen med viktigheten som faktoren tillegges. Fra 2000 begynte NSB å rapportere om brukertilfredshet ut fra målinger som ble foretatt gjennom Norsk Kundebarometer. Selv om denne undersøkelsen fanget opp et stort antall reisende, har ikke NSB vært fornøyd med om-

⁴⁶ St.meld. nr. 19 (1998–99), punkt 3.5, side 14

fanget av informasjon man har fått fra disse undersøkelserne. Derfor har NSB utviklet sin egen metode for å undersøke tilfredsheten blant kundene fra 2002 (kundetilfredshetsindeks). Den nye kundetilfredshetsundersøkelsen er gjennomført ved utdeling av spørreskjemaer på alle NSBs distanser hver vår og høst. Kundetilfredshetsundersøkelsen høsten 2002 bygger på i underkant av 5 000 spørreskjemaer og 130 intervjuer med reisende på nattog. Kundetilfredshetsindeksen (KTI) er beregnet ut fra hvor fornøyd kunden totalt sett er med NSB på den aktuelle strekningen, hvor nær opp til kundens «ideelle leverandør» NSB er på den aktuelle strekningen, i hvilken grad NSB innfrir kundens forventninger, og hvor attraktiv kunden opplever at NSB er i forhold til konkurrenter.

Under dette opereres det med begreper som basiskvalitet (som dekker trafiksikkerhet, vedlikehold, renhold, inneklima, tyverisikkerhet, punktlighet, informasjon om bord på toget, reisetid i forhold til annen transport og avgangstider i forhold til behov), komfort (at kunden får en sitteplass, kan gjøre hva man vil, sittekomfort og bagasjeplassering) og service (personellets holdninger og tilgjengelighet, samt tilgjengelighet, utvalg, kvalitet og pris på mat). Kundetilfredshetsundersøkelsen viser at kundene vurderer punktlighet og tilgang til sitteplasser som de viktigste faktorene ved vurdering av tilfredshet. I den kundetilfredshetsindeksen som NSB har benyttet i 2002, bør et godt scorenivå ifølge NSB være i området 65–70. Verdier over 75 betraktes som meget godt, og verdier under 60 anses å være svakt. I KTI er NSBs produksjon inndelt i kortdistanse, mellomdistanse og langdistanse. Kortdistanse består av nærtrafikken rundt Oslo, Gjøvikbanen, Trønderbanen, Bergen–Voss–Myrdal (inkl. Bergen–Arna), Jærbanen, Bratsbergbanen og Bodø–Rognan. Mellomdistanse består av intercitytogene, Rørosbanen, Raumabanen, Trondheim–Bodø og deler av Kristiansand–Stavanger. Langdistanse består av langdistansetrafikken på Bergensbanen, Dovrebanen og Sørlandsbanen.

Resultater fra målingene av kundetilfredshet

Fordi NSB har benyttet ulike undersøkelsesmetoder i perioden 1997–2002, er det ikke mulig å framskaffe sammenlignbare opplysninger om kundetilfredsheten i perioden. Resultatene fra de kundetilfredshetsundersøkelsen som NSB gjennomførte fram til 1999, viser at kundetilfredsheten i perioden 1997–1999 var relativt stabil. Ifølge NSBs tertialrapporter var kundetilfredsheten lavest for nærtrafikken rundt Oslo, Bergen og Stavanger og høyest på Trønderbanen og Raumabanen.

For perioden 1999–2001 foreligger det sammenlignbare målinger fra Norsk Kundebarometer, og resultatene av disse målingene framkommer i tabell 43.

Tabell 43 Kundetilfredshet 1999–2001

Kriterier	1999	2000	2001
Kundetilfredshet	67	62	62
Tjenestene i rute	80	51	61
Omdømme	60	41	52
Ønske om å fortsette kundeforholdet	81	72	75
Komfort	59	56	53

Kilde: NSBs årsrapport for 2001

Tabell 43 viser at den generelle kundetilfredsheten ble redusert fra 1999 til 2000. Nedgangen er spesielt tydelig når det gjelder spørsmålet om punktlighet og omdømme.

Tabell 44 Kundetilfredshet 2002

	Våren 2002	Høsten 2002
Nærtrafikken rundt Oslo	53	51
Øvrig nærtrafikk	72	70
Intercitytrafikken	61	62
Agenda Nord	59	64
NSB totalt	62	61

Kilde: NSBs tertialrapport for tredje tertial 2002

I tabell 44 omfatter «øvrig nærtrafikk» Gjøvikbanen, Trønderbanen, Bergen–Voss–Myrdal (inkl. Bergen–Arna), Jærbanen, Bratsbergbanen og Bodø–Rognan. Agenda Nord dekker produktene Rørosbanen, Raumabanen og dagtog på strekningen Trondheim–Bodø. Tabell 44 viser at kundetilfredsheten innen nærtrafikken rundt Oslo ligger vesentlig lavere enn det nivået NSB selv betrakter som et godt scorenivå. Også for intercitytrafikken og Agenda Nord ligger kundetilfredsheten under dette nivået.

4.6 KAPASITET OG KAPASITETS-UTNYTTELSE

4.6.1 Kapasitet og kapasitetsutnyttelse av jernbaneinfrastrukturen

På bakgrunn av beregningsmodeller utviklet av den internasjonale jernbaneunionen (UIC) har Jernbaneverket i 2003 beregnet kapasiteten⁴⁷ på jernbanenettet målt i antall tog per døgn per retning. Nedenfor er disse beregningene brukt til å vise kapasiteten per døgn i begge retninger.

Utnyttelsen av infrastrukturkapasiteten blir nedenfor beskrevet ut fra togtetthet, kompleksitet i togframføringen og kapasitetsutnyttelse i forhold til Jernbaneverkets kapasitetsberegninger. Beregningen av togtetthet og kapasitetsutnyttelse i forhold til

⁴⁷ Jf. Network Statement 15. mars 2003, der såkalt «praktisk kapasitet» er beregnet. Dette er definert som 75 pst. av den teoretisk maksimale kapasitet

Jernbaneløstetets kapasitetsberegninger er gjort på bakgrunn av den informasjonen som ligger til grunn for beregningen av avtalt antall avganger i 2002 (jf. tabell 2), opplysninger fra ruteplanene for 2002 om langdistansetog og utenlandstog, samt opplysninger fra Jernbaneløstetet om godstog, flytog og tomtog i 2002. Beregningen av togtetthet og kapasitetsutnyttelse i forhold til Jernbaneløstetets kapasitetsberegninger er gjennomsnittsberegninger for hele døgnet, og dette innebærer at togtettheten og kapasitetsutnyttelse i praksis er høyere enn angitt for den aktuelle delen av døgnet. Dette gjelder særlig rushtidstrafikken rundt Oslo. Med utgangspunkt i et «togdøgn»

på 18 timer ville de gjennomsnittlige trafikktektetstallene vært 1/3 høyere enn det som er oppgitt nedenfor. I tillegg til togtrafikken må Jernbaneløstetet sette av sporkapasitet til infrastrukturarbeider. Jernbaneløstetet anslår at infrastrukturarbeidene krever mellom 10 og 20 prosent av den praktiske kapasiteten. Disse arbeidene søkes lagt til tider på døgnet hvor det er lite etterspørsel etter kapasitet til togframføring. Den internasjonale jernbaneunionen anbefaler en maksimal utnyttelse av praktisk sporkapasitet på 80 prosent i rushtrafikk og 60 prosent på døgnbasis.

Nærtrafikken rundt Oslo

Tabell 45 Kapasitet, trafikktektet og kapasitetsutnyttelse i jernbaneløstetet rundt Oslo. Kapasitet målt i tog per døgn i begge retninger. Trafikktektet målt i gjennomsnittlig antall tog per time. Kapasitetsutnyttelse målt i gjennomsnittlig prosentandel av kapasiteten

Strekninger	Kapasitet		Trafikktektet		Kapasitetsutnyttelse	
	Laveste	Høyeste	Laveste	Høyeste	Laveste	Høyeste
Oslo S-Drammen/Moss/Eidsvoll	290	1016	2,00	13,06	16,0	87,2
Oslo S-Jaren	80	128	1,79	2,54	47,7	53,8
Lillestrøm-Kongsvinger	110	120	1,46	2,58	31,8	51,7
Ski-Mysen-Sarpsborg	58	88	0,21	1,50	8,6	40,9
Asker-Spikkestad	123	2,21		43,1		
Drammen-Kongsberg	112	178	2,67	3,50	47,2	57,1

Tabell 45 viser at kapasiteten på de respektive strekningsavsnittene varierer betydelig. De store forskjellene skyldes variasjoner i antall spor (fra ett til fire), variasjoner i kjørehastighet og variasjoner i signalavstander og i avstand mellom stasjoner med kryssings- og/eller forbikjøringsmulighet. Kapasiteten er størst på strekningen Oslo S–Lillestrøm (1 016 tog per døgn) og Oslo S–Skøyen (918 tog per døgn).

Tabell 45 viser videre at togtettheten på jernbaneløstetet rundt Oslo i all hovedsak ligger over to tog per time i døgngjennomsnitt. Togtettheten er størst på strekningene Oslo S–Skøyen (13,06 tog per time) og Oslo S–Lillestrøm (10,98 tog per time).

Jernbaneløstetet rundt Oslo gir muligheter for et svært komplekst trafikkemønster. Oslo S er knutepunkt for tilnærmet all togtrafikk, og nærtrafikken rundt Oslo S går mellom ytterpunktene Eidsvoll (enten via Hovedbanen eller over Gardermoen), Kongsvinger, Sarpsborg, Moss, Spikkestad, Kongsberg og Jaren eller snur mellom Oslo S og disse ytterpunktene.

Jernbaneløstetet rundt Oslo trafikkeres, i tillegg til nærtrafikken, av både intercitytog, regiontog, langdistanse- og utenlandstog, godstog og flytog. Disse togtypene har i utgangspunktet svært forskjellige stoppmønstre og hastigheter. På strekningen Oslo S–Asker er alle disse togtypene representert. I tillegg til nærtrafikken trafikkerer de ulike togtypene jernbaneløstetet rundt Oslo på følgende måte:

- Intercitytogene strekningene Oslo S–Eidsvoll (over Gardermobanen), Oslo S–Drammen og Oslo S–Moss.
- Langdistanse- og utenlandstogene trafikkerer strekningene Oslo S–Lillestrøm–Eidsvoll/Kongsvinger, Oslo S–Kongsberg og Oslo S–Moss.
- Godstogene trafikkerer alle strekninger unntatt Ski–Mysen–Sarpsborg og nordre del av Gjøvikbanen.
- Regiontogene trafikkerer strekningene Oslo S–Hokksund og Skøyen–Jaren.
- Flytoget trafikkerer strekningen Asker–Gardermoen.

Tabell 45 viser at kapasitetsutnyttelsen på den mest trafikkerte strekningen innenfor triangelet Drammen/Moss/Eidsvoll er på 87,2 prosent som døgngjennomsnitt på hverdager. Dette gjelder for strekningen Skøyen–Asker. Mellom Oslo og Skøyen er kapasitetsutnyttelsen på 68,3 prosent som døgngjennomsnitt. Nesten samtlige avganger innenfor nærtrafikken rundt Oslo trafikkerer denne strekningen. På disse strekningene ligger kapasitetsutnyttelsen vesentlig høyere enn det den internasjonale jernbaneunionen anbefaler. Ifølge Jernbaneløstetets Network Statement av 15. mars 2003 er Oslo Sentralstasjon, Oslotunnelen og strekningen Oslo S–Ski ansett for å være overbelastet i rushtiden.

Trønderbanen

Trønderbanen trafikkerer Dovrebanen på strekningen Trondheim–Støren, Rørosbanen mellom Støren og Røros, Nordlandsbanen på strekningen Trondheim–Steinkjer og Meråkerbanen mellom Hell og Storlien. Jernbaneløstetets kapasitetsberegninger viser at kapasiteten for Trønderbanen varierer mellom 26 og 100 tog per døgn.

For Trønderbanen varierer togtettheten mellom 0,25 og 2,71 tog per time i døgngjennomsnitt. Jernbaneløstetet for Trønderbanen har Trondheim som knutepunkt og Røros, Storlien og Steinkjer som ytterpunkter. I tillegg til nærtrafikken og regiontrafikken som er en del av ordningen med statlig kjøp, trafikeres hele jernbaneløstetet for Trønderbanen også av godstog. I tillegg går det langdistansetog på strekningene Trondheim–Støren. Dette er tog som trafikkerer Dovrebanen.

På strekningen mellom Trondheim og Steinkjer er kapasitetsutnyttelse på hverdager ca. 70 prosent. Dette er en høyere kapasitetsutnyttelse enn det den internasjonale jernbaneunionen anbefaler. På de øvrige delene av jernbaneløstetet for Trønderbanen varierer kapasitetsutnyttelsen på hverdager mellom 20 og 40 prosent.

De øvrige nærtrafikkproduktene

De øvrige nærtrafikkproduktene trafikkerer Sørlandsbanen på strekningen Stavanger–Egersund og Bergensbanen på strekningen Bergen–Myrdal. Jernbaneløstetets kapasitetsberegninger viser at kapasiteten for strekningen Bergen–Arna er 116 tog per døgn. For strekningen Arna–Voss–Myrdal varierer kapasiteten mellom 60 og 80 tog per døgn. For Jærbanen varierer kapasiteten mellom 104 og 126 tog per døgn.

Togtettheten for strekningen Bergen–Arna er 5,67 tog per time. For strekningen Arna–Voss–Myrdal varierer togtettheten mellom 1,17 og 1,75 tog per time. For Jærbanen er togtettheten 3,79 tog per time. Jærbanen og de aktuelle delene av Bergensbanen har et relativt enkelt trafikkemønster, og i tillegg til nærtrafikken trafikkeres disse strekningene av regiontog og godstog. På strekningen Bergen–Myrdal går det også langdistansetog.

I forhold til Jernbaneløstetets kapasitetsberegninger er den faktiske kapasitetsutnyttelsen på strekningen Bergen–Arna på hverdager høyere enn den beregnede tilgjengelige kapasiteten, mens kapasitetsutnyttelsen på strekningen Arna–Voss–Myrdal varierer mellom 46,7 og 52,5 prosent. Kapasitetsutnyttelsen på Jærbanen varierer på hverdager mellom 72,2 og 87,5 prosent. På Jærbanen og strekningen Ber-

gen–Arna ligger kapasitetsutnyttelsen vesentlig høyere enn det den internasjonale jernbaneunionen anbefaler. Ifølge Jernbaneløstetets Network Statement av 15. mars 2003 er strekningen Bergen–Arna ansett for å være overbelastet mellom 06.30 og 00.30 på virkedager.

Intercitytrafikken

Intercitytrafikken går delvis på linjenettet rundt Oslo. De øvrige delene av intercitylinjene utgjøres av Vestfoldbanen (Drammen–Skien, 148 km), Østfoldbanen mellom Moss og Halden (ca. 76 km) og Dovrebanen mellom Eidsvoll og Lillehammer (ca. 117 km). Jernbaneløstetets kapasitetsberegninger viser at kapasiteten for Vestfoldbanen mellom Drammen og Skien varierer mellom 38 og 94 tog per døgn. For Østfoldbanen mellom Moss og Halden ligger kapasiteten rundt 110 tog per døgn, og for Dovrebanen mellom Eidsvoll og Lillehammer ligger kapasiteten rundt 85 tog per døgn.

Togtettheten for Vestfoldbanen mellom Drammen og Skien varierer mellom 1,50 og 1,75 tog per time. For Østfoldbanen mellom Moss og Halden ligger togtettheten mellom 2,08 og 2,29 tog per time og for Dovrebanen mellom Eidsvoll og Lillehammer varierer togtettheten mellom 2,13 og 2,54 tog per time. Vestfoldbanen (Drammen–Skien), Østfoldbanen mellom Moss og Halden og Dovrebanen mellom Eidsvoll og Lillehammer har et relativt enkelt trafikkemønster. Dovrebanen og Østfoldbanen trafikkeres også av langdistanse- eller utenlandstog og godstog, mens Vestfoldbanen kun trafikkeres av intercitytog.

De deler av intercity-pendelen mellom Skien–Sandefjord og Lillehammer–Hamar som har lav togtetthet, preges likevel av en relativt høy kapasitetsutnyttelse. I forhold til kapasitetsutnyttelsen utgjør strekningen Skien–Sandefjord en flaskehals på strekningen med 94,5 prosent kapasitetsutnyttelse på hverdager. Dette er vesentlig høyere enn det den internasjonale jernbaneunionen anbefaler. På strekningen Eidsvoll–Lillehammer ligger kapasitetsutnyttelse på mellom 50 og 60 prosent på hverdager. For øvrig benytter disse intercitytogene de mest trafikkerte delene av jernbaneløstetet rundt Oslo. Østfoldbanen mellom Moss og Halden har en kapasitetsutnyttelse på hverdager på ca. 45 prosent. Også nærtrafikkdelen av Østfoldbanen (strekningen Oslo S–Moss) har en relativt sett moderat kapasitetsutnyttelse i forhold til Jernbaneløstetets kapasitetsberegninger, men strekningen Oslo S–Ski er i Network Statement definert som overbelastet i rushtiden.

Regiontog- og lokaltogtrafikken

Tabell 46 Kapasitet, trafikk tetthet og kapasitetsutnyttelse i regiontog- og lokaltognettet. Kapasitet målt i tog per døgn i begge retninger. Trafikk tetthet målt i gjennomsnittlig antall tog per time. Kapasitetsutnyttelse målt i gjennomsnittlig prosentandel av kapasiteten

Strekninger	Kapasitet		Trafikk tetthet		Kapasitetsutnyttelse	
	Laveste	Høyeste	Laveste	Høyeste	Laveste	Høyeste
Bratsbergbanen	88	96	0,75	1,67	18,8	41,7
Hokksund–Geilo	54	70	0,83	1,00	28,6	44,4
Myrdal–Flåm		36		0,25		16,7
Nelaug–Arendal		26		0,50		46,2
Kristiansand–Egersund		54		0,96		42,6
Jaren–Gjøvik		38		0,75		47,4
Rørosbanen (Hamar–Støren)	26	72	0,38	1,00	32,4	53,3
Raumabanen		38		0,63		39,5
Nordlandsbanen	28	90	0,50	2,71	33,3	72,2
Ofofbanen		74		1,42		45,9

Region- og lokaltogene trafikkerer i all hovedsak enkeltsporet linje. Unntaket er Gjøvikbanen med tre kilometer dobbeltspor. Med unntak av strekningene nær Stavanger og Trondheim deler regiontogene mellom Kristiansand-Stavanger, på Rørosbanen og på Nordlandsbanen infrastrukturkapasiteten kun med godstog. Godstrafikk er også den eneste konkurrenten om infrastrukturkapasiteten på Raumabanen og Ofofbanen. Flåmsbanen og Arendalsbanen trafikkeres for tiden kun av regiontrafikk, og med unntak for strekningen Nordagutu–Hjuksebø gjelder dette også for Bratsbergbanen. Strekingen Hokksund–Arna trafikkeres også av langdistansetog og godstog, mens Gjøvikbanen trafikkeres av nærtrafikk og godstrafikk til Jaren.

Utviklingen i kapasitetsutnyttelse og trafikk tetthet

Med noen få sentrale kapasitetsutvidelser har sporkapasiteten vært uendret i perioden 1997–2003. De viktigste kapasitetsutvidelsene er knyttet til åpningen av Gardermobanen og Romeriksporten, samt økning til fire spor på Nationalteatret og Skøyen stasjoner. Disse tiltakene førte til at sporkapasiteten økte fra 336 tog per time i 1995 til 1 016 tog per time i 2003 mellom Oslo S og Lillestrøm og fra 690 tog per time i 1995 til 918 tog per time i 2003 mellom Oslo S og Skøyen. Kapasiteten mellom Lillestrøm og Eidsvoll har også økt. Disse kapasitetsutvidelsene har virkning i den grad de møter et transportbehov på den aktuelle strekingen, eller i den grad tiltakene mer generelt fjerner eller reduserer effekten av flaskehalser. Men ofte må det ifølge Jernbaneverket iverksettes tiltak flere steder på samme strekning for at de skal ha kapasitetsøkende effekt. Beregninger av kapasitetsutnyttelse viser at kapasitetsutnyttelsen mellom Oslo S og Lillestrøm er vesentlig lavere enn for eksempel for strekingen mellom Oslo S og Asker.

4.6.2 Kapasitet i togmateriell og personell

Materiellplanen utarbeides på grunnlag av ruteplanen og ønsker om setekapasitet og øvrige markedsbehov (komfort, hastighet, service om bord osv.). Personellplanene legges så for å sikre riktig bemanning til det rutetilbudet og den kapasiteten og kvaliteten som er vedtatt.⁴⁸

Opplysninger fra NSB viser at NSBs materiellbeholdning i all hovedsak brukes løpende i gjennomføringen av ruteplanen. Unntakene fra dette er i hovedsak knyttet til passasjervogner som i stor grad benyttes i de kommersielle togproduktene, eller til materiell som er tatt ut av produksjon for å gjennomgå modifiseringer. I møte med NSB 25. april 2003 ble det presisert at det materiellet som er oppgitt som tilgjengelig, benyttes i den daglige kjøringen av ruteplanen. Vedlikehold og service skjer i driftspausene. NSB har nok materiell og personell til å levere i henhold til ruteplan, men kan få problemer dersom det oppstår følgefeil.⁴⁹

4.6.3 Setekapasitet og setebelegg

NSB foretar målinger av beleggspresenter kun for deler av togproduksjonen som inngår i statlige kjøp.⁵⁰ Kapasitetsutnyttelsen er derfor i denne undersøkelsen beregnet ved forholdet mellom antall personkilometer og antall setekilometer.

Når det gjelder antall personkilometer, framkommer opplysningene om dette i tabell 9. Denne tabellen tar imidlertid ikke hensyn til det trafikkfanget som følger av reiser med rullebilletter, fribilletter og passbilletter. De beregninger som er gjort om setebelegg, bygger etter anbefaling fra NSB på en forutsetning om at rullebilletter, fribilletter og

⁴⁸ Referat fra intervju med NSB 25. april 2003

⁴⁹ Referat fra intervju med NSB 25. april 2003

⁵⁰ Referat fra intervju med NSB 25. april 2003

passbilletter utgjør samme andel av totalt antall personkilometer som for andelen av totalt antall reiser. Videre er det forutsatt at rullebilletter, fribilletter og passbilletter fordeles på produktgruppene med samme faktorer som de reisene som i utgangspunktet fordeles på produktene.

Når det gjelder antall setekilometer, har Riksrevisjonen kun mottatt opplysninger som gir grunnlag

for å beregne reelt antall setekilometer for 2002. Ut fra behovet for sammenlignbare opplysninger bygger denne undersøkelsen på opplysningene om avtalt antall setekilometer (jf. tabell 4) i perioden 1998–2002. Dette angir et lavere nivå på setekapasiteten enn reelt, særlig for nærtrafikken mot slutten av den aktuelle perioden.

Tabell 47 Beregnet setebelegg. Forholdet mellom personkilometer og avtalt setekapasitet 1998–2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Nærtrafikk Oslo	52,9	58,6	51,0	50,1	47,7
Øvrig nærtrafikk	30,5	35,3	32,6	26,0	27,4
Intercitytrafikk	44,3	49,0	37,6	36,4	34,3
Region- og lokaltog	32,6	32,8	30,2	36,9	30,3
Totalt	43,8	48,0	41,4	41,0	38,3

Tabell 47 viser at setebelegget har blitt redusert i perioden 1998–2002, og at dette gjelder for alle produktgruppene. Reduksjonen har vært størst i intercitytrafikken og nærtrafikken rundt Oslo. For nærtrafikken gjenspeiler ikke avtalt setekapasitet den faktiske produksjonen, og det gjør at tabell 47 gir et for positivt bilde av nivået og utviklingen i setebelegget innen nærtrafikken. Med utgangspunkt i opplysningene fra NSB om den faktiske produksjonen i 2002 er setebelegget beregnet til 28,5 prosent totalt sett, fordelt med 28,0 prosent i nærtrafikken rundt Oslo, 19,4 prosent i den øvrige nærtrafikken, 33,3 prosent i intercitytrafikken og 32,2 prosent i regiontog- og lokaltogtrafikken.

4.7 ORGANISATORISK OG STYRINGSMESSIG UTVIKLING AV STATLIGE KJØP

4.7.1 Konkurransutsetting

I St.meld. nr. 26 (2001–2002) ble det opplyst at Samferdselsdepartementet vil innføre bruk av anbud der staten kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontransporttjenester fra NSB. Departementet tok sikte på anbudsutsetting av enkelte lokale og/eller regionale togstrekninger i 2004. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2002 anså flertallet i samferdselskomiteen det som positivt å få flere transportører også innen persontransport. Flertallet forutsatte at hensynet til trafiksikkerhet og tilgjengelig sporkapasitet blir ivaretatt når det åpnes for konkurranse innen persontransport med jernbane. Flertallet påpekte at det er få aktører som står klare til gå inn i konkurranse med NSB på persontransportsiden, og at det å drive jernbanevirksomhet stiller høye krav til både kompetanse og kapital. På denne bakgrunn hevdet flertallet at det er viktig at regjeringen tar seg nødvendig tid til den nødvendige tilrettelegging, slik

at det etableres virksom konkurranse på dette området, jf. B.innst. S. nr. 13 (2001–2002). I St.prp. nr. 67 (2002–2003) opplyste Samferdselsdepartementet om en utsettelse av utlysingen av konkurranse fra høsten 2003 til 2004, og at dette var begrunnet med behovet for en forsvarlig prosess.

Samferdselsdepartementet har i samarbeid med Jernbaneverket og Jernbanetilsynet utarbeidet en rapport om anbud og konkurranse på sporet i september 2002⁵¹. Det legges opp til en anbudskonkurranse der ulike transportaktører konkurrerer om retten til å utøve jernbanetransport på visse vilkår i en nærmere avgrenset periode. En konsekvens av å etablere et godt fungerende konkurransemarked for en tjeneste eller vare vil blant annet være at konkurransen i seg selv gir incentiver til lavere kostnader og bedre kvalitet. Konkurransens styrke vil være avhengig av en rekke forhold, blant annet antall aktører på tilbuds- og etterspørselssiden, samt i hvilken grad én tilbyder lykkes i å differensiere og behovstilpasse sitt produkt bedre enn andre tilbydere.

En forutsetning for virksom konkurranse er at rammebetingelsene legger til rette for like konkurransevilkår mellom operatørene. I rapporten «Anbud og konkurranse om sporet» drøftes ulike forutsetninger og rammevilkår for virksom konkurranse og for sikring av statlig styring i et konkurranseregime. Herunder drøftes juridiske rammevilkår, forutsetninger knyttet til tilgang til trafikkinformasjon, utdanning og opplæring av lokomotivførere, organisering av kjøpperollen, hvordan anbudene skal utformes, forutsetninger vedrørende styring og fordeling av infrastrukturkapasitet og spesielt forutsetninger knyttet til materiell og vedlikehold. Ifølge rapporten vil kapitalbehovet knyttet til rullende materiell være den største utfordringen i et anbudssystem. Det personvognmateriellet som benyttes i Norge i dag, er

⁵¹ Anbud og konkurranse om sporet, rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Samferdselsdepartementet, september 2002

for en stor del skreddersydd for norske forhold, og blant annet drøftes muligheten for at NSBs materiell stilles til rådighet for andre togoperatører og for opprettelse av en materiellpool.

4.7.2 Bruk av kvalitetskontrakter

Formen på framtidige ramme- og kjøpsavtaler ble omtalt i St.meld. nr. 46 (1999–2000), St.meld. nr. 48 (2000–2001) og St.meld. nr. 26 (2001–2002). I St.meld. nr. 26 (2001–2002) ble det opplyst at Samferdselsdepartementet ville innføre kvalitetskontrakter med resultatavhengige tilskudd for kjøp av persontransporttjenester med tog, som tiltak for økt kostnads- og markedseffektivitet, og med klarere krav til tjenestenes kvalitet. Departementet tok sikte på å innføre elementer av resultatavhengighet i 2003, for deretter å foreta en trinnvis utvidelse av systemet. I Innst. S. nr. 228 (2001–2002) sluttet et flertall i samferdselskomiteen seg til dette. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2002 støttet flertallet i samferdselskomiteen bruk av kvalitetskontrakter/resultatavhengige tilskuddsordninger. Flertallet pekte på nødvendigheten av at avtaleverket inkluderer reelle økninger i antall reisende i tillegg til behov for incentiver for kostnadseffektivitet, balansert risiko mellom Staten og NSB BA og de bedriftsøkonomiske målene for transportselskapene. Flertallet forventer at slike resultatorienterte tilskudd og bonusutbetalinger vil være et bidrag til å nå statens overordnede mål om økt overføring av trafikanter fra personbil til kollektivtransport, jf. B.innst. S. nr. 13 (2002–2003).

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet har Transportøkonomisk institutt (TØI) utredet mulighetene for å innføre resultatavhengige tilskuddskontrakter mellom Samferdselsdepartementet og NSB, og resultatet av TØIs utredning er nedfelt i rapporten «Utvikling av kvalitetskontrakter for NSBs intercitymarked» med en utfyllende vedleggsrapport.

Poenget med en incentivkontrakt er å utforme en tilskuddsordning og eventuelt andre kontraktsbestemmelser som gjør at en operatør finner det forretningsmessig lønnsomt å gi et samfunnsmessig «optimalt» tilbud.⁵² Både rapporten fra TØI og «Anbud og konkurranse om sporet» gir uttrykk for at kvalitetskontrakter bør inneholde bonus- og sanksjonsordninger knyttet til både punktlighet og regularitet. Dette innebærer belønning for bedre punktlighet enn avtalt og bot for lavere punktlighet enn avtalt. Tilsvarende bør det knyttes belønning og bot til endringer i forhold til avtalt regularitet. Det framheves i begge rapportene at sanksjonsordningen tar utgangspunkt i endringer i forhold til avtalt punktlighet og regularitet som operatøren selv har ansvaret for. I

«Anbud og konkurranse om sporet» heter det videre at man bør vurdere en ordning der togoperatøren får kompensasjon for innstillinger og forsinkelser som Jernbaneverket svarer for. For forsinkelser skal denne godtgjørelsen ifølge forslaget beregnes per minutt forsinkelse.⁵³ TØIs rapport foreslår et tilskudd per passasjer, per togkilometer og per setekilometer. Samferdselsdepartementets rapport foreslår en godtgjørelse per oppnådd terskelverdi i passasjerøkning, hvor operatøren får beholde de økte billettinntektene selv.

Kvalitetskontrakter vil bli innført trinnvis for å vinne erfaring med å måle incentiveeffekten, økonomiske konsekvenser og ansvarsdeling innenfor kontrakten.⁵⁴ I rammeavtalen for perioden 2003–2006 er det satt av inntil 80 mill. kroner (20 mill. kroner per år i 2003-kr) av avtalebeløpet til resultatavhengige tilskudd/bonusutbetalinger for på forhånd fastsatte kvalitetsmål. Kvalitetsmålene vil bli nærmere fastsatt i de årlige kjøps-/kvalitetsavtalene, og utbetalingen vil skje på grunnlag av resultater per togprodukt. Kjøpsavtalen fastslår at det er satt av 20 mill. kroner til resultatavhengig tilskudd/bonusutbetaling for intercitytrafikken. I utgangspunktet vil kvalitetsmålene som er lagt til grunn for det resultatavhengige tilskuddet i 2003, være knyttet til økt antall passasjerer, økt togproduksjon og økt punktlighet/regularitet. I tillegg vil det bli vurdert resultattilskudd knyttet til økt kundetilfredshet. Den konkrete utformingen av de resultatavhengige tilskuddene skal innarbeides i en egen tilleggsavtale til denne avtalen. Departementet er inne i en prosess i forhold til NSB hvor man forsøker å utvikle en kvalitetsavtale for det resultatorienterte tilskuddet som er en del av kjøpsavtalen for 2003. Dette arbeidet omhandler blant annet bruk av styringsindikatorer og ansvar for avvik. Per 13. mai 2003 er denne tilleggsavtalen ennå ikke ferdig framforhandlet.⁵⁵ I kjøpsavtalen for 2003 presiseres det, som i kjøpsavtalene for tidligere år, at Samferdselsdepartementet i henhold til hovedavtalen punkt 8, vil kunne kreve økonomisk kompensasjon fra NSB ved større avvik i forhold til punktlighetsnormen.

Kjøpsavtalen fastsetter en punktlighetsnorm for de ulike toggruppene. For 2003 er denne normen at 80 prosent av intercity- og nærtogene skal ha maksimalt tre minutter forsinkelse, mens 90 prosent av region- og lokaltogene skal ha maksimalt tre minutter forsinkelse.

Rammeavtalen fastsetter at NSB skal levere tre rapporter per år til Samferdselsdepartementet med opplysninger om driftsavbrudd i perioden, årsaken til disse, punktlighet og regularitet, samt trafikkomfang ved antall kunder og passasjerinntekter per pro-

⁵³ Anbud og konkurranse om sporet, s. 39–40

⁵⁴ St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Samferdselsdepartementet

⁵⁵ Referat fra intervju med Samferdselsdepartementet 13. mai 2003

⁵² Utvikling av kvalitetskontrakter for NSB intercitymarked, sammendragsrapport, TØI, s. 2

dukt. I intervju har NSB gitt uttrykk for at realendringer i trafikkinntektene vil gi et godt bilde av trafikktviklingen. Av rammeavtalen framkommer det at rapportering av økonomiske nøkkeltall av forretningsmessig betydning forutsettes unntatt offentlig-

heten. Det er ikke lagt opp til at NSB rapporterer om setebelegg eller antall av- og påstigninger for å kontrollere etterlevelsen av denne ordningen. Ved forespørsel kan departementet få tilgang til den statistikken som NSB har utarbeidet over kapasitetsutnyttelse.

5 Vurderinger

5.1 RESULTATER AV TOGPRODUKSJONEN

Staten har i rammeperioden 1998–2001 bevilget 4 649,3 mill. kroner til kjøp av persontransporttjenester fra NSB. Videre er det gjennom den nye rammeavtalen lagt opp til å bevilge 5 545 mill. kroner i perioden 2003–2006⁵⁶. Bevilgningene til statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB har i faste priser økt med 7,4 prosent i perioden 1997–2001. Samtidig har NSBs overskudd knyttet til togproduksjonen som omfattes av statlig kjøp blitt redusert fra 161,8 mill. kroner i 1997 til 14,9 mill. kroner i 2001.

I St.meld. nr. 39 (1996–97) framkommer det som et sentralt mål å styrke jernbanens konkurransevne i forhold til alternative transportformer slik at jernbanen kan avlaste trafikken på vegnettet. Undersøkelsen viser at togproduksjonen innenfor ordningen med statlig kjøp har økt med 10,2 prosent fra 1997 til 2001, målt ved antall togkilometer. Aktivitetsveksten har vært størst innen intercitytrafikken og nærtrafikken rundt Oslo, mens produksjonen innen regiontog- og lokaltogtrafikken er noe redusert. På tross av denne satsningen har persontrafikkomfanget målt i personkilometer blitt redusert med 11,8 prosent fra 1997 til 2001. Målt ved forholdet mellom personkilometer og NSBs driftskostnader har produktiviteten totalt sunket med 21,1 prosent fra 1997 til 2001. Reduksjonen har vært særlig sterk innenfor nærtrafikken.

Aktivitetsveksten har ført til økt kapasitetsutnyttelse på jernbanesporet. I St.meld. nr. 39 (1996–97) er høy kapasitetsutnyttelse sett som en nødvendig forutsetning for at jernbanedriften skal være rasjonell og konkurransedyktig. I meldingen er det samtidig påpekt at kapasitetsbegrensninger hindrer tilfredsstillende driftsstabilitet, og undersøkelsen bekrefter denne sammenhengen mellom den høye utnyttelsesgraden av sporkapasiteten og problemene med driftsavvik. Punktligheten har blitt dårligere fra 1999 til 2002, og antallet innstillinger har ligget på et betydelig høyere nivå i 2001 og 2002 enn i 1998 og 1999. Undersøkelsen viser at en høy andel av driftsavvikene er følgeforsinkelser og avvik knyttet til et relativt begrenset antall begivenheter. Videre dokumenterer undersøkelsen at punktlighetsandelen i rushtiden er lavere enn ellers i døgnet, og at det er relativt færre innstillinger og forsinkelser i helgene

enn på hverdagene. Dette gjelder spesielt for nærtrafikken rundt Oslo og intercitytrafikken der trafikk-tettheten og kapasitetsutnyttelsen er høyest. Punkt-lighetsproblemene er størst i de tidsrommene hvor flest personer benytter togene, og NSBs brukerundersøkelser viser at driftsavvikene er en vesentlig årsak til svak kundetilfredshet.

I perioden 1997–2001 økte driftskostnadene med 12,5 prosent. Økningen henger i første rekke sammen med produksjonsøkningen på 10,2 prosent. NSB bærer de økonomiske konsekvensene knyttet til håndteringen av driftsavvik, og de økte driftsproblemene medfører således også noe økte driftskostnader. Målt ved forholdet mellom antall togkilometer og NSBs driftskostnader har produktiviteten i denne perioden blitt redusert med 0,4 prosent, mens kravet i rammeavtalen for 1998–2001 var en årlig produktivitetsforbedring på 2 prosent (8,2 prosent for perioden). Produktivitetsutviklingen har vært svakest i nærtrafikken rundt Oslo (-3,3 prosent) og i intercitytrafikken (-1,1 prosent).

På bakgrunn av den svake produktivitetsutviklingen, nedgangen i antall personkilometer og økningen i driftsproblemene som har fulgt av den økte utnyttelsen av sporkapasiteten, samt den lave kundetilfredsheten, er det grunn til å stille spørsmål ved om produksjonsøkningen og den økte utnyttelsen av infrastrukturkapasiteten i realiteten har bidratt til å svekke jernbanens konkurransevne i perioden. Det er dermed grunn til å stille spørsmål ved om jernbanen kan bidra til å realisere målet om avlastning av persontrafikken på vegnettet i de områder og de tidsrom det er særlig behov for dette.

Videre innebærer høyere aktivitet og lavere persontrafikkomfang at utnyttelsen av setekapasiteten har blitt dårligere i perioden. Dette gjelder særlig for intercitytrafikken og nærtrafikken rundt Oslo. Den svake produktivitetsutviklingen gir sammen med det reduserte setebelegget grunn til å stille spørsmål ved om togdriften utføres tilstrekkelig rasjonelt. I intercitytrafikken har persontrafikkomfanget vært ganske stabilt i perioden, og årsaken til det reduserte setebelegget er knyttet til den økte setekapasiteten. Dersom NSB hadde klart å opprettholde setebelegget fra 1999 (49 prosent), ville trafikkinntektene fra intercitytrafikken i 2001 ha dekket over 75 prosent av NSBs kostnader knyttet til intercitytrafikken i motsetning til det faktiske nivået på 58,4 prosent.

I forhold til de samfunnsmessige målene for statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB, knyttet til miljøhensyn og behovet for avlastning av vegnettet, er det også et sentralt poeng at bevilgningen be-

⁵⁶ Beløpene er angitt i 2003-kroner. Året 2002 omfattes ikke av noen rammeavtale. Dette året ble det bevilget 1348,6 mill. 2003-kroner

nyttes til å finansiere tog som transportform. Undersøkelsen viser at busstransport inngår som en ordinær og planlagt del av den avtalte produksjonen, og i rammeavtalen for 2003–2006 er det blant annet lagt opp til at NSB under visse vilkår på fast basis kan erstatte tog med buss. Det kan stilles spørsmål ved om dette på en god måte samsvarer med forutsetningene for ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB.

På totalnivå har punktlighetsandelen for de produktene hvor det foretas registreringer, variert mellom 85 og 88 prosent. Det er kun tre baner der NSB ut fra tertialrapportene gjennomgående har mer enn 90 prosent av togene i rute ved ankomst til endestasjonen. Dette er strekningen Bergen–Arna, Jærbanen og Raumabanen. Målt i togkilometer utgjorde disse strekningene ca. 8 prosent av produksjonen innenfor statlig kjøp i 2002. Det er på Nordlandsbanen, Rørosbanen, intercitypendelen mellom Lillehammer og Skien og rushtidstrafikken i Oslo-området at NSB har hatt størst problemer med punktligheten. På bakgrunn av at Østlandsområdet har vært og er et hovedsatsningsområde for NSB og for Jernbaneverkets drifts-, vedlikeholds- og investeringsaktiviteter er det grunn til å peke spesielt på driftsproblemene i nærtrafikken rundt Oslo og på intercitystrekningene. I Norsk jernbanepplan ble det påpekt at det på kort og mellomlang sikt var svært viktig å bedre driftsstabiliteten. På grunnlag av konsekvensene for brukerne av togtilbudet er det grunn til å peke på alvoret i de siste års utvikling i omfanget av driftsavvik, spesielt når det gjelder nærtrafikken rundt Oslo. I 2002 var nesten hver fjerde rushtidsavgang i nærtrafikken rundt Oslo forsinket.

Undersøkelsen viser at driftsproblemene i all hovedsak er knyttet til forhold som enten NSB eller Jernbaneverket har ansvar for. Avvik som skyldes værforhold eller driftsuhell, utgjør under 10 prosent av alle registrerte avvik. På denne bakgrunn er det grunn til å understreke behovet for at Jernbaneverket, NSB og eventuelt nye togoperatører på grunnlag av informasjonen i årsaksdatabasen iverksetter samordnede og målrettede tiltak for å redusere driftsproblemene. Samferdselsdepartementet har et overordnet ansvar for dette.

5.2 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS STYRING OG KONTROLL

5.2.1 Overordnet styringsopplegg

Avtalene med NSB er utformet som nettokontrakter, og Samferdselsdepartementet gav i intervju uttrykk for at dette gir NSB incentiver til å oppnå gode resultater, blant annet knyttet til trafikkutvikling og driftsavvik. Videre påpeker departementet at ettersom NSB har fått et krav fra staten om produktivitet, bør selskapet også ha stor frihet til å gjennomføre de

tiltak det mener er nødvendig for å oppfylle produktivitetkravet. På denne bakgrunn har departementet lagt opp til å begrense styringen og kontrollen av ordningen med statlig kjøp til noen grunnleggende krav til togdriften. Dette er på flere måter i tråd med grunntanken i mål- og resultatstyringskonseptet. Kjøperen skal innenfor dette konseptet fastsette mål og følge opp resultater og for øvrig gi leverandører størst mulig frihet.

Kravene i avtaleverket er imidlertid knyttet til omfanget og visse kvalitative kjennetegn ved aktiviteten, herunder punktlighet, detaljerte krav til antall avganger per strekning og krav til setekapasitet per avgang eller tidsenhet. Videre har departementet basert oppfølgingen av aktiviteten på et detaljert fokus på produksjonsendringer i forhandlingene om kjøpsavtalene og detaljert oppfølging av driftsavvik i den løpende dialogen. Det kan reises spørsmål ved om dette er i tråd med grunntanken i mål- og resultatstyringskonseptet.

Det valgte styringsopplegget retter fokus mot aktivitet og ikke mot resultatene av togdriften, som for eksempel antall personkilometer. Et mer resultatorientert fokus vil i større grad gi departementet grunnlag for å følge opp den overordnede målsettingen om styrking av jernbanens konkurransevne for å avlaste vegnettet. På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål ved om Stortingets intensjoner med bevilgningen fullt ut er ivarettatt gjennom de krav og forutsetninger som framkommer i avtaleverket.

Det må også bemerkes at styringen i forhold til målet om styrket konkurransevne gjennom avtaleverkets incentivordninger i hovedsak er knyttet til eieroppfølging av NSBs forretningsdrift. I St.prp. nr. 62 (2001–2002) heter det imidlertid at samfunnsmessig styring av NSB først og fremst skal skje gjennom avtalen om statlig kjøp av persontransporttjenester og ikke gjennom eierstyring. Det kan stilles spørsmål ved om innretningen av avtaleverket sikrer departementet tilstrekkelige styringsmuligheter.

Som tidligere beskrevet er høy kapasitetsutnyttelse en sentral forutsetning for at jernbanen skal være rasjonell og konkurransedyktig. Samtidig viser undersøkelsen at lav punktlighet og regularitet som konsekvens av høy utnyttelse av infrastrukturkapasiteten kan undergrave jernbanens konkurransevne. Denne typen komplekse sammenhenger i togdriften stiller store krav til departementets oppfølging, og dette gir også grunn til å sette spørsmålstegn ved at kravene i avtaleverket og Samferdselsdepartementets oppfølging i hovedsak rettes mot aktiviteten og i svært liten grad gir grunnlag for styring når det gjelder resultatene av togdriften.

Stortinget har i tillegg ved flere anledninger, blant annet i Innst. S. nr. 328 (2000–2001), påpekt at Samferdselsdepartementet bør sanksjonere ved svak måloppnåelse i forhold til punktlighetsnormen i avtaleverket, og i hovedavtalen framkommer det at Samferdselsdepartementet vil kunne kreve økono-

misk kompensasjon fra NSB ved større avvik fra punktlighetsnormen. Samferdselsdepartementet har til nå ikke benyttet denne anledning, og rammeavtalen for 2003–2006 og kjøpsavtalen for 2003 innebærer ikke noe nytt når det gjelder sanksjoner i forbindelse med manglende måloppnåelse.

5.2.2 Styringsinformasjon

I økonomireglementet § 3.2 framkommer det at departementet skal innhente rapport om resultatene i henhold til de fastsatte oppfølgingskriteriene. Undersøkelsen viser at resultatinformasjonen som skulle belyse måloppnåelsen i henhold til avtaleverkets krav og forutsetninger, enten mangler eller har store svakheter, og dette svekker departementets kontroll- og oppfølgingsmuligheter.

Manglende styringsinformasjon

Gjennomgangen av den styringsinformasjonen som er utarbeidet i Jernbaneverket og NSB og sendt til Samferdselsdepartementet, viser at Samferdselsdepartementet på flere viktige områder ikke har sørget for å innhente tilstrekkelig resultatinformasjon til å følge opp de krav og forutsetninger som er lagt til grunn i avtaleverket og ved Stortingets behandling av Norsk jernbaneplan på en overordnet og helhetlig måte. Dette gjelder standardisert resultatinformasjon om aktivitetsnivået og setekapasitet, produktivitetsutviklingen og kapasitetsutnyttelsen av jernbanespo-ret. I St.meld. nr. 39 (1996–97) ble det forutsatt at togtilbudet som inngår i ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB, skal utføres mest mulig rasjonelt, spesielt sett i forhold til NSBs rolle som eneaktør og eneste reelle selger av persontransporttjenester på jernbanenettet. Innenfor disse rammebetingelsene er forutsetningen om høy kapasitetsutnyttelse, kravet til aktivitetsnivå og kravet til produktivitetsutvikling helt grunnleggende for oppfølgingen av at ordningen med statlige kjøp av persontransporttjenester fra NSB både på kort og på lang sikt gir de tilsiktede resultater på en effektiv måte. Gitt at alle seter som kjøres, er tilgjengelig for passasjerene, er antall setekilometer et pålitelig mål for transportkapasiteten og jernbanens potensial til å avlaste vegnettet, mens personkilometer er et godt mål for utnyttelsen av transportkapasiteten. Videre er togkilometer et relevant mål for NSBs aktivitet og en sentral kostnadsdriver i NSBs regnskap. Det er grunn til å stille spørsmål ved om Samferdselsdepartementet er i stand til å oppfylle sitt oppfølgingsansvar uten resultatinformasjon om disse forholdene.

Manglende gyldighet

Gjennom tertialrapportene får Samferdselsdepartementet informasjon om trafikkteillinger, regularitet og punktlighet. Undersøkelsen viser at denne informasjonen er lite egnet til å følge opp de aktuelle kra-

vene og forutsetningene i avtaleverket.

Undersøkelsen viser at NSBs rapportering om regularitet og punktlighet bygger på data med betydelige svakheter knyttet til relevans. For det første har det i liten grad vært samsvar mellom kravene til punktlighet og den etablerte registreringspraksisen. Statistikken som ligger til grunn for NSBs rapportering, har derfor ikke gitt grunnlag for en reell oppfølging med tanke på de punktlighetskrav som er fastsatt i kjøpsavtalene. I kjøpsavtalen for 2003 er kravene imidlertid endret slik at kravene og den etablerte rapporteringspraksisen er mer konsistent på dette området. Videre rapporteres det på en slik måte at det ikke er mulig å få fram informasjon som er konsistent med avtaleverkets inndeling i toggrupper. Sammenstilling av punktlighetsstatistikken og årsaksdatabasen gir også grunnlag for å stille spørsmål ved hvor relevant det er kun å rapportere om punktligheten ved endestasjoner.

NSB rapporterer regnskapsdata gjennom et årlig driftsregnskap for ordningen med statlige kjøp. Undersøkelsen viser at driftskostnadene og driftsinntektene ikke fullt ut spesifiseres og brytes ned på toggrupper og de enkelte togprodukter i tråd med kravene i avtaleverket. Dette gjør det vanskeligere å følge opp inntekts- og kostnadsutviklingen og bidrar til å svekke regnskapene som kunnskapsgrunnlag for beregning av statlig kjøp.

Oppfølging av styringsinformasjonens omfang og kvalitet

Undersøkelsen viser at NSB og Jernbaneverket samlet har omfattende informasjon, som med en del tilpasninger og økt presisjon i statistikkbearbeidelsen kan danne et meget godt grunnlag for styring av ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester på jernbanenettet.

Det er lagt til grunn i avtaleverket at Samferdselsdepartementet har vide fullmakter til å innhente informasjon og kontrollere kvaliteten på informasjonen. I hovedavtalens punkt 8.4 framkommer det at tertialrapportene skal inneholde informasjon som setter Samferdselsdepartementet i stand til å evaluere effekten og den aktuelle kvaliteten av det kjøpte togtilbudet fordelt på strekninger. Videre har Samferdselsdepartementet etter hovedavtalens punkt 10 adgang til de opplysninger som er nødvendige for å kunne vurdere NSBs behov for statlig betaling og bruk av slike betalingsmidler, herunder foreta kontroll.

Som tidligere beskrevet viser undersøkelsen at den styringsinformasjonen som departementet har innhentet, i begrenset grad setter departementet i stand til å evaluere effekten av det kjøpte togtilbudet, samt følge opp og styre utviklingen av den togproduksjonen som er gjenstand for statlige kjøp. Samferdselsdepartementet har heller ikke stilt spørsmål ved relevansen til de opplysningene som er rap-

portert, eller foretatt kontroller av de systemer og rutiner som ligger til grunn for rapporteringen. Departementet har heller ikke iverksatt tiltak for å sikre datakvaliteten.

Av økonomiregelverket framgår det at hvert departement innenfor sine områder har ansvar for å påse at de nødvendige rutiner og systemer er etablert, og at departementet med mellomrom må gjennomføre evalueringer for å få informasjon om hvorvidt man når de fastsatte målene. På bakgrunn av undersøkelsen kan det reises spørsmål om hvorvidt Samferdselsdepartementet har etablert gode nok systemer for å sikre at NSB leverer de produktene og den produktkvaliteten som reguleres av avtaleverket.

5.2.3 Kontrakter som styringsvirkemiddel

I St.meld. nr. 26 (2001–2002) ble det opplyst at Samferdselsdepartementet ville innføre kvalitetskontrakter med resultatavhengige tilskudd for kjøp av persontransporttjenester med tog, som tiltak for økt kostnads- og markedseffektivitet, og med klarere krav til tjenestenes kvalitet.

Bruk av kontrakter som styringsvirkemiddel, og kvalitetskontrakter i særdeleshet, stiller strengere krav til utformingen av mål og krav, omfanget og kvaliteten på styringsinformasjonen og departementets oppfølging enn det undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementet har lagt opp til i styringen av statlige kjøp av persontransporttjenester fra NSB. For eksempel vil en ordning med belønning og straff for den enkelte transportaktør kreve vesentlig større nøyaktighet enn det som er tilfelle i dagens registrering og behandling av punktlighetsdata. Likeledes vil ikke transportaktørene kunne godta at innstillinger fortsatt blir rapportert både separat og som en del av forsinkelsesstatistikken. Bonusordninger knyttet til produksjonsøkning og trafikkvekst stiller tilsvarende krav til resultatrapporteringens omfang, relevans og pålitelighet. Bruk av kvalitetskontrakter vil følgelig ikke løse Samferdselsdepartementets styringsproblemer med mindre kvalitetskontraktene følges av en vesentlig styrking av styringsinformasjonen.

Videre må departementets målsettinger og krav formuleres på en måte som sikrer styring av sentrale forhold på et overordnet nivå og muliggjør en relevant oppfølging. Kjøpsavtalenes krav til aktivitetsnivå er så detaljerte at de ikke gir grunnlag for en overordnet styring, mens produktivitetskravet i rammeavtalen for 1998–2001 ikke gir noen nærmere definisjon av hvordan produktivitetsforbedringen skal måles.

Kontraktens krav må også bidra til den ønskede utviklingen i resultatene. Fra 2002 til 2003 har det funnet sted en svekkelse av punktlighetskravet ved

at kravet til andel tog som skal ankomme endestasjonen innenfor den fastsatte definisjonsgrensen, er redusert fra 90 prosent til 80 prosent. Undersøkelsen viser at NSB i perioden 1998–2002 for det aller meste av produksjonen har hatt en månedlig måloppnåelse som overstiger 80 prosent. Det nye punktlighetskravet vil således i liten grad gi NSB et press til å forbedre punktligheten.

Innføring av kvalitetskontrakter og bruk av resultatavhengige tilskudd er et virkemiddel som setter sanksjoner og belønning inn i et forutsigbart system. Målet er å påvirke aktørenes handlingsmønster for å sikre oppnåelse av bestemte resultater. Bruken av resultatavhengige tilskudd vil imidlertid også kunne ha uheldige vridningseffekter, og det er derfor viktig at denne typen tilskudd vurderes nøye for å sikre riktig innretning og et riktig nivå på tilskuddet. På bakgrunn av funn i denne undersøkelsen bør det for eksempel utvises forsiktighet med å spesifikt premiere økt produksjon målt i antall avganger eller antall togkilometer når sporkapasitet, materiellkapasitet og personellkapasitet setter grenser for produksjonen og høy utnyttelse kan gå på bekostning av regulariteten og punktligheten.

5.2.4 Konkurransetsetting som styringsvirkemiddel

Samferdselsdepartementet står overfor store utfordringer med hensyn til konkurranseutsetting. Valg av materiell er i teorien et sentralt konkurranseelement. På flere sentrale strekninger har NSB de siste årene imidlertid anskaffet nytt materiell som ikke uten videre har en alternativ anvendelse, og det er sterke argumenter for at dette materiellet skal benyttes som forutsatt. Videre er opprettelsen av en materiellpool nevnt som et virkemiddel for å sikre like konkurransevilkår, men denne løsningen vil innebære at materiell, og dermed i stor grad også komfort, ikke vil være et konkurranseelement. I flere år framover vil konkurransen derfor trolig være begrenset til å omfatte forhold som drift, organisering, service og operatørens evne til å vinne markedsandeler. Sikkerhetshensyn vil også permanent sette grenser for operatørens handlingsrom i togdriften.

Staten er den største enkeltkunde i jernbanemarkedet, samtidig som staten er eier av NSB. I en konkurransesituasjon vil konkurrentene til NSB kunne oppfatte statens eierskap i NSB som en ekstra sikkerhet som gjør det mulig for NSB å ta større risiko enn det rent forretningsmessig er grunnlag for. Det kan derfor stilles spørsmål ved om statens dobbeltrolle i seg selv kan bidra til å svekke mulighetene for reell og virksom konkurranse, og dette stiller store krav til at staten utøver både kjøperrollen og eierrollen på en måte som sikrer statens troverdighet.

Undervedlegg 1:**Produktene i de enkelte toggruppene**

I vedlegg til kjøpsavtalene beskrives den togproduksjonen som inngår i det statlige kjøpet. I perioden 1998–2002 har den aktuelle togproduksjonen vært inndelt i følgende toggrupper og produkter:

Nærtrafikken:

- *Nærtrafikk Oslo*, mellom Oslo og ytterpunktene Eidsvoll, Kongsvinger, Jaren, Spikkestad, Kongsberg, Moss og Mysen(/Sarpsborg)
- *Nærtrafikk Stavanger*, strekningen Stavanger–Egersund (Jærbanen)
- *Nærtrafikk Bergen*, strekningen Bergen–Arna
- *Trønderbanens innerstrekning*, dvs. strekningen Støren–Steinkjer

Intercitytrafikken:

- *Intercity Østfoldbanen*, dvs. strekningen Oslo–Moss–Halden
- *Intercity Vestfoldbanen*, dvs. strekningen Oslo–Larvik–Skien
- *Intercity Dovrebanen*, dvs. strekningen Oslo–Lillehammer (–Otta/Dombås)

Region- og lokaltog:

- Gjøvikbanen, mellom Oslo og Gjøvik
- Randsfjordbanen, mellom Drammen og Hønefoss (t.o.m. 2000)
- Lokaltog Telemark: Bratsbergbanen (Notodden–Skien/Porsgrunn) og Bø–Neslandsvatn
- Arendalsbanen, mellom Nelaug og Arendal
- Regiontog Kristiansand–Stavanger (inkl. lokaltog Vest-Agder)
- Vossebanen, dvs. strekningen Bergen–Voss–Myrdal
- Flåmsbanen, dvs. strekningen Myrdal–Flåm (vintertrafikken)
- Raumabanen, mellom Dombås og Åndalsnes
- Rørosbanen, dvs. strekningen Hamar–Røros(–Trondheim)
- Trønderbanens ytterstrekning, dvs. strekningene Støren–Oppdal/Røros og Hell–Storlien
- Nordlandsbanen, tog på strekningen Trondheim–Bodø
- Ofotbanen, mellom Narvik og riksgrensen (f.o.m 2001)
- Vøgne, mellom Oslo og Geilo (f.o.m 2002)

Undervedlegg 2:**Litteraturliste****Stortingsdokumenter**

- St.meld. nr. 39 (1996–97) Norsk Jernbaneplan 1998–2007
- Innst. S. nr 253 (1996–97) Innstilling fra samferdselskomiteen om Norsk jernbaneplan 1998–2007
- St.meld. nr. 19 (1998–99) Om NSB BAs virksomhet
- Innst. S. nr 138 (1998–99) Innstilling fra samferdselskomiteen om NSB BAs virksomhet
- St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011
- Innst. S. nr. 119 (2000–2001) Innstilling fra samferdselskomiteen om Nasjonal transportplan 2002–2011
- St.meld. nr. 48 (2000–2001) Om NSB BAs virksomhet 2001–2003
- Innst. S. nr. 328 (2000–2001) Innstilling fra samferdselskomiteen om NSB BAs virksomhet 2001–2003
- St.meld. nr. 26 (2001–2002) Bedre kollektivtransport
- Innst. S. nr. 228 (2001–2002) Innstilling fra samferdselskomiteen om bedre kollektivtransport
- St.prp. nr. 1 (1996–97) for Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1997–98) for Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1998–99) for Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1999–2000) for Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2000–2001) for Samferdselsdepartementet
- B.innst. S. nr. 13 (2000–2001)
- St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Samferdselsdepartementet
- B.innst. S. nr. 13 (2001–2002)
- St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Samferdselsdepartementet
- Referat fra Stortingsforhandlingene 14. november 1996
- Referat fra Lagtingsforhandlingene 17. juni 2002
- St.prp. nr. 62 (2001–2002) Om omdanning av NSB BA og Posten Norge BA til aksjeselskaper
- Ot.prp. nr. 2 (1996–97) Om 1 lov om statens postselskap 2 lov om statens jernbanetrafikksel-

skap 3 lov om endringer i andre lover som følge av lov om statens postselskap og lov om statens jernbanetrafikkselskap m.m.

Andre offentlige dokumenter

- Økonomireglement for staten, inklusive de funksjonelle krav til økonomiforvaltningen
- Hovedinstruks for Samferdselsdepartementets interne økonomiforvaltning og etatsstyring
- Regler for Samferdselsdepartementets forvaltning av ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester med jernbane, datert 9. september 1998
- Retningslinjer for forvaltning av Samferdselsdepartementets eierinteresser i NSB BA, datert 16. juli 1999
- Hovedavtalen mellom Samferdselsdepartementet og NSB av 9. september 1997
- Rammeavtalen for perioden 1998–2001 mellom Samferdselsdepartementet og NSB av 22. desember 1997
- Rammeavtalen for perioden 2003–2006 mellom Samferdselsdepartementet og NSB
- Kjøpsavtalen mellom Samferdselsdepartementet og NSB for 1997 med vedlegg
- Kjøpsavtalen mellom Samferdselsdepartementet og NSB for 1998 med vedlegg
- Kjøpsavtalen mellom Samferdselsdepartementet og NSB for 1999 med vedlegg
- Kjøpsavtalen mellom Samferdselsdepartementet og NSB for 2000 med vedlegg
- Kjøpsavtalen mellom Samferdselsdepartementet og NSB for 2001 med vedlegg
- Kjøpsavtalen mellom Samferdselsdepartementet og NSB for 2002 med vedlegg
- Kjøpsavtalen mellom Samferdselsdepartementet og NSB for 2003 med vedlegg
- Sportilgangsavtalen mellom Jernbaneverket og NSB
- «Kontrakter som styringsvirkemiddel. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe», 21. desember 2001
- Vedtekter for Norges Statsbaner BA, fastsatt 29. november 1996, og endret senest 21. juni 2001
- Tertialrapporter for statlig kjøp av persontrafikk-tjenester for perioden 1998–2002
- Rutebok for Norge for perioden 1998–2002

- Årsrapport for NSB BA 1999
- Årsrapport for NSB BA 2000
- Årsrapport for NSB BA 2001
- Driftsregnskap for statlig kjøp av persontrafikk-tjenester 1998 med revisjonsrapport
- Driftsregnskap for statlig kjøp av persontrafikk-tjenester 1999 med revisjonsrapport
- Driftsregnskap for statlig kjøp av persontrafikk-tjenester 2000 med revisjonsrapport
- Driftsregnskap for statlig kjøp av persontrafikk-tjenester 2001 med revisjonsrapport
- Jernbaneverkets årsmelding 2001
- Network Statement, Jernbaneverket 15. mars 2003
- Anbud og konkurranse om sporet, rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Samferdselsdepartementet, september 2002
- Utvikling av kvalitetskontrakter for NSBs inter-citymarked, sammendragsrapport
- Utvikling av kvalitetskontrakter for NSBs inter-

citymarked, rapport fra Transportøkonomisk institutt

Presentasjoner og korrespondanse

- Power-point-presentasjon av NSBs kundetilfredshetsindeks, høsten 2002.
- Brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket om sportilgangsavtalen – prinsipielle avklaringer av 16. oktober 1998 med vedlegg
- Internt notat i Jernbaneverket, 10. juni 1999

Statistikk

- Konsumprisindeksen
- Jernbaneverkets punktlighetsstatistikk for 1998–2002
- Jernbaneverkets årsaksdatabase for 1999–2002
- Jernbaneverkets oversikter over innstillinger for 1998 og 1999