

Dovre Group Consulting

EVALUERING

UAVHENGIG GJENNOMGANG AV VARSLET
KOSTNADSØKNING PÅ ØSTFOLDBANEN

TILLEGGSOPPDRAK

Rapport til Jernbanedirektoratet

Uavhengig gjennomgang av varslet kostnadsøkning på Østfoldbanen

TILLEGGSOPPDRAG TIL EVALUERING – UAVHENGIG GJENNOMGANG AV VARSLET
KOSTNADSØKNING PÅ ØSTFOLDBANEN

Rapport til Jernbanedirektoratet

Dato: 5. juni 2020

Ansvarlig: Kent Mikael Rosseland

Øvrige forfattere: Stein Berntsen,
Jarle Finsveen og Suzanne Sveen

FORORD

Dovre Group Consulting har på oppdrag fra Jernbanedirektoratet gjennomført en evaluering av varslet kostnadsøkning på utbygging av dobbeltspor på Østfoldbanen. I evalueringen inngikk utviklingen av kostnader for strekningen Haug–Klavestad samt flere konkrete spørsmål fra Jernbanedirektoratet. Oppdraget ble utført i perioden november 2019 til februar 2020. Konklusjoner og anbefalinger ble presentert for Jernbanedirektoratet den 7. februar 2020, og sluttrapport ble levert 19. februar 2020.

28. april 2020 fikk Dovre Group Consulting et tilleggsoppdrag fra Jernbanedirektoratet, om å gjøre ytterligere vurderinger relatert til overordnet styring av IC-strekningen Haug–Halden. Oppdraget ble utført i perioden mai til juni 2020. Denne rapporten utgjør sluttleveransen for tilleggsoppdraget.

SAMMENDRAG

Kostnadsestimatene for bygging av Intercity-strekningen (IC) på Østfoldbanen mellom Haug i Råde kommune og Klavestad ved Sarpsborg har økt fra rundt 12 milliarder kroner i 2012 til 40 milliarder kroner. Samferdselsdepartementet gav Jernbanedirektoratet i oppdrag å gjennomføre en uavhengig evaluering av kostnadsutviklingen i prosjektet, som ble gjennomført av Dovre Group Consulting i perioden november 2019 til februar 2020. Som et tilleggsoppdrag til evalueringen er Dovre Group bedt om å vurdere den overordnede styringen av InterCity-strekningen Haug–Halden, med hovedfokus på endringshåndtering, oppfølging av kostnadsutviklingen og rapportering. Tilleggsoppdraget er utført i perioden mai til juni 2020.

Haug–Halden er inndelt i tre prosjekter, Haug–Seut, Seut–Klavestad og Klavestad–Halden. Prosjektene Haug–Seut og Seut–Klavestad er i hoved- og kommunedelplanfase. Foreløpig er det ikke etablert en avtale mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR om planlegging og prosjektering av Klavestad–Halden.

Konseptvalgutredning for InterCity ble utarbeidet i 2012, med en etterfølgende ekstern kvalitetssikring (KS1) i 2013. Vårt oppdrag er å gjøre en vurdering av overordnet styring i planleggingsarbeidet som har pågått etter KS1 og frem til i dag. I denne perioden ble jernbanereformen gjennomført, som blant annet medførte at Jernbaneverkets virksomhet ble delt mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR fra 2017. For perioden 2013–2016 har vi derfor vurdert overordnet styring i Jernbaneverket og grensesnittet mot Samferdselsdepartementet, mens for perioden 2017–2020 har vi vurdert overordnet styring i Bane NOR og grensesnittet mot Jernbanedirektoratet.

KRAV FRA SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Gjennom hele perioden 2013–2020 har Samferdselsdepartementet hatt en tydelig forventning om å bli informert om utviklingen i de store investeringsprosjektene som gjennomføres i jernbanesektoren. Det er stilt krav til rapportering ved beslutningspunkter, og i fasene mellom beslutningspunktene. De senere årene har det vært en utvikling i statens prosjektmodell som tydeliggjør kravene til kostnadsrapportering i samferdselsprosjekter. I 2018 ble det etablert et nytt beslutningspunkt, som omfatter fastsettelse av styringsmål før oppstart av reguleringsplanarbeidet. I 2019 ble det i tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet vedlagt en matrise for kostnadsrapportering. I matrisen er det, innenfor hver prosjektfase fra KS1 og frem til ferdigstilt prosjekt, angitt terskler for økning i sluttprognose som det skal rapporteres etter i tertialrapportene. Fra oppstart av fasen for utarbeidelse av kommunedelplan skal det rapporteres dersom sluttprognosen overstiger P65, KVVU-estimatet med 10 prosent eller KVVU-estimatet med 250 millioner kroner. Videre settes det krav til etablering av et kostnadsestimat etter KS1, og før oppstart av arbeidet med kommunedelplan.

KRAV FRA JERNBANEDIREKTORATET

Den overordnede avtalen, K00, mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR har som formål å fastlegge grunnlaget og de generelle rammene for Bane NORs oppgaver og finansieringen av disse. Avtalen inneholder bestemmelser om endringshåndtering og rapportering mot de øvrige avtalene med Bane NOR, herunder tilgang til eksisterende infrastruktur (K01), utredninger mv (K02), planlegging og prosjektering (K03) og bygging (K04).

I K00 videreføres i store trekk Samferdselsdepartementets krav til styringsinformasjon. Det skal rapporteres i henhold til beslutningspunktene i Statens prosjektmodell, og kravene til rapportering mellom beslutningspunktene samsvarer med Samferdselsdepartementets krav til hyppighet og innhold. Samferdselsdepartementets nye krav til kostnadsrapportering fra 2019 er ikke innarbeidet i K00, ettersom avtalen er fra desember 2017. Tertialrapporten fra 2019 viser heller ikke tegn til at kravene til kostnadsrapportering er innført. Vi anbefaler at Jernbanedirektoratet innfører krav til kostnadsrapportering i tråd med Samferdselsdepartementets matrise for kostnadsrapportering.

I tillegg til den ordinære tertialrapporteringen skal partene holde hverandre underrettet om forhold som kan få betydning for planlegging eller planleggingsprosesser. Det samme gjelder forhold som kan tenkes å få betydning for en rasjonell gjennomføring av Bane NORs prosjekter. Vi vurderer at betydelige kostnadsøkninger åpenbart inngår i forhold som partene bør holde hverandre underrettet om.

Definisjonen av endringer i K00 er tydelig, og gir et godt grunnlag for å utøve endringsstyring. Samtidig vil endringsstyringen avhenge av hvor godt prosjektomfanget er definert i K03-avtalene. I K00 og i de supplerende retningslinjene for saksbehandling beskrives en ryddig endringsprosess. Imidlertid viser erfaringen fra Haug–Halden at endringsprosessen er langt mer tidkrevende enn angitt normtid på 15 virkedager. Vi anbefaler at det etterstrebtes en mer effektiv endringsprosess mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet, for å oppnå større forutsigbarhet, høyere effektivitet og mindre ventekostnader i Bane NORs planleggingsarbeid.

STYRING AV HAUG–HALDEN

Vi har foretatt en gjennomgang av de gjeldene prosjektmodellene og styringssystemene i Jernbaneverket og Bane NOR i perioden 2013–2020, med hovedfokus på tidlig planleggingsfase og kravene til endringshåndtering, kostnadsestimering, usikkerhetsanalyse og rapportering. Deretter har vi undersøkt i hvilken grad kravene er etterlevd i planleggingen av Haug–Halden.

K03-avtalen som inngås mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet skal definere omfanget av planleggingsoppdraget med tilhørende finansiering, samt omfanget for prosjektene som skal planlegges. K03-avtalen for Haug–Halden ble inngått i 2017. Ved tidspunktet da avtalen ble inngått var det utført en forstudie som viste et betydelig høyere kostnadsnivå sammenliknet med konseptvalgutredningen for IC Østfoldbanen. For prosjektet Seut–Klavestad ble KVV-estimatet likevel lagt til grunn i K03-avtalen. Dette har medført at kostnadsanslaget for

prosjektet har vært urealistisk fra oppstart av planleggingsarbeidet, og at første varsling om betydelig kostnadsøkning fra KVV-estimatet kom i Bane NORs innspill til handlingsprogram i begynnelsen av 2018.

I perioden 2013–2017 har det, for prosjekter i tidlig planleggingsfase, vært krav til oppdatering av kostnadsestimatet og utførelse av usikkerhetsanalyse ved faseoverganger. Ettersom prosjektet har vært i samme fase i en årrekke, har det i prinsippet ikke vært krav til oppdateringer. I 2018 innførte Bane NOR krav om minimum årlige oppdateringer, noe som er etterlevd i prosjektene Haug–Seut og Seut–Klavestad.

Vi har ikke mottatt informasjon om endringsmeldinger fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet for strekningen Haug–Halden. I 2018 sendte Bane NOR en endringsmelding til K03-avtale om utsatt ibruktaging av strekningen Haug–Seut. Jernbanedirektoratet har ikke behandlet denne endringsmeldingen, i påvente av resultatene fra tilleggsutredningen. For øvrig har det ikke vært endringer som omhandler endring av omfanget eller prosjektmålene for prosjektene Haug–Seut og Seut–Klavestad. I evalueringen av kostnadsøkning på Østfoldbanen konkluderte vi med at de overordnede premisene som ble lagt til grunn i konseptvalg-utredningen i liten grad er endret etter KVV/KS1. Samtidig vurderte vi at omfanget og ambisjonsnivået for stasjonene ved Fredrikstad og Sarpsborg har økt. I tillegg har omfanget av grunnarbeider økt vesentlig, mye grunnet krevende grunnforhold inkludert kvikkleire. Dette gir høyere kostnader for stasjonene, deponi og strekninger med daglinje.

I juli 2018 sendte Jernbanedirektoratet et brev der Bane NOR ble bedt om å foreta en tilleggsutredning av utbyggingsrekkefølge og kostnadsreducerende tiltak for hele strekningen Haug–Klavestad. Resultatet av dette arbeidet vil bestemme videre fremdrift i prosjektene. Bestillingen av denne tilleggsutredningen vurderes å være et positivt eierstyringsgrep for å motvirke den betydelige kostnadsøkningen som har vært på strekningen. I 2019 sendte Bane NOR to risikovarsler, som omhandler kostnadsoverskridelse og utsatt ibruktaging i prosjektene Haug–Seut og Seut–Klavestad.

Vår vurdering er at Bane NOR har holdt Jernbanedirektoratet underrettet om kostnader og fremdrift i prosjektene i tråd med ordinær prosess. Imidlertid mener vi at økningene i sluttprognose for utbygging av denne strekningen er av en slik karakter at det burde vært rapportert særskilt.

FREMTIDIGE PLANPROSJEKTER

Bane NOR har utarbeidet en ny prosjektmodell og et nytt styringssystem, som gradvis er innført i styringen av planprosjektene fra årsskiftet 2018/2019. Vi vurderer at den nye prosjektmodellen understøtter statens prosjektmodell på en god måte, og at det tilrettelegges for en tett oppfølging i Bane NOR i alle prosjektfaser. Systemene for endringshåndtering, kostnads-estimering, usikkerhetsanalyse og rapportering i hoved- og kommunedelplanfase anses å være i tråd med god praksis for prosjektledelse. Dersom Bane NOR lykkes med å implementere det nye styringssystemet, er vår vurdering at organisasjonen vil være bedre rustet for å håndtere fremtidige planprosjekter.

I den nye prosjektmodellen er det etablert et nytt beslutningspunkt, B0, der K03-avtalen inngås med Jernbanedirektoratet. I fasen mellom B0 og B1 planlegger Bane NOR å gå grundig gjennom prosjektenes effekt- og resultatmål i K03-avtalen. Gjennomgangen inkluderer etablering av et kostnadsestimat. Resultatet av gjennomgangen kan medføre behov for en revidert K03-avtale. Vår vurdering er at den foreslåtte oppstartsfasen kan bidra til å sikre realistiske effekt- og resultatmål fra oppstart av planleggingsarbeidet. Oppstartsfasen vurderes også å være i tråd med den anbefalte rapporteringsmatrisen fra Samferdselsdepartementet. Vi anbefaler at prosessen formaliseres mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR.

I det nye styringssystemet er endringsprosessen i Bane NOR tydeliggjort, og det tilrettelegges for at endringer løftes til rett beslutningsnivå. Prosessen kan imidlertid bli tidkrevende, da det er mange ledd som skal involveres. Det er viktig å sikre en effektiv intern behandling av endringer og annen styringsinformasjon som må løftes til Jernbanedirektoratet, slik at Jernbanedirektoratet får relevant og tidsriktig informasjon.

Videre legges det opp til en tettere oppfølging av kostnadsutviklingen i tidlig planleggingsfase, ved at det utføres årlige oppdateringer av kostnadsestimatene. I tillegg er det innført krav om to uavhengige verdianalyser i hoved- og kommunedelplanfase, der hensikten er å se på tiltak for kostnadsbesparelse og økt nytte i prosjektene. Bane NOR planlegger også med en større involvering av egne ressurser i kostnadsestimeringen, samt å heve kvaliteten på benchmarkingen som en del av kvalitetssikringen av kostnadsestimatene. Samlet sett vurderer vi tiltakene som gode virkemidler for å få bedre kontroll på kostnadsutviklingen i planprosjektene.

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	5
SAMMENDRAG	7
INNHALDSFORTEGNELSE	11
1 INNLEDNING.....	13
1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL	13
1.2 JERNBANEREFORMEN.....	13
1.3 AVGRENSNING AV OPPDRAGET.....	14
1.4 GJENNOMFØRING AV OPPDRAGET	15
2 FØRINGER FRA SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	17
3 JERNBANEDIREKTORATETS AVTALESTYRING	23
3.1 OVERORDNET AVTALE K00	23
3.2 AVTALE OM PLANLEGGING OG PROSJEKTERING AV INFRASTRUKTUR K03.....	25
4 STYRING I JERNBANEVERKET OG BANE NOR	27
4.1 PROSJEKTMODELLER.....	27
4.2 KRAV TIL ENDRINGSHÅNDTERING.....	30
4.3 KRAV TIL KOSTNADSESTIMERING OG USIKKERHETSANALYSE	32
4.4 KRAV TIL RAPPORTERING	33
5 ETTERLEVELSE AV KRAV HAUG–HALDEN	35
5.1 HISTORIKK OG STATUS INTERCITY HAUG–HALDEN.....	35
5.2 HOVEDÅRSAKER TIL KOSTNADSØKNING PÅ IC ØSTFOLDBANEN	37
5.3 INNHOLD OG KRAV I K03-1 INTERCITY ØST	37
5.4 ENDRINGSHÅNDTERING	39
5.5 KOSTNADSESTIMERING.....	40
5.6 RAPPORTERING.....	40
5.7 OPPSUMMERING.....	42
6 FREMTIDIGE UTBYGGINGSPROSJEKTER	45
6.1 KRAV FRA SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	45
6.2 KRAV FRA JERNBANEDIREKTORATET	45
6.3 FREMTIDIGE PLANPROSJEKTER	46
VEDLEGG	49
VEDLEGG 1 REFERANSEPERSONER	51
VEDLEGG 2 REFERANSEDOKUMENTER.....	53

1 INNLEDNING

Kapittelet omfatter en beskrivelse av oppdraget, herunder bakgrunn, formål, avgrensning og gjennomføring. I tillegg inneholder kapittelet en kort beskrivelse av ny jernbanereform som ble iverksatt i løpet av planleggingsfasen for Haug–Halden.

1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL

Jernbanedirektoratet har bestilt et tilleggsoppdrag til den uavhengige gjennomgangen av varslet kostnadsøkning på Østfoldbanen, som Dovre Group Consulting utførte i perioden november 2019 til februar 2020. Tilleggsoppdraget omfatter overordnet styring av IC-strekningen Haug–Halden. Omfanget av tilleggsoppdraget er beskrevet i punktene under.

- Vurdering av hvordan prosjekteierstyringen har lagt til rette for god rapportering om endringer i prosjektet og styring av kostnadsutviklingen.
- Vurdering av i hvilken grad det har vært etablert et system for endringsledelse, hvordan endringer er dokumentert og hvem som har besluttet endringer.
- Gjennomgåelse av hvorvidt det har vært en systematisk plan for oppdatering av kostnadsestimater og en vurdering av utviklingen av usikkerheten knyttet til prosjektet.
- Vurdering av om utredning og planlegging av prosjektet kunne vært gjort annerledes og hva som eventuelt kunne gjøres annerledes i kommende utbyggingsprosjekter

1.2 JERNBANEREFORMEN

Jernbanereform, Meld. St. 27 (2014-2015) På rett spor – Reform av jernbanesektoren, ble vedtatt av Stortinget 12. mai 2015. Reformen innebar en ny fordeling av oppgaver i sektoren, med tydeligere formål for de ulike organisasjonshenhetene. Et resultat av Jernbanereformen var at Jernbaneverkets virksomhet ble delt mellom Jernbanedirektoratet og statsforetaket Bane NOR med virkning fra 1. januar 2017.

Jernbaneverket ble opprettet i 1996 som et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet. Jernbaneverkets oppgave var å drifte, vedlikeholde og bygge ut statens jernbaneinfrastruktur med tilhørende anlegg og innretninger. Jernbaneverket hadde også ansvaret for trafikkstyringen på det nasjonale jernbanenettet, herunder kapasitetsfordeling, ruteplanlegging og operativ trafikkstyring. Jernbaneverket forvaltet statens realkapital i jernbaneinfrastrukturen og hadde ansvaret for et sikkert og funksjonelt jernbanenett.

Jernbanedirektoratet ble opprettet i fra 1. januar 2017 for å styre og koordinere jernbanesektoren. Jernbaneverkets virksomhet knyttet til utvikling av framtidig jernbanetilbud, Nasjonal transportplan og overordnede strategier ble overført til Jernbanedirektoratet. Jernbanedirektoratet har blant annet ansvar for statlig kjøp av persontransport samt planlegging og utvikling av togtilbud og ny jernbane i Norge. Jernbanedirektoratet inngår avtaler med

aktørene i jernbanesektoren om hvilke tjenester de skal levere og støtter Samferdselsdepartementet med faglige råd og har et selvstendig ansvar for å løfte viktige saker til Samferdselsdepartementet. I arbeidet med å forvalte og bedre infrastruktur inngår Jernbanedirektoratet avtaler med Bane NOR, i hovedsak fordelt på avtalen om tilgjengelighet til infrastruktur, inkludert drift og vedlikehold, og avtalene om planlegging, prosjektering og utbygging av ny jernbaneinfrastruktur.

Bane NOR er et statlig foretak med ansvar for den nasjonale jernbaneinfrastrukturen, opprettet 1. januar 2017. Bane NORs formål¹ er, blant annet, å sørge for tilgjengelig jernbaneinfrastruktur og effektive og brukervennlige tjenester. Bane NOR har ansvaret for planlegging, utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av det nasjonale jernbanenettet.

1.3 AVGRENSNING AV OPPDRAGET

Dette oppdraget omhandler den overordnede styringen av IC-strekningen Haug–Halden i perioden 2013–2020. Haug–Halden er inndelt i tre prosjekter, Haug–Seut, Seut–Klavestad og Klavestad–Halden. Prosjektene Haug–Seut og Seut–Klavestad er i hoved- og kommunedelplanfase. Foreløpig er det ikke etablert en avtale mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR om planlegging og prosjektering av Klavestad–Halden.

Prosjekteierstyringen av samferdselsprosjektene utøves gjennom Statens prosjektmodell, og Samferdselsdepartementet har rollen som prosjekteier. Dette oppdraget er avgrenset til den overordnede styringen i utførende virksomhet og i grensesnittet mot overordnet myndighet. Som følge av iverksettelse av jernbanereformen i 2017, ser vi i perioden 2013–2016 på den overordnede styringen i Jernbaneverket og i grensesnittet mot Samferdselsdepartementet, mens vi for perioden 2017–2020 ser på overordnet styring i Bane NOR og i grensesnittet mot Jernbanedirektoratet.

For å kunne vurdere om den overordnede styringen i Jernbaneverket og i Bane NOR er i tråd med overordnede føringer fra prosjekteier, har vi sett på hvilke krav Samferdselsdepartementet har stilt til styringsinformasjon om jernbaneprosjektene i perioden 2013–2020. Dette er dokumentert i kapittel 2. Deretter har vi sett på hvilke krav Jernbanedirektoratet har stilt til styringsinformasjon i avtalene med Bane NOR i perioden 2017–2020. Denne gjennomgangen er dokumentert i kapittel 3.

I kapittel 4 har vi foretatt en gjennomgang av den overordnede styringen i Jernbaneverket og Bane NOR i perioden 2013–2020, med hovedfokus på endringshåndtering, kostnadsestimering, usikkerhetsanalyse og rapportering. Vi har valgt å samle overordnet styring i Jernbaneverket og Bane NOR i ett kapittel, med den hensikt å gi en oversikt over utviklingen i krav i perioden.

¹ <https://www.banenor.no/>

I kapittel 5 har vi gjennomgått i hvilken grad kravene til endringshåndtering, kostnadsestimering, usikkerhetsanalyse og rapportering er etterlevd i planleggingsarbeidet for Haug–Halden i perioden 2013–2020.

I kapittel 6 har vi vurdert utviklingen i krav i perioden 2013–2020, for å se på om Bane NOR og Jernbanedirektoratet er bedre rustet for å håndtere planleggingen av fremtidige utbyggingsprosjekter. Kapitlet inkluderer anbefalinger for styringen av de fremtidige planprosjektene.

1.4 GJENNOMFØRING AV OPPDRAGET

Oppdraget er utført i perioden mai til juni 2020. Det ble avholdt et oppstartsmøte med Bane NOR 5. mai, der oppdraget ble presentert og behov for bistand fra Bane NOR ble avklart.

Hoveddelen av oppdraget har bestått i å innhente, gjennomgå og analysere skriftlig informasjon. En komplett liste over referansedokumenter er vedlagt. I oppdraget har det vært noe krevende å få tilgang til dokumentasjon. Vi har ikke lyktes med å fremskaffe komplett dokumentasjon for perioden 2013–2016, herunder relevante styrende dokumenter i Jernbaneverket og rapporteringen av Haug–Halden til Samferdselsdepartementet.

I tillegg til gjennomgangen av skriftlig dokumentasjon ble det avholdt et møte med Bane NOR og Jernbanedirektoratet, der Bane NOR presenterte prosjektets historikk, gjeldende prosjektmodell og styringssystem i Bane NOR, samt rapporteringsrutiner til Jernbanedirektoratet.

2 FØRINGER FRA SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Dette kapitlet omfatter en gjennomgang av Samferdselsdepartementets krav til styringsinformasjon i planleggingsfasen av jernbaneinfrastrukturprosjekter. For å kunne vurdere om den overordnede styringen i Jernbaneløst og i Bane NOR er i tråd med overordnede føringer fra prosjekteier, har vi sett på hvilke krav Samferdselsdepartementet har stilt til styringsinformasjon for jernbaneprosjektene i perioden 2013–2020.

Store prosjekter i staten gjennomføres i henhold til statens prosjektmodell. Viktige beslutningspunkter i denne modellen er konseptvalget i etterkant av kvalitetssikring av konseptvalg, KS1, og beslutning av gjennomføring etter kvalitetssikring av styringsunderlag, KS2.



Figur 2-1 Statens prosjektmodell

For prosjektene som inngår i dette oppdraget ble det gjennomført KS1 primo 2013, og prosjektene er ikke kommet til beslutning om gjennomføring. Utbygging av InterCity har vært en prioritert oppgave for Samferdselsdepartementet og det er rimelig å anta at Samferdselsdepartementet forventer informasjon om status og vesentlige endringer selv om prosjektene ikke er kommet til KS2 og gjennomføringsbeslutning. Samferdselsdepartementets forventninger kommer til uttrykk i tildelingsbrev, nasjonale transportplaner og innspill til statsbudsjettet.

I hele perioden som inngår i dette oppdraget har Samferdselsdepartementet hatt fokus på tertialrapporteringen fra Jernbaneløst og senere Jernbanedirektoratet. Denne rapporteringen skal blant annet inneholde²:

- Kort oppsummering av utfordringer og risikoer i budsjettåret.
- Oppfølging av fastsatte mål og andre krav (...) I rapporteringen inngår også forklaring til avvik fra forutsetninger og krav fra departementet
- Redegjørelse for framdrift, økonomi og risiko for investeringsprosjekter, og iverksettelsestidspunkt for nye tiltak.

² Statsbudsjettet 2014 - Tildelingsbrev til Jernbaneløst

Samferdselsdepartementet påpeker i 2014 at Jernbaneverket får en kraftig økning i bevilgningen i 2014 og at det påhviler Jernbaneverket et betydelig ansvar for å forvalte store ressurser på en effektiv og målrettet måte.

I 2015 ber Samferdselsdepartementet Jernbaneverket om å styrke prosjektstyringen og bedrer kostnadsoverslag/ -rammer for prosjekter som planlegges³:

Det er viktig at Jernbaneverket sikrer at prosjektomfanget blir avklart og definert på et tidlig tidspunkt i planleggingen, og at risikoen i enkeltprosjekter og i prosjektporteføljen som helhet, er tilstrekkelig kartlagt for å unngå senere kostnadsoverskridelser. Jernbaneverket må til enhver tid ha kontroll med at investeringsprosjektene og -porteføljen kan gjennomføres innenfor vedtatte fullmakter.

Videre sier Samferdselsdepartementet at «summen av rapporteringene i tertialrapportene, årsrapportene og på etatstyringsmøtene skal bidra til en best mulig styringsdialog og fortløpende resultatoppfølging».

I 2016 gjentas anmodningen om at Jernbaneverket prioriterer arbeidet med å styrke prosjektstyringen og at Samferdselsdepartementet legger opp til at praksisen med egne gjennomganger av planlegging og gjennomføring av IC-utbyggingen videreføres.

I første tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet i 2017 utdyper Samferdselsdepartementet direktoratets roller i jernbanesektor:

En viktig grunn til å etablere Jernbanedirektoratet er å lage et tydeligere skille i jernbanesektoren mellom de operative og utførende ledd på den ene siden, og de strategiske og besluttede ledd i departement, regjering og Storting på den andre siden. Samferdselsdepartementet forventer at Jernbanedirektoratet evner å formidle beslutningsunderlag og styringsinformasjon til departementet som reflekterer denne intensjonen.

I tildelingsbrevet fremgår det at direktoratets tertialrapportering blant annet skal inneholde framdrift, økonomi og risiko for investeringsprosjekter samt status for oppfølging av risikoforhold ved jernbanereformen og eventuelt andre risikoforhold Jernbanedirektoratet selv har identifisert.

I tildelingsbrevet for 2018 poengterer Samferdselsdepartementet at Jernbanedirektoratet skal orientere Samferdselsdepartementet når planleggingsaktivitetene når formelle milepæler samt i tertial- og årsrapportering. Orienteringene skal inneholde utvikling i kostnadsanslag og fremdrift.

Samferdselsdepartementet sier videre at⁴:

³ Statsbudsjettet 2015 - Tildelingsbrev til Jernbaneverket

⁴ Statsbudsjettet 2018 - Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet

Samferdselsdepartementet besluttet å gjennomføre flere tiltak for å bedre kostnads-kontrollen tidlig fase i planleggingen av samferdselsprosjekter. To sentrale tiltak for å bedre kostnadsstyringen i tidlig fase er å etablere en praksis med fastsettelse av styringsmål for de store prosjektene og å etablere endringslogger. I budsjettarbeidet i 2018 skal Jernbanedirektoratet redegjøre for eventuelle kostnadsendringer i prosjektene som inngår i første seksårsperiode av Nasjonal transportplan 2018-2029. Det skal tas utgangspunkt i kostnadsanslagene som er lagt til grunn i Nasjonal transportplan 2018-2029, og det må redegjøres for konsekvenser av kostnadsendringene f.eks. i form av utsettelse av andre prioriterte prosjekter som inngår i planen.

Tildelingsbrevet 2019 tydeliggjør dette ytterligere:

Erfaringer i transportsektorene viser at kostnadene til investeringsprosjekter har en tendens til å øke betydelig fra tidligfase av planlegging til gjennomføring, jf. omtalen i Nasjonal transportplan for 2018-2029. Samferdselsdepartementet har satt i gang tiltak for å motvirke dette, jf. ordningen med styringsmål og endringslogg. (...)

Jernbanedirektoratet skal praktisere systemet med styringsmål og endringslogg slik regjeringen har forutsatt og meddelt direktoratet, jf. skisse i vedlagte rapporteringsmal. SD ber om en tilbakemelding på rapporteringsmalen til etatstyringsmøtet i juni om første tertial 2019. (...)

Når planleggingsaktivitetene for prosjektene med særskilt omtale i Prop. 1 S (2018-2019) (...) når formelle milepæler, skal Jernbanedirektoratet orientere Samferdselsdepartementet om status, herunder utvikling i kostnadsanslag og fremdrift. Jernbanedirektoratet skal videre orientere om fremdrift i pågående planleggingsaktiviteter i forbindelse med tertial- og årsrapportering.

Samferdselsdepartementet ber Jernbanedirektoratet om å være særlig oppmerksom på risikoforhold knyttet til fremdrift og kostnader ved store inngrep i byer og tettsteder samt usikkerhet rundt grunnforhold som påvirker kostnadene. Det er i tillegg vedlagt en skisse til matrise for kostnadsstyring som viser hvordan styring av prosjekter kan foregå og hvordan avvik følges opp i dialogen med Samferdselsdepartementet. Matrisen gjelder fasene frem til byggestart for prosjekter som er omfattet av KS-ordningen. Videre presiseres det at dette er et generelt rammeverk og at Jernbanedirektoratet må vurdere om det er behov for å varsle om enkeltsaker utenom tertialrapporteringen.

Tabell 2-1 Skisse til matrise for kostnadsstyring

Beslutningspunkter	BP1: regjeringens føringer etter KS1	BP2: oppstart KDP	BP3: vedtatt planprogram	BP4: investeringsbeslutning	
	1	2	3	4	
Prosjektfaser	KVU / KS1	Mellomfase	Kommunedelplan	Reguleringsplan / KS2	Byggefase
Økonomiske rammer for fasen	Estimert kostnad (P50) settes i BP1		"KVU-estimat" settes i BP2 av Jdir (P50)	"Styringsmål" settes av i BP3 av SD (P50)	Styringsramme (P50) og Kostnadsramme: P85 (minus kutt) settes i BP4 av Stortinget
Endringslogg faser		1	2	3	4
		Hele/deler av KVU defineres som et prosjekt. Kostnadsestimat oppdateres og endringslogg beskriver overgang fra KVU til KDP	Endringslogg beskriver beslutninger og forhold som påvirker sluttprognose	Endringslogg beskriver beslutninger og forhold som påvirker sluttprognose	Endringslogg beskriver beslutninger og forhold som påvirker sluttprognose
Oppfølging Jdir – SD		Kostnadsestimat i denne fasen kan være grunnlag for å legge prosjekter inn i siste del av NTP	Jdir rapporterer hvert tertial om: prognose overstiger P65, prognose overstiger KVU-estimat med 10 % eller prognose overstiger KVU-estimat med 250 mill. (det som inntreffer først) SD informeres dersom planen avviker mht regjeringens føringer eller måloppnåelse (samfunns mål)	Jdir rapporterer hvert tertial om: prognose overstiger P65, prognose overstiger styringsmål med 10 % eller prognose overstiger styringsmålet med 250 mill. (det som inntreffer først). Samtidig rapporteres hvilke tiltak som iverksettes Om iverksatte tiltak ikke sikrer måloppnåelse innenfor styringsmålet, eller prosjektforutsetninger endres, søker Jdir om justering av styringsmål	Jdir rapporterer hvert tertial om: prognose overstiger P65, prognose overstiger styringsrammen med 10 % eller prognose overstiger styringsrammen med 250 mill. (det som inntreffer først). Samtidig rapporteres hvilke tiltak som iverksettes Om iverksatte tiltak ikke sikrer måloppnåelse innenfor kostnadsrammen løftes saken til SD/Storting for ny bevilgningsbeslutning

Som matrisen over viser vil hele eller deler av en konseptvalgutredning defineres som et prosjekt i fasen mellom KVU/KS1 og oppstart kommunedelplan, og det legges til grunn at kostnadsestimatet oppdateres samt at det føres endringslogg for fasen mellom konseptvalgutredning og kommunedelplan. For de påfølgende fasene, etter BP2, ønsker Samferdselsdepartementet tertialrapportering om hvorvidt nyeste prognose overstiger P65, overstiger KVU-estimatet med ti prosent eller overstiger KVU estimatet med 250 millioner kroner.

Uavhengig gjennomgang av varslet kostnadsøkning på Østfoldbanen

I tildelingsbrev for 2020 er det satt av midler til å ferdigstille pågående arbeid med kommunedelplan og til å vurdere alternative utbyggingsmuligheter på strekningen Haug–Seut–Sarpsborg. Samferdselsdepartementet sier videre at det ikke er aktuelt å gå videre med prosjektet i dets nåværende form da Bane NOR venter vesentlig høyere kostnader for prosjektet enn det som ligger til grunn i Nasjonal transportplan 2018–2029.

I perioden som inngår i oppdraget har Samferdselsdepartementet hatt fokus på, og satt krav til, rapportering. Vi ser også en tydelig presisering av når og hvordan Samferdselsdepartementet forventer å få informasjon. Det tydeligste eksempelet er skissen til matrise for kostnadsstyring som er utarbeidet i 2018. Her knyttes det konkrete krav til blant annet estimering, endringshåndtering og rapportering for alle faser etter KVV/KS1.

Tabell 2-2 Utvikling i beslutningspunkter og rapportering for jernbaneprosjekter

2013–2016	2017–2018	2018–2019	2019–
To beslutningspunkter <ul style="list-style-type: none"> • KS1 og KS2 Øvrig rapportering <ul style="list-style-type: none"> • Tertialrapporter • Årsrapporter • Etatsstyringsmøter inkl. eget møte om InterCity. 	To beslutningspunkter <ul style="list-style-type: none"> • KS1 og KS2 Øvrig rapportering <ul style="list-style-type: none"> • Tertialrapporter 	Tre beslutningspunkter <ul style="list-style-type: none"> • KS1 • Fastsettelse av styringsmål ved KDP • KS2 Øvrig rapportering <ul style="list-style-type: none"> • Tertialrapporter 	Flere beslutningspunkter <ul style="list-style-type: none"> • KS1 • Fastsettelse av <ul style="list-style-type: none"> - KVV-estimat (BP2) - Styringsmål (BP3) • KS2 Øvrig rapportering <ul style="list-style-type: none"> • Tertialrapporter • Krav til rapportering basert på terskelverdier

I hele perioden fra 2013 til 2020 har Samferdselsdepartementet uttrykt at de forventer å holdes informert om utviklingen i de store investeringsprosjektene som gjennomføres i jernbanesektoren. Samferdselsdepartementet bruker informasjonen til aktiv styring, eksempelvis når det påpekes at man ikke kan gå videre med prosjektet i dets nåværende form.

3 JERNBANEDIREKTORATETS AVTALESTYRING

Kapittelet omfatter en gjennomgang av avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, som danner grunnlaget for forpliktelsene mellom de to organisasjonene. I tråd med vår oppdragsbeskrivelse vektlegger vi temaene rapportering, kostnadsutvikling og endringshåndtering.

3.1 OVERORDNET AVTALE K00

I gjennomføringen av oppdraget har vi etterspurt seneste utgave av K00-avtalen. Avtalen vi har mottatt er datert desember 2017, og vi forutsetter dermed at dette er gjeldende versjon av avtalen.

K00 er den overordnede avtalen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, og beskriver formål og avtalestruktur, partenes roller og oppgaver, de ulike avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, økonomiske forhold, samt mål, rapportering og informasjonsutveksling. I beskrivelsen av formålet med avtalen, står det at avtalen skal fastlegge grunnlaget og de generelle rammene for Bane NORs oppgaver og finansieringen av disse.

I K00 deles avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR inn i to kategorier, avtaler om tilgang til eksisterende infrastruktur (K01) og avtaler om ny og endret infrastruktur (K02–K04). K02 omfatter utredninger mv, K03 omfatter planlegging og prosjektering og K04 omfatter bygging. I dette oppdraget er det K03-avtalen om planlegging og prosjektering som er mest relevant, ettersom Haug–Halden befinner seg i planleggingsfase.

I arbeidet med avtalene har Jernbanedirektoratet og Bane NOR utarbeidet et tilleggsdokument til K00 med retningslinjer for saksbehandling. Dokumentet omhandler prosesser for etablering og styring av de ulike avtalene, og for endringsmeldinger.

3.1.1 Beslutningspunkter i planleggingsfasen

I kapittelet som beskriver K03-avtalen er det angitt hvilke beslutningspunkter som gjelder i perioden fra inngåelse av K03 og frem til og med investeringsbeslutning, der avtalen avsluttes og erstattes med en K04-avtale. For prosjekter over 750 millioner kroner gjelder følgende bestemmelser:

- Ved avsluttet hovedplan/kommunedelplan skal resultatet av planleggingen legges frem for Direktoratet for behandling.
- Som en del av K03-avtalen må Foretaket foreslå styringsmål før reguleringsarbeidet starter opp. Styringsmål baseres på P50-kostnadsnivå og fastsettes av Samferdselsdepartementet på grunnlag av anbefaling fra Direktoratet.

Uavhengig gjennomgang av varslet kostnadsøkning på Østfoldbanen

- Prosjektene skal underlegges ekstern kvalitetssikring og fremlegges for Stortinget for investeringsbeslutning.

3.1.2 Mål og rapportering

K00 inkluderer en beskrivelse av prinsippene for målstyring og rapportering. Der står det blant annet at det skal fastsettes mål for alle avtaler mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, og at målene skal utvikles med forankring i NTP og andre styrende dokumenter for Jernbanesektoren. Videre står det at ambisjonen er å holde målene stabile for hele avtaleperioden. For prosjekter som omfatter ny og endret infrastruktur skal det etableres samfunns mål, effektmål og resultatmål.

Videre sier avtalen at partene skal holde hverandre underrettet om forhold som kan få betydning for planlegging eller planleggingsprosesser. Det samme gjelder forhold som kan tenkes å få betydning for en rasjonell gjennomføring av Bane NORs prosjekter.

Det skal rapporteres tertialvis i henhold til rapporteringskrav for de ulike avtalene. I K00, vedlegg 1.3, angis konkrete rapporteringskrav til prosjekter under avtale K03 og K04, som listet opp under.

- En kort beskrivelse av hva som inngår i den enkelte avtale
- Fremdrift pr prosjekt
- Ikke ferdigbehandlede endringsmeldinger
- Økonomi, heriblant styringsmål (K03), styringsramme (K04) og avtalt vederlag
- Avtalefremdrift
- Periodisering av vederlaget
- Risiko

For temaet risiko er det presisert at risiko skal vurderes og rapporteres for alle avtalte resultatmål for alle avtaler og prosjekter over 500 millioner kroner. Det skal angis kjente og ikke formaliserte endringer som skal endringsmeldes, samt kjent og betydelig risiko for at slike endringsmeldinger vil kunne komme. Videre er det stilt krav til at Bane NOR skal beskrive hvilke tiltak som vil bli iverksatt for å håndtere risikoen.

3.1.3 Endringshåndtering

Kapittel 5.2 i K00 beskriver endringshåndtering i avtalene om ny og endret infrastruktur. I denne rapporten skiller vi mellom definisjon av endringer og endringsprosessen.

Definisjonen av endringer er i K00 beskrevet slik:

En endring kan gå ut på at Foretaket skal yte noe i tillegg til eller i stedet for det opprinnelige avtalte, eller at avtalte ytelse, karakter, art eller utførelse skal endres i forhold

til det opprinnelige avtalte, eller at avtalte ytelser skal utgå. Behov for endret styringsmål/ramme/vederlag vil også være grunnlag for endringshåndtering.

Endringen kan også ha utgangspunkt i forbedring av tiltaket, effektivisering og for å unngå spesielt ressurskrevende/kostbare løsninger med antatt lav nytte.

Avtalens samfunns mål, effektmål/funksjonskrav og de resultatmål (ibruktagesestidspunkt, styringsmål/ramme) som er definert i avtalene for utredning, planlegging eller bygging kan derfor ikke endres uten godkjenning fra Direktoratet. Det skal etableres en endringslogg for oversikt over endringene pr. tiltak.

Videre er endringsprosessen beskrevet slik:

Den av partene som initierer forslag til endring skal begrunne dette skriftlig overfor den annen part. Begrunnelsen skal være tilstrekkelig til at den som mottar endringsmeldingen kan ta stilling til forslaget. For større endringer skal følgende informasjon inngå i omforent endringsmelding: beskrivelse av forslaget til endring, konsekvenser for fremdrift, forslag til endring i vederlag/styringsmål/styringsramme, usikkerhet knyttet til forslaget og konsekvenser for andre prosjekter.

Partene skal innlede forhandlinger om endringens betydning for avtalt vederlag, effektmål og resultatmål (omfang, kostnad og tid). Direktoratet kan pålegge Foretaket å iverksette endringen, dog innenfor Foretakets handlingsrom, mens forhandlingene pågår. Begge parter signerer omforent endringsmelding. Større endringer i Styringsmål (...) vil kunne bli gjort til gjenstand for behandling i Samferdselsdepartementet på grunnlag av innspill fra Direktoratet.

I dokumentet «Retningslinjer for saksbehandling» er det utarbeidet et prosesskart for endringsmeldinger, og det er angitt normtider for behandlingstid. Behandlingstiden fra en endringsmelding er oversendt er satt til 15 virkedager. Imidlertid beskrives det at i hvilken grad normtiden for endringsmeldinger vil gjelde for prosjekter over 500 millioner kroner vil avhenge av konsekvenser av endringen for avtalte resultatmål og effektmål.

3.2 AVTALE OM PLANLEGGING OG PROSJEKTERING AV INFRASTRUKTUR K03

K03-avtalene omfatter planleggingsoppdraget med tilhørende finansiering, og regulerer mål og omfang for prosjektene som skal planlegges, herunder seneste ibruktagelse og styringsmål. Avtalene kan dekke en portefølje av prosjekter, og nærmere beskrivelse av planleggings- og prosjekterings-oppgavene gis i vedlagt prosjektdokumentasjon.

Avtalen⁵ inneholder også forbehold om at det kan være behov for å presisere rammene for planleggingsoppdragene. Eksempelet under er hentet fra K03-1 InterCity Øst:

For noen tiltak kan prosjektdokumentasjonen være utilstrekkelig eller ha behov for presisering. Det kan medføre at effektmål og andre krav til leveransene er upresise. I tillegg kan det være behov for å kvalitetssikre anvendelse av eksisterende prosjektinformasjon i avtalen. Partene skal i løpet av 1. tertial 2017 gjøre de nødvendige oppdateringene gjennom rutine for endringsstyring. I samme periode skal partene gjennomgå og oppdatere tidsfrister og beløp i tabell under punkt 2.1. Avtalen oppdateres deretter.

Innenfor de gitte effektmålene, ibruktagetidspunkt og avtalens totale vederlag avgjør Bane NOR hvordan prosjektene løses. Avtalens varighet er ett år eller til avtalen stoppes av Jernbanedirektoratet.

⁵ Basert på K03-1 for 2017 og 2018

4 STYRING I JERNBANEVERKET OG BANE NOR

Dette kapitlet omfatter en gjennomgang av prosjektmodellene i Jernbaneverket og Bane NOR i perioden 2013–2020, med hovedfokus på planleggingsfasen og hvilke krav som har ligget til grunn for endringshåndtering, kostnadsestimering, usikkerhetsanalyse og rapportering.

4.1 PROSJEKTMODELLER

Prosjektintensive virksomheter har i de fleste tilfeller utviklet prosjektmodeller som beskriver en standard for hvordan prosjektene i virksomheten skal gjennomføres. Prosjektmodellene er designet som en trinnvis gjennomføringsprosess, som består av ulike faser med definerte beslutningspunkter. For hver fase er det definerte leveranser, som blant annet danner grunnlag for å vurdere om prosjektet bør videreføres til neste fase.

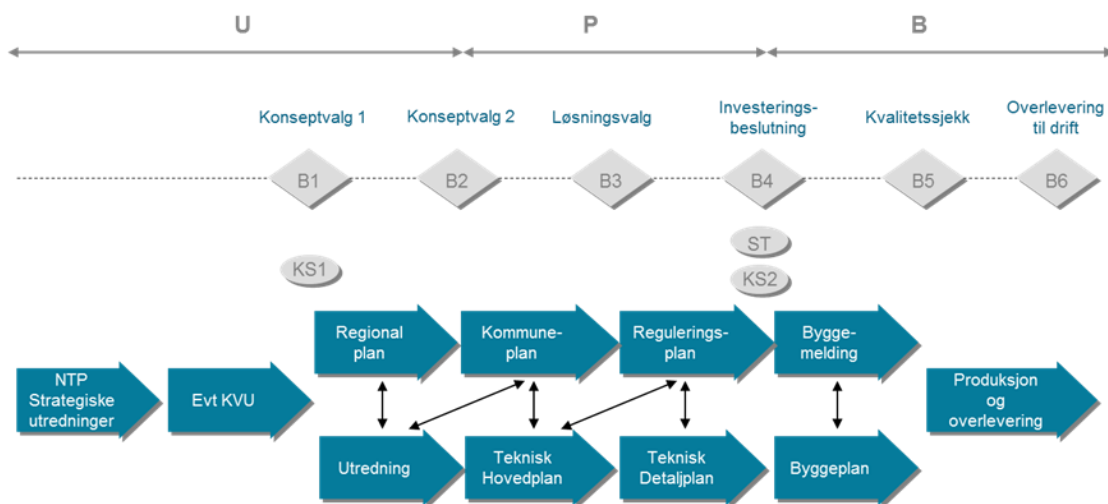
En god prosjektmodell må betraktes som en forutsetning for å drive aktiv eierstyring, og staten har på sin side etablert en prosjektmodell der hovedformålet er å sikre en reell politisk styring av de store statlige prosjektene. Statens prosjektmodell er illustrert i kapittel 2. Prosjektmodellene i utførende virksomhet bør understøtte Statens prosjektmodell.

Prosjektmodellene som har vært aktuelle i tidsperioden for planlegging av IC-strekningen Haug–Halden er presentert under.

4.1.1 Historiske prosjektmodeller

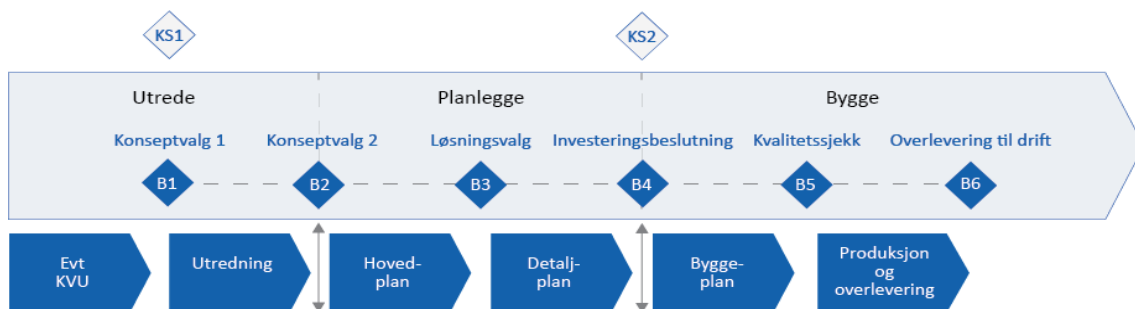
I perioden fra 2013–2017 var prosjektet underlagt Jernbaneverkets prosjektmodell som var basert på den såkalte UPB⁶-prosessen. Prosjektmodellen er vist i figuren under.

⁶ Utredning, planlegging og prosjektering



Figur 4-1 Jernbaneverkets prosjektmodell i perioden 2013–2016. Figuren er hentet fra det styrende dokumentet, STY-601738 Håndbok for utrednings-, plan- og byggeprosjekter.

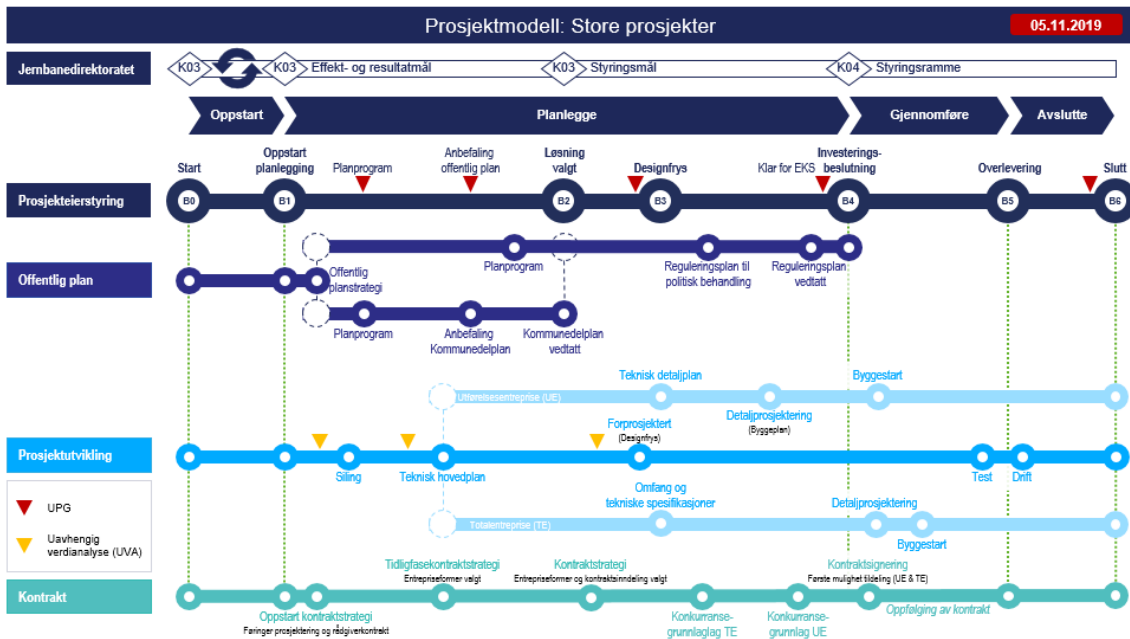
Da jernbanereformen ble iverksatt, arvet Bane NOR både prosjektmodellen, styrende dokumenter og jernbaneinfrastrukturprosjektene fra Jernbaneverket. Bane NORs prosjektmodell i perioden 2017–2019 er derfor svært lik Jernbaneverkets modell. Figuren under illustrerer prosjektmodellen.



Figur 4-2 Bane NORs prosjektmodell i perioden 2017–2019. Figuren er hentet fra det styrende dokumentet, STY-603952 Kravdokument for prosjekteierstyring.

4.1.2 Ny prosjektmodell i Bane NOR

Bane NOR har utarbeidet en ny prosjektmodell og nytt styringssystem, som gradvis har blitt implementert i styringen av prosjektene i utbyggingsdivisjonen fra rundt årsskiftet 2018/2019. Den nye prosjektmodellen gjelder for store prosjekter, over 1 milliard kroner. Modellen er vist i figuren under.



Figur 4-3 Bane NORs prosjektmodell datert 5. november 2019. Figuren er hentet fra det styrende dokumentet, STY-605262 Prosjektmodell – store prosjekter – prosedyre.

Planleggingsarbeidet på strekningen Haug–Halden har hovedsakelig befunnet seg i hoved- og kommunedelplanfase siden år 2013 og frem til i dag. Vi har derfor avgrenset vår gjennomgang av prosjektmodellen til den delen som går frem til fastsettelse av styringsmål i ny modell ved B2.

I den nye prosjektmodellen har Bane NOR gått vekk fra UPB-prosessen. Det fremgår nå tydelig at Bane NORs ansvar først begynner ved oppstart av planleggingsfasen. Jernbanedirektoratet er ansvarlig for utredningsfasen. Som følge av dette er beslutningspunktene i planleggingsfasen endret. Det som i gammel prosjektmodell var B2 ved oppstart hovedplan er nå blitt B1, og tilsvarende har B3 blitt til B2. Beslutningspunktet B4, ved investeringsbeslutning, er imidlertid det samme i begge prosjektmodeller, ettersom Bane NOR har innført et nytt beslutningspunkt, B3 Designfrys, mellom oppstart av detaljplan og investeringsbeslutning. Det er også innført et nytt første beslutningspunkt, B0 Oppstart.

Beslutningspunktene B0/B1, B2 og B4 er beslutningspunkter der Jernbanedirektoratet skal involveres. Prosjektmodellen synliggjør beslutningspunktet som ble innført for samferdselsprosjekter i 2018, om fastsettelse av styringsmål ved B2, noe som ikke var reflektert i gammel modell. De øvrige beslutningspunktene er interne i Bane NOR.

I «STY-605262 Prosjektmodell – store prosjekter – prosedyre» er det utarbeidet en tabell for hver fase i prosjektmodellen, som beskriver aktivitetene i fasen, hvem som skal utføre og hvem som er ansvarlig for den enkelte aktivitet, samt leveransene i fasen.

Leveransen fra B0 er en signert K03-avtale med Jernbanedirektoratet. En vesentlig endring i ny prosjektmodell er fasen mellom B0 og B1. I denne fasen planlegger Bane NOR med en grundig gjennomgang av K03-avtalen med hensyn på oppnåelse av effekt- og resultatmål. Dette for å sikre en rasjonell prosjektgjennomføring tidlig. I vårt intervju av Bane NOR ble det beskrevet at

Uavhengig gjennomgang av varslet kostnadsøkning på Østfoldbanen

denne gjennomgangen inkluderer etablering av et første kostnadsestimat utarbeidet av Bane NOR. Videre står det i STY-605262 at gjennomgangen kan medføre at K03-avtalen må revideres, og en av leveransene fra fasen er en revidert K03-avtale. Slik vi oppfatter det er dette et forslag fra Bane NOR, og noe som formelt ikke er omforent med Jernbanedirektoratet.

Nytt i modellen er også at det ved oppstart av planleggingsfasen skal etableres en prosjektavtale mellom alle berørte divisjoner i Bane NOR. Avtalen skal sikre felles forankring og forståelse for prosjektet:

Prosjektavtalen skal bestå av en divisjonsavtale som beskriver ansvar og grensesnitt mellom divisjoner, mål og rammebetingelser for prosjektet samt fasebestilling for aktuell fase. Resultatmål for Sikkerhet, Kvalitet og Miljø skal identifiseres og beskrives i Prosjektavtalen.

Slik vi forstår det skal prosjektavtalen, i tillegg til å involvere og forplikte alle berørte divisjoner, erstatte den tidligere prosjektbestillingen fra utbyggingsdirektøren til prosjektene.

Prosjektmodellen tilrettelegger for en tett oppfølging av prosjektene i tidlig planleggingsfase. Ni av 14 aktiviteter mellom B0 og B2 skal besluttes på overordnet nivå i Bane NOR. Det skal utføres to uavhengige prosjektgjennomganger (UPG) i hoved- og kommunedelplanfase, der det blant annet stilles krav til et oppdatert kostnadsestimat. Det skal også gjennomføres to uavhengige verdianalyser med hensikt å optimalisere prosjektenes kostnader og nytte.

4.2 KRAV TIL ENDRINGSHÅNDTERING

I dette kapittelet har vi gjennomgått kravene til endringshåndtering i Jernbaneverket i perioden 2013–2016 og i Bane NOR i perioden 2017–2020.

4.2.1 Jernbaneverket

Den styrende dokumentasjonen fra tiden i Jernbaneverket, som vi har mottatt i forbindelse med oppdraget, inneholder lite informasjon om endringshåndtering. Dette kan skyldes at vi ikke har fått tilgang til komplett dokumentasjon som dekker teamet, eller at det ikke fantes flere bestemmelser rundt endringshåndteringen.

I «STY-601741 Håndbok for prosjektarbeid i Jernbaneverket» står det kun at det bør føres en egen endringslogg over vedtatte endringer i forhold til foregående godkjente plan. Dette utdypes i «STY-601738 Håndbok for utrednings-, plan- og byggeprosjekter» der det er beskrevet følgende om endringer:

Ved behov for endring i forhold til tidligere vedtatt plan, er det svært viktig å dokumentere endringsforslaget, i hvilken grad dette medfører vesentlige endringer i tiltakets innhold eller ytelse i forhold til det som var forutsatt i tidligere planfase. I slike tilfeller er endringene å betrakte som endring av planen fra den tidligere planfasen og skal behandles i samsvar

med prosedyrene for behandling av denne planfasen. Prosjektansvarlig er ansvarlig for å behandle avviket i henhold til disse prosedyrene og eventuelt godkjenne avviket (...) I prosjektet skal det føres en egen logg over foreslåtte endringer og hvilke endringer som er godkjente og hvilke som er forkastet.

4.2.2 Bane NOR

I det styrende dokumentet «STY-603952 Kravdokument for prosjekteierstyring», datert 6. desember 2017, er krav til endringsstyring beskrevet på følgende måte:

Endringer i vedtatte rammer skal behandles i henhold til gitte fullmakter og avtales skriftlig ved bruk av endringsmelding og dokumentert godkjenningsprosess eller ledelsesbehandling. I endringsbehandling skal konsekvens av endring og eventuelt konsekvens av endring for annet prosjekt (økonomisk inndekning) være løftet til nødvendig beslutningsnivå. Alle endringer som omhandler endringer i avtalen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR skal etter intern behandling sendes til seksjon for avtalestyring for oversendelse til Jernbanedirektoratet.

Endringer i forhold til inngått kontrakt skal meldes til Jernbanedirektoratet. Dersom det forekommer endringer i omfang skal det foreligge en endringsmelding til Jernbanedirektoratet før beslutning fattes. Prosjekteier disponerer kun styringsrammen og kan ikke gå utover denne uten at dette meddeles konsernsjef.

Videre deles endringene inn i omfangs- og kostnadsendringer. Under kostnadsendringer er det skilt mellom endringer som er innenfor styringsrammen, kostnader som medfører økt styringsramme, og endringer som medfører økt kostnadsramme.

I det nye styringssystemet er kravene til endringshåndtering bearbeidet, og det er blant annet etablert et eget styrende dokument «STY-605066 Endringshåndtering i Utbyggingsdivisjonen – prosedyre», datert mai 2019, som beskriver prosessen for endringshåndtering. Her defineres en endring som at det skal gjøres noe annet enn det som tidligere har blitt besluttet og spesifisert i ett eller flere kravdokumenter:

Et kravdokument beskriver konkrete krav til utførelsen av et prosjekt og kan for eksempel være en prosjektavtale, designbasis, byggetegninger eller kontrakt med entreprenør. Kravene kan være gitt på ulike nivåer, men blir vanligvis mer detaljerte desto lengre ned i prosjekthierarkiet man kommer. Denne detaljeringen medfører at krav på et lavt nivå i hierarkiet ofte kan justeres uten at dette krever en endring på kravene høyere opp i hierarkiet. En *endring* innebærer et ønske om å endre på et krav gitt i et kravdokument med tanke på omfang, tid, kostnader eller en kombinasjon av disse. Beslutningsnivåene henger tett sammen med hvem som har satt kravene. Generelt kan ikke endringer på krav godkjennes på lavere nivå enn der kravet ble satt. I noen tilfeller vil det være ønskelig å søke om aksept for å avvike fra et krav fremfor å endre på selve kravet. Dette skal da håndteres i henhold til kravene for håndtering av kvalitetsavvik.

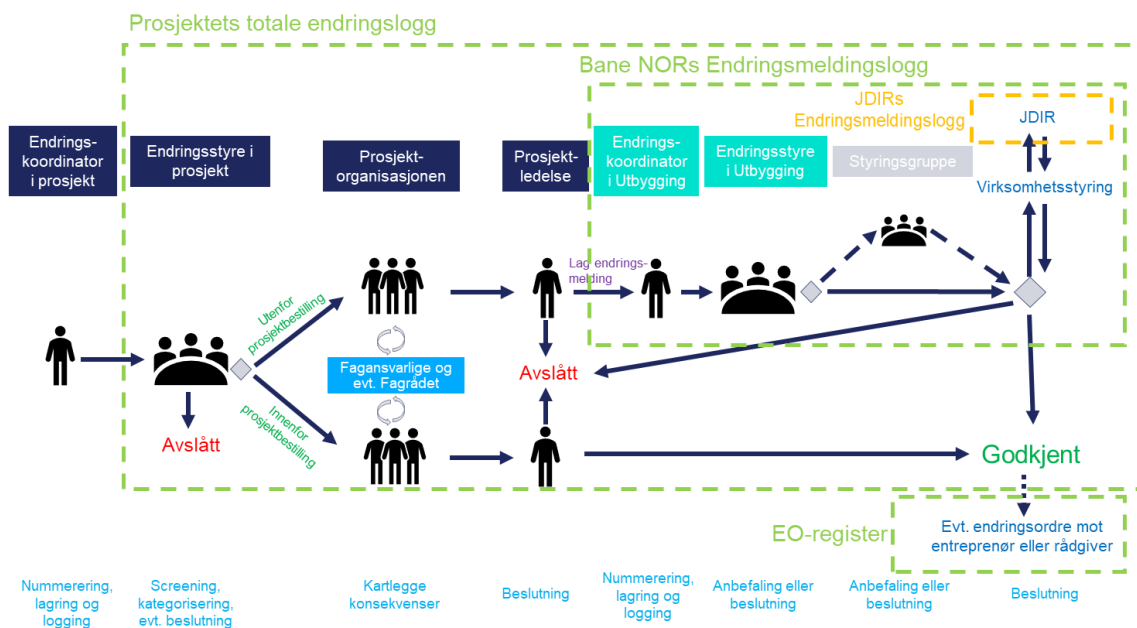
Videre angis det hvor rammene for prosjektet er beskrevet, det vil si hvilke avtaler det eventuelt skal gjøres endringer til:

Rammene for et prosjekt vil beskrives i en prosjektavtale som prosjekteier er ansvarlig for å utarbeide basert på en K03- eller K04-avtale med JDIR. Prosjektavtalen vil beskrive økonomiske rammer for totalprosjektet, effektmål og resultatmål som prosjektet skal levere i henhold til, samt detaljering av arbeidsomfanget. For K03-avtaler vil den også inkludere avtalt vederlag og leveringsdato for den aktuelle avtalen/prosjektfasen.

I dokumentet er endringsprosessen fordelt på tre kategorier:

- Endringshåndtering internt i prosjektorganisasjonen (ProsjektEndringsprosessen)
- Endringshåndtering mot prosjekteier, og mot JDIR (Endringsmeldingsprosessen)
- Endringshåndtering mot rådgivere og entreprenører (EO/KOE-prosessen)

I figuren under er endringsprosessen illustrert.



Figur 4-4 Bane NORs endringsprosess.

4.3 KRAV TIL KOSTNADSESTIMERING OG USIKKERHETSANALYSE

Dette kapittelet omfatter en gjennomgang av hvilke krav som er stilt til oppdatering av kostnadsestimatet og gjennomføring av usikkerhetsanalyse i perioden 2013–2020. Tabellen under viser en oversikt over kravene i perioden.

Uavhengig gjennomgang av varslet kostnadsøkning på Østfoldbanen

Tabell 4-1 Krav til oppdatering av kostnadsestimat og gjennomføring av usikkerhetsanalyse i perioden 2013–2020. Informasjonen i tabellen er basert på STY-603043 som omhandler gjennomføring av usikkerhetsanalyser, og STY-600466 som omhandler kostnadsestimering.

Jernbaneverket (2013–2016)	Bane NOR (2017–2018)	Bane NOR (2018–2019)	Bane NOR (2019–)
<ul style="list-style-type: none"> • Ved faseoverganger <ul style="list-style-type: none"> – Idefase – Utredningsfase – Hovedplanfase • Minimum årlig fra oppstart detaljplan-fase (B2/B3) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ved faseoverganger <ul style="list-style-type: none"> – Idefase – Utredning – Hovedplan – Detaljplan • Minimum årlig fra oppstart byggeplan (B4) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ved beregning av økonomiske rammer, faseoverganger eller andre viktige beslutningspunkt • Årlig fra oppstart Hovedplan (B1/B2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ved viktige milepæler/ beslutningspunkter • I forbindelse med årlig revisjon av PSB (også for planprosjekter)

Som tabellen viser ble det i Jernbaneverket stilt krav om at det skulle utføres oppdatering av kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse ved faseoverganger frem til og med hovedplanfase, og minimum årlig for etterfølgende prosjektfaser. Da Bane NOR tok over i 2017 ble kravene til hyppighet redusert, ved at kravet om minimum årlig oppdatering av kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse ble flyttet fra oppstart detaljplan til oppstart byggeplan. Deretter strammet Bane NOR vesentlig inn i 2018, og innførte krav om årlige oppdateringer allerede fra oppstart hovedplan.

Dagens krav ble innført i 2019, i forbindelse med ny prosjektmodell og nytt styringssystem i Bane NOR. Det skal nå utføres kostnadsanalyse ved viktige milepæler/beslutningspunkt, og ved årlig revisjon av prosjektstyringsbasis. Kravene gjelder for alle prosjektfaser. Eksempler på viktige milepæler og beslutningspunkt er faseoverganger, uavhengige prosjektgjennomganger og uavhengige verdianalyser. Som det fremgår av Bane NORs prosjektmodell, er det lagt opp til to uavhengige prosjektgjennomganger og to uavhengige verdianalyser i perioden fra oppstart av planleggingsfasen og frem til avsluttet hoved- og kommunedelplanfasen. Det vil si at det nå er krav om langt hyppigere oppdateringer i tidlig planleggingsfase, minimum årlig.

4.4 KRAV TIL RAPPORTERING

Dette kapittelet omfatter en gjennomgang av hvordan kravene til rapportering fra Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet er reflektert i styringssystemet til Jernbaneverket og Bane NOR i perioden 2013–2020.

4.4.1 Rapportering fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet

I oppdraget har vi fått tilgang til et fåtall styrende dokumenter fra Jernbaneverket, og vi har dermed ikke grunnlag for å gjøre en helhetlig vurdering av Jernbaneverkets rapporteringsrutiner. Fra Jernbaneverkets prosjektmodell, og kravene om rapportering fra

Samferdselsdepartementet, vet vi imidlertid at neste beslutningspunkt etter beslutning om konseptvalg var investeringsbeslutning med en forutgående ekstern kvalitetssikring (KS2). Videre ble styringsinformasjon om prosjektene i fasen mellom beslutningspunktene rapportert gjennom Jernbaneverkets tertialrapporter og årsrapporter.

Vi har ikke funnet informasjon om rutiner for varsling av endringer, eller varsling av ekstraordinære hendelser utenfor ordinær rapportering.

4.4.2 Rapportering fra Bane NOR til Jernbanedirektoratet

Bane NORs prosjektmodell angir at beslutningspunkter mot Jernbanedirektoratet i planleggingsfasen er ved inngåelse av K03-avtalen, ved fastsettelse av styringsmål og ved investeringsbeslutning med forutgående ekstern kvalitetssikring (KS2). I prosjektmodellen fremgår det hvilken leveranse som skal være ferdigstilt ved hvert beslutningspunkt. Som vi beskrev i kapittelet om Bane NORs prosjektmodell, har Bane NOR ved oppstart av planleggingsarbeidet lagt opp til en grundig gjennomgang av K03-avtalen med hensyn på effekt- og resultatmål. Bane NOR innfører i prinsippet et nytt beslutningspunkt mot Jernbanedirektoratet, der K03 revideres etter denne gjennomgangen dersom det er behov for det.

Rapportering i fasene mellom beslutningspunktene gjøres i tertialrapporter til Jernbanedirektoratet. I tertialrapporteringen rapporteres det for alle inngåtte avtaler mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet. Kravene til innhold av rapporteringen er gitt i K00-avtalen, som beskrevet i kapittel 3.

I tillegg til den ordinære rapporteringen til Jernbanedirektoratet skal Bane NOR fortløpende sende inn endringsmeldinger, dersom det er behov for endringer av omfanget eller prosjektmålene som ligger i K03-avtalen. Endringsmeldingsprosessen foregår internt som vist i figuren i kapittel 4.2, mens endringsmeldingsprosessen mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet er beskrevet i retningslinjene for saksbehandling.

Bane NOR skal også holde Jernbanedirektoratet underrettet om forhold som kan få betydning for planlegging eller planleggingsprosesser. Det samme gjelder forhold som kan tenkes å få betydning for en rasjonell gjennomføring av Bane NORs prosjekter. Bane NOR benytter såkalte risikovarsler for å rapportere til Jernbanedirektoratet om slike forhold.

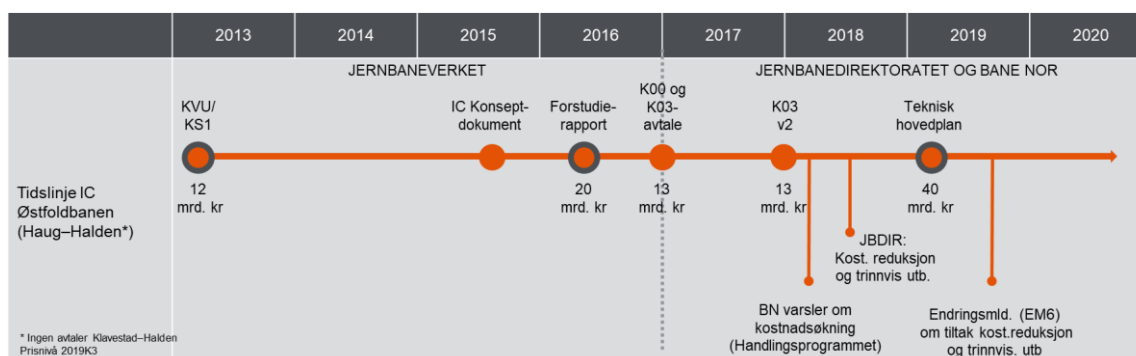
Den interne rapporteringen i Bane NOR foregår i linjen, der prosjektene i Utbyggingsdivisjonen rapporterer månedlig til Utbyggingsdirektør. Utbyggingsdivisjonen rapporterer månedlig til Virksomhetsstyring, som rapporterer videre til Konsernledelsen/Styret.

5 ETTERLEVELSE AV KRAV HAUG–HALDEN

I dette kapittelet vil vi først presentere historikken for IC-strekningen Haug–Halden, K03-avtalen som dekker strekningen og en oppsummering av funnene i evalueringen av kostnadsøkning på Østfoldbanen. Deretter gjennomgår vi i hvilken grad kravene til endringshåndtering, kostnadsestimering, usikkerhetsanalyse og rapportering er etterlevd i planleggingen av Haug–Halden samt årsaker til at kostnadsøkningen på strekningen ikke ble varslet tidligere.

5.1 HISTORIKK OG STATUS INTERCITY HAUG–HALDEN

Konseptvalgutredning for IC Østfoldbanen ble levert primo 2012 og kvalitetssikringsrapport ble levert rundt ett år senere. I september 2015 ble det levert et konseptdokument som skal beskrive et helhetlig konsept som skal legges til grunn for den videre IC-planleggingen. Konseptdokumentet ivaretar samspillet mellom togtilbud, infrastruktur og krav til funksjonalitet med hensyn til togframføring, drift og vedlikehold. Dokumentet ble revidert ultimo 2016. Figuren nedenfor viser utvalgte utredninger, rapporter og kommunikasjon i perioden 2013–2020.



Figur 5-1 Sentral prosjektdokumentasjon

Som et grunnlag for planleggingen mellom Haug og Halden utarbeidet Jernbaneverket en forstudie, for å avdekke hvilke korridorer det bør arbeides videre med i de kommende planfasene. Estimert kostnadsnivå for strekningen økte i forstudiets kostnadsanalyse med rundt 70 prosent sammenliknet med KVU/KS1.

For Haug–Seut ble det utarbeidet teknisk hovedplan og konsekvensutredning fase II i 1996, og kommunedelplan for dobbeltspor ble vedtatt i Råde kommune i 1996 og i Fredrikstad kommune i 1997. Teknisk hovedplan ble oppgradert/rullert i 2005 og 2007, men er ikke blitt godkjent. For å spare tid ble den godkjente kommunedelplanen lagt til grunn for det videre arbeidet med planprogram for reguleringsplan. Dette arbeidet startet ultimo 2016 og planprogrammet ble fastsatt i Råde kommune og Fredrikstad kommune i 2017.

Det ble utarbeidet foreløpig teknisk hovedplan og konsekvensutredning fase II for Seut–Rolvøysund i 1997. Kommunedelplan for dobbeltspor ble vedtatt i Fredrikstad kommune

samme år. I Sarpsborg er det ingen vedtatte arealplaner for nytt dobbeltspor, men korridoren fra konseptvalgutredningen ligger inne som framtidig jernbane for deler av strekningen. Våren 2016 ble arbeidet med kommunedelplan startet på ny og planprogram ble fastsatt av Fredrikstad bystyre og Sarpsborg bystyre 2016–2017. Planprogrammet ble senere justert og fastsatt på nytt i 2018. Der er ingen vedtatte arealplaner for nytt dobbeltspor mellom Klavestad og Halden.

I 2017 ble det opprettet en K00-avtale mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR med det formål å fastlegge grunnlaget og de generelle rammene for Bane NORs oppgaver og tilhørende finansiering. Det ble på samme tid opprettet en K03-avtale om planlegging og prosjektering av infrastruktur: K03-1 InterCity Øst. I denne avtalen settes styringsmål for Haug–Seut og Seut–Klavestad til henholdsvis 4,8 milliarder og 8,4 milliarder 2019-kroner. Avtalen dekker ikke Klavestad–Halden. K03-avtalen ble videreført med små endringer i 2018. Det foreligger ingen K03-avtaler for 2019 eller 2020.

I forbindelse med innspill til jernbanesektorens handlingsprogram for 2018–2029 varslet Bane NOR om en betydelig økning i kostnadsestimatene for strekningene Haug–Seut og Seut–Klavestad. Jernbanedirektoratet ba sommeren 2018 om en tilleggsutredning fra Bane NOR for å identifisere kostnadsreducerende tiltak og alternativ utbyggingsstrategi for strekningene. Dette ble formalisert i endringsmelding 6 til K03-avtalen i november 2019.

Intern prosjektstilling i Bane NOR for utarbeidelse av kommunedelplan med konsekvensutredning og teknisk hovedplan for Seut–Klavestad⁷ ble gitt i september 2018 med et internt styringsmål på noe over 17 milliarder 2019-kroner, og med en forventning om en kostnadsreduksjon på ti prosent.

Med bakgrunn i økende usikkerhet til kostnader og fremdrift anbefalte Bane NOR i 2018 å avslutte arbeidet med reguleringsplan for Haug–Seut, og gjenoppta arbeidet med kommunedelplan. Bane NORs interne prosjektbestilling for utarbeidelse av kommunedelplan med konsekvensutredning og teknisk hovedplan i 2019 legger til grunn kostnadsnivået som ble spilt inn til jernbanesektorens handlingsprogram på i underkant av ni milliarder 2019-kroner, også her med en forventning om en ti prosent kostnadsreduksjon. Usikkerhetsanalyse gjennomført ultimo 2019 viser at konseptene har en forventet kostnad på mellom 12 og 15 milliarder kroner.

I forbindelse med utarbeidelse av tekniske hovedplaner for strekningen Haug–Klavestad er det utarbeidet kostnadsestimat og usikkerhetsanalyser som viser at kostnadsnivået er doblet siden forstudiet i 2016, og er nå estimert til rundt tolv milliarder 2019-kroner. For Haug–Seut har kostnadsestimatet hatt en tilsvarende økning og er nå på omkring 28 milliarder 2019-kroner.

Oppsummert har det i perioden etter KVU/KS1 ikke blitt godkjent ny kommunedelplan på strekningen Haug–Halden. Jernbaneverket og Bane NOR har i perioder jobbet med reguleringsplaner, men det er blitt besluttet å avslutte dette arbeidet for å utarbeide nye kommunedelplaner. Status i dag er at kommunedelplan for Seut–Rolvssøysund og Borg

⁷ Fredrikstad–Sarpsborg

bryggerier–Klavestad kan bli fastsatt ultimo 2020 og kommunedelplan for Haug–Seut kan få vedtak i tredje kvartal 2021. For den øvrige strekningen Rolvsøysund–Borg bryggerier er det større usikkerhet for når en godkjent kommunedelplan kan foreligge.

5.2 HOVEDÅRSAKER TIL KOSTNADSØKNING PÅ IC ØSTFOLDBANEN

I rapporten for den uavhengige gjennomgangen av varslet kostnadsøkning på Østfoldbanen konkluderer vi med at de overordnede premissene som ble lagt til grunn i konseptvalg-utredningen i liten grad er endret etter KVV/KS1. Dette inkluderer prosjekts målsetning om bygging av dobbeltspor mellom Haug og Klavestad, med trase gjennom Fredrikstad og Sarpsborg samt stasjoner i Råde, Fredrikstad og Sarpsborg. Prosjektet er også uendret når det gjelder kombinert gods- og persontrafikk samt påkobling til Østre linje. Det er imidlertid stor utvikling på flere områder av prosjektet. Eksempelvis har omfang og ambisjonsnivå for stasjonene ved Fredrikstad og Sarpsborg økt og omfanget av grunnarbeider har økt, spesielt for strekninger med daglinje.

I evaluering er det avdekket noen få områder som forklarer praktisk talt hele kostnadsøkningen på 28 milliarder kroner:

- Underbygning 12,4 milliarder kroner
- Stasjoner 5,5 milliarder kroner
- Deponi 3,6 milliarder kroner
- Grunnerverv 2,7 milliarder kroner

Disse områdene utgjør, sammen med økning i forventet tillegg som følge av usikkerheten i prosjektet, over 27 milliarder kroner av kostnadsøkningen. Kostnadsøkningen knyttet til underbygning, stasjoner og deponi er alle påvirket av vanskelige grunnforhold i området, inkludert forekomster av kvikkleire. Hvorvidt det forelå informasjon om grunnforholdene som burde vært hensyntatt i estimeringen er vanskelig å si, men evalueringen av kostnadsøkningene har avdekket at det i tidligfaseestimeringen ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til fordyrende, stedlige forhold.

5.3 INNHOLD OG KRAV I K03-1 INTERCITY ØST

K03-1 Intercity Øst ble inngått mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR i januar 2017 og var gyldig til 31.12.2017. Prosjektene i denne K03-avtalen ble videreført fra Jernbaneverket, og avtalen dekket blant annet arbeid med reguleringsplan for Haug–Seut og videre planlegging av Seut–Klavestad.

For Haug–Seut sier avtalen at Bane NOR skal legge Jernbaneverkets prosjektbestilling fra desember 2016 til grunn som beskrivelse av planleggings- og prosjekteringsoppgaver. Dette er en prosjektbestilling for arbeid med reguleringsplan med konsekvensutredning og teknisk

detaljplan, basert på gjeldende kommunedelplan⁸. Styringsmål for strekningen er i denne avtalen satt til 4,8 milliarder 2019-kroner, som er noe lavere enn forventningsverdien, P50, i Jernbaneverkets forstudierapport på 5,2 milliarder 2019-kroner. Seneste ibruktagelse er satt til 2024.

For Seut–Klavestad er styringsmål i avtalen satt til 8,4 milliarder 2019-kroner. For denne strekningen skal Bane NOR kun levere hovedplan og eventuelt arealplan. Målsettingen for denne strekningen er ibruktagelse i 2026. Nærmere beskrivelse av dette oppdrag gis gjennom teknisk designbasis⁹ og konseptdokumentet¹⁰ for IC-strekningene, som begge er overordnede dokumenter gyldige for hele IC-utbyggingen.

Versjon to av K03 Intercity Øst ble signert ultimo 2017. Denne versjonen viderefører i stor grad målsettingene i den opprinnelige avtalen. Styringsmålene på kostnader er identisk med første versjon. Avtalen er gyldig til 31.12.2018. I tertialrapporten fra 3. tertial 2019 fremgår det at partene er enige om at K03 løper videre inntil ny avtale er signert. Det oppgis også at Bane NOR har mottatt et utkast til revidert avtale fra Jernbanedirektoratet. Vi har ikke mottatt dette utkastet.

K03-avtalene for strekningen er kortfattet og det er K00-avtalen som i stor grad beskriver samarbeidet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, inkludert fastsettelse av styringsmål, endringshåndtering og rapportering. K03-avtalenes hovedoppgave er å definere hvilke prosjekter Bane NOR skal planlegges i et gitt år, samt hvilken prosjektdokumentasjon som legges til grunn for den videre planleggingen. Det er også viktig å bemerke at avtalen, tilsvarende som for K00, peker på godkjent kommunedelplan, og tilhørende hovedplan, som en viktig milepæl hvor prosjektets styringsmål settes. Som det fremgår over er ikke prosjektene Haug–Seut eller Seut–Klavestad kommet til denne milepælen.

I begge K03-avtalene er det forbehold om at det kan være behov for å kvalitetssikre anvendelsen av eksisterende prosjektinformasjon. Vi er ikke kjent med at det ble gjennomført endringer i henhold til dette forbeholdet i avtalen. Ved inngåelsen av den første K03-avtalen var det allerede kjent at kostnadsestimatene fra KVV/KS1 kunne være for lave, spesielt for strekningen Seut–Klavestad. Styringsmålet for denne strekning er satt vesentlig lavere i K03-avtalene enn forventet kostnad fra Jernbaneverkets forstudie fra 2016. Traséen med laveste forventet kostnad, P50, i forstudiet fra 2016 er estimert til rundt 14 milliarder 2019-kroner, mens det i K03-avtalene er satt et mål på noe over åtte milliarder 2019-kroner. Styringsmålet for denne strekningen er dermed lite realistisk og kunne med fordel blitt oppdatert i henhold til avtalens forbehold om behov for å presisere uklare mål og krav.

⁸ ref. kapittel om historikk

⁹ ICP-00-A-00030

¹⁰ ICP-00-A-00004

5.4 ENDRINGSHÅNDTERING

I vurderingen av hvordan endringshåndteringen har vært i planleggingen av Haug-Halden har vi hatt fokus på endringer Jernbaneverket og Bane NOR ikke har mandat til å beslutte selv, og som må løftes til Jernbanedirektoratet og/eller Samferdselsdepartementet. Vi har ikke lyktes med å finne informasjon om denne type endringer i prosjektene Haug–Seut og Seut–Klavestad før 2017.

Etter at Jernbanedirektoratet og Bane NOR ble opprettet i 2017 er det utarbeidet seks endringsmeldinger til K03-avtalen. I endringsmeldingsloggen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR fremkommer det at endringsmelding 1, 2 og 5 omhandler hensetting. Hensetting er utskilt som egne prosjekter, og er derfor ikke relevant for prosjektene Haug–Seut og Seut–Klavestad. Videre står det i endringsloggen at endringsmelding 4 ikke er benyttet. Dermed gjenstår det to endringsmeldinger som gjelder Haug–Halden, endringsmelding 3 og 6. Disse omhandler endring av ibruktagestidspunkt for strekningen Haug–Seut, og endring av omfanget for planleggingsarbeidet på hele strekningen Haug–Klavestad.

Endringsmelding 3, om utsatt ibruktaging fra år 2024 til 2027 for strekningen Haug–Seut, ble sendt fra Bane NOR til Jernbanedirektoratet i juni 2018. Denne endringsmeldingen er ikke godkjent av Jernbanedirektoratet. Årsaken til dette er at Jernbanedirektoratet i juli 2018 sendte et brev til Bane NOR, der Bane NOR ble bedt om å se på utbyggingsrekkefølge og kostnadsreducerende tiltak for Haug–Klavestad. Jernbanedirektoratet har varslet at de ikke vil besvare endringsmelding 3 før arbeidet som ble bestilt i dette brevet er ferdigstilt. I tertialrapportene fra 2. og 3. tertial 2018 etterlyste Bane NOR en endringsmelding til K03, med en beskrivelse av det nye planleggingsoppdraget. I august 2019 utarbeidet Bane NOR selv en slik endringsmelding, endringsmelding 6, som beskriver det nye planleggingsoppdraget for Haug–Klavestad. Endringsmelding 6 ble godkjent av Jernbanedirektoratet i november 2019.

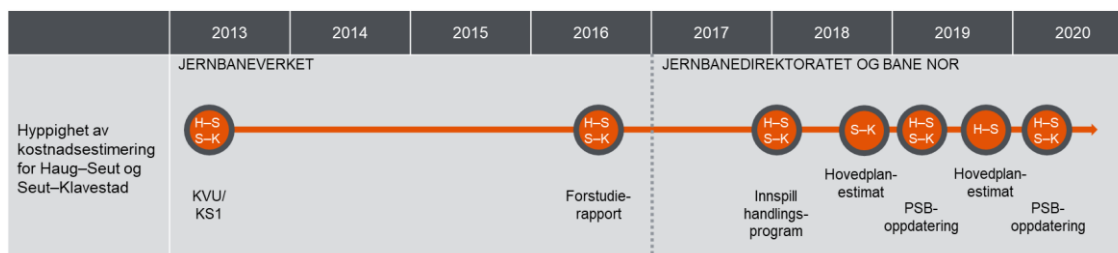
I tillegg til endringsmeldingene har Bane NOR sendt to risikovarsler til Jernbanedirektoratet, det første i mars 2019 og det andre i oktober 2019. I det første risikovarselet varsler Bane NOR om at både ibruktagestidspunktet, i år 2026, og kostnadsanslaget, på 7,8 milliarder kroner¹¹, for strekningen Seut–Sarpsborg i K03 ikke er realistisk. Begrunnelsen for kostnadsøkningen er beskrevet å være ekstremt vanskelige grunnforhold, store grunnervervkostnader, utvidet omfang, og komplisert utbygging i byområder. I det andre risikovarselet varsles det om manglende måloppnåelse for strekningen Haug–Seut, herunder at seneste prognose for sluttkostnad vesentlig overskrider styringsmålet i K03 og at realistisk ibruktaging av strekningen er forskjøvet ytterligere fra det som ble angitt i endringsmelding 3.

Basert på gjennomgangen vurderer vi at endringshåndteringen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR for Haug–Halden hovedsakelig er i tråd med føringene i K00. Imidlertid virker saksbehandlingen å være langt mer tidkrevende enn den angitte normtiden på 15 virkedager. Dette gir fare for lav forutsigbarhet og ventekostnader i planleggingsarbeidet i Bane NOR.

¹¹ 2017-kroner

5.5 KOSTNADSESTIMERING

Som beskrevet både i rapporten for den uavhengige gjennomgangen av varslet kostnadsøkning på Østfoldbanen og tidligere i denne rapporten, er det utarbeidet flere kostnadsestimater for prosjektene Haug–Seut og Seut–Klavestad i perioden 2013–2020. For strekningen Klavestad–Halden er kostnadsestimatet derimot ikke oppdatert siden mulighetsstudien¹². At Bane NOR ikke har begynt å planlegge Klavestad–Halden, har sin forklaring i at det ikke er inngått en K03-avtale med Jernbanedirektoratet for denne strekningen ennå. Tabellen under viser en oversikt over kostnadsestimatene som er utført.



Figur 5-2 Utførte kostnadsestimat i prosjektene Haug–Seut og Seut–Klavestad i perioden 2013–2020.

Oversikten i figuren vitner om at kravene til hyppighet av oppdatering av kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse er etterlevd i planleggingen av de to prosjektene. Inntil år 2018 tilsa kravene at det kun skulle utføres kostnadsestimat ved faseoverganger. Ettersom prosjektet i stor grad har befunnet seg i samme prosjektfase siden 2013, har det i prinsippet ikke vært krav om å oppdatere kostnadsestimatet og utføre usikkerhetsanalyse. Etter at de nye kravene i Bane NOR om årlig oppdatering av kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse ble innført, ser vi at det er utført kostnadsestimering minst årlig.

Det er vanskelig å avgjøre om det hadde vært mulig å begrense den betydelige kostnadsøkningen på strekningen Haug–Halden dersom det hadde vært krav til hyppigere oppdateringer gjennom hele planleggingsperioden. Det vi med sikkerhet kan si er at kostnadsøkningen ville blitt fanget opp og rapportert raskere, og at det ville være lettere å spore årsakene til kostnadsøkningen, og eventuelt gjøre endringer i prosjektet.

5.6 RAPPORTERING

I gjennomgangen av rapportering for IC-strekningen Haug–Halden, har vi ikke lyktes med å innhente komplett dokumentasjon på rapporteringen fra Jernbaneverket til Samferdsels-

¹² Basert på økningene på Haug–Klavestad er det estimert ny kostnad for konseptene i mulighetsstudien fra 2011. Det er stor usikkerhet i tallene, spesielt for tiltakene nær Halden, men analysen viser en økning på konseptene fra 2011 på 200–230 prosent for hele strekningen Haug–Halden.

departementet i perioden 2013–2016, herunder tertialrapportene i perioden. Dette medfører at vi ikke får et helhetlig bilde av den historiske rapporteringen. Vi har imidlertid sett på Jernbaneverkets årsrapporter i 2015 og 2016. Vi vurderer rapporteringen etter 2016 som mest interessant, med hensyn på endringer i prosjektet og styring av kostnadsutviklingen, ettersom kostnadsestimatet fra forstudiet er første oppdaterte kostnadsestimat etter KS1, og etter konsept og teknisk designbasis for IC-utbyggingen forelå.

I Jernbaneverkets årsrapport fra 2015 står det at et forstudie for strekningen Haug–Halden er under utarbeidelse. Det er også gitt en risikovurdering av at det kan komme eventuelle endringer i planpremisser som følge av pågående strategiske prosesser for hensetting, plattformlengder og godstrafikk. I årsrapporten fra 2016 står det at det fortsatt utarbeides et forstudie for Haug–Halden. Videre er det presisert at det er påbegynt planprogram for reguleringsplan for strekningen Haug–Seut, og planprogram for kommunedelplan for strekningen Seut–Sarpsborg. Det angis at det er risiko knyttet til endringer i føringer og forutsetninger for planarbeidet, som medfører risiko både for fremdrift, tid for idriftsettelse og kostnader.

Vi har gjennomgått flere av Bane NORs tertialrapporter til Jernbanedirektoratet fra årene 2017–2019, med fokus på om endringer og kostnadsutvikling er tydelig kommunisert. I tertialrapporten fra 3. tertial 2017 beskriver Bane NOR at de vil fremlegge et nytt kostnadsestimat og en ny fremdriftsplan for både Haug–Seut og Seut–Sarpsborg i forbindelse med deres innspill til handlingsprogram primo 2018. Ved dette tidspunktet var strekningen Haug–Seut i detaljplanfase.

I tertialrapporten fra 1. tertial 2018 beskriver Bane NOR at de i innspill til Jernbanedirektoratets handlingsprogram, anbefalte ibruktaging av strekningen Haug–Seut i år 2027 og en utbygging som muliggjør frekvensøkning til Sarpsborg innen 2029. Videre viser de til oversendt endringsmelding for Haug–Seut om endring av ibruktaging fra år 2024 til 2027. For strekningen Seut–Sarpsborg påpekes det at ibruktaging er fastsatt til år 2026 i K03-avtalen, og at det tas sikte på å formalisere endring av ibruktagelsestidspunkt gjennom en endringsmelding eller en revidert K03-avtale i løpet av 2. tertial 2018. Årsaken til forsinkelse på begge strekninger begrunnes med utfordrende grunnforhold. Bane NOR beskriver også at de, parallelt med delplanleggingen, arbeider med å optimalisere totalstrekningen Haug–Seut–Sarpsborg for å finne alternative og mulige løsninger for å sikre raskere ibruktagelse for deler av strekningen, og tidligst mulig effekt for kundene.

I tertialrapporten fra 2. tertial 2018 har planleggingsarbeidet for Haug–Seut blitt endret fra detaljplan til den forutgående fasen hoved- og kommunedelplan. I tertialrapporten vises det til brevet fra Jernbanedirektoratet i juli 2018, med anmodning om å se på kostnadsreducerende tiltak på strekningen Haug–Seut–Sarpsborg. Videre står det at Bane NOR vil lage en beskrivelse av arbeidsopplegg, og at når omforent arbeidsopplegg foreligger forventer Bane NOR at Jernbanedirektoratet vil endringsmelde dette til K03. Bane NOR nevner også at Jernbanedirektoratet har varslet om at endringsmeldingen for Haug–Seut, vedrørende utsatt ibruktagelse, ikke blir besvart før det nye planleggingsarbeidet er ferdigstilt.

I tertialrapporten fra 3. tertial 2018 skriver Bane NOR at det er etablert en beskrivelse for arbeidsopplegg for vurdering av utbyggingsrekkefølge, og at det er avholdt et oppfølgingsmøte med Jernbanedirektoratet der arbeidsopplegget ble omforent. Bane NOR gjentar at de forventer en endringsmelding fra Jernbanedirektoratet til K03, mht. beskrivelse av planleggingsoppdraget.

Ett år senere, i tertialrapporten fra 3. tertial 2019, skriver Bane NOR at prognosen for total kostnad er høyere enn angitt i NPT 2018-2029 for både Haug–Seut og Seut–Sarpsborg. Det henvises igjen til Jernbanedirektoratets anmodning om å se på kostnadsreducerende tiltak for strekningen Haug–Seut–Sarpsborg i brevet fra 2018, og at dette planleggingsoppdraget nå er formalisert i en endringsmelding i november 2019. Det beskrives også at videre fremdrift for prosjektene vil avhenge av om kostnadsnivået kommer ned på akseptabelt nivå.

Fra gjennomgangen av tertialrapportene vurderer vi at Bane NOR rapporterer i tråd med føringene som er gitt fra Jernbanedirektoratet. Det rapporteres i henhold til avtalte resultatmål, og det angis kjente og ikke formaliserte endringer som skal endringsmeldes, samt kjent og betydelig risiko for at slike endringsmeldinger vil kunne komme, slik det er beskrevet i K00.

Vi ser imidlertid ikke tegn til kostnadsrapportering i henhold til terskelverdiene angitt i matrisen i Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet for 2019.

5.7 OPPSUMMERING

Gjennomgangen av krav til endringshåndtering, kostnadsestimering, usikkerhetsanalyse og rapportering, samt etterlevelsen av disse kravene i prosjektene Haug–Seut og Seut–Klavestad, viser at prosjektene langt på vei har fulgt de formelle kravene. Imidlertid viser gjennomgangen at det frem til de to seneste årene har vært få krav til kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse i tidlig planleggingsfase, og en noe mangelfull endringsstyringsprosess i Jernbaneverket og Bane NOR. Denne utfordringen forsterkes av at prosjektet har befunnet seg i en tidlig planleggingsfase i en årrekke, og ikke har passert avtalte rapporterings- og beslutningspunkt.

Et annet uheldig forhold er at seneste kostnadsinformasjon for Seut–Klavestad ikke ble vektlagt da det ble inngått K03-avtale i år 2017. Kostnadsanslaget for Seut–Klavestad som ligger i avtalen tilsvarer KVVU-estimatet, til tross for at forstudien, som ble utarbeidet i 2016, viste et betydelig høyere kostnadsnivå. Dette har medført at kostnadsanslaget for prosjektet har vært urealistisk fra oppstart av planleggingsarbeidet, og at første varsling om betydelig kostnadsøkning fra KVVU-estimatet først kom i Bane NORs innspill til handlingsprogram i begynnelsen av 2018.

Kravene som Samferdselsdepartementet har stilt til Jernbaneverket, og senere Jernbanedirektoratet, viser at Samferdselsdepartementet forventer fortløpende resultatoppfølging og at de strategiske og besluttede ledd i Departement, Regjering og Storting blir forelagt beslutningsunderlag og styringsinformasjon. Jernbanedirektoratet stiller også krav til at Bane NOR skal holde Jernbanedirektoratet underrettet om forhold som kan få betydning for planlegging eller planleggingsprosesser.

Vesentlige økninger i sluttprognose eller flere års utsettelse av ibruktagelsestidspunkt er eksempler på ekstraordinære hendelser, med potensielt store konsekvenser for prosjektet, som vi mener burde vært varslet særskilt til Jernbanedirektoratet og Samferdselsdepartementet.

6 FREMTIDIGE UTBYGGINGSPROSJEKTER

Det har vært en utvikling i både Statens og Bane NORs prosjektmodell for jernbaneinfrastrukturprosjekter over 1 milliard kroner i perioden 2013–2020. Vår overordnede vurdering er at de nye modellene tilrettelegger for en tettere oppfølging av prosjekter i planleggingsfase, og at Bane NOR er bedre rustet for å styre planleggingen av fremtidige utbyggingsprosjekter. Likevel er det fortsatt enkelte utfordringer som vi vil gi tilrådninger til.

6.1 KRAV FRA SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Gjennom hele perioden 2013–2020 har Samferdselsdepartementet hatt en tydelig forventning om å bli informert om utviklingen i de store investeringsprosjektene som gjennomføres i jernbanesektoren. Det er stilt krav til rapportering ved beslutningspunkter, og i fasene mellom beslutningspunktene. De senere årene har det vært en utvikling i statens prosjektmodell som tydeliggjør kravene til kostnadsrapportering i samferdselsprosjekter. I 2018 ble det etablert et nytt beslutningspunkt, som omfatter fastsettelse av et styringsmål før oppstart av reguleringsplanarbeidet. I 2019 ble det i tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet vedlagt en matrise for kostnadsrapportering. I matrisen er det innenfor hver prosjektfase fra KS1 og frem til ferdigstilt prosjekt angitt terskler for økning i sluttprognose som det skal rapporteres etter i tertialrapportene. Fra oppstart av fasen for utarbeidelse av kommunedelplan skal det rapporteres dersom sluttprognosen overstiger P65, KVVU-estimatet med 10 prosent eller KVVU-estimatet med 250 millioner kroner. Videre settes det krav til etablering av et kostnadsestimat etter KS1, og før oppstart av arbeidet med kommunedelplan

6.2 KRAV FRA JERNBANEDIREKTORATET

Den overordnede avtalen K00 hensyntar i store trekk Samferdselsdepartementets krav til styringsinformasjon, slik de forelå i 2018. Avtalen tilrettelegger for rapportering i henhold til beslutningspunktene i Statens prosjektmodell, gjennom krav til behandling av prosjektene i Jernbanedirektoratet ved fastsettelse av styringsmål og ved investeringsbeslutning. Kravene som stilles til ordinær rapportering fra Bane NOR, samsvarer også med Samferdselsdepartementets krav til hyppighet og innhold i rapporteringen. De nye krav til kostnadsrapportering fra 2019 er ikke innarbeidet i K00. Tertialrapporten fra 2019 viser heller ikke tegn til at kravene til kostnadsrapportering er innført. Vi anbefaler at Jernbanedirektoratet innfører krav til kostnadsrapportering i tråd med matrisen fra 2019.

For å sikre riktig og god styringsinformasjon, til rett tid, er det viktig å etablere gode rapporteringsrutiner. Vi skiller mellom to former for rapportering, ordinær rapportering og rapportering ved ekstraordinære hendelser. Den ordinære rapporteringen har til hensikt å gi prosjekteier kontinuerlig styringsinformasjon, og både innhold og rapporteringshyppighet er som regel fastlagt. Med ekstraordinære hendelser menes hendelser av stor betydning som kan

påvirke prosjektmålene, og som bør rapporteres umiddelbart. Vesentlig kostnadsøkning er et eksempel på en ekstraordinær hendelse.

I K00 står det at partene skal holde hverandre underrettet om forhold som kan få betydning for planlegging eller planleggingsprosesser. Det samme gjelder forhold som kan tenkes å få betydning for en rasjonell gjennomføring av Bane NORs prosjekter. Vi vurderer at denne bestemmelsen dekker ekstraordinære hendelser, som partene skal holde hverandre løpende informert om.

Definisjonen av endringer i K00 er tydelig, og gir et godt grunnlag for å utøve endringsstyring. Samtidig vil endringsstyringen avhenge av hvor godt prosjektomfanget er definert i K03-avtalene. Videre vurderes endringsprosessen som er definert i K00, og utdypet i «Retningslinjer for saksbehandling», å være en ryddig og effektiv prosess. Imidlertid viser erfaringer fra Haug–Halden at endringsprosessen er langt mer tidkrevende enn angitt normtid på 15 virkedager. Vi anbefaler at det etterstrebes en mer effektiv endringsprosess mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet, for å oppnå større forutsigbarhet, høyere effektivitet og mindre ventekostnader i Bane NORs planleggingsarbeid.

6.3 FREMDTIDIGE PLANPROSJEKTER

I Bane NOR har det vært en betydelig utvikling av prosjektmodellen og styringssystemet i perioden 2017–2020. Den nye prosjektmodellen vurderes å være hensiktsmessig, ved at den har formaliserte beslutningspunkter som i høy grad tydeliggjør ansvar og roller. Videre er det for hver fase presist beskrevet hva som skal leveres til hvilken kvalitet. Prosjektmodellen understøtter statens prosjektmodell på en god måte, og samtidig tilrettelegges det for en aktiv styring internt i Bane NOR i alle prosjektfaser. Det gjenstår imidlertid en prosess med en fullstendig implementering av det nye systemet. Dersom Bane NOR lykkes med dette, er vår vurdering at organisasjonen er godt rustet for å håndtere fremtidige planprosjekter.

I den nye prosjektmodellen er det etablert et nytt beslutningspunkt, B0, der K03-avtalen inngås med Jernbanedirektoratet. I fasen mellom B0 og B1 planlegger Bane NOR å gå grundig gjennom prosjektenes effekt- og resultatmål i K03-avtalen. Gjennomgangen inkluderer etablering av et kostnadsestimat. Resultatet av gjennomgangen kan medføre behov for en revidert K03-avtale. Vår vurdering er at den foreslåtte oppstartsfasen kan bidra til å sikre realistiske effekt- og resultatmål fra oppstart av planleggingsarbeidet. Oppstartsfasen vurderes også å være i tråd med den anbefalte rapporteringsmatrisen fra Samferdselsdepartementet. Vi anbefaler at prosessen formaliseres mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR.

6.3.1 Endringshåndtering

Historisk har det vært noe uklare krav til endringshåndtering, herunder både definisjon av endringer og endringsprosess. For tiden i Jernbaneverket er det dog usikkerhet om informasjonen vi har mottatt er dekkende, og vi har derfor ikke tilstrekkelig grunnlag for å trekke

konklusjoner om kravene fra denne tiden. Da Bane NOR ble opprettet ble kravene til endringshåndtering mer presise, men endringsprosessen var fortsatt ikke tydeliggjort.

I det nye styringssystemet er det en tydelig definisjon av endringer, og det fremgår konkret hvilke avtaler som setter rammene for prosjektene og som det skal endringsstyres mot. Videre er endringsprosessen tydeliggjort, gjennom en beskrivelse av endringsprosesser på ulike nivå i organisasjonen. Samlet tilrettelegger kravene for en god endringshåndtering i prosjektene og at endringer løftes til rett beslutningsnivå.

En forutsetning for å lykkes med endringshåndteringen er at Jernbanedirektoratet og Bane NOR evner å definere omfanget i K03-avtalene på en tydelig måte, og at dette videreføres inn i prosjektavtalen mellom utbyggingsdirektøren og prosjektet. En annen viktig forutsetning er at det finnes kompetanse i prosjektene til å definere endringene riktig, slik at de løftes til rett beslutningsnivå. Videre er den beskrevne endringsprosessen omfattende, ved at det er mange ledd som skal involveres. Det er en fare for at prosessen kan bli tidkrevende. Spesielt for endringer som skal besluttes av Jernbanedirektoratet er veien lang. Det bør derfor sikres en effektiv saksbehandling i alle ledd, slik at Jernbanedirektoratet får tidsriktig informasjon.

6.3.2 Styring av kostnader i planleggingsfase

Historisk har det vært få krav til kostnadsanalyse i hoved- og kommunedelplanfase, kun ved faseoverganger. For enkelte prosjekter kan dette ha vært tilstrekkelig for å holde kostandskontroll, mens for IC-strekningen Haug–Halden har det medført en lengre periode der styringsmål ikke har blitt oppdatert, ettersom prosjektet har befunnet seg i samme fase i en årrekke.

Den nye prosjektmodellen legger opp til en tettere oppfølging av kostnadsutviklingen i hoved- og kommunedelplanfase. Det er innført krav til årlige oppdateringer av kostnadsestimatet og usikkerhetsanalysen i alle prosjektfaser, i tillegg til at modellen legger opp til oppdatering av kostnadsestimatet i forbindelse med uavhengige prosjektgjennomganger og uavhengige verdianalyser. Det skal utføres to uavhengige prosjektgjennomganger og to verdianalyser i hoved- og kommunedelplanfase. Det vil si at det blir utført oppdateringer minimum årlig.

Krav om hyppige oppdateringer er i tråd med god praksis for kostnadsestimering, og tilrettelegger for bedre kontroll på kostnader og usikkerhet i prosjektene. Videre vil kostnadsestimatet i større grad følge prosjekteringen, noe som gir mulighet for raskt å kunne fange opp kostnadskonsekvenser av valgte løsninger.

Innføringen av uavhengige verdianalyser vitner også om et økt kostnadsfokus i Bane NOR, da hensikten med verdianalysen er å se på tiltak for kostnadsbesparelse og økt nytte i prosjektene. Videre planlegger Bane NOR med en større involvering av egne ressurser i kostnadsestimeringen. Historisk har kostnadsestimeringen vært utført av eksterne konsulenter, med en involvering av estimeringsmiljøet i Jernbaneverket/Bane NOR kun ved kvalitetssikring av estimatene ved faseoverganger. Bane NOR planlegger nå med en egen kostnadsestimator i

prosjektene fra oppstart. Bane NOR arbeider også med å heve kvaliteten på benchmarkingen som en del av kvalitetssikringen av kostnadsestimatene.

Samlet vurderer vi tiltakene som gode virkemidler for å få bedre kontroll på kostnadsutviklingen i prosjektene. Bane NOR bør imidlertid arbeide videre med både omfang og format på de årlige oppdateringene av prosjektstyringsbasis, for å sikre god kvalitet og samtidig unødig tidsbruk i prosessen. Videre er det viktig at kostnadsutviklingen dokumenteres på en oversiktlig måte, slik at man enkelt kan følge utviklingen i kostnadene og årsakene til utviklingen.

6.3.3 Bane NORs rapportering til Jernbanedirektoratet

Vår overordnede vurdering er at den ordinære rapporteringen fra Bane NOR er i tråd med kravene i K00. Bane NOR har tydelige leveranser ved beslutningspunktene mot Jernbanedirektoratet, og har strenge interne kontroller, herunder uavhengige prosjektgjennomganger og ekstern kvalitetssikring, før fremleggelse for Jernbanedirektoratet.

Videre er innholdet i tertialrapportene fra Bane NOR i tråd med kravene som stilles i K00. Som nevnt i kapittel 6.2 anbefales det imidlertid en tydeligere kostnadsrapportering i tertialrapporten, i tråd med terskelverdiene i Samferdselsdepartementets matrise for kostnadsrapportering.

Bane NOR varsler også om endringer i henhold til beskrivelsen i K00, og den interne endringshåndteringen understøtter prosessen mot Jernbanedirektoratet. Videre benytter Bane NOR risikovarsler for å holde Jernbanedirektoratet underrettet om forhold som kan påvirke prosjektmålene, og som ikke inngår i endringsmeldingsregimet.

Som nevnt i kapittel 5 mener vi imidlertid at vesentlige økninger i sluttprognose eller flere års utsettelse av ibruktagelsestidspunkt er eksempler på ekstraordinære hendelser, med potensielt store konsekvenser for prosjektet, som bør varsles særskilt til Jernbanedirektoratet og Samferdselsdepartementet.

VEDLEGG

Vedlegg 1 Referansepersoner

Vedlegg 2 Referansedokumenter

VEDLEGG 1 REFERANSEPERSONER

Organisasjon	Navn	Kontaktinfo
Jernbanedirektoratet	Bente Bukholm	bente.bukholm@jernbanedirektoratet.no
Dovre Group Consulting	Kent Mikael Rosseland	kent.rosseland@dovregroup.com

VEDLEGG 2 REFERANSEDOKUMENTER

- Bane NOR (2016) *Mal for dokumentasjon av kostnadsestimat*
- Bane NOR (2017) *Bane NOR Avtalerappport 2017-3 Oppdatert utgave*
- Bane NOR (2017) *Håndbok for estimering av kostnader for investeringstiltak rev. 7*
- Bane NOR (2017) *Instruks for gjennomføring av usikkerhetsanalyser rev. 2*
- Bane NOR (2017) *Kravdokument for prosjekterstyring rev. 4*
- Bane NOR (2017) *Årsrapport 2016*
- Bane NOR (2018) *Bane NOR Avtalerappport 2018-1 signert*
- Bane NOR (2018) *Bane NOR Avtalerappport 2018-2 oppdatert utgave*
- Bane NOR (2018) *Bane NOR Avtalerappport 2018-3*
- Bane NOR (2018) *Håndbok for utrednings-, plan- og byggeprosjekter rev. 7*
- Bane NOR (2018) *InterCity- prosjektet Østfoldbanen Fredrikstad- Sarpsborg Usikkerhetsanalyse Hovedplan for Seut-Rolvsøy*
- Bane NOR (2018) *InterCity-prosjektet ØSTFOLDBANEN, FREDRIKSTAD-SARPSBORG Kostnadsestimat med kostnadsrapport Hovedplan Rolvsøy-Klavestad*
- Bane NOR (2018) *K03-01v2 IC Øst EM03v2 Haug Seut, revidert 27.6.2018*
- Bane NOR (2018) *Kostnadsrapport Rolvsøy-Klavestad, nøkkeltall per delstrekning excel*
- Bane NOR (2018) *Prosjektbestilling Kommunedelplan med konsekvensutredning og Teknisk hovedplan InterCity Fredrikstad–Sarpsborg*
- Bane NOR (2018) *Årsrapport 2017*
- Bane NOR (2019) *Bane NOR Avtalerappport 2019-3*
- Bane NOR (2019) *Endringshåndtering i Utbyggingsdivisjonen - prosedyre*
- Bane NOR (2019) *Instruks for gjennomføring av usikkerhetsanalyser rev. 5*
- Bane NOR (2019) *Instruks for gjennomføring av usikkerhetsanalyser rev. 4*
- Bane NOR (2019) *Intercity Fredrikstad–Sarpsborg Prosjektbestilling Kommunedelplan med konsekvensutredning Teknisk hovedplan*
- Bane NOR (2019) *InterCity Haug – Seut (UHS) Kostnadsestimat med kostnadsrapport Hovedplan Haug-Seut*
- Bane NOR (2019) *InterCity Haug – Seut (UHS) Usikkerhetsanalyse*
- Bane NOR (2019) *Intercity Haug–Seut (UHS) Tekniske hovedplan Arbeidsutkast*
- Bane NOR (2019) *InterCity Kommunedelplan for Haug –Seut En kort historikk og status*
- Bane NOR (2019) *InterCity Østfoldbanen Haug-Seut Fastsatt planprogram for kommunedelplan*
- Bane NOR (2019) *InterCity-prosjektet Østfoldbanen Dobbeltspor Seut–Rolvsøy Rv. 110 Simo–St. Croix Teknisk hovedplan*

Uavhengig gjennomgang av varslet kostnadsøkning på Østfoldbanen

Bane NOR (2019) *InterCity-prosjektet ØSTFOLDBANEN, FREDRIKSTAD-SARPSBORG Sammenstilling kostnadsutvikling*

Bane NOR (2019) *InterCity-prosjektet, Østfoldbanen, Fredrikstad – Sarpsborg Usikkerhetsanalyse Hovedplan Rolvsøy - Klavestad*

Bane NOR (2019) *K03-01v2 EM06 Haug-Seut-Klavestad signert*

Bane NOR (2019) *Kostnadsgjennomgang Seut-Klavestad «På den ene siden ... På den andre siden ...»*

Bane NOR (2019) *Månedrapportering i Utbygging – prosedyre*

Bane NOR (2019) *Oppdatert grunnlag fra mulighetsstudien 2011/KVU 2012 med nye kostnadsestimater for alternative utbyggingskonsept*

Bane NOR (2019) *Prosjektbestilling InterCity Haug–Seut Kommunedelplan med konsekvensutredning og Teknisk hovedplan*

Bane NOR (2019) *Prosjekteierstyring for store prosjekter - konsernprosedyre*

Bane NOR (2019) *Prosjektgjennomgang Kommunedelplan med konsekvensutredning for IC Fredrikstad –Sarpsborg*

Bane NOR (2019) *Prosjektledelse for store prosjekter – konsernprosedyre*

Bane NOR (2019) *PSB oppdatering – prosedyre*

Bane NOR (2019) *Risikovarsel for manglende måloppnåelse - InterCity Østfoldbanen – Haug-Seut*

Bane NOR (2019) *Tilleggssvar på oppdrag av februar 2019 - Nasjonal transportplan 2022-2033 Mer for pengene - Tilleggsbestilling*

Bane NOR (2019) *Utvikling prognoser sluttkostnader fra KVU/KS1*

Bane NOR (2019) *Årsrapport 2018*

Bane NOR (2020) *Bane NORs Prosjektmodell - store prosjekter – prosedyre*

Bane NOR (2020) *Presentasjon Tilleggsoppdrag kostnadsutvikling på Østfoldbanen*

Bane NOR (2020) *Prosjektstyringsdokument for Haug–Seut*

Bane NOR (2020) *Prosjektstyringsdokument for Seut–Klavestad*

Bane NOR (2020) *Utdrag Endringslogg K03-1v2*

Bane NOR (2020) *Utvikling prognoser sluttkostnader fra KVU/KS1*

Dovre Group (2010) *Organisering av prosjektgjennomføring i et byggherreperspektiv*

Dovre Group (2011) *Evaluering av Utbyggingsdivisjonen i Jernbaneverket*

Dovre Group AS (2010) *Organisering av prosjektgjennomføring i et byggherreperspektiv*

Dovre Group AS (2011) *Evaluering av utbyggingsdivisjonen i Jernbaneverket*

Dovre Group Consulting og Transportøkonomisk institutt (2013) *Intercitystrekningene Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1)*

Finansdepartementet (2019) *R-108/19 Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i stat*

Uavhengig gjennomgang av varslet kostnadsøkning på Østfoldbanen

Jernbanedirektoratet (2017) *K03-01 Intercity Øst*

Jernbanedirektoratet (2018) *K00 Overordnet avtale*

Jernbanedirektoratet (2018) *K03-01v2 Intercity Øst*

Jernbanedirektoratet (2018) *Retningslinjer for saksbehandling*

Jernbanedirektoratet (2019) *NTP 2022-33 Oppdrag 1: Jernbanedirektoratets statusrapport Deloppdrag 1: Mer infrastruktur for pengene - effektiv ressursbruk*

Jernbanedirektoratet (2019) *Veileder kostnadsestimering i tidligfase*

Jernbanedirektoratet (2020) *Supplerende tildelingsbrev 8/2019 - Jernbanedirektoratets vurdering av alternative tiltak på strekningen Haug-Seut-Sarpsborg (Klavestad)*

Jernbaneverket (2011) *Håndbok for Estimering Jernbaneverket Utbygging*

Jernbaneverket (2011) *Mulighetsstudie utbyggingskonsepter for intercitystrekningen Østfoldbanen*

Jernbaneverket (2012) *Behovsanalyse Konseptvalgutredning for IC-strekningen Oslo – Halden*

Jernbaneverket (2012) *Felles innledende overbygningsdokument Konseptvalgutredning for IC-strekningene Oslo – Halden, Oslo – Lillehammer og Oslo – Skien*

Jernbaneverket (2012) *Håndbok for estimering av kostnader for investeringstiltak rev. 2*

Jernbaneverket (2012) *Konseptanalyse Konseptvalgutredning for IC-strekningen Oslo - Halden*

Jernbaneverket (2012) *Konseptmuligheter Konseptvalgutredning for IC-strekningen Oslo – Halden*

Jernbaneverket (2012) *Konseptvalgutredning for IC-strekningen Oslo – Halden*

Jernbaneverket (2012) *Kostnadsmodell KVV_rev-06 med strekninger excel*

Jernbaneverket (2012) *Mål og krav Konseptvalgutredning for IC-strekningen Oslo – Halden*

Jernbaneverket (2013) *Håndbok for estimering av kostnader for investeringstiltak rev. 3*

Jernbaneverket (2013) *Håndbok for estimering av kostnader for investeringstiltak rev. 4*

Jernbaneverket (2013) *Håndbok for estimering av kostnader for investeringstiltak rev. 5*

Jernbaneverket (2013) *Instruks for gjennomføring av usikkerhetsanalyser rev. 1*

Jernbaneverket (2013) *Instruks for gjennomføring av usikkerhetsanalyser rev. 2*

Jernbaneverket (2015) *Konseptdokument for IC-strekningene*

Jernbaneverket (2015) *Teknisk designbasis*

Jernbaneverket (2015) *Årsrapport 2015*

Jernbaneverket (2016) *Håndbok for prosjektarbeid i Jernbaneverket rev. 5*

Jernbaneverket (2016) *InterCity-prosjektet Haug–Fredrikstad–Sarpsborg–Halden Forstudierapport Haug–Halden*

Jernbaneverket (2016) *InterCity-prosjektet Kostnadsestimat for Haug – Halden - Forstudien*

Jernbaneverket (2016) *InterCity-prosjektet Østfoldbanen Haug–Halden Usikkerhetsanalyse Forstudie*

Uavhengig gjennomgang av varslet kostnadsøkning på Østfoldbanen

Jernbaneverket (2016) *Konseptdokument for IC-strekningene revisjon 2a*

Jernbaneverket (2016) *Årsrapport 2016*

Jernbaneverket (2017) *Årsrapport 2016*

Norconsult (2012) *Konseptvalgutredning for IC-strekningen Oslo – Halden*

Norconsult (2012) *KVU Intercity Østfoldbanen Kostnadsberegninger*

Samferdselsdepartementet (2013) *Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014 – 2023*

Samferdselsdepartementet (2013) *Statsbudsjettet 2014 - Tildelingsbrev til Jernbaneverket*

Samferdselsdepartementet (2014) *Statsbudsjettet 2015 - Tildelingsbrev til Jernbaneverket*

Samferdselsdepartementet (2015) *Meld. St. 27 (2014–2015) Melding til Stortinget På rett spor Reform av jernbanesektoren*

Samferdselsdepartementet (2015) *Meld. St. 33 (2016–2017) Nasjonal transportplan 2018 – 2029*

Samferdselsdepartementet (2015) *Statsbudsjettet 2016 - Tildelingsbrev til Jernbaneverket*

Samferdselsdepartementet (2016) *Kostnadsestimering av veg- og jernbaneprosjekter*

Samferdselsdepartementet (2016) *Statsbudsjettet 2017 - Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet*

Samferdselsdepartementet (2017) *Statsbudsjettet 2018 - Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet*

Samferdselsdepartementet (2018) *Prop. 1 (2018–2019)*

Samferdselsdepartementet (2018) *Statsbudsjettet 2019 - Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet*

Samferdselsdepartementet (2019) *Prop. 1 (2019–2020)*

Samferdselsdepartementet (2019) *Statsbudsjettet 2020 - Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet*

