



Jernbaneverket

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Henvendelse til: Hege Gro Høiland
Tlf.: +47 90996291
Faks:
E-post: Hege.Gro.Hoiland@jbv.no

Dato: 16.09.2015
Saksref.: 201505525-5
Deres ref.: 15/2903
Vedlegg: 1

Postadresse:
Postboks 4350
NO- 2308 Hamar

postmottak@jbv.no

Sentralbord:
05280

Org. Nr.:
971 033 533 MVA

Bankgiro:
76940501888

jernbaneverket.no

Ansvarsfordeling og grensesnitt mellom jernbanedirektoratet og infrastrukturforetaket

Det vises til bestilling i brev av 3.7.2015 om jernbanereformen hvor Samferdselsdepartementet ber Jernbaneverket om å utrede problemstillinger som grunnlag for Samferdselsdepartementets videre arbeid med reformen.

I den forbindelse sendes notat om ansvarsfordeling og grensesnitt mellom jernbanedirektoratet og infrastrukturforetaket.

Med hilsen

Stein Olav Nes
direktør
Omstillingsenheten

Hege Gro Høiland
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk



Jernbaneverket

Oppdrag 1 - Ansvarfordeling og grensesnitt mellom jernbanedirektoratet og infrastrukturforetaket

15. september 2015

1. Innledning

I Stortingsmelding 27 (2014-2015) «På rett spor – reform av jernbanesektoren» fremgår det at Jernbaneverket, slik vi kjenner det i dag, vil opphøre. Det skal opprettes et jernbanedirektorat med styrende og koordinerende oppgaver, og et foretak som skal ha ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold samt utbygging av jernbaneinfrastrukturen. En del av funksjonene i direktoratet vil komme fra dagens jernbaneverk. I tillegg vil funksjoner og oppgaver overføres fra andre enheter til direktoratet og foretaket, som for eksempel offentlig kjøp av transporttjenester som overføres fra Samferdselsdepartementet til direktoratet og eiendom som overføres fra NSB AS ved Rom Eiendom AS til foretaket. Direktoratet vil også ha en del helt nye funksjoner.

Ansvarsfordelingen og grensesnittet mellom direktoratet og foretaket i forbindelse med utredning, planlegging og bygging av infrastruktur (UPB-prosessen) er besvart i eget notat. Dokumentet som besvarer dette spørsmålet er lagt til grunn som støtte for forslag til plassering av grensesnitt mellom et nytt direktorat og foretaket innen de funksjoner som beskrives i det videre.

Både direktoratet og foretaket må hver for seg etablere funksjoner som dekker regnskap og økonomifunksjoner, IKT, juridisk, personal, administrasjon, arkiv, sikkerhet, prosjektstyring og miljø m.v. Direktoratets ressursbehov innen sikkerhet og prosjektstyring er kort omtalt i dette notatet. Hovedaktiviteter, varighet og beslutninger for prosessen med å legge grunnlaget for at foretaket og direktoratet kan fungere i samsvar med relevante økonomibestemmelser fra opprettelsen, er omtalt i eget notat. En mer omfattende beskrivelse av sikkerhet er tilgjengelig i eget notat. Øvrige fellesfunksjoner er ikke gjenstand for vurdering i dette notatet.

Jernbanedirektoratet som skal etableres skal kunne gi en merverdi for samfunnet utover det som Jernbaneverkets strategiarbeid tilfører samfunnet i dag. Det er derfor ikke tilstrekkelig å tilnærme seg direktoratets funksjons- og oppgavebeskrivelse ved å ta utgangspunkt i de oppgaver Jernbaneverket arbeider med i dag og måten dette arbeidet er organisert på i Jernbaneverket i dag.

Dette notatet er bygget opp rundt de hovedfunksjonene det nye direktoratet vil få, innenfor områder som i dag utføres av Jernbaneverket. Enkelte av disse områdene vil omfatte mer – eller innebære endringer av det arbeidet Jernbaneverket utfører i dag. Beskrivelsene av hovedfunksjonene er dermed ikke kun en fordeling av dagens oppgaver. Funksjoner som ikke utføres i dag, eller utføres fullt og helt av andre enn Jernbaneverket er ikke tatt opp i sin fulle bredde.

De hovedfunksjonene som tas opp er:

- Strategiutvikling
- Operasjonalisering og utredninger av strategialternativer
- Styring av sektoren
- Myndighetsoppgaver i sektoren

2. Fremtidig situasjon - Rollefordeling og hovedfunksjoner

2.1 Hovedfunksjon 1 - Strategiutvikling

Jernbanedirektoratet er i stortingsmelding 27 gitt oppgaven med å utvikle strategi for sektoren:

Det er et mål å oppnå en mer overordnet og langsiktig styring. Herunder: «NTP 14-23 er den første planen med en mer strategisk retning der ønsket utvikling i togtrafikken var utgangspunktet for prioritering av tilhørende nødvendige infrastrukturtiltak. Denne retningen vil bli videreutviklet...» (Meld.St. 27, s. 13)

Selv om direktoratet er underlagt Samferdselsdepartementet, vil det være en aktør som gis muligheter til å initiere, utvikle og presentere forslag som angår kollektivtransportsystemet og jernbanen i lys av transportbehovene direktoratet identifiserer. (Meld. St. 27, s. 18)

Disse oppgavene gjøres i noen grad av Jernbaneverket i dag, men må utvikles om direktoratet skal fylle sin rolle slik den beskrives i meldingen.

Jernbaneverkets perspektivanalyse «Jernbanen mot 2050» fra mars 2015 gir et langtidsbilde for jernbanenettet og fremtidig togtilbud i Norge, i form av et bilde av situasjonen i 2050. Nasjonal Transportplan beskriver utviklingen de første 10-12 årene, det vil si frem til 2027. Begge har dermed elementer av en langsiktig strategisk tenkning for sektoren. Jernbaneverket har ingen samlet beskrivelse av prioriteringer, utbyggingsrekkefølge eller målsetninger for utviklingen mellom 2027 og 2050. Jernbaneverket er bedt i regjeringens retningslinje 2 til Nasjonal transportplan 2018-29 om å utarbeide en slik jernbanestrategi. En slik samlet utviklingsstrategi vil være et godt verktøy for transportpolitisk utvikling inklusive utvikling av målsetninger med denne. Det vil også være til stor nytte i forbindelse med langsiktig samfunnsutvikling og arealplanlegging i fylkeskommuner og kommuner – og i forbindelse med transportaktørenes deltagelse i slikt arbeid.

En utviklingsstrategi for jernbanenettet og togtilbudet må ha en utviklings- og revisjonsprosess som sikrer at den er løpende eller periodisk oppdatert med hensyn til endrede rammebetingelser innen for eksempel økonomisk og demografisk samfunnsutvikling, ønsket arealbruk, transportsektorens konkurransevilkår, og politisk besluttede målsetninger for samfunnsutvikling. Utviklingsstrategien må være basert på faglige vurderinger, og kunne tilpasses løpende politiske beslutninger.

For at et nytt jernbanedirektorat skal lykkes med å ta en rolle som styrker den strategiske utviklingen innen sektoren er det ulike typer forutsetninger som må sikres, herunder:

- Kompetanse og kapasitet
- Rolleavklaringer i ulike retninger

Kompetanse og kapasitet

Strategiutvikling vil være en kjernefunksjon i direktoratet. Direktoratet bør derfor selv ha betydelig kompetanse og kapasitet innenfor samfunns- og samferdselsplanlegging.

Eksempler på nødvendig kompetanse og egen kapasitet kan være:

-
- Samfunnsfaglig kompetanse innen demografisk, samfunnsøkonomisk og politisk utvikling, samt kompetanse innen scenarieutforming.
 - Transportfaglig kompetanse på tvers av transportformene.
 - Tilstrekkelig teknisk kompetanse– både innen infrastruktur, rullende materiell og strategisk IKT kompetanse.
 - Markedskompetanse på kort, mellomlang og lang sikt for person- og godstogtransport.
 - Kompetanse innen metodeutvikling for modeller og analyser for utvikling av transporttilbudet generelt, og jernbanetilbudet spesielt.
 - Kompetanse til å samle og prosessere data og statistikk for transportsektoren.

Direktoratet vil være en oversetter og samordner i sektoren, mellom politisk og operativt nivå. Derfor er det viktig at direktoratet har en viss grad av overlappende kompetanse med både foretaket og departementet, slik at man kan diskutere problemstillinger på samme kunnskapsgrunnlag.

Ulike utredninger og analyser som vil være grunnlag for strategiutvikling kan leveres fra markedet eller fra foretaket (der det vil være mest kompetent), men som en hovedregel bør direktoratet ha tilstrekkelig egen bemanning og kapasitet innen overnevnte områder.

Rolleavklaringer

Utover rolleavklaring i relasjonene til SD og foretaket er det behov for en rolleavklaring ovenfor andre ansvarlige organ innenfor langsiktig planlegging av samferdsel, og særlig kollektivtrafikk.

2.2 Hovedfunksjon 2 - Operasjonalisering og utredninger av strategialternativer

Basert på strategiarbeidet som omtalt under kap 2.1, vil direktoratet ha behov for kompetanse og ressurser til å føre utredninger og planlegging videre. Dette for å kvalitetssikre om strategien lar seg gjennomføre i praksis. Slike utredninger vil det være behov for både for de strategier direktoratet selv har tatt initiativ til og initiativ som er framkommet fra andre aktører. Initiativer til slike utredninger kan også komme som bestillinger fra Samferdselsdepartementet eller som et resultat av ideer og tanker utviklet i samarbeid med sektoren forøvrig og lokale og regionale myndigheter.

Prosessene knyttet til overordnet strategiutvikling og operasjonalisering vil gripe inn i hverandre og være overlappende. Forskjellen mellom hovedprosessene vil i stor grad være preget av i hvilken utstrekning ulike faggrupper vil måtte være involvert i prosessene. Noe forenklet kan en si at strategiprosessen vil ha stort behov for samfunnsfaglig kompetanse og ressurser, mens operasjonaliseringen av denne i tillegg vil ha behov for jernbanefaglig kompetanse og kunnskap om f.eks Plan- og bygningslovens bestemmelser og intensjoner. Siden prosessene kan være overlappende og ikke minst – i praksis – vil være gjensidig avhengige av hverandre vil det også være behov for fagkompetanse knyttet til jernbane og plan- og bygningslov i strategiarbeidet.

Når arbeidsdelingen mellom direktoratet og foretaket skal etableres må det hensynstas at direktoratet skal være strategisk og ha en koordinerende og styrende rolle i sektoren, mens foretaket « gis hensiktsmessig operasjonell frihet i gjennomføringen av prosjektene.....» . For å sikre at denne rolle- og ansvarsfordelingen fungerer etter sin hensikt er det viktig at direktoratets premisser for arbeidet er entydige og forståelige for foretaket og at foretaket ikke oppfatter seg selv som premissgiver for videreutvikling av sektoren.

Som et utgangspunkt synes det rimelig å anta at direktoratet i stor grad vil være avhengig av egne ressurser i strategiutviklingen. Det vil si at direktoratet har egne ansatte og/eller kjøper ressurser i konsulentmarkedet. Allerede i dag kjøper Jernbaneverket konsulent tjenester for i overkant av 160 mill. nok per år innen tidligfase-utredninger og planer (hovedplaner/kommunedelplaner). Det vil si at foretaket i liten grad involveres i direktoratets utøvelse av strategiutviklingen utover vedlikehold og fornyelse av eksisterende infrastruktur.

Direktoratet skal foruten å gjennomføre utredninger og analyser på eget initiativ også være et verktøy for implementering av politiske vedtak. I denne sammenheng må direktoratet oppleves å ha nødvendig faglig og politisk legitimitet. Direktoratet må videre ha ressurser og kompetanse til å bistå departementet med informasjon i daglige politiske prosesser og ha evne til å omforme politiske føringer og informasjon til andre aktører i sektoren.

I strategiarbeidet vil direktoratet utarbeide en første versjon av «effektpakker», det vil si at framtidig transportbehov er identifisert, hvordan et tilbudskonsept kan svare ut dette, hvordan dette tilbudet vil påvirke etterspørselen etter jernbanetransporttjenester og hvilken rutemodell dette krever. Typiske oppgaver og funksjoner som hører til operasjonaliseringen vil være å kvalitetssikre dette. Dette vil kreve et utstrakt samspill mellom samfunnsfaglig og jernbanefaglig kompetanse.

Direktoratet vil måtte gjennomføre dialog med foretak, togselskaper og interesseorganisasjoner, regionale og lokale myndigheter som et underlag for arbeidet med NTP og bymiljøavtaler.

Sluttproduktet vil typisk være direktoratets forslag til NTP på vegne av jernbane- og kollektivtransportsektoren. I et senere utviklingstrinn innen samferdselssektoren vil det være hensiktsmessig at alle transportformer sees samlet i alle faser i utviklingen av sektoren, både strategi, operasjonalisering og samlet forslag til beslutningsunderlag for regjering og storting.

Direktoratet vil, i tillegg til rollen å initiere statlige reguleringer innen jernbaneområdet, kunne ha en rolle som kompetanseorgan overfor kommunene. Dette vil spesielt være tilfellet i møtet med små kommuner. Et direktorat med betydelig utrednings- og analysekapasitet, herunder god plankompetanse, er ventet å ha gode forutsetninger for å kunne fungere som kompetanseorgan for kommunene, eksempelvis ved utarbeidelse av veiledere og kunnskapsdeling innen planfaglige spørsmål i jernbanesektoren.

Direktoratet vil både i sitt strategiarbeid og i arbeidet med å operasjonalisere strategiene måtte basere seg på innspill og grunnlagsmateriale fra andre, herunder fra foretaket. Premissleverandøren på vegne av politiske sentrale myndigheter må være direktoratet. Foretakets leveranser vil være etter bestilling og fortrinnsvis som en del av de fireårige kontraktene. Trafikkdata fra togselskapene som er nødvendig i strategiarbeidet, vil inngå som en del av kjøpskontrakten. Alt etter hvor mye av arbeidet direktoratet velger å gjøre i egen regi vil dette påvirke bemanningsbehovet. Ressursbehovet vil antas å være det samme, men siden det på enkelte områder innen jernbanesektoren er knapphet på jernbanefaglig kompetanse bør det vurderes nærmere hvordan dette skal praktiseres.

Arbeidet med operasjonalisering av strategier vil kunne utføres av andre enn direktoratet selv, men da under sterk og klar styring og koordinering av direktoratet. I forhold til foretaket bør bestillinger av slike planoppgaver være en del av fire-års kontrakten og på en slik måte at foretaket ikke utvikler seg til et konsultentselskap for direktoratet. Det må ikke oppstå tvil, særlig i relasjonen til andre myndigheter og statlige aktører hvem som ivaretar det strategiske utviklingsansvaret for jernbanesektoren spesielt og kollektivtransporten generelt. Dette vil kreve et faglig sterkt direktorat som ivaretar de strategiske oppgavene mens foretaket konsentrerer seg om de operative kjerneoppgavene. Disse avgrensingene er spesielt viktig i forhold til eiendomsfunksjonen i foretaket. En slik avgrensing vil ivareta behovet for tydelige roller i møtet med kommunale, regionale og sentrale politiske myndigheter og andre aktører som for eksempel Statens vegvesen.

Samarbeidet mellom departementet, direktoratet og Statens Vegvesen er ventet å øke. Dette koordineringsarbeidet og evnen til å foreta helhetlige prioriteringer er ventet å forbedres hvis man på sikt etablerer et overordnet transportdirektorat.

Graden av egen kompetanse vs kjøp av tjenester fra foretaket og i markedet for utførelsen av de oppgaver som direktoratet har ansvar for, må vurderes av direktoratets ledelse, men direktoratet bør ha et visst nivå av kompetanse også på rent jernbanefaglige/-tekniske områder for å kunne utvikle og følge opp de prosjekter de er ansvarlig for på en forsvarlig måte.

2.3 Hovedfunksjon 3 - Styring av sektoren

Vedtatte effektpakker og prosjektbegrunnelser operasjonaliseres og prioriteres i bestillinger til infrastrukturforetaket. Operasjonalisering av bestillingene til foretaket vil typisk basere seg på vedtatt NTP. I kontrakter som skal inngås mellom direktoratet og foretaket må prosjekter, prosjektporteføljer, finansiering og sportilgang for kjøpt persontransport inngå.

I kontraktene som skal inngås med persontrafikkelskapene må rutetilbudet være fastsatt herunder krav til togmateriell. Videre må ytelsesordninger og kjørevegsavgifter være bestemt.

Direktoratet må på denne bakgrunn ha ressurser til og kompetanse innen kontraktsutforming, -oppfølging og -styring. Dette både for å ivareta kontrakter mot eksterne leverandører, men også for å kunne styre foretaket etter kontrakt på relevante områder. Direktoratet trenger kompetanse innen avtalerett, controlling, forhandlinger, prosjektstyring, teknologi, miljø, om jernbanen som transportsystem og markedsutvikling i ulike relevant markeder.

Dersom det teknologiske fagmiljøet samles i foretaket, vil denne kompetansen samles nær den operative driften av jernbanen. Direktoratet skal være mer strategisk og skal ha lengre avstand til det operative og teknologiske miljø. Direktoratet bør likevel ha tilstrekkelig og relevant kompetanse til å kunne ha oversikt over, styre og bestille funksjonskrav og følge opp tjenester innen teknologi på strategisk nivå. En utfordring vil være å skape en organisasjon som samhandler og koordinerer disse spørsmålene på tvers i sektoren. For å ivareta den strategiske delen av teknologiarbeidet i sektoren, og ha kompetanse til å følge med på og eventuelt anskaffe de tjenester direktoratet trenger, kan det organiseres et team med sammensatt kompetanse innen jernbanefagene. Dette teamet kan bidra til at direktoratet har mulighet for en relevant og faglig fundert dialog med foretaket og relevante utviklingsmiljøer. Det vil være en utfordring å ha tilstrekkelig ressurser innenfor deler av teknologimiljøet da det er knapphet på denne fagressursen.

Direktoratet vil ha behov for kapasitet og kompetanse innen kvalitetssikring og prosjektstyring av de tiltakene som direktoratet har ansvar for i operasjonaliseringsutredningene. Kompetanse innen usikkerhetsanalyser, kostnadsestimering, prosjektrisiko, prosjektgjennomføringsplan m.v

er viktig i så henseende. Videre vil kompetanse innen funksjoner som oppfølging av prosjektene på funksjonalitet, miljø, kostnader og fremdrift være avgjørende for at direktoratet skal kunne utføre oppgaver innenfor sitt ansvarsområde. Direktoratet vil også måtte ha sikkerhetskompetanse for å sette ambisjonsnivå, følge med på utviklingen og følge opp de andre aktørenes leveranser.

Det må etableres oppfølgings- og godkjenningsprosesser for endringer som vil måtte oppstå undervegs i kontraksperioden både i forhold til foretaket og i forhold til persontogsselskapene.

2.4 Hovedfunksjon 4 - Myndighetsoppgaver

I det følgende drøftes myndighetsoppgaver knyttet til innsigelsesmyndighet, til ekspropriasjon og til forhåndstiltredelse og dispensasjonsvedtak etter jernbaneloven § 10. Annen myndighetsutøvelse Jernbaneverket i dag utøver som infrastrukturforvalter, som rutetildeling etter fordelingsforskriften, omtales i eget avsnitt.

Myndighetsutøvelsen vi her snakker om er tett knyttet til fast eiendom og store verdier både for jernbanen og andre grunneiere. Retten til fast eiendom veier tungt i norsk rettstradisjon. Ved inngrep i eiendomsretten som ved ekspropriasjon, eller andre vedtak som får betydning for eiendommers utnyttning og verdi, er det viktig at myndighetsutøvelsen får tilstrekkelig legitimitet hos omgivelsene.

Det er behov for både å plassere vedtakskompetansen i første instans samt utpeke klageorgan for vedtak om ekspropriasjon, forhåndstiltredelse og dispensasjoner etter jbl. § 10. Klageorganet må settes i faglig stand til å foreta en forsvarlig klagebehandling. Dersom foretaket skal fatte vedtak, kan direktoratet være overordnet myndighet og dermed klageorgan. Dersom direktoratet skal fatte vedtak, er det naturlig at departementet er klageorgan.

Det vises for øvrig til svar på oppdrag 5 «Kontraktsforhold – JBV» kap 4.3.2, der det blant annet fremkommer at det kan skape utfordringer i forhold til avtaler dersom foretaket ikke gis offentlig myndighet til å treffe ekspropriasjonsvedtak eller myndighet etter jernbaneloven §10 første ledd.

2.4.1 Innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven

I henhold til plan- og bygningsloven § 5-4 kan «Berørt statlig og regionalt organ fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde».

Jernbaneverket har i dag innsigelsesmyndighet knyttet til jernbanefaglige interesser, jf rundskriv H- 2/14. En vanlig innsigelsesgrunn er der Jernbaneverket som infrastrukturforvalter mener at tiltaket/planen er i strid med jernbanens interesser. I økende grad hensyntar både Statens vegvesen og Jernbaneverket samlede transportvirkninger av ulike tiltak i forhold til overordnede mål.

Innsigelsesmyndigheten bør plasseres på en slik måte at man oppnår en best mulig ivaretagelse av jernbanens interesser samtidig som man får en best mulig utnyttelse av tilgjengelige ressurser (herunder personell).

En kan tenke seg ulike modeller for plassering av innsigelsesmyndigheten.

- Modell 1: Foretaket saksbehandler og anmoder. Direktoratet har innsigelsesmyndigheten.
- Modell 2: Både direktoratet og foretaket får innsigelsesmyndighet.
- Modell 3: Foretaket får innsigelsesmyndighet, tilsvarende som Avinor AS har for luftfartsanlegg. Direktoratet får ikke innsigelsesmyndighet.

Modell 1

Hvis direktoratet tillegges innsigelsesmyndigheten, kan denne funksjonen ivaretas sammen med kontakten med fylkeskommuner og kommuner. Det er hensiktsmessig at ivaretagelse av jernbanens interesser ses i sammenheng med fylkeskommunal og kommunal arealplanlegging. Videre må saksbehandlingen foregå slik at alle innkommende arealplaner også behandles i foretaket, og slik at foretaket må be direktoratet om å fremme innsigelser på foretakets vegne.

En ulempe kan være at fristen for å fremme innsigelse er relativt kort, ref plan- og bygningsloven §5-4 siste ledd, slik at det når både foretaket og direktoratet skal behandle innsigelsesspørsmålet kan bli knapphet på tid for å rekke å fremme innsigelse innen fristen. Det vil være en del saker der foretaket har primærkompetansen om behovet for innsigelse, for eksempel der et tiltak er i en planfase som foretaket utfører.

Modell 2

Det kan være en fordel at foretaket har innsigelsesrett fordi foretaket som grunneier automatisk får tilsendt alle kommune- og reguleringsplaner hvor man berøres direkte eller som nabo. Det vil også være tiltak som er i planfaser som foretaket har med detaljert kunnskap om.

Som en mulig ulempe kan foretakets innsigelse skape et spørsmål om legitimitet og nøytralitet i forhold til andre grunneieres ønske om forvaltning av sine tilstøtende eiendommer. Spørsmål om legitimitet vil for eksempel kunne oppstå dersom innsigelse berører private utbyggingsinteresser og foretaket med Rom Eiendom og deres utviklingsplaner er konkurrerende.

I modell 2 kan innsigelsesmyndigheten deles slik at direktoratet har innsigelsesmyndighet for noen plantyper, for eksempel kommuneplaner. Dette vil kunne være relevant for å sikre at jernbaneinteressene blir tilstrekkelig ivaretatt ettersom direktoratet sitter med kunnskap om langsiktige planer som ikke nødvendigvis tilflyter foretaket, eller saker av strategisk art som ikke er en del av foretakets oppgaver, eksempelvis fremtidig tidlig utvikling av nye banestrekninger eller andre anlegg.

En ulempe i denne modellen kan være et større behov for koordinering av slike saker, siden både direktoratet og foretaket har innsigelsesmyndighet. I tillegg kan en ulempe med en slik modell være at det kan medføre dublering av kompetanse og et fragmentert fagmiljø.

Modell 3

En fordel ved å legge innsigelsesmyndigheten til foretaket være at man oppnår en mer helhetlig forvaltning av jernbanesektorens eiendommer og et samlet og lite fagmiljø. Videre kan man i en

slik modell forutsette god kunnskap om jernbanens løpende behov samt god kunnskap om gjennomføring av pågående investeringsprosjekter på jernbanen.

Det kan være en ulempe at direktoratet ikke har innsigelsesmyndighet, da direktoratet alene har kunnskap om langsiktige planer for jernbanens utvikling. Det kan også være hensiktsmessig at ivaretagelse av jernbanens interesser ses i sammenheng med fylkeskommunal og kommunal arealplanlegging som direktoratet kan få ansvar for behandlingen av. På samme grunnlag som i modell 2 kan det være en ulempe at foretakets innsigelse kan skape et spørsmål om legitimitet og nøytralitet i forhold til andre grunneieres ønske om forvaltning av sine tilstøtende eiendommer.

I Jernbaneverket i dag medgår betydelige ressurser til behandling av innkommende reguleringsplaner. De ressursene som behandler innkommende planer i dag er i stor grad de samme som jobber med Jernbaneverkets egne planer. Dette medfører at man kan dra veksler på den samme kompetansen til flere oppgaver. Siden direktoratet og foretaket vil ha ansvar for planer i ulike faser, forenklet strategisk og taktisk planlegging, kan dette argumentet trekke i begge retninger i forhold til plassering av innsigelsesmyndighet.

Hensynet til effektivitet kan tilsi at foretaket bør få de nødvendige fullmakter som lar seg delegere slik at foretaket som infrastrukturforvalter kan ivareta sine oppgaver og jernbaneinteressene på en effektiv måte, herunder gjennomføring av utbyggingsprosjektene.

2.4.2 Ekspropriasjonshjemmel

I henhold til oreigningslova §2 kan: «Mot vederlag etter skjøn til den det råkar, kan oreigningsinngrep setjast i verk etter vedtak av eller samtykke frå Kongen, så langt det trengst til eller for:[...] 17. Jarnveg, sporveg, kabelbane og hengjebane.» Jernbaneverket er i dag delegert myndighet etter orl § 5 til å fatte ekspropriasjonsvedtak og dermed også vedtak om forhåndstiltredelse.

Ekspropriasjon innebærer et inngrep på annenmanns grunn, som krever forsvarlig saksbehandling for å opprettholde publikums tillit til offentlig forvaltning. Samtidig har samferdselssektoren stort press på seg til å gjennomføre utbyggingstiltak både tids- og kostnadseffektivt. Ved ekspropriasjon kan det således være en målkonflikt mellom effektivitet og legitimitet samt at det ligger noen begrensninger i mulighetene for delegering av myndighet.

Det kan vurderes ulike modeller for plassering av ekspropriasjonshjemmelen etter oreigningslova.

- Modell 1: Foretaket saksbehandler og anmoder. Direktoratet utøver. Samferdselsdepartementet er klageinstans.
- Modell 2: Både direktoratet og foretaket får ekspropriasjonshjemmel. Samferdselsdepartementet er klageinstans.
- Modell 3: Foretaket får ekspropriasjonshjemmel. Direktoratet er klageinstans.

Modell 1

I alternativ 1 vil direktoratet måtte ha kompetanse for å sikre at grunnlaget fra foretaket er formelt korrekt før direktoratet utøver ekspropriasjonsmyndigheten. Dette vil kunne medføre overlappende kompetansebehov.

Samfunnets tillit til forsvarlig saksbehandling og forsvarlige vedtak (hensynet til legitimitet) kan tilsi at ekspropriasjonsvedtakene bør fattes av et statlig organ og dermed direktoratet, istedenfor at det er den aktøren som ønsker seg arealet som også skal ha adgang til å fatte

ekspropriasjonsvedtak. Det bør ikke kunne stilles spørsmål om foretakets legitimitet og nøytralitet.

Modell 2

I modell 2 kan ekspropriasjonshjemmelen i tillegg til å ligge i direktoratet, også delegeres til foretaket gjennom orl. § 3. Direktoratet kan da bli klageorgan for foretakets ekspropriasjoner. En modell hvor både direktoratet og foretaket får ekspropriasjonshjemmel vil således, med mindre loven endres, kunne føre til økt behov for koordinering mellom direktoratet og foretaket. Videre vil det kunne åpne for spørsmål knyttet til direktoratets dobbeltrolle som klagebehandler for ekspropriasjonsvedtak samtidig som de selv kan ekspropriere.

Hjemmel til å fatte vedtak om forhåndstiltredelse (tillatelse til å tiltre formuesgodet før erstatningsskjønnet er rettskraftig) kan imidlertid ikke delegeres etter orl. § 3, og må tillegges direktoratet etter orl. § 5. Samferdselsdepartementet blir klageorgan i disse sakene.

Modell 2 kan medføre noe fragmentering av kompetanse. På en annen side kan samfunnets tillit til forsvarlig saksbehandling og forsvarlige vedtak (hensynet til legitimitet) tilsi at ekspropriasjonsvedtakene bør fattes av et statlig organ og dermed direktoratet, istedenfor at det er den aktøren som ønsker seg arealet som også skal ha adgang til å fatte ekspropriasjonsvedtak. Det bør ikke kunne stilles spørsmål om foretakets legitimitet og nøytralitet.

På den annen side vil det i forkant av de fleste ekspropriasjonssaker ha vært en reguleringsplanprosess, hvor samfunnet gjennom planprosessen og formelt vedtak i kommunestyret har foretatt en interesseavveining og funnet at jernbanetiltaket er viktigere enn andre bruksformål på det aktuelle arealet. Videre vil man kunne få en fornyet vurdering gjennom en eventuell klagebehandling.

Modell 3

I alternativ 3 er det foretaket som har disse oppgaver og det blir dermed mindre bemanningsbehov i direktoratet, kun knyttet til klagesaker og vedtak om forhåndstiltredelse. Det er ventet at det vil være et begrenset behov for bemanning for å ivareta direktoratets klagebehandlingsfunksjon, fordi det er et begrenset antall saker av denne karakter. Totalt er det de siste årene nedlagt 3-5 ekspropriasjonsvedtak pr år. Antallet vil kunne variere og øke i takt med volumet av nye utbyggingsprosjekter i fremtiden.

En ulempe kan være at samfunnets tillit til forsvarlig saksbehandling og forsvarlige vedtak (hensynet til legitimitet) tilsi at ekspropriasjonsvedtakene bør fattes av et statlig organ og dermed direktoratet, istedenfor at det er den aktøren som ønsker seg arealet som også skal ha adgang til å fatte ekspropriasjonsvedtak. Modell 3 innebærer derfor en risiko for at i enkelte tilfeller vil det kunne stilles spørsmål om foretakets legitimitet og nøytralitet i slike saker. Denne problemstilling forsterkes av at foretaket vil være en betydelig eiendomsforvalter og dermed en part i arealdisponeringer utover jernbaneformål.

2.4.3 Jernbaneloven §10

Jernbanelovens § 10 gir «kjøreveiens eier» adgang til å gi dispensasjon fra den generelle byggeforbudssonen på 30 meter. Bestemmelsen bruker betegnelsen «avtale», men beslutninger etter denne bestemmelsen er i realiteten enkeltvedtak som kan påklages. Videre er kjøreveiens eier gitt adgang til vegetasjonskontroll i 30-metersbeltet.

Det kan være hensiktsmessig at denne myndigheten legges til foretaket som infrastrukturforvalter («kjøreveiens eier»). Dette vil innebære at foretaket skal utøve myndighet, men denne er knyttet opp til hensynene til den eksisternde jernbaneinfrastrukturen. Dette på

samme måte som at en rekke av oppgavene i jernbaneforskriftene er lagt til «infrastrukturforvalter». Det er et relativt stort volum av dispensasjonssaker etter jbl. § 10, men de er ofte av mindre omfang som f.eks. opparbeidelse av tomt, vann- og avløpsledninger, oppføring av boder, garasjer m.v, og tilsier derfor at dette hører mest naturlig hjemme i foretaket. De omsøkte tiltakene må videre vurderes opp mot jernbaneinfrastrukturens behov, som foretaket vil være den nærmeste til å kjenne. Det vil kunne være lite hensiktsmessig at direktoratet behandler slike saker i første instans, også fordi direktoratet i hver sak vil være nødt til å rådføre seg med infrastrukturforvalter.

Direktoratet kan som overordnet myndighet behandle eventuelle klager. Gjennom klageordningen vil saken slik kunne bringes inn for et forvaltningsorgan som kan se saken i en annen og større sammenheng hvis nødvendig.

Hensynet til legitimitet vil også når det gjelder dispensasjonssaker etter jbl §10 kunne drøftes, men effektivitetshensyn bør her veie tungt. Dersom myndigheten skal legges til direktoratet vil dette trolig kreve en lovendring da jbl. § 10 uttrykkelig legger myndigheten til kjøreveiens eier

Et generelt moment som må vurderes hvis dispensasjonsadgangen etter jbl §10 tillegges foretaket, er det forhold at foretaket kan gi dispensasjon på eiendommer som er strategisk viktige for jernbanen på lang sikt, for eksempel til hensettingsanlegg, driftsbanegårder etc. Dette kan være forhold som direktoratet arbeider med innen langsiktig strategisk utvikling, og kunnskap som ikke nødvendigvis har tilflytt foretaket.

3. Roller og styring i sektoren

Jernbanereformen vil medføre endringer i, og fordrer en tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom de ulike aktørene i jernbanesektoren. En klar rolleforståelse og en tydelig ansvarsfordeling som aksepteres av aktørene i sektoren, er et viktig suksesskriterium, og vil ha implikasjoner for styringen og koordineringen mellom:

- departement og direktorat
- direktorat og foretak
- departement og foretak
- direktorat og øvrige aktører

3.1. Begreper

Etatsstyring og foretaksstyring brukes om aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsingen til en underliggende virksomhet.

Styringsdialogen brukes som en samlebetegnelse på styringsdokumenter, rapporter og møter av styringskarakter mellom departement og underliggende virksomhet. Møtene kan ha ulike navn, som eksempelvis halvårsmøte og årsrapportmøte, eller etatsstyringsmøte. Styringsdialogen skal være dokumenterbar. Dokumenter og referater skal sendes i kopi til Riksrevisjonen.

Fagnøte brukes om et møte som er forankret i virksomhetens formål eller i krav som er stilt i styringsdialogen. Fører slike møter til at det oppstår et behov for ny styring, eller justering av styring, skal dette formaliseres i styringsdialogen. Slike møter kan også ha andre betegnelser.

Mål- og resultatstyring – et sentralt prinsipp i etatsstyringen

Departementet formulerer mål og er oppdragsgiver innenfor de rammer som Stortinget fastlegger. Virksomheten skal innenfor disponible ressursrammer og med hjelp av virkemidlene de har til disposisjon, realisere de mål og nå de resultatkrav som oppdragsgiver fastsetter. Økonomiregelverket legger opp til at virksomheten skal ha stor frihet til selv å velge hvordan målene realiseres. I dette ligger det en forutsetning om at fordelingen av ansvar og myndighet må stå i riktig forhold til hverandre, slik at virksomheten både reell myndighet til og reelt ansvar for å kunne nå fastsatte mål.¹

3.2 Samferdselsdepartementet og jernbanedirektoratet

Departementenes rolle er vanligvis fremstilt som tredelt. For det første, så har departementene rollen som *politisk sekretariat*. Ved siden av å understøtte politisk ledelse i å ivareta departementets forpliktelser overfor Stortinget, innebærer departementets rolle å yte løpende bistand til politisk ledelse, eksempelvis utarbeidelse av svar på spørretimespørsmål og koordinering av politikk på tvers av departementsområder.²

I tillegg til rollen som politisk sekretariat, er departementet ansvarlig for organisering og styring av sektoren. Denne rollen er i stor grad knyttet til etatsstyring av underliggende etater og virksomheter. Etatsstyringen gjøres i all hovedsak gjennom en formalisert styringsdialog. Departementet er også utøver av myndighet, i hovedsak gjennom utarbeidelse av lovforslag og forskrifter og behandling av enkeltsaker.

Direktoratenes roller er vanligvis blitt relatert til *gjennomføring av politiske vedtak* og rollen som *faglig rådgiver* for departementet.³ Mens gjennomføringsrollen i stor grad er relatert til direktoratenes oversettelser av politiske styringssignaler til konkrete tiltak og handlingsplaner samt styring og veiledning av ytre apparat/operativt nivå, innebærer rollen som faglig rådgiver «alt fra å gi faglige innspill til statsbudsjettet, lovutkast og stortingsmeldinger til å framskaffe faktaopplysninger for å besvare spørsmål i Stortinget. Et sentralt element i denne rollen er ellers å utvikle et mer langsiktig kunnskapsgrunnlag for politikktutformingen. Dette innebærer også å synliggjøre alternativer og konsekvenser av ulike valg.»⁴

Å finne riktig detaljeringsnivå og form i styringsdialogen mellom departementet og direktoratet vil være avgjørende for at direktoratet ikke skal oppleves som en unødvendig omvei mellom departement og det operative nivået (foretaket). Dersom departementets styring blir for detaljert, kan dette resultere i at direktoratet blir mindre effektivt i sin gjennomføringsrolle. Et for høyt detaljeringsnivå i styringsdialogen vil også kunne bidra til å svekke direktoratets legitimitet som myndighetsorgan. Ansvarslinjen utfordres dersom direktoratet gis formell uavhengighet. Det er derfor, når det gjelder styringsdialogens form, avgjørende at rolle- og ansvarfordelingen formaliseres. Departementets styring bør i utøves gjennom tildelingsbrevet og budsjettproposisjonen. Styringssignaler utover det som fremkommer i tildelingsbrevet og budsjettproposisjonen vil, som i dag, kunne kommuniseres gjennom etatsstyringsmøter, men bør ikke avstedkomme nye oppgaver eller signaler av vesentlig betydning for direktoratets virksomhet.

Etableringen av et jernbanedirektorat med ansvar for strategiutvikling og med mulighet til og på eget initiativ å utvikle og presentere forslag som angår utviklingen av kollektivtransportsystemet og jernbanen, vil kunne trekke i ulike retninger med tanke på hvordan departementet bør utøve styringen av direktoratet. På den ene siden tilsier hensynet til direktoratets ansvar for strategiutvikling, med tilhørende understrekning av direktoratets rolle som uavhengig, faglig

¹ Finansdep. «veileder i etatsstyring»11/2011

² Difi «Merverdi eller unødig omvei?»(2013)

³ Ibid

⁴ Ibid

rådgiver, og direktoratets autonomi i rollen som initiativtaker, at det ved utarbeidelsen av tildelingsbrevet og i departementets retningslinjer for NTP bør tilstrebes at målene er mest mulig overordnede.

Ved å etablere et direktorat, som basert på styringssignaler fra departementet, skal inngå kontrakter med foretaket, vil direktoratet innta en egen rolle i styringskjeden mellom departementet og det operative nivået (foretaket). Gjennom å delegerer en betydelig del av styringen av foretaket til direktoratet, herunder forvaltningen av størstedelen av midlene som foretaket skal benytte til investeringer, drift, vedlikehold og fornyelse, følger det at direktoratet må gis tilstrekkelig handlingsrom i operasjonaliseringen av de politiske styringssignalene ved utarbeidelse av kontraktene som direktoratet inngår med foretaket. Av hensyn til statsrådets parlamentariske og konstitusjonelle ansvar er det derfor viktig at det utformes instruksjoner og retningslinjer som sikrer dette ansvaret.

3.3 Jernbanedirektoratet og infrastrukturforetaket

En sentral del av statens/direktoratets styring av foretaket vil, i henhold til Meld.St. 27, utøves gjennom fireårskontraktene direktoratet inngår med foretaket. Fireårskontraktene vil sette rammene for dialogen mellom direktoratet og foretaket. Av hensyn til rolle- og ansvarfordelingen i sektoren bør direktoratet bestemme hva man vil oppnå med et transportsystem og hva som skal bygges på et funksjonelt nivå, og uttrykke dette i kontraktsform. Dette gjelder for både eksisterende infrastruktur og nye prosjekter. Foretaket, på sin side, vil ha ansvar for å bygge ut infrastruktur, men vil ikke selv definere mål for transportsystemet. Foretaket må imidlertid sikres hensiktsmessig operasjonell frihet. Dette omfatter frihet til å bestemme følgende for utbyggingstiltakene:

- Valg av teknisk løsning som gir tilstrekkelig *funksjon og kvalitet* i henhold til mål med prosjektet
- Utforming av anlegg som gir gode driftsforhold og effektivt vedlikehold
- Utbyggingsrekkefølge av delparseller i et gitt prosjekt - hvis det ikke er gitt føringer fra direktoratet - som gir mest mulig effektiv utbygging
- Valg av detaljert trasé gitt at frekvens, reisetidsmål, markedsdekning etc. er oppfylt, slik at utbygging blir mest mulig gunstig
- Fellesprosjekter med andre store byggeprosjekter (f.eks. parallell utbygging av vei og bane) som sparer kostnader
- Valg av kontraktsform med entreprenører som gir gunstig kostnadsbilde
- Koordinering av ulike prosjekter slik at det spares tid og/eller kostnader

I tillegg vil foretaket ha full frihet til å gjennomføre drifts-, vedlikeholds-, og fornyelsestiltak innenfor mål oppsatt i kontrakter.

For at direktoratet skal være i stand til å gjennomføre analyser ved utforming av strategier og for å unngå for stor grad av *asymmetrisk informasjon* mellom direktoratet og foretaket (som vil kunne undergrave både direktoratets gjennomføringsrolle og rollen som faglig rådgiver for departementet), vil det måtte utarbeides en kontrakt som gir direktoratet adgang til å kreve utlevering av data fra foretaket.

3.4 Samferdselsdepartement og infrastrukturforetaket

Å skille ut den operative delen av den statlige jernbaneforvaltningen i et statsforetak innebærer at departementets forhold til foretaket vil være som eier. Samferdselsdepartementet vil som eneste eier i foretaket, utøve styring over foretaket (foretaksstyring) gjennom fastsetting av

vedtekter, foretaksmøtet og gjennom utnevning av styrets medlemmer. For statsforetakene er det i tillegg lovfestet «at saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter skal forelegges eier før beslutning.»⁵

Statsråden har gjennom sitt konstitusjonelle ansvar mulighet til å utøve instruksmyndighet overfor styret i foretaket i enkeltsaker. Av hensyn til rolle- og ansvarsfordelingen mellom aktørene i sektoren, og for å sikre foretaket tilstrekkelig operativ fleksibilitet og stabile rammebetingelser i tråd med intensjonene i Meld.St. 27, anses det imidlertid som tilrådelig at departementet viderefører gjeldende praksis for statlig eierskap med sterkt begrenset bruk av instruksjonsmyndighet.

Ved siden av å utøve foretaksstyring, vil departementet, som nevnt over, også utøve styring av foretaket via direktoratet ved tildelingsbrev til direktoratet og kontrakter mellom direktoratet og foretaket. En sentral utfordring for departementet vil således bli å balansere og samordne foretaksstyringen opp mot den indirekte styringen som utøves gjennom departementets styringsdialog med direktoratet. Her vil det være viktig å sørge for at foretaksstyringen og den indirekte styringen gjennom direktoratet, med tilhørende virkemiddelbruk, er tydelig skilt. Den transportpolitiske styringen må skje gjennom etatsstyringen av direktoratet. En viktig forutsetning vil være at departementet og direktoratet avklarer roller og ansvar overfor foretaket.

For å oppnå målet om å etablere tydelige rolle- og ansvarsforhold mellom aktørene i sektoren er det av vesentlig betydning at forholdene mellom aktørene formaliseres.

3.5 Direktoratet og øvrige aktører

Direktoratet vil, i tillegg til styringsrelasjonene med departementet og foretaket, inneha en styrede og koordinerende rolle mot øvrige aktører som togselskapene, fylkeskommuner og kommuner samt andre statlige etater og virksomheter.

Togselskaper

I henhold til Meld.St. 27 vil direktoratet inneha rollen som bestiller av persontrafikktenester. Direktoratets styring av togselskapene vil i all hovedsak skje gjennom utforming av kontraktbetingelsene i forbindelse med utlysning av trafikkpakker og gjennom arbeidet med rutemodeller, årlige ruteplaner og fordeling av restkapasitet.

For å synliggjøre kostnaden ved å benytte infrastrukturen og for å skape en tydeligere kunde-/leverandørrelasjon mellom infrastrukturforvalter og togselskapene skal det innføres brukerbetaling/kjørevegsavgift i tråd med gjeldende regelverk. Kjøreveisavgiften og retningslinjene for ytelsesordningen vil inngå som en del av grunnlaget for å utarbeide trafikkpakkene.

Ved å fastsette prinsippene og satsene som ligger til grunn for kjøreveisavgiften og ytelsesordningen, vil direktoratet utøve en form for indirekte styring av togselskapene gjennom å regulere foretakets adgang til å kreve inn kjøreveisavgifter og gjennom å legge føringer for foretakets og togselskapenes fordeling av ansvar ved punktlighets- og regularitetsforstyrrelser som utløser erstatningsplikt. For å sikre togselskapene stabile rammebetingelser er det avgjørende at direktoratet, i kontraktene med foretaket, utarbeider klare retningslinjer for hvordan og for hva foretaket kan kreve avgifter for. Endringer i satser og prinsipper for fordeling av erstatning bør skje i dialog med togselskapene, og bør ikke være gjenstand for hyppige endringer. Togselskapene vil på sin side, være pliktige å innrapportere statistikk med betydning for fastsettelsen av kjøreveisavgiften og satsene i ytelsesordningen.

⁵ Meld.St.27 (2013-2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*

Fylkeskommuner, kommuner og øvrige statelig aktører

Kommunene inngår ikke i det statlige forvaltningshierarkiet og er gjennom kommuneloven sikret utstrakt grad av autonomi til selv å bestemme hvordan de vil organisere egen virksomhet.⁶ Direktoratet vil derfor hovedsakelig utøve gjennomføringsrollen gjennom koordinerende aktiviteter overfor fylkeskommunene og kommunene, eksempelvis gjennom medvirkning og utarbeidelse av plangrunnlag i fylkeskommunale og kommunale planprosesser. ⁷I den grad direktoratet skal utøve styringsfunksjoner overfor fylkeskommunene vil det primært være fokus på såkalte pedagogiske virkemidler, herunder utarbeidelse av veiledere og gjennom rollen som kompetanseorgan for fylkeskommunene og kommunene.

På samme måte som overfor fylkeskommuner og kommuner, vil direktoratet ha en koordinerende rolle mot øvrige statlige aktører. Dette koordineringsarbeidet vil i første rekke rette seg mot Statens vegvesen ved utvikling av helhetlig strategier for transportsystemet og Statens jernbanetilsyn ved kjøp av transporttjenester.

4. Andre oppgaver

4.1 Internasjonalt arbeid

Foretaket bør selv vurdere, på egne vegne, hvilke internasjonale organisasjoner det ønsker å være medlem av (f.eks. EIM og UIC) og i hvor stor utstrekning det vil delta i erfaringsutveksling, faglig utviklingsarbeid, standardisering m.v. De internasjonale interesseorganisasjonene og foraene er i hovedsak av teknisk art eller dekker et spesifikt fagområde, dermed er teknologimiljøet en naturlig deltager i mange av de internasjonale fagforaene.

Jernbaneverket representerer ikke staten i internasjonale organisasjoner i dag på eget grunnlag, kun på forespørsel fra, og som representant for Samferdselsdepartementet og Statens Jernbanetilsyn. Rolle- og arbeidsfordelingen i statens internasjonale engasjement bør gjennomgås etter at direktoratet er opprettet.

Vedlegg 1 inneholder en oversikt over internasjonale fora som Jernbaneverket i de senere år har deltatt i.

4.2 Årlig ruteplanprosess og fordeling av restkapasitet

Ansvar for utarbeidelse av årlig ruteplan og fordeling av restkapasitet tillegges foretaket med de begrensninger som er nevnt under. For at et nytt direktorat skal ha mulighet til reelt å påvirke styringen av sektoren hva angår kapasitet, er det en forutsetning at direktoratet har ansvar for og eierskap til gjeldende rutemodell som er helheten i kapasiteten til gods- og persontrafikken. Dette inkluderer foretakets behov for tidsperioder for vedlikeholdsarbeid. Siden direktoratet skal forestå offentlig kjøp av persontrafikkjenester med tog, må direktoratet ha en dialog med foretaket om sportilgang og eventuell restkapasitet som togselskapene kan benytte.

Det legges til grunn at den langsiktige ruteplanlegging ivaretas av direktoratet og at dette kompetanseområdet legges til direktoratet i sin helhet. Dette er imidlertid en kompetanse som

⁶ Difi (2013) *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*

⁷ Også foretaket vil ha betydelig dialog med kommuner, i planfasen foretaket har ansvar for og for eksempel i forbindelse med beredskapsplaner.

trengs i et variabelt, men begrenset omfang også i foretaket. Eksempelvis er det ved en konflikt om sportilgang en myndighetspålagt oppgave å erklære en strekning for overbelastet. I slike tilfeller skal det utarbeides en kapasitetsforbedringsplan innen gitte tidsfrister. Foretaket vil da ha behov for bidrag fra direktoratet med utarbeidelse av trafikksimuleringer. Det vil være en fordel å holde dette kompetansemiljøet samlet for å sikre et faglig sterkt miljø. Det legges til grunn at ved oppståtte behov i foretaket, må direktoratet levere denne tjenesten etter avtale. Det er relativt lite volum dette dreier seg om. For eksempel er det i 2015 ikke behov for simuleringer. Det er også mulig å kjøpe denne typen tjenester i et eksternt marked.

Det foreligger en regelverkshøring fra Samferdselsdepartementet om at kapasitetsfordeling skal regnes som enkeltvedtak og at Jernbaneverket fatter vedtak som førsteinstans og at Statens Jernbanetilsyn er klageinstans for slike vedtak. Dette avviker fra normalordningen der overordnet organ Samferdselsdepartementet er klageorgan. I en fremtidig modell med betaling for sportilgang og restkapasitet, vil slike spørsmål kunne reguleres i kontraktsforhold, og eventuelle tvister løses i henhold til avtaleretten og ikke i henhold til forvaltningsloven.