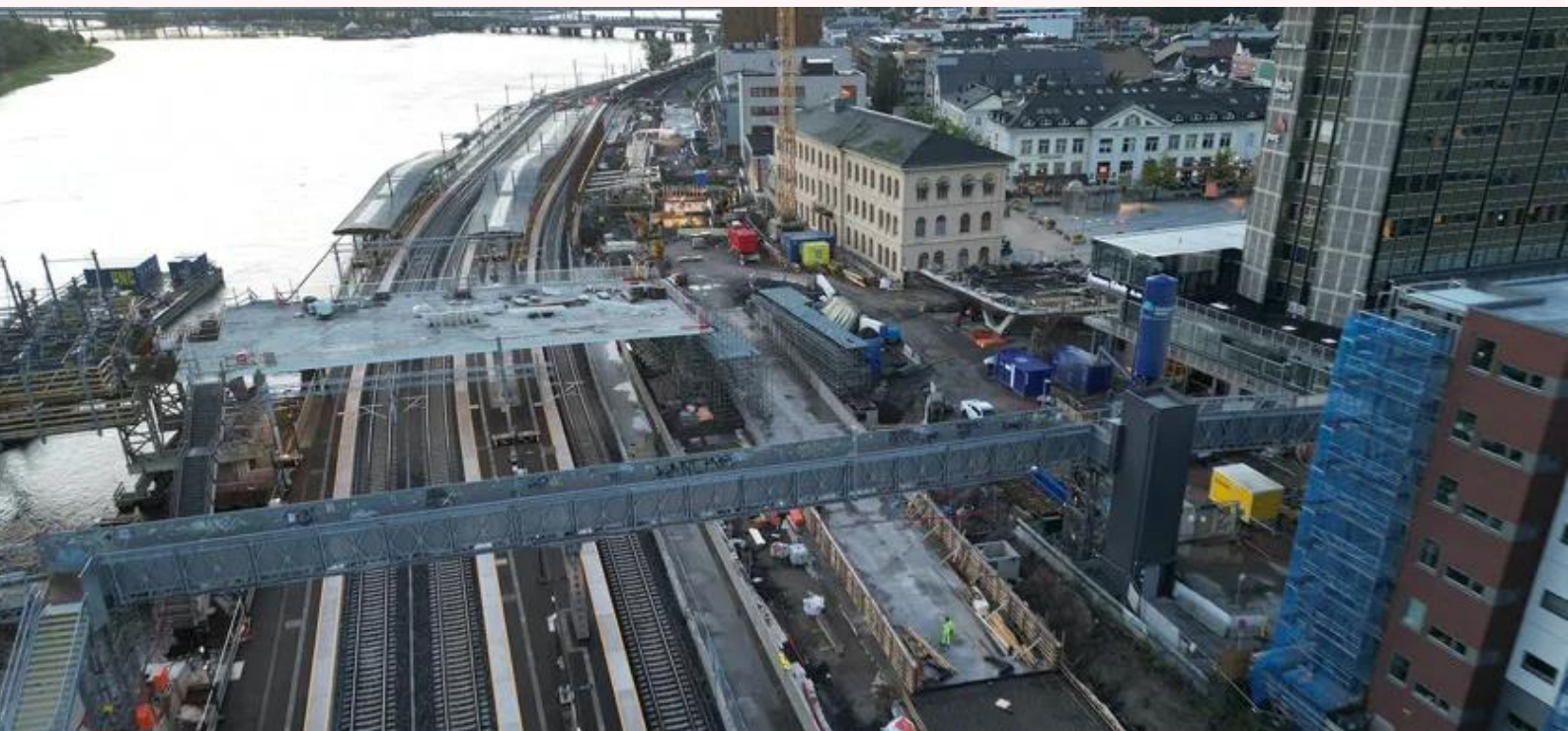


Riksrevisjonens oppfølging av undersøkelsen om Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021)

Rapportert i Dokument 3:2 (2024–2025)



Revisjonen er gjennomført i henhold til

- **lov om Riksrevisjonen § 9 andre ledd**
- **instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 5 andre ledd**
- **INTOSAI standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)**
- **Riksrevisjonens faglige retningslinjer for selskapskontroll**
- **Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon**

Innhold

1	Innledning	6
1.1	Bakgrunn	6
1.2	Mål og problemstillinger	7
2	Revisjonskriterier for oppfølgingsundersøkelsen	8
2.1	Bane NORs ansvar	8
2.2	Krav til at Bane NOR har en kostnadseffektiv måloppnåelse	9
2.3	Krav til risikostyring og internkontroll i Bane NOR	10
2.4	Krav til Bane NORs saksforeleggelse og innsending av styremøteprotokoller til eier	11
2.5	Krav til samferdselsmyndighetens oppfølging av Bane NOR	11
2.5.1	Samferdselsdepartementets overordnede og strategiske ansvar for jernbanesektoren	11
2.5.2	Samferdselsdepartementets ivaretagelse av ulike roller overfor Bane NOR	12
2.5.3	Jernbanedirektoratets ansvar overfor Bane NOR	12
3	Metodisk tilnærming og gjennomføring	14
3.1	Analyse av Bane NORs økonomiske utvikling	14
3.2	Dokumentanalyse	15
3.3	Analyse av skriftlige svar på tilsendte spørsmål	15
3.4	Caseundersøkelse av fire store investeringsprosjekter	15
4	Overordnede rammer for Bane NORs virksomhet.....	18
4.1	Styringsmodellen.....	18
4.1.1	Styringsrammer til og med 2021	18
4.1.2	Styringsrammer i perioden 2022–2023	19
4.1.3	Styringsrammer fra og med 2024	20
4.2	Bane NORs oppgaver og organisering	21
4.3	Eksterne evalueringer som omfatter Bane NORs styring	21
4.4	Bane NORs økonomiske rammer og utvikling i perioden 2019–2023	23
4.4.1	Utvikling i totale bevilgninger.....	23
4.4.2	Utvikling i kostnader	24
5	Bane NORs virksomhetsstyring	27
5.1	Mål- og resultatstyringen	27
5.2	Virksomhets- og prosjektstyringen	29
5.2.1	Styringssystemet	29
5.2.2	Gjennomførte internrevisjoner av prosjekt- og porteføljestylingen	30
5.3	Bane NORs oppfølging og iverksetting av tiltak basert på evalueringene av Follobanen	32
5.4	Bane NORs utredninger av grunnforhold og områdestabilitet i planfasen av investeringsprosjekter	34
6	Styring og oppfølging av fire store investeringsprosjekter	36
6.1	Samlet utvikling i kostnad og fremdrift i de utvalgte investeringsprosjektene i perioden 2019–2023	36

6.1.1	Samlet kostnadsutvikling i prosjektene	36
6.1.2	Samlet fremdriftsutvikling i prosjektene	37
6.2	Investeringsprosjektet Sandbukta–Moss–Såstad (Østfoldbanen)	38
6.2.1	Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i plan- og prosjekteringsfasen	41
6.2.2	Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i byggefasen	41
6.3	Investeringsprosjektet Drammen–Kobbervikdalen (Vestfoldbanen)	45
6.3.1	Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i plan- og prosjekteringsfasen	46
6.3.2	Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i byggefasen	47
6.4	Investeringsprosjektet Kleverud–Sørli (Dovrebanen)	49
6.4.1	Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i plan- og prosjekteringsfasen	49
6.4.2	Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i byggefasen	50
6.5	Investeringsprosjektet Nygårdstangen–Bergen–Fløen (Bergensbanen)	52
6.5.1	Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i plan- og prosjekteringsfasen	52
6.5.2	Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i byggefasen	54
6.6	Departementets oppfølging av Bane NORs investeringsprosjekter	55
6.6.1	Involvering i de fire investeringsprosjektene	55
6.6.2	Oppfølging av investeringsprosjektenes kostnadseffektivitet	57
6.6.3	Koordinering av styringsinformasjon og oppfølging av risiko i investeringsprosjektene	59
7	Samferdselsdepartementets oppfølging av Bane NOR SF	60
7.1	Departementets redegjørelse for iverksatte endringer og tiltak i oppfølgingen av den opprinnelige undersøkelsen	60
7.1.1	Departementets redegjørelse for oppfølging av anbefaling og iverksatte tiltak om drift og vedlikehold av jernbanenettet	62
7.1.2	Departementets redegjørelse for oppfølging av anbefaling og iverksatte tiltak om investeringer knyttet til utbygging av jernbanenettet	63
7.2	Departementets retningslinjer for utøvelse av styrings- og kontrollmyndighet som eier	64
7.3	Departementets oppfølging av Bane NORs mål- og resultatstyring og likviditet	64
7.3.1	Departementets oppfølging av Bane NORs arbeid med å sikre god styringsinformasjon	64
7.3.2	Departementets vurdering av måloppnåelse og resultater basert på Bane NORs siste tertialrapportering for 2023	66
7.4	Departementets oppfølging av gjennomførte eksterne evalueringer av Bane NORs virksomhet	67
7.4.1	Implement Consulting Groups evaluering av hendelsene på Follobanen	67
7.4.2	KPMGs kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren .	67
8	Vurderinger	69
8.1	Bane NOR har fortsatt ikke fått etablert et virksomhetsstyringssystem for pålitelig måling av resultater, produktivitet og effektivitet	69
8.2	Driftsstabiliteten har ikke blitt forbedret til tross for økte bevilgninger og kostnader til Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer	70
8.3	Bane NOR har foreløpig ikke iverksatt tiltak etter evalueringene av hendelsene på Follobanen for å forbedre risikostyring og internkontroll	71

8.4	Bane NOR synes fortsatt ikke å ha god kostnadskontroll i flere av de store prosjektene for utbygging av jernbanenettet	71
8.4.1	Bane NOR har fortsatt utfordringer med å måle kostnadseffektivitet i store investeringsprosjekter	72
8.4.2	Bane NOR har fortsatt utfordringer med kostnadsoverskridelser og styring av investeringsprosjekter	72
8.5	Samferdselsdepartementet har i perioden 2019–2023 hatt lite informasjon om investeringsprosjektene gjennomføres kostnadseffektivt	75
8.6	Samferdselsdepartementet har forbedret sin styring og oppfølging av Bane NORs virksomhet de siste årene.....	77
9	Referanseliste.....	79

Tabelloversikt

Tabell 1	Caseundersøkelsens fire utvalgte store investeringsprosjekter med opprinnelig planlagt år for ferdigstillelse og kostnadsrammer, i millioner 2023-kroner	16
Tabell 2	Oversikt over fire eksterne evalueringer av jernbanesektoren og Bane NOR gjennomført i perioden 2021–2023.....	21
Tabell 3	Indikatorer, måltall og rapporterte resultater gjeldende for årene 2022–2023 og måltall for 2025, i millioner kroner, for prioritering 1 «mer jernbane for pengene»	27
Tabell 4	Oversikt over seks evalueringer av Bane NORs problemer med utbyggingen og åpningen av Follobanen gjennomført i perioden 2020–2023.....	32
Tabell 5	Avvik mellom opprinnelig styrings- og kostnadsramme og estimert sluttkostnad per 31. desember 2023 for fire pågående investeringsprosjekter, i millioner 2023-kroner og prosent 36	
Tabell 6	Avvik mellom opprinnelig styrings- og kostnadsramme og estimert sluttkostnad per 31. desember 2019 for tre investeringsprosjekter, i millioner 2023-kroner* og prosent.....	37
Tabell 7	Opprinnelig planlagt fremdrift, faktisk fremdrift og estimert år for ferdigstillelse per 31. desember 2023 for fire pågående investeringsprosjekter	38

Figuroversikt

Figur 1	Styringen av Bane NOR SF gjennom etatsstyring, avtalestyring og eierstyring, gjeldende til og med 2021	18
Figur 2	Styringstriangelet, gjeldende fra og med 2024	20
Figur 3	Utviklingen i bevilgninger til drift, vedlikehold og investeringer i jernbanen i perioden 2019–2023, i millioner kroner	23
Figur 4	Utviklingen i Bane NORs totalkostnad fordelt på drift og vedlikehold, planlegging av investeringer, utbyggingsprosjekter og annet i perioden 2019–2023, i millioner kroner	25
Figur 5	Utviklingen i drifts- og vedlikeholdskostnader i Bane NOR 2019–2023, i millioner kroner	26
Figur 6	Bane NORs gjeldende dokumenthierarki for sin virksomhets- og prosjektstyring med antall dokumenter på hvert nivå per april 2024 i parentes	29
Figur 7	Status på fremdrift for iverksetting av tiltak per april 2024	34

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Statens ordning for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter	16
-------------	--	----

Ordliste og forkortelser

Brudd	Når jernbanesporet har brudd, er det utilgjengelig for trafikk på grunn av arbeid på sporet.
ERTMS	ERTMS (European Rail Traffic Management System) er et nytt felles digitalt system for signalisering og trafikkstyring på jernbanen i Europa.
Hensetting	Hensetting betyr at jernbanekjøretøyer blir parkert mellom to oppdrag på et sted med spor som er særlig beregnet på slik midlertidig plassering.
Intercitytriangelet (IC)	Jernbanelinjene mellom Lillehammer, Skien og Halden, via Oslo, utgjør til sammen IC-triangelet.
Investeringsbeslutning	Etter at endelig KS2-rapport er ferdigstilt, skal saken legges frem for regjeringen med tilråding om investeringsbeslutning eller en plan for videre oppfølging av prosjektet. Regjeringen tar stilling til om saken fremmes for Stortinget, som fastsetter prosjektets kostnadsramme.
Jernbaneinfrastruktur	Jernbaneinfrastruktur består av trasé, over- og underbygning, banestrømforsyning, kontaktledningsanlegg, signalanlegg og telekommunikasjonsanlegg.
Konseptvalgutredning	Konseptvalgutredningen (KVU) er en statlig utredning på strategisk nivå som blir gjort for statlige prosjekter med antatt investeringskostnad på over 1 milliard kroner.
KPI	KPI (<i>key performance indicator</i>) er et nøkkeltall for bedriften eller en aktivitet bedriften gjennomfører, som alene eller samlet kan gi en indikasjon på hvordan bedriften/aktiviteten presterer.
KS1	Konseptvalgutredningen (KVU) kvalitetssikres med KS1 før det tas beslutning om konsept.
KS2	Forprosjektets styringsunderlag og kostnadsoverslag kvalitetssikres med KS2 før investeringsbeslutningen og kostnadsrammen eventuelt legges frem for Stortinget. KS2 kan i enkelte tilfeller gjennomføres før forprosjektet er avsluttet.
Netto nytte	Netto nytte er en del av en samfunnsøkonomisk analyse som kvantifiserer i kroner de samfunnsøkonomiske fordelene (nytten) og ulempene (kostnadene) som følger av en investering eller et tiltak. NNV er gitt ved at nytte-kostnadsanalysen beregner <u>netto nytte</u> for perioden investeringen/tiltaket varer. Resultatet vises i en nettonytteberegning der investeringen/tiltaket anses som lønnsomt dersom nytten (resultatet) overstiger 0.
Områdestabilitet	Områdestabilitet er en stabilitetstilstand der et initielt brudd kan igangsette en progressiv frem- eller bakoverrettet bruddutvikling i tilstøtende sprøbruddmaterialer, slik som er typisk for kvikkleire. Vurdering av områdestabilitet brukes om vurderinger av tilstrekkelig sikkerhet mot områdeskred (NVEveileder, ref. 5).
SMS-prosjektet	Utbyggingsprosjektet Sandbukta–Moss–Såstad på Østfoldbanen kalles SMS-prosjektet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Undersøkelsen av [Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer](#) ble rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper – 2019*. Dokumentet ble levert til Stortinget 15. desember 2020. Det ble gjennomført en åpen kontrollhøring om undersøkelsen [22. februar 2021](#). Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 4. mai 2021, jf. [Innst. 386 S \(2020–2021\)](#). Stortinget behandlet saken [18. mai 2021](#) (sak nr. 21).

Formålet med den opprinnelige undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad Bane NOR når målene for drift, vedlikehold og investeringer, og om foretaket har etablert et system for å måle produktiviteten. Videre var formålet å undersøke om Samferdselsdepartementet har tilstrekkelig styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer. Undersøkelsen var også en oppfølging av Riksrevisjonens tidligere rapport om effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet Dokument 3:10 (2015–2016).

Undersøkelsen viste at

- driftsstabiliteten i jernbanenettet ikke var forbedret etter at Bane NOR ble etablert
- Bane NOR hadde fått bedre oversikt over infrastrukturen
- Bane NOR ikke hadde et system som var godt nok til å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet av jernbanenettet
- det var store økninger i kostnadene i jernbaneprosjekter
- Bane NOR ikke hadde god nok kontroll med kostnadene i store investeringsprosjekter
- Samferdselsdepartementet hadde lite informasjon om bevilgningene til drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen brukes effektivt

Riksrevisjonen anbefalte at Samferdselsdepartementet fulgte opp at

- Bane NOR etablerer et system som er godt nok til å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet av jernbanenettet
- Bane NOR får bedre kostnadskontroll i store investeringsprosjekter
- det foreligger nødvendig og pålitelig styringsinformasjon for å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen

I Innst. 386 S (2020–2021) støttet kontroll- og konstitusjonskomiteen Riksrevisjonens anbefalinger. Flertallet i komiteen merket seg at den forutgående kontrollhøringen bekreftet funnene i Riksrevisjonens undersøkelse, og mente at det var «kritikkverdig¹ at Bane NOR enno ikkje har eit godt nok system for å måla produktiviteten, ikkje har god nok kontroll med kostnadane i store investeringar, og at Samferdselsdepartementet har fått for lite styringsinformasjon til å følgja opp effektiviteten». Komiteen noterte seg også at flere av aktørene i høringen pekte på at Bane NOR blir styrt gjennom mange avtaler mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet. Blant annet uttalte konsernsjefen i Bane NOR at «det er krevende med mer enn hundre avtaler, som i svært stor grad detaljstyrer hvordan Bane NOR skal gjennomføre prosjektene».

Riksrevisjonen undersøkte Bane NORs arbeid med drift og vedlikehold av jernbanenettet i en egen forvaltningsrevisjon om myndighetenes arbeid med å redusere forsinkelser og innstillinger på jernbanen, som ble rapportert til Stortinget 30. mai 2024 i Dokument 3:14 (2023–2024). Her kommer det frem at omfanget av forsinkelser og innstillinger har økt i perioden 2016–2023, og at

¹ Riksrevisjonen hadde frem til høsten 2022 fire ulike kritikkformer: svært alvorlig, alvorlig, sterkt kritikkverdig og kritikkverdig.

Samferdselsdepartementets mål for driftsstabilitet (målt ved punktlighet og regularitet), fastsatt i *Nasjonal transportplan* og i de årlige budsjettproposisjonene til Stortinget, ikke har vært nådd på flere år. Riksrevisjonen slår fast at hovedårsaken til dette er feil i jernbaneinfrastrukturen som skyldes dårlig vedlikehold og manglende fornyelse. På den bakgrunn er denne utvidede oppfølgingsundersøkelsen i hovedsak avgrenset til å omfatte Bane NORs investeringer i utbygging av jernbanenettet.²

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med oppfølgingsundersøkelsen er å vurdere om Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:2 (2020–2021) er fulgt opp, og om styringen og oppfølgingen av Bane NOR SF understøtter en kostnadseffektiv utbygging av jernbanenettet.

Målet vil bli belyst gjennom følgende problemstillinger:

1. Har Bane NOR SF fra 2020 fått bedre kostnadskontroll i store pågående utbyggingsprosjekter?
2. Hvilke tiltak har Bane NOR SF iverksatt på bakgrunn av evalueringene av Follobanen for å forbedre risikostyringen og internkontrollen knyttet til utbygging av jernbanenettet?
3. Hvilke tiltak har samferdselsmyndighetene iverksatt fra 2020 for å sikre en god oppfølging av om Bane NOR SFs utbygging av jernbanenettet er kostnadseffektiv og i tråd med planlagt fremdrift?

I tillegg har vi belyst oppfølgingen av Riksrevisjonens anbefaling om at Bane NOR etablerer et system som er godt nok til å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet av jernbanenettet.

² Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjoner kan ha ulikt omfang, fra en enkel oppfølging der Riksrevisjonen kun henter inn informasjon fra departementet/departementene om iverksatte tiltak og oppnådde resultater, til en utvidet oppfølging der Riksrevisjonen selv i større grad innhenter data for å belyse om resultater og måloppnåelse er blitt bedre på grunnlag av iverksatte tiltak eller endret praksis, jf. Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon.

2 Revisjonskriterier for oppfølgingsundersøkelsen

2.1 Bane NORs ansvar

Bane NOR har ansvaret for planlegging, utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av det nasjonale jernbanenettet, trafikkstyring samt forvaltning og utvikling av jernbaneeiendom.³

I henhold til jernbaneforskriften skal Bane NOR, som infrastrukturforvalter, så langt som mulig imøtekomme alle søknader om infrastrukturkapasitet.⁴ Ved fordeling av infrastrukturkapasitet i forbindelse med nødvendig planlagt vedlikehold skal Bane NOR – så langt det er mulig – redusere innvirkningen på andre søkere.⁵ Det er videre innført en kompensasjonsordning som skal dekke en andel av persontogsselskapenes kostnader til alternativ transport i forbindelse med Bane NORs planlagte vedlikeholds- og utbyggingsaktiviteter.⁶ Formålet med kompensasjonsordningen er blant annet å gi Bane NOR insitamenter til å gjennomføre prosjektene effektivt ved å sikre at enkeltaktivitetene har kostnadsoptimale stengningsbehov, og til å gi en effektiv løsning for alternativ transport.⁷

I den overordnede avtalen mellom Samferdselsdepartementet og Bane NOR SF er det stilt krav om at rapporteringen fra Bane NOR skal være tilstrekkelig til at Jernbanedirektoratet og Samferdselsdepartementet kan følge opp at Bane NOR etterlever de inngåtte avtalene. Bane NOR og Jernbanedirektoratet har også en gjensidig plikt til å informere hverandre om forhold som påvirker den andres leveranseevne.⁸

Kravene til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten har fra 21. september 2019 vært samlet i *Rundskriv R-108/19 Statens prosjektmodell*.⁹ Rundskrivet gjelder alle typer statlige investeringsprosjekter der den anslåtte samlede kostnadsrammen for investeringer overstiger den fastsatte terskelverdien for statens prosjektmodell. Terskelverdien er 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter og 1 milliard kroner for øvrige prosjekter. Rundskrivet beskriver statens prosjektmodell og spesifiserer hvordan utredningsinstruksens og økonomiregelverkets krav til utredning, planlegging og styring skal følges opp i utredning av store statlige investeringer. Videre angir rundskrivet krav til innhold og metode i konseptvalgutredninger og forprosjektfasen for investeringsprosjekter samt krav og prosess for ekstern kvalitetssikring. Forprosjektfasen i samferdselsprosjekter som planlegges etter plan- og bygningsloven, vil normalt omfatte en kommunedelplan og en reguleringsplan.

Bane NOR SF har ansvaret for prosjekter i forprosjekt- og gjennomføringsfasen, altså etter gjennomført KVV/KS1 og konseptvalg. Foretaket er ikke omfattet av rundskrivets krav til KS2 (herunder krav til styringsmål), men er selv ansvarlig for å kvalitetssikre styringsunderlag og kostnadsoverslag innenfor rammene til Samferdselsdepartementets avtaler med selskapene og Jernbanedirektoratets avtaler med Bane NOR. Dersom foretaket underveis i prosjektgjennomføringen anbefaler løsninger som vesentlig endrer tidligere konseptuelle valg eller vedtatte planer, kan endringen underlegges krav til ekstern kvalitetssikring (KS1) i tråd med dette rundskrivet. Bane NOR SF kan rapportere prosjektdata til forskningsprogrammet Concept tilsvarende kravene i punkt 11 i dette rundskrivet, men tilpasset stoppunkter i egen prosjektmodell.

³ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*, side 47.

⁴ Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften) § 8-6 første ledd.

⁵ Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften) § 8-2 andre ledd.

⁶ Jf. <https://www.banenor.no/globalassets/blokker---leverandor/avtale-om-alternativ-transport-2020.pdf>

⁷ Jf. <https://www.banenor.no/globalassets/blokker---leverandor/avtale-om-alternativ-transport-2020.pdf>

⁸ Avtale mellom den norske stat ved Samferdselsdepartementet og Bane NOR SF, 10. september 2021, punkt 4 og punkt 6.

⁹ Fra 1. juli 2023 erstattet av Rundskriv R-108/23 *Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*.

2.2 Krav til at Bane NOR har en kostnadseffektiv måloppnåelse

Ifølge forrige eierskapsmelding er statens begrunnelse for eierskapet i Bane NOR SF å ivareta forvaltning og utvikling av nasjonal jernbaneinfrastruktur og jernbaneeiendom. Statens mål som eier er «kostnadseffektiv forvaltning og utvikling av en sikker og tilgjengelig jernbaneinfrastruktur og jernbanerelatert eiendomsvirksomhet». For selskaper som primært ikke opererer i konkurranse med andre, som Bane NOR SF, søker staten mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål.¹⁰

I gjeldende eierskapsmelding er det angitte målet for staten som eier i Bane NOR SF «kostnadseffektiv forvaltning og utvikling av en sikker og tilgjengelig jernbaneinfrastruktur og jernbanerelatert eiendomsvirksomhet, basert på samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger».¹¹ For selskaper som primært ikke opererer i konkurranse med andre, er statens mål som eier å oppnå sektorpolitiske mål på en måte som er bærekraftig og mest mulig effektiv. Med *mest mulig effektiv* oppnåelse av sektorpolitiske mål menes både at ressursene allokeres til aktiviteter som gir høyest mulig sektorpolitisk måloppnåelse, og at aktivitetene gjennomføres mest mulig kostnadseffektivt. Det kan for eksempel innebære at selskapet arbeider for mest mulig måloppnåelse med gitte ressurser eller leverer på et gitt mål med minst mulig ressurser innenfor en akseptabel risiko.¹²

Det følger av statsforetaksloven at et statsforetak til enhver tid skal ha en egenkapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i foretaket. Hvis det må antas at egenkapitalen er lavere enn forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i foretaket, skal styret straks behandle saken. Styret skal innen rimelig tid innkalle foretaksmøtet, redegjøre for foretakets økonomiske stilling og foreslå tiltak som vil gi foretaket en forsvarlig egenkapital. Det samme gjelder hvis det må antas at foretakets egenkapital har blitt mindre enn halvparten av innskuddskapitalen.¹³

Styret er ansvarlig for å fastsette mål og strategier for selskapet innenfor det som følger av vedtektene. Staten er opptatt av at styret setter tydelige mål og utarbeider klare strategier som bidrar til høyest mulig avkastning over tid eller mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål. Tydelige mål og strategier gir selskapet retning og bidrar til at selskapet prioriterer og allokerer ressurser for størst mulig verdiskaping (avkastning over tid eller sektorpolitisk måloppnåelse). Rapportering på mål og strategier inngår normalt i selskapets årsrapport.¹⁴

Det har over tid vært bred politisk enighet om de sentrale rammene for statens eierutøvelse som er samlet i statens ti prinsipper for god eierutøvelse. I det sjette prinsippet slås det fast at «[s]tyret har ansvaret for å forvalte selskapet. Staten skal vurdere selskapets måloppnåelse og arbeid med statens forventninger og styrets bidrag til dette».¹⁵ For staten er god informasjon og rapportering fra selskapet avgjørende for å kunne vurdere selskapets virksomhet og måloppnåelse. God rapportering kjenne- tegnes ved at den gir innsikt i selskapets evne til å skape verdi, enten i form av avkastning over tid eller effektiv sektorpolitisk måloppnåelse, på kort og lang sikt. Den må ta utgangspunkt i det som er vesentlig for selskapets verdiskaping, og få frem sammenhenger mellom selskapets mål, strategi og risiko samt selskapets finansielle og ikke-finansielle resultater. De viktigste prestasjonsindikatorne for selskapets mål og strategi rapporteres gjennomgående til styret og eiere.¹⁶

OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse av selskaper med statlig eierandel (eierstyringsretningslinjene) inneholder anbefalinger om rammevilkår for statlig eierskap og god eierutøvelse av selskaper med statlig eierandel, samt veiledning til styret og daglig leder i selskaper med statlig eierandel. Retningslinjene gjelder selskaper med statlig eierandel som driver økonomisk

¹⁰ Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*, s. 44, lagt frem 22. november 2019.

¹¹ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 47, lagt frem 21. oktober 2022.

¹² Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 31.

¹³ Statsforetaksloven § 12.

¹⁴ Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*, s. 77.

¹⁵ Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*, s. 73; og Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 81.

¹⁶ Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*, s. 88–89.

aktivitet, enten utelukkende eller sammen med aktivitet med sektorpolitiske mål.¹⁷ I retningslinjene påpekes det at selskapene skal legge frem vesentlig informasjon på områder av betydning for staten som eier og for offentligheten. Slik informasjon kan være en klar uttalelse om et selskaps mål og måloppnåelse. Et selskap med statlig eierandel bør formulere et begrenset antall overordnede mål, som legges frem sammen med informasjon om hvordan selskapet håndterer avveininger mellom potensielt motstridende mål. Selskapet bør rapportere om hvordan det har oppfylt sine mål, ved å legge frem prestasjonsindikatorer. For selskaper som er redskaper for å fremme sektorpolitiske mål, bør det også rapporteres om hvordan målene er nådd.¹⁸

2.3 Krav til risikostyring og internkontroll i Bane NOR

Statsforetaksloven slår fast at forvaltningen av selskapet er styrets ansvar, og at styret skal føre tilsyn med administrerende direktørs ledelse av virksomheten.¹⁹

Ifølge forrige eierskapsmelding forventer staten at Bane NOR SF har en effektiv risikostyring som er tilpasset selskapets virksomhet, mål og strategi. Risikostyring og internkontroll er styrets verktøy for å føre tilsyn med ledelsen og for å bidra til høyere måloppnåelse og verdiskaping. Mange av selskapene opererer i komplekse omgivelser der risikobildet og forretningsmodeller kan endres raskt, og er store virksomheter med stor betydning for befolkningen. Eierskapsmeldingen peker på at det er vesentlig å identifisere relevante risikoer, inkludert risikoer som ikke er enkle å tallfeste. Effektiv risikostyring forutsetter at risikovurderinger er integrert i selskapets strategi, kjernevirksomhet og beslutningsprosesser. Et godt risikostyringssystem bidrar til å identifisere, evaluere og rapportere risikoer og legger til rette for at selskapet kan respondere strategisk, operasjonelt og finansielt. Det inkluderer også beredskap for krisehåndtering. Formålet med risikostyring er å håndtere, ikke eliminere, risiko.²⁰

Ut fra gjeldende eierskapsmelding forventer staten at Bane NOR SF har en effektiv strategisk og operasjonell risikostyring og god internkontroll som er integrert i selskapets strategi- og beslutningsprosesser. Risikostyring og internkontroll er verktøy for gode beslutningsprosesser og god drift i selskapet og for styret til å føre tilsyn med ledelsen. Dette bidrar til høyere måloppnåelse for selskapet. Effektiv risikostyring forutsetter at risikovurderinger er integrert i selskapets strategi, kjernevirksomhet og beslutningsprosesser. Et godt risikostyringssystem gjør at selskapet kan identifisere, evaluere og rapportere risiko, og legger til rette for at selskapet ved behov kan respondere strategisk, operasjonelt og finansielt for å håndtere og iverksette nødvendige tiltak. Dette inkluderer å ha nødvendig beredskap for krisehåndtering. Formålet med risikostyring og internkontroll er å håndtere risikoer, ikke eliminere dem. Staten er opptatt av at styret har en oppfatning om selskapets risikostyring og internkontroll. Effektiv risikostyring forutsetter at rapporteringen fra ledelsen til styret gir en balansert fremstilling av alle risikoer av betydning, og hvordan selskapet håndterer disse.²¹

I det fjerde av statens ti prinsipper for god eierutøvelse slås det fast at «[s]tatens eierutøvelse skal legge til grunn selskapslovgivningens ansvars- og rollefordeling mellom eier, styret og daglig leder, samt allment anerkjente eierstyringsprinsipper og -standarder».²² Det følger av eierskapsmeldingen at sistnevnte blant annet er den norske anbefalingen for eierstyring og selskapsledelse²³. Ifølge anbefalingens kapittel 10 skal styret påse at selskapet har god intern kontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring i forhold til omfanget og arten av selskapets virksomhet. Styret bør årlig gjennomgå selskapets viktigste risikoområder og den interne kontrollen. Gjennomgangen bør omfatte forhold som er tatt opp i rapporter til styret gjennom året, og eventuell tilleggsinformasjon som er

¹⁷ Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*, s. 69; og Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 77.

¹⁸ OECD Guidelines on Corporate Governance State-Owned Enterprises, 2015 Edition, Chapter VI Disclosure and transparency, Item A.

¹⁹ Statsforetaksloven § 23.

²⁰ Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*, s. 87.

²¹ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 102.

²² Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*, s. 73; og Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 81.

²³ Utgitt av Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) 17. oktober 2018 og 14. oktober 2021.

nødvendig for å sikre at styret har tatt i betraktning alle forhold som gjelder selskapets interne kontroll. Anbefalingen er en presisering av styrets lovpålagte tilsynsansvar etter statsforetaksloven.

2.4 Krav til Bane NORs saksforeleggelse og innsending av styremøteprotokoller til eier

Statsforetaksloven pålegger styret i Bane NOR SF en plikt til å forelegge saker som antas å ha vesentlig betydning for foretakets formål, eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter, for Samferdselsdepartementet før styret kan fatte et vedtak.²⁴

Foreleggelsesplikten gir departementet en mulighet til å vurdere styrets planer. Hvis departementet vil pålegge styret å endre sine planer, må styret instrueres om innholdet av vedtaket i et foretaksmøte. Hvis departementet ikke har noe å bemerke til styrets forslag, vil ansvaret for avgjørelsen i saken fullt ut ligge hos styret. Foreleggelsesplikten har i første rekke betydning for saker som ligger innenfor foretakets vedtektsbestemte formål. Hvis styret ønsker å gjennomføre tiltak som ligger utenfor formålet, må saken forelegges foretaksmøtet som en vedtektsendring med forslag til endring av formålet eller som et forslag om å fravike formålet for den enkelte sak.²⁵

Statsforetaksloven pålegger også styret i Bane NOR SF å sende styremøteprotokollene til Samferdselsdepartementet senest 14 dager etter at styremøte er avholdt.²⁶ Pålegget forutsetter at hver protokoll utformes slik at den gir et dekkende uttrykk for de vedtakene styret har truffet.²⁷

2.5 Krav til samferdselsmyndighetens oppfølging av Bane NOR

2.5.1 Samferdselsdepartementets overordnede og strategiske ansvar for jernbanesektoren

Bane NORs virksomhet er en del av statens samlede sektorpolitikk på jernbaneområdet som utøves i et samspill mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR.²⁸ Samferdselsdepartementet har det overordnede, strategiske ansvaret for utviklingen av jernbanesektoren. Departementet skal fordele midlene til jernbaneformål, forvalte lover og forskrifter, sette langsiktige mål og fastsette rammevilkår.²⁹

Samferdselsdepartementet skal følge opp at jernbanereformen bidrar til mer jernbane for pengene ved å gjøre den mer effektiv og bedre organisert.³⁰ Jernbanereformen skal bidra til høyere effektivitet og mer hensiktsmessig ressursbruk i sektoren, og det forventes at reformen skal ha både kvalitative og kvantitative effekter.³¹ I henhold til *Nasjonal transportplan 2018–2029* skulle etableringen av Bane NOR med operasjonell frihet, et ansvarlig styre og selvstendig økonomisk ansvar gi tydeligere krav til kostnadsstyring, både internt og for konkurranseutsatte oppgaver. Dette ville gi høyere effektivitet i form av reduserte byggekostnader og utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold.³² Ifølge Prop. 1 S (2019–2020) skal departementet følge opp gevinstene som Jernbanedirektoratet og Bane NOR har fått ansvaret for å realisere, ved å følge opp virksomhetenes strategi, mål og indikatorer i

²⁴ Statsforetaksloven. (1992). Lov om statsforetak (LOV-1991-08-30-71) § 24 tredje ledd.

²⁵ Knudsen, G. (2003). Norsk lovkommentar. Lov om statsforetak (Statsforetaksloven) (Lov av 30.08.1991 nr. 71). Karnovs forlag.

²⁶ Statsforetaksloven. (1992). Lov om statsforetak (LOV-1991-08-30-71) § 24 tredje ledd.

²⁷ Knudsen, G. (2003). Norsk lovkommentar. Lov om statsforetak (Statsforetaksloven) (Lov av 30.08.1991 nr. 71). Karnovs forlag.

²⁸ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*, side 47.

²⁹ Samferdselsdepartementet. (2023, 3. juli). *Slik er norsk jernbane organisert* [Artikkel]. https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/jernbane_og_jernbanetransport/jernbaneorganisering/id2344653/

³⁰ Innst. 386 S (2014–2015) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett spor – reform av jernbanesektoren*, jf. Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor – Reform av jernbanesektoren*; og Samferdselsdepartementet. (2015, 12. mai). *Jernbanereform: Ny organisering og oppgavedeling skal gi passasjerer og godstransportører et bedre togtilbud* [Pressemelding].

³¹ Innst. 386 S (2014–2015) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett spor – reform av jernbanesektoren*; og Prop. 1 S (2019–2020), der det går frem at det er «lagt opp til at jernbanereforma vil realisere ein netto samla gevinst på 4,5 mrd. kr frem mot 2026. Berekna reformkostnader på 1 mrd. kr i åra 2014–2018 er da trekt frå» (s. 230).

³² Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*, s. 54.

styringsdialogen.³³ I Prop. 1 S (2023–2024) er det vist til at målene for samferdselspolitikken er trukket opp i *Nasjonal transportplan 2022–2033*, der blant annet porteføljestyling med effektpakker ble innført for jernbanen for å nå målet om mer for pengene – ansvarlig bruk av fellesskapets ressurser.³⁴

Det følger av departementets styringsansvar at det skal følge opp at Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF opptre i samsvar med formål som er fastlagt gjennom henholdsvis instruks og vedtekter og i samsvar med Stortingets forutsetninger og vedtak, at de overholder fastsatt økonomiske rammer og gjeldende regler, og at de løser sine pålagte oppgaver så effektivt som mulig.³⁵

2.5.2 Samferdselsdepartementets ivaretagelse av ulike roller overfor Bane NOR

I § 10 i reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) er det stilt krav om at staten i eierrollen skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med særlig vekt på at den valgte selskapsformen, vedtektene, finansieringen og styresammensetningen er hensiktsmessig for selskapets formål og eierskap. Videre stiller § 10 i reglementet krav om at styring, oppfølging og kontroll samt tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet. Formålet med reglementet er blant annet å påse at statens verdier forvaltes på en effektiv og forsvarlig måte.³⁶

I rollen som sektormyndighet fastsetter Samferdselsdepartementet rammer for virksomheten til Bane NOR gjennom statsbudsjettet og nasjonal transportplan. Som sektormyndighet legger Samferdselsdepartementet også rammer for virksomheten til Bane NOR gjennom etatsstyringen av Jernbanedirektoratet, forvaltning av departementets overordnede avtale med Bane NOR, og forvaltning av sektorspesifikke lov- og forskriftsreguleringer.³⁷

Staten ved Samferdselsdepartementet har inngått en overordnet avtale med Bane NOR som gir selskapet ansvar for å oppnå resultater og holde de økonomiske rammene. Avtalen fornyes normalt hvert år.³⁸ De underliggende avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR om kjøp av tjenester inngås innenfor rammene av Samferdselsdepartementets overordnede avtale med foretaket. Bane NOR er i hovedsak bevilgningsfinansiert over statsbudsjettet. Jernbanedirektoratet får tildelt sine budsjetter gjennom tildelingsbrevet og inngår deretter avtaler (med Bane NOR) om kjøp av tjenester som reflekterer Stortingets bevilgningsvedtak.³⁹

Det følger av gjeldende eierskapsmelding at staten, for å skape legitimitet til de ulike rollene overfor et selskap, bør være seg bevisst den rollen den til enhver tid opptre i, og i sin opptreden tydelig skille rollen som eier fra statens øvrige roller.⁴⁰ Eierskapsmeldingen lister i fire kulepunkter opp hva som innebærer god praksis for å ivareta eierrollen og andre roller i samme departement.⁴¹

2.5.3 Jernbanedirektoratets ansvar overfor Bane NOR

Jernbanedirektoratet skal ivareta den strategiske utviklingen og den helhetlige og overordnede koordineringen og planleggingen av jernbanesektoren, og forvalte tildelte bevilgninger.⁴² Overordnede føringer for statlige tilskuddsordninger følger av økonomireglementet og bestemmelsene for økonomistyring i staten.⁴³ I bevilgningsreglementet § 10 er det stilt krav om at utgiftsbevilgninger skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til forutsatte resultater. I

³³ Oppfølgingen av gevinstrealiseringen omtales i Prop. 1 S (2019–2020) for Samferdselsdepartementet, kap. 7.4.2 og s. 230. Departementet har utarbeidet en detaljert gevinstrealiseringsplan for jernbanereformen med kvantitative effektmål og oppgaver for de ulike aktørene.

³⁴ Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*, s. 35 og 40–41.

³⁵ Jf. Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 31. august 2021, §§ 4 og 10.

³⁶ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*, s. 77.

³⁷ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*, s. 47.

³⁸ *Avtale mellom den norske stat ved Samferdselsdepartementet og Bane NOR SF*, 10. september 2021, punkt 7.4. Fra og med 2024 erstatter Samferdselsdepartementet avtalen mellom departementet og Bane NOR SF med oppdragsbrev.

³⁹ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*, s. 47.

⁴⁰ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*, s. 122.

⁴¹ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*, boks 12.1, s. 123.

⁴² Prop. 1 S (2023–2024) Samferdselsdepartementet, side 165.

⁴³ Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 20. desember 2022.

økonomireglementet § 4 er det stilt krav om at alle virksomheter skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, og at ressursbruken er effektiv.⁴⁴

I henhold til instruks for Jernbanedirektoratet punkt 3.2.1 andre ledd skal direktoratet inngå avtaler med Bane NOR om utredning, planlegging, utbygging, fornying, drift og vedlikehold i henhold til jernbaneforskriften § 3-2. Avtalene skal være på et overordnet nivå, legge til rette for porteføljestyring i Bane NOR SF med en entydig risikoplassering og bidra til at foretaket som byggherre har insentiver for å optimalisere prosjektporteføljen og levere i samsvar med avtalt tid og kostnad. Avtalene skal ta utgangspunkt i avtalen mellom Bane NOR og departementet og i de fullmaktene som er gitt av Stortinget.⁴⁵

⁴⁴ Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 20. desember 2022.

⁴⁵ Instruks for Jernbanedirektoratet (F10.03.2021 nr. 1311), fastsatt av Samferdselsdepartementet 10. mars 2021 med hjemmel i reglement 12. desember 2003 nr. 1938 for økonomistyring i staten § 3.

3 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Siden dette er en oppfølgingsundersøkelse, har Samferdselsdepartementet blitt bedt om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:2 (2020–2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer*, og hvilke resultater som er oppnådd på området.

For å belyse problemstillingene i oppfølgingsundersøkelsen har vi analysert regnskapsdata, dokumentasjon og Bane NORs og Samferdselsdepartementets skriftlige svar på tilsendte spørsmål, og vi har gjennomført en caseundersøkelse av fire store pågående investeringsprosjekter. I tillegg har vi hatt møter med Samferdselsdepartementet og Bane NOR i henholdsvis november 2023 og januar 2024.

Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært fra og med 2020 til og med 2023, men analysen av regnskapsdata for Bane NOR SF og investeringsprosjektene består av data fra og med 2019. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden fra februar til og med mai 2024.

Det metodiske opplegget vårt er skjematisk fremstilt nedenfor. Det viser at vi gjennomgående har brukt caseundersøkelse av utvalgte investeringsprosjekter til å belyse alle problemstillingene:

Problemstillinger	Metoder
1. Har Bane NOR SF fra 2020 fått bedre kostnadskontroll i store pågående utbyggingsprosjekter?	• caseundersøkelse med analyse av regnskapstall og dokumentasjon for utvalgte investeringsprosjekter • analyse av Bane NORs økonomiske utvikling
2. Hvilke tiltak har Bane NOR SF iverksatt på bakgrunn av evalueringene av Follobanen for å forbedre risikostyringen og internkontrollen knyttet til utbygging av jernbanenettet?	• caseundersøkelse med utvalgte investeringsprosjekter • dokumentanalyse • brev med spørsmål til Bane NOR
3. Hvilke tiltak har samferdselsmyndighetene iverksatt fra 2020 for å sikre en god oppfølging av om Bane NOR SFs utbygging av jernbanenettet er kostnadseffektiv og i tråd med planlagt fremdrift?	• caseundersøkelse med utvalgte utbyggingsprosjekter • dokumentanalyse • brev med spørsmål til departementet

3.1 Analyse av Bane NORs økonomiske utvikling

Vi har analysert Bane NORs finansielle rammer og økonomiske utvikling for å belyse oppfølgingen av kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger om drift og vedlikehold i den opprinnelige undersøkelsen og problemstilling 1 i oppfølgingsundersøkelsen.

Vi har analysert utviklingen i de statlige bevilgningene til Bane NOR i perioden 2019–2023. Kilden for fremstillingen av Bane NORs utvikling i totale bevilgninger til drift, vedlikehold og investeringer er statsregnskapene for årene 2019–2024.

Videre har vi for perioden 2019–2023 analysert utviklingen i Bane NORs kostnader fordelt etter oppgaver (drift og vedlikehold, planlegging av investeringer, utbyggingsprosjekter og annet) og kostnadsarter (varekostnader, lønns- og personalkostnader, maskinleie, materiell og vedlikehold samt andre driftskostnader). Kilden for fremstillingen av Bane NORs kostnadsutvikling er internregnskapstall for årene 2019–2023 innhentet fra Bane NOR.

3.2 Dokumentanalyse

Vi har belyst problemstilling 2 og 3 gjennom å analysere blant annet følgende dokumenter:

- Samferdselsdepartementets redegjørelse for sin oppfølging av den opprinnelige undersøkelsen som ble rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper – 2019*
- stortingsdokumenter i form av meldinger og proposisjoner om jernbanesektoren, nasjonal transportplan og finansiering av Bane NORs virksomhet og de utvalgte fire investeringsprosjektene
- Bane NORs styreprotokoller for årene 2020–2023 inklusiv etterspurt saksdokumentasjon for enkelte særlig relevante styresaker
- Bane NORs tertialrapporter med vedlegg til Samferdselsdepartementet for årene 2020–2023
- Bane NORs avtalerapporter til Jernbanedirektoratet for årene 2022–2023
- referater fra kontaktmøter mellom Samferdselsdepartementet og Bane NOR for årene 2020–2023
- referater fra etatsstyringsmøter mellom Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet for årene 2020–2023
- internrevisjonsrapporter om prosjekt- og porteføljestylingen til Bane NOR
- internrevisjonsrapporter om konkrete investeringsprosjekter
- internrevisjonsrapporter om utredninger av grunnforhold og områdestabilitet i planfasen av infrastrukturprosjekter
- eksterne evalueringer som omfatter Bane NORs virksomhet og styring
- eksterne evalueringer av Bane NORs problemer med utbyggingen og åpningen av Follobanen i desember 2022
- Bane NORs konsernstrategi med fastsatte mål og indikatorer for å måle effektivitet
- Bane NORs dokumenthierarki med fem nivåer for virksomhets- og prosjektstyring, herunder konsernstandard og konsernprosedyrer for etablert prosjektmodell for investeringsprosjekter

3.3 Analyse av skriftlige svar på tilsendte spørsmål

Vi har belyst problemstilling 2 og 3 ved å analysere Bane NORs og departementets svar på oppfølgingsspørsmål om temaer som dokumentanalysen viste at behøvde mer utdypning.

Bane NOR utdypet sin mål- og resultatstyring samt internkontroll og risikostyring i store investeringsprosjekter generelt og i de fire utvalgte investeringsprosjektene spesielt.

Samferdselsdepartementet utdypet sin styring og oppfølging av henholdsvis Bane NOR SF som foretak, Bane NORs investeringsprosjekter og effektpakker generelt og de fire utvalgte investeringsprosjektene spesielt, og det gjennomførte eksterne evalueringer av de styringsmessige utfordringene i Bane NOR.

3.4 Caseundersøkelse av fire store investeringsprosjekter

Caseundersøkelsen har omfattet fire store pågående investeringsprosjekter, fordelt på fire banestrekninger, som alle opprinnelig var planlagt ferdigstilt fra og med 2024.

De fire prosjektene har alle en opprinnelig planlagt kostnadsramme på over 1 milliarder kroner. Det innebærer at de alle er omfattet av statens ordning for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter, som er beskrevet i faktaboks 1.

Faktaboks 1 Statens ordning for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter

Statens prosjektmodell stiller krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekter skal utredes. Investeringsprosjekter med en anslått samlet kostnadsramme på over 1 milliard kroner (over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter) omfattes av kravene. Kravene innebærer at prosjektene skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før beslutningsunderlaget legges frem for regjeringen og Stortinget. Ordningen skal gi god metodisk utredning før det tas beslutninger om statlige investeringer. Målet er å unngå feilinvesteringer og sikre god kontroll med kostnader og nytte når prosjekter planlegges og gjennomføres, slik at fellesskapets ressurser brukes så effektivt som mulig.

Styringsrammen P50 («probability 50 percent») er kostnadsestimatet som det er 50 prosent sannsynlighet for at prosjektets sluttkostnad ender innenfor når prosjektet er ferdigstilt. Idealet eller målet er at halvparten av prosjektene i en portefølje har en sluttkostnad over P50 og halvparten under P50.

Kostnadsrammen P85 («probability 85 percent») er det kostnadsestimatet som det er 85 prosent sannsynlighet for at sluttkostnadene ender innenfor når prosjektet er ferdigstilt. Idealet er at bare 15 prosent av investeringsprosjektene i en portefølje overskrider rammen P85.

Kilde: Rundskriv R-108/19/23 Statens prosjektmodell.

Vi har valgt ut de fire investeringsprosjektene i caseundersøkelsen, som fremgår av tabell 1, i dialog med Bane NOR og Samferdselsdepartementet og ut fra følgende kriterier:

- ulike geografiske banestrekninger
- i gjennomføringsfase (under bygging)
- opprinnelig planlagt ferdigstilt fra og med 2024
- avvik fra opprinnelig styrings- og kostnadsramme eller planlagt fremdrift

Tabell 1 Caseundersøkelsens fire utvalgte store investeringsprosjekter med opprinnelig planlagt år for ferdigstilling og kostnadsrammer, i millioner 2023-kroner

Banestrekning	Prosjekt	Opprinnelig planlagt år for ferdigstilling	Opprinnelig styringsramme P50 2023-kr	Opprinnelig kostnadsramme P85 2023-kr
Østfoldbanen	Sandbukta–Moss–Såstad	2024	11 731	12 848
Vestfoldbanen	Drammen–Kobbervikdalen	2025	16 130	18 566
Dovrebanen	Kleverud–Sørli	2026	9 148	10 788
Bergensbanen	Nygårdstangen–Bergen–Fløen	2025	3 840	4 745

Kilde: Bane NOR.

Av de fire utvalgte prosjektene er det kun Nygårdstangen–Bergen–Fløen som ikke var med i Riksrevisjonens opprinnelige undersøkelse om Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021). Dette prosjektet er valgt ut for å ha med ett prosjekt der planleggingen er startet i perioden etter den opprinnelige undersøkelsen (2019).

For de tre prosjektene som har vært med både i den opprinnelige undersøkelsen og oppfølgingsundersøkelsen, har vi sammenlignet utviklingen i kostnader i 2023-kroner per henholdsvis desember 2019 og desember 2023. For å beregne avvik mellom opprinnelige styrings- og kostnadsrammer og sluttkostnad per desember 2019 har vi indeksjustert kostnadene i tabell 6 i kapittel 6.1.1 med 27 prosent fra 2019 til 2023 ved bruk av SSBs byggekostnadsindeks for veganlegg, tabell 08662.⁴⁶

⁴⁶ [08662: Byggekostnadsindeks for veganlegg \(1. kv. 2004=100\) 2000K1 - 2024K1. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

4 Overordnede rammer for Bane NORs virksomhet

Dette kapittelet gir oversikt over hvilke overordnede rammer som gjelder for virksomheten til Bane NOR SF, og det oppsummerer de gjennomførte eksterne evalueringene som omfatter Bane NORs styring. I tillegg beskrives det hvordan foretaket har innrettet organiseringen og den økonomiske utviklingen i sin virksomhet.

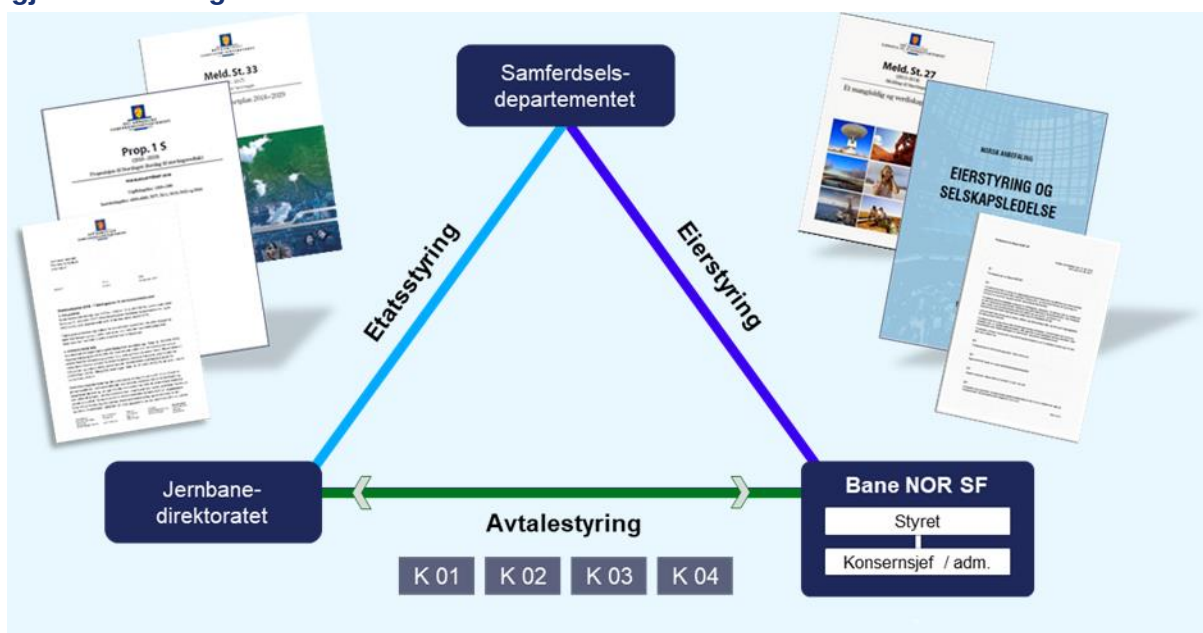
4.1 Styringsmodellen

4.1.1 Styringsrammer til og med 2021

Bane NOR SF ble etablert 1. januar 2017 som en del av jernbanereformen, som skulle bidra til mer effektiv forvaltning av jernbaneinfrastrukturen. Reformen førte til store organisatoriske endringer i sektoren. Det tidligere Jernbaneverket ble delt inn i et direktorat, Jernbanedirektoratet, med myndighetsoppgaver og et statsforetak, Bane NOR SF, med operative driftsoppgaver.

Da organiseringen av virksomhetene i jernbanesektoren ble endret, innførte regjeringen en unik styringsmodell i statlig sammenheng som innebar at Bane NOR SF skulle følges opp gjennom et styringstriangel, jf. figur 1.

Figur 1 Styringen av Bane NOR SF gjennom etatsstyring, avtalestyring og eierstyring, gjeldende til og med 2021



Kilde: Bane NOR.

Figur 1 viser at Bane NOR skulle følges opp gjennom Samferdselsdepartementets eierstyring, gjennom departementets etatsstyring av Jernbanedirektoratet og gjennom Jernbanedirektoratets avtalestyring. Styringsmodellen skulle gi Bane NOR operasjonell frihet som et selvstendig foretak. Avtalesystemet skulle gi en tydelig ansvarsfordeling og etablere et forretningsmessig forhold mellom direktoratet og foretaket for å effektivisere forvaltningen av jernbaneinfrastrukturen.

Avtalestyringen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, som vist i figur 1, omfattet alle nye oppgaver som Bane NOR skulle utføre innenfor drift, vedlikehold, fornyelse og utbygging av jernbanen og finansieringen av disse. Den besto av én overordnet avtale og fire typer avtaler.⁴⁷ Den overordnede avtalen anga plikter og rettigheter, ansvar og risikofordeling. For utbygging av jernbaneinfrastrukturen fantes det avtaler for hver av fasene i et prosjekt. Det innebar at et prosjekt først fikk en avtale for prosjektering og planlegging (K03-avtaler) og en ny avtale når prosjektet gikk over i utbyggingsfasen (K04-avtaler). Alle prosjekter som ble påstartet prosjektering før 2022, fikk en avtale i K-serien. Til disse avtalene skulle Jernbanedirektoratet og Bane NOR sende inn eventuelle endringsmeldinger dersom det oppsto behov for å endre avtalen eller det oppsto andre avvik som førte til særlige kostnadsoverskridelser. Til en avtale kunne det derfor komme veldig mange endringsmeldinger gjennom både prosjekteringsfasen og utbyggingsfasen.

4.1.2 Styringsrammer i perioden 2022–2023

10. september 2021 inngikk Samferdselsdepartementet og Bane NOR SF en avtale som skulle gi foretaket mer forutsigbarhet, større operasjonelt handlingsrom og en større rolle i arbeidet med konseptutredninger.⁴⁸ Avtalen trådte i kraft 1. januar 2022 og skulle i første omgang gjelde for fem år, men ble bare gjeldende ut 2023.

Avtalen mellom departementet og Bane NOR SF, som blant annet regulerer forholdet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF, la grunnlaget for de to nye avtalene som Bane NOR SF og Jernbanedirektoratet signerte 13. januar 2022 (A1 og A2).⁴⁹ De to avtalene erstattet systemet med fire hovedavtaler (K-serien) og skulle gi Bane NOR bedre forutsetninger for å utvikle jernbanen.⁵⁰

I *Nasjonal transportplan (2022–2033)* ble det innført «effektpakker» for jernbanen. En effektpakke inneholder tiltak for infrastruktur, rutemodell og togmateriell som er nødvendige for å realisere en tilbudsforbedring på jernbanen. Bane NORs ulike pågående utbyggingsprosjekter ble fra 2022 innlemmet i ulike effektpakker, som Jernbanedirektoratet overordnet har ansvaret for. Effektpakkene er ifølge Samferdselsdepartementet avrop til A2-avtalen, hvor det i hver effektpakke er avtalefestet:

- hvilket togtilbud som skal realiseres (effekter)
- tidspunkt for realisering av togtilbudet (ibruktakelse)
- kostnader for effektpakken (fastpris for porteføljen i byggefase og forventet kostnad for porteføljen i planfase)

Departementet oppgir videre at det ikke avtalefestes direkte hvilke tiltak/prosjekter som inngår i effektpakkene fordi Bane NOR skal stå fritt til å identifisere hvilke prosjekter/tiltak som må til for å realisere en avtalefestet effekt.

Innenfor rammene i de to avtalene med Jernbanedirektoratet fikk Bane NOR selv ansvaret for porteføljestyling av prosjektene innenfor de effektmålene som gjelder. Det betyr at foretaket i større grad kan bestemme hvilke tiltak som skal føre til at effektmål nås, og når de skal iverksettes. Bane NORs beslutninger skal være basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Et annet viktig element var å innføre fastpris for byggeprosjektene i avtalene. Dersom Bane NOR klarer å gjennomføre prosjektene rimeligere enn avtalt, kan foretaket selv beholde overskuddet og

⁴⁷ Overordnet avtale (K00) beskriver de fire avtaletypene. Avtale K01 gjelder drift og vedlikehold, avtale K02 regulerer gjennomføring av utredninger, og K03-avtalen regulerer mål for og omfang av planlegging og prosjektering av tiltak og vederlaget Bane NOR skal ha for planlegging og prosjektering frem til det tas investeringsbeslutning. Avtale om bygging, K04, regulerer mål og rammer for bygging fra investeringsbeslutning og frem til tiltak er satt i drift.

⁴⁸ Samferdselsdepartementet. (2021). *Avtale mellom den norske stat ved Samferdselsdepartementet og Bane NOR SF*. <https://www.regjeringen.no>.

⁴⁹ Jernbanedirektoratet. (2022, 13. februar). *A1 Hovedavtale mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF*. [JDRCMFP107-20220117180223 \(jernbanedirektoratet.no\)](https://www.jernbanedirektoratet.no), og Jernbanedirektoratet. (2022, 13. januar). *A2 Avtale om ny og endret infrastruktur mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF*. [JDRCMFP107-20220117180223 \(jernbanedirektoratet.no\)](https://www.jernbanedirektoratet.no).

⁵⁰ Bane NOR. (2023, 24. februar) *Nye avtaler gir Bane NOR økt handlingsrom* (Pressemelding). <https://www.banenor.no/nyheter-og-aktuelt/nyheter/2022/nye-avtaler-gir-bane-nor-okt-handlingsrom/>

bruke dette på å iverksette andre prosjekter. Tilsvarende skal Bane NOR selv dekke eventuelle kostnadsoverskridelser, noe som ville få konsekvenser for Bane NOR på andre områder.⁵¹

28. juni 2023 inngikk Samferdselsdepartementet en oppdatert avtale med Bane NOR SF med enkelte presiseringer i forhold til avtalen fra 2021.

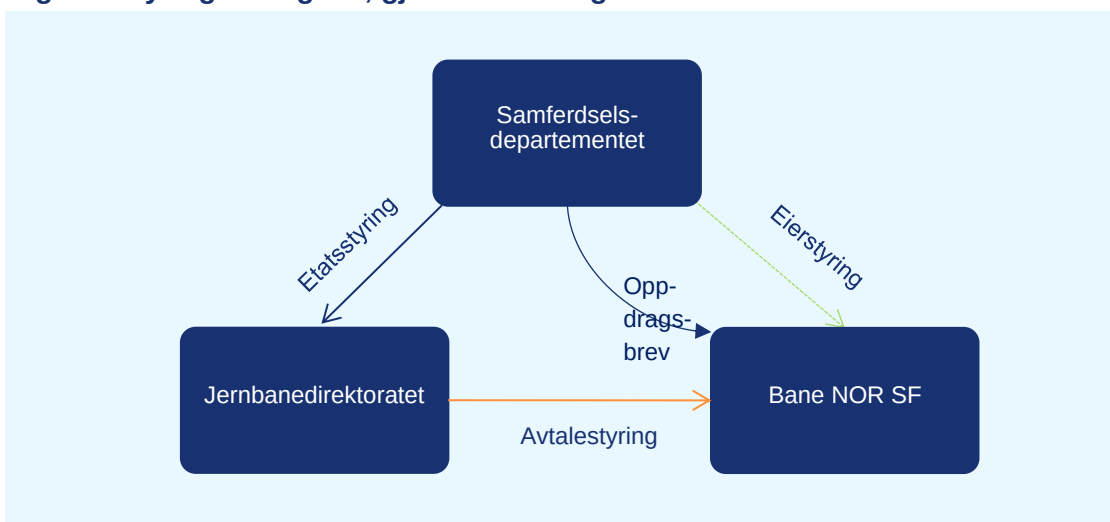
4.1.3 Styringsrammer fra og med 2024

Fra og med 1. januar 2024 sa Samferdselsdepartementet opp den eksisterende avtalen mellom departementet og Bane NOR SF datert 28. juni 2023 og erstattet den med et oppdragsbrev. Gjennom oppdragsbrevet setter Samferdselsdepartementet overordnende rammer for den statlige finansieringen. Oppdragsbrevet omfatter ikke foretakets kommersielle virksomhet.

Oppdragsbrevet til Bane NOR SF for 2024 peker på at da jernbanesektoren ble gjennomgått, ble det avdekket blant annet et behov for å klargjøre rolle- og ansvarsdelingen mellom departementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF. Samferdselsdepartementet viser til nye bestemmelser i jernbaneforskriften, særlig endringene i §§ 1-2, 1-6, 3-4 og 3-6 med tilhørende omtale i departementets høringsnotat 27. oktober 2023, som presiserer roller og ansvar for aktørene i jernbanesektoren.⁵²

I høringsnotatet 27. oktober 2023 skriver departementet at oppdragsbrevet som styringsvirkemiddel vil bidra til å tydeliggjøre rolledelingen i sektoren, særlig til å tydeliggjøre at Bane NOR som infrastrukturforvalter spiller en sentral rolle i å bidra til et samlet godt togtilbud. Foretaket skal fortsatt drive porteføljestyling av effektpakkene det er inngått avtaler om, og det opprettholder sine frihetsgrader knyttet til porteføljestyling. Samferdselsministeren beslutter innholdet og de overordnede føringene for bruk av Stortingets bevilgninger til infrastrukturformål gjennom oppdragsbrevet. Det vil dermed bli tydeligere hva staten forventer at foretaket leverer, og hvordan det skal rapportere på bruken av midlene og effektene det oppnår. Figur 2 viser styringslinjene mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF fra og med 2024.⁵³

Figur 2 Styringstriangelet, gjeldende fra og med 2024



Kilde: Samferdselsdepartementet.

⁵¹ Bane NOR. (2023, 24. februar) Nye avtaler gir Bane NOR økt handlingsrom (Pressemelding). <https://www.banenor.no/nyheter-og-aktuelt/nyheter/2022/nye-avtaler-gir-bane-nor-okt-handlingsrom/>

⁵² Samferdselsdepartementet. (2023). Oppdragsbrev til Bane NOR SF for 2024. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0ef96d4899da41aab1c7095add5f4f7f/bane-nor-2024/oppdragsbrev-til-bane-nor-sf-for-2024.pdf>

⁵³ Samferdselsdepartementet. (2023). Høringsnotat. Forslag til endringer i jernbaneforskriften som følge av gjennomgangen av jernbanesektoren. <https://www.regjeringen.no/contentassets/97c9d285cb2c4db6b92f5ac1356c83d8/horingsnotat-alm-horing2342780.pdf>

Figur 2 viser at avtalestyringen på effektpakker mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF fra 2022 ble videreført i 2024 selv om Samferdselsdepartementet erstattet avtalen med Bane NOR SF med et oppdragsbrev.

4.2 Bane NORs oppgaver og organisering

Ifølge gjeldende eierskapsmelding er statens mål som eier i Bane NOR SF kostnadseffektiv forvaltning og utvikling av en sikker og tilgjengelig jernbaneinfrastruktur og jernbanerelatert eiendomsvirksomhet, basert på samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger. For den kommersielle eiendomsvirksomheten er statens mål som eier høyest mulig avkastning over tid innenfor bærekraftige rammer.⁵⁴

På ekstraordinært foretaksmøte 13. desember 2021 ble det tatt inn krav til å drive kostnadseffektivt og at virksomheten skal baseres på samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger, i formålsangivelsen i vedtektenes § 2.

Bane NOR SF er organisert i fem divisjoner som har ansvar for hvert sitt fagområde og i fire konsernstaber som har fagansvar på tvers av divisjonene.

4.3 Eksterne evalueringer som omfatter Bane NORs styring

I perioden 2021–2023 har det blitt gjennomført fire eksterne evalueringer av jernbanesektoren og Bane NOR SF, hvor svakheter i Bane NORs interne styring og utfordringer ved samferdselsmyndighetenes overordnede styring og oppfølging har blitt trukket frem. Tabell 2 gir en oversikt over de fire evalueringene. I tillegg har Bane NOR og Jernbanedirektoratet gjort egne vurderinger av styringssystemet og hvordan effekter og måloppnåelse bedre kan synliggjøres, som blant annet fremkommer som skriftlige og muntlige innspill i møter til Samferdselsdepartementets arbeid med Nasjonal transportplan og arbeid med endringer i og av styringssystemet.

Tabell 2 Oversikt over fire eksterne evalueringer av jernbanesektoren og Bane NOR gjennomført i perioden 2021–2023

År	Tittel	Utgiver	Oppdragsgiver
2021	Selskapsgjennomgang av Bane NOR SF	KPMG	Samferdselsdepartementet
2022	Eierstyring av investeringsprosjekter – organisering og kompetanse	NTNU	Concept-programmet
2022	Organisering av jernbanen i Norge	Transport-økonomisk institutt (TØI)	LO, Næringspolitisk avdeling
2023	Kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren	KPMG	Samferdselsdepartementet

Kilde: Riksrevisjonen.

I 2021 fikk KPMG i oppdrag fra Samferdselsdepartementet å gjennomgå Bane NORs virksomhet, målstyring og styringssystem. KPMGs rapporter (del 1 og 2) viste at avtalesystemet var altfor rigid og ikke la til rette for mer effektiv pengebruk i jernbanebyggingen. Etter KPMGs vurdering kom den stramme styringen av Bane NOR gjennom avtaleregimet i konflikt med jernbanereformens intensjon om at foretaket skulle ha større frihetsgrader. Rammevilkårene og avtalestyring ga «heller ikke Bane NOR de riktige insentivene til å levere iht. målet om med statens eierskap av foretaket».⁵⁵

⁵⁴ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*, side 47.

⁵⁵ Selskapsgjennomgang av Bane NOR SF, Delrapport 1 (2) På oppdrag fra Samferdselsdepartementet, 19. mars 2021, KPMG, kap. 4 KPMGs vurderinger og anbefalinger.

Gjennomgangen viste at målet om å redusere kostnadene i investeringsporteføljen til Bane NOR med 13,4 milliarder kroner [gevinstrealisering etter jernbanereformen] ikke ville nås med det målegrunnlaget som Bane NOR og departementet hadde. Videre påpekte KPMG at Bane NORs forslag til ny NTP (*Nasjonal transportplan 2022–2033*) viste at det ville være mulig å spare langt større summer, uten å miste mye effekt på reisetiden og kapasiteten på jernbanenettet, ved å optimalisere utbygging.⁵⁶ Det var også utfordringer knyttet til den opplevde nytten av indikatorer som Bane NOR rapporterer på, om kostnadsutviklingen og måleutfordringer, som også Riksrevisjonens opprinnelige undersøkelse viste.

KPMG konkluderte i 2021 med at Bane NOR hadde etablert modne strukturer for virksomhetsstyring, og det ble anbefalt at Samferdselsdepartementet i sin oppfølging av foretaket vurderer å etterspørre effekter av de etablerte strukturene for å fremme bedre virksomhetsstyring. Foretaket selv ønsket også blant annet i større grad å integrere nåværende og fremtidige bærekraftskrav i utforming av strategi og målstyring, inkludert rapportering. Bane NOR planla også fra 2021 å løfte kvaliteten i estimering i planleggingsfasen av prosjekter, porteføljestylingen, samt innenfor helhetlig risikostyring.⁵⁷

I KPMGs gjennomgang fra 2021 kommer det også frem at Samferdselsdepartementet, i samarbeid med Jernbanedirektoratet og Bane NOR, hadde igangsatt et arbeid med å forbedre økonomioppfølgingen av tilskuddene til Bane NOR, blant annet gjennomgang av kostnadsestimering, KVVU-arbeidet, usikkerhetsanalyser, ulike forhold ved statsbudsjettprosessen, problemstillinger knyttet til avtalerregimet (økonomi) mv. Det ble forventet at dette arbeidet ville motvirke flere av utfordringene som da eksisterte i økonomioppfølgingen.⁵⁸

KPMG-rapporten fra 2021 viser til at Bane NOR de siste årene har arbeidet med å forbedre styringsinformasjon for oppfølging av investeringsprosjektene og fornyelser og vedlikehold og å ivareta intensjonene med jernbanereformen. Det har pågått flere forbedringsinitiativer innenfor utbyggingsprosjektene og drift og vedlikehold som skal gi grunnlag for å «få mer jernbane for pengene».⁵⁹ Rapporten omtaler videre at det i Bane NORs strategi for perioden 2019–2023 ble utviklet en indikator på «utvikling i andel administrasjonskostnader» som et mål på produktivitetsutvikling samt en indikator på «kostnadsavvik i investeringsprosjekter».

Rapporten fra NTNU i 2022 tar for seg prosjekteierrollen og praktisk eierstyring av prosjekter. Den undersøker spesielt behovet for kompetanse og kapasitet på eiersiden i flere offentlige prosjekter, som i Bane NOR. Rapporten konkluderer blant annet med at det ble observert noen gjentakende utfordringer med organiseringen av prosjekteierstyringen som virket å ha stor betydning for evnen til

- å balansere resultatmål og effektmål i styringen
- å utøve eierstyringsprosessene effektivt
- å realisere gevinster fra investeringene

I 2023 kartla KPMG på bestilling fra departementet organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren. Kartleggingen viste blant annet at Bane NOR og Jernbanedirektoratet opplever utydeligheter og utfordringer, særlig i forbindelse med oppfølging og samhandling om porteføljestylingen av effektpakkene.

⁵⁶ Selskapsgjennomgang av Bane NOR SF, Delrapport 2 (2) Sluttrapport – På oppdrag fra Samferdselsdepartementet, 19. mars 2021, KPMG s. 37.

⁵⁷ Selskapsgjennomgang av Bane NOR SF, Delrapport 1 (2) På oppdrag fra Samferdselsdepartementet, 19. mars 2021, KPMG.

⁵⁸ Selskapsgjennomgang av Bane NOR SF, Delrapport 1 (2) På oppdrag fra Samferdselsdepartementet, 19. mars 2021, KPMG.

⁵⁹ Selskapsgjennomgang av Bane NOR SF, Delrapport 2 (2) Sluttrapport – På oppdrag fra Samferdselsdepartementet, 19. mars 2021, KPMG.

4.4 Bane NORs økonomiske rammer og utvikling i perioden 2019–2023

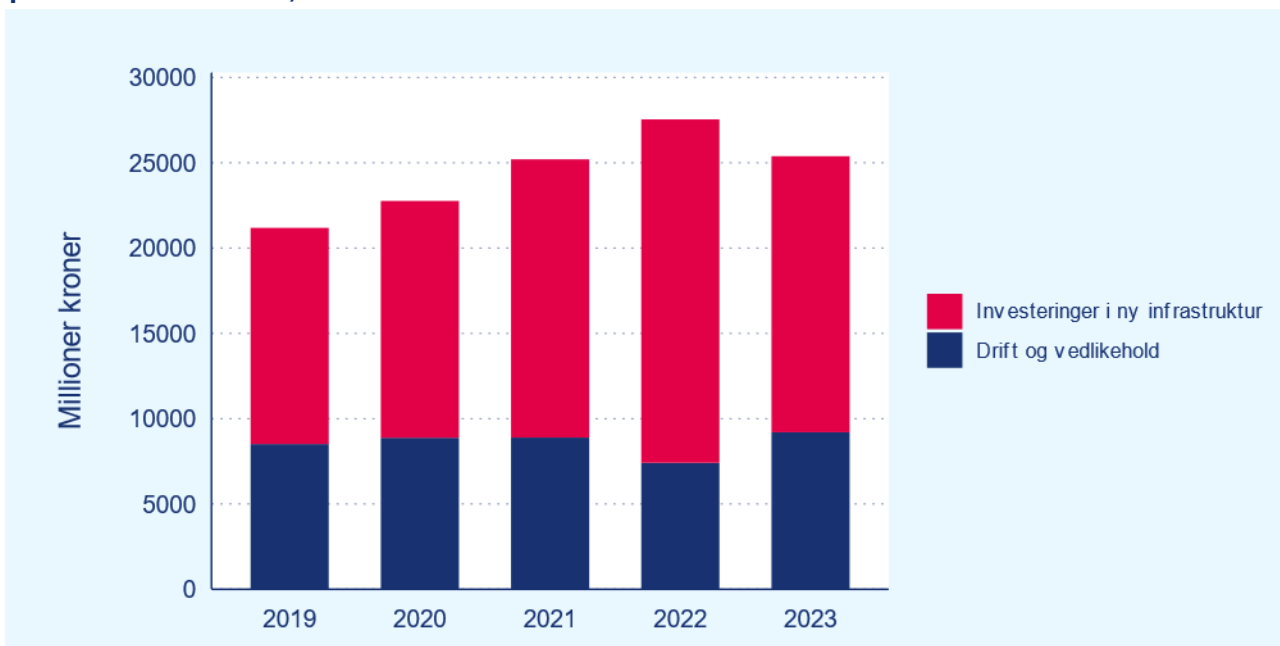
4.4.1 Utvikling i totale bevilgninger

Fra og med 2022 har det blitt innført en ny finansieringsmodell, der Bane NOR har fått økt både handlingsrommet og ansvaret sitt. Det innebærer at den økonomiske risikoen knyttet til investeringsporteføljen er plassert i foretaket gjennom fastprisavtalene med Jernbanedirektoratet. I den nye finansieringsmodellen utbetales, i rater, hele bevilgningen som Bane NOR får over statsbudsjettet, uavhengig av produksjon.

Investeringsporteføljen og drift og vedlikehold har egne bevilgninger i statsbudsjettet. Investeringsporteføljen skal ha en aktiv porteføljestyling hvor Bane NOR har mulighet til å benytte midler på tvers av prioriterte prosjekter innenfor hva foretaket har avtalt med Jernbanedirektoratet. Bane NOR har ikke mulighet til å foreta permanente omdisponeringer mellom investeringsporteføljen og drift og vedlikehold etter at statsbudsjettet er vedtatt i Stortinget, men kan midlertidig omfordele midler fra forsinkede investeringsprosjekter til vedlikehold og fornyelser. Ifølge departementet har Bane NOR anledning til å permanent omdisponere midler fra realiserte gevinster i fastprisavtalene til for eksempel drift og fornyelse eller investeringsprosjekter. Tilsvarende må foretaket selv dekke eventuelle overskridelser, noe som vil få konsekvenser på andre områder. Riksrevisjonens undersøkelse om myndighetenes arbeid med å redusere forsinkelser og innstillinger, som ble rapportert til Stortinget i Dokument 3:14 (2023–2024) 30. mai 2024, viser imidlertid at midler i liten grad har blitt omfordelt. Foretaket kan derimot foreslå omprioriteringer innenfor den samlede statsbudsjettrammen i innspill til statsbudsjettene.

I perioden 2019–2023 fikk Bane NOR bevilget til sammen 42,9 milliarder kroner til drift og vedlikehold og 79,2 milliarder kroner til investeringer i ny infrastruktur.

Figur 3 Utviklingen i bevilgninger til drift, vedlikehold og investeringer i jernbanen i perioden 2019–2023, i millioner kroner



Kilde: Statsregnskapet for årene 2019–2024 (Meld. St. 3 (2019–2020), Meld. St. 3 (2020–2021), Meld. St. 3 (2021–2022), Meld. St. 3 (2022–2023) og Meld. St. 3 (2023–2024)).

Figur 3 viser at det først har vært en nominell økning i bevilgningene over statsbudsjettet til kjøp av infrastrukturtenester innenfor drift, vedlikehold og investeringer fra 21,2 milliarder kroner i 2019 til 27,5 milliarder kroner i 2022, før bevilgningene ble redusert til 25,4 milliarder kroner i 2023.

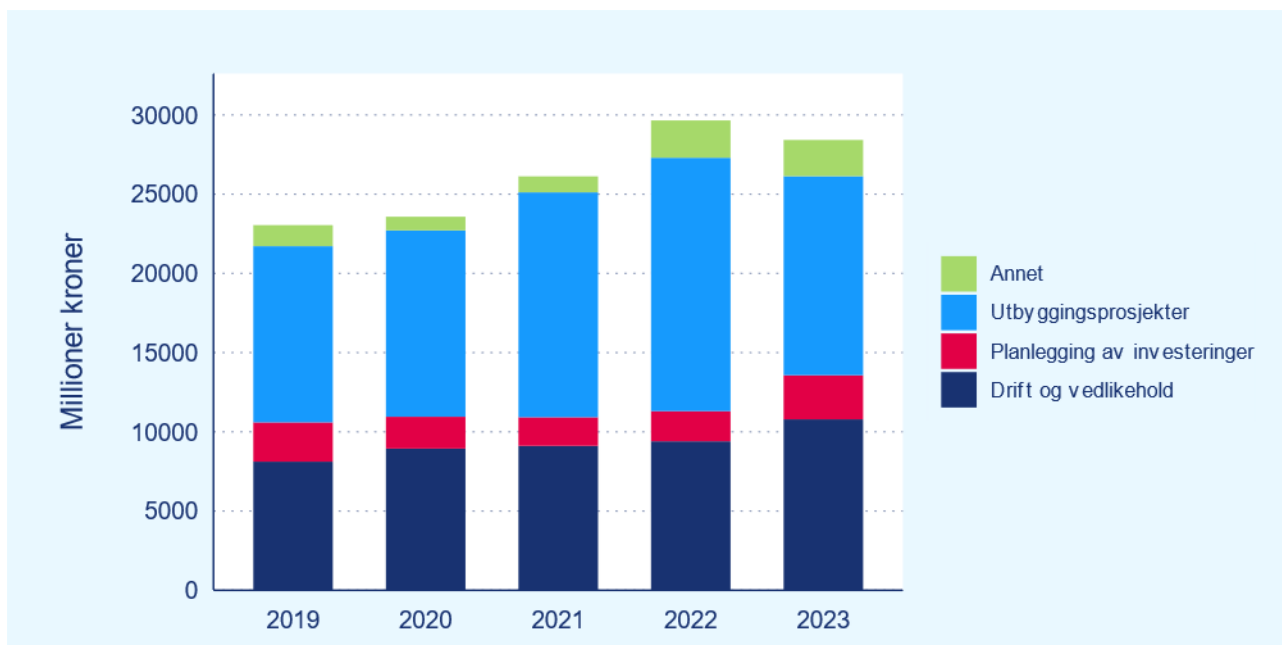
Ifølge departementet har likviditetsbeholdningen til Bane NOR økt med om lag 5 milliarder kroner, fra 3,1 milliarder kroner ved utgangen av 2021 til 8,0 milliarder kroner ved utgangen av 2023. Bane NORs årsregnskap for 2023 viser imidlertid at innskuddskapitalen ved utgangen av 2023 var på 9 milliarder kroner. Departementet oppgir at økningen kan tyde på svak likviditetsstyring, men påpeker at veksten har sammenheng med forsinkelser i blant annet investeringsprosjektet Sandbukta–Moss–Såstad, og at midlene vil bli brukt når de aktuelle prosjektene får bedre fremdrift. Ifølge departementet er det ingen oppbygget likviditet knyttet til drift og vedlikehold, og det er lagt opp til å redusere likviditeten knyttet til investeringer i perioden 2025–2028.

Departementets vurdering av om Bane NORs likviditetsbeholdning er hensiktsmessig innrettet, er at Bane NORs disponering av likviditetsbeholdningen er regulert gjennom foretakets finanspolicy, som er godkjent av styret. Foretaket kan kun plassere midlene i bankinnskudd og rentefond. Departementet følger tett opp den delen av likviditeten som er knyttet til produksjonsgjelden til staten (i de ordinære budsjetttrundene) og avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Bane NOR rapporterer på utviklingen i produksjonsgjeld (både samlet og per effektpakke) i tertialrapportene og i oppfølgingsmøtene mellom Samferdselsdepartementet, Bane NOR og Jernbanedirektoratet. I samarbeid med Bane NOR og Jernbanedirektoratet har departementet nylig utviklet en rapporteringsmodell for produksjonsgjelden som kobler gjelden (direkte og indirekte) til likviditetsbeholdningen, gevinster i fastprisavtaler og omdisponeringer i statsbudsjettet.

4.4.2 Utvikling i kostnader

Bane NOR bruker begrepet totalkostnad, som i hovedsak omfatter foretakets kostnader til drift og vedlikehold og utgifter til investeringer i infrastrukturen. Bane NORs totalkostnad fordeles på de ulike avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR for drift og vedlikehold, planlegging av investeringer, utbyggingsprosjekter og annet. Av totalkostnaden på 28,4 milliarder kroner i 2023 gikk 10,8 milliarder kroner til drift og vedlikehold, 2,8 milliarder kroner til planlegging av investeringer, 12,6 milliarder kroner til utbyggingsprosjekter og 2,3 milliarder kroner til annet.

Figur 4 Utviklingen i Bane NORs totalkostnad fordelt på drift og vedlikehold, planlegging av investeringer, utbyggingsprosjekter og annet i perioden 2019–2023, i millioner kroner



Kilde: Bane NOR.

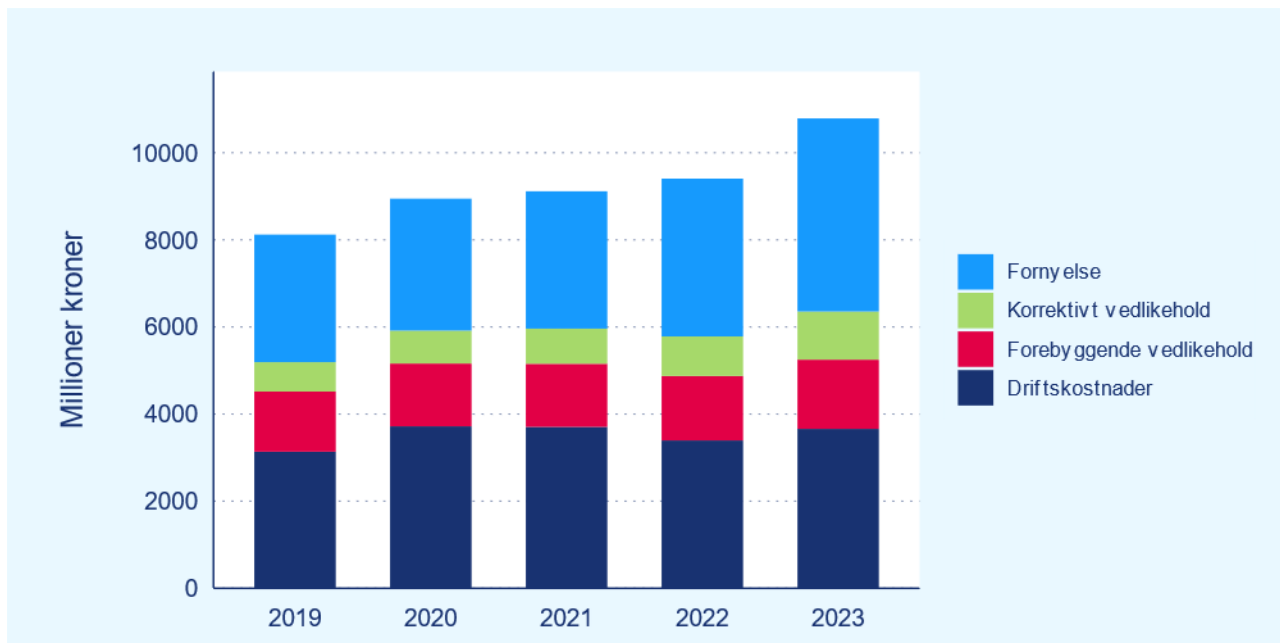
Figur 4 viser utviklingen i Bane NORs totalkostnad fordelt på de ulike avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR i perioden 2019–2023. Bane NORs kostnader til drift og vedlikehold økte fra 8,1 milliarder kroner i 2019 til 10,8 milliarder kroner i 2023, eller med 33,3 prosent. Kostnadene til planlegging av investeringer økte fra 2,5 milliarder kroner til 2,8 milliarder kroner, eller med 12 prosent, i perioden 2019–2023. I samme periode økte utgiftene til utbygging av investeringsprosjekter fra 11,1 milliarder kroner til 12,6 milliarder kroner, eller 13,5 prosent.

Bane NORs totalkostnader i 2022 og 2023, jf. figur 4, har vært 5,15 milliarder kroner høyere enn bevilgningene over statsbudsjettet, jf. figur 3. Dette skyldes at foretaket også finansieres gjennom andre inntekter. Dels i form av viderefakturering av kostnader som kjøprestrøm og diesel til togselskapene, dels betaling fra togselskapene for bruk av jernbaneinfrastrukturen og diverse andre inntekter som utleie av tomter og lokaler i forbindelse med stasjoner m.m.

Utviklingen i kostnadene til drift og vedlikehold av jernbanenettet 2019–2023

Drift og vedlikehold av jernbanenettet er Bane NORs kjernevirksomhet. Driften av infrastrukturen omfatter vinterberedskap og rydding av spor, skiftespor, terminaler og publikumsområder samt renhold. I tillegg omfatter driften elektrisk kraft, samband, omforming av elektrisk kraft til togdrift samt teknisk og administrativ støtte. Vedlikeholdet omfatter korrektivt vedlikehold, forebyggende vedlikehold og fornyelse. Korrektivt vedlikehold gjennomføres for å opprettholde sikker togfremføring og/eller unngå forsinkelser etter en feil har oppstått. Forebyggende vedlikehold utføres etter bestemte intervaller eller etter definerte kriterier for å forebygge feil som kan skape forsinkelser.

Figur 5 Utviklingen i drifts- og vedlikeholdskostnader i Bane NOR 2019–2023, i millioner kroner



Kilde: Bane NOR.

Figur 5 viser at driftskostnadene har økt fra 3,1 milliarder i 2019 til 3,7 milliarder kroner i 2023, noe som er en økning på 19,4 prosent. Forebyggende vedlikehold økte fra 1,4 milliarder kroner til 1,6 milliarder kroner i perioden, eller 14,3 prosent. Korrektivt vedlikehold økte med 63,8 prosent fra 676 millioner kroner til 1 107 millioner kroner. Kostnadene til fornyelse økte fra 2,93 milliarder kroner i 2019 til 4,4 milliarder kroner i 2023, noe som er en økning på 50,2 prosent.

Utviklingen i totale kostnader fordelt på kostnadsarter 2019–2023

Bane NORs internregnskapstall for årene 2019–2023 viser at totalkostnaden omfatter kostnadsartene varekostnader, lønns- og personalkostnader, maskinleie, materiell og vedlikehold samt andre driftskostnader, og at totalkostnaden økte fra 23 milliarder kroner i 2019 til 29,7 milliarder kroner i 2022, men gikk ned til 28,4 milliarder kroner i 2023, jf. figur 4. Det er andre driftskostnader som har økt mest (særlig kjøp av entreprenørtjenester). Kostnadene til maskinleie, materiell og vedlikehold økte fra 1,7 milliarder kroner i 2019 til 2,34 milliarder i 2023. Andre driftskostnader økte fra 17,8 milliarder kroner i 2019 til 23,5 milliarder kroner i 2022, men ble redusert til 19,8 milliarder kroner i 2023. Innenfor posten andre driftskostnader økte kostnadene til entreprenør- og prosjekteringstjenester fra 13,7 milliarder kroner i 2019 til 19,2 milliarder kroner i 2022. Kostnadene ble redusert til 14,6 milliarder i 2023. Bane NORs lønns- og personalkostnader økte fra 3,3 milliarder kroner i 2019 til 5,5 milliarder i 2023, en økning på 66,7 prosent. Fra 1. januar 2021 overtok staten ved Samferdselsdepartementet eierskapet til Spordrift AS fra Bane NOR SF. Den 13. mars 2023 ble eierskapet av Spordrift AS tilbakeført fra departementet til Bane NOR SF som et heleid datterselskap. Vi har ikke innhentet de konkrete kostnadene for dette, men det antas at det har påvirket utviklingen i Bane NORs totalkostnader de aktuelle årene. Ifølge Samferdselsdepartementet skyldes økningen i driftskostnader blant annet at kjøp fra Spordrift ble regnskapsført av Bane NOR som entreprenørkostnader fra 2021, og at overtakelse av om lag 1 400 ansatte fra Spordrift medførte stor økning i lønnskostnader i 2023.

5 Bane NORs virksomhetsstyring

Dette kapittelet følger opp anbefalingen i den opprinnelige undersøkelsen om å etablere et pålitelig virksomhetsstyringssystem ved å vise hvordan foretaket har innrettet sin virksomhet når det gjelder system for mål- og resultatstyring, internkontroll og risikostyring. I tillegg oppsummerer vi gjennomførte eksterne evalueringer om Bane NORs problemer med utbyggingen og åpningen av Follobanen i desember 2022.

5.1 Mål- og resultatstyringen

For strategiperioden 2022–2025 vedtok styret i Bane NOR i august 2021 *Konsernstrategi 2025 – Et framoverlent Bane NOR*. Strategien fastsetter visjonen «mer på skinner setter mindre spor» og tre konsernmål:

- mer jernbane for pengene
- kunden i sentrum
- bærekraftig samfunnsutvikling

For målet «mer jernbane for pengene» er det fastsatt tre indikatorer. Indikatoren «EPOKE» ble fastsatt i desember 2021. De resterende to indikatorene, «kostnadsutvikling totalportefølje» og «på rett spor», ble ikke en del av konsernmålkortet før i 2023, og første rapportering på disse to indikatorene var i første tertial 2023. Måltall og rapporterte resultater, der disse finnes, for indikatorene gjeldende for årene 2022–2023 og måltall for 2025, fremgår av tabell 3.

Tabell 3 Indikatorer, måltall og rapporterte resultater gjeldende for årene 2022–2023 og måltall for 2025, i millioner kroner, for prioritering 1 «mer jernbane for pengene»

Indikator	2022		2023		2025
	Måltall	Resultat	Måltall	Resultat	Måltall
EPOKE Effektiviseringsprogram for perioden 2019–2023	396	394	500	535	
Kostnadsutvikling totalportefølje Redusere kostnadene i investeringsportefølje til under NTP-nivå		227 638	224 500	224 161	224 500
På rett spor Program for å forbedre driftsstabilitet og effektivisere drift og vedlikehold			30	27,9	150

Kilde: Bane NOR.

For hvert av årene i perioden 2020–2023 har Bane NOR rapportert tertialvis til Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet. For å få bedre kostnadskontroll og styringsinformasjon om Bane NORs investeringer ble det fra og med januar 2022 innført effektpakker, fastprisavtaler og porteføljestyring for de store investeringsprosjektene. Det innebærer at Bane NOR fra og med 2022 skal sende inn en egen avtalerapport hvert tertial til Jernbanedirektoratet. Videre skal avtalerapporten fra Bane NOR til direktoratet ligge vedlagt tertialrapporten som Bane NOR skal sende til Samferdselsdepartementet.

Bane NOR oppgir at fastprisavtalene og fastprisen fra 2022 var et resultat av forhandlinger mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Maksimal fastpris som kunne avtales, var kostnadsrammen fastsatt av Stortinget. Som grunnlag for fastprisforhandlingene ble det gjennomført nye usikkerhetsanalyser for prosjektene som begge parter hadde fullt innsyn i.

På spørsmål om hvilken dialog Bane NOR har hatt med Jernbanedirektoratet om de tertialvise avtalerapportene, svarer Bane NOR at rapportene sendes i foreløpig versjon til direktoratet, som stiller eventuelle spørsmål før rapporten går gjennom i toppledermøtet mellom virksomhetene. For alle effektpakker som er røde (høy risiko), eller som direktoratet peker ut, igangsettes det særskilt og detaljert oppfølging. Møtene kan for eksempel være månedlig eller kvartalsvis. I tillegg kan det være særskilte oppfølgingsmøter av et tema som for eksempel hensetting, gods, eller lignende. Det er i tillegg ukentlig møter med Jernbanedirektoratet om effektpakker, risikovarsler og endringsmeldinger.

Dokumentanalysen viser at Bane NOR har brukt tid på å utvikle et mål- og resultatstyringssystem, og at denne utviklingen fortsatt pågår. I styringsdialogen med departementet har særlig utvalg og utforming av egnede KPI-er for måling av kostnadene i prosjektporteføljen og rapportering av risiko vært temaer.

Bane NOR oppgir at det høsten 2022 ble tydelig for foretaket at rapporteringen til eier ikke ga tilstrekkelig innsikt i foretakets status, utvikling og verdiskaping. Rapporteringen i 2022 besto av et større utvalg operative og strategiske KPI-er, men uten en rød tråd der helheten kom tydelig frem. I den forbindelse ble det initiert en dialog med styret og eier for å utvikle en bedre og forenklet rapportering for 2023. Det ble blant annet avholdt arbeidsmøter mellom Bane NOR og Samferdselsdepartementet for at Bane NOR skulle få større forståelse av eiers behov. Videre ble det avholdt et arbeidsmøte om rapporteringens format og innhold, med enkelte medlemmer av revisjonsutvalget i Bane NOR, for å sikre forankring og samhandling i styret. Arbeidsmøtene førte til at Bane NORs årlige tertialrapportering til departementet fikk et annet format og innhold i juni 2023. Endringene innebærer at Bane NOR ikke bare skal rapportere detaljert om risiko og tiltak til Jernbanedirektoratet, men også skal rapportere mer omfattende til departementet om

- økonomisk oppfølging av prosjekter over terskelverdi
- økonomisk utvikling i hele investeringsporteføljen
- status og risiko på effektpakkene
- effektpakker med rød risiko, i en utdypende «one-pager» (notat på én side)

Dokumentasjonen fra kontaktmøte nr. 4 2023 mellom Bane NOR og Samferdselsdepartementet 5. desember 2023 viser at en del forhold, for å få bedre ressursutnyttelse og resultater først vil være på plass i 2024.⁶⁰ Det opprettes en ny divisjon for drift og vedlikehold fra 2024. Videre viser dokumentasjonen flere observasjoner av svakheter ved datakvaliteten på viktige måleparametere som vil kunne påvirke gevinstrealiseringen:

- Målingen som gjøres av reisetid og ventetid mot feilrettingstid, gir begrenset innsikt i ressursbruk, produktivitet og effektivitet.
- Det er ingen direkte kobling mellom kostnader og den enkelte objekttype for vedlikeholdsaktiviteter⁶¹, noe som hindrer nøyaktig kostnadsanalyse.
- Flere datakilder og mange kategorier fører til varierende resultater ved datahentning.
- Kostnader allokeres som regel kun til kontraktsområder, og kostnader kan ikke overføres uten videre til ny strekningsinndeling.
- Ulik praksis og manglende systematikk i registrering, gjør det vanskelig å sammenligne tidsbruk og utfordringer på tvers i Bane NOR.

Når det gjelder status på Bane NORs arbeid med mål- og resultatstyringen oppgir Samferdselsdepartementet at foretaket i oppdragsbrev for 2024 ble bedt om å redegjøre for innretningen av sitt nåværende system for porteføljestyling innen 1. juni 2024. Ifølge departementet

⁶⁰ Sak 1 Sammenslåing Spordrift og Bane NOR, Bane NORs presentasjon til kontaktmøte nr. 4 2023, 5. desember 2023.

⁶¹ Kobling mellom kostnad og objekttype (eks. sporveksler, sviller, signalkabel, tunnel, osv) for AKV, UKV og FVK må gjøres manuelt og ved estimater så langt vi har funnet.

viser den mottatte redegjørelsen at foretaket har flere positive erfaringen med systemet, men at det også er nødvendig å videreutvikle modellen ytterligere. Blant annet å utnytte handlingsrommet bedre, sikre at avhengigheter ivaretas på en god måte mellom effektpakkene, bedre prognoser/trefferikhet når det gjelder årlig produksjon m.m.

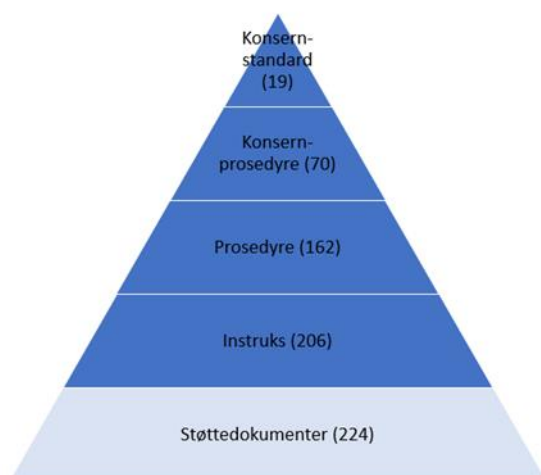
5.2 Virksomhets- og prosjektstyringen

5.2.1 Styringssystemet

Bane NORs rammeverk for helhetlig risikostyring ble utarbeidet i 2021 og er forankret i COSO-rammeverket. Dokumentanalysen viser at Bane NOR anser helhetlig risikostyring som et viktig og nødvendig styringsverktøy for å etterkomme rapporterings- og informasjonskrav fra konsernledelsen, styret og Samferdselsdepartementet.

Videre viser dokumentanalysen at Bane NOR har etablert et dokumenthierarki for sin virksomhets- og prosjektstyring som består av totalt fem nivåer, der det høyeste nivået er konsernstandard og det laveste er støttedokumenter. Hierarkiet er vist i figur 6.

Figur 6 Bane NORs gjeldende dokumenthierarki for sin virksomhets- og prosjektstyring med antall dokumenter på hvert nivå per april 2024 i parentes



Kilde: Bane NOR.

Styringssystemet i figur 6 innebærer at styringsdokumenter på lavere nivå er forankret i dokumenter på høyere nivå. Bane NOR oppgir at nummerering av styrende dokumenter og støttedokumenter i styringssystemet i figur 6 genereres automatisk i kildesystemet Proarc, og at det således ikke har noen logisk oppbygging annet enn løpende unik nummerering for hvert dokument med seks siffer (STY-xxxxxx). Ifølge Bane NOR har hvert dokument en rekke metadata lagret i Proarc, som benyttes til oppfølging og søk, for eksempel: Dokumenttype, overliggende dokument, overliggende konsernstandard, revisjonsnummer, revisjonskommentar, dokumenteier, dokumentansvarlig, enhet, underenhet, dato utgitt, status.

Bane NOR har etablert en prosjektmodell for investeringsprosjekter, hvor Konsernstandard STY 604571 *Prosjektgjennomføring*, Konsernprosedyren STY 604949 *Prosjekteierstyring for store prosjekter* og Prosedyren STY 605262 *Prosjektmodell investeringsprosjekter* er de sentrale dokumentene i hierarkiet.

STY 605262 *Prosjektmodell investeringsprosjekter* skal sikre at prosjektene er effektive og leveres i henhold til planlagt kostnad og tidsplan samt krav til sikkerhet, ytre miljø og kvalitet innenfor foretakets

rammer. Hensikten med prosedyren er å beskrive Bane NORs krav for effektiv prosjektgjennomføring, som består av fire faser:

- **Oppstart** er fasen hvor formålet er å klargjøre prosjektet for oppstart av planlegging, ved at prosjektets bestillings- og prosjektstyringsdokument etableres.
- **Planlegging** er fasen hvor formålet er å planlegge og velge prosjektets løsning som grunnlag for arealplan og konkurransegrunnlag.
- **Gjennomføring** er fasen hvor formålet er å utøve byggherreansvaret og gjennomføre med riktig kvalitet og overlevere til infrastruktureier.
- **Avslutte** er fasen hvor formålet er å sikre at utestående aktiviteter, kontrakter og krav blir lukket.

Ifølge prosjektmodellen foreligger det seks beslutningspunkter i eierstyringsmodellen. Det vil være et skille mellom prosjekter over og under terskelverdien (1000 MNOK P85) i henhold til statens prosjektmodell med hensyn til krav til aktiviteter og leveranser i fasene. Prosjekter under terskelverdien har normalt ikke en kommunedelplan i forkant av reguleringen. Bane NOR har også mer frihet til å velge tidspunkt for å gå ut i markedet for prosjekter under terskelverdi sett opp mot investeringsbeslutningen. Underliggende modell angir prosjektutviklingen som er Bane NORs anbefalte gjennomføringsmodell for prosjekter over og under terskelverdi.

Bane NORs prosjektmodell for investeringsprosjekter henger tett sammen med modell for porteføljestyring, hvor disse står i gjensidig avhengighet til hverandre i beslutningspunktene. Beslutninger i eierstyringsmodellen fattes i linjen fra delporteføljeeier og opp, hvor prosjekteierens rolle er å verifisere prosjektets modenhet opp mot beslutningspunktene samt anbefale beslutning overfor beslutningstaker i henhold til fullmakt.

Bane NOR oppgir at det fra 1. januar 2022 ble iverksatt en styringsmodell for porteføljestyring med vekt på å følge opp den enkelte effektpakke, men at det raskt ble avdekket at det var nødvendig å videreutvikle porteføljestyringen for å ta hensyn til avhengigheter innenfor jernbaneteknikk og avhengigheter mellom effektpakker samt å sikre bedre helhetlig risikostyring og økonomisk kontroll. Dette arbeidet tar tid og pågår fortsatt. Bane NOR oppgir at de per mai 2024 er i en slutfase med arbeidet med å få på plass en hensiktsmessig styringsmodell for porteføljestyring i tråd med rammebetingelsene. Det pågår et arbeid med å skrive ut hvordan prosessene er tenkt, og deretter skal dette kvalitetssikres og ledelsesbehandles endelig før implementeringen starter.

Når det gjelder styring av vesentlig risiko i store investeringsprosjekter som kan påvirke fastsatt styringsmål, oppgir Bane NOR at de fra og med 2022 regelmessig gjennomgår risikobildet i utbyggingsfasen for å identifisere, analysere og håndtere risikoer. Alle identifiserte risikoer registreres i Bane NORs prosjektstyringsverktøy, og de største risikoene rapporteres videre til neste nivå. Topprisikoene fra alle nivåer løftes videre opp til konsernet. I tillegg gjennomfører konsernstaben for økonomi og finans kvalitetssikring og totalporteføljevurderinger og undersøker om det er andre forhold som påvirker den enkelte effektpakke, flere effektpakker eller avhengigheter mellom effektpakker.

5.2.2 Gjennomførte internrevisjoner av prosjekt- og porteføljestyringen

Bane NOR oppgir i forbindelse med datainnsamlingen at det de senere år har blitt lagt større vekt på å gjennomføre (intern)revisjonsgjennomganger knyttet til prosjektporteføljen samlet, for å finne mer generiske forbedringsområder i prosjekt- og porteføljestyringen.

I 2021 gjennomførte Deloitte en GAP-analyse som sammenlignet Nye Veier og Bane NOR med hensyn til styring av infrastrukturprosjekter der formålet var å sammenligne Nye Veiers og Bane NORs styring av utbyggingsprosjekter, for å identifisere eventuelle forbedringsområder som kan resultere i mer effektiv styring av store prosjekter i Bane NOR. I rapporten datert 25. november 2021 gir Deloitte følgende fire anbefalinger for å forbedre styringen av utbyggingsprosjekter i Bane NOR:

1. samle og styrke økonomistyring av utbyggingsprosjekter i Bane NOR
2. tydeliggjøre roller og ansvar for de enkelte fasene i utbyggingsprosjektene gjennom prosjektmodellen
3. styrke en utfordrerkultur og standardisere nøkkelprosesser i planfasen
4. standardisere og effektivisere kontraktstyringen

I 2022 ble det gjennomført en internrevisjonsgjennomgang som skulle vurdere i hvilken grad Bane NOR har utformet en hensiktsmessig intern styringsmodell for å ivareta kravene som følger av nye rammebetingelser for porteføljestyling. Internrevisjonen undersøkte konsernets evne til å ivareta et helhetlig ansvar for prosjektporteføljen og holde tilstrekkelig oversikt over porteføljen i lys av gjeldende målsettinger og finansielle rammer. Rapport P0522 *Porteføljestyling* datert 28. november 2022 har følgende anbefalinger:

1. Samle relevante funksjoner innenfor porteføljestyling, og øk kapasiteten i porteføljekontoret. Operasjonaliser roller og ansvar i oppdaterte styringsmodeller for å sikre nødvendig fremdrift i implementering av nøkkelprosesser.
2. Sikre oppdatert og kvalitetssikret styringsinformasjon for totalporteføljen som beslutningsunderlag for å foreta løpende prioriteringer i et helhetlig porteføljeperspektiv.
3. Sikre forutsigbar ressurstilgang for nøkkelområder i mottaksteam, og videreutvikle praksis for optimalisering gjennom portefølje- og prosjektløpet. Definer en samlet tiltaksplan for omstilling mot en forretningsorientert kultur.

Året etter, i 2023, ble det gjennomført en oppfølgingsrevisjon der formålet var å vurdere i hvilken grad Bane NOR har hatt tilstrekkelig fremdrift og kvalitet i det videre arbeidet med å utvikle og implementere en hensiktsmessig intern styringsmodell for å ivareta kravene som følger av nye rammebetingelser for porteføljestyling. Rapport P0823 *Porteføljestyling* datert 12. desember 2023 har følgende hovedfunn:

1. Det er fortsatt behov for å klargjøre roller og ansvar, særlig sentral porteføljestyringsenhet og porteføljestyret.
2. Håndteringen av porteføljekonsekvenser ved forsinkelse/avvik i en effektpakke er mangelfull, inkludert dokumentering og kommunikasjon av konsekvenser internt og til Jernbanedirektoratet. Det er behov for å bruke bedre prioriteringskriterier, herunder samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegninger til prioriteringer.
3. Muligheten for å utnytte det finansielle handlingsrommet og sikre stabilitet i produksjonen bør utforskes og prioriteres i større grad. Arbeidet med å optimalisere kostnad/nytte i porteføljen bør fortsatt vektlegges.

Det har også blitt gjennomført mer konkrete (intern)revisjonsgjennomganger knyttet til enkelte investeringsprosjekter. I 2021 gjennomførte Deloitte en revisjon som gjaldt kostnadsstyring i store prosjekter. Formålet med den var å undersøke om viktige læringspunkter fra Follobanen og Sandbukta–Moss–Såstad-prosjektene er godt ivaretatt i prosjektene Drammen–Kobbervikdalen og Venjar–Langset, samt i Bane NORs prosjektmodell og styrende dokumenter. Styring og kontroll på kostnader, fremdrift og risiko i de to prosjektene har også vært viktig. Rapporten P04/21 *Kostnadsstyring store prosjekter* datert 3. september 2021 har følgende fire hovedfunn:

1. **Rapporteringsprosess fra prosjekt og oppover i organisasjonen:** Prosjektene følger retningslinjer i styrende dokumentasjon. Det er svært tidkrevende å utarbeide månedsrapportene. Informasjonsmengden er omfattende, og rapportformatet og innholdet mangler en profesjonell og tydelig fremstilling.

2. **Organisering og prosjektstyringsprosess:** Innføring av en matriseorganisasjon i Utbygging virker hensiktsmessig, men det gjenstår fortsatt arbeid med samhandling mellom basis og prosjekter for å utnytte potensialet. Roller og ansvar mellom basis- og byggherreorganisasjonen bør klargjøres i form av kunde–leverandør-forhold. Faktureringsgrad bør bli en av de mest sentrale KPI-ene ledelsen i basisorganisasjonen måles på.
3. **Prosjekt Drammen–Kobbervikdalen:** Prosjektet viser gode prosesser for oppfølging og styring av kostnader, fremdrift og risiko. Det rapporterer tidlig dersom det er fare for avvik, og viser evne til å iverksette og fullføre tiltak. Det er flere store usikkerheter i prosjektet, og det forventes at å oppdatere PSB vil gå ut over styringsrammen. Prosjektet har utfordringer med ineffektiv rapportering og verktøybruk.
4. **Prosjekt Venjar–Langset:** Prosjektet har gjennomgående gode prosesser for oppfølging og styring av kostnader, fremdrift og risiko, og det rapporterer til riktig tid dersom det er fare for avvik. Det er imidlertid fortsatt risiko for noen ukers forsinkelser på strekningen, og prosjektet har utfordringer med ineffektiv rapportering og verktøybruk.

Etter Deloitte vurdering har Bane NOR brukt erfaringene og anbefalingene fra evalueringer av prosjektene Follobanen og Sandbukta–Moss–Såstad til å forbedre sine interne prosesser og styringen av pågående og nye prosjekter. En rekke tiltak er gjennomført eller planlagt gjennomført, inkludert oppdatering av prosjektmodellen for store prosjekter. Effekter av gjennomførte forbedringstiltak bør evalueres nærmere når tiltakene er implementert og har hatt virkning på relevante pågående og nye prosjekter. Deloitte gjør oppmerksom på at dette er komplekse prosjekter med iboende risiko for kostnadsoverskridelser, og at risikoen per juli (2021) er rapportert som henholdsvis rød for Drammen–Kobbervikdalen og oransje for Venjar–Langset.

5.3 Bane NORs oppfølging og iverksetting av tiltak basert på evalueringene av Follobanen

I perioden 2020–2023 har det blitt gjennomført seks evalueringer som utelukkende har handlet om Bane NORs problemer med utbyggingen og åpningen av Follobanen i desember 2022, jf. tabell 4.

Tabell 4 Oversikt over seks evalueringer av Bane NORs problemer med utbyggingen og åpningen av Follobanen gjennomført i perioden 2020–2023

År	Tittel	Utgiver	Oppdragsgiver
2020	Evaluering av Follobane-prosjektet	Oslo Economics	Samferdselsdepartementet via Jernbanedirektoratet
2022	Evaluering av tiltak fra rapportene om Østfoldbanen og Follobanen	WSP	Jernbanedirektoratet
2022	Helhetlig vurdering av strømndistribusjon Oslo S, Follobanen	Norconsult	Bane NOR
2023	Undersøkelse av uønsket hendelse, Stengning av Follobanen 19.12.2022	Bane NOR	Bane NOR
2023	Ekstern gjennomgang av driftsstans på Follobanen	Implement Consulting Group (ICG) og Schjødt	Samferdselsdepartementet
2023	Evaluering av Follobane-prosjektet	PwC	Bane NOR

Kilde: Riksrevisjonen.

I evalueringen til Oslo Economics fra 2020 er det anbefalt flere tiltak for å redusere risikoen for overskridelser i kommende utbyggingsprosjekter. Anbefalingene gjelder tiltak både i Bane NOR og i Jernbanedirektoratet. Ifølge oppfølgingsevalueringen utført av WSP i 2022 av status på foreslåtte tiltak

som skulle gjennomføres i kjølvannet av kostnadsoverskridelsene på Østfoldbanen og Follobanen, gjensto fortsatt mye før disse tiltakene for å redusere risikoen i store prosjekter kunne anses å være gjennomført.

Tre evalueringer fra 2023 etter hendelsen på Follobanen i desember 2022 viste at det var utfordringer i den interne styringen i Bane NOR, samt tekniske feil. PwCs evaluering fra 2023 konkluderer med at «nye og dels uvante rammebetingelser, kombinert med at Bane NOR ikke i tilstrekkelig grad lyktes med sin styring og kontroll av entreprenørene og kvalitetssikring av deres løsningsvalg, ga forhøyet risiko for feil og mangler i tekniske installasjoner. Dette muliggjorde blant annet feil i utførelse av skjøter og endeavslutninger, samt drypp over isolator, som forårsaket den togstoppende hendelsen.»⁶²

Bane NORs egen interne analyserapport fra 2023 viste også at det var en del viktige organisatoriske læringspunkter fra hele Follobaneprosjektet.⁶³ Rapporten inneholder 13 anbefalinger om tiltak og forbedringer, blant annet å vurdere om det er behov for å sette krav til kontroll av arbeidet som gjøres med kabler, formaliserte krav til hva som skal testes før åpningen av ny jernbane, og tydelige føringer for alarmer. Det anbefales også «å vurdere spesifiseringsgrad på tekniske og kvalitetsmessige krav til entreprenør» som legges inn i kontraktene, og å iverksette tiltak for å bedre samarbeidet internt i Bane NOR.⁶⁴

Styret i Bane NOR behandlet på styremøte 28. september 2023 oppfølgingen av de tre evalueringsrapportene fra 2023 knyttet til Follobanen og tiltaksplanen som skulle oversendes Samferdselsdepartementet innen 30. november 2023. Mottatt saksdokumentasjon viser at tiltaksarbeidet retter seg mot både direkte og underliggende årsaker, inkludert

- utførelse og løsningsvalg
- virksomhetsstyring/ledelsessystem
- organisasjon og kompetanse
- prosjekt- og risikostyring
- kontrakts- og leverandøroppfølging

Evalueringsrapportene peker på et sammensatt årsaksbilde som ifølge Bane NOR kan oppsummeres i tre overordnede læringspunkter:

- Styring og rutiner for beslutningstaking må tilrettelegge for at en samlet konsernledelse, i tillegg til eventuelt styre og eier, blir involvert systematisk og til rett tid.
- Fagmiljø, drift og prosjekt må ha et systematisk samspill som sikrer et levetidsperspektiv og helhetlig risikostyring.
- Det må innføres en intensjonsbasert etterlevelseskultur og internkontrollrutiner.

Tidsfristene styret la opp til for å iverksette tiltak og status på overordnet fremdrift per april 2024 for Bane NORs arbeid med iverksetting av tiltak, fremgår av figur 7.

⁶² PwC. (2023). *Evaluering av Follobane-prosjektet. Rapport utarbeidet for Bane NOR juni 2023.*

<https://www.banenor.no/contentassets/b28151273f35448f965623b79df204fd/evaluering-av-follobaneprosjektet.pdf>

⁶³ Bane NOR. (2022). *RAPPORT. Undersøkelse av uønsket hendelse. Stengning av Follobanen 19.12.2022.*

<https://www.banenor.no/contentassets/eb2e7807d519406881bbc6aa1d7f715a/intern-undersokelsesrapport-ua--follobanen-19.12.22.pdf>

⁶⁴ Bane NOR. (2023, 5. juni). *Intern analyserapport etter hendelsen på Follobanen.* <https://www.banenor.no/nyheter-og-aktuelt/nyheter/2023/intern-analyserapport-etter-hendelsen-pa-follobanen/>

Figur 7 Status på fremdrift for iverksetting av tiltak per april 2024

Status: ✔ Utført ● Etter plan ● Noe risiko ● Stor risiko

Overordnet fremdrift A-tiltak

Tiltak	Frist	Status	Kommentar
A1 a Governance- Styring og etterlevelse	Q2 '24	●	Manglende framdrift påvirkes pga kapasitet
A1 b Governance- Rapportering og informasjon til SD	Q1 '24	●	Manglende framdrift pga kapasitet
A2 a Org. og kompetanse Tydelige roller og ansvar	Q3 '24	●	Tiltakene adresseres primært gjennom pågående konsernendring
A2 b Org. og kompetanse Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet	Q4 '24	●	
A2 c Org. og kompetanse Kulturutvikling	Q4 '24	●	
A3 a Prosjekt og risikostyring- Prosjektmodell			
A3 b Prosjekt og risikostyring- Testing og idriftsettelse			
A3 c Prosjekt og risikostyring- Risikostyringsprosess			
A4 a Anskaffelser og kontrakt- Etterlevelse	Mars 2025	●	Pågående tiltak iht. plan
A4 b Anskaffelser og kontrakt- Leveltidsperspektiv	Mars 2025	●	Pågående tiltak iht. plan

16 BANE NOR

Kilde: Bane NOR.

Arbeid med tiltak A3 a–c for prosjekt- og risikostyring inngår i det pågående arbeidet med Bane NORs prosjektmodell for investeringsprosjekter, som omtalt i kapittel 5.2.1. Statusen per april 2024 viser ellers at Bane NORs tiltak på bakgrunn av evalueringene av hendelsene i desember 2022 ikke er iverksatt. Det innebærer at evalueringene så langt ikke har gitt grunnlag for å forbedre risikostyringen og internkontrollen i investeringsprosjektene knyttet til utbygging av jernbanenettet.

Samferdselsdepartementet oppgir at tiltak knyttet til evalueringene av Follobanen ble gruppert i A-tiltak (mer komplekse og omfattende tiltak) og B-tiltak (mer operative tiltak). Flere B-tiltak er slutført, mens andre gjenstår. Ifølge departementet er A-tiltakene fortsatt under arbeid. En del av tiltakene har kommet nokså langt, mens det for andre gjenstår en del arbeid. Implementeringen forventes ikke å være ferdig før første kvartal 2025.

5.4 Bane NORs utredninger av grunnforhold og områdestabilitet i planfasen av investeringsprosjekter

I 2021 gjennomførte Deloitte en internrevisjon der rapporten P01/21 Områdestabilitet Sandbukta–Moss–Såstad datert 19. mai 2021 viste følgende fire (røde) hovedfunnsområder som ikke var tilfredsstillende:

1. Geotekniske undersøkelser og vurderinger som ble utført av Rambøll Sweco i 2015–2016, har ikke vært tilstrekkelige.
2. Jernbaneverket hadde i detaljreguleringsfasen i 2015–2016 ikke tilstrekkelig kompetanse på geoteknikk i prosjektorganisasjonen.
3. Bane NORs valg av fagmiljøer (rådgivere og entreprenører) som bidrar i prosjektgjennomføringen, utgjør en kritisk faktor i prosjekter der grunnforhold er en særskilt risiko.
4. Da Jernbaneverket gjennomførte detaljregulering i 2015–2016, forelå det ikke rutiner for hvordan utbyggingsprosjekter skal både sikre og vurdere om undersøkelser av grunnforhold og områdestabilitet er tilfredsstillende.

Rapporten og Deloitte's vurderinger av problemene med de geotekniske undersøkelsene av områdestabilitet, som ble utført av Jernbaneverket i detaljreguleringsfasen (2015–2016), omtales nærmere i kapittel 6.2.

På bakgrunn av internrevisjonsrapporten og at grunnforholdene vil ha stor betydning for estimeringen av kostnadene og fremdriften i de fleste infrastrukturprosjektene, har Bane NOR blitt spurt generelt om hvilke utredninger av grunnen og områdestabilitet som blir gjort i prosjektenes planfase, hvordan utredningene kvalitetssikres, og hvilke tiltak som er iverksatt for å heve den geotekniske kompetansen i Bane NOR.

På spørsmål om utredninger i planfasen svarer Bane NOR at det er vesentlig å ha kjennskap til grunnforholdene der det skal bygges jernbane, og sideterrenget som kan påvirkes av byggingen eller påvirke driften av jernbanen. På bakgrunn av tilgjengelig kunnskap fra kart og databaser med tidligere grunnundersøkelser i området utarbeides det et program for grunnundersøkelser, gjerne ved bruk av flere metoder. De sammensatte innsamlede dataene tolkes, og dette danner grunnlaget for hypoteser om hvordan grunnforholdene er (type jordartsmaterialer, dybde til bergoverflaten, bergarter, grunnvannsnivå, poretrykk osv.). Hypoteser og usikkerheter blir så kontrollert med supplerende undersøkelser. Hvor langt undersøkelser og kartlegging skal føres i de forskjellige planfasene, avhenger veldig av hvor man er, og hva de første undersøkelsene viser. I en tidlig planfase kan begrensede undersøkelser være tilstrekkelig for å prioritere mellom korridorer i en kommunedelplan, dersom grunnforholdene skulle vært det viktigste kriteriet for valg.

Når det gjelder kvalitetssikring av utredningene i planfasen, svarer Bane NOR at de sørger for kvalitetssikring av alle grunnundersøkelser og tolkingen av disse og all prosjektering i henhold til kravene i de gjeldende forskriftene og Eurokodene. For denne typen jernbaneanlegg betyr det uavhengig kontroll av et annet firma med kompetanse i henhold til gjeldende standarder. For områder med kvikkleire spesielt viser byggeteknisk forskrift TEK17 til NVEs veileder 1/2019 *Sikkerhet mot kvikkleireskred*, som gir anvisninger på hvordan disse vurderingene bør utføres og kvalitetssikres, og Bane NORs tekniske regelverk viser til denne veilederen.

Bane NOR oppgir at de har jobbet systematisk gjennom flere år med å rekruttere geoteknikere for å heve den geotekniske kompetansen, og at det nå er 17 fagpersoner som jobber i seksjonen for geoteknikk og fundamentering i avdelingen underbygning, som ligger i divisjon utbygging.

6 Styring og oppfølging av fire store investeringsprosjekter

Dette kapittelet redegjør for resultatet av caseundersøkelsen bestående av fire store investeringsprosjekter omfattet av statens ordning for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter.

6.1 Samlet utvikling i kostnad og fremdrift i de utvalgte investeringsprosjektene i perioden 2019–2023

6.1.1 Samlet kostnadsutvikling i prosjektene

Vi har valgt å se nærmere på fire store pågående investeringsprosjektene, ett på hver banestrekning på Østfoldbanen, Vestfoldbanen, Dovrebanen og Bergensbanen. Kostnadsestimater og beregnet avvik mellom opprinnelig styrings- og kostnadsrammer og sluttkostnad per 31. desember 2023, fremgår av tabell 5.

Tabell 5 Avvik mellom opprinnelig styrings- og kostnadsramme og estimert sluttkostnad per 31. desember 2023 for fire pågående investeringsprosjekter, i millioner 2023-kroner og prosent

Prosjekt	Opprinnelig styringsramme P50	Opprinnelig kostnadsramme P85	Avtalt fastpris	Estimert slutt-kostnad per 31.12.23	Avvik sluttkostnad mot P50	Avvik sluttkostnad mot P85		
	(mill. kr)	(mill. kr)	(mill. kr)	(mill. kr)	(mill. kr)	(%)	(mill. kr)	(%)
Sandbukta–Moss–Såstad (Østfoldbanen)	11 731	12 848		24 060	12 329	105	11 211	87
Drammen–Kobbervikdalen (Vestfoldbanen)	16 130	18 566	15 431	14 465	–1 665	–10	–4 102	–22
Kleverud–Sørli (Dovrebanen)	9 148	10 788	10 289	9 418	270	3	–1 369	–13
Nygårdstangen–Bergen–Fløen (Bergensbanen)	3 840	4 745	4 259	3 298	–542	–14	–1 447	–30
Sum	40 849	46 947	29 979	51 241	10 392		4 293	

Kilde: Bane NOR.

Tabell 5 viser at i to prosjekter har sluttkostnadsestimatet blitt redusert fra opprinnelig styringsramme (P50): Estimater har blitt 10 prosent lavere for Drammen–Kobbervikdalen og 14 prosent for Nygårdstangen–Bergen–Fløen. I ett prosjekt har kostnadsestimatet økt med 3 prosent (Kleverud–Sørli). Dette skyldes den store kostnadsøkningen for Sandbukta–Moss–Såstad, der kostnadene er estimert til å bli over dobbelt så store som den opprinnelige styringsrammen. Videre viser tabellen at Sandbukta–Moss–Såstad er det eneste prosjektet av de fire der kostnadene har økt (87 prosent) fra den opprinnelige kostnadsrammen (P85).

Av de fire prosjektene er det kun Nygårdtangen–Bergen–Fløen som ikke var med i Riksrevisjonens forrige undersøkelse om Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021). For å sammenligne utviklingen per 31. desember 2023 med utviklingen for de tre prosjektene i den opprinnelige undersøkelsen viser tabell 6 kostnadsestimatet og det beregnede avviket mellom opprinnelig den styrings- og kostnadsrammen og sluttkostnaden per desember 2019.

Tabell 6 Avvik mellom opprinnelig styrings- og kostnadsramme og estimert sluttkostnad per 31. desember 2019 for tre investeringsprosjekter, i millioner 2023-kroner* og prosent

Prosjekt	Opprinnelig styrings-ramme P50	Opprinnelig kostnads-ramme P85	Estimert slutt-kostnad per 31.12.2019	Avvik sluttkostnad mot P50		Avvik sluttkostnad mot P85	
	(mill. kr)	(mill. kr)	(mill. kr)	(mill. kr)	(%)	(mill. kr)	(%)
Sandbukta–Moss–Såstad (Østfoldbanen)	11 708	12 831	15 064	3 357	29	2 233	17
Drammen–Kobbervikdalen (Vestfoldbanen)	16 133	18 570	16 138	5	0	–2 432	–13
Kleverud–Sørli (Dovrebanen)	8 978	10 588	8 979	1	0	–1 609	–15
Sum	36 819	41 989	40 181	3 363		–1 808	

Kilde: Bane NOR i forbindelse med undersøkelsen som ble rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021)

*2023-kroner er indeksjustert med 27 prosent fra 2019 til 2023 ved bruk av SSBs BKI veganlegg, i alt, tabell 08662

Sammenligning av tabell 6 og 5 viser at den estimerte samlede sluttkostnaden i 2023-kroner for de tre prosjektene som også var med i den opprinnelige undersøkelsen, har økt med 11 milliarder kroner fra desember 2019 til desember 2023. Det samlede kostnadsavviket i 2023-kroner for P50 og P85 for de tre prosjektene per 31. desember 2019 var på henholdsvis 3,4 og –1,8 milliarder kroner, mot 10,4 og 4,3 milliarder kroner per 31. desember 2023. Videre viser sammenligningen at den estimerte sluttkostnaden for Drammen–Kobbervikdalen (Vestfoldbanen) har blitt mindre fra desember 2019 til desember 2023, mens den estimerte sluttkostnaden for både Sandbukta–Moss–Såstad (Østfoldbanen) og Kleverud–Sørli (Dovrebanen) har gått opp i perioden. Økningen i estimert sluttkostnad har vært størst for Sandbukta–Moss–Såstad (Østfoldbanen) med 9 milliarder kroner. Hovedårsakene til kostnadsavvikene er omtalt for hvert prosjekt i kapittel 6.2–6.5.

6.1.2 Samlet fremdriftsutvikling i prosjektene

Tabell 7 viser opprinnelig planlagt fremdrift, faktisk fremdrift og estimert år for ferdigstillelse per 31. desember 2023 for de fire store pågående investeringsprosjektene.

Tabell 7 Opprinnelig planlagt fremdrift, faktisk fremdrift og estimert år for ferdigstilling per 31. desember 2023 for fire pågående investeringsprosjekter

Prosjekt	Opprinnelig planlagt år oppstart bygging	Opprinnelig planlagt år ferdigstilling	Faktisk år oppstart bygging	Fremdrift i prosent per 31.12.23*	Estimert år ferdigstilling per 31.12.23	Kilde
Sandbukta–Moss–Såstad (Østfoldbanen)	2019	2024	2019	na	2030	Prop. 13 S (2017–2018)
Drammen–Kobbervikdalen (Vestfoldbanen)	2019	2025	2019	65,9	2025	Prop. 110 S (2018–2019)
Kleverud–Sørli (Dovrebanen)	2020	2026	2022	29,3	2027	Prop. 1 S (2019–2020)
Nygårdstangen–Bergen–Fløen (Bergensbanen)	2022	2025	2022	91,1	2024	Prop. 193 S (2020–2021)

* Kilden er tertialrapport 3 for 2023 fra Bane NOR til Samferdselsdepartementet

Tabell 7 viser at mens ett prosjekt ble ferdig tidligere enn planlagt, har det vært forsinkelse i to av de fire prosjektene. Den største forsinkelse er i prosjektet Sandbukta–Moss–Såstad (Østfoldbanen). Felles for de to prosjektene med forsinkelse er at de også var med i den forrige undersøkelsen som ble rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021), og at de helt eller delvis er planlagt med ekstern kvalitetssikring før Bane NOR SF ble opprettet som statsforetak. Hovedårsakene til forsinket fremdrift er omtalt for hvert prosjekt i kap. 6.2–6.5.

6.2 Investeringsprosjektet Sandbukta–Moss–Såstad (Østfoldbanen)

Strekningen Sandbukta–Moss–Såstad er en del av intercitystrekningen på Østfoldbanen og inngår i *Konseptvalgutredning for IC-strekningen Oslo - Halden*, datert 16. februar 2012.

Konseptvalgutredningen ble utarbeidet av det daværende Jernbaneverket etter mandat gitt fra Samferdselsdepartementet 17. januar 2011. Det er ikke laget egen konseptvalgutredning for strekningen Sandbukta–Moss–Såstad.

Den første nasjonale transportplanen hvor prosjektet omtales, er Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*, som ble fremlagt av Samferdselsdepartementet 12. april 2013.

I Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* pekes det på at å bygge ut til dobbeltspor på strekningen gir mulighet for halvtimesfrekvens fra Oslo til Moss i grunnrute. Reisetiden til Oslo blir om lag 30 minutter for de raskeste togene. Dette vil gi en stor tilbudsforbedring for et stort antall reisende i det viktige lokaltogmarkedet sør for Oslo. Dagens jernbanetrasé går i dagen gjennom Moss sentrum, og fremstår som en barriere for byutviklingen. Prosjektet innebærer at traseen legges i tunnel under sentrum av byen. Dette skal gi bedre grunnlag både for fortetting ved knutepunktet, og økt fremkommelighet i det øvrige transportsystemet i Moss. Nye Moss stasjon skal bygges slik at det i fremtiden blir mulig med fire avganger i timen for både lokaltog og regiontog, i tillegg til ett godstog.

Den 2. januar 2017 ble hoveddelen av det tidligere Jernbaneverkets eiendeler og forpliktelser overført til Bane NOR SF. Det omfattet også utbyggingsprosjektet Sandbukta–Moss–Såstad. 18. januar 2017 ble det inngått avtale mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR om planlegging og prosjektering av infrastruktur: K03-1 Intercity Øst. Avtalen omfattet blant annet prosjektet Sandbukta–Moss–Såstad, med et styringsmål for tiltaket på 8 415 millioner kroner. 12. mars 2018 ble det inngått avtale mellom direktoratet og Bane NOR om bygging av infrastruktur: K04-1 IC-Sandbukta–Moss–Såstad. Av begge avtalene fremgår det at direktoratet er ansvarlig for å bestille planlegging og prosjektering fra Bane

NOR, mens Bane NOR er ansvarlig for å utføre de oppgavene som er beskrevet i avtalene, og ivareta rollen som byggherre og tiltakshaver, samt være eier av den nye infrastrukturen.

I Prop. 1 S (2017–2018) *Samferdselsdepartementet* ble det foreslått å bevilge 745 millioner kroner til eventuell oppstart av prosjektet i 2018. Reguleringsplanen var vedtatt i Rygge og Moss kommuner i februar 2017. Hovedarbeidene skulle etter planen starte tidlig i 2019, med sikte på at de nye dobbeltsporene kunne tas i bruk i desember 2024.

I Prop. 13 S (2017–2018) *Endringer i statsbudsjettet 2017 under Samferdselsdepartementet* opplyses det at prosjektet hadde vært til ekstern kvalitetssikring i regi av Bane NORs egen ordning med kvalitetssikring. Den eksterne kvalitetssikreren anbefalte en kostnadsramme på 9 956 millioner kroner, med en styringsramme på 9 130 millioner kroner. I budsjettproposisjonen kommer det frem at Jernbanedirektoratet og Bane NOR i etterkant av den eksterne kvalitetssikringen hadde gått gjennom prosjektet for å identifisere ytterligere innsparinger. Jernbanedirektoratet foreslo at inntekter fra salg av eiendom og lavere kostnader til støyskjerming i forbindelse med mindre støyende godstog mv. skulle redusere kostnadsoverslaget for prosjektet.

I Prop. 1 S (2019–2020) *Samferdselsdepartementet* ble det informert om at det var risiko for at kostnadsrammen for prosjektet kunne bli overskredet. Dette var en følge av at kostnadsnivået i entreprenørmarkedet var høyere enn tidligere antatt, samt at det var avdekket mer krevende grunnforhold og påfølgende behov for mer kompliserte løsninger enn forutsatt ved fastsettelsen av den gjeldende kostnadsramme.

I forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 193 S (2020–2021) *Nokre saker om luftfart, veg, særskilde transporttiltak og jernbane*, jf. Innst. 648 S (2020–2021), ble det vedtatt å øke kostnadsrammen for prosjektet til 17,9 milliarder 2021-kroner på grunn av økt kostnadsnivå og behov for ytterligere tiltak for grunnforsterking. Tidspunktet for å ta i bruk ny banestrekning ble utsatt fra 2024 til 2026.

Etter at anleggsarbeidene startet i 2020, ble det oppdaget store forekomster av kvikkleire i Moss sentrum. Da kostnadsrammen for prosjektet ble økt i 2021, ble det også orientert om at strekningen som opprinnelig var planlagt tatt i bruk 2024, først kunne tas i bruk i 2026, jf. Prop. 193 S (2020–2021) *Nokre saker om luftfart, veg, særskilde transporttiltak og jernbane* og Innst. 648 S (2020–2021).

Internrevisjonsrapport fra Deloitte, versjon fra 27. april 2021, pekte på at de geotekniske undersøkelsene og vurderingene som ble gjennomført som del av totalentreprisen SMS2A (2019–2020), avdekket utfordringer med områdestabilitet og behov for nødvendige stabiliserende tiltak som ikke ble avdekket i den områdestabilitetsvurderingen som ble utført i forbindelse med regulerings-/detaljplanfasen i 2015–2016. Områdestabilitetsvurderingen som ble gjennomført i 2019–2020 som en del av totalentreprisen, var basert på flere grunnundersøkelser og omfattet beregning av flere snitt/profiler og gjennomgang av delvis andre data enn områdestabilitetsvurderingen utført i regulerings-/detaljplanfasen i 2015–2016. Etter Deloitte's vurdering var ikke de geotekniske undersøkelsene og vurderingene som ble utført før 2019, innholdsmessig tilstrekkelige. Områdestabilitetsvurderingen som ble gjennomført i detaljreguleringsfasen 2015–2016, burde etter Deloitte's vurdering i større grad bidratt til å redusere usikkerheten om grunnforholdene i prosjektet, og dermed til å redusere risikoen for mangelfull fremdrift og økte kostnader. Noen av hovedårsakene til at utfordringer med grunnforhold og behov for stabiliserende tiltak ikke ble identifisert til rett tid, var at det ikke var nok riktig geoteknisk kompetanse i alle faser av prosjektet, og at det manglet prosedyrer/rutiner for hvordan utbyggingsprosjekter skulle avgjøre om undersøkelser av grunnforhold og vurderinger av områdestabilitet er tilfredsstillende. Med bakgrunn i observasjoner og bedømmelser av gjennomførte områdestabilitetsvurderinger i prosjektet Sandbukta–Moss–Såstad var Deloitte's konklusjon «ikke tilfredsstillende» på det undersøkte området.

Deloitte pekte også på at utbyggingsprosjektet Sandbukta–Moss–Såstad i oppstarten hadde en organisasjon uten dedikerte geotekniske fagressurser som spesifikt fulgte prosjektet. I detaljreguleringsfasen hadde prosjektet i liten grad kompetanse internt som var i stand til å avgjøre om grunnundersøkelser og geotekniske vurderinger utført av ekstern rådgiver var tilstrekkelige og tilfredsstillende. Prosjektet manglet dermed nødvendig kompetanse og kunnskap til å kvalitetssikre og stille riktige spørsmål til rådgiver om fullstendigheten i de grunnundersøkelsene og stabilitetsberegningene som ble utført i denne fasen. Etter Deloitte's mening var det ikke nedfelt spesifikke krav i prosedyrer/rutiner i Jernbaneverket/Bane NOR som beskrev hvordan utbyggingsprosjekter skulle vurdere om undersøkelser av grunnforhold og områdestabilitet var tilfredsstillende, og som gjaldt for prosjektet Sandbukta–Moss–Såstad. Det var heller ikke stilt krav om at vurderinger av områdestabilitet for prosjektet skulle være basert på tilstrekkelig mengde data og om risiko/usikkerhet ved grunnforhold i det enkelte prosjektet var håndtert i tilfredsstillende grad.

I Prop. 1 S (2022–2023) *Samferdselsdepartementet* ble det gitt en oppdatering om prosjektet. Det ble informert om at arbeidene med grunnforsterkning i Moss sentrum var midlertidig stanset fordi det var oppdaget store forekomster av kvikkleire. Videre ble det informert om at Bane NOR hadde inngått de første nye kontraktene etter stansen, som omfattet forberedende arbeider, grunnstabiliserende tiltak samt rigg- og driftstjenester. Det ble orientert om at foretaket var i dialog med markedet for resterende arbeid i Moss sentrum, og at sikkerhetskrav ville styre fremdriften i prosjektet.

Samferdselsdepartementet informerte videre om at når det blir ferdigstilt, og om kostnadsrammen var tilstrekkelig, derfor var svært usikkert. Departementet opplyste også om at det ble arbeidet med å etablere en ny plan for arbeidet frem til ferdigstilling for å redusere usikkerheten i prosjektet.

I Prop. 1 S (2023–2024) *Samferdselsdepartementet* ble det gitt en ny oppdatering om status for prosjektet. Det ble informert om at de pågående byggearbeidene i tunnelene og med dobbeltsporet ville videreføres i 2024. Det ble opplyst om at det var inngått kontrakter med rådgivere for detaljering av grunnstabilisering og for grunnarbeidene knyttet til å stabilisere kvikkleiren i Moss sentrum. Det skulle inngås kontrakt med entreprenør mot slutten av 2023. I 2024 skulle etterarbeider i tunnelene gjennomføres og arbeidet med å stabilisere kvikkleiren i sentrum videreføres. Det ble opplyst om at jernbaneprosjektet dermed også hadde blitt et svært viktig sikringsprosjekt for Moss by ved at store områder i byen ville få betydelig mer stabile grunnforhold enn tidligere. Utgiftene til dette ville dekkes innenfor prosjektets kostnadsramme.

Videre opplyste Samferdselsdepartementet i proposisjonen at ny informasjon om og forståelse av grunnforholdene hadde avdekket større utfordringer med grunnforholdene enn det som ble lagt til grunn da kostnadsrammen ble økt i 2021. Arbeidene i Moss sentrum var sikkerhetskritiske med potensielt svært store konsekvenser, noe som la sterke føringer for valg av løsninger, gjennomføringsmetodikk og kontrollregime ved gjennomføring. Derfor måtte arbeidene gjennomføres svært varsomt, og stabiliteten i området måtte konstant overvåkes under byggingen. Dette hadde konsekvenser for fremdriftsplanen og kostnadsestimatet, og kostnadene og fremdriften i prosjektet ville være usikker så lenge det ble arbeidet med tiltak for å stabilisere området.

Videre opplyste Samferdselsdepartementet om at foreløpige anslag indikerte et kostnadsestimat på om lag 5,2 milliarder 2022-kroner over kostnadsrammen som Stortinget vedtok i 2021. Det ble nå anslått at prosjektet kunne tas i bruk i 2030. Det ble videre opplyst om at Bane NOR høsten 2023 skulle gjennomføre ekstern kvalitetssikring av anslagene for fremdrift og kostnader, at resultatet av den eksterne kvalitetssikringen ville bli fulgt opp av Jernbanedirektoratet, og at Samferdselsdepartementet ville komme tilbake til Stortinget med forslag til ny kostnadsramme. I forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 104 S (2023–2024) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2024* ble kostnadsrammen for prosjektet økt fra 21 697 millioner 2024-kroner til 27 646 millioner kroner og styringsrammen fra 18 022 millioner kroner til 24 103 millioner kroner.

På spørsmål om hva som er hovedårsaken til at risikoen ved kvikkleire og områdestabilitet ikke ble avdekket tidligere, svarer Bane NOR at det i reguleringsplanfasen ble utarbeidet en områdestabilitetsrapport av foretakets rådgiver Rambøll/Sweco, og at den ble kvalitetssikret av Norconsult. I samme prosjektfase ble prosjektets risiko- og sårbarhetsanalyse oppdatert med kvikkleireskred som en av risikoene under anleggsgjennomføringen. Etter hvert som totalentreprenøren gjennomførte supplerende grunnundersøkelser i sin prosjektering, ble det løftet frem bekymringer om områdestabiliteten. Bane NOR bestilte en ny områdestabilitetsvurdering av totalentreprenørens rådgiver Norges Geotekniske Institutt (NGI). Vurderingen viste at sikkerheten var lavere enn forutsatt, og den utvidet faresonen i Moss sentrum litt.⁶⁵ Da Bane NOR fikk den oppdaterte kunnskapen, intensiverte de arbeidet med risikostyring av utfordringene med områdestabilitet.⁶⁶

På spørsmål om når Bane NOR mener at risikoen ved kvikkleire og områdestabilitet burde vært avdekket, og av hvem, svarer Bane NOR at det ikke var naturlig at disse utfordringene skulle ha blitt avdekket på et tidligere tidspunkt med den informasjonen man da hadde tilgang på. Med den informasjonen man har i dag, ser Bane NOR at det skulle vært gjennomført supplerende grunnundersøkelser før en investeringsbeslutning ble fattet.⁶⁷

6.2.1 Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i plan- og prosjekteringsfasen

Jernbaneverket har utarbeidet en kvalitetsplan for prosjektet, hvor første utgave er fra 6. januar 2016. Dokumentet er prosjektets overordnede kvalitetsplan og beskriver prosjektets kvalitetsstyring, som var forutsatt å skulle følge krav i ISO 9001-standardene. Planen skulle sikre at prosjektarbeidet gjennomføres på en mest mulig effektiv måte slik at prosjektets mål blir nådd. Kvalitetsplanen beskriver prosjektets grunnlagsdokumenter, prosesser, prosedyrer og aktiviteter som skal sikre at leveransene er tverrfaglig koordinert og får riktig kvalitet. Dokumentet beskriver hvordan kvalitet styres, følges opp og kontrolleres i prosjektet. Oppfølging og kontroll gjøres blant annet gjennom prosjektets kontrollplaner og interne revisjoner.

Bane NORs tertialrapport for tredje tertial 2019 viser at det er påløpt 197 millioner kroner over budsjett per tredje tertial. Avviket skyldtes hovedsakelig kostnader i forbindelse med rivekontrakt og forberedende arbeider. Ytterligere avvik handlet om høyere kontraktspris og mer fortung periodisering av totalentreprise. I tillegg kom periodisering av grunnnerverv fra 2020 til 2019. Sluttprognosen for prosjektet ble økt. Rapporten viser også at det ble varslet og sendt endringsmelding til Jernbanedirektoratet om dette.

Av Bane NORs presentasjon for Samferdselsdepartementet i kontaktmøte nr. 4 i 2019 kommer det frem at risikobildet er kategorisert som rødt blant annet som følge av en kostnadsøkning utover nivået som ble lagt til grunn hos Jernbanedirektoratet. I presentasjonen ble det også gitt en risikobeskrivelse relatert til en totalprognose over styringsramme hvor risikoen er kategorisert til gult.

6.2.2 Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i byggefasen

Det har kommet flere endringsmeldinger i prosjektet. Endringsmelding (K04-13-EM01_v04) datert 18. desember 2020 dreide seg om at styringsrammen for prosjektet ble økt fra 9 254 millioner kroner i 2019-kroner til 14 760 millioner kroner i 2020-kroner. Videre ble ibruktakelsen utsatt fra desember 2024 til august 2026. Kostnadsøkningen og forsinkelsen ble blant annet begrunnet slik:

- Tiltakene som må gjennomføres for å sikre områdestabiliteten i Moss sentrum er krevende og tilfører prosjektet betydelig usikkerhet på kost og tid. Det understrekes at helse, miljø og

⁶⁵ Bane NOR. (2021). IC Sandbukta-Moss-Såstad. Vurdering av områdestabilitet og forslag til stabilitetsforbedrende tiltak (Dok.nr. 20190539-11-R, rev.nr. 5 / 2021-07-05). <https://www.banenor.no/contentassets/da4725f8eb834ffa940abd024e80e97b/vurdering-av-omradestabilitet-sms-00-a-59002-rev.-05e-juli-2021.pdf>

⁶⁶ Brev 15. mai 2024 fra Bane NOR til Riksrevisjonen.

⁶⁷ Brev 15. mai 2024 fra Bane NOR til Riksrevisjonen.

sikkerhet vil ha høyeste prioritet og at det ikke på noen måte vil bli gjort kompromisser tilknyttet helse, miljø og sikkerhet.

- Videre er det usikkerhet tilknyttet nøyaktig dato for ibruktagning. Resultatet fra usikkerhetsanalyse på tid viser februar 2026 som optimistisk scenario (P10) for ibruktagning og januar 2027 som pessimistisk scenario (P90). August 2026, som prosjektet legger til grunn i videre planlegging, representerer mest sannsynlig dato for ibruktagning (P50) fra analysen.
- Covid-19 representerer også en betydelig usikkerhet fremover. Hvis Covid-19 restriksjoner blir betydelig innstrammet fra det nivået vi har erfart i 2020 kan det få betydelige konsekvenser for prosjektet utover det som er lagt til grunn i analysene.
- I den fasen prosjektet er nå er det i kostnadsanalysene vanskelig å hensynta det faktiske usikkerhetsspennet i prosjektet uten at forventet kostnad (P50) blir kunstig høy. Det er derfor, som tidligere beskrevet, utført en ledelsesvurdering av P85 som ligger 1 500 MNOK over resultatet i analysene.
- Videre er ekstremhendelser med svært liten sannsynlighet/svært stor konsekvens ikke inkludert i analysene på tid og kost samt at hendelser tilknyttet konkursrisiko hos leverandører også er holdt utenfor analysene.

Ifølge et notat datert 21. desember 2020 fra konsernjuridisk avdeling i Bane NOR til prosjektorganisasjonen ble det klart for entreprenøren under prosjektering og bygging at tiltakene som Bane NORs rådgiver Rambøll-Sweco hadde anbefalt for å ivareta områdestabiliteten under bygging og ved ferdig anlegg ikke ville være tilstrekkelige. Det ble derfor inngått en endringsavtale under en del av kontrakten om ytterligere grunnundersøkelser og vurderinger av områdestabiliteten. Konklusjonen fra dette arbeidet var at det var behov for ytterligere tiltak for å ivareta områdestabiliteten under bygging og ved ferdig anlegg. Utredningen ble tatt inn i kontrakten i samsvar med endringsklausulen inntatt i kontraktsvilkårene.

Prisen for å gjennomføre tiltakene var på dette tidspunkt ikke ferdig estimert, men det forelå estimater fra 300 millioner kroner til 600 millioner kroner for selve tiltakene. I tillegg ville det komme andre kostnader, slik som indirekte kostnader, rigg og drift. Det ble pekt på at dersom det skulle anskaffes en ny entreprise for gjennomføring av tilleggsarbeidene, ville det ha stor innvirkning på både kontrakten og gjennomføring av hele prosjektet. Utførelse av arbeider under denne kontrakten, som ville avhenge av tilleggsarbeidene, måtte settes på vent inntil kontrakt om tilleggsarbeidene var inngått og relevante tiltak var utført. Forsinkelsen ville påvirke kritisk linje for kontrakten direkte, noe som sannsynligvis ville føre til både forsinkelse og store ekstrakostnader. Entreprenøren MossIA hadde relevant ekspertise, personell og materiell tilgjengelig og til stede på byggeplassen på tidspunktet. Gjennomføring ved skifte av leverandør ville medføre at alle relevante maskiner og personell som var til stede på byggeplassen på dette tidspunktet, og som kunne gjennomføre arbeidene umiddelbart, ville måtte demobiliseres i påvente av anskaffelse av ny leverandør som skulle mobilisere tilsvarende utstyr og personell. Det ble pekt på at en slik fremgangsmåte ville medføre vesentlige ekstrakostnader for Bane NOR. Videre ble det pekt på at dette ville medføre et komplekst grensesnitt og samordning mellom entreprenører på samme byggeplass, noe som ville øke risikoen for byggherren. Det ble konkludert med at tilleggsleveransene måtte anses som en tillatt endring til kontrakten i tråd med forsyningsforskriftens regler om uforutsette omstendigheter, jf. § 24-1 første ledd bokstav d. Problemstillingen ble også lagt frem for advokatfirmaet BAHN, som i et notat 12. januar 2021 kom til samme konklusjon.

Bane NORs dokument *Tilleggsavtale SMS prosjektet*, datert 3. februar 2021, viste at forholdet mellom NGI og entreprenøren MossIA hadde utviklet seg til å bli veldig dårlig. Det ble fremholdt at NGI var kritisk til at prosjektet kunne videreføres forsvarlig. Det ble søkt en løsning hvor Bane NOR inngikk en direktekontrakt med NGI for all geoteknisk prosjektering for alle arbeidene i dagsonen i Moss. MossIA

og Bane NOR var enige om at det ikke kunne inngås en tilleggssavtale før dette var på plass. Den reviderte rapporten om områdestabilitet anbefalte et nytt mindre tiltak i tillegg til et strengt regime for overvåkning og oppfølging av prosjektet. Det ville bli gjort en kvalitetssjekk av hvordan dette vil påvirke tid og kost. Videre fremgår det av rapporten at MossIA på dette tidspunktet jobbet uten kontrakt på arbeidet med områdestabilitet.

Uoverensstemmelser mellom Bane NOR og entreprenøren MossIA om hvem som hadde ansvar for å vurdere og håndtere områdestabilitet i prosjektet, forsinket gjennomføringen av tiltak for å sikre områdestabilitet. Forsinkelsen har igjen medført forskyvning av prosjektets oppdatering av kostnadsestimater for gjennomføring av nødvendige tiltak for å sikre tilstrekkelig områdestabilitet samt av oppdatering av en realistisk kostnadsprognose for underbygning.⁶⁸

Av referat fra møte nr. 2/2021, 20. mai 2021, i prosjektutvalget fremgår det at ble gjort endringer i ledelsen i prosjektet i september 2020, og at det deretter etablert en «task-force» som i samarbeid med totalentreprenør for underbygning (MossIA) hadde identifisert nødvendige tiltak for å sikre områdestabiliteten i Moss sentrum. Det ble videre utført analyser av usikkerheten om kostnad og tid og sendt endringsmelding til Jernbanedirektoratet med anbefaling for nye rammer på kostnad og tid i desember 2020. En intensjonsavtale med MossIA for utførelse av områdestabilitetstiltakene ble signert i februar 2021.

En viktig anbefaling fra områdestabilitetsrapporten var at «god planlegging og kontroll i alle faser av SMS prosjektet er helt avgjørende for å kunne bygge jernbanen på en trygg måte, og det anbefales at det gjennomføres en grundig risikoanalyse av alle forhold som kan føre til utløsning av et kvikkleireskred». Den 1. februar 2021 besluttet Bane NOR å stanse arbeidene i det kritiske området i Moss sentrum midlertidig inntil en replanlegging og risikoanalyse var gjennomført. I referatet fra møtet 20. mai 2021 ble det opplyst at det på dette tidspunktet ble arbeidet intensivt med å prosjektere og planlegge etter et modenhetsnivå tilstrekkelig for en risikoanalyse.

Videre fremgikk det av referatet fra møtet i prosjektutvalget 20. mai 2021 at gjennomførbarheten ble analysert. Konklusjonen var at områdestabilitetstiltakene var gjennomførbare. Den reviderte løsningen ville trolig kreve tre måneder lengre byggetid, noe som ville redusere flyten i tidsplanen, men av sikkerhetsmessige årsaker ville denne løsningen bli valgt. Det pågikk en forhandlingsprosess der avtalen mellom NGI og MossIA skulle termineres for at NGI i stedet skulle inngå et kontraktsforhold direkte under Bane NOR som byggherrens rådgiver. Dette ville gjøre avtalen mellom Bane NOR og MossIA tilsvarende en utførelsesentreprise for områdestabilitetstiltakene i sentrum. MossIA ville fortsatt være totalentreprenør for de øvrige kontraktsarbeidene, men Bane NOR ville gjennom NGI også levere geoteknisk prosjektering til MossIA for konstruksjoner i samme område for totalentreprisen. Prosjektet gjorde en anskaffelse i markedet for å etablere en avtale med et rådgiverfirma på teknisk bistand (inkludert geoteknikk) som støtte til byggherreorganisasjonen. Byggherreorganisasjonen skulle styrkes for å kunne håndtere den nye situasjonen. Etter planen ville det være på plass en permanent ny prosjektsjef fra juni 2021, og det ble jobbet med å få på plass den nødvendige kapasiteten som krevdes innenfor geoteknikk, byggeledelse, prosjektering, prosjektstyring og kontraktoppfølging. Prosjektet hadde tilknyttet seg en anerkjent senior geotekniker som inngikk i egen prosjektorganisasjon i tillegg til at det var forventet at rådgiveravtalen nevnt over også skulle bidra med nødvendig kompetanse og kapasitet. Videre ble det etablert et geoteknisk fagråd som prosjektet kunne og ville rådføre seg med i alle faser av arbeidene med områdestabilitetstiltakene. Hendelser de siste månedene hadde økt usikkerheten forbundet med fremdrift/ibruktakelse, men Bane NOR mente at anbefalingene på kostnader sto seg. Prosjektet hadde som prioritet å få på plass en omforent fremdriftsplan sammen med NGI og MossIA, men inntil alle tiltak var detaljprosjektert, var det utfordringer med rekkefølger og nøyaktighet på deler av gjennomføringen.

⁶⁸ Internrevisjonsrapport fra Deloitte, versjon fra 27. april 2021.

Referatet fra møte nr. 5/2021 i prosjektutvalget viser at arbeidene i tunnelene (Mossetunnelen og Carlbergtunnelen) var i henhold til planen, mens arbeidene i dagsone Rygge lå noe etter planen, men at dette ikke ble ansett å være kritisk. Videre gikk det frem at Bane NOR hadde inngått en tilleggsavtale med entreprenøren MossIA om utførelse av områdestabilitetstiltakene i Moss sentrum i juni 2021, og at Stortinget hadde bevilget tilstrekkelig rammer i behandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 2021. NGI hadde i juli 2021 terminert sin avtale med MossIA og inngått en rådgiveravtale med Bane NOR.

Juli 2021 ble NGIs områdestabilitetsrapport utgitt etter kvalitetssikring av både Multiconsult og Structor. Rapporten definerte hvilke tiltak som måtte gjennomføres for å etablere tilfredsstillende områdestabilitet for utbyggingen. Planen var deretter å sette i gang arbeider i sentrum av Moss i løpet av oktober 2021. Før arbeidene kunne igangsettes, måtte blant annet følgende være på plass:

- geoteknisk risikovurdering
- oppdatert ROS-analyse
- opplæring og instruks for arbeider i sentrum
- kommunikasjon og informasjon til bl.a. kommune og beboere
- oppsummerte resultater fra testfelt for jetpeler som vil være parametere for prosjektet
- detaljprosjektering av tiltakene som skal igangsettes i første omgang

Det ble også pekt på at gjennomføringen av områdestabilitetstiltakene i Moss sentrum var usikre, og at hensynet til sikkerhet og områdestabilitet ville kunne føre til midlertidige stans i arbeidene, som igjen ville kunne påvirke fremdrift og kostnader. I denne forbindelse ble det sendt et risikovarsel til Jernbanedirektoratet.

Av referatet fra møte nr. 5/2021 i prosjektutvalget fremgikk det videre at det de nærmeste månedene skulle avklares og forhandles med MossIA om hvordan arbeidene i sentrum skulle gjennomføres. Ettersom områdestabilitetstiltakene skulle gjennomføres samtidig og i samme område som arbeider under totalentreprisen, ville det kunne være hensiktsmessig at Bane NOR inkluderte deler av dette arbeidet i den inngåtte tilleggsavtalen. Det vil si at disse arbeidene gjøres under et regime hvor Bane NOR betalte «kost pluss»⁶⁹ og fikk en større eksponering knyttet til ansvar.

På spørsmål om i hvor stor grad og på hvilken konkret måte kostnaden og fremdriften i prosjektet ble påvirket av koronapandemien, svarer Bane NOR at den direkte kostnadsøkningen i totalentreprisen som følge av koronapandemien var på om lag 79 millioner kroner. Øvrige ekstrakostnader og fremdriftskonsekvenser lar seg ikke beregne isolert ettersom omfanget av prosjektet har endret seg stort i og etter den aktuelle perioden.⁷⁰

På spørsmål om hva som siden 2022 har vært de vesentlige risikoene som har påvirket prosjektets styringsmål utover kvikkleire og områdestabilitet, svarer Bane NOR at det ikke har inntruffet vesentlige risikoer som har påvirket disse rammene i etterkant av at prosjektet i 2022/2023 utarbeidet forslag til nye tids- og kostnadsrammer. Noen risikoer har inntruffet, men disse har foreløpig ikke påvirket prosjektets rammer:

- Totalentreprenøren har tatt ut søksmål mot Bane NOR basert på uenigheter om avbestillingen av arbeidene i Moss sentrum.⁷¹ Bane NOR har også i en periode måttet stanse alle arbeider i totalentreprisen av hensyn til sikkerheten.
- Bevegelser i grunnen i Moss sentrum har gjort at det tar lengre tid enn forutsatt å gjennomføre de områdestabiliserende tiltakene.⁷²

⁶⁹ «Kost pluss» betyr at entreprenøren skal få dekket sine kostnader, og få et påslag for fortjeneste risiko og indirekte kostnader, det vil si å gjøre jobben etter reglene om regningsarbeid. Uttrykket «å gjøre jobben på timer», dekker det samme.

⁷⁰ Brev 15. mai 2024 fra Bane NOR til Riksrevisjonen.

⁷¹ <https://www.banenor-no.tst.banenor.no/prosjekter/alle-prosjekter/nytt-dobbeltspor-sandbukta-moss-sastad/2022/bane-nor-har-avbestilt-arbeidene-i-moss-sentrum-fra-mossia/> og <https://www.banenor.no/prosjekter/alle-prosjekter/nytt-dobbeltspor-sandbukta-moss-sastad/2024/midlertidig-stans-av-mossias-arbeider/>

⁷² Brev 15. mai 2024 fra Bane NOR til Riksrevisjonen.

KPMGs rapport fra 2023 pekte på utfordringer med prosjektstyringen. På spørsmål fra Riksrevisjonen om hvilke planer Bane NOR har for å ta i bruk et nytt styringssystem for prosjektet, og hva det eventuelt nye systemet går ut på, svarer Bane NOR at foretaket jobber med å innføre et prosessbasert styringssystem, og at dette vil tydeliggjøre kravene til prosesser i alle prosjektets faser. Det nye styringssystemet vil stille tydeligere krav til hvordan det skal styres for å sikre gode beslutninger underveis i både planleggingen og gjennomføringen av prosjektene. Prosjektet gjennomføres i henhold til Bane NORs til enhver tid gjeldende styringssystem. Nødvendige endringer i måten Bane NORs prosjekter gjennomføres på innarbeides i de relevante styrende dokumentene og blir på den måten implementert i alle relevante prosjekter.⁷³

6.3 Investeringsprosjektet Drammen–Kobbervikdalen (Vestfoldbanen)

Vestfoldbanen har samme trasé som ved åpningen i 1881/1882. Fra 1991 har modernisering av banen blitt planlagt bygget som dobbeltspor fra Drammen til Larvik og ny direkte trasé fra Larvik til Porsgrunn. Modernisering av Vestfoldbanen er en del av InterCity-utbyggingen på Østlandet. Den første nasjonale transportplanen hvor prosjektet omtales, er Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*, som ble fremlagt av Samferdselsdepartementet 12. april 2013.

Jernbaneverket har laget *Konseptvalgutredning for IC-strekningen Oslo – Skien*, datert 16. februar 2012. Dokumentet beskriver forslag til konseptmuligheter for IC-strekningen på Vestfoldbanen. Denne delrapporten presenterer aktuelle alternative konsepter, og det gjøres en første utsiling. Disse vil da i størst mulig grad forenkles til «representative» hovedkonsepter. Når man skal sile ut konseptene, tar man utgangspunkt i det mulighetsrommet som kan utledes fra de definerte behovene, målene og kravene. Det innebærer at konseptene som går videre til konseptanalysen, ikke bare tilfredsstiller det absolutt kravet, men også i størst mulig grad må vurderes i lys av de prosjektutløsende behovene, samfunnsmålene og kravene som er lagt til grunn for utvikling av transportsystemet i IC-korridoren. I denne omgang er det gjennomført en grovsiling av konseptene, der man foreslår å utelukke de som klart fremstår som dårligere enn andre og klart ikke oppfyller de absolutte kravene og intensjonene med å utvikle et nytt og fremtidsrettet transporttilbud, fra den videre analysen. Konseptanalysen skal deretter evaluere ulike sider ved konseptene mer inngående. Hvilke konsepter som kan karakteriseres som uaktuelle, kan vurderes på ulike måter. Ved denne grovsilingen har man derfor vært varsom med å sile ut for mange konsepter. Man har heller valgt å ta med konsepter som har mange likheter med andre, men som skiller seg prinsipielt ut på viktige punkter.

Kommunedelplanen for nytt dobbeltspor på strekningen Drammen–Kobbervikdalen, *Vest for Nybyen under samlet* (alternativ 1), ble vedtatt i Drammen kommune 20. desember 2016. Prosjektet har fått investeringsbeslutning i Stortingets Prop. 110 S (2018–2019), og K04-32 fra Jernbanedirektoratet. Prosjektets reguleringsplan og utbyggingsavtale ble vedtatt i Drammen kommune den 24. april 2018. Planforslaget omfatter å legge et nytt dobbeltspor på strekningen fra Drammen stasjon til Kobbervikdalen, inkludert å bygge om Drammen stasjon med 6 spor til 350 meter lange plattformer. Det bygges ut dobbeltspor på strekningen Drammen stasjon–Sundhaugen. Det gjøres ytterligere kapasitetsøkende tiltak blant annet ved å bygge et funksjonelt dobbeltspor på strekningen Sundhaugen–Gulskogen stasjon. En tunnel (kombinasjon av betongtunnel, løsmassetunnel og bergtunnel) inngår i prosjektet.⁷⁴

I Prop. 1 S (2018–2019) *Samferdselsdepartementet* ble det satt av 602 millioner kroner til byggestart for prosjektet Drammen–Kobbervikdalen. Prosjektet omfatter 9 km nytt dobbeltspor på strekningen, ombygging av Drammen stasjon. Det omfatter også 2 km dobbeltspor til Gulskogen stasjon, samt

⁷³ Brev 15. mai 2024 fra Bane NOR til Riksrevisjonen.

⁷⁴ «Drammen – Kobbervikdalen og Midlertidig hensetting Nybyen - Prosjektstyringsdokument (PSD)», datert 20. mai 2021.

utvidelse og ombygging av Gulskogen stasjon. I Prop. 1 S (2019–2020) *Samferdselsdepartementet* ble det informert om at kontrahering av entreprenører og forarbeider til de store hovedarbeidene ville fullføres høsten 2019. Disse arbeidene var planlagt startet opp ved årsskiftet 2019/2020.

I Prop. 1 S (2023–2024) *Samferdselsdepartementet* opplyses det at det er planlagt at anlegget skal tas i bruk i 2025.

6.3.1 Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i plan- og prosjekteringsfasen

Bane NOR signerte kontrakt om forberedende arbeider og jernbaneteknikk for strekningen Drammen–Gulskogen i med NRC i februar 2020 for oppstart i mars 2020. Prosjektet Drammen–Kobbervikdalen på Vestfoldbanen handlet først og fremst om arbeid med bergtunnel og dagsone.

Prosjektet fikk investeringsbeslutning i Prop.110 S (2018–2019) 10. mai 2019 med en styringsramme på 13 091 millioner kroner (2020-kr). K04-avtalen med Jernbanedirektoratet ble signert 15. oktober 2019. Samme året fremmet prosjektet en endringsmelding om endret anleggsgjennomføring ved å ta i bruk Nybyen som midlertidig togparkering og for vending av tog. Dette ga muligheten til å beholde NSI-63 anlegget og ikke etablere et midlertidig sikringsanlegg (Thales) for anleggsgjennomføringen, noe som sparte 337 millioner kroner i kostnader og endret dato for ibruktakelsen for Vestfoldbanen fra desember 2025 til oktober 2024. Det ble besluttet at dette skulle være en intern endringsmelding i Bane NOR (EU-01), og dermed ble ikke styringsrammen endret.

Våren 2020 kom resultatet av evalueringsrapporten fra departementet om hvordan Bane NOR gjennomfører blant annet arbeider som innebærer at jernbanesporet blir utilgjengelig for trafikk (såkalte brudd). Det førte til at prosjektet ikke fikk godkjent totalbrudd i oktober 2024. Det ble gjennomført en helhetlig risikovurdering av hele porteføljen (inkludert ERTMS) til Bane NOR som resulterte at prosjektet endret anleggsgjennomføringen og innkoblingsbrudd fra oktober 2024 til juli 2025.

Prosjektet fremmet forslag om utsettelse av strekningen Sundhaugen–Gulskogen. Dette ble godkjent mai 2021. Endringen betød at arbeidet med å bygge ut denne strekningen ble tatt ut av prosjektet. Det ga en kostnadsreduksjon på 1 250 millioner kroner.⁷⁵ Ifølge Samferdselsdepartementet er kostnadsreduksjonen i selve prosjektet en konsekvens av å utsette dette tiltaket til utbygging av senere tilbudsforbedringer, og ikke en reell besparelse for jernbanen totalt sett.

For at prosjektet skal ha effekt, må det gjøres tilpasninger. Det må blant annet etableres tilkomst til Sundland. Konkret omfatter Sundland-problematikken tilpasninger for å etablere ERTMS for permanent togparkering, tilpasninger for inn- og utkjøring til Sundland og togparkeringen, tiltak for å etablere «funksjonelt dobbeltspor» mellom Sundhaugen og Gulskogen, oppdatering og vedlikehold.⁷⁶

Prosjektets prognose økte med dette til 13 324 millioner kroner, det vil si 233 millioner kroner over den gjeldende styringsrammen. De følgende komponentene forklarer endringen i prognose per 2022:

⁷⁵ Referat fra møte nr. 1/2021 i prosjektutvalget.

⁷⁶ Referat fra møte nr. 1/2021 i prosjektutvalget.

	Millioner kroner
Godkjent styringsramme	13 091
Endret anleggsgjennomføring 2019	-337
Kostnadsøkning utsatt innkoblingsbrudd	336
Kostnadsøkning covid (EM under utarbeidelse)	50
Kostnadsøkning Brakerøya	73
Estimatøkning Drammen stasjon og bybroa	111
Sum prognose, ny forventet kostnad	13 324
Omfang redusert som følge av at strekningen Sundhaugen-Gulskogen er tatt ut	-1 250
Oppdatert prognose ut fra redusert omfang som følge av at strekningen Sundhaugen-Gulskogen er tatt ut	12 074

Kostnadsøkningene ble forklart slik:

- kostnadsøkninger som følge av endret innkoblingsbrudd: Tilsvarer anslagsvis besparelsen som prosjektet hadde i 2019 som følge av endret anleggsgjennomføring, og kostnadene består i hovedsak av forventet økt rigg og driftskostnader som følge av ineffektiv anleggsgjennomføring når opprinnelig bruddplan for øvrig må beholdes;
- kostnadsøkninger i forbindelse med covid-19: Kostnadsøkningene er begrenset som følge av god samhandling med entreprenøren. Størrelsen er fortsatt beheftet med noe usikkerhet avhengig av utviklingen gjennom våren;
- kostnadsøkninger Brakerøya: Prosjektet må gjøre tiltak på Brakerøya for å opprettholde tilstrekkelig kapasitet på Drammen stasjon når stasjonen er delvis stengt gjennom anleggsperioden. Detaljene i løsningen har blitt utarbeidet i senere tid;
- estimatøkning Drammen stasjon og bybroa: Det oppdaterte estimatet etter videre detaljprosjektering viser et høyere kostnadsnivå enn forutsatt i det opprinnelige estimatet. De økte kostnadene skyldes uteglemte poster. Kostnaden er hensyntatt i usikkerhetsanalysen gjennom driveren «prosjektering og modenhet», men kun i kostnadsrammen.

En usikkerhetsanalyse gjennomført i desember 2020 viste at det daværende omfanget av kostnadsøkninger truet styringsrammen. I en orientering til prosjektutvalget pekte imidlertid konserndirektør for utbygging på at flere vesentlige usikkerhetsmomenter i prosjektet ville avklares i løpet av de neste seks månedene. Prosjektet foreslo derfor at den daværende styringsrammen på 13 091 millioner kroner (2020-kr) ikke skulle endringsmeldes inntil videre. Årsaken til dette var usikkerhet rundt covid-19, markedet og det endelige estimatet. Strekningen Sundhaugen–Gulskogen skulle tas ut, og prosjektets reduserte omfang ville avklares i løpet av det neste halvåret. I tillegg ble det pekt på at administrasjonen måtte vurdere om det var grunnlag for å endringsmelde tiltakene på Brakerøya til Jernbanedirektoratet.⁷⁷

6.3.2 Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i byggefasen

Bane Nor utarbeidet i 2019 et prosjektstyringsdokument som har som formål å gi en oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet på en måte som skal gi retning og avklaringer for alle de interne aktørene, oppdragsgiveren og de relevante eksterne aktørene. Prosjektstyringsdokumentet gjennomgås etter

⁷⁷ Referat fra møte nr. 1/2021 i prosjektutvalget.

hver godkjent budsjettrevisjon og ellers ved behov, men minst én gang i året, for å sikre at prosjektet styres etter korrekt og oppdatert informasjon.

Bane NORs rapport for andre tertial 2020 peker på at utsettelsen av et innkoblingsbrudd for prosjektet Drammen–Kobbervikdalen har ført til at risikoen for lav fremdrift i prosjektet har blitt betydelig redusert, men at det er høyere risiko for kostnadsøkning ettersom sannsynligheten for tilleggskrav er større. Videre ble det informert om at det arbeides med å avklare alle konsekvenser av utsettelsen og muligheter til alternativt å presse inn merarbeid i en togfri periode sommeren 2024 for å nå den opprinnelige måldatoen.

I vedlegget til Bane NORs rapport for andre tertial 2021 rapporteres det at utbyggingen av Drammen–Kobbervikdalen først og fremst har handlet om arbeid med løsmassetunnel og kulvert. Fremdriften var på dette tidspunktet lav fordi det manglet personell som følge av innreiserestriksjoner. Det ble rapportert at prosjektet prioriterte korrektive tiltak høyt, og fulgte dem opp tett, for å hindre at personellmangelen gikk ut over arbeidet. Tre nye kontrakter ble tildelt i andre tertial 2021 til en samlet verdi på cirka 2,8 milliarder kroner og med planlagt oppstart tredje kvartal 2022. Forberedende arbeider på strekningen Drammen stasjon–Gulskogen pågikk som planlagt.

I vedlegget til Bane NORs rapport for andre tertial 2021 rapporteres det videre om at det i prosjektet ble jobbet med å optimalisere omfanget med den konsekvens at arbeidene fra Sundhaugen til og med Gulskogen stasjon utsettes og ikke gjennomføres som en del av utbyggingsprosjektet Drammen–Kobbervikdalen, med unntak av forberedende arbeider for ERTMS, kryssingsspor vest for Gulskogen og begrensede støytiltak. Det er som følge av en godkjent endringsmelding som ble oversendt av Bane NOR og godkjent av Jernbanedirektoratet i første tertial. Fremdriften for totalentreprisene med leverandør for bergtunnel og dagsone Skoger var i henhold til planen. På grunn av flytting av innkoblingsbruddet for Vestfoldbanen er kontaktledningsanlegg fra Kobbervikdalen til Holm nå planlagt ferdigstilt i 2024 og Kobbervikdalen til Drammen i 2025.

I Bane NORs rapport for første tertial 2022 ble det informert om at styringsrammen var på 13 753 millioner kroner (2022-kroner), og at fremdriften var på 44,6 prosent. Det var gul risiko for fremdrift, og på grunn av rekkefølgekrav i reguleringsplanen *Permanent togparkering Drammen* oppsto det risiko for at prosjektet ble pålagt å gjennomføre kostnadskrevenne tiltak. I Bane NORs rapport for andre tertial 2022 ble det informert om at foretaket hadde varslet om innsigelse i saken om reguleringsplanen for togparkering i Drammen. Saken var til behandling hos Kommunal- og distriktsdepartementet. Om innsigelsen ikke tas til følge, vil det medføre ekstrakostnader i prosjektet.

På spørsmål fra Riksrevisjonen om i hvor stor grad og på hvilken konkret måte kostnaden og fremdriften i prosjektet ble påvirket av koronapandemien, svarer Bane NOR at den ikke påvirket prosjektets hovedmilepæler. Prosjektet hadde force majeure-kostnader til leverandører på totalt 54,9 millioner kroner.⁷⁸

På spørsmål fra Riksrevisjonen om hva som siden 2022 har vært de vesentlige risikoene som har påvirket prosjektets styringsmål, svarer Bane NOR at prosjektets risikoregister oppdateres regelmessig, og at tiltak iverksettes for å redusere risiko. Den største risikoen er og har vært implementering av ERTMS. Arbeidet med implementeringen har hatt kategori rød siden 2019. Det er iverksatt tiltak så prosjektets ibruktakelsesdato ivaretas. Prosjektets styringsramme blir ikke utfordret som følge av denne eller øvrige risikoer.⁷⁹

I avtalerapporteringen T3 2023 (per 31. desember 2023) fremgår det at begge tunnelentreprisene på prosjektet er ferdigstilt, og at det er god fremdrift på grunnarbeider på Drammen stasjon og jernbaneteknikk. I utkast til *Vedlegg til Produksjonsplan – status per T1 2024* fremgår det at det

⁷⁸ Brev 15. mai 2024 fra Bane NOR til Riksrevisjonen.

⁷⁹ Brev 15. mai 2024 fra Bane NOR til Riksrevisjonen.

planlegges med full produksjon på prosjektet i 2024. Av dokumentet Status og verdiskaping første tertial 2024 fremgår det at det frem til da var produsert for 6 932 millioner kroner, mens den totale prognosen for prosjektet var på 13 156 mill. kroner. Prognosen for ibruktakelse av prosjektet var på dette tidspunktet estimert til 1. august 2025, mot avtalt 15. desember 2025.

6.4 Investeringsprosjektet Kleverud–Sørli (Dovrebanen)

Dobbeltsporet fra Kleverud til Sørli skal være ferdig i 2027. Prosjektet ble slått sammen med prosjektet Sørli–Åkersvika i 2021 (etter flere års separat planlegging), og disse strekningene skal bygges ut mer parallelt som *Dobbeltspor gjennom Stange kommune*.⁸⁰

Stortinget ga sin investeringsbeslutning med styringsramme for Kleverud–Sørli i statsbudsjettet for 2020 (med oppdatering i 2021) og med utvidede rammer i 2022 for fellesprosjektet Kleverud–Sørli–Åkersvika. Styringsrammen ble etablert etter den eksterne kvalitetssikringen av prosjektet (KS2) i 2019.⁸¹ Styringsrammen oppdateres til gjeldende kroneverdi i januar hvert år.

6.4.1 Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i plan- og prosjekteringsfasen

Planleggingen tar utgangspunkt i Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*, videreført i Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal Transportplan 2018–2029*. Reguleringsplan for Kleverud–Sørli ble vedtatt av Stange kommune i juni 2016. Prosjektet har gjennomgått flere usikkerhetsanalyser og kvalitetssikring av KS2 ekstern rådgiver før styringsramme ble vedtatt.

Dovre Group Consulting utførte i 2018–2019 *Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ (KS2)* for utbyggingen av Kleverud–Sørli. Kvalitetssikringen omfattet i tillegg kontraktsstrategien for hele strekningen Sørli–Åkersvika.⁸² Den viste vesentlige mangler i styringsforberedelsene til prosjektet Kleverud–Sørli, blant annet i kostnadsberegningene, i vurderingen av om fremdriftsplanen var optimal, og i forslagene til effektivisering (kutt). Kvalitetssikreren konkluderer med at «[s]tyringsunderlaget er utbedret som følge av ny dokumentasjon som ble utarbeidet i etterkant av sluttpresentasjonen, men har fortsatt noen mangler. Områdene som fortsatt er noe mangelfulle er prosjektmål, kontraktsstrategi, grensesnitt, kostnadsestimat og arbeidsomfang inkludert endringsstyring.»⁸³

Avtale om planlegging og prosjektering av infrastruktur for InterCity Dovrebanen, K03-3 (v3) ble inngått mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet 19. desember 2019. Avtalen erstattet den tidligere avtalen fra 2017. Ifølge Samferdselsdepartementet omfattet infrastrukturavtalen planlegging av alle prosjekter i planfase som skal realisere InterCity Dovrebanen, som Kleverud–Sørli–Åkersvika er et delprosjekt av. Avtalen innebærer all planlegging og prosjektering inkl. ekstern kvalitetssikring (KS2) (som da allerede var utført), jf. omtale ovenfor, slik at det senere kan inngås en avtale om bygging (K04). Vederlaget for planlegging og prosjektering skulle videreføres i styringsrammen for utbyggingen (i K04-avtale).

⁸⁰ Jf. <https://www.banenor.no/prosjekter/alle-prosjekter/dobbeltspor-gjennom-stange-kommune/#toc-nyheter-fra-prosjektet-5>. Til sammen skal det bygges 29,7 km med dobbeltspor. Det omfatter ca. 15,8 km nytt dobbeltspor mellom Kleverud og Sørli, ny Tangen stasjon, og ny Hamar omformerstasjon. Ettersom utbyggingsprosjektet opprinnelig var to prosjekter, har planarbeidet for strekningene skjedd ulikt i tid. Reguleringsplanen for Kleverud–Sørli ble vedtatt av Stange kommunestyre 22. juni i 2016. Reguleringsplanen for Sørli–Åkersvika ble vedtatt av Stange kommunestyre 17. juni i 2020.

⁸¹ Utgangspunktet for styringsrammen er statsbudsjettet 2020 og godkjent K03-3v3-EM16 fra september 2020, som gir prosjektet 30 millioner kroner mer midler siden prosjektgjennomføringen forlenges. I tillegg er det gjennom E08-KS EM001 flyttet 130 millioner kroner fra Sørli–Åkersvika til Kleverud–Sørli.

⁸² Dovre Group Consulting. (2019, 1. april). *Kleverud–Sørli - Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ (KS2)*.

⁸³ Dovre viser på s. 31 til «Prioriteten av resultatmål vurderes å ikke være tilstrekkelig ivarettatt i prosjektforberedelsene. Resultatmålet på kostnad er ikke i henhold til resultatene fra nytt estimat og ny usikkerhetsanalyse, og bør oppdateres. Kostnad har høy prioritet, og omfangsstyring vil bli viktig for å sikre at kostnads målet nås. Kvalitetsmålene kan se ut til å ligge fast, og vi stiller spørsmål ved om prioriteringsrekkefølgen er reell. For å sikre at prosjektet når kostnads målet, bør det etableres en omfangsrik og realistisk kuttliste som er forankret hos Jernbanedirektoratet og i kontrakten med entreprenører. Samtidig bør det etableres gode rutiner for å holde streng kostnadskontroll, herunder gjennomføring av jevnlig usikkerhetsanalyser og konkrete tidspunkt for beslutning om kutt. Fremdriftsplan med byggestart 2020 og idriftsettelse 2026 gir en gjennomføringstid på mellom 6–7 år, noe som fremstår som relativt lenge sammenlignet med andre IC-prosjekter. En for lang gjennomføringstid vil medføre unødvendig høye byggherrekostnader og rigg og drift kostnader. Det anbefales å se nærmere på fremdriftsplanen for å sikre en kostnadsoptimal gjennomføringstid.»

Bane NOR viser til at optimaliseringsarbeidet basert på KS2 ble gjort først etter at Stortinget hadde tatt investeringsbeslutningen i 2020, med blant annet endring av fremdriftsplan. Basisestimatet ble også økt med 450 millioner kroner (for bemanning, prosjektering av byggeplan, rigg- og driftsentreprenør, endringer i beredskapsinstallasjon i tunnel og økning av godstoglengde fra 600 til 740 meter).⁸⁴

Den første entreprenørkontrakten om selve byggingen⁸⁵ og en rådgiverkontrakt ble avlyst i mars 2020, da koronapandemien inntraff, på grunn av økonomisk usikkerhet samlet sett, samtidig som entreprenørene i de fleste prosjektene meldte force majeure.⁸⁶ Prosjektet ble startet på nytt med midler fra revidert nasjonalbudsjett 2020, og kontrakten for Tangenvika jernbanebru ble lagt ut for prekvalifisering på høsten. Rådgiverkontrakt og kontrakt skulle få prekvalifisering i løpet av 2021.

I endringsmelding (EM16, godkjent 3. september 2020) til avtale K03-3 (v3) står det at det er behov for å utsette ibruktakelsen for strekningen fra 2026 til 2027 fordi Bane NOR avlyste to konkurranser om delprosjekter i 2020.⁸⁷ Dette hadde sammenheng med de årlige budsjettrammene til Bane NORs investeringsportefølje samt at strekningen Sørli–Åkersvika skulle samordnes med Kleverud–Sørli for at begge strekningene skulle tas i bruk samtidig. Endrede forutsetninger med stans og ett år senere ferdigstillelse økte byggherrekostnadene for Bane NOR med om lag 30 millioner kroner og økte prosjektets styringsramme. Kontrakter for Tangenvika jernbanebru og for Hestnestunnelen ble signert høsten 2021.

6.4.2 Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i byggefasen

Bane NOR utarbeidet detaljplan for utbyggingen på grunnlag av K03-03 v2 IC Dovre og en endringsmelding. *Avtale om bygging av infrastruktur (K04-36) Kleverud – Sørli* ble inngått mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet i februar 2021. Styringsrammen var 7 316 millioner kroner i 2020-kroner.⁸⁸

Styringsrammen for hele prosjektet er brutt ned på gjeldende kontraktstruktur- og prosjektorganisasjon i Bane NOR.⁸⁹ Prosjektet følger Bane NORs prosjektmodell for store prosjekter.⁹⁰

Et nytt prosjektstyringsdokument (Prosjektstyringsbasis) ble opprettet i 2022 for fellesprosjektet Kleverud–Sørli og Sørli–Åkersvika, som erstatter det som kun gjaldt for Kleverud–Sørli fra 2021.⁹¹ I prosjektstyringsdokumentet til Bane NOR fra 2022 har delprosjektet Kleverud–Sørli et styringsmål på 7 900 millioner kroner og fastpris på 1 milliard mer: 8 900 millioner kroner. Målet om å optimalisere kostnadene for selve strekningen Kleverud–Sørli er opprettholdt selv om styringsmålet ble endret. Prosjektstyringsdokumentet omtaler hvordan utbyggingen skal foregå, fra prosjektstyring, kvalitets-sikring, kostnadsrammer med mer. Det vises overordnet en utvikling av kostnadsestimatet og forventet tillegg/margin for tre år. Detaljfremdriftsplanen viser fremdriften for byggetiltak brutt ned per måned/periode helt frem til 2027. Ingen nye forslag til kostnadskutt er lagt inn for fellesprosjektet for strekningen i prosjektstyringsdokumentet.

Kontraktene om totalentrepriser innebærer at entreprenørene selv vil etablere fremdriftsplaner og kostnadsoverslag, og Bane NOR har satt inn et tiltak i prosjektstyringsdokumentet om at det må følges opp at entreprenørene arbeider for kostnadsoptimalisering. Kontraktskrav skal følges systematisk opp gjennom byggherrens kontrollplan, jevnlige møter og månedlig rapportering.

⁸⁴ Brev 15. mai 2024 fra Bane NOR til Riksrevisjonen.

⁸⁵ Tangenvika jernbanebru er kritisk for fremdriften. Senere oppstart ga forsinket ibruktakelse og/eller kostnadsøkning ved mindre rasjonell gjennomføring.

⁸⁶ Bane NORs tertialrapport for første tertial 2020.

⁸⁷ For totalentreprisen for Tangenvika jernbanebru og ny rådgiverkontrakt for strekningen Kleverud–Åkersvika.

⁸⁸ Vederlaget for denne avtalen utgjør styringsrammen med fradrag for utbetalt vederlag 532,9 millioner kroner for planlegging og prosjektering under avtalen K03-03 v3. Vederlaget utgjør 6 783,1 millioner kr. Opprinnelig var rammen fastsatt til 7 286 millioner kroner i 2020-kroner, omtalt i Prop. 1 S (2019–2020).

⁸⁹ Prosjektstyringsbasis (PSB) er det overordnede styringsdokumentet (STY – 605148 *Mal for PSB i Utbygging*), *Utbygging Eidsvoll – Hamar (UEH)*, *Kleverud – Sørli, Prosjektstyringsbasis (PSB)*, og vil dekke kravene innenfor kostnad og fremdrift omhandlet i prosjektstyringsdokumentet (PSD).

⁹⁰ ISY Prosjektøkonomi brukes til kostnadsoppfølging, men erstattes av Omega365 i januar 2023. Primavera (P6) benyttes til fremdriftsplanlegging.

Prosjektet følger Bane NORs styrende dokument STY-605066 *Endringshåndtering i utbyggingsdivisjonen*.

⁹¹ *Utbygging Eidsvoll – Hamar (UEH), Prosjektstyringsdokument (PSD)*, datert 30. november 2022.

Bane NOR styrer årlig etter marginer for kostnadsøkninger/optimaliseringer i dette prosjektet. I 2020–2021 ble marginen økt da en midlertidig bru på Sørli ble tatt ut av prosjektomfanget, og i 2021–2022 var det budsjettert med antatt kontraktsvekst i 2022, men uten at det fremgår eventuelle endringer i marginer. I 2022–2023 var det lagt inn at basiskostnaden på totalentreprisene ville øke, samt kontraktsvekst, noe som utgjorde en samlet økning på 299 millioner kroner. I løpet av 2022 ble arbeidet med konkurransegrunnlaget for kontrakten for fellesprosjektet fire måneder forsinket. Det gjorde at det påløp mindre kostnader i 2023 enn forutsatt, og at interne delmilepæler i prosjektet ble flyttet. Nettoendring var en reduksjon av margin på 169 millioner kroner i 2023. Bane NOR så likevel ingen grunn til å endre ibruktakelsesdato i 2027 på grunn av dette.

I endringsmelding nr. K04-36 EM01, *Reduksjon i dimensjonerende godstoglengde*, fra august 2021, ville Jernbanedirektoratet at Bane NOR skulle bygge med tanke på kortere godstoglengder enn det som det tidligere var inngått avtale om for byggingen av Dovrebanen.⁹² Bane NOR skulle forsøke å få til kostnadsbesparelser, selv om foretaket mente at denne endringen ble varslet sent i prosjekteringen.⁹³ Bane NOR oppgir i 2024 at den anslåtte besparelsen er på 50–100 millioner kroner, primært som følge av redusert fylling ved Tangen stasjon.⁹⁴

Høsten 2021 ble det fremforhandlet nye avtaler med Jernbanedirektoratet. Her ble Kleverud–Sørli–Åkersvika innlemmet i en ny Effektpakke, E08. Først senere, i styremøte i Bane NOR SF 1. april 2022, ble det avklart at foretaket skulle inngå avtale med Jernbanedirektoratet om fastpris på effektpakke prosjektene Kleverud–Sørli og Sørli–Åkersvika på en samlet sum på 15,8 mrd. kroner.⁹⁵ Dette tilsvarer «P70». Kostnadsrammen for prosjektene er 16,8 mrd. kroner og styringsrammen er 14,4 mrd. kroner. Gjennom E08-effektpakken ble 130 mill. kroner flyttet fra prosjektet Sørli–Åkersvika til Kleverud–Sørli-utbyggingen, slik at styringsrammen her økte tilsvarende.

På Bane NORs nettside oppgis det at «de [strekningene] skal bygges ut parallelt for å hente ut synergier og få mer jernbane for pengene». Kontorrigg skal samlokaliseres, og fellespersonell som har god kjennskap til begge prosjekter og kan se helheten, skal bidra på tvers av prosjektene ved behov. Prosjektet Kleverud–Sørli–Åkersvika hadde gjennomført en omfattende optimalisering på kort tid før det ble inngått avtale om fastpris i 2022, med en forventet besparelse på 1,2 milliarder kroner. Det er likevel ifølge Bane NOR en risiko for at all optimaliseringen ikke får full effekt, og estimatene for optimaliseringen er også noe usikre.⁹⁶ Videre oppgis det at «[t]otaleffekten vil vise seg når prosjektet er ferdig».⁹⁷

Det er planlagt fire totalentrepriser til leverandører som skal stå for utbyggingen.⁹⁸ Begge kontraktene fikk en høyere kontraktsverdi enn opprinnelig estimert av Bane NOR da de ble inngått. Bane NOR mener likevel at risikoen ble redusert betydelig av konkurranseformen med konkurransepreget dialog med et års varighet før kontrakten ble inngått. Det gjorde at entreprenøren fikk god tid til å sette seg inn i prosjektets risiko og foreslå endringer i både løsningen og kontrakten. I Bane NORs rapportering fra sent 2021 rapporteres det om samkjøringen med prosjektet Sørli–Åkersvika. Denne har høy risiko for økt sluttkostnad. Det er fokus på å realisere gevinster ved å kjøre prosjektet med felles planer og samme organisasjon som Kleverud–Sørli. Siden 2022 har de vesentlige risikoene som har påvirket

⁹² Gjennom Jernbanedirektoratets arbeid med *Godsstrategi NTP 2022–2033* kom det frem at tidligere anbefalt godstoglengde ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt på flere innenlandske relasjoner eller gunstig for kombitransport på jernbane sin konkurranseevne. For den kommende NTP-perioden ble det derfor anbefalt å endre dimensjonerende togglengde på enkelte relasjoner. For relasjonen Oslo – Trondheim/Åndalsnes tilrettelegges for 650 meter lange godstog, og at dette også skal gjelde som dimensjonerende togglengde på lang sikt.

⁹³ Bane NOR varslet at det er usikkerhet om den reelle besparelsen. «Det er tidligere antydnet at besparelsen for prosjektet vil være opptil 8 millioner kroner, men det vil også påløpe prosjekteringskostnader og begrensninger i handlingsrom grunnet endrede forutsetninger sent i planleggingsprosessen. Prosjektet vil, dersom dimensjonerende togglengder reduseres, forsøke å optimalisere sporplanene på Tangen stasjon grunnet økt handlingsrom.»

⁹⁴ Brev 15. mai 2024 fra Bane NOR til Riksrevisjonen.

⁹⁵ Styremøte Bane NOR sak 6 1. april 2022.

⁹⁶ Styremøte Bane NOR sak 6 1. april 2022.

⁹⁷ Brev 15. mai 2024 fra Bane NOR til Riksrevisjonen.

⁹⁸ Prosjektet signerte kontrakt for bygging av KS-1 Hestnestunnelen med Veidekke den 15. mars 2022. Den 22. april ble det også inngått avtale med Implenia Norge AS for KS-2 Tangenvika Jernbanebru. Kontrakten for KS-3 ble lagt ut 30. september med forventet oppstart i slutten av 2023.

prosjektets styringsmål, vært høye priser på kontraktene for Hestnestunnelen og Tangenvika, men styringsrammen ble økt nettopp for å ha margin nok til å møte den forventede veksten i kontraktene.⁹⁹

Entreprisen på fellesprosjektet Kleverud–Sørli–Åkersvika er en underbygningsentreprise som ble tildelt en entreprenør i november 2023. Bane NOR opplyser at de tre store entreprisene er i gang med utbyggingen av strekningen per april 2024. Selve byggingen av dobbeltspor gjennom Stange skjer først etter sommeren 2024. Ifølge Bane NOR vil det bli gjort enkelte endringer i reguleringsplanen første halvår 2024, men det skal ikke påvirke gjennomføringstiden eller kostnadene.¹⁰⁰ I tillegg er prosjektet omtalt i Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036*, som ble lagt frem av regjeringen i mars 2024. Stortinget behandlet planen i juni 2024. Det legges i utgangspunktet opp til å videreføre prosjektet for ferdigstillelse i 2027.

6.5 Investeringsprosjektet Nygårdstangen–Bergen–Fløen (Bergensbanen)

Investeringsprosjektet Nygårdstangen–Bergen–Fløen fullfører dobbeltsporet mellom Bergen og Arna og moderniserer Nygårdstangen godsterminal. Byggingen av dobbeltspor mellom Bergen og Arna består i utgangspunktet av to prosjekter: ny tunnel fra Arna til Fløen og dobbeltspor fra Fløen til Bergen med nytt signal- og sikringsanlegg. Dobbeltsporet ble tatt i bruk 1. mai og ble offisielt åpnet 14. mai 2024, slik at effekter og togtilbud som var avtalefestet i effektpakken ble realisert i mai 2024. Det pågår etterarbeider etter ibruktakelsen før endelig avslutning av prosjektet.

Stortingets investeringsbeslutning med styringsramme for Nygårdstangen–Bergen–Fløen ble vedtatt 11. juni 2021 etter den eksterne kvalitetssikringen av prosjektet (KS2) i november 2020. Planlagt ferdigstillelse var da i 2025. Alle påløpte kostnader for prosjektet fra utredning til planlagt ferdigstilling i perioden 2017–2025 var tatt inn i den totale styringsrammen.

6.5.1 Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i plan- og prosjekteringsfasen

Prosjektet hadde vært på planleggingsstadiet i mange år før Stortinget besluttet styringsrammen. Dobbeltspor fra Bergen stasjon til Fløen ble første gang omtalt i St.prp. nr. 1 (2004–2005). Planleggingen av prosjektet ble tatt opp igjen i 2014 i forbindelse med utbygging Arna–Fløen. I Prop. 1 S (2014–2015) *Samferdselsdepartementet* ble det redegjort for mulig kostnadsøkning og risiko. I Prop. 1 S (2016–2017) *Samferdselsdepartementet* ble det foreslått å bevilge 323 millioner kroner i 2017 til videre planlegging av anleggsarbeidene på delprosjektet. Det ble informert om at nye grunnundersøkelser og kartlegging av eksisterende infrastruktur hadde avdekket et omfattende behov for å fornye infrastrukturen, som var i vesentlig dårligere forfatning enn forutsatt i det opprinnelige planunderlaget. Videre ble det gjort rede for at gjennomgangen hadde vesentlige konsekvenser for de tekniske løsningene og totalkostnadene for strekningen. Det ble også opplyst at det ikke kunne inngås nye forpliktelser for delprosjektet som strakk seg ut over 2017 før forslag til ny kostnadsramme for Arna–Bergen/Bergen–Fløen var behandlet av Stortinget.

Det ble inngått to avtaler i planleggingsfasen:

- avtale mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR om planlegging og prosjektering av infrastruktur: K03-19 Bergen–Fløen
- avtale fra 31. januar 2017 mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR om samlet planlegging og prosjektering av infrastruktur, som så ble erstattet av avtale K03-35 Bergen–Fløen–Nygårdstangen godsterminal Hensetting Bergen m/grensesnitt fra 2. februar 2018

⁹⁹ Brev 15. mai 2024 fra Bane NOR til Riksrevisjonen.

¹⁰⁰ I april 2024 varslet Bane NOR at det er startet arbeid med å justere den tidligere vedtatte reguleringsplanen for nytt dobbeltspor på del av strekningen, jf. omtale på foretakets nettsider.

K03-35 handler om planlegging av nytt dobbeltspor mellom Bergen og Fløen samt ombygging av Nygårdstangen godsterminal for å øke kapasiteten og permanent hensetting i Bergensområdet. Til K03-35 ble det sendt inn endringsmelding om nytt styringsmål 2. august 2018, etter at Samferdselsdepartementet fastsatte et felles styringsmål for Fløen–Bergen, Nygårdstangen godsterminal og hensetting Bergen.

Prosjektet Nygårdstangen–Bergen–Fløen ble fra 2019 gjennomført i henhold til Bane NORs prosjektmodell for store prosjekter. Konseptet for prosjektet ble definert høsten 2019 i samarbeid mellom ulike divisjoner i foretaket. Det ble følgelig etablert en prosjektavtale internt på tvers av divisjonene i Bane NOR for planlegging i henhold til avtale K03-35. Endringer som avviker fra prosjektavtalen, har også gjennom prosjektet blitt håndtert med involvering fra aktuelle divisjoner. Prosjektstrategi for Nygårdstangen–Bergen–Fløen ble vedtatt 28. september 2020.

Etter at Bane NOR hadde utformet et grunnlagsdokument for prosjektet og alternative løsninger etter dialog med Jernbanedirektoratet, ble det utformet en *Teknisk Detaljplan for endelig anlegg, Bergensbanen (Dale) – Bergen, Bergen stasjon*. Formålet var å detaljere og beskrive løsningene for Bergen stasjon og Nygårdstangen godsterminal på strekningen Nygårdstangen–Bergen–Fløen samt å dokumentere kostnadene og gjennomførbarheten ved disse. Foruten dette dokumentet inngår en rekke fagnotater og -rapporter, tegninger og 3D-modeller i den tekniske detaljplanen, men rapporten inneholder ikke kapitler for kostnader og gjennomførbarhet.

Basert på grunnlagsdokumentet og teknisk detaljplan ble det utført ekstern kvalitetssikring, KS2. På oppdrag for Bane NOR gjennomførte Atkins Norge, Nordic Infra og Oslo Economics i 2020 *Kvalitetssikring Nygårdstangen–Bergen–Fløen*, datert 30. november 2020.¹⁰¹

Kvalitetssikringen viste at planlagt styring og organisering av prosjektet var godt ivaretatt, men at det var en stor organisasjon i Bane NOR som var involvert. Prosjektet hadde utredet flere mulige kontraktstrategier, og kvalitetssikrerne støttet den foreslåtte modellen med én hovedentreprenør. Kvalitetssikrerne mente at anleggsgjennomføringen var krevende og prosjektets arbeid med planleggingen i hovedsak var bra når det gjaldt prosjektfasen, men at videre detaljering og samordning var avgjørende. Kvalitetssikrernes usikkerhetsanalyse viste noe større usikkerhetsspenn enn prosjektets. Kvalitetssikrernes P50 og anbefalt styringsramme for investeringskostnadene var 3 170 millioner kroner (2019-prisnivå, ekskl. mva.). Anbefalt kostnadsramme (P85, ingen innlagte reelle kuttmuligheter) var på 3 910 millioner kroner. Kostnadsrammen inkluderte et påslag på 130 millioner kroner for flere potensielle hendelser med betydelige kostnadskonsekvenser.

Foretaket arbeidet i 2020 med å optimalisere arealene for å gjøre Nygårdstangen godsterminal klar for mer effektiv og fremtidsorientert bruk.¹⁰² Det ble så i november 2020 oversendt endringsmeldinger til Jernbanedirektoratet. Det meste gjaldt endringer som følge av at de to delprosjektene Arna–Fløen og Bergen–Fløen hadde fått endret prosjektering. Endringsmeldingen *K04-2 EM07 Flytting av omfang til NBF* gjaldt forenkling av byggefasen og ibruktakelsen av dobbeltspor Arna–Bergen. Det var ifølge Bane NOR hensiktsmessig å overføre den siste fasen av et nytt signalanlegg og ferdigstillelsen av jernbanetekniske arbeider i Fløen. Foretaket anbefalte at 55 millioner kroner (2020-kr) flyttes fra Arna–Fløen-prosjektet til Nygårdstangen–Bergen–Fløen. Endringsmelding *K04-2 EM06 Ekstrakostnader Covid-19* viste til at foretaket hadde identifisert noen merkostnader i Arna–Fløen-prosjektet som følge av covid-19-effekter, som kunne føre til at gjennomføringen av prosjektet ble forsinket. Disse endringsmeldingene ble godkjent av Jernbanedirektoratet i begynnelsen av 2021.

¹⁰¹ Atkins Norge, Nordic Infra og Oslo Economics: "Kvalitetssikring Nygårdstangen–Bergen–Fløen, Oppdragsgiver: Bane NOR" datert 30. november 2020

¹⁰² *Avtalerapportering Bane NOR – Jernbanedirektoratet pr. 31. august 2020 Vedlegg til tertialrapport (for andre tertial 2020).*

6.5.2 Bane NORs kostnadsstyring og oppfølging i byggefasen

På grunnlag av endringer Bane NOR gjorde etter kvalitetssikringen, og den vedtatte styringsrammen fra Stortinget fra juni 2021, ble det inngått *Avtale mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR om bygging av infrastruktur (K04-54) Fløen – Bergen, Nygårdstangen* den 31. august 2021.¹⁰³

Bane NOR gjennomførte en konkurranse for hovedentreprise for byggingen i tredje tertial 2021. Prosjektet skulle få byggestart gjennom entreprenør våren 2022.

Fra 2022 ble prosjektet Nygårdstangen–Bergen–Fløen innlemmet i en av effektpakkene som Jernbanedirektoratet og Bane NOR etablerte, i Effektpakke E06. I rapporteringen om effektpakken gjennom hele 2022 vises det til at prosjektet ligger an til å nå prosjektmålene og datoen for ferdigstillelse. Det var ingen vesentlig risiko for å ikke overholde kostnadsrammen, og kostnad og ibruktakelse er i henhold til planen, samt at det var anslått at effektene ville realiseres. Medio 2022 rapporterer Bane NOR om «[h]øy produktivitetsaktivitet i hovedentreprisen, og omfanget i det kritiske sommerbruddet ble gjennomført som planlagt. Fokusområder utover høsten [2022] er på utnyttelse av 4 ukers brudd med gods-i-slot (nov-des) sammen med Arna-Fløen.»¹⁰⁴

I dokumentet *Rapportering iht. Rammeavtalens pkt. 6.1 Bane NOR – Samferdselsdepartementet Pr. 30. april 2022* viste Bane NOR til at prosjektet har raskere fremdrift enn planen, med planlagt ferdigstillelse flere måneder før avtalt ibruktakelse i K04-avtalen med Jernbanedirektoratet. I sin presentasjon til *Kontaktmøte nr. 4 2023, 5. desember 2023* rapporterte Bane NOR også at prognosen på kostnadsrammen var innenfor avtalen. Den største risikoen i prosjektet handlet på dette tidspunktet om testing av sikringsanlegget og godkjenning av lokal operatørplass for fjernstyring.

Bane NOR hadde en aktiv slutfase av prosjektet frem til mai 2024. Enkelte tiltak ble gjennomført for å sikre omgivelsene gode bruksarealer, og ulike målinger og tilpasninger. Foretaket la også ut nyhetsbrev om status og aktiviteter som skulle gjøres i mars og april 2024.¹⁰⁵

Bane NOR opplyser i brev til Riksrevisjonen at prosjektet ikke ble påvirket av koronapandemien i nevneverdig grad. Pandemien ga noe lengre ledetid på enkelte komponenter, noe som gjorde at noen delmilepæler ble forskjøvet underveis i byggingen, men det vises til at dette ble håndtert slik at det ikke påvirket ferdigstillelse. Foretaket oppgir at de vesentlige risikoene som har påvirket prosjektets styringsmål, har handlet om å gjennomføre arbeidet trygt og effektivt, samtidig som det har vært drift på Bergen stasjon og Nygårdstangen godsterminal. Risikoen har ifølge Bane NOR vært håndtert gjennom utstrakt koordinering på tvers av entrepriser (entreprenørene som sto for utbyggingen) og interessenter.¹⁰⁶

Bane NOR viser til at prosjektet er trukket frem som svært godt gjennomført og blir bruk som eksempel for andre prosjekter i foretaket. Et viktig læringspunkt var samarbeid med aktørene som ble påvirket av arbeidet. I prosjektet var det et svært tett og godt samarbeid med godsnæringen om endringen som måtte gjøres i Nygårdstangen-delen i perioden 2019 til 2020. Dette økte kapasiteten på Nygårdstangen, gjorde driftssituasjonen mer bærekraftig og forenklet i stor grad anleggsgjennomføringen. Videre ble det jobbet tett med sentrale interessenter slik at man fullførte detaljprosjektering, ekstern kvalitetssikring og investeringsbeslutning ett år før tiden. Et konkret læringspunkt er å forankre løsning internt i Bane NOR, og med alle sentrale interessenter, før videre detaljprosjektering.¹⁰⁷

¹⁰³ Avtalen gjelder fullføring av dobbeltspor Arna-Bergen gjennom etablering av dobbeltspor Fløen-Bergen og nødvendig tilpasning av sporplan på Bergen stasjon for å muliggjøre økt frekvens, regularitet og oppetid på Bergensbanen, togparkering, samt modernisering av Nygårdstangen godsterminal med etablering av fire lastespor for minimum 600 meter lange godstog trukket av elektriske lok og tilrettelagt for direkte utkjør.

¹⁰⁴ Tertialrapportering for første og andre tertial 2022 til Jernbanedirektoratet fra Bane NOR SF.

¹⁰⁵ Jf. et nyhetsbrev på Bane NORs nettsider fra mars 2024.

¹⁰⁶ Brev 15. mai 2024 fra Bane NOR til Riksrevisjonen.

¹⁰⁷ Brev 15. mai 2024 fra Bane NOR til Riksrevisjonen.

6.6 Departementets oppfølging av Bane NORs investeringsprosjekter

Styret i Bane NOR rapporterer hvert tertial til Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet. Fra og med januar 2022 ble det innført effektpakker, fastprisavtaler og porteføljestyling for de store investeringsprosjektene, som skulle sikre bedre kostnadskontroll og styringsinformasjon om Bane NORs investeringer. Som følge av dette har Bane NOR fra og med 2022 rapportert en egen avtalerapport til Jernbanedirektoratet, som frem til 2024 også lå vedlagt tertialrapporten som Bane NOR sender til Samferdselsdepartementet. Rapporteringen følges opp av departementet i den etablerte styringsdialogen i form av blant annet kontaktmøter med Bane NOR og etatsstyringsmøter med Jernbanedirektoratet.¹⁰⁸

I tillegg mottar departementet en kopi av styremøteprotokollene fra Bane NOR, som gir informasjon om hvordan styret vurderer hvert enkelt prosjekt og relasjonen til Jernbanedirektoratet. Gjennom all informasjonen departementet har tilgjengelig, både om gjennomgående utfordringer i styringen av investeringene, om effektpakker og om enkeltprosjekter, vil departementet kunne tilegne seg god innsikt i både kostnadsstyringen og fremdriften i prosjektporteføljen.

6.6.1 Involvering i de fire investeringsprosjektene

Investeringsprosjektet Sandbukta–Moss–Såstad (Østfoldbanen)

På Samferdselsdepartementets etatsstyringsmøte med Jernbanedirektoratet 19. januar 2021 orienterte direktoratet om at det var utfordringer med kostnadsoverskridelser og forsinkelser på viktige utbyggingsprosjekter, og at det var gjennomført evalueringer på Østfoldbanen som viste for optimistiske anslag ved estimering og usikkerhetsanalyse for planleggingsfasen, inkludert KS2. Videre orienterte direktoratet om at det hadde vært for lite kunnskap om grunnforholdene for prosjektet. Jernbanedirektoratet mente en mulig løsning kunne være å involvere entreprenører tidlig gjennom bruk av samspillskontrakt. Bane NOR hadde meldt om at styringsrammen økte med 2,2 milliarder kroner for prosjektet, og at kostnadsrammen økte med totalt 7,2 milliarder kroner. Det skyldes blant annet vanskelige grunnforhold. Statsråden spurte om hvilken tillit man kunne ha til disse tallene, og understreket at gjennomføringen av prosjektet var viktig for å ta ut effekter, og at det var krevende med overskridelser.

På Samferdselsdepartementets etatsstyringsmøte med Jernbanedirektoratet 27. oktober 2021 rapporterte direktoratet om betydelig risiko for at styrings- og kostnadsrammer for investeringsprosjektene overskrides. Risikoen hadde økt siden første tertial, og det ble opplyst at situasjonen ville følges opp gjennom avtaleregimet, som sammen med innføring av porteføljestyling har som mål å bidra til kostnadskontroll. Det ble orientert om at det er risiko for kostnadsøkning og forsinkelse også på prosjektet Sandbukta–Moss–Såstad. Departementet ba Jernbanedirektoratet utdype om kostnadsøkningen gjaldt kostnads- eller styringsrammen, og om økte kostnader skyldtes konsekvenser av koronapandemien. Direktoratet svarte at kostnadsrisikoen blant annet skyldes økte markedspriser og konsekvenser av koronapandemien. Det var usikkert om dette var utfordringer som ville vedvare i 2022. Per 27. oktober 2021 var det tilgang på materialer og personell som skulle inn i landet, men det var leveranseproblemer i hele Europa.

I prosjekter der det over tid har vært store utfordringer med fremdriften, oppgir departementet at det bruker styringsinformasjon rapportert fra Jernbanedirektoratet og Bane NOR til å holde seg orientert om utviklingen i prosjektet. Departementet oppgir at Sandbukta–Moss–Såstad er et slikt prosjekt.

¹⁰⁸ Samferdselsdepartementet oppgir at fra og med 2024 erstattes kontaktmøter med oppfølgingsmøter med en fagdel og en eierdel.

Rapporter fra disse virksomhetene gjennomgås i departementet og brukes som utgangspunkt for agenda, spørsmål og dialog for etatsstyrings- og oppfølgingsmøter med virksomhetene.¹⁰⁹

I forbindelse med fastsettelse av ny kostnadsramme for prosjektet Sandbukta–Moss–Såstad har departementet gjennomført en ekstra KS2 for å sikre tilstrekkelig kvalitet før økning av kostnadsrammen.¹¹⁰

Investeringsprosjektet Drammen–Kobbervikdalen (Vestfoldbanen)

I kontaktmøtet 18. juni 2021 om Bane NORs rapportering for første tertial 2021 fremkom det at

- løsmassene er av dårligere kvalitet enn prosjektet tidligere har lagt til grunn
- det trengs mer tid, og det påløper økte kostnader til sikring
- Sundhaugen–Gulskogen er tatt ut av prosjektet
- styringsrammen er truet av markedsusikkerhet, korona og utfordringer i enkelte delentrepriser
- prosjektet har rød risiko og er nummer 3 på risikolisten, etter Follobanen og SMS-prosjektet

I etatsstyringsmøtet 28. juni 2021 orienterte Jernbanedirektoratet om investeringsprosjektene som hadde hatt størst risiko for konsekvenser av koronapandemien. Prosjektet Drammen–Kobbervikdalen var blant disse. Også i etatsstyringsmøtet 27. oktober 2021 orienterte Jernbanedirektoratet om prosjekter hvor det var risiko for kostnadsøkninger og/eller forsinkelser. Prosjektet Drammen–Kobbervikdalen var fortsatt blant disse.

I Bane NORs rapportering for tredje tertial 2022 fremgår det at risikoen for effektpakke E04 som prosjektet inngår i, var redusert fra rødt til gult, og at risikoen holdt seg på gult frem til den ble redusert til grønt i rapporteringen for tredje tertial 2023.

Investeringsprosjektet Kleverud–Sørli (Dovrebanen)

I prosjektet Kleverud–Sørli(–Åkersvika) fremgår det av dokumentasjonen at departementet ikke har satt i gang særskilte tiltak i oppfølgingen på grunnlag av rapporteringen som er mottatt fra både Bane NOR og Jernbanedirektoratet fra årene 2020–2023. Departementet hadde imidlertid en aktiv rolle før prosjektet startet opp med utlysninger av kontrakter for selve utbyggingen av strekningen.

Regjeringen foreslo i revidert nasjonalbudsjett for 2020, i Prop. 117 S (2019–2020) å utsette utbyggingen av Kleverud–Sørli, som igjen ville medføre et redusert bevilgningsbehov i 2020 og 2021. Byggestart skulle vurderes i forbindelse med statsbudsjett i 2022. Ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett ble det likevel bestemt av flertallet på Stortinget at det skulle bevilges 55 mill. kroner til strekningen Kleverud–Sørli–Åkersvika. Midlene skulle benyttes til å gjenopptarte prosjektet i Bane NOR med prosessen med prekvalifisering av to entrepriser, og Samferdselsdepartementet skulle presisere dette i oppdrag til Jernbanedirektoratet. Ifølge samferdselsministeren var tidspunktet for ferdigstilling av Kleverud–Sørli likevel usikkert.¹¹¹ Dokumentasjonen viser at det var uklart om det var Bane NOR eller departementet som skulle ta beslutningen om å starte opp Kleverud–Sørli igjen. Regjeringen hadde også interne avklaringer. Det var Bane NORs styre som formelt måtte fatte beslutning om ny oppstart. Det ble gjort høsten 2020.¹¹²

Bane NOR rapporterte gjennom 2020 og 2021 om fremdriften og kostnadsprognoser på prosjektet og om endringsmelding for prosjektet, som ga økt styringsramme og ny tid for ibruktakelse i 2027. Overordnet risiko for Kleverud–Sørli hadde blitt større i løpet av første halvår 2021.¹¹³ Gjennom 2022

¹⁰⁹ Brev 24. mai 2024 fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen.

¹¹⁰ Brev 24. mai 2024 fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen.

¹¹¹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlig-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=80295> Skriftlig spørsmål fra Sverre Myrli (A) til samferdselsministeren. Dokument nr. 15:1968 (2019-2020). Sendt: 18.06.2020. Besvart: 26.06.2020 av samferdselsminister Knut Arild Hareide.

¹¹² Internt notat i Samferdselsdepartementet om vurderinger før kontaktmøtet med Bane NOR 16.10.2020, 12. oktober 2020, Vurdering 2. tertial 2020 – Bane NOR SF.

¹¹³ Prosjektrisiko august 2021 (tertiar 1 2021).

og 2023 rapporteres det på fremdrift og at prosjektet enkelte tider har fått høyere risiko. I dialogen i 2023 rapporterer Bane NOR som oftest om at Kleverud–Sørli er innenfor prognostisert sluttkostnad og ibruktakelse i avtalt styringsramme.¹¹⁴ Jernbanedirektoratet rapporterte også flere ganger om stor risiko for kostnadsoverskridelser på Sørli–Åkersvika. Samferdselsdepartementet har ikke referatført eller dokumentert at prosjektet er fulgt opp med innspill og/eller tiltak fra departementets side i dialogen med verken Bane NOR eller direktoratet.

Investeringsprosjektet Nygårdstangen–Bergen–Fløen (Bergensbanen)

Bane NOR har orientert Samferdselsdepartementet med jevnlig rapportering om prosjektet fra avtalene ble inngått om prosjektering og planlegging, endringsmeldinger og relasjonen i avtalestyringen med Jernbanedirektoratet. I tillegg fremgår det i styremøteprotokollene hvilke beslutninger styret har gjort, slik at Samferdselsdepartementet kan holde seg informert. Departementet har mottatt noe overordnet rapportering fra Jernbanedirektoratet.

Det var særlig noe dialog i kontaktmøtene med Bane NOR og etatsstyringsmøtene med Jernbanedirektoratet i starten av prosjektet (2019–2021), der det ble gjort avklaringer for å samle hele dobbeltsporutbyggingen i en planleggingsavtale og videre i en utbyggingsavtale. Bane NOR ville derfor klare å gjennomføre prosjektet raskere i byggefasen enn tidligere avklart. Det var dialog med departementet om å få investeringsbeslutningen fra Stortinget fremskyndet.

Bane NORs tertialrapportering viser at det ble rapportert om foretakets styring og gjennomføring av dette prosjektet i årene for utbyggingen i 2022–2024, og at prosjektet var innenfor styrings- og kostnadsrammene disse årene. Jernbanedirektoratet rapporterte også om prosjektet i etatsmøtene, men kun at det var innenfor styrings- og kostnadsrammene. Samferdselsdepartementet har ikke kommentert prosjektet spesielt i styringsdialogen med noen av partene, eller referatført eventuelle oppfølgingspunkter i møtereferatene. Det kan ha sammenheng med at prosjektet ikke har hatt utfordringer i gjennomføringen.

6.6.2 Oppfølging av investeringsprosjektenes kostnadseffektivitet

Departementet har blitt spurt om hva som blir gjort for å sikre at det har nødvendig og pålitelig styringsinformasjon til å kunne vurdere om Bane NORs investeringsprosjekter er mer kostnadseffektive enn før innenfor den tredelte styringsmodellen med eierstyring, avtalestyring og etatsstyring.

Departementet har svart at det følger opp kostnadsutviklingen i jernbaneprosjektene gjennom året, blant annet som del av etatsstyringsdialogen med Jernbanedirektoratet og gjennom fagdialogen med Bane NOR. Det er et uttrykt mål i nasjonal transportplan (NTP) at vi skal få «mer for pengene». Departementet viser til at det følger av tildelingsbrevet for 2024 til Jernbanedirektoratet og oppdragsbrevet for 2024 til Bane NOR at de skal legge samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger til grunn for sin virksomhet, og at dette også er forankret i det overordnede rammeverket for virksomhetene, inkludert instruksene og vedtektene.

Departementet oppgir også at det i dialog med direktoratet og Bane NOR har stadfestet økonomiindikatorer som ligger til grunn i tildelingsbrev og oppdragsbrev. Gjennom flere fagmøter er det i dialog med Bane NOR utviklet en likviditetsstyringsmodell som avklarer innholdet, tidspunktet og formatet for Bane NORs rapportering. Bane NOR skal rapportere hvert tertial. Ifølge departementet er modellen nå under implementering.

¹¹⁴ For eier er det viktig å forstå om risikoomfanget er akseptabelt og hvilke konsekvenser det vil kunne ha for foretakets måloppnåelse og tilbudet til de reisende og godskunder. Er tiltak som iverksettes og er planlagt iverksatt, kraftfulle nok til å ta ned risiko? For å skape en felles virkelighetsforståelse for risikoen i effektpakkene er det kritisk at Jernbanedirektoratet og Bane NOR utvikler solide risikosystemer, og at partene har god dialog om dette. Både Bane NOR og Jernbanedirektoratet har jobbet med å etablere gode risikosystemer for egne virksomheter. Arbeidet følges opp av Samferdselsdepartementet i etatsstyringsdialogen og eierdialogen.

Dokumentanalysen viser at departementet på etatsstyringsmøtet med Jernbanedirektoratet 6. november 2023 fikk styringsinformasjon om «risiko for at infrastrukturen i effektpakkene ikke ferdigstilles til tid, kostnad eller med avtalt effekt». På spørsmål om hvordan departementet har fulgt opp hva Bane NOR gjør for å håndtere risikoen og sikre bedre styring og fremdrift i effektpakkene, viser departementet til hvordan det gjennom flere tiltak har fulgt opp Jernbanedirektoratets styring av risiko og fremdrift i effektpakkene. Departementet peker på to tiltak:

- implementering og utvikling av et helhetlig risikostyringssystem som skal bidra til enighet om og bedre kontroll på risikobildet i sektoren
- tettere oppfølging av Bane NOR, herunder bruk av likviditetsreserve/produksjonsgjeld til staten

Risikostyringssystemet skal blant annet sikre at Jernbanedirektoratet kan avdekke og håndtere risiko, være forberedt før hendelser faktisk inntreffer, og løfte saker til departementet ved behov. Arbeid med å etablere og implementere et helhetlig risikostyringssystem skal videreføres og følges tett av departementet, blant annet gjennom tildelingsbrevet for 2024. Dette arbeidet har vært agendaen i de to første etatsstyringsmøtene i 2024, og det er trukket frem som en av Jernbanedirektoratets viktigste oppgaver i 2024.

Om tiltaket med å følge opp Bane NOR tettere peker departementet på etatsstyringsmøte nr. 4/2023. Der ga departementet Jernbanedirektoratet følgende styringssignal: «Jdir må sørge for at dialogen om likviditetsbeholdningen og fremdriften i effektpakkene involverer flere ansvarsområder og beslutningstakere i BN, i tillegg til økonomi.»

I Meld. St. 20 (2020–2021) og Prop. 1 S (2021–2022) fremgår det at departementet mener at innførte «elementer fra Nye Veier-modellen» vil bidra til kostnadseffektiv drift og prioritering basert på samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger i Bane NORs investeringsprosjekter. Departementet har blitt spurt om hvilke innførte elementer i «Nye Veier-modellen» dette er.

Departementet svarer at i NTP 2022–2033 ble porteføljestyling av investeringer i samferdselssektoren introdusert som et verktøy som skal bidra til å få mer for pengene. Dette systemet videreføres i NTP 2025–2036. Jernbanedirektoratet inngår avtaler med Bane NOR om utredning, planlegging, utbygging, fornying, drift og vedlikehold. Avtalene skal være på et overordnet nivå, legge til rette for porteføljestyling i Bane NOR med en entydig risikoplassering og bidra til at foretaket som byggherre har incentiver til å optimalisere prosjektporteføljen og levere i samsvar med avtalt tid og kostnad. Det vil si at fremdriften i prosjektene kan justeres underveis for å utnytte kapasiteten i markedet, innenfor rammene av statlig finansiering og fullmakter, så lenge prosjektene er ferdig til avtalt tid, og at Bane NOR kan bytte ut eller justere enkelttiltak dersom de ser at andre løsninger gir avtalt effekt. Ifølge departementet har Bane NOR dermed mulighet til å arbeide kontinuerlig med å optimalisere infrastrukturtiltakene, slik at vi får mest mulig jernbane for pengene.

Riksrevisjonen har spurt departementet hvordan det skal måle og evaluere om innføringen av «forutsigbar og troverdig rammestyling» faktisk gir mer samfunnsøkonomisk lønnsomhet, mer kostnadseffektiv drift og bedre ressursutnyttelse i Bane NORs investeringsprosjekter enn tidligere. Departementet svarer at flere av indikatorene i NTP kan belyse den faktiske utviklingen, blant annet «kostnadsutvikling investeringsportefølje», «prognoser for sluttkostnad fastprisavtaler» og «sluttkostnad for effektpakker».

Videre svarer departementet at Bane NOR også er i gang med å utvikle en ny indikator for «byggekostnader» (som trolig vil bestå av flere indikatorer). Det skal gjøres benchmarking mot andre land, med noen års mellomrom. Rapportering på indikatorene skjer med varierende hyppighet ut fra en vurdering av hva som er hensiktsmessig. Noen av indikatorene rapporteres tertialvis, noen årlig og noen med noen års mellomrom. Ifølge departementet skal Bane NOR fortsette arbeidet med å sikre bedre måloppnåelse innenfor målet «mer for pengene» ved å legge samfunnsøkonomiske

lønnsomhetsvurderinger til grunn for sine prioriteringer og sin virksomhet og arbeide systematisk med å oppdatere nytteberegningene i prosjektene, jf. oppdragsbrevet for 2024.

6.6.3 Koordinering av styringsinformasjon og oppfølging av risiko i investeringsprosjektene

Departementet oppgir at det bruker styringsinformasjon rapportert fra Jernbanedirektoratet og Bane NOR til å holde seg orientert om utviklingen i prosjektene og hvilke saker departementet må følge opp nærmere. Departementet gjennomgår rapporter fra virksomhetene og bruker dem som utgangspunkt for agenda, spørsmål og dialog i etatsstyrings- og oppfølgingsmøter med virksomhetene. Dette gjelder spesielt prosjekter der det er mange avhengigheter, som nytt sikrings- og signalsystem (ERTMS), og prosjekter der det over tid har vært store utfordringer med fremdriften, som Sandbukta–Moss–Såstad.

Ifølge departementet er forbedring av styringsinformasjon en kontinuerlig prosess. Rapporteringen til Jernbanedirektoratet er forbedret ved at direktoratet har samlet omtalen av sentrale avhengigheter knyttet til effektpakker. Effekter av rutetilbud, infrastruktur, materiellanskaffelser, bygging og planlegging omtales samlet for den enkelte effektpakken heller enn spredt i ulike deler av dokumentet. Bane NOR rapporterer i 2024 på en oppdatert produksjonsplan for året, som gjør det enklere for departementet å følge tilpasningene Bane NOR gjør i løpet av budsjettåret for å opprettholde rasjonell fremdrift av pågående prosjekter. Årlig rapportering på porteføljeprioriteringene gir også bedre innblikk i Bane NORs og Jernbanedirektoratets vurderinger av hvilke prosjekter som vil gi mest jernbane for pengene, og som bør prioriteres. Jernbanedirektoratets arbeid med å implementere et helhetlig risikostyringssystem vil gi både departementet og direktoratet bedre mulighet til å følge opp risikoen i sektoren.

Dokumentanalysen viser at departementet i brev 10. mars 2021 ba Jernbanedirektoratet om å gå i dialog med Bane NOR for å forsikre seg om at rutiner og krav for utbygging i kvikkleireområder er gode og i tilstrekkelig grad overholder gjeldende regelverk og retningslinjer mv. Siden grunnforholdene vil være vesentlig for å estimere kostnadene og fremdriften i de fleste infrastrukturprosjekter, har departementet blitt spurt om hvilke tiltak som har blitt iverksatt eller skal iverksettes basert på brevet for å sikre at utredninger blir gjort av grunnen og områdestabilitet i investeringsprosjektenes planfase.

Departementet viser til Jernbanedirektoratets svar i brev 2. september 2021, der det fremkommer at Jernbanedirektoratet har vurdert at Bane NOR har etablert et tilfredsstillende system som ivaretar det gjeldende regelverket, og at direktoratet mener at dokumentasjonskravene slik de er beskrevet av Bane NOR, er tilfredsstillende. Departementet oppgir at det i ettertid har bedt Jernbanedirektoratet, som kjøper av tjenester fra byggherren Bane NOR, om å forsikre seg om at byggherren har systemer på plass, og at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på risikovurdering og avbøtende tiltak. I tillegg har departementet i forbindelse med fastsettelse av ny kostnadsramme for Sandbukta–Moss–Såstad gjennomført en ekstra KS2 for å sikre tilstrekkelig kvalitet før økning av kostnadsrammen. For øvrig oppgir departementet generelt at prosjekter som har blitt flagget med høy risiko, får særskilt oppfølging i etatsstyringsdialogen med Jernbanedirektoratet og Statens jernbanetilsyn.

7 Samferdselsdepartementets oppfølging av Bane NOR SF

Dette kapittelet gjør rede for Samferdselsdepartementets oppfølging av den opprinnelige undersøkelsen, Bane NORs mål- og resultatstyring og likviditet samt gjennomførte eksterne evalueringer av Bane NORs virksomhet.

7.1 Departementets redegjørelse for iverksatte endringer og tiltak i oppfølgingen av den opprinnelige undersøkelsen

Samferdselsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen 15. mars 2024 og 15. april 2024 redegjort for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:2 (2020–2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer*, og for hvilke resultater som er oppnådd på området.¹¹⁵

Departementet viser til at det er iverksatt en rekke grep de siste årene for å bedre kostnadskontrollen i investeringsprosjekter og for at departementet skal få nødvendig og pålitelig styringsinformasjon. En del av tiltakene bygger ifølge departementet på hverandre, og de har etter departementets vurdering så langt bidratt til en sterkere statlig styring.

Departementet viser til at det ble gjort flere endringer i jernbanesektoren etter 2020. I forbindelse med Meld. St. 20 (2020–2021) Nasjonal transportplan 2022–2033 (NTP) gjøres det noen endringer i jernbanesektoren med innføring av elementer fra «Nye Veier-modellen», som videre ble fulgt opp i Prop. 1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet. Departementet skriver at de tre mest sentrale elementene som ble innført for Bane NOR var

- mål om kostnadseffektive løsninger
- forutsigbar og troverdig rammestyring i tråd med det finansielle rammeverket
- porteføljestyling, basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Alle forholdene gjelder for Bane NORs gjennomføring av investeringsprosjekter. De to første punktene gjelder også for drift og vedlikehold.

Krav om kostnadseffektive løsninger og prioritering basert på samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger ble tydeliggjort i jernbanesektoren ved at hensynet til lønnsomhetsvurderinger ble tatt inn i statens mål med eierskapet i Bane NOR SF i gjeldende eierskapsmelding.¹¹⁶ Kravet om kostnadseffektiv drift og prioritering etter samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger ble forsterket i vedtektene til Bane NOR SF. Det ble også tatt inn tilsvarende krav i instruksen til Jernbanedirektoratet og rammeavtalen mellom staten og Bane NOR SF som ble inngått 10. september 2021.

Forutsigbar og troverdig rammestyring ble innført gjennom endringer i økonomiske forutsetninger og avtaleregimet mellom staten og Bane NOR SF gjeldende fra 1. januar 2022. Hensikten var å gi foretaket større insentiver til kostnadseffektiv drift og best mulig ressursutnyttelse. De sentrale elementene var å innføre den ovennevnte overordnede avtalen mellom staten ved Samferdselsdepartementet og Bane NOR SF, fastpriser på store utbyggingsprosjekter i reforhandlede avtaler mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF og tydelig plassering av risiko hos Bane NOR SF.

¹¹⁵ Jf. Riksrevisjonens brev 14. februar 2024 om oppfølging av Dokument 3:2 (2020–2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer – databestilling*.

¹¹⁶ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper*, side 47.

I avtalen som staten ved Samferdselsdepartementet inngikk med Bane NOR SF 10. september 2021, fikk foretaket større ansvar for resultater og for å overholde sine økonomiske rammer. Foretaket skal drives kostnadseffektivt, og virksomheten må tilpasses det årlige vederlaget som staten stiller til disposisjon. Innenfor Bane NOR SFs handlingsrom skal selskapet legge vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF skulle ta utgangspunkt i rammeavtalen.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2022 fikk Samferdselsdepartementet utvidede budsjettfullmakter for drift og vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastruktur, jf. Prop. 1 S (2021–2022). Det ble vektlagt at fullmaktsbeløpene skulle sikre Bane NOR et minimumsnivå for årlig tilførsel av likviditet i fire år utover budsjettåret. For ikke å binde opp en for stor del av samferdselsbudsjettet for fremtidige budsjettår, ble fullmaktene utformet slik at Bane NOR SF ikke fikk full sikkerhet for fremtidige tilskudd fra staten, og den samlede fullmaktsrammen ble derfor satt noe lavere enn bevilgningen på posten. Likviditetstilførselen skal disponeres av Bane NOR SF i tråd med avtalene som er inngått med Jernbanedirektoratet. De årlige utbetalingene ble gjort uavhengig av foretakets løpende produksjon, og det ble tydeliggjort at det er Bane NOR SFs ansvar å tilpasse produksjonen til den årlige tilførselen av likviditet og til en realistisk fremtidig likviditetstilførsel.

Departementet viser til at i 2022 og 2023 ble organiseringen av jernbanesektoren og selskapsstrukturen gjennomgått for å avdekke hva som fungerer, og hva som bør forbedres i sektoren. Gjennomgangen har synliggjort utfordringer ved hvordan styringen av sektoren har fungert i praksis. Samferdselsdepartementet har derfor gjennomført en rekke tiltak for å styrke departementets styring, styrke aktørenes rolleforståelse og sikre tettere oppfølging av den statlige finansieringen. Disse grepene er relevante i styringen av Bane NOR siden Bane NOR er en viktig del av jernbanen som et integrert system der samspillet mellom aktørene er helt sentralt.

Et grep Samferdselsdepartementet gjorde, var å innføre et oppdragsbrev til Bane NOR SF fra 2024 som erstatning for den overordnede avtalen mellom departementet og foretaket. Gjennom oppdragsbrevet setter departementet overordnede rammer for den statlige finansieringen overfor Bane NOR SF gjennom å fastsette mål, vilkår og krav til rapportering.

Videre har Samferdselsdepartementet fastsatt en del endringer i jernbaneforskriften (med virkning fra 1. januar 2024), slik at forskriften nå gir et mer fullstendig bilde av de organisatoriske og styringsmessige linjene i sektoren samt hvilke mål Bane NOR og de andre aktørene i sektoren skal søke å oppnå. Tildeling og oppfølging av bevilgninger som styringsvirkemiddel kommer tydeligere frem ved at departementet i rollen som sektormyndighet setter rammer og vilkår for bruken av bevilgningene gjennom årlige oppdragsbrev til Bane NOR.

Departementet skriver at det også er tatt grep for å styrke Jernbanedirektoratets styring av sektoren. En av direktoratets sentrale oppgaver er å få på plass et helhetlig risikostyringssystem for sektoren. Målet med systemet er at man skal kunne se alle innsatsfaktorene (infrastruktur, togmateriell, billettering, rutetidtabell m.m.) i sammenheng for å forbedre togtilbudet. Systemet skal legge til rette for at risiko avdekkes tidlig, og at tiltak iverksettes før en hendelse inntreffer. Jernbanedirektoratet skal utvikle en tiltakstrapp, som angir hvilke tiltak som iverksettes når risikoen øker eller vedvarer, og når risikoen skal løftes til Samferdselsdepartementet. Departementet mener at viktig lærdom fra tidligere, er at informasjonen om risiko må formidles tidligere – mens det fremdeles finnes handlingsrom for å påvirke den, og ikke først etter at risikoen er inntruffet. Når Bane NOR og de andre aktørene i sektoren rapporterer relevant og nødvendig informasjon til riktig tid, kan man fatte beslutninger som bidrar til at man får mer for pengene i jernbanesektoren.

Samferdselsdepartementet viser til at det har vært etterlyst en klarere strategi i sektoren, og i NTP 2025–2036 la departementet frem en strategi for jernbanesektoren. Strategien beskriver hvordan jernbanen bør utvikles gjennom NTP-perioden og frem mot 2050 for å bidra til å nå de

transportpolitiske målene. I oppfølgingen av Stortingets behandling av NTP vil departementet påse at de ulike aktørenes egne mål er egnet til å bygge opp om de felles jernbanepolitiske målene. Dette er nødvendig for å sikre at aktørene i jernbanesektoren jobber i samme retning med en felles forståelse av hvilke transportbehov i samfunnet som jernbanen skal dekke i årene fremover.

Samferdselsdepartementet oppgir at Stortinget ved behandling av NTP 2025–2036 i juni 2024 fattet enkelte anmodningsvedtak som vil påvirke investeringsporteføljen, og at regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om hvordan vedtakene følges opp.

Samferdselsdepartementet viser til at det samlet sett er iverksatt tiltak som skal bidra til en enda bedre og mer effektiv jernbanesektor og et bedre tilbud til de reisende. Departementet vil høste erfaringer med den nye styringsmodellen for jernbanesektoren, og de vil vurdere ytterligere endringer dersom det skulle bli behov for det.

7.1.1 Departementets redegjørelse for oppfølging av anbefaling og iverksatte tiltak om drift og vedlikehold av jernbanenettet

Samferdselsdepartementet redegjør i brev 15. april 2024 for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt i Bane NORs drift og vedlikehold av jernbanenettet, og hvilke resultater som er oppnådd. De viktige grepene for drift- og vedlikeholdsarbeidet handler om forutsigbar og troverdig rammestyring, med likviditetstilførsel uavhengig av løpende produksjon og budsjettfullmakter for årlig tilførsel av likviditet i fire år ut over budsjettåret.

Det ble gjort et organisatorisk grep for å styrke den statlige styringen i 2023 da eierskapet til Spordrift AS ble ført tilbake til Bane NOR SF fra staten ved Samferdselsdepartementet, for å sikre helhetlig kontroll over tilstanden på jernbaneinfrastrukturen. Grepet samlet vedlikeholdskompetansen i Bane NOR SF, og målet er å redusere antall forsinkelser og innstillinger i togtrafikken og samtidig sikre at pengene til vedlikehold brukes på en god og koordinert måte. Dette mener departementet vil bidra til økt forutsigbarhet og en enklere reisehverdag for alle og økt konkurranseevne for næringslivet.

Fra 2024 viser departementet til at det i Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036* (NTP) presenteres en strategisk utvikling av jernbanen frem mot 2050. Jernbanen er preget av gammel infrastruktur og utfordringer med punktlighet og mange innstillinger. Et villere og våtere vær gjør infrastrukturen mer sårbar, og når det samtidig er et stort vedlikeholdsetterslep og økt belastning på skinnene, er det et stort behov for å vedlikeholde og fornye infrastrukturen på jernbanen. Regjeringens viktigste prioritering for jernbanen i planperioden 2025–2036 er derfor å øke innsatsen til drift, vedlikehold og fornying. Det krever prioritering av ressurser, men også nye måter å arbeide på.

Departementet opplyser om at oppdragsbrevet fra 2024 viser til at oppfølgingen av Bane NOR SFs arbeid med drift, vedlikehold og fornyelse (DVF) er et område som Samferdselsdepartementet prioriterer høyt i 2024. Departementet vil følge opp måloppnåelse og produktivitetsforbedringer og at Bane NOR SF innfrir målsettingene for sammenslåingen med Spordrift AS, som beskrevet i protokoll fra foretaksmøte 13. mars 2023. Som det fremgår av oppdragsbrevet til Bane NOR, skal følgende prinsipper legges til grunn for innsatsen knyttet til DVF i 2024:

- Fokus skal vris fra ressursinnsats til måloppnåelse.
- Innsatsen skal være datadrevet, tilstandsbasert og kunnskapsbasert.
- Innsatsen skal prioriteres tydeligere mot de strekningene og knutepunktene der trafikken er størst og konsekvensene for nettet for øvrig er størst. Hensynet til sikkerhet ivaretas på alle strekninger.
- Fornyelsesinnsatsen skal knyttes tydeligere til de viktigste driverne for fornyelsesbehov.

Samferdselsdepartementet skriver at Bane NOR har fått i oppdrag å, innen 1. juni 2024, legge frem et forslag til en konkretisert plan for sitt arbeid med drift, vedlikehold og fornyelse for perioden 2025–2028. Jernbanedirektoratet er parallelt gitt i oppdrag i tildelingsbrev for 2024 å foreslå et eget

oppfølgingssystem med reviderte avtaler og vurdering av særskilte krav til rapportering for å følge opp Bane NORs plan for arbeid med drift, vedlikehold og fornyelse. På oppdrag fra departementet har Jernbanedirektoratet også etablert *Program for bedre driftsstabilitet og kundeopplevelse ved avvik*, som skal bidra til et tettere og mer strukturert samarbeid mellom aktørene i jernbanesektoren. Målet med programmet er bedre driftsstabilitet samt høy kundetilfredshet ved avvik.

Samferdselsdepartementet oppgir at både Bane NOR og Jernbanedirektoratet har levert på DVF-oppgavene innen fristen 1. juni. Ifølge departementet gir Bane NORs plan for drift, vedlikehold og fornyelse en oversikt over planlagte fornyelsestiltak, fordelt på strekninger, med oversikt over drivere for fornyingsbehovet, forventet effekt av arbeidet og konsekvenser ved nedprioritering. Videre oppgir departementet at de planlagte tiltakene er fordelt på fem programområder etter arbeid på ulike anleggstyper.

7.1.2 Departementets redegjørelse for oppfølging av anbefaling og iverksatte tiltak om investeringer knyttet til utbygging av jernbanenettet

Departementet skriver i brev 15. mars 2024 at et grep som særlig gjaldt infrastrukturutbyggingen, var å innføre porteføljestyling, basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, for å gi økt operasjonelt handlingsrom og tydeligere ansvar til Bane NOR slik at foretaket skal kunne drive utbyggingen mer kostnadseffektivt. Jernbanedirektoratet og Bane NOR skal optimalisere de ulike prosjektene (øke nytten og redusere kostnader) og innenfor rammene av NTP komme med en tilråding om rekkefølgen på prosjektene. Denne tilrådingen kommer som en årlig porteføljeprioritering hvor Bane NOR legger frem sitt forslag for Jernbanedirektoratet som så legger frem sin anbefaling for Samferdselsdepartementet. Jernbanedirektoratet skal imidlertid informere departementet dersom Bane NOR og direktoratet er uenige i prioriteringene.

I de nye avtalene om planlegging og utbygging av infrastruktur mellom Bane NOR SF og Jernbanedirektoratet ble det lagt vekt på at avtalene skulle forhandles frem som forretningsmessige avtaler basert på fastpris, der den økonomiske risikoen ble tydelig plassert hos Bane NOR. Antallet avtaler mellom direktoratet og Bane NOR ble redusert ved at avtaler for planlegging og bygging av ny infrastruktur ble basert på gjennomføring av effektpakker, som omtalt i *Nasjonal transportplan 2022–2033*.

Modellen med fastprisavtaler fra 2022 mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR for store investeringsprosjekter etter at kostnadsrammene er vedtatt i Stortinget, innebærer at dersom Bane NOR fullfører et prosjekt til en kostnad under fastprisen, vil «overskuddet» beholdes i Bane NOR og kunne brukes i andre prosjekter. Tilsvarende vil foretaket selv måtte dekke prosjektkostnader utover fastprisen ved å bruke oppsparte midler og ved å tilpasse fremdriften i prosjektene/tiltakene i porteføljen. På den måten har fastprissystemet overført risikoen for eventuelle overskridelser til byggherren Bane NOR SF som har størst mulighet til å påvirke og redusere risikoen.

I brevet viser departementet til Bane NORs tertialrapport 3/2023 med en aggregert fremstilling av kostnadsutviklingen til investeringsporteføljen. Denne indikerer at Bane NOR har klart å redusere de totale investeringskostnadene noe i løpet av årene 2022 og 2023. Samtidig viser Bane NOR i rapporten til at netto nytte har blitt redusert med om lag 15 milliarder kroner fra 2021 frem til 2023, samt at porteføljen av effektpakker har blitt mindre lønnsom.

Fastprisavtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR om utvikling av infrastrukturen er ifølge departementet svært langsiktige, og det er for tidlig å kunne vurdere de samlede effektene av det nye avtalesystemet. Departementet trekker likevel frem noen foreløpige resultater av fastprisavtalene som tyder på at avtalene har ført til kostnadsbesparelser. Brorparten av de store fastprisavtalene, det vil si ni av tolv, ble inngått rundt årsskiftet 2021/2022. Det var forventet at fastprisene i snitt ville ligge mellom styringsrammen (P50) og kostnadsrammen (P85), og slik ble det også. Totalkostnaden til de

nevnte ni fastprisavtalene lå 5,6 milliarder kroner over summen av prosjektenes styringsrammer (P50), men samtidig 4,0 milliarder kroner under summen av prosjektenes kostnadsrammer (P85). I forrige avtaleregime lå prosjektenes styringsramme (P50) til grunn for den avtalte prisen i avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. I praksis endte imidlertid sluttkostnaden ofte i nærheten av kostnadsrammen, og enkelte ganger måtte Samferdselsdepartementet fremme forslag om å øke kostnadsrammen til Stortinget. Den samlede differansen mellom kostnadsrammene og fastprisene på 4,0 milliarder kroner har skapt et potensial for besparelser for staten, ifølge departementet.

Bane NOR har også rapporter om kostnadsutviklingen for gjeldende fastprisavtaler (s. 39). Utviklingen indikerer nå en samlet besparelse på drøye 10 milliarder kroner i forhold til de inngåtte avtalene om fastpriser. Enkelte av fastprisavtalene er i stor grad ferdigstilt, og samlet gevinst er anslått til nærmere 2,5 milliarder kroner. For disse prosjektene oppgir Bane NOR at det er lite sannsynlig at sluttkostnaden vil endre seg stort, bortsett fra på Follobanen hvor det fortsatt er usikkerhet knyttet til anslaget.

Samferdselsdepartementet oppgir at likviditetsbeholdningen til Bane NOR har økt fra 3,1 milliarder kroner ved utgangen av 2021 til 8,0 milliarder kroner ved utgangen av 2023. Departementet mener at økningen på nærmere 5 milliarder kroner kan tyde på svak likviditetsstyring i Bane NOR, men påpeker likevel at det meste av veksten har sammenheng med forsinkelser i to krevende investeringsprosjekter, ERTMS og Sandbukta–Moss–Såstad, blant annet på grunn av leverandørutfordringer og kvikkleire. De likvide midlene vil bli brukt når de konkrete prosjektene øker fremdriften fremover. Ifølge departementet har Bane NOR planer om å bygge ned likviditeten i 2025 til 2028 gjennom å øke produksjonen utover de årlige bevilgningene, innenfor formålet med bevilgningene. Gjelden foretaket har til staten, blant annet produksjonsgjeld, er øremerket til igangsatte prosjekter/effektpakker, og vil gå til disse så snart produksjonen tar seg opp igjen. Det er viktig å merke seg at det ikke er bygget opp likviditet knyttet til drift og fornyelse.

7.2 Departementets retningslinjer for utøvelse av styrings- og kontrollmyndighet som eier

§ 10 i reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) pålegger Samferdselsdepartementet å utarbeide skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten i rollen som eier skal utøves overfor Bane NOR SF.

Selv om Bane NOR SF ble etablert 1. januar 2017 som en del av jernbanereformen, har departementet ikke retningslinjer etter § 10 i økonomireglementet på plass. Departementet oppgir at det i 2024 fortsatt pågår en prosess med å utarbeide retningslinjene, og at Riksrevisjonen vil bli orientert om retningslinjene når de er godkjent i departementet. Samferdselsdepartementet har oversendt Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer for forvaltning av eierskap i selskaper, versjon 3 datert 17. november 2017, og oppgir at disse ligger til grunn for samferdselsdepartementets eierforvaltning i dag.

7.3 Departementets oppfølging av Bane NORs mål- og resultatstyring og likviditet

7.3.1 Departementets oppfølging av Bane NORs arbeid med å sikre god styringsinformasjon

På spørsmål om hvilke krav som gjaldt for Bane NORs tertialrapportering fra 2020 og frem til nytt rapporteringsformat ble innført i juni 2023, jf. omtalen i kapittel 5.1, oppgir departementet at det som eier ikke hadde satt noen spesifikke krav i perioden. Ifølge departementet er det ledelsens ansvar å

utarbeide god rapportering som tilfredsstillende lovkrav og staten som eiers forventninger til åpenhet og rapportering i tråd med eierskapsmeldingen.

Dokumentanalysen viser at Bane NORs arbeid med å etablere egnede mål og prestasjonsindikatorer (KPI-er) og hensiktsmessig risikorapportering for å sikre god styringsinformasjon tar tid, og at dette er et tema som jevnlig har vært tatt opp i 2021–2023 og fortsatt tas opp i departementets styringsdialog.

Etter departementets vurdering var det en svakhet at foretakets risikovurderinger ikke var en integrert del av strategien, noe som svekket eiers mulighet til å kunne gjøre en helhetlig vurdering av Bane NORs fremtidsutsikter til å lykkes. Departementet oppgir at det var krevende å få til en god dialog om egnede KPI-er med Bane NOR i denne perioden (2021–2022), og at den største hindringen for å komme videre i arbeidet med å utvikle KPI-er var manglende kompetanse, både i ledelsen og i foretaket. Departementet hadde likevel inntrykk av at styret forsto utfordringene godt og forsto at det var nødvendig å få fortgang i arbeidet, men at det tok tid å utvikle en profesjonell virksomhetsstyring i Bane NOR.

Departementet oppfatter også at manglende kompetanse og svak virksomhetsstyring utgjorde den største hindringen for at Bane NOR kunne etablere en god og hensiktsmessig risikorapportering. Staten forventer at de statlig eide selskapene/foretakene har en effektiv strategisk og operasjonell risikostyring og god internkontroll som er integrert i selskapets/foretakets strategi- og beslutningsprosesser. Det fremsto som tydelig for departementet i 2021 at Bane NOR fortsatt hadde en vei å gå for å kunne innfri denne forventningen. Utredningene i forbindelse med stengingen av Follobanen viste at kritiske risikovurderinger i de store investeringsprosjektene ikke kom til konsernledelsen. Utredningene var også samstemte om at konsernledelsen ikke hadde god nok kontroll på egen prosjektorganisasjon og risikoen for fremdrift og kostnad i de store investeringsprosjektene.

Ifølge departementet har Bane NORs internrevisjoner bekreftet at virksomhetsstyringen må styrkes betraktelig. Internrevisjonene fra 2022 viste at Bane NOR manglet en helhetlig styringsstruktur som er tilpasset konsernets verdikjede og kompleksitet. Fremover vil Bane NOR prioritere å understøtte det videre forbedringsarbeidet, å finne en best mulig organisasjonsmodell og ledelsesstruktur, å utvikle et styringssystem med god og tilgjengelig dokumentasjon med klarhet i roller og ansvar, samt å sikre gode beslutningsstrukturer og konsekvensvurderinger.

Departementet oppgir at før omtalen av risiko og tiltak i tertialrapporteringen ble endret i juni 2023, jf. omtalen i kapittel 5.1, knyttet Bane NOR risikorapporteringen i sterkere grad til infrastrukturen av effektpakkene, slik at tertialrapporten manglet rapportering på strategisk risiko, det vil si rapportering på virksomhetens mål. Departementet mener det er svært viktig å få oversikt og kontroll over den strategiske risikoen i konsernet, ikke bare den operative risikoen knyttet til effektpakkene, ettersom det strategiske risikobildet henger tett sammen med foretakets virksomhetsstyring.

Departementets forsto det som at formatet på tertialrapporten fra juni 2023 ikke var endelig, men at Bane NOR skulle videreutvikle den i dialog med styret og eier. Etter departementets vurdering utgjorde det nye formatet på tertialrapporteringen en betydelig forbedring, ved at den var mer ryddig og oversiktlig og i tillegg ga mye god informasjon på en pedagogisk og lettfattelig måte. Bane NOR hadde redusert antall KPI-er fra over 40 til 10. Etter departementets vurdering fremsto de 10 utvalgte KPI-ene som dekkende for å vise Bane NORs måloppnåelse opp mot eiermålene, men departementet ønsket å diskutere nærmere noen av KPI-ene for å forstå dem bedre og vurdere om noen av KPI-ene burde justeres. Departementet var særlig opptatt av å kunne vurdere Bane NORs produktivitet innenfor vedlikehold, ettersom dette hadde vært et gjennomgående tema i styringsdialogen over flere år.

Departementet oppgir at det i sin tilbakemelding i forbindelse med endringene i formatet på tertialrapporten i juni 2023, ba Bane NOR vurdere å innta en statusoversikt over viktige saker i foretaket som det jobbes med over tid – for eksempel benchmarking, internrevisjoner, ny teknologi eller nye systemer, tiltak for å profesjonalisere virksomhetsstyringen og utvikling av rapportering som presenterer den overordnede tilstanden til den norske jernbaneinfrastrukturen. Departementet påpekte videre at risiko og tiltak burde være en integrert del av rapporteringen, og at det var ønskelig med en bedre oversikt over gevinstuttak/verdiskapingen i effektiviseringsprogrammene «EPOKE» og «På rett spor». Departementet oppgir at det særlig var opptatt av å forstå hvorvidt det var faktiske gevinster som bidrar til verdiskaping i foretaket og på hvilken måte.

7.3.2 Departementets vurdering av måloppnåelse og resultater basert på Bane NORs siste tertialrapportering for 2023

Departementet oppgir at de totale investeringskostnadene i Bane NORs portefølje måles opp mot kostnadsanslagene varslet i foregående Nasjonal transportplan 2022–2033 (NTP). De infrastrukturtiltakene som omtales i NTP, må deretter følges opp i årlige budsjetter. Siden kostnadseffektivitet er et mål på hvor godt Bane NOR bruker ressursene som blir stilt til foretakets disposisjon, og rapporteringen for tredje tertial 2023 estimerer en lavere total investeringskostnad enn varslet i NTP, vurderer departementet at reduksjonen indikerer en forbedring i hvordan Bane NOR bruker ressursene som blir stilt til foretakets disposisjon. Departementet understreker imidlertid at det er mange forbehold ved denne vurderingen. For det første kan den estimerte investeringskostnaden også påvirkes av endringer i en eller flere effektpakkers innhold. For det andre er tallene prognoser med usikkerhet, særlig for prosjekter i planfase, og mange variabler påvirker den endelige sluttkostnaden når anlegget tas i bruk (grunnforhold, utvikling i vare- og entreprenørmarked mv.).

Departementet har merket seg at netto nytte er redusert i perioden 2021–2023. Netto nytte regnes med utgangspunkt i sluttkostnad for realisering av nytten, og det er derfor ikke uventet at netto nytte i porteføljen går ned når prognosen for sluttkostnad går opp. Men ifølge departementet gir ikke rapporten for tredje tertial nok informasjon om hva endringen i netto nytte skyldes. Departementet har etterspurt redegjørelser og analyser av hva som ligger til grunn for endringen, og dette vil inngå i fremtidig rapportering.

Departementet vurderer at rapporteringen for tredje tertial 2023 gir departementet mulighet til å vurdere utviklingen i måloppnåelse og resultater for hver effektpakke på overordnet nivå. Departementet har imidlertid sett behov for å styrke oppfølgingen av infrastrukturtiltakene i effektpakkene, og har i forlengelsen styrket kravene til rapportering fra Bane NOR. Departementet har brukt oppdragsbrevet for 2024 til å gi Bane NOR i oppdrag å utforme, og fra 2025 offentliggjøre, en produksjonsplan for det kommende året. Planen skal gi staten et bedre grunnlag for å gjøre årlige vurderinger av foretakets produksjon. Jernbanedirektoratets rapportering på effektpakkene er ifølge departementet godt utviklet og gir departementet faglig et grunnlag for å følge utviklingen i infrastrukturtiltakene i effektpakkene. Departementet har likevel sett behov for å styrke risikostyringen av effektpakkene, og Jernbanedirektoratet har på oppdrag fra departementet innført rutiner og prosesser for å håndtere risikoen i effektpakkene. Direktoratets helhetlige risikostyringssystem skal forbedre statens mulighet til å vurdere og eventuelt treffe risikoavbøtende tiltak dersom utviklingen i en effektpakke er negativ.

7.4 Departementets oppfølging av gjennomførte eksterne evalueringer av Bane NORs virksomhet

7.4.1 Implement Consulting Groups evaluering av hendelsene på Follobanen

Departementet oppgir at det innhentet den eksterne gjennomgangen for å gå grundig gjennom årsakene til at Follobanen måtte stenges kort tid etter åpningen 11. desember 2022. Formålet med gjennomgangen var å få et fullstendig hendelses- og årsaksbilde, og vurdere nødvendige tiltak for å unngå at slikt kan skje igjen. Gjennomgangen omfattet prosjektstyringen i Bane NOR, inkludert systemene og kulturen for å håndtere risiko/avvik og dele informasjon med departement og direktoratet, og den praktiske etterlevelsen av disse.

Rapporten viste at det var utfordringer i Bane NORs interne styring, at Bane NOR ikke orienterte departementet eller Jernbanedirektoratet tilstrekkelig og tidsnok om statusen før strekningen ble åpnet. I rapporten pekes det også på forhold som er relevante for Jernbanedirektoratet som oppdragsgiver og kjøper av utbyggingsprosjekter.

Som en oppfølging av rapporten og Implement Consulting Groups anbefalinger oppgir departementet at det sendte brev til Jernbanedirektoratet 4. september 2023 og til Bane NOR 5. september 2023. I brevet til direktoratet la departementet til grunn at direktoratet fremover i sterkere grad vil utøve rollen som krevende kjøper overfor Bane NOR, innenfor rammene av avtaleverket. Videre understreket departementet at staten ved direktoratet må påse at de offentlige midlene som settes av til jernbaneformål, i dette tilfellet utbyggingsprosjekter, brukes så effektivt som mulig så man kan få mest mulig jernbane for pengene. Til Bane NOR skrev departementet at det ville gå i dialog med foretaket for å komme frem til hvordan konsulentenes funn og anbefalinger kunne følges opp på en best mulig måte fremover, gjennom at departementet i eierdialogen ville være opptatt av at Bane NOR utvikler en tiltaksplan og rapporterer jevnlig på tiltakene som er prioritert. Både Jernbanedirektoratet og Bane NOR oversendte tiltaksplaner til departementet 30. november 2023.

Departementet viser til at Bane NOR og Jernbanedirektoratet presenterte overordnede læringspunkter og oppfølging av større hendelser i investeringsprosjektene i et møte med samferdselsministeren 16. januar 2024. Videre ble det avholdt et møte Bane NOR og direktoratet på embetsnivå 24. januar 2024, for å gå gjennom planene og tiltakene de har eller holder på med å implementere, og tidsperspektivet for disse. Direktoratet planlegger å gjennomføre tiltakene i løpet av første halvår 2024, mens Bane NOR vil følge opp sine tiltak til og med første kvartal 2025. Departementet varslet at det vil følge opp implementeringen av tiltakene frem til de er ferdige, gjennom rapportering fra direktoratet og foretaket, og i etatsstyringsmøtene med direktoratet og oppfølgingsmøtene med Bane NOR. Dette var på agendaen i etatsstyringsmøte 5. februar 2024 og i oppfølgingsmøte med Bane NOR 8. mars 2024.

Departementet oppgir at risikoen i porteføljestylingen skal følges tettere opp gjennom Jernbanedirektoratets helhetlige risikostyringssystem, som er nærmere omtalt i kapittel 7.1. Videre oppgir departementet at det, for å forbedre avtale- og porteføljestyrlingsprosessene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, sendte supplerende tildelingsbrev nr. 4 til direktoratet 8. mai 2024.

7.4.2 KPMGs kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren

Kartleggingen, som ble bestilt av departementet og levert i august 2023, har ifølge departementet synliggjort utfordringer ved hvordan styringen av sektoren har fungert i praksis. Departementet oppgir at det har gjennomført en rekke tiltak for å styrke departementets styring, styrke aktørenes

rolleforståelse, og sikre tettere oppfølging av den statlige finansieringen. Et sentralt grep har vært å innføre et oppdragsbrev til Bane NOR som erstatning for den overordnede avtalen mellom departementet og foretaket. Gjennom oppdragsbrevet setter departementet overordnede rammer for den statlige finansieringen overfor Bane NOR, gjennom å fastsette mål, vilkår og krav til rapportering.

Videre har departementet fastsatt en del endringer i jernbaneforskriften med virkning fra 1. januar 2024, slik at forskriften nå gir et mer fullstendig bilde av de organisatoriske og styringsmessige linjene i sektoren samt hvilke mål aktørene i sektoren skal søke å oppnå. De ulike virksomhetenes roller og ansvar er tydeligere beskrevet. Tildeling og oppfølging av bevilgninger som styringsvirkemiddel kommer tydeligere frem ved at departementet i rollen som sektormyndighet setter rammer og vilkår for bruken av bevilgningene gjennom årlige oppdragsbrev.

Departementet opplyser også at det er tatt grep for å styrke etatsstyringen av Jernbanedirektoratet. En sentral oppgave for direktoratet er blant annet å få på plass et helhetlig risikostyringssystem for sektoren. Målet med systemet er at man skal kunne se alle innsatsfaktorene (infrastruktur, togmateriell, billettering, rutetidtabell m.m.) i sammenheng for å forbedre togtilbudet. Risiko skal avdekkes tidlig, og tiltak skal iverksettes før en hendelse inntreffer. Det skal utvikles en tiltakstrapp, som angir hvilke tiltak som iverksettes når risikoen øker eller vedvarer. En viktig lærdom ifølge departementet er at informasjonen om risiko må formidles tidligere – på et tidspunkt der det fremdeles finnes handlingsrom for å påvirke den, og ikke først etter at risikoen er inntruffet. Ved at aktørene i sektoren rapporterer relevant og nødvendig informasjon til riktig tid, kan man fatte beslutninger som bidrar til at man får mer for pengene i jernbanesektoren.

I Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036* (NTP) la regjeringen frem en strategi for jernbanesektoren. Strategien beskriver hvordan jernbanen bør utvikles gjennom NTP-perioden mot 2050 for å bidra til å nå de transportpolitiske målene. I oppfølgingen av Stortingets behandling av NTP vil departementet påse at de ulike aktørenes egne mål er egnet til å bygge opp om de felles jernbanepolitiske målene. Dette er nødvendig for å sikre at aktørene i jernbanesektoren jobber i samme retning med en felles forståelse av hvilke transportbehov i samfunnet som jernbanen skal dekke i årene fremover.

På oppdrag fra departementet har KPMG levert en oppfølgingsrapport om forbedringstiltak knyttet til arbeidet med avtale- og porteføljestyling mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Den nye rapporten, *Tilleggsoppdrag vedr. avtale- og porteføljestyling*, ble levert 22. mars 2024.¹¹⁷ KPMG anbefaler i rapporten flere tiltak som kan bidra til å forbedre avtale- og porteføljestytingsprosessene. Som en oppfølging av rapporten sendte departementet 8. mai 2024 supplerende tildelingsbrev nr. 4 til Jernbanedirektoratet med oppdrag om å utarbeide en gjennomføringsplan for realiseringen av NTP og å lage et utkast til en beskrivelse av rammeverket for utvikling og gjennomføring av tilbudsforbedringer, herunder hele avtale- og porteføljestylingssystemet, hvor roller og ansvar skal være presisert. Beskrivelsen skal blant annet dekke overordnede rammer, roller, ansvar og myndighet samt sentrale beslutningsprosesser. Direktoratet skal samarbeide med Bane NOR om å løse oppdragene.

¹¹⁷ KPMG. (2024). *Tilleggsoppdrag vedr. Avtale- og porteføljestyling*. Samferdselsdepartementet.
https://www.regjeringen.no/contentassets/9c7322c7630b4acaaf24682560a69458/tilleggsoppdrag-vedr.-avtale-og-portefoljestyling_kpmg.pdf

8 Vurderinger

8.1 Bane NOR har fortsatt ikke fått etablert et virksomhetsstyringssystem for pålitelig måling av resultater, produktivitet og effektivitet

I den opprinnelige undersøkelsen, som ble rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021), anbefalte Riksrevisjonen at Samferdselsdepartementet følger opp at Bane NOR etablerer et system som er godt nok til å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet av jernbanenettet.

Ut fra den gjeldende eierskapsmeldingen forventer staten at Bane NOR SF har effektiv strategisk og operasjonell risikostyring og god internkontroll som er integrert i selskapets strategi- og beslutningsprosesser. Risikostyring og internkontroll er verktøy for gode beslutningsprosesser og god drift i selskapet og for styret til å føre tilsyn med ledelsen. Dette bidrar til høyere måloppnåelse for selskapet. Effektiv risikostyring forutsetter at risikovurderinger er integrert i selskapets strategi, kjernevirksomhet og beslutningsprosesser, og at rapporteringen gir en balansert fremstilling av alle risikoer av betydning, og hvordan selskapet håndterer disse.

Høsten 2022 ble det tydelig for Bane NOR at rapporteringen til eier fortsatt ikke ga tilstrekkelig innsikt i foretakets status, utvikling og verdiskaping. Rapporteringen i 2022 besto av et større utvalg operative og strategiske KPI-er, men uten en rød tråd der helheten kom tydelig frem. I den forbindelse ble det initiert en dialog med styret og eier, for å utvikle en bedre og forenklet rapportering for 2023. Dialogen resulterte i at formatet på og innholdet i Bane NORs årlige tertialrapportering til departementet ble endret i juni 2023. Endringene innebærer at Bane NOR i tillegg til å rapportere detaljert om risiko og tiltak til Jernbanedirektoratet, også skal rapportere mer omfattende til departementet om

- økonomisk oppfølging av prosjekter over terskelverdi
- økonomisk utvikling i hele investeringsporteføljen
- status og risiko på effektpakkene
- effektpakker med rød risiko, i en utdypende «one-pager» (notat på én side)

Tross endringene fra juni 2023 rapporterte Bane NOR i møte med departementet i desember 2023 at det er utfordringer med datakvaliteten, og at foretaket derfor har problemer med å måle gevinster av jernbanereformen samt effektivitet og produktivitet i driften og virksomheten. Dokumentasjonen fra kontaktmøtet mellom Bane NOR og Samferdselsdepartementet 5. desember 2023 viser at en del forhold, for å få bedre ressursutnyttelse og resultater, først vil være på plass i løpet av 2024.

Utvalg og utforming av egnede KPI-er for måling av kostnadene i prosjektporteføljen og rapportering av risiko har vært tema i styringsdialogen med departementet gjennom flere år, og Bane NOR har etter 2020 iverksatt flere interne programmer, organisatoriske endringer og tiltak for å få bedre styringsinformasjon og indikatorer. Likevel viser oppfølgingsundersøkelsen at det tar tid å utvikle et hensiktsmessig mål- og resultatstyringssystem, og at arbeidet fortsatt pågår. I oppdragsbrev for 2024 ble Bane NOR bedt om å redegjøre for innretningen av sitt nåværende system for porteføljestyring innen 1. juni 2024. Ifølge Samferdselsdepartementet viser den mottatte redegjørelsen at foretaket har flere positive erfaringer med systemet, men at det også er nødvendig å videreutvikle modellen ytterligere. Blant annet å utnytte handlingsrommet bedre, sikre at avhengigheter ivaretas på en god måte mellom effektpakkene, bedre prognoser/trefferikkerhet når det gjelder årlig produksjon m.m. Etter vår vurdering viser dette at Bane NOR nesten fire år etter den opprinnelige undersøkelsen ble rapportert ennå ikke har fått på plass et hensiktsmessig system og at foretaket fortsatt har utfordringer med virksomhetsstyringen.

8.2 Driftsstabiliteten har ikke blitt forbedret til tross for økte bevilgninger og kostnader til Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer

I henhold til *Nasjonal transportplan 2018–2029* skulle etableringen av Bane NOR med operasjonell frihet, et ansvarlig styre og selvstendig økonomisk ansvar gi tydeligere krav til kostnadsstyring, både internt og for konkurranseutsatte oppgaver. Dette ville gi høyere effektivitet i form av reduserte byggekostnader og utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold.¹¹⁸

I perioden 2019–2023 har Bane NOR fått bevilget til sammen 42,9 milliarder kroner til drift og vedlikehold og 79,2 milliarder kroner til investeringer i ny infrastruktur over statsbudsjettet. Samlet for perioden har bevilgningene økt med 20 prosent.

Bane NOR bruker begrepet totalkostnad, som i hovedsak omfatter foretakets kostnader til drift og vedlikehold og utgifter til investeringer i infrastrukturen.¹¹⁹ Bane NORs totalkostnad fordeles på de ulike avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR for drift og vedlikehold, planlegging av investeringer, utbyggingsprosjekter og annet. Oppfølgingsundersøkelsen viser at Bane NORs totalkostnad fordelt på de ulike avtalene med Jernbanedirektoratet har økt fra 2019 til 2023

- med 33,3 prosent for kostnader til drift og vedlikehold, fra 8,1 milliarder kroner til 10,8 milliarder kroner
- med 12 prosent for kostnader til planlegging av investeringer, fra 2,5 milliarder kroner til 2,8 milliarder kroner
- med 13,5 prosent for kostnader til utbygging av investeringsprosjekter, fra 11,1 milliarder kroner til 12,6 milliarder kroner

Drift og vedlikehold av jernbanenettet er Bane NORs kjernevirksomhet. Fornyelser gjøres når det ikke lønner seg å vedlikeholde anlegg, eller anlegget ikke kan være i drift med forsvarlige reparasjoner. Den viktigste grunnen til å vedlikeholde jernbaneanleggene er å ivareta sikkerheten og sikre punktlighet.

Bane NORs arbeid med drift- og vedlikehold av jernbanenettet er belyst av Riksrevisjonen i en egen forvaltningsrevisjon om myndighetenes arbeid med å redusere forsinkelser og innstillinger på jernbanen, som ble rapportert til Stortinget 30. mai 2024 i Dokument 3:14 (2023–2024). Her fremgår det at omfanget av forsinkelser og innstillinger har økt i perioden 2016–2023, og at Samferdselsdepartementets mål for driftsstabilitet (målt ved punktlighet og regularitet), fastsatt i nasjonal transportplan og årlige budsjettproposisjoner til Stortinget, ikke har vært nådd på flere år. Riksrevisjonen slår fast at hovedårsaken til dette er feil i jernbaneinfrastrukturen grunnet dårlig vedlikehold og manglende fornyelse. Samferdselsdepartementet påpeker at forhold som økt trafikk på skinnene, flere og mer komplekse anlegg og økt behov for klimatilpasning også er viktige drivere for driftsstabilitet og det økende vedlikeholdsetterlepet.

¹¹⁸ Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*, s. 54.

¹¹⁹ Bane NORs totalkostnader omfatter også aktiviteter som finansieres av foretakets egne inntekter, som infrastrukturavgifter og salg av strøm til togoperatørene, slik at totalkostnadene i et normalår ifølge Samferdselsdepartementet vil forventes å være høyere enn bevilgningene over statsbudsjettet.

8.3 Bane NOR har foreløpig ikke iverksatt tiltak etter evalueringene av hendelsene på Follobanen for å forbedre risikostyring og internkontroll

Oppfølgingsundersøkelsen viser at det i perioden 2020–2023 har vært gjennomført seks evalueringer som utelukkende har handlet om Bane NORs problemer med utbyggingen og åpningen av Follobanen i desember 2022.

Evalueringsrapportene peker på et sammensatt årsaksbilde som ifølge Bane NOR kan oppsummeres i de følgende overordnede læringspunktene:

- Styring og rutiner for beslutningstaking må tilrettelegges for at en samlet konsernledelse, i tillegg til eventuelt styre og eier, blir involvert systematisk og til rett tid.
- Fagmiljø, drift og prosjekt må ha et systematisk samspill som sikrer et levetidsperspektiv og helhetlig risikostyring.
- Det må innføres en intensjonsbasert etterlevelseskultur og internkontrollrutiner.

I forbindelse med oppfølgingen av evalueringsrapportene etter hendelsene på Follobanen i desember 2022 vedtok styret flere tiltak. Statusen på den overordnede fremdriften for tiltakene viser at Bane NOR per april 2024 ennå ikke har iverksatt noen av tiltakene. Ifølge Samferdselsdepartementet arbeider Bane NOR løpende med å iverksette deler av tiltakene, men at tiltakene samlet ikke forventes å være ferdig implementert før første kvartal 2025. Så langt har derfor evalueringene i liten grad gitt grunnlag for å forbedre risikostyringen og internkontrollen i investeringsprosjektene knyttet til utbygging av jernbanenettet.

8.4 Bane NOR synes fortsatt ikke å ha god kostnadskontroll i flere av de store prosjektene for utbygging av jernbanenettet

I den opprinnelige undersøkelsen, som ble rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021), anbefalte Riksrevisjonen at Samferdselsdepartementet følger opp at Bane NOR får bedre kostnadskontroll i store investeringsprosjekter.

Som et sektorpolitisk selskap skal Bane NOR ha effektiv drift og ivareta sitt formål i vedtektene, jf. eierskapsmeldingen. Bane NOR skal også gjennomføre investeringsprosjektene kostnadsøkonomisk og effektivt. Bane NOR fikk ved etableringen tydelige krav til kostnadsstyring, både internt og for konkurranseutsatte oppgaver, som skulle gi høyere effektivitet ved reduserte byggekostnader.¹²⁰ I Prop. 1 S (2023–2024) og *Nasjonal transportplan 2022–2033*, fremgår det at porteføljestyling med effektpakker ble innført fra 2022 for å nå målet om «mer for pengene» i jernbanesektoren.¹²¹

Bane NORs prosjekter skal styres ved avtaler med Jernbanedirektoratet etter bevilgningsfullmakter fra Stortinget, i henhold til en overordnet avtale (erstattet med et oppdragsbrev fra 2024) mellom Bane NOR og Samferdselsdepartementet.¹²² Avtalene skal legge til rette for porteføljestyling i Bane NOR med entydig risikoplassering og bidra til at foretaket som byggherre har insentiver til å optimalisere og gjennomføre prosjekter og effektpakker i henhold til avtalt tid og kostnad.

¹²⁰ Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Samferdselsdepartementet.

¹²¹ Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*, s. 35 og 40–41.

¹²² Jf. jernbaneforskriften § 3-2.

8.4.1 Bane NOR har fortsatt utfordringer med å måle kostnadseffektivitet i store investeringsprosjekter

Bevilgningene til jernbanesektoren og utbyggingsprosjekter har vært på et høyt nivå de siste årene. Samtidig har kostnadene økt, og flere av de større investeringsprosjektene og effektpakkene som nå planlegges og gjennomføres, har blitt forsinket. Dette skyldes særlig høy prisstigning i bygg- og anleggsbransjen samt utfordringer i forsyningskjedene.

I *Nasjonal transportplan 2022–2033* ble det fastsatt indikatorer for å vurdere om samfunnet får «mer for pengene» etter jernbanereformen og endringer i styringssystemet. Disse indikatorene er det Bane NOR som selv anvender. De viser netto nytte for prosjekter og endring i investeringskostnad fra *Nasjonal transportplan 2018–2029*. I budsjettproposisjonen for 2024 opplyser Samferdselsdepartementet at indikatorene for porteføljen av prioriterte effektpakker og investeringsprosjekter for 2023 viser at disse har blitt mindre lønnsomme sammenlignet med det som ble lagt til grunn i *Nasjonal transportplan 2018–2029*, og videre at investeringskostnadene har økt. Økte kostnader og forsinkelser vil trolig få konsekvenser for avtalte forbedringer og kan føre til at oppstart av nye effektpakker og utbygginger utsettes. Usikkerheten i transportmarkedet generelt, i kombinasjon med økte kostnader, har ført til lavere samfunnsøkonomisk nytte i flere av effektpakkene. Når nytten i effektpakkene blir mindre, svekkes også begrunnelsen for gjennomføring av utbyggingene.¹²³

Undersøkelsen viser at det tar tid for Bane NOR å utvikle et mål- og resultatstyringssystem, og at arbeidet pågår fortsatt. Et viktig tema i styringsdialogen med Samferdselsdepartementet de siste årene har vært utforming av egnede KPI-er for måling av kostnadene i prosjektporteføljen og rapportering av risiko. For målet «Mer jernbane for pengene» er det fastsatt tre indikatorer; «EPOKE» (et effektiviseringsprogram for perioden 2019–2023) ble fastsatt i desember 2021 og de to indikatorene «kostnadsutvikling totalportefølje» (reducere kostnadene i investeringsporteføljen til under NTP-nivå) og «på rett spor» (program for å forbedre driftsstabilitet og effektivisere drift og vedlikehold) ble brukt fra 2023. Først fra 2022 begynte også Bane NOR å rapportere mer detaljert på status, utvikling og verdiskaping, og på måloppnåelsen og fremdriften i utbyggingsprosjektene og effektpakkene. Det er likevel ingen av de tre indikatorene og rapporteringen om effektpakkene og fremdriften som tydelig måler kostnadseffektiviteten i gjennomføringen av det enkelte utbyggingsprosjektet.

Vi merker oss at det er usikkert om de tidligere beregnede samfunnseffektene av enkelte av utbyggingsprosjektene vil realiseres, og at Bane NOR fortsatt kan forbedre måten å måle kostnadseffektiviteten på i store investeringsprosjekter.

8.4.2 Bane NOR har fortsatt utfordringer med kostnadsoverskridelser og styring av investeringsprosjekter

Prosjektene i Bane NORs portefølje har svært ulik kompleksitet, omfang og varighet. Gjennomgangen av fire av Bane NORs store investeringsprosjekter som har pågått i undersøkelsesperioden, viser at to prosjekter har fått redusert sluttkostnadsestimat sammenlignet med opprinnelig styringsramme med 10 prosent (Drammen–Kobbervikdalen) og 14 prosent (Nygårdstangen–Bergen–Fløyen). For Drammen–Kobbervikdalen er hovedforklaringen at omfanget av utbyggingsprosjektet er redusert. I ett prosjekt har kostnadsestimatet økt med 3 prosent (Kleverud–Sørli), mens kostnadene i prosjektet Sandbukta–Moss–Såstad per 2024 er estimert å bli over dobbelt så store som den opprinnelige styringsrammen. Tre av prosjektene har pågått siden før 2020, og pågår fortsatt, så det kan fortsatt skje endringer før ferdigstillelse. Ett av de fire prosjektene var mindre omfangsrikt enn de andre. Dette prosjektet er nå ferdigstilt, og utbyggingen ble gjennomført på omkring tre år.

¹²³ Prop. 1 S (2023–2024) Samferdselsdepartementet s. 147.

Investeringsprosjektet Sandbukta–Moss–Såstad (Østfoldbanen)

Høsten 2019 informerte Samferdselsdepartementet Stortinget om at det var risiko for at kostnadsrammen for prosjektet kunne bli overskredet. Dette var en følge av at kostnadsnivået i entreprenørmarkedet var høyere enn tidligere antatt, samt at det var avdekket mer krevende grunnforhold og påfølgende behov for mer kompliserte løsninger enn forutsatt ved fastsettelsen av den gjeldende kostnadsrammen.

En internrevisjonsrapport fra Deloitte våren 2021 pekte på at geotekniske undersøkelser og vurderinger som ble gjennomført i 2019–2020 som en del av totalentreprisen, avdekket utfordringer med områdestabilitet og behov for stabiliserende tiltak som ikke ble avdekket i den områdestabilitetsvurderingen som ble utført i forbindelse med regulerings-/detaljplanfasen i 2015–2016. Områdestabilitetsvurderingen fra 2015–2016 burde etter Deloitte vurdering i større grad bidratt til å redusere usikkerheten i prosjektet knyttet til grunnforhold, og dermed til å redusere risikoen for mangelfull fremdrift og økte kostnader.

Undersøkelsen viser at Jernbaneverket / Bane NOR før 2019 ikke hadde nedfelt spesifikke krav i prosedyrer/rutiner til hvordan utbyggingsprosjekter skulle vurdere om undersøkelser av grunnforhold og områdestabilitet var tilfredsstillende. I detaljreguleringsfasen manglet prosjektet tilstrekkelig kompetanse internt som var i stand til å vurdere i hvilken grad grunnundersøkelser og geotekniske vurderinger utført av eksterne rådgivere var tilstrekkelige og tilfredsstillende. Prosjektet manglet dermed nødvendig kompetanse og kunnskap til å kvalitetssikre og stille riktige spørsmål til rådgiver om fullstendigheten i de grunnundersøkelsene og stabilitetsberegningene som ble utført i denne fasen. Dette førte til at de geotekniske undersøkelsene og vurderingene som ble utført før 2019, ble innholdsmessig utilstrekkelige, noe som igjen har ført til store kostnadsoverskridelser og forsinkelser i prosjektet.

Investeringsprosjektet Drammen–Kobbervikdalen (Vestfoldbanen)

Prosjektet har gjennomgått en del endringer siden oppstart, der særlig omfanget av samlet utbygging er redusert, noe som blant annet har ført til lavere kostnader enn opprinnelig estimert. Styringsrammen har derimot ikke blitt endret. Det har likevel også vært kostnadsøkninger i prosjektet, i hovedsak større rigg- og driftskostnader som følge av ineffektiv anleggsgjennomføring og tiltak som måtte gjøres for å opprettholde kapasitet under utbyggingen.

Undersøkelsen viser at noe av kostnadsøkningene og forsinkelsene i prosjektet kan tilskrives mangelfull planlegging. Grunnforholdene i en begrenset del av prosjektet har også ført til store utfordringer. Det er gjort flere grep for å redusere omfanget av utbyggingen, som har ført til lavere kostnader samlet sett for prosjektet. Mindre utbygging enn opprinnelig planlagt har også bidratt til at Bane NOR skal kunne gjennomføre innenfor planlagt tid og ferdigstille i 2025.

Investeringsprosjektet Kleverud–Sørli (Dovrebanen)

For prosjektet Kleverud–Sørli (–Åkersvika) viste kvalitetssikringen at konseptvalg og teknisk plan hadde flere mangler. Blant annet hadde Bane NOR for dårlig kostnadsestimering og usikkerhetsanalyser og for optimistisk fremdriftsplan. Flere av tiltakene som kvalitetssikreren mente at Bane NOR burde utbedre før Stortinget vedtok styringsrammen for prosjektet, ble ifølge Bane NOR ikke håndtert med optimaliseringer av prosjekteringen før noen år senere, da prosjektet var i byggefasen.

Koronapandemien med stans i aktivitet i byggenæringen førte kun til enkelte forsinkelser i prosjektet, men bidro til at kostnadene kunne vurderes grundigere av Bane NOR før entreprenørkontrakter ble inngått. To andre endringer førte til at prosjektets innretning måtte tilpasses. I det ene tilfellet førte endringen til at Bane NOR kunne redusere kostnadene til en viss grad, mens det andre tilfellet var en

utvidelse av prosjektet. I tillegg ble prosjektet Kleverud–Sørli slått sammen med prosjektet Sørli–Åkersvika fra 2021 fordi det ville være hensiktsmessig å bruke felles prosjektteam. Kvalitetssikringen hadde allerede i 2019 vist til at det særlig for strekningen Sørli–Åkersvika var utfordringer i planen for prosjektstyring.

Undersøkelsen viser at prosjektet har hatt en del endringer i prosjektering siden den første avtalen med Jernbanedirektoratet ble inngått, men at prosjektet etter 2021 har hatt en gjennomføring i henhold til planen. Prosjektet ligger per mai 2024 innenfor den fastsatte kostnadsrammen, men litt over den opprinnelige styringsrammen, hovedsakelig grunnet endringer etter at Kleverud–Sørli ble slått sammen med prosjektet Sørli–Åkersvika.

Investeringsprosjektet Nygårdstangen–Bergen–Fløen (Bergensbanen)

På oppdrag for Bane NOR har Atkins Norge, Nordic Infra og Oslo Economics kvalitetssikret prosjektet Nygårdstangen–Bergen–Fløen. Kvalitetssikringen viste at planlagt styring og organisering av prosjektet var godt ivarettatt. Prosjektet hadde utredet flere mulige kontraktsstrategier, og kvalitetssikrerne støttet den foreslåtte modellen med én hovedentreprenør. Kvalitetssikrerne mente at anleggsgjennomføringen var krevende, og at prosjektets arbeid med planleggingen i det store og hele var bra når det gjaldt prosjektfasen.

Bane NOR viser til at dette er et eksempel på et prosjekt som er svært godt gjennomført. Foretaket har blant annet jobbet tett med sentrale interessenter slik at detaljprosjektering, ekstern kvalitetssikring og investeringsbeslutning ble fullført ett år før avtalt tid. Konkrete læringspunkter har vært å forankre løsningen for byggeprosessen internt i Bane NOR og med alle sentrale interessenter før videre detaljprosjektering.

Samlet vurdering av gjennomføringen av investeringsprosjektene

Det er sammensatte årsaker til kostnadsoverskridelsene og forsinkelser i utbyggingen av prosjektene, og det varierer mellom prosjektene i hvor stor grad det er endringer i selve prosjektets innretning gjennom prosjekterings- og byggefasene. Ett prosjekt har fått betydelig kostnadsøkning og lengre gjennomføringstid (Sandbukta–Moss–Såstad) og ett prosjekt har holdt seg innenfor styringsrammen uten reduksjoner i omfang (Nygårdstangen–Bergen–Fløen). For to prosjekter er omfanget redusert, som er hovedforklaringen til lavere estimert sluttkostnad (Drammen–Kobbervikdalen og Kleverud–Sørli). Prosjektet Nygårdstangen–Bergen–Fløen var et mindre prosjekt i omfang og tidsramme enn de tre andre. Bane NOR har her likevel fulgt opp entreprenørene tettere og har ikke støtt på større utfordringer i gjennomføringen. Prosjektet ble også påbegynt senere i tid og varte kortere, noe som kan bety at foretaket har hatt en god prosjektgjennomføring fra planlegging til ferdigstilling. Det ble gjennomført godt innenfor styringsrammen.

Undersøkelsen viser at tre av de pågående prosjektene hadde svakheter i forprosjektfasen. Dette dreide seg blant annet om mangler ved kostnadsestimering og usikkerhetshåndtering, noe som den eksterne kvalitetssikrer hadde etterlyst utbedringer av. Manglene gjaldt utilstrekkelige prosedyrer og rutiner for hvordan grunnforhold og områdestabilitet skal undersøkes av eksterne. I tillegg var det mangler ved foretakets beregninger av styrings- og kostnadsrammen som ble gjort i perioden før disse ble vedtatt av Stortinget.

Gjennomgangen viser at det har skjedd endringer i selve byggefasen i alle de tre prosjektene som ennå pågår. I noen tilfeller er det Jernbanedirektoratet som har bestilt endringene, men i de fleste tilfellene er det Bane NOR som har foreslått endringer på grunn av kostnadsoverskridelser eller endret omfang. Endringer i omfang skyldes blant annet ønske om en annen trasé eller stasjonsløsning, ofte etter at utfordrende grunnforhold er avdekket eller det er gjort nye behovsvurderinger.

Bane NOR har i noen tilfeller valgt feil kontraktstrategi og tildelt oppdrag til entreprenører som ikke har utført oppdraget. Særlig for prosjektet Sandbukta–Moss–Såstad har det vært problemer med entreprenører, blant annet knyttet til konkurser, rettstvister og reforhandlinger. Dette førte til store kostnadsøkninger. Samtidig har Bane NOR i undersøkelsesperioden iverksatt flere internrevisjoner for å finne forbedringspunkter i organisasjonen og i prosjektstyringen, som for eksempel at det må stilles krav til entreprenørene om vurdering av kostnadsoptimalisering i kontraktene. Gjennom totalentreprisene som foretaket nå inngår i flere andre prosjekter, settes det kostnadsoptimaliseringskrav til entreprenørene. Vi merker oss derfor at Bane NOR nå har iverksatt tiltak i organisasjonen for å styrke byggherrerollen og prosjektstyringen. Det fremstår som at bruk av totalentrepriser på flere av de andre prosjektene har bidratt til bedre styring av entreprenørene.

Undersøkelsen viser videre at det ble laget rapporter på oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet i 2020 og 2021. Disse anbefalte tiltak som både Bane NOR og Jernbanedirektoratet burde iverksette for å redusere risikoen for overskridelser i kommende utbyggingsprosjekter.¹²⁴ I en internrevisjonsrapport bestilt av Bane NOR i 2021 er vurderingen at Bane NOR har brukt erfaringene og anbefalingene fra evalueringer fra 2020 til å forbedre sine interne prosesser og styring av pågående og nye prosjekter. Selv om Bane NOR foreløpig ikke har iverksatt tiltak basert på evalueringene av hendelsene på Follobanen, er en rekke andre tiltak gjennomført eller planlagt gjennomført, inkludert oppdatering av prosjektmodellen for store prosjekter. Samtidig er det utfordringer med å gjennomføre pågående utbygginger innenfor rammene og å nå målene i effektpakkene gjennom porteføljestyling. Hovedinntrykket vårt basert på oppfølgingsundersøkelsen og de tiltakene som både Bane NOR og Samferdselsdepartementet har iverksatt de siste årene, er at det fortsatt gjenstår et arbeid før tiltakene for å redusere risikoen for kostnadsoverskridelser og forsinkelser i utbyggingen av store prosjekter og effektpakker er på plass i hele Bane NORs organisasjon. Den vurderingen støttes av andre eksterne rapporter om foretakets styring fra 2023 og 2024.¹²⁵

8.5 Samferdselsdepartementet har i perioden 2019–2023 hatt lite informasjon om investeringsprosjektene gjennomføres kostnadseffektivt

I den opprinnelige undersøkelsen, som ble rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021), anbefalte Riksrevisjonen at Samferdselsdepartementet følger opp at det foreligger nødvendig og pålitelig styringsinformasjon for å følge opp effektiviteten i blant annet Bane NORs investeringer i jernbaneinfrastrukturen.

Samferdselsdepartementet skal følge opp at jernbanereformen bidrar til mer jernbane for pengene, ved å gjøre den mer effektiv og bedre organisert.¹²⁶ Jernbanereformen skal bidra til økt effektivitet og mer hensiktsmessig ressursbruk i sektoren, og det forventes at reformen skal ha både kvalitative og kvantitative effekter.¹²⁷ Ifølge Prop. 1 S (2019–2020) skal departementet følge opp gevinstene som Jernbanedirektoratet og Bane NOR har fått ansvaret for å realisere, ved å følge opp virksomhetenes strategi, mål og indikatorer i styringsdialogen.¹²⁸ I Prop. 1 S (2023–2024) er det vist til at målene for

¹²⁴ Blant annet Dovre Group Consulting (2020, 19. februar) *Evaluering – Uavhengig gjennomgang av varslet kostnadsøkning på Østfoldbanen*, Rapport til Jernbanedirektoratet og KPMG. (2021, 19. mars). Selskapsgjennomgang av Bane NOR SF. Delrapport 1 og Delrapport 2. På oppdrag fra Samferdselsdepartementet. (Unntatt offentlighet).

¹²⁵ KPMG. (2024). *Tilleggsrapport om avtale- og porteføljestyling i jernbanesektoren*. Samferdselsdepartementet. Endelig rapport 22. mars 2024, KPMG. (2023). *Kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren*. Rapport til Samferdselsdepartementet og flere rapporter etter og om hendelsen på Follobanen fra 2023, jf. referanselisten.

¹²⁶ Innst. 386 S (2014–2015) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett spor – reform av jernbanesektoren*, jf. Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor – Reform av jernbanesektoren*. Samferdselsdepartementet. (2015, 12. mai). *Jernbanereform: Ny organisering og oppgavedeling skal gi passasjerer og godstransportører et bedre togtilbud* [Pressemelding]. Samferdselsdepartementet. (2015, 12. mai).

¹²⁷ Innst. 386 S (2014–2015) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett spor – reform av jernbanesektoren* og Prop. 1 S (2019–2020), der det går frem at det er «lagt opp til at jernbanereforma vil realisere ein netto samla gevinst på 4,5 mrd. kr frem mot 2026. Berekna reformkostnader på 1 mrd. kr i åra 2014–2018 er da trekt frå» (s. 230).

¹²⁸ Oppfølgingen av gevinstrealiseringen omtales i Prop. 1 S (2019–2020) for Samferdselsdepartementet, kapittel 7.4.2 og s. 230. Departementet har utarbeidet en detaljert gevinstrealiseringsplan for jernbanereformen med kvantitative effektmål og oppgaver for de ulike aktørene.

samferdselspolitikken er trukket opp i Nasjonal transportplan 2022–2033 der blant annet porteføljestyling med effektpakker ble innført for jernbanen, for å nå målet om mer for pengene – ansvarlig bruk av fellesskapets ressurser.¹²⁹

Som omtalt i 8.1 har Bane NOR fortsatt ikke etablert et system som måler resultater, produktivitet og effektivitet på en pålitelig måte. Dette påvirker også rapporteringen til Samferdselsdepartementet. Dokumentasjonen fra kontaktmøtet i desember 2023 mellom Bane NOR og Samferdselsdepartementet viser at det er svakheter ved datakvaliteten hos Bane NOR på viktige måleparametere for gevinstrealisering av jernbanereformen. Bane NORs rapport for tredje tertial 2023 gir ifølge departementet ikke nok informasjon om hva endringen i netto nytte skyldes. Departementet har derfor etterspurt redegjørelser og analyser av hva som ligger til grunn for endringen, og dette vil inngå i Bane NORs fremtidige rapportering.

Departementet oppgir at de, basert på Bane NORs rapportering for tredje tertial 2023, ser behov for å styrke oppfølgingen av infrastrukturtiltakene i effektpakkene, og at det har styrket kravene til rapportering fra Bane NOR. Departementet har brukt oppdragsbrevet for 2024 til å gi Bane NOR i oppdrag å utforme, og fra 2025 offentliggjøre, en produksjonsplan for det kommende året, noe som skal gi staten et bedre grunnlag for å gjøre årlige vurderinger av foretakets produksjon. Jernbanedirektoratets rapportering på effektpakkene er ifølge departementet godt utviklet, og gir departementet faglig grunnlag for å følge utviklingen i infrastrukturtiltakene i effektpakkene. Departementet har likevel sett behov for å styrke risikostyringen av effektpakkene, og Jernbanedirektoratet har på oppdrag fra departementet innført rutiner og prosesser for å håndtere risikoen i effektpakkene. Direktoratets helhetlige risikostyringssystem skal forbedre statens mulighet til å vurdere og eventuelt treffe risikoavbøtende tiltak dersom utviklingen i en effektpakke er negativ.

Fra og med 2022 har Bane NOR ved innføringen av ny finansieringsmodell fått økt både handlingsrom og ansvar ved at den økonomiske risikoen knyttet til investeringsporteføljen er plassert i foretaket gjennom fastprisavtalene med Jernbanedirektoratet. Den tredelte modellen for styring av Bane NOR SF med eierstyring, avtalestyring og etatsstyring innebærer derfor at det er Jernbanedirektoratet gjennom avtalestyringen som skal følge opp Bane NORs gjennomføring av avtalene for det enkelte investeringsprosjekt og effektpakkene. Dette skjer gjennom detaljert styring og omfattende avtalerapportering.

Ifølge departementet vil innførte elementer fra «Nye Veier-modellen» bidra til kostnadseffektiv drift og prioritering ut fra samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger i Bane NORs investeringsprosjekter ved at avtalene med Jernbanedirektoratet legger til rette for porteføljestyling i Bane NOR med en entydig risikoplassering og bidrag til at foretaket som byggherre har incentiver til å optimalisere prosjektporteføljen og levere i henhold til avtalt tid og kostnad. Departementet mener at Bane NOR på den måten har mulighet til å arbeide kontinuerlig med å optimalisere infrastrukturtiltakene, slik at vi får mest mulig jernbane for pengene.

Nye Veier er imidlertid ikke underlagt en tilsvarende styringsmodell som Bane NOR SF, der Bane NOR SFs investeringsprosjekter styres gjennom en detaljert avtalestyring av Jernbanedirektoratet. Dette gjør at rammevilkårene for disse to statlige selskapene ikke er sammenlignbare. Det innebærer etter vår vurdering at det ikke uten videre kan legges til grunn at å innføre elementer fra «Nye Veier-modellen» vil bidra til «mer jernbane for pengene» så lenge Bane NOR ikke har samme frihet til å styre byggeprosjekter som Nye Veier.

¹²⁹ Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*, s. 35 og 40–41.

8.6 Samferdselsdepartementet har forbedret sin styring og oppfølging av Bane NORs virksomhet de siste årene

Bane NORs virksomhet er en del av statens samlede sektorpolitikk på jernbaneområdet, som utøves i et samspill mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR.¹³⁰

Samferdselsdepartementet har det overordnede, strategiske ansvaret for utviklingen av jernbanesektoren. Departementet skal fordele midlene til jernbaneformål, forvalte lover og forskrifter, sette langsiktige mål og fastsette rammevilkår.¹³¹ Det følger av gjeldende eierskapsmelding at staten, for å skape legitimitet til de ulike rollene overfor et selskap, bør være seg bevisst den rollen den til enhver tid opptre i, og i sin opptreden tydelig skille rollen som eier fra statens øvrige roller.¹³²

Departementet viser til at det er iverksatt flere endringer i jernbanesektoren etter 2020. I forbindelse med Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033* ble det gjort endringer i jernbanesektoren, som videre ble fulgte opp i Prop. 1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet. De tre mest sentrale elementene som ble innført for Bane NOR var

- mål om kostnadseffektive løsninger
- forutsigbar og troverdig rammestyring i tråd med det finansielle rammeverket
- porteføljestyling, basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Innføringen av mål om kostnadseffektive løsninger og porteføljestyling basert på samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger ble tydeliggjort i jernbanesektoren ved at hensynet til lønnsomhetsvurderinger ble tatt inn i statens mål med eierskapet i Bane NOR SF. Både Bane NOR SFs vedtektsfestede formål og instruksen til Jernbanedirektoratet ble endret, og det ble inngått en ny overordnet avtale mellom staten og Bane NOR SF der foretaket fikk større ansvar for resultater og for å overholde økonomiske rammer.

Gjennom å ha innført disse endringene de siste årene skiller departementet etter vår vurdering tydeligere enn før mellom sine roller overfor Bane NOR, og hva som vil være krav og forventning til Bane NOR for å ivareta sektoroppgavene for staten, og hva som er viktig at Bane NOR ivaretar for staten som eier. Men departementet skiller etter vår vurdering likevel ikke tydelig nok mellom sine ulike roller overfor Bane NOR SF før det har utarbeidet og fått på plass skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten i rollen som eier skal utøves overfor Bane NOR SF slik § 10 i reglement for økonomistyring i staten pålegger.

Videre viser oppfølgingsundersøkelsen at departementet de siste årene har vært mer aktiv enn tidligere i sin oppfølging av Bane NORs styring og måloppnåelse basert på Bane NOR SFs tertialvise rapportering. Departementet har opptretdt mer spørrende og vurderende som eier og har engasjert seg i foretakets utvalg og utforming av egnede KPI-er for måling av kostnadene i prosjektporteføljen og rapportering av risiko i den etablerte styringsdialogen gjennom flere år.

Departementet oppgir at det, basert på Bane NORs rapportering for tredje tertial 2023, ser behov for å styrke oppfølgingen av infrastrukturiltakene i effektpakkene. Derfor har departementet styrket kravene til Bane NORs rapportering. Departementet har brukt oppdragsbrevet for 2024 til å gi Bane NOR i oppdrag å utforme, og fra 2025 offentliggjøre, en produksjonsplan for det kommende året. Planen skal gi staten et bedre grunnlag for årlige vurderinger av foretakets produksjon. Jernbanedirektoratets rapportering på effektpakkene er ifølge departementet godt utviklet og gir departementet et faglig grunnlag for å følge utviklingen i infrastrukturiltakene i effektpakkene. Departementet har likevel sett et behov for å styrke risikostyringen av effektpakkene, og Jernbanedirektoratet har på oppdrag fra

¹³⁰ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*, side 47.

¹³¹ Samferdselsdepartementet. (2023, 3. juli). *Slik er norsk jernbane organisert*. https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/jernbane_og_jernbanetransport/jernbaneorganisering/id2344653/

¹³² Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*, s. 122.

departementet innført rutiner og prosesser for å håndtere risikoen i effektpakkene. Direktoratets helhetlige risikostyringssystem skal forbedre statens mulighet til å vurdere og eventuelt treffe risikoavbøtende tiltak dersom utviklingen i en effektpakke er negativ. Ifølge departementet er økonomiindikatorene, som ligger til grunn i tildelingsbrev (til direktoratet) og oppdragsbrev (til foretaket) for 2024, gode og dekkende for styringsbehovet, men utvikling av god og dekkende rapportering er et kontinuerlig arbeid.

Etter vår vurdering viser oppfølgingsundersøkelsen at departementets styring og oppfølging av Bane NORs virksomhet har blitt forbedret siden den opprinnelige undersøkelsen ble rapportert i 2020, men at det er rom for forbedring i og med at det fortsatt i 2024 er utfordringer med virksomhetsstyringen i Bane NOR, og at foretakets system for internkontroll og risikostyring er til dels umodent.

9 Referanseliste

Lover

- *Lov om statsforetak (statsforetaksloven)*. Sist endret 2023. (LOV-2022-04-08-23). Lovdata.

Forskrifter

- *Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv.* (Jernbaneforskriften). Sist endret 2021. (FOR-2021-06-30-2315). Lovdata.
- *Instruks for Jernbanedirektoratet*. Sist endret 2021. (FOR-2021-03-10-1311). Lovdata.

Vedtekter

- *Vedtekter for Bane NOR SF*. Fastsatt 10. februar 2016. Endret 21. juni 2021 og sist 13. mars 2023. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no>

Reglement, retningslinjer og rutiner

- *Reglement for økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022. Finansdepartementet.
- *Retningslinjer for forvaltningen av statlige eierinteresser i aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper, statsforetak og særlovselskaper under Nærings- og fiskeridepartementet*. Endringer senest 17. november 2017. Nærings- og fiskeridepartementet.
- *OECD Guidelines on Corporate Governance State-Owned Enterprises*. 19. november 2015.
- *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*. Utgitt av Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES), gjeldende versjon av 14. oktober 2021.

Avtaler og oppdragsbrev

- *Oppdragsbrev til Bane NOR SF for 2024*. Samferdselsdepartementet (2023). <https://www.regjeringen.no>
- Samferdselsdepartementet (2024). Statsbudsjettet 2024 – Supplerende tildelingsbrev nr. 4 for 2024 til Jernbanedirektoratet. 8. mai 2024. <https://www.jernbanedirektoratet.no>
- Jernbanedirektoratet. (2022). A1 Hovedavtale mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF. 13. februar 2022. <https://www.jernbanedirektoratet.no>
- Samferdselsdepartementet. (2021). *Avtale mellom Den norske stat ved Samferdselsdepartementet og Bane NOR SF*. 10. september 2021. <https://www.regjeringen.no>
- Jernbanedirektoratet (2022). A2 Avtale om ny og endret infrastruktur mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF. 13. januar 2022. <https://www.jernbanedirektoratet.no>

Innstillinger

- Innst. 439 S (2023–2024) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2025–2036*. Transport- og kommunikasjonskomiteen. <https://www.stortinget.no>
- Innst. 150 S (2023–2024). *Innstilling fra finanskomiteen Ny saldering av statsbudsjettet 2023 med tillegg (Nasjonal sikkerhetsmyndighet og ny saldering)*. Finanskomiteen. <https://www.stortinget.no>
- Innst. 142 S (2023–2024). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2023 under Samferdselsdepartementet, Endringer i statsbudsjettet 2023 under Kommunal- og distriktsdepartementet og Endringer i statsbudsjettet 2023 under Nærings- og fiskeridepartementet*. Transport- og kommunikasjonskomiteen. <https://www.stortinget.no>

- Innst. 41 S (2023–2024). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2023 under Samferdselsdepartementet (tilskot til godstogselskap etter ekstremvêret «Hans»)*. Transport- og kommunikasjonskomiteen. <https://www.stortinget.no>
- Innst. 13 S (2022–2023). *Innstilling fra næringskomiteen om Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – Statens direkte eierskap i selskap*. Næringskomiteen. <https://www.stortinget.no>
- Innst. 13 S (2022–2023). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2023, kapitler under Samferdselsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområde 17)*. Transport- og kommunikasjonskomiteen. <https://www.stortinget.no>
- Innst. 653 S (2020–2021). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2022–2033*. Transport- og kommunikasjonskomiteen. <https://www.stortinget.no>
- Innst. 648 S (2020–2021). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om nokre saker om luftfart, veg, særskilde transporttiltak og jernbane*. Transport- og kommunikasjonskomiteen. <https://www.stortinget.no>
- Innst. 386 S (2020–2021). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper – 2019*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen. <https://www.stortinget.no>
- Innst. 360 S (2019–2020). *Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2020, om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2020, om endringer i skatter og avgifter i statsbudsjettet for 2020, om økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet og om Redegjørelse av finansministeren om revidert nasjonalbudsjett*. Finanskomiteen. <https://www.stortinget.no>
- Innst. 47 S (2016–2017). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen. <https://www.stortinget.no>
- Innst. 386 S (2014–2015). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett spor – Reform av jernbanesektoren*. Transport- og kommunikasjonskomiteen. <https://www.stortinget.no>

Proposisjoner

- Prop. 30 S (2023–2024). *Ny saldering av statsbudsjettet 2023*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringa.no>
- Prop. 27 S (2023–2024). *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Samferdselsdepartementet*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringa.no>
- Prop. 1 S (2023–2024). *For budsjettåret 2024*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringa.no>
- Prop. 141 S (2022–2023). *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Samferdselsdepartementet (tilskot til godstogselskap etter ekstremvêret «Hans»)*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringa.no>
- Prop. 1 S (2022–2023). *For budsjettåret 2023*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringa.no>
- Prop. 1 S (2021–2022). *For budsjettåret 2022*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringa.no>
- Prop. 1 S (2020–2021). *For budsjettåret 2021*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringa.no>
- Prop. 193 S (2020–2021). *Nokre saker om luftfart, veg, særskilde transporttiltak og jernbane*. <https://www.regjeringa.no>
- Prop. 117 S (2019–2020). *Forslag til revidert nasjonalbudsjett for 2020*. Regjeringen.
- Prop. 1 S (2019–2020). *For budsjettåret 2020*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no>
- Prop. 110 S (2018–2019). *Nokre saker om veg, jernbane og post*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no>

- Prop. 1 S (2018–2019). *For budsjettåret 2019*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no>
- Prop. 1 S (2017–2018). *For budsjettåret 2018*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no>
- Prop. 13 S (2017–2018). *Endringer i statsbudsjettet 2017 under Samferdselsdepartementet*. <https://www.regjeringen.no>
- Prop. 1 S (2016–2017). *For budsjettåret 2017*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no>
- Prop. 126 S (2015–2016). *Nokre saker om luftfart, veg, særskilte transporttiltak og jernbane*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no>
- Prop. 1 S (2014–2015). *For budsjettåret 2015*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no>
- Prop. 125 S (2009–2010). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2010*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no>
- St. prp. Nr. 1 (2004–2005). *For budsjettåret 2005*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no>

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 14 (2023–2024). *Nasjonal transportplan 2025–2036*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no>
- Meld. St. 3 (2023–2024). *Statsrekneskapen 2023*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringa.no>
- Meld. St. 3 (2022–2023). *Statsrekneskapen 2022*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringa.no>
- Meld. St. 6 (2022–2023). *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no>
- Meld. St. 3 (2021–2022). *Statsrekneskapen 2021*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringa.no>
- Meld. St. 3 (2020–2021). *Statsrekneskapen 2020*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringa.no>
- Meld. St. 20 (2020–2021). *Nasjonal transportplan 2022–2033*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no>
- Meld. St. 3 (2019–2020). *Statsrekneskapen 2019*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringa.no>
- Meld. St. 8 (2019–2020). *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no>
- Meld. St. 33 (2016–2017). *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no>
- Meld. St. 27 (2014–2015). *På rett spor – Reform av jernbanesektoren*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no>
- Meld. St. 26 (2012–2013). *Nasjonal transportplan 2014–2023*. Samferdselsdepartementet

Rundskriv

- Finansdepartementet. (2019). Rundskriv R-108/19 *Statens prosjektmodell*. Utgitt 8. mars 2019 (I kraft fra 21. september 2019). <https://www.regjeringen.no>
- Finansdepartementet. (2023). Rundskriv R-108/23 *Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*. Utgitt 15. mars 2023. (I kraft fra 1. juli 2023). <https://www.regjeringen.no>

Rapporter fra Riksrevisjonen

- Riksrevisjonen. (2024). Dokument 3:14 (2023–2024). *Riksrevisjonens undersøkning av styresmaktene sitt arbeid med å redusere forseinkingar og innstillingar på jernbanen*. <https://www.riksrevisjonen.no>
- Riksrevisjonen. (2020). Dokument 3:2 (2020–2021). *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper – 2019*. <https://www.riksrevisjonen.no>

Evalueringer og rapporter

- KPMG. (2024). *Tilleggsrapport om avtale- og porteføljestyring i jernbanesektoren*. Samferdselsdepartementet. Endelig rapport 22. mars 2024. <https://www.regjeringen.no>
- KPMG. (2023). *Kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren*. Rapport til Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/>
- Implement Consulting Group. (2023). *Ekstern gjennomgang driftsstans på Follobanen*. Rapport til Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no>
- PwC. (2023). *Evaluering av Follobaneprosjektet*. Rapport utarbeidet for Bane NOR juni 2023. <https://www.banenor.no>
- WSP. (2023). *Evaluering av tiltak fra rapportene om Østfoldbanen og Follobanen*. Utgitt 31. januar 2023. <https://www.jernbanedirektoratet.no>
- Jernbanedirektoratet. (2023). *Follobanen og Østfoldbanen. Redegjørelse for hendelsene i desember 2022 og konsekvensene av disse*. <https://www.jernbanedirektoratet.no>
- Bane NOR SF. (2023). *Stengning av Follobanen 19.12.2022. Undersøkelse av uønsket hendelse*. (Synergirnr.: 679911). <https://www.banenor.no>
- NTNU. (2022). *Eierstyring av investeringsprosjekter – organisering og kompetanse*. Concept arbeidsrapport 2022-2. <https://www.ntnu.no>
- TØI (Transport økonomisk institutt). (2022). *Organisering av jernbanen i Norge*. Rapport nr. 1893/2022. <https://www.toi.no>
- Bane NOR SF. (2022). *Helhetlig vurdering av strømdistribusjon Oslo S, Follobanen*. Utgitt av Norconsult 28. november 2022.
- KPMG. (2021, 19. mars). *Selskapsgjennomgang av Bane NOR SF. Delrapport 1*. På oppdrag fra Samferdselsdepartementet. (Unntatt offentlighet).
- KPMG. (2021, 19. mars). *Selskapsgjennomgang av Bane NOR SF. Delrapport 2*. På oppdrag fra Samferdselsdepartementet. (Unntatt offentlighet).
- Dovre Group Consulting (2020, 19. februar). *Evaluering – Uavhengig gjennomgang av varslet kostnadsøkning på Østfoldbanen*, Rapport til Jernbanedirektoratet. <https://www.regjeringen.no>

Brev

- Brev 24. mai 2024 fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen.
- Brev (e-post) 24. mai 2024 fra Bane NOR SF til Riksrevisjonen.
- Brev (e-post) 24. mai 2024 fra Bane NOR SF til Riksrevisjonen.
- Brev (e-post) 15. mai 2024 fra Bane NOR SF til Riksrevisjonen.
- Brev 30. april 2024 fra Riksrevisjonen til Samferdselsdepartementet.
- Brev 24. april 2024 fra Riksrevisjonen til Bane NOR SF.
- Brev 15. april 2024 fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen.
- Brev 19. mars 2024 fra Riksrevisjonen til Samferdselsdepartementet.
- Brev 15. mars 2024 fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen.
- Brev 14. februar fra Riksrevisjonen til Samferdselsdepartementet.

Nettsider og andre kilder

- Bane NOR SF. *Dobbeltspor gjennom Stange kommune*. Hentet mai 2024. <https://www.banenor.no/prosjekter/alle-prosjekter/dobbeltspor-gjennom-stange-kommune/>
- Bane NOR SF. *Utbygging Nygårdstangen-Bergen-Fløen*. Hentet juni 2024. <https://www.banenor.no/prosjekter/alle-prosjekter/utbygging-nygardstangen-bergen-floen/>
- Samferdselsdepartementet. *Slik er norsk jernbane organisert*. Hentet juni 2024. https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/jernbane_og_jernbanetransport/jernbaneorganisering/id2344653/
- Samferdsel & Infrastruktur. (2021, 14. september) *Ny avtale: – Vi gir Nye Veier-verktøy til Bane NOR*. Hentet april 2024. <https://www.samferdselinfra.no/ny-avtale-vi-gir-nye-veier-verktoy-til-bane-nor/>
- SSB. Byggekostnadsindeks. Hentet april 2024. <https://www.ssb.no/statbank/table/08662/>
- Knudsen, G. (2003). *Norsk lovkommentar. Lov om statsforetak (Statsforetaksloven) (Lov av 30.08.1991 nr. 71)*. Karnovs forlag.
- Samferdselsdepartementet. (2015, 12. mai). *Jernbanereform: Ny organisering og oppgavedeling skal gi passasjerer og godstransportører et bedre togtilbud* [Pressemelding]. Hentet april 2024. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/sd/pressemeldinger/2015/jernbanereform/id2411571/>