



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Jernbaneverket
Postboks 4350
2308 HAMAR

Deres ref

Vår ref

Dato

15/2903-

03.07.2015

Bestillinger JBV

Det vises til Meld. St. 27 (2014-2015) og Innst 386 S (2014-2015) om jernbanereformen. Samferdselsdepartementet ber herved Jernbaneverket utrede flere sentrale problemstillinger som grunnlag for departementets videre arbeid med reformen. Departementet vil, når utredningene er kommet lengre og på de områder det er naturlig, be om Jernbaneverket og øvrige berørte aktørers anbefalinger av løsningsalternativ som grunnlag for departementets endelige anbefalinger og videre arbeid.

Områdene vi ber om utredninger på nå er:

- 1: Ansvarsfordeling og grensesnitt mellom jernbanedirektoratet og infrastrukturforetaket
- 2: Ansvarsfordeling og grensesnitt mellom jernbanedirektoratet og infrastrukturforetaket – om utbyggingsprosjekter spesielt
- 3 & 4: Brukerbetaling, kjørevegsavgift og ytelsesordning
- 5: Kontraktsforhold - JBV
- 6: Regnskap og økonomiforvaltning
- 7: Sikkerhet og beredskap – bestilling til JBV

1: Ansvarsfordeling og grensesnitt mellom jernbanedirektoratet og infrastrukturforetaket

Mål

Stortingsmeldingen forutsetter opprettelsen av et styrende jernbanedirektorat og et utførende infrastrukturselskap som ivaretar oppgaver som i dag løses av Jernbaneverket, i tillegg til enkelte nye oppgaver.

Direktoratet vil få en sentral posisjon i styring og koordinering av sektoren, ved at det vil være kjøper av infrastrukturtjenester og utbyggingstjenester, kjøper av persontogtransport, langsiktig planlegger, koordinator mot andre forvaltningsnivåer og premissgiver for sektorens generelle innretning. Direktoratet skal være en pådriver for koordinering mot øvrig kollektivtransport og sykkel og gange. Direktoratet skal gis muligheter til å initiere, utvikle og presentere forslag som angår utviklingen av kollektivtransportsystemet og jernbanen i lys av de transportbehovene direktoratet identifiserer.

Infrastrukturforetaket skal ivareta operative oppgaver knyttet til infrastrukturforvaltning, drift og vedlikehold, trafikkstyring og brukerrettet virksomhet, utbygging og eiendom. Foretaket skal ha en tydelig rolle som leverandør av fungerende jernbaneinfrastruktur og vil ha et helhetlig ansvar for at denne er sikker og tilgjengelig for trafikk.

Premisser

På overordnet nivå er oppgavene til direktoratet og infrastrukturforetaket beskrevet i Meld. St. 27 (2014-15), side 18-19.

Meldingen tar ikke endelig stilling til plassering av myndighetsoppgaver etter plan- og bygningsloven og etter oreigningslova.

Andre hensyn

Den detaljerte og oppgavefordelingen mellom direktoratet og foretaket må være i tråd med meldingens overordnede beskrivelse, sikre klare grensesnitt, tydelig ansvars plassering og minst mulig dublering av ressurser og kompetanse.

Oppdrag

Vi ber JBV beskrive på overordnet nivå hvilke deler av dagens JBV som klart må plasseres i hhv direktoratet og foretaket – og hvilke områder hvor det kan tenkes ulike løsninger for plasseringen. For disse områdene ber vi JBV beskrive ulike alternative modeller for plassering og grensesnitt, hvilke fordeler og ulemper ulike modeller kan antas å ha og hvilke bemanningsmessige konsekvenser ulike modeller har. På alle områder skal det beskrives en minimumsløsning for hvilket ansvar, hvilke oppgaver og hvilken bemanning direktoratet vil måtte ha.

Oppgaver knyttet til beredskap og sikkerhet og til overføring av ansvaret ifm planlegging/utbygging drøftes også i egne bestillinger, og det er i denne leveransen tilstrekkelig at det gjøres henvisninger til disse øvrige leveransene.

Vi ber om at det skilles tydelig mellom fakta og vurderinger i leveransen.

Antatt leveransedato: mandag 7. september.

2: Ansvarsfordeling og grensesnitt mellom jernbanedirektoratet og infrastrukturforetaket – om utbyggingsprosjekter spesielt

Stortingsmeldingen forutsetter opprettelsen av et styrende jernbanedirektorat og et utførende infrastrukturetselskap som ivaretar oppgaver som i dag løses av Jernbaneverket, i tillegg til enkelte nye oppgaver.

Direktoratet vil få en sentral posisjon i styring og koordinering av sektoren, ved at det vil være kjøper av infrastrukturtenester og utbyggingstjenester, kjøper av persontogtransport, langsiktig planlegger, koordinator mot andre forvaltningsnivåer og premissgiver for sektorens generelle innretning. Direktoratet skal gis muligheter til å initiere, utvikle og presentere forslag som angår utviklingen av kollektivtransportsystemet og jernbanen i lys av de transportbehovene direktoratet identifiseres.

Infrastrukturforetaket skal ivareta operative oppgaver knyttet til infrastrukturforvaltning, drift og vedlikehold, trafikkstyring og brukerrettet virksomhet, utbygging og eiendom. Foretaket skal ha en tydelig rolle som leverandør av fungerende jernbaneinfrastruktur og vil ha et helhetlig ansvar for at denne er sikker og tilgjengelig for trafikk.

Premisser

På overordnet nivå er oppgavene til direktoratet og infrastrukturforetaket beskrevet i meldingens side 18-19.

Det framgår av meldingen at direktoratet skal ha ansvar for strategisk planlegging. Videre fremgår det at infrastrukturforetaket skal ivareta byggherrefunksjonen i utbyggingsprosjekter. Meldingen tar ikke stilling til plassering av myndighetsoppgaver etter plan- og bygningsloven og etter oreigningslova.

Andre hensyn

Den detaljerte og oppgavefordelingen mellom direktoratet og foretaket må være i tråd med meldingens overordnede beskrivelse, sikre klare grensesnitt, tydelig ansvars plassering og minst mulig dublering av ressurser og kompetanse.

Oppdrag

- 1) Vi ber om en beskrivelse av hvilke type prosjekter som etter Jernbaneverkets mening i sin helhet bør planlegges og initieres av foretaket selv – og hvilke som krever strategisk planlegging underlagt direktoratet.
- 2) Vi ber om en beskrivelse av hvordan ansvaret for planleggingen i slike prosjekter kan deles mellom direktoratet og infrastrukturforetaket. Vi ber om at dere beskriver minst to alternativer – ett alternativ med omfattende ansvar hos direktoratet og ett alternativ med omfattende ansvar hos foretaket. Vi ber også om en vurdering av en mindre fast/mer fleksibel modell hvor tidspunkt for når foretaket overtar ansvaret for ulike

prosjekter kan variere ut fra prosjektets karakter og politiske konfliktpotensiale, samt en vurdering av fordeler og ulemper ved en slik fleksibel modell. Vi ber om at dere også beskriver konsekvensene under de ulike alternativer, herunder:

- hvordan politiske avklaringer kan ivaretas underveis (KVU, KS1/2, forholdet til kommunene etter bl.a. plan- og bygningsloven) i de ulike modellene.
 - hvordan de ulike modellene for ansvarsdeling vil påvirke hva slags kontrakt som kan benyttes både mellom direktoratet og foretaket og mellom foretaket og entreprenørene.
 - hvordan modellene vil påvirke risikofordelingen mellom direktoratet og foretaket, særlig med tanke på kostnadsøkninger underveis. I denne sammenheng bes det om vurderinger av hvordan man innenfor de ulike modellene unngår unødige endringer av innretning/utforming av prosjektene. Hvordan kan man sikre at foretaket er tilstrekkelig lojal mot de standardvalg, traséavklaringer mv som er foretatt mens prosjektet var i direktoratets hender.
 - om i tilfelle hvilken påvirkning de ulike modellene vil ha for gjennomføring av grunnerverv.
 - hvordan de ulike modellene er egnet for å bidra til at innovasjon og forbedrede løsninger i modelleringen av prosjektene samt i utbyggingsfasen kan skje.
- 3) Vi ber om en beskrivelse av ulike modeller for når eierskap til anlegget skal overføres fra direktoratet til infrastrukturforetaket og når det skal aktiveres. Det bes herunder beskrevet konsekvenser for de ulike alternativene, herunder betydning for grunnervervsprosessen mv.
- 4) I vurderingen av de ulike modellene ovenfor er det ønskelig om Jernbaneverket kan se hen til erfaringer fra andre sektorer i Norge samt andre land som innenfor jernbanesektoren har lignende organisatoriske skiller. Såfremt mulig ber vi dere beskrive hvordan utfordringene rundt disse problemstillingene er løst, samt peke på hvilke erfaringer som disse landene har høstet med ulike modeller.
- 5) I den grad Jernbaneverket mener det er sentrale forhold knyttet til denne problemstillingen som ikke er dekket av ovennevnte punkter, ber vi dere redegjøre for disse på egnet måte.

Antatt leveransedato: mandag 7. september.

3 & 4: Brukerbetaling, kjørevegsavgift og ytelsesordning

Mål

Som det fremgår av meldingens pkt. 4.7 vil Samferdselsdepartementet innføre brukerbetaling/kjørevegsavgift i tråd med gjeldende regelverk for å tydeliggjøre kunde-/leverandørforholdet mellom infrastrukturforvalter og togselskap, og for å synliggjøre den reelle kostnaden ved bruk av infrastruktur.

Det legges også opp til innføring av en ytelsesordning, som vil kompensere togselskapene når infrastrukturen ikke er tilgjengelig som forutsatt, og som pålegger et togselskap som forårsaker forsinkelser for andre å betale en kompensasjon til infrastrukturforetaket.

Premisser

Ordningene skal utformes i tråd med gjeldende regelverk. I det forberedende arbeidet med meldingen er det likevel lagt til grunn at innfasingen av avgifter/betaling vil måtte skje gradvis.

Gods- og persontog skal i utgangspunktet likebehandles, jf. meldingens pkt 4.7. Som det fremgår av pkt 4.10 vil det likevel ved utforming av ordningen bli tatt hensyn til den krevende situasjonen godsnæringen befinner seg i. Det vil legges vekt på å unngå et økt kostnadsnivå for næringen.

Det er i meldingen antydnet at de til dels motstridende ønskene om å likebehandle persontog og godstog, men å skjerme godsnæringen, kan løses ved å ilegge kjørevegsavgift hovedsakelig på trafikk på strekninger/perioder hvor kapasiteten er fullt utnyttet.

Andre hensyn

Det er et mål at ordningen skal være enkel å administrere. Det må utformes en modell som skaper åpenhet og etterprøvnbarhet for datagrunnlaget som ligger til grunn for beregning av betaling knyttet til kjørevegsavgift, brukerbetaling og ytelsesordning – om nødvendig ved ekstern revisjon/kvalitetskontroll.

Oppdrag

1: Kjørevegsavgift/brukerbetaling

Vi ber JBV utrede og skissere hvordan en modell for kjørevegsavgift og brukerbetaling kan utformes i samsvar med ovenstående. Vi ber om at det beskrives fire scenarier (alle sammen basert på trafikk og bruk av tjenester i 2014):

- a) Faktisk situasjon (dvs kjørevegsavgift og brukerbetaling kun i begrenset grad, på Gardermobanen og Ofotbanen)

- b) Et referansescenario hvor det beskrives situasjonen ved innføring av kjørevegsavgift og brukerbetaling fullt ut innenfor det regelverket forutsetter.
- c) To mellomscenarier som ligger mellom scenario a) og b) med ulikt nivå på de samlede avgifter/brukerbetalinger

Innen hvert scenario må det beskrives hvilke avgifter, rabatter og tjenestepriser som legges til grunn – og hvordan disse ville slått ut for aktørene i jernbanen i 2014. Det skal gis en beskrivelse av hvordan datainnhenting, avgifts-/gebyrberegning og oppgjør kan foretas i en reformert sektor.

2: Ytelsesordning

Vi ber JBV beskrive ulike modeller for utforming av en ytelsesordning i samsvar med ovennevnte. Beskrivelsen skal vise hvilke elementer ytelsesordningen kan bestå av, fordeler og ulemper med eventuelle alternative modeller og en vurdering av i hvilken grad det finnes nødvendig datagrunnlag tilgjengelig. På overordnet nivå skal det skisseres mulige alternativer for datainnsamling, klassifisering av ansvar, ekstern etterprøvnbarhet og hvordan oppgjør kan foretas, herunder plassering av ansvar/oppgaver.

Dersom det finnes nødvendig datagrunnlag tilgjengelig ber vi om at det illustreres hvordan ulike modeller for ytelsesordninger ville slått ut for de ulike aktørene i 2014.

Antatt leveransedato: mandag 12. oktober.

5: Kontraktsforhold - JBV

Mål

Jernbanereformen skal gi tydelig ansvarsfordeling og hensiktsmessig organisering av jernbanesektoren.

Premisser

Gjennomføring av reformen betyr store organisatoriske endringer. JBV har betydelige formelle forpliktelser overfor andre aktører. Reformen må gjennomføres slik at nødvendige endringer i eksterne avtaleforhold foretas på en hensiktsmessig og forutsigbar måte for eksterne aktører, i samsvar med gjeldende lov- og regelverk og med respekt for det som er bestemt i det enkelte avtaleforhold.

Oppdrag

Vi ber JBV utarbeide en overordnet beskrivelse av de forpliktelser og avtaler som vil påvirkes av reformen. Vi ber om at oversikten skiller mellom forpliktelser/avtaler av ulik art, beskriver omfang og type forpliktelse/avtale, beskriver hvilke utfordringer som eventuelt er knyttet til den enkelte kategori avtaler/forpliktelser og skisserer aktuelle tiltak for å håndtere utfordringen. Det er ikke nødvendig med en detaljert oversikt over det enkelte avtaleforhold.

Beskrivelsen av utfordringer og tiltak utarbeides i lys av lov om statsforetak § 55.

Antatt leveransedato: mandag 7. september.

6: Regnskap og økonomiforvaltning

Mål

Regjeringen vil opprette et operativt infrastrukturforetak og et styrende jernbanedirektorat som beskrevet i meldingen.

Premisser

Statsforetaket vil være regnskapspliktig etter regnskapsloven. Alle formelle krav til regnskap og økonomistyring må oppfylles.

Oppdrag

JBV bes utarbeide en fremdriftsplan som viser hovedaktiviteter, varighet og beslutninger for prosessen med å legge grunnlaget for at foretaket (og direktoratet) kan fungere i samsvar med relevante økonomibestemmelser fra opprettelsen. Det tenkes her på åpningsbalanse, omlegging av økonomisystemer, endret regnskapsprinsipp, endret styringsinformasjon m.v. Vi ber om at JBV tydeliggjør hvilke beslutninger som må treffes av hvem og på hvilket tidspunkt for at planen skal kunne realiseres.

Oppstartdato for foretaket og direktoratet er ikke fastsatt. 1. januar 2017 kan benyttes som tentativ dato i fremdriftsplanen.

Antatt leveransedato: mandag 7. september.

7: Sikkerhet og beredskap – bestilling til JBV

Mål

Regjeringen vil at norsk jernbanesektor i fremtiden skal ivareta hensynet til sikkerhet, samfunnssikkerhet og beredskap minst like godt som i dag.

Premisser

Regjeringen prioriterer høyt å ivareta sikkerheten, og arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i norsk jernbane også i en reformert sektor.

Arbeidet med å forebygge uønskede hendelser, både villedede (terror, sabotasje) og ikke-villedede (ulykker), samt redusere konsekvensene av disse dersom de oppstår, vil videreføres i reformarbeidet. Jernbaneverket og selskapene som trafikkerer jernbanenettet har et selvstendig ansvar for å ivareta sikkerheten og beredskapen innen eget ansvarsområde. Departementet stiller krav til, og legger føringer for, etatenes og selskapenes arbeid gjennom lover og forskrifter, Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan, Strategi for samfunnssikkerhet og beredskap i samferdselssektoren, budsjettproposisjonen, tildelings- og oppdragsbrev, instruksjer og andre styrende dokumenter. Den 1. juli 2015 trådte den nye sikringsforskriften i kraft, jf. Prop. 107 L (2014-2015). Med den nye sikringsforskriften får man et mer komplett system for å håndtere risikoforhold både knyttet til villedede og ikke-villedede hendelser.

Det er i dag krav til sikkerhetsstyring av jernbanevirksomheten gjennom bruk av sikkerhetsstyringssystemer. Det vil oppstå nye/endrede aktører, roller og grensesnitt som vil kunne medføre nye/endrede risikoforhold i sektoren. Reformen vil således kreve en del tilpasninger i eksisterende sikkerhetsstyringssystemer. Det blir også viktig å bevare gode sikkerhetsmiljøer og –kultur i virksomhetene.

Det er viktig at nye eller restrukturerte enheter fyller kravene til nødvendige sikkerhetsrelaterte godkjenninger/tillatelser. Arbeidet med å klargjøre hvilke slike tillatelser som er nødvendige i ny organisasjonsstruktur må klargjøres.

Det er viktig å ha gode rutiner for varsling og informering av jernbaneaktørene ved en terrortrussel, samt for iverksetting av tiltak for å redusere sannsynlighet for og konsekvensene av et angrep. Regjeringen vil i forbindelse med reformarbeidet arbeide for at ovennevnte ivaretas på en god og hensiktsmessig måte.

Håndtering av terrortrusler mot jernbanen er imidlertid utfordrende fordi det involverer flere forvaltningsområder (samferdsel og politi), samt offentlige og private aktører.

Jernbanen er også en del av totalforsvaret, og alle samferdselsgrenene skal kunne yte sivil støtte til Forsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig. Det er viktig for regjeringen å sikre at eventuelt behov Forsvaret måtte ha for jernbanetransport kan ivaretas uavhengig av hvordan jernbanesektoren organiseres i fremtiden.

Andre hensyn

Rutiner og systemer for å ivareta sikkerhet, samfunnssikkerhet og beredskap må fungere før, under og etter gjennomføringen av reformen. Det må legges en plan for hvor ansvaret for de ulike delene av systemet vil være plassert i disse fasene, og denne planen må være omforent og forstått av alle berørte aktører.

Det må være tilstrekkelig kompetanse og kapasitet der ansvar for oppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap legges i ny organisering.

Det må sikres systemer som ivaretar sikker kommunikasjon i krise i ny organisering.

Det må utarbeides rutiner, planer og øves på samfunnssikkerhet og beredskap for ny organisering.

Ved innføring av konkurranse om persontogtrafikk må det påses at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap kan ivaretas på en minst like god måte som i dag og i henhold til gjeldende regelverk. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap må også organiseres på en måte som sikrer like rammevilkår for togselskapene og slik at høye barrierer for nye togselskaper forhindres. Det må videre gjøres en avveining mellom hva som med rimelighet kan tillegges av samfunnssikkerhets- og beredskapsoppgaver til det nye infrastrukturselskapet og hva som fortsatt bør anses å være en myndighetsoppgaven. Dette gjelder både mht. å sikre at alle risikoforhold identifiseres og at restrisiko det ikke er rimelig infrastrukturforetaket dekker innenfor egen portefølje sikres myndighetsoppfølging gjennom direktorat og departement.

Oppdragsbeskrivelse

JBV gis et tredelt oppdrag. I leveransen ber vi om at det skilles tydelig mellom fakta og vurderinger.

Dersom JBV ser andre problemstillinger knyttet til organisering og sikkerhetsarbeidet, ber vi om en beskrivelse av disse med forslag til tiltak eller videre utredning.

1 Fordeling av roller og ansvar mellom togselskapene, jernbanedirektoratet og infrastrukturforetaket

JBV bes foreta en vurdering av hvilke oppgaver innen hhv samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet som bør ligge hos direktoratet, hvilke som bør ligge hos infrastrukturforetaket og hvilke som bør ligge hos togselskapene. Det bes om en komplett gjennomgang.

Antatt leveransedato: mandag 7. september.

2 Behov for regelverksendringer

JBV bes foreta en vurdering av om det er behov for endringer i lov- og forskriftsverk knyttet til sikkerhet, samfunnssikkerhet og beredskap som følge av reformen.

Antatt leveransedato: mandag 7. september.

3 Sikkerhetsgodkjenning infrastrukturforetaket mv

JBV bes om å ta ansvar for å planlegge og igangsette prosess med sikkerhetsgodkjenningen for infrastrukturforetaket. JBV bes om å utarbeide en fremdriftsplan for dette arbeidet som sendes til SD.

JBV bes også om å foreta en vurdering om det er andre sikkerhetsrelaterte tillatelser eller godkjenninger som Jernbaneverket i dag har, som må videreføres i direktoratet og/eller foretaket.

Antatt leveransedato: mandag 24. august.

Med hilsen

Cecilie Taule Fjordbakk (e.f.)
avdelingsdirektør

Børge Breimo Helstrøm
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.