

A large, abstract graphic composed of overlapping, wavy, ribbon-like shapes in shades of blue and purple. The shapes flow from the left side of the page towards the right, creating a sense of movement and depth. The background is a gradient from light blue at the top to a darker blue at the bottom.

# Tilleggsoppdrag vedr. Avtale- og porteføljestyling

Samferdselsdepartementet

Endelig rapport 22. mars 2024

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

# Sammendrag

Regjeringen Støre har satt i gang en gjennomgang av jernbanesektorens organisering og selskapsstruktur, med sikte på å forbedre den jernbanepolitiske måloppnåelsen. Som ledd i gjennomgangen engasjerte Samferdselsdepartementet KPMG i januar 2023, for å gjennomføre en kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i sektoren. Kartleggingen, som ble levert i august 2023, beskrev blant annet utfordringer i arbeidsdelingen mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF (heretter Bane NOR). Flere av utfordringene i rapporten var knyttet til avtalestyring og porteføljestyring.<sup>1</sup>

Som ledd i den videre oppfølgingen av kartleggingen engasjerte departementet KPMG i november 2023 for å gjennomføre et tilleggsoppdrag. Målet med engasjementet var å få bistand til å utbedre utfordringer i rapporten som ikke ble direkte berørt av departementets allerede igangsatte forbedringstiltak. I samråd med Jernbanedirektoratet og Bane NOR identifiserte departementet prosessene for avtalestyring og porteføljestyring (inkl. porteføljeprioritering<sup>2</sup>) som aktuelle i denne sammenhengen. KPMGs mandat har vært å gjennomgå disse prosessene i samarbeid med Jernbanedirektoratet og Bane NOR, med sikte på videreutvikling og forbedring innenfor den nye styringsstrukturen som blant annet beskrives i departementets oppdragsbrev til Bane NOR for 2024. Forbedringsarbeidet er oppsummert i denne rapporten.

**Kapittel 1** beskriver bakgrunnen for oppdraget, temaene som omfattes av det (inkl. tilgrensende prosesser), samt avgrensninger og forbehold. **Kapittel 2** beskriver KPMGs metodiske tilnærming til å løse oppdraget. **Kapittel 3** gir en beskrivelse av våre observasjoner av utfordringsbildet og mulige løsninger. **Kapittel 4** gir en fremstilling av forbedringsområder, forslag til forbedringstiltak, samt forventede effekter og nødvendige forutsetninger for vellykket gjennomføring av tiltakene. Videre inneholder kapittelet et veikart med et forslag til gjennomføring for de ulike tiltakene.

På overordnet nivå er KPMGs vurdering at det er **7 sentrale forbedringsområder** innen avtalestyringen og porteføljestyringen (inkl. porteføljeprioriteringen) i sektoren. Kjernen i forbedringspotensialet kan oppsummeres på følgende måte:

- Den valgte modellen for norsk jernbane innebærer at Jernbanedirektoratet og Bane NOR må samarbeide, blant annet om avtaleinngåelse og avtaleforvaltning, og om porteføljeprioritering. Milliarder av kroner utbetales som likviditetstilførsel årlig gjennom det etablerte avtaleinstituttet mellom aktørene. Formalisering av samhandlingen mellom aktørene er derfor nødvendig for å sikre forutsigbarhet, etterlevelse av føringer og effektivitet i forvaltningen.<sup>3</sup>
- Det er kort tid siden de siste endringene i avtaleregimet,<sup>4</sup> og siden porteføljestyring (inkl. porteføljeprioritering) ble innført i jernbanesektoren. Både avtaleregimet og porteføljestyringen er for tiden under videreutvikling. Det er følgelig ikke fullt ut definert hvordan avtalestyringen og porteføljestyringen skal foregå. Det gjenstår videre viktige avklaringer på flere områder mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, for eksempel hva gjelder informasjonsdeling, samordning av risikostyring og krav til endringsmeldinger.<sup>5</sup>
- Det er foreløpig heller ikke etablert en samlet beskrivelse av hvordan de ulike aktørene på jernbanen skal jobbe sammen (utover avtalestyringen og porteføljestyringen av infrastrukturiltak), for å gå fra ideer om tilbudsforbedring til realisering av effekter.

For å forbedre de aktuelle prosessene er det KPMGs vurdering at **7 hovedkategorier av tiltak** bør prioriteres (se punkt 1-7 nedenfor). Oppsummert dreier tiltakene seg om å beskrive hvordan samhandlingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR (og øvrige aktører) er intendert til å fungere, altså hva som er forventet og god praksis. Når dette er beskrevet

<sup>1</sup> KPMGs kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren, fra 2023.

<sup>2</sup> Porteføljestyring handler i korte trekk om å identifisere, prioritere og iverksette prosjekter, eller pakker av prosjekter, samt følge opp leveransene. Hovedansvaret for prioriteringen av (effekt)pakker av prosjekter er innen dagens modell lagt til Jernbanedirektoratet. Hovedansvaret for porteføljestyringen er lagt til Bane NOR. Dette innebærer at Bane NOR prioriterer infrastrukturiltakene innad i og mellom de prioriterte effektpakkene. Se kap. 1.5 for ytterligere definisjoner.

<sup>3</sup> Mye av samhandlingen er også i dag formalisert gjennom etablerte avtaler og retningslinjer.

<sup>4</sup> Se kap. 1.4.

<sup>5</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet trekker Jernbanedirektoratet fram at det er etablert egne prosesser/aktiviteter hvor det jobbes med dette.

må involverte ledere og ansatte få opplæring i de relevante prosessene, og det må legges planer for oppfølging av etterlevelse og for kontinuerlig forbedring.

God **gjennomføring av tiltakene** som er foreslått i denne rapporten vil etter KPMGs vurdering bidra til større grad av felles forståelse for føringer for arbeidet og gjensidige avhengigheter, på tvers av Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet, Bane NOR og i sektoren forøvrig. God oppfølging vil videre bidra til større grad av forutsigbarhet, effektivitet og etterlevelse, og forbedre forutsetningene for å realisere trinnvise effekter av investeringene i ny infrastruktur raskere enn i dag.

**For å sikre en vellykket gjennomføring** av tiltakene er det etter KPMGs vurdering en fordel å organisere arbeidet i et prosjekt, blant annet for å sikre fremdrift i henhold til forventninger.<sup>6</sup> Det vil etter KPMGs vurdering være naturlig at Jernbanedirektoratet og Bane NOR leder prosjektet i fellesskap.<sup>7</sup> I prosjektet bør tiltakene defineres inn i en gjennomføringsplan med fastsatte arbeidsstrømmer og milepæler, som følges opp og rapporteres på til ledelsen i de to virksomhetene, og til departementet. KPMGs vurdering er også at det kan være hensiktsmessig å etablere en felles styringsgruppe for prosjektet, bestående av ledelse fra Jernbanedirektoratet og Bane NOR. KPMG har i arbeidet med denne rapporten fått inntrykk av at relativt få nøkkelpersoner jobber med avtalestyring og porteføljestyling (inkl. prioritering) i Jernbanedirektoratet og Bane NOR. I planleggingsfasen er det etter KPMGs vurdering derfor viktig at det gjennomføres en vurdering av ressurstilgang og behov i de to virksomhetene, slik at arbeidet gis riktig prioritering.<sup>8</sup> Det er videre KPMGs vurdering at arbeid med forbedring av kultur og samhandling på tvers av de involverte virksomhetene fortsatt er den aller viktigste forutsetningen for å lykkes med tiltaksgjennomføringen.

Nedenfor gis en mer detaljert oppsummering av de 7 hovedkategoriene av forbedringsområder og tiltak, samt forventede effekter av disse tiltakene.

### **1. Etablering og innføring av helhetlig rammeverk – «fra idé til realisert effekt»**

Aktørene på jernbanen har felles interesse av at investeringene i sektoren skal bidra til et forbedret togtilbud. Porteføljeprioriteringen og -styringen, og oppfølgingen av avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, skal i siste instans bidra til å legge til rette for dette. Flere aktører, utover Jernbanedirektoratet og Bane NOR, har imidlertid sentrale roller i å realisere ulike tiltak som bidrar til tilbudsforbedring. Rammeverket – «fra idé til realisert effekt» – er per tid ikke gjengitt i en samlet beskrivelse som er gjort tilgjengelig og gjeldende for alle involverte aktører. NTP beskriver hva som planlegges av tiltak for å realisere tilbudsforbedring, men en samlet og overordnet beskrivelse av hvordan tilbudsforbedring realiseres i jernbanesektoren mangler. Jernbanedirektoratet har imidlertid igangsatt et arbeid med beskrivelser av ulike deler av rammeverket. Som i andre sektorer kommer det stadig nye ansatte til i virksomhetene i jernbanesektoren. Samtidig ser KPMG flere tendenser til usikkerhet om ulike begreper. Det er følgelig behov for å i større grad enn i dag legge til rette for felles begrepsapparat og begrepsforståelse, slik at det blir enklere å legge det samme innholdet inn i de ulike begrepene uavhengig av hvor i systemet man sitter.

For å møte denne utfordringen anbefaler KPMG at Jernbanedirektoratet etablerer et samlet, enkelt og overordnet dokument («fra idé til realisert effekt») som gjøres tilgjengelig og gjeldende for alle statlige/statseide virksomheter i jernbanesektoren. Dokumentet bør gi en innføring i de mest sentrale begrepene, samt skissere de sentrale leveransene (og ansvarlige for leveransene) på veien fra ideer om tilbudsforbedring til effekter er realisert. KPMG anbefaler at det utarbeides en enkel versjon av dokumentet på relativt kort tid, slik at det i første omgang ikke legges opp til et omfattende arbeid. Det bør som del av arbeidet etableres en plan for opplæringsaktiviteter/workshops, som deretter gjennomføres. Samferdselsdepartement bør også få en gjennomgang av dokumentet, med vekt på å få fram særskilte utfordringer i skjæringspunktet mellom politikk og fag. 2-3 år etter at dokumentet er innført i de ulike virksomhetene bør etterlevelsen evalueres, og evalueringen bør brukes til justering og forbedring av prosessene som beskrives, der det er behov for dette.

Det er KPMGs vurdering at innføring av foreslåtte tiltak kan forventes å skape større grad av felles forståelse for føringer for arbeidet, roller og ansvar, viktige milepæler mv. på tvers av involverte virksomheter. I tillegg forventes det at

<sup>6</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at direktoratet ikke er enig i at dette bør organiseres som et samlet prosjekt med felles styringsgruppe. Dette begrunnes med at mange av tiltakene pågår allerede, og skal gjennomføres av hver enkelt virksomhet. Videre skriver direktoratet at det kanskje er mer relevant å legge opp til at deler av det videre arbeidet organiseres i ett eller flere prosjekter. I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Bane NOR at foretaket ikke er sikre på om det er riktig å organisere arbeidet i et stort prosjekt. Videre skriver foretaket at det er viktig at forbedringstiltak koordineres, men at dette bør skje kontinuerlig. Avslutningsvis skriver foretaket at faktisk gjennomføring av ulike forbedringstiltak må sees i sammenheng med kapasitet og øvrige tiltak.

<sup>7</sup> Hvordan dette skal løses rent praktisk må avklares mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR, men det er viktig at eierskapet hhv. Jernbanedirektoratet og Bane NOR har innen avtalestyring, porteføljeprioritering og porteføljestyling ivaretas i prosjektet.

<sup>8</sup> KPMG anbefaler evaluering av tiltaksgjennomføringen for flere av tiltakene etter 2-3 år. Dette forutsetter imidlertid at det tilføres kapasitet i Jernbanedirektoratet og Bane NOR til forbedringsarbeidet, sånn at de fleste tiltakene er ukvittert rundt våren 2026. Om dette vurderes som mindre realistisk må fremdriftsplaner og tidspunkt for evalueringer justeres.

innføringen vil bidra til å øke effektiviteten i planleggingen og gjennomføringen av effektuttak, inkludert forbedring av forutsetningene for trinnvist effektuttak.

## 2. Videreutvikling av helhetlig porteføljestyling i sektoren<sup>9</sup>

Det gjennomføres porteføljestyling på ulike nivåer i jernbanesektoren: Samferdselsdepartementet tar endelig beslutning om forslag til Stortinget om hvilke effektpakker som skal prioriteres etter anbefaling fra Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Jernbanedirektoratet eier porteføljeprioriteringsprosessen som leder fram til dette, mens Bane NOR er ansvarlig for øvrig porteføljestyling av effektpakkene. Analysen viser at Jernbanedirektoratet og Bane NOR ønsker tilbakemelding fra Samferdselsdepartementet på hva innspill til porteføljeprioritering benyttes til, slik at virksomhetene kan tilpasse porteføljeprioriteringen til formålet. Samtidig videreutvikles porteføljeprioriteringen i Jernbanedirektoratet, og prosessen til grunn for prioriteringen er derfor per tid ikke fullt ut operasjonalisert i retningslinjer. Også Bane NORs porteføljestyling er under videreutvikling, og følgelig heller ikke fullt ut operasjonalisert i retningslinjer.

For å møte denne utfordringen anbefaler KPMG at den helhetlige porteføljestylingen i sektoren tilpasses god praksis (gjennom tilpasning av dagens praksis til beste-praksis-kriterier). Arbeidet bør omfatte både Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR, og få fram hvilke elementer som er på plass i dagens system, hvilke elementer som mangler, og hvordan de ulike delene av den helhetlige porteføljestylingen virker sammen. I denne sammenhengen er det KPMGs vurdering at det kan være en overføringsverdi å hente fra porteføljestytingsregime i forsvarssektoren<sup>10</sup>, blant annet fordi Forsvaret i likhet med jernbanesektoren skal styre flere porteføljer av tiltak med gjensidige avhengigheter, samt at forventede effekter ligger langt frem i tid.

Parallelt med dette bør prosessene for henholdsvis porteføljeprioritering og porteføljestyling videreutvikles, og retningslinjer bør oppdateres, slik at disse samsvarer med god praksis. Det bør som del av arbeidet med oppdatering av retningslinjer etableres en plan for opplæringsaktiviteter/workshops, som deretter gjennomføres. I forkant av dette bør det også gjøres en vurdering av behov for porteføljestytingskompetanse i sektoren. 2-3 år etter at de oppdaterte retningslinjene er innført bør etterlevelsen evalueres, og evalueringen bør brukes til justering og forbedring av prosessene, der det er behov for dette.

Det er KPMGs vurdering at innføringen av foreslåtte tiltak kan forventes å bidra til forbedret oversikt over forbedringsmuligheter i den helhetlige porteføljestylingen i sektoren (inkludert porteføljeprioriteringen som eies av Jernbanedirektoratet og den operative porteføljestylingen i Bane NOR). Videre er tiltaksinnføringen forventet å bidra til at porteføljeprioriteringen i Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet henger bedre sammen med porteføljestylingen i Bane NOR. Tiltakene er også forventet å bidra til større forutsigbarhet i politiske føringer, samt til å øke sannsynligheten for måloppnåelse/effektuttak som planlagt, og effektivitet og etterlevelse i prosessene.

## 3. Avklare modenhetsskriteriene som skal gjelde i porteføljeprioriteringen

Jernbanedirektoratet har som eier av porteføljeprioriteringsprosessen behov for informasjon fra Bane NOR om modenheten til de ulike prosjektene og tiltakene som ligger i effektpakkene som er gjenstand for prioritering (B-serien). Det er behov for å avklare hvordan modenhet skal benyttes som prioriteringskriterier i porteføljeprioriteringsprosessen.

For å møte denne utfordringen anbefaler KPMG at Jernbanedirektoratet, i dialog med Bane NOR, definerer modenhetsskriterier som gjelder for prioritering av effektpakker, og at disse kriteriene inkluderes i relevant hovedavtale og/eller felles retningslinjer. I dialogen med Jernbanedirektoratet og Bane NOR har det framkommet at modenhetsskriteriene for eksempel kan angi at prosjekter med størst gjennomføringsrisiko/usikkerhet og størst kritikalitet for effektuttak i en gitt effektpakke må være (tilnærmet) klare for byggestart, mens andre kan være av lavere modenhet. For noen effektpakker kan vurderinger av modenhet være særlig komplisert (eks. effektpakke E15 med flere store prosjekter, som har investeringsbeslutning på ulike tidspunkt). I dialogen med Jernbanedirektoratet og Bane NOR har det framkommet at for denne type effektpakker kan det vurderes å dele opp pakken i ulike trinn, slik at det lages A-avtaler for deler av effektpakken, mens andre deler beholdes som B-avtaler.

Det er KPMGs vurdering at innføring av foreslåtte tiltak kan forventes å bidra til økt forutsigbarhet og effektivitet i porteføljeprioriteringen, samtidig som Bane NOR, i større grad enn i dag, får satt midler i omløp på rett tiltak og til rett tid. Videre forventes tiltakene å bidra til forbedrede muligheter for trinnvist effektuttak.

## 4. Videreutvikling av retningslinjer i avtalestyringen, og innføring av oppdaterte retningslinjer

<sup>9</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at direktoratet er uenige i tiltakskategori 2. Direktoratet begrunner dette med at «beste praksis-rammeverk som MOP ikke er egnet til å beskrive porteføljestyling på tvers av virksomheter, hvor det er en rekke politiske rammebetingelser (NTP, statsbudsjettet mv.) som det også bør tas hensyn til». I tillegg skriver direktoratet at det etter direktoratets vurdering «ikke er behov for en ny gap-analyse av hvilke elementer som mangler i porteføljestylingen – det er tilstrekkelig beskrevet i de to rapporter, som KPMG nå har laget». KPMG er faglige uenige i at MOP-rammeverket ikke kan benyttes for å tilpasse porteføljestylingen (inkl. porteføljeprioriteringen) i jernbanesektoren til god praksis. KPMG presiserer videre at vi ikke anbefaler noen ny GAP-analyse, men snarere tilpasning av porteføljestylingen (inkl. porteføljeprioriteringen) i sektoren til beste praksis.

<sup>10</sup> Porteføljestylingen i forsvarssektoren av november 2023.



Avtaleinngåelsesprosessen oppleves som tidkrevende av både Jernbanedirektoratet og Bane NOR, noe som blant annet begrunnes med at opplæringen og informasjonsdelingen om avtaleregimet internt i virksomhetene ikke har vært god nok. Avtaleregimet er heller ikke tilstrekkelig beskrevet i retningslinjer. Dette gjelder for eksempel modenheitskriterier som nevnt i punkt 3 over<sup>11</sup>, samt krav til innhold i endringsmeldinger.<sup>12</sup> I de felles retningslinjene er det satt krav om at avtaleinngåelsen skal følge en fastsatt plan, men en slik avtaleplan har foreløpig ikke blitt definert.

For å møte denne utfordringen anbefaler KPMG at Jernbanedirektoratet etablerer avtaleplan i henhold til intensjonen omtalt i felles retningslinjer, og Bane NOR bør operasjonalisere avtaleplanen og integrere oppfølgingen av den i egen virksomhetsstyring (knyttet opp mot økonomi og ressursbruk). Videre bør Jernbanedirektoratet og Bane NOR oppdatere de felles retningslinjene, parallelt med pågående oppdatering av avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, slik at disse blir dekkende. Virksomhetsinterne prosesser i begge virksomheter må videre bygge opp under de oppdaterte retningslinjene. Det bør som del av arbeidet med oppdatering av retningslinjene etableres en plan for opplæringsaktiviteter/workshops, som deretter gjennomføres. 2-3 år etter at de oppdaterte retningslinjene er innført bør etterlevelsen evalueres, og evalueringen bør brukes til justering og forbedring av prosessene, der det er behov for dette.

Det er KPMGs vurdering at innføring av foreslåtte tiltak kan forventes å bidra til økt forutsigbarhet i avtalestyringsprosessen, samt større effektivitet og forbedret etterlevelse.

## 5. Kartlegging av informasjonsbehov og tilgang<sup>13</sup>

Det er behov for å kartlegge/definere og dokumentere hvilken informasjon Jernbanedirektoratet skal ha av Bane NOR i tilbudsutviklingen og i avtalestyringen (inkludert om tidligfase og C-avtaler, modenhet for prosjekter i B-avtaler, og status for igangsatte prosjekter i A-avtaler). Det er tilsvarende behov for å kartlegge/definere og dokumentere hvilken informasjon Bane NOR skal ha fra Jernbanedirektoratet (gjelder for eksempel vedlegg til avtaler, tilbudsboka mv.).

For å møte denne utfordringen anbefaler KPMG at Jernbanedirektoratet og Bane NOR i samarbeid gjennomfører en kartlegging hvor hoved- og underkategorier av informasjonsbehov identifiseres. Kartleggingen må også beskrive hva informasjonen skal brukes til i henhold til Jernbanedirektoratets og Bane NORs respektive roller<sup>14</sup>, samt på hvilket nivå og hvordan informasjonen skal deles (inkludert systemtilganger som skal gå på tvers av virksomhetene). Resultatene av kartleggingen bør beskrives i relevante avtaler, samt i relevante retningslinjer. 2-3 år etter at oppdaterte relevante avtaler og retningslinjer er innført bør etterlevelsen evalueres, og evalueringen bør brukes til justering og forbedring, der det er behov for dette.

Jernbanedirektoratet opplever det som særlig utfordrende at ikke direktoratet har god nok innsikt i status for modningen av prosjekter innad i effektpakkene i Bane NOR, samt at direktoratet ikke får god nok informasjon om endringer og risiko i gjennomføringen av prosjektene. KPMGs vurdering er at et avbøtende tiltak kunne vært å Bane NOR videreformidler informasjon fra møter i foretakets porteføljestyre til direktoratet, eventuelt at direktoratet deltar i foretakets porteføljestyremøter som observatør. Dette ville i så fall vært et midlertidig tiltak, som kunne opphørt når informasjonsgrunnlaget fra Bane NOR om prosjektmodning, og risiko i gjennomføringen av prosjektene, er vesentlig forbedret.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at krav til modenheitskriterier bør fastsettes i porteføljeprioriteringen (herunder også beslutninger om å splitte opp effektpakker i flere trinn). Når det foreligger en omforent forståelse av hvordan dette skal praktiseres vil det ifølge Jernbanedirektoratet være relativt rett frem å formalisere dette i avtalesystemet.

<sup>12</sup> KPMG legger til at det er definert enkelte krav til innhold i endringsmeldinger i retningslinje for saksbehandling (Jernbanedirektoratet/Bane NOR, 2023). Inntrykket fra de felles arbeidsmøtene med aktørene er imidlertid at kravene ikke oppfattes å være tydelige nok (og følgelig at endringsmeldingsregime per i dag ikke fullt ut fungerer som intendert).

<sup>13</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at KPMGs rapport kartlegger behovet for informasjon ganske godt, og at det som nå gjenstår er å sørge for at den informasjonen som hhv. Jernbanedirektoratet og Bane NOR trenger tas inn i avtalene og i den tertialvise rapporteringen. KPMGs vurdering er fortsatt at aktørene først bør utarbeide en felles oversikt over informasjonsbehov.

<sup>14</sup> Jernbanedirektoratet og Bane NOR har i felles arbeidsmøte gitt uttrykk for at det i denne sammenhengen også er relevant å gjennomgå arbeidsfordeling, arbeidsprosesser og arbeidsverktøy mellom de to virksomhetene. Dette gjelder særlig definering av tiltaksbehov knyttet til fremtidig tilbudsutvikling.

<sup>15</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Bane NOR at foretaket er uenig i dette tiltaket, og at «Jernbanedirektoratet ikke kan ta del i de interne diskusjonene i Bane NOR før beslutning og uten styreforankring». Foretaket skriver videre at foretaket «rapporterer i dag i tråd med Jernbanedirektoratets rapporteringskrav», og at «dersom direktoratet har behov for annen informasjon må direktoratet starte med å presisere informasjonen som mangler og ta det inn i rapporteringskravene i avtalen». I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at det ikke ønsker å delta i foretakets porteføljestyremøter som observatør, da direktoratet «gjennom en slik innretning vil få tilgang til informasjon som igjen forplikter direktoratet, og som vil kunne bidra til å redusere Bane NORs ansvar». Direktoratet skriver videre at «direktoratet per i dag ikke vil ha forutsetning til å sortere ut hva som er relevant/viktig - kontra hva som er mindre viktig». Disse vurderingene mener direktoratet det er viktig at foretaket gjør, og formelt løfter frem for direktoratet. KPMG mener fortsatt tiltaket kan vurderes på midlertidig basis, dersom det er slik at direktoratet opplever utfordringene om manglende informasjon på de omtalte områdene som presserende for å ivareta sin rolle.

Det er KPMGs vurdering at innføring av foreslåtte tiltak kan forventes å bidra til tydeliggjøring av hvilken informasjon Jernbanedirektoratet og Bane NOR skal ha (og ikke skal ha) av hverandre. I tillegg forventes det at tiltakene vil bidra til økt forutsigbarhet, effektivitet og etterlevelse i prosesser, inkludert mer forutsigbar flyt av informasjon.

## 6. Videreutvikling av risikostyring<sup>16</sup>

Risikostyring skal gi verdi, og blant annet bidra til at sannsynligheten for uønskede hendelser reduseres. Jernbanedirektoratet opplever å få risikovarsler for sent fra Bane NOR, det vil si at varselet viser til risiko som allerede har inntruffet. Det er videre etablert et system for at Bane NOR kan sende risikovarsler til Jernbanedirektoratet, men ikke etablert et system for å trekke risikovarsler når risikoen er redusert til akseptabelt nivå (det pågår imidlertid arbeid med dette i direktoratet).

Jernbanedirektoratet jobber for tiden med etablering av et helhetlig risikostyringssystem for jernbanesektoren, og dette vil blant annet innebære en mer strukturert utveksling og oppfølging av informasjon. Det er KPMGs vurdering at metoden for gjennomføring av risikostyring i direktoratet og Bane NOR må videreutvikles i arbeidet med det helhetlige risikostyringssystemet. Dette vil blant annet innebære at Bane NORs ledelse sikrer at det legges grundig arbeid ned i risikovurderinger, tiltaksidentifikasjon og implementering, samt i tidlig rapportering for store infrastrukturprosjekter. Hvor godt risikostyringen fungerer som verdiskapende styringsverktøy i henholdsvis Jernbanedirektoratet og Bane NOR bør evalueres 2-3 år etter implementering av det helhetlige risikostyringssystemet. Risikostyringen bør justeres basert på resultatene av evalueringen.

Det er KPMGs vurdering at innføring av foreslåtte tiltak kan forventes å bidra til at risikostyringen i Jernbanedirektoratet og Bane NOR vil gi større verdi enn dagens risikostyring, det vil si at den i større grad enn i dag vil bidra til å redusere risiko for uønskede hendelser. Videre forventes tiltakene å bidra til større sannsynlighet for overholdelse av kostnadsrammer, samt identifikasjon av gode alternativ-løsninger til rett tid.

## 7. Snarlig gjennomføring av tiltak med effekt på eksisterende togtilbud, som opprinnelig var planlagt gjennomført på et senere tidspunkt

Med dagens avtaleoppsett forekommer det at tiltak som i utgangspunktet er planlagt inkludert i senere tilbudsforbedringer også vil kunne løse mer kortsiktige utfordringer (og ha effekt på eksisterende togtilbud, dersom tiltakene bygges tidligere enn først planlagt).<sup>17</sup> På denne bakgrunnen ønsker Bane NOR et større handlingsrom til å prioritere disse tiltakene, og ikke være låst til at tiltakene opprinnelig er kategorisert i B- eller C-avtaler.

For å møte denne utfordringen har det i de felles arbeidsmøtene med Jernbanedirektoratet og Bane NOR blitt referert til at det er igangsatt et arbeid, som skal bidra til å legge til rette for at denne type tiltak<sup>18</sup> kan gjennomføres raskere enn dagens system og praksis legger opp til.

Det er KPMGs vurdering at foreslåtte tiltak forventes å bidra til å gi Jernbanedirektoratet og Bane NOR bedre forutsetninger for å realisere større effekter raskere og trinnvist.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet stilte Samferdselsdepartementet spørsmål om status for innføring av risikostyringssystemet. KPMG har vært i kontakt med Jernbanedirektoratet, og direktoratet henviser departementet til å ta kontakt med dem om dette.

<sup>17</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet viser Bane NOR til at dette har med avhengighetene i jernbanesystemet å gjøre: Tiltak som opprinnelig var i én effektpakke, kan være nødvendig for å realisere tilbudet i en annen effektpakke, dersom sistnevnte prioriteres først.

<sup>18</sup> I arbeidsmøtene har det videre blitt referert til at det konkret jobbes med å vurdere å f.eks. samle «tiltaksplan for bedret driftsstabilitet» i en effektpakke. Jernbanedirektoratet skal ha informert Samferdselsdepartementet om at direktoratet skal komme tilbake til dette i RFF-innspillet.

<sup>19</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at direktoratet ikke ønsker at Bane NOR skal kunne «plukke» enkelttiltak som først er nødvendige for effektpakker som ikke er prioritert for oppstart (direktoratet presiserer at det er uenig i en løsning på utfordringen som legger til rette for dette). Jernbanedirektoratet mener at det da er risiko for at offentlige midler disponeres til tiltak som ikke gir effekt, og at det dessuten vil legges opp til at Bane NOR skal kunne sette i gang tiltak etter eget ønske og uten avtale med Jernbanedirektoratet. Dette vil ifølge Jernbanedirektoratet undergrave hele styrings- og avtalesystemet. KPMG bemerker at det viktigste er at Jernbanedirektoratet og Bane NOR finner en løsning på utfordringen, slik at tilbudsforbedringer kan realiseres raskere og i tråd med kundenes forventninger. KPMG konstaterer at et løsningsforslag må konkretiseres nærmere i dialog mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR.

# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>2</b>
<b>1. Innledning</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Mandat	3
1.3 Forutsetninger for å realisere effekter utover avtalestyring og porteføljestyring	3
1.4 Dagens avtaleregime	4
1.5 Dagens system for porteføljestyring	5
1.6 Erfaringer med dagens prosesser for avtalestyring og porteføljestyring	6
1.7 Avgrensninger og forbehold	7
<b>2. Metodisk tilnærming</b>	<b>9</b>
2.1 Oppstartsmøter	9
2.2 Gjennomgang av dokumentasjon	9
2.3 Planlegging og gjennomføring av arbeidsmøter	9
2.4 Analyse	9
2.5 Tolknings- og dialogmøter	10
2.6 Rapportering	10
<b>3. Beskrivelse av utfordringer og løsninger</b>	<b>11</b>
3.1 Utfordringer og løsninger knyttet til porteføljeprioritering	12
3.2 Utfordringer og løsninger knyttet til avtalestyring	14
3.3 Generelle utfordringer og løsninger	20
<b>4. Anbefalinger og veikart for tiltaksgjennomføring</b>	<b>22</b>
4.1 Innledning	22
4.2 Tiltakskategori 1: Etablering og innføring av helhetlig rammeverk – «fra idé til realisert effekt»	22
4.3 Tiltakskategori 2: Videreutvikling av helhetlig porteføljestyring i sektoren	23
4.4 Tiltakskategori 3: Avklare modenetskriteriene som skal gjelde i porteføljeprioriteringen	24
4.5 Tiltakskategori 4: Videreutvikling av retningslinjer i avtalestyringen, og innføring av oppdaterte retningslinjer	24
4.6 Tiltakskategori 5: Kartlegging av informasjonsbehov og tilgang	25
4.7 Tiltakskategori 6: Videreutvikling av risikostyring	26

4.8	Tiltakskategori 7: Snarlig gjennomføring av tiltak med effekt på eksisterende togtilbud, som opprinnelig var planlagt gjennomført på et senere tidspunkt	26
4.9	Forutsetninger for vellykket gjennomføring	27
4.10	Forslag til mulig prioritering av tiltakene, inkl. veikart	27
<b>5.</b>	<b>Vedlegg</b>	<b>30</b>
5.1	Liste med møtedeltakere i arbeidsmøter	30
5.2	Dokumentliste	30
5.3	Jernbanedirektoratets årshjul for porteføljeprioritering	32
5.4	Bane NORs årshjul for porteføljestyling (under utvikling)	32



# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Ved innføringen av regjeringen Solbergs jernbanereform i 2017 ble gamle Jernbaneverket skilt i to. Det nye Jernbanedirektoratet fikk nasjonalt koordineringsansvar og faglig ansvar for å samordne sektoren. Direktoratet fikk videre ansvar for å inngå avtaler som sikrer at helheten og sammenhengene i et velfungerende jernbanesystem blir ivaretatt. I tillegg fikk direktoratet ansvar for å behandle klager i saker etter jernbaneloven, samt ivareta etatsstyringen av Norsk jernbanemuseum.<sup>20</sup> Bane NOR fikk ansvaret for å drifte, vedlikeholde og bygge jernbane over hele landet, basert på inngåtte avtaler.<sup>21</sup>

Denne rapporten omfatter prosessene for avtalestyring og porteføljestyling (inkl. porteføljeprioritering), og samspillet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR om disse prosessene (se omtale av KPMGs mandat i kapittel 1.2). Jernbanen er imidlertid et system som er preget av gjensidige avhengigheter. For å få oppnå ønskede effekter av midlene som er i spill i avtalestyringen og porteføljestylingen må flere andre prosesser fungere godt hver for seg, og i parallell og i samspill med andre prosesser. Før vi beskriver dagens avtaleregime og system for porteføljestyling vil vi, etter vi har gjengitt KPMGs mandat, derfor kort beskrive enkelte andre sentrale prosesser som har betydning for hvorvidt ønskede effekter kan oppnås.

## 1.2 Mandat

Som et ledd i den videre oppfølgingen av KPMGs kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren engasjerte departementet KPMG i november 2023 til å gjennomføre et tilleggsoppdrag. Målet med engasjementet var å få bistand til å utbedre utfordringer i rapporten som ikke ble direkte berørt av departementets allerede igangsatte forbedringstiltak. I samråd med Jernbanedirektoratet og Bane NOR identifiserte departementet prosessene for avtalestyring og porteføljestyling (inkl. porteføljeprioritering) som aktuelle i denne sammenheng.

KPMGs mandat har vært å gjennomgå disse prosessene i samarbeid med Jernbanedirektoratet og Bane NOR, med sikte på videreutvikling og forbedring innenfor den nye styringsstrukturen som blant annet beskrives i departementets oppdragsbrev til Bane NOR. Forbedringsarbeidet er oppsummert i denne rapporten, inkl. forslag til tiltak, implikasjoner for struktur på prosessene, samt forventede effekter, nødvendige forutsetninger for vellykket gjennomføring og andre observasjoner knyttet til hvordan grepene vil bidra til å løse kartlagte utfordringer.

## 1.3 Forutsetninger for å realisere effekter utover avtalestyring og porteføljestyling

En effektpakke består av prosjekter og tiltak som i sum skal gi en positiv effekt for jernbanen og samfunnet som helhet, f.eks. flere persontogavganger på en strekning, redusert reisetid, eller bedre kapasitet for godstrafikken.<sup>22</sup> For å oppnå ønskede effekter av effektpakkene er det derfor sentralt at kvaliteten på prosjektene og tiltakene som utredes, planlegges og bygges som del av effektpakkene er av god kvalitet. Til grunn for prosjekt- og tiltaksutredningen ligger Jernbanedirektoratets større **utredninger av framtidig transportbehov og ønsket langsiktig utvikling av transporttilbudet** på jernbanen. Jernbanedirektoratet skal i dette arbeidet utrede behov for utvikling av infrastruktur, persontogmateriell, kompetanse og andre innsatsfaktorer som er nødvendig for å produsere et togtilbud.<sup>23</sup>

De viktigste typene utredninger som Jernbanedirektoratet gjennomfører er konseptvalgutredninger (KVU) og utredning av nye rutemodeller. KVUene har ofte en bred tilnærming, hvor det skal vurderes om det er andre transportmidler, jernbane i samarbeid med andre transportmidler, eller bare jernbane som er den beste løsningen for å møte behovet. Utredning av nye rutemodeller har en mer detaljert tilnærming til utvikling av togtilbudet, og er viktig for å sikre at alt som skal til for å levere det nye togtilbudet henger godt sammen.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Kilde: <https://www.jernbanedirektoratet.no/om-oss/direktoratet-si-rolle-og-samfunnsoppdrag/>

<sup>21</sup> Kilde: <https://www.banenor.no/om-bane-nor/historien-var/>

<sup>22</sup> Kilde: <https://www.jernbanedirektoratet.no/nyheter/vil-prioritere-bedre-nettdekning-pa-toget/>

<sup>23</sup> Kilde: Bane NORs prosjekteringsveileder.

Ut fra behandling i **nasjonal transportplan, porteføljeprioritering** (se kap 1.5) og **statsbudsjettet** blir det i henhold til utredningene Jernbanedirektoratet har hovedansvar for avtalt leveranser for å konkretisere tiltak i infrastrukturen. Dette gjøres gjennom Jernbanedirektoratets bestillinger til Bane NOR.<sup>24</sup> Jernbanedirektoratet inngår avtaler med Bane NOR om både utrednings-, planleggings- og utbyggingstjenester, samt tjenester innen **drift og vedlikehold** (se kap. 1.4).

Når Bane NOR har fått en bestilling fra Jernbanedirektoratet som gjelder planlegging eller bygging av ny infrastruktur, basert på inngått avtale, er det foretaket som har hovedansvaret for planleggingen og byggingen.<sup>25</sup> Foretaket benytter egne **prosjektmodeller** for å beskrive og følge opp de ulike aktivitetene som det er krav om å gjennomføre i enkeltprosjekter. Prosjektmodellene har normalt de 4 fasene oppstart, planlegging, gjennomføring og avslutning.<sup>26</sup> Enkeltprosjektene inngår videre i effektpakker, og disse effektpakkene er gjenstand for foretakets porteføljestyling, samt for Jernbanedirektoratets og Bane NORs oppfølging av avtalene som er inngått mellom partene.

Når enkeltprosjekter er avsluttet, og Statens jernbanetilsyn har gitt tillatelse til bruk, skal infrastrukturen være klar for å benyttes. For å realisere tilbudsforbedringer som muliggjøres av den nye infrastrukturen må imidlertid flere forutsetninger oppfylles. Dette er noen av de mest sentrale:

- ✓ Norske tog må kunne tilby persontogsselskapene rett materiell til rett tid, og inngå avtaler med persontogsselskapene om dette. Godsselskaper må også ha tilgjengelig materiell for å f.eks. levere på mål om kapasitetsøkning.
- ✓ Togsselskapene må ha inngått avtaler med Bane NOR Eiendom, eller andre leverandører om verksteder, samt inngått avtaler med vedlikeholdsleverandør.<sup>27</sup>
- ✓ Planforutsetningene for den årlige ruteplanendringen må oppdateres av Bane NOR sånn at ruteplanen tar hensyn til den nye infrastrukturen, og slik at det f.eks. legges til rette for muligheter for økt kapasitet, forbedret punktlighet eller redusert reisetid som følger av den nye infrastrukturen.
- ✓ Togsselskaper må bestille kapasitet muliggjort av ny infrastruktur i den årlige ruteplanprosessen, og Bane NOR må fordele kapasiteten (inkludert hensettingskapasitet). Bane NOR må deretter lede arbeidet med iverksettelse av ruteplanen.
- ✓ Bane NOR må sørge for planmessig og tilstandsbasert vedlikehold av anlegget, sånn at forutsetningene for effektuttak opprettholdes over tid.

For å styre mot effektuttak kreves altså koordinering av en rekke prosesser. KPMGs analyse viser at det foreløpig ikke er utarbeidet en samlet og dekkende beskrivelse av rammeverket som, samlet sett, skal sørge for dette effektuttaket. En slik beskrivelse ville typisk inneholdt føringer og prinsipper for arbeidet som vil gjelde alle aktørene som er involvert, rolle- og ansvarsdeling internt i og på tvers av de involverte virksomhetene, samt viktige milepæler gjennom året, og fra år til år.<sup>28</sup> De ulike prosessene som inngår i dette rammeverket eies som beskrevet over av ulike aktører, men Jernbanedirektoratet har i siste instans det nasjonale koordineringsansvaret for sektoren.<sup>29</sup>

## 1.4 Dagens avtaleregime

Den avtalemessige styringen og oppfølgingen av Bane NOR var inntil 2024 regulert gjennom en avtale med Samferdselsdepartementet som gir Bane NOR statlige inntekter, samt gjennom avtaler mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR om utredning, planlegging, bygging, fornyelse, drift og vedlikehold.<sup>30</sup> Fra og med 2024 erstattet

<sup>24</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet viser Bane NOR til at effektpakkeavtalene også utgjør grunnlaget for foretakets leveranser til nasjonal transportplan.

<sup>25</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet viser Bane NOR til at enkeltprosjekter utledes fra effektene (tilbudsforbedringene) Jernbanedirektoratet bestiller.

<sup>26</sup> Kilde: Bane NORs prosjekteringsveileder. Vi henviser til denne for mer detaljert informasjon om de ulike fasene.

<sup>27</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet viser Samferdselsdepartementet til at togselskapene også kan ha inngått avtaler med vedlikeholdsselskaper, som igjen har inngått avtale med Bane NOR Eiendom.

<sup>28</sup> Slike beskrivelser krever utviklingsarbeid der alle aktører som omfattes av rammeverket er involvert og bidrar med kapasitet og kompetanse på prosessene som omtales.

<sup>29</sup> I henhold til Samferdselsdepartementets instruks til Jernbanedirektoratet skal direktoratet «sikre god koordinering mellom utviklingen av togtilbud og investeringer i nytt togmateriell, digitale løsninger og behov for tiltak i infrastrukturen» gjennom forretningsmessig avtalestyring og samhandling med aktører.

<sup>30</sup> Samferdselsdepartementet stiller bevilgningene til disposisjon for Jernbanedirektoratet som utbetaler dem til Bane NOR som likviditetstilførsel.

Samferdselsdepartementet den overordnede avtalen mellom departementet og Bane NOR med oppdragsbrev, mens avtalestrukturen mellom direktoratet og foretaket ble beholdt. Oppdragsbrevet omhandler rammer for planlegging, utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av jernbaneinfrastruktur, og beskriver videre rolle- og ansvarsdelingen mellom departementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR på overordnet nivå.<sup>31</sup>

Siden 1. januar 2022 har Bane NOR vært underlagt et nytt avtaleregime med Jernbanedirektoratet, som sammenlignet med tidligere har gitt foretaket færre og mindre detaljerte avtaler, større forutsigbarhet og mer operasjonelt handlingsrom. I 2021 ble det inngått to avtaler med Jernbanedirektoratet som setter kravene til Bane NORs leveranser per i dag:

- ✓ Hovedavtale A1 om leveranse for tilgang til eksisterende infrastruktur (drift og vedlikehold) og utredninger, samt generelle bestemmelser mellom partene. A1 skal i hovedsak regulere partenes generelle samarbeid og forholdet mellom denne avtalen og andre avtaler mellom partene.
- ✓ Hovedavtale A2 om leveranse av ny og endret infrastruktur (investeringer). Som vedlegg følger effektpakkebestemmelser med mål for togtilbud, basert på struktur i nasjonal transportplan.

Sentralt i det forenklete avtaleregimet var innføring av fastpris for byggeprosjekter. Dersom Bane NOR gjennomfører prosjekter rimeligere enn avtalt beholder foretaket overskuddet, og kan bruke dette til andre investeringsprosjekter eller til fornyelse og vedlikehold. Tilsvarende må foretaket dekke eventuelle overskridelser av kostnader. Innenfor rammene av avtalene fikk foretaket også ansvar for porteføljestyling av prosjekter. Prioriteringen av prosjekter skal være basert på vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i tråd med foretakets vedtekter.<sup>32</sup>

Mens A1-avtalen som nevnt regulerer Bane NORs leveranser innen drift og vedlikehold og utredninger, regulerer A2-avtalen Bane NORs leveranser i vedleggsserie E, som omfatter planlegging og bygging av effektpakkene.<sup>33</sup> A2 er strukturert etter effektpakkene i NTP 2022-2033, samt vedlegget for investeringsprosjekter som inngår i 'Mindre investeringstiltak jernbane' (jf. NTP kap. 10.8.5). Videre er effektpakkene strukturert etter følgende kategorier/serier:

- ✓ A-serien: Prioritert i NTP, igangsatt.<sup>34</sup>
- ✓ B-serien: Prioritert i NTP, ikke igangsatt.<sup>35</sup>
- ✓ C-serien: Porteføljeutvikling.<sup>36</sup>

Avtaler i A- og B-serien gjelder planlegging og bygging som er prioritert i den til enhver tid gjeldende NTP. A-avtaler har gjennomgått prioritering, og bygging kan igangsettes/er igangsatt. Det er B-avtalene som er gjenstand for den årlige porteføljeprioriteringsprosessen, som er eid av Jernbanedirektoratet (se kap. 1.5).

Avtaler i C-serien gjelder planlegging og bygging som ikke er prioritert i den til enhver tid gjeldende NTP. C-avtaler kan omfatte innspill/grunnlag til NTP, samt øvrige effektpakker, tiltak og/eller prosjekter – som f.eks. forpliktelser i byvekstavtaler, innføring av nye tog, restarbeider for gamle prosjekter utenfor effektpakker, øvrige prioriteringer instruert av Samferdselsdepartementet mv. Hva Jernbanedirektoratet skal bestille av leveranser fra Bane NOR utover effektpakker prioritert i NTP (A- og B-serien) er en del av direktoratets interne virksomhetsplanlegging.<sup>37</sup>

## 1.5 Dagens system for porteføljestyling

Porteføljestyling handler i korte trekk om å identifisere, prioritere og iverksette prosjekter, eller pakker av prosjekter, samt følge opp leveransene.<sup>38</sup> **Porteføljestyling inkluderer både rangering og prioritering av prosjekter**<sup>39</sup>, og overvåking og styring av en portefølje av prosjekter for å sikre at prosjektene leverer maksimal verdi. Porteføljestyling involverer mange aktiviteter, inkludert å definere og vedlikeholde en prosjektportefølje, overvåke og kontrollere prosjektene innen porteføljen, koordinere mellom prosjekter, samt styre ressurser og risiko på tvers av porteføljen. Videre handler

<sup>31</sup> Kilde: Samferdselsdepartementets oppdragsbrev til Bane NOR SF for 2024.

<sup>32</sup> Kilde: <https://www.banenor.no/nyheter-og-aktuelt/nyheter/2022/nye-avtaler-gir-bane-nor-okt-handlingsrom/>. Se for øvrig også beskrivelser av Management of Portfolios-rammeverket (MOP) fra Axelos.

<sup>33</sup> Se KPMGs kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren fra 2023.

<sup>34</sup> Effektpakker i A-serien er 'prioritert, bundet' (dvs. startet opp bygging), gjeldende NTP.

<sup>35</sup> Prioritert, med mulig oppstart første periode, gjeldende NTP

<sup>36</sup> Omfatter utarbeidelse av kommunedelplan/fastsatt planprogram for reguleringsplan for mindre tiltak, til bruk for prioritering i en kommende NTP. Kilde: «Prosess etter KVU», prosesskart fra Jernbanedirektoratet.

<sup>37</sup> Kilde: Retningslinje for saksbehandling. Jernbanedirektoratet/Bane NOR, 2023.

<sup>38</sup> Kilde: [www.digdir.no](http://www.digdir.no)

<sup>39</sup> Blant annet basert på vurderinger av forventede kostnader opp mot forventede nytteeffekter. Målet er å sikre at de mest verdifulle og relevante prosjektene eller pakkene av prosjekter blir prioritert for ressurstildeling.

**porteføljeledelse** om å ta strategiske beslutninger om hvilke prosjekter eller programmer en organisasjon skal gjennomføre for å oppnå sine overordnede mål.<sup>40</sup>

Porteføljestyringen i jernbanesektoren foregår innenfor dagens etablerte system på to nivåer (se prosesskart i innledningen til kap. 3 for illustrasjon). Hovedansvaret for **porteføljeprioriteringen** er lagt til Jernbanedirektoratet. Hvert år skal Jernbanedirektoratet, basert på den til enhver tid gjeldende NTP, gi sin anbefaling for **prioritering av effektpakker** til departementet. Det er effektpakker med oppstart i første seksårsperiode av innværende NTP som utgjør porteføljen som skal prioriteres fra.<sup>41</sup> Anbefalingen skal bygge på forslag til porteføljeprioritering fra Bane NOR. Foretakets forslag skal være basert på kriteriene som er angitt i NTP, og skal inneholde eventuelle anbefalte endringer i prioriteringen.<sup>42</sup> Dersom direktoratet gjør andre vurderinger enn foretaket skal dette framgå av forslaget.<sup>43</sup> Jernbanedirektoratet vurderer føringer/endringer knyttet til porteføljeprioriteringen for påfølgende år i lys av forslag til og vedtatt statsbudsjett i henholdsvis oktober og desember.

Hovedansvaret for **porteføljestyringen** er lagt til Bane NOR. Dette innebærer at Bane NOR prioriterer infrastrukturtiltakene **innad i de prioriterte effektpakkene, samt på tvers av de prioriterte effektpakkene**.<sup>44</sup> Bane NORs system for porteføljestyring skal omfatte tiltak i både A-, B- og C-serien. Foretakets porteføljestyring er for tiden under videreutvikling, og nytt system skal også inkludere porteføljestyring av fornyelser. Videreutviklingen har bakgrunn i erfaringene foretaket har gjort seg med dagens system så langt (se kap. 1.6.2).

Dagens samarbeidsmodell innebærer at både Jernbanedirektoratet og Bane NOR driver porteføljeledelse på ulike nivåer. Jernbanedirektoratet har i dag ansvar for tilbudsutvikling og prioritering av effektpakker, mens Bane NOR beslutter hvilke infrastrukturprosjekter som skal til for å realisere ønsket rutetilbud.

## 1.6 Erfaringer med dagens prosesser for avtalestyring og porteføljestyring

KPMGs kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren beskrev blant annet utfordringer i arbeidsdelingen mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR, herunder også utfordringer som gjelder avtalestyring og porteføljestyring. Nedenfor oppsummerer vi noen av de mest sentrale utfordringene som ble beskrevet i rapporten. Dette er utfordringer som er identifisert av aktørene, basert på erfaringene som var gjort med prosessene på tidspunktet for leveranse av kartleggingsrapporten i august 2023.

### 1.6.1 Erfaringer med avtalestyring

Jernbanedirektoratet ga i kartleggingen uttrykk for at direktoratet ikke får tilgang på tilstrekkelig informasjon fra Bane NOR, til å vurdere status for realisering av avtalefestede mål og kvalitet i leveransene. Informasjonsbehovet omfatter også endringsmeldinger og risikovarsler, hvor direktoratet ikke opplevde å få god nok informasjon fra foretaket, til rett tid. Bane NOR ga imidlertid uttrykk for at Jernbanedirektoratet ikke ser ut til å ha funnet nivået direktoratet skal legge seg på i oppfølgingen av avtaleregimet. Det ble videre oppfattet at direktoratet etterspør mye detaljer på prosjektnivå, noe som ikke er i tråd med et avtaleverk basert på effektpakker. Dette ble opplevd som belastende for Bane NOR. Samlet framstod det for KPMG som om partenes samarbeid og samhandling måtte vurderes nærmere med ambisjon om at dette skulle klargjøres på en måte som legger til rette for nødvendig styringsinformasjon, og som klart viser sammenheng mellom tildelte midler og ønskede effekter, uten at dette belaster Bane NOR mer enn nødvendig.

Bane NOR ga i kartleggingen uttrykk for at det har tatt lang tid å bli enige om effektpakkene. Det ble underbygget med at det tar tid før Jernbanedirektoratet kommer fram til hva direktoratet vil bestille fra Bane NOR. Deretter inviteres Bane NOR til dialog, men foretaket er ikke nødvendigvis enig i alle rammevilkår i avtalen som blir lagt fram. Det går da mye tid til diskusjon, og en del av dette oppleves som unødvendig. Det går også mye tid til å diskutere hvilken sikkerhet som skal

<sup>40</sup> Kilde: Project Management Institute, 2017.

<sup>41</sup> Utviklingen av nye effektpakker i siste seksårsperiode skal skje gjennom arbeidet med NTP 2026-37. Kilde: «Porteføljestyring i jernbanesektoren – nærmere om prosess og rammeverk». Brev fra Jernbanedirektoratet og Bane NOR til Samferdselsdepartementet 15. februar 2022.

<sup>42</sup> Kriteriene som oppgis i NTP 2022-2033 er samfunnsøkonomisk prissatt lønnsomhet, ikke-prissatte virkninger, vurdering av usikkerhet og håndtering av teknologirisiko og annen risiko.

<sup>43</sup> Kilde: «Porteføljestyring i jernbanesektoren – nærmere om prosess og rammeverk». Brev fra Jernbanedirektoratet og Bane NOR til Samferdselsdepartementet 15. februar 2022.

<sup>44</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet trekker Bane NOR fram at på grunn av avhengigheter i jernbanesystemet kan innhold i effektpakkene forandre seg, avhengig av rekkefølgen som prioriteres. Dette innebærer at et tiltak som opprinnelig var i én effektpakke, kan være nødvendig for å realisere tilbudet i en annen effektpakke dersom sistnevnte prioriteres først.

foreligge i estimatene i avtalen, og estimatene blir typisk mindre sikre jo mindre tid en har. En av KPMGs konklusjoner i kartleggingen var at en viktig årsak til at arbeidet har tatt mye tid var manglende forventningsstyring mellom partene.

Kartleggingen viste videre at det er en oppfatning i Bane NOR om at enkelte momenter ved dagens avtaleregime begrenser foretakets handlingsrom. Det er kun prosjekter og tiltak innen A-avtalene som kan iverksettes. Dermed er det mulig at tiltak som har effekt i en A-effektpakke ikke vil bli gjennomført, hvis tiltaket opprinnelig er planlagt som del av en senere tilbudsforbedring. Slike tiltak kan likevel være av betydning for å realisere best mulig effekt av prosjekter og tiltak under inngåtte A-avtaler.

## 1.6.2 Erfaringer med porteføljestyring<sup>45</sup>

I kartleggingen ble flere utfordringer knyttet til Bane NORs porteføljestyring av effektpakker trukket fram. Et hovedpoeng i kartleggingen var at overgangen fra prosjektfokus til porteføljefokus har vært krevende for foretaket. Dette ble underbygget med at koordineringen av avhengigheter mellom effektpakkene, og konsekvenser på tvers av effektpakkene ikke ble godt nok ivare tatt i det valgte systemet for porteføljestyring. Dette systemet bygde i stor grad på Nye veiers system for porteføljestyring, og var blant annet ikke tilstrekkelig tilpasset jernbanens egenart. Hele jernbanenettet henger sammen, og er derfor preget av gjensidige avhengigheter. Dette innebærer at Bane NORs porteføljestyring må innrettes på en måte som sikrer god porteføljestyring av hele porteføljen. Videre har innføringen av porteføljestyring av effektpakker vært en modningsprosess i foretaket.

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

- ✓ Det var mangler i operasjonalisering av roller og ansvar i foretakets styringsmodell, og dette kunne forsinke implementering av nøkkelprosesser.
- ✓ Det manglet en ferdig utviklet modell som sammenstiller regelmessig oppdaterte styringsparametere på totalporteføljenivå som utgangspunkt for løpende prioriteringer. Det ble videre vist til at den Excel-baserte modellen som benyttes mangler vesentlig informasjon, herunder knyttet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det var videre ikke etablert kontrollrutiner for å kvalitetssikre data og beregninger i modellen.
- ✓ Det var press på nøkkelressurser i mottaksteamene som kan påvirke kvaliteten i optimaliseringsprosessen.
- ✓ Det var potensiale for å videreutvikle praksis for optimalisering for å hente ut ytterligere besparelser. I denne sammenhengen ble det vist at mål om 15 % kostnadsreduksjon ikke var operasjonalisert på effektpakke- og prosjektnivå.

Til slutt ble det vist til at nye rammebetingelser krever omstilling mot en forretningsorientert kultur for å sikre «mer jernbane for pengene» i foretaket, og internrevisjonen etterlyste i denne sammenhengen en mer helhetlig tilnærming til ledelsesinvolvering for å oppnå dette. Internrevisjonen ga en rekke anbefalinger som med god implementering skal bidra til forbedring. Bane NOR viste i kartleggingsrapporten til at alle internrevisjoner følges opp av reviderte enheter og i sentral regi, og at status for tiltaksgjennomføring legges fram for behandling i konsernledelse, revisjonsutvalg og styre.

Oppsummert har Bane NOR konkludert med at innretningen av dagens porteføljestyring i foretaket gir risiko for suboptimale løsninger, og foretaket har identifisert behov for en mer helhetlig og koordinert tilnærming, som sikrer at avhengigheter i jernbanesystemet, i og mellom effektpakker, blir ivare tatt på en god måte. Den nye innretningen, som for tiden operasjonaliseres i foretaket, innebærer blant annet tyngre lederinvolvering.

## 1.7 Avgrensninger og forbehold

I samarbeid med representanter for Jernbanedirektoratet og Bane NOR (utpekt av de to virksomhetene) har KPMG identifisert det som oppleves som vesentlige utfordringer i prosessene for avtalestyring og porteføljestyring (inkl. porteføljeprioritering), og mulige løsninger på disse utfordringene. Dette innebærer at rapporten ikke omtaler alle utfordringene som måtte være forbundet med prosessene, eller alle utfordringer forbundet med andre forutsetninger for å realisere effekter utover avtalestyring og porteføljestyring (jf. kap. 1.3). Fokus i rapporten er imidlertid på de utfordringene som sentrale interessenter per tid opplever som viktigst å løse opp i for å oppnå bedre resultater, samt KPMGs egne vurderinger. Videre er både avtalestyringen og porteføljestyringen (inkl. porteføljeprioritering og risikostyring) for tiden under videreutvikling i Jernbanedirektoratet og Bane NOR. I arbeidet som har ledet fram til denne rapporten har KPMG også måttet ta hensyn til dette.

<sup>45</sup> I KPMGs kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren ble det ikke trukket fram særskilte erfaringer med porteføljeprioriteringen. For en gjennomgang av erfaringer med porteføljeprioriteringen henviser vi til kap. 3.1.



KPMG har videre gjennomgått store og komplekse områder med kort gjennomføringstid.<sup>46</sup> Vi mener likevel at vi har levert en rapport som belyser sentrale utfordringer og muligheter for forbedring av de aktuelle prosessene, og som inneholder konkrete forslag til oppfølgingspunkter til Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR.

---

<sup>46</sup> Se kap. 2.

# 2. Metodisk tilnærming

I vår tilnærming til oppdraget har vi valgt en metodisk tilnærming bestående av følgende hovedsteg:

- ✓ Oppstartsmøter.
- ✓ Gjennomgang av dokumentasjon.
- ✓ Planlegging og gjennomføring av arbeidsmøter.
- ✓ Analyse.
- ✓ Tolknings- og dialogmøter.
- ✓ Rapportering.

## 2.1 Oppstartsmøter

I starten av oppdraget ble det gjennomført oppstartsmøter med Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Oppstartsmøtet med departementet ble gjennomført 10. november 2023, mens oppstartsmøtene med Jernbanedirektoratet og Bane NOR ble gjennomført 24. november.

I oppstartsmøtene ble mandatet for oppdraget gjennomgått, samt KPMGs forståelse av oppdraget, løsningsforslag og fremdriftsplan. Det ble åpnet opp for innspill fra de tre aktørene, og innspillene ble benyttet til å gjøre justeringer i løsningsforslaget.

## 2.2 Gjennomgang av dokumentasjon

Som ledd i forberedelser til arbeidsmøter gjennomgikk KPMGs team dokumentasjon relevant for å forstå prosessstegene i avtalestyring og porteføljestyring (inkl. porteføljeprioritering) og utfordringer forbundet med prosessstegene. Dokumentasjonen bestod av ulike prosessbeskrivelser og retningslinjer, samt virksomhetsinterne rapporter og utviklingsplaner (se kap. 5.2 for dokumentliste). Det ble videre gjennomført uttrekk av hovedmomenter som omtaler utfordringsbildet, fra KPMGs kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren.

Gjennomgangen av dokumentasjon ble benyttet til å utarbeide et prosesskart (se innledningen til kap. 3), som ble benyttet som grunnlag for diskusjonene i de påfølgende arbeidsmøtene.

## 2.3 Planlegging og gjennomføring av arbeidsmøter

Arbeidsmøter med Jernbanedirektoratet og Bane NOR har vært en helt sentral del av den metodiske tilnærmingen i oppdraget. Formålet med arbeidsmøtene var å få en grundig forståelse av hvordan de valgte prosessene er intendert å fungere «på papiret» og «fra ende til ende», av hvordan prosessene faktisk fungerer, samt å diskutere forbedringsforslag, inkl. behov for justeringer i struktur og innhold i prosessene. Møtene har videre blitt benyttet som fora for løpende hypoteseutvikling og testing.

Det ble først gjennomført separate arbeidsmøter med Jernbanedirektoratet og Bane NOR, før de to aktørene møttes i felles arbeidsmøter. KPMG fasiliterte møtene. De separate arbeidsmøtene med Jernbanedirektoratet ble gjennomført 12. desember 2023 og 9. januar 2024, mens de separate arbeidsmøtene med Bane NOR ble gjennomført 19. desember 2023, 9. januar og 15. januar 2024. De felles arbeidsmøtene med de to aktørene ble gjennomført 25. januar, 30. januar, 7. februar og 16. februar 2024 (se kap. 5.1 for oversikt over deltakerne i arbeidsmøtene).

## 2.4 Analyse

KPMG har gjennom hele oppdragsperioden gjennomført løpende analyse og sammenstilling av observasjoner fra gjennomgang av dokumenter, samt fra de separate og de felles arbeidsmøtene. Mellom de ulike arbeidsmøtene fikk Jernbanedirektoratet og Bane NOR tilsendt skriftlige oppsummeringer av utfordringer (knyttet til de gjennomgåtte prosessene), samt årsaker til utfordringene, og løsningsforslag. Det ble også åpnet opp for at aktørene kunne gi skriftlige innspill til oppsummeringene. Resultatene av analysen er oppsummert i denne rapportens kap. 3 og 4.

## 2.5 Tolknings- og dialogmøter

Mot slutten av gjennomføringsperioden organiserte KPMG tolknings- og dialogmøter med Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Formålet med møtene var å gi de tre aktørene mulighet til å gi sine siste innspill til analysen av de utvalgte prosessene, inkl. løsningsforslag, før rapportutkast ble oversendt de tre aktørene for gjennomgang og kommentarer. Tolknings- og dialogmøte ble gjennomført med departementet 27. februar 2024, og med Jernbanedirektoratet og Bane NOR 28. februar.

KPMG har i gjennomføringsperioden også hatt løpende statusmøter med Samferdselsdepartementet. Foreløpige observasjoner har videre blitt presentert for toppledelse i Jernbanedirektoratet og Bane NOR.

## 2.6 Rapportering

Rapportutkast ble oversendt Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR 4. mars 2024. Aktørene ga sine skriftlige tilbakemeldinger til rapportutkastet 11. mars og 12. mars. KPMG innarbeidet deretter tilbakemeldingene, og oversendte endelig rapport til de tre aktørene 22. mars.

# 3. Beskrivelse av utfordringer og løsninger

I dette kapittelet beskriver vi våre observasjoner av utfordringsbildet knyttet til avtalestyringen og porteføljestylingen (inkl. porteføljeprioriteringen som eies av Jernbanedirektoratet og den operative porteføljestylingen i Bane NOR), samt mulige løsninger på utfordringene.

Som en del av oppdraget har KPMG utformet et overordnet og forenklet prosesskart som dekker hovedstegene i prosessen for porteføljeprioritering og avtalestyring (inkludert gjennomføring av avtalene, gjennom porteføljestylingen i Bane NOR). Prosesskartet er illustrert nedenfor. Steg 1-4 i prosesskartet omfatter prosessen for porteføljeprioritering og steg 5-12 omfatter prosessen for avtalestyring. I prosesskartet er prosessen<sup>47</sup> for gjennomføring av avtalene, gjennom porteføljestylingen som Bane NOR eier, illustrert i steg 9-12.

Nedenfor følger en overordnet oppsummering av hovedstegene fra politisk ambisjon blir kommunisert via NTP, prioritert i Jernbanedirektoratet (JDIR) og gjennomført i Bane NOR (BN) med tilhørende portefølje- og avtalestyring. Det forutsettes at porteføljeprioriteringsprosessen gjelder kun B-avtaler, samt at C-avtaler er innspill til NTP.



\*«Showstopper» er forhold som innehar risiko for at det vil være krevende å komme til enighet og/eller innehar potensiale for at normtider ikke kan overholdes.  
 \*\*Ved behov vil også BN fremme forslag til endret stoppmønster og varsle om driftsavvik med konsekvenser for togtilbud.  
 \*\*\* Endringsmeldinger og risikovarsler kan sendes både i planleggings- og gjennomføringsfasen.

Figur 1: Overordnet prosesskart for porteføljestyling (inkl. porteføljeprioritering) og avtalestyring

I de neste delkapitlene beskrives først utfordringer og løsninger når det gjelder porteføljeprioriteringsprosessen som eies av Jernbanedirektoratet. Det vil si prosessen som leder fram til prioritering av effektpakker basert på nasjonal transportplan (steg 1-4 i prosesskartet ovenfor). Deretter beskrives vi utfordringer og løsninger relatert til avtalestyring og forvaltning, herunder også Bane NORs porteføljestyling av effektpakkene som er regulert av avtalene (steg 5-12 i prosesskartet ovenfor). Til slutt beskriver vi utfordringer og løsninger når det gjelder områder som ikke kan knyttes direkte til enten porteføljestyling (inkludert porteføljeprioritering) eller avtalestyring alene, men som fortsatt har en påvirkning på de aktuelle prosessene.

<sup>47</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at det foreligger avtaler om effektpakkene slik at det ikke er slik at avtalene inngås etter at porteføljeprioriteringen er gjennomført.

## 3.1 utfordringer og løsninger knyttet til porteføljeprioritering

I dette delkapittelet fremlegges KPMGs observasjoner knyttet til porteføljeprioriteringsprosessen som Jernbanedirektoratet eier, men som også Bane NOR er en del av. Med porteføljeprioritering siktes det til den strategiske delen av porteføljestyringsprosessen der formålet er å sette opp en prioritering av ulike effektpakker i B-serien som sendes til Samferdselsdepartementet, som beskrevet i delkapittel 1.5.<sup>48</sup> Aktiviteter som inngår i porteføljeprioriteringen er beskrevet overordnet og fremstilt i form av et årshjul i et dokument<sup>49</sup> utarbeidet av Jernbanedirektoratet (se vedlegg 5.3). Aktivitetene i årshjulet for porteføljeprioriteringsprosessen er også gjenspeilet i KPMGs overordnede prosesskart.

Av årshjulet fremgår det at prosessen for porteføljeprioritering skal begynne med at direktoratet og Bane NOR har dialog om rammene for neste porteføljeprioriteringsprosess basert på evaluering av forrige års prosess og eventuelle tilbakemeldinger fra Samferdselsdepartementet i juni. Dette gjenspeiles også i steg 1 i prosesskartet over. Steg 2 i prosessen er at Bane NOR skal utarbeide sitt forslag til porteføljeprioritering for relevante effektpakker med oppstart i første seksårsperiode, og oversende forslaget til Jernbanedirektoratet. Dette skal skje i perioden fra juni til november. Av beskrivelsen fremgår det at prioriteringen til Bane NOR skal baseres på kriterier oppgitt i NTP. Parallelt med at Bane NOR skal utarbeide sitt forslag til porteføljeprioritering legges statsbudsjettet frem av regjeringen i medio oktober, og Jernbanedirektoratet skal vurdere eventuelle oppdaterte føringer for arbeidet med neste års anbefaling av porteføljeprioritering<sup>50</sup>. Etter at Jernbanedirektoratet har mottatt Bane NOR sitt forslag til porteføljeprioritering skal forslaget vurderes og deretter drøftes med Bane NOR, før direktoratet skal utarbeide et utkast til anbefalt porteføljeprioritering som også drøftes med Bane NOR. Dette utgjør steg 3 i prosesskartet i figur 1 over og skal forekomme i perioden fra desember til mars/april. I desember behandler stortinget statsbudsjettet og Jernbanedirektoratet skal igjen vurdere føringer for arbeidet med neste års anbefaling av porteføljeprioriteringen. I april/mai skal Jernbanedirektoratet fremlegge et komplett forslag til porteføljeprioritering for Samferdselsdepartementet, der eventuelle uenigheter med Bane NOR er synliggjort. Som en del av det fjerde og siste steget i porteføljeprioriteringsprosessen skal Bane NOR og Jernbanedirektoratet gjennomgå den foreslåtte porteføljeprioriteringen for Samferdselsdepartementet.

Som beskrevet over får prosessen for statsbudsjettet innvirkning på prosessen for porteføljeprioritering ved at fremleggelse av statsbudsjettet i oktober og stortingets behandling av statsbudsjettet i desember skal benyttes for å vurdere konsekvenser eller endringer for de kommende to års porteføljeprioritering av Jernbanedirektoratet. I tillegg skal Bane NOR levere sitt bidrag til GM<sup>51</sup>-og RFF<sup>52</sup>-innspill som en del av prosessen for statsbudsjettet til direktoratet, som heretter leverer et helhetlig innspill til SD som dekker hele budsjettet for jernbanesektoren. Ifølge årshjulet skal Bane NOR levere sitt GM-innspill i oktober før de legger frem sitt forslag til porteføljeprioritering i november. Direktoratet skal på sin side levere GM-innspillet til departementet i desember og forslaget til endelig porteføljeprioritering leveres i november. Når det gjelder RFF-innspill leveres dette i mars og mai av henholdsvis Bane NOR og Jernbanedirektoratet.

### 3.1.1.1 Årshjulet for porteføljeprioritering har ikke blitt etterlevd og det er behov for videre operasjonalisering av prosessen

I dagens porteføljeprioriteringsprosess, omtalt over, fremgår det at prosessen for statsbudsjettet får innvirkning på porteføljeprioriteringsprosessen, og at de to prosessene foregår parallelt. I møter med Jernbanedirektoratet og Bane NOR fremgår det at det oppleves som utfordrende at det arbeides med porteføljeprioritering og innspill til statsbudsjettet parallelt i to ulike løp. Det skyldes at de to prosessene ikke er godt nok koordinert.<sup>53</sup>

I møtene vises det til årshjulet der både porteføljeprioriteringen og steg fra statsbudsjettprosessen inngår. Det fremgår imidlertid at aktørene så langt ikke har etterlevd årshjulet i porteføljeprioriteringsprosessen som har blitt gjennomført. En mulig årsak til at årshjulet ikke har blitt etterlevd er at det ikke er tilstrekkelig beskrevet hva som skal inngå i de ulike

<sup>48</sup> KPMG har i innspurten av arbeidet med utkast til rapport diskutert muligheter for å eventuelt utvide prioriteringsgrunnlaget i porteføljeprioriteringen gjennom å inkludere C-serien med Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Jernbanedirektoratet viser i denne sammenhengen til at NTP er førende for porteføljeprioriteringen. KPMG tilråder at de tre aktørene diskuterer muligheter for en eventuell utvidelse av prioriteringsgrunnlaget i eget møte, og eventuelle utfordringer som kan følge av en slik utvidelse.

<sup>49</sup> Kilde: Porteføljestyring i jernbanesektoren – nærmere om prosess og rammeverk, Jernbanedirektoratet 15.02.2022.

<sup>50</sup> Endelig forslag sendes i april/mai sammen med RFF

<sup>51</sup> GM-innspill er innspill til Grunnlagsmateriale, som både Jernbanedirektoratet og Bane NOR leverer, der aktørene blant annet angir hva som bør bygges i kommende periode.

<sup>52</sup> RFF-innspill er innspill til rammefordelingsforslag. Det er en del av underlaget til den politiske behandlingen av budsjettet i augustkonferansen, som igjen danner grunnlaget for statsbudsjettet. Innspillet leveres av både Jernbanedirektoratet og Bane NOR.

<sup>53</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Bane NOR at foretaket på sin side har koordinert disse to leveransene internt og ikke sendt ut ulike signaler.



stegene i porteføljeprioriteringsprosessen.<sup>54</sup> I møtene med virksomhetene har det framkommet at det derfor kan være behov for at det utformes felles retningslinjer for prosessen, som gir en mer uttømmende beskrivelse av hoved- og underaktiviteter, samt beskrivelse av roller og ansvar. KPMGs vurdering er at Jernbanedirektoratet og Bane NOR bør være omforent om de felles retningslinjene og beskrivelsene som utformes. Som en del av arbeidet med retningslinjene og operasjonaliseringen av årshjulet bør Jernbanedirektoratet og Bane NOR, etter KPMGs vurdering, også vurdere hva som kan justeres for å sikre at prosessen for porteføljeprioritering og prosessen for statsbudsjettet blir bedre koordinert<sup>55</sup>.

Av analysen fremkommer det også at rekkefølgen i årshjulet med fordel kan justeres, slik at innspill til porteføljeprioritering legges frem før leveranser av GM-innspill og RFF-innspill til Samferdselsdepartementet. Ved at porteføljeprioriteringen legges frem først vil det etter KPMGs vurdering bli enklere å oppnå en god intern sammenheng mellom det som leveres i de to leveransene til Samferdselsdepartementet.

Det fremgår også at aktørene opplever at det går relativt lang tid fra Bane NOR oversender sitt forslag til porteføljeprioritering, til det endelige forslaget fremlegges for Samferdselsdepartementet. Dette oppleves som utfordrende, ettersom den lange ledetiden kan medføre at prioriteringene har endret seg i mellomtiden. I arbeidsmøtene har det derfor fremkommet et ønske om at Bane NOR sender et oppdatert innspill til porteføljeprioritering før endelig forslag til porteføljeprioritering oversendes til departementet. Et oppdatert innspill vil kunne legge til rette for at prioriteringen som oversendes til departementet kan baseres på mest mulig oppdatert informasjon. Jernbanedirektoratet og Bane NOR er enige om at de to virksomhetene skal samarbeide om porteføljeprioriteringen, og at det er hensiktsmessig at eventuelle endringer i porteføljeprioriteringen reflekteres i budsjettinnspillene. Begge aktørene uttrykker derfor at dette er et hensiktsmessig forslag.

Et annet forbedringsforslag som fremmes i forbindelse med prosessen for porteføljeprioritering er at Jernbanedirektoratet ønsker økt handlingsfrihet til å foreslå endringer i porteføljeprioriteringen mellom GM og RFF. Det skyldes at direktoratet i dag kun har mulighet til å foreslå endret prioritering basert på innspill om kostnadsendringer fra Bane NOR. Dette oppleves som begrensende. Jernbanedirektoratet ønsker derfor også mulighet til å kunne foreslå endret prioritering, dersom direktoratet mottar innspill fra Bane NOR om endringer i andre forhold utover kostnader, som eksempelvis nytte.

I møtene med aktørene etterlyses det også at Samferdselsdepartementet kommuniserer hva prioriteringene i porteføljeprioriteringen skal brukes til av departementet, og hvordan den brukes. Dette vil kunne bidra til at både Jernbanedirektoratet og Bane NOR kan levere et mer formålstjenlig grunnlag til porteføljeprioritering. Aktørene etterlyser også tettere dialog med departementet om prioriteringsforslaget som fremlegges.

En del av utfordringene beskrevet over virker også å skyldes at det ikke er tilstrekkelig klarhet i sammenhengen mellom porteføljeprioriteringen i direktoratet og porteføljestyringen i Bane NOR. Det kan fremstå som at porteføljestyring (inkl. prioritering) har blitt delvis innført i sektoren, på to nivåer, og at det ikke er godt nok definert hvordan de to prosessene skal henge sammen, og hvilke avhengigheter som er mellom prosessene. Det fremmes derfor et forslag om å nærmere vurdere den helhetlige porteføljestyringen i sektoren med fokus på hvilke elementer som er på plass, hvilke elementer som mangler og hvordan de ulike delene av den helhetlige porteføljestyringen henger sammen (basert på sammenligning med god praksis). Det er KPMGs vurdering at også retningslinjene og prosessene for porteføljeprioriteringen og porteføljestyringen bør videreutvikles som ledd i dette arbeidet, så disse er utformet i tråd med god praksis.

### 3.1.1.2 Modenhetskriterier til bruk i prioritering av effektpakker er ikke tydelig definert

Et viktig element i porteføljeprioritering er modenhetsnivået for ulike effektpakker. Det skyldes at formålet med porteføljeprioritering er å rangere hvilke effektpakker som er modne nok til at Bane NOR kan begynne med bygging. Av analysen fremgår det at Jernbanedirektoratet og Bane NOR har ulikt syn på hvor modne effektpakkene bør være før prioritering. Jernbanedirektoratet ønsker at effektpakkene det skal prioriteres mellom har et sammenlignbart modenhetsnivå som gjør det mulig å rangere de ulike effektpakkene. Direktoratet erkjenner imidlertid at det ikke er enkelt å få til i praksis. Det skyldes at effektpakkene har ulik tidshorison og at Bane NOR med en slik tilnærming vil måtte bruke mye ressurser på planlegging av effektpakker med lang tidshorison, samtidig som de planlagte effektpakkene ikke nødvendigvis prioriteres. I tillegg vil estimatene for en modnet effektpakke være ferskvare, noe som medfører at Bane NOR vil måtte gjennomføre replanlegge dersom en nedprioritert effektpakke blir aktuell for prioritering på et senere tidspunkt. Dette skaper utfordringer for Bane NOR, ettersom foretaket opplever at ansatte i dag må bruke unødvendig mye ressurser på modning av effektpakker i forbindelse med porteføljeprioritering. Foretaket mener at modenhetsnivået for en effektpakke er tilstrekkelig dersom effektpakken kan gjennomføres i henhold til aktuelle fremdriftsplaner.

<sup>54</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at en annen sentral forklaring er at det i 2023 ble levert innspill til prioritering til NTP 2025-2036 parallelt med porteføljeprioriteringen. Også Bane NOR trekker dette fram i sine kommentarer til rapportutkastet, og viser samtidig til at 2022 var første år med nytt avtaleregime med Jernbanedirektoratet.

<sup>55</sup> I forbindelse med innhenting av aktørene innspill på rapportutkast kom Bane NOR med følgende innspill: «BN legger opp til en prosess der porteføljeprioritering planlegges gjennomført i forkant av innspillene til GM og RFF»

Utydeligheten knyttet til krav til modenhet medfører også at Jernbanedirektoratet opplever at deres mulighet for porteføljeprioritering er redusert. Bane NOR kan i praksis påvirke hva som kan prioriteres gjennom å styre modenhetsnivået for ulike effektpakker. I den forbindelse trekker direktoratet frem et eksempel knyttet til Trønderbanen der Jernbanedirektoratet og Bane NOR var uenige om hvorvidt effektpakken bør prioriteres. Direktoratet mener da at Bane NOR teoretisk sett kan la være å planlegge effektpakken, for å unngå at den blir prioritert. Ved at effektpakken er umoden vil det være vanskelig å rangere den høyt i porteføljeprioriteringen, og dermed kan Bane NOR i praksis styre porteføljeprioriteringen, ifølge Jernbanedirektoratet.<sup>56</sup>

Som følge av utfordringene nevnt over opplever både Jernbanedirektoratet og Bane NOR at det er behov for at de to aktørene blir enige om hvordan kriterier for modenhet skal benyttes i porteføljeprioriteringen. For at partene skal komme til enighet er det etter KPMGs vurdering viktig at kriteriene medfører tilstrekkelig modenhet for at direktoratet skal oppleve at direktoratet kan prioritere mellom effektpakker, samtidig som det ikke medfører unødvendig ressursbruk for Bane NOR. I gjennomførte møter har det framkommet innspill om at krav til modenhet bør henge sammen med gjennomføringsrisiko og kritikaliteten for effekt for tiltakene i den enkelte effektpakke. Basert på dette bør det etter KPMGs vurdering settes føringer om at prosjektene med størst gjennomføringsrisiko/usikkerhet og størst kritikalitet for effekt i en gitt effektpakke burde være tilnærmet klare for byggestart, mens andre tiltak kan være av lavere modenhet. Det vil dermed ikke være hensiktsmessig å sette krav til samlet modenhet for en effektpakke, ettersom kravet til modenhetsnivå vil avhenge av tiltakene som inngår i den enkelte effektpakke. For enkelte effektpakker, som eksempelvis E15 som inneholder flere store prosjekter med investeringsbeslutning på ulike tidspunkt, kan det imidlertid være hensiktsmessig å dele opp effektpakken i ulike trinn for å forbedre forutsetningene for trinnvist effektuttak. En slik oppdeling vil etter KPMGs vurdering også gjøre det enklere å vurdere effektpakken opp mot andre pakker, ettersom Jernbanedirektoratet enklere kan sette krav til modenhetsnivå. Som en del av tiltaket er det etter KPMGs vurdering sentralt at gjennomføringsrisiko/usikkerhet samt kritikalitet for effekt defineres og at begge aktørene er omforent om definisjonene og tolkningen av begrepene.

### 3.1.2 Delsammendrag

Av analysen fremgår det at det har blitt utarbeidet et årshjul for porteføljeprioriteringsprosessen der enkelte elementer fra statsbudsjettprosessen er inkorporert. Årshjulet har imidlertid ikke blitt etterlevd så langt, noe som delvis virker å skyldes at det ikke foreligger tilstrekkelige beskrivelser av hva som skal inngå i de ulike stegene. Det er derfor behov for utforming av felles retningslinjer for prosessen med mer uttømmende beskrivelser av aktiviteter, samt roller og ansvar. Aktørene bør etter KPMGs vurdering, som en del av arbeidet, vurdere hva som kan justeres for å sikre bedre koordinering av prosessene for porteføljeprioritering og statsbudsjettet.

Fra møtene med aktørene fremgår det også konkrete forslag til justeringer av årshjulet. Det har blitt foreslått at rekkefølgen i årshjulet endres slik at porteføljeprioriteringsinnspill kommer før GM- og RFF-innspill for å bedre koordineringen mellom prosessene for statsbudsjettet og porteføljeprioriteringen. Det har også blitt fremmet et ønske om at Bane NOR kan levere et revidert porteføljeprioriteringsinnspill, ettersom det kan være utfordrende at det går lang tid mellom at Bane NOR sender sitt porteføljeprioriteringsforslag til endelig porteføljeprioriteringsinnspill leveres til Samferdselsdepartementet. I tillegg etterlyses det utvidet handlingsfrihet for Jernbanedirektoratet slik at direktoratet også kan komme med endrede innspill mellom GM og RFF, dersom eksempelvis nytten ved en effektpakke har blitt endret.

Det virker også å foreligge utydeligheter knyttet til sammenhengen mellom porteføljeprioriteringen i direktoratet og porteføljestyringen i Bane NOR. Den helhetlige porteføljestyringen i sektoren bør etter KPMGs vurdering derfor vurderes nærmere, med fokus på hva som er på plass, hva som mangler og sammenhengen mellom de ulike delene (sammenlignet med god praksis). I tillegg etterlyses det tydeligere styringssignaler fra Samferdselsdepartementet knyttet til porteføljeprioriteringsinnspillet som legges frem.

Av analysen har det i tillegg fremkommet at det er utydelighet knyttet til bruken av kriterier for modenhetsnivå for prioritering av effektpakker. Det medfører utfordringer knyttet til prioritering mellom effektpakker for Jernbanedirektoratet, og unødvendig ressursbruk i Bane NOR. Det bør etter KPMGs vurdering derfor settes føringer om at prosjektene med størst gjennomføringsrisiko/usikkerhet og kritikalitet for effekt må være tilnærmet klare for byggestart samtidig som andre tiltak kan være av lavere modenhet. For enkelte effektpakker som inneholder store prosjekter med investeringsbeslutning på ulike tidspunkt kan det også vurderes å dele opp effektpakkene i ulike trinn for å kunne realisere trinnvist effektuttak.

## 3.2 Utfordringer og løsninger knyttet til avtalestyring

I dette delkapittelet oppsummeres KPMGs observasjoner om avtalestyringen mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet. Med avtalestyring siktes det i denne sammenhengen til prosessen for avtaleinngåelse og den

<sup>56</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Bane NOR at utfordringen handler mer om unødvendig ressursbruk grunnet replanlegging, og at effektpakker som er ferdig planlagt ikke kan begynne bygging fordi man må vente på at andre effektpakker må planlegges like langt. Dette vil ifølge Bane NOR føre til at effekter realiseres senere enn det som er strengt tatt nødvendig. Forslaget om at alt skal modnes like mye før beslutning fattes er derfor både fordyrende og forsinkende, ifølge Bane NOR.

operative porteføljestyringen av effektpakkene i Bane NOR, jf. prosesskart i innledningen til kap. 3 for nærmere omtale. Prosessen for avtaleinngåelse er delvis dokumentert i retningslinjen saksbehandling av infrastrukturavtaler<sup>57</sup> og tar for seg arbeidet med avtaler mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. I dette dokumentet framgår det at retningslinjen ikke er ment å endre bestemmelsene i Hovedavtale A1 og A2, men at det skal gi praktisk veiledning for gjennomføring av prosesser beskrevet i Hovedavtalene.

Videre er det nedfelt i retningslinjene at direktoratet skal etablere en avtaleplan (årsplan). Denne planen skal inngå i direktoratets virksomhetsplanlegging og skal si noe om hva som skal bestilles av leveranser fra Bane NOR utover prioriterte effektpakker i nasjonal transportplan (NTP), det vil si A- og B-avtalene. Planen skal ferdigstilles i januar hvert år og skal inneholde informasjon om hvilke utredninger, KVUer eller planleggingsarbeid utover A- og B-serien det skal inngås avtale om, inkl. overordnet beskrivelse, fagområde, avhengigheter og andre kjente forhold som antas av interesse. Hvilket tertial avtalen planlegges inngått i og ønsket frist for leveranse skal også være dokumentert i planen. Avtaleplanen skal oversendes Bane NOR innen 1. februar og foretaket skal vurdere å varsle direktoratet dersom foretaket ikke er i stand til å etablere avtale på oppsatt tidspunkt og levere leveransen på ønsket tidspunkt.

Retningslinjen omhandler avtaletypene som kommer til anvendelse før avtaleforhandlinger, og med et formål om å sikre en tidlig og omforent forståelse av leveranseomfang og tidlig involvering av nøkkelressurser i begge virksomheter. I tillegg skal det legges til rette for effektiv saksbehandling og overholdelse av normtider satt for avtaleinngåelse. Ifølge retningslinjen er det direktoratet som beslutter hvilken avtaletype en leveranse skal formaliseres gjennom. En oppsummerende omtale av avtaletypene følger nedenfor:

- ✓ **Avrop A1 – faglig bistand** – dette er avgrenset til faglig bistand (normalt jernbaneteknisk bistand) i utredninger/KVUer som utføres i direktoratets regi og bistand i direktoratets estimeringsprosesser i forbindelse med utredninger/KVUer som utføres i direktoratets regi. I tillegg skal det gjennomføres usikkerhetsanalyser på vegne av Jernbanedirektoratet, alternativt at Bane NOR stiller med fagressurser til analyser direktoratet gjennomfører i egen regi.
- ✓ **Avrop A1 – utredninger/delutredninger** – denne avtaletypen benyttes ved leveranse av utredninger og ev. planarbeider før bestemmelser i plan- og bygningsloven kommer til anvendelse.
- ✓ **Avrop A2 – C-serien** – som omtalt i kapittel 1.4 gjelder avtaletypen planlegging og bygging av ny eller endret infrastruktur som ikke er prioritert i den til enhver tid gjeldende NTP. Planlegging og bygging som er prioritert i NTP inngår i A- og B-serien.

Når det gjelder forhandlinger om nye effektpakker i A- og B-serien etablerer Jernbanedirektoratet og Bane NOR egen prosess og plan når NTP er fremlagt.

Den operative porteføljestyringen i Bane NOR omhandler kort oppsummert de interne prioriteringene som finner sted i foretaket både før og etter at signeringen av effektpakkeavtalene med direktoratet er gjennomført. Utvikling og beslutning av infrastrukturkonsept, samt planlegging og utarbeidelse av gjennomføringsstrategi skjer før fastprisavtalen inngås, der fastprisavtalen er overgangen fra en B- til A-avtale. Når det gjelder C-avtaler, arbeider typisk Bane NOR disse frem til kommunedelplan/fastsatt planprogram for reguleringsplan. Risikovarsler og endringsmeldinger kan sendes ved behov helt fra starten av utviklingen av infrastrukturkonsept og til ferdigstillingen av tiltakene. I både planleggings- og gjennomføringsfasen rapporterer Bane NOR til direktoratet tertialvis. Når tiltakene er ferdigstilt er infrastrukturen lagt til rette for effektuttak.

### 3.2.1.1 Dagens avtaleinngåelsesprosess oppleves som for tidkrevende, og retningslinjene for avtaler er foreløpig ikke dekkende, og etterleves ikke i tilstrekkelig grad etter intensjonen

Slik det praktiseres i dag og gjengitt i prosesskartet i innledningen til kap. 3 og i retningslinjens punkt 2.3.1 til 2.4.9 kan prosessen for avtaleinngåelse grovt sett deles inn i fire hovedsteg (steg 5-9 i prosesskartet). Prosessteg nummer 5 går ut på at direktoratet oversender leveransegrunnlaget til Bane NOR. Deretter vurderer og beslutter foretaket eventuelt møtebehov og berammer disse møtene. På bakgrunn av oversendt grunnlag utarbeides første avtaleutkast av Jernbanedirektoratet. Bane NOR tar stilling til såkalte «Showstoppere»<sup>58</sup>. Foretaket returnerer avtaleutkastet med foretakets eventuelle kommentarer og innspill (jf. prosessteg nummer 6). Videre gjennomgår partene ev. endret utkast til avtale som følge av Bane NORs kommentarer og det avholdes forhandlingsmøter. I etterkant av dette oversendes oppdatert avtaleutkast til Bane NOR. Avslutningsvis avklarer partene om avtalen er omforent, avtalen signeres og oppstartmøte gjennomføres, dersom partene vurderer det som formålstjenlig.

<sup>57</sup> Kilde: Retningslinje for saksbehandling infrastrukturavtaler. Jernbanedirektoratet/Bane NOR, 2023

<sup>58</sup> Showstoppere er forhold som innehar risiko for at det vil være krevende å komme til enighet og/eller innehar potensiale for at normtider ikke kan overholdes.

Dagens avtaleinngåelsesprosess, omtalt over, oppleves som komplisert og tidkrevende av både Jernbanedirektoratet og Bane NOR.<sup>59</sup> Forståelsen av avtalenes innhold hos aktørene er ikke god nok, noe som delvis begrunnes med at opplæringen og informasjonsdelingen om prosessene som omfattes ikke har vært god nok internt i virksomhetene. Et eksempel som illustrer utfordringen er at Jernbanedirektoratet opplever at det tidvis utfordres på momenter i avtalene som på forhånd er bestemt ikke er til forhandling.

Utover dette er det utarbeidet felles retningslinjer som ikke er kommunisert ut til alle involverte på en tilstrekkelig måte. I denne sammenhengen er aktørene enige om at det i dag er manglede etterlevelse av retningslinjene. Dette underbygges blant annet med at det foreløpig ikke har blitt etablert en avtaleplan (jf. punkt 2.2. i retningslinjen vedrørende utarbeidelse av avtaleplan).<sup>60</sup> Som omtalt over skal denne planen dokumentere hva som skal bestilles av leveranser fra Bane NOR utover prioriterte effektpakker i NTP (A- og B-avtalene). I dag er det slik at denne planen ikke utarbeides, noe som også vanskeliggjør overgangen mellom de ulike avtaletypene. Jernbanedirektoratet har imidlertid ambisjon om å etablere en avtaleplan for 2024. Behovet for avtaler/avrop med Bane NOR skal ifølge direktoratet utledes av direktoratets virksomhetsplan. Avtaleplanen for 2024 forventes ifølge direktoratet å være etablert ved utgangen av mars 2024, grunnet endringer i prosess for utarbeidelse av virksomhetsplanen.

For å møte utfordringene beskrevet over bør det legges arbeid ned i å etablere dekkende og fullstendige felles retningslinjer, og det bør deretter gjennomføres i opplæring i retningslinjene til alle involverte. I tillegg må aktørene beskrive, formalisere og effektivisere sine "interne innspillsrunder" på avtaleutkastene, inkludert sette krav til hvilke roller som skal involveres til hvilke tider, slik at avtaletekst blir operasjonalisert på tiltenkt måte i planlegging. Det er også et behov for tydeliggjøring av hvor bokstavelig innholdet i avtalene skal tolkes (veiledende eller kravsettende). Videre må Jernbanedirektoratet etablere en avtaleplan, og deretter må Bane NOR operasjonalisere denne og integrere oppfølgingen av den i egen virksomhetsstyring (knyttet opp mot økonomi og ressursbruk). I tillegg må etterlevelsen av retningslinjene følges opp.

### 3.2.1.2 Innretning av avtaleregimet medfører utilsiktede konsekvenser

Vår analyse viser at det med dagens avtaleoppsett forekommer at tiltak som i utgangspunktet er planlagt inkludert i senere tilbudsforbedringer også vil kunne løse mer kortsiktige utfordringer (og ha effekt på eksisterende togtilbud, dersom tiltakene bygges tidligere enn først planlagt). På denne bakgrunnen ønsker Bane NOR et større handlingsrom til å prioritere disse tiltakene, og ikke være låst til at tiltakene opprinnelig er kategorisert i B- eller C-avtaler. Dette tyder på at det ikke er tilstrekkelig vurdert utilsiktede konsekvenser for effektivitet og gjennomføringsevne av effektpakkereregimet slik det er i dag, og at det er behov for tilpasninger. For å møte denne utfordringen har det i de felles arbeidsmøtene med Jernbanedirektoratet og Bane NOR blitt referert til at det er igangsatt et arbeid, som skal bidra til å legge til rette for at denne type tiltak<sup>61</sup> kan gjennomføres raskere enn dagens system og praksis legger opp til.<sup>62</sup>

Analysen viser også at det å styre effektpakker utfordres av spørsmål fra politikere om muligheter for å kutte budsjett for enkelttiltak i forbindelse med GM og RFF. Kutt av enkelttiltak kan få konsekvenser for det samlede effektuttaket på grunn av gjensidige avhengigheter mellom tiltak. På bakgrunn av dette anser aktørene det som viktig at styringssignalene som gis av Samferdselsdepartementet i forbindelse med arbeidet knyttet til statsbudsjettet (GM og RFF) er i tråd med

<sup>59</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Bane NOR at den største utfordringen for Bane NOR nok har vært at foretaket ikke har hatt nok riktig kompetanse til å styre dette arbeidet.

<sup>60</sup> Jernbanedirektoratet gir i skriftlige innspill til KPMG uttrykk for at omfanget av behovet for nye avtaler/avrop i 2022-2023 har vært svært lavt. Majoriteten av avtaler som ble inngått med Bane NOR i 2023 var knyttet til utredninger (avrop A1) og planlegging (porteføljeutvikling, NTP). Siden omfanget var lavt vurderte Jernbanedirektoratet at det ikke var behov for å etablere en egen avtaleplan for 2023. Jernbanedirektoratet opplyser videre om at også effektpakkene som skal inngå i A- og B-serien vil gjennomgås og oppdateres ifbm. fremleggelsen av NTP 2025-2036 våren 2024. Direktoratets tilbudsbok, som er en beskrivelse av det planlagte togtilbudet som følger av NTP (effekter og forutsetninger), vil ifølge direktoratet bli oppdatert som en del av dette arbeidet. Tilbudsboken synliggjør også materiellbehov i effektpakkene. Ifølge direktoratet vil eventuelle endringer i Bane NORs effektpakkeavtaler, som følge av avhengigheter med andre innsatsfaktorer, bli ivare tatt gjennom denne oppdateringen. Når det gjelder prioritering av avrop innenfor utredninger og C-avtaler vil direktoratet gjennom virksomhetsplan, årlig tildelingsbrev og eventuelle supplerende tildelingsbrev identifisere hvilke leveranser direktoratet trenger fra Bane NOR for å kunne ivareta prioriterte leveranser.

<sup>61</sup> I arbeidsmøtene har det videre blitt referert til at det konkret jobbes med å vurdere å f.eks. samle «tiltaksplan for bedret driftsstabilitet» i en effektpakke. Jernbanedirektoratet skal ha informert Samferdselsdepartementet om at direktoratet skal komme tilbake til dette i RFF-innspillet.

<sup>62</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at direktoratet ikke ønsker at Bane NOR skal kunne «plukke» enkelttiltak som først er nødvendige for effektpakker som ikke er prioritert for oppstart (direktoratet presiserer at det er uenig i en løsning på utfordringen som legger til rette for dette). Jernbanedirektoratet mener at det da er risiko for at offentlige midler disponeres til tiltak som ikke gir effekt, og at det dessuten vil legges opp til at Bane NOR skal kunne sette i gang tiltak etter eget ønske og uten avtale med Jernbanedirektoratet. Dette vil ifølge Jernbanedirektoratet undergrave hele styrings- og avtalesystemet. KPMG bemerker at det viktigste er at Jernbanedirektoratet og Bane NOR finner en løsning på utfordringen, slik at tilbudsforbedringer kan realiseres raskere og i tråd med kundenes forventninger. KPMG konstaterer at et løsningsforslag må konkretiseres nærmere i dialog mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR.

effektpakkekonseptet. Styringssignaler i tråd med valgt konsept innebærer at departementet ber Jernbanedirektoratet og Bane NOR ut fra en helhetsvurdering komme med innspill til hva som bør kuttes gitt denne bestillingen.

### 3.2.1.3 Håndteringen av risikovarsler må forbedres og det behov for å avklare innhold/kvalitet og behandlingen av endringsmeldinger

I vår analyse framkommer det at det er etablert et system for at Bane NOR kan sende risikovarsler til direktoratet, men ikke etablert et system for å trekke risikoer når risikoen er redusert til akseptabelt nivå. Det skal imidlertid etableres retningslinjer for å trekke risikoer i forbindelse med Jernbanedirektoratets arbeid med å etablere et helhetlig risikostyringssystem for jernbanesektoren.

Tidligere rapporter har blant annet vist at Bane NORs risikostyring ikke har vært godt nok rigget.<sup>63</sup> Et symptom på at foretakets risikostyring har behov for forbedring er at direktoratet opplever å få risikovarsler for sent, det vil si at varselet viser til risiko som allerede har inntruffet. Dette er blant annet belyst i den eksterne gjennomgangen av driftsstansen på Follobanen, hvor det framkommer at sentrale risikoer i prosjektet ikke ble formidlet på et tidlig nok tidspunkt.

Vår analyse viser videre at det ikke er definert tydelige nok krav til innhold, kvalitet og prosess i håndtering og oppfølging av endringsmeldinger. Behandlingen av endringsmeldinger kan som en konsekvens av dette ta mer tid enn hensiktsmessig. I forlengelsen av dette argumenterer Jernbanedirektoratet med at det er vanskelig å definere hvor lang tid direktoratet skal bruke på å behandle en endringsmelding, fordi direktoratet er avhengig av kvalitet i leveranse fra Bane NOR. For Bane NOR medfører lang behandlingstid av endringsmeldinger eksempelvis uønsket fremdrift i pågående prosjekter, samt at ressurser som kunne vært benyttet til andre oppgaver som konsekvens blir bundet opp. Det er likevel viktig å påpeke at aktørene er omforent om at håndteringen av endringsmeldinger har et forbedringspotensial slik det i dag.

Det er KPMGs vurdering at risikostyringen i sektoren må gjennomføres på en mer systematisk måte enn i dag for å løse nevnte utfordringer. Risikostyring skal gi verdi, og blant annet bidra til at sannsynligheten for uønskede hendelser reduseres. Metoden for gjennomføring av risikostyring må derfor videreutvikles i arbeidet med det helhetlige risikostyringssystemet Jernbanedirektoratet innfører (føringene blir utarbeidet i samarbeid med Bane NOR). Dette vil blant annet innebære at Bane NORs ledelse sikrer at det legges ned grundig arbeid i risikovurderinger og tiltaksidentifikasjon, implementering og tidlig rapportering for store infrastrukturprosjekter.

Når det gjelder tiltak knyttet til utfordringen med endringsmeldinger har KPMG sammen med aktørene kommet fram til at Jernbanedirektoratet og Bane NOR i fellesskap må definere hvilken informasjon direktoratet trenger i behandlingen av endringsmeldinger, og konsekvenser for foretaket om endringsmeldinger ikke blir behandlet. I tillegg må føringene i retningslinjen med hensyn til oppfølging av endringsmeldinger etterleves av aktørene, og etterlevelsen må følges opp.

### 3.2.1.4 Innretningen av dagens porteføljestyring i Bane NOR gir risiko for sub-optimale løsninger

Bane NOR har selv identifisert flere utfordringer med porteføljestyringen i foretaket, blant annet omtalt i foretakets konsernrevisjoner.<sup>64</sup> Det har blant annet framkommet at kompetanse og ansvar innen porteføljestyring har vært spredt på ulike enheter, noe som kan ha medført at helhetsoversikt og strategisk tilnærming til porteføljestyring i konsernet har vært utfordrende å få til. Utydelige grensesnitt mellom rollen som prosjekteier og delporteføljeeier fremheves som en særlig utfordring. I tillegg kommer det frem at det i noen grad har vært mangel på proaktivitet i organisasjonen med hensyn til å ta eierskap til å sette seg inn i nye roller og innføre nye arbeidsprosesser.

I tillegg har det vært mangel på kvalitetssikret, oppdatert og sammenstilt styringsinformasjon og beslutningsunderlag som kunne lagt til rette for fortløpende prioritering av porteføljen av effektpakker. Håndteringen av styringsinformasjon har vært Excel-basert med manuell sammenstilling av tallunderlag og manglende input av data til beregninger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det har også framkommet at det har vært manglende rutiner for kontroll på, og derav kvalitetssikring av data i exceloversikten.<sup>65</sup>

Videre betegnes dagens porteføljestyring som en «Delporteføljemodell». Denne kjennetegnes av enkeltvis optimalisering av effektpakker i ulike mottaksteam, samt at flere mottaksteam jobber i parallell med ressurser fra divisjonene. I tillegg har flere mindre porteføljer i divisjonene egen porteføljestyringsfunksjon.<sup>66</sup> Oppsummert er ikke dagens porteføljestyringsregime godt nok tilpasset jernbanens egenart eller beste praksis, og dette fører videre til følgende utfordringer:

<sup>63</sup> Kilde: Ekstern gjennomgang av driftsstans på Follobanen. Implement Consulting Group, 2023.

<sup>64</sup> Kilde: 230522 Konsernrevisjon 2022 og 2023.

<sup>65</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet viser Bane NOR til at dette avsnittet er avledet fra internrevisjon fra 2022, og følgelig ikke oppdatert i henhold til status for 2024.

<sup>66</sup> Kilde: Saksfremlegget «Videreutvikling av porteføljestyring» av 27. november 2023, Bane NOR.



- ✓ *Sub-optimalisering*: Sub-optimalisering av effektpakker kan lede til at feil prosjekter utvikles og gjennomføres<sup>67</sup>
- ✓ *Mottaksteam*: Variasjon i kvalitet på leveranser fra mottaksteam<sup>68</sup>
- ✓ *Samhandling*: Uklare grensesnitt og ansvarsområder i delporteføljemodellen<sup>69</sup>
- ✓ *Styring*: Uklart målhierarki og uklare prioriteringskriterier for porteføljestyringen<sup>70</sup>
- ✓ *Effektpakkemodell*: Effektpakkemodellen har i praksis ført til for mange effektpakkeavtaler<sup>71</sup>
- ✓ *Handlingsrom*: Prosess for flytting av finansielle midler mellom effektpakker er uklart<sup>72</sup>

Bane NOR har igangsatt et omfattende arbeid med videreutvikling av porteføljestyringen i foretaket, slik at den i større grad skal fungere i henhold til et anerkjent rammeverk for porteføljestyring (se faktaboks 1, nedenfor). I denne sammenhengen framhever foretaket at en suksessfaktor for å få til porteføljestyring av effektpakkene er god håndtering av kompleksiteten på tvers av effektpakker og banestrekninger. Forbedringen av porteføljestyringen skal bestå av:

- ✓ Det utarbeides strekningsvise infrastrukturkonsept som ivaretar helheten i jernbanenettet, herunder både effektpakkene og grensesnittene mellom dem.
- ✓ Tydeligere roller og ansvar med faste møtearenaer for koordinering og håndtering av målkonflikter.
- ✓ Innføring av et overordnet rammeverk for porteføljestyring basert på beste praksis (MOP) som grunnlag for vellykket styring av porteføljen.

Videre innføres det et årshjul for porteføljestyringen (jf. vedlegg 5.4 – fremstillingen av Bane NORs årshjul for porteføljestyring). I denne sammenhengen argumenter Bane NOR for at porteføljestyringen henger uløselig sammen med innspill til statsbudsjett grunnlagsmateriale (n-2, GM), rammefordelingsforslag (n-1, RFF), Bane NORs interne årsbudsjett og den årlige porteføljeprioriteringen i foretaket (inkludert foretakets innspill til porteføljeprioriteringen mellom effektpakker). For å sikre at porteføljeprioriteringen henger bedre sammen med de ovennevnte prosessene, samt at foretaket arbeider på en effektiv måte, anbefales det at det gjennomføres to store porteføljegjennomganger i foretaket årlig. Det planlegges at gjennomgangen skal foregå i to trinn:

- ✓ Trinn 1 omtales som «*Prioritering av porteføljen*» og trinnet innebærer at foretakets porteføljestyre prioriterer (rangerer) innholdet i porteføljen fra viktigst til minst viktig. Denne prioriteringen vil både danne grunnlag for porteføljeplanen og sende tydelige/enhetlige styringssignaler til bruk ved målkonflikter i porteføljeleveransen (f.eks. begrensninger i ressurstilgang). Output fra trinnet vil også være Bane NORs offisielle porteføljeprioritering som sendes Jernbanedirektoratet og Samferdselsdepartementet årlig.
- ✓ Trinn 2 går ut på «*Beslutte porteføljeplanen*» og trinnet innebærer at porteføljen planlegges ut i tid basert på begrensende faktorer (ressurser, finansiering, sporbrudd etc.) og at prosjekter/effekter anbefales valgt bort. Output fra trinnet vil både være årsbudsjett, innspill til statsbudsjett og en «porteføljeplan».<sup>73</sup>

Leveranse fra disse gjennomgangene er den nevnte porteføljeplanen. Denne planen er et dokument som sammenfatter planlagt fremdrift i porteføljen, viktige leveranser fremover, finansieringsbehov, viktigste risikoer og tiltak, samt en oversikt over kritisk ressursbehov. I øvrige måneder av porteføljestyringen gjennomføres det overvåkning, avvikshåndtering og behandling av beslutningspunkter.

<sup>67</sup> KPMG har forstått det som at dagens modell for porteføljestyringsregime ikke i tilstrekkelig grad legger opp til å se effektpakker på samme banestrekning i sammenheng, og at dette kan lede til sub-optimalisering.

<sup>68</sup> Mottaksteamene har blant annet ansvar for å vurdere hvilke tiltak som er mest lønnsomme å gjennomføre.

<sup>69</sup> Gjelder blant annet grensesnitt mellom prosjekteier og delporteføljeeier, som nevnt tidligere.

<sup>70</sup> KPMG henviser Samferdselsdepartementet til Bane NOR for mer informasjon om dette.

<sup>71</sup> KPMG henviser Samferdselsdepartementet til Bane NOR for mer informasjon om dette.

<sup>72</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet viser Bane NOR til at dette punktet er klarert ut/ikke lenger uklart.

<sup>73</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at produksjonsplanen som Bane NOR skal utarbeide årlig (jf. Samferdselsdepartementets oppdragsbrev til Bane NOR for 2024) bør inngå under punktet «Beslutte porteføljeplan».

### Faktaboks 1: Beskrivelse av "Management of Portfolios (MOP)"<sup>74</sup>.

MOP, som står for "Management of Portfolios", er et rammeverk for å styre flere pågående prosjekter/initiativer. Porteføljestyring dreier seg om å identifisere, prioritere og iverksette virksomhetens prosjekter og programmer, samt følge opp leveransene<sup>75</sup>. Målet med MOP er å etablere en sterke kobling mellom alle pågående prosjekter/initiativer med overordnede målene i en virksomhet, samtidig som det maksimerer verdi og minimerer risiko.

MOP består av flere viktige prosesser som muliggjør effektiv porteføljestyring, og inkluderer følgende steg:

1. **Strategisk kobling:** MOP-rammeverkets første steg er å forstå organisasjonens overordnede mål. Dette innebærer å gjennomgå virksomhetens strategi og mål og en vurdering av i hvilken grad prosjekter og initiativer understøtter målene. Dersom det er avvik bør disse tettes før steg 2.
2. **Portefølje definisjon:** Når prosjekter og initiativer er identifisert, grupperes de i porteføljer basert på deres strategiske innretning. Dette lar virksomheten styre flere porteføljer med forskjellige mål og prioriteringer.
3. **Porteføljestyring:** Neste trinn er å styre disse porteføljene, som innebærer å bestemme ressursene som kreves for å levere dem, etablere styringsstrukturer og prioritere initiativer for å maksimere verdi. MOP inkluderer også prosesser for å overvåke og måle ytelsen til hver portefølje. Dette lar organisasjonen identifisere områder for forbedring, justere prioriteringene og ta informerte beslutninger om fremtidige initiativer.
4. **Porteføljegjennomgang:** Regelmessige gjennomganger av porteføljen er avgjørende for å sikre at hver portefølje er tilstrekkelig koblet til organisasjonens mål og gir maksimal verdi. Dette inkluderer overvåking, rapportering og gjennomgang av porteføljepfølging mot forhåndsdefinerte mål og mål.

#### 3.2.1.5 Manglende transparens og informasjonsdeling

I analysen har det framkommet at Bane NOR ikke fullt ut forstår grunnlaget for C-avtalene foretaket får per i dag, og at foretaket ikke har fått tilgang til vedlegg til avtaleutkastene fra Jernbanedirektoratet. Det faktumet at foretaket ikke har tilgang til oppdatert versjon av tilbudsboka (et av vedleggene) gir risiko for at midler brukes på feil måte. Bane NOR skal videre eksempelvis sikre tilstrekkelig hensettingskapasitet, men har per i dag ikke informasjon om hvor mange tog som skal betjenes.

Virksomhetene har allerede igangsatt flere tiltak som vil kunne håndtere utfordringen, herunder at Jernbanedirektoratet planlegger å legge til rette for deling av oppdaterte vedlegg, inkludert tilbudsbok, med Bane NOR. Videre er direktoratet også i gang med å legge til rette for informasjonsdeling vedrørende antall tog med Bane NOR, men løsningen er foreløpig ikke konkretisert.

### 3.2.2 Delsammendrag

Analysen har vist at avtaleinngåelsesprosessen oppleves som tidkrevende. Dette underbygges med at opplæringen og informasjonsdelingen internt i virksomhetene ikke har vært god nok, og følgelig har heller ikke forståelsene av avtalene vært god nok. Det er utarbeidet felles retningslinjer som ikke er kommunisert ut til alle involverte på en tilstrekkelig måte. Aktørene er enige om at det i dag er manglete etterlevelse av retningslinjene. Videre er krav til innhold/kvalitet i endringsmeldinger heller ikke tydelig beskrevet i retningslinjene. Det bør etter KPMGS vurdering derfor legges arbeid ned i å etablere dekkende og fullstendige felles retningslinjer, og deretter gjennomføres opplæring i retningslinjene til alle involverte. Virksomhetsinterne prosesser i begge virksomheter må videre bygge om under de oppdaterte retningslinjene.

Med dagens avtaleoppsett forekommer det at tiltak som i utgangspunktet er planlagt inkludert i senere tilbudsforbedringer også vil kunne løse mer kortsiktige utfordringer (og ha effekt på eksisterende togtilbud, dersom tiltakene bygges tidligere enn først planlagt). På denne bakgrunnen ønsker Bane NOR et større handlingsrom til å prioritere disse tiltakene, og ikke være låst til at tiltakene er plassert i B- eller C-avtaler. For å møte denne utfordringen har Jernbanedirektoratet og Bane NOR igangsatt et arbeid, som skal bidra til å legge til rette for at denne type tiltak kan gjennomføres raskere enn dagens system og praksis legger opp til.

Det er etablert et system for at Bane NOR kan sende risikovarsler til direktoratet, men foreløpig ikke etablert system for å trekke risikoer når risikoen er redusert til akseptabelt nivå (Jernbanedirektoratet har imidlertid planer om å etablere retningslinjer som dekker trekking av risiko). Utover dette opplever direktoratet på sin side at direktoratet får risikovarsler for sent, det vil si at varselet viser til risiko som allerede har inntruffet. Det er videre ikke definert krav til innhold, kvalitet og prosess i endringsmeldinger. Behandlingen av endringsmeldinger kan som en konsekvens av dette ta mer tid enn hensiktsmessig.

For å forbedre risikostyringen i sektoren er det KPMGs vurdering at metoden for gjennomføring av risikostyring må videreutvikles i tråd med føringene som vil følge av det helhetlige risikostyringssystemet Jernbanedirektoratet innfører

<sup>74</sup> [MoP Portfolio Management Certification | Axelos](#)

<sup>75</sup> [Porteføljestyling | Digdir](#)

(føringene blir utarbeidet i samarbeid med Bane NOR). Når det gjelder tiltak knyttet til utfordringen med endringsmeldinger har KPMG sammen med aktørene kommet fram til at Jernbanedirektoratet og Bane NOR i fellesskap må definere hvilken informasjon direktoratet trenger i behandlingen av endringsmeldinger, og konsekvenser for foretaket om endringsmeldinger ikke blir behandlet. I tillegg må føringene i retningslinjen med hensyn til oppfølging av endringsmeldinger etterleves av aktørene, og etterlevelsen må følges opp.

Dagens porteføljestyling i Bane NOR karakteriseres som en «delporteføljemodell» og kjennetegnes av følgende hovedutfordringer; enkeltvis optimalisering av effektpakker i ulike mottaksteam, flere mottaksteam som jobber i parallell, med ressurser fra divisjonene, samt flere mindre porteføljer i divisjonene med egen porteføljestyingsfunksjon. Samlet gir dette risiko for sub-optimale løsninger. Når det gjelder tiltak er Bane NOR godt i gang med videreutvikling av porteføljestylingen, slik at den i større grad enn i dag er i henhold til et anerkjent rammeverk for porteføljestyling. I denne sammenhengen framhever foretaket at en suksessfaktor for å få til porteføljestyling av effektpakkene er god håndtering av kompleksiteten på tvers av effektpakker og banestrekninger.

### 3.3 Generelle utfordringer og løsninger

Gjennom analysen har KPMG gjort noen observasjoner som ikke kan knyttes direkte til enten porteføljestyling (inkludert porteføljeprioritering) eller avtalestyring alene, men som fortsatt har påvirkning på de aktuelle prosessene. Disse observasjonene adresseres i dette delkapittelet. KPMG vil i det følgende diskutere de observerte utfordringene, samt aktuelle forbedringstiltak.

#### 3.3.1.1 Behov for å tydeliggjøre informasjonsbehov og informasjonsdeling

I jernbaneforskriften § 1-6 første ledd framgår det at Jernbanedirektoratet skal ivareta den strategiske og helhetlige koordineringen og planleggingen av jernbanesektoren, og at direktoratet skal utøve sine oppgaver gjennom avtaler, som myndighetsorgan og som fagorgan.<sup>76</sup> KPMGs observasjoner viser at det ikke er tydeliggjort hvilken informasjon Jernbanedirektoratet trenger og skal ha fra Bane NOR for ivareta sin definerte sektorrolle når det gjelder tilbudsutvikling, samt i avtalestyringen (eks. om modenheitskriteriene som gjelder i porteføljeprioriteringen).<sup>77</sup> Analysen viser samtidig at Bane NOR ikke har fått tilgang til informasjon foretaket trenger fra direktoratet for å levere i henhold til sin rolle (eksempelvis gjelder dette avtalevedlegg, som tilbudsboka). Våre observasjoner peker i retning av at det er behov for større grad av transparens og forbedret informasjonsdeling mellom de to virksomhetene.

Det er enighet hos begge aktører om at informasjonsutveksling er utfordrende. KPMGs vurdering er derfor at hoved- og underkategorier av dokumentasjonsbehov må kartlegges. I tillegg må begge aktører i fellesskap definere hvordan informasjonen skal benyttes og hvorfor informasjonsdelingen er nødvendig, for å finne frem til en relevant arbeidsdeling og et relevant detaljnivå for informasjonsflyten. Det fremheves at også hvordan informasjonen skal deles må defineres tydeligere. Det må blant annet gjennomføres en gjennomgang av systemtilganger med mål om at tilgangen til informasjon forbeholdes kvalifisert personell. Det er spesielt avgjørende å finne et hensiktsmessig informasjonsnivå, da høy grad av informasjonsdeling etter KPMGs vurdering kan føre til uhensiktsmessig ressursbruk hos begge aktører. Det understrekes at informasjonsdelingen må være både presis og relevant, samt til relevant personell.

I forbindelse med avklaring av informasjonsbehov må det etter KPMGs vurdering videre avklares hvor detaljert Jernbanedirektoratet skal gå inn i leveransene fra Bane NOR, og hvor mye direktoratet skal mene om leveransene. I forlengelse av dette må det også defineres hvor mye frihet Bane NOR skal ha.<sup>78</sup> Det foreligger en gjensidig avhengighet mellom aktørene som er avgjørende for å nå de sektorpolitiske målene for den norske jernbanen, og det er viktig at disse avhengighetene tydelig beskrives og forankres, slik at det tilrettelegges for best mulig samarbeidskultur og effektiv ressursbruk.

#### 3.3.1.2 Manglende samordning av informasjon mellom Jernbanedirektoratet, Bane NOR og Samferdselsdepartementet

I de felles arbeidsmøtene med Jernbanedirektoratet og Bane NOR har de to virksomhetene vist til at det er for lite samordning av informasjon som går mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR, både når det gjelder innhold og tidspunkt. Det trekkes frem at det er mange ulike prosesser som går parallelt, hvilket gjør det utfordrende å henge med på alt. Deler av informasjonen Bane NOR skal sende til departementet, skal også sendes til direktoratet, men på et tidligere tidspunkt. I tillegg foreligger det også informasjon som skal gå direkte fra Bane NOR til

<sup>76</sup> [Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. \(jernbaneforskriften\) - Lovdata](#)

<sup>77</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Bane NOR at det er imidlertid gjort flere tiltak for å forbedre informasjonsdelingen om planlagte infrastrukturforbedringer, blant annet gjennom arbeidet med midlertidig infrastrukturmodell og deling av infrastrukturkonsepter.

<sup>78</sup> Jernbanedirektoratet og Bane NOR har i felles arbeidsmøte gitt uttrykk for at det i denne sammenhengen også er relevant å gjennomgå arbeidsfordeling, arbeidsprosesser og arbeidsverktøy mellom de to virksomhetene. Dette gjelder særlig definering av tiltaksbehov knyttet til fremtidig tilbudsutvikling.

departementet, som direktoratet ønskes orientert om.<sup>79</sup> Bane NOR gir uttrykk for det at direktoratet og departementet søker samme informasjon kan føre til dobbeltrappering, når både direktoratet og departementet søker samme informasjon. Samferdselsdepartementet trekker frem at all rapportering i henhold til departementets styringskalender for 2024 kan gjenbrukes av Jernbanedirektoratet, og departementet har allerede tilpasset kalenderen så mye som mulig til direktoratets behov. Jernbanedirektoratet og Bane NOR bør ifølge departementet vurdere egne styringskalendere tilpasset departementets, samt sikre at rapporteringsbyrden for foretaket ikke blir for stor. Samtidig må Bane NOR erkjenne at direktoratet har et informasjonsbehov og at det er opp til direktoratet selv å definere type informasjon og hyppighet som er nødvendig, utover hva som følger av departementets rapporteringskrav.

Det bør etter KPMGs vurdering gjennomføres et arbeid for å videreutvikle klare retningslinjer som får de parallelle prosessene til å henge tettere sammen, der spesielt porteføljeprioriteringsprosessen bør samkjøres med budsjettprosessen. Videre bør det utarbeides et årshjul der informasjon og tidspunkt samkjøres og omfatter alle parallelle prosesser, inkludert NTP-, budsjett- og porteføljeprioriteringsprosessen. KPMG anbefaler at det utarbeides tydeligere rutiner for å sikre at informasjon viderefremmes i nødvendige kanaler og til rett personell.

### 3.3.1.3 Ikke god nok møtekoordinering mellom aktørene, og for lite fokus på effektivisering og verdiskapning

Det fremkommer av analysen at det ikke er tilstrekkelig definert hvilke møter Jernbanedirektoratet og Bane NOR behøver sammen for å levere på sine oppdrag og dermed skape verdi for sektoren. Det er utfordrende at det er for liten grad av koordinering i sektoren der de mest sentrale aktørene i jernbanesektoren er samlet rundt samme bord, og at det er for lite fokus på effektivitet i prosessene.

Det må etter KPMGs vurdering identifiseres i hvilke sammenhenger det bør etableres felles møtepunkter og formål, med sikte på effektivisering av felles prosesser og felles verdiskapning. Dette tiltaket er igangsatt av aktørene, da de er i gang med et kartleggingsarbeid av sine møtefora.

## 3.3.2 Delsammendrag

Det er ikke tilstrekkelig avklart hvilken informasjon aktørene trenger fra hverandre og det må etter KPMGs vurdering utarbeides klare retningslinjer for hvilken informasjon som skal deles, samt for hvordan informasjonen skal benyttes og deles. I tillegg må informasjonen som deles være relevant og presis, da større mengder informasjon er ressurskrevende å følge opp. Videre er det for liten grad av samordning av informasjon som går mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR, både vedrørende innhold og tidspunkt. Jernbanedirektoratet og Bane NOR bør etter KPMGs vurdering tilpasse sine styringskalendre til departementets, samt sikre at rapporteringsbyrden for foretaket ikke blir for stor.

<sup>79</sup> KPMG henviser departementet til Jernbanedirektoratet og Bane NOR for å få mer informasjon om dette. KPMGs inntrykk er at mye av dette kan løses ved at Jernbanedirektoratet og Bane NOR tilpasser sine styringskalendre til departementets.

# 4. Anbefalinger og veikart for tiltaksgjennomføring

## 4.1 Innledning

I det foregående kapittelet har vi presentert de forbedringsområdene innen avtalestyring og porteføljestyling som har blitt trukket frem som mest sentrale i arbeidsmøtene vi har hatt sammen med Jernbanedirektoratet og Bane NOR, med tilhørende forslag til løsninger. Nedenfor har vi oppsummert hovedtrekkene, samt aktørenes og KPMGs vurderinger av hva som er hovedutfordringer/forbedringsområder, mulige løsninger/tiltak og forventede effekter. Dette er strukturert etter følgende 7 tiltakskategorier:

1. Etablering og innføring av helhetlig rammeverk – «fra idé til realisert effekt»
2. Videreutvikling av helhetlig porteføljestyling i sektoren
3. Avklare modenetskriteriene som skal gjelde i porteføljeprioriteringen
4. Videreutvikling av retningslinjer i avtalestyringen, og innføring av oppdaterte retningslinjer
5. Kartlegging av informasjonsbehov og tilgang
6. Videreutvikling av risikostyring
7. Snarlig gjennomføring av tiltak med effekt på eksisterende togtilbud, som opprinnelig var planlagt gjennomført på et senere tidspunkt

## 4.2 Tiltakskategori 1: Etablering og innføring av helhetlig rammeverk – «fra idé til realisert effekt»

### 4.2.1 Beskrivelse av forbedringsområde

- Aktørene i jernbanesektoren har felles interesse av at investeringene i sektoren skal bidra til et forbedret togtilbud.
- Porteføljeprioriteringen og -styringen, og oppfølgingen av avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, skal i siste instans bidra til å legge til rette for dette.
- Flere aktører har imidlertid sentrale roller i å realisere ulike tiltak som bidrar til tilbudsforbedring.
- Rammeverket – fra identifisert behov for tilbudsforbedring (inkl. utredning av infrastrukturtiltak, behov for materiell mm.), via bevilgning i Stortinget, via planlegging og gjennomføring, og til faktisk uttak av effekt – er per tid ikke gjengitt i en samlet beskrivelse som er gjort tilgjengelig og gjeldende for alle involverte aktører.
- NTP beskriver hva som planlegges av tiltak for å realisere tilbudsforbedring, men en samlet og overordnet beskrivelse av hvordan tilbudsforbedring realiseres i jernbanesektoren mangler.
- Jernbanedirektoratet har imidlertid igangsatt et arbeid med beskrivelser av ulike deler av rammeverket.
- Som i andre sektorer kommer det stadig nye ansatte til i virksomhetene i jernbanesektoren. Samtidig ser KPMG flere tendenser til usikkerhet om ulike begreper. Det er følgelig behov for å i større grad enn i dag legge til rette for felles begrepsapparat og begrepsforståelse, slik at det blir enklere å legge det samme innholdet inn i de ulike begrepene uavhengig av hvor i systemet man sitter.

### 4.2.2 Tiltak

- Beskrive rammeverket for jernbaneinvesteringer («Fra idé til realisert effekt») i et samlet, enkelt og overordnet dokument som gjøres tilgjengelig for alle statlige/statseide virksomheter i jernbanesektoren. Dokumentet bør gi en innføring i de mest sentrale begrepene, samt skissere de sentrale leveransene (og ansvarlige for leveransene) på veien fra ideer om tilbudsforbedring til effekter er realisert. KPMG anbefaler at det utarbeides en enkel versjon av dokumentet på relativt kort tid, slik at det i første omgang ikke legges opp til et for omfattende arbeid.
- Legge plan for opplæringsaktiviteter/workshops med alle statlige/statseide virksomheter for å sikre god involvering og øke sannsynligheten for etterlevelse.

- Gjennomføre plan for opplæringsaktiviteter/workshops.
- Samferdselsdepartementet bør også få en gjennomgang av dokumentet, med vekt på å få fram særskilte utfordringer i skjæringspunktet mellom politikk og fag.
- Evaluere etterlevelsen av føringene i dokumentet 2-3 år etter dokumentet er vedtatt av de involverte virksomhetene. Justere dokumentet basert på resultat av evaluering, og gjenta opplæringsaktiviteter.

**Forslag til tiltaksansvarlig:** KPMG foreslår at Jernbanedirektoratet tar hovedansvar for gjennomføring av tiltakskategori 1, i nært samarbeid med Bane NOR.

#### 4.2.3 Forventet effekt av tiltak

- Større grad av felles forståelse for føringer for arbeidet, roller og ansvar, viktige milepæler mv. på tvers av involverte virksomheter.
- Dette vil øke effektiviteten i planleggingen og gjennomføringen av effektuttak, inkl. forbedre forutsetningene for trinnvist effektuttak, i tråd med føringer fra Samferdselsdepartementet.

### 4.3 Tiltakskategori 2: Videreutvikling av helhetlig porteføljestyring i sektoren<sup>80</sup>

#### 4.3.1 Beskrivelse av forbedringsområde

- Det gjennomføres porteføljestyring på ulike nivåer i jernbanesektoren. Dagens system er i stor grad hentet fra vegsektoren.
- Jernbanedirektoratet og Bane NOR ønsker tilbakemelding fra departementet på hva innspill til porteføljeprioritering benyttes til, slik at virksomhetene kan tilpasse porteføljeprioriteringen til formålet.
- Jernbanedirektoratets porteføljeprioritering videreutvikles, og er ikke fullt ut operasjonalisert i retningslinjer. Den er foreløpig heller ikke godt nok koordinert med GM-leveransen i desember eller RFF-leveransen i mai til departementet, men dette jobbes det med.<sup>81</sup>
- Bane NORs porteføljestyring videreutvikles, og er følgelig heller ikke fullt ut operasjonalisert i foretakets retningslinjer.
- Det er behov for å sikre helhet i porteføljestyringen i sektoren, fra porteføljeprioriteringen som er eid av Jernbanedirektoratet og hvor endelig beslutning tas av Samferdselsdepartementet, til den operative porteføljestyringen i Bane NOR.

#### 4.3.2 Tiltak

- Tilpasse den helhetlige porteføljestyringen (inkl. porteføljeprioritering) i sektoren til god praksis (MOP-rammeverket).
- Arbeidet bør omfatte både Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR, og få fram hvilke elementer som er på plass i dagens system, hvilke elementer som mangler, og hvordan de ulike delene av den helhetlige porteføljestyringen virker sammen.<sup>82</sup> I denne sammenhengen er det KPMGs vurdering at det kan være en overføringsverdi å hente fra porteføljestyringsregime i forsvarssektoren,<sup>83</sup> blant annet fordi Forsvaret i likhet med jernbanesektoren skal styre flere porteføljer av tiltak med gjensidige avhengigheter, samt at forventede effekter ligger langt frem i tid.
- Parallelt med dette videreutvikle prosessene for hhv. porteføljeprioritering og porteføljestyring (tilpasset god praksis).<sup>84</sup>

<sup>80</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at direktoratet er uenige i tiltakskategori 2. Direktoratet begrunner dette med at «beste praksis-rammeverk som MOP ikke er egnet til å beskrive porteføljestyring på tvers av virksomheter, hvor det er en rekke politiske rammebetingelser (NTP, statsbudsjettet mv.) som det også bør tas hensyn til». I tillegg skriver direktoratet at det etter direktoratets vurdering «ikke er behov for en ny gap-analyse av hvilke elementer som mangler i porteføljestyringen – det er tilstrekkelig beskrevet i de to rapporter, som KPMG nå har laget». KPMG er faglige uenige i at MOP-rammeverket ikke kan benyttes for å tilpasse porteføljestyringen (inkl. porteføljeprioriteringen) i jernbanesektoren til god praksis. KPMG presiserer videre at vi ikke anbefaler noen ny GAP-analyse, men snarere tilpasning av porteføljestyringen (inkl. porteføljeprioriteringen) i sektoren til beste praksis.

<sup>81</sup> Tidspunktene for leveransene av GM-innspill og RFF-innspill er når Jernbanedirektoratet leverer sine innspill til Samferdselsdepartementet

<sup>82</sup> I denne sammenhengen er det KPMGs vurdering at det kan være en overføringsverdi å hente fra porteføljestyringsregime i forsvarssektoren. Forsvaret skal i likhet med jernbanesektoren samtidig styre flere porteføljer av tiltak med gjensidige avhengigheter og med forventede effekter som ligger langt frem i tid.

<sup>83</sup> Porteføljestyringen i forsvarssektoren av november 2023.

<sup>84</sup> I forkant av dette bør det også gjøres en vurdering av behov for porteføljestyringskompetanse i sektoren.



- Oppdatere retningslinjene for porteføljeprioritering og porteføljestyring, slik at disse samsvarer med god praksis.
- Legge plan for opplæringsaktiviteter/workshops i oppdaterte retningslinjer med alle involverte for å sikre god involvering.
- Gjennomføre plan for opplæringsaktiviteter/workshops.
- Evaluere etterlevelsen av føringene i de oppdaterte retningslinjene 2-3 år etter dokumentene er vedtatt av Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Justere retningslinjene basert på resultat av evaluering, og gjenta opplæringsaktiviteter.

**Forslag til tiltaksansvarlig:** KPMG foreslår at Jernbanedirektoratet tar hovedansvar for gjennomføring av tiltakskategori 2, i nært samarbeid med Bane NOR.

#### 4.3.3 Forventet effekt av tiltak

- Forbedret oversikt over forbedringsmuligheter i den helhetlige porteføljestyringen (inkludert porteføljeprioriteringen som eies av Jernbanedirektoratet og den operative porteføljestyringen i Bane NOR).
- Porteføljeprioritering i Jernbanedirektoratet og porteføljestyring i Bane NOR som henger godt sammen.
- Større forutsigbarhet i politiske føringer.
- Økt sannsynlighet for måloppnåelse/effektuttak som planlagt, effektivitet og etterlevelse.

## 4.4 Tiltakskategori 3: Avklare modenhetskriteriene som skal gjelde i porteføljeprioriteringen

### 4.4.1 Beskrivelse av forbedringsområde

- Det er behov for å avklare hvordan modenhet skal benyttes som prioriteringskriterium i porteføljeprioriteringsprosessen (hvor B-serien er gjenstand for prioritering).
- Det er videre behov for å identifisere muligheter for trinnvist effektuttak innenfor en effektpakke, gitt dagens avtaleregime.

### 4.4.2 Tiltak

- Jernbanedirektoratet må i relevant hovedavtale og/eller i oppdatering av felles retningslinjer for hvordan porteføljeprioriteringen definere modenhetskriterier som gjelder for prioritering av effektpakker (i dialog med Bane NOR).
- Modenhetskriteriene kan f.eks. angi at prosjekter med størst gjennomføringsrisiko/usikkerhet og kritikalitet for effekt i en gitt effektpakke må være (tilnærmet) klare for byggestart, mens andre er av lavere modenhet. Gjennomføringsrisiko/usikkerhet samt kritikalitet for effekt må defineres.
- For noen effektpakker kan vurderinger av modenhet være særlig komplisert (eks. effektpakke E15 med flere store prosjekter, som har investeringsbeslutning på ulike tidspunkt). For denne type pakker bør det vurderes å dele opp effektpakken i ulike trinn, slik at det lages A-avtaler for deler av effektpakken, mens andre deler beholdes som B-avtaler. På den måten kan det legges opp til trinnvist effektuttak, i tråd med Samferdselsdepartementets føringer.

**Forslag til tiltaksansvarlig:** KPMG foreslår at Bane NOR tar hovedansvar for tiltakskategori 3, i nært samarbeid med Jernbanedirektoratet.

### 4.4.3 Forventet effekt av tiltak

- Økt forutsigbarhet og effektivitet i porteføljeprioriteringen.
- Bane NOR får satt midler i omløp på rett tiltak og til rett tid.
- Forbedrede muligheter for trinnvist effektuttak.

## 4.5 Tiltakskategori 4: Videreutvikling av retningslinjer i avtalestyringen, og innføring av oppdaterte retningslinjer

### 4.5.1 Beskrivelse av forbedringsområde

- Avtaleinngåelsesprosessen oppleves som tidkrevende av både Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Dette underbygges med at opplæringen og informasjonsdelingen internt i virksomhetene ikke har vært god nok.

- Avtaleregimet er ikke tilstrekkelig beskrevet i retningslinjer. Dette gjelder for eksempel modenhetskriterier som<sup>85</sup>, samt krav til innhold i endringsmeldinger.<sup>86</sup>
- Avtaleinngåelsen følger ikke en fastsatt plan i Jernbanedirektoratet eller i Bane NOR, selv om det er satt krav til dette. Felles retningslinjer er ikke kommunisert ut til alle involverte på en tilstrekkelig måte.

#### 4.5.2 Tiltak

- Jernbanedirektoratet må etablere en avtaleplan. Bane NOR må operasjonalisere avtaleplanen og integrere oppfølgingen av den i egen virksomhetsstyring (knyttet opp mot økonomi og ressursbruk).
- Oppdatere felles retningslinjer, parallelt med pågående oppdatering av avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, slik at disse blir dekkende. Virksomhetsinterne prosesser i begge virksomheter må videre bygge om under de oppdaterte retningslinjene.
- Legge plan for opplæringsaktiviteter/workshops med alle involverte for å sikre god involvering og øke sannsynligheten for etterlevelse.
- Gjennomføre plan for opplæringsaktiviteter/workshops.
- Evaluere etterlevelsen av føringene i de oppdaterte retningslinjene 2-3 år etter dokumentene er vedtatt av Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Justere retningslinjene basert på resultat av evaluering, og gjenta opplæringsaktiviteter.

**Forslag til tiltaksansvarlig:** KPMG foreslår at Jernbanedirektoratet tar hovedansvar for tiltakskategori 4, i nært samarbeid med Bane NOR.

#### 4.5.3 Forventet effekt av tiltak

- Økt forutsigbarhet, effektivitet og etterlevelse i avtalestyringen.

## 4.6 Tiltakskategori 5: Kartlegging av informasjonsbehov og tilgang

### 4.6.1 Beskrivelse av forbedringsområde

- Det er behov for å kartlegge/definere og dokumentere hvilken informasjon Jernbanedirektoratet skal ha av Bane NOR i tilbudsutviklingen og i avtalestyringen (inkl. om tidligfase og C-avtaler, modenhet for prosjekter i B-avtaler, og status for igangsatte prosjekter i A-avtaler).<sup>87</sup>
- Det er tilsvarende behov for å kartlegge/definere og dokumentere hvilken informasjon Bane NOR skal ha fra Jernbanedirektoratet.

### 4.6.2 Tiltak<sup>88</sup>

- Gjennomføre kartlegging hvor hoved- og underkategorier av dokumentasjonsbehov identifiseres.
- Kartleggingen må også beskrive:
  - Hva informasjonen skal brukes til i henhold til Jernbanedirektoratets og Bane NORs respektive roller.
  - På hvilket nivå og hvordan informasjon skal deles (inkl. systemtilganger som skal gå på tvers av virksomhetene).
- Beskrive resultater av kartleggingen i relevante avtaler, samt i relevante retningslinjer.
- Legge plan for opplæringsaktiviteter/workshops med alle involverte for å sikre god involvering.

<sup>85</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at krav til modenhetskriterier bør fastsettes i porteføljeprioriteringen (herunder også beslutninger om å splitte opp effektpakker i flere trinn). Når det foreligger en omforent forståelse av hvordan dette skal praktiseres vil det ifølge Jernbanedirektoratet være relativt rett frem å formalisere dette i avtalesystemet.

<sup>86</sup> KPMG legger til at det er definert enkelte krav til innhold i endringsmeldinger i retningslinje for saksbehandling (Jernbanedirektoratet/Bane NOR, 2023). Inntrykket fra de felles arbeidsmøtene med aktørene er imidlertid at kravene ikke oppfattes å være tydelige nok (og følgelig at endringsmeldingsregime per i dag ikke fullt ut fungerer som intendert).

<sup>87</sup> Jernbanedirektoratet og Bane NOR har i felles arbeidsmøte gitt uttrykk for at det i denne sammenhengen også er relevant å gjennomgå arbeidsfordeling, arbeidsprosesser og arbeidsverktøy mellom de to virksomhetene. Dette gjelder særlig definering av tiltaksbehov knyttet til fremtidig tilbudsutvikling.

<sup>88</sup> Jernbanedirektoratet opplever det som særlig utfordrende at ikke direktoratet har god nok innsikt i status for modningen av prosjekter innad i effektpakkene i Bane NOR, samt at direktoratet ikke får god nok informasjon om endringer og risiko i gjennomføringen av prosjektene. KPMGs vurdering er at et avbøtende tiltak kunne vært at Bane NOR viderefremidler informasjon fra møter i foretakets porteføljestyre til direktoratet, eventuelt at direktoratet deltar i foretakets porteføljestyremøter som observatør. Dette ville i så fall vært et midlertidig tiltak, som kunne opphørt når informasjonsgrunnet fra Bane NOR om prosjektmodning, og endringer og risiko i gjennomføringen av prosjektene, er vesentlig forbedret. Dette tiltaksforslaget er KPMGs eget, og det har ikke mottatt støtte i de felles arbeidsmøtene med Jernbanedirektoratet og Bane NOR.

- Gjennomføre plan for opplæringsaktiviteter/workshops.
- Evaluere etterlevelsen av føringene i oppdaterte avtaler og retningslinjer 2-3 år etter dokumentene er vedtatt av Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Justere avtaler og retningslinjer basert på resultat av evaluering, og gjenta opplæringsaktiviteter.

**Forslag til tiltaksansvarlig:** KPMG foreslår at Bane NOR tar hovedansvar for tiltakskategori 5, i nært samarbeid med Jernbanedirektoratet.

#### 4.6.3 Forventet effekt av tiltak

- Tydeliggjøring av hvilken informasjon Jernbanedirektoratet og Bane NOR skal ha (og ikke skal ha).
- Økt forutsigbarhet, effektivitet og etterlevelse i prosesser, inkl. mer forutsigbar flyt av informasjon.

## 4.7 Tiltakskategori 6: Videreutvikling av risikostyring

### 4.7.1 Beskrivelse av forbedringsområde

- Risikostyring skal gi verdi, og blant annet bidra til at sannsynligheten for uønskede hendelser reduseres.
- Jernbanedirektoratet har igangsatt et arbeid med å etablere et helhetlig risikostyringssystem for jernbanesektoren, og dette vil blant annet innebære en mer strukturert utveksling og oppfølging av informasjon.
- Jernbanedirektoratet opplever å få risikovarsler for sent fra Bane NOR, det vil si at varselet viser til risiko som allerede har inntruffet.
- Det er videre etablert et system for at Bane NOR kan sende risikovarsler til Jernbanedirektoratet, og i arbeidet med risikostyring i direktoratet skal det etableres retningslinjer for å trekke risikoer når risikoen er redusert til akseptabelt nivå.

### 4.7.2 Tiltak

- Det er KPMGs vurdering at risikostyringen i sektoren må gjennomføres på en mer systematisk måte enn i dag.
- Metoden for gjennomføring av risikostyring må videreutvikles i arbeidet med innføring av det helhetlige risikostyringssystemet Jernbanedirektoratet innfører.
- Dette vil blant annet innebære at Bane NORs ledelse sikrer at det legges grundig arbeid ned i risikovurderinger og tiltaksidentifikasjon, implementering og tidlig rapportering for store infrastrukturprosjekter.
- Hvor godt risikostyringen fungerer som verdiskapende styringsverktøy i hhv. Jernbanedirektoratet og Bane NOR bør evalueres 2-3 år etter implementering av helhetlig risikostyringssystem i sektoren.
- Risikostyringen bør justeres basert på resultat av evalueringen.

**Forslag til tiltaksansvarlig:** KPMG foreslår at Jernbanedirektoratet tar hovedansvar for tiltakskategori 6, i nært samarbeid med Bane NOR.

### 4.7.3 Forventet effekt av tiltak

- Risikostyring som gir verdi, og som forhindrer uønskede hendelser i større grad enn i dag.
- Større sannsynlighet for overholdelse av kostnadsrammer, identifikasjon av gode alternativ-løsninger mv.

## 4.8 Tiltakskategori 7: Snarlig gjennomføring av tiltak med effekt på eksisterende togtilbud, som opprinnelig var planlagt gjennomført på et senere tidspunkt

### 4.8.1 Beskrivelse av forbedringsområde

- Med dagens avtaleoppsett forekommer det at tiltak som i utgangspunktet er planlagt inkludert i senere tilbudsforbedringer også vil kunne løse mer kortsiktige utfordringer (og ha effekt på eksisterende togtilbud, dersom tiltakene bygges tidligere enn først planlagt).<sup>89</sup>
- På denne bakgrunnen ønsker Bane NOR et større handlingsrom til å prioritere disse tiltakene, og ikke være låst til at tiltakene opprinnelig er kategorisert i B- eller C-avtaler.

<sup>89</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet viser Bane NOR til at dette har med avhengighetene i jernbanesystemet å gjøre: Tiltak som opprinnelig var i én effektpakke, kan være nødvendig for å realisere tilbudet i en annen effektpakke, dersom sistnevnte prioriteres først.

#### 4.8.2 Tiltak

- For å møte denne utfordringen har det i de felles arbeidsmøtene med Jernbanedirektoratet og Bane NOR blitt referert til at det er igangsatt et arbeid, som skal bidra til å legge til rette for at denne type tiltak<sup>90</sup> kan gjennomføres raskere enn dagens system og praksis legger opp til.<sup>91</sup>

**Forslag til tiltaksansvarlig:** KPMG foreslår at Bane NOR tar hovedansvar for tiltakskategori 7, i nært samarbeid med Jernbanedirektoratet.

#### 4.8.3 Forventet effekt av tiltak

- Bedre forutsetninger for å realisere større effekter raskere/trinnvist.

### 4.9 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

For å sikre en vellykket gjennomføring av tiltakene er det etter KPMGs vurdering en fordel å organisere arbeidet i et prosjekt, blant annet for å sikre fremdrift i henhold til forventninger.<sup>92</sup> Det vil etter KPMGs vurdering være naturlig at Jernbanedirektoratet og Bane NOR leder prosjektet i fellesskap.<sup>93</sup> I prosjektet bør tiltakene defineres inn i en gjennomføringsplan med fastsatte arbeidsstrømmer og milepæler, som følges opp og rapporteres på til ledelsen i de to virksomhetene, og til departementet. KPMGs vurdering er også at det kan være hensiktsmessig å etablere en styringsgruppe for prosjektet. KPMG har i arbeidet med denne rapporten fått inntrykk av at relativt få nøkkelpersoner jobber med avtalestyring og porteføljestyling (inkl. prioritering) i Jernbanedirektoratet og Bane NOR. I planleggingsfasen er det etter KPMGs vurdering derfor viktig at det gjennomføres en vurdering av ressurstilgang og behov i de to virksomhetene, slik at arbeidet gis riktig prioritering. Det er videre KPMGs vurdering at fortsatt arbeid med forbedring av kultur og samhandling på tvers av de involverte virksomhetene er den aller viktigste forutsetningen for å lykkes med tiltaksgjennomføringen.

### 4.10 Forslag til mulig prioritering av tiltakene, inkl. veikart

I delkapittel 4.2 til 4.8 presenteres en oversikt over foreslåtte tiltak som i sum er forventet å utbedre de mest sentrale utfordringene som er omtalt i rapporten. Tiltakene er foreslått prioritert etter følgende vurderingskriterier:

- **Nytte:** styrking av styring og kontroll, forbedring av samarbeidet og samhandlingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, samt mer effektiv utnyttelse av midler og kapasitet
- **Kompleksitet:** risiko for at implementering ikke blir gjennomført med den nytten og kostnaden som er planlagt
- **Kost:** hvor stor er kostnaden ved planlegging, gjennomføring og oppfølging av tiltaket. Kostnaden er vurdert relativt til de ulike tiltakene.

<sup>90</sup> I arbeidsmøtene har det videre blitt referert til at det konkret jobbes med å vurdere å f.eks. samle «tiltaksplan for bedret driftsstabilitet» i en effektpakke. Jernbanedirektoratet skal ha informert Samferdselsdepartementet om at direktoratet skal komme tilbake til dette i RFF-innspillet.

<sup>91</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at direktoratet ikke ønsker at Bane NOR skal kunne «plukke» enkelttiltak som først er nødvendige for effektpakker som ikke er prioritert for oppstart (direktoratet presiserer at det er uenig i en løsning på utfordringen som legger til rette for dette). Jernbanedirektoratet mener at det da er risiko for at offentlige midler disponeres til tiltak som ikke gir effekt, og at det dessuten vil legges opp til at Bane NOR skal kunne sette i gang tiltak etter eget ønske og uten avtale med Jernbanedirektoratet. Dette vil ifølge Jernbanedirektoratet undergrave hele styrings- og avtalesystemet. KPMG bemerker at det viktigste er at Jernbanedirektoratet og Bane NOR finner en løsning på utfordringen, slik at tilbudsforbedringer kan realiseres raskere og i tråd med kundenes forventninger. KPMG konstaterer at et løsningsforslag må konkretiseres nærmere i dialog mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR.

<sup>92</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Jernbanedirektoratet at direktoratet ikke er enig i at dette bør organiseres som et samlet prosjekt med felles styringsgruppe. Dette begrunnes med at mange av tiltakene pågår allerede, og skal gjennomføres av hver enkelt virksomhet. Videre skriver direktoratet at det kanskje er mer relevant å legge opp til at deler av det videre arbeidet organiseres i ett eller flere prosjekter. I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Bane NOR at foretaket ikke er sikre på om det er riktig å organisere arbeidet i et stort prosjekt. Videre skriver foretaket at det er viktig at forbedringstiltak koordineres, men at dette bør skje kontinuerlig. Avslutningsvis skriver foretaket at faktisk gjennomføring av ulike forbedringstiltak må sees i sammenheng med kapasitet og øvrige tiltak.

<sup>93</sup> Hvordan dette skal løses rent praktisk må avklares mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR, men det er viktig at eierskapet hhv. Jernbanedirektoratet og Bane NOR har innen avtalestyring, porteføljeprioritering og porteføljestyling ivaretas i prosjektet.

Vurderingen av nytte, kompleksitet og kost er gjennomført i henhold til en skala med fire nivåer.<sup>94</sup> I prioriteringen veier nytteeffekter tyngst, fordi tiltak med høy nytte anses som avgjørende for å løse utfordringene omtalt i rapporten. Kost og kompleksitet er også viktige vurderingskriterier, men tillegges mindre vekt. Vår samlede vurdering av tiltakene gjengitt i figur 2.

ID	Tiltak	Nytte	Kostnad	Kompleksitet
TK1	Etablering og innføring av helhetlig rammeverk – «fra idé til realisert effekt»			
TK2	Videreutvikling av helhetlig porteføljestyling i sektoren			
TK3	Avklare modenheitskriteriene som skal gjelde i porteføljeprioriteringen			
TK4	Videreutvikling av retningslinjer i avtalestyringen, og innføring av oppdaterte retningslinjer			
TK5	Kartlegging av informasjonsbehov og tilgang			
TK6	Videreutvikling av risikostyring			
TK7	Snarlig gjennomføring av tiltak med effekt på eksisterende togtilbud, som opprinnelig var planlagt gjennomført på et senere tidspunkt			

Figur 2: KPMGs samlede vurdering av nytte, kompleksitet og kost<sup>95</sup>

Etter KPMGs vurdering bør tiltakskategori (TK) 1 - **Etablering og innføring av helhetlig rammeverk – «fra idé til realisert effekt»** prioriteres igangsatt først. Som omtalt i delkapittel 4.2 forventes det at TK1 vil bidra til større grad av felles forståelse for felles føringer for arbeidet, roller og ansvar, viktige milepæler mv. på tvers av involverte virksomheter. Det forventes også at TK1 vil øke effektiviteten i planleggingen og gjennomføringen av effektuttak, inkl. forbedre forutsetningene for trinnvist effektuttak, i tråd med føringer fra Samferdselsdepartementet. Det antas derfor at nytten ved å innføre TK1 vil være betydelig. Videre antas det at operasjonaliseringen av TK1 vil kreve leverkapasitet på flere nivåer i sektoren, noe som kan medføre utfordringer ved planlegging, gjennomføring og oppfølgingen av TK1. Som følge av dette settes både kompleksitet og kost til medium.

Videre vurderer KPMG at TK2 - **Videreutvikling av helhetlig porteføljestyling i sektoren**, bør prioriteres deretter, fordi tiltaket også vurderes å ha betydelig nytte. Det forventes at TK2 blant annet vil medføre forbedret oversikt over forbedringsmuligheter i den helhetlige porteføljestylingen (inkludert porteføljeprioriteringen som eies av Jernbanedirektoratet og den operative porteføljestylingen i Bane NOR), samt større forutsigbarhet i politiske føringer. Videre forventes det arbeidet som gjøre i TK1 vil gi viktig input til TK2. Kompleksitet/kost vurderes å være noe høyere

<sup>94</sup> Lav Medium Høy Betydelig

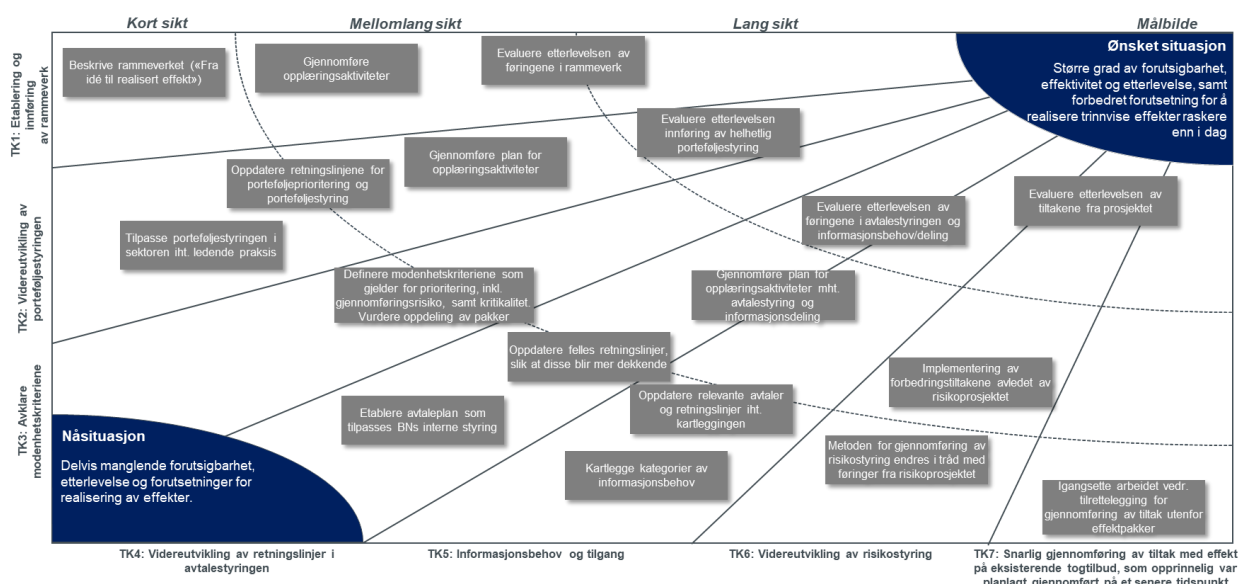
<sup>95</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Bane NOR følgende mht. analysen av tiltakene: «Generell kommentar: nytten her fremstår noe overvurdert. TK1 - kompleksiteten er undervurdert og nytten er overdrevet. TK2 - overdrevet nytte. TK3 - Nytten bør reduseres. Kompleksiteten bør økes - det er ikke helt klart hvordan man skal aggregere modenhet for effektpakke ifht. prosjekt. TK4 - Nytten og kostnaden bør reduseres. TK5 - kompleksiteten bør reduseres, samme med kostnad. TK6 – ok. TK7 - kompleksiteten kan med fordel økes, en av utfordringene her er å kunne kvantifisere effekter, det er ikke helt enkelt». KPMG bemerker foretaket vurdering av at nytten av tiltakene fremstår noe overvurdert. Vår innstilling er at Bane NOR sammen med Jernbanedirektoratet som del av oppfølging av rapporten gjennomfører en nærmere vurdering av forventet effekt av tiltakene og tilpasser prioritering av tiltakene deretter.

enn TK1, blant at fordi det forventes at planlegging og innføringen av tiltaket vil kreve medvirkning av flere på ulike nivåer i direktoratet og foretaket, samt fra Samferdselsdepartementet.

Det er KPMGs vurdering av TK3 - **Avklare modenheitskriteriene som skal gjelde i porteføljeprioriteringen**, vil bidra til den forventede effekten som er beskrevet i delkapittel 4.4. Gitt at tiltaket har vært drøftet mellom aktørene over lengre tid, og det faktumet at tiltaket ikke vil kreve bred medvirkning, vurderes kompleksitet/kost til å samlet sett være noe lavere enn for de øvrige tiltakene.

Arbeidet med TK6 - **Videreutvikling av risikostyring** er som kjent allerede godt i gang, og ledes av direktoratet. Tiltaket anses allerede som prioritert og følger allerede definerte leveranser, milepæler o.l. Utover dette er det KPMGs vurdering at det er mulig å igangsette tiltak, som for eksempel etablering av avtaleplan (TK4) og kartlegge kategorier av informasjonsbehov (TK5), parallelt med tiltakene som vi mener bør prioriteres først (TK1, 2, 3 og 6). Det antas samtidig at planlegging og gjennomføring av de prioriterte tiltakene vil legge beslag på kritiske ressurser hos aktørene og av den grunn mener KPMG at TK4, 5 og 7 kan utsettes noe i tid dersom gjennomføringskapasiteten skulle kreve dette.

Utover forslaget til prioritering gjengitt i figur 2 har KPMG utarbeidet et utkast til veikart som har til hensikt å understøtte gjennomføringen av tiltakene (se figur 3 nedenfor). Veikartet skal på et overordnet nivå illustrere hvilke tiltak som bør gjennomføres på kort, mellomlang og lang sikt. Veikartet skal være et dynamisk verktøy for gjennomføring og prioritering av tiltak, hvor også nye tiltak kan løftes inn og prioriteringer kan endres over tid. Dette anses som god praksis for oppfølging av utviklingstiltak. Aktørene har som kjent en omfattende oppgaveportefølje, inkludert andre pågående forbedringstiltak (f.eks. helhetlig rammeverk for risikostyring, forbedringen av porteføljestyringen i Bane NOR, oppfølging av tiltakene i etterkant av rapporten vedr. Follobanen mv.). Som følge av dette tilråder vi at et endelig veikart utarbeides i lys av andre pågående forbedringsinitiativ, samt tilgjengelig kapasitet til planlegging og gjennomføring av tiltakene.



Figur 3: Illustrasjon av hvordan tiltakene kan fordeles fremover i tid



# 5. Vedlegg

## 5.1 Liste med møtedeltakere i arbeidsmøter

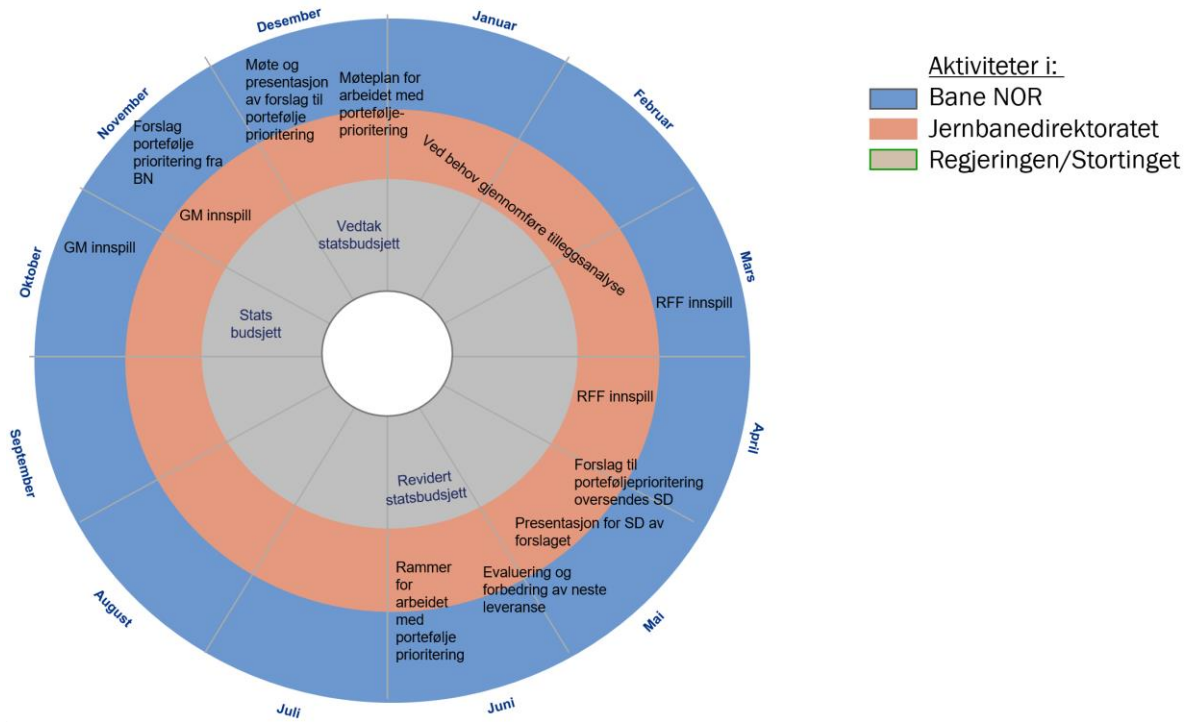
Aktør	Deltakere
Jernbanedirektoratet	Marit Rønning Erik Lund Solveig Paule Ruth Høyland Jønsrud Jan Frederik Geiner Mette Krekling Lien Benedicte Bruun-Lie Christian Knittler Tormod Haug Hedda Klemetzen Michael Brendås Brandon Wessel Petter Nerland Åse Nossun Natasa Zivkovic Jonas Toxvig Sørensen Torgeir Dalene Andreas Lunde
Bane NOR	Birger Steffensen Vibeke Aarnes Håkon Isdal Selmer Björg Hilde Herfindal Sjur Helseth Gea Lutnæs Trøen Frode Nilsen Nedim Kahvedzic Jenny Lingmark Anne Siri Haugen Jan Harald Dammen Karen Storaker

## 5.2 Dokumentliste

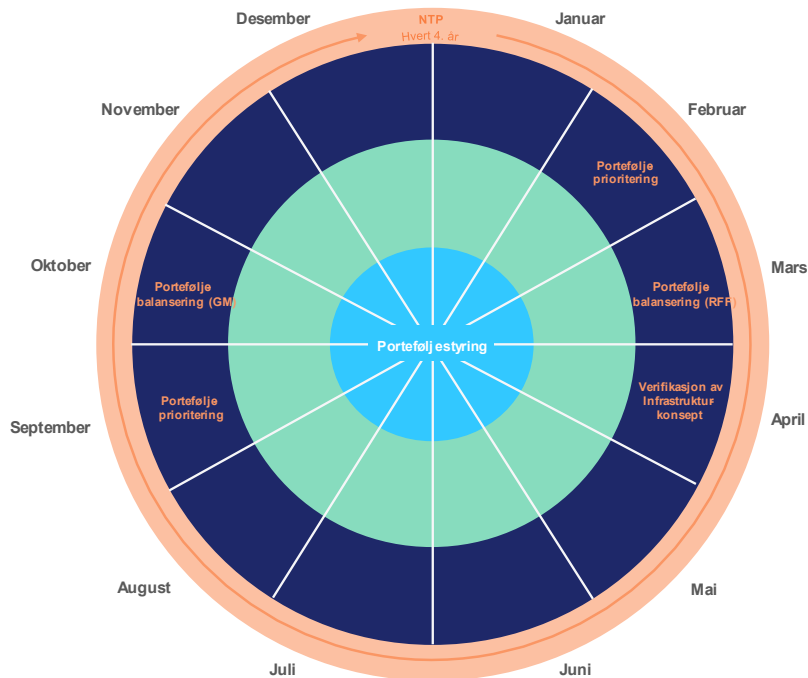
Kategori	Navn	Type
Dokumenter fra Jernbanedirektoratet		
	Porteføljestyling i jernbanesektoren – nærmere om prosess og rammeverk	Tekstdokument
	PP årshjul	Presentasjon
	Retningslinje saksbehandling infrastrukturavtaler	Tekstdokument
	Prosess etter KVVU	Prosesskart
Dokumenter fra Bane NOR		
	230522 Konsernrevisjon 2022 og 2023	Presentasjon
	20230815 KL-møte – Porteføljestyling 21.08.2023	Presentasjon
	Etterevaluering etter rapportene på Østfoldbanen og Follobanen til SD	Presentasjon
	KL-sak 27.11.23 (Videreutvikling av porteføljestyling)	Presentasjon

KL-sak 231002 (Videreutvikling av porteføljestyring)	Presentasjon
Prosjektmodenheten i Bane NOR Utbyggingsdivisjonen P3M3	Presentasjon
Retningslinje saksbehandling infrastrukturavtaler	Tekstdokument
Saksfremlegg – videreutvikling porteføljestyring	Tekstdokument
Saksfremlegg 2. oktober - porteføljestyring	Tekstdokument
Saksfremlegg 27. november - porteføljestyring	Tekstdokument
STY-604950 (Avtalestyring - konsernstandard)	Tekstdokument
STY-605516 (Porteføljestyring - konsernstandard)	Tekstdokument
<b>Dokumenter fra SD</b>	
231012 Oppsummering etter felles ledersamling 25. september	Tekstdokument
Oppdragsbrev til Bane NOR SF for 2024	Tekstdokument
Oppfølging ekstern gjennomgang av driftsstans på Follobanen (2354582)	Tekstdokument
Tiltaksplan for oppfølging av rapporter etter driftsstansen på Follobanen	Tekstdokument
<b>Gjenbrukt dokumentasjon fra kartleggingen</b>	
Kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren	Tekstdokument
230505 Skriftlige spørsmål til JDIR – frist 16. mai	Tekstdokument
Innspill fra Bane NOR (Organisering av samferdselssektoren)	Presentasjon
Innspill fra Jernbanedirektoratet (Organisering av jernbanesektoren)	Presentasjon
Kontekstnotat – tilbakemelding kartlegging fra aktørene	Tekstdokument
Spørsmål til Bane NOR ifbm. KPMGs kartlegging – svar	Tekstdokument
Styring av sektoren – svar til KPMG	Tekstdokument
JDIRs første innspill til gjennomgangen – oppdatert versjon (pengeflyten)	Presentasjon
Møteserie økonomi – avtaler – innspill fra BN	Presentasjon
Møteserie økonomi – avtaler – innspill fra JDIR	Presentasjon
Møteserie økonomi – BNs likviditetsbeholdning – innspill BN	Presentasjon
20220309 JDIR og BN i SD om porteføljeprioritering (2152936)	Presentasjon
Anbefaling til porteføljeprioritering i jernbanesektoren (2182360)	Tekstdokument
Bestilling - Evaluering av første runde med porteføljeprioritering (2188225)	Tekstdokument
Evaluering av porteføljeprioritering 2022 - tilbakemelding fra Samferdselsdepartementet (2240339)	Tekstdokument
Evaluering av porteføljeprioritering 2022 (2218381)	Tekstdokument
Porteføljeprioritering - føringer for fremstilling - Tilbakemelding på svar fra virksomhetene (2160159)	Tekstdokument
Presentasjon i SD 19.10.2022 - evaluering av porteføljeprioritering (2224790)	Presentasjon
<b>Avtaler</b>	
A1 v.02 Hovedavtale	Tekstdokument
A2 v.01 Ny og endret infrastruktur	Tekstdokument
Signert avtale mellom SD og Bane NOR SF – revidert 280623	Tekstdokument
<b>Annen dokumentasjon</b>	
Bane NORs prosjekteringsveileder	Tekstdokument
Samferdselsdepartementets instruks til Jernbanedirektoratet	Tekstdokument
Ekstern gjennomgang av driftsstans på Follobanen	Tekstdokument

### 5.3 Jernbanedirektoratets årshjul for porteføljeprioritering



### 5.4 Bane NORs årshjul for porteføljestyring (under utvikling)





## Lars Torgersen

*Engasjementspartner*

T: +47 40 63 92 71

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

## Michael Krohn Ankrah

*Director*

T: +47 98 69 67 05

E: [michael.ankrah@kpmg.no](mailto:michael.ankrah@kpmg.no)



The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavor to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

© KPMG AS and KPMG Law Advokatfirma AS, a member firm of the KPMG global organization of independent member firms affiliated with KPMG International Limited, a private English company limited by guarantee. All rights reserved.

The KPMG name and logo are trademarks used under license by the independent member firms of the KPMG global organization.