



Gjennomføringen av Kolsåsbaneprosjektet

Akershus fylkeskommune

Foranalyse



INNHALDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING.....	3
1.1. BESTILLING AV FORANALYSE	3
1.2. BAKGRUNNEN FOR BESTILLINGEN AV EN FORANALYSE	3
1.3. ANALYSENS INNHOLD.....	3
1.4. METODEBRUK	3
2. KORT OM KOLSÅSBANEPROSJEKTET.....	4
3. FYLKESREVISJONENS FORELØPIGE KOMMENTARER VEDRØRENDE ET UTVALG PROBLEMER SOM HAR OPPSTÅTT.....	8

1. Innledning

1.1. Bestilling av foranalyse

Det vises til plan for forvaltningsrevisjon 2010-2011, hvor det er definert et foranalyseprosjekt vedrørende oppgraderingen av Kolsåsbanen. Hensikten med analysen har vært å gi en grov oversikt over ulike forhold og problemstillinger vedrørende ombyggingen, samt å lage et grunnlag for vurdering av om eventuelle forvaltningsrevisjoner eller kartlegginger skal gjennomføres.

1.2. Bakgrunnen for bestillingen av en foranalyse

Kolsåsbaneprojektet er antakelig et av de største og mest komplekse prosjektene Akershus fylkeskommune har hatt ansvaret for. Oppgraderingen av Kolsåsbanen har ført til at mange innbyggere i en årrekke ikke har hatt tilgang til en bane som de tidligere benyttet hver dag. Planen er at gjenåpningen av hele banen kan skje i 2014. I så fall vil en del brukere ha vært uten bane i 8 år.

Det har vært en rekke variabler som har påvirket prosessen rundt utbedringen av banen. Spørsmålet er hvorvidt det finnes et forbedringspotensial i forhold til håndteringen av fremtidige store samferdselsprosjekter, og om et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan identifisere noen av disse.

1.3. Analysens innhold

Fylkesrevisjonen har i foranalysen utført følgende oppgaver:

- Beskrivelse av sentrale momenter i historikken til ombyggings-/oppgraderingsprosjektet
- Gjort rede for ansvarsforholdene i prosjektet
- Identifisert og kommentert noen utvalgte problemområder i gjennomføringen av oppgraderingen
- Gitt kontrollutvalget et grunnlag for å beslutte om man skal gjennomføre en forvaltningsrevisjon på ett eller flere områder.

1.4. Metodebruk

Det har i foranalysen blitt gjort dokumentanalyser hvor blant annet en del politiske saker og andre dokumenter har blitt gjennomgått. Det har blitt utført intervjuer av et utvalg personer som har vært involvert i Kolsåsbaneprojektet.

2. Kort om Kolsåsbaneprosjektet

Kort om ansvarsforhold og sentrale aktører ved Kolsåsbaneombyggingen

Akershus fylkeskommune (AFK) har den politiske beslutningsmyndigheten i Kolsåsbaneprosjektet. Fylkeskommunens rolle for øvrig er at den er prosjekteier og finansierer ombyggingen på Bærumssiden.

Oslo kommune finansierer på samme måte byggeaktiviteten på Oslosiden, og har der den politiske beslutningsmyndigheten.

Bærum kommune er ansvarlig myndighet når det gjelder politisk godkjenning av reguleringsplanen i Bærum.

AS Oslo Sporveier, eid av Oslo kommune, hadde i sin tid ansvaret for kollektivtransporten i Oslo. Selskapet ble delt i to i 2006. Kollektivtransportproduksjon overtok det operasjonelle ansvaret, mens Oslo Sporveier fikk et administrativt ansvar. Oslo Sporveier ble i 2008 en del av Ruter AS.

Kollektivtransportproduksjon AS (KTP) (eid av Oslo kommune) er eier av infrastrukturen til Kolsåsbanen, og skal på samme måte eie den fremtidige infrastrukturen når denne er ferdigstilt (gjelder også Bærumssiden.)

Ruter AS

Ruter AS er et felles administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Selskapet ble etablert 01.01.2008. Ruter planlegger, samordner, bestiller og markedsfører kollektivtrafikken på vegne av de to fylkene. Ruter har av AFK fått ansvaret for Kolsåsbaneprosjektet på strekningen Bekkestua-Kolsås. Ruter har også fått ansvar for planleggingen av Fornebubanen.

Oslo T-banedrift AS drifter t-banene, og vil også drifte fremtidens metrobane i Oslo og Bærum. Selskapet er eid av Kollektivtransportproduksjon som igjen er eid av Oslo kommune. Oslo T-banedrift AS har etter jernbaneloven ansvaret for de løpende sikkerhetsmessige vurderingene.

Noen utvalgte hovedpunkter for ombyggingen av Kolsåsbanen

Kolsåsbanen ble bygget som en forlengelse av Lilleakerbanen via Jar til Avløs i 1924 og videre til Kolsås i 1930. Banen ble overtatt av AS Oslo Sporveier i 1944.

2001

Utredningsarbeid vedrørende løsninger for Kolsåsbanen:

På bakgrunn av politiske vedtak i Bærum kommune og fylkeskommunen, ble det i 2001 igangsatt et utredningsarbeid i regi av Statens Vegvesen for å avklare hvilke prinsipielle løsninger som skulle legges til grunn for oppgradering av Kolsåsbanen. Banen var i meget dårlig stand, og den hadde et betydelig behov for rehabilitering.

2002

Rapporten "Helhetsplan for Kolsåsbanen":

Arbeidet munnet ut i fremleggelsen av rapporten "Helhetsplan for Kolsåsbanen" i juli 2002. Siktemålet hadde vært å komme frem til en plan som alle parter kunne stille seg bak. Styringsgruppen (som i tillegg til Statens vegvesen inkluderte Akershus fylkeskommune, Bærum kommune, Oslo kommune, Oslo Sporveier og SL) anbefalte et alternativ som innebar at metroen (T-banen) skulle stoppe på Lysakerelven og bybanen (trikken) skulle kjøre helt til Kolsås.

2003

Vedtak av bybanealternativ (trikk):

Gjennom "Helhetsplan for Kolsåsbanen" i april 2003 vedtok fylkesutvalget at bybanealternativet skulle legges til grunn for opprustning av Kolsåsbanen i Bærum.

Bærum kommunes vedtak:

Kommunestyret i Bærum fattet følgende vedtak i møte 18. juni 2003:

"Bærum kommune anbefaler en opprustning av banetilbudet til Kolsås som bybane, med senere forlengelse til Rykkinn. En opprustning av Kolsåsbanen må ha som en viktig og nødvendig premisse at de reisende som hovedregel kan reise direkte uten bytte av transportmiddel på strekningen Kolsås/Rykkinn – Oslo"

Kolsåsbanen nedlagt (1. gang):

Kolsåsbanen ble nedlagt for første gang 1. juli 2003. Bakgrunnen var manglende standard og sikkerhet. Banen var dermed i perioden 1. juli 2003 – 21. november 2004 nedlagt vest for Bekkestua stasjon. Banen var så i full drift fram til ombyggingen startet i 2006.

2004

Utredning av oppgradering:

Norconsult fikk i oppdrag å utrede oppgradering av eksisterende trase, mens Asplan Viak fikk oppdraget med å se nærmere på en mulig bybaneforlengelse fra Kolsås til Rykkinn. På bakgrunn av utredningen fra Norconsult, fremmet fylkesrådmannen høsten 2004 sak om oppgradering av Kolsåsbanen (FTsak nr. 79/04, 14.10.2004). Fylkesrådmannen anbefalte bygging av bybane mellom Jar og Kolsås, samt at traseen skulle opparbeides slik at den ved et fremtidig behov lett kunne omdannes til metrostandard. Fylkestinget fattet imidlertid følgende vedtak:

"Fylkestinget utsetter realitetsbehandling av saken om Bærumsbanen. Komite for samferdsel og miljø gjennomfører et ekstraordinært komitemøte 2. november".

På bakgrunn av komiteens ekstraordinære møte 2. november 2004, ble følgende protokollert på komitemøtet 30. november: *"Det utredes Metroløsning til Kolsås. Utredningen skal inneholde alle vurderinger og konsekvenser når det gjelder investering. Den skal også ta opp en løsning der en bygger Metro fram til Bekkestua i første omgang, med mulig forlengelse siden."*

Gjenåpning:

Kolsåsbanen ble gjenåpnet 22. november 2004. Det ble utført visse oppgraderinger basert på midler fra staten.

2006

Rapport som sammenligner metrodrift og bybanedrift:

En rapport fra Civitas AS, utført for Akershus fylkeskommune, ble ferdigstilt 28.02.2006. Utredningen het *"Kolsåsbanen i Bærum. En sammenligning av metrodrift og bybanedrift på Kolsåsbanen i Bærum"*:

Arbeidet ble løpende drøftet i en samarbeidsgruppe med representanter for Statens Vegvesen, AS Oslo Sporveier, Bærum kommune og Stor-Oslo Lokaltrafikk AS. AS Oslo Sporveier deltok i utredningsarbeidet som faglige rådgivere og i egenskap av rollen som tiltaks-

haver for oppgradering av Kolsåsbanen i Oslo. Beregningene ble slik:

Alternativ / mill kr inv. / drift inkl.
kap.kostvogner, samt vedlikehold:

Metro til Kolsås	575 - 59
Metro til Kolsås og	
Bybane til Bekkestua	628 - 67
Bybane til Kolsås	500 - 69
Bybane til Kolsås og	
Metro til Bekkestua	546 - 87

Faglig uenighet

At det var faglig uenighet om innholdet i CIVITAS-rapporten kommer blant annet frem i et brev kalt *"Kolsåsbanen – Sporveiens kommentarer til rapport fra Civitas datert 28.2.2006"* fra Oslo Sporveier til AFK. Der het det blant annet: *"Vi finner imidlertid grunn til å presisere at det til dels har vært svært vanskelig å få gjennomslag for faglig funderte motforestillinger, og at Sporveien ikke kan gå god for trafikkberegninger, investeringsoverslag og driftskostnadsberegninger"*.

Fylkestinget beslutter metro til Kolsås og bybane til Bekkestua:

I fylkestinget 30.03.2006 ble det så bestemt at alternativet "Metro til Kolsås og bybane til Bekkestua" skulle legges til grunn for oppgraderingen av Kolsåsbanen i Bærum. Dette vil si at en annen løsning enn den som ble vedtatt i 2004 ble valgt. Fylkestinget bestemte at tiltaket skulle prioriteres innenfor Oslopakke 2/Oslopakke 3. Argumentet for valget av løsning var at metroalternativet kom bedre ut når det gjelder å ta høyere passasjervekst uten å måtte øke driftsutgiftene og anskaffe nye vogner. I 2006 ble det dessuten åpnet for trafikale løsninger som av sikkerhetsgrunner ikke var mulig å få gjennomført i 2003.

Ny nedleggelse av Kolsåsbanen:

1.juli 2006 ble Kolsåsbanen på nytt nedlagt. Det heter i notatet *"Kolsåsbanen i Akershus"* fra Byråden i Oslo for miljø og samferdsel til Samferdsels- og miljøkomiteen i Oslo, datert 20. april 2006, at *"Grunnen til stegningen 1. juli er åpningen av T-baneringen 20. august med behov for omdisponering av vogner, kombinert med infrastrukturens tilstand og tid til forberedende arbeider."*

I møte 21.06.2006 stilte så bystyret spørsmål om den planlagte stengingen av Kolsåsbanen 01.07.2006. Byråden for miljø og samferdsel svarte i et notat datert 29.06.2006 til bystyrets organer. Der ble det vist til en redegjørelse fra Oslo T-banedrift AS hvor det het at *"Som AS*

Oslo Sporveier er kjent med vil det ikke være sikkerhetsmessig forsvarlig å fortsette persontrafikk på banen uten å gjennomføre tiltak..." Det ble også i redegjørelsen vist til et notat fra Statens jernbanetilsyn. Der het det blant annet: *"Det er et viktig prinsipp at ansvaret for virksomheten ligger hos den som har tillatelse, jf. forskriften § 3-2 tredje ledd. Dette ansvaret omfatter blant annet at virksomheten drives på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte. Dette innebærer at den som har tillatelse, i dette tilfellet Oslo T-banedrift AS, er pliktig til å vurdere om sikkerheten til enhver tid er god nok og eventuelt treffe nødvendige tiltak, herunder eventuelt stans av driften, der sikkerheten vurderes til ikke å være god nok.*

Erstatningsløsninger:

Både ved stengingen i 2003 og etter stengingen i 2006 har det fungert enkelte erstatningsløsninger i form av buss og trikk. Vi har ikke i arbeidet prioritert å gå nærmere inn på disse, men kan nevne at fra 20. august 2007 og fram til og med 15. februar 2009 ble strekningen Jar – Bekkestua trafikkert med trikk som en forlengelse av linje 13.

2007

Fremdrift:

På spørsmål fra en fylkestingsrepresentant i FT-møte 14.06.2007 svarte fylkesordfører blant annet at *"Reguleringsplaner for strekningen Bekkestua-Avløs og Avløs-Kolsås vil bli fremmet vinteren 2008, vedtak forventes 2008, byggestart våren 2009 og åpning høsten 2010".*

Fremdrift:

I et saksfremlegg i Hovedutvalg for samferdsel og miljø 04.12.2007 heter det at *"Planen er at arbeidene på strekningen Bekkestua – Kolsås kan starte umiddelbart etter at strekningen frem til Bekkestua er åpnet tidlig på høsten 2009. Man vil da kunne åpne banen helt frem til Kolsås høsten 2010/vinteren 2011".* Det heter også i samme saksfremlegg at *"Opprinnelig kostnadsanslag for hele strekningen Bygrensen-Kolsås var på 677 mill. kr. (2008 kr), men det har vært en foruroligende utvikling av byggekostnader det siste året. Revidert kostnadsanslag som bl.a. baserer seg på reelle entreprisekostnader fra banearbeidene i Oslo, er under utarbeidelse og vil foreligge vinteren 2008. Fylkesrådmannen vil legge frem de nye kostnadsanslagene så snart de foreligger".*

2008

Ruter AS:

SL og Oslo Sporveier blir til Ruter AS 01.01.08.

Fremdrift per februar 2008:

I hovedutvalg for samferdsel og miljø ble det 05.02.2008 lagt frem et notat fra administrasjonen vedrørende status for Kolsåsbanen. I notatet heter det blant annet at det skal være mulig å åpne både Metro og bybane frem til Bekkestua tidlig på høsten 2009. I notatet anslås den videre oppstarten av arbeidet med reguleringsplan til mai/juni 2008 for strekningen Avløs-Kolsås. For strekningen anslås det i saken (2/08) at anleggstart blir vinter 2009/10 og åpning 1. kvartal 2010.

Nye kostnadsoverslag:

Usikkerhetsanalyser utført i mars 2008 viste at kostnadsrammen for oppgraderingen i Akershus for strekningen opp til Bekkestua hadde en kostnadsramme på i overkant av 1 mrd kr. (I tillegg kom strekningen Bekkestua-Kolsås på ca. 1 mrd kr.)

Forhandlinger mellom AFK og KTP:

Sommeren 2008 oppstod det en del uklarheter i forhandlingene mellom AFK og KTP. Administrasjonen har oppgitt overfor revisjonen at det springende punktet var hva som skulle skje hvis KTP ble oppløst, privatisert eller lignende. Denne overordnede avtalen måtte på plass før man fikk fornyet avtalen som gikk på dekning av kostnader til KTPs arbeid med planlegging. Avtalen ble undertegnet i oktober 2008.

2009

Februar 2009, redegjørelse for forsinkelser:

Etter at valget av baneløsning var klart, oppstod det etter hvert forsinkelser. I Hovedutvalg for samferdsel og miljø sitt møte 24.02.2009 ble det i saken *"Kolsåsbanen: Justert fremdriftsplan pr. 15.02.2009"* redegjort for bakgrunnen til dette. Det het blant annet: *"Årsaken til endringen i fremdriftsplanen kan bl.a. føres tilbake til:*

- *Opprinnelig anslag var i utgangspunktet optimistisk*
- *Forhandlingene mellom fylkeskommunen og Kollektivtransportproduksjon AS (KTP) sommeren og høsten 2008 medførte noe forsinkelse i prosjekteringsarbeidet*
- *Arbeidet med prosjektering og utarbeidelse av anbudsdokumenter har vært mer ressurskrevende enn først antatt*

- *Ved utarbeidelse av ny fremdriftsplan har man kunnet bygge på praktiske erfaringer fra bygging av parsellen Husebybakken-Åsjordet (åpnet august 2008).*

Finansiering sikret i 2009:

Når det gjelder finansiering var det i lokalt forslag til Oslopakke 3 lagt til grunn et "bevilgningsbehov" på 600 mill. kr til hele prosjektet. Kostnadsanslagene for opprusting av Kolsåsbanen i Akershus ble våren 2009 oppjustert til 2,1 – 2,5 mrd. kr.

Finansieringen av banen helt frem til Kolsås er nå sikret gjennom Oslopakke 3. For bane-strekningen frem til Bekkestua er det planlagt åpning i august 2011. For siste parsell (Avløs-Kolsås) er det nå planlagt byggestart vinteren 2013, med åpning på forsommeren 2014.

2010

Redegjørelse for prisutviklingen på Kolsåsbanen:

I et notat datert 23.04 2010 til Styringsgruppen for Oslopakke 3, informerte fylkeskommunen om prisutviklingen på Kolsåsbanen. Grunnene til at det store avvik mellom anslaget i 2005 og dagens kostnadsramme ble forklart ved:

- Høyere standard på Kolsåsbanen enn den som gjaldt for banene som erfaringstillene var hentet fra.
- Enkelte endringer i prosjektet
- Prisstigning i bygg- og anleggsbransjen ved oppstart av prosjektet
- Indeksregulering, 630 2005-kroner tilsvarer ca. 780 2010 kroner.

3. Fylkesrevisjonens foreløpige kommentarer vedrørende et utvalg problemer som har oppstått

Forutsetninger

Fylkesrevisjonens vurderinger i dette kapittelet må ikke tolkes som endelige konklusjoner, da dette er en foreløpig analyse med begrensninger i faktagrunnlaget som er innhentet. Fylkesrevisjonen er kjent med mange påståtte hendelser i prosjektet, men vi har i denne vurderingsdelen forsøkt å holde oss på et overordnet nivå.

Valg av løsning

Historisk har baneinfrastruktur over fylkesgrensene vært konfliktfylt. Fylkesrevisjonen forstår motivasjonen for at fylkesrådmannen i 2003 anbefalte en kompromissløsning som var forankret hos de ulike offentlige aktørene. En omforent løsning er et godt grunnlag for å kjøre en effektiv utbyggingsprosess. Det at Bærum kommune anbefalte løsningen, ga også i første omgang indikasjoner på god forankring lokalt.

På bakgrunn av den påfølgende utredning og beslutningsprosess, ble det i fylkestinget i mars 2006, vedtatt en løsning med metro helt frem til Kolsås. Oslo Sporveier kunne oppfattes som kritisk til valget av løsning (se for øvrig side 5).

Et sentralt forhold som fylkesrevisjonen ikke har belyst i foranalysen, er om fylkesrådmannen har jobbet tilstrekkelig for å forankre den valgte metroløsningen. Hvilke formelle henvendelser er for eksempel gjort i forhold til Oslosystemet for at man skulle oppnå en omforent løsning?

Stenging av banen

Et mye omtalt forhold i historien om Kolsåsbaneprosjektet, er stengingen av banen 1. juni 2006. I april 2006 begrunnet byråden i Oslo stengingen *"med behov for omdisponering av vogner, kombinert med infrastrukturens tilstand og tid til forberedende arbeider."*

Fylkesrevisjonen har et inntrykk av at begrunnelsen deretter dreide mer og mer mot at stengingen var nødvendig av sikkerhetsmessige hensyn.

Mange så det som påfallende at banen ble stengt like etter at avgjørelsen om metro til Kolsås var tatt. At en av flere grunner som ble oppgitt var behov for omdisponering av vogner, kan ses på som uheldig. Dette fordi det kunne tolkes som om Oslopassasjerer ble

prioritert foran Akershuspassasjerer.

Revisjonen kan likevel ikke på grunnlag av sin foreløpige gjennomgang si at dette var noe som fylkeskommunen lett kunne stoppe. Det er Oslo T-banedrift som sitter på myndigheten til å stoppe driften når sikkerheten ikke er god nok. Banen hadde også tidligere vært stengt en periode som følge av at tilstanden på den var dårlig. Det at Oslo T-banedrift satt på ansvaret for risikovurderingene og for en eventuell stenging av banen, gjør det naturlig at denne aktøren er mer kritisk til den sikkerhetsmessige tilstanden på banen enn det enkelte andre aktører vil være.

Økonomi

Når det gjelder økonomi, hadde man slik fylkesrevisjonen forstår det, ikke noe sikkert erfaringsgrunnlag vedrørende de endelige kostnadene. Men det forelå allerede i 2006 enkelte indikasjoner på at oppgraderingen av banen ville bli mye dyrere enn 600 mill kr. Fylkesrevisjonen ser ikke bort i fra at det fra et planleggingsmessig synspunkt ville vært en fordel å legge mer vekt på usikkerheten i investeringenes kostnader. Det understrekes imidlertid at dette har vært et generelt problem på nasjonalt nivå. I en kvalitetssikring av Oslo-pakke 3 fra juli 2008 bestilt av Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet, ble det konkludert med at det kunne forventes at kostnadene til pakken ville bli mye høyere enn rammen. Per 2010 er Kolsåsbaneprosjektet mye mer modent enn tidligere, og veksten i byggekostnadene har stagnert. Kostnadene synes for tiden å være under kontroll, for eksempel ligger prisen på strekningen bygrensen til Bekkestua an til å bli ca. 140 millioner rimeligere enn det nåværende budsjettet.

Utsettelse av oppstartstidspunkter

Det som har skapt mye frustrasjon blant brukerne av Kolsåsbanen er de stadige utsettelsene av tidspunktet for når driften på Kolsåsbanen skal starte opp. Spesielt gjelder dette i forhold til den siste strekningen opp til Kolsås, hvor anslaget på ferdigstilleles-tidspunkt på relativt kort tid ble endret fra 2011 til 2014. Selv om den enkelte utsettelse har en eller annen form for begrunnelse, mener fylkesrevisjonen at disse endringene indikerer

en risiko for at man ikke har hatt god nok kontroll på prosjektet. Fylkesrevisjonen har et foreløpig inntrykk av at man ofte har operert med "best case"-anslag på ferdigstillestidspunkt, det vil si et tidspunkt basert på optimal fremdrift. Dette kan være en indikasjon på for lite fokus på risiko-vurderinger.

Konklusjon

Kolsåsbaneprojektet er et komplekst prosjekt. Eksempler på sentrale risikoområder hvor uønskede hendelser har inntruffet er som nevnt prosessen rundt valget av løsning, stenging på tidlig tidspunkt, forsinkelser og økonomi.

Fylkesrevisjonen mener summen av disse hendelsene tilsier at det er viktig med et søkelys på hvordan man på et overordnet nivå styrer store samferdselsprosjekter i AFK. Her tenker vi blant annet på planleggingsprosessen, system for oppfølging og kvalitetssikring, bemanning og kompetanse m.m.

Valg av Forvaltningsrevisjonsprosjekt

I møte i Kontrollutvalget 26/4-2010, diskuterte utvalgets medlemmer, på bakgrunn av informasjon fylkesrevisjonen hadde innhentet, hvorvidt det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon vedrørende Kolsåsbaneprojektet, og hvilken innretning et eventuelt prosjekt skal ha. Kontrollutvalget samlet seg om at det skulle utføres et mer overordnet forvaltningsrevisjonsprosjekt, med tittelen "Akershus fylkeskommunes organisering av store samferdselsprosjekter".

Oslo, 27.05.2010

for *Gro Hilmansen Bratli*
Ketil Roppetstad
revisjonsdirektør

sign.
Ingar Kjetil Larsen
forvaltningsrevisor



Akershus og Østfold fylkesrevisjon

Adresse hovedkontor: Postboks 220 - 1702 Sarpsborg
Besøksadresse hovedkontor: Oscar Pedersens vei 39 – 1706 Sarpsborg
Besøksadresse avd.kontor: Galleriet, Schweigaards gate 4 - 0185 Oslo
Telefon: Sarpsborg 69117000 / Oslo 22055000
E-post: fylkes.revisjonen@ostfoldfk.no
Internett: www.fylkesrevisjon.no