



# Kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren

Samferdselsdepartementet

15. august 2023

[www.kpmg.no](http://www.kpmg.no)



# Sammendrag

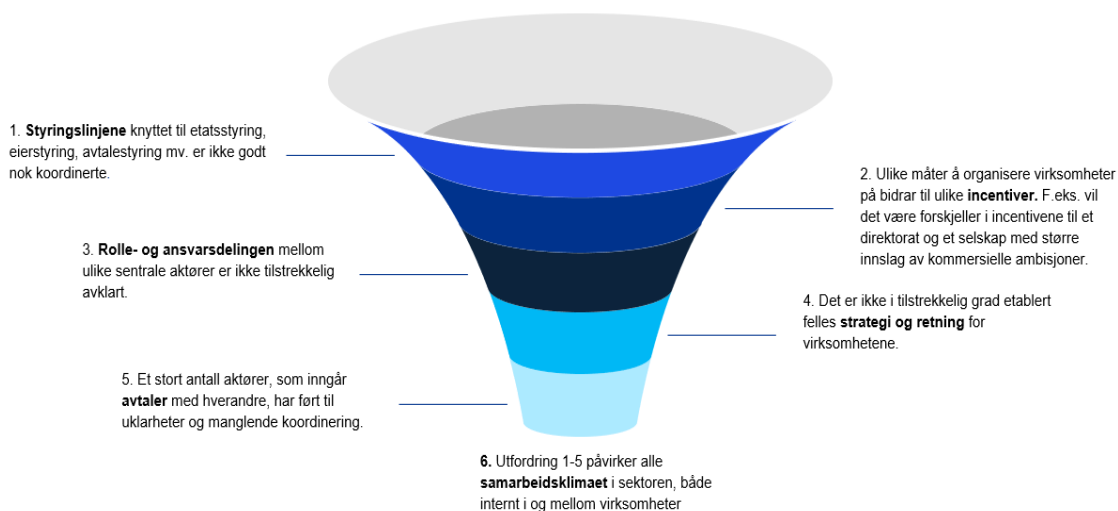
Jernbanen har over lang tid vært en sektor forbundet med et sammensatt utfordringsbilde, herunder blant annet kostnadsoverskridelser i infrastrukturinvesteringsprosjekter, vedlikeholdsetterslep og manglende kapasitet i nett og materiellpark. De senere årene har ulike regjeringer økt bevilgningene til jernbanen betydelig. Dette har lagt til rette for større utbygginger, økt innsats innen vedlikehold og fornyelse og økt passasjervekst. Økt trafikk har videre gitt større belastning på banen, samtidig som det har vært en økning i driftsavbrudd.

Parallelt med bevilgningsøkningene har det blitt gjennomført større og mindre reformer og endringer, blant annet med bakgrunn i de til enhver tid gjeldende politiske ambisjoner. I 2017 implementerte regjeringen Solberg en omfattende jernbanereform, som blant annet innebar konkurranseutsetting av persontogtjenester. Regjeringen Støre har den senere tiden avviklet kjøp av persontogtjenester gjennom konkurranse, og stanset den planlagte konkurranseutsettingen av drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen. Regjeringen har videre satt i gang en gjennomgang av jernbanesektorens organisering og selskapsstruktur, med sikte på å forbedre den jernbanepolitiske måloppnåelsen. I Hurdalsplattformen slår regjeringen fast at gjennomgangen skal bidra til enklere organisering, tydeligere ansvarsfordeling og færre selskaper i sektoren. Den skal i tillegg bidra til sterkere statlig styring av jernbanen og ta utgangspunkt i regjeringens beslutning om å stanse konkurranseutsetting av persontogtrafikken. Som ledd i gjennomgangen skal det gjennomføres en kartlegging av utfordringer i jernbanesektoren. I januar 2023 ble KPMG engasjert av Samferdselsdepartementet for å gjennomføre denne. Samferdselsdepartementet har lagt opp til en trinnvis arbeidsprosess. Kartleggingen skal derfor ha en eksplorativ/utforskende tilnærming og danne grunnlaget for ev. tiltak i neste trinn. Resultatet av kartleggingen er samlet og oppsummert i denne rapporten.

Kartleggingen skal beskrive utfordringer i arbeidsdelingen og samhandlingen mellom aktørene i jernbanesektoren, blant annet mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF. For å få grep om utfordringsbildet vil det være sentralt å identifisere årsaker, for å få grunnlag for å identifisere og implementere tiltak som er egnet for å ta tak i de utfordringene som vurderes som vesentlige.

**Kapittel 1** beskriver bakgrunnen for oppdraget, samt de overordnede kartleggingstemaene. **Kapittel 2** beskriver KPMGs metodiske tilnærming til å løse oppdraget. **Kapittel 3** gir en beskrivelse av våre funn. **Kapittel 4** gir en skjematisk framstilling av de mest sentrale utfordringene vi har observert, sett opp mot det gjennomførte analyser indikerer er årsakene til dem.

På overordnet nivå er det KPMGs vurdering at det er **6 sentrale hovedutfordringer** i sektoren og disse er gjengitt i figuren nedenfor.



Sektoren består av et større antall aktører, og det er etablert ulike former for styringslinjer mellom dem. Kartleggingen viser at disse styringslinjene ikke er godt nok koordinerte. Samtidig består sektoren av virksomheter med ulik organisasjonsform, herunder statlige forvaltningsorganer og ulike typer selskaper med og uten tilknytning til staten. Ulike måter å organisere virksomheter på bidrar til ulike incentiver, og ulike prioriteringer og «logikker» i den enkelte virksomhet. I tillegg er ikke rolle- og ansvarsdelingen mellom sentrale aktører i sektoren tilstrekkelig avklart, og det er ikke i tilstrekkelig grad etablert felles strategi og retning for virksomhetene. Ulike aktører har videre inngått avtaler med hverandre, uten tilstrekkelig grad av koordinering. Det er KPMGs vurdering at disse utfordringene må adresseres for å i større grad enn i dag få sektoren til å «trekke i samme retning», og for å forbedre samarbeidsklimaet.

Nedenfor gir vi en mer detaljert beskrivelse av våre mest sentrale observasjoner innenfor de ulike temaene som er belyst i kartleggingen.

## 1. Organisering og styringsmodell

Organiseringen av sektoren må sies å være kompleks, med et større antall aktører som til en viss grad trekker i ulike retninger, og tallrike styringslinjer mellom disse aktørene. Dette medfører at det brukes mye ressurser til å få sektoren til fungere «så godt den kan». Videre etterlyser flere aktører et sterkere Jernbanedirektorat, med tydeligere makt og myndighet. En annen hovedutfordring er at styringslinjene knyttet til etatsstyring, eierstyring, avtalestyring, og plan- og budsjettprosessen ikke er tilstrekkelig koordinerte. Dette gir blant annet utslag i manglende informasjonsutveksling, ikke umiddelbart entydige styringssignaler i sektoren, og at det framstår krevende å få det samlede bildet på f.eks. risikoområder. Kartleggingen viser videre at det er behov for styrket samarbeid og forbedrede incentiver for dette i sektoren.<sup>1</sup> Videre er det behov for ytterligere tydeliggjøring av rolle- og ansvarsdelingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Det er generelt krevende grensesnitt mellom flere av aktørene i sektoren, f.eks. mellom direktoratet og foretaket, samt mellom Norske tog og togselskapene.

Den overordnede strategien for jernbanesektoren framkommer delvis av Nasjonal transportplan (NTP). Samtidig er det krevende å få oversikt over hvorvidt de ulike virksomhetenes operasjonelle strategier i sum bygger opp under en helhetlig og dekkende felles strategi for sektoren. De mest førende målene for de enkelte virksomhetene er også varierende, og er i stor grad påvirket av deres rolle og egenart. Det mangler per nå en klar og tydelig ledestjerne for hva sektoren skal oppnå sammen, uavhengig av hvilken styringslinje aktørene befinner seg innenfor. Pengestrømmene i sektoren reflekterer sektorens kompleksitet. Pengestrømmene går både mellom ulike statlige forvaltningsorganer, mellom selskaper og statlige forvaltningsorganer, mellom ulike selskaper, og med ulik grad av regulering i form av avtaler. Utover dette opplever Jernbanedirektoratet en viss informasjonsasymmetri i forbindelse med utarbeidelsen av budsjettforslag fra Bane NOR. Dette underbygges med at grunnlaget for Bane NORs prioriteringer er vanskelig å lese ut av underlagene som direktoratet mottar. I kartleggingen kommer det også fram at Samferdselsdepartementet, i samarbeid med Jernbanedirektoratet og Bane NOR, har igangsatt et arbeid med formål om å forbedre økonomioppfølgingen av tilskuddene til Bane NOR, herunder gjennomgang av kostnadsestimering, KVVU-arbeidet, usikkerhetsanalyser, ulike forhold ved statsbudsjettprosessen, problemstillinger knyttet til avtalerregimet (økonomi) mv. Det forventes at dette arbeidet vil motvirke flere av utfordringene som kartleggingen viser er forbundet med økonomioppfølgingen.

## 2. Praktisering av avtalestyring

Det er flere generelle utfordringer forbundet med avtalestyring i sektoren. For det første tas det ikke tilstrekkelig høyde for egeninteressen hos de ulike aktørene, samtidig som de ulike aktørene kan ha ulik forståelse av elementer som er nedfelt i avtalene. For det andre er det utfordringer forbundet med fleksibilitet og rigiditet i avtalene. Det trekkes fram at avtalene i for liten grad har blitt justert basert på erfaringer, i tillegg til at flere avtaler benyttes på en rigid måte som ikke tilrettelegger for tilstrekkelig samarbeid. For det tredje framgår det at virkemidler i avtalerelasjonene oppleves som en betydelig utfordring blant flere av aktørene. Det underbygges av at det i flere tilfeller er avstand mellom forventninger ovenfra og aktørenes påvirkningsmuligheter. Manglende sanksjonsmuligheter overfor

---

<sup>1</sup> Eksempler på områder med behov for forbedret samarbeid er samhandlingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR om investeringsprosjektene, samt Norske togs og persontogselskaperens samhandling om utveksling av vedlikeholdsdata.

Bane NOR blir særlig framhevet som en utfordring, og det stilles spørsmål om incentivene i avtalene med Bane NOR er tilstrekkelige. I tillegg trekkes risikoplassering i avtalene mellom togselskapene og virkemiddelsselskapene fram som en utfordring i sektoren.

I avtalene mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR framstår utydigheter knyttet til innrapportering og oppfølging som særlig utfordrende. Videre oppfatter Jernbanedirektoratet og Bane NOR sine roller som likeverdige parter i avtaleforholdet som en utfordring som medfører utydigheter og manglende myndighet. Det ser videre ut til at deler av avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR ikke tilrettelegger for oppfyllelse av Samferdselsdepartementets intensjoner om samarbeid. Det underbygges med at Bane NOR, i henhold til hovedavtalen (A1) mellom partene, ikke er pliktig å levere utredninger som bestilles fra Jernbanedirektoratet samtidig som direktoratet vil ha behov for kompetanse fra Bane NOR for å utføre ulike oppgaver. Det framheves også som en utfordring at det tar lang tid å bli enige om effektpakker, som blant annet virker å skyldes manglende forventningsstyring. Det virker i tillegg å være utfordringer knyttet til inndelingen i A-, B- og C-avtaler ettersom partene har ulik oppfatning av inndelingen og hva den medfører. Når det gjelder oppfølging framgår det også at Jernbanedirektoratet ikke opplever å få tilstrekkelig informasjon av Bane NOR til å kunne vurdere om foretakets leveranser er i tråd med avtaler og vederlag. Det pågår imidlertid et arbeid med å forbedre dette.

Kartleggingen viser også at manglende dialog mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet knyttet til faktisk infrastrukturkapasitet medfører utfordringer i forhold til avtalene som blir inngått mellom Jernbanedirektoratet og togselskapene. Det er også forhold i avtalene mellom togselskapene og Norske tog som oppleves noe problematiske, blant annet knyttet til tilpasningsmuligheter av togmateriell.

I kartleggingen framheves det også flere utfordringer knyttet til avtalene med Entur. Det etterlyses blant annet en gjennomgang av finansieringsmodellen for selskapet og sterkere incentiver. Det trekkes i tillegg fram utfordringer i avtalene mellom kollektivselskapene og Jernbanedirektoratet knyttet til nettokontrakter, og utfordringer i avtalene mellom Norske tog og Jernbanedirektoratet knyttet til tydelighet i behovet for tog. I tillegg framgår det at det er behov for justeringer i avtalen mellom Jernbanedirektoratet og Entur, og at Jernbanedirektoratet har startet en gjennomgang av samhandlingsmodellen for å vurdere hvordan samarbeidet med fylker og operatører bør innrettes videre.

### **3. Effektpakker, porteføljestyring og kostnadskontroll i investeringsprosjektene**

Det er flere utfordringer knyttet til effektpakker og porteføljestyring. For det første tyder kartleggingen på at prosessen for å komme fram til effektpakkene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR ikke er tilstrekkelig standardisert og effektiv. For det andre viser kartleggingen at Bane NOR foreløpig ikke har nådd ønsket modenhetsnivå når det gjelder å snu tankegangen internt fra enkeltprosjekter til effektpakker. Det er videre flere utfordringer knyttet til porteføljestyring i Bane NOR, og porteføljestyringsprosjektet har ikke vært godt nok styrt. Samtidig tyder observasjoner fra Bane NORs konsernrevisjon på at det er igangsatt flere hensiktsmessige tiltak for å ivareta porteføljestyringen på en god måte.<sup>2</sup>

Det er også flere utfordringer forbundet med samhandlingen om prosjektmodellen for investeringsprosjekter. Samhandlingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR oppleves ikke å være god nok i en del faser og faseoverganger. Kartleggingen tyder for eksempel på at det er behov for å avklare roller og ansvar i fasen mellom KS1 og forprosjekt. Det er videre stor usikkerhet knyttet til estimatene i NTP. Selv om Bane NOR jobber med å forbedre kvalitet på tallunderlag og periodisering, vil usikkerheten fortsatt være stor, før prosjektering og grunnundersøkelser. Videre er samarbeidet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR innen estimering forbedret..

Det er videre utfordringer knyttet til prosjektstyring i Bane NOR.<sup>3</sup> Eksterne evalueringer av prosjektstyringen viser at foretaket gjennomfører prosjekter etter et standardisert rammeverk for de fleste områder. Samtidig viser målingene for eksempel til at det gjennomføres mange ulike prosesser

---

<sup>2</sup> Konsernrevisjonen anbefaler at det gjennomføres en ny revisjon på området når implementeringen er ferdigstilt.

<sup>3</sup> Se for øvrig Bane NORs interne analyserapport etter hendelsen på Follobanen fra juni 2023.

og endringer i foretaket, og at oppfattelsen i organisasjonen er at mange av prosessene og forbedringsinitiativene aldri blir helt ferdige og fullt ut implementert. Videre viser kartleggingen at bruken av Bane NORs prosjektportal, prosjektmodell og styringssystem i foretaket varierer, og at styringssystemet tidvis er vanskelig å finne fram i. Det er derfor tatt beslutning i foretaket om å bytte ut styringssystemet. Samtidig jobbes det med å forbedre brukervennligheten i prosjektportalen og prosjektmodellen.

Kartleggingen viser også at styret i Bane NOR for tiden jobber med en gjennomgang av prosjektmodellen i foretaket, og hvordan denne brukes. Styret har også etablert en direkte oppfølging av ERTMS. Styret har i flere tilfeller ikke fått god nok informasjon om utfordringer knyttet til investeringsprosjekter i foretaket. Det er igangsatt et forbedringsinitiativ hvor styret er involvert, som skal bidra til forbedret rapportering på utvalgte sentrale risikoområder.

#### **4. Fornyelser og vedlikehold**

Innen fornyelser og vedlikehold jobbes det aktivt med forbedring. Disse områdene er også prioritert av Jernbanedirektoratet og Bane NOR framover. For å få til en effektiv styring av midlene som tildeles områdene er prediktivt/datastyrt arbeid sentralt. Kartleggingen viser at Infrastatus gir god informasjon om fornyelsesbehov, men at det fortsatt er mangler i underliggende data som får konsekvenser for kvaliteten på fornyelsesplanene. Samtidig viser kartleggingen at Bane NOR jobber med å standardisere prosessene sine på området, men at det gjenstår mye arbeid før foretaket er i mål. Det framgår videre at Bane NORs styre har behov for mer informasjon om bruken av midler til fornyelser og vedlikehold, og effekter av innsatsen som legges ned, og at dette er noe foretakets styre og Samferdselsdepartementet følger opp.

#### **5. Togmateriell**

Kartleggingen viser at hovedutfordringen i organiseringen og forvaltningen av togmateriellparken er knyttet til manglende incentiver for optimalt vedlikehold. Utfordringene forsterkes av at Norske tog – som eier – og bruker av materiell – togselskapene – ikke er samme part. Materiellets estimerte levetid på 30 år går utover løpetiden på leieavtalene på 8-10 år, og det skaper ulike horisonter for eier og brukere av materiell. Operatøren vil ha incentiver til å holde vedlikeholdet på et lavere nivå enn det som gir optimal verdiforvaltning over materiellets levetid. Det kan redusere levetiden og gi mindre gunstige forutsetninger for levetidsforlengelser eller medføre at materiellet framstår som mindre attraktivt for reisende enn alternative transportformer.

Det er lite utviklede systemer for systematisk informasjonsdeling om vedlikehold. Dette resulterer i at togmateriell innehar flere feil enn det som er synlig ved overdragelse av brukte togsett. Avtalefestet deling av vedlikeholdsdata fra operatører til Norske tog følges ikke godt nok opp, og det er mindre fleksibilitet til å flytte rundt på materiellet etter behov og prioriteringer, sammenlignet med hvordan det var i tiden med NSB. Vedlikeholdsleverandører opplever utfordringer med at togflåten er lite standardisert, der ulike togtyper fordrer ulike reservedeler, delelagre og servicekompetanse.

Kartleggingen viser at flere aktører i sektoren opplever utfordringer knyttet til tilgang, leiepriser og organisering av verkstedsdrift. I dag inngår operatørene kontrakt med leverandør av verksteder. Dette skal i utgangspunktet være et fritt marked og alle skal kunne tilby verkstedfasiliteter. Hovedutfordringer som trekkes fram fra ulike aktører er at Bane NOR Eiendom oppleves som en monopolleverandør av verksteder for vedlikehold, og det i kombinasjon med avkastningskravet til selskapet bidrar til en målkonflikt mellom lønnsomhet og prioritering av eiendom til jernbaneformål.

Fra operatørsiden hevdes at de ikke får anskaffet nødvendige vedlikeholdsfasiliteter i tide, fordi Bane NOR Eiendom ikke har incentiver til å tilpasse verkstedkapasitet før de har kontrakt med en operatør. Bane NOR Eiendom sitt perspektiv handler om at det er utfordrende å koordinere framtidige behov på verkstedene med togselskaper, vedlikeholdsleverandører, verkstedseiere og Jernbanedirektoratet. Utfordringen er ifølge Bane NOR Eiendom at investeringen i verkstedet ikke kommer tidsnok til behovet. Bane NOR Eiendom sin avveining mellom optimalisert avkastning og tilpasning av grunn til jernbaneformål er påvirket av at styret har satt avkastningskravet til 5,9 %. Selskapet gir uttrykk for at dette med dagens rentenivå er lav avkastning, og at det er årsaken til at ikke andre kommersielle aktører klarer å konkurrere på verksteder.

## **6. Endringer i persontogmarkedet og ev. påvirkning på samhandling mellom aktører og måloppnåelse for sektoren**

Det er delte meninger om effektene av både konkurranseutsetting og overgang til direktetildeling i jernbanesektoren, der både fordeler og ulemper trekkes fram for begge alternativer. Først og fremst trekkes det fram at det er økonomiske gevinster ved konkurranseutsetting. Imidlertid stilles det spørsmål ved gevinstberegningene. Flere aktører framhever gevinster ved konkurranseutsettingen i form av læring i sektoren. I tillegg ser det ut til at sektoren har blitt mer kundeorientert og innovativ. Samtidig opplever flere aktører uheldige effekter av konkurranseutsettingen. Det framheves blant annet at konkurranseutsetting medfører samordningsproblemer. Blant effekter av en overgang til direktetildeling framheves det at Jernbanedirektoratet vil kunne få en svekket forhandlings situasjon, men at det interne ressursbehovet i direktoratet ikke nødvendigvis vil påvirkes. Det trekkes også fram at det kan bli enklere for kundene å forholde seg til færre aktører. Samtidig poengteres det at det er en risiko for at man får mindre kundefokus og drivkraft til innovasjon, i tillegg til redusert kostnadseffektivitet.

Kartleggingen viser også at måloppnåelsen etter jernbanereformen ikke er god nok på enkelte områder, og at enkelte av problemene reformen skulle løse ser ut til å vedvare. Det poengteres også av enkelte aktører at reformen ikke var godt nok utredet før den ble igangsatt. Imidlertid mener mange aktører at det er uheldig med stadige endringer i politiske rammebetingelser i jernbanesektoren, og at det er en utfordring i seg selv.

## **7. Kultur og samhandling i sektoren**

Kartleggingen viser at det er behov for mer samarbeid i sektoren, og at positivt og konstruktivt samarbeid i større grad må støttes opp om av ledere på alle nivåer i de ulike virksomhetene. Per i dag er det en utfordring at «tonen på toppen» varierer internt i og mellom virksomhetene, samtidig som det råder en oppfatning blant mange om at det mangler en felles overbygning og strategi som inneholder felles mål for sektoren. Samtidig som tonen på toppen ikke er omforent er det sprik i kulturen mellom de forskjellige virksomhetene i sektoren hva gjelder skillet mellom forvaltningslogikk og kommersiell tenkning. Denne utfordringen er betydelig og har store implikasjoner for samhandlingen i sektoren. Det at organisasjonene følger alt fra en ren forvaltningslogikk (Jernbanedirektoratet) via en miks (flere av aktørene, herunder Bane NOR, Norske tog) til en mer kommersiell logikk (Bane NOR Eiendom, togselskaper og vedlikeholdsselskaper) kan være en vesentlig årsak til at det i sektoren råder en oppfatning av at aktørene ikke i tilstrekkelig grad trekker i samme retning.<sup>4</sup>

## **8. Erfaringer fra andre land**

I kartleggingen har KPMG sett hen til erfaringer med organisering og styring av jernbanesektoren i andre land, herunder Sverige, Storbritannia, Danmark og Sveits. De 4 landene har alle valgt ulike tilnærminger til organisering og styring, og utfordringene i landene er også ulike. Følgelig er det krevende å trekke tydelige lærdommer fra de ulike landene. På den annen side gir innsikt i de spesifikke tilnærmingene og utfordringene mulighet til å identifisere god praksis og lære av hverandres erfaringer for å videreutvikle og forbedre jernbanesektoren.

Det er noen fellestrekk mellom landene. Det skilles organisatorisk mellom infrastrukturforvalter, togselskaper og myndighet (unntaket her er Sveits). Hva som tilligger de ulike rollene varierer noe. Det er videre variasjon i hvordan konkurranse gjennomføres. Generelt framstår det også som landene har utfordringer knyttet til kostnadsnivået i jernbanesektorene. Tilstrekkelig styringsinformasjon er opplevd som en utfordring blant alle KPMG har intervjuet. Kartleggingen viser imidlertid at Sveits kan være et eksempel å se nærmere på når det gjelder styringsinformasjon, særlig hva gjelder datakvalitet. Den pågående omorganiseringen av jernbanesektoren i Storbritannia kan videre være interessant å følge med på da utfordringsbildet i Storbritannia på flere områder har likhetstrekk med utfordringsbildet i Norge.

---

<sup>4</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at jernbanedirektøren har innført faste toppledermøter for sektoren, som en arena for samordning og kulturbygging på tvers av sektoren. Videre har Jernbanedirektoratet etablert et sektorovergripende program for bedre driftsstabilitet og kundeopplevelser for å styrke samhandlingen og en felles kultur i sektoren, hvor topplederne i sektoren utgjør styringsgruppen. I tillegg jobber Jernbanedirektoratet med å etablere et felles risikostyringsverktøy for jernbanesektoren, som skal sikre en samordnet og lik forståelse av risiko og risikoreducerende tiltak.

# Innhold

<b>1. Innledning</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn for oppdraget	9
1.1.1 Kort kontekst: Status for trafikk på jernbanen og investeringsnivå	10
1.2 Tema for kartleggingen og videre oppbygning av rapporten	12
<b>2. Metodisk tilnærming</b>	<b>13</b>
2.1 Analyse av dokumentasjon	13
2.2 Semi-strukturerte intervjuer	13
2.3 Sammenstilling og analyse av kvantitative data	13
2.4 Løpende tolknings- og dialogmøter med departementet	13
2.5 Skriftlige spørsmål	14
2.6 Prioriteringsmøter	14
<b>3. utfordringer i jernbanesektoren</b>	<b>15</b>
3.1 utfordringer knyttet til dagens organisering og styringsmodell	15
3.1.1 utfordringer vedrørende overordnet ansvar for myndighetsutøvelse	15
3.1.2 utfordringer med praktisering av eierstyring, etatsstyring og virksomhetsstyring	15
3.1.3 utfordringer med arbeidsdeling, roller og ansvar og samhandling	17
3.1.4 utfordringer knyttet til grensesnitt i sektoren	18
3.1.5 utfordringer knyttet til hvilke mål som er mest førende for virksomhetene og om det er etablert felles strategi for sektoren	19
3.1.6 Overordnet kartlegging av pengestrømmer	19
3.1.7 Hvordan jobbes det med å forbedre styringsinformasjon i Jernbanedirektoratet og Bane NOR?	22
3.1.8 Sammendrag av utfordringer	24
3.2 utfordringer knyttet til hvordan avtalestyring praktiseres i sektoren	25
3.2.1 Oppsett av avtalene i sektoren	25
3.2.2 Overordnede utfordringer	27
3.2.3 Avtaler mellom Samferdselsdepartementet, Bane NOR og Jernbanedirektoratet	29
3.2.4 Avtaler med togselskaper	31
3.2.5 Avtaler mellom Jernbanedirektoratet og Entur, kollektivselskaper og Norske tog	32
3.2.6 Alternativer til avtaler	33
3.2.7 Sammendrag av utfordringer	34
3.3 utfordringer knyttet til effektpakker, porteføljestyling og kostnadskontroll i investeringsprosjektene	34
3.3.1 utfordringer knyttet til effektpakker og porteføljestyling	34
3.3.2 utfordringer knyttet til samhandling om prosjektmodellen for investeringsprosjekter	36
3.3.3 Samhandling mellom miljøene for samfunnsøkonomisk analyse	37

3.3.4	Utfordringer knyttet til bruk av prosjektmodell og prosjektstyring i Bane NOR	37
3.3.5	Utfordringer knyttet til byggherrestrategi i Bane NOR	39
3.3.6	Utfordringer knyttet til styringsinformasjon og involvering fra Bane NORs styre	39
3.3.7	Sammendrag av utfordringer	39
<b>3.4</b>	<b>Utfordringer innen fornyelser og vedlikehold</b>	<b>40</b>
3.4.1	Utfordringer knyttet til datadrevet prioritering av vedlikeholdet	40
3.4.2	Utfordringer knyttet til styringsinformasjon	41
3.4.3	Sammendrag av utfordringer	42
<b>3.5</b>	<b>Utfordringer innen togmateriell</b>	<b>42</b>
3.5.1	Effekter av etableringen av Norske tog på forvaltning, utleie og anskaffelser av tog	42
3.5.2	Effekter av Norske tog forvaltnings- og komponentstrategi, inkl. komponentpool	44
3.5.3	Anskaffelser, vedlikehold, materiellturnering og ansvarsforhold	45
3.5.4	Feil på persontogflåten	46
3.5.5	Organisering og drift av verksteder	48
3.5.6	Sammendrag av utfordringer	49
<b>3.6</b>	<b>Endringer i persontogmarkedet, og evt. påvirkning på samhandling mellom aktører og måloppnåelse for sektoren</b>	<b>50</b>
3.6.1	Økonomiske gevinster knyttet til konkurranseutsettingen	50
3.6.2	Effekter av konkurranseutsettingen	50
3.6.3	Erfaringer med jernbanereformen	51
3.6.4	Effekter av å gå over til direktetildeling	51
3.6.5	Sammendrag av utfordringer	52
<b>3.7</b>	<b>Utfordringer knyttet til kultur og samhandling i sektoren</b>	<b>53</b>
3.7.1	Kultur- og samhandlingsutfordringer	53
3.7.2	Sammendrag av utfordringer	55
<b>3.8</b>	<b>Erfaringer fra andre land</b>	<b>55</b>
3.8.1	Effekter av konkurranseutsetting	56
3.8.2	Organiseringen av jernbanen i Sverige, Danmark, Sveits og Storbritannia	57
3.8.3	Utfordringer i landene vi har undersøkt	60
3.8.4	Sammendrag av mulige læringspunkter/fordypningsområder	61
<b>4.</b>	<b>Kategorisering av utfordringer og årsaker</b>	<b>62</b>
	<b>Vedlegg 1: Dokumentliste</b>	<b>67</b>
	<b>Vedlegg 2: Intervjuoversikt</b>	<b>69</b>



# 1. Innledning

De senere årene har det vært flere store kostnadsoverskridelser i utbyggingsprosjektene på jernbanen. Riksrevisjonen har påpekt forbedringspotensial i styringen av vedlikeholdet på jernbanen, og i arbeidet med å realisere effekter av de store investeringene i jernbaneinfrastrukturen.<sup>5</sup>

I 2020 og 2021 iverksatte Samferdselsdepartementet flere tiltak for å forbedre fag- og budsjettstyringen i jernbanesektoren. KPMG ble i denne perioden engasjert av departementet for å gjennomgå styringen av Bane NOR, mens DFØ fikk i oppdrag fra Jernbanedirektoratet å evaluere hvordan direktoratet har greid å oppfylle forventningene som ble satt tre år etter etableringen.<sup>6</sup>

Det har imidlertid vært jobbet lenge med å løse utfordringer i sektoren. Et utvalg som Samferdselsdepartementet nedsatte i 2010 fant utfordringer knyttet til manglende kapasitet i nett og materiellpark, nedslitt infrastruktur, uklar oppgavefordeling, svake incentiver til å drive kostnadseffektivt, for lite langsiktig planlegging, for mye politisk detaljstyring og for lite kundefokus. Utvalgets rapport ble fulgt opp gjennom flere grep av regjeringen i 2012 og 2013.

I 2017 implementerte regjeringen Solberg en omfattende jernbanereform, som blant annet innebar konkurranseutsetting av persontogtjenester. Regjeringen Støre har nå avviklet kjøp av persontogtjenester gjennom konkurranse, og stanset den planlagte konkurranseutsettingen av drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen. Regjeringen har videre satt i gang en gjennomgang av jernbanesektorens organisering og selskapsstruktur. Som ledd i gjennomgangen skal det gjennomføres en kartlegging, som ett av tre delvis parallelle løp.

## 1.1 Bakgrunn for oppdraget

Gjennomgangen skal samlet sett bidra til forbedret jernbanepolitisk måloppnåelse, i tråd med regjeringens politikk og målene i Nasjonal transportplan for 2022-2033. Formålet er å identifisere og gjennomføre tiltak knyttet til styring og organisering av jernbanen som bidrar til at:

1. Jernbanen tar en større andel av person- og godstrafikken der jernbanen har fortrinn, og at regjeringens ambisjon om en offensiv jernbanepolitikk realiseres.
2. Målene for Nasjonal transportplan 2022–2033 nås.

Samferdselsdepartementet vurderer at områdene som betyr mest for måloppnåelse framover er økt driftsstabilitet og en enklere reisehverdag for jernbanens kunder, å få mer jernbane for pengene, samt en mer koordinert styring og utvikling av jernbanen.

I Hurdalsplattformen slår regjeringen fast at den samlede gjennomgangen skal bidra til **enkler organisering, tydeligere ansvarsfordeling og færre selskaper** i sektoren. Den skal videre bidra til **sterkere statlig styring av jernbanen** og ta utgangspunkt i regjeringens beslutning om å stanse konkurranseutsetting av persontogtrafikk. Organisering er kun et av virkemidlene for å oppnå forbedret måloppnåelse, og økonomiske, regulatoriske, styrings- og avtalemessige grep kan være vel så viktig.<sup>7</sup>

Kartleggingen skal fokusere på utfordringer i arbeidsdelingen og samhandlingen i jernbanesektoren, blant annet mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR. For å få grep om utfordringsbilde vil det være sentralt å identifisere rotårsaker, for å få grunnlag for å identifisere og implementere tiltak som er egnet for å ta tak i de utfordringene som vurderes som vesentlige. Kartleggingen skal ha en eksplorativ/utforskende tilnærming og kunne danne grunnlag for eventuelle tiltak i neste trinn.

<sup>5</sup> Se Riksrevisjonens undersøkelser av hhv. effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet fra 2016, av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet fra 2017 og av Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer fra 2021.

<sup>6</sup> KPMGs selskapsgjennomgang av Bane NOR SF fra 2021, og DFØs rapport om Jernbanedirektoratet fra 2020.

<sup>7</sup> Brev fra Samferdselsdepartementet til aktørene i sektoren om orientering om oppstart av prosesser for gjennomgangen. 6. juli 2022.

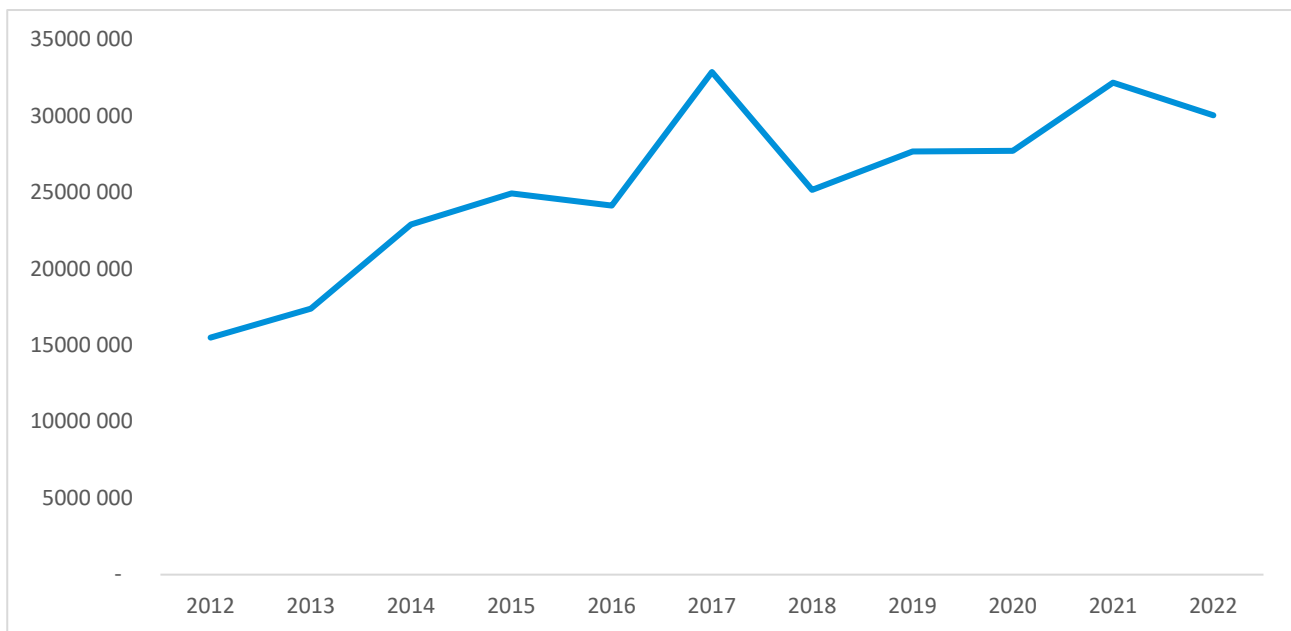
### 1.1.1 Kort kontekst: Status for trafikk på jernbanen og investeringsnivå

I perioden fra 2004 og fram til 2019 har den samlede persontransporten i Norge økt jevnt (med noen årlige variasjoner), med nærmere 40%. Tilsvarende hadde godstrafikken i denne perioden også en økning på om lag 33%. Skinnegående persontransport økte også prosentvis mer enn persontransport langs vei og luft i denne perioden, målt i passasjerkilometer.<sup>8</sup>

Videre har bevilgningene til jernbane økt kraftig de senere årene. De samlede bevilgninger til drift og investeringer over Jernbanedirektoratets budsjett (kap. 1356) økte eksempelvis med over 60 prosent fra 2017 til 2022. Likevel er mellom 60% og 70% av jernbanen vi har i dag bygget før 1910.<sup>9</sup>

#### 1.1.1.1 Bevilgninger over Samferdselsdepartementets budsjett

Bevilgningene til Programkategori 21.50 Jernbaneformål har vært i kraftig vekst under perioden 2012-2022. Bevilgningene har økt med om lag 94 % fra 2012 til 2022, målt i 2021-kroner.



Figur 1: Bevilgninger til Jernbaneformål 2012-2022. Saldert budsjett (i 2021-kroner)

Endringene i bevilgningene må ses i sammenheng med den økte satsningen på jernbanesektoren under perioden, endringene i organiseringen av sektoren, samt opprettelse og kapitalisering av nye selskap. For å vurdere om målsettingen om «mer jernbane for pengene» er oppnådd siden jernbanereformen, må vi se nærmere på hva som er produsert av tjenester i perioden.

#### 1.1.1.2 Kostnadsutvikling i produserte tjenester

Tall fra Statistisk Sentralbyrå<sup>10</sup> viser også en kraftig økning i kostnadsutvikling i sektoren, målt gjennom indikatorene passasjerkilometer, togkilometer og setekilometer. Foreløpig foreligger tall fram til og med 2021 fra SSB.<sup>11</sup> Passasjerkilometer er et mål på transportarbeid beregnet ved å multiplisere antall passasjerer med tilhørende antall reiste kilometer.<sup>12</sup> For å få fram den prisjusterte gjennomsnittskostnaden per passasjerkilometer, deler vi statens totale tilskudd (i 2021-kroner) til Programkategori 21.50 Jernbaneformål i Samferdselsdepartementets budsjett på passasjerkilometer. Tallet vi får fram er hvor mye staten betaler for å frakte 1 passasjer 1 kilometer. Som følge av at vi prisjusterer tallet, er det sammenlignbart over hele tidsperioden 2012-2021.

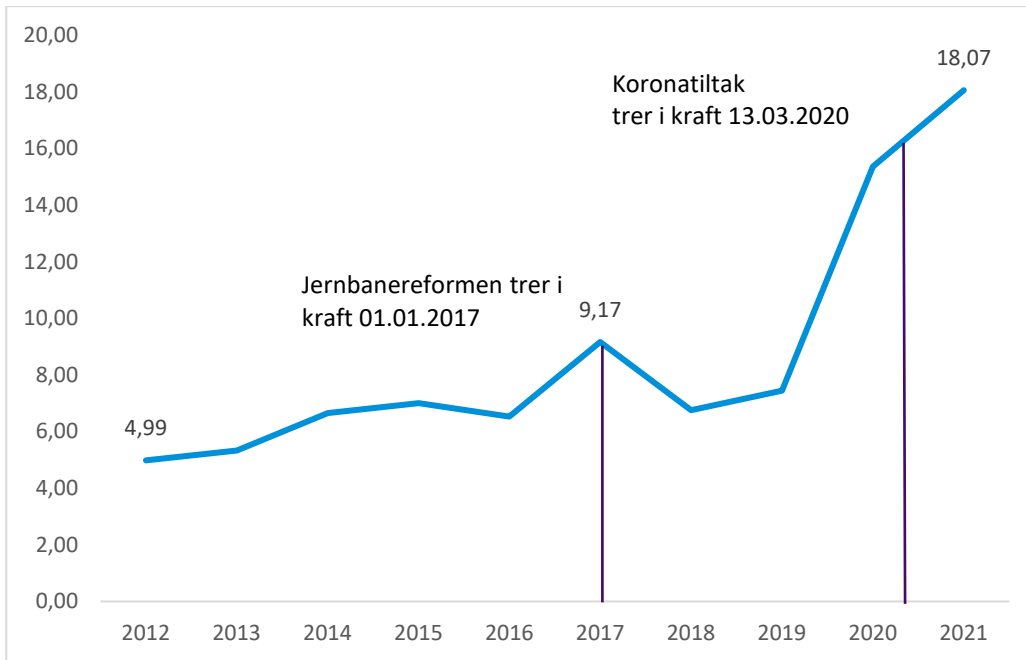
<sup>8</sup> Kilde: ssb.no

<sup>9</sup> Kilde: jernbanedirektoratet.no

<sup>10</sup> Tabell 04780: Gods- og persontransport med jernbane, etter transporttype 2003 - 2021

<sup>11</sup> Oppdatering skal iht. SSB foreligge 31. mai 2023.

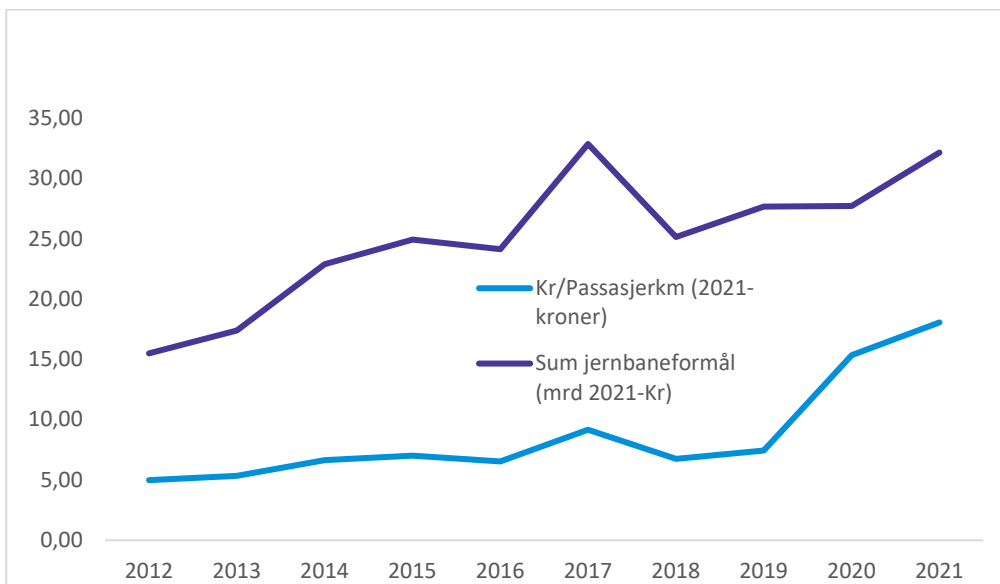
<sup>12</sup> Kilde: ssb.no



Figur 2: Utviklingen i statens utgifter per passasjerkilometer, 2012-2021 (i 2021-kroner), kilde: Samferdselsdepartementet Prop. 1 S (for årene 2012-2021); SSB.

Fra en statlig utgift eller gjennomsnittskostnad på om lag 5 kroner per passasjerkilometer i 2012, steg kostnaden jevnt til litt over 9 kroner i 2017, året hvor reformen trådte i kraft. Det innebærer en økning på om lag 84 %. Den lokale «toppen» i 2017 må ses i sammenheng med omstruktureringene, og særlig selskapsetableringene i forbindelse med reformen. Gjennomsnittskostnadene fortsatte imidlertid å øke fra nivået i 2012, og nådde en topp i forbindelse med koronapandemien, da store deler av trafikkgrunnet forsvant på grunn av strenge reiserestriksjoner. I 2021 var gjennomsnittskostnaden per passasjerkilometer steget til om lag 18 kroner, eller 262 % over nivået i 2012, og 97 % over nivået i reformåret 2017.<sup>13</sup>

Slik det framgår av figuren under, ser vi at det er en nær sammenheng mellom bevilgningene og kostnadene per passasjerkilometer i perioden 2012-2021.



Figur 3: Sammenhengen mellom bevilgninger og gjennomsnittskostnad per passasjerkilometer, kilde: Samferdselsdepartementet Prop. 1 S (for årene 2012-2021); SSB.

<sup>13</sup> KPMG har ikke gjennomført en formell analyse av årsaker til kostnadsøkningene. Både eksogene faktorer, som for eksempel økte priser, og endogene faktorer som er spesifikke for jernbanesektoren, må imidlertid antas å spille inn.

Så lenge trafikkgrunnlaget er relativt stabilt, vil økte bevilgninger naturlig nok drive opp gjennomsnittskostnadene per passasjerkilometer. Vi kan forvente et moderat fall i denne kostnaden i 2022 i forhold til toppåret 2021 på grunn av lettelsene og etter hvert bortfall av reiserestriksjonene, men koronapandemien brakte også med seg et endret atferdsmønster med utstrakt bruk av hjemmekontor og digitale møteløsninger som medførte et fall i trafikkgrunnlaget sammenlignet med før pandemien. Dette er trolig snakk om varige atferdsendringer.

## 1.2 Tema for kartleggingen og videre oppbygning av rapporten

I neste kapittel presenterer vi vår metodiske tilnærming til kartleggingen. I kapittel 3 presenterer vi våre funn, fordelt på følgende tema:

- ✓ Utfordringer knyttet til dagens organisering og styringsmodell
- ✓ Utfordringer knyttet til effektpakker, porteføljestyling og kostnadskontroll i investeringsprosjektene
- ✓ Utfordringer innen fornyelser og vedlikehold
- ✓ Utfordringer innen togmateriell
- ✓ Endringer i persontogmarkedet, og eventuell påvirkning på samhandling mellom aktører og måloppnåelse for sektoren
- ✓ Utfordringer knyttet til kultur og samhandling i sektoren
- ✓ Erfaringer fra andre land

I kapittel 4 kategoriserer vi de ulike utfordringene, med tilhørende mulige årsaker, og gir en skjematisk framstilling av dette.

## 2. Metodisk tilnærming

I vår tilnærming til kartleggingen har vi valgt en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder, herunder:

- ✓ Analyse av dokumentasjon
- ✓ Semi-strukturerte intervjuer
- ✓ Sammenstilling og analyse av kvantitative data
- ✓ Løpende tolknings- og dialogmøter med departementet
- ✓ Skriftlige oppfølgingsspørsmål
- ✓ Prioriteringsmøter

### 2.1 Analyse av dokumentasjon

Det er blitt gjennomført en omfattende analyse av dokumentasjon, som er relevant for å forstå jernbanesektoren og utfordringene forbundet med den. Dokumentasjonen som er gjennomgått inkluderer blant annet stortingsmeldinger og proposisjoner, skriftlige innspill om utfordringer i sektoren fra ulike aktører, tildelingsbrev og årsrapporter fra aktørene, avtaler mellom aktørene og dokumentasjon som belyser styring og organisering av jernbanesektoren i andre land. Se for øvrig vedlegg 1 for dokumentliste.

### 2.2 Semi-strukturerte intervjuer

Semi-strukturerte intervjuer følger en forhåndsdefinert intervjuguide, men gir likevel fleksibilitet til å gjennomføre intervjuet på en naturlig måte ettersom samtalen utvikler seg. Metoden gir også grunnlag for å sammenligne svar på like spørsmål, fra ulike involverte, og ikke minst muligheten for tilpasninger underveis etter hvert som ny kunnskap innhentes og forståelsen for sakskomplekset styrkes. KPMG har gjennomført semi-strukturerte intervjuer med et bredt spekter av representanter fra et stort antall aktører i sektoren i Norge, samt med jernbaneaktører i Sverige, Danmark, Sveits og Storbritannia. En fullstendig oversikt over intervjudeltakere er lagt ved i vedlegg 2.

### 2.3 Sammenstilling og analyse av kvantitative data

Sammenstilling og analyse av kvantitative data har vært en sentral metode i kartleggingen. Vi har hatt en eksplorativ tilnærming til disse analysene, og belager oss i stor grad på uttrekk og sammenstilling av data som er gjennomført av virksomhetene i sektoren (på forespørsel fra KPMG). Basert på vurderinger av datakvalitet og tilgjengelighet er følgende tema delvis belyst gjennom ulike former for sammenstilling og analyse av kvantitative data:

- ✓ Kostnadsutviklingen i jernbanesektoren på overordnet nivå
- ✓ Gevinster av konkurranseutsettingen av persontogtrafikken
- ✓ Kostnadsavvik (sluttprognose) for investeringsprosjekter hvor investeringsbeslutning er fattet fra og med 2017-2023
- ✓ Data fra Infrastatus og BaneData Maximo som belyser datakvalitet på data brukt i prioritering av fornyelser og vedlikehold
- ✓ Utviklingen i feil på materiell

### 2.4 Løpende tolknings- og dialogmøter med departementet

Gjennom hele kartleggingsprosessen har vi gjennomført løpende tolknings- og dialogmøter med Samferdselsdepartementet. Møtene har vært viktige fora for å drøfte observasjonene KPMG har gjort gjennom prosessen, og mulige implikasjoner for videre analysearbeid. Møtene har videre vært viktige for styring av fremdrift og koordinering mellom arbeidet med kartleggingen og Samferdselsdepartementets øvrige arbeid i forbindelse med gjennomgangen av sektoren.



## **2.5 Skriftlige spørsmål**

Mot slutten av datainnsamlingen sendte KPMG skriftlige spørsmål til enkelte aktører, som Jernbanedirektoratet, Bane NOR og Vy, for å få avklart enkelte punkter som ikke ble tilstrekkelig belyst gjennom de øvrige kartleggingsmetodene. Alle aktører svarte skriftlige på disse spørsmålene, og svarene er innarbeidet i rapporten.

## **2.6 Prioriteringsmøter**

Kartleggingen skal skille mellom hva som er vesentlige utfordringer knyttet til måloppnåelse, og hva som er mindre vesentlige utfordringer. Mot slutten av analysefasen gjennomførte KPMG et prioriteringsmøte med Samferdselsdepartementet, hvor vi presenterte en oversikt over identifiserte utfordringer, som grunnlag for prioritering fra departementets side. Innspillene fra prioriteringsmøte utgjorde et viktig grunnlag for KPMGs arbeid med ferdigstilling av rapportutkastet. Rapportutkastet ble videre sendt departementet, Jernbanedirektoratet, Bane NOR og Norske tog andre halvdel av juni 2023. KPMG mottok kommentarer til rapportutkastet fra departementet 29. juni 2023 og fra øvrige aktører 4. august 2023. Deretter innarbeidet KPMG kommentarene, og leverte endelig rapport til departementet 15. august 2023.

# 3. utfordringer i jernbanesektoren

## 3.1 utfordringer knyttet til dagens organisering og styringsmodell

### 3.1.1 utfordringer vedrørende overordnet ansvar for myndighetsutøvelse

I kartleggingen kommer det fram at det overordnede ansvaret for strategiske beslutninger og myndighetsutøvelse i stor grad er plassert hos Samferdselsdepartementet. Samtidig viser kartleggingen at dagens organisering med Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR som sentrale aktører, har potensial for å fungere bedre enn den gjør i dag. Videre framheves det at dette i så fall vil kreve en tydeligere og mer sammenhengende styring fra departementets side. Departementet er både budsjett- og reguleringsmyndighet, samt eier. Det er en utfordring at Samferdselsdepartementet i disse ulike rollene sender ulike signaler til ulik tid, og i forskjellige prosesser, og kartleggingen viser at det er behov for strømlinjeforming. Enkelte aktører trekker videre fram at departementet, etter at reformen trådte i kraft, fortsatte å kontakte Bane NOR direkte, mens kommunikasjonen av og til gikk i avtalesporet gjennom Jernbanedirektoratet. De tre aktørene var alle vant til en annen struktur, og bidro alle til utydeliggjøring. Samtidig påpekes det at departementet, under tidligere organisering av sektoren, i mindre grad opplevde at viktig styringsinformasjon ble formidlet til dem. Med dagens organisering får departementet i større grad informasjon om utfordringer, slik at de får mulighet til å agere på informasjonen.

Funnene i kartleggingen viser at sektoren fungerer så «godt den kan», fordi det brukes mye ressurser på å få den til å fungere. Det kompenseres for en kompleks struktur ved at det er mange aktører som jobber i ulike grensesnitt mellom virksomhetene. Hvis dagens modell skal bevares er det behov for å gjennomgå arbeidsprosessene mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR, kartlegge ressursbruken, samt ta beslutninger om hvor ansvar og myndighet skal ligge.

I intervjuene framkom det også at flere aktører etterlyser et sterkere Jernbanedirektorat, med tydeligere makt og myndighet. I denne sammenheng er det et klart ønske om at direktoratet styrkes både med hensyn til kapasitet og kompetanse. I lys av dette framhever enkelte aktører at det likevel vil være hensiktsmessig at Jernbanedirektoratet driver en mer overordnet styring. Det bør videre defineres hvilke mål som skal styres etter i sektoren, og hva som skal være mest førende. En slik øvelse kan bidra til at man unngår å peke på strukturen som hovedutfordring.

Samferdselsdepartementet opplyser om at det i arbeidet med departementets gjennomgang utredes tiltak innenfor dagens organisasjonsstruktur som kan bidra til sterkere og mer statlig styring av sektoren, herunder blant annet om Jernbanedirektoratet bør få mer ansvar og/eller oppgaver enn direktoratet har i dag. Dette kan innebære å flytte ansvar og/eller oppgaver fra Samferdselsdepartementet, Bane NOR eller de andre virkemiddelsselskapene til direktoratet.

### 3.1.2 utfordringer med praktisering av eierstyring, etatsstyring og virksomhetsstyring

Kartleggingen viser at det er utfordrende at sektoren på mange måter styres gjennom et forvaltningsorgan (Jernbanedirektoratet) og et statsforetak (Bane NOR). I praksis medgår mye tid til å avklare prosesser internt i departementet, og opp mot Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Eksempelvis får både bane-, plan og miljøavdelingen og avdeling for styring, administrasjon og samfunnssikkerhet informasjon fra hhv. Jernbanedirektoratet og Bane NOR om foretakets bruk av bevilgninger og måloppnåelse. Eierstyringen av Bane NOR skal i prinsippet foregå med «armlengdes avstand». Samtidig drives etatsstyring av Jernbanedirektoratet, dels preget av styringssignaler som legger føringer for oppgaver som er tildelt Bane NOR. Det gis derfor oppdrag gjennom etatsstyringen som for eksempel handler om at Jernbanedirektoratet skal undersøke et forhold, i samarbeid med Bane NOR. Dette kan føre til beslagleggelse av tid hos ledere og ansatte i Bane NOR. Kartleggingen viser at dette nødvendigvis ikke er feil, men det konstateres at foretaket på mange måter styres gjennom direktoratet («via-styring»), og at dette er noe som delvis er spesielt for jernbanen. Innen luftfart og vei er det departementet som har den direkte styringskjeden som regulatorisk myndighet, eier og avtalepart. «Via-styringen» kan bidra til at det tilflyter informasjon fra Jernbanedirektoratet til Samferdselsdepartementet, som Bane NOR ikke kjenner seg igjen i.

I dag har Samferdselsdepartementet en liten enhet som har ansvar for eierstyringen. Eierstyringsseksjonen deltar i foretaksmøter, generalforsamling sammen med statsråden, gjennomfører styreevalueringssamtaler, opptrer som valgkomite i styrene, og påser at selskapene er riktig kapitalisert. Videre må styrene i de ulike selskapene sørge for at de har forsvarlig virksomhetsstyring og at de leverer på de oppdrag de er satt til å levere på. I kartleggingen trekker flere fram at eierstyringen fra departementet oppleves å være godt definert, og at den fungerer godt.

Samferdselsdepartementets avdeling for bane-, plan og miljø gir Bane NOR oppdrag indirekte gjennom tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet. Dette gir forsinkelser i informasjonsflyten til Bane NOR, og tilbake til avdeling for avdeling for bane-, plan og miljø igjen. Det gis i denne sammenhengen et eksempel hvor informasjon Bane NOR hadde rapportert til Jernbanedirektoratet om risikovurderinger og risikoreduserende tiltak var foreldet i det informasjonen nådde fram til departementet.

I kartleggingen kommer det fram at Samferdselsdepartementet opplever at styringsdialogen med Jernbanedirektoratet fungerer godt. Departementet opplever at direktoratet har god systemforståelse, og departementet og direktoratet har en felles ambisjon om å drive kontinuerlig forbedringsarbeid. Kartleggingen viser likevel at det ikke er satt opp et tilstrekkelig felles mål bilde for sektoren som tydeliggjør hva de ulike aktørene skal levere på, hva deres bidrag er til utviklingen av sektoren, og grensesnittene mellom dem. Samtidig viser kartleggingen at det er et inntrykk hos flere aktører av at det er en overvekt av jernbanefaglig kompetanse<sup>14</sup> i Bane NOR, mens Jernbanedirektoratet til dels mangler denne type kompetanse.

Kartleggingen viser også at det per i dag er to aktører, Jernbanedirektoratet og Bane NOR, som de facto forventes å utvikle jernbanen og definere hva fremtidens jernbane skal være. En får dermed en modell der to aktører forventes å mene noe om det samme. Det gis videre uttrykk for at det nok ofte ikke er tydelig for togselskapene hvorvidt ansvaret for et konkret område ligger til Jernbanedirektoratet eller Bane NOR. Jernbanedirektoratet har trafikkavtalene med togselskapene, mens Bane NOR har avtalen om sportilgang<sup>15</sup> og er dermed premissgiver. Bane NOR kan ikke fullt ut levere den infrastrukturkapasiteten som er lagt inn i trafikkavtalene, fordi foretakets vurdering er at det ikke er tilstrekkelig kapasitet på nettet. Togselskapene har altså lagt til grunn en økning i sitt tilbud for å levere på trafikkavtalene, som overskrider den faktiske kapasiteten i nettet. Dette får direkte økonomiske konsekvenser, når det ikke er samstemt. Denne utfordringen underbygges ytterligere med ruteplanprosessen hvor det kan se ut til at aktørene har ulike mål. Vy for eksempel ønsker flest mulig ruter, mens Bane NOR ser at en overkapasitet fører til svakere tall for punktlighet og regularitet. Jernbanedirektoratet på sin side påpeker at det på de fleste strekninger finnes eksisterende persontrafikktilbud basert på prosjektet «Ruteplan 2027» som ble utarbeidet av Jernbaneverket<sup>16</sup> i 2016, blant annet gjelder dette rutemodellen på Østlandet og rundt de øvrige storbyene i Norge. På Dovrebanen og Bergensbanen har imidlertid togselskapene bestilt flere avganger enn det som ligger til grunn i «Ruteplan 2027». I tillegg har økte bestillinger fra godsoperatørene kanskje bidratt til sprengt kapasitet. Direktoratet omtaler videre at Bane NOR har mekanismer i jernbaneforskriften til å avslå søknader om kapasitet.

I kartleggingen framkommer det også at det er krevende med flere styringslinjer fordelt på to avdelinger i departementet. Det medgår som tidligere omtalt mye tid til å avklare prosesser internt i departementet, og opp mot Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Eksempelvis får både avdelingen for bane-, plan og miljø og avdeling for styring, administrasjon og samfunnssikkerhet informasjon fra hhv. Jernbanedirektoratet og Bane NOR om foretakets bruk av bevilgninger og måloppnåelse. Bane NOR kan ha rapportert informasjon til en av disse avdelingene, og forutsetter da at departementet har mottatt informasjonen. Samtidig forekommer det at foretaket har informert en avdeling som i utgangspunktet ikke skal agere på informasjonen, og dette krever koordinering mellom avdelingene. Denne koordineringen oppleves ikke alltid å være effektiv nok. Mangler i koordineringen kan føre til at departementet kommer for sent inn i saker, noe som kan få konsekvenser for fremdrift i viktig arbeid for sektoren.

Når det gjelder praktisering av økonomi- og virksomhetsstyring viser dokumentanalyse og intervju at Jernbanedirektoratet gjennom flere interne prosjekter har styrket denne den siste tiden. Det vises til at det er

<sup>14</sup> KPMG har ikke gjennomført en kompetansekartlegging som verifiserer dette,

<sup>15</sup> Sportilgang reguleres i jernbaneforskriftens bestemmelser. I forskriftens kapittel 4 om jernbanerelaterte tjenester står det at bruk av jernbaneinfrastruktur er en del av tjenestene infrastrukturforvalter skal tilby alle jernbaneforetak. Jernbaneforetak som ønsker å kjøre på det nasjonale jernbanenettet må ha avtale om sportilgang og bruk av tjenester (AST) med Bane NOR.

<sup>16</sup> Dagens Bane NOR og Jernbanedirektoratet.

gjort endringer i økonomimodellen for å bedre økonomistyringen på post 01 og 21. Videre er økonomiinfo<sup>17</sup> tatt i bruk for å styrke økonomioppfølgingen og rapporteringen, samt at det er opprettet en egen stabsenhet med ansvar for økonomi- og virksomhetsstyring. Utover dette er styrende dokumenter utarbeidet, og det er innført regelmessig rapportering på virksomhetsplan. Virksomhetsplanene er brutt ned på aktiviteter som kobles mot budsjetter og mål.

Samtidig framhever direktoratet også flere forbedringspunkter som de framover har fokus på, herunder i større grad ta i bruk styringsverktøyet som direktoratet den siste tiden har utviklet – det vil si integrere økonomirapportering, risikovurderinger og rapportering på virksomhetsplan. Direktoratet har også planer om å styrke arbeidet med etterlevelse av policyer og prosedyrer som er utarbeidet.

I KPMGs selskapsgjennomgang av Bane NOR fra 2021 ble det konkludert med at foretaket hadde etablert modne strukturer for virksomhetsstyring, og det ble anbefalt at departementet i sin oppfølging av foretaket burde vurdere å etterspørre effekter av de etablerte strukturene for å fremme bedre virksomhetsstyring.<sup>18</sup> Kartleggingen viser at foretaket har identifisert flere forbedringsområder som har høy prioritering i ledergruppen. Foretaket ønsker blant annet å i større grad integrere nåværende og fremtidige ESG<sup>19</sup>-krav i utforming av strategi og målstyring, inkludert rapportering. Det planlegger videre også å løfte kvaliteten i estimering i planleggingsfasen av prosjekter, porteføljestylingen, samt innen helhetlig risikostyring.

### 3.1.3 Utfordringer med arbeidsdeling, roller og ansvar og samhandling

Kartleggingen viser at det er behov for styrket styring og samarbeid i sektoren. Enkelte togselskaper anbefaler at det jobbes mot helhetlig styring av sektoren mot felles mål, og det trekkes fram at det i dag er tendenser til suboptimalisering og manglende kundefokus. Det poengteres også av enkelte aktører at det ikke er gode nok incentiver for samarbeid, særlig hva gjelder deling av data og standardisering av billett-kategorier. Manglende samarbeid medfører utfordringer knyttet til sømløshet, ressurseffektivitet og enkelhet for den reisende. Noen av togselskapene peker også på det er behov for tydelig og hensiktsmessig ansvarsinndeling og tydelige avtaler mellom aktørene.

I intervjuene gjennomført i kartleggingen hevder flere aktører at Jernbanedirektoratet foreløpig ikke fullt ut har tatt sin rolle som ansvarlig for koordineringen av sektoren, og det gis uttrykk for at det er viktig at direktoratets ledelse i større grad har en god forståelse av oppdraget sitt. Direktoratet har imidlertid nylig fått ny ledelse og det forventes forbedring på dette området framover. Samtidig påpekes det i kartleggingen at Bane NOR og andre aktører direktoratet har avtaler med, kan «velge» andre styringslinjer, noe som i så fall vil redusere direktoratets styringsmuligheter. I forlengelsen av dette trekkes det fram at direktoratet nylig har fått ansvar for å etablere et risikostyringssystem for sektoren, som ifølge departementet vil kunne styrke direktoratets styring. Samtidig jobber Samferdselsdepartementet for tiden med å tydeliggjøre departementets rapporterings- og oppfølgingssystem knyttet til bevilgningene og disses mål/vilkår, både i etatsstyringslinjen overfor Jernbanedirektoratet og i avtalelinjen overfor Bane NOR.

Kartleggingen viser videre at sentrale aktører i Bane NOR opplever å være for langt unna de politiske signalene, og disse opplever at signaler kan utvannes av Jernbanedirektoratet før de når foretaket. Om dagens modell med triangelet mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR skal beholdes, er det derfor KPMGs vurdering at oppgaver og grensesnitt må klargjøres, og det må legges opp til en mer sømløs gjennomføring av modellen enn i dag. Kartleggingen viser videre at sentrale aktører i Bane NOR vedgår å ha et forbedringspotensial når det gjelder å drive informasjonsdeling med direktoratet, samt når det gjelder å være tydelig på hvor grensesnittene mellom de to aktørene går, samt at disse grensesnittene etterleves.

KPMGs funn tyder på at det relativt store antallet aktører i sektoren, og et større antall styringslinjer som ikke er tilstrekkelig koordinerte, bidrar til manglende samhandling på tvers av organisasjonsgrenser, også i situasjoner der samhandling er helt nødvendig. Om kritisk kompetanse var samlet færre steder ville kanskje graden av nødvendig samhandling økt. Det er imidlertid ikke garantier for dette, og det sentrale må etter KPMGs vurdering uansett være å sikre bedre dialog og samhandling på tvers av aktørene i sektoren.

I kartleggingen kommer det også fram at oppgavefordelingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR for flere aktører framsto som klarere ved implementeringen av jernbanereformen. Bane NOR skulle arbeide

<sup>17</sup> Rapporteringsportal for økonomi fra UNIT4 og DFØ.

<sup>18</sup> KPMGs selskapsgjennomgang av Bane NOR SF fra 2021.

<sup>19</sup> Environmental, Social Responsibility, Governance – Bærekraftsstrategi, rapportering og oppfølging.

etter bestilling fra direktoratet, og direktoratet skulle ha kompetansen til å drive langsiktig planlegging. Over tid har imidlertid Bane NOR bygget opp ulike kompetanseområder, som eksempelvis innen samfunnsøkonomiske analyser, som er områder med oppgaver som overlapper med Jernbanedirektoratet, og hvor det i dag er noe uklar rolledeling når det gjelder hvilke analyser som skal gjennomføres hvor.<sup>20</sup>

Funnene i kartleggingen tyder videre på at det er diskusjoner om hvem som eier kunden i sektoren. Både Bane NOR, Entur og togselskapene vil eie kunden. Det medfører at aktørene til en viss grad konkurrerer mot hverandre og at statens midler brukes på det samme. Eksempelvis benytter ikke alle Entur som felles billettløsning, og ressurser går derfor til spille. Årsaken til utfordringene er at ansvaret er delt på alle aktørene i sektoren. I en rapport tilsendt fra Norsk Jernbaneforbund og Norsk Lokomotivmannsforbund trekkes det også fram at det mangler en aktør som ivaretar det overordnede kundefokuset i dagens organisering. Av intervju med utenlandske aktører framgår det at Entur-løsningen er relativt unik i europeisk sammenheng. Billettering beskrives som en utfordring både i Storbritannia og i Sverige. Sverige meddeler i forlengelsen av dette at de ønsker en noe mer enhetlig billettløsning som gir kunden en bedre oversikt over billettkjøpet, uavhengig av hvilken operatør som kjører på strekningen. Som følge av dette har Sverige sett nærmere på Entur-løsningen.

Samtidig som kartleggingen viser at mange opplever at det er uklarheter i roller og ansvar, er det også flere som trekker fram at spesialisering har ført til bedre oversikt over hvem som har ansvar for hva. Det trekkes for eksempel fram at det arbeides med konseptvalgutredninger på togmateriell, noe sektoren ikke hadde tidligere.

### **3.1.4 Utfordringer knyttet til grensesnitt i sektoren**

Arbeidsdelingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR anses som en stor utfordring av flere av de KPMG har intervjuet, og fungerer ikke som ønsket. I utgangspunktet er det en arbeidsdeling mellom partene der Bane NOR har ansvar for drift og vedlikehold, og Jernbanedirektoratet har ansvar for togtilbudet og den strategiske delen.

Jernbanedirektoratet opplever likevel at Bane NOR også ønsker å mene mye om den strategiske utviklingen av jernbanen. Jernbanedirektoratet mener det hadde vært lettere hvis direktoratet hadde sittet i førersetet på utvikling av jernbanetilbudet med en mer effektiv arbeidsdeling med Bane NOR.

I kartleggingen kommer det fram at det vil være viktig å undersøke hvilke områder hvor det er dublering av oppgaver mellom direktoratet og Bane NOR. Om dagens modell skal fortsette må også ansvarsdeling og incentivstruktur revurderes. Etter KPMGs vurdering er det et generelt behov for å tydeliggjøre roller, ansvar og myndighet i triangelet mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR.

Det framheves videre at Bane NOR påtar seg roller og oppgaver utenfor kjerneoppgavene sine, eksempelvis markedsføring rettet mot passasjerenes reiseopplevelse. Det poengteres at dette muligens kan skyldes ulik rolleforståelse. Godsoperatørene trekker fram at det er uklare roller mellom Bane NOR, Jernbanedirektoratet og Samferdselsdepartementet overfor godsnæringen. Godsoperatørene meddeler videre at dagens grensesnitt og oppgavedeling er uklar, og de opplever blant annet at Bane NOR tar en rolle som muligens ikke er tillagt dem når endringer i rammevilkår o.l. drøftes. Det oppleves også at det er utydelig hva som skal forventes av signaler og føringer fra de aktørene godsselskapene samhandler mest med, det vil si primært Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Det oppleves at det er utydelig hvem selskapene skal kommunisere med i ulike saker.

Noen av entreprenørene (utbygging/vedlikehold) vektlegger i intervju at grensesnittene kontinuerlig må jobbes med, men at det viktigste er klarhet i hva som forventes av entreprenørene, ikke nødvendigvis hvor mange aktører det er i markedet. Videre framhever enkelte vedlikeholdsleverandører uklare grensesnitt og ansvarsområder mellom aktørene i sektoren, og manglede utnyttelse av muligheter for mer effektiv drift gjennom felles mål, som sentrale utfordringer.

Videre viser kartleggingen at det har vært dels krevende grensesnitt mellom togselskapene og Norske tog. Konkret pekes det på utfordringer med at IT-systemene i togene var et noe glemt/utelatt område i forbindelse med jernbanereformen. Situasjonen som beskrives er at de ansatte gikk til Norske tog, mens systemene ble igjen i Vy. Særlig problematisk beskrives i denne sammenheng vedlikeholdsdata og tilgangen på disse. Vy

---

<sup>20</sup> Bane NOR skal imidlertid iht. foretakets vedtekter §2 legge samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger til grunn for sine prioriteringer og sin virksomhet. Dette medfører at foretaket er avhengig av å ha samfunnsøkonomisk kompetanse og kapasitet for å operere iht. til vedtektene.



har (som NSB) benyttet mye tid på å optimere togvedlikeholdet og sitter på mye informasjon om de optimerte vedlikeholdsprogrammene. Denne informasjonen ble igjen hos Vy etter jernbanereformen, noe som beskrives som uheldig. Det vises også til at Flytoget er det eneste togselskapet som ikke ligger i Entur sine systemer, samtidig som de også videreførte eierskapet til eget togmateriell. Dette oppfattes som inkonsistent med intensjonene i jernbanereformen.

### **3.1.5 utfordringer knyttet til hvilke mål som er mest førende for virksomhetene og om det er etablert felles strategi for sektoren**

Kartleggingen viser at sektoren, via NTP, har felles mål og overordnet strategi, men det kan være krevende å se i hvilken grad den mer operasjonelle strategien hos de enkelte aktørene i sum bygger opp under en helhetlig og dekkende strategi for sektoren. De mest førende målene for de enkelte aktørene er også varierende, og i stor grad påvirket av deres rolle og egenart. For eksempel vil det være store forskjeller på hva som framkommer som førende mål for Jernbanedirektoratet, og i en virksomhet med større innslag av kommersielle ambisjoner. I tillegg framhever flere av de intervjuede i kartleggingen at det ikke jobbes etter en felles plan/strategi i sektoren, og dette underbygges blant annet med at hemmelighold som følge av konkurranse ofte er en underliggende årsak.

Noen av togselskapene synes det er utfordrende at Bane NOR, Norske tog og Entur kun styres gjennom avtale- og eierstyring (framfor gjennom «markedet»). Ifølge disse aktørene medfører det at selskapene får for store frihetsgrader knyttet til egen sektorrolle, slik at man ikke sikrer helhetlig optimalisering for jernbanen mot felles mål.

I kartleggingen kommer det fram at sektoren begynner å få på plass styringsdokumenter som for eksempel tildelingsbrev med mål og KPIer og virksomhetsinterne strategidokumenter som trekker opp et overordnet mål bilde. Samtidig trekkes det som tidligere omtalt fram som en utfordring at ulike aktører i sektoren kan ha lik oppfatning av de overordnede målene, men ulik oppfatning av hva den enkelte aktør skal levere. Det enkelte selskapsstyre kan ønske å «maksimere» sitt selskap sine mål, uten at koordineringen er god nok. Dette kan bidra til suboptimalisering av prosesser. Videre trekkes det fram at det er viktig å avklare myndighet, roller og ansvar. Utfordringen underbygges ytterligere med at togselskapene eksempelvis ønsker fornøyde kunder, men det kan kollidere med Bane NOR sitt mål om å bygge eller vedlikeholde mest mulig effektivt, da det vil kunne innebære nedstengning av jernbanestrekninger over lengre tid. Det handler i stor grad om incentivene som ligger i sektoren, og balansering av incentiver mellom de ulike aktørene kan bidra til at de i større grad drar i samme retning.

Det kommer fram i kartleggingen at både Jernbanedirektoratet og Bane NOR har fokus på samhandling mot andre aktører utenfor jernbanen, som Statens vegvesen og fylkeskommunene, og at det har vært en positiv utvikling på dette området. Det trekkes generelt fram at arbeidet med tilbudsutvikling i sektoren har blitt forbedret siden jernbanereformen ble iverksatt. Planene for sektoren følges opp gjennom NTP, og dette er satt bedre i system enn i årene før reformen. Det er etablert mer helhetlige planer, med fokus på effekt, og de involverte aktørene i sektoren ønsker å jobbe mer helhetlig med tilbudsutvikling. I slutten av mars 2023 leverte Jernbanedirektoratet også en langsiktig strategi for utviklingen av jernbanen.

### **3.1.6 Overordnet kartlegging av pengestrømmer**

Kartleggingen viser at pengestrømmene i jernbanesektoren reflekterer kompleksiteten i sektoren. Pengestrømmene går både mellom ulike statlige forvaltningsorganer, mellom selskaper og statlige forvaltningsorganer, og mellom ulike selskaper. Strømmene er i ulik grad regulerte. Noen er tydelig regulert i avtaleverk utarbeidet av statlige aktører, mens andre er en del av et åpent marked med uavhengige aktører. Eksempler på tydelige regulerte pengestrømmer er tildelingen fra Samferdselsdepartementet via Jernbanedirektoratet og til Bane NOR, samt tog- og godsoperatørene. Kapitalflytene mellom togselskapene og vedlikeholdsleverandørene, samt mellom Norske tog og togleverandørene og vedlikeholdsleverandørene anses som mindre regulert. Statlig eide aktører er imidlertid tilstede på begge sider av de mest vesentlige pengestrømmene i sektoren, også i form av statlig eide selskaper i konkurranse med andre kommersielle aktører.



### 3.1.6.2 Særskilt om Bane NORs bidrag inn i budsjettprosessen

I forbindelse med utarbeidelsen av budsjettforslag bidrar Bane NOR med teknisk grunnlag for direktoratets budsjettinnspill. Grunnlaget inkluderer kostnadsprognoser, periodisering av investeringsporteføljen, disponering av eventuell likviditetsreserve, inntektsforutsetninger og forslag til bevilgningsramme for fornyelse, drift og vedlikehold. Videre må Bane NOR prioritere innenfor en ramme (konsekvensjustert budsjett, marsramme) og foreslå nye satsinger og handlingsalternativer ved gitte kutt. Direktoratets endelige prioriteringer kan avvike fra for eksempel Bane NORs forslag. Dersom dette er tilfellet, synliggjøres det eksplisitt i budsjettforslaget som oversendes Samferdselsdepartementet. Direktoratet viser imidlertid til at det er departementet som fatter alle beslutninger i forbindelse med statsbudsjettet.

Bane NOR gir første innspill ett år og to måneder før statsbudsjettet vedtas. Grunnlagsmateriale og rammefordelingsforslaget kommer noen måneder senere. Det har vært utfordrende for Bane NOR å få dette til å henge sammen med strategi og intern fordelingsprosess, men det er gjennomført forbedringer på området den senere tiden. Konsernledelsen og styret sender ut innspill til revidert nasjonalbudsjett. Budsjettprogrammene er overordnet definert gjennom NTP for perioden, så justeres dette i forhold til statsbudsjettsprosessen. Pengestrømmene oppleves ikke som noen utfordring av Bane NOR, som opplever at dette fungerer godt, men foretaket vedgår å ha et forbedringspotensial hva gjelder rapportering, jf. også 3.1.6.4 nedenfor.

Jernbanedirektoratet på sin side stiller spørsmål ved om Bane NORs budsjettinnspill i for stor grad er styrt av det enkelte prosjekt, og i for liten grad er underlagt en samlet vurdering sentralt i Bane NOR. Dette kan i så fall medføre at det samlede budsjettbehovet som spilles inn, blir for stort i forhold til det samlede budsjettbehovet for prosjektene sett under ett. Bane NORs budsjettforslag kombinert med underforbruk som følge av forsinkelse på en del prosjekter medfører at foretaket har bygd opp en stor likviditetsreserve. Direktoratet meddeler videre at de har lite innsikt i hvordan Bane NOR forvalter ubenyttede bevilgninger. Jernbanedirektoratet mener det er en viss informasjonsasymmetri i forbindelse med utarbeidelsen av budsjettforslag. Informasjonsasymmetrien anses som en utfordring som kan forringe direktoratets mulighet for gode vurderinger. Direktoratet uttrykker videre at grunnlaget for Bane NORs prioriteringer kan være vanskelig å lese ut av underlagene som de mottar og de er bekymret for at foretakets prioriteringer kan legge føringer som begrenser direktoratets handlingsrom, jf. eksempelvis planlegging av effektpakker.

### 3.1.6.3 Utbetaling av tilskudd til Bane NOR

Den samlede prosjektporteføljen til Bane NOR hadde en verdi på 260 milliarder kroner i 2021<sup>21</sup>. Videre er Bane NOR over statsbudsjettet tildelt henholdsvis 26,6 mrd. kroner i 2022<sup>22</sup> og 24,5 mrd. kroner i 2023<sup>23</sup>, noe som ytterligere styrker foretakets budsjettammer. I henhold til avtalen mellom departementet og Bane NOR, punkt 5.1.1 framgår det at de årlige utbetalingene til Bane NOR ikke er koblet til den løpende produksjonen. Videre framgår det av avtalen at Bane NOR selv må styre likviditeten og kan prioritere innenfor de rammene budsjettet gir, ettersom det gis som rammetilskudd.

Stortinget vedtar en samlet bevilgning til henholdsvis fornyelse, drift og vedlikehold, og en samlet bevilgning til planlegging og investering. Bevilgningsnivået er basert på prognosene for de enkelte effektpakkene og anbefalt nivå til fornyelse, drift og vedlikehold. Det er et omtrentlig behov angitt for de største effektpakkene, men dette er ikke bindende for disponeringen av rammen. Utbetaling av bevilgingen er uavhengig av behov eller produksjon. De årlige tilskuddene til Bane NOR utbetales av direktoratet i fire like store summer hvert kvartal, jf. punkt 5.3 i avtalen mellom departementet og Bane NOR. Bane NOR må selv disponere innenfor tilgjengelig likviditet og i tråd med avtalene mellom direktoratet og foretaket.

Bane NOR skal forvalte bevilgingen i tråd med prinsippene for porteføljestyring og koordinere seg med aktørene de samhandler med. Dette bygger opp under Bane NOR sitt ansvar og oppgaveløsning. Kartleggingen viser at dette gir forutsigbarhet og fleksibilitet for Bane NOR, samt at innretningen gir foretaket mulighet til å optimalisere sin produksjonen. Kartleggingen viser også at kvartalsvis forskuddsutbetaling ikke nødvendigvis fanger opp endrede budsjettforutsetninger. I 2022 måtte eksempelvis Jernbanedirektoratet utstede faktura for tilbakebetaling som følge av nysalderingen.

<sup>21</sup> Bane NOR, årsrapport 2021, s. 52.

<sup>22</sup> [Statsbudsjettet 2022 - Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet](#), s 15.

<sup>23</sup> [Statsbudsjettet 2023 – Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet](#), s. 18

#### 3.1.6.4 Oppfølging av tildelte midler

Når det gjelder oppfølgingen av tildelte midler er dette regulert av avtalen mellom departementet og Bane NOR, samt avtalene mellom direktoratet og Bane NOR. Foretaket sender avregning annenhver måned der påløpte kostnader for prosjekter og effektpakker framkommer, inkl. samlet gjeld (leveranseforpliktelse/utsatt produksjon) til staten. For enkelte effektpakker, eksempelvis ERTMS, Follobanen, infrastruktur for nye lokaltog (L1/L2) mv. er det særskilte oppfølgingsmøter hvor også kostnadsutvikling er tema. Foretaket har frihet til å avvike fra anslagene i budsjettforslaget, men de kan ikke disponere bevilgningen til noe annet enn det som er avtalt med direktoratet.

Jernbanedirektoratet opplever imidlertid at de ikke har innsikt i om ressursene til drift og vedlikehold brukes på en effektiv måte i Bane NOR. Direktoratet opplever heller ikke at de får svar på hvor gode systemer Bane NOR har for å sikre effektiv forvaltning og resultater ved økte bevilgninger til drift og vedlikehold. Videre gir ikke Bane NORs resultatregnskap direktoratet tilstrekkelig informasjon om anvendelsen av den årlige bevilgningen totalt sett. Konsekvensen er at Jernbanedirektoratet ikke kan følge med på om Bane NOR utnytter ressursene effektivt og i tråd med avtalene. Oppfølgingen av tildelte midler fordrer således tillit til at Bane NOR gjennom sine prioriteringer bidrar til å nå avtalefestede mål og NTP-ambisjoner. Samtidig opplever Bane NOR at direktoratet har et for stort informasjonsbehov og at dette også går på bekostning av foretakets mandat til å drive porteføljestyling. Jernbanedirektoratet har på sin side et krav om å følge opp ressursbruken og være en krevende kjøper på vegne av staten.

Hovedavtalen mellom direktoratet og Bane NOR (kap. 1.5.3 Informasjonsutveksling) indikerer at det er behov for utveksling eller tilgjengeliggjøring av uttrekk av data og tilgang til applikasjoner/tjenester, samt at partene skal legge til rette for at utveksling av data ivaretas på en hensiktsmessig måte. På tross av avtalereguleringen opplever altså verken direktoratet eller Bane NOR at mekanismene for oppfølging av pengestrømmene er på et hensiktsmessig nivå.

Det presiseres også av Jernbanedirektoratet at avtalene regulerer et resultatmål på sluttkostnad. Jernbanedirektoratet sin oppfølging av Bane NOR foregår i avtalesporet, men direktoratet opplever at de har få sanksjonsmuligheter. I tillegg til avtalene mellom direktoratet og Bane NOR foreligger en avtale mellom Samferdselsdepartementet og Bane NOR der blant annet forventningene om likviditetsstyring i Bane NOR er regulert, og det er departementet som har fullmaktene.

Det framkommer videre i kartleggingen at Samferdselsdepartementet i samarbeid med Jernbanedirektoratet og Bane NOR har igangsatt et arbeid med formål om å forbedre økonomioppfølgingen av midlene som tildeles Bane NOR. Aktuelle oppfølgingspunkter i dette arbeidet vedrører blant annet tidligfase<sup>24</sup> – kostnadsestimering, KVVU-arbeidet og usikkerhetsanalyser. Videre skal også ulike forhold ved statsbudsjettprosessen, problemstillinger knyttet til økonomi i avtaleregimet og vurdering av Bane NORs likviditetsbeholdning – sett i sammenheng med kostnader, fremdrift og risiko i effektpakkene samt videreutvikling av økonomioppfølgingen – gjennomgås. Det forventes at dette arbeidet vil heve kvaliteten på økonomioppfølgingen av Bane NOR.

### 3.1.7 Hvordan jobbes det med å forbedre styringsinformasjon i Jernbanedirektoratet og Bane NOR?

Det har vært utfordringer knyttet til den opplevde nytten av indikatorer det rapporteres på hva gjelder kostnadsutviklingen i sektoren. Dette var et av temaene i KPMGs selskapsgjennomgang av Bane NOR fra 2021. Selskapsgjennomgangen anbefalte at foretaket i samarbeid med Samferdselsdepartementet startet etableringen av indikatorer for produktivitetsmål for kostnadsutvikling og effekter av tiltak i sektoren. I Bane NORs strategi for perioden 2019-2023 ble det blant annet foreslått en indikator for utvikling i andel administrasjonskostnader som mål på produktivitetsutvikling. Indikator for kostnadsavvik i investeringsprosjekter ble også foreslått.

#### 3.1.7.1 Jernbanedirektoratet

Departementets styringsparametere tilknyttet Jernbanedirektoratets virksomhetsmål er angitt i tildelingsbrevet under det enkelte virksomhetsmål. Direktoratet har i sitt tilsvarende svar til KPMGs skriftlige spørsmål beskrevet hvordan de jobber med de mest sentrale indikatorene for oppfølging av investeringsprosjektene,

<sup>24</sup> Oppfølging av WSPs evaluering av oppfølgingspunkter Follo- og Østfoldbanen.

fornyelser og vedlikehold, samt omtalt andre nøkkelindikatorer (KPIer) de bruker i oppfølgingen av Bane NOR.

På virksomhetsmål 1 («Helhetlig og koordinert utvikling og drift av et attraktivt jernbanetilbud») gjennomfører direktoratet rapportering av status for effektpakker, og oppfølging av NTP-indikatorer (Netto nytte og endring i investeringskostnad siden sist framlagte NTP). Dette rapporteres av styringsseksjonen gjennom oppfølging/arbeid med porteføljeprioritering.

Jernbanedirektoratet har følgende avtalefestede resultatmål for Bane NOR:

- Ibruktage (tid): Resultatet vurderes i forhold til om nytt togtilbud som skal realiseres med infrastruktur i effektpakken lar seg realisere.
- Effekter og forutsetninger (produkt og kvalitet): Resultatet måles ved at det avtalefestede togtilbudet lar seg realisere.
- Fastpris og forventet kostnad: Ved oppstart av en effektpakke, hvor hovedtyngden av prosjektene er i planleggingsfase, legges kostnadsnivå definert i KS1, NTP mv. til grunn for resultatmålet.

Bane NOR skal varsle kostnadsøkninger gjennom risikovarsel og/eller endringsmelding. Direktoratet jobber med å få på plass mer systematisk oppfølging av kostnadsutvikling. Det er en uttalt ambisjon om at direktoratet skal grundigere inn i grunnlag for kostnadsøkninger, enn det som har vært praksis tidligere.

I dag plikter Bane NOR å løpende vurdere risiko for overskridelse av prosjektenes estimerte kostnadsramme, uavhengig av hva slags fastpris som er avtalt. Dersom denne overskrides, iverksetter direktoratet videre prosess.

Styringsparametere på fornyelse og vedlikehold som knyttes til virksomhetsmål 2 («God kundeopplevelse gjennom høy driftsstabilitet og god avvikhåndtering»), er en NTP-indikator for driftsstabilitet på person- og godstog, inkl. rapportering på strekningsvis driftsstabilitet (punktlighet, regularitet og oppetid), sikkerhet (utvikling i drepte og hardt skadde), og klima/miljø. Direktoratet oppgir at de har særskilt fokus på vurdering av resultatene for driftsstabilitet, og at de vurderer utvikling av resultat på strekningsnivå, og ser dette i forhold til utvikling av årsaker til avvik, tilstand på infrastruktur, gjennomførte tiltak mv.

Direktoratet opplever at departementet er tydelige i sin forventning til at togtilbudet skal kunne realiseres til avtalt tid. Indikatorene '*netto nytte*' og '*endring i investeringskostnad*' gir informasjon om forhold som påvirker tid, kostnad og kvalitet.

Jernbanedirektoratets styringsparametere for egen virksomhet er knyttet til utgifter til drift og administrasjon, synliggjort gjennom fem ulike indikatorer (KPI):<sup>25</sup>

- 1) Lønnsutgifter per årsverk
- 2) Totalutgifter per årsverk
- 3) Lønnsutgiftsandel
- 4) Andel administrative kostnader
- 5) Administrative kostnader per årsverk

Disse KPIene er altså indikatorer for direktoratets egen virksomhetsstyring, og har liten relevans for vurderingen av sektorens ytelse på de tjenestene som skal leveres.

### 3.1.7.2 Bane NOR

I Bane NOR jobbes det med å forbedre styringsinformasjon for oppfølging av investeringsprosjektene og fornyelser og vedlikehold. Siden januar 2023 har dette arbeidet blitt intensivert, og i mai 2023 har Bane NOR i større grad tatt i bruk følgende KPIer i sin styring og oppfølging:

- 1) Investeringsporteføljen:
  - Kostnadsutvikling i totalporteføljen
  - Kostnadsprognose ift. fastpris
  - Utvikling i netto nytte

<sup>25</sup> Jernbanedirektoratets årsrapport 2022, s. 54.



## 2) Drift og vedlikehold:

- Mean Time Between Failure (SF) Signifikante feil
- Kostnader fornyelse og vedlikehold
- Brutto tonnkilometer

Samferdselsdepartementet har nå vært tydelige på at Bane NOR skal rapportere på KPIer som viser utviklingen av måloppnåelse og verdiskapning, og i avtalen med Jernbanedirektoratet framgår det hvilke KPIer som skal rapporteres.

Bane NORs årlige utgivelse «Infrastatus» gir en bredere oversikt over tilstanden til det norske jernbanenettet.<sup>26</sup> Rapporten beskriver ulike aspekter ved infrastrukturen og presenterer tilgjengelige data og analyser relatert til infrastrukturutvikling og vedlikehold. Det er imidlertid ikke et avtalefestet mål for indikatoren som belyser tilstanden på infrastruktur. Direktoratet følger derfor ikke opp konkret måloppnåelse, men vurderer hvordan utviklingen har vært på et overordnet nivå.

I Infrastatus-rapporten fra 2021 framheves behovet for fortsatt investering i infrastrukturen for å møte økende etterspørsel og forbedre kvaliteten på jernbanetjenestene. Bane NOR peker på at det er behov for å oppgradere og modernisere eksisterende linjer, signal- og sikringsystemer, samt øke kapasiteten på flaskehalsen i nettverket. Det diskuteres tiltak for å forbedre tilstanden til spor, broer, tunneler og annen infrastruktur for å sikre pålitelighet og redusere risikoen for uforutsette hendelser. Bane NOR publiserer også jevnlig punktlighetsstatistikk på sine hjemmesider, og data ligger åpent tilgjengelig tilbake til 2019.<sup>27</sup>

Infrastatus, sammen med punktlighetsstatistikken til Bane NOR, synes imidlertid å være en utvikling i retning av mer KPI-styrt måling av kvalitet på tjenestene i sektoren, men det er for KPMG tydelig at konsernet fortsatt er i en tidlig fase av et slikt skifte.

### 3.1.8 Sammendrag av utfordringer

Som omtalt ovenfor er utfordringene knyttet til dagens organisering og styringsmodell flerfoldige og sammensatte. Kartleggingen viser at det overordnede ansvaret for strategiske beslutninger og myndighetsutøvelse i stor grad er plassert hos Samferdselsdepartementet. Kartleggingen viser imidlertid at en kompleks organisering av sektoren med mange aktører som i en viss grad trekker i ulike retninger medfører at det brukes mye ressurser til å få sektoren til fungere. Videre etterlyser flere aktører et sterkere Jernbanedirektorat, med tydeligere makt og myndighet. I denne sammenheng er det et klart ønske at direktoratet styrkes både med hensyn til kapasitet og jernbanefaglig kompetanse.

En annen hovedutfordring er at styringslinjene knyttet til etatsstyring, eierstyring, avtalestyring, og plan- og budsjettprosessen ikke er tilstrekkelig koordinerte. Dette gir blant annet utslag i manglende informasjonsutveksling, ikke umiddelbart entydige styringssignaler i sektoren, og at det framstår krevende å få det samlede bildet på for eksempel risikoområder.

Kartleggingen viser at det er behov for styrket styring og samarbeid i sektoren. I forlengelsen av dette framheves det av enkelte aktører at det ikke er gode nok incentiver for samarbeid, særlig hva gjelder deling av data og standardisering av billett-kategorier. Manglende samarbeid medfører utfordringer knyttet til for eksempel sømløshet, ressurseffektivitet og enkelhet for den reisende.

Kartleggingen viser også at rollefordelingen og grensesnittene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR må tydeliggjøres. Funnene i kartleggingen viser videre at det er etablert gode strukturer for virksomhetsstyring hos Jernbanedirektoratet og Bane NOR, men at det fortsatt er rom for forbedring på flere områder, inkludert økonomirapportering, helhetlig risikostyring og rapportering på virksomhetsplan, integrering av ESG-krav mv. I tillegg til dette viser også kartleggingen at det er et krevende grensesnitt mellom flere av de andre aktørene i sektoren, eksempelvis mellom togselskapene og Norske tog hva gjelder vedlikeholdsdata. Vy har (som NSB) benyttet mye tid på å optimere togvedlikeholdet og sitter på mye informasjon om de optimerte vedlikeholdsprogrammene. Det faktumet at denne informasjonen ble igjen hos Vy etter jernbanereformen anses som uheldig av flere aktører i sektoren. Slike uavklarte grensesnitt er etter KPMGs vurdering opphavet til flere av de beskrevne utfordringene hva gjelder organiseringen av og styringsmodellen i sektoren.

<sup>26</sup> [Bane NOR: InfraStatus 2021.](#)

<sup>27</sup> <https://www.banenor.no/reise-og-trafikk/punktligheitsstatistikk/>

Overordnet strategi for sektoren framkommer av NTP, men etter KPMGs vurdering kan det være krevende å se i hvilken grad den mer operasjonelle strategien hos de enkelte aktørene i sum bygger opp under en helhetlig og dekkende felles strategi for sektoren. De mest førende målene for de enkelte aktørene er også varierende, og er i stor grad påvirket av deres rolle og egenart. For eksempel vil det være store forskjeller på hva som framkommer som førende mål i en etat, og i en virksomhet som har større innslag av kommersielt formål. Etter KPMGs vurdering mangler per nå en klar og tydelig ledestjerne for hva sektoren skal oppnå sammen, uavhengig av hvilken styringslinje aktørene befinner seg innenfor.

Vedrørende pengestrømmer viser kartleggingen at disse reflekterer kompleksiteten i sektoren.. Pengestrømmene går både mellom ulike statlige forvaltningsorganer, mellom selskaper og statlige forvaltningsorganer, mellom ulike selskaper og med ulik grad av regulering i form av avtaler. Utover dette opplever Jernbanedirektoratet en viss informasjonsasymmetri i forbindelse med utarbeidelsen av budsjettforslag fra Bane NOR. Dette underbygges med at grunnlaget for Bane NORs prioriteringer er vanskelig å lese ut av underlagene som direktoratet mottar.

Oppfølging av tildelingene til Bane NOR anses som et betydelig utfordringsområde. En av årsakene til dette er at Jernbanedirektoratet opplever at de ikke har innsikt i om ressursene til drift og vedlikehold brukes på en effektiv måte i Bane NOR. De opplever heller ikke at de får svar på hvor gode systemer Bane NOR har for å sikre effektiv forvaltning og resultater ved økte bevilgninger til drift og vedlikehold. Direktoratet mener utover dette at resultatregnskapet/årsregnskapet til Bane NOR ikke gir tilstrekkelig informasjon som gjør det mulig å følge bevilgningene, produksjonen og den økonomiske statusen til foretakets investeringer i infrastruktur.

I kartleggingen kom det også fram at Samferdselsdepartementet, i samarbeid med Jernbanedirektoratet og Bane NOR, har igangsatt et arbeid med formål om å forbedre økonomioppfølgingen av tilskuddene til Bane NOR, herunder gjennomgang av kostnadsestimering, KVVU-arbeidet, usikkerhetsanalyser, ulike forhold ved statsbudsjettprosessen, problemstillinger knyttet til avtaleregimet (økonomi) mv. Det forventes at dette arbeidet vil motvirke flere av utfordringene vedrørende økonomioppfølging.

## 3.2 Utfordringer knyttet til hvordan avtalestyring praktiseres i sektoren

### 3.2.1 Oppsett av avtalene i sektoren

Av instruks for Jernbanedirektoratet framgår det at direktoratet har budsjettdisponeringsfullmakt fra Samferdselsdepartementet gjennom tildelingsbrev og skal følge opp bevilgningene gjennom avtalestyring med aktørene i sektoren<sup>28</sup>. Jernbanedirektoratet skal derfor utforme avtaler om kjøp av persontogtjenester, planlegging, fornying, drift og vedlikehold og bygging av infrastruktur, anskaffelser av togmateriell og reise- og billetteringstjenester. En del av oppdraget til Jernbanedirektoratet er ifølge instruks å «sikre god koordinering mellom utviklingen av togtilbud og investeringer i nytt togmateriell, digitale løsninger og behov for tiltak i infrastrukturen» gjennom forretningsmessig avtalestyring og samhandling med aktører.

#### 3.2.1.1 Avtalen mellom Samferdselsdepartementet og Bane NOR

Den avtalemessige styringen og oppfølgingen av Bane NOR er regulert gjennom en avtale med Samferdselsdepartementet som gir Bane NOR statlige inntekter<sup>29</sup>, i tillegg til avtaler med Jernbanedirektoratet. Formålet med avtalen med Samferdselsdepartementet er å fastsette grunnlaget og de generelle rammebetingelsene for Bane NORs oppgaver og finansieringen av disse. Avtalen fastsetter også overordnede føringer for virksomheten og skal sikre et hensiktsmessig ansvar og handlingsrom, og dessuten gi sterke incentiver til kostnadseffektiv oppgaveløsning og økt nytte for samfunnet. I tillegg skal avtalen sikre at Bane NOR arbeider med porteføljestyring og kontinuerlig optimalisering. I avtalen oppfordres det også til at antallet avtaler mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR holdes så lavt som mulig.

I avtalen med Bane NOR forplikter Samferdselsdepartementet seg til et minimumsnivå for fremtidig likviditetstilførsel i fire år, som skal gi Bane NOR økonomisk forutsigbarhet. Minimumsbeløpene er basert på fullmakter vedtatt i Stortinget og disse rulleres årlig, slik at sikkerheten for tilførsel av midler til enhver tid er størst for årene som ligger nærmest i tid. Det framgår også av avtalen at statens vederlag til Bane NOR blir utbetalt til Bane NOR uavhengig av foretakets aktivitet gjennom året. Bane NOR kan disponere tildelte midler innenfor formålene for vedtatt bevilgning i statsbudsjettet og i tråd med avtaler med Jernbanedirektoratet. Både likviditetsbestemmelsene, herunder forutsigbarheten i finansieringen, og oppfordringen om lavt antall

<sup>28</sup> [Instruks for Jernbanedirektoratet - Lovdata](#)

<sup>29</sup> [Avtale mellom Samferdselsdepartementet og Bane NOR SF](#)

avtaler med direktoratet legger forholdene godt til rette for måloppnåelse. Det skyldes at prosjekter typisk går over flere år, og at få avtaler gir større rom for handlefrihet og mer overordnet tilnærming til ansvar for prosjektporteføljen.

Samferdselsdepartementet opplyser om at avtalen mellom Samferdselsdepartementet og Bane NOR vurderes erstattet med et oppdragsdokument. Innretning og rolle- og ansvarsdeling mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR planlegges avklart høsten 2023.

### 3.2.1.2 Avtaler mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR

Jernbanedirektoratet skal inngå avtaler med Bane NOR om utredning, planlegging, fornying, drift og vedlikehold på et overordnet nivå som tilrettelegger for porteføljestyring i foretaket. Avtaleregimet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR inneholder to hovedavtaler, hhv. (A1) drift- og vedlikeholdstjenester og (A2) planlegging og bygging av ny eller endret infrastruktur. Som vedlegg til avtalen følger effektpakkebestemmelser med mål for togtilbud basert på strukturen i Nasjonal transportplan. (A1) skal i all hovedsak regulere partenes generelle samarbeid og forholdet mellom denne avtalen og andre avtaler mellom partene. Porteføljestyring er innført som et sentralt premiss, og (A2) er basert på gjennomføring av effektpakker.

Effektpakker handler om å realisere en effekt hos brukerne av togtilbudet til Bane NOR, der infrastruktur, rutemodell og togmateriell henger sammen. Areal-, transport- og prisvirkemidler skal sikre at togtilbudet på jernbanen inngår i en helhetlig areal- og transportplan. Når man utvikler en effektpakke, analyseres mulige tilbudsforbedringer med tilhørende behov for infrastruktur for å kunne velge ut den effektpakken som gir tilbudsforbedringen som er mest etterspurt og samfunnsøkonomisk lønnsom<sup>30</sup>.

Bane NOR har ansvar for den operative porteføljestyringen av investeringsprosjekter innad i en effektpakke, og handlingsrommet skal være så stort som mulig. Bane NOR plikter samtidig å sikre at effektpakkene eller tilbudsforbedringstrinnet realiseres i henhold til avtalt ibrukttagelse, men står fritt til å identifisere og beslutte hvilke tiltak som skal bygges, samt tidspunkt for planlegging, bygging og ibrukttagelse for det enkelte tiltak. Når det gjelder sentrale forutsetninger for effektmål framhever Jernbanedirektoratet at de har ansvaret for å beskrive togtilbudet basert på gjeldende tilbudsbok og tilbudskonsepter. Bane NOR har samtidig ansvaret for å ivareta helheten, koordinere og prioritere på tvers av effektpakkene, herunder avhengigheter mv. I tillegg er det slik at Jernbanedirektoratet og Bane NOR avtaler effektmål og tilhørende forutsetninger for framtidig togtilbud på mellomlang og lang sikt, men at Bane NOR plikter å tilrettelegge for realiseringen av dette.

Hovedpunkt 2 i hovedavtalen (A1) regulerer blant annet Bane NORs ansvar for å forvalte og holde eksisterende infrastruktur i stand og tilgjengelig for bruk av jernbaneforetak, økonomi/vederlag og tilhørende mål. I punkt 2.2 framgår det at hovedformålet med Bane NORs drifts- og vedlikeholdstjenester er å opprettholde og videreutvikle en sikker og driftsstabil trafikkavvikling på jernbanen for å oppnå avtalte måltall, men at foretaket selv bestemmer hvordan tildelte midler anvendes for å nå målene. Punkt 2.3.1 regulerer foretakets hovedleveranser, som går ut på at virksomheten skal ivareta rollen som infrastrukturforvalter i henhold til Jernbaneloven med tilhørende forskrifter. Som en del av dette punktet framgår det at Bane NOR kan gjennomføre endringer som i liten grad påvirker togtilbudet, er midlertidige eller er nødvendige av sikkerhetsmessige årsaker, samt at foretaket skal meddele direktoratet om vesentlige endringer av varig karakter i etterkant, jf. punkt 2.3.2.

Videre framkommer det i avtalen (A1) at det er et mål at «infrastrukturens driftsstabilitet er så god at fastlagt ruteplan kan gjennomføres uten store driftsforstyrrelser». Tilknyttet dette målet er det etablert flere indikatorer med tilhørende måltall som Bane NOR skal rapportere på, jf. 2.5.1. Avtalens punkt 3 regulerer Bane NORs bidrag til Jernbanedirektoratet i forbindelse med ulike utredninger, herunder kostnadsestimering, usikkerhetsanalyser og lignende. I punkt 3.2 framkommer det at direktoratet som en del av denne avtalen har rett til å bestille utredninger fra Bane NOR, men at foretaket ikke er pliktig til å levere på dette. Dersom Bane NOR skal levere en utredning til Jernbanedirektoratet skal de i samråd med direktoratet avklare i hvilket omfang leveransen gir grunnlag for vederlag, jf. punkt 3.3.

<sup>30</sup> Meld. St. 20 (2020–2021) Nasjonal transportplan 2022–2033, s. 42.



Figur 5: Avtalestrukturen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, kilde: Jernbanedirektoratet

### 3.2.1.3 Avtaler mellom Jernbanedirektoratet og andre aktører

I henhold til instruksen til Jernbanedirektoratet skal direktoratet videre inngå avtaler med togselskaper, Norske tog og Entur om henholdsvis persontogtjenester, tilgang på persontogmateriell og reiseinformasjon- og billetteringstjenester.

## 3.2.2 Overordnede utfordringer

Kartleggingen viser at det er flere utfordringer forbundet med avtaler i sektoren, og det stilles spørsmål fra flere av aktørene om avtaler er rett virkemiddel. Det har også blitt poengtert av enkelte aktører at avtalesporet har innebygde forsinkelsesmekanismer som kan stå i veien for handlekraft. Fra kartleggingen framgår det også at ulike avtaleparter i sektoren setter av relativt store ressurser til forvaltning av avtaler som styringsinstrument.

### 3.2.2.1 Egeninteresser og manglende fleksibilitet

En utfordring som har framkommet av kartleggingen er at avtalene i sektoren ifølge flere aktører ikke tar tilstrekkelig høyde for egeninteressen som foreligger hos aktørene. Det er heller ikke i tilstrekkelig grad tatt høyde for at aktørene kan ha ulik forståelse av elementer som er nedfelt i avtalene. Som følge av at det har blitt flere selvstendige aktører i sektoren med egne interesser og tolkninger, blir det trukket fram som utfordrende for aktørene å dra i samme retning. Dette gjelder generelt for flere av avtalene i sektoren.

Kartleggingen viser også at det er utfordringer forbundet med fleksibilitet og rigiditet i avtalene. Da de første tilbudene ble utformet etter reformen klarte ikke Jernbanedirektoratet å se for seg alle eventualitetene som kunne forekomme, og det oppleves derfor som utfordrende av enkelte togoperatører at avtalene ikke har blitt justert tilstrekkelig basert på erfaringer som er gjort etter innføringen av jernbanereformen. Eksempelvis opplever flere togoperatører at de påføres for mye risiko i forhold til egen påvirkningsmulighet, og at slike forhold ikke har blitt tilstrekkelig justert i reforhandlede avtaler. Avtalen mellom Norske tog og togselskapene har også blitt pekt på som statisk og lite tilpasset operatørenes endringsbehov. Det skyldes blant annet at togselskapene har svært små økonomiske marginer, som følge av ønsker om å levere konkurransedyktige tilbud, og følgelig mangler handlingsrom til å gjøre ønskede forbedringer.

Videre har det i kartleggingen framkommet synspunkter fra sentrale aktører om at avtalene mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR praktiseres noe rigid, og at en dreining av samarbeidskulturen i en mer positiv retning kunne bidratt til at avtaleregimet fungerte bedre.

### 3.2.2.2 Virkemidler, sanksjonsmuligheter og risikoplassering

Virkemidler i avtalerelasjoner har videre blitt trukket fram som en utfordring blant flere aktører. Det er særlig poengtert at det foreligger manglende virkemidler og sanksjonsmuligheter for Jernbanedirektoratet overfor Bane NOR. I avtalene med Bane NOR er det heller ikke avtalt noen form for kompensasjon dersom Bane NOR ikke leverer i henhold til avtalen (på tid). Som følge av manglende konsekvenser ved manglende måloppnåelse stilles det spørsmål ved om Bane NOR har tilstrekkelige incentiver til å levere i henhold til avtalen. Det oppleves også som at det er et gap mellom forventningene fra Samferdselsdepartementet og virkemidlene Jernbanedirektoratet har til rådighet. Kostnadsrisikoen for direktoratet skal videre reguleres gjennom fastprisavtaler, men avtalene kommer gjerne på et sent tidspunkt og kan gjøre det vanskelig å foreta prioriteringer innenfor en begrenset økonomisk ramme. Virkemidler i avtalerelasjonene framheves også som nødvendig for at Jernbanedirektoratet skal kunne ta en tydeligere rolle som avtalepart.

Kartleggingen viser også at det er utfordringer forbundet med sanksjonsmuligheter overfor Bane NOR i avtalene med togselskapene. Det har blant annet blitt pekt på at de økonomiske vilkårene ved planlagte og oppståtte avvik framstår urimelige. Det skyldes både at kompensasjonen togselskapene mottar fra Bane NOR ved avvik langt fra dekker de påløpte kostnadene, og at de økonomiske konsekvensene for hendelser forårsaket av togselskapene er større enn for hendelser forårsaket av Bane NOR. Det stilles derfor spørsmål fra flere aktører ved om Bane NOR har tilstrekkelige incentiver til å opprettholde punktlighet og til å sette kundenes behov først. Enkelte aktører mener Bane NOR bærer for liten del av risikoen forbundet med avvik, og at årsakskodene som benyttes som grunnlag for ansvarstildeling ved avvik ikke gir riktig informasjon. Ytelsesordningen ser dermed ikke ut til å ha medført forventede effekter som presentert i Meld. St. 27 (2014-2015) «På rett spor – Reform av jernbanesektoren»<sup>31</sup>, knyttet til å legge press på infrastrukturenheten om tilfredsstillende standard og forutsigbar trafikkavvikling sammen med kjørevegsavgiften<sup>32</sup>. I tillegg viser kartleggingen at avtalene mellom togselskapene og Norske tog og Entur oppleves som ubalanserte av flere, med lite hensiktsmessig risikofordeling og manglende incentivmekanismer. Mye av risikoen ligger hos operatørene, samtidig som Norske tog og Entur bærer liten kostnadsrisiko.

Det framkommer også av kartleggingen at det er stor avstand mellom Jernbanedirektoratets prisforventninger og forventninger til punktlighet, og togselskapenes faktiske påvirkningskraft. Eksempelvis opplever togselskapene prisforventninger fra direktoratet, samtidig som kostnader forbundet med leveranser fra virkemiddelsselskapene er betydelige, uten at togselskapene har tilstrekkelig påvirkningskraft på disse.

Utfordringer knyttet til sanksjonsmuligheter virker også å være gjeldende for godsaktørene. Det etterlyses av godsoperatørene at godstrafikken kompenseres når infrastrukturen stenges, både ved planlagte og ikke-planlagte brudd. Godsaktørene har per i dag ingen kompensasjonsordning for innstilte godstog ettersom den forrige kompensasjonsordningen var tidsbegrenset til mars 2021<sup>33</sup>. Det har ikke kommet en ny løsning selv om godsoperatørene har ytret et ønske til Jernbanedirektoratet om at ordningen blir gjeninnført. En kompensasjonsordning er viktig for å gi forutsigbarhet for godsoperatørene, i tillegg til å gi Bane NOR incentiver til å sikre kjørbare strekninger. Det poengteres også at det er behov for mer forutsigbar kapasitetstilgang og prioritet av godstogene på infrastrukturen.

Av kartleggingen framgår det også at det er manglende sanksjonsmuligheter overfor Entur i avtalene med togselskapene. Det framheves som en utfordring at togselskapene ikke kan sanksjonere Entur dersom de gjør feil som får konsekvenser for togselskapenes inntekter. Eksempelvis opplever kun Entur konsekvenser i form av et prikkessystem ved hendelser med nedetid, eller at togselskapenes produkter ikke er tilgjengelige. Det stilles derfor spørsmål ved om Entur har tilstrekkelige incentiver i avtalen med togselskapene til å levere en salgs- og billetteringsløsning med høy tilgjengelighet.

Samferdselsdepartementet opplyser om at departementet utreder hvorvidt det er behov for å i større grad bruke regulering framfor avtaleverk som virkemiddel, på enkelte områder i sektoren. Videre opplyser departementet om at det også utreder Jernbanedirektoratets avtalestyring av Bane NOR, Norske tog og Entur.

<sup>31</sup> [Meld. St. 27 \(2014–2015\) På rett spor - Reform av jernbanesektoren \(regjeringen.no\)](#)

<sup>32</sup> Ytelsesordningen, og hvorvidt den fungerer etter hensikten er for tiden til vurdering i Jernbanedirektoratet (jf. Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til direktoratet for 2023, vedlegg 3).

<sup>33</sup> Jernbanedirektoratets rapport om rammebetingelser for gods fra 2022.

### 3.2.3 Avtaler mellom Samferdselsdepartementet, Bane NOR og Jernbanedirektoratet

Det framkommer av punkt 4.1 i avtalen mellom Samferdselsdepartementet og Bane NOR at avtalene mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet skal utformes som forretningsmessige avtaler mellom likeverdige avtaleparter, samt at leveransenes omfang og finansiering fastsettes etter forhandlinger mellom foretaket og direktoratet. I avtalen framgår det også at Bane NOR skal involveres aktivt i arbeidet med utredninger dersom det er sannsynlig at et prosjekt vil bli en del av foretakets portefølje, der foretaket som et minimum skal involveres i alternativ- og kostnadsvurderinger knyttet til jernbaneinfrastrukturen. I punkt 3.1 og 3.2 i hovedavtalen mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet (A1) framgår det videre at Jernbanedirektoratet vil ha behov for Bane NORs kompetanse for å utføre oppgaver, men som tidligere omtalt i rapporten har ikke Bane NOR plikt til å tilby leveranser som bestilles fra direktoratet. KPMG mener at det derfor kan se ut til at avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR ikke tilrettelegger for oppfyllelsen av Samferdselsdepartementets intensjoner om samarbeid mellom partene, som følge av at Bane NOR ikke er pliktig til å tilby leveranser som bestilles.

Slik direktoratet ser det medfører det at aktørene er likeverdige avtaleparter, at det blir vanskelig for dem å ivareta ansvar og oppgaver i sektoren på en mest mulig effektiv måte. Dette eksemplifiseres med at Jernbanedirektoratet har et ansvar i utredningsfasen med konseptvalgutredninger, men at de samtidig trenger informasjon fra Bane NOR og andre aktører. Ettersom Bane NOR er en likeverdig part har ikke Jernbanedirektoratet myndighet til å pålegge Bane NOR noen oppgaver, og det blir da vanskelig for direktoratet å gjennomføre sine oppgaver. Det oppleves videre som utfordrende at ingen av partene har myndighet eller ansvar som gjør at de kan skjære gjennom på områder som dette.<sup>34</sup> I forhold til NTP-prosessen er det særlig utydelig hvem som eier og har ansvar for hva.

I punkt 4 i avtalen mellom Samferdselsdepartementet og Bane NOR framgår det at «rapportering på avtalen mellom foretaket og staten skal være tilstrekkelig til at direktoratet og departementet kan følge opp at foretakets leveranser er i henhold til de inngåtte avtalene». Videre framgår det av punkt 6 i den samme avtalen at Bane NOR plikter å rapportere informasjon og indikatorer som er nødvendig for at departementet og direktoratet skal kunne vurdere hvorvidt foretakets leveranser er i henhold til inngåtte avtaler. I punkt 1.4. i hovedavtalen mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet vedrørende drift- og vedlikeholdstjenester (A1), framkommer det at «partene plikter å bidra med informasjon til partens kjerneleveranser der dette er nødvendig for at den andre part skal kunne utøve sine oppgaver». På bakgrunn av intervjuene framstår det for KPMG som om disse punktene vedrørende oppfølging og avrapportering ikke er godt nok ivare tatt fra Bane NOR sin side. Som omtalt ovenfor opplever Jernbanedirektoratet at det er manglende sanksjonsmuligheter og at de ikke har tilstrekkelig myndighet overfor Bane NOR som følge av at de er likeverdige parter. Det medfører blant annet at de ikke får tilgang på informasjonen de ønsker. Bane NOR på sin side opplever at Jernbanedirektoratet ikke ser ut til å ha funnet nivået de skal legge seg på i oppfølgingen av avtaleregimet. Det oppfattes videre at direktoratet har et for stort informasjonsbehov og etterspør mye detaljer på prosjektnivå, noe som ikke er i tråd med et avtaleverk basert på effektpakker. Dette oppleves som belastende for Bane NOR. Samlet framstår det for KPMG som om partenes samarbeid og samhandling må vurderes nærmere med ambisjon om at dette skal klargjøres på en måte som legger til rette for nødvendig styringsinformasjon, og som klart viser sammenheng mellom tildelte midler og ønskede effekter, uten at dette belaster Bane NOR mer enn nødvendig. I sine kommentarer til rapportutkastet viser Bane NOR til at det er iverksatt et samarbeid med Jernbanedirektoratet for å forbedre dette.

Avtalen vedrørende ny og endret infrastruktur (A2) mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR regulerer i all hovedsak Bane NORs leveranseplikt med tilhørende vedlegg (vedleggserie E), jf. punkt 2. Vedleggserien er hovedsakelig strukturert etter effektpakkene i NTP 2022-2033, samt vedlegget for investeringsprosjekter som inngår i 'Mindre investeringstiltak jernbane', jf. NTP, kapittel 10.8.5. Videre er effektpakkene, som Bane NOR skal bidra til å realisere, strukturert etter følgende kategorier:

- A<sup>1</sup> – Prioritert, igangsatt
- B<sup>2</sup> – Prioritert, ikke igangsatt
- C<sup>3</sup> – Porteføljeutvikling

Kartleggingen viser at det er en utbredt oppfatning i Bane NOR at innretningen oppleves som noe komplisert med mer enn 20 effektpakker, og det gis uttrykk for at det tar for lang tid å bli enige om effektpakkene. Det underbygges med at det tar tid før Jernbanedirektoratet kommer fram til hva de vil bestille fra Bane NOR.

<sup>34</sup> Bane NOR viser i sine kommentarer til rapportutkastet at foretaket ikke er av den oppfatning at det å gi en part mandat til å skjære igjennom gir et bedre NTP resultat. Fokus må ifølge foretaket være på bedre samhandling og felles styring mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet.



Deretter inviteres Bane NOR til dialog, men foretaket er ikke nødvendigvis enig i alle rammevilkår i avtalen som blir lagt fram. Det går da mye tid til diskusjon, og en del av dette oppleves som unødvendig. Det går også mye tid til å diskutere hvilken sikkerhet som skal foreligge i estimatene i avtalen, og estimatene blir typisk mindre sikre jo mindre tid en har. Ved korte frister i NTP-arbeidet framgår det av kartleggingen at det går bort mye tid til lite verdiskapende diskusjoner om avtalene, istedenfor å modne fram de gode konseptene og prosjektene og gi best mulig innspill. KPMG mener at en viktig årsak til at arbeidet tar mye tid er manglende forventningsstyring på begge sider av bordet.

Kartleggingen viser videre at det er en oppfatning i Bane NOR at inndelingen i A-, B- og C-avtaler begrenser foretakets handlingsrom. En utfordring for Bane NOR er at foretaket har mange effektpakker som har grensesnitt mot hverandre. Det gjør at de ikke kan implementere den samme metodikken som har blitt brukt i Nye Veier, men isteden må finne en fornuftig måte på egenhånd. Jernbanen har mange tekniske installasjoner som går på tvers, utover effektpakkene, og man må derfor ha stor forståelse for hvordan anlegget virker for å håndtere det riktig. Det er også en viktig grunn til at man ifølge Bane NOR ikke kan se på en effektpakke av gangen.

Av kartleggingen framgår at det kun er prosjekter innenfor A-avtalene som kan iverksettes. Dermed er det mulig at tiltak som har effekt i en A-effektpakke ikke vil bli gjennomført fordi tiltaket er definert inn under en B-avtale. Bane NOR nevner effektpakke E15 «Flere tog i Oslo-navet» som eksempel i denne sammenheng. Det er tiltak i denne effektpakken som vil være gunstig å gjennomføre nå, men siden E15 er en B-avtale er det ikke vedtatt oppstart på den.<sup>35</sup> Det er enighet mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR om de overordnede linjene i avtaleregimet, men utfordringen er inndelingen i effektpakker. På tidspunktet for gjennomføring av kartleggingen var Bane NORs oppfatning av denne utfordringen ikke tatt opp i dialog med Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet. Av kartleggingen framgår det at Bane NOR har tatt utgangspunkt i den enkelte effektpakke som den foreligger, siden foretaket blir målt på dette (til tross for at tiltak kan ha effekter på tvers av effektpakkene).

Avtalesystemet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR legger til grunn at tiltak eller prosjekter som bidrar til effektuttak i flere effektpakker som hovedregel skal tilordnes den effektpakken som først skal realiseres. Bane NOR har likevel handlefrihet til å plassere tiltak i den effektpakken de vurderer som mest hensiktsmessig. Dette er ifølge Jernbanedirektoratet noe Bane NOR skal håndtere gjennom sin interne porteføljestyling innad i og mellom effektpakkene. Foretaket må da sørge for at alle nødvendige tiltak som skal til for å realisere effektpakkene i A-serien blir plassert i effektpakkene i A-serien, og fortrinnsvis i den effektpakken som først utløser behovet for tiltaket. Jernbanedirektoratet uttrykker også at Bane NOR muligens ikke har forstått og innrettet sin porteføljestyling fullt ut i tråd med ansvaret de har gjennom det nye avtalesystemet.

I avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR definerer Bane NOR selv de mest optimale prosjektene tilpasset avtalt togtilbud. Det at Bane NOR selv definerer optimale prosjekter gir muligheter for å se på tiltak på tvers av porteføljen og opp mot fornyelse. Av analysen framgår det at Bane NOR får større handlingsrom og fleksibilitet for å realisere porteføljen som følge av nytt avtaleregime mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Samtidig trekkes det fram at det er en tendens mot at effektpakkene blir små fremover, og at det kan bidra til å redusere handlingsrommet for Bane NOR.

Av kartleggingen framgår det også at det etter endring og forenkling av avtalestrukturen mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet har blitt betydelig større fokus på effektuttak. Dermed har også prosjektenes innhold blitt endret en rekke steder. Bane NOR har gjennomført noen mindre organisatoriske endringer for å tilrettelegge for bedre total porteføljestyling og risikooppfølging, men kostnadskontroll for prosjekter følger samme modell som tidligere med fokus på kontinuerlig forbedring.

---

<sup>35</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet viser Jernbanedirektoratet til at infrastrukturprosjektene i en effektpakke er pakket sammen fordi de samlet sett må til for å oppnå en effekt. I tillegg kommer alle andre innsatsfaktorer som må på plass. Det er først når hele effektpakken er på plass, at ønsket effekt kan oppnås. Direktoratet har en rolle i å anbefale oppstart av en effektpakke, men det er ikke slik at alle prosjektene i en effektpakke må være ferdig planlagt og modne for oppstart for at en effektpakke kan starte opp. Når en effektpakke er startet opp, er bindingene på fremtidige prioriteringer store. Da har også Bane NOR en stor frihet i å gjennomføre prosjektene i pakken optimalt. Men ifølge direktoratet er det lite hensiktsmessig å bare gjennomføre ett prosjekt i en effektpakke og dermed ikke oppnå noen effekt i det hele tatt. Derfor må bevilgende myndigheter ifølge direktoratet i realiteten ta stilling til hele effektpakken før arbeidet kan settes i gang.

Avtalestyringen mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet er videre innrettet med sikte på å følge opp realisering av avtalefestede mål og kvalitet i leveransene. Jernbanedirektoratet følger opp Bane NOR gjennom tertialrapportering, tertialmøter, risikovarsler, endringsmeldinger, særskilte oppfølgingsmøter og tiltaksplan for bedre driftsstabilitet. Informasjon fra disse kanalene benyttes i vurderingen av Bane NOR sin måloppnåelse. Samtidig er direktoratet avhengig av at Bane NOR deler relevant informasjon med dem. Ifølge Jernbanedirektoratet har ikke direktoratet tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere hvordan Bane NOR ligger an i forhold til å nå avtalefestede mål, og direktoratet opplever det som en utfordring at de ofte kommer for sent inn i prosessen når det har oppstått problemer. Jernbanedirektoratet opplever som tidligere nevnt også at de har liten innsikt i hvordan bevilgningen anvendes, særlig innenfor drift, vedlikehold og fornyelse. I tillegg opplever direktoratet at Bane NOR i liten grad har synliggjort trinnvise effektuttak innad i effektpakkene.

(A2) anses videre som en dynamisk avtale som vil inneholde de til enhver tid prioriterte effektpakker, samt at det er avtalte krav i den til enhver tid avtalefestede vedleggsserie E som beskriver hva Bane NOR har ansvaret for å levere. Av punkt 4 framgår det at innholdet i vedleggsserie E og fastpris skal forhandles av avtalepartene før prosjektoppstart. Utover dette reguleres forutsetningene for fastpris, herunder at avtalt fastpris skal gi en omforent økonomisk ramme for gjennomføringen gitt de fastsatte mål, avtalte forutsetninger, tidsfrister og risikofaktorer i dette punktet. I tillegg framgår det at avtalt fastpris er bindende for Bane NOR, og som hovedregel ikke kan reforhandles. Videre omtaler punktet de ulike elementene som skal inngå i estimeringen av forventet kostnadsramme for den enkelte effektpakke, henholdsvis investeringer i byggefase, portefølje i planleggingsfasen og prosjekter under terskelverdi, jf. punkt 4.1.

Jernbanedirektoratet og Bane NOR har nylig revidert en retningslinje for samhandling innen det nye avtaleregimet. Aktørene hadde en tilsvarende retningslinje fra det forrige regimet fra 2017/2018, men den er nå oppdatert etter overgangen fra prosjekter til effektpakker. Retningslinjene beskriver føringer når det gjelder håndtering og oppfølging av effektpakker, risikovarsling, endringsmeldinger, driftshendelser og stopphendelser. De nye retningslinjene er omforent med direktoratet og i henhold til dagens grensesnitt. Retningslinjene er basert på avtalene (A1) og (A2), og det skal deretter lages en ny versjon til sommeren og en til høsten for å få inn flere elementer. Aktørene har allerede laget en liste over elementer som skal tas inn i neste versjon. KPMG mener Bane NORs samarbeid med direktoratet på dette området framstår som godt, selv om det har vært ressurskrevende.

Av kartleggingen framgår det at det er for tidlig å vurdere om fastprismodellen fungerer i henhold til intensjonen. Erfaringen med fastprisregimet etter om lag 15 måneder tyder etter KPMGs vurdering likevel på at overgangen fra prosjektfokus til porteføljefokus har vært krevende for Bane NOR. Dette underbygges med at koordineringen av avhengigheter mellom effektpakkene, og konsekvenser på tvers av effektpakkene ikke alltid blir godt nok ivarettatt av foretaket. Videre opplever Jernbanedirektoratet at de blir for sent involvert ved kritiske risikoer og endringer, som igjen svekker deres mulighet til å kunne prioritere mellom infrastruktur og eventuelle øvrige innsatsfaktorer. Bane NOR på sin side opplever at ordningen med fastpris så langt har fungert etter hensikten, det vil si at foretaket er ansvarliggjort og har finansiell risiko for prosjekter i utbyggingsfase. Foretaket anser det videre som positivt at foretaket som følge av dette reelt sett har prosjektereserver. Det fremmes imidlertid et ønske om å kunne bruke eventuelle gevinster på fornyelse, og at det derfor bør klargjøres hvordan dette kan håndteres. Det framgår også av kartleggingen at det er noe ulike syn i Jernbanedirektoratet og Bane NOR om grunnleggende prinsipper rundt nivået for fastpris, knyttet til hvorvidt det bør være balanse i investeringsporteføljen eller større handlingsrom, og eventuell gevinst.

Det framgår videre av kartleggingen at Bane NOR opplever dagens likviditetsstyring som tilfredsstillende, men at det pågår et arbeid for videreutvikling. Selskapet vil høsten 2023 fremme et styrebehandlet forslag til ny minimumsreserve for likviditet og hvilke bånd det bør være for reserven. Den tidligere føringen om en måneds likviditetsreserve og trekkfasiliteter på 500 millioner kroner oppleves som for lav av Bane NOR, samtidig som dagens likviditetsreserve oppleves som for høy.

### **3.2.4 Avtaler med togselskaper**

En utfordring ved avtalestyringen som har blitt avdekket i kartleggingen er at Jernbanedirektoratet har inngått avtaler med togselskapene uten å ha avklart tilstrekkelig med Bane NOR. Eksempelvis har det forekommet tilbud der togselskapene har blitt forespeilet kapasitet som i realiteten ikke er tilgjengelig. Det framgår av kartleggingen at det har vært manglende dialog mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR om hva som er faktisk kapasitet. Kapasiteten påvirkes blant annet av flere avganger på jernbanenettet, at det bygges ny infrastruktur, bytte av signalanlegg og etterslep på drift og vedlikehold som gir infrastrukturfeil. I den

sammenheng har det også blitt framhevet som utfordrende at Bane NOR ikke har fullt innsyn i avtalene mellom Jernbanedirektoratet og togselskapene.

Av kartleggingen framgår det videre at det er forhold ved avtalen mellom Norske tog og togselskapene som oppleves problematisk. Som en del av avtalen kan Norske tog ta ut tog av avtalen på relativt kort varsel, og dersom uttaket gjelder for færre enn 45 dager blir ikke togselskapene kompensert økonomisk. Det medfører lite forutsigbarhet i tilgang på materiell og kan påvirke operatørenes billettinntekter, samt kostnader forbundet med materiell og vedlikehold. Ettersom togselskapene forsøker å legge inn så få tog som mulig i tilbudene de leverer for å spare kostnader, oppleves dette som utfordrende. Det poengteres imidlertid at denne klausulen kun har vært gjeldende en kort periode, slik at det er vanskelig å vurdere hvor sannsynlig det er at Norske tog vil ta ut tog av avtalen, og dermed vanskelig å vite hvor stor risikoen er. Det framkommer også at Norske tog hittil ikke har benyttet muligheten til å ta ut tog av leieavtalen.

Togselskapene trekker også fram muligheter for tilpasning av togmateriellet som noe de ønsker å ta inn i avtalene med Norske tog. Togselskapene ønsker en modell der de kan tilpasse materiellet innenfor kontraktsperioden og enten betale for avvik eller sørge for at materiellet er uendret ved kontraktslutt. I tillegg er det lagt inn i avtalene at togselskapene må stille med lokførere for å flytte tog ved behov. Dette medfører i ytterste konsekvens at togselskapene i praksis må innstille tog dersom Norske tog har behov for lokførere til å flytte tog, og oppleves som uheldig for togselskapene. Det er imidlertid igangsatt et arbeid for å se på avtalebestemmelsene i blant annet tilgangsavtalene mellom togselskapene og Norske tog som kan bidra til å løse de ovennevnte forholdene i avtalebestemmelsene.

Det framgår av intervjuene at flere togselskaper mener at finansieringsmodellen for Entur bør gjennomgås for å sikre at togselskapene ikke belastes for kostnader utover tjenestene Entur leverer til dem. Eksempelvis trekkes det fram at togselskapene betaler for IT-utviklingen i Entur. Det poengteres videre at vederlagsmodellen bør følge vanlige prinsipper for tjenesteleveranser med spesifiserte fakturaer, slik at operatørene vet hva de betaler for og kan vurdere pris og ambisjonsnivå. Jernbanedirektoratet understreker imidlertid at jernbanen skal dekke kostnader til egne billettsystemer, og at disse finansieres av Jernbanedirektoratet gjennom vederlaget til togselskapene. Dermed finansierer ikke togselskapene vederlaget til Entur «av egen lomme». Det poengteres også av direktoratet at fordelingen av kostnader mellom ulike aktører i liten grad ble adressert ved opprettelsen av Entur. Det er imidlertid kun er en marginal andel billettsalg som ikke faller innunder jernbanen per i dag.

Det framheves videre av flere togoperatører at avtalene med Entur i større grad må innebære incentiver for Entur til å levere et høyt kvalitetsnivå. Enkelte aktører peker på at Entur ikke har incentiver for å levere på de overordnede målene for jernbanereformen og at det har vært mye endringer og uklarheter i Entur sin rolle. I kartleggingen blir det imidlertid avdekket at det er igangsatt et arbeid for å se på avtalebestemmelsene mellom Entur og togselskapene der blant annet Jernbanedirektoratet skal se på balansen i avtalene. Dette kan bidra til å forbedre avtalene mellom togselskapene og Entur. Samtidig er det en aktør som poengterer at det vil være viktig for sektoren å ta et felles veivalg mot å satse på Entur, framfor at togselskapene har sine egne parallelle salgskanaler, og at dette i så fall vil medføre redusert ressursbruk.

### **3.2.5 Avtaler mellom Jernbanedirektoratet og Entur, kollektivselskaper og Norske tog**

Av kartleggingen framgår det at det er flere aspekter ved avtalen mellom Jernbanedirektoratet og Entur som kan ha behov for oppdateringer, ettersom avtalen ikke har blitt endret nevneverdig siden 2018. En revidering av avtalen for 2023 har derfor blitt igangsatt knyttet til overordnede bestemmelser, forbedret avtalestruktur og mer detaljerte leveranser. Dagens avtale innebærer ingen KPIer for oppfølging av Entur, og dette nevnes som et punkt som bør tas med i den nye versjonen av avtalen. Det skyldes et behov for å kunne måle Entur sine leveranser og utvikling over tid, i større grad enn i dag. Av intervjuene framgår det samtidig at Jernbanedirektoratet opplever å ha god oversikt over måloppnåelsen til Entur som følge av månedlig rapportering om status på avtalefestede leveranser.

Det er etablert en samhandlingsarena med fylker og persontrafikkoperatører som består av strategisk og taktisk samhandlingsforum ledet av Jernbanedirektoratet, et operativt samhandlingsforum ledet av Entur, samt faggrupper på taktisk nivå ledet av Jernbanedirektoratet og Entur. Fylkene står fritt til å definere sine billettprodukter og prismekanismer, samtidig som Jernbanedirektoratet skal fastsette felles retningslinjer og Entur skal utvikle felles løsninger. Myndigheten til Jernbanedirektoratet er begrenset til retningslinjer for tekniske løsninger, og direktoratet kan derfor ikke sette begrensninger for fylkenes produkter og prismekanismer. Samtidig er disse førende for felles løsninger.

Gebyrordningen er også et viktig element i samhandlingen med Entur. Gebyret blir fastsatt i statsbudsjettet, og det har medført lengre ledetid fra behov til realisering ettersom det er lang saksbehandlingstid for Prop. 1 S. Det har også medført en risiko for samarbeidet, fordi statens andel er avhengig av satsingsforslag, som ofte ikke går gjennom. Utvidelse av samarbeidet har derfor blitt vanskelig og uforutsigbart.

Kartleggingen viser at de ovennevnte faggruppene i praksis har fungert adskilt fra de andre samhandlingsforaene. Enkelte aktører mener at faggruppene har fungert rimelig godt på enkelte områder, men at det samtidig har vært tilfeller der timingen mellom de ulike aktørene ikke har fungert og det har oppstått konflikter. Eksempelvis har løsninger blitt utviklet før det var enighet om spesifikasjoner, samtidig som enkelte aktører ikke har deltatt aktivt når forslag til spesifikasjoner har blitt lagt fram. For at videre utvikling av samordnede løsninger skal fungere blir det trukket fram som viktig at nye spesifikasjoner er basert på reelle behov og at de sammenfaller med kollektivselskapenes behov og interesser. Det krever at Jernbanedirektoratet og Entur har økonomisk spillerom til å delta i og bidra i slike samarbeid. Utvidelse av samarbeidet for å oppnå mer sømløse tjenester framstår videre som vanskelig, ettersom dagens tildelinger i praksis er bundet opp. Staten oppfattes videre som en upålitelig samarbeidspartner for fylkene ettersom det krever satsingsforslag hvis staten skal delta i et nytt samarbeidsområde, som det både tar tid å beslutte og som kan stanses underveis. Jernbanedirektoratet har startet en gjennomgang av samhandlingsmodellen og vil vurdere hvordan samarbeidet med fylker og operatører bør innrettes videre.

Av intervjuene framgår det at det er flere utfordringer forbundet med avtalen mellom Jernbanedirektoratet og kollektivselskaper, og at de fleste problemene ifølge kollektivselskapene skyldes at det er en nettokontrakt og at det er direktoratet som er ansvarlig for kontrakten.

Det framgår også av intervjuene at det er utfordringer forbundet med avtalen mellom Norske tog og Jernbanedirektoratet. Det trekkes særlig fram at det mangler tydelighet knyttet til behovet for tog. Det finnes derfor eksempler på at Norske tog har gått til et togselskap for å få klarhet i hvor mange tog som trengs for å drifte togtilbudet.

### **3.2.6 Alternativer til avtaler**

Fra kartleggingen framgår det at flere aktører mener avtaler er nødvendig for å kunne gjennomføre tilstrekkelig sektorstyring så lenge sektoren er organisert i forskjellige frittstående juridiske selskaper. For avtalen mellom Jernbanedirektoratet og Entur antyder enkelte aktører at det vil være behov for regulering gjennom avtaler så lenge det er statlig finansiering inne i bildet. Gitt at dagens rolle- og ansvarsdeling mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR skal videreføres framhever begge aktørene også at avtaler fortsatt bør ligge til grunn for samhandlingen for å sikre forutsigbarhet for begge parter. Samtidig trekkes det fram at det er behov for å tydeliggjøre rollefordelingen i begge organisasjonene.

Det blir også poengtert av flere aktører at det tar tid å utvikle, teste og implementere nye regimer, og at dagens regime ikke har blitt tilstrekkelig testet ut enda. Basert på erfaringene som høstes underveis framgår det likevel at det er viktig å gjøre tilpasninger der svakheter forekommer. En aktør trekker også fram at bruttokontrakter framfor nettokontrakter kunne bidra til et mer sømløst tilbud i sektoren, slik det har gjort for kollektivsektoren der man har gått over fra nettokontrakter til bruttokontrakter. Da kan endringer og innsats for sømløshet bli lettere å få til, sammenliknet med nettokontrakter. Det framkommer også av intervjuene at enkelte aktører mener Jernbanedirektoratet bør ha ansvar for alle avtalene i sektoren ettersom avtalene må henge sammen for å få til bedre koordinering av sektoren.

Et mulig alternativ til avtaler som framgår av kartleggingen er organisatorisk styring gjennom vertikal integrasjon (sammenslåing av virksomheter). Eksempelvis trekkes det fram som et alternativ for avtalen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Det poengteres videre at det er klare svakheter ved dette alternativet ettersom det vil stille strengere krav til styring fra Samferdselsdepartementet av en sammenslått organisasjon. Et slikt alternativ anbefales ikke av Jernbanedirektoratet. I tillegg trekkes det fram av enkelte aktører at enkelte leveranseområder i Entur kan knyttes tettere til, eller integreres, i Jernbanedirektoratet slik at det ikke vil være behov for avtaleregulering. Eksempelvis kan felles baksystemer og tjenester for innsamling og tilgjengeliggjøring av data være et leveranseområde som kunne inngått i Jernbanedirektoratet. Det poengteres imidlertid også at oppdeling kan medføre ulemper knyttet til koordinering mellom utviklingsoppgaver i Entur.

En modell med oppdragsbrev fra Samferdselsdepartementet til Bane NOR er et annet alternativ til avtaler som foreslås i intervjuene. En slik modell kan ifølge enkelte aktører svekke relasjonen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR og skape svekket styringsevne. Det poengteres likevel at risikoen for

svekket relasjon mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR kan reduseres dersom Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet sammen utarbeider oppdragsbrevet og departementet er tydelig på hvordan styringslinjen skal ivaretas. Da vil også direktoratet kunne være et verktøy for Samferdselsdepartementet for iverksettelse av politikk og kontroll av Bane NOR sin etterlevelse av oppgaver tildelt gjennom oppdragsbrev. Samtidig avdekker kartleggingen at enkelte aktører mener at felles føringer for sektoren gjennom oppdragsbrev ikke framstår som en optimal løsning, ettersom det isteden er behov for handlingsrom for å skape utvikling til det bedre. Det poengteres også at en gjennom strammere rammer kan miste evnen til utvikling, mens bransjen egentlig trenger innovasjon.

### **3.2.7 Sammendrag av utfordringer**

Kartleggingen viser at det er flere overordnede utfordringer forbundet med avtalestyring i sektoren. For det første tas det etter KPMGs vurdering ikke tilstrekkelig høyde for egeninteressen hos de ulike aktørene eller at aktørene kan ha ulik forståelse for elementer som er nedfelt i avtalene. For det andre er det utfordringer forbundet med fleksibilitet og rigiditet i avtalene. Det trekkes fram at avtalene i for liten grad blir justert basert på erfaringer i tillegg til at flere avtaler benyttes på en rigid måte som ikke tilrettelegger for tilstrekkelig samarbeid. For det tredje framgår det at virkemidler i avtalerelasjonene oppleves som en betydelig utfordring blant flere av aktørene. Det underbygges av at det i flere tilfeller er avstand mellom forventninger ovenfra og aktørenes påvirkningsmuligheter. Manglende sanksjonsmuligheter overfor Bane NOR blir særlig framhevet som en utfordring, og det stilles spørsmål om incentivene i avtalene med Bane NOR er tilstrekkelige. I tillegg trekkes risikoplassering i avtalene mellom togselskapene og virkemiddelsselskapene fram som en utfordring i sektoren.

I avtalene mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR framstår utydigheter knyttet til innrapportering og oppfølging som særlig utfordrende. Videre oppfatter Jernbanedirektoratet og Bane NOR sine roller som likeverdige parter som en utfordring som medfører utydigheter og manglende myndighet. Videre mener KPMG det ser ut til at deler av avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR ikke tilrettelegger for oppfyllelsen av Samferdselsdepartementets intensjoner om samarbeid, ettersom Bane NOR ikke er pliktig å levere utredninger som bestilles fra direktoratet. Det framheves også som en utfordring at det tar lang tid å bli enige om effektpakker, som blant annet virker å skyldes manglende forventningsstyring. Det virker også å være utfordringer knyttet til inndelingen i A-, B- og C-avtaler ettersom partene har ulik oppfatning av inndelingen og hva det medfører. Når det gjelder oppfølging framgår det også av kartleggingen at Jernbanedirektoratet ikke opplever å få tilstrekkelig informasjon av Bane NOR til å vurdere foretakets måloppnåelse. I tillegg virker partene å ha ulik oppfatning av hvordan ordningen med fastpris fungerer, der Bane NOR opplever at det har fungert etter hensikt, mens Jernbanedirektoratet mener det er utfordringer som bør tas tak i.

Kartleggingen viser også at det er flere utfordringer i avtalene mellom togselskapene, virkemiddelsselskapene og Jernbanedirektoratet. Manglende dialog mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet knyttet til faktisk kapasitet medfører utfordringer i forhold til avtalene som blir inngått mellom Jernbanedirektoratet og togselskapene. Det er også forhold i avtalene mellom togselskapene og Norske tog som oppleves noe problematiske for togselskapene. Eksempelvis kan Norske tog ta ut tog av avtalen på relativt kort varsel eller kreve at togselskapene stiller lokførere tilgjengelig for å flytte tog. I tillegg ønsker togselskapene større tilpasningsmuligheter av togmateriellet.

I kartleggingen framheves det også flere utfordringer knyttet til avtalene med Entur blant flere aktører. Det etterlyses blant annet en gjennomgang av finansieringsmodellen for selskapet og sterkere incentiver. I tillegg framgår det at det er behov for justeringer i avtalen mellom Jernbanedirektoratet og Entur, og at Jernbanedirektoratet har begynt på en gjennomgang av samhandlingsmodellen for å vurdere hvordan samarbeidet med fylker og operatører bør innrettes videre. Det trekkes i tillegg fram utfordringer i avtalene mellom Norske tog og Jernbanedirektoratet knyttet til tydelighet i behovet for tog, samt mellom kollektivselskapene og Jernbanedirektoratet knyttet til nettokontrakter.

## **3.3 Utfordringer knyttet til effektpakker, porteføljestyring og kostnadskontroll i investeringsprosjektene**

### **3.3.1 Utfordringer knyttet til effektpakker og porteføljestyring**

Porteføljestyring er regulert i punkt 4.2 i avtalen (A1) mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR og her omtales det blant annet at Bane NOR kan benytte den samlede økonomiske rammen fritt til å gjennomføre alle avtalte tiltak, forutsatt at avtalte leveransekrav og resultatmål realiseres. Dette punktet tar også for seg at

dersom Bane NOR gjennomfører avtalte tiltak til en lavere kostnad enn avtalt fastpris beholder foretaket differansen. Disse midlene kan benyttes til planlegging og bygging av ny eller endret infrastruktur som gjennomføres til høyere kostnad enn avtalt fastpris. Det forventes også at Bane NOR årlig fremlegger forslag til porteføljeprioritering for Jernbanedirektoratet. Forslaget skal inneha nødvendig dokumentasjon av vurderinger som er gjort i forbindelse med utførte samfunnsøkonomiske analyser. Jernbanedirektoratet skal deretter fremme et komplett forslag til porteføljeprioritering for Samferdselsdepartementet, men dersom direktoratet gjør andre vurderinger enn Bane NOR skal dette framgå av forslaget fremlagt for departementet.

Kartleggingen viser at overgangen til effektpakker og porteføljestyling er en modningsprosess for både Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Ideen er at Bane NOR i større grad enn tidligere skal vurdere sammenhenger mellom tiltak, og vurdere hva som gir best effekt for ressursinnsatsen. Teorien er enkel, men kartleggingen viser at dette har vært krevende å sette ut i praksis. Spesielt gjelder dette på områder hvor tiltak har overlappende effekt. Bane NOR trekker fram Grorud stasjon som et eksempel, hvor Bane NOR har tiltak i flere effektpakker i området hvor stasjonen ligger: midlertidige tiltak på stasjonen, større sporombygging og knutepunktutvikling. På grunn av inndelingen av effektpakkene må Bane NOR gjennomføre arbeidet «stykkevis og delt», mens det mest rasjonelle hadde vært å gjennomføre tiltakene i samme tidsperiode. Samtidig påpeker Bane NOR at effektpakker generelt er en god måte å strukturere arbeidet med jernbanetiltak på.

«Forbedring av porteføljestyling» er et stort pågående utviklingsprosjekt i Bane NOR. I intervjurunden trekkes det fram at prosjektet ikke har vært godt nok styrt. Prosjektgjennomføringen har vært preget av siloer i foretaket, men det pågår arbeid med å bedre den interne kommunikasjonen. Det er imidlertid også en utfordring for Bane NOR at enkelte omprioriteringer må løftes til direktoratsnivå.<sup>36</sup> Styret i Bane NOR er inne i dette arbeidet, men kartleggingen viser at styret ikke opplever å få god nok informasjon om status. Samtidig tyder observasjoner fra Bane NORs konsernrevisjon på at det er igangsatt flere hensiktsmessige tiltak for å ivareta porteføljestylingen på en god måte. Konsernrevisjonen anbefaler at det gjennomføres en ny revisjon på området når implementeringen er ferdigstilt.

Det har vært en modning i Bane NOR det siste året hva gjelder å se prosjekter i sammenheng. Der en tidligere var opptatt av enkeltprosjekter, spør man seg nå i større grad om enkeltprosjekter er nødvendige for å sikre effekt. Det er gjort et arbeid med å involvere de ulike fagmiljøene i dette, og fagmiljøene opplever også at de i større grad får helhetlig eierskap til effektpakkene. Det er videre etablert mottaksteam som skal velge hvilke tiltak som skal gjennomføres.

I mottaksteamene skal samfunnsøkonomer vurdere tiltakspakkene og hvilke tiltak som er mest lønnsomme. Det er imidlertid fortsatt uklart i hvor stor grad dette blir gjort i praksis. Hittil har samfunnsøkonomer i stor grad vært mye involvert i enkeltprosjekter. Foretaket vil framover ha med samfunnsøkonomene i mottaksteamene. Foretaket har kommet lengre når det gjelder å benytte samfunnsøkonomiske vurderinger til å prioritere mellom pakker. Det er samtidig forbedringspotensial også her. Det understrekes at det å finne nye tiltak som gir samme effekt til en rimeligere penge også forutsetter en organisasjonsendring som tar tid, og at det kun er kort tid siden foretaket startet arbeidet. For å få til organisasjonsendringen og kulturendringen som er påkrevd har de i foretaket begynt å snakke mye om forskjellen mellom prosjekt og effektpakker. Foretaket tar det litt skritt for skritt og kommer til å sette mer fokus på dette framover. Det framheves videre at det er viktig ikke bare å rangere effektpakkene opp mot hverandre gjennom samfunnsøkonomiske analyser, men at man også løpende må vurdere trinnene i effektpakkene opp mot hverandre. Eksempelvis kan det være hensiktsmessig å prioritere de første trinnene i en effektpakke tidlig, mens det ikke er like viktig å gjennomføre de siste trinnene i pakken (se for øvrig kap. 3.2.3 om utfordringer forbundet med inndelingen i A-, B- og C-avtaler).

I en av foretakets internrevisjonsrapporter fra 2022 framkom det blant annet følgende om arbeidet med porteføljestyling:

- Det var mangler i operasjonalisering av roller og ansvar i foretakets styringsmodell, og dette kunne forsinke implementering av nøkkelprosesser. Det ble videre vist til at det er ulik grad av proaktivitet i organisasjonen når det gjelder å ta aktivt eierskap til å sette seg inn i nye roller og igangsette arbeidsprosesser.
- Det manglet en ferdigutviklet modell som sammenstiller regelmessig oppdaterte styringsparametere på totalporteføljnivå som utgangspunkt for løpende prioriteringer. Det ble videre vist til at den excel-

<sup>36</sup> Jernbanedirektoratet etterlyser i sine kommentarer til rapportutkastet mer informasjon om dette fra Bane NOR, og KPMG oppfordrer partene til å gå i dialog om dette.



baserte modellen som benyttes mangler vesentlig informasjon, herunder knyttet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det var videre ikke etablert kontrollrutiner for å kvalitetssikre data og beregninger i modellen.

- Det var press på nøkkelressurser i mottaksteamene som kan påvirke kvaliteten i optimaliseringsprosessen.
- Det var potensiale for å videreutvikle praksis for optimalisering for å hente ut ytterligere besparelser. I denne sammenhengen ble det vist at mål om 15 % kostnadsreduksjon ikke var operasjonalisert på effektpakke- og prosjektnivå. Det ble videre vist til at det var uklare krav til hvordan samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal anvendes som grunnlag for prioritering og optimalisering sett opp mot andre kriterier.

Til slutt ble det vist til at nye rammebetingelser krever omstilling mot en forretningsorientert kultur for å sikre «mer jernbane for pengene», og internrevisjonen etterlyste i denne sammenhengen en mer helhetlig tilnærming til ledelsesinvolvering for å oppnå dette. Internrevisjonen ga en rekke anbefalinger som med god implementering skal bidra til forbedring. Bane NOR viser til at alle internrevisjoner følges opp av reviderte enheter. Videre gjennomføres en samlet gjennomgang av status på oppfølgingen i sentral regi (konsernstab Virksomhetsstyring i samarbeid med Konsernrevisjonen). Tiltaksoppfølgingen vurderes ut fra kvalitet på gjennomførte tiltak, det vil si om de er egnet til å løse utfordringen som er påpekt, samt framdrift i gjennomføringen av tiltak. Med grunnlag i gjennomgang av status på tiltaksoppfølgingen, utarbeides det en samlet rapport. Den legges fram for behandling i konsernledelse, revisjonsutvalg og styre.

Status per april 2023 var at av totalt 24 signerte effektpakker ble 13 definert som komplette på signeringstidspunktet og 12 måtte gjennom optimaliseringsprosesser (mottaksteam), av disse 12 gjennomføres tre av dem samlet grunnet synergier. Av de ni optimaliseringsprosessene har to vedtatt infrastrukturkonsept, en er ferdig og klar for ledelsesbehandling, tre er pågående og to er startet opp, men er «hvilende» grunnet prioritering av arbeid/ressurser inn mot NTP leveransen i oktober 2023.

### **3.3.2 Utfordringer knyttet til samhandling om prosjektmodellen for investeringsprosjekter**

Kartleggingen viser at det er en utfordring at samhandlingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR ikke oppleves å være god nok i en del faser og faseoverganger i prosjektmodellen for investeringsprosjektene. Prosjektmodellen plasserer ansvaret for KVVU og KS1 hos Jernbanedirektoratet, mens Bane NOR overtar ansvaret derfra. Noen KVVUer er store, og må deles opp. Videre blir ofte KVVU og KS1 liggende i mange år, før prosjektene faktisk prioriteres. På bakgrunn av dette vil det ofte ikke være slik at prosjektet bare kan overlates til Bane NOR mellom KS1 og forprosjekt. Kartleggingen viser at dette oppleves som en utfordring for Jernbanedirektoratet, og at det er behov for å avklare roller og ansvar i fasen mellom KS1 og forprosjekt. Det har lenge vært en diskusjon om hvor skillet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR skal gå i planleggingsprosessen, og rolle- og ansvarsdelingen mellom de to virksomhetene har ikke vært tilstrekkelig klargjort.

Ifølge Bane NOR har en del av utfordringene knyttet til kostnadskontroll foretaket har i dag bakgrunn i grunnlag, utredninger og forprosjektering gjort mellom 2010-2015. En sammenstilling av tall fra Bane NOR viser at av 37 investeringsprosjekter over 10 millioner kroner, hvor investeringsbeslutning er fattet fra og med 2017, hadde 9 negativ kostnadsavviksprognose (sluttprognose) av ulik størrelse fra opprinnelig styringsramme i 2023 (indeksjusterte tall). Flere av prosjektene har endringsmeldinger som er godkjent (som både øker og reduserer rammene), men disse er utelatt fra dette underlaget. Bane NOR understreker at det er verdt å merke seg at det i denne perioden har vært en force majeure situasjon med Covid-19. Dette traff i hovedsak de store prosjektene som da var i produksjon og konsekvensene har typisk vært i størrelsesorden 50-200 millioner kroner for de store prosjektene som er inkludert i underlaget.

Det gis videre uttrykk for at det er stor usikkerhet knyttet til estimatene i NTP (2-3 % sannsynlighet for å levere på tid og kost, som forespeilet i innspill til NTP). Når Nord-Norge fra Fauske til Tromsø vurderes, uten at det gjøres forundersøkelser, er det dette usikkerhetsnivået man er på. Kartleggingen viser at Bane NOR jobber med å forbedre kvalitet på tallunderlag og periodisering, men også at det fortsatt vil være stor usikkerhet i kostnadsestimatene for investeringsprosjektene, før prosjektering og grunnundersøkelser.

Det er etablert faste koordineringsmøter mellom estimeringsmiljøene i Jernbanedirektoratet og Bane NOR, og samarbeidet er forbedret. Det er nå enighet om at Bane NOR skal være involvert i all estimering som gjennomføres i direktoratet. I utredningsoppdragene skal direktoratet eksempelvis ikke ha egne estimatore eller estimere noe selv, men heller ha et mindre fagmiljø som er tilrettelagt for at de skal kunne diskutere estimering med Bane NOR. Avhengig av kapasitet og oppdragslengde vil Bane NOR utføre

estimeringsjobben eller bestille estimering gjennom en rådgiver. Estimatenes er kun en funksjon av modenheten til teknisk underlag. Så lenge Jernbanedirektoratet sitter med prosjektledelsen i KVVU er det prosjektledelsen som definerer hvor mye prosjektet skal modnes teknisk. Kartleggingen viser at det er behov for å avklare ytterligere hva Bane NOR skal bidra med teknisk og taktisk i KVVU-arbeidet, og hvordan de skal være med i planleggingen. Jernbanedirektoratet er enig i at det er klokt at Bane NOR er godt involvert i KVVU-fasen.

Estimeringskompetanse er en knapp ressurs. I 2021 forsvant en del ansatte i miljøet fra Bane NOR og foretaket har nå fått noen tilbake, i tillegg til at det benyttes en del innleie ved behov. Det jobbes aktivt med å rekruttere flere. I tillegg jobbes det med å omskolere seniorressurser, byggeledere og prosjektledere som har mye «hands on»-erfaring med kostnadsdrivere i prosjekter. Når foretaket får inn egne ansatte må de fase ut de innleide.

Kartleggingen viser at Bane NOR opplever at arbeidet med å få på plass en ny nøkkeltallsdatabase vil være viktig for å utvikle estimeringsmiljøet videre. Formålet med nøkkeltallsdatabase er å kunne gi bedre estimater for nye prosjekter, og dette vil bidra til at foretaket kan gå bort fra manuelle operasjoner. Med den nye strukturen som planlegges implementert i nøkkeltallsdatabase vil Bane NOR få et betydelig bedre grunnlag for å etablere erfaringstall, noe som også vil forenkle kostnadsoppfølging av investeringsprosjektene. Tidligere har de ulike prosjektene hatt svært ulike tilnærminger til kostnadsoppfølging.

Bane NOR skal i forbindelse implementering av ny nøkkeltallsdatabase etablere nye byggeklosser som er bedre enn de som brukes i dag, noe som vil være viktig for tidligfase-estimering. Byggeklossene som ble laget i 2010 er ikke godt nok definert med forutsetninger, og det anbefales ikke utstrakt bruk. Bane NOR vet ikke nok om forutsetningene for den enkelte byggekloss og det gjør at foretaket mener det ikke er faglig godt nok. Bane NOR har avtalt en tilnærming til oppdatering av byggeklossene med Jernbanedirektoratet. Omega 365 er kilden til mange av disse dataene. Det er videre planlagt markedsundersøkelser for å berede grunnen for nøkkeltallsdatabase.

### **3.3.3 Samhandling mellom miljøene for samfunnsøkonomisk analyse**

Kartleggingen viser at både Jernbanedirektoratet og Bane NOR opplever at samhandlingen mellom deres miljøer for samfunnsøkonomisk analyse fungerer godt. Dialogen beskrives som åpen, og metodene forbedres kontinuerlig. Jernbanedirektoratet har ansvar for metodeutviklingen, mens Bane NOR benytter i hovedsak metoden i analyser på prosjekter og effektpakker. Det hender at Bane NOR har innspill til verktøyene etter uttesting, kvalitetssikring osv. Det trekkes likevel fram enkelte utfordringer på området, herunder blant annet at:

- Noen analyser gjøres i begge organisasjoner, og det er uklar rolledeling når det gjelder hvilke analyser som skal gjennomføres hvor.
- Det er fremdeles forbedringspotensial når det gjelder å dokumentere forutsetninger (og usikkerhet knyttet til disse) som legges til grunn i analysene.<sup>37</sup>

Samtidig trekkes det fram at det er utfordringer forbundet med mangelfull utveksling av informasjon om blant annet planlagt infrastruktur og felles metoder og forutsetninger knyttet til operasjonalisering av tilbudet på infrastrukturen/vurdering av gjennomførbarheten. Dette påvirker begge virksomhetenes evne til å lage gode samfunnsøkonomiske analyser.

### **3.3.4 Utfordringer knyttet til bruk av prosjektmodell og prosjektstyring i Bane NOR**

Systematisk og god prosjektstyring er sentralt for å nå målene som er satt for investeringsprosjektene, og for å unngå kostnadsoverskridelser. Metier OEC har i perioden 2018-2022 gjennomført modenhetsevalueringer i Bane NORs Utbyggingsdivisjon. Fra 2018 til 2021 økte modenheten gradvis fra 2,1 til 2,9 (skala fra 1 til 5, hvor 5 er best). I 2022 var det en liten nedgang til 2,8. Modenhetsnivå 3 innebærer at virksomheten har et sett av sentraliserte prosesser/rutiner for prosjektgjennomføring, og videre at individuelle prosjekter tilpasses prosessene/rutinene i tråd med prosjektenes egenart. På nivå 4 besitter virksomheten i tillegg informasjon og mål på ytelsen (kvalitet, effektivitet etc.) i prosjektgjennomføringen og sikrer stor forutsigbarhet i prosesser og leveranser. På nivå 5 fokuserer virksomheten på kontinuerlig prosessforbedring med proaktiv problem- og

---

<sup>37</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet viser Jernbanedirektoratet til at dette gjelder for samfunnsøkonomiske analyser i hele transportsektoren, og videre til at det allerede finnes et etablert samarbeid om metodene.

teknologiledelse. Prosjektytelse måles og registreres regelmessig over tid, og prosesser og rutiner optimaliseres stadig.

I 2022-rapporten konkluderer Metier OEC med at prosjektene i Bane NOR gjennomføres etter et standardisert rammeverk for de fleste områdene, men det er lav forståelse knyttet til måling av effektiviteten for prosessene for å øke produktiviteten. Videre konkluderes med at:

- Det gjennomføres mange ulike prosesser og endringer i Bane NOR – oppfattelsen i organisasjonen er at mange av prosessene og forbedringsinitiativene aldri blir helt ferdige og fullt ut implementert.
- Det oppfattes at de fleste prosessområder har et etablert standardisert rammeverk som i stor grad etterleves, med unntak av interessenthåndtering og gevinsthåndtering hvor det fortsatt mangler å få dette på plass.
- Organisasjon har liten kunnskap i forhold til måling av effekt og kontinuerlig forbedring. Dette inkluderer fordelene ved systematisk integrering av ulike systemer som muliggjør aggregering av data for prosjekteiere og som sikrer helhetlig prosjekteierstyring.
- Det er store forventninger knyttet til implementering av nytt system, Omega 365, og hvordan dette kan løse *alle* utfordringene.
- Det er lav forståelse hos prosjektene knyttet til endringen fra K03/K04 til effektpakker og hvilke konsekvenser dette vil få.

Bane NOR har mål om å komme opp på 3,7 i 2025, noe Metier OEC mener framstår som ambisiøst. Selskapet anbefaler Bane NOR å sette opp en strategisk handlingsplan med prioriterte tiltak frem mot 2025, dersom målsettingen skal opprettholdes. Bane NOR jobber for tiden med en ny modenhetsvurdering av prosjektstyringen.

Bane NORs prosjektportal består av to deler. Det har (1) et oppslagsverk hvor man finner prosjektmodellene til Bane NOR, og det har (2) prosjektspesifikke prosjekttrom hvor valgt prosjektmodell tilpasses de spesifikke prosjektene. Prosjekttrommene angir beste praksis for hvilke steg som skal gjennomføres i et prosjekt. Prosjektmodellen som Utbyggingsdivisjonen bruker, har som hensikt å beskrive aktiviteter og oppgaver som skal gjøres i prosjektene. I prosjekttrommene knyttes oppgavene til ansvarlig person, og det gis en status til hver oppgave, slik som «Ikke startet», «Pågår» og «Ferdig». Gjennom dette dokumenteres etterlevelsen av prosjektmodellen i de konkrete prosjekttrommene.

Kartleggingen viser at de ulike prosjektene i Bane NOR bruker prosjektmodellen og prosjektportalen mest som et oppslagsverk. Noen prosjekter har også tatt i bruk prosjekttrom. Omtrent 50 % dokumenterer at de bruker beste praksis. Ved alle punkter har man en prosjektgjennomgang der man ser om man har fulgt prosessen og hvilken modenhet man har.

Bane NOR har fått tilbakemeldinger om at foretakets styringssystem er tidvis vanskelig å finne frem i og det er derfor besluttet i KL å få på plass et prosessbasert styringssystem istedenfor det mere dokumentbaserte styringssystemet foretaket har i dag. Foretaket har derfor nylig anskaffet det nye styringssystemet EQS. Prosjektportalen hjelper til med å navigere seg gjennom prosjektmodellen og styringssystemet knyttet til dette og får bedre tilbakemeldinger enn styringssystemet for øvrig. Styringssystemet viser både versjonsnummer og dato og hvem som eier dokumentet. Hyppigheten på oppdateringen av dokumentene varierer avhengig av hvor stor bevegelse det er i kravene innen det aktuelle faget. Systemet har oversikt over hvilke prosedyrer som ikke har blitt oppdatert de 2 siste årene. Per nå har Utbyggingsdivisjonen ca. 20 prosedyrer som burde ha vært oppdatert.

Innholdet i prosjektportalen oppdateres 2 ganger i året. Endringen er blant annet basert på innsendte forslag gjennom en «forbedringsknapp» i portalen. Bane NOR gjennomfører per i dag ikke kontinuerlige målinger av bruken av styrende dokumenter. Det gjennomføres imidlertid faste verifikasjoner ved alle beslutningspunkter i prosjektmodellen, hvor etterlevelse vurderes. Systemet Omega 365 er nylig innført, som vurderes benyttet til oppfølging av etterlevelse. I EQS vil det blant annet registreres hvem som har åpnet den enkelte prosedyre. Foretaket vil da få bedre kontroll på at alle deler av styringssystemet er lest av de som skal lese det. Arbeidet med å innføre EQS pågår parallelt med et forbedringsarbeid som omhandler forbedring av prosjektportalen og prosjektmodellen.

Kartleggingen viser videre at prosessen rundt investeringsbeslutninger er forbedret i Bane NOR. I dag gjennomfører foretaket en større og grundigere gjennomgang, for å sikre at man er trygg på det man sender gjennom. Man kjenner i større grad risikoen når en investeringsbeslutning fattes og kommuniserer den ut.

Det er en positiv effekt at foretaket i større grad enn tidligere faktisk gjøres ansvarlig for resultatet. Det har kommet et sterkt push det siste året på formalisering av investeringsbeslutninger der foretaket gjør mer omfattende kvalitetssikring. Dette beskrives som sentralt for å sikre kostnadskontroll. Det har blitt strengere krav til hvordan prosjektet dokumenterer at alle faktorer er tatt med i beregningene, og at risiko er hensyntatt.

### 3.3.5 utfordringer knyttet til byggherrestrategi i Bane NOR

Bane NORs byggherrestrategi er endret de senere årene. Da Bane NOR startet arbeidet med Intercity i en tidlig fase valgte foretaket en strategi med «slank» byggherreorganisering, og mye av oppdraget skulle settes ut til rådgivere. Gjennomføringen kunne i en del tilfeller bli satt ut til rådgivere uten at det var klart nok definert hva Bane NOR skulle ha ansvar for. Bane NOR gjennomførte et skifte rundt 2018 rettet mot at foretaket skulle styre prosjektutviklingen og være en tydeligere bestiller. Dette er måten foretaket jobber på nå. Det er etablert felles organisasjonsprinsipper for prosjektene, som legges til grunn ved etablering av nye prosjektorganisasjoner. Foretaket søker i størst mulig grad å ha interne ressurser i prosjektene, spesielt når det kommer til styring og ledelse i prosjektene og for kritiske fagområder som for eksempel geoteknikk og jernbaneteknikk. Det er fra 2020 også lagt vekt på at Bane NOR i større grad selv skal styre arbeidet med utredninger og tidlig planlegging, selv om det settes ut oppgaver til eksterne leverandører.

Bane NOR viser til et eksempel fra et prosjekt i Bergen, der foretaket aktivt jobbet med rådgiver og hadde aktiv modenhet som gjorde at de klarte å kutte kostnader. Prosjektet ser ut til å bli tidligere ferdig enn antatt. Holdningsendringen er ifølge Bane NOR også en kulturelle i organisasjonen. Foretaket jobber for å være en tydelig bestiller, og for å jobbe sammen med rådgiver i utviklingen av prosjektet. Bane NORs ledere og ansatte må kunne forstå språket til rådgiverne og da kunne si ja/nei til deres forslag. Bane NOR har nå sin første samspillskontrakt<sup>38</sup> i markedet. Hvis dette fungerer godt vil foretaket velge dette oftere som kontraktsform i tiden framover.

Der kontraktstrategi tidligere vært rettet mot det internasjonale markedet utvikler foretaket nå kontraktstrategier som legger til rette for at etablerte leverandører i Norge kan konkurrere, også regionalt og lokalt. Det utvikles prosjektspesifikke kontraktstrategier for å sikre best mulig måloppnåelse i de enkelte prosjekt. Foretaket jobber for at bærekraft- og klimavirkninger skal inngå i alle beslutningsgrunnlag. Foretaket setter samfunnsansvaret høyt gjennom å praktisere nulltoleranse for arbeidslivskriminalitet. Ved målkonflikt legges følgende målprioritering som hovedregel til grunn i foretakets prosjekter: sikkerhet, økonomi, tid og kvalitet<sup>39</sup>. Det forelå på tidspunktet for denne rapporten ingen planer i foretaket for å endre byggherrestrategien den nærmeste tiden.

### 3.3.6 utfordringer knyttet til styringsinformasjon og involvering fra Bane NORs styre

Kartleggingen viser at styret i Bane NOR for tiden jobber med en gjennomgang av prosjektmodellen i Bane NOR, og hvordan denne brukes. Bane NOR har foreløpig ikke gjennomført benchmarking mot andre virksomheter, selv om det finnes mange aktører der ute som foretaket kan lære av innen prosjektstyring. Styret har også etablert en direkte oppfølging av ERTMS.

I Riksrevisjonens undersøkelse av Bane NOR<sup>40</sup> konkluderes det med at foretaket ikke har god nok kontroll med kostnadene i store investeringsprosjekter, og Samferdselsdepartementet har fått for lite styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten i Bane NORs investeringer i infrastruktur. Kartleggingen viser at styret i Bane NOR i flere tilfeller ikke har fått god nok informasjon om utfordringer knyttet til investeringsprosjekter i foretaket. Det er igangsatt et forbedringsinitiativ hvor styret er involvert, som skal bidra til forbedret rapportering på utvalgte sentrale risikoområder (basert på en mal fra revisjonsutvalget i styret). Dette forbedringsinitiativet kan snart avsluttes, og rapporteringen framover kommer til å være mer KPI- og tiltaksrettet. Det skal videre igangsettes et prosjekt på risikohåndtering, og dette skal implementeres i prosjekter og drift.

### 3.3.7 Sammendrag av utfordringer

Kartleggingen viser at det er flere utfordringer knyttet til effektpakker og porteføljestyling. For det første tyder kartleggingen på at prosessen for å komme fram til effektpakkene, og innholdet i dem, mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, ikke er tilstrekkelig standardisert og effektiv, og at dette skaper

<sup>38</sup> En samspillskontrakt, også kalt totalentreprise med samspill, innebærer at det blir tett samarbeid mellom Bane NOR og entreprenøren om løsningene, der entreprenøren får mulighet til å påvirke løsninger, rekkefølge og anleggsgjennomføring ([Banenor.no](http://Banenor.no))

<sup>39</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Bane NOR at det er verdt å merke at Bane NORs krav til teknisk kvalitet er definert gjennom teknisk regelverk som også reflekteres i kontraktskrav.

<sup>40</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer fra 2020.

tidspress. Tidspress fører igjen til at estimatene som spilles inn i NTP blir mindre sikre enn de burde ha vært. For det andre viser kartleggingen at Bane NOR foreløpig ikke har nådd ønsket modenhetsnivå når det gjelder å snu tankegangen internt fra enkeltprosjekter til effektpakker.

Kartleggingen viser også at det er flere utfordringer knyttet til porteføljestyling i Bane NOR, og at porteføljestyingsprosjektet ikke har vært godt nok styrt i organisasjonen. Prosjektgjennomføringen har vært preget av siloer i foretaket, men det pågår arbeid med å bedre den interne kommunikasjonen. Kartleggingen viser videre at det er flere utfordringer forbundet med samhandlingen om prosjektmodellen for investeringsprosjekter, og at samhandlingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR ikke oppleves å være god nok i en del faser og faseoverganger. Kartleggingen tyder for eksempel på at det er behov for å avklare roller og ansvar i fasen mellom KS1 og forprosjekt.

Kartleggingen viser videre at det er stor usikkerhet knyttet til estimatene i NTP. Selv om Bane NOR jobber med å forbedre kvalitet på tallunderlag og periodisering, vil det fortsatt være stor usikkerhet i kostnadsestimatene for investeringsprosjektene, før prosjektering og grunnundersøkelser. Videre viser kartleggingen at samarbeidet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR innen estimering er forbedret.

Kartleggingen viser også at det er utfordringer knyttet til prosjektstyring i Bane NOR. Eksterne evalueringer av prosjektstyringen viser at foretaket gjennomfører prosjekter etter et standardisert rammeverk for de fleste områder, men at det er fortsatt er områder med utfordringer. Det vises for eksempel til at det gjennomføres mange ulike prosesser og endringer i Bane NOR, og at oppfattelsen i organisasjonen er at mange av prosessene og forbedringsinitiativene aldri blir helt ferdige og fullt ut implementert. Det vises videre til at det er lav forståelse hos prosjektene knyttet til endringen fra K03/K04 til effektpakker og hvilke konsekvenser dette vil få.

Videre viser kartleggingen at bruken av Bane NORs prosjektportal, prosjektmodell og styringssystem i foretaket varierer, og at styringssystemet tidvis er vanskelig å finne fram i. Det er derfor tatt beslutning i foretaket om å bytte ut styringssystemet. Samtidig jobbes det med å forbedre brukervennligheten i prosjektportalen og prosjektmodellen.

Kartleggingen viser også at Bane NOR har endret byggherrestrategi, og at utviklingen går i retning av at foretaket i større grad skal styre prosjektutviklingen.

Avslutningsvis viser kartleggingen at styret i Bane NOR for tiden jobber med en gjennomgang av prosjektmodellen i Bane NOR, og hvordan denne brukes. Styret har også etablert en direkte oppfølging av ERTMS. Videre viser kartleggingen at styret i Bane NOR i flere tilfeller ikke har fått god nok informasjon om utfordringer knyttet til investeringsprosjekter i foretaket. Det er igangsatt et forbedringsinitiativ hvor styret er involvert, som skal bidra til forbedret rapportering på utvalgte sentrale risikoområder.

## **3.4 Utfordringer innen fornyelser og vedlikehold**

### **3.4.1 Utfordringer knyttet til datadrevet prioritering av vedlikeholdet**

Kartleggingen viser at vedlikeholdsetterlepet øker, og at driftsstabiliteten reduseres. Derfor er god styring av midlene som benyttes til fornyelser og vedlikehold avgjørende for å oppnå bedre resultater. I Jernbanedirektoratet og Bane NOR sine innspill til NTP 2025-2036 framgår det at aktørene ønsker å prioritere satsing på drift, vedlikehold, fornyelse av eksisterende infrastruktur og fornyelse av togmateriell. Dette skyldes i stor grad manglende driftsstabilitet i form av redusert punktlighet og regularitet de siste årene. Begge aktørene foreslår en kraftig økning i satsing på vedlikehold og fornyelse framover. Den høye utnyttelsen av infrastrukturen medfører et styrket behov for vedlikehold for å opprettholde kvaliteten, og man har allerede sett at den høye kapasitetsutnyttelsen har forårsaket større slitasje enn ventet.

Kartleggingen viser at Bane NOR i dag har en mer strategisk tilnærming til fornyelser og vedlikehold, enn hva Jernbaneverket hadde, i tiden fram mot jernbanereformen i 2017. Kunnskapen om hvor det er behov for å sette inn tiltak er større enn den var. Infrastatus og satsingen foretaket har iverksatt på datastyrt prioritering av fornyelse og vedlikehold er sentralt i dette arbeidet.

I innspill fra Jernbanedirektoratet og Bane NOR til NTP 2025-2036 trekkes Infrastatus fram som et viktig verktøy som bidrar til å identifisere nåsituasjonen og fremtidige ressursbehov, som er nødvendig for å opprettholde jernbanens ønskede tilstand og funksjon. Informasjonen om tilstanden på infrastrukturen blir bedre ved bruk av Infrastatus og Bane NOR kan derfor effektivisere ressursinnsatsen innen drift, vedlikehold

og fornyelse. Systemet kommer fra Sveits og Østerrike, og definerer tilstand på nettet, samt sikkerhet og trafikkbelastning. Det utarbeides en årlig Infrastatus-rapport om tilstanden på nettet.

Gjennom Infrastatus får Bane NOR oversikt over tilstanden på objektnivå. Dette innebærer at foretaket basert på data til enhver tid kan vurdere hvilke objekter som må fornyes til hvilken tid. Oversiktene benyttes som underlag for Bane NORs vedlikeholds- og fornyelsesplaner. I dag baseres planene i hovedsak på Infrastatus, i kombinasjon med lokalkunnskap. Foretaket jobber videre med å forbedre grunnlagsdataene som benyttes i prioriteringsgrunnlaget fra Infrastatus, gjennom et eget program for forbedret datakvalitet.

Grunnlagsdataene hentes blant annet fra BaneData Maximo, som er Bane NORs register over jernbaneinfrastrukturen. I 2022 etablerte foretaket et eget verktøy for oppfølging av kvalitet i data i BaneData Maximo. Tall fra foretaket viser at det i 2021 var 23 % feilregistreringer i registeret<sup>41</sup>, mens det i 2022 var 20 % feil<sup>42</sup>. Disse feilene er av en sånn karakter at fagpersoner i foretaket mener feilene kan påvirke foretakets drift, og forbedring av dataene vil blant annet kunne bidra til mer presise tilstandsvurderinger av infrastrukturen, redusert bruk av vurderinger, og et mer faktabasert grunnlag for vurdering av restlevetid.

Bane NOR har satt mål om å redusere andelen feil i BaneData Maximo fra 20 % til 18 % i 2023<sup>43</sup> og videre ned til 16 % i 2024<sup>44</sup>. På spørsmål fra KPMG anslår Bane NOR videre at foretakets arbeid med fornyelser per i dag er 45 % datadrevet. Om 5 år anslår foretaket at fornyelsesplanleggingen skal være rundt 75 % datadrevet, primært drevet av bedre datakvalitet samt bedre datakilder og algoritmer for beregning. For å oppnå dette jobber foretaket blant annet med forbedrede analyser av målevognsdata, samt med å i økende grad erstatte manuelle inspeksjoner med databaserte analyser.

Bane NOR jobber videre med å forbedre både planlegging og gjennomføring av prosesser innen fornyelser og vedlikehold. I dette inngår å gjøre prosessene mer standardisert, bedre beskrevet og mer målbare. Det er etablert et samarbeid med et konsultentselskap om dette. Det er gjennomført kartlegginger av dagens situasjon, og på hvilke områder foretaket har «smertepunkter». Basert på kartleggingen har foretaket kommet opp med en rekke forhold som kan forbedres. Metodikken som benyttes innebærer at foretaket først gjennomfører systematisk databasert forbedring på en enkeltstrekning, for eksempel Oslo-Bestum, ut fra noen fastsatte mål. Deretter evalueres gjennomføringen for enkeltstrekningen, og resultatene benyttes til forbedring, før metodikken igjen benyttes på en ny enkeltstrekning. Erfaringene så langt er gode, og metodikken gir ifølge Bane NOR færre feil og bedre oppetid. Infrastatus ble for eksempel benyttet på strekningen Oslo-Drammen. Det ble avsatt 1 milliard kroner til arbeidet, og Bane NOR balanserte mellom forebyggende vedlikehold, fornyelse og investering.

Kartleggingen viser at Bane NOR har stor frihet til å prioritere midler til vedlikehold og fornyelser, og at de 4-årige avtalene oppleves som avgjørende for å styre området, da flere oppgaver på området må fordeles ut over flere budsjettår. Av intervjuer gjennomført med Bane NOR framgår det at de 4-årige avtalene oppleves å gi foretaket bedre muligheter til å prioritere, der behovet er størst.

### 3.4.2 Utdringer knyttet til styringsinformasjon

I Riksrevisjonens undersøkelse av Bane NOR<sup>45</sup> fra 2021 ble det avdekket at driftsstabiliteten ikke har blitt forbedret etter etableringen av Bane NOR og at selskapet fortsatt ikke har et system som er godt nok for å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet av jernbanenettet. Videre hadde Jernbanedirektoratet lite informasjon om hvorvidt midlene til fornyelser og vedlikehold benyttes effektivt.

Bane NOR har gjennom flere år jobbet med å forbedre styringsinformasjonen innen vedlikehold og fornyelser. Arbeidet med å standardisere prosessene på området vil kunne bidra til bedre og mer konkrete målinger. Bane NOR forsøker nå å definere måleparametere som måler de største driverne. Foretaket får da ikke ut en enkelt indikator, men flere. Det er stor grad av oppmerksomhet om temaet, og Bane NOR gir uttrykk for at Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet om ønskelig kan få løpende informasjon

<sup>41</sup> Av disse 23 prosentene var 7 % definert som feil på aktiva/komponenter som er i bruk per i dag, mens de resterende 16 % var definert som feil på aktiva/komponenter som ikke er i bruk. Bane NOR prioriterer aktiva/komponenter i bruk i videre forbedring av datakvalitet.

<sup>42</sup> Av disse 21 prosentene var 4 % definert som feil på aktiva/komponenter som er i bruk per i dag, mens de resterende 16 % var definert som feil på aktiva/komponenter som ikke er i bruk.

<sup>43</sup> Hvorav kun 2 % skal være feil på aktiva/komponenter som er i bruk.

<sup>44</sup> Hvorav alle feil kun skal være på aktiva/komponenter som ikke er i bruk.

<sup>45</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer fra 2020.



om utviklingen. Det er imidlertid fortsatt en utfordring at ikke Bane NOR i tilstrekkelig grad klarer å synliggjøre hvilke effekter som kommer ut av midlene som bevilges til området.

Kartleggingen viser videre at Bane NORs styre etterspør og ønsker mer styringsinformasjon om bruken av midler til fornyelser og vedlikehold, og effekter av innsatsen som legges ned. Styret har per i dag ikke full oversikt over hvor langt foretaket har kommet med datadrevet vedlikehold. I forbindelse med fusjoneringen av Spordrift ønsker styret en gjennomgang av strategiplanen for området, blant annet for å få oversikt over hvor foretaket tar ut effekter. Kartleggingen viser at tilbakeføringen av Spordrift til Bane NOR kan forenkle dette arbeidet.

Kartleggingen viser for øvrig at Samferdselsdepartementet i mai 2023 ba Jernbanedirektoratet og Bane NOR om at det om at det videreutvikles og utdypes et forslag til plan for bedre måloppnåelse for drift og vedlikehold i NTP-perioden 2025–2036 med tilhørende gevinstrealiseringsplan.<sup>46</sup>

### 3.4.3 Sammendrag av utfordringer

Kartleggingen viser flere utfordringer knyttet til fornyelser og vedlikehold, men at det jobbes aktivt med forbedring på området. Drift, vedlikehold og fornyelser av eksisterende infrastruktur er også prioritert av Jernbanedirektoratet og Bane NOR framover. For å få til en effektiv styring av midlene som tildeles disse områdene framover er prediktivt/datastyrt arbeid sentralt. Kartleggingen viser at Infrastatus gir god informasjon om fornyelsesbehov, men at det fortsatt er mangler i underliggende data som får konsekvenser for kvaliteten på fornyelsesplanene. Samtidig viser kartleggingen at Bane NOR jobber med å standardisere prosessene sine på området, men at det gjenstår mye arbeid før foretaket er i mål. Avslutningsvis viser kartleggingen at Bane NORs styre har behov for mer informasjon om bruken av midler til fornyelser og vedlikehold, og effekter av innsatsen som legges ned, og at dette er noe foretakets styre følger opp.

## 3.5 Utfordringer innen togmateriell

### 3.5.1 Effekter av etableringen av Norske tog på forvaltning, utleie og anskaffelser av tog

#### 3.5.1.1 Selskapsetableringen av Norske tog AS

Norske tog ble i 2016 opprettet med relativt smalt mandat, med bakgrunn i at det var et ønske om å oppnå konkurranse på «fløst mulig parametere» i sektoren. Det har vært diskusjoner om hvorvidt Norske tog også burde hatt ansvar for vedlikehold av materiellet. Departementet mener imidlertid at selskapsetableringen har hatt en tydelig positiv effekt på forvaltning, utleie og anskaffelser av tog, sammenlignet med da dette lå under gamle NSB. Det beskrives at Norske tog har jobbet systematisk, og oppnådd gode resultater av gjennomførte anskaffelser. Det er videre departementets inntrykk at Norske tog er blitt en organisasjon som tiltrekker seg høykompetent arbeidskraft og som løser oppgavene på en effektiv måte.

Anskaffelser av tog finansieres i dag med låneopptak i obligasjonsmarkedet. Finansieringsformen fristiller investeringene fra de årlige prioriteringene i statsbudsjettet, og går derfor ikke på bekostning av andre politiske ambisjoner. Dagens organisering oppleves imidlertid som krevende av togselskapene, særlig når operatørene har behov for endringer og tilpasninger i materiellparken. Ut fra opplysninger fra Bane NOR var feil på kjøretøy (kode 81) årsak til om lag 2 pst. av innstillingene i 2022. Tallet er imidlertid beheftet med usikkerhet, og utskiftninger av deler av togflåten, herunder både fjerntog og lokal- og regiontog, med mye feil vil redusere denne andelen. Det er for øvrig igangsatt et arbeid med å forbedre kvaliteten på registreringene av feil på kjøretøy i TIOS-databasen (kode 81), slik at beregningene blir mer robuste.

Jernbanedirektoratet har etablert et program der det er felles dialog om konsekvenser ved kjøp av nye tog for infrastruktur. Programrådet skal ivareta grensesnittet mellom Jernbanedirektoratet, Bane NOR og Norske tog, fordi det har store konsekvenser hvis det blir kjøpt tog som ikke passer eksisterende infrastruktur. Hensikten med programrådet er å sikre helheten ved materiellanskaffelser, men rådet har ikke noen myndighetsutøvelse overfor noen aktører i sektoren, heller ikke Norske tog. Programmet skal utarbeide søknader til Samferdselsdepartementet ved anskaffelse av nye kjøretøy og sørge for at alle konsekvenser ved anskaffelser av nye kjøretøy er kartlagt og tatt med i beslutningsgrunnlaget. I tillegg rapporteres det på fremdriften i alle større materiellprosjekter (anskaffelser og oppgraderinger) i programmet. Jernbanedirektoratet styrer i tillegg Norske togs materiellanskaffelser gjennom KVU-fasen i

<sup>46</sup> Brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet og Bane NOR 11. mai 2023.

anskaffelsesprosjekter og ved utarbeidelsen av overordnet kravspesifikasjon som skal følges i alle anskaffelser som Norske tog gjennomfører.

### 3.5.1.2 Deling av vedlikeholdsdata

Det synes å være konsensus blant flere aktører om at lite utviklede systemer for informasjonsdeling om vedlikehold medfører at togsettene typisk innehar flere feil enn det som er synlig ved overdragelse fra en operatør til neste. Til tross for at deling av vedlikeholdsdata mellom operatører og Norske tog i flere tilfeller kan være avtalefestet i leieavtalene, er den faktiske etterlevelsen og innhenting av denne typen data manglende i dagens regime. Norske tog mener de må bruke uforholdsmessig mye ressurser på å hente inn data operatørene er forpliktet til å rapportere inn. Samtidig er det kun Norske tog som har anledning til å innhente informasjonen, da det ikke er noen juridisk forpliktelse for deling av disse dataene direkte mellom de ulike operatørene. Fra operatørenes side har det blitt hevdet at vedlikeholdsdata er konkurransesensitiv informasjon. Ett togselskap har heller ikke delt data med Norske tog i forbindelse med trafikkkpakke 1, 2 og 3 (inkl. hele Flirt-togflåten, bestående av 150 tog) med argument om at dette er konkurransesensitiv informasjon. Norske tog har derfor ikke kunnet videreformidle vedlikeholdsdata til ny operatør som overtok tog denne operatøren hadde disponert i foregående avtaleperiode. Norske tog forventer imidlertid at dette kommer til å bedres framover som følge av at de er i gang med en mer systematisk innhenting av data fra togselskapene.

Fram til nå har det vært krevende å få data fra enkelte operatører, mens andre operatører i større grad har delt data som viser tilstanden på materiellet. Noen operatører mener likevel det er lite tydelige styringssignaler fra Norske tog på hva som er operatørenes konkrete vedlikeholdsansvar, og hevder Norske tog får den informasjonen de trenger angående data om tilstanden på deres materielle. De hevder at det i enkelte tilfeller er vanskelig å få fram all informasjonen som følge av ulike hendelser eller systemer. De framhever at Norske tog burde tatt mer ansvar for å utvikle vedlikeholdsprogram i tråd med tilstanden på togmateriellet, og sikre at vedlikeholdet er tilstrekkelig. Norske tog trekker imidlertid fram utfordringer med at de beste fagfolkene som kan utføre forvaltning på en mest mulig effektiv måte er samlet i selskapet, men at de ikke får tilgangen til nødvendig data for å ivareta denne rollen. Til tross for at deling av vedlikeholdsdata i mange tilfeller er avtalefestet, synes det altså å råde ulike oppfatninger om etterlevelsen.<sup>47</sup>

### 3.5.1.3 Ansvarsforholdene etter jernbanereformen

Reformen har etter KPMGs vurdering medført mer fragmentert forvaltning av togene blant annet som følge av at det er blitt betydelig flere aktører Norske tog må forholde seg til. En betydelig andel av verdikjeden ble tidligere håndtert i samme organisasjon (NSB). Etter leieavtalen er imidlertid togoperatørene forpliktet til å informere Norske tog om endringer i vedlikeholdsprogram. Som for rapportering av vedlikehold er det få sanksjonsmuligheter dersom de ikke gjør det, men til syvende og sist har togselskapene det sikkerhetsmessige ansvaret. Når vedlikeholdsansvaret er lagt på togselskapene blir særlig de store vedlikeholdspostene som for eksempel på Boggiene, utsatt. Vedlikehold av disse komponentene er kostbart, samtidig som det ikke anses som sikkerhetskritisk. Derfor har operatørene en tendens til å utsette slikt vedlikehold med den konsekvens at vedlikeholdet ikke blir optimalisert og derfor mer kostbart. Denne dynamikken underbygges av samme dynamikk som for annet vedlikehold: En hovedutfordring i organisering og forvaltning av togmaterieelparken er knyttet til manglende incentiver for optimalt vedlikehold. Hovedårsaken som trekkes fram er ulike forvaltningshorisonter hos Norske Tog som eier, og togselskapene som brukere av materiellet. Materiellets estimerte levetid går utover løpetiden på leieavtalene slik at det skapes et annenhåndsmarked for brukte togsett. Materiellets estimerte levetid er på om lag 30 år, mens leieavtalene typisk er 8-10 år. Det skaper ulike horisonter for eier og brukere av materielle.<sup>48</sup>

Denne incentivstrukturen var en sentral del av begrunnelsen for at Norske tog ble etablert med det mandatet å ha eierskap til togflåten, og leie ut materiellet til operatørene. Modellen er ifølge Jernbanedirektoratet en forutsetning for rettfærdig konkurranse. Flere av aktørene KPMG har intervjuet tar til orde for at togselskapene på sikt i større grad bør eie materiellet selv, eller at togselskapene bør stå fritt til å kjøpe eller lease eget materielle. Enkelte operatører har også ytret at togselskapene selv bør eie togmateriellet for å sikre

<sup>47</sup> I notat til kartleggingen foreslår Norske tog tre tiltak for å bedre data og bedre incentiver for et godt vedlikehold: 1) Innføre tilstandsovervåking og tilstandsbasert vedlikehold; 2) Regulere og sanksjonere data; 3) Utnytte leverandørens kompetanse og kapasitet bedre.

<sup>48</sup> Norske tog framhever i notat til kartleggingen at incentivene til å ha et godt vedlikehold av togene ikke er sterke nok, og mener tilgang til vedlikeholdsdata, kompetanse og kapasitet er viktig.

forutsigbarhet og kvalitet på materiellet. Det trekkes fram at togselskapene har sterkere incentiver til vedlikehold hvis de anskaffer materiellet selv.

Til tross for incentivstrukturen, mener Jernbanedirektoratet at Norske tog tar et tydelig ansvar for å ta vare på samfunnets verdier på best mulig måte. Imidlertid framhever andre aktører utfordringer med mindre fleksibilitet til å flytte rundt på materiellet etter behov og prioriteringer sammenliknet med hvordan det var i tiden med NSB. I forvaltningen av togmateriellparken påpekes det også flere grensesnitt og et potensiale for at man mister informasjon og oversikt over utførelse av vedlikehold.

I høringsinnspill fra Norske tog vektlegger selskapet at en selskapsmodell, der innkjøpene finansieres med lån, utleie og statlige garantier, er godt egnet, ettersom den er mindre følsom for årlige bevilgninger i statsbudsjettet. Selskapet mener også at organisasjonsformen har gitt muligheter for å få det beste ut av relasjonen til verkstedene, togprodusentene og internasjonale aktører.

Fra togselskapsiden menes blant annet at Norske tog ikke har gode nok incentiver for å levere på de overordnede målene for jernbanereformen, og at selskapet ikke var godt nok forberedt. Det framheves at Norske tog ikke har hatt eierstrategi eller forvaltningsstrategi på plass for å opprettholde eller øke ytelsen på kjøretøyene, og at det har tatt lang tid for selskapet å ta innover seg eget ansvar og rolle. Det har videre vært foreslått at Norske tog burde bevege seg mot å være en finansiell eier, tilsvarende som for leasing av fly.

Fra vedlikeholdsleverandører oppfattes Norske tog å ha mye fokus på kjøp av nye togsett. De framhever at standardisering av togflåten er bra, men uttrykker samtidig at vesentlige deler av flåten fortsatt består av gamle togsett med restverdi som gjør vedlikehold lønnsomt. Det gis uttrykk for at Norske tog etter hvert har tatt ansvaret for investeringer i togmateriell utover det daglige vedlikeholdet, men presset på leveranser kommer sent og med internasjonal leverandørkrise eskaleres allerede eksisterende forsinkelser og etterslep. Det uttrykkes at det er et misforhold mellom tiden det tar å definere behovet, og selve anskaffelsene. Det oppleves også at ingen i sektoren tar eierskap til utviklingen av digitale løsninger for vedlikehold, og at det er en uklar ansvarsfordeling mellom Norske tog og operatørene, særlig knyttet til de langsiktige investeringene.

#### 3.5.1.4 Marked, tjenesteutvikling og konkurranseforhold

Etter hvert som vedlikeholdstjenester har blitt mer spesialisert, tilbyr også togleverandører vedlikeholdstjenester i skjæringsflaten mellom jevnlig service og produktutvikling. Fra leverandørsiden framheves også at Norske tog mangler incentiver for å senke vedlikeholdskostnadene på togsett gjennom bidrag til produktutvikling (som for eksempel «Smart Trains») fordi de ikke står økonomisk ansvarlig for vedlikeholdet. Leverandører mener dette også er et klart uttrykk for at det er lite samhandling mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Norske tog. Leverandører av vedlikeholdstjenester betoner også at togselskapene har for korte frister når de skal kjøpe vedlikeholdstjenester. Forutsigbarhet og lange frister er nødvendig, og det trekkes fram at det først tar lang tid å definere behov, mens tjenestene forventes levert veldig raskt.

Togleverandører opplever at markedet for togmateriell virker konkurransevridende mot de som er villige til å ta større risiko. Det vises til at man typisk har en rammeavtale med Norske tog på 200 sett, men bare vil forplikte seg til kjøp av de første 30. Det øker gjennomsnittskostnaden per tog sammenliknet med om man forplikter seg til hele volumet på 200. Det trekkes fram at det er høye kostnader med å lage et tilbud og at det er forskjellig hvordan de ulike leverandørene håndterer risiko. Noen leverandører er mer villige til å ta risiko og har dermed lavere gjennomsnittskostnad for hele produksjonen.

### 3.5.2 Effekter av Norske tog forvaltnings- og komponentstrategi, inkl. komponentpool

I arbeidet med jernbanereformen var tanken at Norske tog skulle forvalte statens verdier og investeringer i togmateriell. I tillegg skulle de være en konkurransenøytral aktør som stilte relevant togmateriell til disposisjon til togselskapene i deres konkurranse om de regionale togtrafikkpakkene. Det ble i Meld. St. 27 (2014-2015) «På rett spor – Reform av jernbanesektoren» sagt at man skulle åpne for at togselskapene kunne stille med eget materiell, som en ytterligere konkurransefaktor. Denne opsjonen står imidlertid uutnyttet fordi man har ønsket å reservere seg mot at staten skulle påta seg en togmateriellpark som ikke ble benyttet eller måtte leies ut til andre land for en lav pris. Norske tog var derfor ment å gjøre vurderinger av hvordan staten på best mulig måte skulle ivareta sine verdier.

Norske tog har utformet en ny forvaltnings- og komponentstrategi som blant annet skal sikre oppgradering av tog og kritiske komponenter, gjenbruk av komponenter, og redusere risikoen for feil på kjøretøyene ved at

teknisk levetid på komponenter og systemer forbedres.<sup>49</sup> Norske tog framhever at strategien vil bidra til at selskapet prioriterer utvalgte deler av kjøretøyparkene mht. forvaltning, og til et perspektiv på forvaltningen som strekker seg over hele togets levetid (30-35 år), samt at forvaltningen utføres basert på datastyrt og tilstandsbasert vedlikehold. Etablering av en komponentpool med sentralisering av komponentvedlikehold er også en viktig del av denne strategien. Strategien er imidlertid ikke implementert. Per i dag eksisterer kun en midlertidig komponentpool hos Norske tog for 41 av 1574 kritiske komponenter (2,6%).

Komponentene som foreløpig ligger i den midlertidige poolen er boggyer, krengeomoduler og dører til deler av togflåten. Den midlertidige komponentpoolen er planlagt avviklet når de siste komponentene som er mulige å anskaffe blir levert til Norske tog innen slutten av 2023. Dersom Norske tog skal etablere en permanent komponentpool, kan det være naturlig å få ansvaret for andrelinjevedlikehold for komponentene i poolen. Norske tog mener selskapet bør etablere en pool av såkalte High Cost Components (HCC) med lang levetid, høye anskaffelseskostnader og teknisk kompleksitet for å sikre tilgjengeligheten av komponenter.

Norske tog mener videre at den nye forvaltnings- og komponentstrategien i kombinasjon med en eventuell ny leieprismodell og tilgang til data vil løse de aller fleste av utfordringer knyttet til effektiv forvaltning av togmateriellet, men framhever samtidig at førstelinjevedlikeholdet bør ligge hos operatørene.

En felles komponentpool vil ifølge Norske tog medføre færre anskaffelser og bedre standard fordi man får én aktør som sørger for at alle komponentene blir vedlikeholdt etter samme dokumentasjon, verktøyer og prosedyrer. Det framheves at kritiske komponenter i større mengder kan øke muligheten for at komponentene alltid er tilgjengelige for alle operatører. Når en kunde kan sørge for at komponentene vedlikeholdes av færre aktører og i samsvar med samme vedlikeholdsinstruksjoner, kan det bidra til økt standardisering og bedre forvaltning av komponentenes sikkerhetsfunksjoner. Det framholdes at dette vil forenkle datainnsamling på vedlikehold, fordi antall vedlikeholdsleverandører og datagrensesnitt reduseres.

Det framholdes at det er en stor fordel for sektoren om hele deleparken hadde blitt hos Norske tog, men leverandørene mener det samtidig er viktig at man sørger for konkurransemessige vilkår for en slik pool av komponenter. En kan da oppnå mer enhetlig konkurranse og bedre vedlikehold av togsett.

### **3.5.3 Anskaffelser, vedlikehold, materiellturnering og ansvarsforhold**

#### **3.5.3.1 Marked og anskaffelser for togmaterieil**

Markedet for togmaterieil bærer preg av stor spesialisering og lang levetid. På grunn av forskjellene i trafikkavtalenes og togmateriellets løpetid, vil operatørene ha incentiver til å holde vedlikeholdet på et lavere nivå enn det som gir optimal verdiforvaltning over materiellets levetid. Det kan redusere levetiden og gi mindre gunstige forutsetninger for levetidsforlengelser eller medføre at materiellet framstår som mindre attraktivt for reisende enn alternative transportformer. Enkelte operatører ønsker også i større grad å bli involvert i anskaffelsesprosessen for nytt materieil, fordi Norske tog ifølge dem sitter for langt unna kunden og klarer derfor ikke gjøre sine anskaffelser av togmaterieil tilstrekkelig kunderettet. Det framheves at det er behov for en avveining mellom spesifikke kundebehov som de ulike aktørene ønsker å dekke, og Norske tog sitt ønske om at togene er likest mulig, slik at de kan bestilles i én anskaffelse. En operatør viser til et eksempel der selskapet fikk 6 dager på å komme med innspill til løsninger som ble foreslått i en anskaffelse av nye fjerntog, og at dette er for lite tid for å fatte beslutninger som får stor betydning for fremtidig kundetilfredshet og inntjening. Norske tog påpeker at selskapet er opptatt av å være åpne og dele planer, informasjon og data med operatører og andre interessenter involvert i anskaffelser og utarbeidelse av kravspesifikasjoner. Når selve konkurransen pågår kan nødvendigvis ikke interessentene delta i prosessen.

Enkelte fagforeninger har trukket fram knapphet på togmaterieil som en utfordring for et fullstendig togtilbud i Norge. Det argumenteres med at fleksibiliteten svekkes som følge av at materiellet låses til flere operatører. Fagforeningene mener også at Norske tog må bestå som innkjøpsorganisasjon ettersom togselskapene ikke vil kunne få store nok ordrer og omsetning hver for seg, og trekker fram at en sammenslåing av Norske tog og Mantena kan medføre reduserte kostnader og bedre koordinering i forbindelse med innkjøp av tog og felles bruk av produksjonsfaktorer. Norske tog mener imidlertid at en eventuell sammenslåing må begrunnes i at konkurranse om vedlikehold skulle oppheves og at alt vedlikehold skulle gjennomføres i egen regi. Enkelte operatører stiller seg undrende til at Mantena skal eies av staten, med bakgrunn i at markedet for vedlikehold framstår som ett av de mest fungerende delmarkedene innenfor sektoren, og at man derfor burde la markedskreftene få virke.

<sup>49</sup> Norske togs årsrapport 2021, s. 26.

### 3.5.3.2 Ansvarsforhold i vedlikeholdsmarkedet

Operatørene er ansvarlige for å lage vedlikeholdsplaner for togmateriellet som eies av Norske tog. Det kan være vanskelig å skaffe riktig og tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre optimalt vedlikehold i alle kontraktsforholdene når vedlikeholdsansvaret fordeles på flere små kontrakter. Det er en potensiell stordriftsfordel i at materielleier har en tydelig rolle i verdibevarende vedlikehold. Det omfatter også sentralisert innkjøp av deler og gjennomføring av tyngre vedlikeholdsintervaller.

I høringsinnspill fra Norske tog trekkes det fram at selskapet bør ha en større rolle i vedlikeholdet knyttet til en permanent delepool, vedlikehold av kritiske komponenter, tilstandsbasert vedlikehold, oppgraderinger og eventuelt felles innkjøp av deler. Norske tog mener de vil kunne balansere vedlikehold mot oppgraderinger og levetidsforlengelser. Enkelte togselskaper er enige i dette, og mener Norske tog bør ta ansvar for å gjøre større investeringer underveis som langsiktig forvalter av togmaterieil. Det skyldes at de opplever det som uheldig at operatørene må gjennomføre langsiktig vedlikehold når leieperioden er vesentlig kortere enn materiellets levetid. De ønsker derfor å utføre vedlikehold tilsvarende det de forårsaker av vedlikeholdsbehov. Det bemerkes imidlertid at vedlikeholdsbehovene på gamle togsett er større enn det burde vært på grunn av manglende vedlikehold i tidligere driftsfase.

Norske tog framhever at korrekte vedlikeholdsdata fra operatørene er helt avgjørende for å sikre adekvat vedlikeholdshistorikk, og at det i dag både er mangelfulle data og for dårlig kvalitet på tilgjengelige data. Norske tog opplyser at de trenger data for vedlikeholdet på samtlige tog som de har for trafikkpakke 1-3, og poengterer også at dagens leieprismodell bør endres for å dekke vedlikeholdskostnader for de eldste togene.

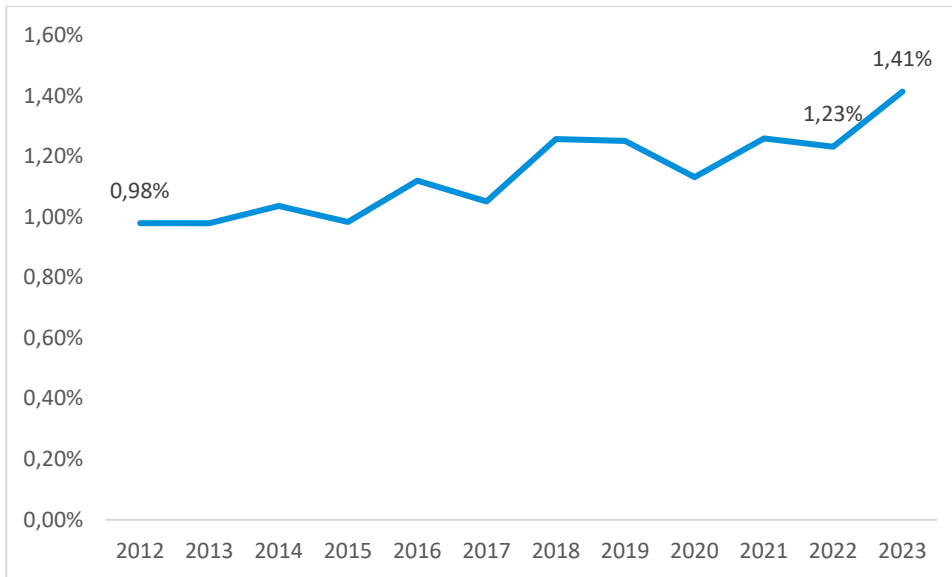
Mantena trekker i sitt høringsinnspill fram at det er behov for å rydde i rammebetingelser og incentiver etablert gjennom jernbanereformen for å realisere potensialet i moderne vedlikehold i form av bedre økonomi og lavere klimagassutslipp. Mantena mener jernbanereformen har medført suboptimale løsninger i sektoren, i tillegg til konkurransevridende og dårlige rammebetingelser for selskapet. Som følge av mange aktører blir det tunge beslutningsprosesser for å modernisere og tilpasse vedlikehold, og selskapet mener det er uheldig at vedlikeholder ikke har mulighet til å reforhandle avtaler, slik operatørene kan.

Jernbanedirektoratet antyder at markedet for vedlikeholdsleverandører kan fremstå lukket og lite dynamisk, men ser ingen løsning i en retur til kun en direktetildelt operatør fordi dette vil konsentrere makten i vedlikeholdsmarkedet ytterligere.

Togleverandører mener det er nyttig at togselskapene bruker det materiellet som er tilgjengelig i det norske markedet. At man går fra 17 ulike passasjertogtyper til 3 har mye for seg i dette henseendet. Det gjør drift og vedlikehold enklere, og utnyttelsen av stordriftsfordeler bedre enn situasjonen med mange små flåter. En leverandør mener det vil ha en positiv effekt om Norske tog overtar totalansvaret for vedlikeholdet.

### 3.5.4 Feil på persontogflåten

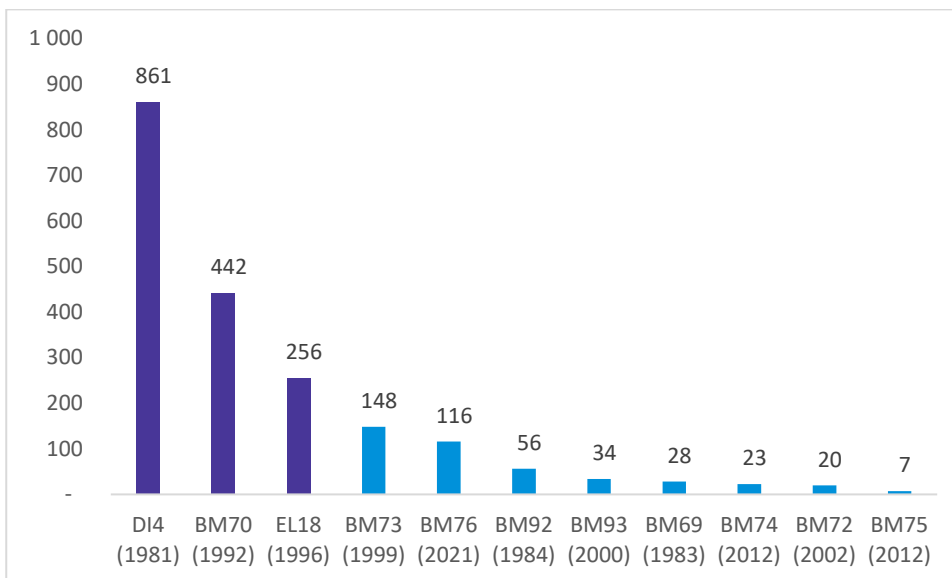
Andelen feil per 10 000 avganger på persontog i prosent av avganger lå på om lag 1 % i 2012 og 1,4 % hittil i 2023 (1,2 % i 2022). Slik vi ser av figuren, har andelen feil på persontog økt i tidsrommet 2012-2023 med om lag 44,4 %. Det bemerkes at data for året 2023 ikke er komplett, og at det er en viss sesongvariasjon i feil på togsettene. Det forekommer typisk mest feil i vinterhalvåret. Det siste året med komplett data er 2022, og fjoråret gir derfor et mer pålitelig anslag i denne sammenhengen. Andelen feil i tidsrommet 2012-2022 økte med om lag 25,3 %.



Figur 6: Feil i % av avganger, Kilde: Bane NOR

Tallene gjelder for alle persontog som kjører i Norge, med unntak av Flytoget, toget til Stockholm og persontog på Ofotbanen. Helinnstilte tog er fjernet fra datasettet. Det kan være flere årsaker til økningen i andel feil på persontog. Togflåten i Norge blir eldre, og det er nevnt avtagende incentiver til vedlikehold mot slutten av avtaleperioden for togmateriell. Norske tog opplever variabel etterlevelse fra togselskapene på innsendelse av data for vedlikehold. Med mangelfullt innsyn i vedlikeholdshistorikk, både fra Norske tog og fra nye avtaleparter til brukte togsett, åpnes det for at kritisk vedlikehold mot slutten av en avtaleperiode skyves over til neste operatør. En effekt av dette kan i utgangspunktet være høyere frekvens av feil ettersom togflåten foreldes.

Det er imidlertid ikke en lineær sammenheng mellom alder og feil på materiellet, selv om noen eldre togsett er beheftet med flere feil per 10 000 avganger, og trekker dette gjennomsnittet betydelig opp, jf. figuren nedenfor.



Figur 7: Gjennomsnittlig feil per 10 000 avganger (2015-2023) brutt ned på togtype. Kilde: Bane NOR

Togtypene DI4, BM70 og EL18 står for over 78 % av alle feil per 10 000 avganger i flåten. Om en ser bort ifra de 5 DI4- lokomotivene som fortsatt trafikkerer norske skinneganger, er det trolig at frekvensen av feil i større grad skyldes selve togtypene framfor alder. Tallene er imidlertid beheftet med usikkerhet, og KPMG har grunnet manglende tidsserier ikke kunnet analysere feil per kjørte kilometer brutt ned på togtype. Det vil kunne endre bildet noe.



### 3.5.5 Organisering og drift av verksteder

En gjennomgående tilbakemelding fra mange aktører i sektoren er utfordringene knyttet til tilgang, leiepriser og organisering av verkstedsdrift. I dag inngår operatøren kontrakt med leverandør av verksteder. Dette skal i utgangspunktet være et fritt marked og alle skal kunne tilby verkstedfasiliteter. Isteden oppleves Bane NOR Eiendom for alle praktiske formål som en monopolleverandør av verksteder for vedlikehold.

En tilleggsutfordring, som særlig gjør seg gjeldende ved nye kjøretøy, er at operatøren ikke får anskaffet nødvendige vedlikeholdsfasiliteter i tide. Dette kan medføre både større vedlikeholdsetterslep og at større deler av materiellet blir satt ut av drift. Verken Jernbanedirektoratet eller Norske tog har roller som medfører at de kan gjøre dette på vegne av sektoren, og Bane NOR Eiendom har ikke incentiver til å tilpasse verkstedkapasitet før de har kontrakt med en operatør. Her trekker direktoratet fram at man bør ha en aktør som kan tre inn på vegne av sektoren på et tidligere tidspunkt, og at materielleieren kan være en aktuell kandidat. Det framheves at investeringen i verksted og leien skal være på plass for togselskapene ved tildeling av trafikkavtalene, og at Jernbanedirektoratet er opptatt av at tildelingen av kontrakten med operatøren først skal konkurransesutsettes. Utfordringen er ifølge Bane NOR Eiendom at investeringen i verkstedet ikke kommer tidsnok til behovet. Det framheves at denne utfordringen ikke nødvendigvis kan løses med alternativ organisering.

Flere aktører KPMG har intervjuet trekker fram at det er interessekonflikter mellom behovet for verksteder og Bane NOR Eiendom sine kommersielle interesser. Det hevdes at de kommersielle interessene potensielt kan gå på bekostning av jernbanens behov i et langsiktig perspektiv. Fortjenesten til Bane NOR Eiendom er regulert, men kostnadsnivået kan være for høyt og dermed drive opp prisen. Kostnadene blir i stor grad sendt videre til staten som følge av trafikkavtalene og togselskapene får dermed svake incentiver til å fokusere på avgiftsnivået.

Operatører uttrykker også bekymring knyttet til Bane NOR Eiendoms utvikling av eiendom til mer kommersielle formål, framfor å disponere eiendommer i nærheten av jernbanen til jernbaneformål. Det er eksempelvis behov for hensettingsområder for tog og verksteder. Bane NOR Eiendoms tilsvar er imidlertid at prising av arealer for hensetting er for lav. Dette fører til for høyt forbruk av hensettingsarealer, som kunne blir brukt til andre formål som ga høyere avkastning. Bane NOR Eiendom mener man ville fått en mye bedre utnyttelse av både hensetting og gods, dersom man hadde fulgt jernbanereformens intensjoner og jernbaneforskriftens prisme mekanismer.<sup>50</sup>

Det har også fra operatørsiden blitt hevdet at Bane NOR Eiendom ikke har villet dele skisser til nye verksted, slik at togselskapene ikke har kunnet komme med innspill til hvilke behov som foreligger for det nye verkstedet.<sup>51</sup> Lav fleksibilitet og kapasitetsbrist har blitt pekt på som konsekvenser i denne sammenhengen.

Begrenset verkstedskapasitet er også noe som trekkes fram som en utfordring av vedlikeholdsleverandører. Det hevdes at Bane NOR Eiendom trenger konkurranse, og at verkstedene er preget av gammel og uhensiktsmessig bygningsmasse. I følge Bane NOR Eiendom skyldes dette at den historisk lave leien og jernbanens prioriteringer i å holdet sporet i drift har medført at eldre verksteder har et betydelig vedlikeholdsetterslep.

Flere vedlikeholdsleverandører har klaget på høye priser for verkstedsleie, og det har blitt trukket fram at til tross for at EU-forordningen om implementering av konkurranseregler<sup>52</sup> forbyr en monopolbedrift å utnytte sin monopolposisjon i markedet, så er vedlikeholdsleverandører helt avhengige av Bane NOR Eiendom for tilgang til verkstedfasiliteter. Videre trekkes det fram at det er behov for å sørge for like konkurransevilkår i tilgangen til verkstedene. Det uttrykkes at måten oppgaver og ansvar i sektoren er fordelt på gjør en del prosesser rigide. Det trekkes fram at det i trafikkpakkene er Jernbanedirektoratet som har ansvar for utforming av kontraktene, herunder hvilke verksteder som skal utføre hvilke verkstedtjenester, mens det er Bane NOR Eiendom som skal stille sine lokaler til disposisjon. Avkastningskravet til Bane NOR Eiendom hevdes bidra til en målkonflikt i denne ansvarsdelingen. Enkelte vedlikeholdsleverandører peker også på utfordringer knyttet til at kompetansen til de spesifikke togtypene er lokalisert i tilknytning til de enkelte verkstedene, men at tildeling av verkstedkapasitet ikke nødvendigvis reflekterer den lokale kompetansen.

<sup>50</sup> KPMG har ikke vurdert disse motstridende synene opp mot hverandre, og oppfordrer Samferdselsdepartementet til å evt. gå i dialog med Bane NOR Eiendom og togoperatørene for ytterligere avklaringer.

<sup>51</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Bane NOR at dette ikke medfører riktighet. Bane NOR Eiendom vil gjerne gå i dialog med aktør(er) som oppfatter at dette er situasjonen.

<sup>52</sup> Rådets Forordning (EF) nr 1/2003 av 16.12.2002

Det trekkes videre fram utfordringer knyttet til finansiell risiko ved varelagrene, og slik anbudene er strukturert er vedlikeholdsleverandører ansvarlig for varelagre knyttet til kontraktene, og har dermed blitt tilført historiske varelagre. Det er imidlertid ingen garanti for at varelagrene overtas av neste vedlikeholder eller togeier etter endt verkstedskontrakt. Vedlikeholdsleverandør vil også sitte igjen med delelager når eldre togtyper tas ut av drift.

Fra fagforeningshold betones at det stadig oppstår konflikter knyttet til ansvar, forpliktelser, priser og arealtilgang.<sup>53</sup> Det skyldes delvis at alle partene først og fremst skal ivareta egne interesser. Konkurrerende vedlikeholdsselskaper må i noen tilfeller operere på samme verkstedområde med egne lagre og ansatte. Det framheves som ineffektivt og kostnadskrevenende. Det gis i denne sammenhengen uttrykk for at en følge av konfliktene er at utenlandske vedlikeholdsselskaper prøver å etablere egne verksteder for å slippe å leie seg inn hos Bane NOR. En mulig konsekvens kan være at verkstedene til Bane NOR blir stående med lite aktivitet, noe som gir lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet.<sup>54</sup>

Bane NOR Eiendom sitt perspektiv handler om at det er utfordrende å koordinere framtidige behov på verkstedene med togselskaper, vedlikeholdsleverandører, verkstedseiere og Jernbanedirektoratet. Hovedregelen i dag er at verkstedene ikke står klare når de trengs for togselskapene. Til flere aktørers mistillit til selskapets avveining mellom optimalisert avkastning og tilpasning av eiendom til jernbaneformål, framhever Bane NOR Eiendom at styret har satt avkastningskravet til 5,9 %. Selskapet gir uttrykk for at dette med dagens rentenivå er lav avkastning, og at det er årsaken til at ikke andre kommersielle aktører klarer å konkurrere på verksteder. Selskapet betoner også at konsernets mulighet til finansiering av verksteder er basert på den totale soliditeten og verdier i selskapet, det vil si den totale eiendomsporteføljen til Bane NOR Eiendom. Deles dette opp i separate selskaper så vil det også påvirke muligheten til å finansiere verksteder, ifølge selskapet.

Bane NOR Eiendom framhever også at selskapet framover trenger handlingsrom for å ta større risiko i investeringene av spor og verksteder, uten at leieforholdet er klart. Likviditeten til selskapet tilsier at dette er mulig. En annen løsning er at verkstedsbehovet er avklart med Bane NOR Eiendom på forhånd og at Jernbanedirektoratet legger dette inn i trafikkpakkens prisingsgrunnlag. Direktoratet er imidlertid opptatt av at dette først skal konkurransesettes. Da kommer imidlertid ikke investeringen og byggingen tidsnok til behovet, slik det vil dersom Bane NOR Eiendom kan ta større risiko. Dette er et anliggende som hviler på Bane NOR Eiendom og dets styrebeslutning innenfor forretningsmessige kriterier.

Bane NOR Eiendom uttrykker videre sympati for togselskapene som er misfornøyde med at de må betale for hele verkstedet når de bare bruker en del (selv om leieavtalene tilsier dette). Konsernet vurderer å se på modellen for å ta seg betalt på andre måter. Det skjer allerede at selskapet og leietaker (togselskap) enes om å fristille deler av arealene, og leie ut til andre operatører når disse har behov. Bane NOR Eiendom observerer allerede at aktører fremleier til hverandre.

### 3.5.6 Sammen drag av utfordringer

Det er KPMGs vurdering at hovedutfordringen i organiseringen og forvaltningen av togmaterie llparken er knyttet til manglende incentiver for optimalt vedlikehold. Årsakene som trekkes fram i kartleggingen er at Norske tog som eier, og brukerne av materiellet – togselskapene – ikke er samme part. Materiellets estimerte levetid på 30 år går utover løpetiden på leieavtalene på 8-10 år, og det skaper ulike horisonter for eier og brukere av materiellet. Operatøren vil ha incentiver til å holde vedlikeholdet på et lavere nivå enn det som gir optimal verdiforvaltning over materiellets levetid. Det kan redusere levetiden og gi mindre gunstige forutsetninger for levetidsforlengelser eller medføre at materiellet fremstår som mindre attraktivt for reisende enn alternative transportformer.

Det er lite utviklede systemer for systematisk informasjon om vedlikehold. Dette resulterer i at togmaterie ll innehar flere feil enn det som er synlig ved overdragelse av brukte togsett. Avtalefestet deling av vedlikeholdsdata fra operatører til Norske tog følges ikke godt nok opp, og det oppleves å være mindre fleksibilitet til å flytte rundt på materiellet etter behov og prioriteringer, sammenlignet med hvordan det var i tiden med NSB. Vedlikeholdsleverandører opplever utfordringer med at togflåten er lite standardisert, der

<sup>53</sup> [De Facto Rapport 5:2021, «Hvem skal fikse toget?»](#).

<sup>54</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Bane NOR at Bane NOR Eiendom ikke har opplevd at Norske eller utenlandske vedlikeholdsselskaper har etablert egne verksteder, og tolker dette som at aktørene, tross alt, finner verkstedtjenestene attraktive.

ulike togtyper fordrer ulike reservedeler, delelagre og servicekompetanse. Området for vedlikehold av togmateriell er preget av svake incentiver for optimalisert, kollektivt vedlikehold (service) som gir lengre liggetider på verksted.

En gjennomgående tilbakemelding fra mange aktører i sektoren er utfordringene knyttet til tilgang, leiepriser og organisering av verkstedsdrift. I dag inngår operatørene kontrakt med leverandør av verksteder. Dette skal i utgangspunktet være et fritt marked og alle skal kunne tilby verkstedfasiliteter. Hovedutfordringer som trekkes fram er at Bane NOR Eiendom oppleves som en monopolleverandør av verksteder for vedlikehold, og det i kombinasjon med avkastningskravet til selskapet bidrar ifølge enkelte til en målkonflikt mellom lønnsomhet og prioritering av eiendom til jernbaneformål.

Fra operatørsiden hevdes at de ikke får anskaffet nødvendige vedlikeholdsfasiliteter i tide fordi Bane NOR Eiendom ikke har incentiver til å tilpasse verkstedkapasitet før de har kontrakt med en operatør. Bane NOR Eiendom sitt perspektiv handler om at det er utfordrende å koordinere framtidige behov på verkstedene med togselskap, vedlikeholdsleverandører, verkstedseiere og Jernbanedirektoratet. Utfordringen er ifølge Bane NOR Eiendom at investeringen i verkstedet ikke kommer tidsnok til behovet.

Bane NOR Eiendom sin avveining mellom optimalisert avkastning og tilpasning av grunn til jernbaneformål er påvirket av at styret har satt avkastningskravet til 5,9 %. Selskapet gir uttrykk for at dette med dagens rentenivå er lav avkastning, og at det er årsaken til at ikke andre kommersielle aktører klarer å konkurrere på verksteder.

## **3.6 Endringer i persontogmarkedet, og evt. påvirkning på samhandling mellom aktører og måloppnåelse for sektoren**

### **3.6.1 Økonomiske gevinster knyttet til konkurranseutsettingen**

Oppnådde gevinster fra konkurranseutsettingen av persontrafikk rapporteres på årlig av Jernbanedirektoratet. Gevinstberegningene fra direktoratet ble oppdatert høsten 2021, og gevinstene ble av direktoratet anslått til 13,14 milliarder kroner (i 2022-kroner). Beregningen av vederlag kunne i utgangspunktet ikke endres ved endringer i etterspørsel, ettersom trafikkavtalene var utformet slik at togselskapene tok all risiko for etterspørselsendringer i avtaleperioden. Etter reforhandlingene av trafikkavtalene er det derimot unntak dersom det er konkurranse på sporet eller utbygging av store infrastrukturprosjekter som påvirker etterspørselen.

Gevinster og kostnader som rapporteres skal i utgangspunktet isoleres til effekter fra konkurranseutsettingen spesielt og jernbanereformen generelt. Pandemien har imidlertid medført så stor etterspørselssvikt at staten har måttet tilby tilleggsavtaler til togselskapene der det vesentligste inntektstapet dekkes av Jernbanedirektoratet. Dermed har Jernbanedirektoratet betalt ut vesentlig mer til togselskapene enn hva som ble avtalt i de nye direktetildelte og konkurranseutsatte trafikkavtalene fra 2018. Pandemien er definert som en ekstern hendelse som ikke påvirker eller påvirkes av gevinstrealiseringen. Derfor blir gevinster realisert fra konkurranseutsettingen rapportert som om pandemien aldri hadde inntruffet. Grunnlaget for rapporterte gevinster er dermed de konkurranseutsatte trafikkavtalene. Jernbanedirektoratet opplyser imidlertid om hvor mye tilleggsavtalene utgjør av utbetalt vederlag for å dokumentere forskjellene mellom rapporterte gevinster og utbetalt vederlag i henhold til tilleggsavtalene.

I arbeidet med jernbanereformen ble det identifisert store muligheter for innsparinger og effektivisering ved konkurranseutsetting av persontogtrafikken. Konkurranseutsetting av trafikkpakkene så ut til å gi gevinster sammenliknet med direktetildeling da de ble utlyst. Samtidig har den teoretiske innsparingen sammenliknet med før reformen ikke blitt realisert som følge av pandemien. Det trekkes blant annet fram at besparelsene i stor grad forutsatte høye passasjertall som har vist seg å være lite realistiske. I tillegg har trafikkavtalene i trafikkpakke 1, 2 og 3 blitt reforhandlet for å sikre langsiktig bærekraft. Det skyldes at det ville vært risiko for at enkelte togselskaper ville fått økonomiske problemer uten reforhandling. Derfor poengterer flere aktører at besparelsene som har blitt fremstilt i forbindelse med konkurranseutsettingen er misvisende.

### **3.6.2 Effekter av konkurranseutsettingen**

Kartleggingen viser at konkurranseutsettingen har bidratt til læring i sektoren. Konkurranseutsettingen har ifølge flere aktører blant annet bidratt til en betydelig profesjonalisering, økt bestillerkompetanse og økt evne til å produsere effektive tog tjenester hos leverandører. Det trekkes videre fram at aktørene har blitt flinkere til

å tenke kommersielt, og det har blitt tydeligere at det gamle NSB-systemet hadde et uforløst effektiviseringspotensial. Flere virksomheter har blitt mer effektive framfor monopolistiske, og mer kunderettet. Konkurransen har virket skjerpene og har bidratt til mer arbeid med kostnadsreduksjoner. Jernbanedirektoratet sin rolle som krevende kjøper trekkes også fram som et element som har bidratt til effektivitet.

Av kartleggingen framgår det videre at flere aktører mener konkurranseutsettingen har bidratt til mer spesialiserte selskaper av mindre størrelse, som har bidratt til et sterkere fokus på de respektive selskaperens kjerneoppgaver. Det blir også trukket fram av flere aktører at konkurranseutsettingen av persontogtrafikken også har gitt økt innovasjon og kundefokus, i tillegg til kreativitet. Dette er i tråd med et av målene med jernbanereformen slik det framgår av Meld. St. 27 (2014-2015) «På rett spor – Reform av jernbanesektoren»<sup>55</sup>. Enkelte aktører peker på at bransjen har begynt på en kulturreise som følge av konkurranseutsettingen, og at denne utviklingen må stimuleres videre for at man skal lykkes.

Av kartleggingen framgår det også at flere aktører opplever uheldige effekter av konkurranseutsettingen. En utredning om anbudsmodellen i England, som er svært lik den norske modellen, omtalt i en rapport av De Facto<sup>56</sup>, har slått fast at modellen bremser samarbeid, forhindrer at jernbanen virker som ett system og oppfordrer operatørene til å prioritere egne kommersielle interesser over passasjerenes interesser. Fra kartleggingen framgår det også at flere aktører i Norge mener at man får samordningsproblemer mellom aktørene i sektoren som følge av flere mindre aktører med mange fragmenterte avtaler. Flere aktører opplever videre at de ulike aktørene snakker hverandre ned og i stor grad peker på hverandre ved utfordringer eller uenigheter. Det poengteres også at incentivsystemet bidrar til siloer slik det er lagt opp i dag. Ifølge Meld. St. 27 (2014-2015) «På rett spor – Reform av jernbanesektoren» var det derimot ventet at den nye organiseringen skulle tilrettelegge for bedre samordning på flere områder.

Enkelte aktører gir også uttrykk for at oppdeling av sektoren har medført transaksjonskostnader og suboptimalisering. Eksempelvis trekkes det fram at man har måttet bygge opp administrasjon rundt hver enkelt enhet. Videre argumenterer andre aktører for at konkurranse har hatt uheldige effekter på tilstanden til togflåten (se for øvrig kap. 3.5).

### 3.6.3 Erfaringer med jernbanereformen

I Prop. 1 S (2020-2021) Samferdselsdepartementet<sup>57</sup> trekkes det fram at det har blitt høstet en rekke erfaringer med modellen etter at Jernbanedirektoratet og Bane NOR ble etablert. Erfaringene tilsier at måloppnåelsen ikke har kommet langt nok på enkelte områder, og at utfordringene reformen skulle løse vedvarer på enkelte områder. Innenfor infrastruktur trekkes kostnadsøkninger, forsinkelser og økte budsjettbehov fram som tilbakevendende utfordringer.

Kartleggingen viser også at det er flere aktører som mener at jernbanereformen var mangelfull. Eksempelvis trekkes det fram i en rapport publisert av Transportøkonomisk Institutt at reformen manglet referanser, grundig drøfting av alternative løsninger og gjennomgang av erfaringer fra sammenlignbare land<sup>58</sup>. I tillegg framheves det i rapporten at reformen kjennetegnes av en streng tolkning av EU-regelverk og EU-anbefalinger sammenliknet med hva andre land har gjort og hva tilgjengelig forskning tilsier.

Det framheves videre av flere aktører at det oppleves som uheldig at det legges opp til store endringer i jernbanepolitikken ved hvert regjeringsskifte, og at det tar tid før store endringer er innarbeidet. De stadige endringene i politiske rammebetingelser medfører ifølge flere aktører at det blir vanskelig for aktørene å planlegge for fremtiden. I tillegg mener enkelte aktører at man bør ta høyde for at det vil kunne komme en konkurranseutsetting på et senere tidspunkt.

### 3.6.4 Effekter av å gå over til direktetildeling

En mulig utfordring som trekkes fram ved overgangen til direktetildeling er at Jernbanedirektoratet trolig vil få svekket forhandlingssituasjon. Det skyldes at potensialet for å fremforhandle effektive kontrakter preges av leverandørens monopolsituasjon. Dette framheves som en stor utfordring i forhandlingsprosessen fram til

<sup>55</sup> [Meld. St. 27 \(2014–2015\) På rett spor - Reform av jernbanesektoren \(regjeringen.no\)](#)

<sup>56</sup> [De Factos rapport «Markedet overtar – konsekvenser av jernbanereformen» fra 2020.](#)

<sup>57</sup> [Prop. 1 S \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](#)

<sup>58</sup> [Svakt kunnskapsgrunnlag preger «Jernbanereformen» - Transportøkonomisk institutt \(toi.no\)](#)

kontraktsignering, og kan også prege relasjonen mellom partene i den etterfølgende forvaltningen. Det gjelder særlig forståelsen av kontrakten og direktoratets mulighet til å håndheve sin forståelse av denne.

Basert på intervjuer virker det ikke nødvendigvis som at en overgang til direktetildeling vil få konsekvenser for det interne ressursbehovet i Jernbanedirektoratet. Det skyldes at det er relativt få som jobber med oppfølging av persontogtrafikkpakkene i direktoratet. Det poengteres at det imidlertid fremdeles vil være viktig at avtalene følges opp, og at direktoratet kontrollerer at selskapene leverer det som er avtalt.

I kartleggingen kommer det også fram synspunkter fra enkelte aktører om at direktetildeling ikke vil medføre store konsekvenser sammenliknet med konkurranseutsetting. I den sammenheng vises det blant annet til at forskjellen mellom ulike togselskaper ikke oppleves som særlig stor, ettersom det i stor grad er de samme konduktørene, lokførerne, det samme materiellet og det samme sporet. Det vises også til at man hadde utvikling også da NSB var eneste operatør, før sektoren ble oppdelt. Kartleggingen har heller ikke gitt indikasjoner på at beslutningen om direktetildeling vil ha vesentlig påvirkning på markedet for alternativ transport.

Tilbudet til kundene ser ut til å være en faktor som vil bli påvirket av beslutningen om å gå over til direktetildeling. Av kartleggingen framgår det imidlertid også at flere aktører mener det vil bli enklere for kundemassen å forholde seg til færre leverandører. Eksempelvis framheves det som utfordrende for kundene med kjøp av sammensatte reiser ved konkurranseutsetting, ettersom Entur ennå ikke har en posisjon som foretrukket salgskanal. I tillegg har det blitt trukket fram som utfordrende for kundene at det er flere salgskanaler som selger billetter til samme togtur til ulike priser.

Av kartleggingen framgår det også at flere aktører mener at en overgang fra konkurranseutsetting til direktetildeling innebærer risiko forbundet med at man kan miste kundefokus og drivkraft til innovasjon og utvikling. I tillegg poengteres det av flere aktører at det er økonomisk gunstig med konkurranseutsetting, slik at det kan bli utfordrende for staten å sikre kostnadseffektivitet når konkurransen fjernes som virkemiddel.

### **3.6.5 Sammen drag av utfordringer**

Kartleggingen viser at det er delte meninger om effektene av både konkurranseutsetting og overgang til direktetildeling i jernbanesektoren, der både fordeler og ulemper trekkes fram for begge alternativer.

Først og fremst trekkes det fram at det er økonomiske gevinster ved konkurranseutsetting, som videre er i tråd med målet om mer jernbane for pengene. Imidlertid stilles det spørsmål knyttet til gevinstberegningene som blir lagt fram av Jernbanedirektoratet. Det skyldes blant annet at effektene av pandemien ikke påvirker gevinstberegningene direkte, samtidig som pandemien har medført lave passasjertall, behov for tilleggsavtaler med togselskapene og reforhandling av trafikkavtalene.

For det andre framhever flere aktører positive gevinster ved konkurranseutsettingen i form av læring i sektoren. I den forbindelse framheves særlig profesjonalisering, økt bestillerkompetanse og økt evne til å produsere effektive tog tjenester hos leverandører. I tillegg ser det for KPMG ut som at sektoren har blitt mer kundeorientert og innovativ, og at skjerpet konkurranse har bidratt til kostnadsreduksjoner.

Samtidig opplever flere aktører uheldige effekter av konkurranseutsettingen. Det framheves blant annet at konkurranseutsetting medfører samordningsproblemer. Enkelte aktører poengterer også at oppdeling av sektoren har medført transaksjonskostnader og suboptimalisering. I tillegg trekkes det fram at konkurranseutsettingen har hatt uheldige effekter på tilstanden til togparken som følge av ulik tidshorisont på avtalene med togselskapene og togenes estimerte levetid.

Kartleggingen viser også at mål oppnåelsen etter jernbanereformen ikke har kommet langt nok på enkelte områder, og at enkelte av problemene reformen skulle løse ser ut til å vedvare. Det poengteres også av enkelte aktører at reformen ikke var godt nok utredet før den ble igangsatt. Imidlertid mener mange aktører at det er uheldig med stadige endringer i politiske rammebetingelser i jernbanesektoren, og at det er en stor utfordring i seg selv.

Blant effekter av en overgang til direktetildeling framheves det at Jernbanedirektoratet vil kunne få en svekket forhandlingssituasjon, men at det interne ressursbehovet i direktoratet ikke nødvendigvis vil påvirkes. Det trekkes også fram at flere aktører mener det vil bli enklere for kundene å forholde seg til færre aktører, og at en overgang til direktetildeling kan være positivt for dem. Samtidig poengteres det at det er en risiko for at man får mindre kundefokus og drivkraft til innovasjon, i tillegg til redusert kostnadseffektivitet.

## 3.7 utfordringer knyttet til kultur og samhandling i sektoren

Kartleggingen gir etter KPMGs vurdering indikasjoner på at det er utfordringer knyttet til kultur og ledelse i sektoren. Disse utfordringene bidrar til at det er flere prosesser som blir mer krevende og kompliserte enn nødvendig. Det kan virke som om aktørene i noen tilfeller ikke stoler på hverandres motiver og kompetanse. Sektoren framstår noe silopreget, og den enkelte organisasjon har i en del tilfeller stor oppmerksomhet om egne mål mens felles mål oppnåelse i mindre grad vektlegges. De forskjellige kulturene, som vi mener karakteriserer mange av virksomhetene i sektoren, oppfatter vi har klare røtter i sine organisatoriske forløpere.

Det oppleves av flere aktører som en utfordring i sektoren at det ikke eksisterer en enhetlig kultur som trekker i samme retning og som aktørene slutter opp om. Samtidig er ikke målene klare nok til å legge til rette for en slik kultur, og kartleggingen indikerer i denne sammenhengen at det er behov for en felles strategi for sektoren.

Det er videre KPMGs oppfatning at det er mye oppmerksomhet rettet mot hva andre aktører i sektoren ikke leverer på, og tilsvarende for lite fokus på samarbeid og egne prestasjoner/resultater i den enkelte virksomhet.

### 3.7.1 Kultur- og samhandlingsutfordringer

Det er brukt mye tid og ressurser i Bane NOR på å forsøke å skape en mer enhetlig kultur (se for eksempel KPMGs selskapsgjennomgang av Bane NOR fra 2021). I intervju trekkes det fram at det i denne sammenhengen oppleves som en fordel at Spordrift er tilbake i Bane NOR med henblikk på mulighetsrommet for å utvikle en enhetlig kultur i tiden fremover. Bane NOR gjennomfører kulturendringer basert på god praksis med allmøter på nett, ledersamlinger mm. Metodikken som benyttes er lik den i andre virksomheter som jobber med kulturutvikling. Det råder imidlertid fortsatt en oppfatning av at det er langt igjen til en ønskelig og hensiktsmessig kultur er etablert. I intervju vises det videre til at det har vært store utskiftninger i Bane NORs ledergruppe nylig, noe som også kan midlertidig redusere tempoet på kulturbygging. Situasjonen er den samme i Jernbanedirektoratet.<sup>59</sup>

Bane NORs generelle samhandlingsklima med Jernbanedirektoratet beskrives som godt, men foretaket opplever å sitte på den beste kompetansen hva gjelder tiltaksprioritering og gjennomføring. Det trekkes fram at når foretaket ikke gis en rolle som henger sammen med egen opplevde kompetanse på området, kan det bidra til konfliktsituasjoner mellom nøkkelaktørene i sektoren. Dette har som konsekvens en mindre god samhandling enn hva sektoren som helhet vil være godt tjent med.

KPMG har blitt gjort kjent med historier fra sektoren, som tyder på at kulturen ikke i tilstrekkelig grad støtter opp om en proaktivitet hva gjelder å utforske nye måter å jobbe på. Det har, for eksempel, blitt delt eksempler på aktiv motstand mot å jobbe med predikativt vedlikehold.

Samferdselsdepartementet opplyser om at departementet utreder tiltak for å bygge felles virkelighetsforståelse og kultur for samarbeid i styringstriangelet mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR. På den ene siden er «timingene» for et slikt tiltak god. Det er fornyelse i ledergruppen i Bane NOR og i Jernbanedirektoratet har de fleste i ledergruppen tiltrådt sine stillinger de siste to årene. Samtidig er det, som vi vil komme inn på, en kjensgjerning at det er mye kultur med lange røtter som ikke er endret over natten. Dette forholdet har også potensielt implikasjoner for måloppnåelsen hva gjelder initiativer for å jobbe bedre med virksomhetsstyring (se kapittel 3.1.7).

#### 3.7.1.1 Forholdet mellom forvaltningslogikk og kommersiell tenkning

Flere aktører trekker fram at det er behov for styrking av det kommersielle perspektivet i jernbanesektoren. Eksempelvis framheves det at kvalitet i større grad enn kostnadskutt bør prioriteres i tiden fremover. Det oppleves å være et behov for et utviklingsfokus som spenner videre enn å ha så rimelige tjenester som mulig, og enkelte argumenterer for at kundebetalingen bør økes. Det er blant disse en oppfatning av at det ikke er bærekraftig at staten subsidierer hver enkelt togreise slik dagens praksis tilsier.

Det framheves videre at sektoren kjennetegnes ved at forvaltningslogikk og kommersiell tenkning er til stede i større eller mindre grad i de ulike foretakene og virksomhetene i sektoren. I brytningspunktet mellom

<sup>59</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet viser Jernbanedirektoratet til at direktoratet har gjennomført en omfattende omorganisering som skal styrke direktoratets roller som forvaltningsorgan, fagorgan og avtalepart i henhold til instruksene. Direktoratet viser også til at det jobbes mye med rolleforståelse internt.

logikkene, som tidvis kan virke å være ideologisk begrunnet, oppfattes det at en rekke konflikter og utfordringer har sitt opphav. Videre hevdes det at det forekommer utfordringer ved at de forskjellige virksomhetene og foretakene har ulik møtekultur som henger sammen med de forskjellige styringslogikkene.

I intervju med flere av togselskapene framheves det at det råder en oppfatning av at kommersiell tenkning i for liten grad er utbredt sektoren. Konkret fremmes det innspill om at man burde undersøke hvilke strekninger som kan drives kommersielt i Norge og la de kommersielle aktørene få prøve seg som utfordrere der. Det poengteres også at man kan sikre utvikling ved bruk av kommersielle aktører. Det gjøres også et poeng ut av at man mest sannsynlig vil få konkurranse på et senere tidspunkt, som følge av EUs lovgivning, og at det derfor er viktig at selskapene blir gitt muligheten til å utvikle seg før den tid slik at de er mest mulig konkurransedyktige når det skal gjennomføres konkurranser igjen.

Det argumenteres videre for at fleksibel bruk av materiell er viktig ettersom materiell utgjør en svært kostbar innsatsfaktor. Det pekes på som en ulempe at oppsplittingen i flere togselskaper har medført vanskeligere rammebetingelser for fleksibel bruk av materiell, personale og verkstedkapasitet. Dette kan ha konsekvenser for avvikshåndtering mv. Kartleggingen viser for øvrig at det er høyst diskutabelt hvorvidt potensialet som ligger i beskrevne stordriftsfordeler i persontogtrafikken har vært utnyttet i tiden før jernbanereformen.

### 3.7.1.2 Kompetanseutvikling

Kartleggingen viser at Jernbanedirektoratet jobber med kompetanseutvikling der det å utvikle innkjøpsfunksjonen står i fokus. Direktoratet rekrutterer og tilknytter seg derfor kompetanse innen området og er bevisst på sin rolle som en større offentlig innkjøper.

Direktoratet har en egen avdeling for kunnskapsgrunnlag. Denne avdelingen gir input til de faglige råd som Jernbanedirektoratet gir videre til Samferdselsdepartementet. Direktoratet er således en viktig bidragsyter til å levere det faglige grunnlaget som departementet etterspør i sitt arbeid med å utvikle sektoren. Avdelingen leverer også faglig grunnlag til andre deler av organisasjonen som for eksempel avdelingen for avtaler og kjøp, avdelingen for sektorsamhandling og staben for virksomhetsstyring. Det oppleves som viktig at informasjonen sees i sammenheng med informasjon fra andre deler av jernbanesektoren for å legge til rette for videreutvikling langs alle dimensjoner i transportsektoren.

I enkelte høringsinnspill og intervjuer trekkes det fram at det er behov for å styrke den jernbanefaglige kompetansen i Jernbanedirektoratet. Behov for større grad av helhetsperspektiv på sektorutviklingen trekkes fram som et område med påstått behov for forbedring. I Norske togs kommentarer til KPMGs rapportutkast trekkes det fram at manglende jernbanekompetanse er en generell utfordring i sektoren. Norske tog viser til at selskapet har etablert et togakademi hvor det er forelesninger én time på Teams på fredager. Tiltaket har hatt god oppslutning og Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet, Bane NOR, togselskapene, leverandører og andre eksterne har bidratt med nyttige og lærerike foredrag. Selskapet foreslår en felles styrking av jernbanekompetansen i sektoren i en mer organisert form.

I KPMGs selskapsgjennomgang av Bane NOR pekt på som utfordrende å balansere behovet mellom 1) behovet for ny kompetanse innen ny teknologi og innovativ tenkning samtidig som 2) man opprettholder den kompetansen som behøves i organisasjonen for å gjennomføre vedlikehold av gamle signalsystemer med videre.

### 3.7.1.3 Kulturbygging i Jernbanedirektoratet og Bane NOR

Jernbanedirektoratet oppgir at de jobber med å bygge en sterk forvaltningskultur, en fagorgankultur og en kultur som bygger opp under rollen som ivaretaker av helhet og samordning i sektoren. Kulturbygging oppgis å være en integrert del av lederutviklingen. Det gjennomføres også medarbeiderundersøkelser og medarbeidersamtaler der roller, ansvar, organisering og kultur vektlegges. Av medarbeiderundersøkelser framgår det at en stor andel av de ansatte (nær 90 % i 2022) har satt seg godt inn i virksomhetens mål og at de opplever å bidra til måloppnåelse for direktoratet. Det framkommer også at det for en stor del av de ansatte oppleves som klart hva som forventes i jobben.

Det beskrives videre et godt arbeidsmiljø, samt en god kultur for samarbeid. Et mål med omorganiseringen i direktoratet har vært å styrke forståelsen for direktoratsrollen, herunder roller og fagansvar som følger med å være fagorgan, avtalepart og myndighetsorgan. I kjølvannet av omorganiseringen som direktoratet har vært gjennom vil det være nødvendig å avklare roller og ansvar i nye avdelinger og seksjoner. Det tar av erfaring tid å få nye roller og ansvarsområder til å sette seg. Disse forholdene kan etter KPMGs vurdering, som følge



av at de hemmer heller enn å fremme en enhetlig kultur, utgjøre en risiko for direktoratets evne til å innta en strategisk pådriverrolle på kort sikt.

I KPMGs selskapsgjennomgang av Bane NOR ble det fra foretakets side pekt på at omorganiseringen som ble gjennomført i foretaket i perioden 2018-2020 (til tre divisjoner) bidro til å øke effektivitet og kvalitet i foretakets leveranser. Resultatene fra medarbeiderundersøkelsene fra 2018, 2019 og 2020 viste imidlertid at foretaket hadde utfordringer med relativt lav skår hva gjaldt «samarbeid på tvers». Gjennomgangen viste videre at Bane NOR som organisasjon har potensial for å styrke kundeorienteringen og det kommersielle tankesettet, og for å jobbe mer strukturert med endring innen investeringsprosjektene. Også denne kartleggingen viser at Bane NOR har behov for å i enda større grad få på plass en mer forretningsmessig kultur for å sikre «mer jernbane for pengene» (se for eksempel kap. 3.3.1).

### 3.7.2 Sammendrag av utfordringer

Oppsummert er det en utfordring at «tonen på toppen» i de ulike virksomhetene i sektoren er varierende og at det samtidig råder en oppfatning blant flere i sektoren av at det mangler en felles overbygning med mål for sektoren.<sup>60</sup> Samtidig som tonen på toppen ikke er omforent er det sprik i kulturen mellom de forskjellige selskapene og virksomhetene i sektoren hva gjelder skillet mellom forvaltningslogikk og kommersiell tenkning. Denne utfordringen er betydelig og har store implikasjoner for samhandlingen i sektoren. Det at organisasjonene følger alt fra en ren forvaltningslogikk (Jernbanedirektoratet) via en miks (flere av aktørene, herunder Bane NOR, Norske tog) til en mer kommersiell logikk (Bane NOR Eiendom, togselskaper) kan være en vesentlig rotårsak til at det i sektoren, som tidligere påpekt, råder en oppfatning av at det mangler en felles overbygning og at man ikke trekker i samme retning. Den manglende overbygningen medfører i sin tur utfordringer hva gjelder evnen til innovasjon og utvikling av jernbanetilbudet.

## 3.8 Erfaringer fra andre land

Mange av grepene som ble gjort i Norge i utformingen av jernbanereformen var basert på erfaringer fra ulike, europeiske land som Sverige, Danmark, Nederland og Storbritannia. I kartleggingen har vi sett nærmere på organisering og utfordringer i jernbanesektoren i Sverige, Danmark, Sveits og Storbritannia.

Jernbanemarkedene i europeiske land har generelt gjennomgått betydelige endringer de siste tiårene. Tidligere var de dominert av enkeltmonopolistiske selskaper som kontrollerte både infrastruktur og jernbanetjenester. Imidlertid har det skjedd en transformasjon med innføring av konkurranse gjennom vertikal separasjon. Dette innebærer å skille ansvar og oppgaver mellom infrastrukturforvaltning og jernbanetjenester. Europeisk lovgivning har spilt en avgjørende rolle i å stimulere disse reformene.

Jernbaneutviklingen i EU har vært kjennetegnet av en rekke regulatoriske initiativer, teknologiske initiativer og initiativer som fordrer organisatorisk tilpasning for å legge til rette for kommersialisering av jernbanetilbudet i unionen. EU har et svært omfattende jernbanenett. Jernbanenetten er komplekst og rommer alt fra smalsporbaner til et omfattende høyhastighetsnett. Nettet er dog kjennetegnet av store forskjeller mellom medlemsstatene hva gjelder organisering, infrastruktur og tekniske standarder mv. Dette har medført store utfordringer knyttet til «interoperabilitet» mellom de forskjellige medlemsstatenes jernbaner. Store deler av EU er enten i ferd med å, eller har implementert EUs jernbanepakker som det i tallet er fire av nå. Sentrale målsetninger for EU har vært å:

- Åpne jernbanen for konkurranse
- Styrke muligheten for grenseoverskridende trafikk (den nevnte «interoperabiliteten»)
- Definere et rammeverk for ett europeisk jernbaneområde

Generelt sett kan EUs jernbanepakker forstås som virkemidler for å nå målene ovenfor. Den første jernbanepakken hadde fokus på å bygge en infrastruktur som i større grad støtter opp under grenseoverskridende transport. Den andre jernbanepakken hadde særlig fokus på å etablere et felles, europeisk jernbaneområde. Den tredje jernbanepakken var ment å harmonisere regler på tvers av EU-land og hadde betydelige implikasjoner for områder som organiseringen av jernbanen. Den fjerde jernbanepakken har hatt som mål å slutføre et indre marked for jernbane.

<sup>60</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at det forventes at direktoratets opprettelse av faste toppledermøter vil kunne bidra til en mer samordnet tone fra toppledelsen hos aktørene.

I overordnede trekk kjennetegnes jernbanepakkene av å være en trinnvis tilnærming mot en jernbanesektor som organisatorisk, teknologisk, regulatorisk og i sin overordnede utforming har såpass mye til felles at en kan snakke om et europeisk indre marked for jernbane. I praksis innebærer dette for medlemsstatene at organiseringen av jernbanesektoren, teknologien som tas i bruk (for eksempel ERTMS) og det regulatoriske (rettsaktene i jernbanepakkene som er implementert og praktiseres i medlemsstatene) har mange berøringspunkter. Likevel, slik vi vil vise i de neste avsnittene, er det på tross av et omfattende lovverk på EU-nivå betydelige forskjeller mellom de ulike medlemsstatene.

### 3.8.1 Effekter av konkurranseutsetting

Studier av hvorvidt konkurranseutsetting lønner seg spriker dels betydelig i sine konklusjoner. Dette kan dels skyldes at forfatterne av ulike rapporter som omhandler dette temaet støtter seg på ulike studier. Samtidig er jernbaneområdet politisert. Et sentralt poeng som drøftes i mange av studiene er hvorvidt det er større transaksjonskostnader forbundet med å ha et større antall aktører på jernbanen. I Norge har flere fagforeninger også argumentert for at antallet direktører i de ulike selskapene er stort.<sup>61</sup> Uavhengig av politisk ståsted, er det liten tvil om at et større antall aktører innen et felt vil medføre krav til samhandling på tvers av organisatoriske skillelinjer, og dermed også transaksjonskostnader. Med et større antall aktører er det viktig med klar rolle- og ansvarsdeling, og gode avtaler som regulerer denne.

I en artikkel på samferdsel.no fra november 2019 argumenterer forfattere fra TØI for at det store bildet er at offentlige utgifter har gått ned med konkurranseutsetting<sup>62</sup>. Kun i Sverige har dette vært tilfellet av landene vi har undersøkt, der det har vært gjennomført konkurranseutsetting<sup>63</sup>.

TØI gjennomførte, i forkant av jernbanereformen, en kartlegging av organiseringen av jernbanedriften i vesteuropeiske land<sup>64</sup>. Utover poenger nevnt ovenfor, pekte denne rapporten også på den regionale siden ved jernbanedriften og herunder ble det løftet fram erfaringer fra fire europeiske hovedsteder. Det er på det rene at slikt regionalt eierskap kan avhjelpe og sikre god koordinering opp mot andre transportformer med henblikk på optimalt transportarbeid. Samtidig kan det avstedkomme samordningsutfordringer mellom fjerntog og lokal/regiontogtilbudet i en slik modell.

I 2020 gjennomførte De Facto en evaluering av konsekvenser av jernbanereformen, på oppdrag for Norsk jernbaneforbund.<sup>65</sup> I rapporten vises det til tre land som i vesentlig grad har konkurranseutsatt drift av passasjertog: Tyskland, Sverige og Storbritannia. Det refereres videre til internasjonale sammenligninger, som viser at mens de offentlige utgiftene til drift av passasjertog er redusert i Sverige og Tyskland, har ikke det samme skjedd i Storbritannia. En rekke studier konkluderer med at årsaken til dette er at det ikke har «lykkes» å forverre lønns- og arbeidsforhold for de jernbaneansatte i Storbritannia. De Factos rapport omtaler videre internasjonale erfaringer med jernbaneanbud. Her konkluderes det med at trafikkvekst først og fremst skyldes forhold som ikke har med driftsform å gjøre – som befolkningsvekst og miljøbevissthet. Det refereres til European Railway Performance Index fra Boston Consulting Group<sup>66</sup> der det konkluderes med at det avgjørende for jernbanetilbudet er det totale investeringsnivået, og ikke organisering. Det vises videre til at det er usikkert om konkurranseutsetting reduserer kostnader og subsidier, da datagrunnlaget har mangler.

Rapporten fra De Facto omtaler videre utviklingen i Sverige, hvor drift og vedlikehold ble konkurranseutsatt fra 2001. Daværende Banverket satte ut kontrakter på anbud, og Baneverket Produktion ble skilt ut som egen resultatenheter som deltok i konkurransene. I 2010 ble sistnevnte omdannet til statlig eid aksjeselskap, og begge selskapene skiftet navn. Et forbund i svenske LO hyret inn en konsulent til å vurdere dette. Konsulentene argumenterte for at konkurranseutsetting ikke er et egnet virkemiddel, blant annet fordi markedet er svært begrenset, har lav lønnsomhet, samt at krav til fleksibilitet gjør kontrakter kostbare.

<sup>61</sup> KPMG viser i denne sammenhengen til at det var et stort antall direktører også i gamle NSB. Det er imidlertid ikke foretatt noen kvantitativ sammenligning av antallet direktører og lønnsnivåer mellom hhv. gamle NSB og norsk jernbanesektor anno 2023.

<sup>62</sup> Nash, C., Smith, A., Crozet, Y., Link, H., & Nilsson, J. E. (2019). How to liberalise rail passenger services? Lessons from european experience. *Transport Policy*, 79, 11-20

<sup>63</sup> Samtidig er vårt inntrykk, basert på forskningen vi har gjennomgått og informasjon fra intervjuer, at jernbanen i Sverige var i en særstilling og betydelig mer kostbar og ineffektiv før liberaliseringen enn hva som var tilfellet i sammenliknbare land.

<sup>64</sup> [getfile.php \(toi.no\)](#)

<sup>65</sup> [Det nye arbeidslivet \(de-facto.no\)](#)

<sup>66</sup> [The 2017 European Railway Performance Index \(bcg.com\)](#)

De Facto viser videre til en svensk utredning fra 2020, som konkluderte med at konkurranseutsetting ikke har ført til effektivisering og innovasjon som ønsket innen jernbanevedlikehold<sup>67</sup>. Det ble her argumentert for at en for stor del av ressursene gikk med til feilretting, istedenfor forebyggende vedlikehold. Det ble videre påpekt at produktivitetsutviklingen innen jernbanevedlikehold er svak i forhold til i næringslivet for øvrig, samtidig som det er vanskelig å måle denne produktiviteten.

Under redegjør vi nærmere for organiseringen av togtrafikken i de aktuelle landene.

### 3.8.2 Organiseringen av jernbanen i Sverige, Danmark, Sveits og Storbritannia

#### 3.8.2.1 Sverige

Sverige var tidlig ute med vertikal og institusjonell oppdeling av jernbanen allerede i 1988 på et bakteppe av dårlige økonomiske prestasjoner fra SJs side i tiårene før den tid<sup>68</sup>. Den videre liberaliseringen karakteriseres som en skrittvis liberalisering inntil sektoren ble ansett for å være ferdig deregulert i 2012. I 2016 ble Sverige vurdert til å ha den nest mest liberaliserte jernbanen i Europa som følge av at all regional togtrafikk lyses ut i åpne anbudskonkurranser<sup>69</sup>. I Sverige indikerer analyser at offentlige kostnader er holdt på samme nivå eller redusert, mens antall passasjerkilometer nesten er doblet<sup>70</sup>.

Sverige har organisert regulatoroppgavene i et horisontalt samordnet direktorat – Transportstyrelsen – noe som skal legge til rette for at Sverige ser de ulike transportformene i sammenheng. Transportstyrelsen er regulerende myndighet for jernbanetrafikken i Sveige, mens sporene forvaltes av Trafikverket. De statliga spåren, som 2012 utgjorde cirka 90 prosent av den trafikkerte jernbanen, forvaltes av Trafikverket.

De regionale kollektivtrafikmyndighetene står for om lag 65 prosent av persontogtilbudet. Dette er et særtrekk ved den svenske måten å organisere jernbanen på, men også et trekk en finner i flere av de øvrige landene som vil komme til syne på de neste sidene. Det er følgelig til dels betydelige innslag av subsidier for transport som foregår innad i regioner og lokalt. Foruten trafikken som går mellom de store byene, og som er samfunnsøkonomisk lønnsom, er derfor trafikken satt ut på anbud på samme måte som strekningene i Norge. Som vi omtaler lengre ned er hovedregelen for det øvrige persontogtilbudet – det vil si tilbudet utenom det regionale – konkurranse gjennom «trafikkrett».

I Sverige eier selskapet Transitio tog som leases ut til operatørene i den regionale delen av jernbanen. I tråd med at de regionale kollektivtrafikmyndighetene står for storparten av anskaffelsene er foretaket eid av de svenske länene. Andre, betydelige operatørselskap innen persontogtrafikk er SJ, MTRX og Transdev. Det finnes i tillegg leverandører av godstransport, slik som Green Cargo og Hector Rail.

Selskapet for jernbaneeiendom i Sverige er kalt «Jernhusen» og er registrert som et aksjefellesskap. Dette er en tilsvarende organisering som den norske organiseringen av Bane NOR Eiendom. Jernhusen eier de fleste stasjonsbygninger i Sverige og har en tilsvarende eiendomsportefølje av stasjons- og jernbanenære eiendommer som Bane NOR Eiendom har i Norge.

Av intervju med representanter for jernbanen i Sverige framgår en forskjell i forhold til den norske konteksten; særlig hva gjelder politisk innblanding men også omfanget av styring. Sektoren er organisert slik at det meste foregår på armlengdes avstand fra politiske beslutninger, og det er ingen myndighet som i praksis koordinerer alt. Departementet i Sverige opererer med stor avstand til beslutningene som fattes for sektoren. Regjeringens rolle er stort sett begrenset til at de forelegges prosjekter større enn 50 millioner kroner for å fatte budsjettmessige beslutninger knyttet til prosjekter<sup>71</sup>. Av intervju og gjennomgått materiale framgår det at samfunnsøkonomisk effektivitet er sterkt vektlagt både hva gjelder utnyttelse og utbygging av infrastrukturen. Trafikverket har ansvar for økonomistyringen i prosjektene. Det praktiseres ellers bevilgning av midler for tre år av gangen.

<sup>67</sup> <https://www.regeringen.se/496991/contentassets/5c9ce7d4fb9e40afb155b9ed249bb5f5/framtidens-jarnvagsunderhall-sou-202018>

<sup>68</sup> Alexandersson, G., & Rigas, K. (2013). Rail liberalisation in Sweden. Policy development in a European context. *Research in Transportation Business & Management*, 6, 88-98. Ait Ali, A., & Eliasson, J. (2022). European railway deregulation: an overview of market organization and capacity allocation. *Transportmetrica A: Transport Science*, 18(3), 594-618.

<sup>69</sup> <https://cerre.eu/publications/liberalisation-passenger-rail-services/>

<sup>70</sup> Nash, C., Smith, A., Crozet, Y., Link, H., & Nilsson, J. E. (2019). How to liberalise rail passenger services? Lessons from european experience. *Transport Policy*, 79, 11-20.

<sup>71</sup> Involvingen fremstår, basert på beskrivelser i intervju, som mer av en «kontorforretning» enn noe som skaper politisk oppmerksomhet.

Konkurransen om toglinjene er å betrakte som «fri». I praksis innebærer det at tilbydere av persontrafikk har en «trafikkrett» som reguleres gjennom EU-direktiv som regulerer hvilke tog som skal kjøre når etter samfunnsøkonomiske prinsipper. Dette er kombinert med regionale linjer som legges ut på anbud. Samorganiseringen med vei (Trafikverket og Trafikstyrelsen) medfører videre at man vurderer vei/bane/kombinasjon av disse i forbindelse med utbygging av infrastruktur. Det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme alternativet prioriteres. Hva gjelder ansvarsforhold og rollene til de ulike aktørene ble uklarer, særlig på eiendommer, stasjoner og verksted trukket fram som en utfordring. Det er ikke et entydig eierskap til stasjonene i Sverige og følgelig krevende å regulere stasjonstjenester ettersom man ikke alltid vet hvem som har ansvaret.

Også togvedlikeholdsmarkedet i Sverige har vært deregulert siden 2001, da Euromaint ble utskilt fra SJ. Det finnes flere entreprenører som har anledning til å benytte depoer/verksteder. Det er også flere leverandører av verkstedsfasiliteter. Kommuner har også mulighet til å bygge verksteder. Hagalund trekkes frem som et depo i Stockholmsområdet der flere vedlikeholdsleverandører er inne samtidig.

Det ble i intervju også trukket fram at det er store utfordringer med vedlikeholdsetterslep, også i Sverige. Den sterkt økte trafikken i Sverige har medført en økt slitasje på infrastrukturen som det budsjettmessig ikke er tatt tilstrekkelig høyde for.

### 3.8.2.2 Danmark

Danmark har en relativt lik organisering med Norge, likere enn den svenske. Danmark er i mindre grad enn de øvrige landene gjenstand for forsknings/utredningsarbeid. Samtidig er det de senere årene gjennomført en del internt kartleggingsarbeid. Det er blant annet gjennomført «serviceettersyn» for å kartlegge og vurdere tilstanden på jernbanen der det kort oppsummert identifiseres et betydelig vedlikeholdsetterslep<sup>72</sup>.

Banedanmark er infrastrukturforvalter mens DSB er deres viktigste togselskap. Det er berøringspunkter og tilhørende samhandlingsutfordringer disse imellom. Trafikstyrelsen ble opprettet med formål å ha en lignende rolle som Jernbanedirektoratet, men over tid har mange oppgaver – herunder kontraktstyring – blitt tilbakeført til departementet (Transport-, Bygnings- og Boligministeriet). I Danmark beskrives den politiske involveringen i styringen av jernbanesektoren som betydelig. På dette området framstår Danmark dermed som likere Norge enn Sverige.

Banedanmark drifter jernbanesporene i Danmark og er primærinfrastrukturforvalter på lik linje med Bane NOR i Norge og Trafikverket i Sverige. I Danmark opereres betydelig færre kilometer jernbane enn både i det norske og svenske tilfellet, men det er likevel en betydelig trafikk på den danske jernbanen. Det er i tillegg viktig å legge til at kun om lag en fjerdedel av den danske jernbanen er elektrifisert. I det store og det hele er altså det meste av den danske jernbanen basert på diesellokomotiver/andre energiformer enn elektrisitet.

I intervju beskriver talspersonene organiseringen av jernbanen i Danmark som lik den norske, før konkurranseutsettingen gjennom trafikkpakkene. Samtidig har departementet blitt organisert slik at det er utstrakt og tett samarbeid mellom seksjonene med ansvar for togtrafikk og infrastruktur gjennom at disse er samlet i samme avdeling. Slik sett er departementets rolle større i Danmark enn i Sverige og det kan vanskelig sies at jernbanen er på armlengdes avstand fra departementet, ettersom det er tillagt en svært sentral rolle i jernbanesektoren.

Som med Vy i Norge har DSB en relativt fremskutt posisjon i en dansk sammenheng og opererer det meste av jernbanen. Det er likevel innslag av konkurranse om persontogtrafikken og i denne sammenheng er Arriva en betydelig aktør; særlig på Jylland. I markedet for godstransport er DB Schenker en viktig aktør. Relasjonen til Banedanmark ble ellers påpekt som krevende. Det som ble oppfattet som krevende var dobbeltrollen ansatte i departementet opplever når de skal bestille togtrafikk fra et heleiet, statlig selskap (DSB) som departementet samtidig skal utøve eierstyring over.

### 3.8.2.3 Sveits

Sveits har organisert departementsfunksjonen, direktoratsoppgavene og tilsynsmyndigheten i «Federal office of transport». Det beskrives som et organisatorisk vellykket grep å samle alt i samme organisasjon. I tillegg til samordningen på departementsnivå, har Sveits også en integrert løsning for infrastrukturforetak og

<sup>72</sup> Arbeidet har fellestrekk med Bane NORs arbeid med Infrastatus. Siste oppdaterte rapport kan leses her: [serviceettersyn-af-jernbanen-isbn.pdf \(trm.dk\)](#)

togselskaper der SBB er både infrastrukturforvalter og togselskap. SBB betjener i praksis det meste av region- og fjerntrafikken. Den sveitsiske jernbanen har imidlertid et omfattende smalbanenettverk med mange organisatoriske løsninger. Hva gjelder togselskaper er det følgelig et betydelig antall togselskaper i tillegg til SBB. Det beskrives som en fordel at det er mange togselskaper fordi det legger til rette for konkurranse<sup>73</sup>.

Sveits kan vise til gode resultater hva gjelder å bringe transport fra vei til bane og det er antakelig flere læringspunkter som kan trekkes av å skjele til måten den sveitsiske jernbanen er organisert på. Samtidig er den sveitsiske konteksten svært annerledes enn den norske blant annet knyttet til deres rolle som transitland for transport gjennom Europa. Modellen som er valgt for å organisere jernbanen i Sveits kan minne om NSB slik NSB var organisert før utskillingen av Jernbaneløstaket.

Selv om Sveits kan by på interessant inspirasjon, er forutsetningene for jernbane i Sveits veldig forskjellig fra Norge. Som transitland har Sveits for eksempel benyttet mulighetene for å bruke jernbanen som et viktig instrument for å skyve en stor del av varetransporten gjennom landet over på tog. Demografisk er Sveits kjennetegnet av bedre passasjergrunnlag for de viktigste strekningene i landet og at landet er tettere befolket enn Norge.

Den sveitsiske jernbanen og dens utvikling henger sammen med Sveits sitt føderale system. Sterkt lokalt selvstyre preger styringen av jernbanen, men i stadig mindre grad. Over tid har jernbanen gått fra å være en integrert del av det sveitsiske, politiske system til å bli frikoblet og omgjort til et statlig aksjeselskap. Det sveitsiske styringssystemet, med betydelig innslag av folkeavstemninger, har over tid ført til at jernbanen har fått svært gode rammebetingelser. Tiltak innen jernbane er populære og har derfor over tid hatt god oppslutning<sup>74</sup>.

Det finnes stemmer, særlig i det akademiske ordskiftet, som mener organiseringen av jernbanen i Sveits vil være en mulig hemsko for at landet skal kunne være en sentral transporthub i Europa i tiden framover, mens europeiske land rundt dem i stadig større grad går over til vertikal spesialisering og skille mellom jernbaneoperatør, infrastrukturforvalter og regulatormyndighet<sup>75</sup>.

På direkte spørsmål om jernbanens suksess i Sveits kan tilskrives dens organisering ble vi fortalt at organisering var en delforklaring, men at en del innovative initiativer – herunder ruteplan som sikrer at tog fra de store byene har samkjørte avgangs- og ankomsttider for å sikre smidige overganger mellom togreiser – var vel så viktige grep for å få jernbanen opp på det nivået den er på nå.

#### 3.8.2.4 Storbritannia

Storbritannia har en integrert modell med infrastrukturforetak (Network Rail) og en rekke togselskaper som er samlet i paraplyorganisasjonen National Rail. Britisk jernbane har de senere år vært kjennetegnet av et misforhold mellom incentivene som tilligger henholdsvis infrastrukturforetaket og togselskapene. I akademiske tekster sees Storbritannia på som noe i nærheten av et laboratorium med flere forsøk og eksperimenteringer knyttet til styring og organisering<sup>76</sup>, men det er en viss skepsis til hvor godt egnet britenes erfaringer i jernbanesektoren treffer andre land (heri læringsutbyttet i en gjennomgang som denne).

I Storbritannia er anbudsprosesser slik organisert at vinneren av anbudet tar over eksisterende selskap inkludert personell og lønns- og arbeidsvilkår - ikke ulikt den norske anbudsmodellen. Dette er ofte pekt på som en av årsakene til at Storbritannia i mindre grad har fått redusert kostnader ved konkurranseutsetting sammenlignet med Sverige og Tyskland.

---

<sup>73</sup> Konkurransen gjelder smalbanene primært. SBB er nær enerådende på de store linjene og er organisert i tråd med prinsippene følger ønsket modell for noen av fagforeningene vi har snakket med i Norge. I Sveits gir de uttrykk for å være fornøyd med den løsningen. I en artikkel fra 2014 (Desmaris 2014) beskrives jernbanen i Sveits som «more performance without competition»: Desmaris, Christian, 2014. "The reform of passenger rail in Switzerland: More performance without competition," *Research in Transportation Economics*, Elsevier, vol. 48(C), pages 290-297.

<sup>74</sup> Desmaris, C. (2014). The reform of passenger rail in Switzerland: More performance without competition. *Research in Transportation Economics*, 48, 290-297.

<sup>75</sup> Se for eksempel Finger, Matthias (2020) Railways in Switzerland, I Mathias Finger og Juan Montero, eds. *Handbook on railway regulation: Concepts and practice*. Edward Elgar Publishing.

<sup>76</sup> Se for eksempel Nash, Chris og Smith, Andrew (2020) Developments in rail regulation in Britain I Mathias Finger og Juan Montero, eds. *Handbook on railway regulation: Concepts and practice*. Edward Elgar Publishing

Den britiske regjeringen nedsatte en utreder som mente at modellen bremser samarbeid, forhindrer at jernbanen virker som ett system, og oppfordrer operatører til å prioritere smale kommersielle interesser framfor passasjerenes behov. Utrederen anbefaler mindre fragmentering, tettere samarbeid mellom de som har ansvar for skinnegangen og de som kjører tog, tydeligere ansvar og armlengdes avstand mellom myndigheter og daglig drift. Følgende nøkkelårsaker ble identifisert og pekt på som forhold i sektoren som tilsa stort reformbehov<sup>77</sup>:

- Jernbanesektoren mister ofte kundene av syne. Det gjelder både for passasjerer og godstransport
- Jernbanesektoren går glipp av muligheter til å møte behovene til de lokalsamfunnene den betjener
- Jernbanesektoren er fragmentert og roller og ansvarsforhold er ikke alltid tydelige
- Jernbanesektoren mangler strategisk retning
- Det er et behov for økt produktivitet og evne til å takle det langsiktige kostnadsbildet
- Jernbanesektoren mangler forutsetninger for innovasjon og tilpasning

De seneste utviklingstrekkene, og derigjennom myndighetenes svar på utfordringene, peker i retning av sterkere nasjonal styring, eksemplifisert gjennom prosessen med å etablere «Great British Railways» (GBR). Etableringen av GBR beskrives som et samordnende grep for å styrke statlig styring<sup>78</sup>. Samtidig er det også et mål at den framtidige organiseringen skal være politisk akseptabel for både Conservatives og Labour. Grepene i reformen består, kort oppsummert, i at en tar inn Network Rail (infrastrukturforetaket), deler av departementets funksjoner og deler av Rail Delivery Group i det nye foretaket for å styrke den statlige styringen og gjennomføre flere oppgaver på armlengdes avstand fra politikerne.

### 3.8.3 Utfordringer i landene vi har undersøkt

Det har blitt trukket fram flere utfordringer i landene vi har gjennomført samtaler med. Under følger de mest sentrale.

I Sverige oppleves den største utfordringen å være knyttet til vedlikehold av infrastrukturen, i lys av sterkt økende trafikk med tilhørende økt slitasje. Konkurransenutsettingen i 2001 gikk veldig raskt. Dette har skapt utfordringer, og det er fortsatt knappe ressurser i markedet. Samtidig er det også utfordringer knyttet til at det er flere leverandører av verkstedsfasiliteter. Kommuner har også mulighet til å bygge verkstedsanlegg. Fra et annet intervju framgikk det at det er dyrt med tog i Norge, og at publikums forventninger derfor blir høyere enn i Sverige. Det anslås til å være dobbelt så dyrt å drive tog i Norge som i Sverige, og en årsak er knyttet til avtalene med fagforeningene i Norge som medfører at det er høye lønninger til tross for lav utdanning blant de ansatte i sektoren. Erfaringene med effektene av organisatorisk samordning i transportsektoren (Transportstyrelsen, Trafikverket) på den reelle koordinering og merverdiskapning innen transportsektoren (vei/bane/annen samferdsel) i Sverige oppleves som mindre betydelig i praksis, enn det som framstår å være oppfatningen i omgivelsene.

I Danmark pekes kostnadsnivået på som en sentral utfordring. Kostnader knyttet til ERTMS – særlig på de mer ulønnsomme strekningene – pekes på som særskilt krevende. For å gjøre investeringer må man hvert år vise til høyere og høyere kostnadsnivåer. Dette kommer på toppen av at Danmark har et stadig økende vedlikeholdsetterslep. Det har ellers vært en særskilt utfordring i Danmark hva gjelder å få på plass moderne og driftssikre dieseltog. Dette har medført et politisk ordskifte hva gjelder om det ville være vel så kostnadseffektivt å elektrifisere jernbanen som å vente på nye togsett tilpasset Danmarks spesielle behov.

I Sveits ble vi fortalt at det er en utfordring at det er vanskelig å stoppe et forslag om en utbygging, også ref. det politiske systemet i Sveits som i stor grad baserer seg på innbyggerinvolvering gjennom folkeavstemninger. Sveits er i en finansiell særstilling, har midlene som kreves, og vektlegger i mindre grad kommende vedlikeholdsbehov som følge av utbyggingsprosjekter. Det bør legges til at vårt inntrykk er at man i sektoren har relativt god oversikt over dette. Utfordringen er knyttet til prioritering av hva som skal/bør bygges ut i tiden fremover samt kriteriesett knyttet til dette. I Storbritannia var fokuset på kostnadskontroll påfallende. Her ble det primært pekt på at togmarkedet fortsatt lider under endrede reisevaner etter

<sup>77</sup> <https://www.gov.uk/government/collections/the-williams-rail-review>

<sup>78</sup> Dette er en pågående omorganisering av jernbanesektoren i Storbritannia. Mye av grunnlaget for den pågående reformen er beskrevet i [Great British Railways - the Williams-Shapps Plan for Rail](#).



pandemien og at dette medfører et vedvarende, stort behov for tilskudd fra myndighetene for å sikre driften av jernbanen. Det er noe av bakteppet for den pågående omorganiseringen av sektoren.

KPIer er opplevd som en utfordring blant alle vi har snakket med og generelt er det mange som savner en rekke KPIer de oppfatter kunne være nyttige for dem, lik i Norge. Mange av de viktigste KPIene i Norge brukes også i øvrige land og henger sammen med at europeiske standarder ligger til grunn for KPIer i bruk. Det er imidlertid en viss variasjon i KPIer mellom de ulike landene, og de sentrale jernbaneaktørene kan derfor undersøke læringsmulighetene nærmere. KPMGs inntrykk fra kartleggingen er at særlig Sveits jobber godt med datakvalitet.

#### **3.8.4 Sammendrag av mulige læringspunkter/fordypningsområder**

Helt overordnet synes den ulike organiseringen av sektorene i de ulike landene å henge sammen med at svært ulike utfordringsbilder gir ulik organisering og ulike måter å styre på. Følgelig er det krevende å trekke tydelige lærdommer fra de ulike landene. På den annen side gir erfaringene fra andre land innsikt i de spesifikke tilnærmingene og utfordringene, og dette gir muligheter for å lære av hverandres erfaringer for å videreutvikle og forbedre jernbanesektoren. Under trekker vi fram noen læringspunkter/fordypningsområder vi mener det kan være relevant å ta med videre.

Når man sammenligner disse fire landene - Sverige, Storbritannia, Danmark og Sveits - blir det tydelig at det er ulike tilnærminger til jernbanederegulering og markedsorganisering i Europa. Mens Sverige tok en tidlig ledelse med vertikal separasjon og har oppnådd gode resultater, har Storbritannia nylig igangsatt en større reform som peker mot økt statlig involvering for å lykkes med å bedre situasjonen hva gjelder lønnsomhet, kvalitet og forutsigbarhet. Danmark har valgt en mer tradisjonell tilnærming med både vertikal og horisontal separasjon, mens Sveits har opprettholdt vertikal integrasjon kombinert med horisontal separasjon.

Det er, for det første, på det rene at det er mange måter å organisere og styre på, men det er noen fellestrekk. Det skiller organisatorisk mellom infrastrukturforvalter, togselskaper og myndighet (unntak Sveits). Hva som tilligger de ulike rollene varierer noe uten at det er kartlagt inngående. Det er påfallende at Sveits framstår som svært fornøyd med sin organisering, som i stor grad er slik noen fagforeninger ønsket seg, altså departement og togselskap, slik det var med Samferdselsdepartementet og gamle NSB før utskillingen av Jernbaneverket.

Det er variasjon i hvordan konkurranse gjennomføres. Det er avtalestyring av togtrafikken i Danmark, Storbritannia og Sveits. Sverige praktiserer imidlertid trafikkrett og har påfallende lite styring av sektoren, utover føringer i EU-direktiver o.l. Dette har blitt trukket fram som noe av årsaken til at Sverige lyktes så godt med å øke togtrafikken og redusere kostnadene. Generelt trekkes Sverige fram som en inspirasjon til EU-politikk innen jernbanesektoren. Det kan ellers være læringspunkter ved å se på hvordan Sverige har organisert jernbanesektoren på armlengdes avstand fra politisk involvering i den daglige driften.

Generelt framstår det også som utfordrende for aktørene med kostnadsnivået i sektoren. Særlig var dette fremtredende i samtalen med Danmark og Storbritannia, men det var også tema i samtalen med Sverige. Årsakene til at kostnadsbildet oppleves som utfordrende varierer, men det kan likevel være læring i å se nærmere på hvordan dette tilnærmes i hvert enkelt land. Etter vår vurdering kan de ulike landene vi har sett på, men kanskje særlig Sveits, være en kilde til inspirasjon hva gjelder utvikling av KPIer og kanskje særlig i forbindelse med å skjule til hvordan de legger til rette for og jobber med å sikre god datakvalitet. Ofte blir ikke KPIene bedre enn datakvaliteten.

Den pågående omorganiseringen i Storbritannia kan være interessant å følge med på, da mye av det beskrevne utfordringsbildet i Storbritannia minner om beskrevne utfordringer i Norge.



# 4. Kategorisering av utfordringer og årsaker

Som tidligere omtalt i kapittel 2 har denne kartleggingen hatt en eksplorativ/utforskende tilnærming med et formål om å identifisere rotårsaker til utfordringene som undersøkes, samt skille mellom hva som er vesentlige utfordringer knyttet til måloppnåelse og hva som er mindre vesentlig. Videre har kartleggingen basert seg på både på kvalitative og empiriske/kvantitative analyser fra flere mulige informasjonskilder. I det følgende framheves det som anses som de mest vesentlig utfordringene fra denne kartleggingen, med tilhørende årsaker. Disse utfordringene er sortert i henhold i hovedtemaene beskrevet i kapittel 1.2.

## Organisering og styringsmodell

Utfordringer	Årsaker
<b>1. Styringslinjene knyttet til etatsstyring, eierstyring, avtalestyring, plan- og budsjettprosessen er ikke tilstrekkelig koordinerte.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Manglende informasjonsutveksling, ikke entydige styringssignaler i sektoren, og at det framstår krevende å få det samlede bildet på f.eks. risikoområder.</li> <li>➤ Samferdselsdepartementet (i de ulike styringslinjene) gir ulike signaler til ulik tid, og i forskjellige prosesser.</li> <li>➤ Eierstyringen av Bane NOR skal i prinsippet foregå med «armlengdes avstand», men etatsstyring gjennom Jernbanedirektoratet er dels preget av styringssignaler som legger føringer for oppgaver som er tildelt Bane NOR – «via-styring».</li> </ul>
<b>2. Det brukes mye ressurser på å få sektoren til å fungere.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Kompleks struktur/organisering med relativt mange aktører som jobber i ulike retninger, og har ulike organisasjonsformer og incentiver. Ikke tilstrekkelig klarhet i roller og ansvar.</li> <li>➤ Mangler delvis felles strategi for sektoren.</li> </ul>
<b>3. Ikke tilstrekkelig avklart rollefordeling mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aktørene ikke omforent om hvordan rolle- og ansvarsdelingen burde være. Jernbanedirektoratet opplever eksempelvis at Bane NOR også ønsker å ha eierskap til den strategiske utviklingen av jernbanen.</li> <li>➤ Det er ikke tilstrekkelig avklart hvilket nivå Jernbanedirektoratet skal drive strategisk utvikling av jernbanen på, og hvilken informasjon direktoratet da behøver for å fylle denne rollen.</li> <li>➤ Det må i større grad enn i dag avklares hvor kompetansen innen langsiktig planlegging, som NTP, skal ligge.</li> </ul>
<b>4. Sektorovergrepene mål og strategier er ikke tilstrekkelig omforent eller likt forstått av aktørene.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Manglende operasjonalisering av felles mål og overordnet strategi. Dette er også delvis drevet av hemmelighold som følge av konkurranse.</li> <li>➤ De mest førende målene for de enkelte aktørene er varierende, og er påvirket av deres rolle og egenart. Det er for eksempel store forskjeller på hva som framkommer som førende mål i en etat, og i en virksomhet som har tydelige innslag av mer kommersielt formål.</li> </ul>
<b>5. Komplisert sammenheng mellom eierskap, ansvar og pengestrømmer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Pengestrømmene reflekterer kompleksiteten i sektoren.</li> <li>➤ Pengestrømmene går både mellom ulike statlige forvaltningsorganer, mellom selskaper og statlige forvaltningsorganer, mellom ulike selskaper, og med ulik grad av regulering i form av avtaler.</li> </ul>
<b>6. Informasjonsasymmetri i forbindelse med utarbeidelsen av budsjettforslag fra Bane NOR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Grunnlaget for Bane NORs prioriteringer kan være vanskelig å lese ut av underlagene Jernbanedirektoratet mottar.</li> </ul>

<p><b>7. Den økonomiske oppfølging av tildelingene til Bane NOR anses som et betydelig utfordringsområde.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Jernbanedirektoratet opplever at de ikke har innsikt i om ressursene til drift og vedlikehold brukes på en effektiv måte i Bane NOR, og hvilke effekter som oppnås.</li> <li>➤ Resultatregnskapet/årsregnskapet til Bane NOR gir ikke informasjon som gjør det mulig å følge bevilgningene, produksjonen og den økonomiske statusen til foretakets investeringer i infrastruktur.</li> </ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## Avtaler

Utfordringer	Årsaker
<p><b>1. Avtalene i sektoren bidrar til at samhandlingen mellom aktørene i sektoren ikke fungerer godt nok og at aktørene ikke i tilstrekkelig grad drar i samme retning. Dette gjelder for mange av avtalene i sektoren.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Det er manglende hensyn til aktørenes egeninteresser (og incentiver som bygger oppunder egeninteressene).</li> <li>➤ Innholdet i avtalene oppfattes ulikt av de ulike aktørene.</li> <li>➤ Avtalene er lite fleksible og legger ikke opp til tilstrekkelig samarbeid (særlig mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR).</li> <li>➤ Det er manglende virkemidler og sanksjonsmuligheter i avtalene (særlig overfor Bane NOR).</li> <li>➤ Det er uenighet om hvor risikoen bør plasseres (eksempelvis mener togselskapene/godsselskapene at de bærer for mye risiko). Togselskapene opplever stor avstand mellom Jernbanedirektoratets prisforventninger og forventninger til punktlighet og operatørenes faktiske påvirkningskraft.</li> <li>➤ Mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR er det blitt tradisjon for at samarbeidsrelasjoner må nedfelles i avtaler og/eller retningslinjer. Dette innebærer at det går relativt mye ressurser med til å legge til rette for samarbeid.</li> </ul>
<p><b>2. Innretningen av avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR bidrar til uklare roller.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Rollene til Jernbanedirektoratet og Bane NOR som likeverdige parter fungerer ikke godt nok som følge av manglende myndighet og noe uklart mandat.</li> <li>➤ Avtale mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet oppfyller ikke Samferdselsdepartementets intensjoner om samarbeid, ettersom Bane NOR ikke er pliktig til å tilby leveranser som bestilles fra direktoratet.</li> </ul>
<p><b>3. Avtalene mellom Jernbanedirektoratet og togselskapene bidrar til utfordringer knyttet til kapasitet.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Manglende dialog mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR medfører at kapasiteten som loves i avtalene i realiteten ikke er tilgjengelig.</li> </ul>
<p><b>4. Avtalene mellom Norske tog og togselskapene bidrar til samhandlingsutfordringer mellom aktørene.</b></p>	<p>Avtalene mellom Norske tog og togselskapene inneholder elementer togselskapene er uenige i.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Som en del av avtalen kan Norske tog ta ut tog av avtalen på relativt kort varsel. Det kan medføre lite forutsigbarhet i tilgang på materiell. Togselskapene trekker også fram muligheter for tilpasning av togmateriellet som noe de ønsker å ta inn i avtalene med Norske tog.</li> <li>➤ I tillegg er det lagt inn i avtalene at togselskapene må stille med lokførere for å flytte tog ved behov. Dette medfører i praksis at togselskapene i ytterste konsekvens må innstille tog dersom Norske tog har behov for lokførere til å flytte tog. Det oppleves som uheldig.</li> </ul>
<p><b>5. Enturs avtaler med togselskapene bidrar til utfordringer for samhandling mellom aktørene.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Det er uenighet om innholdet i avtalene med Entur, deriblant finansieringen av selskapet og incentivene i avtalene.</li> <li>➤ Det trekkes fram at togselskapene betaler for IT-utviklingen i Entur. Det poengteres videre at vederlagsmodellen bør følge vanlige prinsipper for tjenesteleveranser med spesifiserte fakturaer slik at operatørene vet hva de betaler for og kan vurdere pris og ambisjonsnivå. Det framheves som en utfordring at togselskapene ikke kan sanksjonere Entur dersom de gjør feil som får konsekvenser for togselskapenes inntekter (eksempelvis nedetid og at togselskapenes produkter ikke er tilgjengelig).</li> </ul>

## Effektpakker, porteføljestyring og kostnadskontroll

Utfordringer	Årsaker
<p><b>1. Prosjektstyringen i tidligfase av investeringsprosjektene fungerer ikke godt nok, og dette kan gi dårligere kvalitet på utredninger, kostnadsoverskridelser mv.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Samhandlingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR fungerer ikke godt nok. Manglende reguleringer i retningslinjer og manglende forventningsstyring.</li> <li>➤ Det er behov for å avklare ytterligere hva Bane NOR skal bidra med teknisk og taktisk i KVVU-arbeidet, og hvordan de skal være med i planleggingen. Det tar lang tid å bli enige om effektpakkene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Korte frister i NTP-arbeidet.</li> <li>➤ Det har lenge vært en diskusjon om hvor skillet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR skal gå i planleggingsprosessen og rolle- og ansvarsdelingen mellom de to virksomhetene har ikke vært tilstrekkelig klargjort.</li> <li>➤ Kvaliteten på dagens byggeklosser er ikke god nok, og det er behov for ytterligere forbedring av prosjektstyringen i Bane NOR.</li> </ul>
<p><b>2. Effektpakkene planlegges ikke i tilstrekkelig grad med sikte på å oppnå maksimal samlet effekt.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Bane NOR framhever at det er utfordringer forbundet med at det ikke kan bygges innenfor B-avtaler (byggeklaare prosjekter innenfor effektpakker kan ikke settes i gang før Jernbanedirektoratet vurderer at hele effektpakken er moden for oppstart.<sup>79</sup> Foretaket framhever videre at det framover vil være en tendens til at nye effektpakker blir små, noe som kan redusere handlingsrommet.</li> <li>➤ Jernbanedirektoratet framhever at avtalesystemet legger til grunn at tiltak/prosjekt som bidrar til effektuttak i flere effektpakker som hovedregel skal tilordnes den effektpakken som først skal realiseres. Jernbanedirektoratet antar at Bane NORs utfordring på området tyder på at foretaket ikke har fullt ut har forstått og innrettet sin porteføljestyring i tråd med det ansvaret de har gjennom det nye avtalesystemet.</li> </ul>
<p><b>3. Mangler i implementeringen av porteføljestyring i Bane NOR.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Manglende operasjonalisering av roller og ansvar.</li> <li>➤ Mangel på styringsparametere (f.eks. ikke operasjonalisert mål om 15 % kostnadsreduksjon på effektpakkenivå).</li> <li>➤ Behov for mer lederinvolvering for å skape en mer forretningsmessig kultur, og øke forståelsen for hva overgangen fra prosjekter til effektpakker innebærer.</li> </ul>
<p><b>4. For lav fremdrift i forbedringsarbeid innen prosjektstyring i Bane NOR.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Det gjennomføres mange ulike prosesser og endringer i Bane NOR – oppfattelsen i organisasjonen er at mange av prosessene og forbedringsinitiativene aldri blir helt ferdige og fullt ut implementert.</li> <li>➤ Mangler strategisk handlingsplan.</li> <li>➤ Bane NOR gjennomfører ikke benchmarking med andre, styret jobber med gjennomgang av prosjektmodellen.</li> </ul>
<p><b>5. Ikke utstrakt nok kontroll med etterlevelse av prosjektmodell og styringssystem i Bane NOR.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Lite brukervennlig styringssystem som skal byttes ut.</li> <li>➤ Ikke kontinuerlige målinger av bruk, men faste verifikasjoner ved beslutningspunkter i prosjektmodellen og forbedret prosess rundt kvalitetssikring av investeringsbeslutninger. Styret jobber med rapportering på risikoområder i investeringsprosjektene.</li> </ul>

<sup>79</sup> Bane NOR nevner effektpakke E15 «Flere tog i Oslo-navet» som eksempel i denne sammenhengen. Det er tiltak i denne effektpakken som vil være gunstig å gjennomføre nå, men siden E15 er en B-avtale er det ikke vedtatt oppstart på den.

## Fornyelser og vedlikehold

Utfordringer	Årsaker
<b>1. Ikke god nok oversikt over vedlikeholdsbehov til bruk i prioritering.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fortsatt mangler i grunnlagsdata i BaneData Maximo (som benyttes til prioritering basert på Infrastatus). Bane NOR anslår at planlegging av fornyelse er 40 % datadrevet per i dag. Mål om at denne skal være på 75 % om 5 år (del av program for forbedret datakvalitet).</li> </ul>
<b>2. Mangler i oppfølging av effekter og effektivitet.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Bane NORs styre har ikke fått god nok informasjon om effekter av ressursinnsatsen på området.</li> <li>➤ Mangler klart definerte måltall, men styret har bedt om innsikt i strategiplan på området.</li> </ul>

## Togmateriell

Utfordringer	Årsaker
<b>1. Feil på rullende materiell forårsaker flere driftsavbrudd. Suboptimalt vedlikehold og togmateriell som innehar flere feil enn det som er synlig ved overdragelse av brukte togsett.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Norske tog som eier, og bruker av materiell, togselskapene, er ikke samme part og incentivene til å ha et godt vedlikehold av togene er ikke sterke nok.</li> <li>➤ Materiellets estimerte levetid (30 år) går utover løpetiden på leieavtalene (8-10 år).<sup>80</sup> Det er ikke nødvendigvis sammenfallende syn på hva som er optimalt vedlikehold mellom materielleier og operatør, med så ulike tidshorisonter. Dette kan redusere levetiden og gi ugunstige forutsetninger for levetidsforlengelser eller medføre at materiellet fremstår som mindre attraktivt for reisende enn alternative transportformer.</li> <li>➤ Avtalefestet deling av vedlikeholdsdata fra operatører til Norske tog følges ikke godt nok opp. Lite utviklede systemer for systematisk informasjon om vedlikehold. Mangelfull datakvalitet.</li> </ul>
<b>2. Mangler i verkstedstilgang, misnøye med organiseringen av verksteddriften og høye leiepriser.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Bane NOR Eiendom oppleves som en monopolleverandør av verksteder for vedlikehold.</li> <li>➤ Operatørene får ikke anskaffet nødvendige vedlikeholdsfasiliteter i tide.</li> <li>➤ Bane NOR Eiendom har ikke incentiver til å tilpasse verkstedkapasitet før de har kontrakt med en operatør.</li> <li>➤ Lav fleksibilitet i utforming av verksteder og kapasitetsbrist.</li> <li>➤ Avkastningskravet til Bane NOR Eiendom hevdes bidra til en målkonflikt mellom lønnsomhet og prioritering av eiendom til jernbaneformål. Bane NOR Eiendom framhever at styret har satt avkastningskravet til 5,9 %. (noe selskapet argumenterer for er lav avkastning, og at det er årsaken til at ikke andre kommersielle aktører klarer å konkurrere på verksteder). For videreutvikling av verkstedene framhever Bane NOR Eiendom at de trenger å ta større risiko, investere i spor og verksteder, uten at leieforholdet er klart.</li> </ul>

<sup>80</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Norske tog at incentivene til å ha et godt vedlikehold av togene ikke er sterke nok, samt at tidshorisonter og eierskap kun dels forklarer utfordringen med feil på rullende materiell. Selskapet viser i denne sammenhengen til at leasing av persontog ser ut til å bli vanligere i flere land, blant annet i Sverige. Videre framhever Norske tog at godstrafikken i Norge ser ut til å basere seg mer på leasing av ferdig vedlikeholdte lokomotiver, samt at tilstanden på togmateriellet også var en utfordring før jernbanereformen. Norske tog tror derfor at tilgangen til data, kompetanse, kapasitet og selve tilnærmingen til vedlikeholdet (billigst mulig eller mest mulig igjen for pengene) er like viktig.

## Endringer i persontogmarkedet

Utfordringer	Årsaker
<b>1. Sektoren framstår lite forutsigbar og stabil, eksempelvis som følge av overgangen til direktetildeling.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Større endringer i jernbanepolitikken og endringer i rammebetingelsene ved regjeringsskifter.</li> <li>➤ Sektorovergrepene mål og strategier er ikke tilstrekkelig omforent eller likt forstått av aktørene.</li> </ul>
<b>2. Jernbanedirektoratet vil få svekket forhandlingssituasjon.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Potensialet for å fremforhandle effektive avtaler påvirkes av monopolsituasjonen til leverandørene.</li> </ul>
<b>3. Kan miste kundefokus og drivkraft til innovasjon og utvikling ved overgang til direktetildeling + redusert kostnadseffektivitet.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Konkurransetsetting har bidratt til læring og mer kundefokus og innovasjon, i tillegg til kostnadseffektivitet.</li> <li>➤ Som følge av direktetildeling reduseres imidlertid utfordringer forbundet med fleksibilitet til å flytte rundt på materiellet etter behov og prioriteringer (som er mer komplisert med flere aktører).</li> </ul>

## Kultur

Utfordringer	Årsaker
<b>1. Aktører med ulike organisasjonsformer må samarbeide om måloppnåelse og det oppnås ikke i stor nok grad felles retning i sektoren.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Det er flere tegn på mangel på tillit mellom aktørene.</li> <li>➤ Forvaltningslogikk møter forretningsmessig kultur, når virksomheter med ulike organisasjonsform og ulikt formål skal samhandle.</li> <li>➤ Kompetanse mangler, er sårbar eller brukes ikke.</li> <li>➤ Varierende tone på toppen i virksomhetene, og store kulturelle forskjeller mellom virksomhetene.</li> <li>➤ Mål man jobber etter varierer mellom aktørene og er ikke tilstrekkelig koordinert på et overordnet nivå. KPler som ikke helt treffer behovet hva gjelder relevant styringsinformasjon.</li> <li>➤ Rotasjon i ledergrupper og mye ressursbruk på koordinering som følge av organiseringen av sektoren kan redusere tempoet på kulturbyggingen.</li> </ul>

# Vedlegg 1: Dokumentliste

Kategori	Navn	Type	Versjoner
Stortingsdokumenter			
	Meld. St. 20 (2020-2021) Nasjonal transportplan 2022-2033, med tilhørende innstilling	Tekstdokument	-
	Meld. St. 27 (2014-2015) På rett spor – reform av jernbanesektoren, med tilhørende innstilling	Tekstdokument	-
	Prop. 1 S fra Samferdselsdepartementet med tilhørende innstillinger	Tekstdokument	2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2022
	Tildelingsbrev til aktørene i sektoren	Tekstdokument	2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023
	Hurdalsplattformen	Tekstdokument	-
	Instruks for aktørene i sektoren	Tekstdokument	-
	Vedtekter for Bane NOR SF	Tekstdokument	2022
	Remiss av SOU 2020:18, Framtidens jernvågsunderhåll	Tekstdokument	-
Virksomhetsinterne dokumenter			
	Årsrapporter for de ulike aktørene i sektoren	Tekstdokument	2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021
	Virksomhetsinterne evalueringer, internrevisjoner, internkontrollrapporter, risikovurderinger o.l. fra aktører som Bane NOR, Jernbanedirektoratet, Norske tog m.fl.		
	Styrende dokumentasjon fra aktører som Bane NOR, Jernbanedirektoratet, Norske tog m.fl.		
Avtaler			
	Samferdselsdepartementets avtale med Bane NOR	Tekstdokument	2021
	Jernbanedirektoratets avtaler med Bane NOR	Tekstdokument	2022
	Øvrige aktuelle avtaler (eksempelvis Norske togs avtaler med togselskapene)	Tekstdokument	-
Høringsinnspill			
	Høringsinnspill fra aktørene i sektoren	Tekstdokument	-
Tidligere evalueringer			
	Tidligere kartlegginger, utredninger, evalueringer, forvaltningsrevisjoner, selskapskontroller mv. som belyser utfordringer og muligheter i sektoren fra aktører som KPMG, Oslo Economics, Dovre, TØI, Concept ved NTNU, Forskningsstiftelsen Fafo, Riksrevisjonen m.fl.		
	Analyser av nyere modenheitsvurderinger av prosjektstyringen i Utbyggingsdivisjonen i Bane NOR (gjennomført av Metier OEC)		
	Evaluering av tiltak fra rapportene om Østfoldbanen og Follobanen (samt tilhørende dokumenter, inkludert vedtatte tiltak fra Jernbanedirektoratet og Bane NOR)	Tekstdokument	-
	Evaluering av porteføljeprioritering 2022 (inkludert bestilling, tilbakemelding fra Samferdselsdepartementet og kommentar fra Jernbanedirektoratet)	Tekstdokument	-
	Underlag (utredninger, avisartikler mv.) fra fagforeningene som organiserer ansatte i sektoren	Tekstdokumenter	
	Eiendom - Ekstern kartlegging av sektoren (tilsendt fra Bane NOR Eiendom)	Presentasjon	-
	Intern analyserapport etter hendelsen på Follobanen (fra Bane NOR)	Tekstdokument	-
	Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet	Tekstdokument	-

	Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet	Tekstdokument	-
	Riksrevisjonens undersøkelse av Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer	Tekstdokument	-
	KPMGs selskapsgjennomgang av Bane NOR SF	Tekstdokument	-
	DFØs rapport om Jernbanedirektoratet	Tekstdokument	-
<b>Annet</b>			
	<i>Kundetilfredshetsundersøkelser</i>		
	<i>Dokumentasjon om status for forbedringsarbeid fra Drift og Teknologi</i>		
	<i>Veiledningsmaterieell innen etatsstyring fra DFØ, og anerkjente rammeverk for virksomhetsstyring, risikostyring og internkontroll (som f.eks. COSO og ISO)</i>		
	Statens prinsipper for god eierutøvelse og NUES	Tekstdokument	-
	Diverse dokumentasjon som belyser møter i forbindelse med økonomioppfølging av bevilgninger til Jernbanedirektoratet og utbetalinger til Bane NOR	Presentasjoner	-
	Diverse dokumenter tilsendt fra Jernbanedirektoratet og Bane NOR som belyser oppfølging av WSP sin evaluering av tiltak fra rapportene om Østfoldbanen og Follobanen	Presentasjon	-
	Diverse dokumenter som belyser tiltak tilsendt fra Samferdselsdepartementet	Tekstdokumenter	-
	Diverse dokumenter tilsendt fra Bane NOR som belyser fornyelser, InfraStatus, investeringsprosjekter og konsernrevisjoner	Presentasjoner, tekstdokumenter, regneark	-
	Diverse dokumenter tilsendt fra Jernbanedirektoratet som belyser reformgevinster og gevinstrealisering	Tekstdokumenter, regneark	-
	Diverse dokumenter tilsendt fra Vy som belyser innspill til organisering samt AST	Tekstdokumenter	-
	Presentasjon tilsendt fra Samferdselsdepartementet om jernbanesektoren	Presentasjon	-
	Diverse dokumenter som belyser porteføljestyling og samfunnsøkonomisk analyse tilsendt fra Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR	Tekstdokumenter, presentasjoner	-
	Brev fra Samferdselsdepartementet til aktørene i sektoren om orientering om oppstart av prosesser for gjennomgangen	Tekstdokument	-
	Rapporteringsportal for økonomi fra UNIT4 og DFØ	Tekstdokument	-
	Rådsforordning (EF) nr. 1/2003 av 16. desember 2002 om gjennomføring av konkurransereglene fastsatt i traktatens artikkel 81 og 82	Tekstdokument	-
	The 2017 European Railway Performance Index	Tekstdokument	-
	Dokumentasjon som belyser situasjonen i land som er valgt ut for dypdykk med særlig vekt på Sverige, men også fra Tyskland, Frankrike og Sveits	Tekstdokumenter	-
	Informasjon på nettsider fra aktuelle aktører i tillegg til Statistisk sentralbyrå	Nettsider	-
	Jernbanedirektoratets rapport om rammebetingelser for gods fra 2022	Tekstdokument	-



# Vedlegg 2: Intervjuoversikt

Aktør	Intervjudeltakere
Samferdselsdepartementet	Johan Vasara Villa Kulid Stine Ruud Eriksen Kathrine Marie Reksterberg Magnhild Aasan Brajic Are Forbord Cecilie T. Fjordbakk Sigrid D. Grønnetvet
Jernbanedirektoratet	Knut Sletta Marit Rønning Ruth Jønsrud Anita Skauge Jan Fredrik Geiner Erik Lund Geir Vadseth Jon Ove Svensli Solveig Paule Anders Venbakken Mette Lien
Bane NOR	Cato Hellesjø Adele Norman Pran Gorm Frimannslund Sverre Kjenne Birger Steffensen Vibeke Aarnes Bjørg Hilde Herfindal Marianne Pettersen Håkon Selmer Jan-Ove Geekie Joanna Kiepala Anna Gjerstad Vidar Holen Thomas Frogner
Bane NOR Eiendom	Jon-Erik Lunøe
Entur	Christel Borge Petter Blytt Jerven
Norske tog	Anette Malm Justad Øystein Risan Linda Venbakken Kjell-Arthur Abrahamsen Luca Cuppari
Statens jernbanetilsyn	Erik Ø. Reiersøl-Johnsen
Mantena	Kari Broberg Jon Arne Ulvan Silje Holestørl
Vy	Gro Bakstad Erik Røhne Marius Holm Synne Hombles

Flytoget	Nicolai Bryde Thomas Berntsen
Go-Ahead	Magnus Hedin Bjørn Mikal Henriksen Marit Annette Hansen
SJ	Rikke Lind Nils Phillip Brannstrøm Geir Andre Samnøy Steinar Olsen Audun Ø. Thorshaug
Kolumbus	Audun M. Solheim
Jernbaneforbundet og Norsk Lokomotivmannsforbund	Jane B. Sæthre Torfinn Håverstad Rolf Ringdal
Tekna, NITO og Delta	Petter Hausken Atle William Heskestad Reza Sharkanloo Geir Hansen Håkon Endresen Morten Fred Tannum Jon Ingebretsen Tor Raymond Bård Johnsen
Baneservice	Morten Frogner
Cargonet	Ingvild Storås Carl Fredrik Karlsen Marius Holm
Alstom	Carl Bjorgan
Stadler	Kim Bienso Claus Hansen
Departement for Transport, Storbritannia	Ed Thomas Eleanor Wills
Federal Office of Transport, Sveits	Michel Baudraz
Landsbygds- og infrastruktur-departementet, Sverige	Einar Lundgren Lars Falksveden
Transportministeriet, Danmark	Lars Olsen



## Kontakt oss

### Lars Torgersen

*Engasjementspartner*

T: +47 40 63 92 71

E: [lars.torgersen@kpmg.no](mailto:lars.torgersen@kpmg.no)

### Tom Erik Vennesland

*Prosjektleder*

T: +47 97 75 67 09

E: [tom.vennesland@kpmg.no](mailto:tom.vennesland@kpmg.no)

