

DFØ-rapport 2020:7

Evaluering av Jernbanedirektoratet: Sektorstyring mellom barken og veden.

August 2020



Forord

I januar 2020 fikk Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) i oppdrag fra Jernbanedirektoratet å evaluere hvordan direktoratet har greid å oppfylle forventningene som ble satt i Jernbanereformen tre år etter etableringen.

Prosjektgruppen har bestått av Trond Kråkenes (prosjektleder), Oddbjørg Bakli, Erik Høyer-Humberset og David Andreassen. I tillegg har Valgjerd Bakka Skauge og Christina Volen gitt viktige bidrag til deler av datainnsamlingen og særlig gjennomføring av fagseminarene. Liv Mari Hatlen har vært prosjektansvarlig.

Vi vil takke alle som har stilt opp på intervjuer og kommet med nyttige bidrag og innspill til evalueringen. En særlig takk går til de eksterne bidragsyterne på de to fagseminarene, Tom Colbjørnsen, Eva Hildrum, Mette Bakkeli og Jon Fredrik Alfsen.

Vi vil også takke Jernbanedirektoratet for oppdraget og for stor velvillighet og åpenhet underveis i arbeidet.

Oslo, 13.08.2020

Avdelingsdirektør
Hildegunn Vollset



Innholdsfortegnelse

Forord	ii
Innholdsfortegnelse	iii
Sammendrag	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn for evalueringen	7
1.2 Oppdrag og mandat for evalueringen.....	7
1.3 Innfallsvinkel til oppdraget	8
1.4 Metode.....	9
1.5 Struktur på rapporten.....	10
2 Om jernbanesektoren	11
2.1 EU-reguleringen: Et europeisk felles jernbanemarked	11
2.2 Jernbanereformen	12
2.2.1 Reformen skal gi mer jernbane for pengene	12
2.2.2 Reformen medfører økt vekt på eier- og avtalestyring.....	14
2.3 Om Jernbanedirektoratet	16
2.3.1 Jernbanedirektoratets roller, ansvar og oppgaver	16
2.3.2 Samferdselsdepartementet styrer direktoratet gjennom tildelingsbrev og etatsstyringsdialog.....	17
2.3.3 Direktoratet er organisert ut fra hovedoppgaver.....	18
3 Funn og synspunkter.....	20
3.1 Klart mandat, men Jernbanedirektoratet mangler virkemidler for å gjennomføre det.....	20
3.1.1 Direktoratets mandat oppleves som klart, men rolle- og ansvarsdelingen oppleves mindre klar.....	20
3.1.2 Jernbanedirektoratet mangler virkemidler for å kunne ivareta styringsrollen sin	22
3.1.3 Det tar tid å etablere og tilpasse seg nye roller og virkemidler	23
3.2 Stor takhøyde og endringsvilje – behov for å se på organisering og styringslinjer.....	23
3.2.1 Engasjerte og endringsvillige medarbeidere.....	24
3.2.2 Organiseringen har ikke helt funnet sin form.....	25
3.2.3 Ønsker om mer strategisk styring og ledelse	26
3.3 Direktoratet bidrar til å nå målene med reformen.....	27
4 Vurderinger og anbefalinger	29
4.1 DFØs vurderinger i henhold til mandatet	29
4.1.1 Hvordan bidrar Jernbanedirektoratet til å oppnå forventningene fra jernbanereformen?.....	29
4.1.2 Bidrar organiseringen og prioritering av ressurser i Jernbanedirektoratet til riktig innsats og måloppnåelse?	30

4.1.3	Bidrar Jernbanedirektoratet til å avdekke svakheter og risikoer for manglende måloppnåelse i sektoren og iverksette tiltak?	31
4.1.4	Forvaltes statens kjøp av tjenester på en god måte?.....	33
4.2	DFØs anbefalinger.....	34
4.2.1	Jernbanedirektoratets bør rendyrke et helhetlig jernbane- og transportperspektiv i rolleforståelsen sin	34
4.2.2	Jernbanedirektoratet bør i større grad tilpasse sin interne organisering til rolle og mandat.....	35
4.2.3	Jernbanedirektoratets kompetansestrategi bør legge større vekt på generell transport- og samfunnsfaglig kompetanse.....	36
4.2.4	Jernbanedirektoratet bør jobbe for endrede rammebetingelser	36
	Referanseliste	37

Sammendrag

Vel tre år etter etableringen har DFØ, på oppdrag fra Jernbanedirektoratet, evaluert i hvilken grad direktoratet bidrar til god intern og ekstern måloppnåelse. Evalueringen viser at det er mye positivt å trekke frem. Det er stor takhøyde og godt arbeidsmiljø i virksomheten. Medarbeidernes motivasjon er gjennomgående høy og de har mye fagkompetanse. I sum gir dette et godt grunnlag for å kunne prestere på et høyt nivå.

Jernbanedirektoratet har oppnådd gode resultater når det gjelder konkurranseutsetting av persontransport på jernbane. Infrastrukturforvaltningen er imidlertid neppe blitt mer kostnadseffektiv som følge av jernbanereformen. Snarere synes kostnadene å være økende. Dette skyldes for en stor del forhold som direktoratet har begrensede muligheter til å påvirke. Når det gjelder målet om sterkere kundefokus og kundeorientering, er vår vurdering at dette går i riktig retning, men at organisasjonen ennå ikke har funnet sin form og/eller fått til gode nok mekanismer for å samordne de ulike elementene som sikrer dette. Mindre politisk detaljstyring er vanskelig å få til, gitt vedvarende stor politisk oppmerksomhet rundt samferdsel og jernbane. Når det gjelder den langsiktige planleggingen, er vår vurdering at Jernbanedirektoratet gjør en god jobb, gitt gjeldende rammebetingelser.

Jernbanedirektoratet har for en stor del organisert seg etter hovedoppgavene sine; infrastrukturforvaltning, infrastrukturplanlegging, utredninger og analyser, langsiktig planlegging og kjøp av persontransport. Vi mener det mandatet og den rollen Jernbanedirektoratet har fått og bør tilstrebe, tilsier en større vektlegging av hensyn til helhet, samordning og transporttilbud i den interne organiseringen.

Undersøkelsen viser også at rolle- og ansvarsdelingen mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og de tre sentrale aktørene Bane NOR SF, Norske tog AS og Entur AS er uklare og i noen grad overlappende. Det gjelder særlig trekantforholdet departement – direktorat – Bane NOR.

På denne bakgrunn er våre anbefalinger som følger:

- **Jernbanedirektoratet bør rendyrke et helhetlig jernbane- og transportperspektiv i rolleforståelsen sin**

Jernbanedirektorats virksomhet, enten det er planlegging, samordning eller kjøp av tjenester, bør så langt mulig være basert på et helhetlig jernbane- og transportfaglig perspektiv og god kunnskap om avhengigheter.

- **Jernbanedirektoratet bør i større grad tilpasse den interne organiseringen til rolle og mandat**

Organiseringen må i større grad legge til rette for at oppgaver som kjøp av persontransporttjenester, infrastruktur tjenester og strategisk planlegging springer ut av, og er forankret i, helhetlige analyser som vektlegger utvikling av transportmarkedet, transporttilbud og areal- og transporttiltak i sin fulle bredde.

- **Jernbanedirektoratet bør legge større vekt på generell transport- og samfunnsfaglig kompetanse**

Krav til rolle, rolleforståelse og kompetansebehov må i større grad ses i sammenheng. Operative spørsmål og spesialistkompetanse må vurderes i en bredere faglig og politisk sammenheng. Jernbanedirektoratet må ha sektorkompetanse for å være en god bestiller.

På hvilket nivå og hvor «spiss» denne kompetansen må være, vil avhenge av type avtale og detaljnivå i avtalene.

- **Jernbanedirektoratet bør jobbe for endrede rammebetingelser**

Gitt utfordringer knyttet til samfunnsøkonomi, klima, arealknapphet, befolkningsutvikling mv., vil jernbaneutbygging på sikt måtte ses mer i sammenheng med andre transportformer. Jernbanereformen er ennå fersk og oppgave- og rollefordelingen mellom aktørene har ikke helt satt seg ennå. Dette gir etter DFØs vurdering et momentum for Jernbanedirektoratet til å påvirke rolle- og ansvarsfordelingen til en, samlet sett, best mulig løsning for transportsektoren.

1 Innledning

Jernbanedirektoratet ble opprettet som følge av jernbanereformen 1. januar 2017. Høsten 2019 ba direktoratet daværende Difi, nå DFØ, om bistand til å evaluere direktoratets organisering og resultatoppnåelse.

1.1 Bakgrunn for evalueringen

Jernbanedirektoratet skal ta utgangspunkt i markedets og kundenes behov og ha et helhetlig ansvar for utvikling, koordinering og styring av sektoren. I tråd med overordnede transportpolitiske mål skal direktoratet utforme strategier for utviklingen av det framtidige kundetilbudet hvor kjøp av persontogtjenester, infrastruktur, materiell, salg og distribusjon, reiseinformasjon og kompetanse ses i sammenheng (NTP 2018 -2029).

I St. Meld. 27 (2014-2015) - *På rett spor* knyttes direktoratets legitimitet tett opp til at denne typen oppgaver «... bør ivaretas av en aktør som har dette som sin rolle og hovedoppgave. Disse oppgavene bør ikke utføres av en organisasjon som også ivaretar operative produksjonsoppgaver innen en avgrenset del av sektoren ... og som selv er leverandør til togselskapene.»

Gjeldende instruks for Jernbanedirektoratet fastsetter blant annet at Jernbanedirektoratet skal sørge for at jernbanesektoren drives mest mulig effektivt, sikkert og miljøvennlig til beste for de reisende, godstransporten og samfunnet. Jernbanedirektoratet skal på vegne av staten ha et helhetlig ansvar for styring og koordinering av jernbanesektoren.

Tildelingsbrevet for 2020 understreker at Jernbanedirektoratet skal omsette nasjonale mål, samt Stortingets og departementets krav og føringer til konkrete resultater innenfor de økonomiske rammene som stilles til rådighet. Ressursene skal anvendes mest mulig effektivt, både i egen organisasjon og gjennom kjøpsavtaler.

1.2 Oppdrag og mandat for evalueringen

Jernbanedirektoratet har bedt om at følgende tema belyses særskilt i evalueringen:

1. Hvordan bidrar Jernbanedirektoratet til å oppnå følgende forventninger fra jernbanereformen?
 - a) Mer jernbane for pengene, herunder større effektivitet og økt vekt på konkurranse
 - b) Sterkere kundefokus/-orientering
 - c) Bedre samordning og styring av sektoren
 - d) Mindre politisk detaljstyring
 - e) Utvikle jernbanen som transportsystem som grunnlag for langsiktig styring og strategisk langtidsplanlegging
2. Bidrar organiseringen og prioritering av ressurser i Jernbanedirektoratet til riktig innsats og måloppnåelse, jf. punktene over?
3. Bidrar Jernbanedirektoratet på en formålstjenlig måte til å avdekke svakheter og risikoer for manglende måloppnåelse i sektoren og iverksette tiltak?
4. Forvaltes statens kjøp av tjenester på en god måte?

- a) Det vurderes om Jernbanedirektoratets forvaltning av statens kjøp av tjenester både for persontrafikk og infrastruktur ivaretas på en god måte. Videre at denne er i tråd med føringer for ansvarsdeling mellom aktørene i sektor uttrykt gjennom jernbanereformen
- b) Er funksjons- og effektbeskrivelse i avtaler detaljert på et nivå som gir riktig handlingsrom for å utvikle gode og innovative løsninger.

1.3 Innfallsvinkel til oppdraget

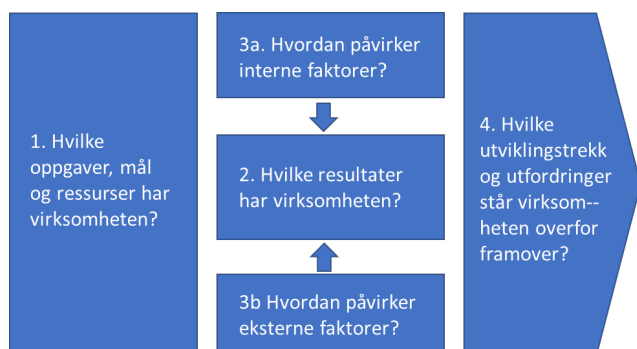
På bakgrunn av en analyse av hvordan Jernbanedirektoratet greier å ivareta rollen sin, skal DFØ gi anbefalinger om forbedringsområder slik at Jernbanedirektoratet kan utvikles videre og ytterligere bidra til å oppfylle forventningene i Jernbanereformen.

En sektor kan defineres på ulike måter og nivåer. I denne sammenheng avgrensner vi oss til å se på jernbanesektoren og Jernbanedirektoratets plass og rolle innenfor denne. Vi forstår dette som en virksomhetsgjennomgang, en vurdering og analyse av hvordan Jernbanedirektoratet utøver sin direktoratsrolle. Oppdraget innebærer dermed ikke å evaluere jernbanereformen. Samtidig vil det være gråsoner hvor en drøfting av hvordan Jernbanedirektoratet utøver sin rolle også vil berøre spørsmål om reformens innretning og virkemåte.

Jernbanedirektoratet har en sentral rolle i å ha et helhetlig ansvar for utvikling, koordinering og styring av sektoren. Den overordnede problemstillingen for evalueringen vil derfor være å undersøke i hvilken grad Jernbanedirektoratet har lykket med dette så langt.

Med utvikling forstår vi særlig strategisk arbeid knyttet til utvikling av togtilbudet og utredning av fremtidens transportbehov. Med koordinering forstår vi særlig å sikre at de ulike delene og aktørene i sektoren samlet sett bidrar mest mulig effektivt til å oppfylle målene for sektoren i tillegg til å koordinere togtransport med andre transportformer. Med styring forstår vi på den ene siden regulering, anskaffelse og avtalestyring med operatørene, og på den andre siden styring av infrastrukturforvaltningen (vedlikehold, drift og investering) i Bane NOR.

Vi har valgt å bruke en variant av en effekt- eller verdikjede som analysemodell, jf. figur 1.



Figur 1. Analysemodell

Boks 1 i figuren illustrerer rammebetingelsene for direktoratets virksomhet, dvs. lov- og regelverk den overordnede politiske styringen som er nedfelt i offentlige utredninger, meldinger til Stortinget, budsjetttrammer mv. Boks 3a og 3b representerer henholdsvis interne og eksterne faktorer. Interne faktorer handler blant annet om ledelse, organisering, kompetansesammensetning, arbeidsprosesser mv. Eksterne faktorer handler om etterspørsel etter

togtransporttjenester, konkurranse fra andre transportgrender, internasjonal regulering av jernbanesektoren mv. Vi har valgt å definere den løpende etatsstyringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet (SD) og Jernbanedirektoratet som en ekstern faktor. Selv om Jernbanedirektoratet i noen grad kan påvirke innholdet i departementets styring av direktoratet, har det svært liten innvirkning på SDs eierstyring av de ulike selskapene innenfor jernbanesektoren.

Rammebetingelsene, sammen med interne og eksterne faktorer, bestemmer hvilke resultater direktoratet oppnår (boks 2). En analyse av hvordan mulige sammenhenger mellom rammebetingelser, eksterne og interne faktorer og resultatoppnåelse henger sammen, kan gi nyttig kunnskap om hvilke utfordringer Jernbanedirektoratet står overfor framover i tid – og hvordan det kan forberede seg på møte dem (boks 4).

1.4 Metode

Rapporten baserer seg på dokumentstudier, semi-strukturerte intervjuer, spørreundersøkelser og fagseminarer.

Dokumentgjennomgang er blant annet viktig for å skjønne bakgrunnen for opprettelsen av direktoratet samt likheter og forskjeller mellom dagens og tidligere organisering av jernbanesektoren. Dokumentstudier og gjennomgang av stortingsmeldinger, tildelingsbrev, instruks, årsrapporter og dokumenter fungerer som et bakteppe for de viktigste problemstillingene i prosjektet. Vi har også lest og hatt nytte av avtalene med Bane NOR, jernbaneloven med tilhørende forskrifter samt FoU-rapporter og -notater som kunne være aktuelle.

Vi har intervjuet alle avdelingsdirektørene, flere seksjonsledere og andre medarbeidere i Jernbanedirektoratet. I tillegg har vi intervjuet styreleder og konserndirektør i Bane NOR, konsendirektører i Norske Tog og Entur AS, representanter for markedsavdelingen i Jernbanetilsynet og tidligere prosjektleder for jernbanereformen. Vi ønsket også å intervju representanter for både fagavdelingen og eierskapsseksjonen i Samferdselsdepartementet, men de ønsket ikke å la seg intervju på det daværende tidspunktet.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte samtaler. Det innebar at vi sendte en generell intervjuguide til informantene i forkant og tilpasset spørsmål og vektleggingen av de ulike temaene til informantenes spesifikke rolle og ansvarsområde i gjennomføringen. Den generelle intervjuguiden tok utgangspunkt i evalueringens oppdrag og mandat; Jernbanedirektoratets mandat, intern organisering, mål- og måloppnåelse i henhold til målene fra jernbanereformen og tildelingsbrev og videre utvikling av direktoratet på jernbaneområdet.

Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse som ble sendt til alle ansatte i direktoratet. Spørreundersøkelsen fikk en svarprosent på 80%, noe som gjør det mulig å trekke slutninger fra undersøkelsen med rimelig høy pålitelighet. Spørreundersøkelsen tok i likhet med intervjuguiden utgangspunkt i målene for evalueringen. Vi tok også med noen problemstillinger og forhold som vi på bakgrunn av intervjuene ønsket å undersøke nærmere, og noen åpne spørsmål der respondentene kunne svare fritt. Ved å sende ut en anonymisert spørreundersøkelse til hele direktoratet, og inkludere åpne spørsmål, kan vi med større sikkerhet og pålitelighet synliggjøre hva de ansatte i direktoratet anser som positive sider og utfordringer.

Det er i tillegg gjennomført to fagseminarer; ett om direktoratsrollen og sektorstyring og ett om interne arbeidsprosesser. På seminarene deltok ledere og tillitsvalgte i Jernbanedirektoratet, ressurspersoner fra DFØ, i tillegg til eksterne ressurspersoner som bidro med innsikt i de utvalgte temaene og problemstillingene rundt dem. Grunnet korona-situasjonen måtte fagseminarene gjennomføres digitalt.

I forkant av fagseminaret om interne arbeidsprosesser ble det sendt ut en spørreundersøkelse om endringsmodenhet til alle ledere og tillitsvalgte i direktoratet som 90 prosent svarte på. Det ga et godt grunnlag for diskusjoner på seminaret, og videre vurderinger om trekk ved endringsmodenheten til ledere og tillitsvalgte i direktoratet.

Gjennom en grundig dokumentgjennomgang, flere titalls intervjuer med ledere og ansatte i direktoratet, i tillegg til andre relevante respondenter, spørreundersøkelse sendt ut til hele direktoratet og to fagseminarer vurderer DFØ analysemetodene som tilstrekkelige for å kunne besvare de fleste problemstillingene i oppdraget for evalueringen. Bruk av flere metoder i datainnsamlingen har gitt oss flere svar på hvordan jernbanedirektoratet og sektoren som helhet fungerer. Det gir økt legitimitet til empirien, analysen og våre anbefalinger.

Vi må erkjenne at det til tider har vært vanskelig å begrense oss til å kun undersøke forhold i direktoratet. Mange av problemstillingene og utfordringene som har kommet frem gjelder hele sektoren og er slik sett utenfor Jernbanedirektoratets mandat og ansvarsområde. Det er også uheldig at vi ikke har fått Samferdselsdepartementets vurderinger av de aktuelle problemstillingene ut over det vi finner i styringsdokumenter og andre skriftlige kilder.

1.5 Struktur på rapporten

Kapittel 1 presenterer bakgrunn og mandat for evalueringen, samt vår innfallsvinkel til oppdraget.

I kapittel 2 beskriver vi forhistorie og rammebetingelser som direktoratet og jernbanesektoren må forholde seg til.

Kapittel 3 inneholder en presentasjon av de viktigste funnene fra datainnsamlingen, mens kapittel 4 inneholder DFØ's vurderinger og anbefalinger knyttet til spørsmålene i oppdraget fra Jernbanedirektoratet.

2 Om jernbanesektoren

Formålet med dette kapitlet er å beskrive hvordan jernbanesektoren er organisert etter jernbanereformen – med særlig vekt på Jernbanedirektoratet – hvilke roller de ulike aktørene er tildelt og hvordan styringen av de ulike aktørene foregår.

2.1 EU-reguleringen: Et europeisk felles jernbanemarked

Gjennom EØS-avtalen har Norge innført tre av EU's fire jernbanepakker. Den fjerde pakken forventes å bli behandlet av Stortinget høsten 2020. Formålet med jernbanepakkene for EU har vært å fremme mer like tekniske løsninger, organisering og regler i de europeiske jernbanemarkedene. Gjennom de fire pakkene ønsker EU å fremme konkurranse, redusere kostnadene til jernbanetransport og øke kvaliteten, samt å øke effektiviteten og konkurransekraften til jernbanen i forhold til andre transportformer.¹

Den første jernbanepakken ble vedtatt av EU i 2001 og handler om frakt av gods med tog over landegrensene. Jernbanepakken klargjør forholdet mellom infrastrukturforvalter og togselskapene, blant annet at det må være et klart skille mellom infrastrukturforvalter og trafikkbestiller. Pakken har siden blitt endret for å øke konkurransen på jernbanemarkedet, med regelverk om konkurranse på like og mer transparente vilkår.

Den andre jernbanepakken ble vedtatt i 2004 og handler om å åpne for konkurranse på innenlands godstransport. Det gjør at nye godstransportforetak kan etablere seg i Norge. Pakken inneholder også en felles strategi for sikkerhet. Samtidig ble Det europeiske jernbanebyrået (ERA) opprettet. Statens jernbanetilsyn deltar som representant for Norge i styret i ERA og i ulike arbeidsgrupper opprettet av byrået.

Tredje jernbanepakke ble vedtatt i 2007, og legger til rette for å åpne det internasjonale persontransportmarkedet som krysser landegrensene. Pakken omfatter i tillegg et direktiv om grunnleggende rettigheter for jernbanepassasjerer, samt vilkår for å sertifisere lokomotivførere i EØS.

Den fjerde jernbanepakken skal fullføre utviklingen av et indre marked på jernbaneområdet. Pakken skal harmonisere tekniske retningslinjer og åpne opp for konkurranse innen persontransport på det nasjonale jernbanenettet. Tildeling av kontrakter på offentlige tjenester skal i utgangspunktet skje gjennom åpne anbud fra desember 2023.² Regelverket åpner imidlertid opp for at staten under gitte forutsetninger kan tildele denne typen avtaler direkte. Disse forutsetningene er:

- særlige omstendigheter som gjør at direktetildeling av kontrakten vil gi bedre kvalitet på tjenestene og/eller høyere kostnadseffektivitet
- manglende interesse i markedet/mangel på tilbydere
- lav kontraktsverdi eller begrenset omfang av transporten
- hastetiltak ved fare for trafikkavbrudd

¹ Statens jernbanetilsyn (2020). *Hva er en jernbanepakke?*

² Europalov (2020). *EUs fjerde jernbanepakke.*

Norge kan innføre den fjerde jernbanepakken i norsk rett etter behandling i Stortinget. For å sikre at aktørene skal møte like konkurransevilkår, innebærer pakken også strengere krav til uavhengighet for infrastrukturforvalter, noe som i stor grad allerede er ivaretatt gjennom Bane NORs organisering.³

2.2 Jernbanereformen

I Stortingsmelding 27 (2014-2015). *På rett spor - Reform av jernbanesektoren* foreslo regjeringen flere endringer av den daværende organiseringen av jernbanesektoren. Hensikten med reformen var å gi reisende et bedre tilbud og få mer jernbane igjen for skattebetalernes penger. Reformen, og regjeringens satsing på utbygging og vedlikehold, utgjorde den største satsingen på norsk jernbane på over 50 år.⁴ De strukturelle endringene i jernbanesektoren innebar at Jernbaneverket ble delt og omdannet til Jernbanedirektoratet og Bane NOR ved årsskiftet 2016/2017. Norske Tog AS, Mantena AS og Entur AS, alle 100 prosent eid av den norske stat, ble i april/mai 2017 skilt ut som egne selskaper fra Vy (tidligere NSB).

2.2.1 Reformen skal gi mer jernbane for pengene

Jernbanereformen består av en rekke regulatoriske, organisatoriske og økonomiske grep. I tillegg kommer dialog, kunnskapsoppbygging og kunnskapsoverføring.

Reformen innebar at en åpnet opp for konkurranse om persontogtrafikken. Målet med dette var å gi de reisende et bedre tilbud til en god pris for skattepengene og at bevilgningene til jernbanen skulle brukes mer effektivt. Fra 1. januar 2017 overtok Jernbanedirektoratet oppgaven fra Samferdselsdepartementet om å kjøpe togtjenester.

Det ble formulert fem overordnede mål med jernbanereformen.

1. Mer jernbane for pengene, herunder økt effektivitet og vekt på konkurranse
2. Sterkere kundefokus/-orientering
3. Bedre samordning og styring av sektoren
4. Mindre politisk detaljstyring
5. Utvikle jernbanen som transportsystem som grunnlag for langsiktig styring og strategisk langtidsplanlegging

En viktig del av sektorstyringen handler om organisering. Hvem som skal eller kan gjøre hva på vegne av en organisasjon ved utføring av oppgavene, bestemmes gjennom formelle roller eller posisjoner og hvilke enheter de er knyttet til samt hvilke større enheter/strukturer organisasjonen inngår i.

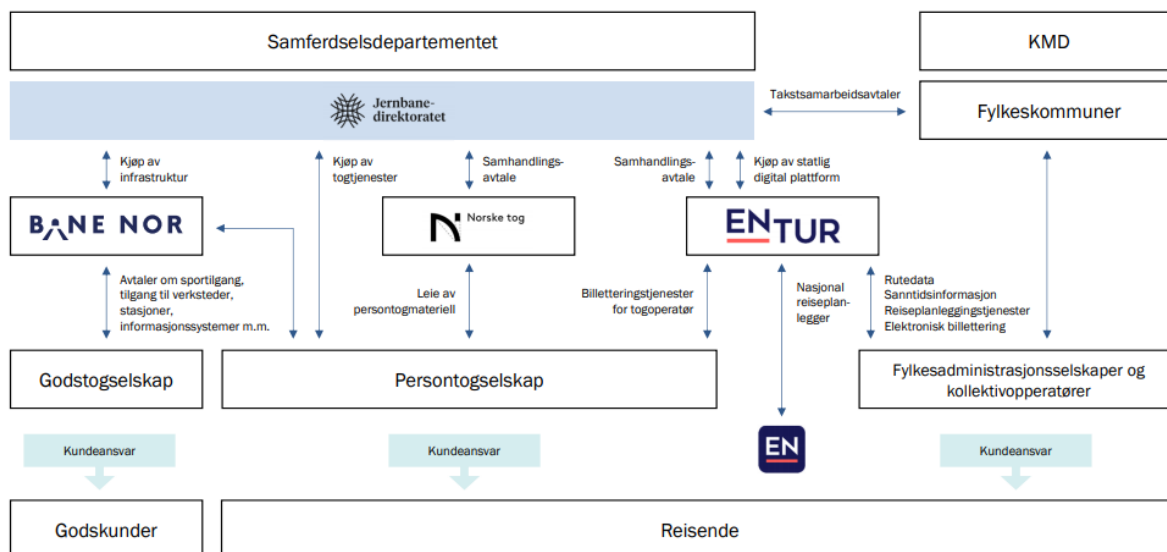
Det er fortsatt staten som eier norsk jernbaneinfrastruktur og som skal styre sektoren. De ulike aktørene og deres ansvarsområder i jernbanesektoren etter reformen er følgende;

- Jernbanedirektoratet har det overordnede ansvaret for togtilbudet og for strategisk planlegging, utvikling av infrastruktur, og helhetlig koordinering av sektoren.
- Statsforetaket Bane NOR har det operative ansvaret for trafikkstyring, drift, vedlikehold og utbygging av jernbanen og togstasjonene.

³ Statens jernbanetilsyn. (2020). *EUs fjerde jernbanepakke*.

⁴ Regjeringen.no (2020) *Jernbanereformen*.

- Statseide Entur AS har ansvaret for å selge togbilletter og tilby reiseplanlegger og grunnleggende digitale tjenester for all kollektivtrafikk i hele Norge
- Statseide Norske tog AS har ansvaret for å leie ut statens togmateriell til togselskaper som kjører på oppdrag fra staten.
- Statseide Mantena AS og andre selskaper vedlikeholder togsettene etter avtale med togselskapene.
- Statens jernbanetilsyn fører tilsyn med at Jernbanevirksomhetene oppfyller sine forpliktelser etter jernbanelovgivningen.
- Statens havarikommisjon for transport skal undersøke årsakene etter ulykker og andre hendelser på jernbanenettet.



Figur 3. Illustrasjon av aktørene i jernbanesektoren og forholdet mellom dem.

Jernbanedirektoratet finansieres gjennom bruttobevilgninger over statsbudsjettet. De statlige selskapene og Bane NOR finansieres dels gjennom tilskudd og dels gjennom betaling for tjenester fra persontrafikk- og godsoperatørene.

Så langt har konkurranse om persontrafikk medført at Go-Ahead Norge AS har tatt over persontogtrafikken på Sørlandsbanen, Jærbanen og Arendalsbanen (trafikkpakke 1). SJ er et statseid svensk jernbaneselskap. Datterselskapet SJ Norge vant konkurransen om trafikkpakke 2: Nord, med trafikkstart juni 2020. Vy Tog vant i desember 2019 konkurransen om trafikkpakke 3: Vest, med oppstart desember 2020.

Innsparingene som følge av konkurranseutsettingene har så langt gitt gode resultater. Konkurransen om togtilbudene i Trafikkpakke 1: Sør, Trafikkpakke 2: Nord og Trafikkpakke 3: Vest, har ført til at staten må betale vesentlig mindre for et togtilbud som i henhold til avtalene skal være like bra eller bedre enn tidligere. I den første konkurransen om trafikkpakke 1 lovet Go-Ahead Norge å drive togtrafikk på de tre jernbanelinjene for i gjennomsnitt 150 millioner kroner i året. Det er 336 millioner mindre enn tilskuddet NSB fikk for togdriften på linjene året før⁵. SJ Norge vant eneretten for togstrekingene i trafikkpakke 2 med et tilbud på 1,24 milliarder kroner. For

⁵ Regjeringen (2019). *Konkurranse – bedre togtilbud og mer for skattepengene*.

trafikkpakke 3 skal Vy Tog betale staten inntil 2,2 milliarder kroner for å drive trafikken i avtaleperioden på 9 år, med opsjon på to år til. I henhold til direktekjøpsavtalen betalte staten Vygruppen et vederlag på 201 millioner kroner for å drive trafikken i 2019.⁶

2.2.2 Reformen medfører økt vekt på eier- og avtalestyring

Ifølge Eierskapsmeldingen er formålet med statlig eierskap å bidra til størst mulig samlet verdiskaping, dvs. høyest mulig avkastning over tid for forretningsmessige selskaper eller mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål for selskaper og foretak med sektorpolitiske mål.⁷ Eierstyring har tidligere vært mest aktuelt for virksomheter med kommersielle formål og som opererer i konkurranse med andre kommersielle aktører (like konkurransevilkår). De senere årene brukes imidlertid eierstyring i økende grad også for å ansvarliggjøre virksomhetsledelsen økonomisk og for å markere større avstand mellom politisk styring og drift/forvaltning av virksomheten.

Eierstyringen utøves gjennom fastsetting av formål og vedtekter, gjennom styreoppnevning og gjennom generalforsamling eller foretaksmøte. I tillegg kan eier ha en mer eller mindre omfattende dialog og møtestruktur med selskap eller foretak for gjensidig informasjonsutveksling og dialog, men eier kan ikke instruere selskapet/foretaket her.

Det er formulert ti prinsipper for statens eierstyring. I disse står det blant annet at statens eierutøvelse, i tillegg til allment anerkjente eierstyringsprinsipper, skal legge selskapslovgivningens ansvars- og rolledeling mellom eier, styret og daglig leder til grunn, at statens eiermyndighet skal utøves på generalforsamling og at styret har ansvaret for å forvalte selskapet.⁸

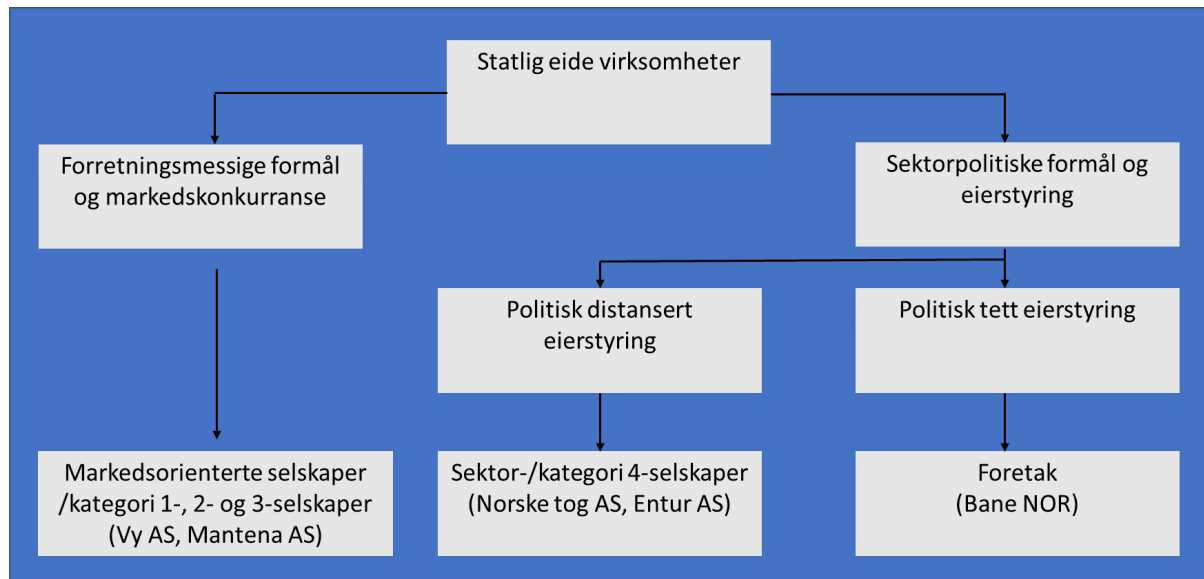
Jernbanedirektoratet utøver ikke eierstyring av noen av selskapene eller Bane NOR. Det gjør Samferdselsdepartementet. Som forhandler og avtalemotpart må de likevel forholde seg til eierstyringen. Selskapenes eller foretakenes styrever har ansvaret for driften og forvaltningen av dem. Eventuell direkte instruksjon fra departementenes side skjer gjennom eierstyringskanalen, og forankres i vedtak på selskapenes generalforsamling/foretaksmøte, dvs. statsråden. I praksis er det likevel ikke uvanlig at statsråden må møte i Stortinget for å forklare/forsvare statlige selskapers disposisjoner og resultater, ref. blant annet pågående diskusjon om Equinors USA-satsning og datasikkerheten i helseforetakene.

Med utgangspunkt i en figur hentet fra Colbjørnsen-rapporten om statlige ledes handlingsrom som viser ulike kategorier av selskaper ut fra selskapets/foretakets formål, har vi forsøkt å plassere inn Bane NOR og de to selskapene Norske Tog AS og Entur AS. Bane NOR er et statsforetak som må sies å være tett politisk styrt, Norske Tog AS og Entur AS er organisert som sektorselskaper, dvs. selskaper der statens eierskap er begrunnet ut fra sektorpolitiske mål.

⁶ Jernbanedirektoratet (2019). *Vy Tog tildeles kontrakt for trafikkpakke 3 Vest*.

⁷ Meld. St. 8 (2019-2020). *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*

⁸ Regjeringen.no (2019). *Hvordan staten eier*.



Figur 2. Klassifikasjon av statlig eide virksomheter

Avtaler er et lite presist begrep og omfatter i prinsippet alt fra etatsstyringsdialoger i staten til mer eller mindre frivillige avtaler/partnerskap og muntlige overenskomster. Avtaler brukes imidlertid mer enn før i statlig sektor, også på områder som tidligere har vært en del av det tradisjonelle forvaltningsapparatet.⁹ På samferdselsområdet har avtalestyringen økt betydelig i omfang etter opprettelsen av Nye Veier AS og omorganiseringen av jernbanesektoren.

Ifølge forvaltningslovutvalget har avtaler innad i offentlig sektor begrenset betydning fordi avtalene ikke dekkes av lovens definisjon av vedtak, og fordi avtalemotparten ikke er private «personer»/enheter.¹⁰ Avtaler mellom offentlige organer, inklusive avtaler mellom forvaltningsorganer og offentlig eide egne rettssubjekter, må ses som avtaler eller kompromisser som inngås mellom likestilte aktører. Der avtalene er særlig viktige og eventuelt angår borgernes rettigheter og plikter mer direkte, kan det likevel være grunn til å gi regler om avtalen i en aktuell særlov, ref. helse- og omsorgstjenesteloven (kapittel 6) for avtaler mellom kommuner og regionale helseforetak. Utvalget mener likevel at hensynet til samfunnets tillit til forvaltningen tilsier at de alminnelige reglene om inhabilitet og taushetsplikt bør gjelde for slike avtaler. Det forutsetter også at avtaler innad i offentlig sektor skal være skriftlige og offentlig tilgjengelige.

Kjøp av tjenester henger nært sammen med avtalestyring. Vi skiller her mellom kjøp av tjenester fra markeder med konkurranse, jf. statens konkurranseutsetting av persontransporttjenester på togsiden og kjøp av tjenester som en fremforhandlet avtale, jf. Jernbanedirektoratets avtaler med Bane NOR og Norske Tog AS og de regionale helseforetakenes kjøp av tjenester fra helseforetakene (stykkprisfinansiering).

Den rettslige statusen til avtalene innenfor jernbanesektoren varierer. Når Jernbanedirektoratet inngår avtaler med togtrafikkselskapene, er det juridisk bindende (kjøps)avtaler. Når direktoratet inngår avtaler med Bane NOR SF, Norske Tog AS og Entur AS er dette en form for egenregi og derfor ikke juridisk bindende på samme måte som avtaler med togtrafikkselskap.

⁹ Ref. blant annet Tom Colbjørnsen: *Og bakom synger Stortinget. Statens sektorpolitiske styring og Difi-rapport 2018:8 Organisasjonsformer i offentlig sektor. Enkartlegging*

¹⁰ NOU 2019:5 Ny forvaltningslov

2.3 Om Jernbanedirektoratet

Jernbanedirektoratet er et direktorat direkte underlagt Samferdselsdepartementet som skal sørge for at jernbanesektoren drives mest mulig effektivt, sikkert og miljøvennlig til beste for de reisende, godstransporten og samfunnet. Direktoratet har det overordnede, strategiske ansvaret for utviklingen av jernbanesektoren. Det er det koordinerende leddet i jernbanesektoren, og er Samferdselsdepartementets faglige rådgiver i jernbanespørsmål, samt bestiller av tjenester innen infrastruktur og persontrafikk.

2.3.1 Jernbanedirektoratets roller, ansvar og oppgaver

Det er vanlig å bruke betegnelsen «direktorat» om statlige sentraladministrative organer som har myndighetsoppgaver og som har hele landet som virkefelt.¹¹ Jernbanedirektoratet er en ny organisatorisk enhet. Mandat og fullmakter er nedfelt i Jernbanedirektoratets instruks og det finansieres gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Ihht. instruksen skal direktoratet også «... på vegne av staten ha et helhetlig ansvar for styring og koordinering av jernbanesektoren.»¹², blant annet gjennom god samordning. I praksis vil informasjon, dialog og andre pedagogiske virkemidler være sentralt for å kunne ivareta dette.

Instruksen for jernbanedirektoratet angir følgende om direktoratets formål og avgrensning:

«Jernbanedirektoratet skal sørge for at jernbanesektoren drives mest mulig effektivt, sikkert og miljøvennlig til beste for de reisende, godstransporten og samfunnet.»

Jernbanedirektoratet skal på vegne av staten ha et helhetlig ansvar for styring og koordinering av jernbanesektoren. Styringen og koordineringen skal være i tråd med overordnede retningslinjer fra Samferdselsdepartementet. Jernbanedirektoratet vil ha et totalansvar for å inngå avtaler om kjøp av jernbaneinfrastruktur tjenester fra Jernbaneinfrastrukturforetaket, materiell tjenester fra materiellselskapet og kjøp av persontransport tjenester med tog fra togselskapene. Direktoratet skal opptre ikke-diskriminerende overfor aktørene i sektoren. Direktoratet vil ha et overordnet og helhetlig ansvar for sikkerhet og beredskap hva angår jernbanen som en del av det samlede transportsystemet.

Direktoratet skal initiere, utvikle og presentere forslag som angår utviklingen av jernbanen som del av det samlede transportsystemet. For øvrig skal direktoratet i nødvendig utstrekning samarbeide med aktørene i jernbanesektoren, andre transportetater og virksomheter, lokale myndigheter og bransje- og interesseorganisasjoner, der dette kan gi gevinst ut fra virksomhetens formål, effektiv ressursbruk og brukervennlighet.»

Direktoratets viktigste virkemidler for å ivareta dette mandatet er konkurranseutsetting og kjøp av persontrafikk tjenester, fremforhandling, inngåelse og oppfølging av avtaler med Bane NOR SF, Norske Tog AS og Entur AS, deltakelse i arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP) sammen med de øvrige transportgrenene samt ulike former for markedsanalyser og behovskartlegginger. Direktoratet har i tillegg ansvar for drift av Norsk fagskole for lokomotivførere og Norsk jernbanemuseum.

Direktoratet har ansvar for gjennomføringen for konkurranser om persontogtrafikken. Det skal inngå trafikkavtaler med persontrafikkoperatører innenfor definerte trafikkpakker for perioder på

¹¹ Difi-notat 2012:2

¹² Instruks for Jernbanedirektoratet, pkt. 2 Formål og avgrensning

8 til 10 år. Trafikkpakkene skal inngås etter reglene for offentlige innkjøp, etter forutgående konkurranseutsetting.

Jernbanedirektoratet inngår avtaler med Bane NOR SF på flere områder. Alle statlige tillatelser til infrastrukturen blir fordelt gjennom fem avtaler. Dette er avtalene K00-K04. K00 er overordnet avtale, K01 er forvaltning, drift og vedlikehold, K02 er overordnet planlegging, K03 er avtale for detaljplanlegging, mens K04 er avtale om bygging. Andre avtaler utformes som «vedlegg» inn under disse avtalene.

For å kunne oppfylle ambisjonen med jernbanereformen må de påkrevde innsatsfaktorene styres, ledes og koordineres med utgangspunkt i målene. Direktoratet har derfor også avtaler med Norske Tog AS og Entur AS. Avtalerregimet mellom direktoratet og Norske tog er tredelt og består av en (1) samhandlingsavtale, (2) trafikk- og kjøretøyleieavtaler og (3) programstruktur for anskaffelse av kjøretøy og implementering av relevant infrastruktur. Når det gjelder Entur har direktoratet ansvar for å fastsette standarder og inngå avtaler om å levere reiseplanleggingstjenester til kollektivreisende. Det har også ansvar for «kjøp av tjenester» fra Entur med sikte på å utvikle mer sømløs reiseplanlegging og billettering for hele landet.

Når Stortinget har behandlet NTP, utarbeider Jernbanedirektoratet det konkrete handlingsprogrammet for jernbanesektoren for den kommende planperioden, både for togtilbud og infrastruktur. Handlingsprogrammet er grunnlaget for avtalene som inngås med Bane NOR SF om kjøp av infrastruktur tjenester og med persontrafikkoperatørene om togtilbudet.

Sammenlignet med den tradisjonelle direktoratsmodellen i norsk sentralforvaltning, er Jernbanedirektoratet på mange måter et «utypisk» direktorat. Det er et sentraladministrativt organ, men har bare begrensede myndighetsoppgaver (knyttet til elektronisk reiseplanlegging og billettering samt ekspropriasjon). Det har også få iverksettende oppgaver ut over kjøp av persontrafikk tjenester. Med unntak av Norsk fagskole for lokomotivførere har direktoratet heller ikke noe ytre apparat. I likhet med de fleste andre direktorater har jernbanedirektoratet en faglig og rådgivende rolle opp mot departementet og ut i sektoren.

2.3.2 Samferdselsdepartementet styrer direktoratet gjennom tildelingsbrev og etatsstyringsdialog

Alle virksomheter som inngår i staten som juridisk enhet er forvaltningsorganer og underlagt statsrådets instruksjonsrett med mindre denne er avskåret i lov eller gjennom plenarvedtak.

Sentrale siktemål med etatsstyringen er at virksomheten:¹³

- Gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak, forutsetninger, samt fastsatte mål og prioriteringer
- Bruker ressurser effektivt
- Rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon
- Har forsvarlig intern kontroll
- Utvikles og forbedres
- Gir faglige råd og vurderinger som kan inngå i ansvarlig departements arbeid med politikktutforming

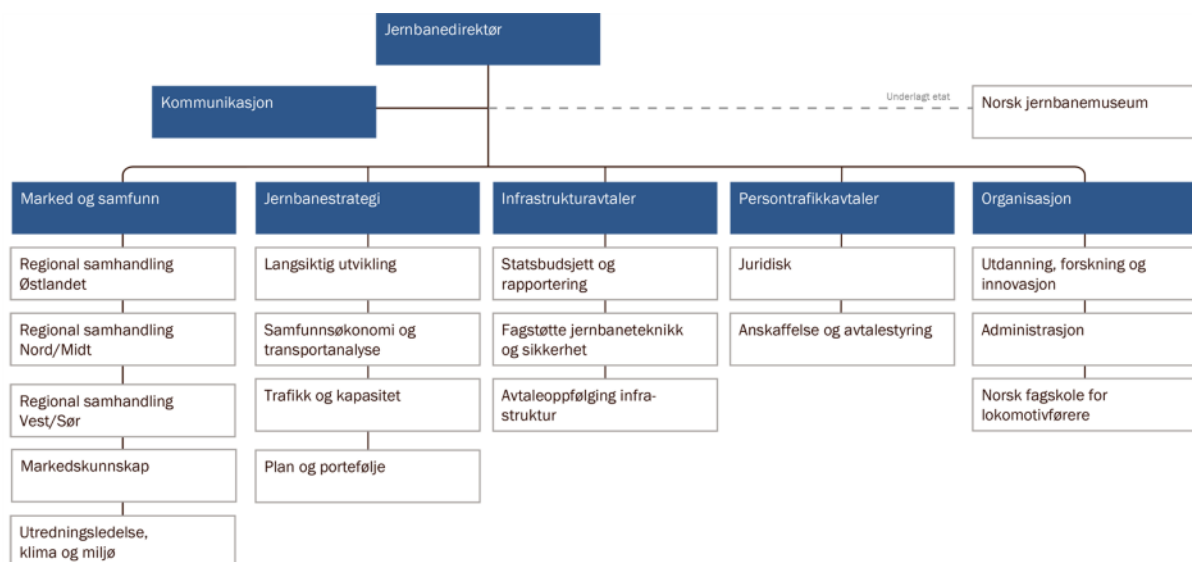
¹³ R-0564 *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12.12.03, med endringer, senest 23.09.19

Overordnet departement har på sin side ansvar for å fastsette rammer – ressursmessige, organisatoriske og kompetansemessige (myndighet, fullmaktsstruktur mv.) – som gjør det mulig for underliggende etat å nå fastsatte mål og prioriteringer.

Også i etatsstyringen er det viktig med omforente og avklarte roller og fullmaktsforhold – samt regler for hvordan eventuelle avvik fra dette skal håndteres. I tillegg til den formelle etatsstyringsdialogen er det vanlig med mer uformell dialog, dvs. mer eller mindre tett kontakt og kommunikasjon mellom virksomhet og overordnet etat. Uformell dialog er blant annet viktig for å drøfte faglige vurderinger og utfordringer som grunnlag for politikkutforming og sektorstyring. Innhold i og struktur på denne typen faglig dialog varierer imidlertid med historie, kultur, personkjemi mv.

2.3.3 Direktoratet er organisert ut fra hovedoppgaver

Jernbanedirektoratets organisering er delt opp i avdelinger og seksjoner, der avdelingen Lederstøtte og Kommunikasjonsavdelingen ligger direkte under jernbanedirektøren. Norsk jernbanemuseum er en underlagt etat, jf. Figur 4.



Figur 4. Organisasjonskart jernbanedirektoratet.

Direktoratet har ansatte i Oslo, Bergen og Trondheim. Per juni 2020 er det totalt 196 fast ansatte i direktoratet, eksklusive Norsk jernbanemuseum. Av disse har 12 kontor plass i Bergen og 17 i Trondheim. Norsk fagskole for lokomotivførere har til sammen 24 ansatte.

Direktoratets organisasjonsstruktur er i stor grad tilpasset tre av hovedoppgavene til Jernbanedirektoratet: Kjøp av persontransport, avtalestyring mot Bane NOR og arbeidet med utredninger, analyser og øvrig grunnlag for innspill til nasjonal transportplan. Dette er veletablerte oppgavetyper i sektoren. Andre oppgaver knyttet til markedsutvikling, regional samhandling og samordning, klima og miljø mv., er lagt til Marked og samfunnsavdelingen. Enkeltmedarbeidere i andre avdelinger/seksjoner har kontor plass ved regionkontorene. Organisasjonsavdelingen har ansvaret for FoU og for å drifte fagskolen for lokomotivførere i tillegg til tradisjonelle oppgaver knyttet til økonomi, HR drift mv.

Jernbanedirektøren og direktørene har et overordnet ansvar for styring og kontroll i Jernbanedirektoratet, mens seksjonsledere er delegert et påseansvar for at lover og regler etterleves i egen enhet. Den enkelte medarbeider er ansvarlig for å følge gjeldende lover og regler.

Jernbanedirektoratet har noen hovedprinsipper for direktoratets organisering. For det første er direktoratets medarbeidere organisert i fagseksjoner, og lederne for fagseksjonene rapporterer til de respektive direktørene i direktoratets ledergruppe. Et hovedprinsipp for direktoratets organisering er at fagseksjonens medarbeidere bidrar uavhengig av hvilken av direktoratets direktører som har leveranseansvar. I tillegg skal direktoratets prosesser gjennomføres etter prinsippet om bruk og deling av kompetanse på tvers av organisasjon. Siste hovedprinsipp er at innenfor utvalgte fagområder har direktoratet utpekte fagansvarlige.

Jernbanedirektoratets organisering er dermed en blanding av linjeorganisasjon med faste oppgaver lagt til de ulike seksjonene, og en prosjektbasert organisasjon der leveranser eller prosjekter forutsettes løst på tvers av seksjoner uavhengig av medarbeidernes seksjonstilknytning. I tillegg kan det være leveranser der linjeledelsen har ansvar for oppgaver som krever kompetanse fra flere seksjoner og fagområder i direktoratet, men der det ikke anses nødvendig å bruke formell prosjektmetodikk og organiseringen. Denne organiseringen innebærer at medarbeidere rapporterer til prosjektleder for prosjektoppgaver og til seksjonsleder for andre oppgaver. Faste oppgaver med økt kapasitetsbehov vil i perioder kunne trekke på andre enheters ressurser og kompetanse.

3 Funn og synspunkter

I dette kapitlet gjengir vi funn og synspunkter fra datainnsamlingen.

3.1 Klart mandat, men Jernbanedirektoratet mangler virkemidler for å gjennomføre det

For å få synspunkter på direktoratets handlingsrom ba vi blant annet om synspunkter på sammenhengen mellom Jernbanedirektoratets mandat, rolle- og ansvarsdelingen mellom de sentrale aktørene og tilgjengelige virkemidler.

Oppsummert kan vi si at informantene i hovedsak synes kjøp av persontrafikkjenester og arbeidet med Nasjonal transportplan fungerer godt. For persontrafikk har Jernbanedirektoratet en avklart rolle, og anbudene for kjøp av persontogtransport gjennomføres på en god måte. I NTP-arbeidet har en etter hvert funnet en fungerende samarbeidsform mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet. Medarbeidere i Jernbanedirektoratet gir imidlertid uttrykk for at de er usikre på rollen sin overfor Bane NOR. Ifølge intervjuene skyldes dette dels at direktoratet og Bane NOR har ulike rolleforventninger og dels at fullmaktsforholdene er mangelfulle/uklare. Det er en utbredt oppfatning blant medarbeidere at direktoratet ikke har tilstrekkelig med virkemidler til å utøve rollen knyttet til samordning og styring av sektoren på en effektiv og hensiktsmessig måte.

3.1.1 Direktoratets mandat oppleves som klart, men rolle- og ansvarsdelingen oppleves mindre klar

Hovedinntrykket er at de fleste synes at direktoratets mandat er rimelig klart og tydelig, jf. svar på DFØs spørreundersøkelse som viser at seks av ti ansatte er helt eller litt enig i at direktoratets mandat er klart og tydelig (figur 5).



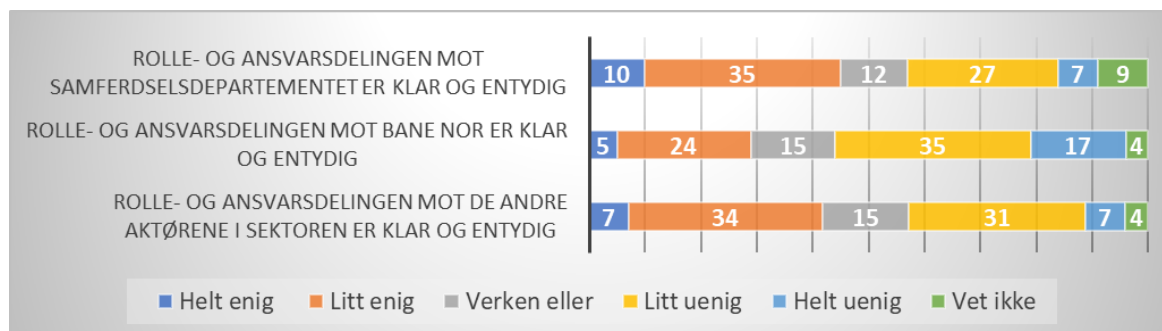
Figur 5. Synspunkter på direktoratets mandat

Selv om de fleste mener at rolle- og ansvarsbeskrivelsen er greit definert i den formelle beskrivelsen av sektoren etter reformen, synes det likevel å være en relativt utbredt oppfatning at Jernbanedirektoratet har en krevende rolle som sektorstyrer. Det gis uttrykk for at operasjonaliseringen av hva som ligger i sektorstyringsrollen er mangelfull og at rollene til dels er uavklarte og praktiseres på en annen måte enn det som følger av mandatet. Det er heller ikke enighet i sektoren om hva rollene til henholdsvis Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR er. Mandatet oppleves minst tydelig for rollen som pådriver for samarbeid og koordinering.

Gjennom intervjuene kom det frem at oppsplittingen har ført til mer åpenhet og mer nytenkning. Samtidig gis det uttrykk for at reformen medfører en krevende og uoversiktlig rolle- og

ansvarsdeling, og til dels tungvinte løsninger. Det gjelder særlig overfor Bane NOR, men også i noen grad overfor Samferdselsdepartementet og andre aktører.

Nær halvparten av de som svarte på spørreundersøkelsen mener rolle- og ansvarsdelingen mellom Jernbanedirektoratet og departementet er klar og entydig, jf. figur 6. Om lag en tredel er helt eller litt uenig i at rolle- og ansvarsdelingen er klar. I intervjuene utdypes dette noe. Noen gir uttrykk for at departementet blander sammen rollen som eier, fagdepartement og politikktvikler, og at rollene som eier og politikktvikler burde vært mer adskilt. Det vises til uklarhet når det gjelder informasjonsflyt og hva som skal gå i de ulike styringskanalene. Som vist til i metodekapitlet, har vi ikke intervjuet Samferdselsdepartementet og kjenner derfor ikke deres vurdering av dette.



Figur 6. Ansattes synspunkter på rolle- og ansvarsdelingen mellom Jernbanedirektoratet og andre sektoraktører

Både i intervjuene og i spørreundersøkelsen kommer det frem at det er rolle- og ansvarsdelingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR som oppleves minst klar og entydig, jf. figur 6. Mens knapt 30 prosent av de som har besvart undersøkelsen er helt eller litt enig i at den er klar og entydig, er vel halvparten litt eller helt uenig. Ledere er mer kritiske enn gjennomsnittet av alle som besvarte undersøkelsen.

Over halvparten av medarbeiderne i direktoratet savner flere arenaer for kontakt og dialog mellom direktoratet og Bane NOR, jf. figur 7. Her ser vi også at ledere savner dette mer enn gjennomsnittet av alle som har besvart undersøkelsen. Ansatte i Jernbanedirektoratet opplever at de har små påvirkningsmuligheter overfor Bane NOR, og at dette undergraver direktoratets rolle som sektororgan og samordner.



Figur 7. Ansattes synspunkter på kontaktflatene mot Bane NOR

Forholdet til Bane NOR trekkes også frem av mange som utfordrende både i de åpne svarene på spørreundersøkelsen og i intervjuene. Fra direktoratets side pekes det blant annet på at Jernbanedirektoratet og Bane NOR har ulik rolleforståelse. Det går også med mye tid til å inngå avtalene og følge dem opp. Noen gir imidlertid også uttrykk for at samarbeidet med Bane NOR er blitt gradvis bedre, og at avtalesystemet fungerer godt for mange av prosjektene.

Mens Jernbanedirektoratet ønsker å legge føringer på Bane NORs virksomhet i større grad enn i dag, mener Bane NOR at så tett styring ikke er forenlig med foretaksmodellen. De mener også at

dagens mer enn 100 avtaler er for mange og for detaljerte. Dagens avtalepraksis gir ifølge Bane NOR for lite handlingsrom til å kunne utføre sine oppgaver optimalt og realisere gevinstene som Jernbanereformen la opp til. Bane NOR synes også det er uryddig og ikke i overensstemmelse med foretaksorganiseringen å bli styrt av både Jernbanedirektoratet som fagdirektorat og av Samferdselsdepartementet som eier.

Jernbanedirektoratet har som mål at avtalene i størst mulig grad skal være effekt- og resultatmålbasert. Det trekkes imidlertid fram, særlig av Bane NOR, at avtalene med Bane NOR i for stor grad baserer seg på aktiviteter og er for detaljerte og i for liten grad er basert på resultat og effekter. Samtidig er flere informanter i Jernbanedirektoratet tydelige på at mange og relativt detaljerte politiske styringskrav, i kombinasjon med mangel på andre effektive styringsvirkemidler, bidrar til dette.

Mange i Jernbanedirektoratet oppfatter at Bane NORs rolle som selvstendig foretak undergraver direktoratets rolle som sektororgan. Det pekes på at styrets ansvar for oppfølging av Bane NOR og Jernbanedirektoratets ansvar for å følge opp avtalene med Bane NOR og forvaltningen av infrastrukturen, overlapper hverandre langt på vei. Dette forsterkes ved at Bane NOR nå har fått en formell og selvstendig rolle i arbeidet med nasjonal transportplan.

Ut fra intervjuene synes det også uavklart hvilken rolle Jernbanedirektoratet skal ha overfor lokale og regionale myndigheter på områder hvor Bane NOR er tiltakshaver, jf. også kapittel 3.2.2. For eksempel; hvis det oppstår uenighet mellom en fylkeskommune eller kommune og Bane NOR om et utbyggingsprosjekt. Har da Jernbanedirektoratet en rolle i å bidra til å løse saken eller vil dette undergrave rolle- og og ansvarsdelingen mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet knyttet til avtalene? På den ene siden skal ikke Jernbanedirektoratet legge seg opp i hva Bane NOR gjør og ikke gjør. Samtidig er direktoratet part i de regionale byvekstavtalene. Det skaper frustrasjon når lokale myndigheter tar opp forhold og saker i dette samarbeidet som Jernbanedirektoratet ikke kan svare på. Jernbanedirektoratet lokalt ønsker å løse opp i flokene, men ofte er det Bane NOR som sitter på ansvaret og virkemidlene. Det medfører at lokale myndighetene kan oppleve det som krevende å vite hvem de skal forholde seg til.

Rolle- og ansvarsfordelingen mot de andre aktørene i sektoren er mindre uklar, jf. figur 6. Det er likevel nesten fire av ti som er helt eller litt uenig i at den er uklar. Erfaringen fra intervjuene er at forholdet til Norske Tog og Entur fungerer bedre enn mot Bane NOR, men også at samarbeid og dialog heller ikke her helt har funnet sin form. Det trekkes blant annet frem at direktoratet og Norske Tog har ulik oppfatning om rollen til Norske Tog. Norske Tog ønsker blant annet i større grad å delta som en premissgiver for politikktviklingen på togmateriellsiden.

Jernbanedirektoratet oppfatter på sin side at dette ikke ligger inne i rollen til Norske Tog. Selskapet skal først og fremst levere tjenestene som direktoratet bestiller.

3.1.2 Jernbanedirektoratet mangler virkemidler for å kunne ivareta styringsrollen sin

Mange stiller spørsmål ved om Jernbanedirektoratet har nok styringsvirkemidler til å kunne utøve rollen sin når det gjelder sektorstyring og koordinering. De mener Jernbanedirektoratet trenger mer makt for å kunne utøve styringsrollen sin tilfredsstillende, jf. figur 8.



Figur 8. Synspunkter på Jernbanedirektoratets styringsvirkemidler

På spørsmålet om direktoratet har tilstrekkelig med virkemidler til å styre sektoren, svarer hele 63 prosent at de er helt eller litt uenig i dette, jf. figur 8. Blant ledere som har svart, er uenigheten enda høyere. Dette samsvarer med inntrykket fra intervjuene. Mangel på virkemidler til å styre og koordinere jernbanesektoren trekkes frem som en stor utfordring. På de åpne spørsmålene i spørreundersøkelsen vises det blant annet til at Jernbanedirektoratet har en dårlig forhandlings situasjon og få eller ingen maktmidler i forbindelse med avvik eller brudd på avtaler. Ansatte i direktoratet mener også at manglende mulighet til å styre hva Bane NOR bruker penger på hemmer direktoratet og sektorens mål- og resultatoppnåelse på kort og lengre sikt.

På spørsmål om avtaler er et hensiktsmessig styringsvirkemiddel er meningene delte, jf. figur 8. Fire av ti er helt eller litt enig i dette, og fire av ti er litt eller helt uenig. Både i intervjuene og i svarene på de åpne spørsmålene i undersøkelsen trekker flere frem avtaler som et hensiktsmessig styringsvirkemiddel. Inntrykket er imidlertid at dette først og fremst gjelder persontrafikkavtalene som mange er veldig fornøyd med. Som tidligere omtalt er det mye større skepsis til «forhandlingsavtalene», og da særlig avtalestyringen knyttet til Bane NOR. Det er også her mangelen på andre virkemidler særlig trekkes fram. Det trekkes også fram at det er for dårlig dialog og samarbeid etter at avtalene er inngått.

3.1.3 Det tar tid å etablere og tilpasse seg nye roller og virkemidler

Gjennom datainnsamlingen har vi fått en del innspill til mulige løsninger på utfordringene som Jernbanedirektoratet står overfor i tiden fremover. De fleste synes å ta dagens organisering for gitt. Det er imidlertid en utbredt oppfatning at reformen fortsatt er ung og det vil ta tid før nye roller og arbeidsformer finner sin form. Informanter med erfaring fra andre omstillingsprosesser viser til at det er mulig å få kompliserte strukturer til å fungere, men sier også at dette tar tid. Det vises blant annet til spesialisthelsetjenestereformen og utskillingen av Jernbanetilsynet.

Det gis uttrykk for at det er behov for å avklare rollene med hensyn til hva som skal rapporteres og følges opp av styret og rapporteres videre opp via eierkanalen og hva som skal følges opp av Jernbanedirektoratet som avtalepart og rapporteres via etatsstyringsdialogen.

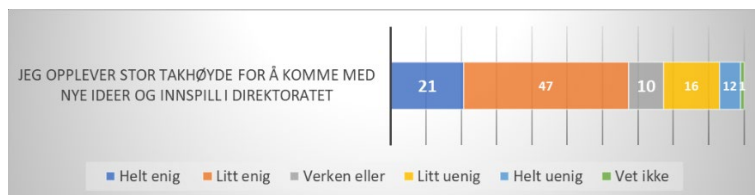
3.2 Stor takhøyde og endringsvilje – behov for å se på organisering og styringslinjer

I delkapittel 3.1 gjengir vi synspunkter på rammebetingelser og eksterne forhold som setter rammer for hvordan Jernbanedirektoratet kan utøve sin rolle i jernbanesektoren. Dette er forhold som Jernbanedirektoratet i begrenset grad kan påvirke, men som er førende for hvilke muligheter direktoratet har til å oppfylle de forventningene som ligger i reformen. I dette delkapitlet gjengir vi synspunkter på interne forhold. Dette er forhold som Jernbanedirektoratet selv i stor grad kan styre, slik som kompetanseutvikling, rekruttering, organisering, arbeidsprosesser og ledelse.

Oppsummert er direktoratet preget av stort engasjement og høy endringsmodenhet, men det finnes noen utfordringer knyttet til helhetlig styring og ledelse, utnytting av kompetanse på tvers og forholdet mellom prosjekt- og linjeorganisering.

3.2.1 Engasjerte og endringsvillige medarbeidere

Inntrykket fra intervjuene er at Jernbanedirektoratet har en rekke engasjerte og dedikerte medarbeiderne – som opplever at de får rom og mulighet til å være med på å utvikle og forme nye tjenester og arbeidsprosesser, jf. DFØs spørreundersøkelse der sju av ti er helt eller litt enig i at det er stor takhøyde for å komme med nye ideer og innspill i direktoratet.



Figur 9. Synspunkter på muligheter for å komme med nye ideer og innspill

Dette bekreftes også av spørreundersøkelsen om endringsmodenhet som ble sendt til alle ledere og tillitsvalgte i Jernbanedirektoratet i forkant av fagseminaret om interne arbeidsprosesser, jf. figur 10.¹⁴

(liten grad=1, stor grad=5)	1	2	3	4	5	
Lederskap						
• Topplederen er tydelig på mål og ambisjoner, strategisk retning og prioriteringer når det gjelder endring og utvikling?						3,4
• Våre mellomledere viser lojalitet og aktivt engasjement i gjennomføring av endrings- og utviklingsprosesser?						3,8
• Våre ledere på alle nivåer er dyktige endrings- og utviklingsledere – de evner å kombinere fokus på daglig drift med forbedring og utvikling?						3,5
Medarbeiderskap						
• Våre medarbeidere tar aktivt ansvar for både å gjøre jobben sin og være med å utvikle den til beste for brukerne?						4,2
• Våre medarbeidere har en grunnleggende positiv holdning til endring og utvikling?						3,8
• Våre medarbeidere har en god forståelse av mål og retning, muligheter og utfordringer fremover?						3,4
Endringerfaringer						
• Vi har god erfaring med å gjennomføre både større og mindre endringer i vår virksomhet?						3,5
• Vi greier å kombinere god og effektiv drift med både forbedringsarbeid og nyskapsaktiviteter?						3,5
• Vi har metodikk og verktøy som gjør at vi kan gjennomføre endring og utvikling på en god måte?						2,9
Samarbeid mellom ledelsen og tillitsvalgte						
• Vi deler ambisjonen om et konstruktivt samarbeid?						4,1
• Vi utviser god rolleforståelse med respekt for hverandres roller?						3,8
• Vi håndterer uenighet og konflikter på en god måte?						4,1
Totalsum						44

10

Figur 10. Vurdering av endringsmodenhet. Svar på skala fra 1 (liten grad) til 5 (stor grad). Gjennomsnitt av svarfordelingen i raden lengst til høyre.

Undersøkelsen viser at Jernbanedirektoratet har en høy endringsmodenhet. I henhold til denne målingsmetoden indikerer et resultat på totalt 44 poeng at Jernbanedirektoratet i hovedsak har god erfaring med å planlegge og gjennomføre endringer. Den interne kulturen er preget av en

¹⁴ Denne undersøkelsen ble gjennomført av Jon Fredrik Alfsen fra Impaktor på oppdrag fra DFØ.

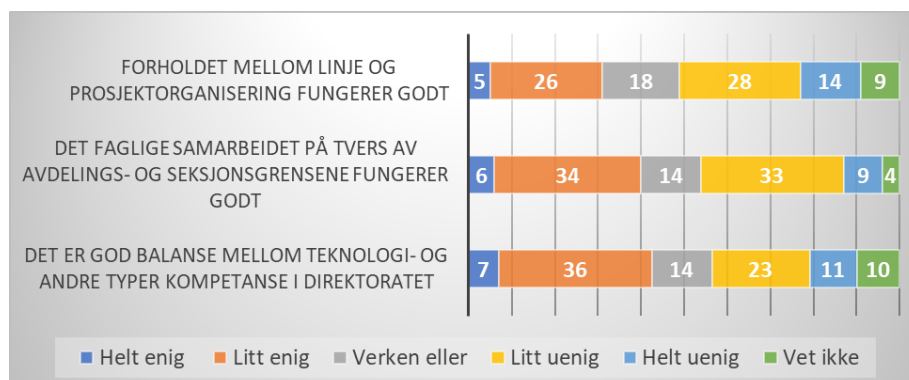
positiv holdning til endring og utvikling. I tillegg viser den at toppledelsen som oftest er samstemte og gir tydelig retning. Videre indikerer resultatet at mellomledergruppen er lojale og forpliktet, og at det er et godt samarbeid mellom ledelsen og tillitsvalgte.

Det eneste området direktoratet skårer lavt på er metodikk og verktøy under overskriften «endringserfaringer». Det innebærer at mange opplever at organisasjonen mangler god nok metodikk og tilgang til relevante verktøy for å kunne gjennomføre endring og utvikling på en god måte.

3.2.2 Organiseringen har ikke helt funnet sin form

Som omtalt under kapittel 3.2.2 gjenspeiler organisasjonsstrukturen i hovedsak de viktigste oppgave- og tjenesteområdene til direktoratet; langsiktig planlegging og utvikling, utrednings- og analysearbeid, infrastrukturavtaler, persontrafikkavtaler, samhandling med andre deler av samfunnet og en avdeling for interne tjenester og prosesser.

Det har siden starten vært praktisert en blanding av matrise- og linjeorganisering i Jernbanedirektoratet. Etter etableringen av direktoratet erfarte en ifølge intervjuene at dette var en krevende modell. Det var uklart hvor personalansvaret lå og hvordan linjeansvar skulle følges opp og praktiseres. Over tid er derfor ledelsesfunksjonen og toppledernes ansvar for og oppfølging av prosjekter og andre oppgaver styrket. Ifølge intervjuene er dette positivt. Samtidig viser spørreundersøkelsen at fire av ti er uenig i at forholdet mellom linje- og prosjektorganisering nå fungerer godt, jf. figur 11.



Figur 11. Synspunkter på intern organisering i direktoratet

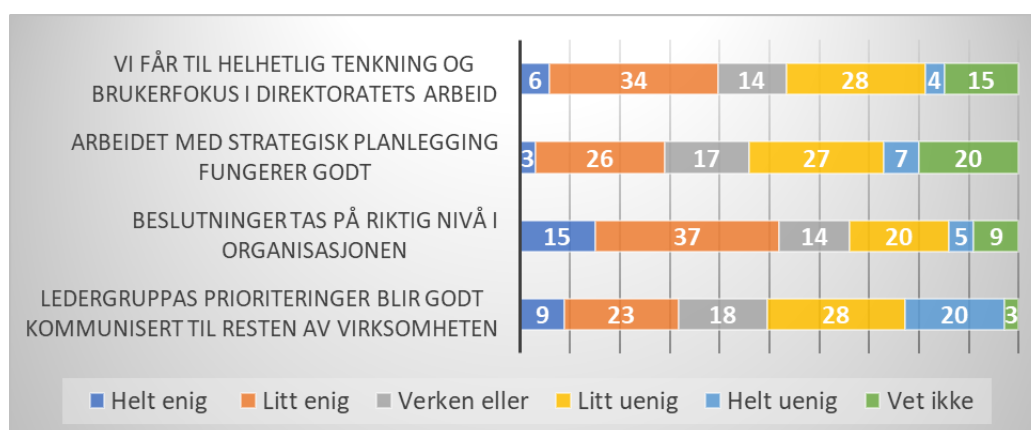
I intervjuene pekes det blant annet på at organiseringen av prosjekter må bli smidigere, at den i større grad må tilpasses størrelse og formål og at for mye rapportering og for mange ledd må unngås. Det hevdes at det er uklart hvordan kommunikasjonen fungerer mellom prosjektene, hvordan kompetansen i organisasjonen best kan utnyttes og hvordan leveransene fra prosjektene følges opp av ledelsen. I forlengelsen av dette etterlyses også bedre kartlegging av ressursbruk på prosjektene.

I intervjuene kommer også noen utfordringer knyttet til Avdeling for Marked og samfunn fram. Det gjelder særlig hvordan og i hvilken grad samhandlingen med de andre avdelingene skal foregå. Mange av de som jobber i Marked og samfunn representerer ulike brukergrupper i samfunnet. For at de ulike brukerbehovene og hensynene skal kunne ivaretas i tilstrekkelig grad mener de derfor det er viktig at denne avdelingen trekkes mer med i plan- og avtaleprosesser. Det er også i noen grad ulike oppfatninger om i hvor stor grad de regionale enhetene kan eller bør involvere seg i den regionale infrastrukturforvaltningen.

Tilsvarende er det ulike oppfatninger når det gjelder kompetansesammensetningen i direktoratet. Mens nesten halvparten er enig i at balansen mellom teknologikompetanse og andre typer kompetanse er god, er vel en tredel uenig i dette. Ifølge intervjuene handler dette dels om ulike oppfatninger mht. hvor tung jernbanefaglig kompetanse direktoratet har bruk for, jf. synspunkter på strategisk versus mer operasjonell styring og ledelse, og dels om i hvilken grad direktoratet er flinke nok til å utnytte kompetansen på tvers avdelinger og seksjoner. Til sammen fire av ti er litt eller helt uenige i påstanden om det faglige samarbeidet på tvers av avdelings- og seksjonsgrensene fungerer godt, jf. figur 11.

3.2.3 Ønsker om mer strategisk styring og ledelse

En sentral oppgave for Jernbanedirektoratet er helhetlig koordinering og styring av sektoren. I figur 12 viser vi svarene på noen av spørsmålene i spørreundersøkelsen relatert til denne oppgaven.



Figur 12. Synspunkter på planlegging, styring og ledelse

Som det framgår av figuren er fire av ti enig i at de får til helhetlig tenkning og brukerfokus i direktoratets arbeid, mens tre av ti er uenig. Mye detaljstyring ses i noen grad i sammenheng med mye operativ fagkompetanse hos flere av lederne, men det vises også til at relativt detaljert styring fra Stortinget og Samferdselsdepartementet også spiller inn.

Det er heller ikke bred enighet om hvor godt arbeidet med strategisk planlegging fungerer. En tredel er uenige i påstanden om at arbeidet med strategisk planlegging fungerer godt. I noen av intervjuene etterlyses en mer målrettet strategisk styring og også bedre kobling mellom strategi- og virksomhetsplan. Det gis uttrykk for at styringen er for lite strategisk og at koblingen mellom behov, trafikktilbud og infrastruktur ikke er god nok.

I tillegg etterlyses bedre styringssystem for å bruke riktig type og mengde ressurser på de ulike prosjektene. «Slik jobber vi»-dokumentene er for «tynne» og til liten hjelp i det løpende arbeidet. Videre pekes det på at ressurskoordineringen er mangelfull. Mens noen har for mye å gjøre, har andre for lite. Det gis også uttrykk for ønsker om bedre styring av prosjektporteføljen. For noen synes det litt tilfeldig hvordan prosjekter blir valgt ut. Videre peker noen på at koblingen til virksomhetsmål og strategi er ikke alltid synlig/til stede.

Den interne informasjonsflyten pekes også på som mangelfull. Spørreundersøkelsen viser at nesten halvparten av de som har svart er litt eller helt uenig i at ledergruppas prioriteringer kommuniseres godt til resten av virksomheten, jf. figur 12. Ifølge intervjuene er den interne kommunikasjonen særlig mangelfull fra toppen og nedover til mellomleder. Samtidig ser vi av

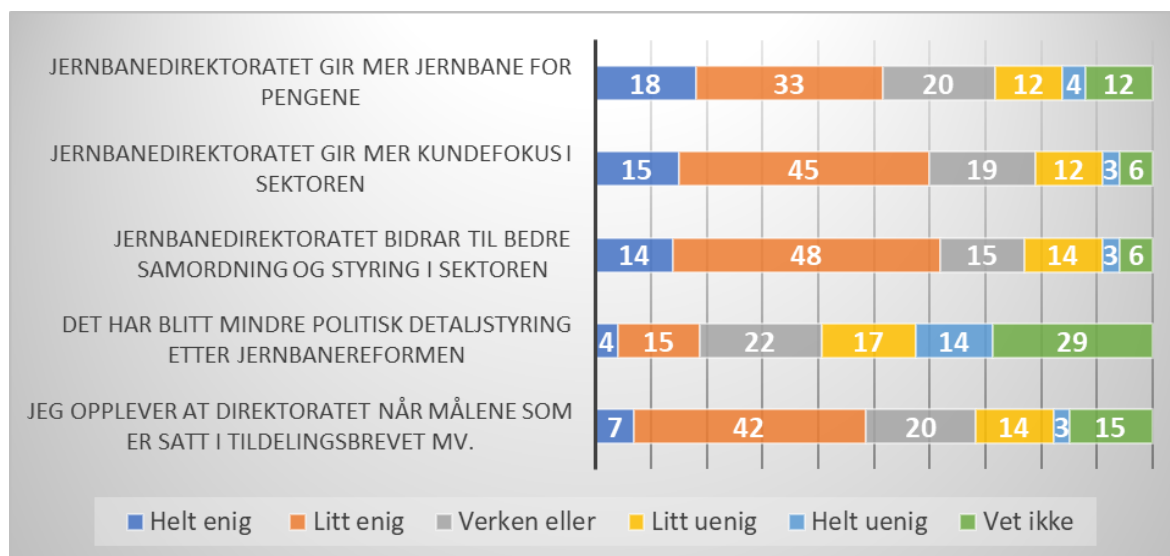
spørreundersøkelsen at over halvparten er enige i at beslutninger tas på riktig nivå i organisasjonen, jf. figur 12. Bare 25% er litt eller helt uenig i dette.

3.3 Direktoratet bidrar til å nå målene med reformen

Fra datainnhentingene sitter vi igjen med et inntrykk av at direktoratet stort sett når målene som er satt i tildelingsbrevet. Samtidig sier flere ansatte at målene oppfattes som svært detaljerte, og at de ikke alltid er tilpasset virkeligheten. Det er også en utfordring at mange av direktoratets oppgaver ikke er tilpasset ettårige tildelingsbrev og budsjett, ettersom de må ha en betydelig lengre tidshorisont, ref. blant annet arbeidet med NTP og flerårige infrastrukturavtaler med Bane NOR.

Med ett unntak, kan det se ut som de ansatte i direktoratet stort sett mener at Jernbanedirektoratet bidrar til å nå målene med reformen. Som det framgår av figur 13, er om lag seks av ti helt eller litt enig i at direktoratet bidrar til bedre samordning og styring av sektoren, samt til bedre kundefokus. Om lag halvparten er også helt eller litt enig i at direktoratet gir mer jernbane for pengene og når målene som er satt i tildelingsbrevet. Mindre enn to av ti er helt eller litt uenig i disse påstandene.

Unntaket gjelder påstanden om at jernbanereformen har gitt mindre politisk styring. Bare to av ti er litt eller helt enig i denne påstanden. Om lag en tredel svarer her at de er helt eller litt uenig. Her har imidlertid også nesten en tredel svart at de ikke vet om det har blitt mindre politisk styring.



Figur 13. Synspunkter på direktoratets måloppnåelse

Når det gjelder mer jernbane for pengene gis det uttrykk for at direktoratet særlig bidrar til dette gjennom konkurranseutsettingen av trafikkpakkene. Det er mer usikkerhet på infrastrukturens side. Her vises det imidlertid til at de nåværende prosjektene stort sett er planlagt og også i noen grad igangsatt før reformen ble gjennomført. De er derfor ikke resultater av det nye avtaleregimet. Mange sier samtidig at rammevilkårene for de nyetablerte selskapene/foretakene gjør det vanskelig å nå målet om mer jernbane for pengene på infrastrukturområdet. Selskapene/foretakene kan gjøre en del på egenhånd, men de er fortsatt avhengige av årlige bevilgninger. Dette, sammen med begrenset «kassakreditt», begrenser fleksibiliteten, særlig til Bane NOR og Norske Tog.

De fleste ansatte mener også at etableringen av Jernbanedirektoratet bidrar til bedre samordning, styring og økt kundefokus. Det vises imidlertid til at virkemidlene som direktoratet har til disposisjon for å gjøre dette, er mangelfulle. Til dels stor politisk interesse, detaljstyring og uklarhet om rolle- og ansvarsdeling, særlig på infrastrukturens side, er utfordrende. Noen viser i tillegg til at organiseringen av direktoratet på mange måter gjenspeiler den tidligere oppsplittingen innenfor jernbane, og at dette gjør det vanskeligere å ivareta et helhetlig kunde- og brukerfokus.

Når det gjelder målet om mindre politisk detaljstyring gir de fleste uttrykk for at det ikke har blitt mindre, heller mer. Men det gis også uttrykk for at det er vanskelig å se hvordan Jernbanedirektoratet reelt sett kan bidra til dette målet.

4 Vurderinger og anbefalinger

Alt i alt er det mye positivt å trekke frem knyttet til Jernbanedirektoratet. Spørreundersøkelsen indikerer stor takhøyde i virksomheten. Arbeidsmiljøundersøkelsen viser at arbeidsmiljøet er godt. Undersøkelsen som måler endringsmodenhet vitner om at det er en god kultur for endring og forbedring i virksomheten. Vi har også dannet oss et bilde av en virksomhet med høy motivasjon og mye fagkompetanse. I sum gir dette et godt grunnlag for å kunne prestere på et høyt nivå. Vi vil understreke at det er svært viktig å ta vare på dette og ta det med seg i arbeidet med å bygge opp og videreutvikle organisasjonen.

Som vi har beskrevet og drøftet i de foregående kapitlene, bidrar også Jernbanedirektoratet til å oppnå forventningene i jernbanereformen et godt stykke på vei. Det er imidlertid både trekk ved rammebetingelsene, eksterne og interne faktorer, jf. analysemodellen vår, som i noen grad hemmer Jernbanedirektoratet.

I dette kapitlet drøfter vi først funnene fra datainnsamlingen i lys av problemstillingene i mandatet (kapittel 4.1). På bakgrunn av denne drøftingen følger så våre anbefalinger for den videre utviklingen av Jernbanedirektoratet (kapittel 4.2).

4.1 DFØs vurderinger i henhold til mandatet

I dette delkapitlet drøfter vi problemstillingene vi har fått i oppdrag fra Jernbanedirektoratet å svare på.

4.1.1 Hvordan bidrar Jernbanedirektoratet til å oppnå forventningene fra jernbanereformen?

Det er ikke mulig, gitt våre undersøkelser, å gi presise vurderinger av i hvilken grad Jernbanedirektoratet bidrar til at målene for jernbanereformen og norsk jernbanepolitikk blir oppfylt. For det første finnes det i liten grad operasjonaliserte målbare indikatorer for de enkelte målene. For det andre er måloppnåelse avhengig av en rekke faktorer som Jernbanedirektoratet i begrenset grad rår over.

Ut fra den informasjonen vi har i dag, har Jernbanedirektoratet oppnådd gode resultater når det gjelder konkurranseutsetting av persontransport på jernbane. Det blir imidlertid viktig å følge utviklingen over tid og evaluere anbudspolitikken for jernbanetransport etter at det har gått noe tid.

Vi har ikke sett indikasjoner på at infrastrukturforvaltningen er blitt mer kostnadseffektiv som følge av jernbanereformen. Snarere synes kostnadene å være økende. Dette kan ha ulike årsaker, jf. kapittel 4.3. Samtidig er det en utfordring at Bane NOR er monopolist og at informasjonsskjevheten mellom «store» Bane NOR og (i denne sammenheng) «lille» Jernbanedirektoratet nødvendigvis må bli ganske stor.

Vi kan ikke si at det er trekk ved hvordan Jernbanedirektoratet avtalestyrer Bane NOR som forårsaker økte kostnader. Det handler sannsynligvis vel så mye om rammebetingelsene for avtalestyringen. Foretaks- og selskapsmodellene har tradisjonelt vært brukt på områder der selskapet/foretaket konkurrerer i et marked og genererer egne inntekter. De har i mindre grad vært

brukt for selskap og foretak som i all hovedsak finansieres over statsbudsjettet – med de kravene og reglene som følger av bevilgningsreglement og budsjettprinsipper.

Kundeorientering handler etter vårt skjønn i stor grad om å vurdere tiltak og virkemidler i sammenheng med utgangspunkt i hvilke behov brukerne av transportsystemet har. Når det gjelder målet om sterkere kundefokus og kundeorientering, er vår vurdering at dette går i riktig retning, men at organisasjonen ennå ikke har funnet sin form og/eller fått til gode nok mekanismer for å samordne de ulike elementene som sikrer god brukerorientering. Det er etter vår vurdering også uheldig, sett fra et brukerperspektiv, at ikke brukerorienteringen i enda større grad tar utgangspunkt i samfunnets samlede transportbehov.

Effektiv sektorstyring er vanskelig uten tilstrekkelige og effektive virkemidler. Slik det er i dag sitter Samferdselsdepartementet på alle de sentrale styringsvirkemidlene. Sektorstyringen avhenger derfor først og fremst av hvordan departementet ivaretar og samordner sektorstyringen og eierstyringen sin.

Mindre politisk detaljstyring er vanskelig å få til, gitt vedvarende stor politisk oppmerksomhet rundt samferdsel og jernbane, i en sektor der tjenestene i hovedsak finansieres over statsbudsjettet med tilhørende Stortingsbehandling. Erfaringsmessig kan sammenblanding av eierstyring og faglig styring også gjøre det vanskeligere å sortere ut saker som ikke behøver politisk involvering. Tilsvarende kan den uklare rolle- og ansvarsdelingen mellom Bane NOR SF og Jernbanedirektoratet bidra til at vanskelige saker løftes opp til departementet og dermed «politiseres».

Når det gjelder den langsiktige planleggingen, er vår vurdering at Jernbanedirektoratet gjør en god jobb, gitt gjeldende rammebetingelser. Inntrykket er imidlertid at infrastrukturen dominerer også her selv om det er betydelig vektlegging av helhetsspørsmålet for transportsystemet i utredningsarbeidet knyttet til NTP.¹⁵ Også i NTP-arbeidet blir det viktig å vektlegge helhetstenkning og transporttilbud på bekostning av infrastrukturplanlegging innenfor separate sektorer i enda større grad framover.

4.1.2 Bidrar organiseringen og prioritering av ressurser i Jernbanedirektoratet til riktig innsats og måloppnåelse?

Det kan synes som om Jernbanedirektoratet har prioritert å organisere seg etter hovedoppgavene som i stor grad er etablerte sektoroppgaver innenfor jernbanesektoren: Infrastrukturforvaltning, infrastrukturplanlegging, utredninger og analyser, langsiktig planlegging og kjøp av persontransport, jf. kapittel 3.3.1 og 4.2.2. Videre er oppgaver knyttet til markedsutvikling, samhandling og samordning lagt til en egen avdeling. Det leder etter vår oppfatning til en uforholdsmessig stor vektlegging av de tradisjonelle jernbanefaglige sektoroppgavene. Med dagens organisering ivaretas samordning og helhetlig styring primært av topplergruppen i direktoratet. I tillegg kommer selvsagt tverrgående og helhetlige analyser og vurderinger knyttet til Jernbanedirektoratets utredningsarbeid og arbeid knyttet til Nasjonal transportplan.

¹⁵ NTP 2018-2027: Hovedrapport fra analyse og strategifasen.

Meld. St. 33 (2016-2017) Nasjonal transportplan 2018-2019

<https://www.jernbanedirektoratet.no/no/aktualiteter/2018/handlingsprogrammet-for-jernbanesektoren-20182029-fastsatt/>

Denne organiseringen har resultert i til dels uklare, og dermed også utydelige, ansvars-, informasjons- og kommunikasjonslinjer, særlig knyttet til tverravelingsvise «helhets»- og koordineringsprosjekter og ansvarsområder. Det blir for mye «silo» og for lite helhet. Ved eventuelle konflikterende hensyn er det ikke tydelig hva som er direktoratets viktigste oppgave. Det er forståelig at det er behov for å samle spesialkompetanse organisatorisk. Samtidig blir det da utfordrende å realisere en av de viktigste oppgavene til direktoratet, det å se de ulike elementene i sammenheng.

Vi mener det mandatet og den rollen Jernbanedirektoratet har fått og bør tilstrebe tilsier større vektlegging av hensynet til helhet, samordning og transporttilbud i den interne organiseringen. Kjernekompetansen i Jernbanedirektoratet bør knyttes til det brede og overordnede jernbane- og transportperspektivet. I praksis ligger mye av dette i avdelingene Jernbanestrategi og Marked og samfunn, samt deler av FoU-virksomheten. Etter DFØs oppfatning bør direktoratet tilstrebe en organisering som i større grad samler det overordnede og strategiske. Det operative, detaljerte og tekniske bør være underordnet det strategiske og transport- og samfunnsfaglige. En slik tilnærming vil sannsynligvis ha følger både for valg av organisering og utviklingen av kompetanse i virksomheten.

Direktoratet har i dag primært en formålsrettet organisasjonsstruktur, dvs en struktur som tar utgangspunkt i hovedoppgavene til direktoratet (infrastrukturavtaler, persontrafikkavtaler, langtidsplanlegging). Strukturen inneholder også elementer av funksjons- og geografisk orientert organisering (utredningsledelse, administrasjon, regional samhandling mv.). Det er vanlig å innføre ulike organisatoriske mekanismer for å kompensere for «silo»-organisering. Direktoratet har allerede en organisering med både matrise og linje, men strever fortsatt med uklare styrings- og ansvarslinjer. Dette er gjenkjennelig fra andre organisasjoner. Og så langt vi kjenner til, finnes det ikke noen fasit på hvordan dette best kan løses. Erfaringsmessig er det imidlertid ofte nyttig å utvikle gode prosjektstyringsverktøy som bidrar til at rolle- og ansvarsdelingen ved større prosjekter avtales i forkant og som gir et rammeverk for oppfølging og eventuell konfliktløsning underveis.

4.1.3 Bidrar Jernbanedirektoratet til å avdekke svakheter og risikoer for manglende måloppnåelse i sektoren og iverksette tiltak?

Sentrale «motspørsmål» til denne overskriften er; Hvilke muligheter og virkemidler har Jernbanedirektoratet til å oppnå dette? Og i hvilken grad er rolle- og ansvarsdelingen mellom de sentrale aktørene tilrettelagt for å avdekke svakheter og risikoer?

I denne sammenheng vil vi minne om at det er et stykke igjen før det å tenke helhet og transporttilbud som utgangspunkt er godt forankret i *hele* transportsektoren. Dette ligger utenfor Jernbanedirektoratets mandat. Etter DFØs mening er det en stor utfordring at «kundeorientering» og «samordning» i praksis er avgrenset til jernbanesektoren og ikke til de samlede transportbehovene i samfunnet. Det gjør det vanskelig å vurdere formåls- og kostnadseffektive løsninger, og det bidrar til suboptimale løsninger som neppe er bærekraftige på sikt. For jernbanesektoren er det eksempelvis vanskelig å beregne og hensynta ulike miljø- og klimaeffekter når jernbane i liten grad ses i sammenheng med, og vurderes opp mot, andre transportformer og -løsninger.

Manglende samsvar mellom mandat og virkemidler

For å kunne styre en sektor på en effektiv og hensiktsmessig måte, er en avhengig av å ha de rette styringsvirkemidlene, jf. kapittel 2. Direktoratet mangler etter DFØs oppfatning dette.

I Colbjørnsens utredning om statens sektorpolitiske styring viser han til regulering, eierstyring og økonomiske tiltak som sentrale virkemidler i sektorstyringen. Kjøp av tjenester er bare ett av flere virkemidler. Mens mer tradisjonelle sektorstyringsdirektorater ofte har instruksjonsmyndighet over et ytre apparat, har Jernbanedirektoratet konkurranseutsetting, forhandlinger, inngåelse og oppfølging av avtaler som sine fremste virkemidler.

I prinsippet kan ulike styrings- og samordningshensyn innarbeides i avtale- og kontraktsvilkår. Spørsmålet blir imidlertid da hvilken myndighet og hvilke virkemidler direktoratet har for å følge opp eventuelle avvik. Ettersom kontraktene/avtalene med trafikksekselskapene er inngått etter forutgående konkurranse, kan de i sin ytterste konsekvens prøves rettslig. Det kan ikke avtalene med Bane NOR eller avtalene med Norske Tog og Entur. Direktoratet kan ta initiativ til endringer i avtalene, men eventuelle endringer må så forhandles frem – med mindre Samferdselsdepartementet griper inn i eierstyringssporet og instruerer styret på generalforsamlings- eller foretaksmøte.

Gjennom oppfølging av avtaler kan Jernbanedirektoratet avdekke svakheter og risikoer for manglende måloppnåelse. Og det gjør Jernbanedirektoratet. Ifølge Bane NOR beveger imidlertid direktoratet seg for langt inn i det operative i sin oppfølging. Det kan få som konsekvens at Jernbanedirektoratet i noen grad går over fra rollen som infrastrukturbestiller til rollen som infrastrukturforvalter. Da overlapper de styret til Bane NOR.

Dette er også et kompetansespørsmål. Mer eller mindre detaljert forvalter- og gjennomføringskompetanse på jernbanefaglige spørsmål er, i likhet med all annen kompetanse, ferskvare. Selv om direktoratet p.t. fortsatt har en del relevant spesialkompetanse, er det begrenset hvor lenge det er mulig – og hensiktsmessig – for direktoratet å opprettholde denne.

Når Jernbanedirektoratet avdekker manglende måloppnåelse i sektoren, har direktoratet begrenset mulighet til å iverksette tiltak. Det er det i stor grad Samferdselsdepartementet som må gjøre. Ettersom vi ikke har intervjuet Samferdselsdepartementet, har vi imidlertid begrenset grunnlag for å konkludere hvorvidt Jernbanedirektoratet bidrar til å avdekke svakheter og risikoer, samt foreslår tiltak, på en hensiktsmessig måte.

Ifølge tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet skal direktoratet innhente kunnskap om, og følge opp de ulike aktørene, inklusive Bane NOR, på enkeltprosjekter, (hovedmål 1), på trafikkikkerhet (hovedmål 2) og på miljø (hovedmål 3). Dette er oppgaver som også hører inn under eierstyringen, jf. pkt. 2.1.3. Det kan derfor virke som om departementet i noen grad har delegert, eventuelt legger opp til en overlapping av noen av eierstyringsoppgavene, uten at det er helt klart verken for direktoratet eller for selskapene og foretaket, kanskje særlig for Bane NOR, hva som er en del av etatsstyringen, hva som er en del av eierstyringen og hva som er en del av avtalestyringen.

Dersom Jernbanedirektoratet skal kunne oppfylle rollen sin og bidra maksimalt til å oppnå forventningene i reformen, kan det etter DFØs mening være behov for justeringer i rammebetingelsene og i eksterne forhold som direktoratet selv ikke har myndighet til å gjennomføre. Da må i tilfellet Samferdselsdepartementet ha en sentral rolle.

Rolle- og ansvarsdelingen mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR er uklare

Rolle- og ansvarsdelingen mellom de tre aktørene er uklar og til dels overlappende særlig når det gjelder forholdet mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet, i mindre grad også i forholdet til regionale myndigheter i planleggingen av infrastrukturprosjekter. Bane NOR ønsker mindre styring og innblanding fra Jernbanedirektoratet, mens Jernbanedirektoratet ønsker i større grad enn i dag å kunne påvirke hvordan Bane NOR utøver sin virksomhet. Dette gjør samarbeidet krevende.

Den uklare rolle- og ansvarsdelingen henger sannsynligvis for en stor del sammen med at Jernbanedirektoratet har fått en ny og litt annerledes rolle enn de fleste andre direktorater. Mange av medarbeiderne er vant til å arbeide i det operasjonelle rundt infrastrukturen og prosjektgjennomføring. Ifølge spørreundersøkelsen kom om lag 60 prosent av de ansatte direkte fra Jernbaneverket til det nye direktoratet. Nye roller må fortolkes og forstås både i seg selv og i relasjon til hverandre. Rolleforståelse og det å fylle nye roller krever samhandling og dialog på tvers av roller slik at man skaper en felles forståelse av grensesnitt og behov for samhandling. Endrede roller krever også at kompetansen brukes på andre måter, eventuelt at det er behov for andre typer kompetanse. I tillegg er det erfaringsmessig i en overgangsperiode ofte vanskelig å omstille seg fra å jobbe operativt til å jobbe mer helhetlig og strategisk.

Det sier seg selv at det lett kan bli uklare ansvarlinjer når både de sentrale og de lokale samarbeidspartnerne må omstille seg og forholde seg til et avtaleregime med nye roller og oppgaver for alle parter. Her må det tas hensyn til at dette er en ny og lite utprøvd modell for alle de sentrale aktørene. Nye roller, ny struktur og nye arbeidsprosesser må få tid til å «sette» seg. Det tar tid å forstå og internalisere ny organisering. Dette handler like mye om kultur som struktur. Difi har i ulike omganger utredet erfaringer med reformer som medfører en oppsplitting av tradisjonelle etatskulturer.¹⁶ Hvor lang tid det tar og i hvilken grad målene nås, avhenger av organisasjonskultur - «vilje til endring» - og kompetanse «evne til endring». I dette tilfellet er det minst tre, svært ulike, kulturer som skal endres.

Når det er sagt, kan det også etter noen år være behov for å se på behov for å justere noe på rolle- og ansvarsdeling – både mellom Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet og mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Som departementets faglige rådgiver er det derfor viktig at direktoratet sier fra om og anbefaler mulige endringer.

Difi, nå DFØ, har tidligere utredet et felles transportdirektorat.¹⁷ Vi frarådet den gangen et felles direktorat, blant annet fordi veg og bane hadde så ulik organisering og fordi jernbanereformen akkurat var vedtatt og skulle implementeres. Nå er reformen implementert og det har skjedd og skjer store endringer på vegsiden. Etter vår vurdering er derfor tiden nå kommet for å etablere et felles transportdirektorat. Det vil etter vår mening gjøre det lettere å samordne de ulike delene av transportsystemet. Videre kan ett felles transportdirektorat også gjøre det lettere å skille mellom de ulike rollene i transportsektoren.

4.1.4 Forvaltes statens kjøp av tjenester på en god måte?

Jernbanedirektoratets viktigste virkemiddel er kjøp av tjenester. Ut fra den kunnskapen vi har i dag, er det vår vurdering at statens kjøp av persontransport på tog forvaltes på en god måte. Vi hører at det i ulike sammenhenger gis uttrykk for at «trafikkavtalene nesten er for gode til å være

¹⁶ Ref. blant annet Difi-rapportene 2014:5 *Erfaringskartlegging – organisering av transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark* og Difi/DFØs følgeevaluering av Nærpolitireformen

¹⁷ Difi-rapport 2016:3 *Nytt veg- og jernbanedirektorat. Om direktoratsoppgaver i veg- og jernbaneforvaltningen*

sanne». Det er kanskje først når trafikkpakkene skal lyses ut neste gang vi får verifisert om gevinstene er så store som det kan synes p.t. Det vil da blant annet måtte vurderes hvor robuste avtalene og gevinstberegningene er for uventede hendelser som trafikkselskapene har få eller ingen muligheter til å kontrollere, eksempelvis nedstegning og redusert trafikkgrunnlag som følge av koronapandemien, klimarelaterte hendelser mv.

Når det gjelder infrastrukturtenester, er det vår vurdering at det er et forbedringspotensial. Dette henger i stor grad sammen med at trekk ved rammebetingelsene fører til rolleklarhet og en krevende dialog/samarbeidsrelasjon mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Satt på spissen kan det fremstå som om det i realiteten er Samferdselsdepartementet som gir oppdrag til Bane NOR og følger opp, mens Jernbanedirektoratet primært har en postkassefunksjon og av noen ses som et unødvendig mellomledd.

Ideelt sett skal bestiller følge opp avtaler utelukkende basert på effekter og resultater. Det krever imidlertid at forutsetningene og rammebetingelsene for å få til en ren effektbasert avtalestyring er til stede. Oppfølging av avtaler kan fort bli detaljert selv om avtalene i seg selv er basert på effekter, dersom de involverte aktørene ikke er modne for effektbasert styring og/eller at rammebetingelsene ikke er tilpasset dette. Erfaringsmessig bidrar også stor politisk interesse og oppmerksomhet ofte til mer aktivitets- og detaljstyring.

Jernbanedirektoratets hovedoppgave bør være å legge til rette for gode premiss- og beslutningsgrunnlag, samt å sørge for at de inngåtte avtalene følges opp og er i tråd med disse. Dersom avtalestyringen skal fungere hensiktsmessig, er det etter vår vurdering nødvendig at avtalene samlet sett blir mer overordnede og mer effekt- og resultatbaserte. Oppfølging av avtalene må skje på et mer overordnet nivå hvor Jernbanedirektoratet som bestiller har større avstand til operative spørsmål. Det forutsetter imidlertid at departementet i sin sektorstyring ikke blir for detaljerte eller forventer detaljert rapportering på enkeltprosjekter. Det er styret, og Samferdselsdepartementet som eier, som har ansvar for å følge med på om Bane NOR forvalter enkeltprosjekter og øvrige oppgaver og forpliktelser på en god måte.

4.2 DFØs anbefalinger

Hvilke grep bør så Jernbanedirektoratet ta for å være best mulig rustet til å løse fremtidens utfordringer i jernbane- og transportsektoren?

4.2.1 Jernbanedirektoratets bør rendyrke et helhetlig jernbane- og transportperspektiv i rolleforståelsen sin

Jernbanereformen er ennå fersk og oppgave- og rollefordelingen mellom aktørene har ikke satt seg helt enda. Dette gir etter DFØs vurdering et momentum for Jernbanedirektoratet til å påvirke rolle- og ansvarsfordelingen til en, samlet sett, best mulig løsning for jernbanesektoren. Jernbanedirektoratet kan og bør være en sentral aktør som fagdirektoratet for jernbanesektoren, men da må det ha en klar og omforent forståelse, både internt i direktoratet og ut mot sektoren, om hvilken rolle Jernbanedirektoratet skal fylle innenfor de fastsatte rammene.

Vi mener det ligger et betydelig handlingsrom for Jernbanedirektoratet knyttet til et bredere samfunns- og transportfaglig perspektiv sammenlignet med de mer operative aktørene i sektoren. Jernbanedirektoratets kjernekompetanse bør ligge i dette brede perspektivet. Det gjør at de må

overlate til de andre aktørene å ha kjernekompetanse i det spesifikke og operative. Det brede faglige perspektivet bør ligge til grunn for alt Jernbanedirektoratet foretar seg.

Til en slik rolle ligger et potensial til å være proaktive og nytenkende. Jernbanedirektoratet bør sitte i førersetet i arbeidet med å skape nye og innovative løsninger i møte med fremtidens jernbane- og transportfaglige utfordringer. Jernbanedirektoratet vil da ha en nøkkelrolle i å sørge for at kunnskapsgrunnlaget for utvikling av norsk jernbane- og transportpolitikk er best mulig. I det ligger også å bidra til at transportbehov dekkes på en samfunnsøkonomisk og samfunnsmessig optimal måte uavhengig av om tiltaket er ny jernbaneinfrastruktur, forbedring av eksisterende infrastruktur, utvikling av togtilbud, utvikling av annen kollektiv transport, utvikling og utnyttning av veginfrastruktur, arealplan mv.

I tillegg til å legge premisser for politikkutvikling, kan gode helhetlige planer og kunnskap legge grunnlag for og gi føringer på innhold i avtaler for kjøp av tjenester som er Jernbanedirektoratets viktigste virkemiddel. Det gjelder både kjøp av infrastruktur- og transporttjenester.

Inntil vi eventuelt får et felles transportdirektorat, bør Jernbanedirektoratet også være en pådriver for gode helhetlige transportløsninger hvor det å utnytte eksisterende infrastruktur optimalt er vel så viktig som å utvikle ny.

4.2.2 Jernbanedirektoratet bør i større grad tilpasse sin interne organisering til rolle og mandat

Rolleforståelse har betydning for valg av intern organisering. Vår tolkning er at Jernbanedirektoratet frem til nå har vært mest opptatt av å utvikle og være gode på henholdsvis kjøp av transporttjenester, avtalestyring med Bane NOR og arbeidet med Nasjonal transportplan. Organiseringen er tilpasset dette. Det har naturlig nok vært viktig for direktoratet å få disse viktige oppgavene på plass fra dag én. Det har imidlertid som konsekvens at oppgaven med å ivareta helhetsperspektivet og vektlegging av samordning, ikke får tilstrekkelig prioritert. Det kan også virke som ambisjonene om å styre og påvirke Bane NORs virksomhet ikke står i forhold til rolle og mandat, jf. kapittel 4.2.1.

For å kunne vurdere virkemidlene mer i sammenheng, mener vi Jernbanedirektoratet bør utvikle en intern organisering som i større grad tar utgangspunkt i rollen som helhetlig koordinerings- og styringsorgan for jernbanesektoren. Denne sentrale rollen bør kanskje også få et organisatorisk uttrykk, jf. kapittel 4.1.2. En mulighet kan være å beholde kombinasjonen linje-matrise, men gjøre linjeorganisasjonen mer funksjonsinnrettet og sørge for at helhetsperspektivet er representert innenfor alle tverrgående prosjekter og matriseorganisering. I praksis betyr dette at direktoratet eksempelvis organiserer arbeidet med en ny infrastrukturavtale i et prosjekt der kompetanse på helhetlig styring og koordinering inngår sammen med juridisk, økonomisk, markedsmessig og jernbanefaglig kompetanse.

I tillegg til at virkemidler ses mer i sammenheng, må organiseringen legge til rette for at oppgaver som kjøp av persontransporttjenester, infrastrukturtenester og strategisk planlegging springer ut av og er forankret i helhetlige analyser som vektlegger utvikling av transportmarkedet, transporttilbud og areal- og transporttiltak i sin fulle bredde.

Jernbanedirektoratet har et viktig ansvar for å se alle tiltak i en større helhet utover jernbanesektoren. En helhetlig sektortenkning vil etter DFØs vurdering også gi bedre grunnlag for å vurdere jernbanetiltak i sammenheng med andre typer transporttiltak.

4.2.3 Jernbanedirektoratets kompetansestrategi bør legge større vekt på generell transport- og samfunnsfaglig kompetanse

Krav til rolle, rolleforståelse og kompetansebehov må ses i sammenheng. På mange måter kan Jernbanedirektoratets rolle sammenlignes med en fagavdeling i et departement. Det vil si at operative spørsmål og spesialistkompetanse må vurderes i en bredere faglig og politisk sammenheng. I dette ligger også kompetanse til å forstå de politiske beslutningsprosessene. Da er det behov for kompetanse utover det rent jernbanefaglige.

For å kunne være en god bestiller må Jernbanedirektoratet selvsagt også ha sektorkompetanse. På hvilket nivå og hvor «spiss» denne kompetansen må være avhenger imidlertid av type avtaler og detaljnivået i disse. Direktoratet må evne å forstå og kunne stille krav til de tunge operative aktørene i sektoren. Samtidig vil det alltid være en fare for at den spisskompetansen en liten virksomhet som Jernbanedirektoratet besitter er mangelfull eller utdatert. Da kan innhenting av ekstern bistand fra uavhengige fagmiljøer være et godt supplement til, eller erstatning for, egen kompetanse.

Det er viktig for et direktorat å kunne sette seg inn i og forstå behovene til politikere, departementet, andre sektorer, lokale og regionale myndigheter mv. Da kan det være behov for både ingeniørfaglig, samfunnsøkonomisk og statsvitenskapelig kompetanse. De ulike typene kompetanse kan selvsagt også tilegnes gjennom erfaring og variasjon i arbeidsoppgaver. Det viktigste er uansett at kompetansebehov og kompetansesammensetningen løpende vurderes opp mot direktoratets mandat og oppgaveportefølje.

4.2.4 Jernbanedirektoratet bør jobbe for endrede rammebetingelser

Jernbanedirektoratet har bare eksistert i tre år. Både ledelsen og ansatte opplever nok at de fortsatt er i en ny organisasjon som ikke har satt seg helt enda. Dette medfører utfordringer både på kort og noe lengre sikt. På kort sikt handler utfordringene om hvordan direktoratet best kan bidra til å nå målene med reformen. På lengre sikt handler det om hvordan samfunnsutvikling, økonomisk og teknologisk utvikling mv. innvirker på og utfordrer sammensetningen og organiseringen av transportsektoren. Digitale løsninger endrer folks reisevaner og -behov, ref. Koronapandemien. Gitt utfordringer knyttet til klima, arealknapphet, befolkningsutvikling mv., vil jernbanetransport på sikt måtte ses mer i sammenheng med andre transportformer.

Jernbanereformen må ses som en måte å møte krav om mer effektive offentlige tjenester. Jernbanedirektoratet må derfor være forberedt på at kravene til effektivisering vil øke ytterligere. Det stopper imidlertid ikke der. Direktoratet må også være forberedt på at endringer i andre rammebetingelsene og ulike eksterne forhold vil påvirke etterspørsel og transportbehov.

I de andre nordiske landene har det vært en utvikling med økt vekt på å se på ulike transportbehov og hvordan disse kan dekkes best mulig, litt uavhengig av transportform. Sannsynligvis får vi før eller siden en tilsvarende utvikling i Norge. Etter vår mening er derfor tiden nå moden for å vurdere et transportdirektorat på nytt. Det er vår oppfatning at også Jernbanedirektoratet ønsker en slik utvikling. Vi anbefaler derfor at direktoratet her er strategiske og proaktive for å være forberedt og kunne påvirke de fremtidige løsningene på en aktiv måte.

Referanseliste

- Bentzrød, S. (2018): *Slik forklarer Go-Ahead sitt priskutt på Sørlandsbanen*. Aftenposten.
- Colbjørnsen, T. (2019): *Og bakom synger Stortinget. Statens sektorpolitiske styring*. Arbeidsgiverorganisasjonen Spekter.
- Colbjørnsen, T. (2015): *Daglige lederes handlingsrom i statlige selskaper og helseforetak*. Arbeidsgiverorganisasjonen Spekter.
- DFØ-rapport 2020:4: *Følgeevaluering av nærpolitireformen – statusrapport for 2019*.
- Difi-notat 2018:9: *Administrative støttefunksjoner i staten - Status og utviklingsmuligheter*.
- Difi-rapport 2016:3: *Nytt veg- og jernbanedirektorat. Om direktoratsoppgaver i veg- og jernbaneforvaltningen*.
- Difi-rapport 2014:5: *Erfaringskartlegging – organisering av transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark*.
- Euroapalov.no (2020): *EUs fjerde jernbanepakke*.
- Finansdepartementet (2003; oppdatert 2019): *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*.
- Jernbanedirektoratet (2020): *Direktoratet si rolle og samfunnsoppdrag*.
- Jernbanedirektoratet. (2020): *Slik organiserer vi arbeidet*.
- Jernbanedirektoratet (2019): *Vy Tog tildeles kontrakt for Trafikkkpakke 3 Vest*.
- Jernbanedirektoratet (2019): *SJ er tildelt kontrakten for Trafikkkpakke Nord*.
- Jernbanedirektoratet (2019): *Organisasjonskart*.
- Jernbanedirektoratet (2018): *Handlingsprogrammet for jernbanesektoren 2018-2029*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2019): *Ny forvaltningslov – lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning*. NOU 2019:5.
- Meld. St. 27 (2014-2015) *På rett spor*
- Meld. St. 33 (2016-2017) *Nasjonal transportplan 2018-2019*
- Meld. St. 8 (2019-2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskapning*.
- NTP 2018-2027: *Hovedrapport fra analyse og strategifasen*.
- Prop. 1 S (2019-2020) *Samferdselsdepartementet*.
- Regjeringen.no (2020): *Jernbanereformen*.
- Regjeringen.no (2020): *Konkurransen – bedre togtilbud og mer for skattepengene*.
- Regjeringen.no (2019): *Spørsmål og svar – konkurranse om togtilbud*.
- Regjeringen.no (2019): *Hvordan staten eier*.
- Røhne, Erik (2020): *Presentasjon på Jernbaneforum 2020 om godstrafikkens rammebetingelser*. CEO CargoNet.
- Samferdselsdepartementet: *Statsbudsjettet 2020 – Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet*.
- Statens jernbanetilsyn (2019): *Hva er en jernbanepakke?*
- Statens jernbanetilsyn (2020): *EUs fjerde jernbanepakke*.