

Samferdelsdepartementet

Ekstern kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren

Presentasjon mobilitet til lunsj 20. september 2023



Agenda

- 01** KPMGs mandat
- 02** Sammendrag
- 03** Utvalgte sentrale utfordringer



01

KPMGs mandat

KPMGs mandat

Regjeringen har satt i gang en gjennomgang av jernbanesektorens organisering og selskapsstruktur, hvor en ekstern kartlegging utgjør en sentral del. Regjeringen har i Hurdalsplattformen slått fast at gjennomgangen skal bidra til enklere organisering, tydeligere ansvarsfordeling og færre selskaper i sektoren. Gjennomgangen skal bidra til sterkere statlig styring av jernbanen og skal ta utgangspunkt i regjeringens beslutning om å stanse konkurranseutsetting av persontogtrafikken

01

Det skal gjennomføres en kartlegging av utfordringer i jernbanesektoren

02

Kartleggingen skal ha en eksplorativ/utforskende tilnærming og kunne danne grunnlaget for ev. tiltak i neste trinn

03

Kartleggingen skal identifisere rotårsaker til utfordringene som undersøkes. Vesentlige årsaker knyttet til måloppnåelse mest sentralt

04

Kartleggingen skal baseres både på kvalitative og empiriske/kvantitative analyser



02

Sammendrag

Hovedutfordringer

1. **Styringslinjene** knyttet til etatsstyring, eierstyring, avtalestyring mv. er ikke godt nok koordinerte.

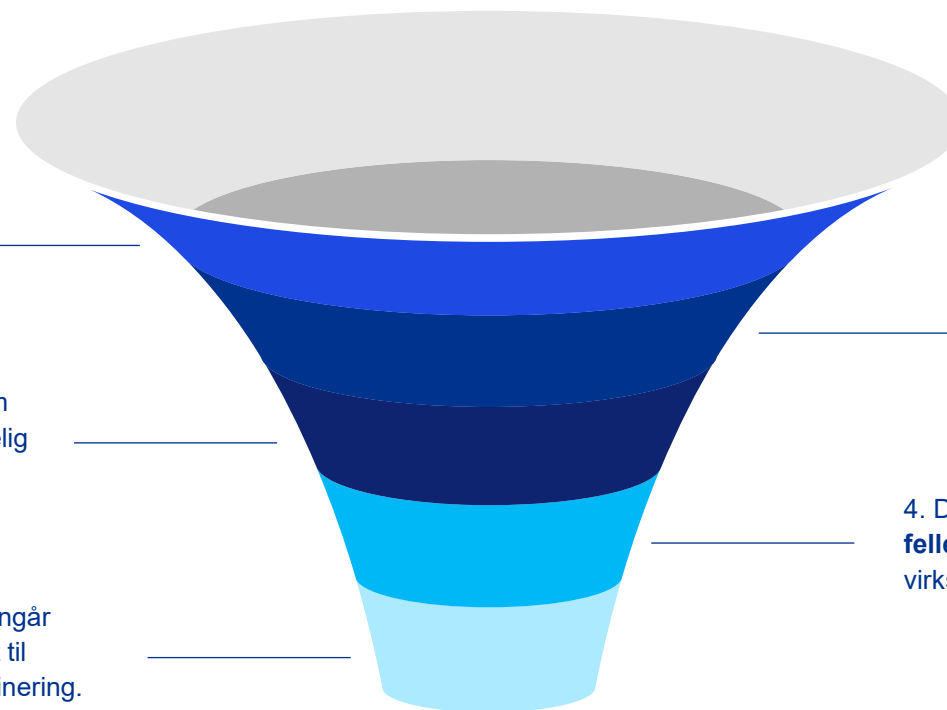
3. **Rolle- og ansvarsdelingen** mellom ulike sentrale aktører er ikke tilstrekkelig avklart.

5. Et stort antall aktører, som inngår **avtaler** med hverandre, har ført til uklarheter og manglende koordinering.

6. Utfordring 1-5 påvirker alle **samarbeidsklimaet** i sektoren, både internt i og mellom virksomheter

2. Ulike måter å organisere virksomheter på bidrar til **ulike incentiver**. F.eks. vil det være forskjeller i incentivene til et direktorat og et selskap med større innslag av kommersielle ambisjoner.

4. Det er ikke i tilstrekkelig grad etablert **felles strategi og retning** for virksomhetene.





03

Sentrale utfordringer

Organisering og styringsmodell

Utfordringer

Det brukes mye ressurser på å få sektoren til å fungere.

Ikke tilstrekkelig avklart rollefordeling mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR.

Årsaker

- Kompleks struktur/organisering med mange aktører som jobber i ulike retninger, og har ulike organisasjonsformer og incentiver. Ikke tilstrekkelig klarhet i roller og ansvar.
- Mangler delvis felles strategi for sektoren.
- Aktørene ikke omforent om hvordan rolle- og ansvarsdelingen burde være. Jernbanedirektoratet opplever eksempelvis at Bane NOR også ønsker å ha eierskap til den strategiske utviklingen av jernbanen.
- Det er ikke tilstrekkelig avklart hvilket nivå Jernbanedirektoratet skal drive strategisk utvikling av jernbanen på, og hvilken informasjon direktoratet da behøver for å fylle denne rollen.
- Det må i større grad enn i dag avklares hvor kompetansen innen langsiktig planlegging, som NTP, skal ligge.

Avtaler

Utfordringer

Avtalene i sektoren bidrar til at samhandlingen mellom aktørene ikke fungerer godt nok og at aktørene ikke i tilstrekkelig grad drar i samme retning. Dette gjelder for mange av avtalene i sektoren.

Årsaker

- Innholdet i avtalene oppfattes ulikt av de ulike aktørene.
- Avtalene er lite fleksible og legger ikke opp til tilstrekkelig samarbeid (særlig mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR).
- Det er manglende virkemidler og sanksjonsmuligheter i avtalene (særlig overfor Bane NOR).
- Det er uenighet om hvor risikoen bør plasseres (eksempelvis mener togselskapene/godsselskapene at de bærer for mye risiko). Togselskapene opplever stor avstand mellom Jernbanedirektoratets prisforventninger og forventninger til punktlighet og operatørenes faktiske påvirkningskraft.
- Mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR er det blitt tradisjon for at samarbeidsrelasjoner må nedfelles i avtaler og/eller retningslinjer. Dette innebærer at det går relativt mye ressurser med til å legge til rette for samarbeid.

Effektpakker, porteføljestyring og kostnadskontroll

Utfordringer

Prosjektstyringen i tidligfase av investeringsprosjektene fungerer ikke godt nok, og dette kan gi dårligere kvalitet på utredninger, kostnadsoverskridelser mv.

Årsaker

- Samhandlingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR fungerer ikke godt nok. Manglende reguleringer i retningslinjer og manglende forventningsstyring.
- Det er behov for å avklare ytterligere hva Bane NOR skal bidra med teknisk og taktisk i KVVU-arbeidet, og hvordan de skal være med i planleggingen. Det tar lang tid å bli enige om effektpakkene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Korte frister i NTP-arbeidet.
- Det har lenge vært en diskusjon om hvor skillet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR skal gå i planleggingsprosessen og rolle- og ansvarsdelingen mellom de to virksomhetene har ikke vært tilstrekkelig klargjort.
- Kvaliteten på dagens byggeklosser er ikke god nok, og det er behov for ytterligere forbedring av prosjektstyringen i Bane NOR.

Effektpakker, porteføljestyring og kostnadskontroll

Utfordringer

Effektpakkene planlegges ikke i tilstrekkelig grad med sikte på å oppnå maksimal samlet effekt.

Årsaker

- Bane NOR framhever at det er utfordringer forbundet med at det ikke kan bygges innenfor B-avtaler (byggeklare prosjekter innenfor effektpakker kan ikke settes i gang før Jernbanedirektoratet vurderer at hele effektpakken er moden for oppstart). Bane NOR nevner effektpakke E15 «Flere tog i Oslo-navet» som eksempel i denne sammenhengen. Det er tiltak i denne effektpakken som vil være gunstig å gjennomføre nå, men siden E15 er en B-avtale er det ikke vedtatt oppstart på den.
- Jernbanedirektoratet framhever at avtalesystemet legger til grunn at tiltak/prosjekt som bidrar til effektuttak i flere effektpakker som hovedregel skal tilordnes den effektpakken som først skal realiseres. Jernbanedirektoratet antar at Bane NORs utfordring på området tyder på at foretaket ikke har fullt ut har forstått og innrettet sin porteføljestyring i tråd med det ansvaret de har gjennom det nye avtalesystemet.

Kultur

Utfordringer

Aktører med ulike organisasjonsformer må samarbeide om måloppnåelse og det oppnås ikke i stor nok grad felles retning i sektoren.

Årsaker

- Det er flere tegn på mangel på tillit mellom aktørene.
- Forvaltningslogikk møter forretningsmessig kultur, når virksomheter med ulik organisasjonsform og ulikt formål skal samhandle.
- Varierende tone på toppen i virksomhetene, og store kulturelle forskjeller mellom virksomhetene.
- Mål man jobber etter varierer mellom aktørene og er ikke tilstrekkelig koordinert på et overordnet nivå.
- Rotasjon i ledergrupper og mye ressursbruk på koordinering som følge av organiseringen av sektoren kan redusere tempoet på kulturbyggingen.

The KPMG logo is centered on the page. It features the letters 'KPMG' in a bold, blue, sans-serif font. Above the letters are four blue-outlined squares of equal size, arranged horizontally. The background of the entire page is a blue-tinted image of a complex electrical substation with numerous power lines and metal structures.

KPMG

Kontakt:

Lars Torgersen

Engasjementspartner

Tlf. +47 406 39 271

E-post: lars.torgersen@kpmg.no

Tom E. Vennesland

Prosjektleder

Tlf. +47 977 56 709

E-post: tom.vennesland@kpmg.no

Michael Ankrah

Director

Tlf. +47 986 96 705

E-post: michael.ankrah@kpmg.no