



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer

Rapportvedlegg til Dokument 3:2 (2020–2021)



Revisjonen er gjennomført i henhold til lov om Riksrevisjonen § 9 andre ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 5 andre ledd. Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens faglige retningslinjer for selskapskontroll, Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon og INTOSAI standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000).

Bildet av hovedbanen langs Vorma på forsiden er tatt av Hilde Lillejord som tidligere var ansatt i Bane NOR.
ISBN-978-82-8229-492-8

Innhold

1	Innledning	6
1.1	Bakgrunn.....	6
1.2	Modellen for styring og oppfølging av Bane NOR	7
1.3	Mål og problemstillinger	8
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	9
2.1	Dokumentanalyse, brev og møter.....	9
2.2	Analyse av indikatorer og regnskapstall	9
2.3	Metodikk for analyse av investeringsprosjekter	10
3	Revisjonskriterier	12
3.1	Krav og forventninger til Samferdselsdepartementet	12
3.2	Krav og forventninger til Bane NOR	12
4	Fakta	14
4.1	Økonomisk utvikling	14
4.2	Bane NORs mål, indikatorer og resultater for driftsstabilitet og effektivitet i drift, vedlikehold og investeringer i jernbanen	18
4.3	Samferdselsdepartementets styringsinformasjon for å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen	27
5	Vurderinger	30
5.1	Driftsstabiliteten i jernbanenettet er ikke forbedret etter at Bane NOR ble etablert	30
5.2	Bane NOR har fått bedre oversikt over infrastrukturen, men har fortsatt ikke et system som er godt nok til å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet av jernbanenettet	31
5.3	Bane NOR har ikke god nok kontroll med kostnadene i store investeringsprosjekter	31
5.4	Samferdselsdepartementet har fått for lite styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen	33
6	Referanseliste	34

Figuroversikt

Figur 1 Styringen av Bane NOR gjennom etatsstyring, avtalestyring og eierstyring.....	7
Figur 2 Utviklingen i bevilgninger til drift, vedlikehold og investeringer i jernbanen i perioden 2014–2019, i millioner kroner	14
Figur 3 Utviklingen i Bane NORs totalkostnad fordelt på drift og vedlikehold, planlegging av investeringer, utbyggingsprosjekter og annet i perioden 2017–2019, i millioner kroner	15
Figur 4 Utviklingen i drifts- og vedlikeholdskostnader i Jernbaneverket 2014–2016 og Bane NOR 2017–2019, i nominelle kroner.....	16
Figur 5 Utviklingen i Bane NORs totalkostnad fordelt på kostnadsarter i perioden 2017–2019, i millioner kroner	17

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Statens ordning for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter	11
--	----

Tabelloversikt

Tabell 1 Bane NORs mål, indikatorer og resultater for driftsstabilitet og effektivitet i drift, vedlikehold og investeringer i jernbanen	18
Tabell 2 Bane NORs investeringsprosjekter sammenlignet med idealet og statens portefølje, i prosent	21
Tabell 3 Avvik mellom estimater i konseptvalgutredningen (KS1) og nye kostnadsestimater for jernbaneprosjekter, i millioner kroner.....	22
Tabell 4 Estimater og foreløpige prognoser for hensettingsprosjekter, i millioner kroner	23
Tabell 5 Mål og resultater for punktlighet, oppetid og regularitet i perioden 2014–2019, i prosent	24

Ordliste

Effektivitet og produktivitet	Effektivitet kan vise til både formålseffektivitet, det vil si å oppnå en høyere måloppnåelse med de samme ressursene eller innsatsfaktorene som før, og kostnadseffektivitet, det vil si å nå de samme målene med mindre ressurser eller innsatsfaktorer enn før. Denne undersøkelsen omhandler særlig kostnadseffektivitet, kalt produktivitet.
Drift av jernbanens infrastruktur	Driften av jernbanens infrastruktur omfatter administrasjon, strømforsyning, eiendomsdrift, trafikkstyring, kundeinformasjon, drift av stasjoner og stasjonsarealer, drift av publikumsarealer, tilrettelegging for alternativ reise, adkomster og parkeringsplasser, vinterdrift, rydding og renhold samt konkurranseutsetting av drift av godsterminaler. Utgifter til å utbedre skader i infrastrukturen etter natur- og trafikkhendelser som flom, ras, brann, avsporinger mv. inngår også. ¹
Vedlikehold	Bane NORs vedlikehold består av korrektivt vedlikehold, forebyggende vedlikehold og fornyelse: ² <ul style="list-style-type: none">• <i>Korrektivt vedlikehold</i> omfatter feilretting og beredskap.• <i>Forebyggende vedlikehold</i> omfatter kontroller, inspeksjoner, visitasjoner samt utbedringer, revisjoner og komponentskifter.• <i>Fornyelse av jernbaneinfrastrukturen</i> omfatter systematisk utskifting av anlegg som har nådd teknisk-økonomisk levetid.
Indikator for produktivitet	Bane NORs indikator for produktivitet måler prosentvis endring i driftskostnader per togkilometer, rullerende 12 mnd., med 2018 som basisår. Formel: $1 - (\text{drifts- og vedlikeholdskostnader siste 12 mnd.} / \text{antall togkilometer siste 12 mnd.}) / (\text{drifts- og vedlikeholdskostnader 2018} / \text{antall togkilometer 2018})$. ³
Indikator for andel administrasjonskostnader	Bane NORs indikator for andel administrasjonskostnader måler prosentvis endring i administrasjonskostnadenes andel av de totale drifts- og vedlikeholdskostnadene, rullerende 12 mnd., med 2018 som basisår. Formel: $(\text{administrasjonskostnad siste 12 mnd.} / \text{drifts- og vedlikeholdskostnad siste 12 mnd.}) / (\text{administrasjonskostnader 2018} / \text{drifts- og vedlikeholdskostnader 2018}) - 1$. ⁴
Indikatorer for investeringer	Bane NORs indikatorer for å måle effektiviteten i investeringer: <ul style="list-style-type: none">• Utbyggingskostnader skal reduseres med 9 milliarder kroner innen 2029. Nullpunktet ble satt i 2018 i <i>Bane NORs innspill til jernbanesektorens Handlingsprogram for 2018–2029</i> (2018). De ti prosjektene som inngår i beregningene, utgjør en delmengde av den totale prosjektporteføljen i Bane NOR.• Kostnadsavvik i plan- og utbyggingsprosjekter skal være null. Beregnes ved å summere forventet prosjektkostnad før verdianalyse minus forventet prosjektkostnad etter verdianalyse for prosjektene som inngår.
Indikatorer for driftsstabilitet	Indikatorer for å vurdere jernbaneinfrastrukturens driftsstabilitet ⁵ : <ul style="list-style-type: none">• <i>Punktlighet</i> beregnes som andelen tog i rute til endestasjonen. Togene regnes å være i rute når ankomst til endestasjon ikke avviker mer enn fire minutter fra ruten for lokaltog, Flytoget og InterCity-tog, og ikke mer enn seks minutter for øvrige tog.• <i>Regularitet</i> er andelen persontog som kjøres i henhold til ruteplan.• <i>Oppetid</i> er andelen tog som kjøres uten forsinkelser.
Vedlikeholdssetterslep	Vedlikeholdssetterslep viser til en kostnad som har bygget seg opp over tid fordi anlegg som har passert teknisk og funksjonell levetid, ikke har blitt fornyet. Vedlikeholdssetterslep oppstår når infrastrukturen ikke fornyes i henhold til estimerte levetider for komponenter eller komponentgrupper.

¹ Prop. 1 S (2019–2020) for Samferdselsdepartementet, s. 163.

² Bane NOR (2019b) *Bane NORs andre innspill til Nasjonal transportplan 2022–2033*, s. 19 og 20.

³ Indikatoren er forenklet til å måles i kroner og ikke prosentvis endring fra og med 2020.

⁴ Indikatoren er forenklet til å måles i kroner og ikke prosentvis endring fra og med 2020.

⁵ Måltallet for driftsstabilitet er for hele sektoren, ikke kun det Bane NOR kan påvirke.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

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. Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF inngår avtaler for å ivareta statsbudsjettvedtak og krav i jernbaneforskriften. Gevinstene av reformen skal komme innenfor forvaltning, drift, vedlikehold og bygging av infrastruktur samt persontogtrafikk, og Bane NOR har et særlig ansvar for å oppfylle hovedmålene i gevinstrealiseringsplanen for reformen innenfor forvaltning, drift og vedlikehold, bygging av infrastruktur og eiendomsforvaltning. Ifølge Meld St. 27 (2014–2015) vil gevinstpotensialet for sektoren klart overstige implementerings- og omstillingskostnadene som følger av reformen.⁶

Konsernet Bane NOR består av morforetaket Bane NOR SF og døtrene Bane NOR Eiendom AS og Spordrift AS. Bane NOR SF, heretter kalt Bane NOR eller foretaket, eier, forvalter, drifter, vedlikeholder og fornyer jernbaneinfrastrukturen, ivaretar byggherrefunksjonen i utbyggingsprosjekter, utfører trafikkstyring samt eier og forvalter eiendom. Foretaket har ikke avkastningsmål, men skal drives effektivt. Jernbanereformen innebærer at driften og vedlikeholdet av jernbaneinfrastrukturen gradvis skal konkurranseutsettes. Spordrift AS ble etablert 1. juli 2019.

Samferdselsdepartementet har det overordnede, strategiske ansvaret for utviklingen av jernbanesektoren. Departementet skal fordele midlene til jernbanemål, forvalte lover og forskrifter, sette langsiktige mål og fastsette rammevilkår. Med jernbanereformen ble det innført et styringssystem for Bane NOR som er unikt i statlig sammenheng: På den ene siden følges foretaket opp gjennom Samferdselsdepartementets etatsstyring av Jernbanedirektoratet og Jernbanedirektoratets avtalestyring, og på den andre siden følges det opp gjennom departementets eierstyring. Samferdselsdepartementet skal følge opp gevinstrealiseringsplanen for jernbanereformen og at gevinstene blir realisert.

Målene med bevilgningene til drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen er å bidra til en driftsstabil jernbane og å gjennomføre investeringsprosjektene innenfor kostnadsrammene.⁷ Det har vært en betydelig vekst i bevilgningene til drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen. Det er viktig at bevilgningene blir brukt på en tilfredsstillende måte, og at målene med bevilgningene og etableringen av Bane NOR nås. Bane NORs virksomhet er av stor samfunnsmessig betydning, og det er derfor viktig at departementet følger opp at Bane NOR bidrar til en effektiv forvaltning av jernbaneinfrastrukturen. Riksrevisjonens undersøkelse er begrunnet ut fra denne vesentligheten og den risikoen som over mange år har vært knyttet til jernbanedriften.

Undersøkelsen er også en oppfølging av Riksrevisjonens rapport om effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet (Dokument 3:10 (2015–2016)). I innstillingen til rapporten (Innst. 47 S (2016–2017)) pekte kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget på at en forbedring av driftsstabiliteten i togtrafikken og drift og vedlikehold av jernbanen har vært omtalt som høyt prioriterte områder i alle statsbudsjettene de siste 15 årene. Komiteen støttet Riksrevisjonens oppfatning av at det var kritikkverdig at resultatene for driftsstabilitet ikke var bedret totalt i perioden 2006–2014, gitt økningen i bevilgningene til vedlikehold. Komiteen understreket at det var viktig at nødvendige styringsverktøy var på plass og ble tatt i bruk ved etableringen av Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Det var også viktig å sikre resultatmålbarhet.

⁶ Meld St. 27 (2014–2015) *På rett spor – Reform av jernbanesektoren*, jf. Innst. 386 S (2014–2015) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett spor – reform av jernbanesektoren*.

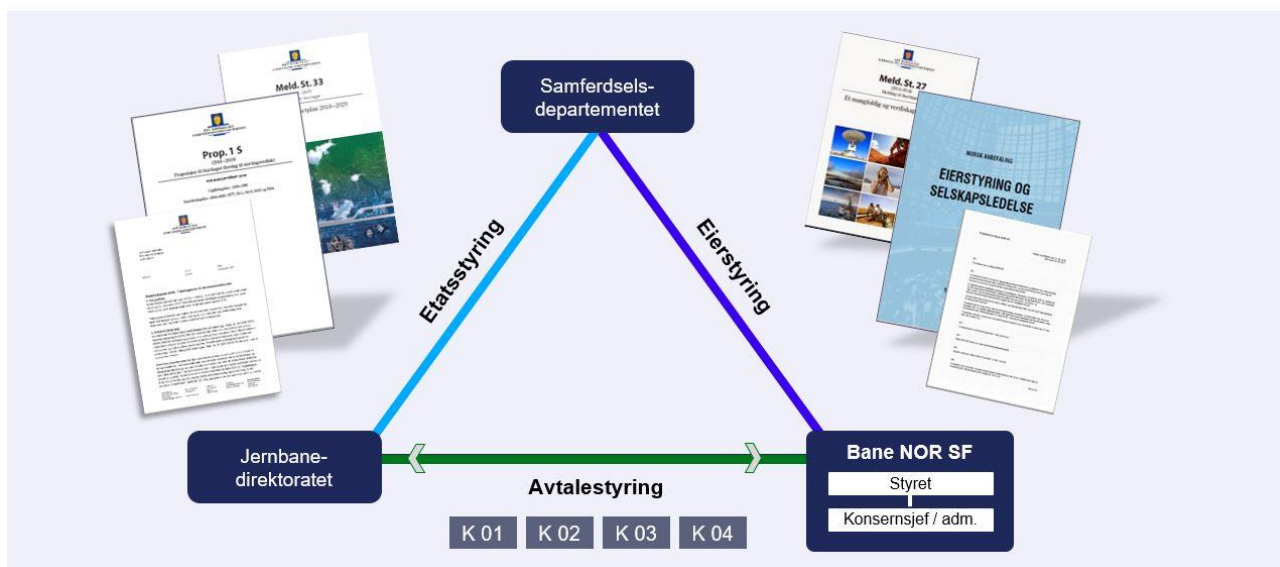
⁷ I henhold til Prop. 1 S (2019–2020) for Samferdselsdepartementet skal bevilgningen over post 71 bidra til å opprettholde og videreutvikle en sikker og driftsstabil trafikkavvikling på jernbanen. Bevilgningen over post 72 skal brukes til å planlegge de investeringene som er prioritert i Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Bevilgningen over post 73 skal brukes til å bygge ut jernbanenettet innenfor kostnadsrammene.

1.2 Modellen for styring og oppfølging av Bane NOR

Da organiseringen av virksomhetene i jernbanesektoren ble endret fra 1. januar 2017, ble det innført en styringsmodell for Bane NOR som innebærer at Bane NOR følges opp gjennom en styringstrekant.

Figur 1 Styringen av Bane NOR gjennom etatsstyring, avtalestyring og eierstyring

Overordnet styring – eierstyring og avtaler med Jernbanedirektoratet



Kilde: Bane NOR

Figur 1 viser at Bane NOR følges opp gjennom Samferdselsdepartementets eierstyring, gjennom departementets etatsstyring av Jernbanedirektoratet og gjennom Jernbanedirektoratets avtalestyring. Styringsmodellen som ble etablert med jernbanereformen, skulle gi Bane NOR operasjonell frihet som et selvstendig foretak. Avtaleregimet skulle gi en tydelig ansvarsfordeling og etablere et forretningsmessig forhold mellom direktoratet og foretaket for å effektivisere forvaltningen av jernbaneinfrastrukturen. Samspillet og avtalesystemet er beskrevet i statsbudsjettet for 2018.⁸ Styringsstrukturen er også beskrevet i dokumenter om etableringen av Jernbanedirektoratet og Bane NOR.⁹

Samferdselsdepartementets budsjettproposisjoner, Stortingets vedtak og innstillinger og gjeldende Nasjonal transportplan angir hva direktoratet og Bane NOR skal utføre av oppgaver, og hvordan de skal finansieres.¹⁰ Bane NOR SFs virksomhet finansieres i hovedsak gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet, som tildeles Bane NOR via Jernbanedirektoratet basert på avtaler mellom direktoratet og Bane NOR om hvilke oppgaver foretaket skal utføre for staten. Avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR består av én overordnet avtale og fire typer avtaler mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR.¹¹ Den overordnede avtalen angir plikter og rettigheter, ansvar og risikofordeling og beskriver de fire særskilte avtaletypene.¹² Avtalene som er inngått, omfatter en avtale som regulerer krav og vederlag for å stille en sikker og effektiv infrastruktur tilgjengelig for jernbaneforetak (togselskaper), en rammeavtale om utredninger (særlig utredninger som gjelder jernbanen, men også bistand til utredninger i direktoratets regi), avtaler om planlegging og prosjektering av infrastruktur og avtaler om bygging av ny infrastruktur.¹³

⁸ Prop. 1 S (2017–2018) for Samferdselsdepartementet, s. 138–141.

⁹ Særlig omtalt i Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor – Reform av jernbanesektoren* og i brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 16. september 2015, *Ansvarsfordeling og grensesnitt mellom Jernbanedirektoratet og infrastrukturforetaket*.

¹⁰ I henhold til Prop. 1 S (2019–2020) for Samferdselsdepartementet skal bevilgningen over post 71 bidra til å opprettholde og videreutvikle en sikker og driftsstabil trafikkavvikling på jernbanen. Bevilgningen over post 72 skal brukes til å planlegge investeringene som er prioritert i Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Bevilgningen over post 73 skal brukes til å bygge ut jernbanenettet innenfor kostnadsrammene.

¹¹ *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 fram til det tas investeringsbeslutning. Avtale om bygging, K04, regulerer mål og rammer for bygging fra investeringsbeslutning og fram til tiltak er satt i drift.

¹² Bane NOR (2019a) *Bane NORs første innspill til Nasjonal transportplan 2022–2033*, s. 43–44, og *Overordnet avtale K00*, s. 12.

¹³ Jernbanedirektoratets nettsider om avtaler inngått mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR.

I tillegg til årlige bevilgninger over statsbudsjettet er foretaket finansiert gjennom egenkapital og lån til driftskreditt. Bane NORs egenkapital var om lag 11 milliarder kroner i 2019, og egenkapitalandelen har i perioden 2017–2019 vært mellom 5,7 og 6,6 prosent. Bane NOR har fått en driftskreditt på 500 millioner kroner. Driftskreditten er et kortsiktig lån fra staten som skal gi foretaket likviditet til å håndtere tidsforskyvninger i innbetalinger og utbetalinger og uforutsette utgifter, slik at det har bedre forutsetninger for å drive den samlede virksomheten effektivt.¹⁴

1.3 Mål og problemstillinger

Formålet er å undersøke i hvilken grad Bane NOR når målene for drift, vedlikehold og investeringer, og om foretaket har etablert et system for å måle produktiviteten. Videre er formålet å undersøke om Samferdselsdepartementet har tilstrekkelig styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten¹⁵ i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer.

Problemstillinger:

1. I hvilken grad når Bane NOR målet for bevilgningen til drift og vedlikehold om å bidra til en driftsstabil jernbane?
2. Har Bane NOR etablert et tilfredsstillende system for å måle produktiviteten i drifts- og vedlikeholdsarbeidet?
3. Hva er status for Bane NORs arbeid for å nå målet om å gjennomføre investeringsprosjekter innenfor kostnadsrammene?
4. Har Samferdselsdepartementet tilstrekkelig styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer?

¹⁴ Prop. 13 S (2017–2018) *Endringer i statsbudsjettet 2017 under Samferdselsdepartementet*.

¹⁵ Se ordliste.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Vi har undersøkt problemstillingene ved å utføre dokumentanalyse, regnskapsanalyse og analyse av investeringsprosjekter og ved å stille skriftlige og muntlige spørsmål til Samferdselsdepartementet, Bane NOR, foretakets styreleder og Jernbanedirektoratet. Spørsmålene er besvart i brev og møter.

Bane NOR var under etablering i 2016 og i drift fra 1. januar 2017. Det er derfor lagt størst vekt på perioden 2017–2019. For å sammenligne utviklingen i bevilgninger og kostnader før og etter jernbanereformen er det benyttet informasjon fra en lengre tidsperiode. Hoveddelen av virksomheten i Jernbaneverket er videreført i Bane NOR. Derfor er det benyttet regnskaps- og nøkkeltall fra Jernbaneverket fra perioden 2014–2016 for å sammenligne tall fra Bane NOR med tall fra Jernbaneverket. Når det gjelder analysen av investeringsprosjektene, har det vært behov for en lengre undersøkelsesperiode ettersom de fleste prosjektene har lang planleggings- og gjennomføringstid. Det er også viktig å ha med flere prosjekter i analyser av en prosjektportefølje, og porteføljevurderingen omfatter prosjekter fra perioden 2004–2019.

2.1 Dokumentanalyse, brev og møter

Vi har, for å belyse alle de fire problemstillingene, sendt brev med spørsmål til Samferdselsdepartementet, Bane NOR SF, foretakets styreleder og Jernbanedirektoratet. Videre har vi hatt to møter med departementet, fire møter med Bane NOR, ett møte med Jernbanedirektoratet og ett møte med styreleder. De skriftlige og muntlige spørsmålene til styreleder ble besvart av styreleder Siri Hatlen. Hun var styreleder i Bane NOR fram til foretaksmøtet 23. juni 2020, da det ble valgt en ny styreleder. Referatet fra møtet med styreleder er verifisert av styreleder.

Dokumenter som er analysert i undersøkelsen er;

- nasjonale transportplaner og Bane NORs innspill til nasjonale transportplaner
- budsjettproposisjoner og innstillinger fra Stortinget
- Riksrevisjonens tidligere rapporter om jernbanen, innstillingene fra Stortinget til disse og dokumenter fra tidligere undersøkelser
- årsrapporter og tertialrapporter fra Bane NOR og direktoratet
- direktoratets handlingsprogram for 2018–2029 og Bane NORs innspill til programmet
- dokumenter om måleindikatorer, effektivisering og gevinstrealisering i forbindelse med jernbanereformen
- avtalene mellom Bane NOR og direktoratet og endringsmeldingene fra Bane NOR til direktoratet om endringer i framdriften og kostnadene for prosjekter som er under planlegging og utbygging
- rapporter fra Concept-programmet ved NTNU om store investeringsprosjekter
- styringsdokumenter og styreprotokoller med underlagsdokumenter, herunder strategier, konsernmålekort¹⁶ og retningslinjer
- vedtektene for foretaket og departementets retningslinjer for eierstyring
- referater fra kontakt- og eiermøter og foretaksmøter mellom departementet og Bane NOR og presentasjoner fra møter mellom departementet og Bane NOR, samt annen dokumentasjon på dialogen mellom foretaket og departementet og direktoratet, som brev, skriftlige innspill og rapportering
- statsrådets beretninger til Riksrevisjonen om Bane NOR
- departementets tildelingsbrev til direktoratet, direktoratets rapportering til departementet og referater fra etatsstyringsmøter
- dokumenter som ligger til grunn for etableringen av Bane NOR.

2.2 Analyse av indikatorer og regnskapstall

Vi har lagt indikatorene som Bane NOR, direktoratet og departementet bruker for å måle effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen, til grunn i undersøkelsen. I tillegg er det gjort en analyse av Bane NORs evne til å overholde kostnadsrammer og styringsrammer (se punkt 2.3 *Analyse av investeringsprosjekter*) og av den økonomiske utviklingen i Bane NOR.

For å få en oversikt over kostnadsutviklingen i Bane NOR og sammenligne den mot kostnadsutviklingen i tidligere Jernbaneverket har vi innhentet internregnskapstall for årene 2017–2019 for Bane NOR.

¹⁶ Konsernmålekortet inneholder blant annet mål og indikatorer for konsernet.

Tallgrunnlaget er brutt ned på de ulike kontoene som brukes i internregnskapet til Bane NOR. Regnskapstallene inneholder totalregnskapet til Bane NOR, det vil si alle beløpene som Bane NOR har kostnadsført før og etter aktivering. Vi har analysert utviklingen i de statlige bevilgningene til drift, vedlikehold og investeringer. Videre har vi undersøkt utviklingen i og nivået på Bane NORs inntekter og kostnader fordelt på ulike formål og analysert utviklingen i kostnader til drift, korrektivt vedlikehold, forebyggende vedlikehold og fornyelse. Det er innhentet internregnskapstall fra Bane NOR for å vurdere endringer i kostnadsposter og inntektsposter, og Bane NOR har forklart vesentlige økninger. For å sammenligne Bane NOR med Jernbaneverket har vi brukt periodiserte regnskapstall for Jernbaneverket. Bane NOR avlegger regnskapene etter andre regnskapsstandarder enn Jernbaneverket, som fulgte kontantprinsippet. Videre har Bane NOR forsikringsordninger og oppgaver som Jernbaneverket ikke hadde. Dette innebærer at tallene fra Jernbaneverket og Bane NOR ikke er helt sammenlignbare. Tallene gir likevel nyttig informasjon om utviklingen over tid.

2.3 Metodikk for analyse av investeringsprosjekter

Vi har innhentet en prosjektoversikt fra Bane NOR med informasjon om framdrift og kostnader for totalt 32 store og mindre investeringsprosjekter. Bane NORs portefølje av 18 store investeringsprosjekter som er ferdigstilt eller under utbygging, består av prosjekter med faktiske eller anslåtte sluttkostnader på mellom 0,8 milliarder kroner og 31,9 milliarder kroner.¹⁷ Bane NORs 14 mindre prosjekter har faktiske eller anslåtte sluttkostnader fra 70 millioner kroner til 567 millioner kroner. Sluttkostnader for Bane NORs ferdigstilte prosjekter og anslåtte sluttkostnader for pågående prosjekter er blitt vurdert opp mot opprinnelig vedtatte styringsrammer (P50) og kostnadsrammer (P85) (se faktaboks 1).

Vi har undersøkt omfanget av og størrelsen på kostnads- og tidsoverskridelsene. Det er vurdert om prosjektene har overholdt de opprinnelig vedtatte rammene på P50 og P85 ved å sammenligne sluttkostnadene med de opprinnelig vedtatte styrings- og kostnadsrammene. For å beregne hvor stor andel prosjekter som har overholdt de opprinnelig vedtatte styrings- og kostnadsrammene, er antall prosjekter med sluttkostnader over de opprinnelige vedtatte rammene summert og summen delt på antall prosjekter i porteføljen.

Det prosentvise avviket til hvert enkelt prosjekt er differansen mellom sluttkostnaden og den opprinnelige styringsrammen eller kostnadsrammen delt på den opprinnelige styringsrammen eller kostnadsrammen. Gjennomsnittlige prosentvise avvik mellom sluttkostnader og opprinnelige rammer for en prosjektportefølje er beregnet ved å summere det prosentvise avviket til hvert enkelt prosjekt og dele på antall prosjekter i porteføljen. De ulike prosjektene teller like mye, uavhengig av størrelse. Siden hensikten har vært å undersøke hvor mange prosent sluttkostnadene avviker fra de opprinnelige styrings- og kostnadsrammene for samtlige prosjekter uavhengig av prosjektstørrelse, er ikke gjennomsnittet vektet etter prosjektstørrelse.

Sluttkostnadene for Bane NORs prosjekter er sammenlignet med opprinnelig vedtatte styrings- og kostnadsrammer for prosjektene på porteføljenivå. Resultatene for porteføljen (det vil si andelen prosjekter med sluttkostnader over de opprinnelige rammene for P50 og P85 og gjennomsnittlige prosentvise avvik mellom sluttkostnader og opprinnelige rammer) er sammenlignet med idealet i porteføljeteori. Videre er resultatene for Bane NORs prosjektportefølje sammenlignet med resultatene for statens portefølje¹⁸ med prosjekter innenfor veisektoren, jernbanen, IKT, forsvaret, NAV og bygg, som har vært underlagt en ekstern kvalitetssikring gjennom statens kvalitetssikringsordning (se faktaboks 1). Som grunnlag for de statlige prosjektene er det benyttet informasjon fra forskningsprogrammet Concept ved NTNU.¹⁹ Sammenligningene utføres på porteføljenivå, ikke på prosjektnivå. Analysene er basert på rammene som er vedtatt av Stortinget ved den formelle investeringsbeslutningen og igangsettingen av prosjektene.

Vi har også innhentet informasjon fra Bane NOR om utviklingen i kostnadsestimatene for 14 utbyggingsprosjekter på Intercity-strekninger. 6 av disse prosjektene er under utbygging og inngår dermed også i prosjektporteføljen på 32 prosjekter som vi har innhentet informasjon om i forbindelse med undersøkelsen. Det er beregnet avvik mellom estimater i konseptvalgutredningen²⁰ (KS1) og nyere

¹⁷ Prosjektoversikten er basert på tall fra Bane NOR første halvår 2020. Merk at anslaget for det største prosjektet Follobanen økte til 35 milliarder kroner høsten 2020. Det økte anslaget endrer ikke antall prosjekter som overskrider rammene for P50 og P85.

¹⁸ Welde, Morten mfl. (2019) *Estimering av kostnader i store statlige prosjekter: Hvor gode er estimatene og usikkerhetsanalysene i KS2-rapportene?* Concept-rapport nr. 59. Av statens 83 prosjekter med P50 og 85 prosjekter med P85 er 8 jernbaneprosjekter, som også er med i Bane NORs prosjektportefølje på 32 prosjekter. Statens prosjekter har sluttkostnader på mellom 257 millioner kroner og 7 770 millioner kroner.

¹⁹ Welde, Morten mfl. (2019) *Estimering av kostnader i store statlige prosjekter: Hvor gode er estimatene og usikkerhetsanalysene i KS2-rapportene?* Concept-rapport nr. 59.

²⁰ En konseptvalgutredning er en faglig utredning av alternative måter å løse et behov på. For store statlige prosjekter skal det gjennomføres en konseptvalgutredning før prosjektet besluttes igangsatt. Konseptvalgutredningen inngår i kvalitetssikringsregimet for store prosjekter.

kostnadsestimater for jernbaneprosjektene. Bane NOR har også oppgitt avvik mellom tidligere estimater og nyere prognoser for hensettingsprosjekter (togparkeringsprosjekter). Kostnadsestimatene kommer fra Jernbanedirektoratet.

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 anslått samlet kostnadsramme over 1 milliard kroner (over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter) omfattes av kravene. Kravene innebærer at prosjektene skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før beslutningsunderlaget legges fram for regjeringen og Stortinget. Ordningen skal gi god metodisk utredning før det tas beslutninger om statlige investeringer. Målet er å unngå feilinvesteringer og ha god kontroll med kostnader og nytte gjennom planlegging og gjennomføring av prosjektene og på den måten sørge for en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser.

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.

3 Revisjonskriterier

3.1 Krav og forventninger til Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet skal følge opp jernbanereformen slik den er omtalt i Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor – Reform av jernbanesektoren* og i Innst. 386 S (2014–2015)²¹. Reformen skal bidra til mer jernbane for pengene. Målet er å styrke jernbanen ved å gjøre den mer effektiv og bedre organisert.²² I henhold til Meld. St. 33 (2016–2017) *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 skal gi høyere effektivitet i form av reduserte byggekostnader og utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold.²³ Jernbanereformen skal bidra til økt effektivitet og mer hensiktsmessig ressursbruk i sektoren, og det forventes at reformen skal ha både kvalitative og kvantitative effekter.²⁴ 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.²⁵

I Innst. 47 S (2016–2017) til Dokument 3:10 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet* viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at det var svak styring og oppfølging av vedlikeholdet av jernbanen, og at det ikke eksisterte noe system for å måle produktiviteten i vedlikeholdsarbeidet. Det var lite informasjon om hvorvidt bevilgningene til vedlikehold ble brukt effektivt. Komiteen forventet at anbefalingene fra Riksrevisjonen ville bli innarbeidet ved oppstarten av ny styringsstruktur for jernbanen 1. januar 2017. Komiteen forventet at Samferdselsdepartementet ville sørge for at ledelsen etablerte en mer systematisk, helhetlig og strategisk styring av vedlikeholdet. Den forventet også at departementet ville sørge for at det foreligger nødvendig og pålitelig styringsinformasjon, og vurdere om resultatmålene som er satt, gir tilstrekkelig styringsinformasjon om effektiviteten i vedlikeholdet av jernbanenettet.²⁶

Bane NOR er organisert som et statsforetak etter *lov om statsforetak* (statsforetaksloven)²⁷, der statens formål med eierskapet er sektorpolitisk begrunnet. Ifølge Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* bør målene for foretaket²⁸ tilpasses formålet med eierskapet. For Bane NOR, som er et kategori 3-selskap i ny selskapskategorisering, er det generelle målet at staten forventer mest mulig effektiv oppnåelse av de sektorpolitiske målene. Med mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål mener regjeringen at ressursene skal allokere til aktiviteter som både gir høyest mulig sektorpolitisk måloppnåelse, og at aktivitetene skal gjennomføres mest mulig kostnadseffektivt.²⁹ Staten skal utøve sitt eierskap i tråd med allment aksepterte eierstyringsprinsipper³⁰ og med selskapslovgivningen og annet lovverk. Staten skal følge opp at målene for selskapet nås, og at styret fungerer tilfredsstillende. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses eierandel og selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Eier skal utarbeide skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves.³¹

3.2 Krav og forventninger til Bane NOR

Konsernet Bane NOR består av morforetaket Bane NOR SF og datterselskapene Bane NOR Eiendom AS og Spordrift AS. Statsforetaksloven angir rammer for styring av og i morforetaket, mens både *lov om aksjeselskaper* (aksjeloven) og statsforetaksloven gjelder for morforetakets forvaltning av datterselskapene.

²¹ Innst. 386 S (2014–2015) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett spor – reform av jernbanesektoren*.

²² Samferdselsdepartementet (2015) *Jernbanereform: Ny organisering og oppgavedeling skal gi passasjerer og godstransportører et bedre togtilbud*. Pressemelding 12. mai 2015.

²³ Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*, s. 54.

²⁴ 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 fram at det er «lagt opp til at jernbanereforma vil realisere ein netto samla gevinst på 4,5 mrd. kr fram mot 2026. Berekna reformkostnader på 1 mrd. kr i åra 2014–2018 er da trekt frå» (s. 230).

²⁵ 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.

²⁶ Innst. 386 S (2014–2015) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet*.

²⁷ Lov om statsforetak (statsforetaksloven). LOV-1991-08-30-71.

²⁸ I Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* brukes betegnelsen *selskap* om alle ulike selskapsformer.

²⁹ Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*, s. 74–76.

³⁰ Statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse skal klargjøre rolledeling utover det som følger av loven. Prinsippene er i tråd med NUES' (Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse) anbefaling om eierskap og selskapsledelse og OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i statlig eide selskaper.

³¹ § 10 *Oppfølging av statens eierinteresse m.m. i reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet).

Styret skal forvalte døtrene innenfor rammer morforetaket har satt i vedtektene for selskapene, og i henhold til formålet til Bane NOR.³² Styrets overordnede ansvar er å forvalte Bane NOR slik at hovedformålet søkes realisert på en mest mulig hensiktsmessig og regningssvarende måte innenfor rammen av de ressursene Bane NOR rår over.³³

Foretakets vedtektsfestede formål er å sørge for tilgjengelig jernbaneinfrastruktur og effektive og brukervennlige jernbaneinfrastrukturtenester som grunnlag for transport av personer og gods på det nasjonale jernbanenettet.³⁴ Styret skal utarbeide klare mål og strategier og tilstrebe å sette mål som gjør at foretaket kan rapportere på graden av sektorpolitisk måloppnåelse, og at effektivitet og måloppnåelse kan evalueres.³⁵ Styret skal sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten og sikre god intern kontroll og systemer for risikostyring.³⁶

Bane NOR har et overordnet ansvar for at den samlede trafikkavviklingen på jernbanen gjennomføres som planlagt uten store driftsforstyrrelser, det vil si at foretaket har et mål om høy driftsstabilitet. Hovedmålet med bevilgningene til drift og vedlikehold er å bidra til en sikker og driftsstabil jernbane. Bane NOR skal utarbeide en langsiktig fornyelsesplan om tilstandsutviklingen i infrastrukturen.³⁷ I henhold til Innst. 386 S (2014–2015) skulle Bane NOR gradvis konkurranseutsette alle drifts- og vedlikeholdsoppgaver som var egnet for det, når rammebetingelsene lå til rette for det.³⁸ Konkurranseutsetting av vedlikeholdet av infrastrukturen skal gi lavere kostnader og mer vedlikehold for pengene.³⁹

Ifølge Prop. 1 S (2019–2020) er målet med bevilgningene til investeringer å gjennomføre planleggingen og utbyggingen av jernbanenettet innenfor kostnadsrammene.⁴⁰ Organiseringsendringene som følger av jernbanereformen, skal i henhold til Meld. St. 27 (2014–2015) gi bedre beslutningsgrunnlag for infrastrukturtiltak. Bane NOR har ansvaret for å planlegge og gjennomføre utbygging innenfor styringsrammene i avtaler med Jernbanedirektoratet.

³² Bane NORs vedtekter § 2.

³³ Bane NOR følger som nevnt statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse og har i tillegg valgt å etterleve NUES' anbefaling om eierskap og selskapsledelse. Se for øvrig omtale på nettside: <https://www.banenor.no/Om-oss/Eierskap-og-styring/>

³⁴ Bane NORs vedtekter § 2.

³⁵ Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 68–69.

³⁶ Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 71.

³⁷ Prop. 1 S (2019–2020) for Samferdselsdepartementet, s. 157, 162 og 163.

³⁸ Innst. 386 S (2014–2015) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett spor – reform av jernbanesektoren*, s. 5.

³⁹ Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor – Reform av jernbanesektoren*, s. 30

⁴⁰ Prop. 1 S (2019–2020) for Samferdselsdepartementet, s. 157. Målet med bevilgningen til investeringer over kap. 1352, postene 72 *Kjøp av infrastrukturtenester – planlegging av investeringer* og 73 *Kjøp av infrastrukturtenester – investeringer*, er å gjennomføre planleggingen og utbyggingen av jernbanenettet innenfor kostnadsrammene for å støtte opp under hovedmålene i Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

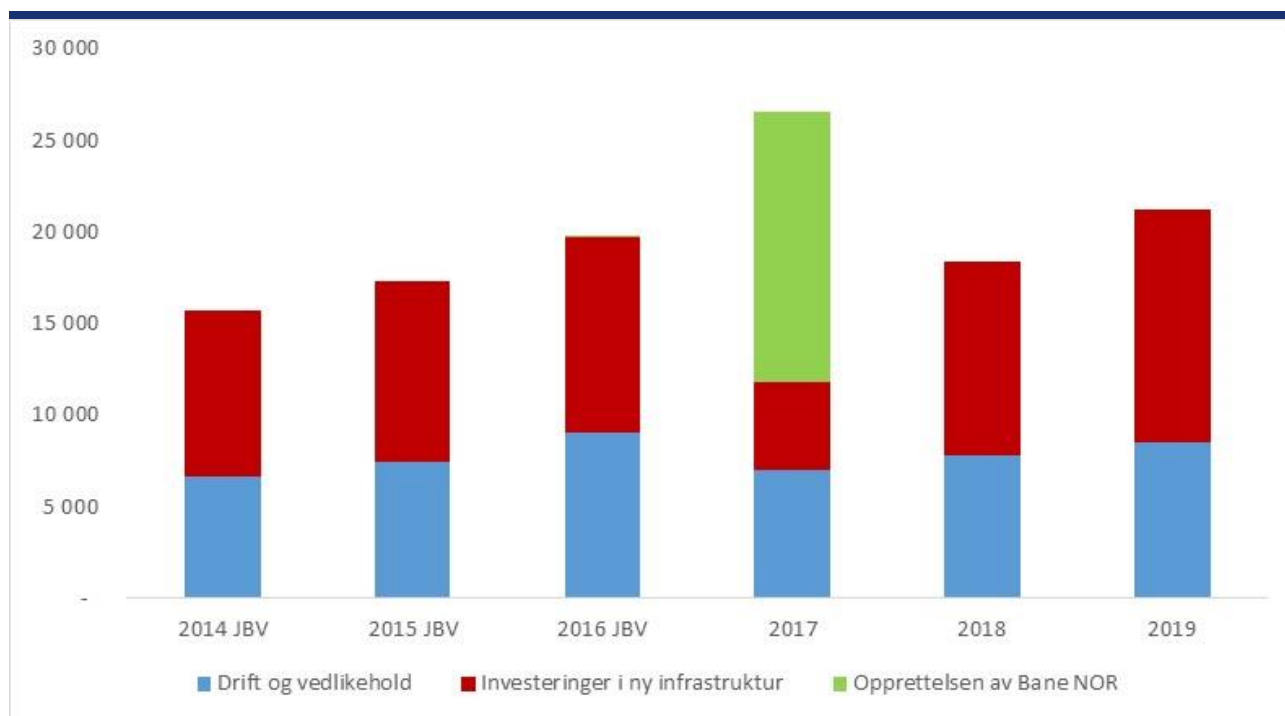
4 Fakta

4.1 Økonomisk utvikling

4.1.1 Utviklingen i totale bevilgninger og inntekter

Bane NORs største inntektskilde er et vederlag som fastsettes i avtaler med Jernbanedirektoratet. Vederlaget er fastsatt med utgangspunkt i bevilgninger som Jernbanedirektoratet får over statsbudsjettet til kjøp av tjenester fra Bane NOR innenfor drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen. Bane NOR har også inntekter fra togselskaper gjennom kjøreveisavgift og brukerbetaling samt inntekter fra eiendomsvirksomhet. Bane NORs totale inntekter⁴¹ økte fra 17,9 milliarder kroner i 2017 til 23,9 milliarder kroner i 2019, eller nær 34 prosent i perioden 2017–2019. I perioden 2014–2019 ble det bevilget til sammen 46,5 milliarder kroner til drift og vedlikehold og 57,7 milliarder kroner til investeringer i ny infrastruktur. I 2017 var det ekstraordinære bevilgninger til etableringen av Bane NOR på til sammen 14,8 milliarder kroner, som forklarer økningen dette året.⁴² Bevilgningen gikk til omstilling, kapitalinnskudd, driftskreditt og foretakskapital.

Figur 2 Utviklingen i bevilgninger til drift, vedlikehold og investeringer i jernbanen i perioden 2014–2019, i millioner kroner



Kilde: Statsregnskapet for årene 2014–2019 (Meld. St. 3 (2014–2015) – (2019–2020))

Figur 2 viser at det har vært en nominell økning i bevilgningene over statsbudsjettet til kjøp av infrastruktur tjenester innenfor drift, vedlikehold og investeringer i jernbanen i perioden 2014–2019. Bevilgningene har økt fra 15,7 milliarder kroner i 2014 til 21,2 milliarder kroner i 2019. Dette er en økning på 34,7 prosent.⁴³ Bevilgningen til drift og vedlikehold økte fra 6,7 milliarder kroner i 2014 til 8,5 milliarder kroner i 2019.⁴⁴ Dette tilsvarer en økning på 1,8 milliarder kroner, eller 27,7 prosent, i perioden. Bevilgningen var på det høyeste nivået i 2016. Dette året ble bevilgningen økt for å styrke vedlikeholdet, og deler av økningen

⁴¹ Inntektstallet inkluderer inntekter til investeringer som aktiveres.

⁴² Tallet inkluderer kapital for å dekke en underdekning i eiendelene på 4,1 milliarder kroner ved overføringen av eiendeler og forpliktelser fra Jernbaneverket til Bane NOR.

⁴³ Dette er en nominell økning, dvs. at det ikke er justert for inflasjon (prisjusteringer). Merk at tallene ikke er helt sammenlignbare, jf. kapittel 2 *Metodisk tilnærming og gjennomføring*. Bane NOR har fått nye oppgaver som Jernbaneverket ikke hadde, som Buss for tog, og Bane NOR har forsikringsordninger som Jernbaneverket ikke hadde.

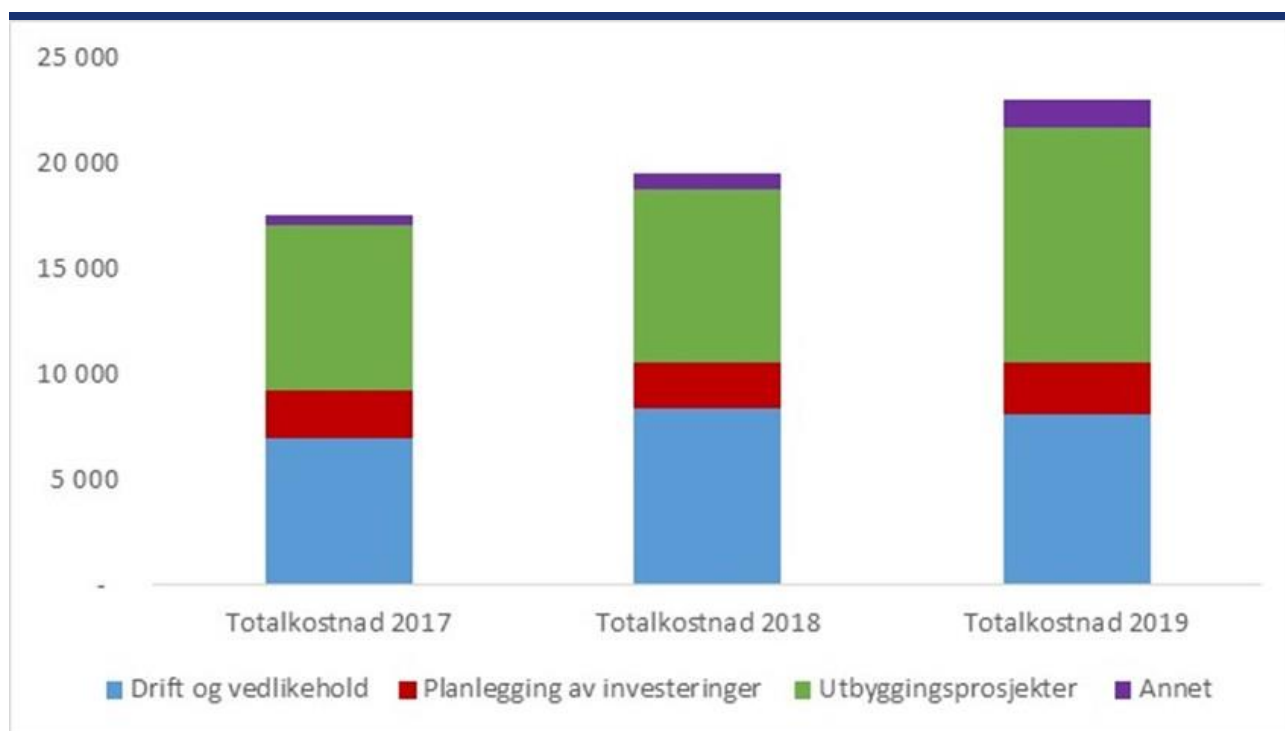
⁴⁴ Bevilgningen inkluderer bevilgninger til prosjektet for nytt signalsystem ERTMS.

var engangstiltak som inngikk i tiltakspakken for økt sysselsetting.⁴⁵ Bevilgningen til investeringer økte fra 9,1 milliarder kroner til 12,7 milliarder kroner i perioden, en økning på 3,6 milliarder kroner, eller 39,8 prosent. Det er ikke en reell nedgang i investeringene i 2017, da Bane NOR ble tilført kapital ved etableringen av foretaket. Samlet tilførsel av midler til Bane NOR var uendret, og nedgangen påvirket derfor ikke foretakets faktiske handlingsrom, aktivitetsnivå og prioriteringer i 2017.⁴⁶

4.1.2 Kostnadsutvikling

Bane NOR bruker begrepet *totalkostnad*, som i hovedsak omfatter foretakets kostnader til drift og vedlikehold og utgifter til investeringer i infrastrukturen. Store deler av totalkostnaden resultatføres ikke som kostnader i regnskapet, men føres i balansen som nye eiendeler fordi det er investeringer som avskrives over investeringenes levetid. 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 23,0 milliarder kroner i 2019 gikk 8,1 milliarder kroner til drift og vedlikehold⁴⁷, 2,4 milliarder kroner gikk til planlegging av investeringer, 11,1 milliarder kroner til utbyggingsprosjekter og 1,3 milliarder kroner til annet.⁴⁸

Figur 3 Utviklingen i Bane NORs totalkostnad fordelt på drift og vedlikehold, planlegging av investeringer, utbyggingsprosjekter og annet i perioden 2017–2019, i millioner kroner



Kilde: Bane NOR

Figur 3 viser utviklingen i Bane NORs totalkostnad fordelt på de ulike avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR i perioden 2017–2019. Bane NORs kostnader til drift og vedlikehold økte fra 7,0 milliarder kroner i 2017 til 8,1 milliarder kroner i 2019, eller med 16,7 prosent. Kostnadene til planlegging av investeringer økte fra 2,3 milliarder kroner til 2,4 milliarder kroner, eller med 5,8 prosent, i perioden 2017–2019. I samme periode økte utgiftene til utbygging av investeringsprosjekter fra 7,8 milliarder kroner til 11,1 milliarder kroner, eller 42,9 prosent.

⁴⁵ Prop. 1 S (2015–2016) for Samferdselsdepartementet, s. 143.

⁴⁶ Prop. 1 S Tillegg 2 (2016–2017) Endring av Prop. 1 S (2016–2017) Statsbudsjettet 2017 under Samferdselsdepartementet (tingsinnskudd i Bane NOR SF og andre saker i forbindelse med jernbanereformen).

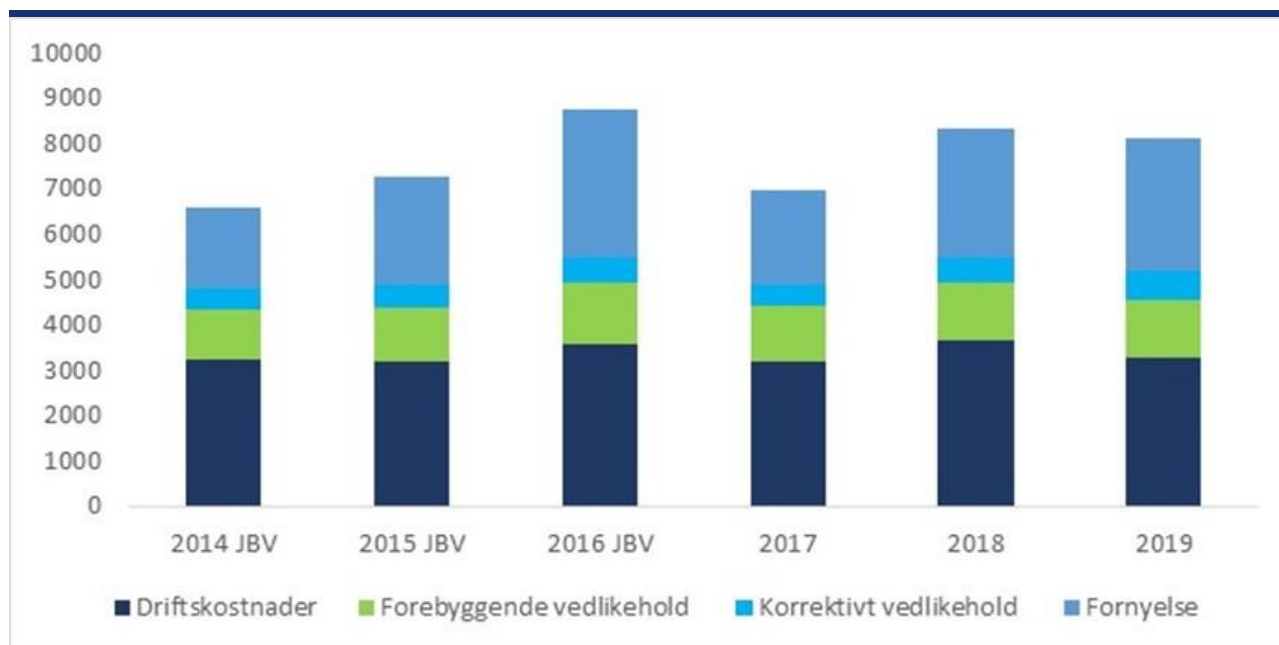
⁴⁷ Fornøyelse er inkludert.

⁴⁸ Internregnskapstall fra Bane NOR.

Utviklingen i kostnadene til drift og vedlikehold av jernbanenettet 2014–2019

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 togframføring 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. 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.⁴⁹

Figur 4 Utviklingen i drifts- og vedlikeholdskostnader i Jernbaneverket 2014–2016 og Bane NOR 2017–2019, i nominelle kroner



Kilde: Bane NOR. Tall fra Jernbaneverket 2014–2016 er basert på kontantregnskapet, og det kan være forskjeller i periodiseringen sammenlignet med Bane NOR.

Figur 4 viser at de totale kostnadene til drift og vedlikehold økte fra 6,6 milliarder kroner til 8,1 milliarder kroner i perioden 2014–2019, en økning på 1,5 milliarder kroner, eller 23,3 prosent. Driftskostnadene har i perioden variert mellom 3,2 milliarder kroner i tre av årene og 3,7 milliarder kroner i 2018, og de var 0,6 prosent høyere i 2019 enn i 2014. Forebyggende vedlikehold økte fra 1,1 milliarder kroner til 1,3 milliarder kroner, eller 18,3 prosent, i perioden. Korrektivt vedlikehold økte fra 494,1 millioner kroner til 622,8 millioner kroner, eller 26,0 prosent, i perioden. Kostnadene til fornyelse økte fra 1,8 milliarder kroner i 2014 til 2,9 milliarder kroner i 2019. Dette er en økning på 65,7 prosent.

De totale kostnadene til drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen økte under Jernbaneverket i perioden 2014–2016 og var på det høyeste nivået i 2016, noe som i hovedsak skyldtes økte bevilgninger til fornyelse i 2016. Samlet var kostnadene til drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen høyere i årene 2014–2016 under Jernbaneverket enn under Bane NOR i årene 2017–2019. Det har vært en nedgang i Bane NORs kostnader til drift av jernbaneinfrastrukturen sammenlignet med Jernbaneverkets kostnader i perioden 2014–2016. Samtidig ble det brukt mer til korrektivt vedlikehold i perioden 2017–2019 enn i perioden 2014–2016.⁵⁰

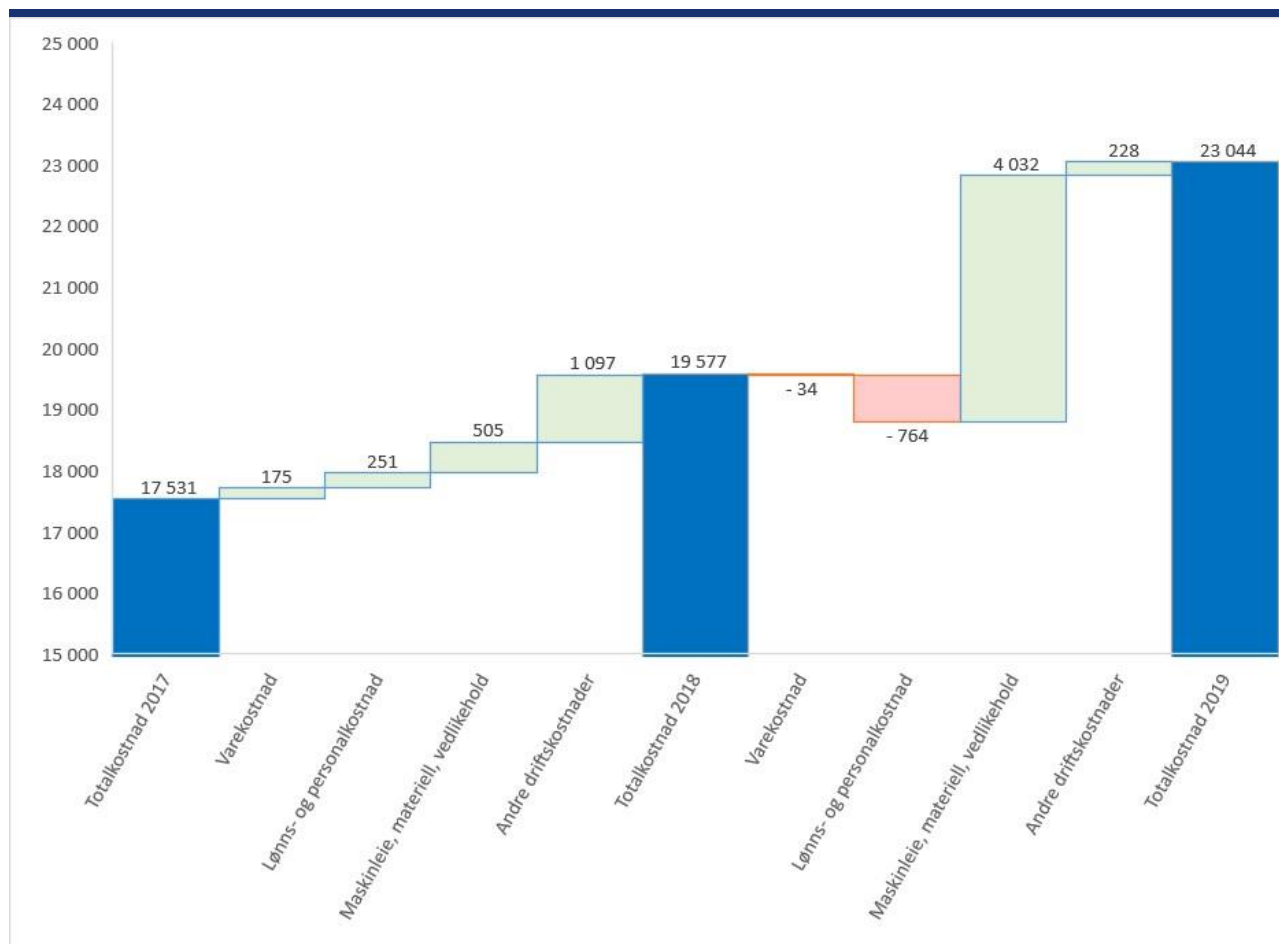
⁴⁹ Bane NOR (2017) *Vi skaper fremtidens jernbane* (brosjyre).

⁵⁰ Analysene er basert på tall fra Bane NOR og for Jernbaneverket. Merk at tallene ikke er helt sammenlignbare, jf. kapittel 2 *Metodisk tilnærming og gjennomføring*.

Utviklingen i totale kostnader fordelt på kostnadsarter 2017–2019

Bane NORs totalkostnad omfatter kostnadsartene varekostnader, lønns- og personalkostnader, maskinleie, materiell og vedlikehold samt andre driftskostnader.

Figur 5 Utviklingen i Bane NORs totalkostnad fordelt på kostnadsarter i perioden 2017–2019, i millioner kroner



Kilde: Bane NOR

Figur 5 viser utviklingen i Bane NORs totalkostnad basert på kostnadsartene i internregnskapet. Totalkostnaden økte fra 17,5 milliarder kroner i 2017 til 23,0 milliarder kroner i 2019. Kostnadsøkningen er størst for maskinleie, materiell og vedlikehold (særlig kjøp av entreprenørtjenester) og andre driftskostnader. Kostnadene til maskinleie, materiell og vedlikehold økte fra 10,8 milliarder kroner i 2017 til 15,4 milliarder kroner i 2019, eller 42,6 prosent. Innenfor kostnadsposten maskinleie, materiell og vedlikehold økte kostnadene til entreprenør- og prosjekteringstjenester fra 9,4 milliarder kroner i 2017 til 13,7 milliarder kroner i 2019. En vesentlig del av økningen skyldes økt kjøp av entreprenørtjenester som følge av utskillelsen av deler av Bane NOR i et datterselskap, Spordrift AS, i 2019. Da ansatte ble overført til Spordrift, ble lønnskostnadene for disse overført fra morselskapet til datterselskapet, og morselskapet fikk istedenfor kostnader til kjøp av entreprenørtjenester fra datterselskapet. Bane NORs lønns- og personalkostnader ble, i hovedsak av denne grunn, redusert fra 3,8 milliarder kroner i 2017 til 3,3 milliarder i 2019.

Andre driftskostnader økte med 1,3 milliarder kroner, fra 2,7 milliarder kroner i 2017 til 4,0 milliarder kroner i 2019. Økningen gjelder i hovedsak erstatningssaker, grunnverv, kompensasjonsordningen buss for tog⁵¹, konsulenttjenester, innleie av personell fra vikarbyrå samt husleie og leie til publikumsområder. Bane NOR overtok kompensasjonsordningen buss for tog i 2018, og kostnadene økte med 323,7 millioner kroner fra 2017 til 2019. Kostnadene til konsulenttjenester økte med 185,6 millioner kroner i samme periode, og økningen skyldes ifølge departementet i hovedsak honorarer til utvikling og løpende drift av datatjenester.

⁵¹ Ordningen innebærer at de reisende får tilrettelagt alternativ transport når strekninger blir stengt som følge av vedlikehold og fornyelse av jernbanenettet.

Kostnadene til husleie og leie til publikumsområder økte med 288,8 millioner kroner. Denne økningen er en konsekvens av at Bane NOR har innført intern husleie for å gi incentiver til å vurdere sitt eget behov for arealene og effektivisere driften.

Bane NOR har hatt omstillingskostnader på om lag 250 millioner kroner i overgangen fra Jernbaneverket i perioden 2017–2019, som er om lag 100 millioner kroner høyere enn tilskuddet fra staten til formålet. Omleggingen av modellen for økonomi- og virksomhetsstyring samt tilhørende systemer og kompetansebygging har kostet 113 millioner kroner. Andre omstillingskostnader gjelder arbeidet med å overta eierskapet til ROM Eiendom, etableringen av Spordrift, relokalisering av kontorer, etableringen av en avdeling for oppfølging av avtaler med Jernbanedirektoratet, etableringen av en pensjonsordning for nyansatte og utviklingen av en tjenestekatalog med oversikt over tilleggstjenestene foretaket tilbyr.⁵²

4.2 Bane NORs mål, indikatorer og resultater for driftsstabilitet og effektivitet i drift, vedlikehold og investeringer i jernbanen

Styret i Bane NOR vedtok i 2018 en strategi for årene 2019–2023. Strategien bygger i stor grad på det tidligere Jernbaneverkets langtidsplan. Flere av målene og systemene som brukes av foretaket, ble brukt i Jernbaneverket. Bane NOR brukte våren 2019 til å definere strategiske mål på konsernnivå, som så skulle implementeres på divisjonsnivå. I strategien har Bane NOR en visjon om Norge på skinner, og de ønsker å levere Europas sikreste jernbane, oppnå mer for pengene, ha kunden i sentrum og være en framtidsrettet samfunnsaktør. For å ha kunden i sentrum har Bane NOR blant annet satt konsernmål om å være blant de mest driftsstabile infrastrukturforvalterne for jernbane i Europa. For å oppnå mer for pengene har Bane NOR satt konsernmål og indikatorer for effektiviteten i drift, vedlikehold og investeringer i jernbanen. Målene for effektiv drift og gevinster har Bane NOR fastsatt i konsernmålekortet. Det strategiske hovedtemaet i Bane NORs konsernmålekort – mer for pengene – måles gjennom indikatorer som samlet sett skal gi en indikasjon på om Bane NORs virksomhet er effektiv. Det antas at indikatorene som er satt for målene, samsvarer med indikatorene i gevinstrealiseringsplanen for jernbanereformen. Styret i Bane NOR mottar rapportering jevnlig og behandler virksomhetsrapporter med oversikt over mål og indikatorer i styremøter.

Tabell 1 Bane NORs mål, indikatorer og resultater for driftsstabilitet og effektivitet i drift, vedlikehold og investeringer i jernbanen

Konsernmål	Indikator	Måltall 2019	Resultat 2019	Måltall 2023
Oppnå produktivitetsøkning på 15 pst. sammenlignet med 2018	Produktivitet Utvikling andel administrasjonskostnader	3 pst. <= 0 pst.	-12,5 pst. -8,6 pst.	15 pst. <= 0 pst.
Redusere utbyggingskostnader med 9 mrd. kroner innen 2029	Gevinstrealisering, utbygging 2020 Kostnadsavvik i plan- og utbyggingsprosjekter	0 0	+9 mrd. (prognose) -1 414 mill.	-9 mrd. (2029) 0
Være blant de mest driftsstabile infrastrukturforvalterne for jernbane i Europa	Regularitet Punktlighet, alle persontog Punktlighet, godstog	97,7 pst. 90 pst. 80 pst.	96,6 pst. 89,2 pst. 78,2 pst.	97,7 pst. 90 pst. 80 pst.

Kilder: Bane NOR, *Strategisk retning og strategiske mål 2019–2023* og Jernbanedirektoratets årsrapport 2019

Tabell 1 viser Bane NORs mål, indikatorer og resultater for driftsstabiliteten og effektiviteten i drift, vedlikehold og investeringer i jernbanen. Se definisjoner av indikatorene i ordlisten.

4.2.1 Mål, indikatorer og resultater for effektivisering av drift og vedlikehold

Bane NOR har et mål om å oppnå en produktivitetsøkning på 15 prosent i 2023 sammenlignet med 2018 og har to indikatorer for dette målet, jf. tabell 1. Den ene indikatoren for produktivitet («Produktivitet» i tabellen) vurderer forholdet mellom drifts- og vedlikeholdskostnader og antall kjørte togkilometer. Indikatoren har hatt en negativ utvikling etter at Bane NOR ble etablert i 2017, og ligger under målet for 2019. Drifts- og vedlikeholdskostnadene har økt (jf. punkt 4.1.1), mens antall kjørte togkilometer har falt fra 2018 til 2019. Kostnadsøkningen fra 2018 til 2019 er i hovedsak knyttet til vinterdrift, vedlikehold av banen, etablering av

⁵² Bane NORs brev til Riksrevisjonen av 27. februar 2020.

Spordrift AS, IKT og buss for tog, mens produksjonen (antall togkilometer) falt som følge av nedetid for persontog og mindre planlagte volum for godstog. Begge komponentene svekker den målte produktiviteten.

Bane NOR påpeker at økt vedlikehold er ønskelig for å innhente vedlikeholdsetterslepet, selv om dette påvirker indikatoren for produktivitet negativt. Vedlikeholdsetterslepet var beregnet til 17,6 milliarder kroner ved inngangen til 2017.⁵³ Etterslepet er beregnet til 20,4 milliarder kroner ved inngangen til 2020 (i 2020-kroner) og har økt med om lag 12 prosent siden 2017. Etterslepet har økt fordi en rekke anlegg som har passert sine tekniske og funksjonelle levetider, ikke har blitt fornyet, og fordi det ikke er gjennomført reinvesteringer når anlegg har passert den estimerte levetiden.⁵⁴

Den andre indikatoren for produktivitet («Utvikling andel administrasjonskostnader» i tabellen) skal vise om Bane NOR gjennomfører mer kjernevirksomhet uten at administrasjonskostnadene øker proporsjonalt, slik at man oppnår bedre produktivitet innenfor administrative funksjoner.⁵⁵ Tabell 1 ovenfor viser at det i 2019 var lavere administrasjonskostnader i forhold til de totale drifts- og vedlikeholdskostnadene enn det var i 2018. Årsaken er at drifts- og vedlikeholdskostnadene økte, uten at administrasjonskostnadene økte tilsvarende.⁵⁶

Effektiviseringen av driften og vedlikeholdet følges også opp ved at Bane NOR har ansvar for å redusere kostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold, et av målene i gevinstrealiseringsplanen for jernbanereformen. Bane NOR har en prognose for reduserte kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold på 2,4 milliarder kroner i perioden 2019–2027 (altså et årlig gjennomsnitt på rundt 270 millioner kroner over 9-årsperioden), som skal skje gjennom langsiktige avtaler for fornyelse av jernbanen, effektiviseringsprogrammer og konkurranseutsetting.⁵⁷

Tiltak for å effektivisere drift og vedlikehold

Jernbaneverkets effektiviseringsprogram ble videreført i Bane NOR i 2017, og mange av tiltakene var allerede i gang før foretaket ble etablert. Formålet med effektiviseringsprogrammet i 2017 var å sikre at allerede vedtatte tiltak ble implementert, og balansere driftsbudsjettet for 2017. Bane NOR hadde en ambisjon om å redusere kostnadene med 340 millioner kroner sammenlignet med allerede vedtatte tiltak fra Jernbaneverket og nødvendige tiltak for å balansere driftsbudsjettet i Bane NOR for 2017.⁵⁸ Det var viktig å få ned kostnadene raskt for å finansiere foretakets pålagte oppgaver. Flere av kostnadene kunne kuttes kort tid etter at foretaket ble etablert, men det foregikk også et systematisk effektiviseringsarbeid. Det ble kuttet raskt og mye noen steder, samtidig som man trengte å tilføre mer kompetanse og investere i IKT.⁵⁹ I 2017 og 2018 hadde Bane NOR en ambisjon om å styrke kvaliteten og effektiviteten i stabs- og støttefunksjoner og oppnå en innsparing på 100 millioner kroner ved å sentralisere funksjoner. Innsparingen ble lavere enn ambisjonen. For 2019 ble det iverksatt et nytt program for å spare 100 millioner kroner sammenlignet med 2018 for å balansere budsjettet, og tiltakene er i hovedsak realisert.⁶⁰ Bane NOR besluttet høsten 2019 å iverksette et nytt effektiviseringsprogram som går fra 2020 til 2023, og som kalles for Epoke 2023. Bane NOR skal bli bedre styrt og mer profesjonalisert, gjøre innsparinger på administrativ kontordrift og gjennomføre en større omorganisering av foretaket. Målet er her en samlet effektivisering på 500 millioner kroner årlig, med fullt uttak fra 2023.⁶¹

En forutsetning for effektiv drift og vedlikehold er ifølge Bane NOR klare og tydelige mål, roller og ansvar.⁶² For å oppnå mer for pengene til drift og vedlikehold har Bane NOR derfor utarbeidet en ny vedlikeholdsstrategi. I arbeidet med strategien kartla foretaket styrkene og svakhetene i vedlikeholdsfunksjonen for å få et objektivt bilde av situasjonen. Kartleggingen viste at den systematiske styringen av vedlikeholdet er svak eller fraværende, at det mangler vedlikeholdsinformasjon, at datakvaliteten er dårlig, og at desentraliseringen er svært sterk. Andre svakheter er at foretaket har få personer med høyere utdanning innenfor vedlikehold, manglende helhet og integrasjon, uklar ansvarsfordeling mellom avdelinger og divisjoner og en for sterk prosjektorganisasjon.⁶³

⁵³ Prop. 1 S (2016–2017) for Samferdselsdepartementet, s. 156.

⁵⁴ Prop. 1 S (2019–2020) for Samferdselsdepartementet. Målt i 2019-kroner. Bane NOR (2019b) *Bane NORs andre innspill til Nasjonal transportplan 2022–2033*, s.12.

⁵⁵ Brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 14. februar 2020.

⁵⁶ Brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 26. mai 2020.

⁵⁷ Brev fra Bane NOR til Samferdselsdepartementet av 13. januar 2020, *Bane NOR SFs oppdaterte anslag på forventede gevinster*.

⁵⁸ Brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 14. februar 2020 og verifisert referat fra møte med styreleder i Bane NOR SF 10. februar 2020.

⁵⁹ Verifisert referat fra møte mellom Bane NORs styreleder og Riksrevisjonen 10. februar 2020.

⁶⁰ Brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 14. februar 2020.

⁶¹ Verifisert referat fra møte mellom Bane NORs styreleder og Riksrevisjonen 10. februar 2020. Bane NOR (2020) *Sparer på kontoret for å bruke mer i sporet*.

Pressemelding 3. mars 2020.

⁶² Brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 14. februar 2020.

⁶³ Bane NORs strategidokument om vedlikehold, *Verdiskapende vedlikehold*, 29. september 2019.

Bane NOR har ifølge Samferdselsdepartementet igangsatt en rekke strategiske initiativer for å utvikle og forsterke styring og ledelse av sin vedlikeholdsfunksjon. Den nye vedlikeholdsstrategien er etter departementets syn et viktig virkemiddel for å utvikle, profesjonalisere og systematisere måten foretaket forvalter verdiene på gjennom koordinerte og faktabaserte beslutninger. Departementet viser til at det gjøres store restruktureringer for å utvikle forretningsprosesser og systemer, hvor datakvalitet er et sentralt satsingsområde. Bedre prosesser og data skal ifølge departementet gi organisasjonen bedre evne til å prioritere og disponere midlene. I tillegg viser departementet til at det er gjort organisatoriske grep for å øke graden av standardisering, styring med klare mål og ansvarsfordeling og prosessorientering.⁶⁴

Som et ledd i jernbanereformen skal driften og vedlikeholdet av infrastrukturen konkurranseutsettes. Bane NOR etablerte derfor datterselskapet Spordrift AS, som var i operativ drift fra 1. juli 2019. Spordrift utfører primært beredskap, feilretting, visitasjoner og øvrig vedlikehold, fornyelse og korrektivt vedlikehold. Ifølge Bane NOR vil etableringen av Spordrift og etterfølgende konkurranseutsetting gi grunnlag for riktigere bestillinger og mer målrettede leveranser i vedlikeholdet. Det forventes også at den reelle konkurransen som oppnås, skal gi gevinster. Målet har vært at vedlikeholdet skal utføres mer kostnadseffektivt, med gevinster allerede i etableringsåret. Konkurranseutsettingen har gitt foretaket vesentlige merkostnader og vil gi merkbare resultater først i 2021.

4.2.2 Mål, indikatorer og resultater for effektivitet i investeringer

Bane NOR har et mål om å redusere utbyggingskostnadene med 9 milliarder kroner innen 2029 (jf. tabell 1), sammenlignet med nullpunktet som ble satt i 2018 av foretaket i *Bane NORs innspill til jernbanesektorens Handlingsprogram for 2018–2029* (2018).⁶⁵ De ti prosjektene som inngår i beregningene, utgjør en delmengde av den totale prosjektporteføljen i Bane NOR.

Bane NOR har etablert forbedringsprogrammet Utbygging 2020 for å nå målet om reduserte byggekostnader og en mer effektiv gjennomføring av de store investeringsprosjektene. Foretaket har identifisert besparelser på 1,4 milliarder kroner i prosjektene Drammen–Kobberviksdalen (forenklet anleggsgjennomføring) og Nykirke–Barkåker (optimalisering av linje/trase og gjenbruk av tunnel). Prognosen for byggekostnader viser likevel netto kostnadsøkninger på 9 milliarder kroner. Bane NOR mener at 4 milliarder kroner av kostnadsøkningene kan tilskrives grunnforhold og andre forhold som foretaket i liten grad kan påvirke. Bane NOR har derfor økt nullpunktet fra 2018 med 4 milliarder kroner, slik at kostnadsøkningene etter denne korrigeringen blir 5 milliarder kroner.⁶⁶

Bane NOR har også et mål om at kostnadsavvikene i plan- og utbyggingsprosjekter skal være lik null, jf. tabell 1. Resultatet for 2019 viser et overforbruk på 1,4 milliarder kroner.⁶⁷

Ifølge Bane NOR gjør kostnadsøkningene for utbyggingsprosjektene det svært krevende å nå de opprinnelige målene, og foretaket mener at det er behov for å revurdere målene. Bane NOR har også et behov for å revidere grunnlaget (baselinen) som man måler reduksjonen av byggekostnader mot, da disse i stor grad er basert på konseptvalgutredninger og overordnede estimater gjort før etableringen av Bane NOR. Bane NOR videreutvikler indikatoren for å definere baseline, målemetode og omfang for målingen.⁶⁸

Bane NOR har også ansvar for å redusere investeringskostnadene, et av målene i gevinstrealiseringsplanen for jernbanereformen. I gevinstrealiseringsplanen går det fram at jernbanereformen skal øke effektiviteten i utbyggingsprosjekter ved å gi handlingsrom til å finne kostnadseffektive løsninger og sikre god framdrift. Det er bare tre prosjekter som er med i planen, fordi det bare er disse prosjektene som har gått over i byggefasen etter etableringen av Bane NOR. Når det gjelder investeringsprosjektet Nykirke–Barkåker, forventer Bane NOR en gevinstrealisering i 2024 på om lag 1 milliard kroner knyttet til reduserte anslag for byggekostnader sammenlignet med tidligere kostnadsanslag. Tidligere ble det anslått gevinster også for de to andre prosjektene i planen, men disse ble satt til null i 2018 som følge av at nye anslag tilsier at kostnadene blir høyere enn styringsrammen P50. Anslåtte kostnadsøkninger utover P50 trekker ikke ned den beregnede totalgevinsten fordi det bare er gevinster som inngår i beregningen, som skal rapporteres.⁶⁹

⁶⁴ Brev fra Samferdselsdepartementet av 12. oktober 2020.

⁶⁵ <https://www.banenor.no/contentassets/3a02ae99cbe74505a59a6abb38aed223/bane-nors-innspill-til-handlingsprogram-15-02-2018.pdf>

⁶⁶ Brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 26. mai 2020.

⁶⁷ E-post fra Bane NOR til Riksrevisjonen om kostnadsavvik for utbyggingsprosjekter av 9. juni 2020.

⁶⁸ Kostnadsavvikene beregnes ved å summere forventet prosjektkostnad før verdianalyse minus forventet prosjektkostnad etter verdianalyse for prosjektene som inngår. Resultatene for indikatorene er omtalt i brev og e-post fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 26. mai og 9. juni 2020.

⁶⁹ Brev fra Bane NOR til Samferdselsdepartementet om Bane NORs oppdaterte anslag på forventede gevinster av 19. desember 2018 og av 13. januar 2020.

Overholdelse av styrings- og kostnadsrammer for investeringsprosjekter

Bane NORs evne til å overholde avtalte tidsfrister og kostnadsrammer for store investeringsprosjekter gir en viss indikasjon på hvor effektiv utførelsen er, selv om det kan være flere årsaker til et eventuelt endringsbehov. Bane NORs oversikt over planlagt og faktisk oppstart og ferdigstilling for prosjektene viser at Follobane-prosjektet og enkelte andre prosjekter er forsinket, men at de fleste prosjektene er startet opp og ferdigstilt som planlagt.

Tabell 2 viser Bane NORs evne til å holde seg innenfor styrings- og kostnadsrammene som fastsettes ved investeringsbeslutning, sammenlignet med det teoretiske idealet og statens portefølje med store prosjekter.

Tabell 2 Bane NORs investeringsprosjekter sammenlignet med idealet og statens portefølje, i prosent

	Andel prosjekter med sluttkostnad høyere enn P50	Andel prosjekter med sluttkostnad høyere enn P85	Gjennomsnittlig avvik mellom sluttkostnad og P50	Gjennomsnittlig avvik mellom sluttkostnad og P85
Målet	50,0	15,0	Nær null*	Negativt tall**
Statens investeringsprosjekter	60,0	27,0	3,4	-5,6
Bane NORs største investeringsprosjekter	66,7	38,9	13,2	1,1
Bane NORs mindre prosjekter	50,0	Ikke aktuelt	4,2	Ikke aktuelt

*Sluttkostnaden for en portefølje bør i gjennomsnitt treffe P50. Gjennomsnittet bør derfor være så nær null som mulig.

**Sluttkostnaden for en portefølje bør være vesentlig lavere enn P85. Gjennomsnittet bør derfor være et negativt tall.

Styringsrammen P50 («probability 50 percent») er det kostnadsestimatet som det er 50 prosent sannsynlighet for at prosjektets sluttkostnad vil ende innenfor når prosjektet er ferdigstilt. Idealet for en portefølje er at halvparten av prosjektene har en sluttkostnad over P50 og halvparten under P50. Bane NORs 14 mindre prosjekter har faktiske eller anslåtte sluttkostnader fra 70 millioner kroner til 567 millioner kroner. Tabell 2⁷⁰ viser at halvparten av Bane NORs 14 mindre prosjekter har sluttkostnader eller anslåtte sluttkostnader over styringsrammen, i tråd med idealet.

Bane NORs portefølje av 18 store investeringsprosjekter som er ferdigstilt eller under utbygging, består av prosjekter med faktiske eller anslåtte sluttkostnader på mellom 0,8 milliarder kroner og 31,9 milliarder kroner. Blant disse investeringsprosjektene har 66,7 prosent sluttkostnader eller anslåtte sluttkostnader over P50. Det er 16,7 prosentpoeng høyere enn idealet for en portefølje, og det er høyere enn for statens portefølje av investeringsprosjekter. Statens portefølje inneholder 8 store jernbaneprosjekter, som også er inkludert i oversikten for Bane NOR.

P85 («probability 85 percent») er det kostnadsestimatet som det er 85 prosent sannsynlighet for at sluttkostnadene vil ende innenfor når prosjektet er ferdigstilt. Idealet er at bare 15 prosent av investeringsprosjektene i en portefølje skal overskride rammen på P85. For Bane NOR overskrider 38,9 prosent av prosjektene kostnadsrammen. Dette er vesentlig høyere enn målet på 15 prosent og svakere enn statens 27 prosent.

Idealet er at det gjennomsnittlige avviket mellom sluttkostnadene og P50 er så nær null som mulig. For de mindre prosjektene i Bane NOR er det et samlet avvik på 4,2 prosent. Bane NORs portefølje med de største prosjektene har et gjennomsnittlig avvik mellom sluttkostnad og P50 på 13,2 prosent. Det er vesentlig høyere enn for statens portefølje, som er på 3,4 prosent, jf. tabell 2. Det gjennomsnittlige avviket mellom sluttkostnadene og P85 bør være lavere enn null. Statens prosjektportefølje har et gjennomsnittlig avvik mellom sluttkostnadene og P85 på -5,6 prosent. Bane NORs avvik er på 1,1 prosent.

⁷⁰ Beregningene er basert på en prosjektoversikt som er vedlagt Bane NORs brev til Riksrevisjonen av 26. mai 2020, og tall for statens prosjekter i Concept-rapport nr. 59 (2019) *Estimering av kostnader i store statlige prosjekter: Hvor gode er estimatene og usikkerhetsanalysene i KS2-rapportene?* Av statens 83 prosjekter med P50 og 85 prosjekter med P85 er 8 jernbaneprosjekter, som også er med i Bane NORs prosjektportefølje på 32 prosjekter. Statens prosjekter har sluttkostnader på mellom 257 millioner kroner og 7770 millioner kroner.

Utviklingen i kostnadsestimater for investeringsprosjekter

Vi har innhentet informasjon fra Bane NOR om utviklingen i kostnadsestimatene for 14 utbyggingsprosjekter på Intercity-strekninger. 6 av disse prosjektene er under utbygging og inngår dermed også i prosjektporteføljen på 32 prosjekter som er med i undersøkelsen. Avviket mellom estimater i konseptvalgutredninger (KS1) og nyere kostnadsestimater for jernbaneprosjektene er beregnet.⁷¹

Tabell 3 viser kostnadsestimater for prosjekter under planlegging eller utbygging på Dovrebanen, Vestfoldbanen, Østfoldbanen og Ringeriksbanen. Tabellen viser at det er kostnadsøkninger sammenlignet med estimatet i konseptvalgutredningen (KS1) på de fleste strekningene, og spesielt på Østfoldbanen. Samlet er økningene i kostnadsestimatene 63,4 milliarder kroner, eller 42,9 prosent, for tolv av strekningene. Kostnadsøkningene for fire strekninger på Østfoldbanen er 40,2 milliarder kroner. På Dovrebanen og Vestfoldbanen er kostnadsøkningene på henholdsvis 11,9 milliarder kroner og 6,7 milliarder kroner. På Ringeriksbanen er kostnadsøkningen på 4,6 milliarder kroner.⁷²

Tabell 3 Avvik mellom estimater i konseptvalgutredningen (KS1) og nye kostnadsestimater for jernbaneprosjekter, i millioner kroner

Prosjekt	Planlagt sluttdato	Estimat i konseptvalgutredning (KS1)*	Kostnadsestimat per august 2020**	Avvik
Dovrebanen				
Venjar – Langset	2023	4 996	6 847	1 851
Kleverud – Sørli	2027	5 703	7 316	1 613
Sørli – Åkersvika	2027	4 298	6 372	2 074
Åkersvika – Brumunddal	2034	7 862	12 725	4 863
Brumunddal – Moelv		8 808	10 320	1 512
Vestfoldbanen				
Drammen – Kobbervikdalen	2025	4 276	12 805	8 529
Nykirke – Barkåker	2024	7 677	6 762	-915
Tønsberg – Stokke	2032	11 722	11 592	-130
Stokke – Larvik	2032	20 790	20 022	-768
Østfoldbanen				
Follobanen	2022	27 234	35 000	7 766
Sandbukta – Moss – Såstad	2024	10 031	12 507	2 476
Haug – Seut	2030	3 802	13 010	9 208
Seut – Klavestad	2033	8 729	29 518	20 789
Ringeriksbanen				
		21 966	26 532***	4 566
Sum		147 894	211 328	63 434

Kilde: Bane NOR

*2020 kroner, hele estimatet er indeksjustert med 3,2 pst. KS1 er ikke gjennomført av Bane NOR.

**Estimater er i 2020-kroner og reflekterer det som prosjektene anser som forventet sluttkostnad i 2020-kroner med det kjente arbeidsomfanget.

*** Dette er jernbaneandelen.

Bane NOR forklarer økningene i kostnadsestimatene i hovedsak med grunnforhold, grunnverv og økt omfang på grunn av økt kompleksitet og nye strekninger eller elementer. Ifølge Bane NOR har de tekniske og kostnadmessige utfordringene ved bygging av dobbeltspor på flere parseller vært betydelig underestimert i den fasen hvor kostnadsestimatene settes og som det her måles mot, når det gjelder både grunnforhold og andre kostnadsdrivende faktorer (endret omfang, regulatoriske endringer mv). Estimaterne fra konseptvalgutredning er for øvrig satt av Jernbaneverket, før etablering av Bane NOR. Den største

⁷¹ Kostnadsestimatene er fra Jernbanedirektoratet. Flere av kostnadsestimatene ble satt av Jernbaneverket før Bane NOR ble etablert.

⁷² Kostnadsestimatene er fra Jernbanedirektoratet. Flere av kostnadsestimatene ble satt av Jernbaneverket før Bane NOR ble etablert.

endringen på Vestfoldbanen er økt omfang for Drammen–Kobberviksdalen sammenlignet med konseptvalgutredningen i tidligfase.⁷³

Bane NOR har videre oppgitt avvik mellom tidligere estimater og nyere prognoser for fire prosjekter for hensetting (togparkering), se tabell 4.

Tabell 4 Estimater og foreløpige prognoser for hensettingsprosjekter, i millioner kroner

Prosjekt	Estimat*	Foreløpig prognose september 2020**	Avvik
Hensetting Ski syd og Østre linje	1 437		Ikke kjent
Hensetting Moss	652	1 250–1 730	598–1 078
Hensetting Hamar	490	700	210
Hensetting Drammen	1 290	1 170–1 467	-120–177
Hensetting Tønsberg	619	610	-9
Sum	4 488		679–1 456

Kilde: Bane NOR

*2020 kroner, hele estimatet er indeksjustert med 3,2%. Estimat for hensettingsprosjekter kommer fra JDIR.

**2020 kroner

Tabell 4 viser at det er kostnadsøkninger for fire hensettingsprosjekter i intervallet 679 til 1 456 millioner kroner. Hensettingsprosjekter er kritiske for uttak av effekter av investeringer i jernbanenettet, men er ikke samordnet med framdrift for investeringer i jernbanenettet på aktuelle strekninger. Bane NOR påpeker at mange investeringsprosjekter er utfordrende med avhengigheter til andre investeringsprosjekter, særlig gjelder det for hensetting. En annen utfordring er kommuner som ikke ønsker hensettingsanlegg.⁷⁴

Jernbanedirektoratet og Bane NORs avtaler om investeringsprosjekter er basert på at Bane NOR skal holde kostnadene innenfor styringsrammen P50, fordi det er vurdert som et godt prinsipp for å holde kostnadene nede. Når Bane NOR ikke klarer å overholde P50 eller framdriftsplanen for prosjekter, sender Bane NOR endringsmeldinger til direktoratet. Ved behov for økte rammer for prosjekter må forslag om dette fremmes til departementet og deretter Stortinget. Bane NORs styre har vært kritisk til å få tildelt styringsrammen P50 fordi det erfaringsmessig oftest er en høyreskjevhet i usikkerhetskurven for kostnadsestimater, det vil si at flere prosjekter gjennomføres over P50 enn under P50. Styreleder var i intervju opptatt av at det ikke etableres en oppfatning om at Bane NOR gjør en dårlig jobb dersom P50 ikke overholdes i alle prosjekter, og at det er forståelse for usikkerheten som følger av kostnadsestimater.⁷⁵ I Nasjonal transportplan går det fram at det ved utredning, planlegging og gjennomføring av prosjekter ofte oppstår endrede forutsetninger som medfører kostnadsøkninger. Ofte oppstår det kostnadsøkninger på et tidspunkt der det allerede er etablert en forventning om at prosjektet skal realiseres. Den lange tiden som går med til utredning og planlegging, kan i seg selv medvirke til kostnadsøkninger ved at det kommer nye lovpålagte krav, politiske føringer samt endrede behov og standarder.⁷⁶

Bane NORs strategiske risikobilde viser at det er stor risiko for økte investeringskostnader utover styringsmål og -rammer. Det er betydelig økonomisk risiko i konsernets prosjektportefølje, og særlig de store utbyggingsprosjektene er komplekse, med stor avhengighet av eksterne aktører og krevende gjennomføring, i mange tilfeller med utfordrende grunnforhold. Relevante årsaker til at estimatene og kostnadene øker, er ifølge Bane NOR en undervurdering av kostnadsdriverne i tidligfase, inkludert utelatt omfang og ugyldige forutsetninger, mangelfull endringsstyring mot styringsmål i planleggingsfasen og feil vurderinger av markedssituasjonen.⁷⁷ Estimater settes tidlig, før tilgjengeligheten og kapasiteten i entreprenørmarkedet er kjent, og før grunnforholdene er fullstendig klarlagt. Gjennomføring tett på ordinær drift gir kompleksitet og utgjør en kostnadsrisiko.⁷⁸ Konflikter og uenighet med entreprenørene i prosjektene medfører også ytterligere kostnader for Bane NOR.

⁷³ Brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 27. februar 2020.

⁷⁴ Kostnadsestimatene er fra Jernbanedirektoratet. Flere av kostnadsestimatene ble satt av Jernbaneverket før Bane NOR ble etablert.

⁷⁵ Verifisert referat fra møte mellom Bane NORs styreleder og Riksrevisjonen 10. februar 2020.

⁷⁶ Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*, s. 60 og 65.

⁷⁷ En kritisk risiko har svært stor sannsynlighet for å inntreffe og har alvorlige konsekvenser ved at foretakets strategiske målsettinger påvirkes i stor grad.

⁷⁸ Bane NORs årsrapport for 2018, s. 33.

4.2.3 Mål, indikatorer og resultater for driftsstabilitet

Bane NOR har et overordnet ansvar for at den samlede trafikkavviklingen skal kunne gjennomføres som planlagt uten store driftsforstyrrelser. Når det gjelder jernbanen, brukes begrepet *driftsstabilitet* for å si noe om kvaliteten på jernbanen. Driftsstabiliteten måles av indikatorene punktlighet, regularitet og oppetid.

Tabell 5 Mål og resultater for punktlighet, oppetid og regularitet i perioden 2014–2019, i prosent

Indikator	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Punktligheit	91,1	91,5	91,0	91,0	88,7	89,2
Mål punktlighet	90,0	90,0	90,0	90,0	90,0	90,0
Avvik måloppnåelse	1,1	1,5	1,0	1,0	-1,3	-0,8
Oppetid	98,8	99,0	99,1	99,1	98,7	99,0
Mål oppetid	99,0	99,0	99,1	99,3	99,3	99,3
Avvik måloppnåelse	-0,2	0,0	0,0	-0,2	-0,6	-0,3
Regularitet	97,7	97,7	95,3	97,2	96,2	96,6
Mål regularitet	98,0	98,0	98,5	99,2	99,2	99,2
Avvik måloppnåelse	-0,3	-0,3	-3,2	-2,0	-3,0	-2,6

Kilde: Jernbanedirektoratet

Tabell 5 viser mål og indikatorer for en mer driftsstabil jernbane. Det framgår av tabellen at det i perioden 2014–2019 har vært en negativ utvikling i driftsstabiliteten. Punktligheiten beregnes som andelen tog i rute til endestasjonen. I perioden 2014–2019 har punktligheten blitt redusert. Målet for punktlighet samlet for alle persontog ble nådd i 2014–2017, men ikke i 2018 og 2019, jf. tabell 5. Oppetid er andelen tog som kjøres uten forsinkelser. Oppetiden var i 2019 marginalt bedre enn i 2014, men målet for oppetid ble ikke nådd av Bane NOR verken i 2017, 2018 eller 2019. Regularitet er andelen tog som kjøres i henhold til ruteplan. Regulariteten har blitt lavere i perioden, og målet for regularitet ble ikke nådd i noen av årene 2014–2019. Dette forklares blant annet med en forståelse om at det er bedre å kansellere avganger enn å forsinke mange andre tog, en forståelse Bane NOR deler med togselskapene.

Tabell 1 viser at Bane NORs resultater for 2019 også ligger under foretakets egne mål for driftsstabilitet. Bane NOR har satt en målsetting for indikatoren regularitet som er ulikt måltallet fra direktoratet og departementet, jf. tabell 1. Bane NOR mener at foretakets egen målsetting om at 97,7 prosent av togene skal kjøre i henhold til ruteplanen, er mer realistisk enn det gjeldende målet på 99,2 prosent.⁷⁹

I Samferdselsdepartementets årlige budsjettproposisjoner er det bred omtale av målene departementet har satt for en mer driftsstabil jernbane, og indikatorene for driftsstabilitet. Bane NOR skal bidra til at måltallene for driftsstabilitet nås, og blir målt på og rapporterer på dette. Bane NOR bruker driftsstabilitet for å måle sektorpolitisk måloppnåelse. Foretaket rapporterer jevnlig på sektorpolitiske indikatorer for driftsstabilitet, særlig på indikatorene regularitet og punktlighet. Tertialrapportene til direktoratet og Samferdselsdepartementet inneholder primært forklaringer til tertialregnskapet og foretakets måloppnåelse innenfor driftsstabilitet. Bane NOR rapporterer om budsjettutviklingen, tiltak som skal forbedre driftsstabiliteten, og om status for bruken av bevilgningene i avtalene med Jernbanedirektoratet.

4.2.4 Utvikling av indikatorer og systemer for styring og rapportering

I 2016 var statsforetaket (nå Bane NOR) ledet av et interimsstyre. Dette interimsstyret etablerte et styrings- og rapporteringssystem for foretaket, ansatte konsernledelse og sikret sikkerhetsgodkjenning fra Jernbanetilsynet, slik at foretaket kunne gå over i operativ drift 1. januar 2017. Styret brukte 2016 til å etablere fundamentet som var nødvendig for å overta ansvaret for Jernbaneverkets virksomhet. De ansatte fra Jernbaneverket ble fordelt på de to nye virksomhetene i henhold til sine oppgaver. Noe av det første styret gjorde i 2016 og 2017, var å skaffe seg oversikt over mangler i styringsinformasjonen og grunnlagsdataene. Et godt datagrunnlag er viktig for å kunne styre virksomheten og følge opp resultater.

⁷⁹ Prop. 1 S (2019–2020) for Samferdselsdepartementet, s. 153, og Jernbanedirektoratets årsrapport for 2019.

Jernbaneverket hadde ifølge styreleder trolig ikke gode nok styringssystemer og styringsdata til å følge opp produksjonen løpende.⁸⁰ Det arbeides fortsatt med å utvikle og forbedre styringssystemer, styringsdata og indikatorer.⁸¹

En del av svakhetene som omtales i Bane NORs vedlikeholdsstrategi, er identiske med funnene i Riksrevisjonens rapport om effektiviteten i vedlikeholdet av jernbanenettet (Dokument 3:10 (2015–2016)). Her påpekte Riksrevisjonen at økte bevilgninger til vedlikeholdet i liten grad hadde ført til at målene for driftsstabilitet ble nådd, og at styringen og oppfølgingen av vedlikeholdsarbeidet var svak. Jernbaneverkets ledelse hadde ikke sørget for nødvendige styringsverktøy, dokumentasjonen av tilstanden på banen var ufullstendig, og de hadde ikke et system for å måle produktiviteten i vedlikeholdsarbeidet. Videre ble det påpekt at tiltak som var nødvendige for å bedre styringsinformasjonen for vedlikeholdsarbeidet, ikke var prioritert.

Det er viktig å ha nøyaktig informasjon om tilstanden på banen både for å kunne planlegge og prioritere vedlikeholdsarbeid og for å følge opp kvaliteten på vedlikeholdsarbeidet. Bane NOR har ifølge Samferdselsdepartementet fått vesentlig bedre oversikt over infrastrukturen ved at antall registrerte objekter har økt fra om lag 768 000 i 2015 til 1 025 400 i 2020. Bane NORs vedlikeholdsstrategi skal gi bedre oversikt over infrastrukturens tilstand og behov for å oppnå et mer målrettet og effektivt vedlikehold av jernbanenettet. Strategien skal bidra til en systematisk, helhetlig og sentralisert styring av vedlikeholdet samt bedre datakvalitet og analysegrunnlag. Den nye vedlikeholdsstrategien skal ifølge Bane NOR gi grunnlag for å måle produktiviteten og bidra til at bevilgningene brukes effektivt.⁸² Implementeringen av vedlikeholdsstrategien vil pågå utover 2021. Da vil organisasjonen og forretningsprosessene for vedlikehold og logistikk og et nytt vedlikeholdssystem bli utviklet. Bane NOR påpeker at endringsledelse og kulturendring er prosesser som pågår kontinuerlig og videreutvikles over tid. De mener at implementeringen av vedlikeholdsstrategien vil bidra til at svakhetene i Riksrevisjonens rapport fra 2016 er utbedret innen utgangen av 2022.⁸³

Riksrevisjonens rapport viste også at Jernbaneverket manglet indikatorer for å måle produktiviteten. For å måle produktiviteten i vedlikeholdet må det finnes informasjon som kan knytte ressursinnsatsen (for eksempel kostnadene) til produksjonen (det utførte vedlikeholdet). Bane NOR viser til at det er utfordringer med å koble driftsdata (mengdemålinger) med økonomiske data, og at foretaket har satt i gang et utviklingsarbeid for å koble disse dataene. Ifølge Samferdselsdepartementet har Bane NOR arbeidet systematisk med å utvikle indikatorer for produktivitet, og enkelte indikatorer er utviklet og implementert. Departementet viser til at arbeidet fortsetter for å utvikle treffsikre indikatorer, men at dette arbeidet er krevende på grunn av kompleksiteten i arbeidet og fordi effektiviteten i Bane NORs samlede produksjon er vanskelig målbart i én indikator.⁸⁴ Det er behov for driveranalyser for å identifisere hva som påvirker underliggende forhold.⁸⁵ Målet er at metodikken for å beregne mengdedata og måle produktiviteten skal være på plass slik at disse dataene kan rapporteres fra 2021.⁸⁶

Bane NOR påpeker at foretaket skal bidra til at jernbanen har høy driftsstabilitet, men at indikatorene for driftsstabilitet også er knyttet til forhold som Bane NOR ikke kan påvirke.⁸⁷ Ifølge Bane NOR fører et økt vedlikeholdsetterslep og økt togtrafikk over tid⁸⁸ til at det er utfordrende å nå målene for driftsstabilitet. Skal man oppnå høy driftsstabilitet, må vedlikehold og fornyelse prioriteres for å redusere vedlikeholdsetterslepet. En stabil infrastruktur er avgjørende for at målene skal nås. I tillegg er kvaliteten på ruteplanen, effektiv håndtering av trafikkavvik og driftsstabile tog viktig, forhold som i hovedsak er utenfor Bane NORs kontroll.⁸⁹ Det antas at tiltakene som skal effektivisere vedlikeholdet, vil kunne forbedre driftsstabiliteten. Tiltak som skal forbedre driftsstabiliteten, er økt forebyggende vedlikehold, smart vedlikehold, fornyelse, forenkling av sporplanen, tiltak for å gjøre infrastrukturen mer robust og utvikling av datakvalitet og målinger.⁹⁰ Bane NOR

⁸⁰ Verifisert referat fra møte mellom Bane NORs styreleder og Riksrevisjonen 10. februar 2020.

⁸¹ Brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 26. mai 2020 og brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 26. mai 2020.

⁸² Bane NOR (2019b) *Bane NORs andre innspill til Nasjonal transportplan 2022–2033*. Brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 14. februar 2020 og Bane NORs strategidokument for vedlikehold *Verdiskapende vedlikehold*, 29. september 2019.

⁸³ Brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 26. mai 2020 og brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 14. februar 2020. Bane NOR (2019b) *Bane NORs andre innspill til Nasjonal transportplan 2022–2033*, s. 8. Bane NORs strategidokument for vedlikehold *Verdiskapende vedlikehold*, 29. september 2019, s. 6 og 12.

⁸⁴ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 12. oktober 2020.

⁸⁵ Brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 26. mai 2020 og brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 26. mai 2020.

⁸⁶ Brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 26. mai 2020.

⁸⁷ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 26. mai 2020.

⁸⁸ Avtalerapportering til Jernbanedirektoratet 31. august 2019. Vekst i togtrafikk: <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/statistikker/jernbane>

⁸⁹ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 18. oktober 2019.

⁹⁰ Brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 14. februar 2020.

viser til at enkelttiltak i infrastrukturen ikke påvirker måloppnåelsen umiddelbart, men at forbedringene vil vise seg over noe tid så lenge tiltakene gjennomføres systematisk og i et lengre tidsrom.⁹¹

Ifølge styreleder har det vært utfordrende å finne gode mål og resultatindikatorer for å måle foretakets måloppnåelse både når det gjelder samfunnsoppgavene, sektorpolitiske mål og effektivitet. Økonomien følges opp med utgangspunkt i fastsatte mål og budsjetter og gjøres rede for i virksomhetsrapportene til styret.⁹² Styreleder viste til at produksjonsdata ikke kan etableres uten en god nok tidsserie, og at Jernbaneverket ikke hadde dette i tilstrekkelig grad. Styret er opptatt av å styre etter gode og relevante data, i tillegg til gode indikatorer, fordi det er denne typen data som viser effekter og resultater av forbedrings- og effektiviseringsarbeid og måler ressursbruk på en relevant måte. Styreleder gir uttrykk for at Bane NOR har prioritert dette, og at kvaliteten på rapporterings- og styringssystemet har blitt bedre i løpet av 2018 og 2019.⁹³

En gjennomgang av styreprotokollene og virksomhetsrapporteringen til styret i undersøkelsesperioden viser at det er få langsiktige mål for hele virksomheten utover at prosjektene skal gjennomføres i henhold til inngåtte avtaler. Den interne rapporteringen til styret er konsentrert om budsjetterte, gjennomførte aktiviteter og hvilke aktiviteter og oppgaver som skal gjøres og er gjort. Administrasjonen legger fram status på prosjekter og driften i en statusrapport, orienterer om situasjoner knyttet til sikkerhet og store saker av betydning, og rapporterer om status på en del indikatorer i det samme formatet som benyttes i tertialrapporteringen til direktoratet og departementet. Når det gjelder disse indikatorene, oppgis måloppnåelsen mot fastsatte måltall.

En internrevisjonsrapport i Bane NOR avdekket i 2017 svakheter i prosjektstyringen innenfor blant annet framdriftsstyring, kostnadsstyring, kontraktstyring og risikostyring. Rapporten viste at tilstanden var mindre tilfredsstillende, og at det var behov for å styrke Bane NORs kapasitet og kompetanse innenfor prosjektstyring. Styreleder har påpekt at Bane NOR har måttet bruke tid og ressurser på å skaffe god oversikt og etablere styringssystemer som omfatter hele prosjektporteføljen, og at de har bygget en helt ny prosjektorganisasjon. Styret opplevde at det var for lite oppmerksomhet på om prosjekter ble gjennomført innenfor den opprinnelige kostnadsrammen, og at det ikke hadde vært en porteføljetankegang i Jernbaneverket. Jernbaneverket hadde mindre erfaring med å gjennomføre store, komplekse prosjekter enn forventet. Styret er opptatt av at Bane NOR framover skal ha god kompetanse på prosjekter og bruke de samlede ressursene optimalt. Styret har også etablert et eget prosjektutvalg med styrets nestleder og leder.⁹⁴

Et godt rammeverk for porteføljestyring og prioritering av prosjekter, prosjektstyringsverktøy og prosjektstyringskompetanse er ifølge Bane NOR avgjørende for å oppnå effektivitet i investeringer. Tidlig avklaring av forventningene til hva prosjektet skal løse, er viktig, slik at interessentene har samme forståelse av omfang og effekt. Bane NOR har innført en ny prosjektmodell som skal tilrettelegge for enhetlig gjennomføring. Kapasiteten til å estimere kostnader i store prosjekter bygges opp internt. Bane NOR har uavhengige prosjektgjennomganger og verdianalyser for å effektivisere investeringene. Videre er byggherreorganisasjonen omorganisert, slik at samme enhet har ansvaret for å planlegge og gjennomføre prosjektene. Dette skal gi erfaringsoverføring og standardisering av prosjektgjennomføringen. Bane NOR utarbeider også markedsanalyser og har dialog med leverandører og erfaringsutveksling med andre byggherrer for å forbedre investeringene. For å oppnå en mer effektiv utbygging legger foretaket økt vekt på tidlig kartlegging av grunnforhold og kunnskap om andre kostnadsdrivere. Det arbeider også med å redusere omfanget av dyre elementer som broer og tunneller. Plassering av korridor og stasjon har størst innvirkning på kostnadene og effektuttaket. Kostnader kan for eksempel reduseres ved å vurdere alternative lokasjoner og ved å stoppe byggingen av dobbeltspor før bysentra.⁹⁵

⁹¹ Avtalerapportering til Jernbanedirektoratet 31. august 2019.

⁹² Verifisert referat fra møte mellom Bane NORs styreleder og Riksrevisjonen 10. februar 2020.

⁹³ Verifisert referat fra møte mellom Bane NORs styreleder og Riksrevisjonen 10. februar 2020.

⁹⁴ Verifisert referat fra møte mellom Bane NORs styreleder og Riksrevisjonen 10. februar 2020.

⁹⁵ Brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 14. februar 2020. Bane NOR (2019a) *Bane NORs første innspill til Nasjonal transportplan 2022–2033* og brev av 30. september 2019.

4.3 Samferdselsdepartementets styringsinformasjon for å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen

4.3.1 Samferdselsdepartementets oppfølging av mål og indikatorer for effektivitet i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer

Bane NOR skal som et foretak med sektorpolitiske mål ha effektiv drift. Selve foretakskonstruksjonen i seg selv legger ifølge Samferdselsdepartementet til rette for økt effektivitet i virksomheten til Bane NOR.⁹⁶ Departementet mener videre at det ligger en effektiviseringsforventning i at bevilgningen til Bane NOR er på samme nivå i 2020 som i 2018.⁹⁷ Samferdselsdepartementet forventer at Bane NOR skal utvikle infrastrukturen raskere og mer kostnadseffektivt enn før jernbanereformen, uten at det påvirker kvaliteten negativt. Hensikten med jernbanereformen er blant annet å bygge ut mer ressurseffektivt, slik at man oppnår gevinster som er i tråd med måltallene i gevinstrealiseringsplanen for jernbanereformen.⁹⁸ Målet om høy driftsstabilitet gir ifølge departementet et godt grunnlag for å følge opp bruken av jernbanenettet, selv om det er mange faktorer som påvirker måloppnåelsen og en rekke av disse ligger utenfor foretakets ansvarsområder, noe som betyr at målet har svakheter.⁹⁹

I oppfølgingen av Bane NOR har Samferdselsdepartementet vært opptatt av få etablert en klar målstyringskjede i foretaket, slik at jernbanereformens intensjon og statens mål operasjonaliseres i detaljerte mål, indikatorer og måltall av foretaket selv. Det forventes at styret i Bane NOR lager mål og indikatorer som også kan måle effektivisering, og styret må redegjøre for eventuell manglende måloppnåelse og arbeidet med å lage indikatorer i dialogen med departementet. Departementet har i årene 2017–2019 lagt vekt på at foretaket skal få tid til å utvikle indikatorer som gir relevant styringsinformasjon.¹⁰⁰

Samferdselsdepartementet forutsetter altså at foretaket selv utarbeider mål og indikatorer som kan vise om arbeidet og oppgavene innenfor drift og vedlikehold utføres effektivt, og om tiltakene som iverksettes for å forbedre driftsstabiliteten i infrastrukturen, er effektive. Departementet ser et potensial for kostnadsreduksjoner innenfor drift og vedlikehold blant annet ved konkurranseutsetting. Videre antar det at ytterligere effektivisering og en mer langsiktig innretning av vedlikeholdsarbeidet kan frigi midler til fornyelse av infrastrukturen.¹⁰¹

Departementet viser til at det for en del av indikatorene er vanskelig å tallfeste måloppnåelsen og sette baseline (utgangspunkt for måling). Departementet og Bane NOR har hatt en løpende dialog om kvaliteten på indikatorene for effektivitet og hvordan måleresultatene bør tolkes. Departementet viser til at Bane NOR har forsøkt å fange bredden i virksomheten gjennom de valgte indikatorene, og at indikatorene samlet gir et bilde av virksomhetens effektivitet.¹⁰²

Bane NOR rapporterer per 2020 til departementet på effektiv drift og vedlikehold gjennom eksisterende indikatorer for produktivitet, selv om disse ifølge departementet ikke gir et godt grunnlag for å vurdere om Bane NORs drift og vedlikehold er effektiv.¹⁰³ Ifølge departementet er det krevende å utvikle indikatorer som kan bidra til å måle effektiviteten i driften og vedlikeholdsarbeidet på en bedre måte, og derfor pågår arbeidet fortsatt. Arbeidet med å utvikle bedre indikatorer er en del av oppfølgingen av Riksrevisjonens undersøkelse (Dokument 3:10 (2015–2016)), og departementet forventer at Bane NOR arbeider systematisk og raskt med å finne gode indikatorer for produktivitet. I mellomtiden følger departementet som nevnt opp Bane NOR med utgangspunkt i eksisterende indikatorer og målet om at Bane NOR skal oppnå en produktivitetsøkning på 15 prosent i 2023, sammenlignet med 2018.¹⁰⁴

Samferdselsdepartementet følger opp om Bane NOR har effektiv planlegging av investeringsprosjekter ved å se på foretakets rapportering på indikatoren kostnadsavvik i plan- og utbyggingsprosjekter. Dersom foretaket gjennomfører planleggingsprosjekter uten kostnadsavvik, definerer departementet dette som effektiv måloppnåelse. Når det gjelder målet om effektiv gjennomføring av investeringsprosjekter, følger

⁹⁶ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 26. mai 2020.

⁹⁷ I statsbudsjettet for 2020 er det satt krav om at de samlede driftsutgiftene for foretaket videreføres på inntil samme nivå som i 2018, justert for effektivisering og eventuelle andre aktivitetsnøytrale endringer, for eksempel endringer i kjøreveisavgift.

⁹⁸ Samferdselsdepartementets gevinstrealiseringsplan for jernbanereformen av 24. september 2018.

⁹⁹ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 18. oktober 2019 og av 26. mai 2020.

¹⁰⁰ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 14. februar 2020.

¹⁰¹ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 14. februar 2020.

¹⁰² Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 26. mai 2020.

¹⁰³ Brev fra Bane NOR til Riksrevisjonen av 14. februar 2020 og Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 18. oktober 2020 og av 26. mai 2020.

¹⁰⁴ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 14. februar 2020.

departementet særlig opp Bane NORs mål om å redusere utbyggingskostnadene med 9 milliarder kroner innen 2029 og indikatorene for dette målet.¹⁰⁵

Fra 2019 er mye av rapporteringen som departementet får fra Bane NOR, identisk med rapporteringen som Jernbanedirektoratet får. Flere av indikatorene som Bane NOR rapporterer til eier skriftlig og i møter, er de samme som foretaket rapporterer til direktoratet basert på avtalene.¹⁰⁶ Departementet krever ikke at foretaket skal utarbeide egne indikatorer kun for eier, men at styringsinformasjonen som styret besitter, skal legges fram for departementet. Ifølge departementet er det naturlig med dobbelrapportering fra Bane NOR til eier og direktoratet fordi avtalene omhandler de vesentligste delene av virksomheten, hvor eier har satt sektorpolitiske mål.¹⁰⁷ Ifølge departementet har det vært framgang i arbeidet med å utvikle indikatorer som skal rapporteres til eier om effektivisering.¹⁰⁸

Det er kontaktmøter mellom Samferdselsdepartementet som eier og Bane NOR hvert kvartal. Mål, indikatorer og foretakets arbeid med å øke punktligheten (forbedre driftsstabiliteten) og å konkurranseutsette drift og vedlikehold har vært vanlige temaer på møtene. I forbindelse med den negative utviklingen i indikatoren punktlighet har Bane NOR for eksempel redegjort for foretakets prioriteringer av tiltak for å bedre måloppnåelsen. Høsten 2019 rapporterte foretaket også særskilt om relativt dårlig måloppnåelse på alle de strategiske målområdene. Vedlikeholdsetterslepet er ifølge departementet og Bane NOR en betydelig utfordring som gjør det vanskeligere å nå de sektorpolitiske målene. Bane NOR har overfor departementet gitt uttrykk for at måltallene for samfunnsoppgavene som går ut på å ha god infrastruktur og et godt omdømme, kan ha vært satt for høyt med tanke på den lave kvaliteten på infrastrukturen. Bane NOR har orientert departementet om effektiviseringsprogrammene. Det er ikke anvendt måltall for å vurdere om det er en reell økning i effektiviteten. Bane NOR har heller ikke gitt en samlet rapportering på effektiviseringene som er gjort siden foretaket ble etablert.

Samferdselsdepartementet viser til at Bane NOR har prioritert å utvikle styrings- og kontrollsystemer for å få en mer profesjonell styring, men at det har vært utfordrende å skaffe nødvendig og pålitelig styringsinformasjon om drift og vedlikehold, fordi datagrunnlaget for tilstanden på infrastrukturen har vært svært mangelfull. Bane NOR har derfor fått tid til å arbeide med å bedre datakvaliteten og styringssystemene.¹⁰⁹ Styreleder har påpekt overfor eier at det vil ta tid å få på plass en god forretningsmessig styring og bedre datakvalitet å styre etter i foretaket.¹¹⁰ Departementet mener at flere prosesser i foretaket vil bedre styringsinformasjonen om noen år, blant annet utvikling av porteføljestyringssystemer og prosjektet InfraStatus.¹¹¹

Departementet viser til at Bane NOR jobber systematisk med å innføre tiltak som skal bidra til mer vedlikehold for pengene, også på andre områder enn konkurranseutsetting. InfraStatus-prosjektet er etter departementets vurderinger spesielt viktig for å vurdere effektiviteten av vedlikeholdsinnsetningen på jernbanen og vil bidra til bedre prioritering av tiltak innen vedlikehold og fornyelse når det er iverksatt fra 2021.¹¹² Foretakets nye vedlikeholdsstrategi skal bidra til en mer optimal disponering av midlene, styrke foretakets kompetanse som bestiller av vedlikeholdstjenester og gi bedre forretningsprosesser. Departementet mener at disse moderniseringstiltakene er nødvendige også for å få maksimal effektiviseringsgevinst ut av konkurranseutsettingen av drift og vedlikehold.¹¹³ Departementet viser til at estimerte kostnadsreduksjoner ved konkurranseutsetting kommer gradvis, og at effektene da skal bidra til at morforetaket når produktivitetmålet.

Samferdselsdepartementets gevinstrealiseringsplan for jernbanereformen konkretiserer hvilke gevinster Bane NOR skal oppnå. Bane NOR er ansvarlig for å redusere utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold av infrastruktur, redusere byggekostnader og ha en bedre eiendomsforvaltning.¹¹⁴ Planen utgjør ikke et formelt styringsdokument for departementets oppfølging av virksomhetene i jernbanesektoren, men gevinstmålene inngår som et av flere grunnlag for avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR og for departementets oppfølging av effektiviseringen. Planen følges opp av departementet i forbindelse med den årlige statusrapporteringen til Finansdepartementet som en del av arbeidet med statsbudsjettene. Bane

¹⁰⁵ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 14. februar 2020.

¹⁰⁶ Verifisert referat fra møte mellom styreleder i Bane NOR SF og Riksrevisjonen 10. februar 2020.

¹⁰⁷ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 14. februar 2020.

¹⁰⁸ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 14. februar 2020.

¹⁰⁹ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 18. oktober 2020.

¹¹⁰ Verifisert referat fra møte mellom styreleder i Bane NOR og Riksrevisjonen 10. februar 2020.

¹¹¹ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 26. mai 2020.

¹¹² Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 18. oktober 2019.

¹¹³ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 26. mai 2020.

¹¹⁴ Samferdselsdepartementets gevinstrealiseringsplan for jernbanereformen av 24. september 2018 og Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*, s. 59.

NOR rapporterer om gevinstrealiseringen innenfor områdene foretaket har ansvaret for, i et eget brev til departementet.¹¹⁵ Bane NOR gir prognoser for forventede gevinster framover og rapporterer også om forsinkelser i forventet gevinstrealisering.¹¹⁶ Bane NOR mener at kostnadsøkninger på prosjekter som følge av forhold utenfor Bane NORs kontroll, ikke skal medregnes i gevinstrapporteringen, men departementet har ikke gitt føringer på hvordan tap av gevinster skal beregnes.¹¹⁷

4.3.2 Departementets oppfølging av kostnadsøkninger i investeringsprosjekter

Investeringsprosjektene er regulert i avtaler mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet, men følges også opp i møter med departementet som eier, fordi departementet som eier også er opptatt av kostnadsøkninger i prosjektene.¹¹⁸ Bane NOR rapporterer om risikoen ved prosjektene i kontaktmøter med eier dersom det er utfordringer med gjennomføringen. Styret vurderer om eier skal orienteres om kostnadsøkninger i enkeltprosjekter utenom kontaktmøtene.¹¹⁹ Styret har valgt å ha en direkte dialog med departementet om enkeltprosjekter fordi avtalene og gjennomføringen påvirker foretakets finansielle stilling. Det kan også være behov for direkte dialog når store kostnadsøkninger kan påvirke gjennomføringen av prosjekter. Departementets oppfølging av prosjekter skal i hovedsak foregå gjennom direktoratet, men det er også mye rapportering og oppfølging i eierdialogen mellom departementet og Bane NOR i kontaktmøter og særskilte møter som styret gjerne har tatt initiativ til.

Bane NOR rapporterer til departementet om måloppnåelsen for investeringsprosjekter i tertialrapporter. Foretaket rapporterer også med jevne mellomrom på prosjektporteføljens utvikling når denne får regnskapsmessige konsekvenser. Bane NOR rapporterer om det er budsjettmessige avvik, om det er store kostnadsoverskridelser eller forsinkelser i prosjektene, og innimellom om hvordan de styrer for å få gevinster i prosjektene. Fra 2019 har Bane NOR lagt fram risikomatriser over prosjekter med avvik i budsjetter eller prognoser. I tillegg rapporterer Bane NOR på foretakets strategiske risikobilde. Bane NOR har ifølge departementet utviklet en mer helhetlig rapportering for prosjektporteføljen det siste året.¹²⁰

Bane NOR har ved flere anledninger tydeliggjort overfor departementet at styringsrammene for store investeringsprosjekter er vedtatt på feil grunnlag med foreldede styringsdata og flere urealistiske premisser. Høsten og vinteren 2019 ble det diskutert hvordan Bane NOR skulle håndtere utbyggingsprosjekter, fordi budsjettene og regnskapene til Bane NOR viste at det ikke var likvide midler til å gjennomføre alle prosjektene som var planlagt og vedtatt av Stortinget. Styret ønsket ikke å stoppe igangsatte prosjekter selv om mange har økte kostnadsestimater, men anbefalte at nye ikke startes opp.¹²¹

Bane NOR har jevnlig informert departementet om enkeltprosjekter med stor risiko og utfordringer på kostnadssiden i kontaktmøtene. Enkelte prosjekter har også blitt diskutert i egne møter der også samferdselsministeren har deltatt. For eksempel orienterte Bane NOR departementet om Follobanen høsten 2018 siden prosjektet da lå an til å få en vesentlig kostnadsøkning. Store økninger på Follobane-prosjektet ble meddelt Stortinget i forbindelse med saldert budsjettbehandling for 2019.¹²² Departementet la også fram Meld. St. 17 (2019–2020) *Noen saker om jernbane* om kostnadsøkninger på flere jernbaneinvesteringer, der det vises til at Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* innebærer et historisk høyt investeringsnivå, og at enkelte av kostnadsoverslagene som lå til grunn på framleggsestidspunktet, var foreløpige og overordnede. Kostnadsanslagene på de planlagte investeringene har økt betraktelig. Stortinget ble varslet om at kostnadene har økt med flere milliarder kroner, og at Follobane-prosjektet skal evalueres eksternt.¹²³

Samferdselsdepartementet er bekymret for kostnadsutviklingen i jernbanesektoren. Selv om departementet opplever at styret og ledelsen i Bane NOR jobber godt med å profesjonalisere foretaket mot en mer helhetlig og systematisk kostnadsstyring av både enkeltprosjekter og prosjektporteføljen, mener departementet at det gjenstår et stykke arbeid før foretaket kan sies å ha god nok styring og kontroll med kostnadene i de store investeringsprosjektene.¹²⁴

¹¹⁵ Brev fra Bane NOR til Samferdselsdepartementet av 19. desember 2018, *Bane NOR SFs oppdaterte anslag på forventede gevinster*, og brev fra Bane NOR til Samferdselsdepartementet av 13. januar 2020, *Bane NOR SFs oppdaterte anslag på forventede gevinster*.

¹¹⁶ Brev fra Bane NOR til Samferdselsdepartementet av 19. desember 2018, *Bane NOR SFs oppdaterte anslag på forventede gevinster*, og brev fra Bane NOR til Samferdselsdepartementet av 13. januar 2020, *Bane NOR SFs oppdaterte anslag på forventede gevinster*.

¹¹⁷ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 14. februar 2020.

¹¹⁸ Verifisert referat fra møte mellom styreleder i Bane NOR og Riksrevisjonen 10. februar 2020.

¹¹⁹ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 14. februar 2020.

¹²⁰ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 26. mai 2020.

¹²¹ Meld. St. 17 (2019–2020) *Noen saker om jernbane*.

¹²² Prop. 23 S (2019–2020) *Endringer i statsbudsjettet 2019 under Samferdselsdepartementet*.

¹²³ Meld. St. 17 (2019–2020) *Noen saker om jernbane*.

¹²⁴ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 26. mai 2020.

5 Vurderinger

5.1 Driftsstabiliteten i jernbanenettet er ikke forbedret etter at Bane NOR ble etablert

Hovedmålet med bevilgningen til drift og vedlikehold er å bidra til en sikker og driftsstabil jernbane. Innst. 47 S (2016–2017) til Riksrevisjonens rapport om effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet (Dokument 3:10 (2015–2016)) viste til at økte bevilgninger til vedlikehold av jernbanen over mange år ikke hadde ført til at målene for kvaliteten på infrastrukturen (driftsstabilitet) ble nådd. Dette skyldtes særlig et økt vedlikeholdsbehov og mangler ved styringen av vedlikeholdet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte at drift og vedlikehold av jernbanen og en forbedring av driftsstabiliteten i togtrafikken har vært omtalt som høyt prioriterte områder i alle statsbudsjettene de siste 15 årene, og støttet Riksrevisjonens oppfatning av at det var kritikkverdig at resultatene for driftsstabiliteten ikke var bedret totalt i perioden 2006–2014, gitt økningen i bevilgningene til vedlikehold.

Driftsstabilitet brukes som et mål for kvaliteten på infrastrukturen i jernbanesektoren, og det er det primære målet for sektorpolitisk måloppnåelse i Bane NOR. Målet er konkretisert med måltall for oppetid, regularitet og punktlighet. Undersøkelsen viser at driftsstabiliteten ikke er forbedret etter etableringen av Bane NOR. Punktlighetsmålet ble ikke nådd i 2018 og 2019. Regularitetsmålet og oppetidsmålet ble ikke nådd i 2017–2019. I samme periode har Bane NORs kostnader til drift og vedlikehold økt fra 7,0 milliarder kroner til 8,1 milliarder kroner, eller nær 17 prosent. Etter vår vurdering betyr dette at hovedfunnet fra Riksrevisjonens rapport fra 2016 om at økte bevilgninger i liten grad har ført til at målene for driftsstabilitet nås, også gjelder for perioden 2017–2019, det vil si etter at Bane NOR ble etablert.

Målene om driftsstabilitet er ifølge Bane NOR utfordrende å nå på grunn av økt togtrafikk de siste ti årene som har økt slitasjen på infrastrukturen, og et økende vedlikeholdsetterslep. I tillegg har infrastrukturkapasiteten vært presset. Vedlikeholdsetterslepet er beregnet til over 20 milliarder kroner ved inngangen til 2020 og har økt med om lag 12 prosent siden 2017. Bane NOR arbeider for å redusere vedlikeholdsetterslepet slik at driftsstabiliteten forbedres, og har gjennomført en omorganisering for å frigjøre midler til vedlikehold. Måloppnåelsen kan også avhenge av ytre forhold som Bane NOR ikke kan påvirke. Indikatorene kan blant annet påvirkes av at tog som er forsinket, innstilles for å forbedre punktligheten. Bane NOR viser til at måloppnåelsen ikke påvirkes umiddelbart av enkelttiltak i infrastrukturen, men at systematisk gjennomførte tiltak på sikt vil gi forbedret måloppnåelse. Selv om økt vedlikehold kan gi bedre driftsstabilitet, er det altså ikke nødvendigvis slik at økte ressurser til vedlikehold gir bedre resultater for indikatorene for driftsstabilitet. Etter vår vurdering bør derfor disse resultatene tolkes med forsiktighet når man skal vurdere foretakets måloppnåelse.

Bane NOR skal ha effektiv drift og nå jernbanereformens mål om reduserte utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av infrastruktur. Dersom Bane NORs produktivitet øker, vil staten oppnå mer drift og vedlikehold for bevilgningene, noe som igjen kan gi høyere driftsstabilitet. Bane NOR har et mål om å oppnå en produktivitetsøkning på 15 prosent i 2023 sammenlignet med 2018, og har to indikatorer for dette målet. Den ene indikatoren skal vise om Bane NOR gjennomfører mer kjernevirksomhet uten at administrasjonskostnadene øker proporsjonalt, det vil si at man øker produktiviteten innenfor administrative funksjoner. I 2019 hadde Bane NOR lavere administrasjonskostnader i forhold til de totale drifts- og vedlikeholdskostnadene enn i 2018. Kostnadene til drift og vedlikehold økte uten at administrasjonskostnadene økte tilsvarende. Den andre indikatoren for produktivitet vurderer forholdet mellom drifts- og vedlikeholdskostnader og antall kjørte togkilometer. Undersøkelsen viser at indikatoren har hatt en negativ utvikling etter at Bane NOR ble etablert, og at den ligger under målet for 2019. Drifts- og vedlikeholdskostnadene har økt for å innhente vedlikeholdsetterslepet, mens antall kjørte togkilometer falt fra 2018 til 2019 grunnet nedetid for persontog og godstog. Etter vår vurdering gir ikke indikatorene informasjon om hvorvidt det faktisk ble utført mer drift og vedlikehold for bevilgningene, og resultatene bør derfor tolkes med forsiktighet.

Bane NOR skal redusere utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold av infrastrukturen med anslagsvis 2,4 milliarder kroner i perioden 2019–2027 gjennom langsiktige avtaler om fornyelse av jernbanen, effektiviseringsprogrammer og konkurranseutsetting. Styret i Bane NOR har ansvaret for at konsernet driver virksomheten på en effektiv måte, at bevilgninger anvendes effektivt, og at gevinstene med jernbanereformen nås. En forutsetning for at jernbaneinfrastrukturen skulle forvaltes mer effektivt, var ifølge

jernbanereformen at vedlikeholdet skulle konkurranseutsettes, og at Bane NOR skulle klare å effektivisere vedlikeholdsarbeidet. Bane NOR har i 2019 etablert et datterselskap, Spordrift AS, som blant annet utfører beredskap, feilretting, fornyelse og korrektivt vedlikehold. Spordrift AS skal vedlikeholde infrastrukturen i konkurranse med andre aktører i markedet. Målet har vært at vedlikeholdet skal utføres mer kostnadseffektivt, med gevinster allerede i etableringsåret. Vi har merket oss at Bane NOR har opplyst at konkurranseutsettingen har gitt foretaket vesentlige merkostnader og vil gi merkbare resultater først i 2021.

5.2 Bane NOR har fått bedre oversikt over infrastrukturen, men har fortsatt ikke et system som er godt nok til å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet av jernbanenettet

Innst. 47 S (2016–2017) viser til at styringen og oppfølgingen av vedlikeholdsarbeidet i tidligere Jernbaneverket var svak – det manglet styringsverktøy, dokumentasjonen av tilstanden på infrastrukturen var ufullstendig, og det fantes ikke noe system som målte produktiviteten i vedlikeholdsarbeidet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forventet at dette skulle være på plass med etableringen av Bane NOR i 2017.

Undersøkelsen viser at Bane NOR har fått bedre oversikt over infrastrukturen. Antall registrerte objekter har økt fra om lag 768 000 i 2015 til 1 025 400 i 2020. Dokumentasjonen av tilstanden på banen er imidlertid fortsatt ufullstendig, og foretaket har ennå ikke klart å etablere et system som måler produktiviteten i vedlikeholdsarbeidet på en tilfredsstillende måte. Da Bane NOR ble etablert, var det ingen systemer som koblet kostnader, tiltak og ressursinnsats med måloppnåelsen og kvaliteten på arbeidet, og dette er fortsatt ikke på plass. Bane NOR har laget en vedlikeholdsstrategi med tiltak og systemer for å få bedre oversikt over infrastrukturens tilstand og behov, og for å oppnå et mer målrettet og effektivt vedlikehold av jernbanenettet. Ifølge Samferdselsdepartementet har Bane NOR arbeidet systematisk med å utvikle indikatorer for produktivitet, og enkelte indikatorer er utviklet og implementert. Departementet viser til at arbeidet fortsetter for å utvikle treffsikre indikatorer, men at dette arbeidet er krevende på grunn av kompleksiteten i arbeidet og fordi effektiviteten i Bane NORs samlede produksjon er vanskelig målbar i én indikator.

Vi har merket oss at Bane NORs indikatorer på kort sikt sier lite reelt om Bane NORs produktivitet, og at Bane NOR mener det er ønskelig å øke driften og vedlikeholdet for å innhente vedlikeholdsetterslepet, selv om dette påvirker indikatoren for produktivitet negativt. For å måle produktiviteten i drifts- og vedlikeholdsarbeidet må det blant annet finnes informasjon som kan knytte ressursinnsatsen (for eksempel kostnadene) til produksjonen (det utførte drifts- og vedlikeholdsarbeidet). Bane NOR har ikke klart å koble driftsdata (mengdemålinger) med økonomiske data og synes det er krevende å finne et godt uttrykk for den samlede produksjonen. Det er derfor fortsatt uklart om økte vedlikeholdskostnader har gitt en tilsvarende økning i produksjonen (utført vedlikehold) de siste årene. Vi mener derfor at Stortingets forventning om at produktiviteten i vedlikeholdsarbeidet skal kunne måles, så langt ikke er oppfylt. Det er etter vårt syn viktig at Bane NOR utvikler mål og indikatorer som samlet sett gir et godt og dekkende bilde av foretakets måloppnåelse og effektivitet innen drift og vedlikehold. Etter vår vurdering burde Bane NOR etter nærmere fire års drift ha kommet lengre i etableringen av et system for å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet.

5.3 Bane NOR har ikke god nok kontroll med kostnadene i store investeringsprosjekter

Målet med bevilgningen til investeringer i jernbanen er å gjennomføre utbyggingen av jernbanenettet innenfor kostnadsrammene, for å bygge opp om hovedmålene i Nasjonal transportplan. Bane NOR brukte 11,1 milliarder kroner til utbyggingsprosjekter i 2019, en opptrapping på nær 43 prosent siden 2017. For å ha kostnadseffektiv gjennomføring er det viktig at Bane NOR har god kontroll med kostnadene i investeringsprosjekter.

For intercity-prosjekter under planlegging eller utbygging er det en samlet økning i kostnadsestimatene på over 63,4 milliarder kroner, eller nær 43 prosent, sammenlignet med estimatene i konseptvalgutredningen (KS1). Hovedårsakene til kostnadsøkningene på intercity-prosjektene er ifølge Bane NOR utfordringer med grunnforhold, grunnverv og økt omfang som følge av økt kompleksitet og nye elementer.

Bane NORs evne til å holde avtalte tidsfrister og kostnadsrammer for store investeringsprosjekter gir en viss indikasjon på hvor effektiv utførelsen er, selv om det kan være flere årsaker til et eventuelt endringsbehov, for eksempel urealistiske kostnadsestimater og forhold som Bane NOR i liten grad kan påvirke. Bane NORs oversikt over planlagt og faktisk oppstart og ferdigstillelse for investeringsprosjektene viser at Follobane-prosjektet og enkelte andre prosjekter er forsinket, men at de fleste prosjektene er startet opp og ferdigstilt som planlagt.

Jernbaneverkets virksomhet er i hovedsak videreført i Bane NOR for store jernbaneprosjekter etter at konseptvalgutredninger er gjennomført. Jernbaneverkets og Bane NORs evne til å holde seg innenfor styrings- og kostnadsrammer kan vurderes ved å sammenligne resultatene for jernbaneprosjektene med idealet og med statens portefølje av store investeringsprosjekter. Styringsrammen P50 og kostnadsrammen P85 er de kostnadsestimatene som det er 50 og 85 prosent sannsynlighet for at sluttkostnadene ender innenfor når prosjektet er ferdigstilt. Idealet er at henholdsvis 50 prosent og 15 prosent av investeringsprosjektene i en portefølje overskrider rammene for P50 og P85. Halvparten av Bane NORs 14 mindre prosjekter har sluttkostnader eller anslåtte sluttkostnader over styringsrammen P50, i tråd med idealet. Blant Bane NORs (og Jernbaneverkets) 18 største investeringsprosjekter som er ferdigstilt eller under utbygging i perioden 2004–2019, har 66,7 prosent sluttkostnader eller anslåtte sluttkostnader over styringsrammen. Andelen prosjekter med sluttkostnader over styringsrammen er derfor 16,7 prosentpoeng høyere enn idealet for en portefølje, og 6,7 prosentpoeng høyere enn for statens portefølje av investeringsprosjekter. Videre overskrider 38,9 prosent av de store investeringsprosjektene i Bane NOR kostnadsrammen. Dette er vesentlig høyere enn idealet på 15 prosent og svakere enn for statens portefølje, som har en andel på 27 prosent over kostnadsrammen.

Jernbanedirektoratet og Bane NORs avtaler om investeringsprosjekter er basert på at Bane NOR skal holde kostnadene innenfor styringsrammen P50, fordi det er vurdert som et godt prinsipp for å holde kostnadene nede. Når Bane NOR ikke klarer å overholde P50 eller framdriftsplanen for prosjekter, sender Bane NOR endringsmeldinger til direktoratet. Jernbanedirektoratets vektlegging av styringsrammen for investeringsprosjekter i avtalestyringen av Bane NOR burde etter vår vurdering gitt grunnlag for økt kontroll med kostnadene i investeringsprosjekter, men det har så langt ikke hatt nevneverdig effekt på kostnadene. Bane NOR sender mange endringsmeldinger til direktoratet om økte kostnader for prosjekter. De store økningene i kostnadsestimatene skaper utfordringer for gjennomføringen av jernbaneprosjekter i Nasjonal transportplan. Vår vurdering er derfor at det så langt ikke har blitt synlige forbedringer i kontrollen med kostnadene i store utbyggingsprosjekter etter at Bane NOR ble etablert.

Bane NOR skal bidra til at målet om å redusere byggekostnadene i jernbaneinfrastrukturprosjekter nås. Målet er en del av Samferdselsdepartementets gevinstrealiseringsplan for jernbanereformen. Bane NORs oppfølging av gevinstrealiseringsplanen omfatter bare tre jernbaneprosjekter. En gevinstrealisering på om lag 1 milliard kroner er knyttet til reduserte byggekostnader for ett av prosjektene, mens to prosjekter er anslått å få kostnadsøkninger ut over P50. Bare det ene prosjektet med kostnadsanslag under vedtatte rammer inngår i Bane NORs og departementets beregninger av gevinster, mens de to prosjektene med kostnadsanslag over vedtatte rammer ikke inngår i beregningene, selv om kostnadsøkningene for to av prosjektene overstiger gevinstene for det ene prosjektet. Etter vår vurdering gir det ikke en reell oversikt over gevinstene ved jernbanereformen når det bare er det ene prosjektet med gevinster som tas med i Bane NORs og departementets gevinstberegning.

Bane NOR har omorganisert byggherreorganisasjonen og innført en ny prosjektmodell for enhetlig og effektiv prosjektgjennomføring. Det er positivt at Bane NOR har tiltak for å forbedre prosjektgjennomføringen, men det er for tidlig å si om tiltakene vil gi lavere byggekostnader. Bane NORs indikatorer for effektivitet i investeringer viser så langt svake resultater. Bane NOR har et mål om å gjennomføre prosjekter uten kostnadsavvik. Resultatet var imidlertid et overforbruk på 1,4 milliarder kroner per 31. desember 2019, i stor grad drevet av Follobane-prosjektet. Bane NOR har et mål om å redusere utbyggingskostnadene med 9 milliarder kroner innen 2029. Prognosen for byggekostnader viser derimot netto kostnadsøkninger på 9 milliarder kroner. Bane NOR mener at 4 milliarder kroner av kostnadsøkningene kan tilskrives forhold som foretaket i liten grad kan påvirke. Kostnadsøkningene for utbyggingsprosjektene gjør det svært krevende for Bane NOR å nå de opprinnelige målene, og Bane NOR har behov for å revurdere målet. Bane NOR har også et behov for å revurdere utgangspunktet som man måler reduksjonen av byggekostnader mot, og for å forbedre indikatorene. Vi vil derfor påpeke at Bane NOR så langt ikke har klart å nå foretakets egne mål om effektivitet i investeringsprosjekter eller å utvikle indikatorer som måler effektiviteten i investeringsprosjekter på en god nok måte.

Undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementet er bekymret for kostnadsutviklingen i jernbanesektoren. Selv om departementet opplever at styret og ledelsen i Bane NOR jobber godt med å profesjonalisere foretaket mot en mer helhetlig og systematisk kostnadsstyring av både enkeltprosjekter og prosjektporteføljen, mener departementet at det gjenstår et stykke arbeid før foretaket kan sies å ha god nok styring og kontroll med kostnadene i de store investeringsprosjektene. Til tross for at ikke alle kostnadsøkningene i jernbaneprojektene skyldes dårlig kostnadskontroll hos Bane NOR, mener vi at størrelsen på kostnadsøkningene og andelen prosjekter med kostnadsøkninger tilsier at Bane NOR så langt ikke har god nok kontroll med kostnadene i store investeringsprosjekter.

5.4 Samferdselsdepartementet har fått for lite styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen

Innst. 47 S (2016–2017) viser til at det var lite informasjon om hvorvidt bevilgningene til vedlikehold ble brukt effektivt. Kontroll- og konstitusjonskomiteén forventet at anbefalingene fra Riksrevisjonen ville bli innarbeidet ved oppstarten av ny styringsstruktur for jernbanen 1. januar 2017. Kontroll- og konstitusjonskomiteén forventet videre at Samferdselsdepartementet ville sørge for at det foreligger nødvendig og pålitelig styringsinformasjon. Det var også en forventning om at departementet skulle vurdere om resultatmålene som er satt, gir tilstrekkelig styringsinformasjon om effektiviteten i vedlikeholdet av jernbanenettet.

Ifølge Samferdselsdepartementet har utviklingen av styrings- og kontrollsystemer i Bane NOR vært høyt prioritert for å få en mer profesjonell styring. Departementet har latt Bane NOR få tid til å utforme indikatorer som skal gjøre det mulig å følge opp produktivitetens utviklingen, og mener at Bane NOR har arbeidet systematisk med å utvikle indikatorer for produktivitet. Som følge av at Bane NOR ennå ikke har utviklet indikatorer som måler produktiviteten på en god måte, har Samferdselsdepartementet fremdeles lite informasjon om hvorvidt bevilgningene brukes effektivt. Departementet har derfor så langt ikke sørget for at det faktisk foreligger nødvendig og pålitelig styringsinformasjon.

Undersøkelsen viser at Bane NOR ikke har klart å finne gode måter å måle produktiviteten i drift og vedlikehold og effektiviteten i investeringer på. Videre har det kommet fram at driftsstabiliteten påvirkes av flere forhold utenfor Bane NORs kontroll. Dessuten gir departementets gevinstrealiseringsplan for jernbanereformen etter vår vurdering ikke en reell oversikt over gevinstene ved jernbanereformen for investeringsprosjekter når det bare er den ene investeringsprosjektet med gevinster som tas med i Bane NORs og departementets gevinstberegning. Indikatorene for driftsstabilitet, produktivitet i drift og vedlikehold og effektivitet i investeringer, samt oppfølgingen av investeringer i gevinstrealiseringsplanen, gir departementet lite styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen.

Etter vår vurdering burde departementet ha forsikret seg om at det forelå bedre styringsinformasjon nå som det har gått nesten fire år siden Bane NOR ble etablert.

6 Referanseliste

Lover

- *Lov om aksjeselskaper* (aksjeloven). LOV-1997-06-13-44.
- *Lov om statsforetak* (statsforetaksloven). LOV-1991-08-30-71.

Stortingsdokumenter

- Meld. St. 27 (2014–2015) På rett spor – Reform av jernbanesektoren, jf. Innst. 386 S (2014–2015) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett spor – reform av jernbanesektoren.
- Meld. St. 33 (2016–2017) Nasjonal transportplan 2018–2029, jf. Innst. 460 S (2016–2017) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2018–2029.
- Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap, jf. Innst. 140 S (2014–2015) Innstilling fra næringskomiteen om et mangfoldig og verdiskapende eierskap.
- Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping.
- Meld. St. 17 (2019–2020) Noen saker om jernbane.
- Prop. 1 S (2019–2020) for Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018) for Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2016–2017) for Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016) for Samferdselsdepartementet.
- Prop. 23 S (2019–2020) Endringer i statsbudsjettet 2019 under Samferdselsdepartementet.
- Prop. 13 S (2017–2018) Endringer i statsbudsjettet 2017 under Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S Tillegg 2 (2016–2017) Endring av Prop. 1 S (2016–2017) Statsbudsjettet 2017 under Samferdselsdepartementet (tingsinnskudd i Bane NOR SF og andre saker i forbindelse med jernbanereformen).
- Dokument 3:10 (2015–2016) Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet, jf. Innst. 47 S (2016–2017) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet.

Forskrifter, reglement og retningslinjer

- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet), fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 23. september 2019, Finansdepartementet.
- OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel.

Rapporter og annet

- Bane NORs årsrapporter 2017–2019.
- *Vedtakter Bane NOR SF*. Fastsatt ved stiftelsen 10. januar 2016, sist endret 4. juni 2019. <<https://www.banenor.no/Om-oss/Eierskap-og-styring/vedtakter-bane-nor-sf/>>
- Samferdselsdepartementet (2019–2020) *Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet*.
- Jernbanedirektoratets årsrapport 2019.
- Jernbanedirektoratet (2018) *Jernbanesektorens handlingsprogram 2018–2029*.
- Bane NOR (2018) *Bane NORs innspill til jernbanesektorens Handlingsprogram for 2018–2029*.
- Bane NOR (2019a) *Bane NORs første innspill til Nasjonal transportplan 2022–2033. Svar på Jernbanedirektoratets oppdrag av februar 2019*.
- Bane NOR (2019b) *Bane NORs andre innspill til Nasjonal transportplan 2022–2033. Svar på Jernbanedirektoratets oppdrag av desember 2018*.
- Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (2018) *Den norske anbefalingen om eierstyring og selskapsledelse*.
- Welde, Morten mfl. (2019) *Estimering av kostnader i store statlige prosjekter: Hvor gode er estimatene og usikkerhetsanalysene i KS2-rapportene?* Concept-rapport nr. 59