



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Jernbanedirektoratet
Postboks 16 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/2488-13

6. april 2021

Statsbudsjettet 2021 - supplerende tildelingsbrev nr. 3 - Arbeid med budsjett- og fagstyringen på jernbaneområdet

Samferdselsdepartementet viser til tildelingsbrev for 2021 av 23. desember 2020 til Jernbanedirektoratet. I dette supplerende tildelingsbrevet tar departementet opp endringer i prinsippene for budsjett- og fagstyringen på jernbaneområdet. Det er viktig at Jernbanedirektoratet inkluderer prinsippene i sitt pågående arbeid med revidering av avtalene med Bane NOR SF.

Samferdselsdepartementet har over lengre tid jobbet med en gjennomgang av budsjett- og fagstyringen på jernbaneområdet, jf. omtale i Meld. St. 17 (2019–2020) *Noen saker om jernbane* og Prop. 1 S (2020-2021). Jernbanedirektoratet har vært orientert om dette arbeidet underveis, og har bidratt til å belyse flere av problemstillingene det har vært arbeidet med. Arbeidet har blant annet vært begrunnet i generelle erfaringer med jernbanereformen og mer spesifikt at Bane NOR SF (Bane NOR) inngikk kontrakt om prosjektene Nykirke–Barkåker og Drammen–Kobbervikdalen på Vestfoldbanen, med et estimert budsjettbehov i 2020 utover det som var lagt til grunn i saldert budsjett for 2020.

Som et resultat av arbeidet med å forbedre styringen på jernbaneområdet, har departementet besluttet å gjennomføre en rekke tiltak, som innfører elementer av "Nye Veier-modellen" i jernbanesektoren. Tiltakene er omtalt i Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033* og berører særlig den delen av virksomheten som er regulert i avtaler mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet. Tiltakene er videre innrettet slik at de skal ivareta helheten i statens styring og oppfølging i de ulike rollene som staten har overfor Bane NOR.

Postadresse
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo
postmottak@sd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.sd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 904

Avdeling
Bane- og
planavdelingen

Saksbehandler
Anders Gram
Giskemo
22 24 81 18

1. Rammeavtale, underliggende avtaler, Jernbanedirektoratets instruks og Bane NORs vedtekter

Staten vil inngå en rammeavtale med Bane NOR som gir foretaket større ansvar for resultater og for å holde økonomiske rammer. De underliggende avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR skal ta utgangspunkt i rammeavtalen. Avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR må innrettes slik at Bane NOR kan foreta strategiske og økonomiske prioriteringer av en slik karakter at de har effekt på foretakets måloppnåelse.

Departementet fastsatte 10. mars 2021 ny instruks for Jernbanedirektoratet.

For å ivareta helheten i statens styring og oppfølging av aktørene i jernbanesektoren, har SD videre besluttet at statens mål med eierskapet i Bane NOR skal justeres. Dette innebærer at foretakets vedtekter blir endret. Vedtektsendringene vil tydeliggjøre foretakets rammer, og de handler hovedsakelig om å sette krav til kostnadseffektivitet, samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger og porteføljestyling.

Det legges opp til at også rammeavtalen mellom staten og Bane NOR vil reflektere de samme prinsippene.

2. Porteføljestyling basert på samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger

Regjeringen ønsker sunn konkurranse mellom jernbaneprosjektene, og å få fram en kultur der Jernbanedirektoratet og Bane NOR lærer av beste praksis og arbeider med optimalisering av prosjektene gjennom hele plan- og utbyggingsfasen. Gjennom porteføljestyling av de store investeringene, legges det til rette for at de beste prosjektene gjennomføres først. Kontinuerlig optimalisering kan bety at man i noen tilfeller må revurdere valg som er tatt tidligere i prosjektene.

For at Bane NOR skal kunne utvikle og gjennomføre sin utbyggingsportefølje med høyest mulig samfunnsøkonomisk lønnsomhet, må foretaket få handlingsrom til å drive porteføljestyling. Arbeidsdelingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR vil være slik at Bane NOR skal ha ansvar for den operative porteføljestylingen av investeringsprosjekter innad i en effektpakke. Jernbanedirektoratet vil ha ansvar for den strategiske porteføljeutviklingen, herunder prioriteringer mellom ulike effektpakker og tidspunkt for realisering av tilbudsforbedringer.

Det er i dag inngått mange og detaljerte enkeltavtaler mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Dette har medført at Bane NOR opplever å ha et begrenset handlingsrom til å gjøre egne prioriteringer. Det nye opplegget for avtaler, herunder rammeavtalen, skal derfor utformes slik at Bane NOR gis stort rom til å drive porteføljestyling av jernbaneinvesteringsprosjekter, begrenset av de rammene som er nødvendige for at Jernbanedirektoratet settes i stand til å koordinere infrastrukturen mot resten av jernbanesektoren. Jernbanen er et integrert system hvor det er sterke avhengigheter mellom prosjektene, eksisterende infrastruktur, utbygging av signalsystem, togmateriell og ruteplan. Bane NOR skal gjennomføre sine prosjekter slik at de tar hensyn til dette, og vil derfor ikke

kunne stå helt fritt i gjennomføringen av enkeltprosjektene innenfor sin samlede portefølje, slik det i større grad er mulig for Nye Veier AS (Nye Veier).

Detaljene i porteføljestyingsopplegget for jernbanen med tilhørende fullmakter vil bli omtalt i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2022.

3. Fastprisavtaler

Bane NOR har hatt mange store kostnadsoverskridelser og forsinkelser i flere viktige prosjekter i foretakets portefølje. Det kan se ut som om dagens avtalestruktur er en av årsakene til at foretaket ikke har hatt tilstrekkelige insentiver til å holde kostnadene i prosjektene nede. Vederlagets størrelse tilsvarer forventet kostnad, og gir således foretaket små muligheter til å opparbeide seg et overskudd over tid. Forutsigbar og troverdig rammestyring innføres i jernbanesektoren gjennom endringer i økonomiske forutsetninger og avtaleregimet mellom staten og Bane NOR. Endringene skal gi foretaket økt insentiv til kostnadseffektiv drift og best mulig ressursutnyttelse.

Avtaler om planlegging og utbygging av infrastruktur mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR skal forhandles fram som forretningsmessige avtaler. Vi opplever imidlertid at det forretningsmessige grunnlaget for avtalene ikke har vært så tydelig som forventet. For å styrke det forretningsmessige grunnlaget, skal nye avtaler baseres på fastpris, der økonomisk risiko tydelig plasseres. Fastprisavtaler vil overføre hele den økonomiske risikoen til foretaket, tilsvarende som for Nye Veier. Prinsippet om fastpris vil derfor tas inn i rammeavtalen, og vederlaget i den enkelte utbyggingsavtale skal forhandles frem mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR baseres på dette prinsippet.

I dag ligger det inne store kostnadsøkninger for igangsatte prosjekter, utover det som er lagt til grunn i Stortingets bevilgninger og i kostnadsrammen som Stortinget har vedtatt. Overgang til fastpris og overføring av risiko til Bane NOR skal gjennomføres uten at det medfører en økning i den årlige bevilgningen til jernbaneformål. Tilsvarende som for Nye Veier, vil Bane NOR fremover måtte tilpasse aktivitetsnivå, framdrift, forpliktelser og likviditetsoppbygging til den årlige tilførselen av likviditet fra staten. Departementet vil følge foretakets likviditetssituasjon nøye.

4. Fullmakter

Behovet for å tilpasse fullmaktene til Bane NORs nye rammebetingelser vurderes i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen for 2022. Formålet vil være å gi foretaket økt forutsigbarhet for fremtidig finansiering. Fullmaktene skal sikre et minimumsnivå for årlig tilførsel av likviditet til Bane NOR i en gitt periode for planlegging, samt for utbygging av mindre og store investeringsprosjekter. Regjeringen vil ikke gi Bane NOR full sikkerhet for framtidige tilskudd fra staten og samlet fullmaktramme vil derfor settes lavere enn bevilgningen på posten.

5. Prosjektet FRE16

Det bevilges betydelige midler til jernbanen, og regjeringens mål er å få mest mulig jernbane for pengene. Det har vært jobbet med å identifisere forbedringstiltak, som kan legge til rette for læring på tvers av sektorer. Forbedringstiltakene er presentert i Nasjonal transportplan 2022-2033. Ett av forbedringstiltakene det tas sikte på, er å gi Nye Veier ansvaret for planlegging og gjennomføring av Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 Høgkasset-Hønefoss (FRE16). På denne måten kan det legges til rette for en tilsvarende dynamikk i jernbanesektoren som det er skapt i veisektoren, mellom Statens vegvesen og Nye Veier.

Nye Veier har, på oppdrag fra departementet, gjort en innledende vurdering av potensialet og risikoen knyttet til å la selskapet ta ansvar for planlegging og gjennomføring av FRE16. Nye Veier anslår at det er mulig å bygge ut FRE16 til en lavere kostnad og med vesentlig forbedret samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Departementet arbeider for tiden med å avklare dette spørsmålet, og vi legger til grunn at Jernbanedirektoratet samarbeider godt med Nye Veier i forbindelse med dette. Vi viser i denne sammenhengen til fellesbestillingen som departementet sendte ut til Nye Veier AS, Jernbanedirektoratet, Bane NOR og Statens vegvesen 24. mars 2021.

Samferdselsdepartementet ber Jernbanedirektoratet innrette sin virksomhet i tråd med prinsippene omtalt i Meld. St. 20 (2020-2021). Departementet vil følge opp hvordan Jernbanedirektoratet innrettet sin virksomhet i lys av de nye rammevilkårene i den ordinære etatsstyringen.

Med hilsen

Cecilie Taule Fjordbakk (e.f.)
avdelingsdirektør

Anders Gram Giskemo
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Riksrevisjonen