



## Premissanalyser – tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt

## Om konsulentteamet

*Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Vi har erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer.*

*DNV GL leverer klassifikasjon, sertifisering og rådgivningstjenester til maritim sektor, olje- og gassektoren og en rekke andre industrisektorer. Vi har et maritimt rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med teknisk og økonomisk utdanning.*

*Inventura er et konsulenthus innen innkjøp- og kostnadsstyring. Vi leverer rådgivningstjenester, operativ bistand og analyser knyttet til innkjøp, kostnadsstyring og utvikling av leverandørrelasjoner.*

## Tiltaksanalysen

*Statens vegvesen har bedt om en analyse av tiltak for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt, som rettes bredest mulig. Analysen gjennomføres oktober 2015 - juli 2016.*

*Oppdraget gjennomføres i tre deler, og starter med premissanalyser, etterfølges av en tiltaksutvikling og avsluttes med en konsekvensanalyse. Oppdraget skal munne ut i anbefalte tiltak som kan gjøres gjeldende for ferjekontrakter som starter fra 2020/2021. Tiltakene skal ha som ambisjon å påvirke utviklingen av ferjemarkedet på lang sikt, fra 2020 og frem mot 2050.*

*Premissanalyser – tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt*

*Rapportnummer 2016-23*

*© Oslo Economics, 5. august 2016*

*Kontaktperson:*

*Ove Skaug Halsos /Partner*

*osh@osloeconomics.no, Tel. +47 415 21 059*

# Innhold

<b>Innledning og sammendrag for alle premissanalysene</b>	<b>5</b>
<b>1. Premissanalyse 1 om etterspørsel og teknologisk utvikling for ferjetjenester frem mot 2050</b>	<b>20</b>
1.1 Innledning etterspørsel og teknologisk utvikling for ferjetjenester frem mot 2050	21
1.2 Utvikling i etterspørselen etter ferjetjenester frem til i dag	22
1.3 Prognose for etterspørsel etter ferjetjenester 2014-2050	24
1.4 Utfordringer og handlingsrom for utvikling i etterspørsel etter ferjetjenester	31
1.5 Konklusjon etterspørsel etter ferjereiser fremover	32
1.7 Teknologisk utvikling for ferjetjenester frem mot 2050	33
1.8 Teknologiområder	38
1.9 Konklusjon teknologisk utvikling	43
1.10 Referanser	44
1.11 Vedlegg	45
<b>2. Premissanalyse 2 om ferjeforvaltningens organisering og behov</b>	<b>46</b>
2.1 Innledning om ferjeforvaltningens organisering og behov	47
2.2 Ferjeforvaltningens oppgaver	47
2.3 Ferjeforvaltningens ressursbruk	59
2.4 Ulike modeller for organisering av innkjøpsiden	64
2.5 Utfordringer og handlingsrom ved ferjeforvaltningens organisering og behov	71
2.6 Referanser	74
<b>3. Premissanalyse 3 om kontraktstrategi</b>	<b>75</b>
3.1 Innledning om studier av kontraktstrategi	76
3.2 Tilnærming til kontraktstrategi	76
3.3 Gjeldende regelverk og rammebetingelser	78
3.4 Innretning og valg av anbudsprosess	81
3.5 Kontraktens innhold og oppfølging	100
3.6 Kontraktstrategi	109
3.7 Utfordringer og handlingsrom - kontraktstrategier	112
<b>4. Premissanalyse 4 om kravspesifikasjon til ferjemateriell</b>	<b>116</b>
4.1 Bakgrunn og metode – premissanalyse om kravspesifikasjoner	117
4.2 Kravspesifikasjonens hensikt og oppbygging	118
4.3 Analyse av kravspesifikasjoner i dagens konkurransegrunnlag	122
4.4 Analyse av dagens ferjeflåte	126
4.5 Kravspesifikasjonens påvirkning	133
4.6 Strategier for økt konkurranse og lavere kostnader	137
4.7 Standardisering og innovasjon	138

4.8	Utfordringer og handlingsrom - kravspesifikasjoner for materiell _____	141
4.9	Referanser, premissanalyse om kravspesifikasjoner _____	145
4.10	Vedlegg til rapport om kravspesifikasjoner Innspill om kravspesifikasjoner fra gjennomførte intervju _____	146
<b>5.</b>	<b>Premissanalyse 5 om leverandørmarkedet innen norsk ferjevirkosmhet _____</b>	<b>148</b>
5.1	Innledning om leverandørmarkedet innen norsk ferjevirkosmhet _____	149
5.2	Oversikt over hvem som har deltatt og vunnet tidligere anbud i norsk ferjesektor 150	
5.3	Etableringshindringer og potensielle leverandører _____	156
5.4	Mulige segmenter i ferjemarkedet _____	160
5.5	Risiko- og ansvarsfordeling - leverandørmarkedet _____	164
5.6	Konkurransesituasjonen _____	173
5.7	Vedlegg – premissanalyse om leverandørmarkedet _____	183
<b>6.</b>	<b>Premissanalyse 6 om finansiering og eierskap av ferjemateriell _____</b>	<b>185</b>
6.1	Innledning om finansiering og eierskap av ferjemateriell _____	186
6.2	Tilnærming til premissanalysen om finansiering og eierskap _____	187
6.3	Kartlegging av modeller og årsaker for valg _____	189
6.4	Oppfatninger om eierskap og modeller i forvaltningen og blant operatørene__	196
6.5	Utfordringer ved ansvaret for ferjene i dagens modell _____	197
6.6	Dele ferjemarkedet i ulike segmenter? _____	205
6.7	Ulike modeller for finansiering og eierskap av materiell _____	208
6.8	Utfordringer og handlingsrom – premissanalyse om finansiering og eierskap av materiell _____	216
<b>7.</b>	<b>Kostnads- og inntektsutvikling i ferjedriften _____</b>	<b>218</b>
7.1	Innledning om kostnads- og inntektsutvikling i ferjedriften _____	219
7.2	Metode for gjennomføring av kostnadsanalysen _____	220
7.3	Kostnadsøkning fra periode 1 til periode 2 _____	224
7.4	Kostnadsanalyse av 22 ferjesamband – sambandsvis tilnærming _____	228
7.5	Årsaker til kostnadsøkningen _____	229
7.6	Konklusjon fra kostnadsanalysen _____	239
7.7	Inntektsanalyse – en overordnet analyse av inntektsutviklingen i ferjemarkedet_	240
7.8	Oppsummert betydning for tilskudd til ferjedrift _____	246
7.9	Vedlegg _____	247
<b>8.</b>	<b>Oversikt over ferjesamband i Norge _____</b>	<b>256</b>
8.1	Datakilder _____	256

# Innledning og sammendrag for alle premissanalysene

## Om oppdraget

Statens vegvesen er oppdragsgiver for «Tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt» som utføres av Oslo Economics, Inventura og DNV GL.

Formålet med tiltaksanalysen er å få utredet tiltak som på best mulig måte kan bidra til oppnåelse av samfunns mål og effektmål som Statens vegvesen har utarbeidet spesifikt for dette oppdraget.

Oppdraget er gjennomført i tre deler. Det starter med premissanalyser og en kostnadsanalyse, etterfølges av en tiltaksutvikling og avsluttes med en konsekvensanalyse. Oppdraget skal munne ut i anbefalte tiltak som kan gjøres gjeldende for ferjekontrakter som starter fra 2020/2021. Tiltakene har som ambisjon å påvirke utviklingen av ferjemarkedet på lang sikt, fra 2020 og frem mot 2050.

Oppdraget er gjennomført i perioden oktober 2015 til mai 2016.

### Premissanalyser

Formålet med premissanalysene har vært å klarlegge hvilke rammebetingelser, forutsetninger, fakta, utfordringer og handlingsrom for alle forhold som danner grunnlag for vurderinger og beslutninger som kan påvirke markedet. Dette gjelder både forhold i dag, og muligheter frem i tid. Premissanalysene inngår i dette dokumentet.

### Kostnadsanalyse

Formålet med kostnadsanalysen er å kartlegge og kvantifisere årsaker til kostnadsendringer i ferjemarkedet frem til i dag. For å belyse samlet effekt for det offentlige tilskudd til ferjedrift, inneholder analysen også en vurdering av faktorer som påvirker inntektene.

### Tiltaksutvikling

Tiltaksutviklingen består av (1) identifisering av ulike potensielle tiltak som kan bidra til måloppnåelse, og (2) grovsortering av et håndterbart antall tiltak som analyseres nærmere.

Tiltaksutviklingen knyttes opp mot målene Statens vegvesen har satt for samfunnsøkonomisk lønnsomhet, nasjonale mål for transportpolitikken, velfungerende marked for kjøp av ferjetjenester samt kostnadseffektive, miljøvennlige, sikre og pålitelige ferjetjenester. Tiltaksutviklingen er gjengitt i dokumentet Tiltaksanalyse og konsekvensanalyse (Oslo Economics, 2016).

### Konsekvensanalyse

Konsekvensanalysen tar for seg de prioriterte tiltakene fra tiltaksutviklingsprosessen. Analysen innebærer en systematisk vurdering av alle relevante fordeler og ulemper som tiltakene vil føre til, både prissatte og ikke-prissatte effekter, og resulterer i en vurdering av tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet og bidrag til oppnåelse av målsetningene om helhetlige transportsystemer. Konsekvensanalysen er gjengitt i dokumentet Tiltaksanalyse og konsekvensanalyse (Oslo Economics, 2016).

Resten av dette kapitlet tar for seg:

- Bakgrunn og mål for Statens vegvesens oppdrag
- Nærmere om innholdet i premissanalysene
- De mest sentrale utfordringene identifisert i premissanalysene
- Oppsummering av de enkelte premissanalysene.

## Bakgrunn og mål for oppdraget

Samferdselsdepartementet sendte 4. oktober 2014 ut ei pressemelding om at det «Ønsker reduserte kostnader i ferjedrifta». Samferdselsministeren uttalte: «Drifta av riksveg- og fylkesvegferjene er inne i ei utvikling med sterk trafikkauke og vekst i kostnadene, samtidig som det blir meldt om behov for å auke løyvingane til offentleg kjøp av ferjetenester. Utviklinga gjer det nødvendig å få frem nærmare opplysningar og vurderingar for å gjennomføre tiltak for meir effektiv drift og meir effektiv bruk av offentlege midlar til kjøp av ferjetenester.»

Ifølge meldinga skulle Vegdirektoratet vurdere:

- Kva for forhold som særleg fører til kostnadsvekst i ferjedrifta
- Om sjølve utforminga av anbudsordninga bidrar til kostnadsvekst og om det er mogleg og få til endringar i utforminga, med sikte på reduserte kostnader
- Bør ei anna organisering vurderast for offentleg kjøp av transporttenester i ferjesamband på riks- og fylkesvegnettet?
- Er det mogleg å styrkje Statens vegvesen si rolle som kjøpar av transporttenester i ferjemarknaden?
- Korleis har konkurransesituasjonen utvikla seg? Er det mogleg å ta grep for å betre konkurransesituasjonen?

Departementets bestilling ble besvart av Vegdirektoratet 2. desember 2014, der de anbefalte:

### «Organisering av kjøp av ferjetjenester

På bakgrunn av gjennomgangen av organisering av kjøp av ferjetjenester i Norge anbefaler Statens

vegvesen en sentral modell for kjøp av ferjetjenester. Vi mener at en felles innkjøper er den løsningen som på en best måte sikrer det offentliges interesser ved kjøp av ferjetjenester. Statens vegvesen vil gjerne ha dialog med Samferdselsdepartementet om dette.

#### Tiltak for økt konkurranse

I samsvar med Prop. 1 S (2014-2015) vil Statens vegvesen legge til rette for økt konkurranse gjennom å sikre balansert risikofordeling mellom tilbydere og oppdragsgiver, med ulike tiltak på kort og lang sikt:

- Statens vegvesen anbefaler at samband som er oversendt Samferdselsdepartementet for godkjenning lyses ut uten videre utredninger (av tiltak for å øke konkurranse) for å unngå for kort tid mellom utlysning og kontraktsoppstart. For disse sambandene er det gjort vurderinger knyttet til risikofordeling, kontraktsvarighet, sambandspakker og standardisering av fartøystørrelser.
- For samband som enda ikke er oversendt departementet anbefaler Statens vegvesen at det påstartede utredningsarbeidet i forhold til risikofordeling, kontraktsvarighet, sambandspakker, og standardisering av fartøystørrelser, videreføres og implementeres ved utlysning av disse sambandene. Videre bør det også løpende vurderes om det skal gjennomføres markedsrettede tiltak for å få inn nye aktører på det norske ferjemarkedet.
- Statens vegvesen ønsker i løpet av kort tid å lyse ut flere utredningsoppdrag knyttet til tiltak for å sikre konkurranse på lang sikt. Målsetningen er å presenteres de første resultatene i neste års statsbudsjett.)

Dette prosjektet er dermed en oppfølging av Statens vegvesens brev av 2. desember 2014.

Statens vegvesen har utarbeidet samfunns mål og effektmål spesifikt for dette oppdraget.

#### **Samfunns mål**

Følgende samfunns mål uttrykker den virkning som tiltaksanalysen, etter implementering av tiltak, skal gi i et samfunns perspektiv.

*«Etablere et langsiktig og bærekraftig grunnlag for samfunnsøkonomisk lønnsom drift av alle ferjesamband, som sikrer et helhetlig transportsystem som kan ivareta nasjonale mål for transportpolitikken.»*

Det nasjonale målet for transportpolitikken i Norge er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.

#### **Effektmål**

Følgende mål uttrykker den virkning Oppdragsgiver ønsker tiltaksanalysen, etter implementering av tiltak,

skal gi for enheter eller organisasjoner som blir satt til å forvalte ferjesambandene på samfunnets vegne.

*«Legge til rette for et velfungerende marked som sikrer at ytelser knyttet til drift av ferjesamband kan anskaffes og leveres i henhold til krav til kostnader, fremkommelighet, sikkerhet, miljø og universell utforming i samsvar med samfunnets behov.»*

Følgende mål uttrykker den virkning Oppdragsgiver ønsker tiltaksanalysen, etter implementering av tiltak, skal gi for enheter eller organisasjoner som yter tjenester til drift av ferjesambandene.

*«Legge til rette for miljøvennlig og pålitelig drift av ferjesamband, som gir grunnlag for god avkastning på investert kapital, attraktive arbeidsplasser og gode relasjoner til både ferjetrafikantene og Oppdragsgiver.»*

Følgende mål uttrykker den virkning Oppdragsgiver ønsker tiltaksanalysen, etter implementering av tiltak, skal gi for trafikantene som bruker ferjesambandene.

*«Legge til rette for sikker og pålitelig drift av ferjesamband, som sikrer et helhetlig transportsystem uten skader og uakseptable kostnader, heft og ulemper.»*

Når premissanalysene skal undersøke utfordringer, er det derfor nødvendig å prøve å avdekke de viktigste forholdene som kan bidra til redusert måloppnåelse. Derne vil en undersøkelse av handlingsrommet prøve å avdekke de viktigste forholdene som kan bidra til økt måloppnåelse.

Et annet perspektiv i premissanalysene er å se på utfordringer og behov knyttet til effektivitet i verdikjeden i ferjemarkedet, det vil si de aktivitetene som ferjeforvaltningen og forvaltningens leverandører gjennomfører for å levere ferjetjenester til samfunnet. Se mer om verdikjedeperspektivet i kapittel 0.

#### **Innholdet i premissanalysene og kostnadsanalysen**

Denne rapporten presenterer de seks premissanalysene som er utarbeidet i prosjektets første del, samt kostnadsanalysen. Premissanalysene skal ifølge oppdraget være grundige og etterprøvbare analyser av alle premisser for det norske ferjemarkedet og for virksomheten til aktørene i dette markedet.

Følgende analyser inngår:

- Premissanalyse 1 er delt i to, der del 1 omhandler etterspørsel i ferjemarkedet frem mot 2050 og del 2 omhandler teknologisk utvikling mot 2050
- Premissanalyse 2 omhandler ferjeforvaltningens organisering og behov

- Premissanalyse 3 omhandler kontraktstrategier i ferjemarkedet
- Premissanalyse 4 omhandler kravspesifikasjon for ferjemateriell
- Premissanalyse 5 omhandler leverandørmarkedet innen norsk ferjevirkksomhet
- Premissanalyse 6 omhandler finansiering og eierskap av ferjemateriell
- Kostnadsanalyse som omhandler kostnads- og inntektsutvikling i ferjedriften

Oslo Economics har hatt hovedansvaret for utarbeidelse av premissanalyse 1 (del 1), premissanalyse 2, premissanalyse 5, premissanalyse 6 og kostnadsanalysen. Inventura har hatt hovedansvaret for premissanalyse 3. DNV GL har hatt hovedansvaret for utarbeidelse av premissanalyse 1 (del 2) og premissanalyse 4.

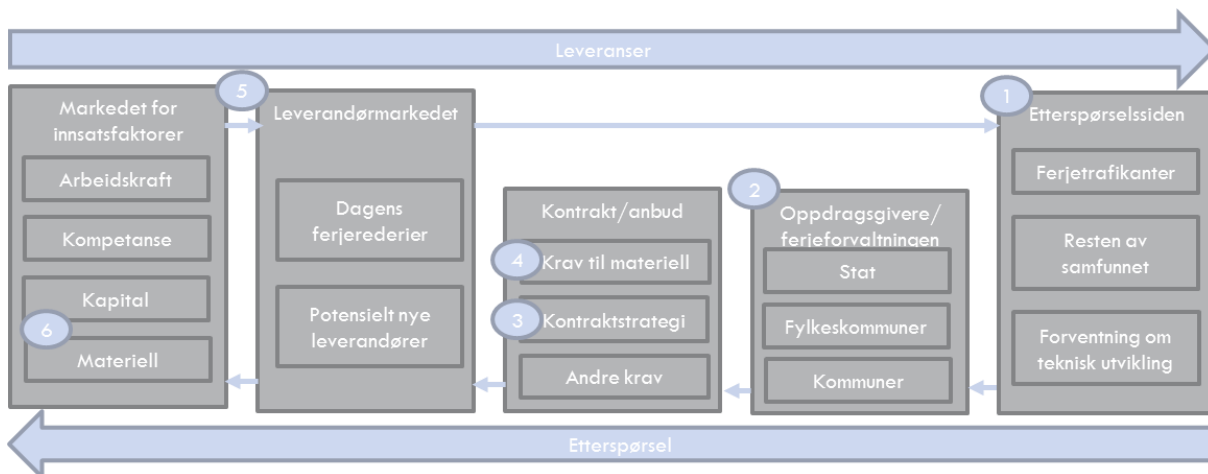
Premissanalysene og kostnadsanalysen er basert på et spekter av metoder, herunder scenarioanalyser, dokumentstudier, intervjuer, workshops og egne

faglige vurderinger. Prosjektgruppa er satt sammen av konsulenter fra ulike selskaper, og med ulik faglig bakgrunn. Det er naturlig at dette gjenspeiler seg i en variasjon i den metodiske tilnærmingen og presentasjonsformen. Å benytte ulike innfallsvinkler i et prosjekt som favner bredt vil vanligvis være en fordel fordi man i større grad kan utfordre hverandres vurderinger og etablerte oppfatninger. Dette øker sannsynligheten for å ende opp med anbefalinger som tar opp i seg kompleksiteten i både ferjedriften og det forvaltningsmessige handlingsrommet. Det vil imidlertid gå på bekostning av hensynet til lik vektlegging mellom faktapresentasjon og analyse, en enhetlig presentasjon av premissanalysene, samt underliggende faktagrunnlag og vurdering av årsakssammenhenger.

De mest sentrale utfordringene i premissanalysene

Premissanalysene dekker ulike deler av verdikjeden for ferjemarkedet, vist i Figur i.

**Figur i Verdikjede, innenriks ferjemarked**



**Forklaring:** I verdikjeden går leveransene mot høyre, mens etterspørselen går mot venstre

Tallene i figuren viser til temaene som premissanalysen omfatter:

1. Teknologisk utvikling og etterspørsel for ferjetjenester frem mot 2050
2. Ferjeforvaltningens organisering og behov
3. Kontraktstrategi – studier
4. Kravspesifikasjoner – materiell
5. Analyse av leverandørmarkedet, inkl. markedet for innsatsfaktorer
6. Finansiering og eierskap av materiell

I arbeidet med premissanalysene har vi avdekket en rekke utfordringer som kan påvirke måloppnåelsen i det norske ferjemarkedet. Det er noen utfordringer vi er sikrere på enn andre at har en dokumentert årsakssammenheng med redusert måloppnåelse og ineffektivitet i verdikjeden.

Vi vil her gjøre en vurdering av de viktigste forholdene som påvirker velfungerende markeder, kostnadseffektivitet og samfunnsøkonomisk effektivitet.

#### **Velfungerende markeder**

I effektmålet for forvalter går det frem at man ønsker at tiltaksanalysen skal bidra til velfungerende markeder. I verdikjeden knytter dette seg til leverandørmarkedet og markedet for innsatsfaktorer. En vurdering av om det er velfungerende markeder er gjort i premissanalyse 5, som viser at det har blitt færre tilbydere de siste årene og at det nesten ikke har vært nyetableringer.

Dette gir en bekymring for svekket konkurranse i leverandørmarkedet, som delvis skyldes at det faktisk er få leverandører. Vi vurderer likevel at det er forhold ved kjøpet av ferjetjenester som gjør at

mulighetene for nye aktører i markedet er unødvendig begrenset:

- Mangel på god nok tid mellom utlysning av konkurranse og tilbudsfrist.
- Overlappende vedståelsesfrister ved samtidige utlysninger.
- Kravspesifikasjonene er komplekse og tilpasset det enkelte samband, med kostnadskrevende krav til reservefartøy

#### **Kostnadseffektivitet**

At tjenester kan leveres i henhold til krav til kostnader er også en virkning Statens vegvesen ønsker at tiltaksanalysen skal bidra til, jf. effektmål for forvalter. Krav til kostnader kan både bety hvor stor den totale ressursbruken er og kostnadseffektiviteten, det vil si kostnader for en gitt mengde tjenesteproduksjon. I verdikjeden knytter også dette seg til leverandørmarkedet og markedet for innsatsfaktorer. Vi ser i denne omgang på kostnadseffektivitet, som etter vår vurdering i unødvendig grad kan trekkes ned av:

- Fare for svekket konkurranse, jf. omtalene av velfungerende markeder over.
- Mangel på god nok tid mellom utlysning av konkurranse og kontraktsoppstart.
- Kravspesifikasjonene er komplekse og har kostnadskrevende krav til reserveferjer.

#### **Samfunnsøkonomisk effektivitet**

I samfunnsmålet er samfunnsøkonomi nevnt og i effektmål for forvalter inngår det et mål om at tjenesteleveranser i henhold til krav til kostnader, fremkommelighet, sikkerhet, miljø og universell utforming er i samsvar med samfunnets behov. I verdikjeden knytter dette seg til hvordan samfunnets etterspørsel etter ferjetjenester blir møtt. Vi oppfatter at samfunnsøkonomisk effektivitet betyr at forholdet mellom ressursbruk (kostnader) og ytelse (fremkommelighet, sikkerhet, miljø og universell utforming) er optimal.

Samfunnsøkonomisk effektivitet er i transportsektoren mer enn kostnadseffektivitet. En viktig form for nytte er tidsgevinster for de reisende. utfordringer med samfunnsøkonomisk lønnsomhet i transportsektoren er behandlet i NOU 2015: 1, kap. 18, der det konkluderes med at vi kunne fått vesentlig mer ut av ressursene ved bedre prioriteringer, og at beslutningsstrukturen i sektoren bør endres slik at valg av prosjekter i større grad gjøres ut fra helhetlige samfunnshensyn, og ikke som utfallet av interessene til enkeltaktører. Vår vurdering er at dette gjelder for ferjetjenestene på lik linje med andre deler av

transportsektoren, jf. følgende forhold fra premissanalysene:

- Det har vært høy vekst i budsjettene for kjøp av ferjetjenester for staten og fylkeskommunene.
- Krav til tjenestene med hensyn til fremkommelighet, sikkerhet, miljø og universell utforming reduseres nesten aldri.
- Det stilles spesifikke krav til miljø i ferjedriften i stedet for å benytte generelle virkemidler for å oppnå miljøpolitiske mål.

#### **Andre forhold ved måloppnåelsen**

Vår vurdering er at premissanalysene ikke avdekker forhold som i vesentlig grad reduserer måloppnåelsen ved andre elementer i de definerte målene, enn det som er nevnt under velfungerende markeder, kostnadseffektivitet og samfunnsøkonomisk effektivitet.

#### **Handlingsrom**

Vi vil behandle disse utfordringene, og se hvilke tiltak i premissanalysenes identifiserte handlingsrom som kan svare på utfordringene i tiltaksutviklingen. Se Tiltaksanalyse og konsekvensanalyse (Oslo Economics, 2016).

#### **Sammendrag – premissanalyse om etterspørsel og teknologisk utvikling for ferjetjenester frem mot 2050**

Analysen består av to deler. Del 1 ser på hva man kan forvente av utvikling i etterspørsel i markedet (trafikanternes etterspørsel), noe som blant annet har betydning for hvor attraktivt markedet er for potensielt nye leverandører. Del 2 av analysen ser på utsiktene for teknologisk utvikling fordi dette vil ha betydning for hva samfunnet vil forvente av ferjedriften, med hensyn til miljø, sikkerhet, frekvens og komfort.

#### **Del 1 etterspørsel**

Norske ferjer fraktet ca. 19 millioner kjøretøy (inkludert sjåfør) og omtrent like mange passasjerer i 2015<sup>1</sup>. Trafikken fordelte seg på ca. 130 samband, som trafikkeres av totalt i overkant av 250 ferjer. Den samlede omsetningen var ca. 5 milliarder<sup>2</sup>, hvorav tilskudd fra det offentlige utgjorde rundt halvparten.

Prognosene for etterspørselsutviklingen frem mot 2050 påvirkes av to hovedforhold. Det ene er befolknings- og næringsutvikling i områdene der det er ferjer. Det andre er planer for ferjeavløsning.

Prognoser for trafikkutvikling tilsier et økt transportbehov frem mot 2050. Dette peker i retning av at det vil bli en økt etterspørsel etter ferjer. Planer for ferjeavløsning, altså at ferjer erstattes med bro eller tunnel, peker i motsatt retning. For flertallet av

<sup>1</sup> Ferjedatabanken, årsvariasjon 2015.

<sup>2</sup> Omsetningstall er fra 2014, inkluderer også noe hurtigbåtvirksomhet.



ferjesambandene finnes det imidlertid ikke konkrete planer for ferjeavløsning, og det vil ta lang tid før alle vegprosjektene som er planlagt ferdigstilles.

En samlet vurdering tilsier økt etterspørsel etter ferjetjenester på mellomlang sikt (5-15 år), når vi ser på antall trafikanter. På lang sikt (15-30 år) kan det tenkes en viss nedgang i etterspørselen sammenlignet med i dag. Det vil i alle tilfeller være behov for et betydelig ferjetilbud i uoverskuelig tid.

Ferjeavløsningsprosjektene er på strekninger med stor trafikk. Det tilsier at etterspørsel etter ferjemateriell med stor kapasitet vil avta på lang sikt, mens etterspørsel etter ferjemateriell med lavere kapasitet derimot vil øke.

## Del 2 teknologisk utvikling

Ferjeteknologien forventes å utvikle seg på flere områder frem mot 2050, blant annet alternative drivstoff, skipsdesign, digitale løsninger og materiell. Ny teknologi forventes å gi bedre miljø, økt kvalitet og sikkerhet.

### Identifiserte hovedutfordringer i premissanalysen om etterspørsel og teknologisk utvikling

- Det er uheldig hvis det hersker en oppfatning blant aktuelle og potensielle leverandører av ferjetjenester at markedet vil forsvinne på sikt på grunn av ferjeavløsningsprosjekter. En slik fremtidsoppfatning samsvarer ikke med virkeligheten og kan hindre etableringer i markedet, føre til at lønnsomme investeringer ikke gjennomføres og motvirke innovasjon.
- Det er en utfordring at det er usikkerhet om mange ferjeavløsningsprosjekter. Dette gjør det vanskelig for ferjeforvaltningen og markedsaktørene å planlegge for fremtiden.
- Usikkerhet om oppdragsgivers og samfunnets krav til teknologi i fremtidige utlysninger skaper uforutsigbarhet for rederiene, og medfører økt risiko og dermed økte kostnader.

### Sammendrag – premissanalyse om ferjeforvaltningens organisering og behov

Denne premissanalysen tar for seg ferjeforvaltningens organisering og behov. Med ferjeforvaltningen mener vi offentlige myndighetsorganer som har ansvar for ferjesamband i vegnettet og offentlige myndighetsorganer som er innkjøpere av ferjetjenester.

#### Ansvar for ferjetjenestene

Norske innenriksferjer anses som en del av vegen, og forvaltningsansvaret for ferjedriften ligger derfor hos vegeier. Staten ved Statens vegvesen har ansvaret for ferjedrift på riksvegene, fylkeskommunene har

ansvaret for ferjedrift på fylkesvegene og kommunene har ansvaret for ferjedrift på kommunale veger. I vår analyse har vi ikke sett på forvaltningen av kommunale ferjesamband, som utgjør en svært liten del av den samlede ferjetrafikken (både målt i antall passasjerer/kjøretøy og omsetning).

Driften av ferjer som opererer på norske veger er nesten utelukkende konkurranseutsatt, det vil si at ferjedriften kjøpes inn fra leverandører i privat sektor. Kjøpene skjer gjennom kontrakter der det er avtalt et bestemt ferjetilbud på ett eller flere samband over en tidsperiode som ofte er 8-10 år. En viktig oppgave for ferjeforvaltningen er derfor å planlegge, gjennomføre og følge opp kjøp av ferjetjenester.

Det operative kjøpet av ferjetjenester er spredt på Statens vegvesens regioner og flere fylkeskommuner. Noen fylkeskommuner har overlatt hele eller deler av kjøpet av fylkesvegtjenester til en av Statens vegvesens regioner, mens andre gjør alt selv.

Det har blitt gjennomført i underkant av 80 anskaffelser av ferjetjenester fra 2004 og frem til i dag. Det utgjør i gjennomsnitt ca. 7 anskaffelser i året. Noen ferjesamband er i inne i andre kontraktsperiode, og per januar 2016 driftes omtrent 50 ferjekontrakter parallelt.

I dag skjer kjøp av riks- og fylkesvegferjer i 11 innkjøpsenheter. Det betyr at hver innkjøpsenhet har gjennomført ca. 0,5 anskaffelser i året i snitt<sup>3</sup>. Det er relativt mange innkjøpsenheter. Desentralt innkjøp av ferjetjenester kan gjøre at lokale behov blir ivarettatt, det blir nærhet mellom bestiller og betaler, og det blir enklere for innkjøper med anskaffelse og oppfølging av ferjekontraktene. Relativt mange innkjøpsenheter kan imidlertid gi utfordringer for standardisering av materiell, koordinering av kontrakter og kontraktsoppfølging, koordinering av utlysningstidspunkt og vedståelsesfrister, og fare for spredt kompetanse.

#### Begrepet ferjeforvaltning

Ved analyse av ferjeforvaltningen kan vi skille mellom generelle oppgaver i ferjeforvaltningen, og spesifikke oppgaver ved kjøp av ferjetjenester. Begrepet «ferjeforvaltning» er mer overordnet og viser til alle sider ved det offentlig kjøpte ferjetransporttilbudet. Begrepet «kjøp av ferjetjenester» er derimot fokusert på grensesnittet mellom ferjeforvaltningen og operatørene. Kort fortalt er det slik at først må ferjeforvaltningen bestemme hvilket ferjetilbud man vil ha og hvem som skal få ansvaret for å levere ulike deler av det. Dette inkluderer hva man vil gjøre selv og hva man vil sette ut til private operatører. Når man har bestemt hvilke oppgaver som settes ut må disse

<sup>3</sup> I tillegg kommer anskaffelser av øvrige typer kollektivtransport (hurtigbåt, buss mv.).

oppgavene kjøpes. I premissanalysen gjennomgår vi oppgaver både for ferjeforvaltningen og kjøp av ferjetjenester.

#### **Faser ved kjøp av ferjetjenester**

Det er vanlig å dele det spesifikke kjøpet av ferjetjenester inn tre faser:

- Forberedelsesfase/planleggingsfase: Før utlysning
- Konkurransgjennomføringsfase: Fra utlysning til kontraktsgjennomføring
- Gjennomføringsfase/kontraktoppfølging: Fra kontraktsgjennomføring og ut avtaleperioden

Vår gjennomgang viser at god nok tid i konkurransegjennomføringsfasen er en dokumentert utfordring i ferjeforvaltningen. Det har vært en målsetning i ferjeforvaltningen at utlysning av ferjeand bud skal skje minst tre år før oppstart, for å gi tilstrekkelig tid til rederiene for bygging av nytt materiell for derigjennom å styrke konkurransen. Gjennomgående har vi observert at anbudene sjelden lyses ut tre år eller mer før oppstart.

#### **Samarbeid mellom innkjøpere**

Det finnes flere arenaer hvor de ulike aktørene på innkjøpersiden samles til dialog, utveksler kompetanse og erfaringer, og jobber mot en mer enhetlig innkjøperside. Dette inkluderer bransjeforum for ferjedriften, ferjekonferansen, Båt- og ferjeforum, felles kontraktsmalgruppe, driftsmøter og møter ved sams vegadministrasjon. Fylkeskommunene har gjennom mange år koordinert sin aktivitet i Samferdselssjefskollegiet og gjennom Kollektivtrafikkforeningen, der det utveksles erfaringer og kontrakter/prosesser forbedres løpende.

Når det gjelder utveksling av kompetanse og erfaringer, har vi identifisert en utfordring ved felles datafangst. Det finnes mye data og kunnskap om ferjedriften og ferjemarkedet, men ferjedriften er kompleks og det er vanskelig å få en systematisk oversikt over datagrunnlaget. Felles fangst av data og felles rutiner for analyser og rapportering kan bidra til enklere gjennomføring av strategisk arbeid og overordnet styring av kjøpet av ferjetjenester.

#### **Ferjeforvaltningens ressursbruk**

Våre anslag er ca. 29 årsverk i ferjeforvaltningen til sammen. I tillegg bruker ferjeforvaltningen anslagsvis halvparten av dette fra andre enheter i staten og fylkeskommunene (f.eks. bru og ferjekai, økonomi/strategi, miljø/sikkerhet/universell utforming, ledelse, anskaffelser og juridisk) og ressurser kjøpt fra eksterne kompetansemiljøer. Beregningene er gjort på grunnlag av innspill fra ferjeforvaltningen, men vår vurdering er at det likevel er usikkerhet om tallene. Den administrative ressursbruken er et internt anliggende i de enkelte organisasjonshetene.

Ferjeforvaltningen kjøpte riksvegferjetjenester for 713 mill. 2016-kr og fylkesvegferjetjenester for 2167 mill. 2016-kr i 2015. Kjøpet av riksvegferjetjenester har økt med 36 pst. fra 2010 målt i faste priser, mens kjøpet av fylkesvegferjetjenester ser ut til å ha økt mindre. Dette har ikke nødvendigvis sammenheng med om staten eller fylkeskommunene er oppdragsgiver, siden Statens vegvesen har en aktiv rolle i å gjennomføre innkjøp på mange fylkesvegferjesamband, og sto for mange av anskaffelsene hvor fylkene fikk oppfølgingsansvaret etter forvaltningsreformen, hvorav flere kontrakter varte inn på 2010-tallet. Tallgrunnlaget for kjøp av fylkesvegferjetjenester er også mer usikkert enn kjøp av riksvegferjetjenester. Årsaken til at det har vært en større kostnadsvekst i riksvegferjedriften enn i fylkesvegferjedriften kan være at førstnevnte i større grad har hatt en innfasing av andre- og tredjegerasjonskontrakter. Andre årsaker kan være økning i rutetilbudet og større trafikkvekst på riksvegferjesamband.

Vi har vurdert om det er en utfordring med forvaltningens evne til å håndtere økte kostnader. Vår vurdering er at det ikke er grunnlag for å si at staten er bedre egnet til å bære utgiftene til kjøp av ferjetjenester enn fylkeskommunene, eller at ferjeforvaltningen har problemer med å håndtere økte kostnader. Vi er likevel bekymret for den observerte kostnadsveksten, særlig ved kjøp av riksvegferjetjenester, og vil derfor anbefale å vurdere tiltak for å få en mer helhetlig styring av utgiftene til ferjedrift.

#### **Alternative modeller for organisering**

I premissanalysen har vi undersøkt ulike modeller for innkjøp av ferjetjenester. I undersøkelsen inngår det en gjennomgang av ferjeforvaltningens organisering i andre land, en gjennomgang av mulig beste praksis for organisering av en innkjøpsorganisering, og til sist identifisering og innledende vurderinger av noen ulike modeller for sentralisert, desentralisert og blandet innkjøp av ferjetjenester.

#### **Utfordringer og handlingsrom**

De viktigste utfordringene vi har identifisert ved ferjeforvaltningens organisering og behov er gjengitt under. Utfordringene er knyttet opp mot samfunns målet og effektmålene, som er definert av Statens vegvesen for tiltaksanalysen.

Utfordringene er:

- Mangel på god nok tid mellom utlysning av konkurranse, tilbudsfrist og kontraktoppstart gir færre tilbud og fare for høyere driftskostnader
- Relativt mange innkjøpsenheter gjør det vanskeligere å få til standardisering av materiell, kontrakter og kontraktoppfølging, koordinering

av utlysningstidspunkt og vedståelsesfrister, samt samlet kompetansebygging

- Begrensede systemer for felles datafangst gjør det mer tungvint å styre ferjeforvaltningen
- Utgiftene til kjøp av ferjetjenester har økt relativt mye, særlig på riksvegferjesambandene

Premissanalysen om ferjeforvaltningen har identifisert følgende handlingsrom, i tillegg til omorganisering av ferjeforvaltningen, som mest aktuelt for å svare på nevnte utfordringer:

- Digitalisering av ferjeforvaltningens arbeid: Felles datafangst og digitalisering av all relevant styringsdata i ferjeforvaltningen i et IKT-verktøy.
- Kontinuerlig forbedring av ferjeforvaltningen: Bruk av styringsindikatorer og prioritering av ressursbruk, herunder at Statens vegvesen følger eget kvalitetssystem.
- Tiltak rettet mot publikum: Prioritere ressursbruken og påvirke etterspørselen ved å i større grad justere tilbudet til publikum og takster.

#### **Sammendrag – premissanalyse om studier av kontraktstrategi**

Premissanalysen om kontraktstrategi skal klarlegge overordnede forretningsmessige føringer, regelverksbetingede føringer eller andre generelle føringer for ferjeforvaltningens måte å gjennomføre kontraktsløp på.

En kontraktstrategi for en anskaffelse skal beskrive hvordan oppdragsgiveren samlet sett skal oppnå sine mål på en best mulig måte. Oppdragsgivers valg av kontraktstrategi gir føringene for hvordan man tilnærmer seg markedet ved anskaffelse av ferjetjenester. Valgene skal sikre hensiktsmessig konkurranse i utvelgelses-/tildelingsfasen.

Kontraktstrategi ved anskaffelse av ferjetjenester kan omfatte strategier på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Kritiske enkeltvurderingen for kontraktstrategi er:

- Kontraktstruktur
- Kontraktslengde
- Kontraktstype
- Kompensasjonsformat
- Kontraktens kritikalitet
- Insentiver og sikringsmekanismer
- Kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
- Kontraktstrategi som premiss er ett av områdene som Statens vegvesen/oppdragsgivere har direkte innflytelse på og vil kunne ha stor betydning for hvordan markedet utvikler seg i fremtiden.

Premissanalysen om kontraktstrategi vurderer *Gjeldende regelverk og rammebetingelser, Innretning og*

*valg av anbudsprosess og Kontraktens innhold og oppfølging, herunder også spesifikasjoner.*

Flere elementer som inngår i kontraktstrategi er også utredet av de øvrige premissanalysene, herunder forhold i markedet, forhold hos oppdragsgiver og kravspesifikasjoner.

#### **Anskaffelsesregelverket**

Anskaffelse av ferjetjenester må til enhver tid følge gjeldende anskaffelsesregelverk som setter premissene for hvordan ferjeforvaltningen kan gjennomføre anskaffelser av ferjetjenester og setter føringene for oppdragsgivernes handlingsrom. Hvilke anskaffelsesregelverk som er gjeldende for den enkelte ferjekontrakt bestemmes av kontraktens kompensasjonsform (tjenestekjøp (brutto) eller tjenestekonsesjon (netto)). Anskaffelsesregelverket, både dagens og kommende, gir et handlingsrom til å velge mellom ulike innretninger i fremtidige kjøp av ferjetjenester, avhengig av oppdragsgivers behov.

#### **Kontraktvarighet**

Statens vegvesen har et kvalitetssystem for kjøp av ferjetjenester som anbefaler en kontraktvarighet på 8 til 10 år og majoriteten av kontraktene som er inngått er så lange. Det er gitt innspill, som vi slutter oss til, på at det er utfordrende å ha lange kontrakter dersom det oppstår behov for endringer i behovet. Det er derfor viktig at det legges ned et grundig forarbeid i forkant av utlysningen slik at f.eks. kvaliteten på fremtidig trafikkgrunnlag med større sannsynlighet kan treffe faktisk utvikling, samt at nye krav til materiell fanges opp slik at det reduserer operatørens risiko ved å delta i konkurranse med nybygg.

#### **Tid i anskaffelsesprosessen og utlysningstidspunkt**

Tidsforløpet i anskaffelsesprosessen kan deles i tre deler perioder som har betydning; tid fra utlysning til tilbudsfrist, tid fra utlysning til kontraktstart og tid fra kontraktsignering til kontraktstart.

Inngåtte kontrakter har i snitt vært utlyst 1 år og 11 måneder før kontraktsoppstart. Dette er kortere enn kvalitetssystemets anbefaling på tre år (anbefalt dersom det er ønskelig med nybygg). Korte tidsfrister oppleves som en utfordring av operatørsiden som påvirker kvaliteten på deres tilbudsarbeid, særlig ved innhenting av priser på nytt materiell. Sett i sammenheng med lav koordinering av utlysninger, påvirker dette operatørsidens arbeidsmengde. Det ville vært en fordel for konkurransesituasjonen om de potensielle tilbyderne hadde tilstrekkelig tid til å kunne levere sitt «beste tilbud». Varigheten av inngåtte kontrakter setter premisser for når utlysningstidspunkt av kommende kontrakter vil skje. Mange kontrakter avsluttes i samme tidsperiode, og fremover forventer vi en opphopning av utlysninger.

Gjennom koordinering kan dette motvirkes av oppdragsgiverne.

### **Prosedyrevalg og tildeling av kontrakt**

Ferjeforvaltningen har gjennomført kjøp av ferjetjenester i all hovedsak etter åpent anbud. Regelverket åpner for friere valg av prosedyre. Valg av prosedyre bør vurderes innkjøpsfaglig i forhold til hva som vil gi en mest mulig effektiv anskaffelse i hvert konkrete tilfelle, innenfor regelverket.

De enkelte anskaffelsesprosedyrene stiller ulike krav til kompetanse hos oppdragsgiver. Økt bruk av konkurranse med forhandlinger eller konkurransepreget dialog medfører vanligvis at oppdragsgiversiden må tilegne seg eller leie inn mer kompetanse og/eller kapasitet.

Tildeling av kontrakten skal enten skje på basis av hvilket tilbud som er økonomisk mest fordelaktig eller har lavest pris. De fleste inngåtte kontrakter er tildelt på bakgrunn av laveste pris (51 av i underkant av 80 kontrakter). Der hvor kontrakter er inngått på bakgrunn av det økonomisk mest fordelaktige, er det miljøkriterier som vanligvis tillegges vekt ut over priskriteriet. Operatørene opplever at tildelingskriterier i inngåtte kontrakter er uklare og skaper usikkerhet mht. hva som vektlegges ved tildelingen. Dette gjør det utfordrende å gi best mulige tilbud.

### **Vurdering av foreliggende kontraktstrategier**

Datagrunnlaget på konkrete kontraktstrategier har vært begrenset og prosjektet har kun hatt tilgang til tre kontraktstrategidokumenter som Statens vegvesen har utarbeidet for Møre og Romsdal fylkeskommune og for Samferdselsdepartementet.

Strategien for fylkesvegferjesambandene synes å være tematisk godt dekkende for å planlegge gjennomføringen av anskaffelser. De fleste relevante temaer behandles, herunder kapasitetsoversikter og vurderinger, valg av kontraktsform, anskaffelsesprosedyre, kontraktsperiode, universell utforming, miljø og reservefartøy. Sett fra vårt ståsted er imidlertid vurderingene og begrunnelsene for de enkelte valgene mangelfulle, og til dels fraværende. Eksempel på områder som mangler slike begrunnelser er valg av anskaffelsesprosedyre og tildelingskriterier, og valg av kontraktsperioder. Det begrunnes heller ikke hvorfor de nevnte miljøkravene er satt. Vi vurderer også at valg av kontraktsform kunne vært grundigere behandlet.

Strategidokumentene for riksvegferjesambandene er innholdsmessig litt annerledes enn strategidokumentet for fylkessambandene. Vurderingene for riksvegferjesambandene synes å ha en mer grundig behandling av flere grunnleggende forhold enn fylkessambandene, herunder trafikkgrunnlag,

kapasitetsbehov, åpningstider, behov for reserveferje og liggekai, samt kostnader ved dette. Samtidig er det også her noen temaer som ikke, eller i liten grad behandles i dokumentene, for eksempel valg av anskaffelsesprosedyre, tildelingskriterier, og til dels kontraktsform.

Vi tar forbehold om at avsendere og mottakere av disse kontraktstrategiene kan ha en felles forståelse av de beslutninger som er tatt her, alternativt at det finnes annen dokumentasjon som vurderer disse momentene enn det vi har fått tilgang til. Men som nevnt, sett fra vårt ståsted synes enkelte vurderinger og begrunnelser å være noe mangelfulle.

### **Identifiserte utfordringer knyttet til ferjeforvaltningens kontraktstrategier**

- Vi har ikke funnet at det er brukt en felles nasjonal kontraktstrategi for ferjesektoren, med dette mener vi et felles kontraktsdokument som sådan (inkl. brutto/netto), felles utforming av kravspek, koordinert prosedyrevalg, koordinert tid for oppstart ny kontrakt, koordinerte tilbudsfrister og vedståelsesfrister, pakking samband mm.
- Vårt inntrykk er at det er varierende grad av bevissthet rundt bruk av kontraktstrategi som virkemiddel for måloppnåelse for de enkelte samband.
- Nødvendig og viktig sammenheng mellom kontrakt, kravspesifikasjon og tildelingskriterier virker ikke alltid å være adressert på en god måte.
- Liten grad av utnyttelse av handlingsrom i anskaffelsesregelverket, herunder bruk av forhandlinger og valg av tildelingskriterier

### **Identifiserte handlingsrom knyttet til ferjeforvaltningens kontraktstrategier**

- Utarbeidelse av felles overordnet kontraktstrategi for ferjesektoren – «Nasjonal ferjeplan» - for bedre koordinering av og økt konkurranse i hver anskaffelsesprosess, samt skape teknologiforutsigbarhet.
- I større grad utnytte handlingsrommet i anskaffelsesregelverket for å få bedre samsvar mellom kontraktens gjenstand og valg av anskaffelsesprosedyre, større grad av riktig kvalitet til riktig pris, reduksjon av risiko for konflikt i avtaleoppfølging, avklaring av usikkerhetsmomenter før oppstart av kontrakt og reduserte kostnader for ferjeforvaltningen
- Utarbeide kontraktdokumenter og kravspesifikasjon som er i henhold til beste praksis. Dette kan gi bedre struktur og økt kvalitet og presisjon på enkelte kontraktbestemmelser.

## Sammendrag – premissanalyse om kravspesifikasjoner materiell

Denne premissanalysen gir en oversikt over hvordan krav til ferjemateriellet utformes i konkurransegrunnlagene for kjøp av riksvegferjetjenester v/Statens vegvesen og fylkesvegferjetjenester v/Statens vegvesen og fylkeskommunene, hvilke karakteristika disse kravspesifikasjonene har, og hvordan de påvirker ferjemarkedet.

### Hensikten med kravspesifikasjonene

Hovedhensikten med en kravspesifikasjon er å formidle oppdragsgivers ønsker og forventninger til en tjeneste som ønskes utført slik at dette blir klart forstått av leverandørene.

Man kan generelt sett skille mellom to ulike former for spesifikasjoner:

- (1) Funksjonsspesifikasjon, som beskriver kun funksjonen av den tjenesten man ønsker utført og overlater støtte og underliggende tjenester til tilbyder.
- (2) Detaljert spesifikasjon, hvor alle underliggende tjenester og funksjoner er spesifisert. Hvilken spesifikasjonsform som velges setter føringer for ansvarsfordeling mellom oppdragsgiver og tilbyder.

Kravspesifikasjonene i ferjeandbudene er i dag i hovedsak funksjonskrav, men med detaljerte krav på utvalgte områder. Henvisning til regler og standarder bidrar til detaljering og spesifisering av krav.

### Konkurransegrunnlagets oppbygging

Kravspesifikasjonen i ferjeandbud er gitt i kapittel 4 i konkurransegrunnlagsmalen for kjøp av ferjetjenester. Den setter krav både til ferjetjenesten og til materiellet som benyttes for utførelse av tjenesten.

Spesifikasjonen (kapittel 4.1-4.15, basert på Statens vegvesens mal) beskriver ferjestrekningen, omkringliggende infrastruktur, trafikkgrunnlaget, trafikkinntekter og ferjekajer. Videre settes det krav til ferjemateriell, mannskap, HMS, rutetilbud, billettering samt kontakt med trafikanter og oppdragsgiver. Kapittel 4.7 setter krav til ferjematerialets *kapasitet* med hensyn til mengde, fri adkomst av biler og trailere, samt utforming av passasjerområder som ikke dekkes av forskrifter og regelverk. *Miljøkrav* (kapittel 4.7.14) som er relativt nytt i spesifikasjonene, er meget detaljert beskrevet. Krav til *universell utforming* (kapittel 4.7.12) er også detaljspesifisert.

Henvisninger til *regelverk* og *standarder* er typisk gjort 20-25 gjort forskjellige steder i teksten noe som gjør det vanskelig å få en klar oversikt og forståelse av hvilke regelverk materiellet skal oppfylle.

### Utformingen av kravspesifikasjonene varierer

40 konkurransegrunnlag fra Statens vegvesen og fylkeskommunene er gjennomgått. Gjennomgangen viser at kravspesifikasjoner utarbeidet av noen fylkeskommuner skiller seg fra Statens vegvesens mal i vesentlig grad i form og i varierende grad i innhold. Gjennom detaljerte beskrivelser av trafikkgrunnlaget, kapasitet og overfartstid, samt spesifikke krav til miljø og universell utforming som varierer mellom oppdragsgiverne, blir kravspesifikasjonene sambandsspesifikke, noe som medfører en fare for at ferjene kan bli optimalisert for det enkelte ferjesambandet, og mindre fleksible til å flyttes mellom ulike samband uten ombygninger.

Utviklingen peker etter vår vurdering i retning av at kravspesifikasjonene i betydelig grad blir tilpasset det enkelte samband, og blir mer ulike mellom forskjellige oppdragsgiverne. Dette er en utfordring når man ser på det norske ferjemarkedet som et marked med en samlet flåte. Det er ikke identifisert prosesser for å harmonisere og samordne kravene og overvåke fleksibiliteten av ferjemateriellet over tid.

### Dagens ferjeflåte

Totalt er det i overkant av 250 innenlandsferjer i Norge, hvorav ca. 200 går i riks- eller fylkesvegsamband. Over 60 % av ferjene er mer enn 20 år gamle, og knapt 20 % er over 40 år. De største ferjene har lavere gjennomsnittsalder. 70 % av ferjene befinner seg i fire fylkeskommuner: Nordland, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Hordaland.

21 av ferjene bruker LNG som drivstoff og én ferje er batteridrevet. Disse er i hovedsak 10 år eller yngre. De fleste ferjene har servicehastighet på 10-15 knop. Blant de større ferjene (over 100 PBE) er det flere som har hastighet i området rundt 20 knop.

En analyse er gjennomført for å vurdere fleksibilitet i ferjeflåten for farvannsklasse 2 og D. Dette ble gjort ved å se i hvilken grad en ferje kan erstattes av andre ferjer i Norge i samme størrelse (PBE +10 %) og hastighet (+10 % og +20 %). Analysen viser at omlag 30 % av ferjene har 4 eller færre erstattere blant totalt 156 ferjer i segmentet. Dette antyder en relativt lav fleksibilitet i den samlede flåten for disse farvannsklassene.

Analyser av fleksibilitet for ulike aldersgrupper, viser en svak tendens til at den er lavere for yngre ferjer, men mønsteret er usikkert. 120-bilerssegmentet skiller seg ut med en overvekt av nyere ferjer, og at de har en høyere grad av fleksibilitet basert på kriteriene nevnt ovenfor, noe som kan være et resultat av at man for dette segmentet har hatt relativt standardiserte krav.

Fleksibilitetsanalysene har ikke vurdert faktorer som fremdriftsteknologi, drivstofftype eller energieffektivitet. Analyse av søsterskip viser stort sett korte serier med 2-3 søsterskip. Den største gruppen

av søsterskip består av 6 fartøy fordelt på to rederier.

### **Standardisering og innovasjon**

Funksjonskrav åpner for ulike tekniske løsninger mellom tilbydere og kan derfor bidra til innovasjon.

Detaljkrav, regelkrav og standarder bidrar til standardisering og lik utførelse. Standardisering kan samtidig sette hindringer for innovasjon.

For ferjemarkedet er det viktig at oppdragsgiverne stiller krav som i så liten grad som mulig hindrer fleksibilitet/flyttbarhet i flåten. Økt samordning og standardisering av krav til ferjemateriellet innenfor samme segment og tilhørende infrastruktur er et virkemiddel for å oppnå lave priser på materiellet som følge av serieproduksjon og effektiv drift, og samtidig oppnå fleksibilitet i flåten.

### **Kravspesifikasjonens påvirkning**

Kravspesifikasjonene definerer kravene til ferjetjenestene og materiellet som skal benyttes. De påvirker samfunns- og effektmålene satt for tiltaksanalysen langs to dimensjoner:

1. Ved hvert anbud gis spesifikke krav til tjenesten som skal leveres i kontraktperioden.
2. I et nasjonalt og langsiktig perspektiv vil kravspesifikasjonenes utforming og variasjon i krav avgjøre om ferjemarkedet består av materiell som kan tilbys på flere samband og i flere anbud eller ikke, og dermed i hvilken grad det vil være konkurranse i markedet.

Premissanalysen konkluderer med at aktørene på oppdragsgiversiden opptrer relativt ukoordinert ved utforming av krav og kjøp av tjenester. Den nasjonale, langsiktige og strategiske dimensjonen er derfor i for liten grad dekket.

Mulige strategier for økt konkurranse og lavere kostnader

Premissanalysen har identifisert flere strategier som kan bidra til økt konkurranse og lavere kostnader. Disse dekker standardisering av kravene til materiell på tvers av oppdragsgiverne, etablering av nasjonal ferjestrategi, utvikling av standardiserte ferjeklasser og klassifisering av samband som skal basere seg på slike standarder, samt etablere ikke-konkurransesvidende, åpne samarbeidsprosjekter med leverandørene og deres underleverandører for å utvikle tjenester, standarder, materiell og samspill.

### **Hovedutfordringer og handlingsrom identifisert i denne premissanalysen**

Overordnet virker kravspesifikasjonene å oppfylle sitt hovedformål, ved at ferjetjenestene leveres med god kvalitet og i henhold til kontrakt. Spesielt trafikkgrunnlag og hvordan trafikken skal avvikles er

godt definert. Premissanalysen peker imidlertid på noen hovedutfordringer:

- Kravspesifikasjonene er i betydelig og økende grad tilpasset det enkelte samband
- Kravspesifikasjonen er kompleks med mange henvisninger til regler og standarder
- Krav til reserveferjer med kort mobiliseringstid i hver kontrakt
- Kravspesifikasjonen har en struktur som blander krav til tjenesten og krav til materiellet
- Detaljeringsgraden kan på noen områder virke høy. Tydeligst er dette å se i kravene til universell utforming.
- Nye og endrede miljøkrav kan påvirke bruksmulighetene for relativt nytt ferjemateriell

For å møte disse utfordringene har vi også identifisert et handlingsrom:

- Standardisering eller skreddersøm av ferjemateriellet
  - Størrelse, hastighet, farvannsklasse, form
  - Teknologi
- Standardisering eller skreddersøm av infrastruktur (ferjeleie (etterslep), betalingssystem, energibærer, automatisering av fortøyning, manøvrering/dokking)
- Bruk av kravspesifikasjon for å oppnå høy flåtefleksibilitet (standardiserte krav) eller skreddersøm til samband:
  - Standardisert eller kontraktspesifikk
  - Bruk av regelverk
  - Bruk av håndbøker og standarder
  - Miljø
- Forenkling av kravspesifikasjon ved økt bruk av og henvisning til standarder for ferjemateriell ("standardferjer"), andre standarder, regelverk og håndbøker – eller fortsette dagens praksis

### **Sammendrag – premissanalyse om leverandørmarkedet inkl. markedet for innsatsfaktorer**

Denne premissanalysen tar for seg leverandørmarkedet i norsk ferjevirkosomhet. Premissanalysen synliggjør utfordringer i ferjemarkedet knyttet til etableringshindringer, risikofordeling og konkurransesituasjonen.

Ferjetjenestene vi ser på blir kjøpt inn av Statens vegvesen og fylkeskommunene. Konkurransen skjer om ferjekontraktene som utlyses, og ikke i markedet.

### **Leverandørene i markedet**

Det er relativt få tilbydere av ferjetjenester i Norge. De fire selskapene Norled, Torghatten, Fjord1 og Boreal står for ca. 99 prosent av omsetningen i markedet. Torghatten har inngått en avtale om å

kjøre en eierpost i Fjord 1s holdingselskap, så i fremtiden kan markedet blir enda mer konsentrert.

I tillegg til de fire store rederiene finnes det en gruppe mindre rederier som driver ferjer og ferjelignende tjenester – blant annet Gulen Skyss, Rødne, Fosenlinjen, Wergeland Halsvik, Bjørklids ferjerederi og Ferjeselskapet Drøbak-Hurum-Svelvik. Disse opererer vanligvis mindre ferjestrekninger, både på egen hånd og som underleverandører til de fire store rederiene.

### **Konkurransen i markedet**

Få aktører i et marked kan medføre svekket konkurranse ved at leverandørene får markedsmakt, altså at de kan sette sine priser høyere enn hva som ville vært mulig ved virksom konkurranse. I anbudsmarkeder, slik som ferjemarkedet, kan det imidlertid være virksom konkurranse selv om det er få tilbydere. Det avgjørende er at leverandørene priser sine tjenester så lavt som mulig i tilbudene. Det er i teorien tilstrekkelig at en leverandør forventer ett konkurransedyktig tilbud fra én annen konkurrent for at leverandøren skal sette prisen så lavt som mulig. Det betyr at oppdragsgivere kan oppnå priser som reflekterer virksom konkurranse også i en anbuds konkurranse der det kun er levert ett tilbud.

Det har vært få tydelige tegn på utnyttelse av markedsmakt til i dag. Driftsmarginen til ferjerederiene i markedet har for eksempel hatt en nedadgående trend i perioden fra 2010 til 2013, noe som kan indikere hard konkurranse fremfor økt markedsmakt. I 2014 og 2015 er det imidlertid tegn til at lønnsomheten har økt igjen. Det har også vært en tendens til at kostnadene for det offentlige ved å kjøpe ferjetjenester har økt de siste årene, men kostnadsøkningene kan ofte også forklares av andre forhold enn markedsmakt, blant annet som følge av generell kostnadsøkning for innsatsfaktorer for ferjedriften (lønn og drivstoff), nye myndighetskrav, samt av lengre åpningstider og økt ferjekapasitet i nye kontrakter.

### **Markedene for innsatsfaktorer**

Det er lite som tyder på at det finnes markedsmakt av betydning hos underleverandørene. Driftsmarginene til verft som bygger ferjer har vært beskjedne de siste årene. Prisen på bygging av skip kan likevel bli høy hvis det settes kort leveringstid, noe som kan være nødvendig hvis det er kort tid fra utlysning av en kontrakt til oppstart. Det kan også være deler av underleverandørmarkedene der det er få aktører på kort sikt.

Det største markedet for innsatsfaktorer, arbeidsmarkedet for ferjemannskap, er særskilt regulert gjennom regler om virksomhetsoverdragelse og sikkerhetsbemanning. Virksomhetsoverdragelse

innebærer at et rederi som vinner et anbud plikter å overta mannskapet fra rederiet som trafikkerte det samme sambandet i forrige kontrakt. Krav til sikkerhetsbemanning på norske ferjer bidrar samtidig til å holde tallet på ansatte oppe. Reguleringene kan skjerme arbeidsmarkedet for virksom konkurranse.

### **Markedsutsikter**

Det er grunn til bekymring for utviklingen i antall tilbydere på utlyste ferjekontrakter. I perioden 2004 til 2007 var det i snitt 2,9 tilbydere per anbuds konkurranse, fra 2008 til 2011 var det 2,4 tilbydere, mens det fra 2012 til 2015 var 1,8 tilbydere per konkurranse. Et så lavt antall som 1,8 tilbydere per konkurranse gjør at det er fare for utnyttelse av markedsmakt i fremtiden, selv om det til nå har vært få klare tegn på dette.

Hvilke tilbydere som leverer tilbud på de utlyste kontraktene varierer avhengig av det geografiske området kontrakten lyses ut for, og størrelsen på kontrakten. De store rederiene begrenser sin deltakelse, riktignok i ulik grad, til bestemte geografiske områder. De mindre rederiene har kun levert tilbud på små kontrakter der det etterspørres ferjer med liten kapasitet.

### **Utsikter til nyetableringer**

Det har ikke vært nyetableringer i markedet siden ferjedriften ble konkurranseutsatt i 2004. En viktig forklaring er at ferjedrift er kapitalkrevende. Anskaffelse av ferjemateriell er en stor investering. Inntjeningen til de etablerte ferjerederiene har dessuten vært svakere enn andre deler av norsk maritim sektor. Selv om det kan ha sammenheng med lavere risiko i ferjemarkedet, tror vi det har ført til at investorer har vært mindre interessert i å investere i ferjevirkosomhet. Nedgangen i norsk offshoresektor den siste tiden kan endre dette bildet. Det gjør investeringer i ferjesektoren mer attraktivt relativt sett, og kan gi nyetableringer i årene som kommer.

Nyetableringer i markedet vil mest sannsynlig skje gjennom at eksisterende aktører i ferjemarkedet utvider sitt markedsområde. De små rederiene har kompetanse og markeds kunnskap som trolig gjør det mulig å ekspandere. En ekspansjon kan skje gjennom oppkjøp fra norske eller internasjonale investorer, eller organisk i det eksisterende selskap.

Et hinder for små og nye rederier er krav om reservefartøy. Store aktører med geografisk konsentrasjon kan enklere utnytte reservefartøy. Samtidig skjer salg og utleie av ferjer mellom de store rederiene og til utlandet, men i liten grad fra de store til de små rederiene i Norge. De nye aktørene kan være nødt til å anskaffe nye fartøy til bruk som reservefartøy. Dette vil være kapitalkrevende, og en konkurranseulempa for aktørene.

### Konkurranse fra utlandet

Noen utenlandske ferjerederier følger med på det norske markedet, men foreløpig har ingen deltatt i anbudskonkurranser. Det er hovedsakelig aktører som har virksomhet på innenlandsruter som er interessert. Viktige hindringer ser ut til å være særnorske krav til virksomhetsoverdragelse og ferjemateriell. Norske og utenlandske ferjerederier som opererer i utenlandstrafikk ser ikke ut til å vurdere etablering i det norske innenriksmarkedet. Grunnen er at disse selskapene har andre forretningsmodeller, som er lite egnet for overføring til det norske innenriksmarkedet (taxfreesalg, opplevelse o.l.).

### Utfordringer og handlingsrom

Kartlagte hovedutfordringer i premissanalysen om leverandørmarkedet er:

- Det er få tilbydere per anbudskonkurranse, og det har blitt færre de siste årene. Reduksjon i antall tilbydere medfører ikke nødvendigvis svakere konkurranse, men vil uansett kunne gi høyere priser, fordi blant et større utvalg tilbydere kan ferjeforvaltningen alltid velge det laveste tilbudet, mens om det kun er ett eller to tilbud er sannsynligheten for at disse innebærer en lav pris mindre. Dette bidrar til bekymringer for om betingelsene som oppnås i en anbudskonkurranse er konkurransedyktige.
- Det har ikke vært nyetableringer i markedet. De små rederiene har i liten grad tatt sjansen på å konkurrere om «store» oppdrag. Ingen utenlandske aktører har etablert seg. Konkurransen er derfor ofte mellom etablerte aktører som møtes gjentatte ganger i ulike anbudskonkurranser. Det kan skape en uheldig forutsigbarhet, og hindre dynamikk i konkurransen.
- Det er en utfordring at de store rederiene ikke er med på å konkurrere om alle oppdrag i landet. Det ville gitt flere tilbud per konkurranse.
- Etableringshinder er krav om reservefartøy. De store, etablerte rederiene har bedre mulighet til å skaffe til veie nedbetalte reservefartøy og kan utnytte dem mer effektivt enn nye/mindre rederier.

Premissanalysen vurderer at handlingsrommet finnes innenfor disse tiltakene:

- Innretning og koordinering av konkurransene (lengre/kortere tilbudsperioder, begrense antall anbud ute samtidig), for å tilrettelegge for økt deltakelse i konkurransene.
- Innretning av kontraktene (kontraktvarighet, netto/brutto, størrelse, krav til reservefartøy,

funksjonskrav/detaljert kravspek, ensartede krav til materiell), for å håndtere risiko, tilrettelegge for innovasjon og økt fleksibilitet i ferjeflåten, samt redusere etableringshindringer for mindre rederier.

- Tettere dialog mellom oppdragsgiver og eksisterende/potensielle leverandører, for å bidra til større deltakelse fra rederier i alle deler av landet.
- Endre regelverk og forskrifter (bl.a. knyttet til krav til materiell, vedlikehold, sikkerhetsbemanning, virksomhetsoverdragelse), for å avdempe kostnadspresset, åpne flere muligheter for konkurranse.

### Sammendrag – premissanalyse om finansiering og eierskap av materiell

Premissanalysen omhandler premissene for finansiering og eierskap av ferjemateriellet som trafikkerer norske innenriksamband på oppdrag fra stat og fylkeskommuner.

I dag er hovedregelen for finansiering og eierskap at rederiene står for totalleveranse av ferjetjenester, der både finansiering, eierskap og drift av ferjemateriellet inngår. Sentralt i premissanalysen er derfor å klarlegge behovet for å avvike fra denne hovedregelen.

### Ulike modeller for organisering av finansiering og eierskap

Dagens modell er at stat/fylkeskommune inngår kontrakt med et rederi som tar seg av finansiering, eierskap og drift av ferjene. I tilfeller med nybygg tar rederiet ansvar for bygging av fartøy (kontrahering og kontraktsoppfølging) hos verft. Rederiene står fritt til å leie/chartre ferjene fra andre, men i de fleste tilfellene eier og drifter rederiene ferjene selv.

Det finnes alternativer til dagens modell, f.eks. offentlig eierskap, oppdeling av kontrakter, krav om overdragelse av fartøy og garantiordninger. Nordland fylkeskommune har for drift av hurtigbåt en prøveordning med todeling<sup>4</sup> av kontraktene: Eierskap til skip (finansiering), kjøp av skip og drift av rute. I Skottland og på Åland er hovedregelen at det offentlige eier ferjene i egne selskaper. I kommersiell godstransport til sjøs er det ikke uvanlig at ulike parter tar ansvar for enten skipseierskap, teknisk drift, kommersiell drift eller salg/markedsføring. I bussmarkedet og luftfarten har operatørene ofte satt ut eierskapet til andre, for å dempe kapitalbehovet. Samferdselsdepartementet arbeider med en jernbanereform der operatørene skal sikres lik tilgang til rullende materiell.

<sup>4</sup> I utgangspunktet ble det forsøkt med en tredeling av kontraktene, med en egen kontrakt for finansiering av

nybygg. Da fylkeskommunen ikke lyktes i å få i stand tredeling, ble kontraktene todelte i stedet.



Et viktig hensyn for å dele drift og eierskap av materiell i andre næringer er å få flere leverandører i konkurranse om kontrakter. Videre gjør innleid materiell virksomheter i stand til å møte etterspørselstopper, dessuten stiller leie av materiell mindre krav til egenkapital. I noen tilfeller kan oppdragsgiver forvente bedre finansieringsbetingelser enn leverandøren.

#### **Vurdering av alternativer til dagens modell**

En annen organisering av eierskap og finansiering av ferjemateriell vil i praksis innebære en form for sterkere skille mellom drift og finansiering/eierskap av ferjene. Dette kan påvirke en rekke forhold:

- **Konkurranse:** Gjennom å ta større ansvar for finansiering og eierskap av ferjemateriellet, kan offentlige oppdragsgivere sannsynligvis legge til rette for at flere aktører kan konkurrere om å drive ferjesambandene. Samtidig blir det mindre å konkurrere om dersom materiellet tas ut av konkurransen.
- **Utnytte kompetanse:** Ved å splitte eierskap og drift utnytter man ikke kompetansen rederiene har til å levere integrerte tjenester. Samtidig – det er ikke nødvendigvis slik at de som er flinke til å levere integrerte tjenester også er flinke til å drifte eller eie skipene.
- **Reservekapasitet, sikkerhet og beredskap:** Økt offentlig kontroll over ferjemateriellet kan gi stat/fylkeskommune mulighet til raskt å flytte materiell ved behov. Samtidig vil slike omdisponeringer gi uforutsigbar tilgang til materiell for leverandører som står for drift av ferjesamband.
- **Finanskostnader:** Rederiene mener de oppnår gode betingelser i finansmarkedene i dag. Misforhold mellom kontraktlengde og materiellets levetid gjør imidlertid at oppdragsgivere risikerer å betale for materiellet flere ganger. Utskilt skipseierskap gir større forutsigbarhet for stat/fylkeskommune om finanskostnadene gjennom materiellets levetid.
- **Kontraktoppfølgning og vedlikehold:** Dagens modell er enkel for oppdragsgiver og bør sikre godt vedlikehold. Splitting av ansvaret for drift og eierskap forventes å øke den administrative belastningen ved kontraktsoppfølging. Delt ansvar kan også føre til at det langsiktige vedlikeholdet blir forsømt.
- **Det offentliges forhandlingsposisjon:** I dag kan det være vanskelig for det offentlige å bygge opp kompetanse på rederivirksomhet. Med en oppsplitting av kontraktene kan offentlige oppdragsgivere få flere kontraktparter, med fare for uklare grensesnitt. Ansvaret for sluttproduktet faller i større grad på det offentlige, med en svakere forhandlings situasjon når det oppstår leveranseproblemer.

- **Innovasjon og næringsutvikling:** Rederiene opplever i dag usikkerhet om den fremtidige relevansen av innovasjoner på grunn av tidsavgrensede kontrakter og krav som er i endring. Det offentlige kan ta et helhetlig og langsiktig grep for innovasjon og næringsutvikling. Utfordringen vil være at det blir vanskeligere å få til innovasjon som baserer seg på driftserfaringer. Dette kan gi betydelige problemer på sikt.
- **Fleksibel drift:** Lang planleggingshorisont i dagens modell kan gi overkapasitet og ekstrakostnader. Med egne driftskontrakter kan oppdragsgivere få kortere planleggingshorisont og mindre rigide systemer.

Etter vår vurdering kan det at det offentlige tar større ansvar for materiellet gi mer konkurranse om driften av ferjesamband, og avhengig av modell kortere planleggingshorisont med mer fleksibel drift. Videre kan finanskostnadene i noen tilfeller bli lavere. Samtidig er det fare for uønskede konsekvenser for kompetanseutnyttelse (rederienes kompetanse på å samordne leveransen), vedlikehold av ferjene og det offentliges forhandlingsposisjon.

#### **Dele ferjemarkedet i ulike segmenter?**

En mulighet er å dele ferjedriften i segmenter, med ulike modeller for organisering av finansiering og eierskap. Ferjeflåten kan deles inn i segmenter etter størrelse, farvann, skreddersøm og reservefartøy, og de ulike segmentene vurderes å ha ulikt behov for at det offentlige går inn og tar mer ansvar for finansiering og eierskap av ferjemateriell.

Behovet for å skille mellom eierskap og drift er ulikt på leverandørsiden og hos oppdragsgiverne. De etablerte leverandørene har størst behov for risikoavlastning for ferjemateriellet som har få alternative bruksområder, for eksempel ekstra store ferjer, ferjer tilpasset tøffere farvann (passasjerskipsklasse B og C), eller ferjer med spesiell teknologi). Leverandører som vil gå inn i markedet vil ha mer behov for avlastning av ansvaret for reservemateriell. Behovet for avlastning på ulike samband bør være sentralt i utvelgelsen av hvilke samband som oppdragsgiversiden eventuelt skal ta ansvar for.

#### **Ulike modeller for å organisere eierskap og drift**

Det er flere måter å organisere eierskap og drift på. Vi har sett nærmere på disse modellene:

1. Dagens modell med integrerte leveranser
2. Kontrakter der staten overtar fartøy etter endt anbudsperiode
3. Nybygg for statsrederi
4. Rene eierskapskontrakter med lang tidshorisont
5. Tredeling av innkjøpet i finansiering, eierskap og drift

6. Statlig garantiordning for nybygg
7. Overdragelse av fartøy etter endt kontraktsperiode

Dimensjonene i modellene går langs to spor. For det første er hvor mye finansielt ansvar som skal overføres fra leverandørmarkedet til det offentlige, der statlig eierskap er det mest omfattende, og pålegg om overdragelse av fartøy utgjør nesten ingen endring fra dagens modell. For det andre er det om det skal skilles ut egne driftskontrakter eller ikke, noe som gjøres i modell nr. 2, 3, 4 og 5.

Vår gjennomgang viser at modellene har ulike effekter, og valg av modell må ses opp mot behovene for at det offentlige skal endre på dagens modell.

Hvilken modell som er best avhenger av hvilken utfordring man har behov for å gjøre noe med:

- Hvis det er utfordringer med konkurransen, kan statlig overtakelse av fartøy, nybygg for statsrederi, rene eierskapskontrakter, tredeling av innkjøp, eller overdragelse av fartøy være aktuelt. Disse modellene gir lavere etableringshindringer.
- Hvis det er finansiering som er en utfordring kan garantiordninger, tredeling av innkjøpet eller nybygg for statsrederi være aktuelt.
- Hvis det er fleksibel drift som er utfordringen, kan statlig overtakelse av fartøy, nybygg for statsrederi, rene eierskapskontrakter eller tredeling av innkjøp være aktuelt. Disse modellene gir grunnlag for kortere driftskontrakter.

#### Identifiserte hovedutfordringer og handlingsrom

Vi har ikke funnet at det er forhold ved dagens situasjon for finansiering og eierskap av materiell som med sikkerhet gir redusert måloppnåelse eller ineffektiv ressursbruk i ferjedriften.

Noen forhold i dag innebærer likevel fare for redusert måloppnåelse:

- Finansiering av ferjer og reserveferjer kan være en barriere for nye aktører
- Dagens rederier er ikke nødvendig de eneste som kan drive ferjesambandene på konkurransedyktige vilkår
- Dagens modell kan innebære begrensninger i å flytte materiellet ved behov for omdisponering av flåte
- Oppdragsgivere risikerer å betale finanskostnadene flere ganger

- Behovet for kontrakter på 8-10 år med utlysning 3 år før oppstart gjør at krav til kapasitet må planlegges inntil 15 år frem i tid, noe som gir mindre fleksibel drift.

Videre har vi identifisert følgende handlingsrom for å svare på disse utfordringene:

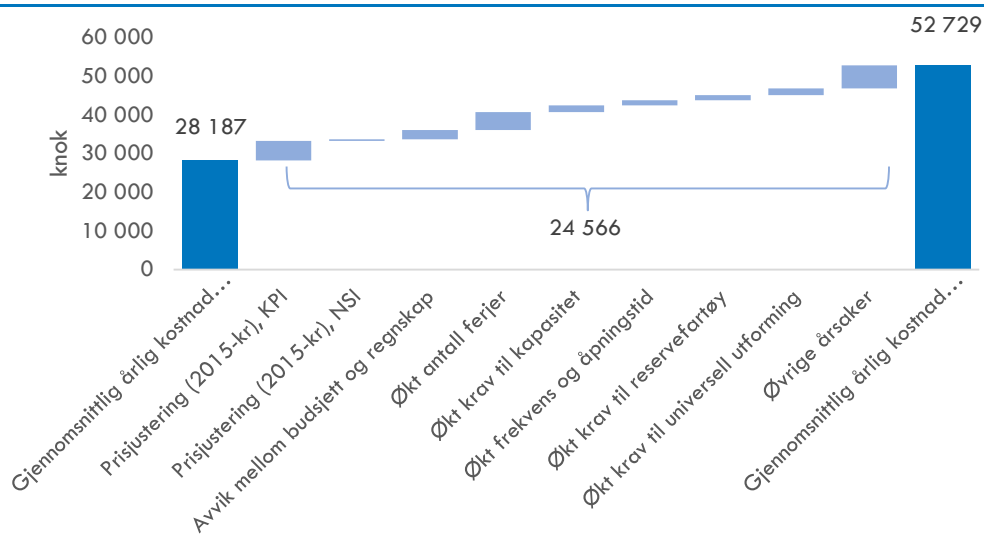
- Stille med finansielle garantier for å gjøre finansieringen enklere for rederiene
- Splitte eierskap og drift ved å leie ferjer i egne kontrakter
- Splitte eierskap og drift ved at det offentlige eier ferjer
- Splitte eierskap og drift for alle ferjene
- Splitte eierskap og drift for enkelte ferjer, f.eks. gammelt materiell, nytt materiell, små ferjer, reservemateriell eller ferjer som er spesialbygd for ett samband
- Dedikere ferjemateriell på samband med (opsjon på) overdragelse ved endt kontrakt
- Det offentlige kan både drive og eie ferjesambandene i egenregi.

Omfanget av eventuelle tiltak bør etter vår vurdering begrenses pga. usikkerhet om behovet. Forsøksordning med oppdelte skipseierskap og driftskontrakter, eller forsøksordning med krav om overdragelse av materiell etter endt kontrakt, kan være aktuelt for at det offentlige skal kunne rulle ut tiltaket i større omfang dersom behovet øker, for eksempel ved en reduksjon i konkurranse.

#### Sammendrag – kostnadsutvikling i ferjedriften

Kostnadsanalysen viser at det er noen åpenbare årsaker til kostnadsutviklingen i ferjemarkedet som kan tallfestes. Grunnet et begrenset datagrunnlag er det varierende grad av usikkerhet knyttet til disse kvantifiseringene. Med stor sikkerhet kan mye av kostnadsutviklingen i ferjemarkedet tilskrives den generelle prisutviklingen, utvidet rutetilbud, økt kapasitet på ferjene, økt krav til universell utforming og strengere krav til reservefartøy. Andre årsaker som f.eks. prisutvikling utover kostnadsindekser og mer konsistent kontraktsoppfølging fra oppdragsgiver har sannsynligvis bidratt til kostnadsutviklingen, men vi har ikke lyktes i å tallfeste dette. Etter vår oppfatning er det heller ikke grunnlag for å hevde at det generelt er svekket konkurranse i markedet eller økt risikopåslag. Vi observerer riktignok at de samband hvor det er størst uforklart kostnadsøkning bare har hatt én tilbyder. Samtidig er det bare én tilbyder også på kontraktene hvor budsjetterte kostnader er redusert fra første til andre anbudsperiode.

**Figur ii Kostnadsutvikling fra periode 1 til periode 2 med estimat for ulike årsaker til endringen (gjennomsnittlig årlig sambandskostnad)**



Merk: Næringsindeksen (NSI) er brukt til å prisjustere sambandsbudsjett periode 2 til 2015-kr

**Kilde: Oslo Economics. Note: I øvrige årsaker inngår mer konsistent kontraktsoppfølging fra oppdragsgiver, tilfeldig prising i anbudspakker, endret risikopåslag, endret konkurranse og annet.**

Totalt har kostnadene i vårt utvalg på 22 samband økt med 24,6 millioner kroner i gjennomsnitt per samband (87 prosent). Tabellen under viser hvor stor

andel av denne kostnadsøkningen som kan tilskrives de ulike identifiserte årsakene.

**Figur iii Hvor stor andel av observert kostnadsøkning som kan tilskrives ulike identifiserte årsaker**

Årsak	Andel av observert kostnadsøkning
Prisjustering	22 %
Avvik mellom budsjett og regnskap	10 %
Økt antall ferjer	19 %
Økt krav til kapasitet	7 %
Økt frekvens og åpningstider	5 %
Økt krav til reservefartøy	5 %
Økt krav til universell utforming	7 %
Øvrige årsaker (mer konsistent kontraktsoppfølging, regulering, tilfeldig prising, økt risikopåslag, endret konkurranse o.a.)	24 %

Kilde: Oslo Economics

## 1. Premissanalyse 1 om etterspørsel og teknologisk utvikling for ferjetjenester frem mot 2050

## 1.1 Innledning etterspørsel og teknologisk utvikling for ferjetjenester frem mot 2050

Denne premissanalysen består av to deler; (i) etterspørsel etter ferjetjenester frem mot 2050 og (ii) teknologisk utvikling.

Etterspørselssiden i ferjemarkedet, i betydning trafikanter og samfunnet for øvrig, utgjør en viktig del av premissene for konkurranseutsettingen. Denne sier blant annet noe om størrelsen av markedet fremover, noe som har betydning for hvor attraktivt markedet er for potensielt nye leverandører.

I vurderingen av etterspørselssiden dekker vi disse hovedtema:

- **Transportmarkedene:** Det første punktet er å undersøke prognoser for ferjenes transportarbeid. Drivkrefter som styrer dette er forventninger om trafikkvekst, økonomisk vekst og bilhold i Norge.
- **Ferjeavløsning:** Det neste punktet er å vurdere hvilken rolle ferjene vil ha i transportsystemet fremover. Hvor mange ferjesamband som finnes i 2050, hvor de vil ligge, og hvor stor trafikk det er på disse, er det ingen som vet sikkert. Vi vet imidlertid at på landets største ferjesamband er det planer og/eller ønsker om å erstatte ferjene med bru eller tunnel. Dette vil påvirke etterspørselen etter ferjetjenester.

For hvert av punktene vil vi starte med en beskrivelse av dagens situasjon, og deretter vurdere mulig/forventet utvikling fremover.

Hensikten med delanalysen som tar for seg teknologisk utvikling er å gi et overordnet bilde av hvilke teknologier som forventes å prege og bidra til en

bærekraftig ferjenæring i perioden 2020 til 2050, i lys av hvilke forventninger og behov samfunnet vil ha til ferjedrift fremover med hensyn til miljøkrav, sikkerhet, frekvens og komfort.

Analysen peker på hvilke teknologier som er vurdert å ha betydning for:

- Overordnede strategiske valg som Statens vegvesen kan gjøre
- Enkelttiltak på ulike områder som kan forbedre dagens situasjon og/eller skape nye muligheter som i dag ikke utnyttes

Grunnlag for vurderingene er i stor grad erfaring fra tidligere strategisk forsknings- og utviklingsarbeid gjennomført av DNV GL samt andre lignende kompetansemiljøer med erfaring fra ferjenæringen, se referansene i kap. 0. Det henviste referansearbeidet er imidlertid spisset mot formålet med denne studien. Følgende grupper av teknologier er vurdert interessante i perioden 2020 til 2050, med vekt på teknologisk utvikling i perioden mot 2030 etter oppfordring fra oppdragsgiver:

- Alternative drivstoff
- Digitale ferjer
- Avansert skipsdesign
- Materialteknologi
- Sikre operasjoner

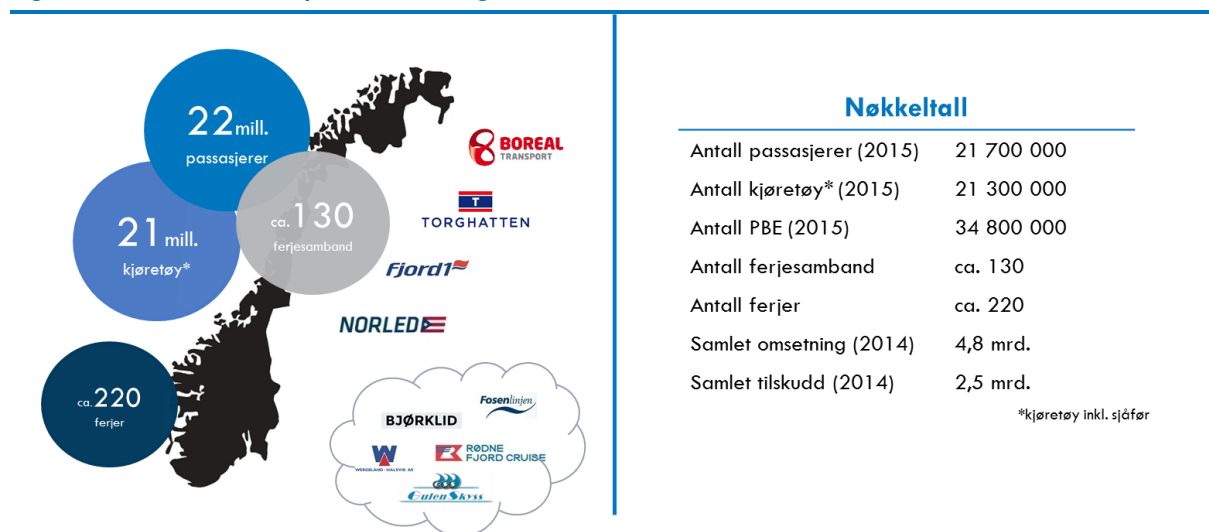
Det er også gjort vurderinger rundt tiltakenes relevans i perioden, samt drivere og barrierer for opptak og innfasing i den norske ferjenæringen.

## 1.2 Utvikling i etterspørselen etter ferjetjenester frem til i dag

### 1.2.1 Nøkkeltall fra dagens ferjemarked

Figuren under gir en oversikt over antall samband, trafikk og leverandører i det norske ferjemarkedet i dag (tall fra 2015).

Figur 1-1 Nøkkeltall for ferjemarkedet i dag (2015)



Kilde: Ferjedatabanken, rederienes hjemmesider, regnskap fra stat og fylkeskommuner. Ferje: Skip som opererer på ferjesamband som hovedfartøy eller reservefartøy.

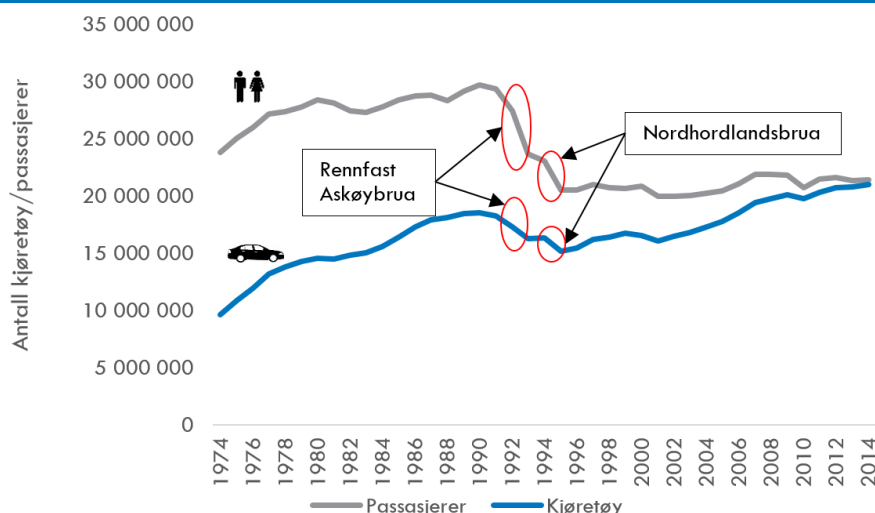
Som figuren viser finnes det finnes ca. 130 ferjesamband i Norge<sup>5</sup>, som trafikkeres av om lag 220 ferjer. De fleste sambandene driftes av de fire store leverandørene Norled, Fjord1, Torghatten og Boreal. Enkelte samband driftes av mindre rederier, illustrert i skyen i nederst til venstre i figuren. I 2015 var det like i underkant av 22 mill. passasjerer og

omtrent like mange kjøretøy (inkl. sjåfør) som reiste med ferje.

### 1.2.2 Historisk utvikling av etterspørsel og tilbud

Figuren under viser utvikling i antall kjøretøy og passasjerer fra 1974 til 2015.

Figur 1-2 Utvikling i ferjetrafikk 1974-2015



Kilde: Ferjestatistikk (vegvesen.no)

<sup>5</sup> Se vedlegget med kapittelnummer 8.

Figuren viser at det har vært en gradvis økning i antall passasjerer og antall kjøretøy de siste 40 årene, med unntak av perioden 1991-1995. Økningen i antall kjøretøy har vært sterkere enn økningen i antall passasjerer. Årsaken til nedgangen på begynnelsen av 1990-tallet var at flere samband med stor trafikk ble nedlagt i denne perioden som følge av nye

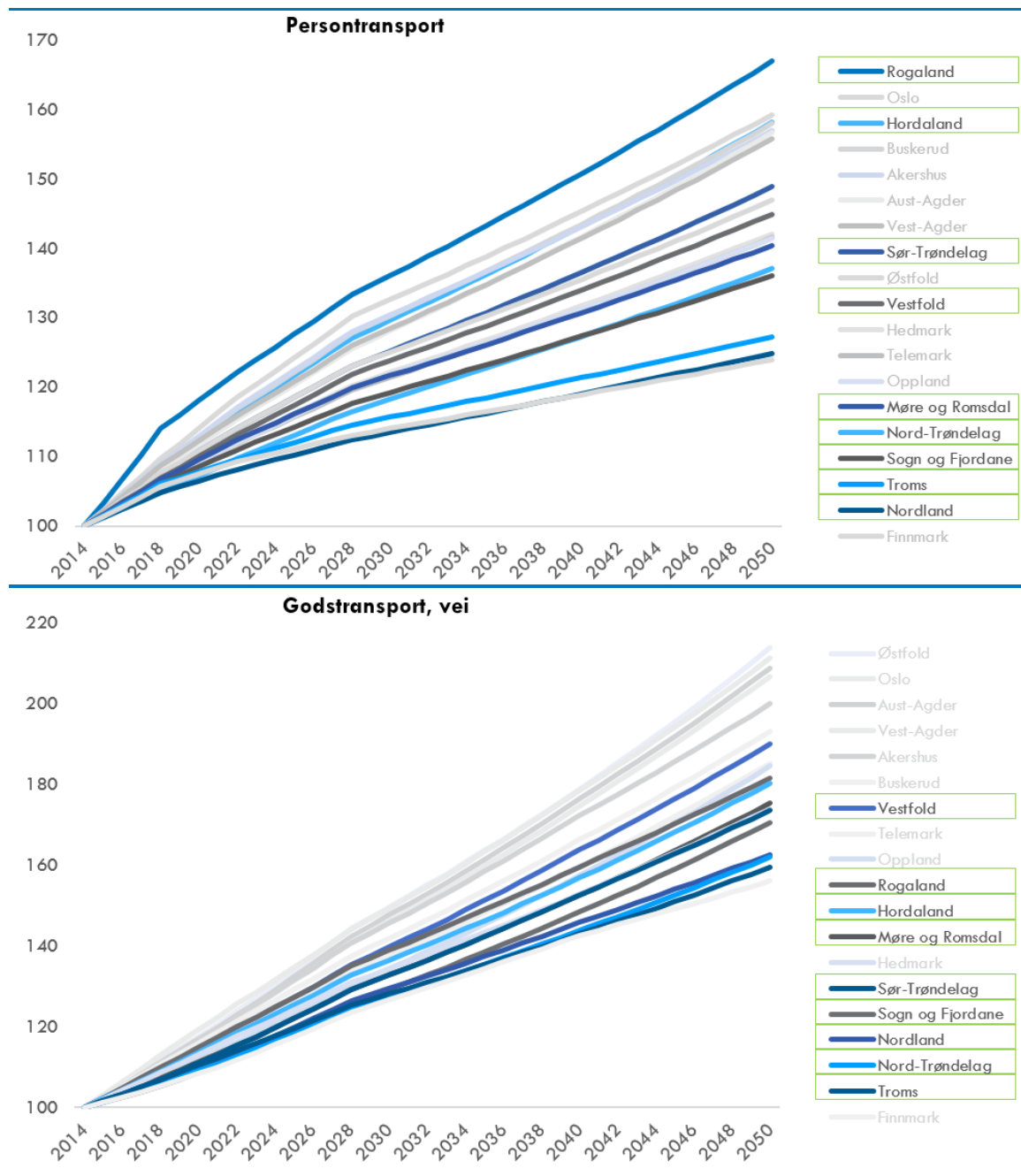
tunneler og broer (eksempelvis Rennfast, Askøybrua og Nordhordlandsbrua). Passasjerantallet per kjøretøy var høyt på disse sambandene. Det fremgår av figuren at antall passasjerer per kjøretøy er redusert i perioden.

### 1.3 Prognose for etterspørsel etter ferjetjenester 2014-2050

I forbindelse med utarbeidelse av Nasjonal transportplan (NTP), har Transportøkonomisk institutt (TØI) laget prognoser for utviklingen i person- og

godstransport i hvert fylke fra 2014 til 2050. Prognosene illustreres i figuren under.

**Figur 1-3 Prognoser for utvikling i person- og godstransport 2014-2050. Indeks (2014=100).**



Kilde: Transportøkonomisk institutt (2014), Grunnprognoser for persontransport 2014-2020 og Transportøkonomisk institutt (2015), Grunnprognoser for godstransport til Nasjonal transportplan 2018-2027.

Det øverste panelet i figuren viser forventet utvikling i persontransport. Fylker med ferjevirkosomhet er fremhevet i figuren. Det fremgår at den høyeste trafikkveksten i persontransport ventes på Vest- og Østlandet. Aller høyest er forventet trafikkvekst i

Rogaland. Merk at prognosene er fra 2014, og at prognosen for Rogaland antakelig ville vært noe lavere i dag som følge av den økonomiske utviklingen i fylket.



Minst persontrafikkvekst ventes i Nord-Norge (Nordland, Troms og Finnmark). I Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal forventes også en relativ lav økning i trafikkarbeid. Samlet estimeres det imidlertid en betydelig trafikkvekst også for disse fylkene.

Årlig persontrafikkvekst ventes å være størst de neste 4 til 8 årene. Dette gjelder for samtlige fylker.

Det nederste panelet i figuren viser ventet utvikling i godstransport i hvert fylke. Sammenlignet med persontransport, er trafikkveksten i godstransport ventet å bli høyere. Den sterkeste veksten ventes på Sør- og Østlandet. Prognosene tilsier en lavere vekst i ferjefylkene, sammenlignet med i resten av landet. I likhet med persontransport antas det at årlig økning i trafikkarbeid er størst de neste 4 til 8 årene.

Det understrekes at prognosene baseres på variabler som er usikre (forutsetning i parentes):

- Befolkningsframskrivninger (SSB, juni 2014)
- Økonomisk vekst (Perspektivmelding 2013)

- Prisutvikling (realprisutvikling uendret per 2014)
- Drivstoffavgifter (dagens politikk)
- Bompengepolitikk (dagens politikk)

Den generelle trafikkutviklingen er heller ikke nødvendigvis representativ for utviklingen på de enkelte ferjesambandene. Trafikken på enkeltamband bestemmes også av næringsutviklingen og lokale bosettingsmønstre. Nedleggelse av store arbeidsplasser (verft, fabrikker o.l.) kan ha store konsekvenser for enkeltamband. Denne analysen fokuserer på den overordnede utviklingen og vurderer ikke trafikkutviklingen for enkeltamband.

### 1.3.1 Ferjeavløsning

I tillegg til sambandene som allerede er lagt ned som følge av ferjeavløsningsprosjektet, er det en rekke pågående vegprosjekter som vil føre til nedleggelse av ytterligere ferjesamband. Figuren under viser vegprosjektene med konsekvenser for de mest trafikkerte ferjesambandene.

Figur 1-4 Vegprosjekter som vil føre til ferjeavløsning



Vegprosjekt	Veg	Fylke	Samband som legges ned	Status	Antall PBE (2015)
Ryfast	E39	Rogaland	Stavanger-Tau Lauvik-Oanes	Beslutet	934 656 853 078
Rogfast	E39	Rogaland	Mortavika-Arsvågen Mekjarvik-Kvitøy	Beslutet	2 872 188 72 614
Hordfast	E39	Hordaland	Halhjem-Sandvikvåg Halhjem-Våge Jektevik-Hodnanes	Planlegges	1 864 319 222 620 221 958*
Sognefjorden	E39	Sogn og Fjordane	Lavik-Oppedal	Planlegges	1 090 476
Skei-Volda	E39	Sogn og Fjordane	Anda-Lote Volda-Folkestad	Planlegges	827 158 483 999
Volda-Ålesund	E39	Møre og Romsdal	Hareid-Sulesund	Planlegges	1 235 394
Ålesund-Bergsøya	E39	Møre og Romsdal	Molde-Vestnes	Planlegges	1 627 882
Bergsøya-Valsøya	E39	Møre og Romsdal	Halsa-Kanestråum	Planlegges	798 337
Oslofjordforbindelsen	RV19	Vestfold/Østfold	Moss-Horten	Planlegges	3 534 599
					16 639 278

Eks. på andre vegprosjekter som får konsekvenser for mindre trafikkerte samband: Nordøyvegen, Hidra landfast, Ullsfjordforbindelsen, Bjarkøyforbindelsene, Langsundforbindelsen, Fjellbergsambandet

Kilde: Staten vegvesen og Ferjedatabanken

Det er usikkerhet om og når disse vegprosjektene vil bli realisert. Prosjektene varierer i lønnsomhet, og i de tilfellene ferjeavløsningsprosjektene konkurrerer med andre veginvesteringer med større samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil de kunne bli nedprioritert.

Det er store kostnader forbundet med ferjeavløsningsprosjekter. Samlet er de fleste prosjektene langs E39 samt Oslofjordforbindelsen estimert til å koste rundt 118 milliarder kroner. Dersom prosjektene skal gjennomføres innen 20 år, tilsvarer dette 5,9 milliarder kroner per år. Til sammenligning er økonomisk ramme for riksveginvesteringer i store prosjekter 8 milliarder kroner for 2016 (ref. handlingsprogram 2014-2017).

Stort bompengepotensial og ferjeavløsningsmidler kan gjøre finansieringen av disse vegprosjektene enklere, og øke sannsynligheten for at de gjennomføres.

Tabell 1-1 illustrerer kostnadsoverslag for viktige ferjeavløsningsprosjekter.

Tabell 1-1 Kostnadsoverslag ferjeavløsningsprosjekter

Strekning/prosjekt	Kostnad (milliarder 2016-kr)
Rogfast	14
Hordfast	30
Skei-Volda	6

Volda-Ålesund	21
Ålesund-Bergsøya	18
Bergsøya-Valsøya	9
Oslofjorden	19
<b>Total</b>	<b>118</b>

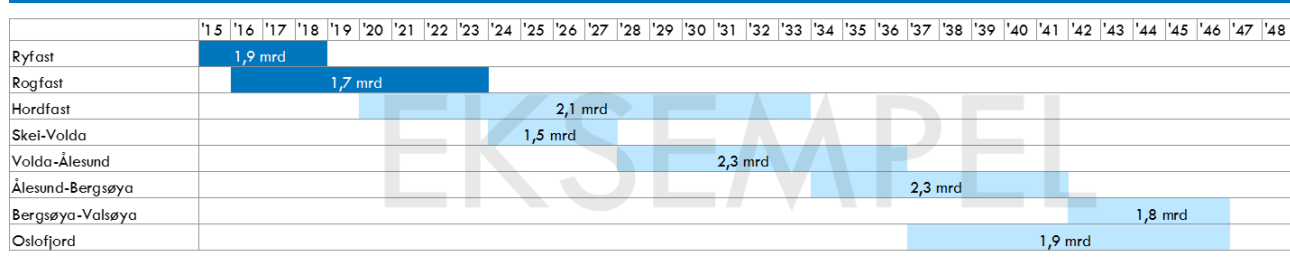
Kilde: Statusrapport ferjefriitt E39 og KS1-rapporter. Lavik-Oppedal er tatt ut ettersom det er et svært lite samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt.

Figur 1-5 viser et eksempel på gjennomføringsplan for vegprosjektene, gitt det vi vurderer å være realistiske

forutsetninger. Det understrekes at dette er et eksempel og rekkefølgen for gjennomføringen av prosjektene er tilfeldig. I Nasjonal transportplan er ikke rekkefølgen avgjort.

Planen forutsetter at det vil ta minst fire år å gjennomføre slike prosjekter, og at det ikke vil kunne investeres mye mer enn 2 milliarder kroner per år per prosjekt. Det forutsettes også at det ikke vil pågå mer enn to fjordkryssingsprosjekter samtidig. Gitt disse forutsetningene er det sannsynlig at det vil ta minst 30 år å realisere alle vegplanene.

Figur 1-5 Eksempel på gjennomføringsplan for vegprosjektene



\*Beløpene representerer gjennomsnittlig årlig investering.

### 1.3.2 Prognoser for ferjemarkedet

En nedleggelse av de ti mest trafikkerte ferjesambandene vil føre til en betydelig nedgang i antall personbilkvivalenter (PBE) i det norske ferjemarkedet. Antall ferjesamband og etterspørselen etter ferjemateriell vil derimot påvirkes i mindre grad.

drift. Til sammenligning vil 16 av 34 mill. PBE forsvinne fra markedet. Etterspørselen etter ferjemateriell vil dermed påvirkes mindre enn etterspørsel etter ferjetjenester.

Tabell 1-3 viser størrelsen på ferjene som trafikkerer de mest trafikkerte sambandene som med stor sannsynlighet vil avløses av ny veg.

Tabell 1-2 viser hvordan nedleggelse av samband fører til at 28 av totalt ca. 220 ferjer vil gå ut av

Tabell 1-2 Konsekvenser av nedleggelse av de ti mest trafikkerte ferjesambandene

Samband	Antall ferjer	Andel av ferjemateriell	Andel av totalt ferjemarked (PBE)
Stavanger-Tau	3	1,4 %	2,7 %
Lauvik-Oanes	1	0,5 %	2,4 %
Mortavika-Arsvågen	3	1,4 %	8,3 %
Mekjarvik-Kvitsøy	1	0,5 %	0,2 %
Lavik-Oppedal	3	1,4 %	3,2 %
Anda-Lote	1	0,5 %	2,4 %
Halhjem-Sandvikvåg	3	1,4 %	5,5 %
Halhjem-Våge	1	0,5 %	0,6 %
Hareid-Sulesund	2	0,9 %	3,7 %
Molde-Vestnes	4	1,8 %	4,5 %
Halsa-Kanestraum	2	0,9 %	2,2 %
Moss-Horten	5	2,3 %	10,3 %
<b>Totalt</b>	<b>28</b>	<b>-13 %</b>	<b>-46 %</b>

Kilde: OEs ferjedatabase

**Tabell 1-3 Ferjestørrelser på planlagte ferjeavløsningsprosjekter (per 31.12.2015)**

<b>Vegprosjekt</b>	<b>Samband (legges ned)</b>	<b>Ferje 1, PBE</b>	<b>Ferje 2, PBE</b>	<b>Ferje 3, PBE</b>	<b>Ferje 4, PBE</b>	<b>Ferje 5, PBE</b>
Ryfast	Stavanger-Tau	165	165	107-164		
	Lauvik-Oanes	101				
Rogfast	Mortavika-Arsvågen	238	212	212		
	Mekjarvik-Kvitsøy	79				
Hordfast	Halhjem-Sandvikvåg	212	212	212		
	Halhjem-Våge	120				
	Jektevik-Hodnanes	54	76			
Sognefjorden	Lavik-Oppedal	120	120	120		
Skei-Volda	Anda-Lote	115				
	Volda-Folkestad	90				
Volda-Ålesund	Hareid-Sulesund	120	120	76		
Ålesund-Bergsøya	Molde-Vestnes	125	125	125	120	
Bergsøya-Valsøya	Halsa-Kanestraum	87	87			
Oslofjordforbindelsen	Moss-Horten	212	200	200	115	106

Kilde: OEs ferjedatabase. Reservefartøy er ikke inkludert. Redusert behov for store ferjer som følge av vegprosjekter

Det er i dag ni norske ferjer med PBE lik eller høyere enn 200. Alle disse trafikkerer samband som planlegges å legges ned, tre på hver av sambandene Mortavika-Arsvågen, Moss-Horten og Halhjem-Sandvikvåg.<sup>6</sup>

Det er i dag 23 norske ferjer med PBE mellom 120 og 200. Halvparten av disse trafikkerer samband som planlegges å legges ned, Stavanger-Tau, Molde-Vestnes, Hareid-Sulesund, Halhjem-Våge og Lavik-Oppedal. Reservefartøy er ikke inkludert.

Ved gjennomføring av de planlagte ferjeavløsningsprosjektene, er det usikkert om det er behov for de aller største ferjene i innenriks ferjedrift. Behovet for store ferjer vil uansett reduseres som følge av nedleggelse. Det kan være at andre samband opplever økt trafikk og vil etterspørre større fartøy, noe som isolert sett vil øke behovet for store ferjer. Med økt fokus på frekvens og beredskap er det imidlertid en trend at sambandene møter trafikkvekst ved å øke antall fartøy, fremfor å bytte ut ferjer med større materiell. Samlet så vil derfor planlagte vegprosjekter lede til et fall i etterspørsel etter store ferjer.

### 1.3.3 Prognoser for forventet utvikling i ferjetrafikk gitt ulik grad av trafikkvekst og ferjeavløsning

Prognosene for utvikling i ferjetrafikk i tiden fremover avhenger i stor grad av forventet trafikkutvikling og gjennomføring av ferjeavløsningsprosjekter.

Våre prognoser baseres på TØIs grunnprognoser for trafikkutvikling (2014), samt antakelser for når ulike ferjesamband vil legges ned som følge av faste vegforbindelser (se kap. 1.11). Ifølge grunnprognosene for trafikkutvikling vil det være trafikkvekst i årene som kommer, slik at etterspørselen etter ferjetjenester i fravær av ferjeavløsning vil øke frem mot 2050.

Forutsetningene for når ulike ferjesamband legges ned er basert på gjennomføringsplanen presentert i Figur 1-5 (se også kap. 1.11). Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til hvilke prosjekter som blir prioritert. Forutsetningene er kun ment som et eksempel for å få et inntrykk av hvordan etterspørselen etter ferjetjenester vil utvikle seg i tiden fremover. Prioriteringer av de ulike prosjektene vil i liten grad påvirke de samlede prognosene.

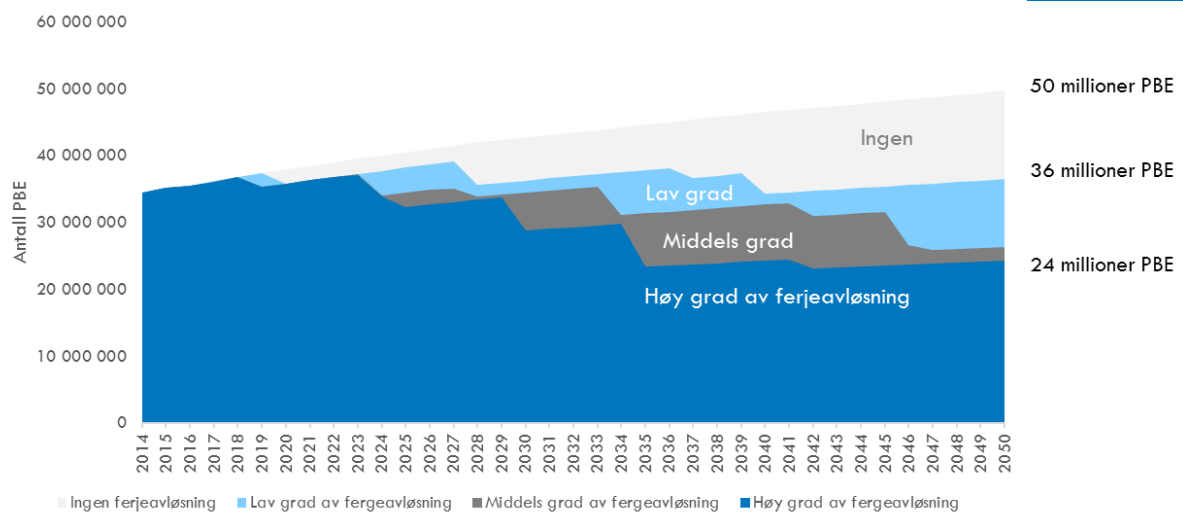
Figur 1-6 viser den forventede utviklingen i ferjetrafikk, målt i PBE, gitt ulik grad av ferjeavløsning. Det vi kaller middels grad av ferjeavløsning tar utgangspunkt i gjennomføringsplanen som vist i Figur 1-5. Ved lav

grad av ferjeavløsning antas det at realiseringen av vegprosjektene vil ta lenger tid enn antatt i gjennomføringsplanen, og at noen av vegprosjektene ikke vil bli gjennomført innen 2050. Ved høy grad av ferjeavløsning antas det at utbyggingen vil gå raskere enn i gjennomføringsplanen, samt at noen mindre ferjesamband også legges ned.

Figur 1-7 viser forventet utvikling i ferjetrafikk gitt ulik utvikling i trafikkvekst forutsatt middels grad av ferjeavløsning. Figur 1-8 viser høyest og lavest prognose for utvikling i ferjetrafikk, gitt ulik grad av trafikkutvikling og ferjeavløsning.

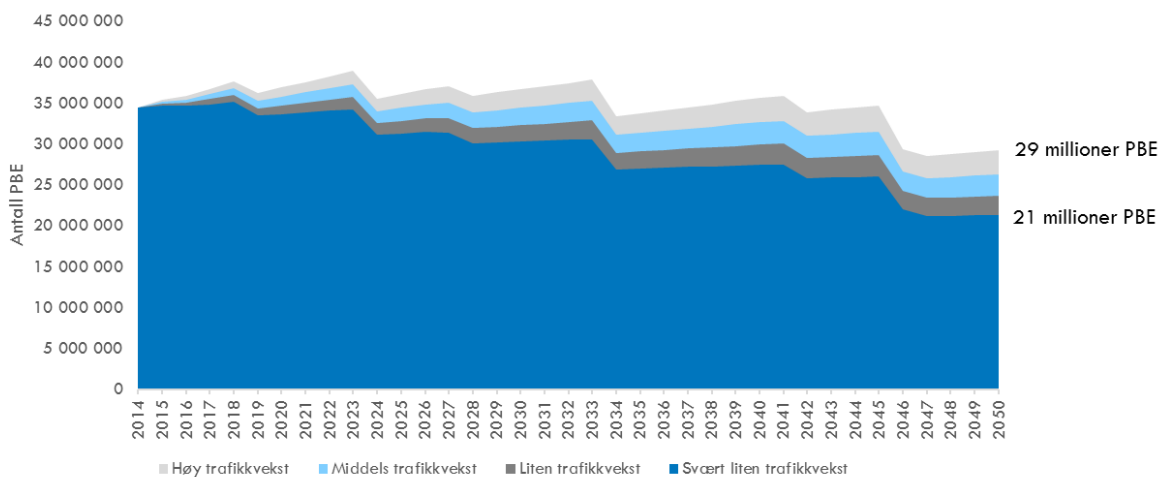
<sup>6</sup> På alle disse sambandene øker antallet store fartøy i tiden som kommer (4 på Mortavika-Arsvågen og Halhjem-Sandvikvåg, 6 på Moss-Horten).

**Figur 1-6 Forventet utvikling i antall PBE gitt ulike grader av ferjeavløsning. Forutsetter 8 % godstransport.**



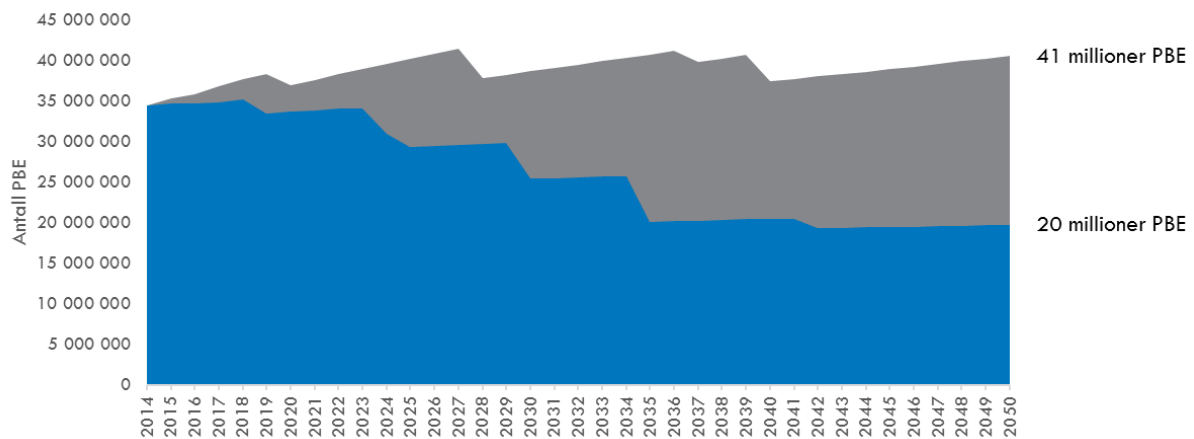
Kilde: TØIs grunnprognose for trafikkutvikling (2014) og egne antakelser om når ferjeavløsningsprosjekter vil gjennomføres. Forutsetter 8 prosent godstransport (ref. ferjestatistikk).

**Figur 1-7 Forventet utvikling i antall PBE for ulike utvikling i trafikkvekst, forutsatt middels grad av ferjeavløsning**



Kilde: TØIs grunnprognose for trafikkutvikling (2014) og egne antakelser om når ferjeavløsningsprosjekter vil gjennomføres. Forutsetter 8 prosent godstransport (ref. ferjestatistikk).

**Figur 1-8 Høyeste og laveste prognose for utvikling i antall PBE.**



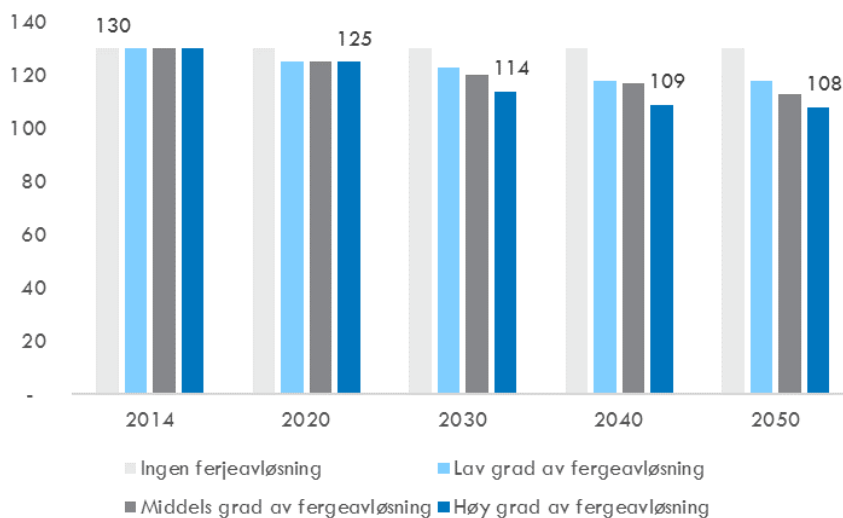
Kilde: TØIs grunnprognose for trafikktutvikling (2014) og egne antakelser om når ferjeavløsningsprosjekter vil gjennomføres. Forutsetter 8 prosent godstransport (ref. ferjestatistikk). Laveste prognose forutsetter svært liten generell trafikkvekst og høy grad av ferjeavløsning. Høyeste prognose forutsetter høy generell trafikkvekst samt lav grad av ferjeavløsning.

Det fremgår av figurene at utviklingen i antall PBE på ferjene er avhengig av trafikktutviklingen for øvrig samt grad av gjennomføring av ferjeavløsningsprosjekter. Ved høy trafikkvekst samt lav grad av ferjeavløsning, så anslår vi at antall PBE vil øke fra i underkant av 35 mill. i 2014 til 41 mill. i 2050. Dette tilsvarer en økning på 19 prosent. Ved svært liten generell trafikkvekst og høy grad av ferjeavløsning, så forventes det at antall PBE vil

reduseres til 20 mill. i 2050. Dette tilsvarer en reduksjon på 42 prosent. Se kap. 1.11 for nærmere beskrivelse av forutsetningene.

Selv om planlagte ferjeavløsningsprosjekter gjennomføres, vil det fortsatt være behov for mange ferjer i 2050. Figuren under viser utvikling i antall samband gitt ulik grad av gjennomføring av ferjeavløsningsprosjekter.

**Figur 1-9 Utvikling i antall ferjesamband gitt ulike grader av ferjeavløsning**



Kilde: Oslo Economics

## 1.4 utfordringer og handlingsrom for utvikling i etterspørsel etter ferjetjenester

Figur 1-10 utfordringer for utvikling i etterspørsel etter ferjetjenester

Mulig utfordring	Konsekvens for mål
Det er en utfordring at det er usikkerhet om mange ferjeavløsningsprosjekt, som gjør det vanskelig for ferjeforvaltningen og markedsaktørene å planlegge for fremtiden	Mindre velfungerende marked (effekt mål forvalter) Fare for høyere kostnader (effekt mål forvalter)
Det er en utfordring dersom det hersker en oppfatning blant potensielle leverandører at markedet vil forsvinne på sikt.	Mindre velfungerende marked (effekt mål forvalter) Fare for høyere kostnader (effekt mål forvalter)

Figur 1-11 Handlingsrom for utvikling i etterspørsel etter ferjetjenester

Handlingsrom	Konsekvens
Presentere prognoser og fremtidsplaner i rapport eller lignende	Redusere usikkerheten og gi et mer velfungerende marked
Planlegging av kontrakter (nasjonal ferjeplan)	Redusere usikkerheten og gi et mer velfungerende marked Mindre kostnadsøkninger. Økt innovasjon og produktutvikling.

## 1.5 Konklusjon etterspørsel etter ferjereiser fremover

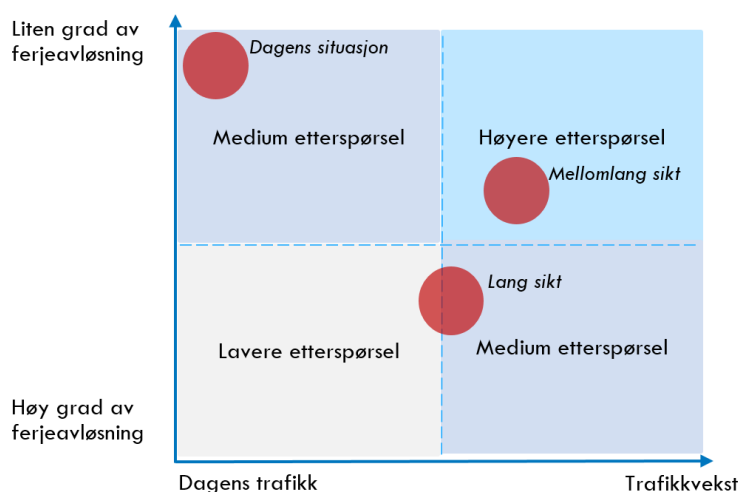
Nye vegforbindelser vil føre til at store ferjesamband legges ned. Det vil imidlertid ta lang tid før disse vegprosjektene ferdigstilles. I samme periode vil vi se en befolkningsøkning og trafikkøkning. Dette peker i retning av at det vil bli økt etterspørsel etter ferjer både på kort og mellomlang sikt. Dette vil gi behov for økt kapasitet på enkelte ferjestrekninger i de nærmeste årene.

Etterspørsel etter ferjemateriell med stor kapasitet vil avta på lang sikt. Dette gjelder særlig ferjer

større enn 200 PBE, men også ferjer i kategorien 90-120 PBE. Etterspørsel etter ferjemateriell med mindre kapasitet vil derimot kunne øke.

Samlet vil man nok se en økt etterspørsel etter ferjer på mellomlang sikt (5-15 år). Gitt trafikkvekst og gjennomføringstid på store prosjekter vil sannsynligvis etterspørselen være betydelig også på lang sikt (15-30 år).

Figur 1-12





## 1.7 Teknologisk utvikling for ferjetjenester frem mot 2050

### 1.7.1 5 Alternative drivstoff

LNG har i mange år vært en aktuell alternativ energibærer for ferjene, og i de seneste år har også batterielektrisk drift med lading fra land blitt høyaktuelt grunnet forskning og utvikling. Sammen med løsningene biodiesel, biogass og på sikt også hydrogen har rederiene en rekke alternativer som må vurderes nøye for hver utlysning, da energi og miljø har blitt en sentral del av tildelingskriteriene ved anbudsutlysning.

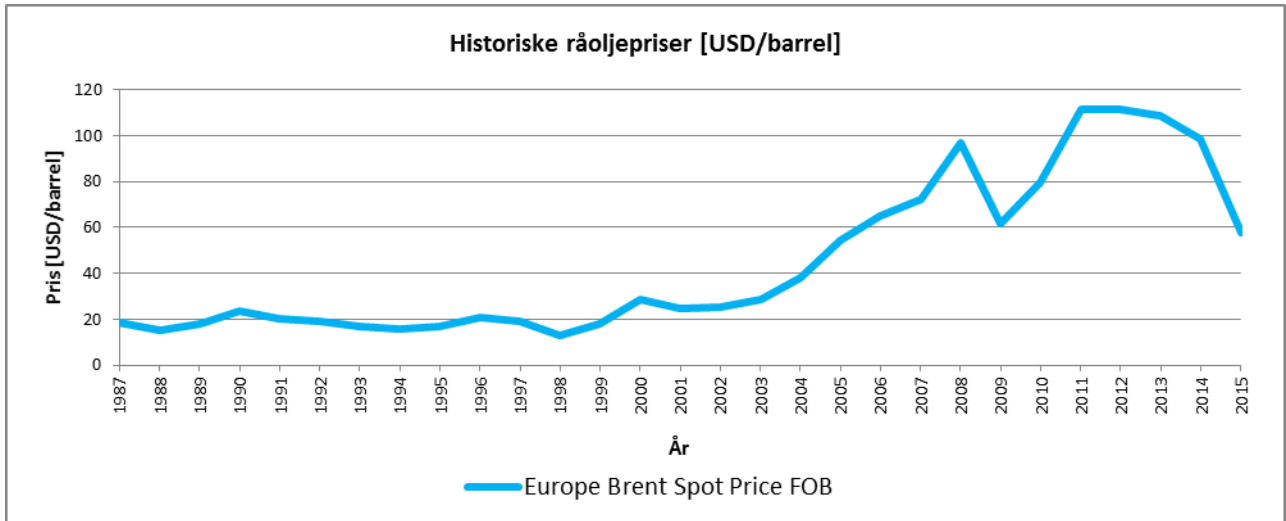
#### Drivere

- Opptak av alternative drivstoff i fergesektoren er i hovedsak drevet av følgende faktorer:
- Minimumskrav og premiering av miljø og energibruk i anbudskonkurranser
- Støtteordninger
- Reduserte drivstoff- og vedlikeholdskostnader

Det eksisterer i dag en rekke regler og forskrifter som skal begrense utslipp til luft fra innenriks skipsfart. Disse reglene omfatter blant annet krav til utslipp av NO<sub>x</sub> og SO<sub>x</sub>. Nåværende regelverk dekker riktignok ikke utslipp av klimagasser, men det er nylig gitt tydelige politiske føringer gjennom stortingsvedtak om å redusere utslippene av klimagasser fra ferjesektoren gjennom lav- og nullutslippskrav i nye anbudsutlysninger. I samme vedtak står det også: «*Stortinget ber regjeringen sørge for at det stilles strenge krav til støy og NO<sub>x</sub>- og partikkelutslipp i anbudsprosessene.*» /6/

Interessen for alternative drivstoff kan også sees i lys av en historisk økning i oljepris, til tross for sterk nedgang de siste ett til to årene, jf. figuren under.

Figur 1-13 Historiske oljepriser



Kilde: DNV GL /5/ Fremtidig utvikling i oljepris kan være både en driver og til viss grad en barriere for opptak av alternative energibærere, men det synes å være bred enighet om at dagens lave oljeprisnivå (rundt 40 dollar per fat) ikke vil vedvare. Norge har i tillegg blant verdens mest omfattende støtteordninger for investeringer i lav- og nullutslippsteknologi i skipsfart, inkludert teknologiske løsninger for alternativt drivstoff. Dette omfatter først og fremst NOx-fondet og Enova. Ferjesektoren planlegger og har allerede gjennomført en rekke prosjekter med investeringsstøtte fra dette virkemiddelapparatet.

### Barrierer

Ferjeneringen har de siste ti årene forbedret den operasjonelle energieffektiviteten ved å innføre en rekke kostnadseffektive tekniske og operasjonelle tiltak på flåten sin. Man kan blant annet se gjennom de 60 drivstoffbesparende tiltakene på ferjer som er innvilget støtte fra NOx-fondet. Det er også gjennomført en rekke direkte NOx-reduserende tiltak som motorbytter, motorombygginger og overgang til LNG med støtte fra NOx-fondet. Dette skyldes delvis myndighetskrav og IMO's Tier III-krav.

Dette potensialet er imidlertid ikke fullt ut realisert på grunn av både økonomiske og organisatoriske barrierer. Disse barrierene kan være enda større for investeringer i alternative energibærere slik som LNG og elektrisitet, da investeringene er høyere, tilbakebetalingstiden lengre og det er større usikkerhet rundt innsparinger og teknologimodenhet. Rederier har også historisk sett vært konservative med tanke på å ta i bruk ny teknologi, selv om det finnes unntak.

Den vanligste barrieren for introduksjon av ny teknologi er kapitalinvestering som kreves. Selv for kostnadseffektive tiltak, viser forskning at nedbetalingstiden bør være mindre enn 2 år for de fleste rederier for at teknologien skal virke selvutløsende. Dette er ofte relatert til utilstrekkelig kapital internt og problemer med finansiering, samt begrenset tilgang på interne tekniske ressurser for planlegging, gjennomføring og oppfølging av prosjekter.

Mangelen på infrastruktur og bekymringer angående sikkerhet i energi/drivstofftilførselen for

alternative energibærere i fremtiden, kan også være en barriere. For LNG har dette vært et sentralt spørsmål for mange skipssegmenter, men for ferjer, hvor myndighetene har stilt krav om LNG-drift, har dette etter hvert løst seg forholdsvis greit med leveranser i hovedsak basert på tankbiler. Andre energibærere har andre typer forsynings- og tilgjengelighetsutfordringer knyttet til seg.

### Løsninger

Det mest brukte alternative drivstoffet i ferjeneringen i dag er LNG. Samtidig, basert på noen få vellykkede prosjekter og fremtidige teknologi- og kostnadsprosjeksjoner, fremstår hybridisering og elektrifisering av ferjeflåten som den mest lovende løsningen for å oppnå klimanøytrale ferjestrekninger på en kostnadseffektiv måte. Blant lavutslippsløsningene har det vært en interessant utvikling den siste tiden for biodiesel, biogass og til en viss grad også hydrogen

### LNG

LNG som drivstoff representerer klare miljømessige fordeler:

Eliminering av alle SOx-utslipp

90 % reduksjon av NOx og partikler

Inntil 20 % reduksjon av klimagassutslippene, metanutslipp hensyntatt (for ferjeapplikasjon)

Det opereres for tiden om lag 21 LNG-drevne ferjer i Norge, og dette utgjør den største andelen LNG-fartøy i segmentet på global basis. I dag ser

vi imidlertid at veksten i Norge har stoppet opp (både innenfor ferjer og andre segmenter), mens utviklingen utenfor Norge fortsetter.

Bunkringsløsningene varierer fra leveranse med lastebil direkte til ferje til permanente tankløsninger på land som forsynes av lastebil eller skip. Totalt er det 77 LNG-drevne skip i drift og 85 under bygging globalt i dag.

LNG drevne ferjer har en vesentlig merkostnad, typisk 25-40 millioner kroner. Prismessig forventer man at LNG til maritimt bruk vil være tilgjengelig til en konkurransedyktig pris i forhold til alternativene, selv om situasjonen i dag (med lav oljepris) er at MGO og LNG prises omtrent likt i Norge.

### **Biodrivstoff**

Biodrivstoff er en fornybar energibærer som utvinnes fra biogent materiale og fremstilles av et vidt spekter av organiske materialer som;

Spiselig avling (f.eks. raps og mais)

Ikke-spiselig avling (marginale avling som ikke konkurrerer med matproduksjon)

Ulike typer avfall, rest- og biprodukter

Alger (eksperimentell produksjon)

Biodrivstoff tilskrives et langt lavere klimagassutslipp enn fossile drivstoff. I et livssyklusperspektiv vil imidlertid biodrivstoff i varierende grad tilordnes klimagassutslipp og andre negative virkninger som følge av produksjonsprosess og arealbruk. EU har introdusert bærekraftskriterier for biodrivstoff, som også gjelder for Norge. Disse skal blant annet sikre livssyklus-utslipp fra biodrivstoff som er betydelig lavere enn fossile alternativer og er implementert i Produktforskriftens kapittel 3 i Norge. En antagelse om at biodrivstoff i skipsfarten vil måtte oppfylle EUs kriterier, vil gi betydelige globale CO<sub>2</sub> utslippsreduksjoner, men ikke nullutslipp.

Bærekraftskriteriene må utformes og etterprøves på en tilfredsstillende måte, slik at tiltaket gir en reell klimaeffekt. Norske myndigheter gjennomgår for tiden vurderinger som kan være av betydning for bærekraftsklassifiseringen av typer av biodiesel som er relevant for norsk skipsfart. Dette omhandler blant annet biprodukter fra palmeoljeproduksjon.

Alle former for biodrivstoff fører til at utslipp av SO<sub>x</sub> blir tilnærmet eliminert. Ved bruk av biodiesel og vegetabilisk olje har en tradisjonelt regnet med NO<sub>x</sub>-utslipp tilsvarende fossilt drivstoff. Analyser er nødvendig for å bekrefte NO<sub>x</sub>-utslippene fra nyere produkter, slik som syntetisk fornybar diesel (HVO), der leverandører hevder reduserte utslipp av NO<sub>x</sub>. Biogass kan, på samme måte som LNG, redusere

NO<sub>x</sub>-utslipp. Ved innblanding i fossilt drivstoff antas utslippsreduksjonen proporsjonal med innblandingsprosenten.

Det er i hovedsak tre former for biodrivstoff som vurderes som aktuelle for skipsfarten:

Biodiesel har mye av de samme egenskapene som fossil diesel. Fossil diesel med lavinnblanding (ca. 20 %) av biodiesel kan brukes med små eller ingen tilpasninger i de fleste av dagens dieselmotorer. Høyinnblanding eller bruk av ren biodiesel kan kreve tekniske justeringer og tilpasninger, men antas i liten grad å være nødvendig ved bruk av nyere typer syntetisk fornybar diesel, jf. den type biodiesel som nylig er tatt i bruk på ferjer for Ruter og Fjord1 (se nærmere beskrivelse under). I et perspektiv frem mot 2030-40 trenger en høyst sannsynlig ikke å regne inn økte investeringskostnader for bruk av biodiesel.

Vegetabilisk olje er mer tyktflytende og har egenskaper som ligner mer på tyngre fossile produkter enn vanlig diesel. Ved bruk av vegetabiliske oljer, slipper man omforming som er energikrevende og kostbar. Vegetabiliske oljer egner seg imidlertid ikke til innblanding, men kan anvendes 100 % i dieselmotorer med mindre modifikasjoner av motor og drivstoffsystemer.

Biogass kan nedkjøles og kondenseres til flytende form på samme måte som naturgass, og anvendes i skip ved de samme tekniske løsningene som er tilgjengelige for LNG-drift.

Alle forbrenningsmotorer på skip kan i prinsippet anvende biodrivstoff. Bruken begrenses imidlertid i dag av tilgang og pris på biodrivstoff.

Det bemerkes videre at utviklingen innen biodrivstoff av går raskt. Andregenerasjons biodiesel (syntetisk biodiesel) kan produseres av avfallsprodukter fra jord- og skogbruk og mat. Relativt nytt på markedet er en syntetisk biodiesel med betegnelsen HVO (Hydrogenert Vegetabilisk Olje). Produktet er i henhold til CEN TS 15940-spesifikasjonen for parafindieselolje. Dette er derfor et annet produkt med en annen fremstillingsmåte, som av leverandører omtales som en fornybar diesel med svært like egenskaper som vanlig fossil diesel. Denne syntetiske fornybare dieselen hevdes å ha gode egenskaper med henblikk på surhet, lagring og temperaturløselighet, sammenliknet med fossil diesel. Alle motorfabrikantene er ennå ikke ferdig med uttesting av de nyere produktene, men for produkter under CEN TS 15940-spesifikasjonen vil antakelig drivstoffet kunne benyttes på mange marine dieselmotorer med små eller ingen tekniske tilpasninger av maskineri og drivstoffsystem. Siste

generasjons biodiesel ligger 20 – 40 % høyere i pris, avhengig av prisen på marin gassolje.

### Elektrifisering og hybridisering

Hel eller delvis elektrifisering av skip fremstår som en av de mest lovende og miljøvennlige fremdriftsteknologiene for ferjer. Helelektrisk drift er spesielt egnet for ferjesektoren, med sine relativt korte overfarter og muligheter for hyppig lading. Det er likevel viktig å merke at ikke alle samband er egnet for elektrifisering. Samband som er svært energikrevende (lang distanse og/eller høy hastighet) og samband som er svært værutsatte er per i dag ikke egnet for fullelektrisk drift. Liggetid kan også legge begrensninger for hvor mye energi det er mulig å overføre. Miljømessig er elektrisitet et meget godt alternativ sammenlignet med andre energibærere, siden elektrisitet ikke medfører direkte utslipp. I nasjonalt utslippsregnskap tilskrives bruk av elektrisitet null CO<sub>2</sub>-utslipp, men i anbuds konkurranser der løsninger som tilbys måles på CO<sub>2</sub>, tillegges Statens vegvesen bruk av elektrisitet noe utslipp knyttet til produksjonen (gir 90 % reduksjon sammenlignet med fossil diesel, basert på nordisk el-miks).

Bruk av elektrisitet som eneste energibærer til skip krever robuste batteriløsninger og utbygging av infrastruktur for lading på land. Kapasiteten på dagens batteri- og kraftoverføringsløsninger er allerede god, og det forventes ytterligere forbedringer i årene som kommer. Ladeprosessen er effektkrevende og i de fleste tilfeller vil det lavspente forsyningsnettet på kai måtte bygges ut for å levere tilstrekkelig effekt til lading. Det er også mulig med stasjonære landbaserte batteripakker som benyttes som buffer for lading av batteriene om bord, slik det gjøres for den fullelektriske ferjen Ampere som opererer på sambandet Lavik-Oppedal. Dette vil redusere behovet for oppgradering av strømmettet, og med dagens tariff-system gir det vesentlig lavere nettleiekostnader. Infrastruktur på landsiden er imidlertid kostnadsdrivende, og DNV GLs erfaring er at investeringer på land gjerne utgjør like mye eller mer enn investeringene på ferjen. Dette gjelder spesielt om en installerer batteribank på land. Typiske merkostnader for en batteriferje er i dag 10-30 millioner kroner (ny ferje), med ytterligere behov for investeringer på 20-40 millioner kroner på land. Ombygging av eksisterende fartøy er også mulig, men selve tiltakskostnadene på ferjen vil være noe høyere. Vesentlige prisreduksjoner er ventet med økende volum, utvikling av nye løsninger, økt konkurranse og generell nedgang i batteripriser, slik at det noe frem i tid ikke er forventet særlige merkostnader for en batteriferje.

Driftskostnader for en batteriferje er vesentlig lavere, og selv med lave oljepriser kan overgang til elektrisk drift gi rundt 50 % reduksjon i energikostnader for ferjer når relevante avgifter telles med. Reduserte vedlikeholdskostnader er også forventet. I sum kan dette potensielt gi reduserte totalkostnader over kontraktstid/levetid. DNV GLs erfaring er imidlertid at når en ser på tiltakskostnader og besparelser isolert og legger til grunn de priser som tilbys i dag (og lave til moderate oljepriser), så vil batteridrift medføre en kostnadsøkning totalt sett. Erfaringsgrunnlaget er imidlertid svært tynt, og her vil en i løpet av kort tid ha en bedre forståelse av totaløkonomien i slike prosjekter. Om oljeprisen stiger noe, og batteripriser og tilhørende utstyr synker i pris som forventet, er det ikke lenge før full-elektriske ferjer (og ladbare hybride ferjer) vil være lønnsomt.

Noen samband vil egne seg for ren batteridrift, og mange av de resterende samband vil kunne benytte ladbare hybride løsninger (gass/diesel+batteri). Her refererer vi til hybridløsninger som en konfigurasjon der strøm fra land dekker en vesentlig andel av energibruken, mens diesel- eller gassmotorer dekker det resterende behovet med enten fossilt eller fornybart drivstoff. Batteriene om bord muliggjør også mer optimal drift av forbrenningsmotoren. Andelen elektrisk drift kan her tilpasses kraftnettets kapasitet. Typiske merkostnader for en ladbar ferje med høy andel elektrisk drift vil være av samme størrelsesorden som en fullelektrisk ferje (kostnader for konvensjonelt maskineri påløper, men batterisystemet vil være mindre). Mange ferjer egner seg godt for ombygging til hybrid-drift, og vil kunne gi ferjer med god fleksibilitet med tanke på bruk på flere samband og redundans med tanke på bortfall av mulighet for lading mv.

### Hydrogen

Hydrogen er interessant som drivstoff for ferjesektoren på lengre sikt, men det er fortsatt vesentlige barrierer som gjør at dette ikke er så aktuelt for ordinære anbud i nær framtid. De mest sentrale barrierene for hydrogendrift anses å være manglende regelverk, samt sikkerhetsutfordringer relatert til lagring og håndtering av hydrogen, samt høye kostnader. Å anslå kostnadene for et hydrogen-prosjekt er vanskelig, men gjennomføringen av første prosjekt, med tilhørende omfattende pionerarbeid, utvikling av regelverk og godkjenning vil gi høye tiltakskostnader.

Avhengig av pris på strøm og olje vil operasjonelle kostnader kunne bli både vesentlig høyere og noe lavere enn drift med konvensjonell diesel. DNV GLs vurdering er at så lenge ren batteridrift (eller svært

høy hybridiseringsgrad) er mulig, så vil ikke ferjer med hydrogenløsning vinne anbudskonkurranser, slik disse utformes i dag. Hydrogen vil først være aktuelt ved en utviklingskonkurranse som er utformet med spesiell tanke på at hydrogen skal være et konkurransedyktig alternativ. Statens vegvesen har nå initiert prosessen med å samle innspill for å

vurdere en mulig utviklingskontrakt på hydrogen. Hydrogen gir null CO<sub>2</sub>-utslipp i bruk, men avhengig av metode kan det knyttes noe utslipp til produksjonen.

## 1.8 Teknologiområder

De følgende kapitlene beskriver de mest relevante grupper/områder av teknologier som forventes å prege ferjenæringen frem mot 2050. I tillegg til overordnede teknologibeskrivelser, diskuteres det drivere og barrierer for opptak samt estimerte utviklingsbaner basert på dagens informasjon.

### 1.8.1 Digitale ferjer

Sammenlignet med andre transportsektorer er ferjenæringen historisk sett en konservativ bransje, der opptaket av ny teknologi kan beskrives som en reaktiv prosess diktert av regelverk - ofte definert og håndhevet i kjølvannet av storulykker eller andre vesentlige gjennombrudd eller situasjoner, eller mulighet for betydelige effektiviseringsgevinster og/eller kostnadsbesparelser.

Verden blir stadig mer digitalisert og automatisert. Det er en økende etterspørsel etter sanntids dataoverføring, høy beregningskapasitet, modelleringskapabiliteter, fjernkontroll og miniatyrisering. Det virker rimelig at den globale teknologi- og digitaliseringsutviklingen også vil påvirke ferjenæringen de neste tiårene.

#### Drivere

Evnen til å ta smartere beslutninger basert på nøyaktig og samtidig informasjon gir et økt konkurransefortrinn. Rederier som er i stand til å samle inn og nyttiggjøre seg denne informasjonen vil oppleve forbedret vedlikehold, økt sikkerhet og tilgjengelighet, redusert drivstofforbruk og stordriftsfordeler.

Prestasjonsledelse vil bli stadig viktigere for å møte kravene om åpenhet og innsyn, særlig innenfor miljø. Rederiene vil trenge verktøy for beslutningsstøtte og optimalisering, og for å dokumentere drivstofforbruk og utslipp til oppdragsgiver og andre interessenter.

#### Barrierer

Innføringen av nye digitale teknologier og hjelpemidler bryter med slik arbeid tradisjonelt er blitt gjort om bord og på land, og ny kompetanse og endringsvillighet blant mannskap og de ansatte på land vil være nødvendig.

Videre vil det være store integrasjonsutfordringer når ny programvare og komponenter skal kommunisere og fungere i samspill med eksisterende løsninger. Nye løsninger og økt behov for datalagring må også tilfredsstille krav til personvern og konfidensialitet, for at brukere skal kunne stole på løsningene.

## Løsninger

### Sensorer og aktuatorer

Sensorer er anordninger for måling av fysiske størrelser som videre leses av et elektronisk instrument. I dag er de fleste av sensorene utstyrt med prosesseringsenheter som gjør det mulig å behandle data og endre parametere for tilpasning til varierende forhold.

Man forventer at energieffektive sensorer vil bli koblet i nettverk og kobles til internett. Hovedutfordringen for sensorsystemer vil være hvordan behandle, analysere og nyttiggjøre de enorme datamengdene som produseres. Innenfor skipsfart, ferjenæringen inkludert, finnes det allerede et stort utvalg anvendelsesområder: Skrogovervåkingssystemer, gass- og brannvarslingsanlegg, automasjonsanlegg og instrumenterte maskiner som rapporterer tilstand og kraftproduksjon, og sensornettverk i havner for å muliggjøre autonome havneanløp.

### Konnektivitet / Big data / «Internet of things»

Marin kommunikasjon er viktigere enn noensinne. Alt, fra fritidsbåter til større kommersielle skip og ferjer, trenger pålitelig kommunikasjon på vannet, og mengden data som skal overføres mellom fartøy og land øker kraftig. Dagens mobiltjenester er ikke pålitelig på sjøen, og er utilgjengelig, også i kystnære områder. VHF-radioer er nødvendig for å kommunisere med andre nærliggende båtfolk, men er ikke et fullgodt alternativ for skip-til-land kommunikasjon.

Satellittkommunikasjon gir imidlertid den dekningen og overføringshastighetene fartøyene trenger. Ferjesamband kjennetegnes ofte av overfarter i skygge av fjell- og dalsider med redusert dekning. Samtidig er overfartene forutsigbare og omfatter et relativt beskjedent geografisk område sammenlignet med andre fartøysgrupper, og er derfor mindre komplekst å fasilitere stabil og pålitelig dekning for.

Foruten bruk av satellittkommunikasjon, kan man forvente utplassering av trådløse nettverk designet for maritim kommunikasjon.

Et annet aspekt som involverer konnektivitet er begrepet «Internet of things», der enhver komponent eller system er knyttet sammen og kan kommunisere i kraft av å være tilkoblet internett. I ferjenæringen kan man se for seg ulike anvendelsesområder knyttet til dette; sensorer og aktuatorer, maskineri, systemer og strukturer, tilstandsmåling og resultatstyring.

## Autonome operasjoner

Autonome beslutningsstøttesystemer og systemer for situasjonsvurderinger, for å støtte operasjonene utført av personer om bord, vil bli viktigere i fremtiden når kompleksiteten i systemene vokser og de operasjonelle kravene øker. Full-autonome biler er allerede en teknisk realitet og har vist seg lovende i selv komplekse trafikkbilder. Tilsvarende systemer for bil- og passasjerferjer vil i prinsippet være enklere og mindre avanserte, men vil kreve mye testing og utvikling både på teknologi- og regelverksiden før det vil realiseres. Delvis autonome ferjer der havneanløp, lossing og lasting kan gjøres autonomt er imidlertid realistisk i nær fremtid /7/ I tillegg til å bidra energieffektive overfarter og forutsigbarhet, vil man også kunne redusere antall kaisammenstøt og mindre kontaktskader mellom ferje og ferjekai. Dette er en utbredt årsak til redusert oppetid og regularitet i dagens ferjencøring, i tillegg til å utgjøre en betydelig kostnad for rederiene og oppdragsgiver.

### 1.8.2 Avansert skipsdesign

Begrepet avansert skipsdesign innebærer i denne sammenhengen radikale endringer i måten skip designes på. Designprosessen er det første skrittet mot det fysiske produktet - dvs. fartøyet – og påvirker sterkt løsninger og muligheter senere i utrustningsprosessen.

Skipsdesign er i endring: Ny teknologi, nye og mer avanserte materialer og programvare muliggjør en helt annen tilnærming til designprosessen enn man hadde for tjue år siden. I denne konteksten deler man gjerne avanserte skipsdesign i tre hovedgrupper:

- Det virtuelle skipslaboratoriet - Forene og virtualisere skipet i designprosessen
- Energieffektive design - Innføring av nye energieffektiviseringsteknologier
- Neste generasjon simulatorer og emulatorer - Utvikling av visualiseringsteknologier for design og trening

### Drivere

Et økende behov for drivstoff- og kostnadsreduksjoner forventes å drive utviklingen av mer avansert skipsdesign. Samtidig opplever man en utvikling på system- og programvaresiden som gjør oss i stand til å øke kompleksiteten og omfanget av beregningene og kalkulasjonene som danner grunnlag for designet.

### Barrierer

Krav til kompetanse og inngående forståelse av programvare og beregningsheuristikker vil være nødvendig når morgendagens ferjer skal designes.

Dette, kombinert med mer detaljert forståelse av ferjeoperasjonene, stiller helt andre krav til skipsdesignere og verft enn man har i dag. Mer raffinerte metoder medfører også investeringer i både beregningsverktøy, men også trening og opplæring, og produksjonsfasiliteter.

## Løsninger

### Virtuelt skipslaboratorium

Det virtuelle skipslaboratoriet er tenkt som et enhetlig dataassistert rammeverk som gjør det mulig å virtualisere de fleste skipsdesign og produksjonsaspekter. Det vil legge til rette for at fremtidige skipsdesign kan fravike fra den tradisjonelle designprosessen og bli mer helhetlig, tverrfaglig og samtidig.

De mange dimensjonene som påvirker utformingen av et skipsdesign vil håndteres enhetlig tidlig i designfasen. Ferjens operasjonsprofil, krav til sikkerhet, miljøeffektivitet, automatiseringsbehov og kostnadseffektivitet kan alle adresseres og hensyntas samtidig.

### Energieffektive design

Effektivisering, spesielt energieffektivisering, vil fortsette å være den dominerende parameteren under utformingen av skip i fremtiden, og nye teknologier kommer til å muliggjøre ytterligere reduksjoner. For batteri- og hybridelektriske ferjer vil man kunne forvente et ytterligere fokus på dette, for å redusere den nødvendige lagrede energien om bord, og dermed kutte kostnader. Man har valgt å dele inn disse i to hovedkategorier:

teknologier som minimerer den primære energibæreren om bord (dvs. drivstoff)

teknologier som minimerer det totale energibehovet til fartøyet

Den første kategorien omfatter vanligvis maskineri-relaterte teknologier, mens sistnevnte relaterer seg til skrogutforming og design.

### 1.8.3 Materialteknologi

Bruk og utvikling av nye materialer anses som et av de viktigste og mest interessante områdene som påvirker skipsdesign og konstruksjon.

Historisk har stål og stållegeringer trinnvis muliggjort nye verktøy og strukturer, med mer effektive design og synkende kostnader som resultat. Potensialet for ytterligere utvikling er imidlertid stort, og i et forsøk på å kategorisere potensielle løsninger er det benyttet tre kategorier av materialer med potensial for anvendelse i ferjesektoren:

- Lette materialer

- Intelligente materialer
- Energirike materialer

### Drivere

Materialteknologi har alltid vært en viktig driver for endring, som stål har erstattet tre og som microchiper har erstattet elektronrøret. I dag ser man bruk av nye materialer spesielt for å redusere vekt, og dermed spare drivstoff. Samtidig ser man strengere krav til bruk av helse- og miljøvennlige materialer. Tidligere flammehemmende og svært bestandige materialer med svært negative helse- og miljøeffekter erstattes med nye materialer med tilsvarende egenskaper.

### Barrierer

Barrierene for bruk av nye, avanserte materialer er mange. Aksept for nye måter å ivareta sikkerhet og bærekraft er kanskje den mest fremtredende. Risikoen for investering i nye materialer er også høy i en overgangsfase. Bruken av stål har vært mer eller mindre den samme over 100 år, selv om man har hatt nye konkurrerende materialer tilgjengelig. Stålprodusenter fortsetter å redusere sitt energiforbruk, og moderne stål gi sterkere og lettere materialer enn tilsvarende produksjon for 20 år siden. Ettersom stålet enkelt kan resirkuleres, vil varianter av stål prege materialvalget i skipsfarten i mange år fremover.

### Løsninger

#### Lettvektsmaterialer

Ultra-sterke, lette materialer som stål-skumkompositter og graphene kan potensielt doble en ferjes nyttelast og øke hastigheten under overfart eller redusere energibehov og derved drivstofforbruk. Slike forbedrede og vedlikeholdsfrie strukturer med hundrevis av års levetid kan sikre god bærekraft og redusere drifts- og vedlikeholdskostnader.

#### Intelligente materialer

Selvhelbredende materialer - materialer som reparerer seg selv - kan defineres som evnen et materiale har til å helbrede, gjenopprette og reparere skader automatisk og autonomt, dvs. uten ekstern hjelp. Materialer som plast, polymerer, maling, metaller og legeringer, keramikk og betong kan ha egne selvhelbredende mekanismer.

Fremtidens materialer vil også kunne ha «sensende» evner som vil tillate dem å gi informasjon om sin tilstand og dets nærmiljø.

#### «Energirike materialer»

Det utvikles også materialer med egenskaper knyttet til energiproduksjon og energilagring i kombinasjon med nye produksjonsmetoder. «Utskriftsvennlige»

plastsolceller man kan dekke deler av dekkarealet med, skrogmaterialer med batteriegenskaper for lagring av energi, og nanorør for å unngå tap i elektriske overføringer vil kunne bli tilgjengelig. Slike materialer eksisterer i dag og man kan forvente en gradvis innfasing også innenfor skipsfarten dersom kostnadene viser seg konkurransedyktige.

### 1.8.4 Sikre operasjoner

Ferjenæringen har de siste årene vært preget av episoder som kontaktskader og mindre alvorlige grunnstøtinger, som potensielt kunne ført til mer alvorlige ulykker. Bakenforliggende årsaker til disse episodene kan være sammensatte, og kan skyldes både organisatoriske, menneskelige og tekniske feil.

### Drivere

Samfunnet har generelt en økt oppmerksomhet rettet mot sikkerhet og regularitet, og dette medfører at rederiene, som i andre bransjer, har økt fokus på sikkerhetsrelatert arbeid og tiltak. Internt ved å sikre liv og helse hos de ansatte og passasjerene samt ivareta og unngå skader på materiell, og eksternt i forhold til å bli oppfattet som en seriøs og ansvarlig aktør i markedet. I tillegg er det økonomiske insentiver for å tilby sikker og forutsigbar drift ved å unngå bruk av reserveferje, innstilte avganger, reparasjonskostnader og forsikringsaker.

### Barrierer

Generelt vil det i perioder med lave økonomiske marginer får investeringer og større endringer på sikkerhetssiden lavere prioritet. Større tekniske og organisatoriske endringer må derfor vise seg kostnadseffektive eller bli regulert for å bli prioritert. Man erfarer også skepsis hos brukerne når kjente omgivelser og sikkerhetsfunksjoner endres fra en veletablert løsning til noe nytt, ukjent og tilsynelatende uprøvd. Ferjenæringen kan ha spesifikke barrierer. Det er ikke vurdert i dette prosjektet.

### Løsninger

#### Dynamisk risikoleidelse og sikkerhetskultur

Fremtidens risikostyring bruker dynamiske risikovurderinger gjennom en totrinns tilnærming. Den første fasen omhandler risiko på et strategisk nivå. Basert på klart definerte mål, interessenter og avhengighetsforhold dannes en avhengighetsmodell.

Den andre fasen undersøker risiko på et operativt nivå, ved hjelp av funksjonell resonans for å identifisere og undersøke risikoscenarier. Funksjonell resonans krever identifisering av sammenhenger som kan føre til store farer og ukontrollerbare risikoer.

Koblingen av metodene og resultatene fra disse to fasene gir grunnlaget for dynamisk risikovurdering.



### **Broutforming og trafikkontroll**

Innføring av sanntids navigasjons- og varslingsystemer har kommet for fullt de siste årene. Gjennom GPS- og AIS-sendere om bord på båtene kan denne informasjonen samles, og settes sammen til et komplett trafikkbilde man kan overvåke, navigere og planlegge etter. I årene som kommer vil man se en ytterligere utvikling av denne funksjonaliteten i tråd med innfasingen av gradvis mer autonome operasjoner.

På broa går utviklingen i retning av mer oversiktlige og enhetlige brosystemer med færre enkeltstående monitører og isolerte systemer. Samtidig blir systemene mer komplekse og integrasjonsutfordringene større.

### **Moderne evakueringsløsninger**

Utvikling knyttet til nødsystemer og evakueringsløsninger er sterkt knyttet til regelverk. Utviklingen har i stor grad vært reaktiv, og historisk har også regelverk virket som en barriere på innovasjon og nytenking.

Samtidig har det skjedd en utvikling innenfor redningsflåter og nødutstyr til passasjerene. Termiske varmedresser til bruk i kaldt vær, flammehemmende dresser utstyrt med posisjonsangiver og nødvendig overlevelsesutrustning er aktuelt for ferjencæringen.

På lengre sikt kan man se for seg mer autonome evakueringsløsninger der passasjerene kan få sanntidsinformasjon om lokasjon og omfang av hendelsen og således geleides i sikkerhet basert på «(tryggeste vei)»-tankegang. Slike løsninger er i dag aktuelt for større kollektivknutepunkter, flyplasser og kjøpesentre men vil også kunne ha relevans for ferjer og andre plasser der større folkemengder samles og valg av evakueringsrute er kritisk.

### **Redundans**

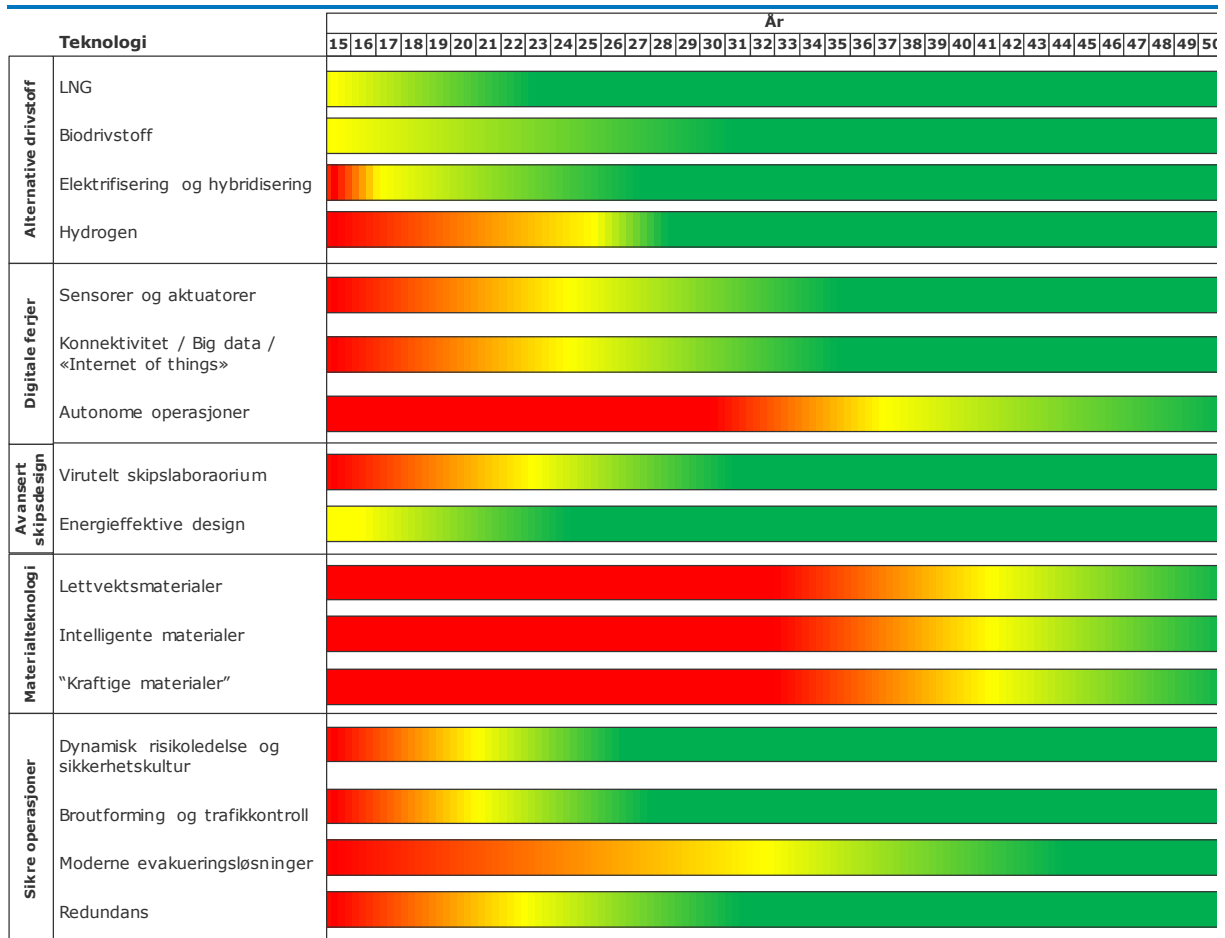
Systemer som representerer backup-løsninger og redundante funksjoner ved feil eller funksjonsmangler, finnes allerede i moderne ferjer i dag. Det er imidlertid fremdeles et stort potensial for ytterligere funksjonsredundans på mange viktige områder ved operasjonen knyttet til manøvrering og kraftbehov. Dagens redundansfunksjoner er i all hovedsak drevet av gjeldende regelverk og representerer derfor et minimum av redundansfunksjonalitet som ikke er ment for å håndtere små avvik fra normal drift og mindre uventende hendelser, men forebygge alvorlige hendelser med potensielt alvorlige konsekvenser. Undersøker man ulykkeshistorikken til norske innenriksferjer har mange av hendelsene/ulykkene sitt utspring i nettopp tapt propulsjons- og manøvreringsevne med mindre til moderate konsekvenser, noe forbedret redundans kunne forhindre.

#### **1.8.5 Fremtidig utvikling**

I kapitlet er det forsøkt å tidfeste implementering og modenhet for de ulike teknologigruppene som er diskutert i tidligere kapitler. Tidsangivelsene må ikke forstås som absolutte, men et forsøk på å gi en indikasjon for når teknologien kan anses som aktuell for ferjencæringen i Norge gitt dagens informasjon om teknologien og næringen.

Hver teknologigruppe er fremstilt i Figur 1-14, der fargekoden (spenner fra rødt-gult-grønn) indikerer grad av relevans for ferjencæringen i det aktuelle tidsrommet. Rød er lav eller ingen relevans, mens grønn er høy relevans. Merk at graden av relevans (markert med fargekode) er basert på en sammensatt vurdering av kostnader, teknisk modenhet av teknologien, regelverksutvikling eller andre forhold som gjør teknologien mer eller mindre aktuell for implementering.

**Figur 1-14 Forventet teknologiutvikling i ferjenæringen fra 2015-2050.**



## 1.9 Konklusjon teknologisk utvikling

Denne rapporten har beskrevet relevante grupper/ områder av teknologier som forventes å prege ferjenæringen frem mot 2050. Som et ledd i denne evalueringen er det gjort vurderinger rundt

### hvordan teknologiene vil påvirke ulike aspekter av ferjetjenesten, oppsummert i

Tabell 1-4.

**Tabell 1-4 Teknologiers forventede effekt på ulike aspekter ved ferjetjenesten frem mot 2050**

Parameter Teknologi	Miljø	Kostnader	Sikkerhet	Kvalitet
Alternative drivstoff	+++	+	+	
Digitale ferjer	+	++	+	+++
Avansert skipsdesign	++	+ / ÷		
Materialteknologi	++	÷ ÷	+ / ÷	
Sikre operasjoner		÷	+++	+

Selv om teknologiene er ulike og i varierende grad vil påvirke ferjetjenesten de nærmeste årene, vurderer DNV GL dem alle som relevante for fremtidig opptak. I hvilken grad oppdragsgiver vil kunne påvirke opptaket og styre næringen i retning

av enkelte av teknologiene er ikke drøftet i denne rapporten, men vil danne grunnlag for videre arbeid i tiltaksanalysen denne rapporten danner grunnlag for.

## 1.10 Referanser

- /1/ DNV GL, 2014. *Strategic Content Project: The Future of Shipping.*
- /2/ DNV GL, 2015. *Shipping 2020 – a report on technology uptake for the maritime shipping industry.*
- /3/ DNV GL, 2016. *Utredning: reduksjon av klimagassutslipp fra skipsfarten*
- /4/ DNV GL, 2016. *Bistand i analyse av muligheter og kostnader ved bruk av fornybar energi på Ruters båtsamband.*
- /5/ LMG Marin, CMR Prototech og Norsk Energi, 2015. *Potensialstudie – energieffektiv og klimavennlig ferjedrift for Statens Vegvesen.*
- /6/ Stortingsvedtak 01.12.2015 i sak om bruk av nullutslippsteknologi i ferjetransporten og bruk av ny teknologi i nærskipsfarten: Dokument 8:126 S (2014-2015), Innst. 78 S (2015-2016)
- /7/ Finferries, Advanced Autonomous Waterborne Applications Initiative (AAWA), Rolls-Royce.

## 1.11 Vedlegg

### 1.11.1 Forutsetninger for nedleggelse av samband gitt ulike grader av ferjeavløsning

Figuren under viser en oversikt over når det antas at de ulike ferjesambandene legges ned, gitt ulike grader av ferjeavløsning.

Forutsetningene for når ulike ferjesamband legges ned er basert på gjennomføringsplanen presentert i Figur 1-5. I tillegg er det lagt inn noen flere ferjesamband som legges ned med bakgrunn i andre planlagte ferjeavløsningsprosjekter. Det understrekes at det er stor usikkerhet knyttet til hvilke prosjekter som blir prioritert. Forutsetningene er kun ment som eksempel for å få et inntrykk av hvordan etterspørselen etter ferjetjenester vil utvikle seg i tiden fremover. Prioriteringer av de ulike prosjektene vil i liten grad påvirke de samlede prognosene. Figur 1-15 Forutsatt år for nedleggelse av samband, gitt ulike grader av ferjeavløsning

	Høy grad	Middels	Lav grad
ropeid - sand	2016	2016	2016
fenes - austnes	2017	2017	2018
tau - stavanger	2019	2019	2020
lauvvik - oanes	2019	2019	2020
mortavika - arsvågen	2024	2024	2028
mekjarvik - kvitsøy	2024	2024	2028
svensby - breivikeidet	2025	2027	2040
volda - folkestad	2025	2028	2037
anda - lote	2025	2028	2037
sandvikvåg - halhjem	2030	2034	2040
våge - halhjem	2030	2034	2040
hareid - sulesund	2030	2034	-
halsa - kanestraum	2030	2047	-
molde - vestnes	2035	2042	-
moss - horten	2035	2046	-
skjersholmane - borgundøy - fjel	2035	2045	-
skjeltene - haramsøya - løvsøya	2023	-	-
launes - kvellandstrand	2025	-	-
oppedal - lavik	2042	-	-

### 1.11.2 Forutsetninger for ulike grader av trafikkvekst

Forutsetningene for trafikkvekst tar utgangspunkt i TØIs grunnprognoser. Ettersom det er stor usikkerhet knyttet til disse prognosene har vi lagt inn ulike grader av trafikkvekst hvor vi har justert grunnprognosene med en fastsatt prosentsetning. Det vi kaller middels trafikkvekst er TØIs grunnprognoser ujustert. Under er oversikten over hvilke prosentsetninger grunnprognosene blir justert med for det vi omtaler som ulike grader av trafikkvekst:

- Høy trafikkvekst: +30%
- Middels trafikkvekst: 0 %
- Liten trafikkvekst: -30 %
- Svært liten trafikkvekst: -60 %

## 2. Premissanalyse 2 om ferjeforvaltningens organisering og behov

## 2.1 Innledning om ferjeforvaltningens organisering og behov

Statens vegvesen har i oppdraget bedt om en egen premissanalyse om organisering av ferjeforvaltningen, som skal klarlegge rammebetingelser, forutsetninger, fakta, utfordringer og handlingsrom for ferjeforvaltningen, herunder klarlegge alle forhold ved det offentlige bestilling, anskaffelse og oppfølging av leveranser i ferjesamband.

Analysen er disponert på følgende måte:

I kapittel 2 gjennomgår vi ferjeforvaltningens oppgaver ved å se på

- Plassering av ansvar for riksvegferjer og fylkesvegferjer
- Oppgaver i ferjeforvaltningen
- Oppgaver ved kjøp av ferjetjenester
- Hvem gjør hva ved kjøp av ferjetjenester
- Samarbeidsfora ved kjøp av ferjetjenester

Under de ulike temaene i kapittel 2 gjennomgår vi også om det er utfordringer som kan føre til redusert måloppnåelse for ferjedriften og/eller ineffektiv tjenesteproduksjon

Kapittel 3 ser på ferjeforvaltningens ressursbruk fordelt på administrative ressurser og utgifter til kjøp av riksveg- og fylkesvegferjetjenester.

Kapittel 4 undersøker ulike modeller for innkjøp av ferjetjenester. Kapitlet innledes av en gjennomgang av ferjeforvaltningens organisering i andre land og en gjennomgang av mulig beste praksis for organisering av en innkjøpsorganisering. Deretter ser vi på og identifiserer vi og gjør innledende vurderinger av noen ulike modeller for sentralisert, desentralisert og blandet innkjøp av ferjetjenester.

Kapittel 5 er en oppsummerende gjennomgang av identifiserte utfordringer for ferjeforvaltningen og mulig handlingsrom.

For å vurdere problemstillingene har vi gjennomført videomøter med Statens Vegvesens fire regioner som forvalter ferjekontrakter. Vi har gjennomført intervjuer med følgende fylkeskommuner: Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland. Vegdirektøren, og regionvegsjefene i region midt, vest og nord, Sjøfartsdirektoratet og Samferdselsdepartementet er intervjuet, og vi har hatt et møte med Ruter. Rederincæringen er også intervjuet. Til slutt har vi diskutert funn og problemstillinger med vår oppdragsgiver Vegdirektoratet, og deres arbeidsgruppe for prosjektet som består av medlemmer fra direktorat, regioner og fylkeskommuner.

## 2.2 Ferjeforvaltningens oppgaver

### 2.2.1 Ansvar for riksvegferjer og fylkesvegferjer

Dette kapitlet gjennomgår hvordan ansvaret for ferjeforvaltning («eierskap til ferjesambandene») og ansvaret for kjøp av ferjetjenester er fordelt. Kapitlet gir også en kort redegjørelse for konkurranseutsettingen av kjøp av ferjetjenester fra 2004 til 2009. Til sist er det en vurdering av mulige utfordringer ved ansvarsfordelingen.

#### Plassering av ansvar etter forvaltningsreformen

Ferjedriften er en del av vegnettet, og samtidig en del av kollektivtrafikken. Vegloven slår fast et skille mellom riksveger, som er et statlig ansvar, og fylkesveger som fylkeskommunene har ansvar for. Løyvemyndighet for ferjesamband bestemmes ifølge yrkestransportloven av hva slags type veg sambandet knytter sammen.

Med forvaltningsreformen i 2010 ble de fleste riksveger som ikke var stamveger omgjort til fylkesveger. Dette medførte at ansvaret for 78 av totalt 95 ferjesamband ble overført til

fylkeskommunene. Ved utgangen av 2014 var 17 av ferjesambandene i Norge riksvegsamband.

Ifølge Samferdselsdepartementets instruks for Statens vegvesen med hjemmel i vegloven har SVV ansvar for å stille med felles (heretter kalt sams) vegadministrasjon for både riks- og fylkesveger. Norsk ferjedrift er regulert av yrkestransportloven. Ferjedrift er ikke en del av sams vegadministrasjon, og Statens vegvesen har derfor ikke noe lovfestet ansvar for ferjedrift på fylkesambandene. Statens vegvesen tilbyr imidlertid ferjeforvaltning gjennom leveranseavtaler, og det er opp til fylkeskommunene om de ønsker å benytte seg av dette tilbudet.

12 av landets fylker rapporterer trafikkstatistikk for riks- og fylkesvegdrift til ferjedatabanken. I tillegg er det kommunale og fylkeskommunale ferjesamband i Telemark<sup>7</sup>, Oppland<sup>8</sup> og Vestfold<sup>9</sup> som ikke rapporterer trafikkstatistikk til ferjedatabanken. Antall riks- og fylkesvegsamband registrert i

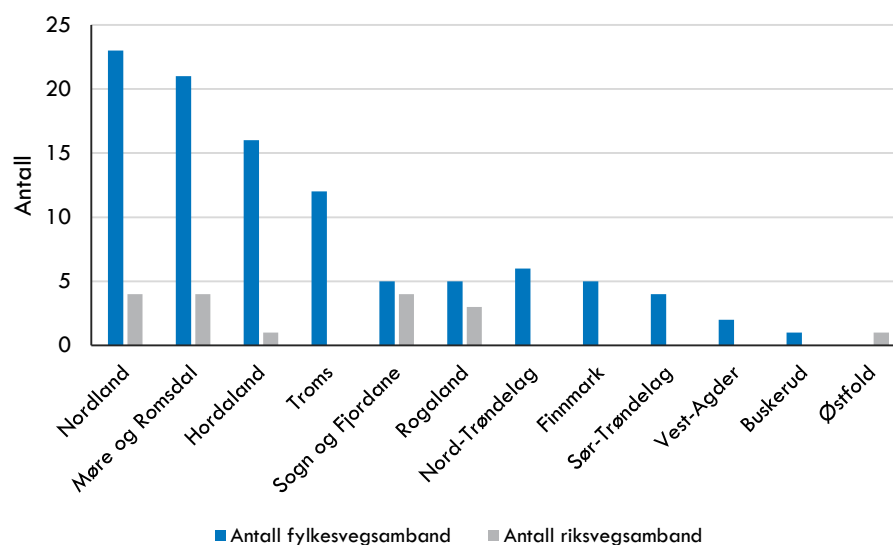
<sup>7</sup> Nissedal – Fjone, Brevik – Sandøya, Kragerø - Stabbestad

<sup>8</sup> Tangen - Horn

<sup>9</sup> Tenvik - Veierland - Engøy

ferjedatabanken ved utgangen av 2014 fordelte seg på fylkene som angitt i figuren under:<sup>10</sup>

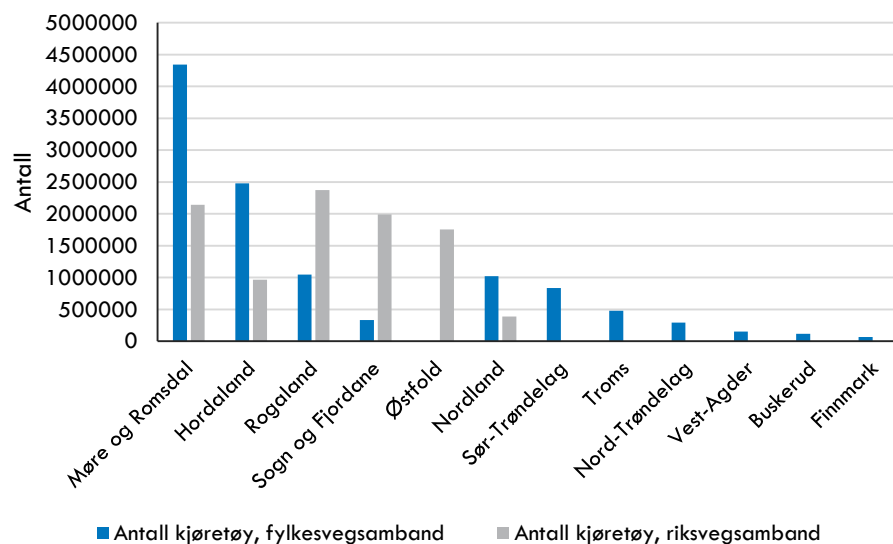
**Figur 2-1: Antall riks- og fylkesvegsamband, fordelt etter fylke**



Kilde: Ferjedatabanken. Note: Fylkeskryssende samband er registrert i kun ett fylke. Dette gjelder for eksempel for Svelvik-Verket og Moss-Horten som går til og fra Vestfold, men er registrert i hhv. Buskerud og Østfold.

Figuren under summerer opp antall reisende (kjøretøy) per fylke i 2014.

**Figur 2-2: Antall kjøretøy i 2014, etter fylke**



Kilde: Ferjedatabanken

Vi ser at Møre og Romsdal er det største ferjefylket når det kommer til antall reisende. Fra 2-1 ser vi imidlertid at Nordland er det fylket som har flest ferjesamband. Her er det ifølge ferjedatabanken 23 fylkesvegsamband, og 4 riksvegsamband.

### Konkurransetsetting av ferjesambandene fra 2005

Regjeringen Bondeviks forslag til statsbudsjett for 2005 varslet full anbudsutsetting av ferjedriften innen utgangen av 2009. Fra 2011 har yrkestransportlovens § 8 slått fast at konkurranse skal benyttes ved tildeling

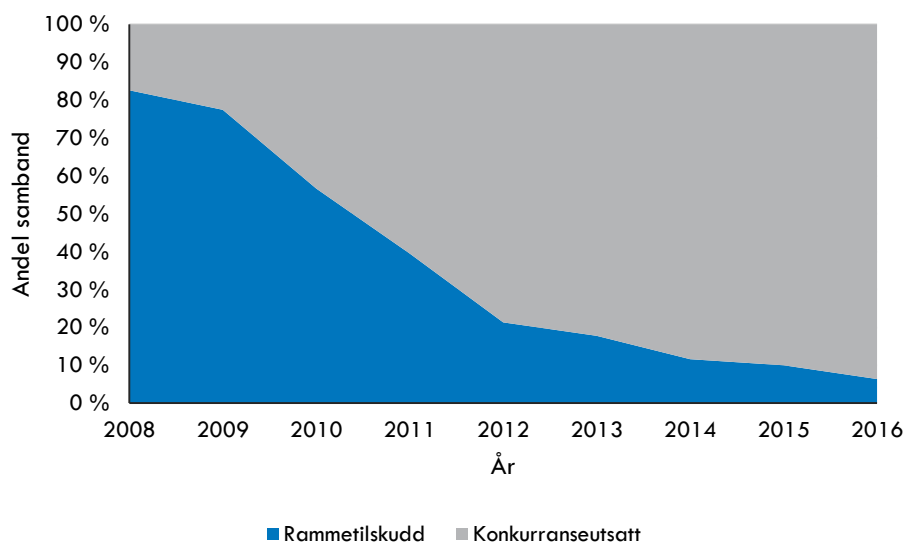
<sup>10</sup> Ferjedatabanken er ikke komplett på alle fylkesvegsamband da de ikke er alle samband som rapporterer til inn.



av ferjeløyye, i tråd med EØS' forordning om maritim kabotasje. Det har blitt gjennomført rundt 70 anskaffelser av ferjetjenester fra 2004 og frem til i dag. Per januar 2016 driftes omtrent 50 ferjekontrakter parallelt.

Figuren under viser hvordan reguleringen av de norske ferjesambandene har vært fra 2008 og frem til i dag.

**Figur 2-3: Konkurransetsetting av norske ferjesamband.**



Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase.

Det blå feltet indikerer andelen som fortsatt er på rammetilskuddsordningen, som var forhandlingsregimet for ferjer som ble benyttet før anbudsutsettingen. Det grå feltet viser andelen som er regulert av en anbudsutsatt kontrakt. I januar 2016 var omtrent 94 % av ferjesambandene konkurransetsatt. Som andel av total trafikk utgjør ferjesamband på rammetilskuddsordning en mindre andel. Kun 0,6 % av kjøretøyene som ble fraktet i løpet av 2014 var på et samband med rammetilskuddsordning.

#### Utfordring med ansvarsfordelingen: Relativt mange innkjøpsenheter

Spørsmålet vi vurderer i dette avsnittet er om ansvarsfordelingen i ferjeforvaltningen og ved kjøp av ferjetjenester kan føre til redusert måloppnåelse for ferjedriften og/eller ineffektiv tjenesteproduksjon.

Som nevnt er det i dag 12 uavhengige løyvemyndigheter i ferjemarkedet.<sup>11</sup> Anskaffelsesoppgaver ivaretas av fire av Statens vegvesens regioner, og tillegg har 7 ulike fylkeskommuner ansvar for anskaffelse av fylkesvegsamband.<sup>12</sup> 11 ulike aktører har altså operativt ansvar for anskaffelse av ferjetjenester.

Desentraliseringen av oppdragsgiversiden innebærer at mandatet til å anbefale hvordan ferjetilbudet skal utformes ligger regionalt i Statens vegvesen og mandatet til å beslutte hvordan ferjetilbudet skal utformes ligger lokalt i fylkeskommunene. Noen fordeler ved den desentraliserte modellen:

- **Lokale behov og tilpasninger:** Desentraliserte innkjøp kan sikre at kunnskap om lokale forhold blir hensyntatt, for eksempel at ruteplan tilpasses øvrig kollektivtrafikk, skoleruter og behovene til lokalt næringsliv.
- **Nærhet mellom bestiller og betaler:** Plassering av løyvemyndighet og finansielt ansvar hos fylkeskommune kan også bidra til at den som i størst grad har sterke interesser rundt utformingen av ferjetilbudet betaler for det.
- **Enklere anskaffelse og kontroll:** Desentralisert anskaffelse og kontraktsoppfølging har også den fordel at man er lokalisert i nærheten av der tjenesten utføres. Dette forenkler kontrollvirksomhet, og kan bidra til en lavere terskel for å ta kontakt og avklare forhold.
- Desentralisert modell for kjøp av ferjetjenester byr også på noen utfordringer.

<sup>11</sup> Vegdirektoratet og 11 fylkeskommuner

<sup>12</sup> Finnmark, Troms, Sør-Trøndelag og Hordaland anskaffer alle fylkesvegsamband selv. Nord-Trøndelag, Rogaland og

Møre- og Romsdal anskaffer et fåtall av fylkesvegsambandene selv.

- **Standardisering av ferjemateriell:** Mer utfordrende å standardisere ferjemateriell, når mange uavhengige forvaltningsorganer utformer kravspesifikasjon.
- **Standardisering av kontrakter og kontraktsoppfølging:** Mer utfordrende å standardisere kontraktene. Kontraktsoppfølgingen kan variere mellom ulike oppdragsgivere, men konsekvens at likelydende kontraktsbestemmelser tolkes ulikt. Som beskrevet tidligere i rapporten gjøres det i dag et arbeid for å styrke det eksisterende samarbeidet om samordning av kontrakter og kontraktsoppfølgingen på tvers av Statens vegvesen og fylkeskommunene.
- **Koordinering av utlysningstidspunkt:** Det er fare for at anbudskonkurranser konsentreres for mye i tid. For rederiene er det kapasitets- og arbeidskrevende å utforme flere tilbud samtidig, noe som kan redusere antall tilbud.
- **Overlappende vedståelsesfrister:** Dersom rederier som har fartøy bundet i andre anbud ikke leverer tilbud, reduseres konkurransen unødvendig. Overlappende vedståelsesfrister kan også påvirke priser som tilbys gitt at man deltar i en anbudskonkurranse, fordi rederiet kan binde opp samme fartøy i flere anbud, og dermed gamble på at det ikke vinner begge. Risikoen for å vinne begge anbudene, og dermed være nødt til å skaffe nybygg vil prisen inn i tilbudet.
- **Spredt kompetanse:** Antallet kontrakter om kjøp av ferjetjenester er relativt lavt (ca. 50 i hele landet). I tillegg er de langvarige. Dette gir redusert rom for spesifikk erfaringsbygging i forberedelses- og anskaffelsesfasen. Gjennomføringsfasen er et mindre problem pga. lange kontrakter.

Vår vurdering av disse forholdene er at det er problemet med overlappende vedståelsesfrister som er lettest å vise at har en direkte årsakssammenheng med måloppnåelsen i ferjeforvaltningen. Antakelig er lokale behov og tilpasninger også svært viktig for måloppnåelsen, noe som kan begrunnes med at det gjøres desentralt i Statens vegvesen også. De øvrige punktene kan vektlegges i en vurdering av ferjeforvaltningen men det er ikke uten videre en sammenheng mellom antall innkjøpsenheter og måloppnåelsen, fordi det like gjerne kan ha noe med hvordan man har løst disse utfordringene i dagens modell, som at selve modellen ikke er den beste.

### 2.2.2 Oppgaver i ferjeforvaltningen

Dette kapitlet gjennomgår hvilke oppgaver som ferjeforvaltningen har som ansvarlige enheter for å levere en transporttjeneste til publikum. Vi gjennomgår kort hva offentlig kjøpt transport er, hvilke avgjørelser som må tas, overordnede modeller for organisering av en ferjeforvaltning i lys av arbeidsfordeling mellom

privat og offentlig sektor og til sist mulige utfordringer ved dagens organisering.

### Ferjetjenester som offentlig kjøpt transport

Drift av ferjer på fylkesvegsamband og riksvegsamband utgjør viktige deler av veginfrastrukturen, og er særlig viktig for person- og godstransport langs kysten. Samfunnets behov for ferjetjenester antas å være større enn det man mener det er rimelig at trafikantene på det enkelte samband skal betale, derfor er det opprettholdt et system med offentlig styring av nivået på tilbudet til publikum. Det offentlige kjøper ferjetransporttjenester av rederiene. Slik sett er ferjesambandene et offentlig kjøpt gode, delvis finansiert gjennom skatteinntekter.

Konkurransetsetting har blitt gjennomført for de fleste sambandene, for å effektivisere tjenestene og utnytte konkurransekraftene for å oppnå innovasjon og god kvalitet på tjenestene. For å beholde offentlig styring er det åpnet for konkurranse om markedene, men ikke i markedene. I evalueringen av konkurranseutsetting av riksvegferjedrifta som Oslo Economics gjennomførte i 2012 konkluderes det med at full konkurranseutsetting av enkelte samband med stort trafikkgrunnlag er gjennomførbart, med kommersiell drift.

### Strategiske, taktiske og operative avgjørelser i ferjeforvaltningen

Urbanet Analyses rapport 68/2015 «Sammenhengen mellom strategiske mål og organisering av kollektivtrafikken» er en litteraturstudie som blant annet ser på hvilke oppgaver/beslutninger som gjøres i offentlig kjøpt transport, og på ulike organisering av forvaltningen av transporten. Fra litteraturen kan vi dele arbeidsoppgavene til ferjeforvaltningen inn i tre nivåer: Strategiske, taktiske og operative oppgaver, der deler av oppgavene er satt ut til rederiene gjennom avtaler om kjøp av tjenester.

- **Strategiske avgjørelser** handler om hvilke mål ferjedriften skal oppfylle. De strategiske beslutningene inkluderer utformingen av den generelle transportpolitikken, målsettinger og budsjett.
- **Taktiske avgjørelser** tar for seg hvordan ferjetilbudet må innrettes for at det skal være med på å oppfylle de overordnede målene. Avgjørelsene som tas på dette nivået er detaljene rundt tilbudet; takster, krav til materiell, rutetabell og eventuelle tilleggskrav.
- **Operative avgjørelser** er de beslutninger som omhandler hvordan offentlige kjøpte transporttjenester konkret skal produseres, inkludert salg av billetter, bemanning og vedlikehold.

## Modeller for overordnet organisering av ferjeforvaltningen

Fordeling av strategiske, taktiske og operative oppgaver mellom det offentlige og private avgjør hvilken overordnet modell har. Grovt sett kan modellene deles i fire:

- Det offentlige kjører i egen regi – alle avgjørelser hos det offentlige
- Anbudskonkurranse (med kvalitetsinsentiver) – operative avgjørelser hos private
- Tilbudskonkurranse – operative og taktiske avgjørelser hos private
- Frikonkurranse med supplerende anbudskontrakter – alle avgjørelser hos private, så lenge det er et tilbud, det offentlige kan stå for infrastruktur

Både i ferjedriften internasjonalt og i annen offentlig kjøpt transport finnes det eksempler på de fleste av modellene:

- Egen regi: Det svenske Färjerederiet er statseid og driver de fleste innenrikssamband i Sverige
- Anbudskonkurranse: Den norske modellen på riks- og fylkesveger
- Tilbudskonkurranse: Dette vil i praksis være en nettokontrakt med store frihetsgrader, og det er sjelden den er rendyrket. Kjøp av flyruter på det norske kortbanenettet ligner på denne modellen.
- Frikonkurranse: Utenriks ferjetrafikk fra Norge, f.eks. Color Line, Fjordline, DFDS og Stena Line

Ferjedriften i Norge er altså organisert som anbudskonkurranser, der rederiene står for de fleste operative oppgaver, mens det offentlige har taktiske og strategiske oppgaver.

I det følgende presenteres de forskjellige oppgavene, med henvisning til hvilke aktører som har ansvar for dem, og på hvilket forvaltningsnivå ansvaret ligger.

### Strategiske oppgaver i ferjeforvaltningen

De strategiske oppgavene knytter seg til mål for ferjedriften, budsjett og langsiktig planlegging. Finansielle rammer og mål blir fastsatt i årlige budsjetter. Langsiktige planlegging skjer i transportplaner, som er en helhetlig plan for transporttilbudet, slik at den strategiske planleggingen av ferjetilbudet skjer i sammenheng med tilbudet av veg-, bane-, sjø- og lufttransport.

Stortinget og fylkestingene tar de strategiske avgjørelsene for henholdsvis riksvegferjesambandene og fylkesvegferjesambandene. Underlaget for strategiske beslutninger lages av Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet i staten. I fylkeskommunene lages underlaget av fylkesadministrasjonen, eventuelt ved hjelp av Statens vegvesen eller eget

administrasjonsselskap, avhengig av hvordan kjøpet av ferjetjenester er organisert i den enkelte fylkeskommune.

### Taktiske oppgaver i ferjeforvaltningen

I de taktiske oppgavene ligger å fastsette rutetilbud, takster, og krav til fartøyene som skal trafikkere sambandene.

Staten fastsetter takstene gjennom riksregulativet for ferjetakster og AutoPASS-regulativet for ferjetakster, som de fleste fylkeskommunene også bruker. Fylkeskommuner som ikke følger takstregulativet fastsetter egne takster, Sør-Trøndelag har utarbeidet et forenklet takstsystem for Flakk-Rørvik, og Finnmark arbeider med en omstrukturering av takstsystemet. Endringer i takstregulativene legges frem til politisk beslutning. Enkelte samband «unntas» fra riksregulativet ved at takstsonen endres. På denne måten blir takstene enten høyere eller lavere enn hva de ville vært om takstregulativet ble fulgt til punkt og prikke.

Rutetilbud, krav til kapasitet og krav til ferjemateriell på ferjesambandene vurderes av Statens vegvesen og fylkeskommunenes samferdselsavdeling, og legges frem til politisk beslutning.

### Operative oppgaver i ferjeforvaltningen

De operative oppgavene er den faktiske driften av tjenestene, der bemanning og anskaffelse/vedlikehold av ferjer er helt sentrale oppgaver. Disse oppgavene er som hovedregel satt ut til ferjerederiene gjennom kontrakter. Gjennom generelt regelverk og kravene som stilles i konkurransegrunnlaget har det offentlige regulert flere sider av hvordan de operative oppgavene skal utføres. Det offentlige har også som hovedregel ansvaret for ferjekaiene.

### Utfordringer ved overordnet organisering av ferjeforvaltningen?

Valg av modell for den overordnede organiseringen av ferjeforvaltningen handler i stor grad om man skal velge mellom de fire modellene egen regi, anbudskonkurranse, tilbudskonkurranse eller fri konkurranse.

I «normale» markeder, det vil si velfungerende markeder, vil fri konkurranse gi det beste resultatet, fordi det mest sannsynlig gir det optimale forholdet mellom tilbud og etterspørsel. Transportmarkeder er imidlertid ofte ikke «velfungerende» i økonomisk forstand, fordi samfunnet har nytte av et større transporttilbud enn det man er villig til å la trafikantene betale. Slik er transporttilbudet et offentlig gode.

Oslo Economics vurderer det som lite aktuelt å gå bort fra anbudskonkurransemodellen for ferjedriften. For

det første er det ingen signaler eller tegn på at det er noe å hente på å drifte ferjesambandene i egen regi – derimot antar vi at en offentlig monopolist vil være mindre effektiv enn private operatører som konkurrerer. For det andre synes det å være behov for sterk offentlig styring av ferjetilbudet som en del av vegnettet, trass i at det kan være samfunnsøkonomiske gevinster ved å benytte frikonkurransesmodellen på samband med stort trafikkgrunnlag.

Vi har dermed ikke identifisert noen særskilte utfordringer ved den overordnede organiseringen av ferjeforvaltningen som vi tar med oss videre til tiltaksutviklingen.

### 2.2.3 Oppgaver ved kjøp av ferjetjenester

I dette kapitlet ser vi på oppgaver som gjennomføres i grensesnittet mellom ferjeforvaltningen og operatørene, det vil si ved kjøp av ferjetjenester. Vi innleder med en enkel oversikt over oppgavene, og arbeids- og ansvarsfordelingen, organisering av innkjøpsenheter, samordning av ulike innkjøpsenheter og de ulike fasene i den operative gjennomføringen av konkurranseutsetting og kontraktsoppfølging. Til slutt vurderer vi utfordringer ved kjøpet av ferjetjenester.

#### Oversikt over oppgaver

Når ferjeforvaltningen har valgt en overordnet organisering der operative oppgaver skal settes ut til operatører, blir selve kjøpet av ferjetjenester en viktig oppgave for ferjeforvaltningen. Organisering av det offentlige kjøpet er et helt sentralt tema i denne premissanalysen.

Viktige avgjørelser som tas ved offentlig kjøp av ferjetjenester er:

- **Arbeids- og ansvarsfordeling i ferjeforvaltning mellom Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet, Statens vegvesens regioner og fylkeskommunene.**
- **Arbeids- og ansvarsfordeling mellom offentlig ferjeforvaltning og operatører:** Hvilke oppgaver skal kjøpes inn? Brutto- eller nettokontrakter? Fordeling av annen risiko.
- **Organisering av innkjøpsenheter:** Hvordan en organisasjon organiserer sin anskaffelsesvirksomhet, samt hvilken kompetanse den besitter og hvilke rutiner den har.
- **Samordning av ferjeforvaltningen:** Samordning av utlysningstidspunkt og vedståelsesfrister i anbudskonkurranser kan gi flere tilbydere per konkurranse. Felles bruk av metoder. Konkurransesgrunnlagsmal, kvalitetssystem. System for rapportering og lagring av informasjon.
- **Gjennomføring av anskaffelsene:** Dette gjelder den operative gjennomføringen av kjøpet:

Forberedelsesfase, anskaffelsesfase og gjennomføringsfase.

#### Arbeids- og ansvarsfordeling i ferjeforvaltningens kjøp

Sentralt ved organiseringen av ferjekjøpet er hvem som kjøper inn, det vil hvilket forvaltningsnivå innkjøpsfunksjonen legges på og hvordan dette er organisert. I dag er dette organisert ved at fylkeskommunene har ansvaret for fylkesvegsambandene og Statens vegvesen har ansvaret for riksvegferjesambandene. Statens vegvesen har gjennom vegloven (jf. §19) plikt til å stille sine ressurser til disposisjon for fylkeskommunene i saker som angår fylkesveger, men ansvar og oppgaver knyttet til ferjedrift på fylkesvegferjesamband følger av yrkestransportloven og ikke vegloven, slik at den samme plikten ikke gjelder for ferjer. Det har i noen fylker likevel blitt sett på som hensiktsmessig å opprette et samarbeid mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen, hvor Statens vegvesen i stor grad gjennomfører kjøpet på fylkesvegsambandene. Enkelte fylker har lagt innkjøpsansvaret til fylkesadministrasjonen (f.eks. Finnmark), enkelte har lagt det til administrasjonsselskaper (for eksempel AtB i Sør-Trøndelag), og enkelte benytter Statens vegvesens regioner (f.eks. Nordland). I kapittel 2.2.4, om ulike aktører og oppgavene de utfører, beskrives det mer utdypende hvordan innkjøpet gjøres i de ulike innkjøpsenheter.

#### Arbeids- og ansvarsfordeling mellom offentlig ferjeforvaltning og operatører

Ferjeforvaltningen må bestemme seg for hva de skal sette ut til operatørene og hva de skal selv ta ansvaret for. Dette kan gjelde valg mellom brutto- og nettokontrakter, og fordeling av annen risiko. Ferjeforvaltningens ønske om hva de vil sette ut i markedet bør bunne i et behov.

#### Organisering av innkjøpsenheter

Hvordan ferjeforvaltningen organiserer sin anskaffelsesvirksomhet, hvilken kompetanse den besitter og hvor effektive rutiner den har, kan få konsekvenser for evnen til å oppnå ferjeforvaltningens sentrale mål. Vi kan skille mellom tre grader av modenhet i anskaffelsesarbeidet: minimumsnivå, viderekommende nivå og ekspert-nivå. Hva som kjennetegner anskaffelsesorganisasjoner med de ulike gradene av modenhet er gjennomgått i kapittel 2.4.3.

#### Samordning av ulike innkjøpsenheter

En helhetlig nasjonal ferjestrategi forutsetter koordinering av de ulike aktørene som kjøper inn ferjetjenester. Slik koordinering skjer forsøksvis med samordning av kontraktstrategi, herunder utlysningstidspunkt og vedståelsesfrister i anbudskonkurranser. Statens vegvesen har et

kvalitetssystem. Det er utarbeidet en egen prosess for kjøp av ferjetjenester og oppfølging av kontrakter, for å bidra til enhetlighet i forvaltningen, og forutsigbarhet for leverandører. Statens vegvesen og øvrige oppdragsgivere sitter på store mengder data hver for seg, og det er gevinster å hente ved å samordne og utnytte dataene på tvers. En slik samordning kan være vanskelig å realisere om den baseres på frivillighet fra de ulike oppdragsgiverne. Samordning og møteplasser for ferjeforvaltningen er behandlet i kapittel 2.5.

### Gjennomføring av anskaffelsene

Gjennomføring av enkeltanskaffelser kan beskrives som en tredelt prosess:

- Første fase er forberedelsesfasen. Stadiet inkluderer politisk behandling for å slå fast krav til kapasitet, ruteplan og materiell. Fasen munner ut i konkurransegrunnlag, kravspesifikasjon og byggherreoverslag.
- Neste fase er selve konkurransegjennomføringen, som starter med utlysning av anbudskonkurranse og avklaring av spørsmål underveis frem mot tilbudsfrist, og avsluttes med tilbudsåpning og kontraktsignering.
- Siste fase er gjennomføringsfasen, som varer gjennom hele kontraktens løpetid. Gjennomføringsfasen inkluderer oppfølging av leverandør frem til driftsstart, og kontraktsoppfølging i driftsperioden. Oppfølgingen inkluderer kontroll av at produktet blir levert og avklaring/fortolkning av kontraktinnhold.

Anskaffelsene som ferjeforvaltningen gjennomfører kjennetegnes av at de krever betydelig planlegging, er relativt få og ofte store i verdi og at kontraktene har lang varighet. Det betyr at størstedelen av tidsbruken til forvaltningen relaterer seg til siste del av prosessen (kontraktsoppfølging), mens muligheten til å påvirke kvalitet og kostnad er i første del (forberedelsesfasen).

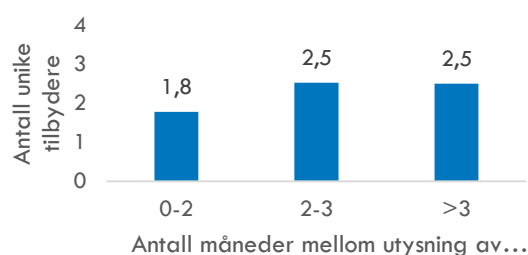
### Utfordring ved gjennomføring av anskaffelsene: God nok tid

Spørsmålet vi vurderer i dette avsnittet er om gjennomføringen av kjøp av ferjetjenester kan føre til redusert måloppnåelse for ferjedriften og/eller ineffektiv tjenesteproduksjon. Vi ønsker å trekke frem god nok tid som en sentral utfordring knyttet til dette.

Det har vært en målsetning i ferjeforvaltningen at utlysning av ferjeandbud skal skje minst tre år før oppstart, for å gi rederiene tilstrekkelig tid til både å utarbeide gode tilbud og forberede oppstart av kontrakter med bytte av leverandør eller bygging av nytt materiell. Slik sett kan tid både påvirke antall tilbud, og mulighetene leverandørene har til å gi kostnadseffektive tilbud.

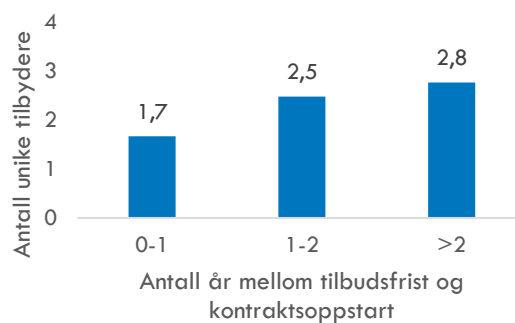
Gjennomgående har vi observert at det er sjelden anbudene lyses ut tre år eller mer før oppstart. Årsakene til at det blir for dårlig tid er sammensatte. Hovedårsaken er at innkjøper kommer for sent i gang med forberedelsesfasen. Delvis kan det også forklares av tidkrevende politisk behandling, i Samferdselsdepartementet/regjeringen og fylkeskommunene, eller at det oppstår forsinkelser senere i prosessen som gjør at tilbudsfrist, klagefrist og annet må utsettes. Som figurene under viser har det vært utfordrende å få kontrakter lyst ut tidlig nok, samtidig som dette erfaringsmessig er forbundet med færre tilbud.

**Figur 2-4: Gjennomsnittlig antall tilbydere per anbudskonkurranse, fordelt etter tid mellom utlysning av konkurranse og tilbudsfrist**



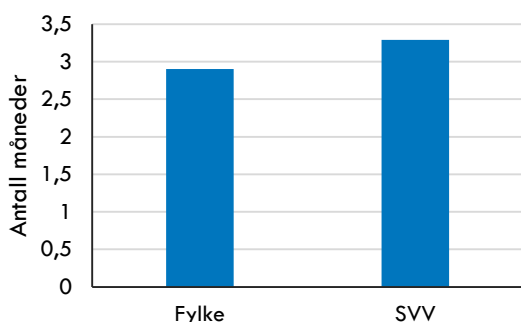
Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase

**Figur 2-5: Gjennomsnittlig antall tilbydere per anbudskonkurranse, fordelt etter antall år mellom tilbudsfrist og kontraktsoppstart**



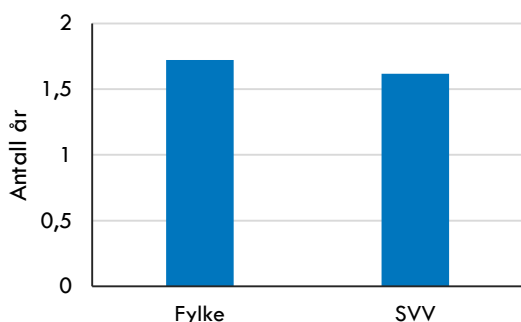
Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase

**Figur 2-6: Gjennomsnittlig antall måneder mellom utlysning av konkurranse og tilbudsfrist etter type innkjøper**



Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase. Antall anskaffelser gjort av fylkeskommuner er begrenset, og tidsanslagene dermed usikre.

**Figur 2-7: Gjennomsnittlig antall år mellom tilbudsfrist og kontraktsoppstart, etter type innkjøper**



Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase. Antall anskaffelser gjort av fylkeskommuner er begrenset, og tidsanslagene dermed usikre.

Figur 2-4 illustrerer at det å ha under 2 måneder mellom utlysning og tilbudsfrist er assosiert med færre tilbydere per konkurranse. Figur 2-5 viser at lengre tid mellom tilbudsfrist og kontraktsoppstart har en sammenheng med flere tilbydere per konkurranse. Et visst tidsrom mellom tilbudsfrist og kontraktsoppstart kan innebære at rederiene får tid til å gjøre tilpasninger med eget ferjemateriell, eller få mer gunstige avtaler med verft ved krav om nybygg, slik at materialkostnadene reduseres. Det å få i gang anskaffelsesprosessen i god tid kan altså bidra til å øke konkurransen, og dermed vil man kunne oppnå lavere priser på ferjetjenester. Figur 2-6 viser at fylkeskommunene i gjennomsnitt har litt kortere tidsrom mellom konkurranseutlysning og tilbudsfrist enn det Statens vegvesen har når de lyser ut kontrakter. Figur 2-7 viser at konkurranser der fylkeskommuner er oppdragsgiver i gjennomsnitt har litt lengre tid mellom tilbudsfrist og kontraktsoppstart. I disse analysene er det hensynstatt hvilken enhet det er som har gjennomført anskaffelsen, slik at anskaffelser foretatt av Statens vegvesen på vegne av fylkeskommunene

gjenfinnes i gjennomsnittet for «SVV», mens fylkenes selvstendige innkjøp er i søylen for «Fylke».

Vår vurdering er derfor at god nok tid er en utfordring som bør håndteres i tiltaksanalysen. Forskjellene mellom innkjøpere (Statens vegvesen eller fylkeskommunene) virker å være små, slik at dette anses for å være en utfordring uansett hvilket forvaltningsnivå man ser på.

#### 2.2.4 Hvem gjør hva ved kjøp av ferjetjenester

I dette avsnittet beskrives de viktigste aktørene i ferjeforvaltningen, og hva de gjør ved kjøp av ferjetjenester. Aktørene som gjennomgås er:

- Samferdselsdepartementet
- Statens vegvesen Vegdirektoratet
- Statens vegvesen regioner
- Fylkeskommunene

Deretter ser vi på prosessen ved gjennomføring av henholdsvis riksvegferjetjenester og fylkesvegferjetjenester.

Vi har også sett på én utfordring knyttet til den interne organiseringen i Statens vegvesen, pga. spørsmål om det er god nok koordinering mellom ferjeforvaltning og ferjekaiforvaltning.

#### Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet har overordnet ansvar for riksvegferjedriften, og de viktigste styringsdokumentene er Nasjonal transportplan, statsbudsjett og tildelingsbrev til Statens vegvesen. Samferdselsdepartementet er også involvert i rammeoverføring til fylkeskommunene for oppgaver knyttet til fylkesvegferjene. Disse midlene fremmes på budsjettet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Samferdselsdepartementet er involvert ved kjøp av riksvegferjesamband, i all hovedsak i forberedelsesfasen. Samferdselsdepartementet sørger for politisk behandling av utlysningene, etter innspill fra Vegdirektoratet. Alle utlysninger de senere årene har blitt behandlet i regjeringen. Samferdselsdepartementet kan også bli involvert i konkurransegjennomføringen og gjennomføringsfasen i tilfeller hvor det er kompliserte konflikter og tvister. For eksempel har de ved ett tilfelle tatt en rettslig tvist til Høyesterett.

#### Vegdirektoratet

Vegdirektoratet har det overordnede ansvaret for Statens Vegvesens kjøp av ferjetjenester til riksvegsamband. Vegdirektoratet har ansvar for posten «Kjøp av riksvegferjetjenester» på Samferdselsdepartementets budsjett, bidrag til Nasjonal Transportplan, samt for

ferjetakstregulativene. Vegdirektoratet har også en strategisk og koordinerende rolle i ferjeforvaltningen forøvrig. De har ansvar for malverk for konkurransegrunnlag/kontrakter, som skal benyttes på alle riksvegsamband. Konkurransegrunnlagsmalene blir også i all hovedsak benyttet når Statens vegvesens regioner kjøper inn ferjetjenester på vegne av fylkeskommunene. Noen av fylkeskommunene som kjøper inn ferjetjenester selv benytter også deler fra dette malverket når de utformer sine kontrakter.

Vegdirektoratet forvalter Statens vegvesens kvalitetssystem for kjøp av ferjetjenester ved anbud og oppfølging av ferjekontrakter. Støttesystemer knyttet til kjøp av ferjetjenester, for eksempel ferjedatabanken, er også Vegdirektoratets ansvar.

### Statens vegvesens regioner

Statens vegvesen er inndelt i fem regioner; nord, midt, vest, sør og øst. Alle unntatt Region sør har oppgaver ved anskaffelse av ferjetjenester.

Region Nord kjøper inn egne riksvegferjetjenester og fylkesvegferjetjenester i Nordland. Region Midt kjøper inn egne riksvegferjetjenester og fylkesvegferjetjenester i Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal. Region Vest kjøper inn egne riksvegferjetjenester og fylkesvegferjetjenester i Sogn og Fjordane, Rogaland, Vest-Agder og Buskerud. Region Øst kjøper inn riksvegferjetjenester på ett eget samband.

Statens vegvesens regioner har dermed det operative ansvaret for behovsvurdering, anskaffelse og kontraktsoppfølging for riksvegferjesamband i hele landet og fylkevegferjesamband i 7 av 11 fylkeskommuner.

### Fylkeskommunene

Fylkeskommunene er ansvarlig for løyve og for kjøp av tjenester på egne fylkessamband. Fylkeskommunene kan imidlertid velge å la Statens vegvesen gjennomføre kjøpet på fylkesvegsambandene, uten å betale for vegvesenets administrative støtte. Flere fylkeskommuner tar likevel selv hånd om anskaffelser av ferjetjenester til fylkesvegsamband.

Vi har sett nærmere på organiseringen i de 11 fylkene som har fylkesvegferjesamband, ifølge opplysningene i ferjedatabanken. Vi vet at det i tillegg er ferjedrift i mindre skala i andre fylker som Telemark og Oppland.

Finmark, Troms, Hordaland og Sør-Trøndelag har valgt å ha det totale ansvaret for anskaffelse og oppfølging av ferjekontrakter, mens Nordland, Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Rogaland, Vest-Agder og Buskerud i all hovedsak<sup>13</sup> har overlatt det operative ansvaret til Statens Vegvesen, gjennom sams vegadministrasjon. Region Vest forvalter på vegne av Vest-Agder, Buskerud, Rogaland og Sogn og Fjordane, Region Midt på vegne av Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag, og Region Nord på vegne av Nordland.

Finmark gjennomfører det operative kjøpet i sin egen samferdselsetat, Hordaland i Skyss, en underavdeling til samferdselsetaten, Troms i Troms Fylkestrafikk, et fylkeskommunalt foretak, og Sør-Trøndelag i AtB som er et fylkeskommunalt aksjeselskap.

Ved forvaltningsreformen i 2010 fikk fylkeskommunene overført 78 samband fra daværende riksvegnett. Fylkeskommunene gjorde da selvstendige valg i om de ville gjennomføre det operative kjøpet selv eller la Statens vegvesen administrere kjøpet slik Statens vegvesen gjør for bygging, drift og vedlikehold av fylkesvegene. Vi har ikke gjort en nærmere undersøkelse av årsakene til den enkelte fylkeskommunes valg, men gjennom intervjuer og møter i prosjektet har det gått frem at nærhet mellom politisk myndighet og administrasjonen, og samordning med lokal kollektivtrafikk, er viktig for fylkeskommunene som har valgt å gjøre det selv.

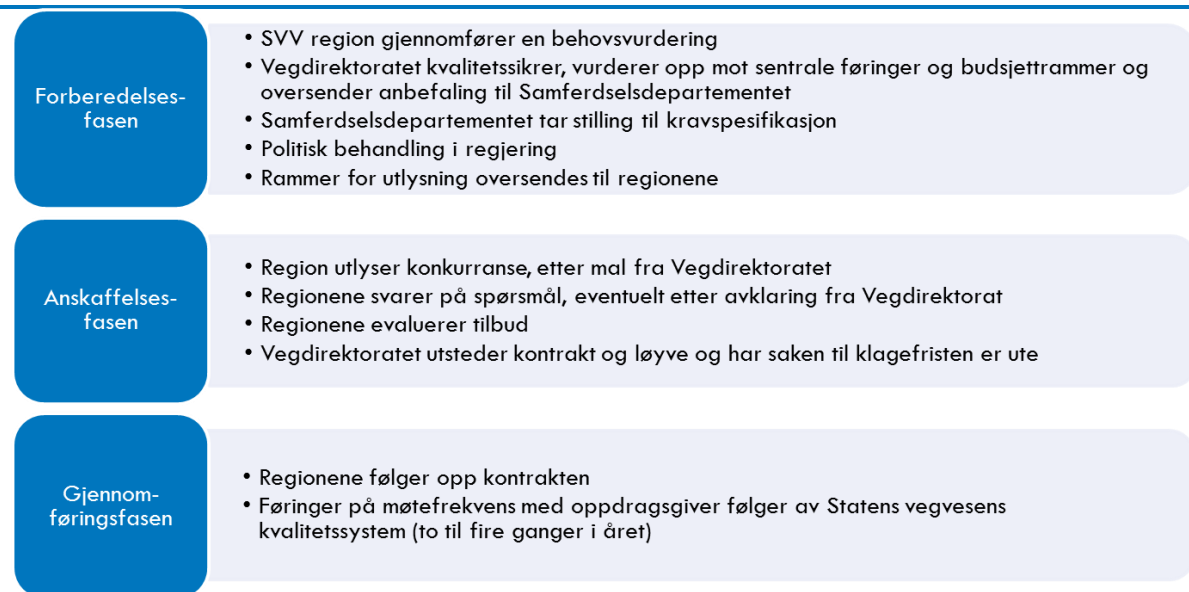
### Gjennomføring av riksvegferjeanskaffelser

Vegdirektoratet har utviklet og forvalter Statens vegvesens kvalitetssystem for kjøp av ferjetjenester ved anbud og oppfølging av ferjekontrakter. Dette kvalitetssystemet beskriver tidsfrister for ulike milepæler i prosessen, og ellers gangen og rollefordelingen i hele prosessen fra forberedelse av anbudsutlysning, utarbeidelse av konkurransegrunnlag, kunngjøring av konkurranse, gjennomføring av utlysningsperioden, løyvetildeling, klargjøring for driftsoppstart, gjennomføring og avslutning av kontrakt. Kvalitetssystemet skal følges ved alle anskaffelser av riksvegferjetjenester. Regionene legger ofte også Vegdirektoratets kvalitetssystem til grunn når de anskaffer for fylkeskommunene. Enkelte delprosesser, som dialogen i forkant av kunngjøringen, samt kravspesifikasjon og kontraktsmal kan tilpasses den enkelte fylkeskommunes behov og kapasitet.

Figuren under viser prosessen ved kjøp av riksvegferjetjenester, slik det går frem av Vegdirektoratet kvalitetssystem.

<sup>13</sup> Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal og Rogaland forvalter henholdsvis 2, 3 og 2 små samband hver.

**Figur 2-8: Prosess ved kjøp av ferjetjenester i riksvegsambandene**



Kilde: Vegdirektoratets kvalitetssystem og intervjuer med de involverte aktørene

Anskaffelse av riksvegferjesamband starter med at den aktuelle regionen i SVV gjennomfører en behovsvurdering. Dette arbeidet består blant annet i å gjennomføre høringsprosess og utarbeide trafikkprognoser, og munner ut i et forslag til kravspesifikasjon, som sendes via Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet.

Regionen er ansvarlig for utlysning og gjennomføring av anbudskonkurransen. En del spørsmål i utlysningsperioden blir videresendt til Vegdirektoratet, som eventuelt sender de videre til Samferdselsdepartementet.

Regionen evaluerer så innkomne tilbud, og oversender sin anbefaling til Vegdirektoratet. Vegdirektoratet som løyvemyndighet på riksvegsamband utsteder løyve. Saken holdes der til klagefristen er ute. Da sendes den tilbake til regionen igjen.

I kontraktsoppfølging er det regionene som har det operative ansvaret. Avviksrapporter blir innhentet månedlig. Annenhver måned utbetales tilskudd med eventuelle korreksjoner, og det skal gjennomføres kvartalsvise driftsmøter med operatør på hver kontrakt. Årlig skal rutetabellen revideres, og evalueringsmøte gjennomføres.

#### Gjennomføring av fylkesvegferjeanskaffelser

Proessen for fylkessamband avhenger av hvem som er oppdragsgiver. Når Statens vegvesen anskaffer på vegne av fylkeskommunen, følges til dels samme prosedyre som for riksvegsamband. De er ikke bundet av kvalitetssystemet, selv om de samme hovedlinjene benyttes. Viktige unntak er at kravspesifikasjon behandles politisk i fylket, at det er fylket som er løyvemyndighet og at fylket har finansielt ansvar. Det

varierer mellom fylkeskommunene hvor mye de involverer seg i behovsvurderingene, og om de deltar i driftsmøter med operatørene.

Finnmark, Troms, Hordaland og Sør-Trøndelag er fylkene som ikke benytter sams vegadministrasjon for kjøp av fylkesvegferjetjenester. Disse fylkeskommunene har egne prosesser for gjennomføring av anskaffelsene, som vanligvis utføres av samme enhet som kjøper inn lokal kollektivtrafikk (buss og hurtigbåt). Her er noen observasjoner ulike fylkeskommuners innkjøpspraksis (ikke uttømmende liste):

- Skys i Hordaland fylkeskommune henter i forberedelsesfasen inn innspill fra kommunene i såkalte regionråd. Fylket er delt inn i tre regioner. I utlysningen av ferjeandbud de er i ferd med å gjennomføre vinteren 2016 har hatt en dialogkonferanse med leverandørene, der utkast til konkurransegrunnlag ble diskutert. Deres kontraktmal er en modifisert utgave av SVV sin mal for kjøp av ferjetjenester, tilpasset de øvrige kontraktene Skys har på kollektivtransport. I oppfølgingsfasen har de månedlige møter med operatørene.
- Troms Fylkestrafikk pålegger alle sine leverandører en inspeksjon av ferjekaien før de leverer tilbud. De henter også innspill i regionråd med kommunene, og i gjennomføringsfasen har de oppfølgingsmøter med operatør omtrent annenhver måned.
- Finnmark fylkeskommune benyttet sine egne maler, og har vært fornøyd med det, selv om kravspesifikasjonene bærer preg av å ha brukt Statens vegvesens mal i form. Takstsystemet skal



opp til vurdering i år, der de vurderer å bryte med ferjetakstregulativet, for å kunne øke takstene mer.

- AtB i Sør-Trøndelag fylkeskommune anvender gjerne konkurranse med forhandlinger som anskaffelsesprosedyre, i motsetning til Statens vegvesen og andre fylkeskommuner som benytter seg nesten utelukkende av åpent anbud ved ferjeanskaffelser.

### Utfordring ved gjennomføringen: Koordinering ferjeforvaltning og ferjekaiforvaltning i Statens vegvesen

Vi har sett på den interne organiseringen i Statens vegvesens regioner. Funn fra Evaluering av konkurranseutsettingen av riksvegferjedriften (Oslo Economics, 2012) tyder på at samarbeidet mellom ferjeforvaltningen og enheten som har ansvar for ferjekai og biloppstillingsplass ikke alltid er godt nok koordinert.

Merk at ferjekaiforvaltningen skjer i sams vegadministrasjon, det betyr at enheten med operativt ansvar for ferjekai både for riksvegnettet og fylkesvegnettet ligger i Statens vegvesen.

- I Region vest er ferjeforvaltningen organisert i byggherreseksjonen i Veg og transportavdelingen. Ferjedrift er en av byggherreseksjonens fem kjerneoppgaver, og fire av de ansatte i denne seksjonen jobber utelukkende med ferjetjenester. Forvaltningen av kai og biloppstillingsplass er underlagt vegavdelingene, og ligger derfor på en annen linje i organisasjonen.
- I Region øst er ferjeforvaltningen delt mellom byggherreseksjonen (utlysning) og vegavdelingen (kontraktsoppfølging).
- I Region midt er ferjeforvaltningen lagt som en egen seksjon i Veg- og transportavdelingen, på samme nivå som byggherreseksjonen i organisasjonskartet.
- I Region nord er ferjeforvaltningen i Vegavdelingen i Nordland. Her er ansvaret for ferjekai og biloppstillingsplass i samme avdeling. Region Nord skiller seg også fra de andre regionene ved at Vegavdelingen i Nordland er en egen etat i Nordland Fylkeskommune.

Seksjonene med ansvar for ferjedrift i regionene uttrykker i all hovedsak at organisasjonsstrukturen fungerer fint, men at det kan oppstå utfordringer i kommunikasjonen med enhet som forvalter kai- og biloppstillingsplass i regioner der hvor disse to ikke er på samme linje i organisasjonskartet<sup>14</sup>. Det gis imidlertid ikke uttrykk for at en alternativ organisering

er nødvendig for å forenkle denne kommunikasjonen. Vår vurdering er at kommunikasjonen mellom de ansvarlige for ferjeforvaltning og ferjekai kan bedres, men at det neppe er nødvendig å endre organisasjonsstrukturen for å oppnå dette.

### 2.2.5 Samarbeidsfora for innkjøp av ferjetjenester

Dette kapitlet ser på forum og møteplasser for samarbeid og kompetanseutveksling mellom de ulike aktørene i ferjeforvaltningen som er involvert i kjøp av ferjetjenester.

Oppdragsgiversiden består av mange og til dels uavhengige aktører. Det finnes derfor flere arenaer hvor aktørene samles i dialog, utveksler kompetanse og erfaringer, og jobber mot en mer enhetlig ferjeforvaltning.

#### Overordnet/strategisk nivå

##### Bransjeforum

Bransjeforum ble for første gang gjennomført i januar 2016. Dette er et møte mellom ledelse i rederier, Vegdirektoratet, regionene og fylkeskommunene. Det skal gjennomføres to ganger i året.

##### Ferjekonferanse

Annethvert år arrangerer Statens vegvesen en ferjekonferanse, som varer over to dager. Dette er en åpen møteplass hvor SVV inviterer bredt, herunder Samferdselsdepartementet, Sjøfartsdirektoratet, Kystverket, Fylkeskommunene, rederiene, underleverandørene, utredere, forskere og andre interesserte.

##### Kollektivtrafikkforeningens båt- og ferjeforum

Kollektivtrafikkforeningen er en bransjeorganisasjon for offentlige aktører som planlegger, kjøper og markedsfører kollektivtrafikkjenester. Foreningen ble stiftet i 2007 og alle landets fylker er representert.

Båt- og ferjeforum er en del av kollektivtrafikkforeningen, der ferjefylkene er representert. Båt og ferjeforum møtes 2-4 ganger i året. Her deles erfaringer, og diskuteres aktuelle utfordringer. Vegdirektoratet og Statens vegvesens regioner møter også i Båt- og ferjeforum.

#### Samarbeidsfora for taktisk arbeid - Konkurransgjennomføring og oppfølging

##### Kontraktssmal

Vegdirektoratets kontraktssmal oppdateres vanligvis årlig, etter godkjenning fra avdelingsdirektøren i Veg- og transportavdelingen. Ved større endringer i rammebetingelsene (eksempler på det er Stortingets lav- og nullutslippsvedtak i november 2015, eller rettslige avgjørelser i tvister om kompensasjon) kan

<sup>14</sup> Basert på intervjuer og arbeidsmøter med representanter fra ulike deler av ferjedriften i regionene, herunder ferjekai.

malen oppdateres oftere. For å sikre et kontinuerlig arbeid med malene har Vegdirektoratet malmøter med ferjegruppene i regionkontorene to til fire ganger i året, og med fylkeskommunene en eller to ganger i året. Ved behov er det hyppigere møter.

Med utgangspunkt i Båt- og ferjeforum er det også opprettet en egen kontraktsgruppe. Her deltar representanter fra Vegdirektoratet, Troms fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune og Møre og Romsdal fylkeskommune. Møtene finner sted regelmessig.

I Statens vegvesen er det også opprettet et internt prosesssteam for videreutvikling av kvalitetssystemet for anskaffelse og kontraktsoppfølging. Her deltar Vegdirektoratet, og en representant for hver av Statens vegvesens regioner.

#### **Samarbeidsfora for operativt arbeid - Driftsmøter**

I de tilfellene hvor Statens vegvesen forvalter ferjesamband på vegne av fylkeskommunene, deltar også fylkeskommunene på enkelte av driftsmøtene med operatør,<sup>15</sup> sammen med Statens vegvesen. Dette er altså også en arena hvor aktører i ferjeforvaltningen møtes. Fylkeskommunen kan holdes løpende oppdatert på forhold som angår dem som oppdragsgiver og tilskuddsmyndighet, til tross for at de ikke selv er ansvarlig for anskaffelsen og kontraktsoppfølging.

#### **Møter i forbindelse med sams vegadministrasjon**

Regionkontorene i Statens vegvesen har også jevnlig møter med fylkeskommunene for å følge opp sams vegadministrasjon. Fylkeskommunene som benytter Statens vegvesen til forvaltning av fylkesvegsamband kan også diskutere aktuelle ferjerelaterte problemstillinger i disse møtene, dersom noe er aktuelt.

#### **Utfordring med felles systemer og fora: Felles kontraktstrategi og felles datafangst**

Spørsmålet vi vurderer i dette avsnittet er om utilstrekkelig koordinering av oppdragsgiversiden kan føre til redusert måloppnåelse for ferjedriften og/eller ineffektiv tjenesteproduksjon.

For det første er det påpekt i en annen del av dette prosjektet (premissanalysen om kontraktstrategier) at det kan være noe å hente på å ha en mer helhetlig nasjonal kontraktstrategi med blant annet koordinering av utlysningstidspunkt. Se mer i den premissanalysen.

For det andre har vi gjennom arbeidet med dette prosjektet opplevd at det finnes mye data og

kunnskap om ferjedriften og ferjemarkedet, men at ferjedriften er kompleks og det er vanskelig å få en systematisk oversikt over datagrunnlaget. I det videre vil vi derfor vurdere utfordringen ved felles datafangst.

Ferjeforvaltning innebærer at store mengder med informasjon overføres mellom de involverte partene. Dette gjelder i alle fasene av anskaffelsen.

Per i dag er anskaffelsesprosessene i ferjeforvaltningen i liten grad digitalisert. Det foretas digital rapportering av trafikkdata inn til Ferjedatabanken, samt oversikt over ulykker til sjøfratsdirektoratet. Tidligere ble også rapportering av regnskapstall fra rederiene til forvaltningen gjort elektronisk, via F-Røks-systemet, men denne ordningen har man nå gått bort fra. Mange andre prosesser er imidlertid fortsatt basert på rapportering i dokumentformat. For eksempel overføres mye informasjon i konkurransefasen på papir og/eller PDF.

Disse dokumentene lagres i saksmapper i Statens Vegvesens arkivsystem. Det finnes gjerne tre saksmapper per kontrakt, for hver av de tre fasene i anskaffelsen: forberedelsesfasen, konkurransefasen og kontraktsoppfølgingsfasen. Det er store mengder verdifull informasjon i disse saksmappene, men formatet denne informasjonen er lagret på er i liten grad standardisert, noe som gjør det utfordrende å orientere seg, i alle fall om man ikke kjenner saken og kontrakten godt.

Dette kan innebære at den kunnskapen og erfaringen som ferjeforvaltningen sitter på, er sårbar for utskifting av personell. Det gjør det også utfordrende å skaffe oversikt på tvers av kontrakter og saker. Økt bruk av standardiserte systemer for innrapportering og lagring av data vil kunne bidra til å sikre at kunnskap gjøres tilgjengelig i hele innkjøpsenheten, og at man lettere får oversikt, for eksempel over utviklingstrekk over tid. Dette vil være et steg i retning av en digitalisert anskaffelsesprosess.

Systemer for digital rapportering kan være kostnadskrevenne å utvikle, men med en gang det er på plass vil informasjonsinnhenting og -lagring kunne gjøres mer effektivt enn før. Et standardisert digitalt system for datafangst vil også redusere sannsynlighet for feil. Dette kan derfor bidra til å gjøre forvaltningen mer effektiv.

Digital rapportering av informasjon vil også kunne gi bedre oversikt over ferjemarkedet. Måten informasjon rapporteres på legger føringer for hvordan denne informasjonen kan lagres og systematiseres. Data

<sup>15</sup> Siden Statens vegvesen region Nord utgjør en del av fylkesadministrasjonen i Nordland fylkeskommune deltar ikke fylkeskommunen på driftsmøter i Nordland.

lagret på papir og PDF er tidkrevende å sammenstille og sammenlikne. Digital rapportering av budsjettregnskapstall på standardisert format gjør det langt enklere å skaffe oversikt over ferjefeltet, og drive analysearbeid. Det å kunne skaffe oversikt og gjennomføre analyser relativt kostnadsfritt vil også

## 2.3 Ferjeforvaltningens ressursbruk

Dette kapitlet ser på ferjeforvaltningens ressursbruk fordelt på administrative ressurser og utgifter til kjøp av riksveg- og fylkesvegferjetjenester. Vi ser også på en mulig utfordring knyttet til kostnadene.

### 2.3.1 Administrative ressurser i ferjeforvaltningen

Det går med administrative ressurser i Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og fylkeskommune til ferjeforvaltningen inkludert oppgaver ved kjøp av ferjetjenester. Med administrative ressurser menes driftsutgifter i administrasjonen, det vil i hovedsak inkludere årsverkkostnader (lønn, sosiale utgifter, husleie, utstyr) og kjøp av støttetjenester. Ansvar for administrasjonen i Statens vegvesen og fylkeskommunen ligger i linjen i de aktuelle organisasjonene, og ansvaret er at enhetene skal sette av tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å utføre de oppgavene og oppfylle de målene de har fått. Ferjeforvaltningen er som hovedregel organisert sammen med andre oppgaver, for eksempel i byggherreseksjonene i Statens vegvesens regioner, f.eks. i byggherreseksjonen. Fylkeskommunene har et selvstendig handlingsrom til å foreta egne prioriteringer, gjennom den statlige rammestyringen av sektoren.

Samorganiseringen med andre oppgaver gjør at det vil være usikkerhet om omfanget av administrativ ressursbruk. Videre gjør linjeansvaret for ressursbruken at det ligger utenfor dette prosjektet å vurdere om sammensetningen av ressurser og kompetanse er tilfredsstillende. Det vi imidlertid i noen tilfeller kan vurdere er om ferjeforvaltningen greier å gjennomføre egne oppgaver med tilfredsstillende resultat.

### Antall årsverk i ferjeforvaltningen

Under har vi gjort et estimat av antall årsverk som har gått med i ferjeforvaltningen i gjennomsnitt de siste årene:

- Antall årsverk som går med til ferjeforvaltning i Samferdselsdepartementet er anslagsvis  $\frac{3}{4}$ .

øke mulighetene for strategisk tenkning og overordnet styring i ferjemarkedet.

Vår vurdering er derfor at felles datafangst er en utfordring som bør håndteres i tiltaksanalysen.

- Ferjeteamet i Vegdirektoratet består per januar 2016 av ca. 5 årsverk. De har ønske om å knytte til seg to årsverk til.
- Statens vegvesens regioner bruker ca. 13 årsverk
- Fylkeskommunene bruker ca. 10 årsverk

Beregningene er gjort på grunnlag av innspill fra ferjeforvaltningen, men vår vurdering er at det likevel er usikkerhet om tallene. Vi har prøvd å få mer klarhet i ressursbruken, men tilbakemeldingene fra forvaltningen har vært til dels mangelfulle og med varierende indre konsistens.

### Bruk av eksterne ressurser internt og ved kjøp

Ferjeforvaltningen i både Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet, Statens vegvesens regioner og fylkeskommunen trekker på ressurser fra andre enheter internt (f.eks. bru og ferjekai, økonomi/strategi, miljø/sikkerhet/universell utforming, ledelse, anskaffelser og juridisk) og ved kjøp fra eksterne kompetansemiljøer.

Ressurser fra eksterne miljøer anvendes mest til strategisk arbeid og i forberedelsesfasen i enkeltanskaffelser. Anslag på tidsbruk fordelt på interne og eksterne ressurser indikerer at den eksterne ressursbruken utgjør mellom 50 % og 100 % av ressursbruken internt i ferjeforvaltningen.

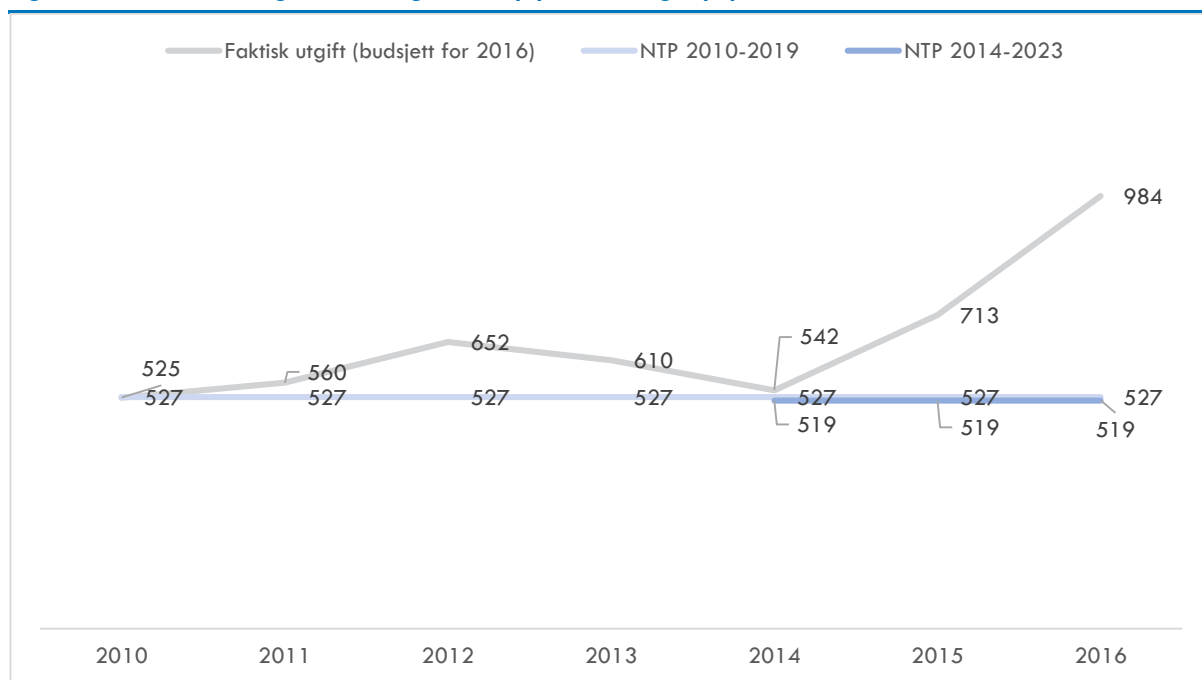
### Tidsbruk i ulike faser

Innspill vi har mottatt antyder også at omtrent en fjerdedel av tidsbruken brukes i forberedelsesfasen. Omfanget er tilsvarende i anskaffelsesfasen, mens kontraktsoppfølging legger beslag på omtrent halvparten av ressursene som går med til operativ ferjeforvaltning. Disse anslagene er usikre, og vil kunne være påvirket av hvordan fordelingen av tidsbruken på de ulike fasene er per i dag, hvor forberedelse av flere nye kontraktutlysninger pågår.

### 2.3.2 Utgifter til kjøp av riksvegferjetjenester

Tabellen under viser utviklingen i kjøp av riksvegferjetjenester sammenlignet med planlagt ramme i NTP.

Figur 2-9: NTP-ramme og faktiske utgifter til kjøp av riksvegferjetjenester, mill. 2016-kr



Kilde: Statsbudsjettet for årene 2010-2016

Figuren viser at i Nasjonal transportplan 2010-2019 og Nasjonal transportplan 2014-2023 ble de økonomiske rammene videreført på flatt nivå i begge planperiodene. Begge gangene har disse økonomiske rammene blitt overoppfylt, det vil si at det er brukt mer enn det som var planlagt. Overoppfyllingen har vært størst i inneværende planperiode, ifølge statsbudsjettet for 2016 er overforbruket totalt 689 mill. kr for de første tre årene i planperioden. Statens vegvesen har imidlertid et underforbruk på 1 831 mill. kr i samme planperiode, hvis man inkluderer tilskudd til det nye utbyggingselskapet for veg.

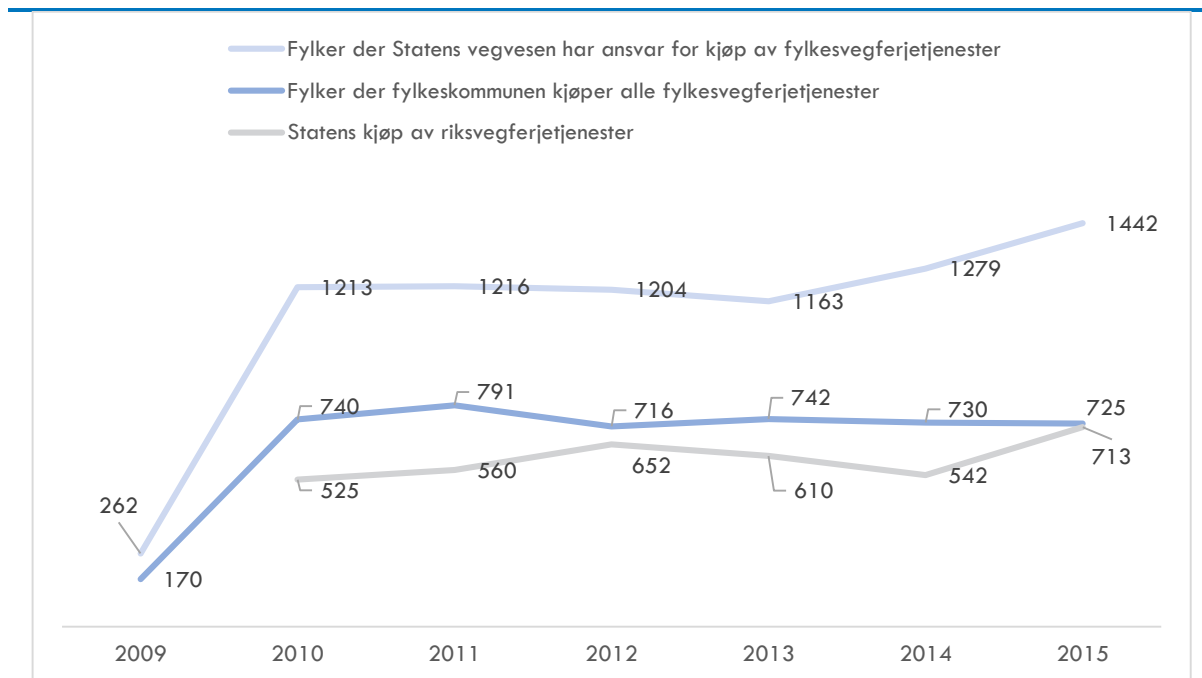
Budsjettveksten i ferjedriften har derfor som konsekvens at det blir mindre midler til investering, vedlikehold og drift av riksvegnettet for øvrig

Etter vår vurdering kan misforholdet mellom Nasjonal Transportplan og faktisk forbruk tyde på at det i det strategiske arbeidet er utfordrende å vurdere hva det reelle behovet for ferjetjenester er, sett i forhold til forventet kostnadsutvikling. Videre kan overoppfyllingen tyde på at de strategiske planene som legges ikke alltid følges opp. Problemene med det undervurderte budsjettbehovet gjelder etter vår vurdering uavhengig av om årsaken til overoppfyllingen er økte marginer til ferjerederiene, økt kvalitet på tjenestene eller underliggende vekst i kostnadene hos rederiene.

### 2.3.3 Utgifter til kjøp av fylkesvegferjesamband

Figuren under viser utviklingen i utgifter til kjøp av fylkesvegferjetjenester sammenlignet med utgifter til kjøp av riksvegferjetjenester.

Figur 2-10: Rapporterte utgifter til kjøp av riks- og fylkesvegferjetjenester, mill. 2016-kr



Kilde: KOSTRA i SSB og Statsbudsjettene for årene 2010-2015

Figuren gjengir Kostra-tallene for fylkeskommunene, der presisjonsnivået er lavere enn statsbudsjettet. Vi er derfor nødt til å ta forbehold om kvaliteten i grunnlaget. Figuren viser for det første hoppet i fylkeskommunalt kjøp ved forvaltningsreformen i 2010. Tallene viser også at mens kjøp av fylkesvegferjetjenester har økt med 11 pst. fra 2010 til 2015, så har kjøp av riksvegferjetjenester økt med 36 pst. i samme periode. Det er også forskjeller mellom fylkene som kjøper inne alle ferjetjenestene selv, som falt med 2 pst. i perioden, og de fylkene der Statens vegvesen gjennomfører kjøpet, som økte med 19 pst. i perioden.

Det er interessant dersom det er forskjeller i vekst i kjøp mellom disse tre kategoriene ferjesamband, men vi skal være forsiktig med å tolke resultatene, både pga. usikkerhet om kvaliteten i Kostra og relativt store årlige svingninger. Dessuten kan tallene avspeile at noen fylkeskommuner fremdeles hadde 1. generasjonskontrakter i 2015 mens andre fylkeskommuner og staten hadde 2. generasjonskontrakter. Fylkeskommuner som etter forvaltningsreformen kjøper ferjetjenester på egenhånd overtok kontrakter hvor Statens vegvesen foretok anskaffelsen før forvaltningsreformen, som i noen tilfeller fortsatt var aktive fram til 2015. Derfor kan resultatene i noen grad feilaktig bli tillagt fylkeskommunene dersom man kun tar hensyn til hvilke enheter som i dag har ansvaret. Vi har ikke gått nøyere inn på en vurdering av hvorvidt nye kontrakter fremforhandlet etter forvaltningsreformen viser en tilsvarende forskjell.

### 2.3.4 Utfordring med forvaltningens evne til å håndtere økte kostnader

Spørsmålet vi vurderer i dette avsnittet er om forvaltningens evne til å håndtere kostnadsøkninger kan føre til redusert måloppnåelse for ferjedriften og/eller ineffektiv tjenesteproduksjon.

Intervjuobjekter i både stat og fylkeskommune har gitt uttrykk for at forventet vekst i utgifter til ferjedriften vil bli utfordrende ved fornying av kontrakter. Viktige grunner til at man forventer kostnadsøkninger er:

- Endringer som ferjeforvaltningen selv ønsker, for eksempel forbedret rutetilbud eller nytt materiell. Dessuten er det et bidrag til vekst i offentlige budsjetter når billettinntektenes andel av totalkostnadene faller.
- Underliggende vekst i faktorpriser (lønn, drivstoff, nybygg og vedlikehold).
- Rederiene priser i større grad inn risiko i andre generasjonskontrakter. Det ser ut til å være enighet hos forvaltning og næring om at risikoen i førstegenerasjonskontraktene i ferjemarkedet var undervurdert av rederiene.
- Endrede konkurranseforhold på leverandørsiden, ved at antallet tilbydere i hver konkurranse har falt over tid. Det er ikke sikkert dette har medført svakere konkurranse, men det kan skape utrygghet hos oppdragsgiver om betingelsene som oppnås i en anbudskonkurranse er konkurransedyktige.
- Nye sentralt bestemte krav til sikkerhet, universell utforming og miljø. Eksempler er

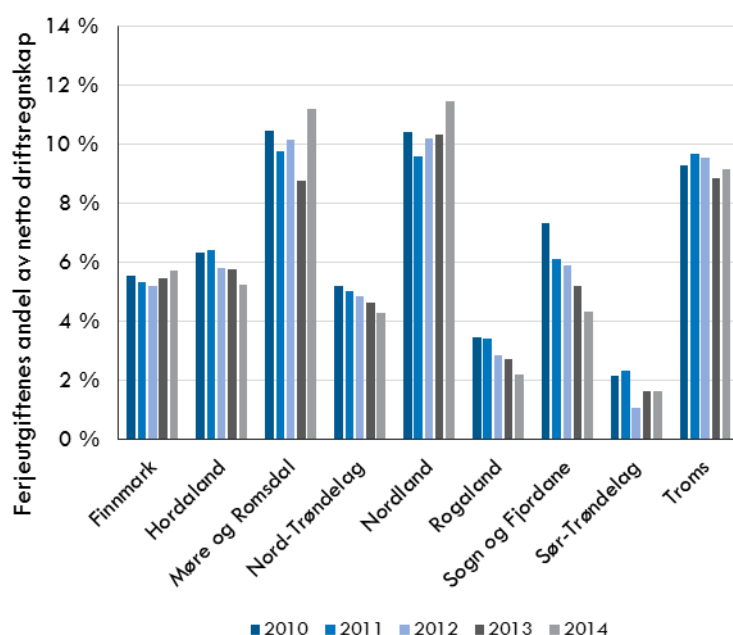
forskrift om farlig last på norske skip fra 2009, STCW-forskriften om krav til sertifisering av sjøfolk fra 2011, krav til universell utforming av nybygg fra 2014 og Stortingets anmodningsvedtak om lav- og nullutslipp fra 2015 vil trolig også få konsekvenser for fylkeskommunale ferjeutgifter.

Årsakene til at man forventer økte kostnader fremover er altså sammensatte, og i forbindelse med dette prosjektet er det en egen analyse som skal undersøke årsakene til at kostnadene har økt

de siste årene. Noen av intervjuobjektene har gitt uttrykk for at disse kostnadsøkningene er verre å bære for fylkeskommunene enn for staten, fordi utgiftene til kjøp av ferjetjenester utgjør en lavere del av statens samlede utgifter, og dermed vil den relative risikoen for svingninger i kjøpet bli mindre.

På Statsbudsjettet for 2016 utgjør kjøp av riksvegferjetjenester ca. 0,08 prosent av statens utgifter. Til sammenligning viser figuren under hvor stor del kjøp av fylkesvegferjetjenester utgjør for fylkeskommunene

**Figur 2-11: Andel av fylkeskommunens netto driftsutgifter som går til kjøp av fylkesvegferjetjenester**



Kilde: KOSTRA-tall fra [ssb.no](http://ssb.no)

Figuren viser at det fylkeskommunale kjøpet utgjør mellom 1 og 12 prosent av fylkeskommunenes netto driftsutgifter. Dette er vesentlig høyere enn for staten. Et spørsmål er dermed om staten har bedre evne til å håndtere vekst og svingninger i utgifter enn fylkeskommunene. Våre vurderinger er:

- Dersom prisveksten først og fremst skyldes økt rutetilbud og bedret kvalitet, altså forhold som fylkeskommunen selv rår over, bør kostnadene bæres av fylkeskommunen.
- Gjennom inntektssystemet skal fylkeskommunene kompenseres for kostnader som er pålagt av staten, jf. vegleder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (2013): «Når staten pålegger kommunesektoren nye oppgaver, må økonomiske og administrative konsekvenser utredes på en god måte. Det gjeldende finansieringsprinsippet er at kommunene samlet skal kompenseres fullt ut for anslåtte merutgifter som følger av nye oppgaver og endringer i

regelverk.» Inntektssystemet kan imidlertid slå ut forskjellig fra fylkeskommune til fylkeskommune, og det kan være at kompensasjonen som oppnås ikke fullstendig dekker kostnadene som pålegges av staten.

- Det er usikkert hvor reelt det er at det statlige finansielle handlingsrommet er større. Staten har også ansvar for flere oppgaver, og det er streng budsjettstyring på ulike sektorer.
- Dersom det likevel er slik at det statlige finansielle handlingsrommet er større, er ikke det nødvendigvis et gode hvis det automatisk gir økt kvalitet på ferjetjenestene på bekostning av annet offentlig tjenestetilbud. Fylkeskommunene kan være i like god posisjon som staten til å gjøre riktige prioriteringer.

Vår vurdering er derfor at det ikke er grunnlag for å si at staten er bedre egnet til å bære utgiftene til kjøp av ferjetjenester enn fylkeskommunene.

Vi kan heller ikke slå fast at fylkeskommunene eller staten har problemer med å håndtere økte kostnader, og vil derfor anbefale å vurdere tiltak for å få en mer helhetlig styring av utgiftene til ferjedrift.



## 2.4 Ulike modeller for organisering av innkjøps siden

En av oppgavene i denne premissanalysen er å undersøke ulike modeller for innkjøp av ferjetjenester, noe som behandles i dette kapitlet. Kapitlet innledes av en gjennomgang av ferjeforvaltningens organisering i andre land og en gjennomgang av mulig beste praksis for organisering av en innkjøpsorganisering. Deretter identifiserer vi og gjør innledende vurderinger av noen ulike modeller for sentralisert, desentralisert og blandet innkjøp av ferjetjenester.

### 2.4.1 Ferjeforvaltningens organisering i utlandet

Basert på intervjuene med relevante utenlandske aktører beskriver dette kapitlet ferjeforvaltningens organisering i 7 ulike land. Det inneholder beskrivelse av hovedaktører, ansvarsfordeling mellom staten og rederier, passasjerantall og kontrakttildelingskriteria.

#### Finland

I Finland er Nærings-, trafikk- og miljøsentralen ansvarlig for organisering av innenriks ferjetjenester. Finland har 41 samband som i 2014 transporterte 563 000 passasjerer (inkludert sjåfør).

Ferjesambandene i Finland er konkurranseutsatt, og delt inn i 15 anbudspakker hvorav en av dem inneholder 22 samband. Kontraktene tildeles på bakgrunn av teknisk spesifisering og pris. Bruttokontrakter gjelder og staten tar risiko for endringer i kostnader tilknyttet til drivstoff. Operatører er ansvarlige for daglig vedlikehold, men deler kostnader for tørrdokkrepasjoner med kommunene. De fleste innenriks ferjer i Finland er ikke billettert, men det diskuteres å innføre billettering for å gjøre kontraktene mer attraktive.

Regjeringen subsidierer ferjetrafikk med omtrent EUR 50 millioner per år for bilferjer og EUR 15.5 millioner per år for skjærgårdstrafikk. Høye kostnader medfører at FinnFerries (offentlig aktør) ofte er eneste tilbyder.

#### Danmark

I Danmark er Transport- og Bygningsministeriet ansvarlig for organisering av innenriks ferjetjenester. Danmark har fire rikssamband og 24 kommunesamband som i 2014 transporterte 9 505 000 passasjerer (inkludert sjåfør).

Rikssambandene i Danmark er konkurranser, og delt opp i tre anbudspakker. Alle er for tiden driftet av Danske Færgen. Tildelingskriterier inkluderer kvalitet på materiell, kapasitet til å dekke økning i passasjertall og pris. Den private operatøren eier ferjene. Kontraktlengder har typisk vært mellom 7 og

10 år, mens nye kontrakter kan vare opp til 12 år. Nettokontrakter gjelder for rikssamband, og har ført til økte passjertall. Operatører er forpliktet til en maksimumspris og er ansvarlig for vedlikehold av ferjer. Konkurransetsetting av rikssamband har ikke ført til en vesentlig endring i aktører i markedet.

Kommunesamband drives enten direkte av kommunene, eller konkurranseutsettes. De fleste kommunene eier ferjer som brukes til kommunesamband.

#### Sverige

Trafikverket er ansvarlig for organisering av innenriks ferjetjenester. Sverige har 28 ferjesamband som i 2014 transporterte omtrent 23 millioner ferjepassasjerer (inkludert sjåfør).

De fleste innenriksamband er ikke konkurranseutsatte men drevet av det statseide konsernet Färjerederiet. Färjerederiet har ansvar for drift og er ansvarlig for daglig vedlikehold, mens staten tar risiko for endringer i drivstoffpriser.

Drift av sambandet til Gotland er konkurranseutsatt. Tildelingskriterier inkluderer teknisk spesifisering og pris. Operatøren må benytte egne ferjer. Fra 2008 gjelder nettokontrakt, med begrensning på maksimumspris for alle billetter<sup>16</sup>.

Staten subsidierer ferjetrafikken med omtrent SEK 700 millioner per år og passasjerer betaler ikke for å reise med de såkalte «gule ferjer». Etter at nettokontrakter ble innført på Gotlandsambandet, har subsidiene blitt subsidiert (fra SEK 500 mill. til SEK 400 mill.).

#### British Columbia

Provinsen British Columbia er ansvarlig for organisering av ferjetjenester i British Columbia. British Columbia har 24 samband og 35 ferjer og transporterte i 2015 19,8 millioner passasjerer og 7,7 millioner kjøretøy.

Ferjetjenestene er ikke konkurranseutsatt, med unntak av midlertidig utskifting av tjenester. BC Ferries, som er eid av provinsen, eier ferjer og driver samband i regionen gjennom en 60-årsavtale som fornyes hvert fjerde år. BC Ferries er ansvarlig for innkjøp av materiell, og er pliktet til å følge en åpen anbudsprosess.

#### Washington State

Staten Washington er ansvarlig for organisering av ferjetjenester i Washington. Washington har 10 samband og 22 ferjer, og transporterte i 2014

<sup>16</sup> Fra 2017 utgår maksimumspris for turistbilletter.



omtrent 20 millioner ferjepassasjerer og 10 millioner kjøretøy.

Driften av ferjesambandene er ikke konkurranseutsatt. Washington State Ferries, som er et myndighetsorgan og den største ferjeorganisasjonen i USA, eier ferjer og driver samband i staten. I begynnelsen var drift av ferjetjenestene fullfinansiert fra billettinntektene, men etter 1970 har driften vært avhengig av finansiell støtte fra Washington State. Loven «initiative 695», som ble implementert i 1999, reduserte subsidier fra staten til Washington State Ferries og førte til økte billettpriser og reduksjon i tjenester. Per i dag har ikke Washington State Ferries en bærekraftig finansieringskilde.

### Skottland

Transport Scotland er ansvarlig etat for nasjonalt ferjekjøp i Skottland. I 2014 transporterte ferjetjenestene 4,6 millioner passasjerer og 1,2 millioner kjøretøy.

Drift av sambandene, som inkluderer fartøy, kaier og havner, er konkurranseutsatt. Ved tildeling vektet kvalitet med 35 %, og pris med 65 %. Nettokontrakter gjelder for alle sambandene. Staten tar risiko for drivstoffprisen, mens operatører er

ansvarlig for daglig vedlikehold. Staten betaler for tørrdokkreparasjoner. Kontraktene varer i 8 år, med en vurdering etter 6 år.

### Åland

Ålandske myndigheter har ansvar for ferjedriften på Åland. Åland har 4 samband og 7 ferjer, som i 2014 transporterte omtrent 1 million passasjerer og 500 000 kjøretøy.

Driften av ferjene er konkurranseutsatt, mens myndighetene eier ferjene, havner og utstyr. Unntaket er to små passasjerlinjer som er totalentrepriser. Myndighetene vedlikeholder også ferjene, bortsett fra daglig vedlikehold som utføres av rederiene. En bilferje og to små passasjerferjer er eid av rederiene.

Bruttokontrakter gjelder for alle sambandene, og pris er hovedkriteriet i konkurransen. Bonussystemet for kvalitet på tjenester er for tiden vurdert. Kontrakter varer i 5 år med mulighet for ett års forlengelse. Konkurransetsetting har ført til reduksjon i kostnader uten å redusere kundetilfredshet.

Tabellen under oppsummerer hovedtrekk ved organiseringen av ferjeforvaltningen i landene vi har gjennomgått.

**Tabell 2-1 Organisering av ferjeforvaltning i andre land/distrikter**

Land/distrikt	Ansvar	Samband (anbudspakker)	Passasjerer 2014 (inkl. sjåfør)	Konkurranseutsatt	Tildelingskriterier
Finland	Nærings-, trafikk- og miljøsentralen	41 (15)	563 000	Ja	Teknisk spesifisering, pris
Danmark	Transport- og Bygningsministeriet	4 riksveg, 24 kommune (riksveg 3)	9 505 000	Alle riksvegsamband, noen kommunesamband	Kvalitet, kapasitet, pris
Sverige	Trafikverket	28	23 000 000	Gotlandsambandet konkurranseutsatt.	Gotland: teknisk spesifisering og pris
British Columbia	British Columbia (BC Ferries)	24	19 800 000	Nei, med unntak av midlertidig utskiftning av tjenester	-
Washington State	Washington State (Washington State Ferries)	10	22 000 000	Nei	-
Skottland	Transport Scotland		4 600 000	Ja	Kvalitet, pris
Åland	Ålands landskapsregjering	4	1 000 000	Ja	Pris

Kilde: Myndigheters og leverandørers nettsider, intervjuer med aktører

## 2.4.2 Beste praksis for organisering av en innkjøpsorganisasjon

Inventura har, basert på sin samlede erfaring med innkjøp og anskaffelser, gitt noen generelle anbefalinger om hvordan en virksomhet kan organisere anskaffelsesarbeidet. Det er tre nivåer for organisasjonens modenhet:

- Minimumsnivå – der fokuset er å «gjøre ting riktig» i henhold til regelverket
- Viderekommende nivå – der fokus er å hente ut mer gevinster ved å gjennomføre gode innkjøp
- Ekspertnivå – der fokus er å benytte anskaffelser som et «konkurransefortrinn» ved å være kostnadsleder

Den enkelte virksomhets målsetting med anskaffelsesarbeidet vil legge føringer på hvordan den best kan organisere seg for å oppnå disse målene. Det er derfor ikke gitt at det er hensiktsmessig at ferjeforvaltningen skal organisere seg for å være på ekspertnivå. Samtidig trekker den store omsetningen i ferjemarkedet i retning av at man bør ha relativt høye målsetninger med anskaffelsesarbeidet.

### Minimumsnivå

En organisering av innkjøp på et «minimumsnivå» innebærer at man begrenser seg til å overholde regelverket og «gjøre ting riktig». Det vil da gjerne være ansatte innkjøpere som sikrer etterlevelsen av Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA), samt internt innkjøpsregelverk. Innkjøperne har gjennomgått grunnleggende opplæring innenfor LOA/FOA samt for sentrale innkjøpsfaglige utfordringer.

Dedikerte innkjøpere utgjør et minimum av de ressurser som skal til for å ha en forsvarlig faglig kvalitetssikring av innkjøp som overstiger terskelverdier. De ressurser utenom innkjøpsavdelingen som har fått tildelt innkjøpsfullmakt har gjennomgått grunnleggende opplæring som sikrer etterlevelse av LOA/FOA og internt regelverk. Det er gjennomført opplæring i grunnleggende ferdigheter i leverandørkommunikasjon, forhandlinger og interne innkjøpsprosedyrer.

### Viderekommende nivå

En virksomhet kan imidlertid også bruke anskaffelsesarbeidet mer aktivt, til å realisere et bredere sett av målsetninger for virksomheten. Virksomheten kan realisere gevinster ved å gjennomføre gode innkjøp. På et slikt «viderekommende nivå» vil det gjerne være profesjonelle innkjøpsressurser ansatt for å ivareta en faglig kvalitetskontroll av de største innkjøpene. Innkjøpsressursene bistår avdelingene med deres innkjøp etter behov og foretar også selvstendige

innkjøpsprosesser. Utover minimumskravet vil det her stilles klare formalkrav til personell som skal håndtere innkjøp. Innkjøpsledelse er et sentralt virkemiddel for å realisere virksomhetens kommersielle målsetninger.

### Ekspertnivå

På et «ekspertnivå» vil fokuset være å benytte anskaffelser som et «konkurransefortrinn» ved å være kostnadsledende i markedet. Virksomheten vil da ha en strukturert og strategisk tilnærming til leverandørmarkedet. Det er etablert en standardisert innkjøpsprosess, som inkluderer hvordan man tilnærmer seg ulike innkjøpskategorier og leverandørmarkeder. Det vil være klare skillelinjer mellom desentralt, sentralt og konsernovergripende innkjøp. Det er etablert jobb-beskrivelser for nøkkelpersonell innen innkjøp, med klare rollebeskrivelser og ansvarsområder.

Antallet strategiske innkjøpere i virksomheten sett i forhold til omsetning er riktig dimensjonert. Dette er justert for spesielle forhold som for eksempel kompleksitet i leverandørmarkedet. Virksomheten har en standard innkjøpsprosess som alle nøkkelpersoner er grundig opplært i. Virksomheten har satt målbare krav til kompetanse innen innkjøp, herunder krav til kontinuerlig høyning av kompetanse. Virksomheten har dedikerte nøkkelpersoner innen innkjøp med spesialkompetanse på særskilte områder som leverandørforhandlinger, kostnadsanalyse og kontraktsforvaltning. Virksomheten har implementert system for håndtering av avvik og identifisering av forbedringstiltak ved innkjøpsprosessen.

Virksomheten integrerer kompetanseutvikling innen innkjøp med selskapets generelle kompetanseutviklings- og lederutviklingsprogrammer. Virksomheten har også implementert metodikk for leverandørmarkedsanalyse og markedsovervåking. På «ekspert-nivå» stilles det konkrete krav til kategoriansvarliges markeds-, leverandør- og produktkompetanse innenfor sine kategorier. Det er stilt konkrete krav til kategoriansvarlige for å vurdere konkurransekrefter og utviklingstrekk basert på sin kompetanse. Det er implementert leverandøroppfølgingssystem med sikte på full utnyttelse av avtalte vilkår og kontinuerlig effektivisering i løpet av avtaleforholdet.

Virksomheten praktiserer et totalkostnadsperspektiv ved alle anskaffelser, og har etablert fast metodikk for måling og oppfølging av totalkostnad ved anskaffelser. Alle nøkkelpersoner er opplært i denne tankegangen, og i metodeverk.

### 2.4.3 Undersøkelse av ulike modeller for organisering av ferjeforvaltningen

I dette kapitlet ser vi nærmere på ulike modeller for organisering av innkjøps siden, gjennom å identifisere dem og knytte noen vurderinger til dem.

#### Innledende kommentarer om ansvarsfordelingen

På den ene siden innebærer det finansielle ansvarsprinsipp at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013). Ut fra dette prinsippet bør løyvemyndighet og finansielt ansvar for ferjesamband ligge hos samme aktør.

På den andre side er det mulig å skille mellom løyvemyndighet og finansielt ansvar på den ene siden, og de operative oppgavene knyttet til kjøp av ferjetjenester slik det gjøres i flere fylkeskommuner i dag på den andre siden. Det er heller ikke nødvendigvis slik at alle de tre fasene i det operative arbeidet med ferjekontrakter, forberedelses-, anskaffelses- og kontraktoppfølgingsfasen trenger å utføres av samme aktør. Avgrensede og spesialiserte deler av disse prosessene kan sentraliseres i større grad enn i dag, for eksempel i Statens Vegvesens regioner eller i fylkeskommunene. Enkelte oppgaver vil trolig også kunne håndteres av en nasjonal enhet.

#### Kort om dagens modell

Dagens modell er gjennomgått i kapittel 0. Forvaltningsreformen fra 2010 overførte en stor del av ferjesambandene fra statlig til fylkeskommunalt nivå. Dette er i stor grad utgangspunktet for dagens ansvarsfordeling med flere uavhengige forvaltningsenheter som har løyvemyndighet og ansvar for kjøp av ferjetjenester.

I dagens modell finnes det arenaer hvor dialog og samarbeid videreføres, men liten bruk av juridiske virkemidler for å samordne de ulike aktørene. Dersom egeninteressen av samordning er sterk, vil samordning likevel skje ved at aktørene finner løsninger.

Eksempelvis kan ulike oppdragsgivere ha egeninteresse av å justere tilbuds- og vedståelsesfrister i egen anbudskonkurranse for å sikre at deres frister ikke overlapper med andre i stor grad. Faren er imidlertid at én aktør kommer dårligere ut dersom han må utsette sin tilbuds- og vedståelsesfrist, og resultatet blir like gjerne at aktørene konkurrerer om å lyse ut anbud først.

Samarbeidsorganene, for eksempel Båt- og ferjeforum, gjenspeiler trolig at aktørene på oppdragsgiversiden har en egeninteresse av samordning og kompetansedeling. Denne kan man bygge videre på.

Et mulig tiltak er at de ulike løyvemyndighetene kommuniserer sine planer på lang og kort sikt tydeligere til resten av markedet. Vegdirektoratet og fylkeskommunene kan i fellesskap forfatte en ferjemelding med planlagte utlysninger, strategier for materiell og annet. Dette kan resultere i sterkere samordning mellom løyvemyndighetene og mer forutsigbarhet for leverandører og underleverandører.

#### Identifisering av alternativer til dagens modell

Vi har identifisert noen alternative endringer fra dagens modell:

- Samling av løyvemyndighet og finansielt ansvar hos staten
- Formalisert innkjøps samarbeid/mer bruk av sams vegadministrasjon
- Endringer i arbeidsfordeling i dagens modell
- Endringer i sentrale føringer i dagens modell
- Endringer i koordinering i dagens modell
- Samling av løyvemyndighet og finansielt ansvar hos fylkeskommunen

I det videre ser vi på disse modellene.

#### Samling av løyvemyndighet og finansielt ansvar hos staten

I prinsippet kan man overføre løyvemyndighet og finansielt ansvar for ferjedriften, på mange eller samtlige norske ferjesamband, til statlig nivå.

En slik løsning kan gi mer enhetlighet i forvaltningsarbeidet. Med en statlig enhet som eneste løyvemyndighet er det rimelig å anta at det operative arbeidet med anskaffelse av ferjetjenester ville tilfalt Statens vegvesens regioner. Vegdirektoratet ville dermed ha større mulighet til å binde ferjeforvaltningen til kontraktmalverk og kvalitetssystem, samt samordne utlysningstidspunkt for å unngå overlappende vedståelsesfrister, uten behov for koordinering med andre uavhengige forvaltningsenheter.

Mer langsiktighet og enhetlige kravspesifikasjoner til ferjemateriell kan også være mulig dersom man reduserer antallet løyvemyndigheter. Dette kan på sikt bidra til en mer standardisert og fleksibel ferjeflåte. Det vil være enklere å utnytte rollen som en stor innkjøper til å oppnå ulike samfunns mål, for eksempel sikre en kostnadseffektiv overgang til en mer miljøvennlig ferjedrift.

Å flytte oppgaver fra fylkeskommunalt nivå kan være vanskelig, og kan ta politisk fokus vekk fra andre tiltak som kan gjøre noe med utviklingen av ferjemarkedet på lang sikt. Man risikerer også at den lokale innflytelsen over ferjedriften blir svekket, og det er fare for å overse lokale behov. Fylkeskommunen vil miste den formelle retten til å

utforme ferjetilbudet som en del av en helhetlig samferdselsstrategi for sin region.

Det vil også være fare for en uryddig vegforvaltning dersom ferjesambandene, som en del av vegnettet, overføres til statlig nivå, mens vegnettet som ferjesambandet binder sammen fortsatt er fylkeskommunalt.

#### **Formalisert innkjøpssamarbeid/mer bruk av sams vegadministrasjon**

En mindre omfattende løsning, som likevel drar i retning av en mer sentralisert ferjeforvaltning, er å sentralisere det operative arbeidet med anskaffelsesprosessen, uten å overføre løyveansvar og finansielt ansvar. Det kan for eksempel skje i et formalisert innkjøpssamarbeid eller ved at flere fylkeskommuner enn i dag bruker sams vegadministrasjon ved kjøp av fylkesvegferjetjenester.

Som en minimumsløsning kan Nord-Trøndelag, Rogaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, som allerede i dag bruker sams vegadministrasjon ved kjøp av ferjetjenester, overføre innkjøpet av alle ferjesambandene til Statens vegvesen. Dette ville redusert antallet aktører med ansvar for operative oppgaver i forbindelse med ferjeandbud fra 11 til 8.

Mer omfattende løsninger er at Statens vegvesen fungerer som en innkjøpsenhet på alle fylkesvegsamband, eller at det opprettes et mer eller mindre selvstendig innkjøpsselskap atskilt fra vegforvaltningen i Statens vegvesen. I slike modeller er fylkeskommunen fortsatt løyvemyndighet og finansielt ansvarlig for sine respektive ferjesamband, mens de operative oppgavene ved forberedelse, anskaffelse og oppfølging av ferjekontrakter utføres av Statens vegvesens regioner – på samme måte som flere fylker i dag anvender Statens vegvesen.

Det å overføre ansvaret for Horten-Moss til en region med større volum på ferjeforvaltning enn Region Øst, for eksempel Region Vest, er også relevant i denne sammenheng.

Hvorvidt samordning av innkjøp er et egnet virkemiddel avhenger generelt sett av varens/tjenestens art. Tre aspekter ved leveransene er viktige, og disse er sammenfattet under.

Faktorer som avgjør hvorvidt en tjeneste er egnet for innkjøpssamordning:

- **Hvorvidt produktet er standardisert, eller om det er behov for individuell tilpasning.** Dersom produktene er standardisert er det bedre egnet for sentralisert innkjøp enn om det ikke er det. Ferjetjenester er på en måte standardisert ved at tjenesten går ut på å bli fraktet sikkert og effektivt fra A til B. På den andre siden varierer

både lokale behov og lokale driftsforhold. Dette trekker i retning av at det er behov for individuell tilpasning.

- **Om alle aspektene ved leveransene kan kontraktsfestes på en sikker og god måte.** Er viktige sider ved tjenestene vanskelig å definere i en kontrakt, kan det tilsi et behov for en nær relasjon mellom leverandør og bruker. Ofte vil dette gjøre samordning vanskeligere. Vår vurdering er at ferjetjenestene i utgangspunktet er enkle å kontraktfeste. Tjenesten er klart definert, og kvaliteten relativt målbar. Gitt de lange kontraktperiodene vil det imidlertid være utfordrende å kontraktfeste alle potensielle fremtidige endringer. Tjenesten vil være mindre egnet for innkjøpssamordning dersom det er et stort omfang av forhandlinger i kontraktoppfølgingsfasen, som skyldes lokale forhold, fordi forhandlerne bør kjenne de lokale forholdene.
- **Om aktørene som samordnes i felles innkjøpsordning utgjør en dominerende kjøper i markedet.** I slike tilfeller vil en samordning innebære en konsentrasjon av kjøpermakt som kan være uheldig for markedet på lang sikt. Leverandørenes marginer kan presses ned på en måte som ikke er kompatibel med et bærekraftig marked på lenger sikt (jf. samfunns mål om bærekraftig grunnlag for samfunnsøkonomisk drift). I ferjemarkedet er det offentlige eneste kjøper. En samordning av innkjøp av ferjetjenester innebærer derfor en sterk konsentrasjon på innkjøpersiden. Man har imidlertid også sett en sterk konsentrasjon på leverandørsiden de senere årene, så en konsentrasjon også på innkjøpersiden kan bidra til å gjenopprette en viss balanse mellom leverandør- og kjøpermakt i markedet.

Selv om det kan diskuteres om ferjemarkedet tilfredsstillende alle kriteriene, er vår vurdering at sentralisering av innkjøp i dette markedet ikke bør utelukkes fra handlingsrommet.

Det er også interessant å vurdere hvor lønnsom en eventuell samordning av innkjøp vil være.

Dersom samordningen innebærer at oppdragsgiversiden får styrket sin forhandlingsposisjon ovenfor leverandørene, vil bedre betingelser og lavere priser kunne bli resultatet. Sentralisering kan også gjøre det mulig å realisere tiltak som i motsatt fall må baseres på frivillighet. Dette gjelder først og fremst de prioriterte tiltakene: helhetlig nasjonal kontraktstrategi, standardiseringsprosjektene og bedre data- og beslutningsgrunnlag. Samordning vil også kunne realisere stordriftsfordeler på forvaltningssiden, og samling av innkjøpskompetanse på færre enheter kan

gi mer kvalitet og effektivitet i forvaltningsarbeidet dersom det finnes et potensiale for profesjonalisering og forenkling av innkjøpsrutinene.

Her er det viktig å ha i mente at noen fylkeskommuner som kjøper ferjetjenester på egen hånd gjør dette nettopp gjennom rene administrasjonsselskaper. Selv om disse per i dag ikke har like mye erfaring med anskaffelse av ferjetjenester som flere av Statens vegvesens regioner, har de omfattende erfaring med liknende anskaffelser, som buss og hurtigbåt.

En sentralisering av innkjøp på fylkesvegsamband innebærer et skille mellom betaler (fylkeskommunen) og bestiller (Statens vegvesen). Økt organisatorisk avstand kan gjøre det vanskeligere for beslutningstakerne å styre de som utfører kjøpet.

### **Endringer i arbeidsfordeling i dagens modell**

Et spørsmål er om man kan sentralisere deler av innkjøpet, delt inn i de ulike fasene for forberedelsesfasen, konkurransegjennomføringsfasen og kontraktsfasen.

Det synes som om at behovet for lokal forankring er størst i behovsvurdering og formulering av kravspesifikasjon. Dette er naturlig i og med at føringene på hvordan ferjetjenestene blir seende ut legges i denne fasen. Lokal forankring synes å være viktigst på samband der ferje er eneste transportmiddel, eller først og fremst tjener lokalsamfunnet. En del av arbeidet i forberedelsesfasen, for eksempel utarbeiding av trafikkanalyser og trafikkprognoser, lar seg trolig sette ut til aktører med et modellapparat utviklet for slike formål. Fylkeskommunale og kommunale planer om regulering som får konsekvenser for etterspørselen etter ferjetjenester bør da inngå som input i slikt prognosearbeid. Utarbeidelse av slike analyser krever en bred tilnærming, der ulike scenarier skisseres og vurderes. Dette forutsetter spesifikk kompetanse.

Også i kontraktsoppfølgingsfasen vil trolig lokal forankring være fordelaktig. Signaler fra publikum kan være av stor betydning for tilpasninger og avklaringer, og lokale myndigheter kan ha bedre forutsetninger for å fange opp slike signaler sammenliknet med mer sentraliserte enheter. Forhandlinger med leverandører får også direkte konsekvenser for fylkeskommunenes økonomi. Derfor er det hensiktsmessig at de har nærhet til forhandlingsprosessene. Samtidig kan oppdragsgiver styrkes i forhandlinger med leverandørene dersom den representeres av personer med oversikt over hvordan liknende problemstillinger håndteres i resten av landet.

Konkurransegjennomføringsfasen kan være mer egnet for sentralisering. Oppgavene er delvis standardiserte

og avgrensede, og i stor grad regulert av lov om offentlige anskaffelser. Spørsmål til konkurransegrunnlaget kan videreformidles til oppdragsgiver ved behov. Fordelene med en sentralisering av konkurransefasen er at det i større grad enn i dag vil være mulig å spre konkurranser over tid, og unngå overlappende vedståelsesfrister. Konkurransefasen vil imidlertid være mindre avgrenset fra de andre fasene dersom anskaffelsesprosedyrer som konkurranse med forhandlinger og konkurransepreget dialog skal anvendes i større grad enn i dag. Det vil også være nødvendig at aktørene med ansvar for å forberede konkurransegrunnlag og kravspesifikasjon (oppgaver som tilhører forberedelsesfasen) har kompetanse på å formulere klart definerte tildelingskriterier, i tråd med deres egne preferanser. Dialog mellom aktørene med ansvar for forberedelsesfase og konkurransefase vil trolig fortsatt være nødvendig, selv om man i all hovedsak skiller ut konkurransefasen til mer sentraliserte enheter.

Et annet tema rundt organiseringen av arbeidet i de ulike enhetene med operative oppgaver ved kjøp av ferjetjenester er spesialisering.

Alternativt til at team/enkeltpersoner tildeles ansvar for kontrakter, kan de ulike fasene i en kontrakt gis til ulike team. I Troms fylkestrafikk er det for eksempel én gruppe ansatte som har ansvaret for forberedelsesfasene i alle kontrakter, uavhengig av transportform. Det samme gjelder konkurransefasen. Dette kan bidra til stordriftsfordeler i forvaltningsarbeidet, dersom de ulike fasene lar seg avgrense fra hverandre. Faren ved en slik modell er at intensjonen i kontrakten ikke følges opp i samme grad, når det er forskjellige aktører som utformer og følger opp en kontrakt. Sistnevnte argument taler til fordel for å opprettholde en modell hvor arbeidet organiseres etter kontrakter.

### **Endringer i sentrale føringer i dagens modell**

Innenfor dagens modell kan man legge flere føringer på sentrale elementer i anskaffelsene. Dette kan gjelde både hvordan kontraktsdokumenter er utformet (inkludert kravspesifikasjon til materiell) og hvordan anbudsprosessen gjennomføres. Føringerne kan for eksempel komme som en forskrift eller rundskriv fra Vegdirektoratet eller Samferdselsdepartementet.

I Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel og Innst. 270 S (2011–2012) slår regjering og Stortinget fast at hovedprinsippet for den statlige styringen skal være basert på økonomisk og juridisk rammestyring, vegledning og dialog (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013). Detaljerte forskrifter om hvilke krav man kan stille til materiell, og til hvordan fylkeskommunene skal anskaffe ferjetjenester på egne vegne strider mot

prinsippene om rammestyring. Nasjonale mål om likeverdige tjenester, effektiv og samordnet bruk av offentlige ressurser og bærekraftig utvikling, kan likevel gi grunnlag for sterkere statlig styring. I vurderinger om bruk av statlige styringsvirkemiddel må det balanseres mot hensynet til kommunal handlefrihet (Meld. St. 12 (2011-2012)). Vår vurdering er at enkelte sentralt bestemte krav til materiell (for eksempel standard størrelser), og til prosedyrer for anskaffelser kan bidra til effektivitet og samordning uten at det går nevneverdig ut over kommunalt selvstyre, da kravene i all hovedsak vil ha en koordinerende funksjon. Sentrale krav og standarder er derfor innenfor handlingsrommet for tiltaksutviklingen.

#### **Endringer i koordinering i dagens modell**

Samarbeidsorganene, for eksempel Båt- og ferjeforum, gjenspeiler trolig at aktørene på oppdragsgiversiden har en egeninteresse av samordning og kompetansedeling. Denne kan man bygge videre på.

#### **Samling av løyvemyndighet og finansielt ansvar hos fylkeskommunene**

Det vil også være mulig å desentralisere ferjeforvaltningen ved å overføre riksvegferjesambandene til fylkeskommunene.

I de fylkeskommunene som anskaffer ferjetjenester på egen hånd er anskaffelse av ferjetjenester gjerne satt ut til selskaper/avdelinger som kun driver med anskaffelse av kollektivtrafikk. Dette gjelder i Troms, Sør-Trøndelag og Hordaland.<sup>17</sup>

En overføring til fylkene vil på samme måte som overføring til staten gi en sammenblanding av vegeierskap og ansvaret for ferjesambandet på samme veg. Det vil imidlertid kunne styrke fylkeskommunene. Fylkeskommunene kan i større grad samordne ferjetjenestene med øvrig kollektivtrafikk, både gjennom ruteplaner og billetteringssystemer. Videre får fylkeskommunene et større volum av anskaffelser, når man legger sammen anskaffelser av ferje- buss, og hurtigbåttjenester. På den andre siden vil overordnet koordinering av ferjemarkedet være en utfordring ved overføring til fylkeskommunene.

#### **2.4.4 Videre arbeid med organisering av innkjøpet**

Vår vurdering, etter denne gjennomgangen, er at det kan være noe å hente på alternative organiseringer. Selv om en annen organisering også kan ha uheldige sider er vår anbefaling at ulike organisasjonsmodeller bør behandles i tiltaksanalysen.

---

<sup>17</sup> Innkjøpselskapet Kolumbus har ansvar for én ferjekontrakt i Rogaland.

## 2.5 Utfordringer og handlingsrom ved ferjeforvaltningens organisering og behov

I dette kapitlet vil vi oppsummere utfordringene ved dagens ferjeforvaltning og diskutere mulighetsrommet for å redusere omfanget av disse utfordringene, og gjennom det bidra til høyere oppnåelse av effektmål.

### 2.5.1 Dagens modell for ferjeforvaltning og forventet videre utvikling

Dagens modell for ferjeforvaltning er at ansvaret for ferjeforvaltningen er fordelt på fylkeskommunalt og statlig nivå avhengig av om ferjesambandet er på fylkesveg eller riksveg. I staten kjøper Statens vegvesen inn ferjetjenestene, slik at det gjøres desentralt. Flere fylkeskommuner har overlatt kjøpet av ferjetjenester til en region i Statens vegvesen. Andre gjør det selv. Vi har ikke signaler om denne modellen er planlagt endret.

De ulike innkjøperne i ferjemarkedet har flere fora og møteplasser for koordinering og samarbeid. Selv om det synes å være en viss treghet i koordineringen, forventer vi at det mest sannsynlig blir økt koordinering og samarbeid på oppdragsgiversiden.

### 2.5.2 Utfordringer for ferjeforvaltningen ved dagens modell

Under er en oppsummering av de største utfordringene vi har identifisert ved ferjeforvaltningens organisering og behov. Utfordringene er knyttet opp mot samfunns målet og effektmålene for tiltaksanalysen.

**Tabell 2-2 Utfordringer med dagens modell og hvilke mål disse påvirker**

	Utfordringer med dagens modell	Konsekvens for måloppnåelse
<b>Identifiserte utfordringer vi med sikkerhet kan si påvirker måloppnåelse</b>	Mangel på god nok tid mellom utlysning av konkurranse, tilbudsfrist og kontraktstart gir færre tilbud og fare for høyere driftskostnader	Fare for mindre velfungerende marked (effektmål forvalter) Fare for økte kostnader (effektmål forvalter)
<b>Identifiserte utfordringer som ikke har dokumentert virkning på måloppnåelse</b>	Relativt mange innkjøpsenheter gjør det vanskeligere å få til standardisering av materiell, kontrakter og kontraktsoppfølging, koordinering av utlysningstidspunkt og vedståelsesfrister, samt samlet kompetansebygging	Fare for mindre velfungerende marked (effektmål forvalter) Fare for økte kostnader (effektmål forvalter)
	Begrensede systemer for felles datafangst gjør det mer tungvint å styre ferjeforvaltningen	Fare for økte kostnader (effektmål forvalter) Fare for mindre helhetlig transportsystem (effektmål trafikant)
	Utgiftene til kjøp av ferjetjenester har økt kraftig, særlig på riksvegferjesambandene	Fare for økte kostnader (effektmål forvalter) Fare for mindre helhetlig transportsystem (effektmål trafikant)

### 2.5.3 Handlingsrom for ferjeforvaltningen

På bakgrunn av de identifiserte utfordringene og gjennomgangen peker vi her på et handlingsrom som kan svare på ferjeforvaltningens behov. Tiltakene som er identifisert i handlingsrommet må vurderes nærmere i tiltaksutviklingsfasen og konsekvensanalysen i prosjektet. Vi har sett på dette handlingsrommet:

- Digitalisering av ferjeforvaltningens arbeid
- Kontinuerlig forbedring av ferjeforvaltningen
- Tiltak rettet mot publikum

Under blir disse tre tiltakene gjennomgått. I tillegg er det et handlingsrom for omorganisering av ferjeforvaltningen og innkjøpet av ferjetjenester, som er identifisert i kapittel 2.4.3.

### Digitalisering av ferjeforvaltningens arbeid

Med digitalisering av anskaffelser menes en endring fra en situasjon der prosessen skjer manuelt og papirbasert, til en situasjon der prosessen skjer digitalt i et IKT-

verktøy.<sup>18</sup> Det kan være snakk om å digitalisere hele eller deler av prosessen.

Anskaffelsene som ferjeforvaltningen gjør kjennetegnes av at de krever betydelig planlegging, er få og store i verdi og at kontraktene har lang varighet. Det betyr at det brukes relativt liten tid på konkurransegjennomføringen, og relativt mye tid på forberedelsene til konkurransen og oppfølging av eksisterende kontrakter.

Anskaffelsesprosessen i ferjeforvaltningen er etter det vi kjenner til digitalisert til en viss grad. Blant annet er arkivet digitalisert. Vårt inntrykk er likevel at anskaffelsene fremdeles i stor grad gjennomføres ved hjelp av manuelle og papirbaserte prosesser. Det er derfor vår vurdering at det er et stort potensiale for å oppnå gevinster ved å digitalisere hele eller deler av anskaffelsesprosessen.

Det finnes mange verktøy kan brukes for å digitalisere som prosessen, blant annet konkurransegjennomføringsverktøy satt opp mot Doffin og sak/arkiv, e-faktura, bestillingsløsning, datafangstverktøy og kontraktsadministrasjonsverktøy.

Et verktøy som sannsynligvis har et betydelig gevinstpotensial er datafangst.<sup>19</sup> Det finnes/kan utvikles systemer som samler, bearbeider og sammenstiller data fra hele eller deler av anskaffelsesprosessen.

### Kontinuerlig forbedring av ferjeforvaltningen

Ferjeforvaltningen driver kontinuerlig forbedring av eget arbeid langs flere dimensjoner. Det er viktig at dette arbeidet fortsetter. Vår vurdering er at dette særlig gjelder bruk av styringsindikatorer og prioritering av kompetanse og ressursbruk.

### Styringsindikatorer

En styringsindikator er en objektiv størrelse som defineres som et mål for forvaltningsarbeidet. En styringsindikator bør fange opp relevante trekk ved arbeidet som bidrar til å realisere overordnede mål for en organisasjon. Samtidig bør den i minst mulig grad være sensitiv til forhold som er utenfor organisasjonens kontroll, og den bør være målbar.

Gode og relevante styringsindikatorer kan brukes på mange måter. De kan bidra til å identifisere enheter som scorer høyt, eller har en positiv utvikling på styringsindikatorene, slik at andre enheter kan lære av dem. De kan også bidra til å få en oversikt over ferjeforvaltningen som en helhet, og lettere kunne peke på utviklingstrekk og tendenser i måten det

arbeides på. Synliggjøring av slike nøkkeltall vil også i seg selv kunne motivere.

Valg av styringsindikatorer vil alltid være et diskusjonstema. Det er utfordrende å definere godt forvaltningsarbeid gjennom kvantitative størrelser. Mange kvalitetsaspekter ved arbeidet blir borte på veien. Enkelte trekk vil man likevel kunne enes om, for eksempel at flere tilbydere per konkurranse, lenger tid mellom oppstart av forberedelsesfase og planlagt kontraktsoppstart mm. er bra.

Personer som jobber i ferjeforvaltningen i dag synes å ha svært god oversikt over de anbudsprosessene de har vært i. Dermed kan et system med styringsindikatorer fremstå som unødvendig og forstyrrende: Aktørene vet allerede godt hva som fungerer, og hvordan utviklingen er over tid. Etter hvert som antallet gjennomførte anbudskonkurranser blir mange vil det likevel bli vanskelig for enkeltpersoner å holde total oversikt. Et mer målbart system gjør også at det er lettere å overføre kunnskap og erfaringer til nyansatte, og til overordnede myndigheter.

Styringsindikatorer vil i første omgang forutsette at kjennetegn ved anskaffelsesprosedyrene blir registrert på en skjematisk måte, for eksempel ved at et fast sett av opplysninger registreres digitalt, i et regneark eller liknende.

### Prioritering av ressursbruk

Gjennom intervjuer kommer det frem at ferjeforvaltningen i all hovedsak er fornøyd med tilgangen på kompetanse, men at flere enheter melder om behov for flere ressurser for å kunne gjennomføre oppgavene tidsnok. Blant flere er det en opplevelse at kontraktsoppfølging er tidkrevende og «stjeler» fokus fra anskaffelsesfasen, som resulterer i utilfredsstillende prosesser med kortere tid enn ønskelig mellom kontraktsutlysning, tilbudsfrist og kontraktsoppstart.

### Tiltak rettet mot publikum

Et viktig bidrag til veksten i totale kostnader i ferjedriften er at det ved utlysning av nye kontrakter som følge av trafikkvekst ofte legges opp til økt rutetilbud (lengre åpningstider, hyppigere avganger, flere ferjer, større ferjer), samt økte krav til miljø, tilgjengelighet og sikkerhet. Dessuten er det et bidrag til vekst i offentlige budsjetter når billettinntektenes andel av totalkostnadene faller.

Nesten alle ferjesambandene, med Moss-Horten som et viktig unntak, reguleres av et felles takstregulativ

<sup>18</sup> Difi (2014): Vegleder i gevinstrealisering ved digitalisering av anskaffelsesprosessen.

<sup>19</sup> Datafangst, registrering av data (primærdata) for digital lagring og behandling. Datafangst spenner fra manuell

inntasting av skriftlige, som regel skjemabaserte data, til automatisk datalogging i sanntid ved hjelp av overvåkings- og styringssystemer (kilde: Store norske leksikon).



basert på sambandenes lengde. Takstene ligger fast gjennom hele året og uavhengig av kvaliteten i tilbudet. Takstene blir sjelden økt som følge av økt etterspørsel i enkelte perioder, eller som følge av høyere kvalitet i tilbudet, selv om begge deler indikerer at betalingsvilligheten øker, slik at takstøkninger kan bidra til et mer samfunnsøkonomisk riktig nivå på tilbud og etterspørsel.

Vår vurdering er at flere aktører i ferjeforvaltningen kan ta i bruk mulighetene som ligger i regulering av tilbudet til publikum (enten i form av endret rutetilbud eller endrede takster).

Formålet er å gi et bredere handlingsrom hos ferjeforvaltningen for å styre budsjettene i ferjedriften. Dermed gi grunnlag for et mer samfunnsøkonomisk optimalt tilbud.

Det er flere tilnærminger. For det første kan man redusere tilbudet ved å kutte avganger med lite

trafikk, ha ferjer med mindre kapasitet eller stille færre spesifikke krav til for eksempel miljø.

Videre kan man møte kostnadsveksten med økninger i takstnivået. Dette vil både dempe presset på offentlige budsjetter og dempe trafikkveksten. Ettersom det har vært en betydelig økning i kvalitetsnivået med hensyn til åpningstider og redusert gjensitting, kan det rettferdiggjøre høyere takstnivå. Høyere kostnader kan også begrunne høyere takster. Det er også mulig å benytte differensierte takster for å få jevnere fordeling av trafikken, dette er enten rushtidstakster eller sommertakster, avhengig av når dimensjonerende trafikktopp er.

Et siste tiltak i dette handlingsrommet, som vi kanskje vurderer som mindre aktuelt på kort sikt, er ytterligere liberalisering på samband der det er grunnlag for kommersiell betjening, slik det legges opp til for kortbanenettet på fly. Det betyr i praksis at det ikke er enerett på drift av sambandet, og at ferjetakstregulativet ikke gjelder.

## 2.6 Referanser

Kommunal- og regionaldepartementet, 2013. *Veileder- Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*

Møre og Romsdal fylkeskommune, 2014. *Økonomiplan 2015-2018*

Nordland fylkeskommune, 2013. *Økonomiplan 2014-2017 og budsjett 2014*

Nærings- og fiskeridepartementet, u.d. *Forskrift om farlig last på norske skip*

Nærings- og fiskeridepartementet, (xxxx) *Forskrift om kvalifikasjoner og sertifikater for sjøfolk*

Statens vegvesen, 2015. *Årsrapport 2014*

Transport- og kommunikasjonskomiteen, 2010. *Prop 113 L (2009-2010)*

Urbanet Analyse, 2015. *Organisering av kollektivtrafikken - en litteraturstudie*

### 3. Premissanalyse 3 om kontraktstrategi

## 3.1 Innledning om studier av kontraktstrategi

Denne premissanalysen gjelder kontraktstrategier. Premissanalysen søker å belyse konsekvensene av de strategiske valgene som innkjøperne av ferjetjenester har tatt, og hvilke konsekvenser dette har for måloppnåelse.

Kontraktstrategi som premiss er ett av områdene som Statens vegvesen/oppdragsgivere har direkte innflytelse på og vil kunne ha stor betydning for hvordan markedet utvikler seg i fremtiden.

## 3.2 Tilnærming til kontraktstrategi

Oppdragsgivers kontraktstrategi setter føringene for hvordan man tilnærmer seg markedet ved anskaffelser, og beskriver hvordan man vil sikre seg hensiktsmessig konkurranse i tildelings- og utvelgelsesfasen, hvordan man fordeler oppgaver, ansvar og usikkerhet, hvilke kontraktuelle virkemidler som bør være etablert for å understøtte styring i gjennomføringsfasen og hvordan disse forholdene kan bidra til måloppnåelse. En kontraktstrategi for en anskaffelse skal beskrive hvordan oppdragsgiveren skal samlet sett oppnå sine mål på en best mulig måte<sup>20</sup>.

I utarbeidelse av en kontraktstrategi vurderes gjeldende regelverk og rammebetingelser, forhold i markedet, forhold hos oppdragsgiver, innretning og valg av anbudsprosesser og kontraktens innhold og oppfølging.

Kontraktstrategien vurderer de spesielle områdene som påvirker hvilken konkurranse man vil oppnå ved tildeling av kontrakt(-er). Egenskaper presentert i figur under, vil påvirke valg av kontraktstrategi og sette føringer for valg av kontraktstruktur, kontraktstype, ansvarsdeling, spesifikasjonsgrad m.m.

Figur 3-1 Egenskaper som påvirker valg av kontraktstrategi



### 3.2.1 Metode

Analysen av kontraktstrategi er gjennomført bredt og retter seg mot både forhold på oppdragsgiversiden og leverandørsiden. Premissanalysen identifiserer de viktigste forhold som har ledet til dagens situasjon og er grunnlaget for tiltaksutvikling.

Det sentrale grunnlag for premissanalysen er dokumentgjennomgang og dialog med berørte parter og interessenter. Kontraktstrategier avhenger av en rekke tema som er lagt vekt på i oppdragsbeskrivelsen og vil være sentrale i analyse av området.

Hovedtemaene fordeler seg mellom:

- Gjeldende regelverk og rammebetingelser
- Innretning og valg av anbudsprosess
- Kontraktens innhold og oppfølging

### Tilnærming

Premissanalysen for kontraktstrategi berører flere dimensjoner og må sees ut i fra dagens situasjon som er gitt av gjeldende kontrakter som ble inngått («i går»):

<sup>20</sup> Doktoravhandling «Valg av kontraktstrategi i bygg og anleggsanskaffelser» Ola Lædre 2006

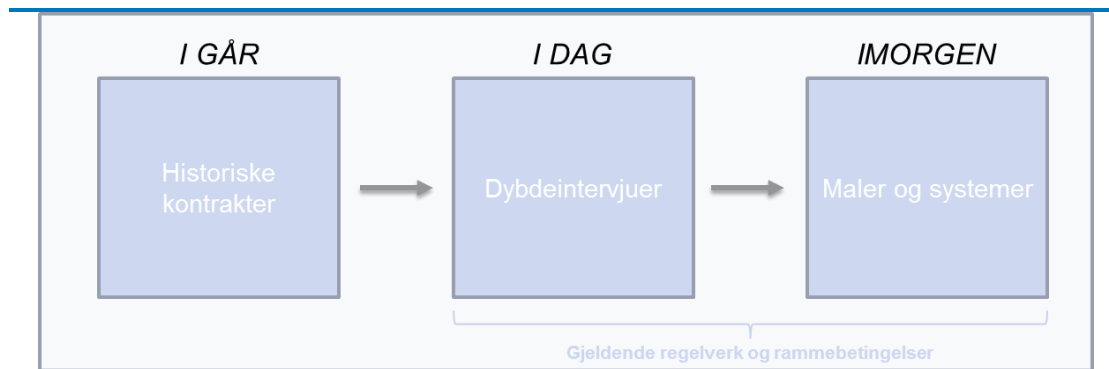
**Figur 3-2 Dimensjoner for kontraktstrategi**



Gjennom forvaltning av kontraktene har oppdragsgiverne opparbeidet seg erfaringer med hva som har fungert bra og hva som har fungert mindre bra. Erfaringene er grunnlaget for hvordan man tilnærmer seg markedet når man igjen skal ut å inngå nye kontrakter («i morgen»).

Disse tre dimensjonene er utgangspunkt for premissanalysen for kontraktstrategier. Analyse av dimensjonene baseres på ulikt datagrunnlag.

**Figur 3-3 Datagrunnlag for analyse av dimensjoner**



For å forstå dagen situasjon, analyseres først historiske kontrakter som er gjeldende i dag, herunder fokus på hvilke strategiske valg som ble gjort da man inngikk kontraktene.

Dybdeintervjuer med oppdragsgivere og operatører bidrar til å vise hvordan disse valgene har påvirket forvaltningen i dag.

De erfaringene som er opparbeidet gjennom dagens forvaltning påvirker hvilke strategiske valg oppdragsgiverne tar når de skal inngå nye kontrakter og vil bli analysert ved å se på de systemer og maler som er utviklet for morgendagens kontrakter.

### Grensesnitt og avgrensinger

Premissanalysen for kontraktstrategier har grensesnitt mot øvrige premissanalyser. De øvrige premissanalysene er vesentlige i herværende analyse av kontraktstrategier, fordi de berører sentrale forhold på oppdragsgiversiden og hos leverandørene, og samlet sett viser en helhet.

Områder som er berørt i de andre premissanalysene vil ikke bli berørt i denne analysen.

### 3.3 Gjeldende regelverk og rammebetingelser

Dette kapitlet gjennomgår gjeldende regelverk og rammebetingelser som er relevante for ferjesektoren i et kontraktstrategiperspektiv. Kapitlet skisserer opp oppdragsgivers handlingsrom.

Anskaffelse av ferjetjenester må til enhver tid følge gjeldende anskaffelsesregelverk. Gjeldende lover og regelverk setter premissene for hvordan ferjeforvaltningen kan gjennomføre anskaffelse av ferjetjenester og setter føringene for oppdragsgivernes handlingsrom.

Forholdet til anskaffelsesregelverket bestemmes av hvilken kompensasjonsform som legges til grunn for kontrakten/konkurransen:

- **Brutto:** Der vederlag består i ordinær betaling for tjenesten – en ordinær tjenesteanskaffelse – omfattes av *Lov om offentlig anskaffelse (LOA)* og *forskrift om offentlig anskaffelse (FOA)*.
- **Netto:** Der vederlag består i retten til å utnytte tjenesten, enten utelukkende evt. sammen med betaling – defineres som tjenestekonsesjonskontrakter – følger de grunnleggende kravene i LOA, men er unntatt FOA. Tildeling av løyve for ferjedrift ved konkurranse er regulert i yrkestransportloven § 8.

Hovedforskjellen mellom brutto- og nettokontrakter er fordelingen av inntektsrisiko mellom kjøper og leverandør, det vil si hvem som får ansvar for billettinntektene. I løpet av 2016 antas et nytt anskaffelsesregelverk og ny forskrift om tildeling av tjenestekonsesjonskontrakter å tre i kraft.

#### 3.3.1 Lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder tildeling av offentlige kontrakter om levering varer og tjenester av statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer (Ruter, AtB m.f.) (LOA §§ 2 og 3, FOA §§ 1-2 og 1-3).

I nåværende regelverk er ferjedrift definert som en uprioritert tjeneste (FOA, Vedlegg 6 (19)). Dette medfører i henhold til FOA § 2-1 (5) at anskaffelser av ferjetjenester følger reglene i FOA del I og del II, uansett om kontraktens verdi overstiger gjeldende EØS-terskelverdier på 1,55 millioner kroner ekskl. mva. (fylke) og 1 million kroner ekskl. mva. (stat). Etter FOA del II er valg av anskaffelsesprosedyre fritt. Oppdragsgiver kan altså velge fritt mellom åpent eller begrenset anbud, eller konkurranse med forhandling, jfr. FOA § 5-1.

I det nye regelverket som er ventet å tre i kraft i løpet av 2016 fjernes begrepene «uprioriterte» og «prioriterte» tjenester. Anskaffelser av ferjevirkosmhet

blir derved underlagt de ordinære terskelverdiene og følger reglene i FOA del I og del III. Dette innebærer blant annet at oppdragsgiver gis en litt mer begrenset adgang til å forhandle, samt at anskaffelsen må utlyses i hele EØS.

#### 3.3.2 Ny forskrift om tildeling av konsesjonskontrakter

I henhold til nåværende regelverk er tjenestekonsesjonskontrakter unntatt fra FOA (FOA § 1-3 (j)). Dette betyr at det ikke gjelder noen egne prosedyreregler for slike kontrakter. Oppdragsgiver må imidlertid fortsatt følge reglene i LOA og de grunnleggende prinsippene om likebehandling, gjennomsiktighet og ikke-diskriminering som angitt der.

26. februar 2014 ble nytt direktiv om tildeling av konsesjonskontrakter, direktiv 2014/23/EU, vedtatt. Dette har resultert i et forslag til ny forskrift om tildeling av konsesjonskontrakter som er ventet å tre i kraft i løpet av 2016.

Forskriften om konsesjonskontrakter (heretter «konsesjonsforskriften») medfører at det blir innført en ny bestemmelse i FOA som unntar konsesjonskontrakter fra reglene i FOA (FOA § 2-1 (1) (c)).

Konsesjonsforskriften omfatter konsesjonskontrakter om tjenester med en anslått verdi på minimum 6 millioner kroner eks. mva. (konsesjonsforskriften § 1-1). Kontrakter under 6 millioner kroner omfattes kun av LOA. Beløpsgrensen på 6 millioner kroner er en terskelverdi for kunngjøring nasjonalt, mens EØS-terskelverdi er 39 millioner kroner. Det bemerkes at det kan komme endringer på beløpsgrenser i forbindelse med innspill fra høringsinstanser.

I likhet med FOA, så gjelder konsesjonsforskriften for statlige myndigheter, fylkeskommunale og kommunale myndigheter samt for offentligrettslige organer (konsesjonsforskriften § 1-2).

I konsesjonsforskriften er en «konsesjonskontrakt» definert som en kontrakt som gjelder tjenester der vederlaget består enten utelukkende av retten til å utnytte tjenestene eller en slik rett sammen med betaling. Driftsrisikoen knyttet til tjenestene, enten etterspørsels- eller leveringsrisikoen eller begge deler, skal være overført fra oppdragsgiver til leverandøren. Driftsrisikoen anses overført når leverandøren under normale driftsforhold ikke er garantert å tjene inn sine investeringer eller få dekket kostnader som påløper i driften. Risikoen som overføres til leverandøren, skal innebære en reell eksponering for svingningene i markedet, slik at anslåtte potensielle tap for leverandøren ikke skal være ubetydelige (konsesjonsforskriften § 3-1).

Kontrakt inkluderer det totale tjenesteomfanget som inngår. For ferjetjenester betyr det både ferjedriften/-transporten som sådan og ekstratjenester som kiosk og annen servering. Tjenestekonsesjoner er i all hovedsak bare aktuelt i forbindelse med nettokontrakter. Inntekter fra kiosksalg og annen servering vil ved bruttokontrakter bare unntaksvis (samband med betydelige inntekter fra kiosksalg) kunne tenkes å medføre at kontrakten faller inn under definisjonen av tjenestekonsesjon, fordi vederlaget for selve ferjedriften/-transporten dekkes fullt ut av oppdragsgiver.

### 3.3.3 Transportlovgivningen

Reglene i yrkestransportloven omfatter transport med fartøy i Norge (§ 1). Yrkestransportloven foreskriver at den som mot vederlag vil drive persontransport i rute i Norge med fartøy som er over 8 meter langt, tilsvarende en bruttotonnasje som overstiger 4 tonn, må ha ruteløyve (§ 7). Krav om løyve gjelder kun for persontransport i rutegående trafikk og uavhengig av kompensasjonsform.

Loven foreskriver videre at et slikt løyve skal tildeles gjennom konkurranse i henhold til reglene i yrkestransportloven, i lov 4. desember 1992 nr. 121 om fri utveksling av tjenester innen sjøtransport § 1 tredje ledd, og i anskaffelsesregelverket (§ 8). Bestemmelsen er generelt utformet slik at kravet til konkurranse gjelder for alle løyvepliktige kontrakter. I tilfeller der slike kontrakter anses som en tjenestekontrakt (såkalte «bruttokontrakter») vil konkurransen måtte gjennomføres etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kontrakter som anses som tjenestekonsesjoner (såkalte «nettokontrakter») omfattes ikke av anskaffelsesregelverket, men skal iht. § 8 også konkurransen utsettes. Løyvemyndigheten står her friere til å gjennomføre konkurransen på hensiktsmessig måte siden anskaffelsesregelverkets detaljerte prosedyreregler ikke gjelder. Selv om tjenestekonsesjoner faller utenfor lov og forskrift om offentlige anskaffelser, gjelder EØS-avtalens grunnleggende prinsipper om likebehandling, gjennomsiktighet og ikke-diskriminering. Dette innebærer blant annet at planer om tildeling av kontrakt må offentliggjøres på en slik måte at det er mulig for en aktør i en annen EØS-stat å få tilstrekkelige opplysninger om konsesjonskontrakten før den tildeles, og eventuelt melde sin interesse for oppdraget.

Tidligere gjaldt forskrift i medhold av yrkestransportloven § 8 om anbud i lokal rutetrafikk for tjenestekonsesjoner som definerte åpen anbudskonkurranse som anskaffelsesprosedyre. Denne forskriften ble imidlertid opphevet 1. januar 2011.

Konsesjonskontrakter blir, fra ny forskrift om tildeling av konsesjonskontrakter trer i kraft, dermed omfattet

av anskaffelsesregelverket. Formålet med forskriften er å klargjøre gjeldende rettspraksis og hindre konkurransevridning.

Yrkestransportloven sier videre at reglene i arbeidsmiljøloven vedrørende arbeidstakers rettigheter ved virksomhetsoverdragelse skal gjelde tilsvarende, dersom virksomheten etter konkurranse blir drevet ved samme type transportmiddel som før (§ 8 (2)). Den som får tildelt løyve gjennom konkurranse, må så forplikte seg til å sikre at de ansatte som direkte arbeider med å oppfylle kontrakten, får lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for yrket.

I yrkestransportforskriften fastsettes videre krav for løyve. Ruteløyve for fartøy skal, hvis ikke særlige grunner taler mot det, tildeles den som har god vandel og som har tilfredsstillende økonomisk evne (forskriftens §§ 4, 6 og 7). For å oppfylle kravet om tilfredsstillende økonomisk evne må leverandøren fremlegge en garantierklæring fra bank eller forsikringsselskap på en verdi tilsvarende 9000 euro for første løyve, og deretter 5000 euro for påfølgende løyver (forskriftens § 7). Iht. Vegdirektoratets rundskriv tilsvarer 9000 euro pr 1. januar 2015 kr. 85.000, og 5000 euro kr. 47.000.

Kravet til tilfredsstillende økonomisk evne anses likevel ikke å være oppfylt dersom leverandøren har vesentlige, forfalte men ikke betalte gebyr-, avgifts- eller skatterestanser eller er under konkursbehandling.

### 3.3.4 Virksomhetsoverdragelse

Reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kommer til anvendelse på overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver (§ 16-1). Overdragelse defineres som overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen.

I tilfelle en virksomhetsoverdragelse skal tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunkt overdragelsen finner sted, overføres til ny arbeidsgiver (§ 16-2). Ny arbeidsgiver blir bundet av tariffavtale som tidligere arbeidsgiver var bundet av, hvis ikke ny arbeidsgiver senest tre uker innen overdragelsen skriftlig erklærer overfor fagforeningen at denne ikke ønsker å være bundet. De arbeidstakere som overføres vil likevel fortsatt ha rett til samme vilkår som tidligere tariffavtale. De samme reglene får anvendelse på arbeidstakerens rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon.

### 3.3.5 Regelverk knyttet til mannskap/besetning ferjer

Forskrift om kvalifikasjoner og sertifikater for sjøfolk («kvalifikasjonsforskriften») gjelder for norske skip og sjøfolk som skal tjenestegjøre på disse (§ 1).

Kvalifikasjonsforskriften stiller krav til at skipsfører, overstyrmann og ansvarshavende vaktøffiser på dekk skal ha relevant kompetansesertifikat for dekksoffiser på passasjerskip (§ 2). I tillegg stilles krav til at maskinsjef, førstemaskinist og ansvarshavende vaktøffiser i maskin skal ha kompetansesertifikat for maskinoffiser dersom fremdriftskraften på skipet er minimum 570 kW. På skip med fremdriftskraft på 750 kW eller mer skal også elektrikeroffiser ha kompetansesertifikat for elektrikeroffiser. Radiooperatør må også ha relevant kompetansesertifikat.

Det er rederiets ansvar å sørge for at alle som tjenestegjør om bord har de gyldige sertifikater, påtegninger, kvalifikasjoner og etterutdanning (§ 5). Rederiet skal ha oppdatert dokumentasjon om sjøfolkenes erfaring, opplæring helsestatus og språkkunnskap.

### 3.3.6 Vurdering av hva regelverkets handlingsrom gir av muligheter med hensyn til målsetningene

Anskaffelsesregelverket, både dagens og kommende, gir handlingsrom til å velge mellom ulike innretninger i

fremtidige kjøp av ferjetjenester, avhengig av oppdragsgivers behov:

- Kunngjøringsplikt bidrar positivt til økt konkurranse.
- Forhandlingsadgang bidrar i større grad til riktig kvalitet til rett pris, men gjennomføringen krever god fagkompetanse knyttet til innkjøp og forhandlinger.
- Større fokus på forberedende faser og markedskontakt er adressert i regelverk og det åpnes eksplisitt for markedsdialog. Dialogen støtter opp under muligheten for å gjennomføre bedre anskaffelsesprosesser
- I de nye innkjøpsdirektivene fra EU (nye regler trer trolig i kraft i Norge i 2016), har lovgiver lempet på flere tidligere bestemmelser som begrenset oppdragsgivers handlefrihet i konkurransegjennomføringen. Reglene (eks. anbud som hovedregel for valg av anskaffelsesprosedyre) var satt for å hindre misligheter i offentlige innkjøp. De nye reglene har større fokus på å legge til rette for å oppnå et hovedformål med innkjøp, nemlig effektiv utnyttelse av den offentliges midler. Dersom de nye direktivene virker etter intensjonen, er det liten grunn til å tro at det på et seinere tidspunkt igjen innføres strengere regler.



## 3.4 Innretning og valg av anbudsprosess

**Forbehold:** Nytt regelverk kommer, men er ikke vedtatt. Denne gjennomgangen baserer seg på flertallets forslag i høringsnotat

Dette kapitlet vil definere opp et handlingsrom for gjennomføringen av ferjeanbud. Handlingsrommet nyanseres med hvilke valg de ulike oppdragsgiverne har foretatt når de har tilnærmet seg markedet, hvilke erfaringer de har gjort seg med forvaltningen av gårdsdagens kontrakter og perspektivet fremover.

### 3.4.1 Handlingsrom

#### Anskaffelsesprosedyre

##### Prosedyrevalg

FOA § 9-1 gir oppdragsgiveren et valg mellom flere ulike anskaffelsesprosedyrer, forutsatt at de relevante vilkårene er oppfylt: åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring, konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring eller konkurransepreget dialog.

Bruk av åpen eller begrenset anbudskonkurranse stiller ikke noen spesielle krav til anskaffelsen, og kan derfor brukes ved enhver anskaffelse av ferjetjenester som omfattes av FOA.

I det nye regelverket har oppdragsgiver for bruttokontrakter som følger LOA og FOA, fått en utvidet rett til å bruke konkurranse med forhandling. Konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring krever at

- oppdragsgivers behov som ikke kan oppfylles uten tilpasninger i allerede tilgjengelige løsninger eller at
- anskaffelsen inkluderer design eller innovative løsninger eller at
- anskaffelsens karakter, kompleksitet, rettslige eller finansielle sammensetning eller tilknyttede risiko gjør det nødvendig å forhandle eller at
- oppdragsgiver kan ikke utforme kravspesifikasjonene tilstrekkelig presist ved henvisning til en standard, europeisk teknisk bedømmelse, felles teknisk spesifisering eller teknisk referanse eller at
- oppdragsgiver i en forutgående åpen anbudskonkurranse eller begrenset anbudskonkurranse bare mottok uakseptable tilbud.

I høringsnotat<sup>21</sup> til ny forskrift om offentlige anskaffelser antar Nærings- og fiskeridepartementet at vilkårene for å gjennomføre forhandlinger vil omfatte de aller fleste anskaffelser der oppdragsgiver vil ha et legitimt behov for å gjennomføre forhandlinger. Forhandling vil ikke kunne tillates ved anskaffelser av standardvarer eller -tjenester som er generelt tilgjengelige på markedet og som tilbys av mange leverandører. Dette tilsier at forhandling vil kunne brukes ved anskaffelser av ferjetjenester.

Konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring forutsetter spesielle omstendigheter ved forutgående konkurranse eller ellers ekstraordinære omstendigheter.

For anskaffelser som omfattes av konsesjonsforskriften, er ikke oppdragsgiver bundet til spesifikke prosedyrekrav, unntatt krav om kunngjøring, og gis en generell adgang til å forhandle med leverandørene.

Del I i konsesjonsforskriften gjelder for alle konsesjonskontrakter som omfattes av denne forskriften, det vil si for anskaffelse av tjenestekonsesjonskontrakter med en verdi på minimum 6 millioner kroner.

Del II i konsesjonsforskriften gjelder for konsesjonskontrakter med en anslått verdi på minimum 6 millioner kroner eks. mva., men ikke mer enn 39 millioner kroner eks. mva., og del III i konsesjonsforskriften gjelder for konsesjonskontrakter med anslått total verdi over hele kontraktperioden på minimum 39 millioner kroner eks. mva. (EØS-terskelverdi).

I konsesjonsforskriften del III pålegges oppdragsgiver å selv fastsette regler for hvordan konkurransen skal gjennomføres, inkludert en veiledende tidsplan (konsesjonsforskriften § 7-1 (1)). Informasjon vedrørende dette skal inkluderes i anskaffelsesdokumentene. Oppdragsgiver må altså ikke velge bruk av en bestemt prosedyre, slik FOA foreskriver.

Oppdragsgiver er forpliktet til å gjennomføre konkurransen på en måte som innebærer at

<sup>21</sup> Nærings- og Fiskeridepartementet «Høringsnotat 2 – Ny forskrift om offentlige anskaffelser»

leverandørene behandles likt og gis mulighet til å bli kjent med de forhold oppdragsgiver vil vektlegge ved valg av leverandører til å delta i konkurransen og valg av tilbud (konesjonsforskriften § 7-1 (2)).

#### **Administrative krav til prosesser og rutiner**

For anskaffelser som gjennomføres i henhold til reglene i forskrift om offentlige anskaffelser må oppdragsgiver før anskaffelsen gjennomføres beregne anskaffelsens verdi (FOA § 4-1). Dette skal gjøres på grunnlag av et anslag over samlet betaling, eks. mva., inkludert alle opsjoner. Beregningen må være forsvarlig på det tidspunktet når oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessen. Beregningen av anskaffelsens verdi gir rammene for hvilken del av anskaffelsesregelverket som skal brukes.

Lengden på den anskaffede kontrakten skal være begrenset til kontraktsgjenstandens levetid. Dette må for eksempel vurderes opp mot eventuelle avskrivninger og investeringer, samt hva som vil være forretningsmessig hensiktsmessig. En generell begrensning ligger i de overordnede kravene til konkurranse og god forretningsmessighet.

All kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom oppdragsgiver og leverandører under gjennomføringen av anskaffelsen skal skje ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler (FOA § 15-1). Oppdragsgiver har imidlertid lov til å bruke muntlig kommunikasjon, forutsatt at dette dokumenteres i tilstrekkelig grad.

Oppdragsgiver skal sikre at forespørsler om å delta i konkurranse og tilbud holdes fortrolig, og beskyttes mot endringer og uautorisert innsyn (FOA § 15-2 (1)).

For anskaffelser som gjennomføres i henhold til reglene i konsesjonsforskriften, skal oppdragsgiver beregne konsesjonskontraktens anslåtte verdi på grunnlag av leverandørens forventede samlede omsetning i kontraktens løpetid, eks. mva. Dette skal omfatte vederlag for de tjenester og varer som skal leveres i forbindelse med utførelsen av konsesjonskontrakten (konesjonsforskriften § 4-4). Den samlede omsetningen inkluderer vederlag/tilskudd fra oppdragsgiver + billettinntekter for ferjetjenester/-transport som sådan og for ekstratjenester som kiosk og annen servering. Beregningen skal her være forsvarlig på tidspunktet for utsendelse av kunngjøring. Oppdragsgiver må også inkludere metoden som ble brukt for beregning av konsesjonskontraktens verdi i anskaffelsesdokumentene.

For konsesjonskontrakter er varigheten av kontrakten begrenset til den tid som er nødvendig for konsesjonshaveren for å tjene inn sine investeringer med tillegg av rimelig avkastning

(konesjonsforskriften § 7-1 2). Ved beregning av kontraktslengden skal det tas hensyn til etablerings- og driftskostnader og andre investeringer som er knyttet til kontraktsoppfyllelsen.

All kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom oppdragsgiver og leverandører ved anskaffelse av konsesjonskontrakt skal skje ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler (konesjonsforskriften § 10-1). Oppdragsgiver har imidlertid lov til å bruke muntlig kommunikasjon, forutsatt at dette dokumenteres i tilstrekkelig grad.

Oppdragsgiver skal sikre at forespørsler om å delta i konkurranse og tilbud holdes fortrolig, og beskyttes mot endringer og uautorisert innsyn (konesjonsforskriften § 10-3).

#### **Anskaffelsesprosess**

##### **Lov og forskrift om offentlig anskaffelser**

Oppdragsgiver har en adgang til å føre dialog med leverandører i forkant av konkurransen, men uten at den relevante leverandøren derved får en urimelig konkurransefordel (FOA § 7-2). Det er et krav at leverandører som deltar i konkurransen skal motta samme relevante opplysninger som leverandører som har deltatt i dialog i planlegging av konkurransen har fått.

Oppdragsgiver skal utarbeide et konkurransegrunnlag for konkurransen, som skal inneholde bl.a. følgende opplysninger: ytelse som skal anskaffes, kontraktsvilkår, hvordan konkurransen skal gjennomføres, krav til innhold og utforming av forespørsler om å delta eller tilbud (FOA § 8-1).

Oppdragsgiver skal i samband med kunngjøring av konkurransen gjøre konkurransegrunnlaget tilgjengelig elektronisk «gratis, direkte og ubegrenset» (FOA § 8-3).

Oppdragsgiver skal også utarbeide en kravspesifikasjon for anskaffelsen som skal angi de krav som stilles til egenskapene til de varer eller tjenester som skal anskaffes (FOA § 11-1). Kravspesifikasjonen må ha tilknytning til leveransen og stå i forhold til anskaffelsens formål og verdi.

Kravene i kravspesifikasjonen skal utformes enten som ytelses- eller funksjonskrav, ved henvisninger til tekniske spesifikasjoner og andre standarder, eller som en kombinasjon av de to angitte alternativene. Oppdragsgiver må ikke vise til bestemte fabrikater, prosesser, varemerker eller lignende, som fører til at visse leverandører eller produkter favoriseres eller utelukkes, forutsatt at dette ikke er nødvendig utfra anskaffelsens formål eller at det ellers ikke er mulig å beskrive anskaffelsen tilstrekkelig presist.

Oppdragsgiver har i en anskaffelsesprosedyre også rett å stille krav til leverandørens kvalifikasjoner (FOA § 12-1). Dette kan enten gjøres i en separat kvalifikasjonsfase i en begrenset prosedyre eller konkurranse med forhandling i 2 trinn, hvoretter de kvalifiserte leverandørene, eller utvalgte kvalifiserte leverandører inviteres til å gi tilbud, eller i konkurransegrunnlaget.

Oppdragsgiver kan blant annet stille krav om at leverandøren er registrert i et foretaksregister, faglig register eller handelsregister i det land hvor leverandøren er etablert (FOA § 12-2). Hvis avtalen som skal anskaffes er en tjenesteavtale kan oppdragsgiver også stille krav om en bestemt autorisasjon eller medlemskap av en bestemt organisasjon, dersom dette er påkrevd i leverandørens hjemland.

Oppdragsgiver kan også stille krav til leverandørens økonomiske og finansielle kapasitet, i den utstrekning dette er relevant for at leverandøren skal kunne gjennomføre kontrakten (FOA § 12-3). Dette inkluderer krav til årlig minimumsomsetning, begrenset til to ganger kontraktens anslåtte verdi, krav til regnskapets balanse og krav til ansvarsforsikring. Som dokumentasjon for leverandørens økonomiske og finansielle kapasitet kan oppdragsgiver kreve bankerklæringer, bevis for ansvarsforsikring, årsregnskap, regnskapets balanse eller erklæring om virksomhetens totale omsetning (FOA § 12-4).

Oppdragsgiver kan også stille krav for å sikre at leverandøren har de tekniske og faglige kvalifikasjonene som er relevante for å utføre kontrakten (FOA § 12-5). Dette inkluderer krav til leverandørens menneskelige og tekniske ressurser og erfaringer. Dersom tjenestene eller varene som anskaffes inkluderer monterings- eller installasjonsarbeid kan oppdragsgiver vurdere leverandørens faglige kvalifikasjoner på grunnlag av dennes ferdigheter, effektivitet, erfaring og pålitelighet til å utføre tjenestene eller arbeidet.

Oppdragsgiver kan stille krav til at leverandøren oppfyller visse kvalitetssikringsstandarder, dersom disse er baserte på relevante europeiske standardserier som er sertifisert av akkrediterte organer (FOA § 12-7 (1)). Oppdragsgiver kan også kreve fremlagt sertifikat på leverandørens miljøledelsessystemer.

Oppdragsgiver skal godta et europeisk egenerklæringsskjema som foreløpig dokumentasjon for at leverandøren oppfyller de angitte kvalifikasjonskravene (FOA § 12-11). Oppdragsgiver kan imidlertid be om at leverandørene leverer alle eller deler av dokumentasjonsbevisene, dersom det er nødvendig for å sikre at konkurransen gjennomføres

på riktig måte. Leverandøren har rett til å støtte seg på underentreprenører for å oppfylle kvalifikasjonskrav til økonomisk og finansiell kapasitet samt krav til tekniske og faglige kvalifikasjoner (FOA § 12-9).

I en begrenset anbuds konkurranse, konkurranse med forhandling eller konkurransepreget dialog kan oppdragsgiver på forhånd fastsette nedre og/eller øvre grense for antallet leverandører som skal velges ut til å gi tilbud i konkurransens neste trinn (FOA § 12-13).

I sitt konkurransegrunnlag skal oppdragsgiver videre angi hvorvidt tilbud skal velges på grunnlag av (a) laveste pris, (b) laveste kostnad, eller (c) beste forhold mellom pris og kvalitet (FOA § 13-1). Dersom tilbud skal velges på grunnlag av laveste kostnad skal valget baseres på en kostnadseffektivitetsberegning, for eksempel livssyklus kostnad. Beste forhold mellom pris og kvalitet skal baseres på fastsatte tildelingskriterier, som skal ha tilknytning til leveransen, men som ikke kan være så skjønnspregete at de gir oppdragsgiver ubegrenset valgfrihet.

Dersom oppdragsgiver skal beregne livssyklus kostnader ved varene eller tjenestene skal det spesifiseres i konkurransegrunnlaget hvilke opplysninger leverandørene skal gi og hvilken beregningsmetode som skal brukes (FOA § 13-2). Livssyklus kostnader kan baseres på blant annet oppdragsgivers kostnader knyttet til anskaffelsen, driftskostnader og vedlikeholdskostnader og kostnader som skyldes miljøbelastninger knyttet til varene eller tjenestene.

Tildelingskriteriene som oppdragsgiver velger å bruke for utvalgelse av tilbud kan i henhold til forskriften omhandle kvalitative, miljømessige og sosiale sider ved tilbudene i tillegg til pris eller kostnad. Som eksempel nevnes tekniske, estetiske og funksjonelle egenskaper, tilgjengelighet, organisasjon, kvalifikasjoner og erfaringer hos tilbudt bemanning og teknisk bistand og leveringsbetingelser.

Når oppdragsgiver har utarbeidet all relevant anskaffelsesdokumentasjon skal konkurransen kunngjøres i Doffin (FOA § 16-4). Doffin publiserer så videre kunngjøringen i den europeiske TED-databasen.

Når tilbud har er blitt levert, skal oppdragsgiver velge tilbud basert på de tildelingskriterier som er oppgitt i konkurransegrunnlaget, forutsatt at valgt leverandør oppfyller kvalifikasjonskravene og at det ikke foreligger plikt til avvisning (FOA § 17-1).

Basert på hvilken prosedyre som oppdragsgiver har valgt, vil gjennomføringen av prosedyren skille seg ad.

I en åpen anbudskonkurranse vil alle interesserte leverandører kunne levere tilbud, og samtlige tilbud som ikke avvises skal evalueres (FOA § 17-10). Konkurransen gjennomføres i et trinn, med kvalifikasjonsfasen og tildelingsfasen samlet.

I en åpen anbudskonkurranse skal tilbudsfristen være minst 30 dager fra kunngjøring av konkurransen (FOA § 10-2).

I en begrenset anbudskonkurranse skal alle interesserte leverandører kunne levere forespørsel om å delta i konkurransen (FOA § 17-11). Deretter er det kun de leverandørene som blir kvalifisert, og som evt. velges ut dersom man har begrenset antallet tilbydere, som blir invitert til å levere tilbud.

I en begrenset konkurranse skal fristen for å levere anmodning om å delta være minst 30 dager fra kunngjøring, og tilbudsfristen skal være minimum 25 dager fra invitasjon til å levere tilbud (FOA § 10-3).

I både åpen og begrenset anbudskonkurranse foreligger et forhandlingsforbud, og det er ikke tillatt for leverandøren å endre tilbud eller for oppdragsgiver å forsøke å endre tilbudene gjennom forhandlinger.

I en konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring skal alle interesserte leverandører kunne levere forespørsel om å delta i konkurransen (FOA § 17-12). Deretter er det kun de leverandørene som blir kvalifisert, og som evt. velges ut dersom man har begrenset antallet tilbydere, som blir invitert til å levere tilbud. Oppdragsgiver skal så etter tilbudsfrist forhandle med alle leverandører om det første tilbudet samt alle etterfølgende tilbud. Forhandlingene kan omhandle alle sider ved tilbudene og anskaffelsesdokumentene.

I forhandlingsprosessen skal alle leverandørene behandles likt, og ingen leverandører skal gis opplysninger som kan gi noen leverandører en fordel fremfor andre (FOA § 17-15).

Oppdragsgiver kan gjennomføre forhandlingene i flere faser. Oppdragsgiver kan også i anskaffelsesdokumentene forbeholde seg retten til å redusere antallet tilbud eller løsninger, men i siste fasen av forhandlingene må antallet tilbud være tilstrekkelig til å sikre reell konkurranse (FOA § 17-16).

I en konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring skal fristen for å levere anmodning om å delta være minst 30 dager fra kunngjøring, og tilbudsfristen skal være minimum 25 dager fra invitasjon til å levere tilbud.

Konkurransen avsluttes gjennom at berørte leverandører gis en skriftlig og samtidig meddelelse om valget av leverandør. Oppdragsgiver skal heri begrunne valget av leverandør og angi en karenperiode før kontrakt inngås (FOA § 19-1).

#### **Forskrift om tildeling av konsesjonskontrakter**

For anskaffelser av konsesjonskontrakter under EØS-terskelen på 39 millioner kroner skal konkurransen kunngjøres i Doffin gjennom alminnelig kunngjøring eller forhåndskunngjøring (konsesjonsforskriften § 5-1). Kunngjøringen skal inneholde en beskrivelse av ytelse som skal anskaffes og frist for mottak av forespørsler, melde interesse eller mottak av tilbud.

Konkurransen skal så gjennomføres på en måte som innebærer at leverandørene behandles likt og gis mulighet til å bli kjent med de forhold som oppdragsgiver vil vektlegge ved valg av leverandør, som kvalifikasjons- og tildelingskriterier (konsesjonsforskriften § 5-3)

Konkurransen avsluttes gjennom at berørte leverandører gis en skriftlig og samtidig meddelelse om valget av leverandør. Oppdragsgiver skal heri begrunne valget av leverandør og angi en karenperiode før kontrakt inngås (konsesjonsforskriften § 5-5).

For konsesjonskontrakter over EØS-terskel skal konkurransen kunngjøres i Doffin gjennom alminnelig kunngjøring (konsesjonsforskriften § 6-2).

Oppdragsgiver skal fastsette regler for hvordan konkurransen skal gjennomføres, inkludert en veiledende tidsplan, som skal oppgis i anskaffelsesdokumentene (konsesjonsforskriften § 7-1). Oppdragsgiver kan fastsette en øvre grense for antallet leverandører som skal velges ut til å gi tilbud, basert på objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Oppdragsgiver skal videre utarbeide et konkurransegrunnlag, dersom tilstrekkelig informasjon ikke fremgår av kunngjøringen av konkurransen (konsesjonsforskriften § 7-2). Oppdragsgiver skal også utarbeide en kravspesifikasjon for de tekniske eller funksjonelle krav som skal stilles til de tjenester som konsesjonskontrakten gjelder (konsesjonsforskriften § 7-4). Kravene skal ha tilknytning til leveransen og stå i forhold til konsesjonens formål og verdi.

Oppdragsgiver må ikke vise til bestemte fabrikater, prosesser, varemerker eller lignende, som fører til at visse leverandører eller produkter favoriseres eller utelukkes, forutsatt at dette ikke er nødvendig utfra anskaffelsens formål eller at det ellers ikke er mulig å beskrive anskaffelsen tilstrekkelig presist.

Oppdragsgiver kan også stille krav til leverandørens kvalifikasjoner (konsesjonsforskriften § 7-5), som skal være relevante for å sikre at leverandøren har kvalifikasjonene til å utføre konsesjonskontrakten og ha tilknytning til og stå i forhold til leveransen. Egenerklæring kan godtas som dokumentasjon for oppfyllelse av kvalifikasjonskravene. Leverandøren har rett til å støtte seg på underentreprenører for å oppfylle krav til økonomisk og finansiell kapasitet samt krav til tekniske og faglige kvalifikasjoner (konsesjonsforskriften § 7-7).

Oppdragsgiver skal videre velge tilbud basert på de objektive tildelingskriterier som skal angis i anskaffelsesdokumentene (konsesjonsforskriften § 7-10). Disse skal ha tilknytning til leveransen og kan for eksempel være pris, kvalitet, miljø, sosiale hensyn eller innovasjon. De får imidlertid ikke være så skjønnspregede at oppdragsgiver gis en ubegrenset valgfrihet.

Tildelingskriteriene skal angis i prioritert rekkefølge i konkurransegrunnlaget eller kunngjøringen. Dersom et tilbud inneholder en innovativ løsning med en usedvanlig god funksjonell ytelse som ikke kunne forutses, kan oppdragsgiver endre den prioriterte rekkefølgen av tildelingskriteriene (konsesjonsforskriften § 7-11).

Oppdragsgiver skal så velge tilbud basert på de tildelingskriterier som er angitte i konkurransegrunnlaget, forutsatt at valgt leverandør oppfyller kvalifikasjonskravene og at det ikke foreligger plikt til avvisning (konsesjonsforskriften § 7-9). Det foreligger ikke noe forhandlingsforbud for anskaffelser som gjennomføres i henhold til konsesjonsforskriften, og oppdragsgiver kan derfor forhandle med deltakerne om alle sider ved tilbudet og anskaffelsesdokumentene, unntatt tildelingskriteriene og absolutte/skal-krav som er stilt i kravspesifikasjonen.

Konkurransen avsluttes gjennom at berørte leverandører gis en skriftlig og samtidig meddelelse om valget av leverandør. Oppdragsgiver skal heri begrunne valget av leverandør og angi en karenstid før kontrakt inngås (konsesjonsforskriften § 9-1).

Ved anskaffelse av konsesjonskontrakt i henhold til konsesjonsforskriften del III skal fristen for å motta forespørsel om å delta og tilbud være minst 25 dager fra kunngjøring ble sendt til TED-databasen (konsesjonsforskriften § 7-3). Dersom oppdragsgiver gjennomfører en kvalifikasjonsfase, skal frist for mottak av tilbud være minst 22 dager fra invitasjon til å gi tilbud.

### 3.4.2 Vurdering av hva regelverkets handlingsrom gir av muligheter med hensyn til målsetningene

Anskaffelsesregelverket, både dagens og kommende, gir handlingsrom til å velge mellom ulike innretninger i fremtidige kjøp av ferjetjenester, avhengig av oppdragsgivers behov:

- Kunngjøringsplikt bidrar positivt til økt konkurranse
- Forhandlingsadgang bidrar i større grad til riktig kvalitet til rett pris, men gjennomføringen krever god fagkompetanse knyttet til innkjøp og forhandlinger
- Større fokus på forberedende faser og markedskontakt er adressert i regelverk og det åpnes eksplisitt for markedsdialog. Dialogen støtter opp under muligheten for å gjennomføre bedre anskaffelsesprosesser
- I de nye innkjøpsdirektivene fra EU (nye regler trer trolig i kraft i Norge i 2016), har lovgiver lempet på flere tidligere bestemmelser som begrenset oppdragsgivers handlefrihet i konkurransegjennomføringen. Reglene (eks. anbud som hovedregel for valg av anskaffelsesprosedyre) var satt for å hindre misligheter i offentlige innkjøp. De nye reglene har større fokus på å legge til rette for å oppnå et hovedformål med innkjøp, nemlig effektiv utnyttelse av den offentliges midler. Dersom de nye direktivene virker etter intensjonen, er det liten grunn til å tro at det på et seinere tidspunkt igjen innføres strengere regler.

### 3.4.3 Kontraktstype og varighet

Tidligere kontrakter ble inngått og fulgt opp etter en veileder. I dag definerer Statens vegvesen kvalitetssystem for kjøp av ferjetjenester prosessen i aktiviteten «Avklare behov og forberede anskaffelsen – ferje». I arbeidet med å planlegge anskaffelsen av ferjetjenester vurderes kontraktstype og -varighet.

Denne er gjeldende for alle riksvegferjesamband og er et viktig bidrag i prosessen for fylkesvegsamband, både de som gjennomføres av fylkeskommunene selv og der Statens vegvesens regionen anskaffer på vegne av fylkeskommunene. Finnmark, Troms og Hordaland Fylkeskommune har frem til og med i dag hatt noe kontakt med Statens vegvesen, men i det vesentlige gjennomført anskaffelser slik de selv har funnet hensiktsmessig.

Kvalitetssystemet definerer opp at hovedforskjellen på en bruttokontrakt og en nettokontrakt ligger i inntektsansvaret og oppgavefordeling. I bruttokontrakten har oppdragsgiver inntektstansvaret, samt et større ansvar for en rekke driftsoppgaver, i motsetning til nettokontrakten hvor utøver har dette ansvaret.

Kvalitetssystemet definerer opp følgende kriterier for valg av kontraktsform:

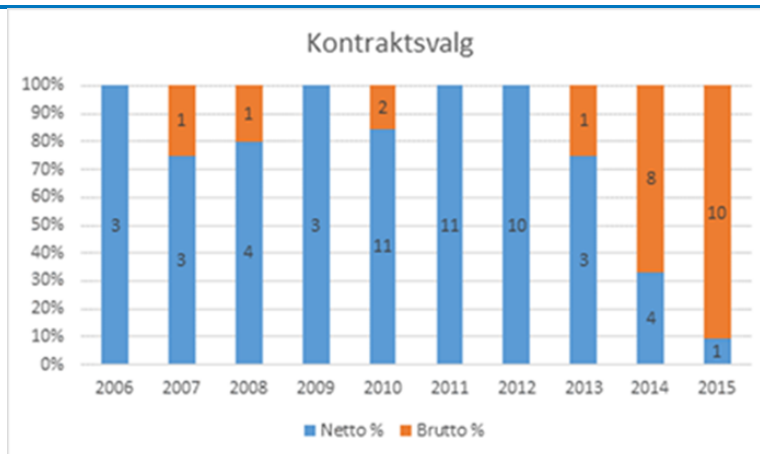
- **Bruttokontrakt**
  - Stor usikkerhet til fremtidig trafikkgrunnlag/trafikkinntekter
  - Ved endring av takstregulativ (eks. AutoPASS)
  - Behov for samordning med andre samband
- **Nettokontrakt**
  - Samband med kommersielt potensiale (turisme)
  - Liten usikkerhet knyttet til fremtidig trafikkgrunnlag/trafikkinntekter
- **Kontraksperiode**
  - Forskrift om yrkestransport avgrensner løyveperioden til 10 år. Avtaleperioden anbefales å være mellom 8 og 10 år. Perioden bør vurderes i sammenheng med lokale faktorer som kan påvirke trafikkgrunnlaget. Valg av kontraksperiode må vurderes i relasjon til konkurranseutsetting og budsjettbehandling til fremtidige kontraksstrategi. For kontrakter som har behov for store investeringer eller spesielle tilpasninger anbefales lange kontraksperioder<sup>22</sup>.
- **Opsjon knyttet til fremtidig kontrakt**
  - Kontraksforlengelse som følge av planlagt fastlandsforbindelse eller lignende.

- Håndtere usikkerhet knyttet til trafikkutvikling i kontraksperioden.
- Endret kapasitet, gjerne i form av flere/færre fartøy eller økt/reduert ruteproduksjon

En analyse av 81 inngåtte kontrakter fra 2006 til og med 2015 på sambandsnivå viser en utvikling i valg av kontrakt. Fordelingen viser at det har vært en overgang mot økt bruk av bruttokontrakter fra 2014. Møreforsknings rapport *Effektivitet og kontraksformer for fylkesvegferje* fra 2005 anbefaler å endre til bruttokontrakter for å redusere risiko for leverandør og for å oppmuntre til bedre tilbud, samt å benytte bruttkontrakter der det er usikkerhet vedrørende infrastruktur (eks. nye veier, bruer, tunneler osv.) og benytte nettokontrakter der hvor minste tilskudd er tildelingskriteriet. Det er fordeler og ulemper med både netto- og bruttokontrakter. I tillegg vil innføring av ny tilnærming mht. valg av kontrakt nødvendigvis ta tid, da det ikke lyses ut mange konkurranser og de fleste allerede inngåtte eksisterende kontrakter har lang varighet. Det er derfor neppe overraskende at man ikke ser en betydelig dreining mot mer bruk av bruttokontrakter.

Fordelingen av brutto- og nettokontrakter vises figuren under.

**Figur 3-4 Fordeling av brutto- og nettokontrakter i ferjeforvaltningen 2006-2015**



**Note:** Analysen ser på sambandsnivå, det vil si like at store og små samband likestilles. Eksempelvis Moss-Horten kontra Hisarøyferja.

I analysen av inngåtte 81 kontrakter var 25 av disse bruttokontrakter og 56 nettokontrakter. Kontraksvarighet har vært som følger:

<sup>22</sup> Hvor lang «lange kontraksperioder» er, vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

**Figur 3-5 Kontraktvarighet på inngåtte kontrakter 2006-2015**

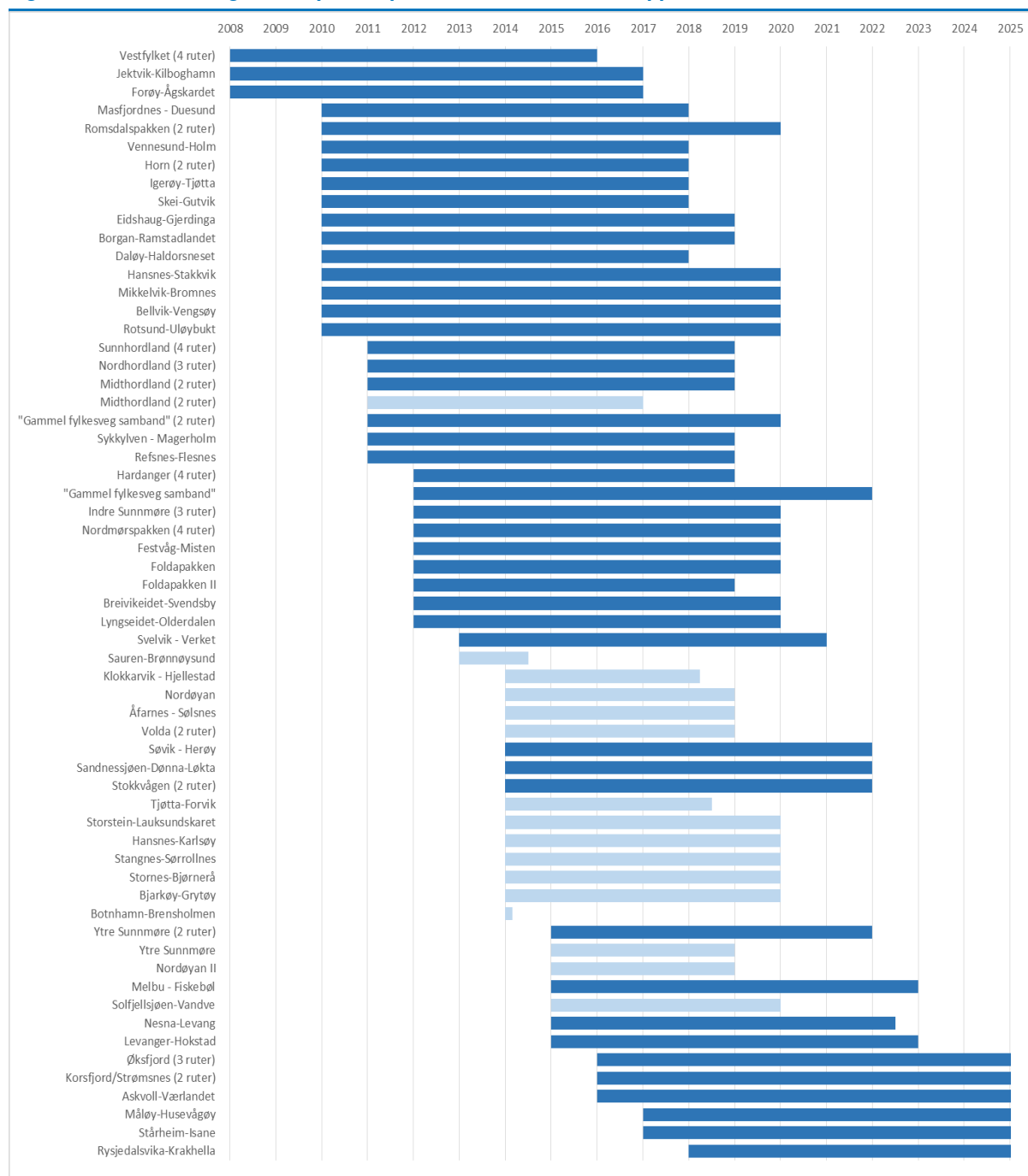
KONTRAKTS- VARIGHET (uten opsjoner)		KONTRAKTS- VARIGHET (inkl. opsjoner)	
11 år	3 kontrakter	15 år	2 kontrakter
10 år	13 kontrakter	13 år	3 kontrakter
9 år	2 kontrakter	12 år	2 kontrakter
8 år	31 kontrakter	11 år	3 kontrakter
7 år	2 kontrakter	10 år	9 kontrakter
6 år	7 kontrakter	9 år	26 kontrakter
5 år	7 kontrakter	8 år	12 kontrakter
4 år	3 kontrakter	7 år	3 kontrakter
3 år	6 kontrakter	6 år	3 kontrakter
2 år	3 kontrakter	5 år	7 kontrakter
1 år	1 kontrakt	4 år	5 kontrakter
<1 år	1 kontrakt	3 år	1 kontrakt

Det er ikke gitt hva som er optimal varighet på kontrakter. Møreforskings rapport *Effektivitet og kontraktformer for fylkesvegferje* fra 2005 anbefaler at kontraktslengder burde være lengre enn 5 år, og særlig ved investeringer i nye fartøy. Vi har ikke

funnet andre relevante analyser som adresserer kontraktvarighet direkte.

Utvikling over tid presenteres i figuren under. Denne viser kontraktvarighet for fylkeferjesamband på kontrakter med oppstart i perioden 2008 til 2018.

**Figur 3-6 Kontraktvarighet for fylkesferjesamband med kontraktstart 2008-2018**

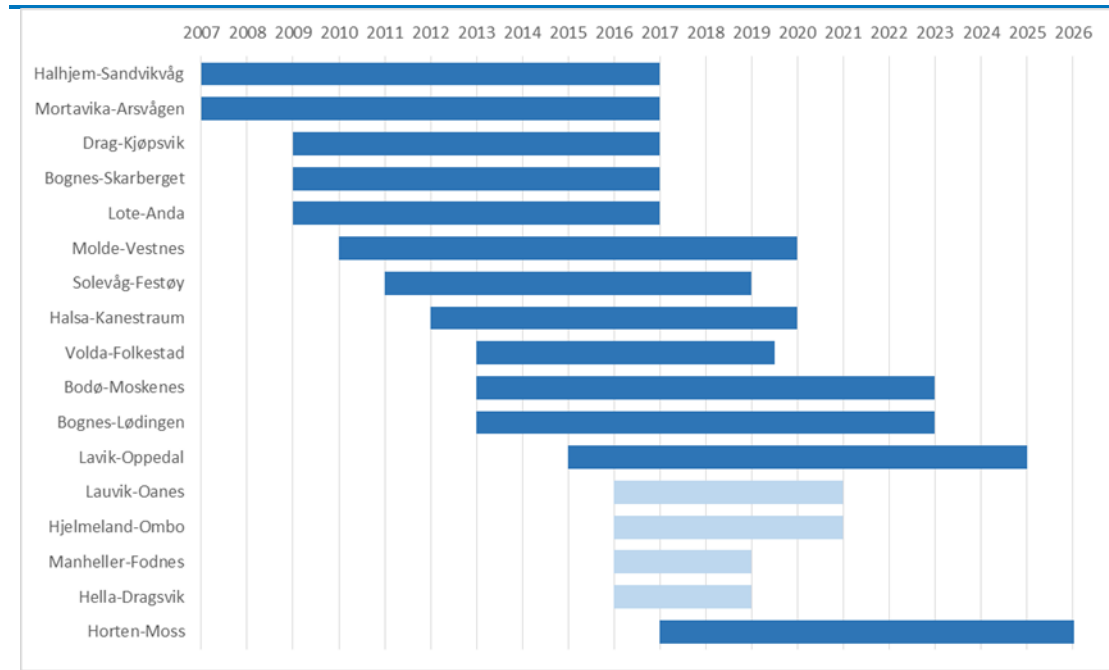


Som det fremgår av illustrasjonen over, så hadde kontrakter inngått i 2014 og 2015 generelt kortere varighet. Kontraktene som er markert med lyseblå farge har kontraktvarighet seks år eller mindre. Etter 2015 stiger varigheten på kontraktene igjen.

Under vises samme figur som over, men for riksvegsambandene med oppstart fra 2007 til 2017.



**Figur 3-7 Kontraktvarighet for fylkesferjesamband med kontraktstart 2007-2017**



Samme trend kan observeres her som for fylkesvegsamband, men kontraktvarigheten er ikke kortere før i kontrakter med oppstart fra 2016.

Møreforsknings rapport Optimalt tidsforløp ved ferje anbud fra 2007, omhandler tidsforløpet i konkurranseutsettingen av ferjesektoren. Rapporten anbefalte å utsette konkurranseutsetting for å bedre kunne optimalisere pakkesammensetning. Rapporten foreslår å benytte forskjellige kontraktstlengder og

trinnvis konkurranseutsetting med hensikt å sikre at rederiene og verftene har tid til å «henge med» i konkurransene. Rapportens anbefaling ble ikke fulgt opp.

#### Opplevelsen av dagens situasjon

I dybdeintervjuene ble oppdragsgiversiden og operatørsiden spurt om hvordan de opplever dagens situasjon. Sentrale uttalelser\* i dybdeintervjuene var som følger:

Oppdragsgiversiden	Operatørsiden
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontraktstlengde må sees i sammenheng på kvaliteten på forarbeidet. Anbud med godt forarbeid taler for lang kontraktstlengde.</li> <li>- Lange kontrakter er utfordrende når det oppstår endringer i behovet. Det oppleves at terskelen for tvister er lav i en del samband.</li> <li>- Det er viktig at kontraktene er levelige slik at det mulighet for å endre dersom det oppstår nye krav til materiell.</li> <li>- Fordelen med korte kontrakter er at innkjøper er bedre i stand til å definere trafikkgrunnlaget.</li> <li>- Materiell er kapitalkrevende og dette taler for lange kontraktstlengder. Kontraktstlengder må tilpasses til om det må anskaffet nytt materiell eller ikke.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opsjoner oppleves som utfordrende ift. prising sett opp imot avskrivningstid på materiell.</li> <li>- Ti års kontrakter oppleves som et godt alternativ. Lengre kontrakter kan være utfordringer ift. endringer.</li> <li>- Det som er utfordringen er at det er et ganske uforutsigbart anbudsregime. Du vet aldri hvor lange kontraktene blir + mange opsjoner</li> </ul>

\*Merknad: uttalelsene må ses sammenheng med hvem som er intervjuet og kan ikke sees som fasit for oppdragsgiversiden eller operatørsidens synspunkt på temaet.

## Inventuras vurdering av dagens situasjon og videre utvikling

Det har vært en overgang i valg av kontrakt fra netto til brutto siden 2006 og frem til i dag. Operatørsiden har tidligere ikke vært entydige i hvilken kontraktsform som er den foretrukne, men de fleste har ønsket nettokontrakter.

Kvalitetssystemet anbefaler en kontraktsvarighet på 8 til 10 år og majoriteten av kontraktene som er inngått er mellom åtte til ti år. Det er påpekt at det er utfordrende å ha lange kontrakter, dersom det er nødvendig å gjøre endringer for bedre å dekke det «nye», endrede behovet. Lange kontrakter som dagens og desto viktigere dersom varigheten er enda lengre, bør derfor adressere og sikre tilstrekkelig fleksibilitet for oppdragsgiversiden. Det er derfor viktig at det legges ned et grundig for arbeid i forkant av utlysningen slik at f.eks. kvaliteten på fremtidig trafikkgrunnlag treffer faktisk utvikling, samt nye krav til materiell fanges opp slik at det reduserer operatørens risiko ved å delta i konkurranse ved nybygg.

Verken oppdragsgiver eller operatørsiden uttrykker sterke innsigelser mot dagens praksis med hovedregel om varighet på 8-10 år og de har innrettet seg etter dette. I seg et argument for ikke å innføre endringer. Det bør likevel alltid foretas en konkret vurdering for det aktuelle samband mht. hva som er optimal kontraktsvarighet. Hvis det eksempelvis viser seg at manglende konkurranse i markedet gir operatørsiden muligheten til å ta urimelig høye priser for å dekke inn forserte avskrivninger ift. fartøyets verdi og levetid, bør kontraktsvarighet revurderes.

Valg av kontraktsvarighet bør baseres på flere elementer, herunder:

- Sambands levetid
- Usikkerhet i trafikkgrunnlag eller usikkerhet knyttet til endringer av trafikkgrunnlag
- Teknologisk utvikling (autopass, batteri osv.)

Tilgjengelige fartøy i markedet kontra nybygg Kvalitetssystemet anbefaler at kontraktsforlengelse (opsjon) bør benyttes dersom det er utfordringer knyttet til realisering av planlagte fastlandsforbindelser, håndtering av usikkerhet knyttet til trafikkutvikling eller endring i kapasitet. For

operatørsiden er oppdragsgivers bruk av opsjoner et forhold som medfører at de må prise sine tilbud ut fra risikoen ved om opsjon blir utløst eller ikke.

Ferjemateriell er kapitalintensivt og avskrivningstid er en faktor som spiller inn på hvordan operatørene priser sine tilbud.

Dersom operatørsiden finner anbudsregime som lite forutsigbart i forhold til kontraktsvarighet og bruk av opsjoner, vil dette mest sannsynlig påvirke prisbilde med bakgrunn i svekket konkurranse.

Møreforskings rapport «Strategier for anbud i ferjesektoren» fra 2003 sier at bruk av lengre kontrakter kan stimulere til produktivitetsutvikling.

Fremover ser vi ingen signaler på det vil bli endringer i oppdragsgivers handlingsrom ved valg av kontrakt og frihet mht. valg av hvilken type kontrakt de ønsker å legge til grunn for oppdraget.

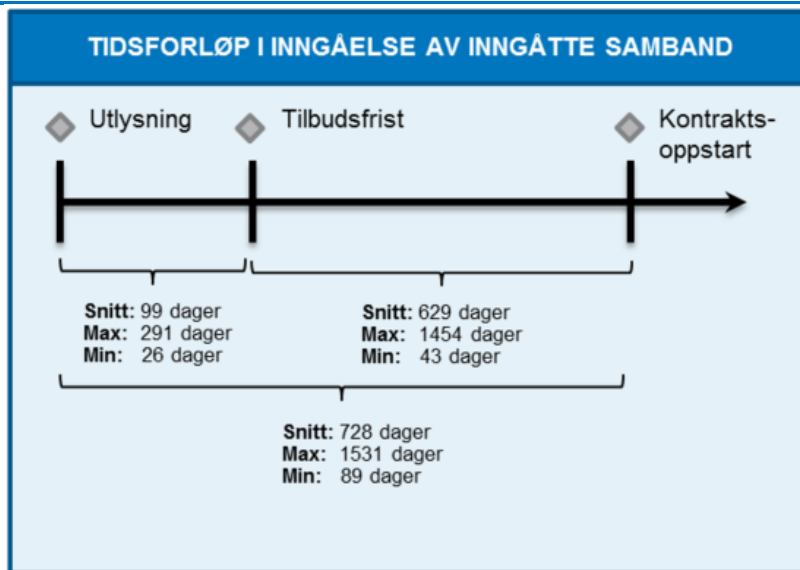
Ved valg av varigheten på fremtidige kontrakter vil oppdragsgiverne måtte velge innenfor de rammer som anskaffelsesregelverket og konsesjonskontraksregelverket til enhver tid setter. Det er ingen eksplisitt øvre grense for antall år, men en sammensatt vurdering særlig knyttet til kontraktens gjenstand og kompleksitet må foretas. For eksempel i tilfeller der det er nødvendig å avskrive investeringer og sikre rentabilitet. Så lenge oppdragsgivere følger anskaffelsesregelverket og ikke praktiserer kontraktsvarighet som påvirker markedet og konkurransesituasjonen negativt, tror vi ikke lovgiver vil innføre begrensninger i oppdragsgivers handlingsrom ved valg av varighet på fremtidige kontrakter.

### 3.4.4 Tidsforløp anskaffelsesprosesser

Anskaffelse av ferjetjenester er sammensatt og har en rekke forhold som må ivaretas, både på oppdragsgiversiden og på operatørsiden, for å gjennomføre en vellykket anskaffelse.

Kvalitetssystemet anbefaler at planleggingsfasen, definert av aktiviteten avklare behov og forberede anskaffelsen, bør startes minimum 4,5 år før eksisterende avtale utløper og at gjennomføringen av anbudskonkurransen bør senest starte slik at kunngjøringen i DOFFIN skjer 3 år før oppstart av kontrakten.

Figur 3-8 Tidsforløp anskaffelsesprosesser



I snitt ser vi at analysen av de inngåtte kontraktene har vært utlyst 1 år og 11 måneder før kontraktoppstart.

dager i anskaffelsesprosessen for periodene før, under og etter Forvaltningsreformen. Som vi kan se så har tidsfristene blitt redusert i etterkant av denne reformen.

Figuren under viser gjennomsnittlig antall

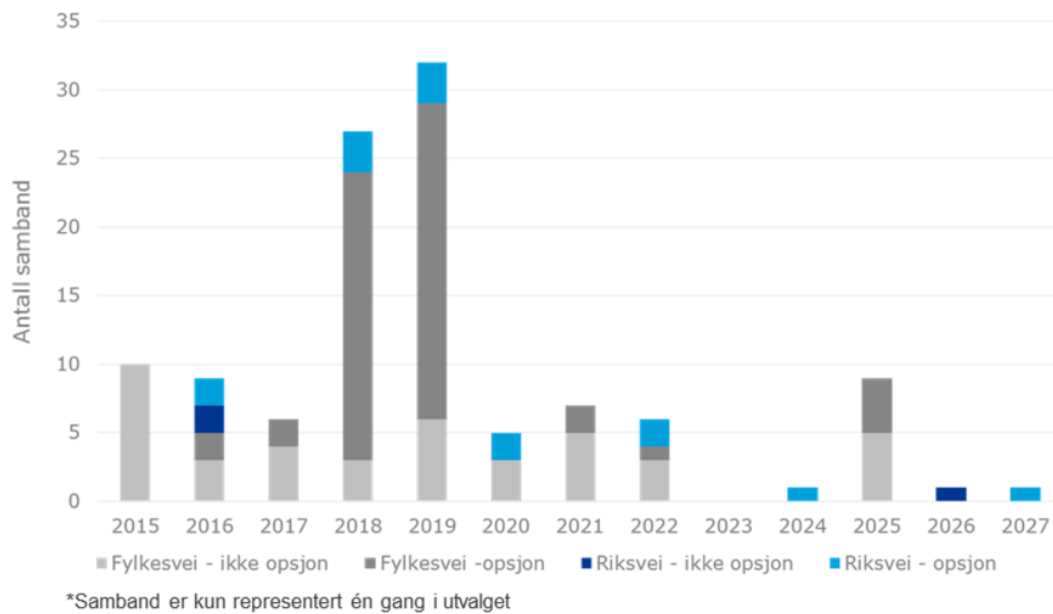
### -3-9 Gjennomsnittlig antall dager per anskaffelsesprosess

Gjennomsnittlige tidsfrister anskaffelsesprosess før og etter Forvaltningsreformen			
	Frem til 2009	2009 - 2010	Etter 2010
Fra utlysning til tilbudsfrist	113	90	86
Fra tilbudsfrist til kontraktoppstart	651	694	536
Fra utlysning til kontraktoppstart	761	785	622

Dagens inngåtte kontrakter har satt et premiss for når utlysningstidspunkt av kommende kontrakter vil skje. Fremover vil vi se at det vil

komme en opphopning av konkurranser de kommende årene. Figuren under synliggjør dette:

**Figur 3-10 Tidspunkt for utløp av gjeldende kontrakter**



### Opplevelsen av dagens situasjon

I dybdeintervjuene ble oppdragsgiversiden og operatørsiden spurt om hvordan de opplever dagen

situasjon. Sentrale uttalelser\* i dybdeintervjuene var som følger:

Oppdragsgiversiden	Operatørsiden
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Det oppleves at det kan være utfordringer ved at anbudene behandles politisk som nødvendigvis ikke gir innkjøperen stor forutsigbarhet.</li> <li>– Politisk behandling har medført forsinkelser.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mer tid fra utlysning til tilbudsfrist og mer tid fra kontraktstildeling til kontraktsoppstart er viktige tiltak for å få til bedre ferje forvaltning.</li> <li>– Dårlig tid setter press i forhold til å innhente priser på nytt materiell.</li> <li>– Liten koordinering når anbud utlyses kan medføre høyt arbeidspress og at operatører prioriterer bort anbud.</li> </ul>

\*Merknad: Uttalelser må ses sammenheng med hvem som er intervjuet og kan ikke sees som fasit for oppdragsgiversiden eller operatørsidens synspunkt på temaet

### Inventuras vurdering av dagens situasjon og videre utvikling

Inngåtte kontrakter har i snitt vært utlyst 1 år og 11 måneder før kontraktsoppstart. Dette er kortere enn kvalitetssystemets anbefaling. Korte tidsfrister oppleves som en utfordring av operatørsiden og påvirker kvaliteten på deres tilbudsarbeid, herunder særlig ved innhenting av priser på nytt materiell. Sett i sammenheng med lav koordinering av utlysninger, påvirker dette operatørsidens arbeidsmengde. Det er en fordel for konkurransesituasjonen at de potensielle tilbyderne har tilstrekkelig tid til å kunne levere sitt «beste tilbud» der de er aktuelle tilbydere.

Et tidsforløp i anskaffelsesprosesser kan deles i tre deler; planlegging, gjennomføring og fra kontrakt til oppstart. Vi vil fokusere på de to første.

Planlegging av anskaffelsesprosessen kan oppdragsgiverne selv bestemme og kan derfor starte planleggingen etter egne ønsker. Her må virksomhetene selv styre og vurdere når det er hensiktsmessig å begynne planleggingen, men det er viktig at oppdragsgiverne vurderer hvordan tidsforløpet under gjennomføringen vil påvirke konkurransen i utvelgesfasen. For eksempel at leverandørene får tilstrekkelig med tid til å kunne levere sitt beste tilbud.

Gjennomføringen av anskaffelsesprosessen styres av det gjeldende anskaffelsesregelverket og oppdragsgiver vil til enhver tid være styrt av gjeldende regelverk, særlig med hensyn til frister. Nytt regelverk trer trolig i kraft i 2016 - hvordan fristreglene vil være kan ikke fastslås før endelig regelverk er vedtatt. Utviklingen har gått mot kortere frister og større fleksibilitet for oppdragsgiver.

### 3.4.5 Prosedyrevalg

Nasjonal transportplan 2006-2015 la opp til gradvis konkurranseutsetting av riksvegferjedriften. Forvaltningsreformen 2010 overførte ansvaret fra fylkesvegferjene til fylkeskommunene.

Prosedyrevalg for de kontraktene som er inngått i går, er for en stor del tildelt etter åpen anbudskonkurranse. Av de 81 analyserte sambandene så fordelte valg av prosedyre seg som følger:

Figur 3-11 Fordeling prosedyrevalg for analyserte samband

Åpen anbudskonkurranse	Konkurranse med forhandlinger	Konkurransepreget dialog	Direkte anskaffelse
<ul style="list-style-type: none"> <li>Syttifire anbud anskaffet etter åpen anbudskonkurranse</li> <li>Som i mal for konkurransegrunnlag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fem samband anskaffet etter konkurranse med forhandling</li> <li>Tre samband anskaffet av Sør-Trøndelag*, en anskaffet av Hordaland Fylkeskommune og en anskaffet av Statens vegvesen</li> </ul> <p>* Tre samband utlysning (Pakke 1: Brekstad-Valset og Pakke 2: Dypfest-Tarva / Garten-Storfosna-Leksa-Værnes)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lavik-Oppdal (2015-2024) anskaffet etter konkurransepreget dialog av</li> <li>Anskaffet av Statens vegvesen</li> </ul> <p><b>Bakgrunn:</b> Konkurransen skal gjennomføres etter anskaffelses-prosedyren "Konkurransepreget dialog", ref. forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402, der dialogen omfatter <u>utviklingsferjen</u>. Den del av konkurransen som omfatter drift av ferjesambandet, skal gjennomføres som ved ordinær tildeling av løyve og kontrakt for drift av riksvegferjesamband.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Levang-Nesna (2015-2025) anskaffet etter direkte anskaffelse</li> <li>Anskaffet av Nordland fylkeskommune</li> </ul> <p><b>Bakgrunn:</b> Det har tidligere vært gjennomført <u><b>mislykkede anbudskonkurranser</b></u> som har omfattet dette sambandet. Konkurransene har følgelig blitt avlyst. Etter gjennomførte konkurranser er det ikke tilgjengelig tid til å gjennomføre ny åpen anbudskonkurranse innen utløp av eksisterende kontrakt som utløper</p>

**Note:** Statens vegvesen har også utlyst sambandene Halhjem-Sandvikvåg og Mortavika-Årsvågen med bruk av konkurranse med forhandling.

### Opplevelsen av dagens situasjon

I dybdeintervjuene ble oppdragsgiversiden og operatørsiden spurt om hvordan de opplever dagens

situasjon. Sentrale uttalelser\* i dybdeintervjuene var som følger:

Oppdragsgiversiden	Operatørsiden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bruk av prosedyren åpent anbud har vært historisk betinget av egen forskrift .</li> <li>• Bruk av prosedyren konkurranse med forhandling vil øke forutsigbarheten og være positivt for gjennomføringen av kontrakten.</li> <li>• Det er ikke kultur for å benytte forhandlinger og derav ikke erfaring med denne prosedyren, men vi ser at vi må vurdere dette som en hensiktsmessig prosedyre for anbud av ferjetjenester.</li> <li>• Tror at bruk av forhandling ved innføring av nye miljøkrav vil være positivt for prising av risiko.</li> </ul>	<p>Operatørene har ikke gitt tilbakemelding på prosedyrevalg.</p>

**\*Merknad: Uttalelsene må ses sammenheng med hvem som er intervjuet og kan ikke sees som fasit for oppdragsgiversiden eller operatørsidens synspunkt på temaet.**

### Inventuras vurdering av dagens situasjon og videre utvikling

Ferjeforvaltningen har gjennomført kjøp av ferjetjenester i all hovedsak etter åpent anbud, tidligere bestemt av egen forskrift. Regelverket i dag åpner for friere valg av prosedyre.

Valg av prosedyre innenfor handlingsrommet må vurderes innkjøpsfaglig i forhold til hva som vil gi en mest mulig effektiv anskaffelse i hvert konkrete tilfelle, innenfor de rammene som anskaffelsesregelverket og tjenestekonsesjonsregelverket til enhver tid setter.

Ressurssituasjon er av stor betydning og bruk av konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling vil som oftest være mer krevende enn å gjennomføre anbudskonkurranser. Samtidig vil bruk av forhandlinger være et redskap for å redusere uklarheter i kontrakten som gjør at partene får en bedre og felles forståelse av ansvar og risiko. Kontrakten vil da være mer presis når det gjelder leveringsomfang og grensesnitt, og vil være riktigere priset, noe som normalt gir en ryddigere og mer forretningsmessig kontraktsoppfølging.

I utviklingen av anskaffelsesregelverket har trenden vært å liberalisere muligheten for i større grad å

kunne velge konkurranse med forhandling. Det er sannsynlig at denne utviklingen vil fortsette fremover.

De enkelte anskaffelsesprosedyrene stiller ulike krav til kompetanse hos oppdragsgiver. Økt bruk av konkurranse med forhandlinger eller konkurransepreget dialog medfører trolig at oppdragsgiversiden må tilegne seg eller leie inn nødvendig kompetanse og/eller kapasitet.

#### 3.4.6 Kvalifikasjonskrav

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere kontraktsmessig ytelse. Formålet med å stille kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandøren teknisk og faglig, organisatorisk, økonomisk og finansielt har det nødvendige grunnlaget for å gjennomføre kontrakten. Dette kan for eksempel være krav til tilstrekkelig økonomisk soliditet.<sup>23</sup>

Historisk har det blitt benyttet kvalifikasjonskrav innenfor følgende kategorier:

- Obligatoriske og ufravikelige krav
- Organisatorisk og juridisk stilling
- Økonomiske og finansielle forhold
- Tekniske og faglige kvalifikasjoner

<sup>23</sup> Veileder om offentlige anskaffelser (2013)  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/anskaffelsesveileder\\_2013.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/anskaffelsesveileder_2013.pdf)

Figur 3-12 Eksempel kvalifikasjonskrav

#### Eksempel

### 3. Krav til løyvesøkers kvalifikasjoner

#### 3.1 Generelt

Løyvesøker skal gi en detaljert oversikt over alle organisatoriske, finansielle og/eller tekniske forhold som er eller som kan tenkes å være av betydning for kontraktforholdet mellom oppdragsgiver og løyvesøker. Vedlegg I Tilbudsskjema beskriver hvordan kvalifikasjonskravene skal dokumenteres av løyvesøker.

Dersom to eller flere leverandører ønsker å levere et tilbud i fellesskap, forutsetter oppdragsgiver at leverandørene selv forsikrer seg om at dette ikke er i strid med reglene i lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) av 5. mars 2004 nr. 12.

#### 3.2 Organisatoriske forhold

##### Firmaopplysninger

Løyvesøker skal gi opplysninger som gjør oppdragsgiver i stand til å vurdere om løyvesøker har tilstrekkelige forutsetninger for å oppfylle kontrakten ved å fylle ut vedlegg J Firmaopplysninger. Oppdragsgiver forbeholder seg retten til å innhente opplysninger fra Brønnøysundregistrene og fra oppgitte referanser. For løyvesøker som søker på vegne av selskap under stiftelse skal det vedlegges et stiftelsesdokument.

##### Vandel

For krav om vandel vises det til forskrift om yrkestransport innenlands med motorvogn eller fartøy § 6 og § 10, og forskrift om anbud i lokal rutetransport § 16 c).

##### HMS – egenerklæring

Løyvesøker skal gi en egenerklæring om bedriftens helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.

##### Lønns- og arbeidsvilkår for operativt personell

Løyvesøker skal, ved gjennomføring av denne kontrakten, følge lønns- og arbeidsvilkår for operativt personell som minst svarer til en av de landsomfattende norske tariffavtaler. Samme forpliktelse gjelder for tilsvarende gruppe av arbeidstakere ansatt av underleverandører.

##### Sikkerhetsstyring

Løyvesøker skal ha gyldig godkjenning/bevis for sikkerhetsstyring (Document of Compliance, DOC).

#### 3.3 Finansielle og regnskapsmessige forhold

Regnskapsmessig skille mellom konkurranseutsatt og skjermet virksomhet  
Det er et minimumskrav for å få tildelt løyve at løyvesøker har et regnskapsmessig skille mellom konkurranseutsatt og skjermet virksomhet. Dette for å ivareta forbudet mot ulovlig kryss-subsidiering og/eller ulovlig statsstøtte.  
Med skjermet virksomhet menes kontraktfestet arbeid med offentlig myndighet som det offentlige har anskaffet uten forutgående konkurranse.

##### Garantierklæring

Det skal vedlegges *garantierklæring (villighetserklæring fra bank/forsikrings-selskap er tilstrekkelig frem til kontraktssignering) i henhold til forskrift om yrkestransport innenlands med motorvogn eller fartøy § 7*. Løyvehaver skal stille garantierklæring, € 9000 for første løyve i Norge. Det skal stilles garanti, € 5000, for hvert enkelt fartøy i rute utover dette.

##### Attester for merverdiavgift og skatt

a) Løyvesøker skal dokumentere at han ikke har vesentlige forfalte, men ikke betalte, gebyr-, avgifts- eller skatterestanser eller er under konkursbehandling. Søknaden skal vedlegges attest om restanser på skatt, avgift mv. fra kommunekasserer og skattefogd og bekreftelse fra konkursregisteret. Attestene skal ikke være eldre enn tre måneder  
b) Løyvesøkere med forretningsadresse i andre EØS-land skal fremlegge attester som nevnt i a). Dersom løyvesøkerens hjemstat ikke utsteder slike attester, kan de erstattes av en erklæring fra en retts- eller forvaltningsmyndighet i hjemstaten eller nåværende oppholdsstat. Attestene eller erklæringene skal være utformet på norsk eller engelsk



Krav til løyvesøker/operatørs kvalifikasjoner er inntatt i konkurransegrunnlaget (gjeldende mal) kap. 3. Punkt 3.2 Organisatoriske forhold, viser i «Firmaopplysninger» til vedlegg J, som er obligatorisk å fylle ut. Vedlegget inneholder flere forhold herunder «Løyvesøkers erfaring fra tilsvarende arbeider». Det er en svakhet ved vedlegg J at det kun etterspør opplysninger (dokumentasjonskrav) og ikke angir hva som kreves for å være kvalifisert

(kvalifikasjonskravet). Avhengig av hva oppdragsgiver legger inn i kravet om erfaring, kan det etter vår vurdering være en barriere for nyetableringer i ferjemarkedet.

Kvalifikasjonskravene er minimumskravene som stilles til leverandørene, det vil si at hvis de ønsker å delta i konkurranse må de oppfylle de kvalifikasjonskravene oppdragsgiverne setter i konkurransegrunnlaget.

Regelverket har noen obligatoriske krav som leverandører må oppfylle, men utover disse har oppdragsgiverne stor valgfrihet (jfr. Anskaffelsesregelverket). Gjennom vår kjennskap til utviklingen av anskaffelsesregelverket, herunder prosessen knyttet til utarbeidelse av nye innkjøpsdirektiver og innføringen av disse i Norge, ser vi ikke signaler på at dette kommer til å endre seg vesentlig fremover. Utviklingen, ref. nye innkjøpsdirektiver, har gått i retning av å begrense oppdragsgivers adgang til å stille strenge krav til dokumentasjon på oppfyllelse av kvalifikasjonskrav. I stedet innføres rett til egenerklæringer. Vi kan ikke se bort fra at forhold som i dag knyttes til leverandørens kvalifikasjoner, i fremtiden forbeholdes kontrakt, dvs. at regelverket kun åpner for at disse tas inn i kontrakten med valgte operatør. Det kan også være at forhold som i dag ikke anses som lovlige kvalifikasjonskrav, som i fremtiden vil være det. Se som historisk eksempel Concordia bus, Case C-513/99, hvor retten første gang forutsetningsvis la til grunn at miljø er både et relevant og lovlig krav.

### 3.4.7 Tildelingskriterier

Kriterier for valg av tilbud skal baseres på objektive og saklige kriterier. Tildelingskriteriene skal oppgis i kunngjøringen eller konkurranse-grunnlaget, slik at det er forutberegnelig og gjennomiktig for leverandørene

hva oppdragsgiver vil vektlegge ved valg av tilbud. Tildeling av kontrakten skal enten skje på basis av hvilket tilbud som er det **økonomisk mest fordelaktige**, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den **laveste prisen**.<sup>24</sup>

Av de 80 samband som er analysert (Lavik-Oppdal er trukket ut) er 51 samband tildelt på bakgrunn av tildelingsmekanismen laveste pris. Det vil si at det er det tilbud som oppfyller samtlige spesifikasjonskrav til lavest pris som er tildelt kontrakten.

29 av de 80 sambandene som er analysert er tildelt etter tildelingsmekanismen det økonomisk mest fordelaktig. Det vil si at den tilbyderen som samlet sett har levert det tilbudet som oppnår best score på et sett av tildelingskriterier tildeles kontrakten. I realiteten er vår vurdering at mange av kontraktene som er tildelt etter tildelingsmekanismen økonomisk mest fordelaktige, i realiteten er utformet slik at tildeling fremstår i stor grad å skje etter laveste pris.

Nasjonal transportplan 2014-2027 omtaler miljø og tiltak innenfor ferjedrift og Klima og miljødepartementet har gitt føringer for hvilken vektildelingskriteriet Miljø (miljødel) minimum skal ha i konkurranser knyttet til ferjedrift.

<sup>24</sup> Veileder om offentlige anskaffelser (2013). Ny anskaffelsesforskrift inntar nye formuleringer, men disse medfører ingen realitetsendringer.



Figur 3-13 Eksempel tildelingskriterier; Statens vegvesen Midthordland og Austevoll 2008

**Eksempel:**

**2.9 Kriterier for valg av tilbud**

Oppdragsgiver vil inngå kontrakt med den løyvesøker som har det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Med økonomisk mest fordelaktig tilbud forstås det tilbudet som etter oppdragsgivers totalvurdering, foretatt etter de spesifiserte tildelingskriteriene under, fremstår som gunstigst.

I vurderingen av tilbudene vil pris bli tillagt størst vekt, slik at valgte tilbud blir det som gir oppdragsgiver den laveste kontraktssum. **Andre kriterier vil kun bli vurdert dersom det foreligger andre tilbud innenfor en prisdifferanse på inntil 5 % over laveste kontraktssum.** De kriteriene som da også vil bli vurdert er i uprioritert rekkefølge:

- mer miljøvennlige ferjer (for eksempel DNV Clean, DNV Clean Design, ferjer drevet med naturgass, etc.)
- bedre passasjerfasiliteter, inkludert tilgjengelighet for funksjonshemmede



I fire (Moss-Horten, Mannheller-Fodnes, Hella-Vangsnes-Dragsvik og Anda-Lote) av totalt seks (Lauvik-Oanes og Hjelmeland- Nesvik) samband var det vekting i første runde, men da konkurransen havarerte ble laveste pris valgt. I utlysninger av riksvegsamband etter Lavik-Oppedal er det benyttet vekting av miljø på mellom 15 og 20 %. I tillegg er det signalisert at dette er slik det vil bli fremover. Det er også kunngjort at på utlysning av Mortavika-Arsvågen og Halhjem-Sandvikvåg vil det bli benyttet slike tildelingskriterier.

Det er et markant skifte fra statens sin side før og etter Lavik Oppedal. SVV har benyttet miljø som tildelingskriterium i samtlige utlysninger i etterkant av utviklingskontrakten for sambandet Lavik-Oppedal, med en vekting opptil 20 %. Tildelingskriteriet miljø er operasjonalisert (delt i miljø- og energieffektivitet) og i tillegg er avvik i kontraktgjennomføringsfasen sanksjonert.

I konkurransegrunnlaget (gjeldende mal) pkt. 2.2.5 står følgende ift. miljødøl og tildeling:

«Energi- og miljøeffektivitet (miljødøl) vektes med XX % og fremkommer av utfylt evalueringsmodell i vedlegg T. Det er viktig at alle deler av evalueringsmodellen (vedlegg T) fylles ut riktig da det danner grunnlaget for kalkulering av oppnådd poengsum for kriteriene i miljødølen.

Kriteriene for energi- og miljøeffektivitet er nærmere beskrevet i vedlegg S, her fremgår også grunnlaget for Oppdragsgivers evaluering av kriteriene i miljødølen og hvordan oppnådd poengsum beregnes.».

Vedleggende det vises til presiseres tildelingskriteriet.

**Figur 3-14 Eksempel tildelingskriterier; Statens vegvesen Indre Sogn 2015**

**2.2.5 Kriterier for valg av tilbud, foa § 22-2**

Kriteriene for valg av tilbud er en vektet kombinasjon av tilbudssum på drift av riksvegferjesambandene og ferjenes energi- og miljøeffektivitet (miljødelen). I vurderingen vektet tilbudssum med 85 % og miljødelen med 15 %.

Laveste tilbudssum oppnår 85 poeng, andre tilbudssummer oppnår en poengsum der en økning i forhold til laveste tilbudssum på 1 % fører til trekk av 1 poeng. Det vil si:

15 % økning i forhold til laveste tilbudssum oppnår 70 poeng  
 85 % økning i forhold til lavest tilbudssum oppnår 0 poeng  
 (=85 % = 0 poeng)

Energi- og miljøeffektivitet (miljødel) vektet med 15 % og fremkommer av utfyllt evalueringsmodell i vedlegg T. Det er viktig at alle deler av evalueringsmodellen (vedlegg T) fylles ut riktig da det danner grunnlaget for kalkulering av oppnådd poengsum for kriteriene i miljødelen.

Kriteriene for energi- og miljøeffektivitet er nærmere beskrevet i vedlegg S, her fremgår også grunnlaget for Oppdragsgivers evaluering av kriteriene i miljødelen og hvordan oppnådd poengsum beregnes.



**Opplevelsen av dagens situasjon**

I dybdeintervjuene ble oppdragsgiversiden og operatørsiden spurt om hvordan de opplever

tildelingskriteriene i dagens situasjon. Sentrale uttalelser\* i dybdeintervjuene var som følger:

Oppdragsgiversiden	Operatørsiden
<ul style="list-style-type: none"> <li>Økonomisk rammer utfordrer Fylkeskommuners handlingsrom for å kunne gjennomføre innovative anskaffelser, eks. sette krav til miljøvennlige løsninger.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Operatørene etterspør forutsigbarhet for hvordan kontrakten tildeles, det vil si at oppdragsgiversiden er konsistent på hva som gir uttelling. Dette er avgjørende for hvordan operatørene tilnærmer seg anbudene. Eks. hva som premieres ved miljøkrav – NOX, CO2, energieffektivitet osv.</li> <li>I prinsippet opplever operatørene at når de priser inn et tilbud, så priser de en «nedlagt» rutetabell, dvs. en rutetabell som vil endres før kontraktsoppstart. Dette oppleves som vanskelig.</li> <li>Operatørene opplever det som usikkerhet om hva som kommer i kontraktene i forhold til blant annet miljø. Dette i kombinasjon med hva som kommer fra Stortinget så blir det et utfordrende markedet å operere i</li> </ul>

\*Merknad: Uttalelsene må ses sammenheng med hvem som er intervjuet og kan ikke sees som fasit for oppdragsgiversiden eller operatørsidens synspunkt på temaet. Tilbakemeldingene synliggjør en trend som viser en retning.

**Inventuras vurdering av dagens situasjon og videre utvikling**

Operatørene opplever at tildelingskriterier er uklare og skaper usikkerhet mht. hva som vektlegges ved tildelingen. Dette gjør det utfordrende å gi best mulige tilbud.

Oppdragsgiversiden peker på tilgjengelige økonomiske rammer som en begrensende faktor for å benytte noe annet enn laveste pris, ev. der pris uansett har avgjørende betydning. Dette kan tyde på at det hersker en usikkerhet om hvordan andre kriterier vil påvirke total kostnad. Bruk av innovative løsninger bør nettopp resultere i lavere kostnader på sikt.

Anskaffelsesregelverket har i lang tid gitt oppdragsgiver valget mellom de to tildelingsmekanismene lavest pris eller økonomisk mest fordelaktige tilbud.

Når det økonomisk mest fordelaktige tilbud velges, setter anskaffelsesregelverket rammer for hvilke tildelingskriterier som kan benyttes. Innenfor dette handlingsrommet har oppdragsgiver frihet til å velge de kriterier som passer best i den enkelte anskaffelse.

Alle riksvegferjesamband som skal utlyses fremover blir tildelt etter «Det økonomisk mest fordelaktige» på bakgrunn av pålegg om vektning av miljø ved tildeling av kontrakter.

Vi har ingen signaler på at dette vil endres vesentlig fremover (nytt regelverk benytter en endret terminologi, men er i praksis ingen realitetsendring). Det kan også være at forhold som i dag ikke anses som lovlige tildelingskriterier, i fremtiden vil være det. Se som historisk eksempel Concordia bus, Case C-513/99, hvor retten første gang la til grunn at miljø er både et relevant og lovlig tildelingskriterium.

## 3.5 Kontraktens innhold og oppfølging

Malverket revideres hvert annet år, siste gang i 2013.<sup>25</sup> Revisjonen er gjennomført i samarbeid med representanter for fylkeskommunene gjennom Kollektivtrafikkforeningen. Endringsforslaget er i tillegg sendt på høring til næringen v/NHO Sjøfart der disse er gitt mulighet til å kommentere den foreslåtte konkurransegrunnlagsmal i sin helhet. Til slutt er malforslaget forelagt Statens vegvesen interne jurister for vurdering. Revisjonen er grundig og den enkelte kontraktbestemmelse, kravspesifikasjon og tilbudsinvitasjon synes å være gjennomgått ned på detaljnivå. Formelt oppdateres malen når den er godkjent av avdelingsdirektøren for Veg og transportavdelingen i Vegdirektoratet.

Kontraktsmalene legger ikke opp til større avvik og lokal tilpasninger. Anbudsmalen inneholder en del gul/valgfri tekst, men som i hovedsak knytter seg til beskrivelse av faktum og info om prosessgjennomføringen. Når det gjelder

kontraktsmalen så er denne i all hovedsak låst, altså inneholder ikke/svært lite gul tekst. Dersom det er behov for å endre utover tillatte endringer setter kvalitetssystemet følgende krav: «Ved behov for å endre «ikke merket tekst» skal det søkes om fravik til Vegdirektoratet før oversendelse av konkurransegrunnlaget». Dagens kontraktsmal er basert på vurderinger og mal gjennomgått av Dr. juris. Lasse Simonsen<sup>26</sup>. Gjennomgangen tar for seg både kontraktsstruktur og de enkelte bestemmelser på et detaljert nivå. Basert på dette grundige arbeidet, har ikke Inventura innenfor rammen av denne analysen funnet det hensiktsmessig å vurdere/revurdere alle kontraktsmalens bestemmelser i detalj. Kontraktsmalen revideres som en del av konkurranse-grunnlaget hvert annet år, siste gang i 2013<sup>27</sup>.

### Kompensasjonsformater - risikofordeling:

Oversikten nedenfor viser situasjonen for riksvegferjekontrakter. For fylkesvegferjekontraktene er det visse variasjoner sammenlignet med dette.

Figur 3-15 Regulering av netto- og bruttokontrakter

Nettokontrakter	Bruttokontrakter
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reguleres av kontraktens pkt. 5.3.1 til 5.3.5</li> <li>• Nettokontrakt:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Forventede inntekter minus forventede kostnader</li> </ul> </li> <li>• Årlig regulering:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Inntekter: Stortingets årlige vedtak om endringer i riksregulativet for ferjetakster</li> <li>– Utgifter: 90 % av SSBs gjennomsnittlige kostnadsindeks for innenriks sjøfart – delindeks fartøy – Ferger fra basisår til året før vederlagsåret.</li> <li>– Det justerte vederlaget skal deles i 6 like deler.</li> <li>– Oppdragsgiver foretar en endelig avregning for foregående kalenderår.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reguleres av kontraktens pkt. 5.3.1 til 5.3.5</li> <li>• Bruttokontrakt:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Forventede kostnader</li> </ul> </li> <li>• Årlig regulering:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Utgifter: 90 % av SSBs gjennomsnittlige kostnadsindeks for innenriks sjøfart – delindeks fartøy – Ferger fra basisår til året før vederlagsåret.</li> <li>– Det justerte vederlaget skal deles i 6 like deler og utbetalingssum blir justert årlig vederlag jfr. 5.3.1 minus oppdragsgivers forventede andel (100 %) av billettinntekt for aktuelle driftsår.</li> <li>– Oppdragsgiver foretar en endelig avregning for foregående kalenderår.</li> </ul> </li> </ul>

### Særskilt om kostnadsutvikling:

Møreforskings rapport *Forvaltningsrevisjon ferjeandbud Møre og Romsdal fra 2015* trekker følgende bakenforliggende årsaker som grunner til kraftig kostnadsutvikling (9 % til 34 %):

- Nye kontrakter (utvidelse av kontrakter med nye ferje)
- Dårlig kontraktsoppfølging (anbefaling om kontraktsoppfølgingsystem)
- Endringsordrer

- Økte kostnader som følge av nasjonale krav
- Kontrakter går fra netto til brutto
- Kort oppstarttid for nye kontrakter
- Kun to leverandører i konkurransene
- Det er de eksisterende leverandørene som vinner

### Opplevelsen av kontraktens innhold

I dybdeintervjuene ble oppdragsgiversiden og operatørsiden spurt om hvordan de opplever dagens situasjon. Sentrale uttalelser\* i dybdeintervjuene var som følger:

<sup>25</sup> Se notat fra VD av 09.12.2013, ref. 2013/110817-001.

<sup>26</sup> Se Lasse Simonsen 13. mai 2006 og Del II

<sup>27</sup> Se notat fra VD av 09.12.2013, ref. 2013/110817-001.

Oppdragsgiversiden	Operatørsiden
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Et innspill er at kontraktene kunne vært bedre satt sammen, ved at samband pakkes med fartøy av lik størrelse med hensikt å kunne lettere rotere ferger mellom sambandene. Et annet innspill er at det ikke var så mye å hente ved å pakke samband etter tekniske spesifikasjoner.</li> <li>- Standardisering og økning av kvaliteten på kontraktene anes som to viktige elementer for å bedre ferjeforvaltningen.</li> <li>- Pålagt å benytte nettokontrakter tidligere, men at dette er friere nå.</li> <li>- Hvis man skal benytte nettokontrakter må det ligge noen grunnleggende forutsetninger til grunn som gjør at det er attraktivt for markedet. Behovet etter ferjetjenester oppleves som stabilt på de fleste strekninger og har lavt potensiale for økt etterspørsel (eks. turisme).</li> <li>- Bruk av bruttokontrakter gir økt fleksibilitet og mulighet for økt politisk styring og det reduserer antallet forhandlinger med operatør rundt inntektgrunnlaget. Nettokontrakter oppleves som utfordrende å endre. Opplever som et ønske om større bruk av bruttokontrakter.</li> <li>- Behov for at det utarbeides en god gjennomarbeidet mal for bruttokontrakter. Omskriving av nettokontrakt til en bruttokontrakt oppleves som en grunn til at oppdragsgiver har inngått noen svake kontrakter. Bruttokontrakter legger større press på administrasjon av kontraktene eks. administrasjon av inntjening.</li> <li>- Viktig at malverk tar høyde for lokale tilpasninger.</li> <li>- Regionen har tolket ordlyden i kontraktene forskjellig, noe som har bidratt til at kontraktsoppfølging oppleves om forskjellig på operatørsiden.</li> <li>- Det er forskjell mellom kontrakten som er blitt inngått og de som skal inngås. Kontrakten er bedre gjennomarbeidet – usikkerhet er fjernet, bedre kvalitet på trafikkanalyser og alle deler av kontrakten er tydeliggjort. Vi så ikke all risiko da vi inngikk kontrakter tidligere.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opplever ikke at dagens kontrakter som balansert. I nettokontrakter oppleves det at operatøren påtar seg for mye risiko på inntektssiden som de ikke kan påvirke. Utførende å «spå» trafikktviklingen. Samtidig oppleves det som positivt med nettokontrakter der det ligger et tydelig potensiale i turisme.</li> <li>- Opplever det som positivt at oppdragsgivers valg av kontrakt beveger seg mot økt bruk av bruttokontrakter.</li> </ul>

**\*Merknad: Uttalelsene må ses sammenheng med hvem som er intervjuet og kan ikke sees som fasit for oppdragsgiversiden eller operatørsidens synspunkt på temaet. Tilbakemeldingene synliggjør en trend som viser en retning. \*\* Tilbakemelding om at det er positivt med økt bruk av bruttokontrakter: markedet har tidligere vært uklare på om de ønsker brutto- eller nettokontrakter og har tidligere ytret ønsker om bruk av nettokontrakter.**

### Inventuras vurdering av dagens situasjon og videre utvikling

Kontrakten skal være oppdragsgivers viktigste redskap til å styre avtaleforholdet. Selv om den ene parten skal levere og den andre motta, kreves det en aktiv handling fra begge. Oppdragsgivers juridiske rett blir normalt svekket dersom de forholder seg passive. Det setter krav til at den som skal følge opp kontrakten/leveransen må kjenne til kontraktens innhold. Mangelfull oppfølging av kontrakt medfører en risiko for at avtalen gjennomføres i strid med kontraktens ordlyd og at en av partene kan gå glipp av rettighetene/gevinstmulighetene som er nedfelt i kontrakten. Hver av partene i kontraktsforholdet er selv ansvarlig for sine egne forutsetninger. Dersom en eller begge partenes forutsetninger endres, blir det lett til at man søker å vri på forholdet for eksempel ved å levere mindre, kreve andre kvaliteter osv.

Det kan også være at partene i fellesskap endrer gjennomføringen slik at det er motstrid mellom handling og dokumentene. Slike de facto endringer må følges av en formell kontraktsendring. Partenes adferd blir del av kontrakten, og uten dokumentasjon blir det altfor ofte en uoversiktlig situasjon med stor risiko (for begge parter). Ikke sjelden er det en av partene som ensidig endrer gjennomføring. Dersom motparten ikke følger opp, protesterer, utferdiger

endringsordre eller tar en aktiv rolle, vil motparten over tid kunne hevde at han har rett til å gå frem som han har gjort. Ved å akseptere og/eller ved å være passiv vil parten bli bundet av motpartens handlinger.

Det er derfor viktig å sørge for at alle endringer registreres, at det vurderes hva endringer medfører og dokumenteres. I et kjøpsforhold bør kjøper kunne kreve endringer gjennomført, mens selger bør kunne foreslå endringer. Endringsordrene tilføyes til de opprinnelige kontraktsdokument i for eksempel en endringskatalog i avtaledokumentene.

Historisk er nettokontrakter benyttet i ferjedriften, men pga. kompensasjonsformatet i disse har det vært utfordrende å foreta endringer når oppdragsgiver har behov for det. Etter hvert, og særlig etter forvaltningsreformen, er bruttokontrakter blitt ansett som mer dynamiske og derfor benyttet i større grad.

Oppdragsgiversiden påpeker at kvaliteten på bruttokontraktsmal må forbedres, da denne i dag kun er en omskriving av nettokontraktsmalen.

Operatørsiden opplever oppdragsgivers valgfrihet mellom kontraktstyper som positivt, slik at disse i større grad kan tilpasses forutsetningene i hvert samband/kontraktspakke.

### Kontraktens innhold og utforming i fremtiden

Det er vanskelig å spå hvordan fremtidens kontrakter vil se ut. Det vil for eksempel trolig bli nødvendig å regulere nye krav til kvalitet, teknologi, miljø, universell utforming osv.

Fremtidens kontrakter vil tas opp under tiltaksutviklingen.

#### 3.5.1 Fordeling av risiko

Risiko inngår i flere av premissanalysene. Risiko her gjelder utelukkende risikoelementer som er håndtert i kontrakt.

Risiko er i kontraktstrategiperspektivet, en usikker hendelse som kan oppstå og som vil påvirke oppnåelse av forretningsmessige mål. Risiko er gjeldende for både oppdragsgiver og operatør. Risiko kan være eksogen eller endogen. Er risikoen eksogen er den utenfor partenes kontroll, er den endogen er den innenfor en av partenes kontroll.

Kontrakter består av klausuler som fordeler risiko mellom partene og regulerer overgangen av risiko fra en part til den andre. Ansvar og risiko henger sammen slik at den parten som har ansvar for et forhold i en

kontrakt normalt sett også har risikoen knyttet til samme forhold. Kontraktens utforming vil plassere risiko mellom partene og er et vesentlig element som oppdragsgiver må vurdere i kontraktstrategien.

Møreforsknings rapport *Effektivitet og kontraktsformer for fylkesvegferje* fra 2005 anbefaler å endre til bruttokontrakter for å redusere risiko for leverandør og for å oppmuntre til bedre tilbud.

Løyvehaver har i alle kontrakter en interesse for effektiv drift, herunder fokus på å effektivisere sine egne kostnader.

Løyvehaver har risiko for skade på ferjekaiene, regularitet, forsinket oppstart, avbestilling og usikkerhet knyttet til oppdragsgivers rett til å foreta endringer av oppdraget. Det finnes enkelte unntak der inntektsinsentiver er inntatt i bruttokontrakter. For nettokontrakter har operatøren insentiv knyttet til inntektene, da han har den tilhørende risikoen. Trafikantenes prisfølsomhet for ferjetjenester er relativt lav, foruten enkelte samband som kan ha varierende etterspørsel på bak grunn av turisme. Der tilbudselastisiteten er lav vil det sentrale insentivet i nettokontraktene være å forta riktig billettering.

Figur 3-16 Løyvehavers insentiver versus løyvehavers risiko

Insentiver løyvehaver	Løyvehaver risiko
<ul style="list-style-type: none"><li>Kontrakten har ingen positive insentiver for løyvehaver utover å tilstrebe kontraktsmessige ytelser for å unngå sanksjoner/trekk</li><li>Mulig unntak - pkt. 4.7.11 <i>Passasjerfasiliteter</i><ul style="list-style-type: none"><li><b>Generelt:</b> Servering: Løyvehaver skal gi de reisende tilgang til assorterte varme og kalde drikker og assorterte kioskvareer. Løyvehaver kan tilby en selvbetjeningsløsning.</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Pkt. 5.2.3 <i>Skade på ferjekaiene</i></li><li>Pkt. 5.2.9 <i>Regularitet</i><ul style="list-style-type: none"><li>Se også punkt 5.5.4 <i>Prisavslag og erstatning</i> og 5.5.6 <i>Trekk avganger ikke gjennomført og forsinkelser</i></li></ul></li><li>Pkt. 5.4.1 <i>Oppdragsgivers rett til å foreta endringer av oppdraget</i></li><li>Pkt. 5.5.8 <i>Forsinket oppstart</i></li><li>Pkt. 5.7 <i>Force majeure</i><ul style="list-style-type: none"><li>«Ekstra ordinære værforhold»</li></ul></li><li>Pkt. 5.8.1 <i>Avbestilling</i><ul style="list-style-type: none"><li>Inntil 15 % behandles som «endring». Ved avbestilling krav på positiv kontraktsinteresse</li></ul></li></ul>

Møreforsknings rapport *Effektivitet og kontraktsformer for fylkesvegferje* fra 2005 anbefaler å være tydelig på hva som er «vesentlige endring» for å unngå bruk av endringsordrer og reforhandlinger.

De seneste årene har det også vært en endring i risikobildet hvor ansvar for nye typer av infrastruktur på landsiden er lagt på operatør/løyvehaver.

Driveren for dette har vært utvikling på teknologisiden og økt omfang i kontraktene der leverandøren blant annet har fått ansvar i billetteringssystemer. Nasjonal transportplan 2014-2023, gjeldende NTP, har mål om innføring av AutoPASS på riksvegferjene. Første ferjesamband med AutoPASS (Moss-Horten) vil starte opp 01.01.2017<sup>28</sup>.

<sup>28</sup>Kilde: Grunnlag for Nasjonal Transportplan 2018-2029

Figur 3-17 Illustrasjon av endring i risikobilde



### Opplevelsen av risikofordelingen

I dybdeintervjuene ble oppdragsgiversiden og operatørsiden spurt om hvordan de opplever dagens

situasjon. Sentrale uttalelser\* i dybdeintervjuene var som følger:

Oppdragsgiversiden	Operatørsiden
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Svake trafikkanalyser har medført at det må anskaffes ekstra kapasitet på enkelte samband.</li> <li>- Risikofordeling er utfordrende sett i sammenheng med fylkeskommunenes økonomi.</li> <li>- Generelt har risikofordelingen mellom oppdragsgiver og operatør vært litt diffus og har medført tvister. Eksempelvis når en vei har blitt stengt og inntektsgrunnlaget til operatøren har gått ned.</li> <li>- Fordeling av risiko må fordeles på forhånd eks. hva skjer når det skjer endringer i inntektsgrunnlaget (elbiler).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utfordrende at ansvarsbilde utvides i kontraktene.</li> <li>- Kontrakten oppleves som dårlig balansert, for mye risiko legges på operatørene. Den som har mulighet til å bære risikoen bør ta ansvaret for risikoen. Når dette legges på operatørene prises dette inn i anbudet. Eks. når ansvaret for å anskaffe, installere og drifte Autopass, eller ladestasjoner/landanlegg. Dette gjelder også bruttokontrakter.</li> <li>- Operatørsiden er ikke komfortable med å ta på seg økt risiko for infrastruktur på landsiden. Konkurrerer på annen kompetanse enn operatørens kjernekompetanse. Opplever at man fokus skifter mot at man konkurrer på andre områder enn hvem som best kan drifte fergen.</li> <li>- Opplever økt attraktivitet hos leverandørmarkedet og har en i forhold til situasjonen innen offshore en økning i antall søkere på stillinger på ferjer. Opplever ikke at dette slår ut på lønnsnivået.</li> <li>- Risikofordeling har medvirket til at operatører ikke har levert tilbud på enkelte anbud.</li> </ul>

\*Merknad: Uttalelsene må ses sammenheng med hvem som er intervjuet og kan ikke sees som fasit for oppdragsgiversiden eller operatørsidens synspunkt på temaet.

### Inventuras vurdering av dagens situasjon og videre utvikling

Kontrakten (både brutto- og nettokontrakt) legger risiko på både oppdragsgiver- og operatørsiden. Risikoplasseringen fremgår tydelig av kontrakt. Hva risikoen faktisk kan innebære er som vanlig utfordrende å fastsette. Det er ikke lagt inn insentiver i kontrakten som oppveier for eventuell ujevnt fordelt risiko. En utfordring er plassering av risiko for forhold ingen av partene rår over, eks. vær og vind, som ikke

kvalifiserer som force majeure. En annen utfordring er plassering av risiko for infrastruktur på landsiden.

Oppdragsgiver har tatt risiko for sentrale forhold som utvikling i oljepris, mannskapskostnader, rentekostnader, verkstedskostnader mm. Operatør har i bruttokontrakter risikoen for sentrale forhold som at fartøyet virker, ikke trenger mer mannskap en forutsatt og at de ikke bruker mer drivstoff.

Etter Inventuras vurdering er det ikke grunnlag for å si at risikoplassering i kontrakten er helt urimelig i

disfavør av operatørene. Inventura har heller ikke grunnlag for å hevde at den ene kontraktstypen nødvendigvis er bedre eller riktigere enn den andre. Som et utgangspunkt mener mange (inkludert Inventura) at risiko bør bæres av den avtalepart som er nærmeste til å påvirke/styre risikoen eller som har evne/kapasitet til å bære denne dersom risikoen blir en realitet. Det siste kan normalt begge parter håndtere gjennom forsikringer. Nivå på billettinntekter er en risiko operatørene i liten grad kan påvirke. Samtidig synes det som at de i ganske stor grad har klart å prissette risikoen knyttet til billettinntekter riktig i sine tilbud, slik at bruk av nettokontraktene ikke har gitt urimelige utslag i operatørenes disfavør.

Det blir viktig fremover kontinuerlig å vurdere hva som er riktig risikoplassering i kontraktene og i den forbindelse se på bl.a. markedssituasjonen, prisutviklingen og teknologiutvikling.

### 3.5.2 Implementering og oppfølging av avtaler

Implementering og oppfølging av inngåtte avtaler er sentrale deler av en anskaffelsesprosess som skal sikre at varer og tjenester blir levert til riktig tid, med rett kvalitet/ytelse og til avtalt pris. For langvarige tjenestekontrakter av kritisk betydning for oppdragsgivers kjernevirksomhet, og med store verdier er dette særlig viktig. Oppdragsgiver må ha gode og innarbeidede rutiner, tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for å gjennomføre nødvendige aktiviteter for å styre og følge opp leverandører og avtaler. En god implementering og oppfølging gir erfaringsvis gevinster i form av høyere ytelse til lavere kostnad, eller i det minst kontraktsmessig ytelse til avtalt pris.

Statens vegvesen har tidligere ikke hatt overordnede rutiner og prosedyrer for implementering og oppfølging av avtaler. Dette har i stedet vært ivaretatt i avtalebestemmelsene i avtalemalene. En risiko ved en slik løsning er at det kan være vanskelig å opprettholde en ensartet praksis mellom regionene og deres operatører da tolkningen av avtalen kan bli forskjellig i hvert enkelt kontrakts-/partsforhold selv om tjenestene i hovedsak er like.

Det har imidlertid ikke vært identifisert utfordringer knyttet til dette hos regionene i Statens vegvesen. Derimot har operatørene erfart til dels betydelige forskjeller mellom regionene og fylkeskommunene, og mellom de enkelte fylkeskommunene i hvordan avtalene tolkes og følges opp. Dette kan forklares med at fylkeskommunene arbeider på forskjellige måter med både anskaffelser og avtaleoppfølging. Enkelte fylkeskommuner gjør alt arbeid selv, mens andre har satt bort arbeidet til Statens vegvesen.

Vegdirektoratet innførte i 2014 nye kvalitetssikringsrutiner for blant annet implementering,

oppfølging og avvikling av avtaler. Dette markerte et kvalitativt løft for å sikre både innhold, struktur og konformitet i forbindelse med implementering og oppfølging.

En rutine som er med på å sikre ensartet praksis er innføringen av månedlige møter mellom regionene og Vegdirektoratet. I disse møtene vurderes og behandles blant annet problemsaker/tvilstilfeller som innebærer kompensasjonsendringer overfor operatøren. Felles løsninger på slike saker sørger for likebehandling og forutsigbarhet av operatørene i de forskjellige regionene i liknende saker. Vegdirektoratet har i tillegg tilsvarende møter med fylkeskommunene for å sikre ensartet praksis.

Regionene etterlever i stor grad kvalitetssystemet, men opplever kapasitetsutfordringer knyttet til avtaleoppfølging som lett blir en salderingspost i forhold til øvrige pålagte arbeidsoppgaver.

De nye kvalitetsrutinene er mer omfattende og detaljerte enn tidligere og stiller krav til at disse er godt implementerte i regionenes arbeidsprosesser for å kunne gjennomføres. Dette er avgjørende for å sikre tilstrekkelig styring av kontraktsforholdet.

En sentral del av avtaleoppfølgingen er håndtering av endringer i avtaleforholdet. Endringer skal iht. avtalemalen som hovedregel skje ved bruk av endringsordre, noe som kan iverksettes både fra oppdragsgiversiden og operatørsiden. Statens vegvesen bekrefter imidlertid at endringsordre benyttes sjelden, men at det samtidig fremstår som noe uklart når endringsordreforholdet skal benyttes. I samtaler med regionene uttrykkes det for eksempel usikkerhet om endringsordre skal benyttes ved endringer som ikke medfører kompensasjonsendringer. Det kan derfor tyde på at enten avtalen bør ha en tydeligere definisjon eller beskrivelse av når endringsordre skal benyttes, eventuelt at dette tas inn i kvalitetssystemet.

Kvalitetssystemets rutiner for avtaleoppfølging er ikke fullt ut implementert i alle regioner, noe som i tillegg til uttalte kapasitetsutfordringer, kan bero på at kvalitetssystemet fortsatt er relativt nytt. Dagens system for innmelding av erfaringsdata og som vurderes sentralt vil være et nyttig og viktig verktøy for kontinuerlig forbedring.

### Inventuras vurdering av implementering og oppfølging av avtaler fremover

Riktig styring og oppfølging av avtaleforholdet sørger for at operatørene leverer det som er avtalt. Dette sikres gjennom systematisk og kontinuerlig oppfølging av leverandørene og de inngåtte avtaler. Statens vegvesen bør derfor vurdere å tilføre ytterligere



kapasitet og kompetanse i regionene for å ivareta denne viktige kommersielle aktiviteten.

Vegdirektoratet bør vurdere å tydeligere definere i kvalitetssystem og/eller kontrakt når endringsordre skal brukes. Dette vil sørge for en mer ensartet praksis for bruk av endringsordre.

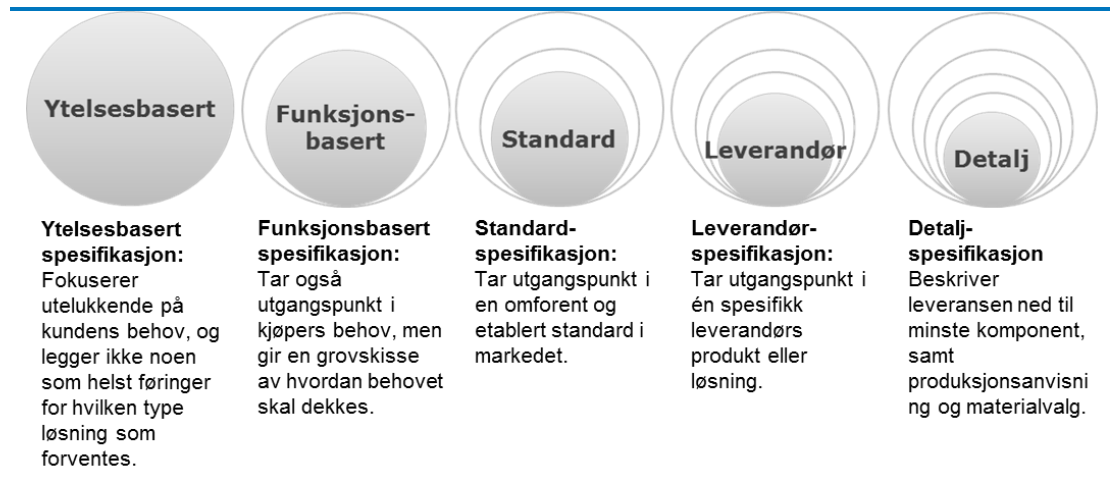
Vegdirektoratet/Statens vegvesens systemer for kontinuerlig evaluering og forbedring av kvalitetssystemet videreføres.

### 3.5.3 Spesifikasjon av tjenesten

Spesifikasjonen skal beskrive hvordan behovet skal dekkes og inkluderer også leveransens grensesnitt.

I prinsippet er det fem ulike former å spesifisere behov på, illustrert i figuren under.

Figur 3-18 Ulike typer spesifikasjon



Spesifikasjoner er i detalj behandlet i egen premissanalyse. Her vil vi bare trekke frem noen hovedpunkter.

Kjøpet av ferjetjenester spesifiseres i konkurransegrunnlagsmalens kapittel 4: *Informasjon om oppdraget og kravspesifikasjon*.

Spesifikasjonen er utviklet og utvidet over tid, men er ikke uttømmende, ref. kontraktsbestemmelser, herunder er dette neppe heller ønskelig eller mulig.

Spesifikasjonen inneholder internasjonale og nasjonale krav satt av f.eks. Sjøfartsdirektoratet. Kravene er satt som absolutte minimumskrav – *Leverandøren skal...* – også kalt «skal-krav». Kravspesifikasjonen har ingen «bør-krav» som sett i sammenheng med tildeling etter økonomisk mest fordelaktige gir merverdi ved oppfyllelse.

Miljø (4.7.12) og universell utforming (4.7.14) fremheves og reguleres særskilt ut over regulering av krav og innhold til selve ferjetjenestene.

Figur 3-19 Eksempler på internasjonale krav, miljø og universell utforming

<p><b>Konkurransesgrunnlaget kapittel 4. Informasjon om oppdraget og kravspesifikasjon</b></p> <p><b>4.7.2 Sikkerhetsstyrings sertifikat</b></p> <p>Fartøyet/fartøyene skal ha gyldig sikkerhetsstyrings sertifikat (Safety Management Certificate, SMC). Sikkerhetsstyringssystemene for fartøyene skal minst være i samsvar med ISM-koden vedtatt av FNs International Maritime Organisation (IMO) og tilhørende, seneste retningslinjer om gjennomføring av ISM-koden.</p> <p><b>4.7.4 Transportkapasitet og passasjersertifikat</b></p> <p>Stuing av kjøretøy: Det skal beregnes minimum 0,25 m mellom hvert kjøretøy i lengderetningen. For avstand mellom kjøretøyene i bredden, vises det til <a href="#">forskrift av 15. juni 1987 nr. 507 om sikkerhetstiltak m.m. på passasjer- lasteskip og lektere</a>, § 13.</p> <p><b>4.7.5 Ferjeleiene og fartøyets hoveddimensjoner</b></p> <p>Fenderlister skal være kontinuerlige og avsluttes med en avfasing med vinkel 5:1. Fenderlisten ansees kontinuerlig dersom den parallelt overlapper hverandre.</p> <p><b>4.7.12 Universell utforming</b></p> <p>Utforming av ferjer skal baseres på de samme krav og anbefalinger som gjelder for andre ledd i transportsystemet jf. jf. N100 Veg- og gateutforming, V129 Universell utforming av vegger og gater og V123 Kollektivtransport.</p> <p>For samband med over 20 minutters overfartstid:</p> <p>Nytt fartøy:</p> <p>Forskrift 1. juli 2014 nr. 1072 om bygging av skip § 7 eller Forskrift 28. mars 2000 nr. 305 om besiktelse, bygging og utrustning av passasjerskip i innenriks fart § 8D skal følges, med de tillegg og presiseringer som følger:</p> <p>- <b>Generelt, Vegfinning, Informasjon, Heis, Toalett, Dører, Trapper</b></p> <p>Løyehaver skal i designfasen av fartøyet sikre tværfaglighet og brukermedvirkning for å få råd om hvordan fartøyet skal sikres universell utforming</p> <p><b>4.7.14 Miljø</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Krav til maksimalt NO<sub>x</sub>-utslipp (ikke overstige Tier II kravet i MARPOL annex VI uavhengig av byggeår)</li><li>• Miljøvennlig drivstoff med svovelinhold på 500 ppm eller lavere</li><li>• Ikke benyttes trematerialet med tropisk tømmer i nybygg eller ved ombygginger</li><li>• Landstrøm skal benyttes ved landligge over 30 minutter der det er landstrøm tilgjengelig på ferjekai</li><li>• Nye fartøy med gassdrift og fartøy ombygd til gassdrift:...metanutslipp</li><li>• 4.7.14.1 Spesielle fartøyskrav: Null- og lavutslippsteknologi</li><li>• 4.7.14.2 Energistyringssystem for energieffektivisering</li><li>• 4.7.14.3 SEEMP ("Ship Energy Efficiency Management Plan")</li><li>• 4.7.14.4 EOOI (Energy Efficiency Operational Indicator)</li><li>• 4.7.14.5 Krav til støy</li></ul> <p><b>4.7.6 Manøvrering</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fartøy som tilbys skal ha tilstrekkelig sjømargin og manøvreringsmargin til at man med fullastede ferjer kan trafikere sambandet, opprettholde ruteplan, samt manøvrere og legge til samtlige kaier i sambandet under alle vær- og sjøtilstander som kan påregnes for sambandet.</li></ul> <p><b>4.7.11 Passasjerfasiliteter</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Servering: Løyehaver skal gi de reisende tilgang til assorterte varme og kalde drikker og assorterte kioskarer. Løyehaver kan tilby en selvbetjeningsløsning.</li></ul>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Flere forhold som adresseres i kravspesifikasjonen er omhandlet i Nasjonal transportplan.

### **Særskilt om universell utforming:**

Nasjonal transportplan 2010-2019 la til grunn at alle nye ferjeanbud som skal lyses ut skal inneha krav om universell utforming og bedre/mer universell utforming av ferjekaier. Videre i Nasjonal Transportplan for 2014-2023, gjeldende NTP, skal Statens vegvesen kartlegge behovet for universell utforming på ferjekaier. I planen står det at dagens krav til universell utforming og kravet om tilgjengelighet vil bli innført fortløpende etter hvert som de enkelte sambandene lyses ut på anbud. Det stilles krav om at nye fartøy, som settes inn i anbuds-samband, skal være universelt utformet. For eksisterende fartøy som settes inn i anbudssamband, stilles det krav om visse tilpasninger av materiellet.

### **Særskilt om miljø:**

Nasjonal transportplan 2006-2015 hadde målsetting om å redusere NOx utslipp gjennom å innføre krav til miljø i nye ferjeanbud.

Videre i Nasjonal transportplan 2010-2019 ble det satt krav til at miljøkrav på riksvegferjene skulle være teknologinøytrale, slik at tilbyderne selv står fritt til å velge fremdriftsteknologi så fremt denne tilfredsstillende utslippskrav.

I Nasjonal transportplan 2014-2023 står det at Regjeringen vil stimulere til økt innovasjon og raskere innføring og bruk av miljøvennlige teknologier gjennom statens kjøp av sjøtransporttjenester. I riksferjedriften legges det opp til teknologinøytrale krav til utslipp. Det vises til at det pågår flere utrednings- og pilotprosjekt for å tilrettelegge for batterielektrisk framdrift for ferjer.

Grunnlaget for Nasjonal transportplan 2018-2029, som er utarbeidet av transportetatene, har mål om at alle ferjer skal benytte lav/nullslippsteknologi, samt at teknologien i ferjesektoren burde overføres til hurtigbåter. NTP beregner at null- og

lavutslippsløsninger i konkurranseutlysninger vil gi en årlig merkostnad på rundt 250 MNOK. Den presiserer at det er viktig at oppdragsgiverne er konsekvente i bruken av miljøkrav i nye ferjeanbud for å gi sikkerhet for rederier og verft.

### **Særskilt om sikkerhet:**

Grunnlaget for Nasjonal transportplan 2018-2029 setter fokus på at sikkerhet vil få større fokus i nye ferjekontrakter grunnet høy ulykkesfrekvens (56 i 2015) noe som fører til skader på ferjer og ferjekaier.

### **Særskilt om standardisering:**

Nasjonal transportplan 2010-2019 presenterer utarbeidet standard for ferjedrift knyttet til frekvenser, samt forslag om fellesbilletteringsløsning.

Nasjonal transportplan 2010-2019 tilsier at servicemål på samband skal bli individuelt vurdert i forbindelse med nye utlysninger og ikke innføring av standardisering. Videre er det to sentrale forhold som angår spesifisering som er adressert i kontrakten:

- Pkt. 2.3 Kvalitet
  - Er ikke kvalitetskrav til materiell og utførelse angitt i kontrakten, gjelder slike kvalitetskrav som er vanlig for tilsvarende materiell og tjenester
- Pkt. 5.2.4 Lover, forskrifter m.v.
  - Løyvehaver skal utføre tjenesten i samsvar med de til enhver tid gjeldende lover, offentlige forskrifter og vedtak

### **Opplevelsen av spesifikasjonene**

I dybdeintervjuene ble oppdragsgiversiden og operatørsiden spurt om hvordan de opplever dagens situasjon. Sentrale uttalelser\* i dybdeintervjuene var som følger:

Oppdragsgiversiden	Operatørsiden
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Krav til universell utforming oppleves som kostnadsdrivende og beskrives detaljert.</li> <li>- Benytter i hovedsak funksjonskrav og anser leverandørmarkedet som best egnet til å finne de gode løsningene.</li> <li>- Politisk føringer for materiell kan være utfordrende, både lokale og overordnede.</li> <li>- Innføring av nytt materiell (ny-kontrahert eller gammelt) på et samband kan ikke være av dårligere kvalitet enn det som har vært.</li> <li>- Ulik utforming på kaianlegg medfører at fartøy tilpasses enkelte samband – konkurransehemmende.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investeringsmessig er noen anbud mer krevende enn andre og medfører at operatører ikke kan være med på alle anbud.</li> <li>- Lav forutsigbarhet på teknologi (gjeldende standard, eks. miljø) reduserer attraktiviteten til å investere i nytt materiell.</li> <li>- Alderskrav på fergene oppleves som meningsløst – det kan være mer kostnadseffektivt å bytte motor kontra å måtte kontrahere nytt.</li> <li>- Universell utforming oppleves som en kostnadsdriver.</li> <li>- utfordringer knyttet til innføring av ny teknologi og at dette kan medføre mindre standardisering. Eksempelvis at ladestasjoner kun tilpasset ett fartøy.</li> <li>- Opplever at oppdragsgiversiden ikke ønsker å være ansvarlig for landsiden med tanke på at de da blir ansvarlige for om fergen går eller ikke (sikre strømforsyning til fergene).</li> <li>- Opplever at det kun stilles krav til driften og ikke til bygningen av fartøyet.</li> <li>- Det kunne vært hensiktsmessig å standardisere på størrelser på fergene. Ulike krav medfører optimalisering på strekning og mindre standardisering.</li> <li>- utfordringer med ferjekaier har ulik utforming – medfører optimalisering på strekning og mindre standardisering.</li> <li>- Forholder seg til flere forskjellige billettsystemer og opplever dette som kostnadsdrivende.</li> </ul>

**\*Merknad:** Uttalelsene må ses sammenheng med hvem som er intervjuet og kan ikke sees som fasit for oppdragsgiversiden eller operatørsidens synspunkt på temaet.

### Inventuras vurdering av spesifikasjonene i dag og fremover

En godt utformet spesifikasjon gir klare og entydige beskrivelser av behovet uten gråsoner, forutsatt at det gjennomføres grundige behovsvurderinger og at behovet blir riktig definert og verifisert.

Spesifikasjonen har en viktig kommersiell funksjon, og behovet må beskrives på en måte som sikrer at flest mulige kvalifiserte tilbydere kan tilby og at de settes i en posisjon hvor de kan gi sitt beste tilbud.

Spesifikasjonen bør legge til rette for at markedet kan levere kostnadseffektive løsninger, stimulerer til innovasjon og gi grunnlag for effektive garantier.

Som kontraktsdokumentasjon er det viktig at spesifikasjonen angir nøyaktig leveranseomfang, leveranse kvalitet og deling/avgrensning av ansvar mellom leverandør og oppdragsgiver.

En strategi for spesifikasjon bør velges før det utformes en spesifikasjon. Spesifikasjonsstrategien angir hvordan oppdragsgiver kan sikre leveransen til akseptabel risiko og til lavest mulig kostnad. Valg av spesifikasjonsform bør velges ut ifra en vurdering av; konkurransesituasjon på leverandørmarkedet, hvem som besitter kjernekompetanse (kjøper eller leverandørmarkedet), kostnader og ressursbruk.

Et tverrfaglig team vil være best egnet til å utarbeide en spesifikasjonsstrategi og arbeidet bør inkludere alle forhold som påvirker leveransen.

Et behov kan beskrives på flere forskjellige måter. Valg av spesifikasjonsform påvirker kostnadsbildet og risikoen både for kvalitet og leveringstid.

## 3.6 Kontraktstrategi

### 3.6.1 Generelt om kontraktstrategi

En kontraktstrategi for en anskaffelse skal beskrive hvordan oppdragsgiveren samlet sett skal oppnå sine mål på en best mulig måte.

«Kontraktstrategi» kan ved anskaffelse av ferjetjenester omfatte strategi på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. På Nasjonalt nivå vil en kontraktstrategi normalt måtte være mer overordnet, retningsgivende og policyetablerende. En «Overordnet plan» er derfor kanskje mer dekkende enn å snakke om strategi.

Kritiske enkeltvurderinger i kontraktstrategier er:

- Kontraktstruktur
- Kontraktstype
- Kompensasjonsformat
- Kontraktens kritikalitet
- Insentiver og sikringsmekanismer
- Kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
- Ansvarsdeling og risikofordeling
- Endringsstyring
- Sikringsmekanismer
- Kravspesifikasjoner (type og grad av spesifisering)
- Anskaffelsesprosess

Kontraktstrategien vurderer også de spesielle områdene som påvirker hvilken konkurranse man vil oppnå i konkurransegjennomføringsfasen. Følgende egenskaper er sentrale eksempler som påvirker oppdragsgivers valg av kontraktstrategi og setter føringene for valg av kontraktstruktur, kontraktstype, ansvarsdeling, spesifikasjonsgrad m.m.:

- Anskaffelsens overordnede mål
- Anskaffelsens rammebetingelser
- Anskaffelsens omfang
- Anskaffelsens kompleksitet
- Partenes evne til å håndtere grensesnitt
- Partenes evne til å håndtere risiko
- Eiernes kompetanse og kapasitet
- Leverandørmarkedets kompetanse og kapasitet
- Markedssituasjon
- Konkurransesituasjon

Av de overordnede egenskapene vurderer denne premissanalysen *Gjeldende regelverk og rammebetingelser, Innretning og valg av anbudsprosess og Kontraktens innhold og oppfølging, herunder også spesifikasjoner.*

Øvrige elementer som inngår i kontraktstrategi er utredet av de øvrige premissanalysene, herunder *forhold i markedet, forhold hos oppdragsgiver og kravspesifikasjoner.*

### 3.6.2 Funn i analysen

I det kontinuerlige arbeidet med revisjon av malverk for konkurransegrunnlag og kontrakt, som skjer i Vegdirektoratet i samarbeid med Statens vegvesens regioner og fylkeskommunene, tas det beslutninger av strategisk karakter. Som eksempler kan nevnes vurderinger og anbefalinger knyttet til bruk av brutto- og nettokontrakter eller plassering av risiko. I de enkelte anskaffelsene gjøres det også strategiske vurderinger, eksempelvis valg knyttet til kapasitet (krav til kapasitet på fartøy, antall fartøy mm.) for å dekke behovet for tjenestene.

Kontraktstrategier er i analysen tematisk introdusert i de gjennomførte intervjuene og flere er seinere fulgt opp med samtaler (unntatt de fylkeskommunene som har overlatt det operative innkjøpet til Statens vegvesen). Inventura har mottatt eksempler på kontraktstrategier og saksprotokoller fra Fylkesutvalg og Utvalg for miljø og samferdsel.

I utgangspunktet er det femten innkjøpere av ferjetjenester:

- Riksvegferjetjenester (Statens vegvesens regionskontorer)
  - SVV region vest
  - SVV region midt
  - SVV region nord
  - SVV region øst
- Fylkesvegferjetjenester (Fylkeskommuner)
  - Skys (Hordaland)
  - Nord-Trøndelag
  - Finnmark Fylkeskommune
  - Nordland Fylkeskommune
  - Sogn og Fjordane Fylkeskommune
  - Kolombus (Rogaland)
  - Møre og Romsdal Fylkeskommune
  - Vest-Agder
  - Sør-Trøndelag Fylkeskommune
  - Buskerud Fylkeskommune
  - Troms Fylkeskommune

Bilde ser annerledes ut hvis når vi vurderer hvem som står for gjennomføringen av anskaffelsene og hvor arbeidet med kontraktstrategier er relevant. Seks av Fylkeskommunene overlater ansvaret for gjennomføring av anskaffelsene til sitt tilhørende Statens vegvesen regionskontor. Da gjenstår ni operative innkjøpere av ferjetjenester:

- SVV region vest
- SVV region midt
- SVV region nord
- SVV region øst
- Hordaland/Skys
- Finnmark Fylkeskommune
- Nordland Fylkeskommune
- Sør-Trøndelag Fylkeskommune
- Troms Fylkeskommune

Oppsummert basert på de vi har hatt samtaler med<sup>29</sup>, er de enkelte virksomhetenes arbeid med kontraktstrategier som følger:

#### SVV region vest

I forbindelse med utflysning arbeider de tett opp imot VD. For investeringsiden så har de hatt et større spillerom basert på prosjektene egenart, men har ikke alltid vært like gode på utnytte dette.

Gjennomføring av konkurranser med nettokontrakter, har stort sett være å kopiere forrige runde. Har ønsket nettokontrakter, men slik markedet har utviklet seg ser de nå at det i en del tilfeller kan være hensiktsmessig med bruttokontrakter.

Fokus har vært oppfølging av leverandører og avtaler, som har gått på bekostning av å tenke langsiktig og strategisk.

«Kontraktstrategiene» har ikke vært formaliserte.

#### SVV region øst

Region Øst har kun ansvaret for Moss-Horten.

Første runde (Kontraktperiode for 2016) var kun en forlengelse av en konsesjon, fordi man ikke hadde en ny avtale klar. Det ble inngått en ettårig kontrakt hvor de gamle kravene ble lagt til grunn med noen mindre justeringer (herunder krav til reserveferjer).

Andre runde (2016-2017). Kravene som ble satt, eks. miljø, var basert på sentrale føringer og NTP. Når det gjelder kapasiteter/antall ferjer så forelå et «trafikknotat» som ga føringene for gjennomføringene. Det har hele tiden vært en dialog med VD om kontraktstrategi, eks. vekting miljø.

Uklart om det ble utarbeidet en formalisert kontraktstrategi. Ble sendte en innstilling til VD hvor man gjorde en del vurderinger, eks. knyttet til billettpris og hvor mye som kunne settes i kontrakten.

#### Hordaland/Skys

Er midt oppi anbudskonkurranse nå og har brukte mye tid i forarbeidsfasen. Gjennomførte to dialogkonferanser med markedet. Gjennomført en prosess knyttet til erfaringsinnhenting. En to trinns politisk prosess – steg 1 var å legge frem en politisk sak om strategiske veivalg for å avgjøre hva som er viktig i de kommende kontraktene, eks. tjenestekvalitet, miljø eller kostnader. I denne sammenheng hadde vi en dialogkonferanse med markedet. Deretter dialog med politisk nivå – konkluderte med at miljø var viktig. Nok en runde hvor politisk nivå uttalte seg om kostnadsnivå. Ny dialogkonferanse gjennomført etter at konkurransegrunnlag var publisert på DOFFIN. Parallelt har det vært god dialog med VD. Kontraktstrategien ble politisk vedtatt, antall pakker, brutto/netto kontrakt, osv.

Det foreligger formalisert kontraktstrategi, se [www.hordaland.no](http://www.hordaland.no) – politiske saker – fylkesutvalget 29.01.2015 29.01.2016 (saksfremleggingen).

#### Troms Fylkeskommune

Har en overordnet kontraktstrategi for ferjesektoren som benyttes for alle anbud. Det utarbeides ikke formelle kontraktstrategien for enkelt anbud, men det gjøres uformelle vurderinger. Hvert enkelt ferjeandud går til Fylkestinget for behandling og gjennomgang av kontrakt. Her diskuteres og tas beslutninger knyttet til kontrakten. I det videre arbeidet med neste anbudskonkurranse, så arbeider de etter strategien til FK rundt transportsystem i fylket.

Har ambisjon om at størrelse, pakking, sammensetning og fremgangsmåte, kontraktstart osv. skal være klart tidlig, slik at leverandørene skal ha god tid til å levere tilbud og kontraktene skal være på plass 2,5 år før oppstart.

En sak skal opp i Fylkestinget i oktober 2016, som tar opp hele transportsystemet i fylket. Denne saken blir et formelt dokument for å etablere kontraktstrategien for transport.

Som en del av dokumentgjennomgangen er kontraktstrategi for enkelte fylkesvegferjesamband i Møre og Romsdal vurdert. Strategien er utarbeidet av

Statens vegvesen Region midt for Møre og Romsdal fylkeskommune. Det er bekreftet av Statens vegvesen at tilsvarende kontraktstrategier er benyttet på andre fylkessamband, og at de mottatte strategidokumentene i sum dekker alle konkurranser som er gjennomført i fylket de siste årene.

I tillegg er to strategidokumenter for tilsammen tre riksvegferjesamband i Statens vegvesen Region vest gjennomgått. Dokumentene inneholder Statens vegvesen Region Vests anbefaling til Vegdirektoratet, og Vegdirektoratets anbefaling til Samferdselsdepartementet for de tre sambandene.

Strategien for ovennevnte fylkessamband synes å være tematisk godt dekkende for å planlegge gjennomføringen av anskaffelser. De fleste relevante temaer behandles, herunder kapasitetsoversikter og vurderinger, valg av kontraktsform, anskaffelsesprosedyre, kontraktperiode, universell utforming, miljø og reservefartøy. Sett fra vårt ståsted er imidlertid vurderingene og begrunnelsene for de enkelte valgene mangelfulle, og til dels fraværende. Eksempel på områder som mangler slike begrunnelser er valg av anskaffelsesprosedyre og tildelingskriterier, og valg av kontraktperioder. Det begrunnes heller ikke hvorfor de nevnte miljøkravene er satt. Vi vurderer også at valg av kontraktsform kunne vært grundigere behandlet.

Strategidokumentene for riksvegferjesambandene er innholdsmessig litt annerledes enn strategidokumentet for fylkessambandene. Vurderingene for riksvegferjesambandene synes å ha en mer grundig behandling av flere grunnleggende forhold enn fylkessambandene, herunder trafikkgrunnlag, kapasitetsbehov, åpningstider, behov for reserveferje og liggekai, samt kostnader ved dette. Samtidig er det også her noen temaer som ikke, eller i liten grad behandles i dokumentene, for eksempel valg av anskaffelsesprosedyre, tildelingskriterier, og til dels kontraktsform.

Vi tar forbehold om at avsendere og mottakere av disse kontraktstrategiene kan ha en felles forståelse av de beslutninger som er tatt her, alternativt at det finnes annen dokumentasjon som vurderer disse momentene enn det vi har fått tilgang til. Men som nevnt, sett fra vårt ståsted synes enkelte vurderinger og begrunnelser å være noe mangelfulle.

Når det gjelder politisk behandling, viser gjennomgåtte saksprotokoller fra Fylkesutvalg og Utvalg for miljø og samferdsel, at det det her foretas strategiske vurderinger og beslutninger. Disse er imidlertid etter Inventuras vurdering ikke tilstrekkelig

<sup>29</sup> Det er ikke alle virksomhetene Inventura har fått tilbakemelding fra når det gjelder deres arbeid med kontraktstrategier. SVV region midt oversendte to kontraktstrategier (en for anskaffelse for Møre og Romsdal Fylkeskommune og en for SVV) som Inventura mener på en dekkende måte viser deres arbeid med

kontraktstrategier. Er derfor ikke fulgt opp med etterfølgende samtaler.

omfattende og formaliserte til å kvalifisere som «kontraktstrategier».

Oppsummert er Inventuras vurdering at flere oppdragsgivere jobber godt og systematisk med å utarbeide formaliserte kontraktstrategier knyttet til

det enkelte samband i forkant av konkurransekunngjøring. Enkelte oppdragsgivere gjør lite mht. kontraktstrategi. Det ligger et potensiale for forbedringer hos alle.

## 3.7 utfordringer og handlingsrom - kontraktstrategier

### 3.7.1 Dagens situasjon for kontraktstrategier - oppsummering

Dagens situasjon er redegjort for i kapittel 2 til 6. En kort oppsummering følger nedenfor, før utfordringer og handlingsrom adresseres i pkt. 7.2 og 67.3.

#### Anskaffelsesregelverk

Anskaffelse av ferjetjenester må til enhver tid følge gjeldende anskaffelsesregelverk som setter premissene for hvordan ferjeforvaltningen kan gjennomføre anskaffelser av ferjetjenester og setter føringene for oppdragsgivernes handlingsrom. Hvilke anskaffelsesregelverk som er gjeldende for den enkelte ferjekontrakt bestemmes av hvilken kompensasjonsform (*ordinær tjenesteanskaffelse(brutto)/ tjenestekonsesjonsanskaffelse(netto)*) som legges til grunn for kontrakten/konkurransen.

Anskaffelsesregelverket, både dagens og kommende, gir tilstrekkelig handlingsrom til å velge mellom ulike innretninger i fremtidige kjøp av ferjetjenester, avhengig av oppdragsgivers behov.

#### Kontraktvarighet

Statens vegvesen sitt kvalitetssystem anbefaler en kontraktvarighet på 8 til 10 år og majoriteten av kontraktene som er inngått er mellom åtte til ti år. Det er påpekt at det er utfordrende å ha lange kontrakter dersom det oppstår behov for endringer i kontrakten. Det er derfor viktig at det legges ned et grundig for arbeid i forkant av utlysningen slik at f.eks. kvaliteten på fremtidig trafikkgrunnlag treffer faktisk utvikling, samt nye krav til materiell fanges opp slik at det reduserer operatørens risiko ved å delta i konkurranse ved nybygg.

#### Tid i anskaffelsesprosessen og utlysningstidspunkt

Tidsforløp i anskaffelsesprosessen kan deles i tre deler; planlegging, gjennomføring og fra kontrakt til oppstart.

Inngåtte kontrakter har i snitt vært utlyst 1 år og 11 måneder før kontraktoppstart. Dette er kortere enn kvalitetssystemets anbefaling. Korte tidsfrister oppleves som en utfordring av operatørsiden og påvirker kvaliteten på deres tilbudsarbeid, herunder

særlig ved innhenting av priser på nytt materiell. Sett i sammenheng med lav koordinering av utlysninger, påvirker dette operatørsidens arbeidsmengde. Samtidig vil andre egenskaper ved kontrakten som varighet, kompleksitet og krav, naturligvis også ha betydning for hva som er tilstrekkelig lang tid for å sikre konkurransedeltagelse og god kvalitet på tilbudsarbeidet. Det er en fordel for konkurransesituasjonen at de potensielle tilbyderne har tilstrekkelig tid til å kunne levere sitt «beste tilbud» der de er aktuelle tilbydere. Inngåtte kontrakter har satt et premiss for når utlysningstidspunkt av kommende kontrakter vil skje. Fremover vil vi se at det vil komme en opphopning av konkurranser de kommende årene.

#### Prosedyrevalg og tildeling av kontrakt

Ferjeforvaltningen har gjennomført kjøp av ferjetjenester i all hovedsak etter åpent anbud. Regelverket i dag åpner for friere valg av prosedyre. Valg av prosedyre innenfor handlingsrommet må vurderes innkjøpsfaglig ut fra hva som vil gi en mest mulig effektiv anskaffelse i hvert konkrete tilfelle, innenfor de rammene som anskaffelsesregelverket og tjenestekonsesjonsregelverket til enhver tid setter.

De enkelte anskaffelsesprosedyrene stiller ulike krav til kompetanse hos oppdragsgiver. Økt bruk av konkurranse med forhandlinger eller konkurransepreget dialog medfører trolig at oppdragsgiversiden må tilegne seg eller leie inn nødvendig kompetanse og/eller kapasitet.

Tildeling av kontrakten skal enten skje på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen. De fleste inngåtte kontrakter er tildelt på bakgrunn av tildelingsmekanismen laveste pris (51 av 80 samband). Der hvor kontrakter er inngått på bakgrunn av det økonomisk mest fordelaktige, er det miljøkriterier som i hovedsak tillegges vekt ut over priskriteriet. Operatørene opplever at tildelingskriterier i enkelte inngåtte kontrakter er uklare og skaper usikkerhet mht. hva som vektlegges ved tildelingen. Dette gjør det utfordrende å gi sitt beste mulige tilbud.



### 3.7.2 Utfordringer med dagens modell for kontraktstrategi

	Utfordringer med dagens modell	Konsekvens for måloppnåelse
<b>Identifiserte utfordringer vi med sikkerhet kan si påvirker måloppnåelse</b>	Ikke implementert en overordnet felles nasjonal kontraktstrategi eller plan for ferjesektoren, med dette mener vi et felles strategier eller plandokument som inneholder overordnede vurderinger knyttet til valg av brutto/netto), føringer for felles utforming av kravspesifikasjon og felles krav, koordinert prosedyrevalg, koordinert tid for oppstart ny kontrakt, koordinerte tilbudsfrister og vedståelsesfrister, pakking samband, krav til teknologi og utvikling mm.	Mindre velfungerende marked ved lavere konkurranse (effekt mål forvalter) Risiko for økte kostnader ved redusert konkurranse (effekt mål forvalter) Risiko for dårligere avkastning på investert kapital grunnet usikkerhet knyttet til materiell (effekt mål drift) Ikke tilfredsstillende relasjon til markedet ved lite koordinert markedskommunikasjon som kan påvirke konkurransesituasjon og kostnader (effekt mål)
<b>Identifiserte utfordringer som ikke har dokumentert virkning på måloppnåelse</b>	<p>Variierende grad av bevissthet rundt bruk av kontraktstrategi som virkemiddel for måloppnåelse for de enkelte samband</p> <p>Nødvendig og viktig sammenheng mellom kontrakt, kravspesifikasjon og tildelingskriterier ikke alltid adressert og håndtert på en god nok måte av oppdragsgiver</p> <p>Liten grad av utnyttelse av handlingsrom i anskaffelsesregelverket, herunder bruk av forhandlinger og valg av tildelingskriterier</p>	<p>Risiko for redusert konkurranse ved begrenset vurdering av gjeldende markedsforhold (effekt mål forvalter) Risiko for økte kostnader (effekt mål forvalter)</p> <p>Risiko for tildeling av kontrakt på feil grunnlag som påvirker leveranse mot trafikantene (effekt mål) Risiko for økte kostnader (effekt mål forvalter)</p> <p>Risiko for redusert kvalitet på tjeneste mot trafikantene ved tildeling på laveste pris (effekt mål) Risiko for økte kostnader (effekt mål forvalter)</p>

### 3.7.3 Handlingsrom for kontraktstrategi

Handlingsrom	Mulig konsekvens
Utarbeidelse av overordnet nasjonal kontraktstrategi eller plan for ferjesektoren – «Nasjonal ferjeplan»	Bedre koordinering av og økt konkurranse i hver anskaffelsesprosess. Skape teknologiforutsigbarhet.
I større grad utnytte handlingsrommet i anskaffelsesregelverket	Bedre samsvar mellom kontraktens gjenstand og valg av anskaffelsesprosedyre. Større grad av riktig kvalitet til riktig pris. Reduksjon av risiko for konflikt i kontraktsoppfølging – avklaring av usikkerhetsmomenter før oppstart av kontrakt. Reduserte kostnader.
Utarbeide kontraktdokumenter og kravspesifikasjon* som i enda større grad er i henhold til beste praksis ( <i>quick win</i> )	Bedre struktur og økt kvalitet og presisjon på enkelte kontraktbestemmelser gir større forutsigbarhet for partene med hensyn til ansvarsfordeling, risikofordeling og kostnader. Samtidig et forbedret styringsverktøy for oppdragsgiver.

\*Se spesielt premissanalyse 4



## 4. Premissanalyse 4 om kravspesifikasjon til ferjemateriell

## 4.1 Bakgrunn og metode – premissanalyse om kravspesifikasjoner

Denne premissanalysen dekker «Kravspesifikasjoner - materiell», og gir en oversikt over hvordan krav til ferjemateriellet utformes i konkurransegrunnlaget for anbud på statlige ferjesamband v/Statens vegvesen og fylkeskommunale ferjesamband, hvilke karakteristika disse kravspesifikasjonene har, kravspesifikasjonenes bidrag til at de nedfelte samfunns- og effektmål oppnås og hvordan de påvirker ferjemarkedet på lang sikt.

Utformingen av kravspesifikasjonene til ferjemateriellet er svært viktig for å sikre at materiellet som brukes i ferjetjenesten oppfyller de krav og forventninger som oppdragsgiver har med hensyn til blant annet pris, sikkerhet, universell utforming, energi og miljø, komfort, overfartstid, regularitet og logistikk

I denne premissanalysen er følgende metode benyttet:

- **Analyse av konkurransegrunnlaget**  
Konkurransegrunnlag, kontrakter og kravspesifikasjoner fra hele perioden med konkurranseutsetting har vært gjennomgått. I overkant av 40 ulike kontrakter har vært vurdert. Disse dekker både riksvegsamband med Statens vegvesen som oppdragsgiver og fylkesvegsamband med ulike fylkeskommuner som oppdragsgivere. I tillegg til kravspesifikasjonene for ferjemateriellet er også krav/utforming av infrastruktur (ferjekai med videre) vurdert.
- Kravspesifikasjonene har vært nærmere analysert med hensyn til oppbygning, formulering av krav, detaljeringsgrad, og henvisning til standarder og regelverk. Spesielt har det vært sett på i hvilken grad kravspesifikasjoner fra ulike oppdragsgivere varierer, med en vurdering av hvilke konsekvenser dette har for ferjenes tekniske

spesifikasjoner og den samlede ferjeflåtens sammensetning. De viktigste standarder og maler har også vært gjennomgått.

- **Innhenting av synspunkter fra aktørene**  
Gjennomføring og analyse av intervju med rederier og forvaltning. Intervjuene ble gjennomført basert på en intervjuomal som dekket alle hovedtema for premissanalysene i prosjektet. Analysen har spesielt tatt for seg de delene av intervjuene som dekker utforming av konkurransegrunnlag, kontrakter, kravspesifikasjoner og spørsmål knyttet til ferjemateriellet
- **Analyse av ferjeflåten**  
Dagens ferjeflåte og ferjesamband har vært analysert for å identifisere og dokumentere karakteristika ved flåte og samband. Spesielt har det vært vurdert faktorer som det settes krav til i konkurransegrunnlaget, som for eksempel PBE<sup>30</sup>, antall passasjerer, farvannstype og servicehastighet.
- **Diskusjon og innspill fra Arbeidsgruppen**  
Møter med Arbeidsgruppen og representanter fra Vegdirektoratet, og tilbakemeldinger på presentasjoner og delresultater.
- **Identifisere utfordringer, handlingsrom og mulige strategier**  
Basert på analyser og vurderinger av dagens situasjon i ferjemarkedet og kravspesifikasjonens påvirkning, er de viktigste utfordringene med tilhørende handlingsrom og mulige strategier identifisert og vurdert.
- **Konklusjoner**  
Analyser og funn er syntetisert og oppsummert til slutt.

<sup>30</sup> PBE - PersonBilEnheter

## 4.2 Kravspesifikasjonens hensikt og oppbygging

### 4.2.1 Hensikt og plass i konkurransegrunnlaget

Krav til ferjetjenesten og materiellet som skal brukes inngår i konkurransegrunnlaget for anbud på statlige ferjesamband ved Statens vegvesen og fylkeskommunale ferjesamband. Hovedhensikten med kravspesifikasjonen er å formidle oppdragsgivers ønsker og forventninger til en tjeneste som ønskes utført slik at dette blir klart forstått av leverandørene.

Kravspesifikasjonen i ferjeandbudene er gitt i kapittel 4 i konkurransegrunnlagsmalen for kjøp av ferjetjenester. Noen fylkeskommuner har en oppbygning av konkurransegrunnlaget og kravspesifikasjonen som avviker fra malen.

Kravspesifikasjonene i ferjeandbudene er i dag i hovedsak funksjonskrav, med detaljerte krav på utvalgte områder. Henvisning til regler og standarder bidrar til detaljering og spesifisering av krav. I alt hovedsak er kravene gitt som «skal-krav», krav som må være oppfylt.

### 4.2.2 Generelt om kravspesifikasjoner

#### Spesifikasjonstyper

Normalt skiller man mellom to typer kravspesifikasjoner:

- Funksjonsspesifikasjon, som beskriver kun funksjonen av den tjenesten man ønsker utført og overlater til leverandøren hvordan tjenesten løses ved hjelp av tekniske løsninger og underliggende tjenester.
- Detaljert spesifisering, hvor alle tekniske krav og underliggende tjenester og funksjoner er spesifisert.

Hvilken spesifikasjonsform som velges legger føringer for ansvarsfordeling mellom oppdragsgiver og leverandør.

Kravspesifikasjonene i ferjeandbudene er i dag i hovedsak funksjonskrav, med detaljerte krav på utvalgte områder. Det anses som god praksis å bruke funksjonskrav der hvor oppdragsgiver ønsker å kjøpe en transporttjeneste, uten å bruke for mye ressurser på eller å låse detaljer og utforming. Det er samtidig en utfordring med en ren funksjonsspesifisering å sette klare evalueringskriterier for å velge den beste løsningen. I enkleste form vil det være å spesifisere en rute, en tidsplan og et trafikkgrunnlag for så å velge den leverandøren som tilbyr den beste pris og standard.

Erfaringer med konkurranseutsetting er at man sjelden får mer enn det en ber om og at gapet mellom forventet leveranse og tilbudt tjeneste ofte er større enn ønskelig. For å redusere eller eliminere dette

gapet endres spesifikasjonene over tid, og blir typisk mer og mer spesifikke og detaljstyrte. Det er hensiktsmessig at noe av denne detaljeringen dekkes gjennom henvisning til regelverk og standarder. Det vil likevel være områder som ikke kan dekkes av dette, eller hvor oppdragsgiver ønsker avvik fra standarder, og derfor må detaljspesifiseres.

En slik utvikling av en spesifisering er helt naturlig, ved at man gjenbraker kunnskap fra tidligere prosjekter for å forbedre neste prosjekt. Effekten er imidlertid at spesifiseringen vokser og utvikler seg «stykkevis og delt», som over tid kan medføre utilsiktede bieffekter som igjen fører til videre detaljering. Dette er en erfaring som er gjort med kravspesifikasjoner innen skipsfart over mange år.

#### Bruk av standarder og regelverk

Det er normalt riktig å bruke standarder og regelverk i størst mulig grad for å oppnå mest mulig allmenn akseptert standard, og unngå at kravspesifikasjonen blir for omfattende og kompleks. Ved behov korrigeres det for begrensninger i standarden/regelverket i form av tilleggskrav. Det samme gjelder dersom man ønsker å avvike fra standarden/regelverket, for eksempel med strengere krav på miljøsidene.

Ved henvisning til standarder og regelverk i spesifiseringer er det viktig å vite bakgrunnen for og hensikten med refererte regelverk. Dette er nødvendig for å sikre at referansen fører til at forventninger som skal beskrives i spesifiseringen, blir møtt.

Man skal også være klar over at overdreven bruk av detaljerte standarder og til dels regelverk, kan lage barrierer for innføring av ny teknologi. Dette kan skje fordi standarder ofte er laget på basis av kjent teknologi, og ikke alltid tillater eller har rom for nye og innovative løsninger. Ønsker oppdragsgiver at ny teknologi skal bli vurdert av tjenestetilbyderne, må dette komme klart frem i spesifiseringen. I den grad dette bryter med eksisterende standarder eller regelverk, må det stilles som krav at tjenestetilbyderen dokumenterer fordelene med slik ny teknologi og at dette gir en ekvivalent løsning.

### 4.2.3 Kravspesifikasjoner i andre segmenter

#### Kommersiell skipsfart

Statens vegvesens og fylkeskommunenes anbudsutlysninger har paralleller til andre skipsfartssegmenter hvor en oppdragsgiver ønsker å leie inn et fartøy på mellomlang og lang sikt. I slike tilfeller har oppdragsgiver ofte egne og særskilte krav til skipet som faller utenfor spesifikasjonene på et standard skip. Skipet må da enten bygges eller ombygges slik at det tilfredsstiller disse kravene. På

lik linje med for ferjeanbudene utarbeides krav i form av en spesifisering.

Det er utarbeidet noen nasjonale standarder og bransjestandarder for spesifikasjoner ved bygging av skip. Det finnes imidlertid ingen nasjonale eller internasjonale standarder eller veiledninger for kravspesifikasjoner for leie av skip. Dog finnes en rekke med standard charter-/leiekontrakter, men de aller fleste av disse forutsetter at fartøyet allerede eksisterer og har de nødvendige sertifikater som tillater fartøyet å seile. De mest alminnelige charter-/leiekontraktene er:

- Bareboat charter: Leietaker (operatør) av skipet er ansvarlig for bunkerolje, mannskap, vedlikehold og andre driftskostnader, og leier i praksis bare et tomt skip.
- Voyage charter (spot charter): Leie av skip med besetning fra en havn til en annen
- Time charter: Leie av skip med besetning over en avtalt tidsperiode
- Contract of affreightment (COA): Leie av lastekapasitet til spesifisert tid og rute

Disse er nærmere omtalt i Premissanalyse 6 Finansiering og eierskap av materiell i innenriks ferjemarked.

I mangel av standarder følger ofte kravspesifikasjoner for innleie av skip gjerne struktur og oppsett som spesifikasjoner for bygging av skip. Det mest utbredte oppsettet er bygd opp etter et gruppesystem utarbeidet av NSF, som har vært i omløp siden sent på 1970-tallet.

Av de ulike skipsfartssegmenter er det offshoresegmentet som er nærmest ferjesegmentet med hensyn til håndtering. Oljeselskapene leier inn skip ofte på lange kontrakter og har ofte egne krav til fartøy og utstyr. Dette medfører at deres kravspesifikasjoner inneholder mer enn hva som finnes i standard charterkontrakter. Det er stor variasjon i hvor detaljerte disse kravspesifikasjonene er fra de ulike oljeselskapene.

Basert på erfaring med kravspesifikasjoner i kommersiell shipping kan vi trekke følgende konklusjon; Jo strammere struktur og tematisk konsistens, desto større mulighet for at kravspesifikasjonen blir forstått og tilfredsstillt.

#### Annenn kollektivtrafikk

En gjennomgang av Ruters anbuds dokumenter for konkurranseutsetting av busstjenesten viser at anbuds dokumentene er satt opp relativt likt som ferjesegmentets anbuds dokumenter. Dette er naturlig da begge instanser følger retningslinjene til offentlige anbud. I den grad det er mulig å sammenligne buss med ferje, er det identifisert følgende interessante forhold med Ruters anbuds dokumenter:

- Ruter har et eget bilag om krav til bussmateriell, som er en detaljert spesifisering på utforming av bussene, og kan sammenlignes med Statens vegvesens generelle utforming.
- Ruter har forhandlet en overdragelsesavtale med gjeldende tilbyder, slik at eventuelt ny aktør kan overta materiellet ved en ny utlysning.

Det første punktet er interessant i og med at Ruter har laget seg en standard for sine busstjenester.

Det andre punktet er interessant fordi ved å forhandle en overdragelsesavtale ved endt kontrakt kan oppdragsgiver øke konkurransen i markedet ved å gi nye aktører innpass ved overtagelse av materiellet.

- En kontrakt med opsjon på overdragelse av materiellet ved endt kontraktstid, uavhengig av sentralisert/desentralisert innkjøpsstruktur, kan ha følgende innvirkning:
- Kontraktslengde  
Kontraktlengden vil i mindre grad bli påvirket av investeringen da den ved kontraktsslutt kan overdras til avtalt pris ved kontraktssingåelse.
- Standardisering  
Der det er fordelaktig, kan ferjemateriellet være dedikert til sambandet over hele ferjens livsløp
- Nye tilbydere i markedet  
Ny tilbydere vil lettere kunne komme inn i ferjemarkedet

#### 4.2.4 Oppbygging av konkurransegrunnlaget i ferjemarkedet

Konkurransegrunnlaget som normalt brukes i det norske ferjemarkedet bygger på Statens vegvesens mal og har en form som følger standard oppsett for offentlige anbudsutlysninger. Hovedinnholdet består av følgende kapitler:

##### 1. ORIENTERING (INNBYDELSE)

Kapitlet gir en kortfattet orientering om utlysningen, samt fremdriftsplan for behandlingsprosessen.

##### 2. KONKURRANSEN

Kapitlet omhandler spesielle og lovpålagte bestemmelser for tilbud og behandlingsprosessen.

##### 3. KRAV TIL LØYVESØKERS KVALIFIKASJONER

Kapitlet omhandler kvalifikasjonskrav som kreves for tilbyder.

##### 4. INFORMASJON OM OPPDRAGET OG KRAVSPESIFIKASJON

Kapittel 4 gir en beskrivelse av de forventningene oppdragsgiver har til tjenesten de ønsker oppfylt.

Herunder ligger beskrivelse av ferjestrekningen, eksisterende infrastruktur, trafikkstatistikk,

historiske/faktiske inntekter, samt krav til ferjer, mannskap og generell håndtering av oppdraget overfor oppdragsgiver.

## 5. KONTRAKTBESTEMMELSER

Kapitlet beskriver de kontraktuelle krav og forventningene som skal gjelde for oppdraget.

## 6. VEDLEGG

Vedleggene inneholder nødvendig tilleggsinformasjon som både er generell informasjon (håndbøker/standarder/skjemaer) og detaljinformasjon som gjelder spesifikt for oppdraget.

Det er kravspesifikasjonen, som inngår i konkurransegrunnlagets kapittel 4, som er hovedfokus i denne rapporten. Konkurransegrunnlaget beskrives kun på overordnet nivå.

### Kravspesifikasjonen

Statens vegvesen har utarbeidet mal for konkurransegrunnlag og kontrakt som er et viktig verktøy for oppdragsgiversiden når de skal anskaffe ferjetjenester.

Malen, og følgelig kravspesifikasjonene brukt i anbudsutlysningene, har gjennomgått en utvikling over tid. Generelt sett er de funksjonsspesifikasjoner, men har utdypende presiseringer og detaljpresiseringer på utvalgte områder. Presiseringene og detaljkravene er delvis valg som er gjort fra starten av, og delvis kommet og blitt modifisert over tid, basert på erfaringer fra tidligere anbudsutlysninger.

Vi har valgt siste anbudsutlysning hvor Statens vegvesens mal er brukt, sambandet E 39 Anda – Lote, som eksempel for å beskrive spesifikasjonens innhold:

Spesifikasjonens kapitler 4.1 – 4.6 setter krav til tjenesten som skal utføres gjennom en definisjon av ferjestrekning, trafikkgrunnlag, krav til regularitet og reserveferjer. Dette er tjenestens hovedformål.

Kravspesifikasjonens kapittel 4.7 setter krav til ferjemateriellet, gjennom krav til ferjens kapasitet med hensyn til mengde (passasjerer, PBE, VTE<sup>31</sup>), fri adkomst av biler og trailere, samt utforming av passasjerområder, som ikke nødvendigvis dekkes av forskrifter og regelverk.

Miljøkrav i kapittel 4.7.14, som er relativt nytt i spesifikasjonene til Statens vegvesen, er meget detaljert og omfattende beskrevet. Kravene til universell utforming er også detaljpresifisert.

Krav til mannskap og HMS behandles under kapittel 4.8 og 4.9, mens kapittel 4.10 og 4.11 omhandler rutetilbud og service til trafikantene.

Kapitlene 4.12 – 4.15 omhandler krav til rederiet som skal drive ferjetjenesten.

Noen fylkeskommuner har en oppbygning av konkurransegrunnlaget og kravspesifikasjonen som avviker fra malen. Dette kommer vi tilbake til senere.

### Regelverk, standarder og håndbøker

Kravspesifikasjonen viser til standarder og regelverk som skal gjelde. Henvisningene er gjort fortløpende i spesifikasjonsteksten, typisk 20-25 forskjellige steder, noe som gjør det vanskelig å få oversikt over og forståelse av hvilke regelverk ferjen skal oppfylle.

Følgende referanser til regelverk, standarder og håndbøker er funnet i kravspesifikasjonen for Anda –Lote:

- Sjøfartsdirektoratets forskrift av 4. november 1981 nr. 3793 om fartsområder (kap.4.3)
- Nasjonaltransportplan 2014-2023 (kap.4.3)
- Handlingsprogram for riksvegene 2014-2017(2023) (kap.4.3)
- Fylkeskommunale areal- og transportplaner og handlingsprogram for fylkesvegnettet (kap.4.3)
- IMO sikkerhetsstyringssertifikat (Safety Management Certificate, SMC) (kap.4.7.2)
- Sjøfartsdirektoratets forskrift av 1.7.2014 nr. 944 om farlig last på norske skip (kap.4.7.4)
- IMDG-koden eller ADR bestemmelsene (kap.4.7.4)
- Sjøfartsdirektoratets forskrift av 15. juni 1987 nr. 507 om sikkerhetstiltak m.m. på passasjerlasteskip og lektere, § 13. (kap.4.7.4)
- Sjøfartsdirektoratets forskrift 2.10.1972 nr. 4 om beregning av passasjerantall og om passasjerbequemmeligheter m.v. (kap.4.7.11)
- N100 Veg- og gateutforming, (kap.4.7.12)
- V129 Universell utforming av veger og gater (kap.4.7.12)
- V123 Kollektivtransport. (kap.4.7.12)
- Sjøfartsdirektoratets forskrift 1. juli 2014 nr. 1072 om bygging av skip § 7 eller Forskrift 28. mars 2000 nr. 305 om besiktelse, bygging og utrustning av passasjerskip i innenriks fart § 8D (kap.4.7.12)
- IMO MSC/Circ.735 (kap.4.7.12)
- Finansdepartementets forskrift om særavgifter av 2001-12-11 nr. 1451 (kap.4.7.14)
- MARPOL Annex VI (kap.4.7.14)
- ISO 8178-4 (kap.4.7.14)
- Forskrift om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften)", ref. Lovdata: FOR-2004-06-01-922. (kap.3) (kap.4.7.14)

<sup>31</sup> VTE - VognTogEnheter



- MEPC.1/Circ.683 – Guidance for the development of a ship energy efficiency management plan (SEEMP) (kap.4.7.14)
- 2 MEPC.1/Circ.684 - Guidelines for voluntary use of the ship energy efficiency operational indicator (EEOI) (kap.4.7.14)
- Statens Retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442/2012) (kap.4.7.15)
- forskrift av 22. desember 2011 nr. 1523 om kvalifikasjoner og sertifikater for sjøfolk (kap.4.8.1)

- Norsk Standard NS-EN 471 klasse 3, refleks klasse 2 (kap.4.8.2)

Det er verdt å merke seg at noen av kravene til universell utforming, som er relativt detaljert beskrevet i kravspesifikasjonen, også finnes i Statens vegvesens håndbok V129 «Universell utforming av vegger og gater». Det at samme krav spesifiseres flere steder kan over tid forårsake misforståelser og feil dersom kravene ikke endres begge steder.

Minimumskrav til sikkerheten om bord dekkes ved at alle ferjer skal være godkjent av Sjøfartsdirektoratet

## 4.3 Analyse av kravspesifikasjoner i dagens konkurransegrunnlag

### 4.3.1 Kravspesifikasjonens ivaretagelse av oppdragsgivers krav

De følgende vurderingene baserer seg primært på vurdering av kravspesifikasjoner som er basert på Statens vegvesens mal. Vurderingene er likevel i stor grad også gyldig for kravspesifikasjoner som har annen utforming, se kapittel 3.2.

40 konkurransegrunnlag fra Statens vegvesen og fylkeskommunene er analysert og vurdert opp mot funn fra intervjuer med representanter fra både oppdragsgivere og rederier, samt generell kunnskap om det norske ferjemarkedet.

Overordnet ser kravspesifikasjonene ut til å oppfylle sitt hovedformål i å formidle oppdragsgivers krav og forventninger til ferjedrift, ved at ferjetjenestene i all hovedsak leveres med god kvalitet og i henhold til kontrakt. Dette begrunnes i at:

- regulariteten på de fleste samband er høy
- klager fra trafikantene er normalt begrenset i omfang for de fleste samband,
- det er relativt få konflikter mellom oppdragsgiver og leverandør som ender i rettsalen
- det er relativt få alvorlige skader og ulykker

Spesifikasjonene er vel etablert og forstått i markedet. Leverandørene oppfatter spesifikasjonen som relativt forutsigbar og kan legge sine planer for materiell på lang sikt. Dette gjelder først og fremst de spesifikasjonene som bygger på Statens vegvesens mal. Forutsigbarheten antas å gi fordelaktige priser på ferjetjenestene der hvor en har reell konkurranse. Det er imidlertid gitt uttrykk for avvik fra denne forutsigbarheten både fra oppdragsgiversiden og rederisiden, som vi kommer tilbake til senere i denne premissanalysen.

Trafikkgrunnlaget med statistikk, krav til kapasitet og ruteopplegg er godt definert og beskrevet i kapitlene 4.1-4.5.

Krav til hvordan tjenesten skal utføres i kapitlene 4.8-4.15 er også tilfredsstillende definert og beskrevet.

Kapitel 4.6 Ferjekaier er i varierende grad definert – fra meget godt definert, til mindre gode beskrivelser. Dog har det vært en positiv utvikling fra de tidligste kravspesifikasjonene til de nyere utlysningene. Det betraktes som en ulempe at ferjekaiene av historiske grunner er til dels forskjellige, noe som setter begrensinger på hvilket materiell kan brukes.

#### Sikkerhet, miljø og universell utforming

Krav om dette stilles i konkurransegrunnlaget. Det forutsettes at samfunnets minimumsforventninger til sikkerhet, miljø og universell utforming gjelder for

ferjemarkedet og er oppfylt gjennom å følge respektive offentlige krav og tilhørende oppfølging.

Sikkerhet for materiell og operasjon er regulert av nasjonalt og internasjonalt regelverk. Det er ikke normalt og heller ikke hensiktsmessig med særkrav i ferjekontraktene. Sjøfartsdirektoratet er tilsynsmyndighet for ferjene. I nybyggfasen er også classeselskapene i noen grad brukt. Ved at det har vært få alvorlige ulykker og hendelser gjennom perioden med konkurranseutsetting, vurderer vi at sikkerheten er tilfredsstillende.

Miljøkravene på utslipp til luft i konkurransegrunnlagene er relativt nye, og i dag høyere enn generelle lovkrav. Miljøkravene er stilt ulikt fra forskjellige oppdragsgivere. Dette kan bidra til redusert konkurranse og høyere kostnader. I intervju med ferjerederiene er det også en bekymring for at strenge krav til energieffektivitet kan medføre marginale motorinstallasjoner som kan gi mindre sikkerhetsmarginer i gitte vær-situasjoner.

De nye miljøkravene som innebærer lav- og nullutslippsløsninger for riksvegsambandene har medført usikkerhet blant leverandørene om hvilke teknologier som vil være gjeldende i fremtiden.

Krav til universell utforming er regulert i nasjonale og internasjonale krav. Det er særkrav i konkurransegrunnlag ut over dette. Fra oppdragsgiversiden er det i intervju gitt uttrykk for at kravene til universell utforming er antatt å være svært kostnadsdrivende, spesielt på eldre fartøyer i form av dyre ombygginger. Det har vært noen konflikter i eksisterende kontrakter om oppfyllelse kravene til universell utforming på eksisterende ferjer. Kravene til universell utforming, eksempelvis størrelse på heisdører og heiser, er stilt ulikt fra forskjellige oppdragsgivere.

#### Logistikk og fremkommelighet, tilbud til trafikantene

Krav om dette stilles i konkurransegrunnlaget. Det har gjennomgående vært gjennomført tilbudsforbedringer i forbindelse med utlysning av nye kontrakter. Kravene til kapasitet og ruteopplegg er normalt godt beskrevet, og krav til hvordan tjenesten skal utføres er normalt også tilfredsstillende.

Ved oppstart av konkurranseutsettingen i 2004-2005 var det en intensjon at effektiviseringsgevinster som følge av anbud skulle benyttes til å forbedre ferjetilbudet, i stedet for budsjettbesparelser. Imidlertid er det grunn til å tro at kostnaden av tilbudsforbedringene har vært høyere enn effektiviseringsgevinstene, slik at det har blitt en netto økning i offentlige budsjetter.

Vi har ikke vurdert om fremkommeligheten og nivået på kvaliteten er tilfredsstillende.

## Lokale behov og tilpasninger

Tilpasninger av ferjetjenestene til lokale behov og tilpasninger dekkes gjennom krav og rammer som stilles i konkurransegrunnlaget. For fylkessambandene er både politikere og regional ferjeforvaltning involvert når konkurransegrunnlaget utformes. Typisk reguleres følgende i forhold til slike behov innenfor de økonomiske rammene man har:

- Åpningstider, frekvens og rutetabell for sambandet
- Krav til ferjemateriellets kapasitet og passasjerfunksjoner
- Samkjøring med annen kollektiv transport
- Miljøkrav, både krav til klimautslipp (CO<sub>2</sub>) og krav til lokale utslipp (NO<sub>x</sub>, SO<sub>x</sub> og partikler)

I intervjuer med representanter fra oppdragsgiversiden i fylkeskommunene er det vektlagt betydningen av at de som formulerer konkurransegrunnlaget inkludert kravspesifikasjonen, kjenner de lokale forholdene og kan stille krav som er tilpasset disse.

Disse forholdene indikerer at kravene til ferjemateriellet stilles ulikt fra ulike oppdragsgivere og for ulike samband.

Høyere krav til tjenestene og høy budsjett- og kostnadsvekst for fylke og stat er nærmere behandlet i premissanalyse 2.

### 4.3.2 Ulik utforming av kravspesifikasjonene

Som nevnt innledningsvis er 40 konkurransegrunnlag fra Statens vegvesen og fylkeskommunene analysert. Analysen viser at mange av fylkeskommunenes kravspesifikasjoner til dels skiller seg fra Statens vegvesens mal i vesentlig grad i form og i varierende grad også i innhold.

De fleste fylkeskommunene bruker teksten som omhandler krav til universell utforming, men utelater i stor grad henvisninger til regelverk og standarder, bortsett fra til Sjøfartsdirektoratets regelverk – hvorav sistnevnte er et seilingskrav for fartøyet.

I det følgende er det gitt korte vurderinger av utvalgte fylkeskommunale kravspesifikasjoner, som illustrerer ulikhetene og indikerer en variasjon i kravene til ferjemateriell for ulike samband og oppdragsgivere. Slik variasjon øker sannsynligheten for at fleksibiliteten av ferjemateriellet, definert som graden av gjenbrukbarhet i andre samband uten vesentlige tilpasninger/ombygginger, vil være lavere enn om kravene hadde vært samordnet på et nasjonalt nivå.

Det er ikke identifisert prosesser eller samarbeid mellom de ulike oppdragsgiverne som har som formål å harmonisere og samordne disse kravene og overvåke fleksibiliteten av ferjemateriellet over tid.

## Hordaland FK

Hordaland fylkeskommune hadde ikke utstedt eget konkurransegrunnlag da analysen ble gjennomført, men har nå utarbeidet egne anbudsdokument.

## Møre og Romsdalen FK

Fylkesvegferjesamband Volda – Folkestad og Volda – Lauvstad er vurdert.

Kravspesifikasjonen er bygget opp etter Statens vegvesens mal, med enkelte tilføyelser.

## Sør-Trøndelag FK

Sambandene Brekstad-Valset, Dypfest-Tarva og Garten-Værnes er vurdert.

Kravspesifikasjonen er satt opp som et eget vedlegg i utlysningsdokumentasjonen. Utformingen skiller seg vesentlig fra Statens vegvesens mal, hva angår krav til regelverk og standarder. Det henvises kun til Sjøfartsdirektoratets regelverk. Spesifikasjonen på universell utforming er kopiert fra Statens vegvesens mal og ligger som et eget vedlegg. Det gis større frihet til tilbydere å velge teknisk løsning og standard.

## Nord-Trøndelag FK

Sambandene Borgan-Ramstadlandet og Eidshaug-Gjerdingen 10-14, hurtig- og lokalbåtruter i Nord-Trøndelag er vurdert.

Kravspesifikasjonen er satt opp som et eget vedlegg i utlysningsdokumentasjonen. Kravspesifikasjonens utforming skiller seg vesentlig fra Statens vegvesens mal, hva angår krav til regelverk og standarder. Det henvises kun til Sjøfartsdirektoratets regelverk. Det gis større frihet til tilbydere å velge teknisk løsning og standard. Kravspesifikasjonene til Nord-Trøndelag fylkeskommune er mer rendyrkede funksjonsspesifikasjoner enn Statens vegvesens mal.

## Troms FK

Fylkesvegferjesamband i Troms Hansnes – Vannøy og Storstein – Lauksundskaret 2012 er vurdert.

Kravspesifikasjonen er satt opp som et eget vedlegg i utlysningsdokumentasjonen. Spesifikasjonen er meget detaljert med hensyn til passasjerfasiliteter, ferjekaier, generell operasjon, men er samtidig i prinsippet relativt lik Statens vegvesens mal med hensyn til utforming.

## Nordland FK

Fylkesvegferjesamband i Nordland fv. 17 Tjøtta – Forvik med mellomsteder er vurdert.

Kravspesifikasjonen er bygget opp etter Statens vegvesens mal, med enkelte tilføyelser.

## Finnmark FK

Sambandet Øksfjord – Hasvik er vurdert.

Kravspesifikasjonen bærer preg av å ha brukt Statens vegvesens mal i form, men divergerer noe med hensyn til regelkrav og standarder. I stedet for henvisning til standarder eller regler, er det lagt inn spesifikke krav

i spesifikasjonen. Kravene til universell utforming er tilsynelatende lik, men divergerer noe på enkelte krav.

### Effekt av ulikheter i kravspesifikasjonene

I de foregående delkapitlene er det identifisert en variasjon i kravspesifikasjonene for ulike samband og oppdragsgivere og i tillegg en variasjon i både kriterier og strukturell utforming av kravspesifikasjonene fra ulike oppdragsgivere. Det er samtidig ikke identifisert prosesser som har som formål å harmonisere og samordne krav og kriterier for å begrense variasjon/grad av skreddersøm.

Erfaringer fra andre skipssegmenter, og andre bransjer, er at det er vanskelig å få til et velfungerende marked med konkurranse dersom det ikke er en betydelig andel av substituerbare produkter (materiell) og tjenester som etterspørres og tilbys.

Med en betydelig variasjon i kravene til ferjetjenester og tilhørende materiell, er det derfor stor sannsynlighet for at det over tid vil gi lavere fleksibilitet (flyttbarhet) av ferjemateriellet og redusert konkurranse og/eller høyere kostnader.

Gjennom konkurransegrunnlag som i betydelig grad premierer optimalisering av materiell til et spesifikt trafikkgrunnlag, kapasitetskrav og predefinert overfartstid, sammen med ulik vektlegging av elementer som inngår i miljøkravene, blir kravspesifikasjonene sambandsspesifikke. Vår analyse indikerer at utviklingen peker i retning av større forskjeller i utformingen av kravspesifikasjonen. Erfaringer fra andre segmenter er at dette fører til økt grad av skreddersøm/tilpasning av materiellet til den enkelte kontrakt (samband), og typisk med behov for tilpasninger/ombygginger til nye kontrakter.

Dette kan medføre økt prising av risiko, at ombyggingskostnadene blir en betydelig faktor i kontraktene og potensielt et marked med lavere substituerbarhet. Dette vil sannsynligvis få konsekvenser for priser og konkurransesituasjon.

#### 4.3.3 Styrker og svakheter ved dagens kravspesifikasjoner

Nedenfor er det oppsummert styrker og svakheter ved kravspesifikasjonene som er gjennomgått i denne premissanalysen. Vurderingene er knyttet til både til spesifikasjonene som er basert på Statens vegvesens mal og til de som ikke er det.

##### Styrker

Som beskrevet innledningsvis i dette kapitlet er det klare indikasjoner på at kravspesifikasjonene oppfyller sitt hovedformål i å formidle oppdragsgivers krav og forventninger til ferjedrift, og at ferjetjenestene i all hovedsak leveres med god kvalitet og i henhold til kontrakt.

Videre er det en styrke at kravspesifikasjonen i hovedsak er en funksjonsspesifikasjon, noe som åpner for alternative tekniske og kommersielle løsninger, og også åpner for innovasjon og nytenkning fra leverandørsiden.

Trafikkgrunnlaget med statistikk, krav til kapasitet og ruteopplegg er godt definert og beskrevet i kapitlene 4.1-4.5.

Krav til hvordan tjenesten skal utføres i kapitlene 4.8-4.15 er også tilfredsstillende definert og beskrevet.

Kapitel 4.6 Ferjekalender er i varierende grad definert – fra meget godt definert, til mindre gode beskrivelser. Dog har det vært en positiv utvikling fra de tidligste kravspesifikasjonene til de nyere utlysningene. Det betraktes som en ulempe at ferjekalender av historiske grunner er til dels forskjellige, noe som ofte medfører behov for tilpasninger av materiell som tidligere har gått på andre samband.

##### Svakheter

#### Svakheter i krav til ferjemateriellet

De viktigste svakheter i kravspesifikasjonene er i all hovedsak funnet i kapittel 4.7, krav til ferjemateriellet. Dette kapitlet bærer preg av å ha blitt redigert over tid, sannsynligvis basert på erfaringer og for å rette på uønskede resultat fra tidligere utlysninger. Dette har ført til at kapitlet har blitt noe ustrukturert, sammensatt av både funksjonskrav og detaljerte krav. Typiske eksempler på dette er at regel- og standardreferanser ikke er samlet, men spredd ut i de enkelte underkapitler. Dette gjør kapitlet noe uoversiktlig, og kan skape usikkerhet/forvirring om hvilke regelverk som gjelder.

Det kan virke som det i noen spesifikasjoner henvises til sikkerhetsregelverk for at det skal brukes i tilknytning til funksjonskrav. For eksempel er Sjøfartsdirektoratets regelverk i all hovedsak utviklet for å ivareta sikkerhet. Regelverket er ikke laget for å dekke krav til funksjonalitet så lenge dette ikke berører sikkerheten om bord. Dette kommer særlig frem ved stuving av ferjene. PBE-kapasitet beregnet basert på Sjøfartsdirektoratets sikkerhetskrav til åpninger med kjøretøy, vil vanskelig oppnås i praksis på grunn at det i praksis ikke lar seg gjøre å stue biler så tett som regelkravet åpner opp for.

Kapitlene 4.7.11 Passasjerfasiliteter og 4.7.12 Universell utforming er til dels meget detaljert spesifisert. Det henvises samtidig til Statens vegvesens håndbok V129, hvor mange av disse kravene også er spesifisert. Så lenge det er overensstemmelse mellom spesifisering og håndbok vil ikke det være noen problemer, men det er en risiko for å introdusere feil hvis kun et av dokumentene endres. Dette kan igjen få kontraktuelle konsekvenser. Det stilles ulike detaljkrav fra forskjellige oppdragsgivere.

Miljøkrav i kapittel 4.7.14, som er relativt nytt i spesifikasjonene til Statens vegvesen, er meget detaljert beskrevet og vurderes som godt dekkende. Det kunne med fordel belyses bedre hvordan ulike utslippsalternativer vektlegges/evalueres ved innføring av ny teknologi. Det stilles ulike detaljkrav fra forskjellige oppdragsgivere.

### **Sammenblanding av krav**

Det er noe sammenblanding av krav til tjenesteutførelse og krav til teknisk materiell som kan virke noe uryddig og medføre risiko for misforståelser. Kapitlene som omhandler krav til tjenester (4.7.3, 4.7.13, 4.7.16, 4.7.17) burde ikke være en del av kapittel 4.7, da denne omhandler ferjemateriellet, slik at krav til tjenesten som skal utføres og tekniske krav til materiell er bedre avskilt.

Mangel på referanse til Statens vegvesens egen standard Håndbok N400, kapittel 13.9 anses som en svakhet, da det her er verdifull informasjon som også har betydning for ferjens utforming. Mye av denne informasjonen er gjengitt i kapittel 4.7.12 Universell utforming; noe som over tid kan skape ulikheter mellom håndbok og kravspesifikasjon dersom ikke begge oppdateres samtidig.

### **Krav til reservemateriell**

Det finnes andre svakheter relatert til ferjemateriellet som ikke direkte er formulert i kravspesifikasjonen, men er en konsekvens av kravene. Det punktet som påvirker konkurransesituasjonen mest er kravet til reservemateriell. I dagens konkurransegrunnlag er det leverandøren som skal besørge denne reservekapasiteten. Kravet fordrer at rederiene har reservemateriell tilgjengelig i rimelig nærhet av sambandet hvor ferjetjenesten skal leveres.

Typisk skal en reserveferje være tilgjengelig i løpet av 6-12 timer. Det betyr at ferjen må ligge i såkalt «hot layout», hvilket vil si at den må være vedlikeholdt og klar til operasjon til enhver tid. For at et rederi skal

være konkurransedyktig, så fordrer dette at reserveferjen kan deles på flere samband som er innenfor rekkevidde av opplagsplassen. Denne effekten premierer større rederier som er i stand til å bære kostnader for ferjer i beredskap, og stimulerer ferjerederiene til å søke dominans innenfor regionale områder. Tilsvarende gjør behovet for reserveferjer det vanskelig for nye aktører å bevege seg inn i det norske ferjemarkedet, eller for små aktører å bevege seg inn i en ny region.

Det er ikke funnet eksempler på at beredskap/-reservemateriell er dekket av kontrakter på tvers av sambandskontrakter. Større kontraktspakker åpner imidlertid for mulighet for slike løsninger.

### **Sambandsspesifikke løsninger**

Selv om en meget detaljert beskrivelse av trafikkgrunnlag, statistikk og ruteopplegg tilsynelatende kan være en fordel i forbindelse med den enkelte kontraktsutlysning, er det risiko for at det over tid fører til skreddersydd materiell som gir lavere fleksibilitet i flåten på nasjonalt nivå. Ved at trafikken varierer gjennom året og endres over tid i kontraktsperioden, er det ikke gitt at en slik optimalisering til kravene er den mest kostnads-effektive løsningen i praksis. Dette er også pekt på av rederirepresentanter i intervjuer som spesifikt har gått inn på disse problemstillingene.

Optimalisering av materiellet til spesifikke krav som varierer mellom samband og oppdragsgivere, vil vanskeligjøre veksling av ferjer mellom ulike samband og redusere gjenbruksmuligheter uten vesentlige ombygninger ved utlysning av nye kontrakter. Ferjer som har en kapasitet som avviker marginalt fra PBE-kravet, vil risikere å ikke bli kvalifisert, selv om usikkerheten i forventet behov er større enn kapasitetsavviket. Effekten vil være dårligere utnyttelse av den tilgjengelige ferjeflåten og høyere finansiell risiko for leverandørene

## 4.4 Analyse av dagens ferjeflåte

Dette kapitlet inneholder resultater fra analyser av dagen ferjeflåte i det norske innenlandsmarkedet. Dataene som er benyttet er samlet i en database hos DNV GL, og er samlet fra ulike kilder og gjennom ulike prosjekter. Databasen inneholder både ferjedata, sambandsdata, strekningsdata og kontraktsdata.

Totalt er det i overkant av 250 innenlandsferjer i Norge, hvorav ca. 200 går i riks- eller fylkesveg-samband. Vel 60 % av ferjene er mer enn 20 år gamle, og av disse er knapt halvparten over 40 år.

Som det fremgår av figuren under befinner 70% av alle norske operative ferjer seg i fylkene Nordland, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Hordaland.

21 av ferjene bruker LNG som drivstoff og én ferje er batteridrevet. Disse er i hovedsak 10 år eller yngre. De fleste ferjene har servicehastighet på 10-15 knop. Blant de større ferjene (over 100 PBE) er det flere som har hastighet i området rundt 20 knop.

Det er observert «søsterskipseffekter» i dataene, det vil si ferjer med samme hoveddimensjoner og byggeår nær i tid.

Figur 4-1 Sammensetning og plassering av dagens ferjeflåte (pr. januar 2016)

Fylke	0-4	5-9	10-14	15-19	20-29	30-39	40+	Total
Finnmark	2			1	1		3	7
Troms	2	4	2	1	1	4	3	17
Nordland	8		2	5	12	8	8	43
Nord-Trøndelag	1			2	1		4	8
Sør-Trøndelag	1	1	1	1	2	2	1	9
Møre og Romsdal		9	7	1	4	12	7	40
Sogn og Fjordane	2	5	1	2	1	6	2	19
Hordaland	1	1	3	3	7	8	4	27
Rogaland	2	1	2	5	1	1	1	13
Vest-Agder			1	1	2	1		5
Buskerud						1		1
Østfold				1			2	3
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>23</b>	<b>32</b>	<b>43</b>	<b>35</b>	<b>192</b>

### Antall fartøy per fergetype/størrelse

Fergetype	PBE-gruppe	Fartsområde / Passasjerskippsklasse				Average
		1,2	B	C	D	
Fjordferge	20	6		4	2	12
	35	3		6	7	16
	50		1	3	1	5
	100		1	1	1	3
	150	2	2	2		6
	<b>Average</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>42</b>
Pendelferge	20	3			2	5
	35	22		1	8	31
	50	21		4	7	32
	100	32		4	2	38
	150	23		2	6	31
	200	2			2	4
	300				7	7
<b>Average</b>	<b>103</b>		<b>11</b>	<b>34</b>	<b>148</b>	
Kabel-ferge	20	2				2
<b>Average</b>	<b>2</b>					<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>Average</b>	<b>116</b>	<b>4</b>	<b>27</b>	<b>45</b>	<b>192</b>

### Gjennomsnittsalder per fergetype/størrelse

Fergetype	PBE-gruppe	Fartsområde / Passasjerskippsklasse				Average
		1,2	B	C	D	
Fjordferge	20	46		29	28	37
	35	38		38	23	32
	50		26	14	45	22
	100		19	39	17	25
	150	26	4	4		11
	<b>Average</b>	<b>40</b>	<b>13</b>	<b>27</b>	<b>25</b>	<b>29</b>
Pendelferge	20	30			21	26
	35	40		35	30	37
	50	23		10	14	20
	100	26		14	25	25
	150	15		25	23	18
	200	20			3	11
	300				10	10
<b>Average</b>	<b>26</b>		<b>16</b>	<b>19</b>	<b>24</b>	
Kabel-ferge	20	9				9
<b>Average</b>	<b>9</b>					<b>9</b>
<b>Total</b>	<b>Average</b>	<b>27</b>	<b>13</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>25</b>

En nærmere analyse av fordelingen av ferjene på ulike størrelsesgrupper basert på PBE, er gitt i figur

4-2. Som det fremgår er det størrelsessegmentet på 120 PBE som har den yngste flåten.

Ser vi på sammenheng mellom ferjestørrelse basert på PBE og passasjerkapasitet, ser vi at det er stor

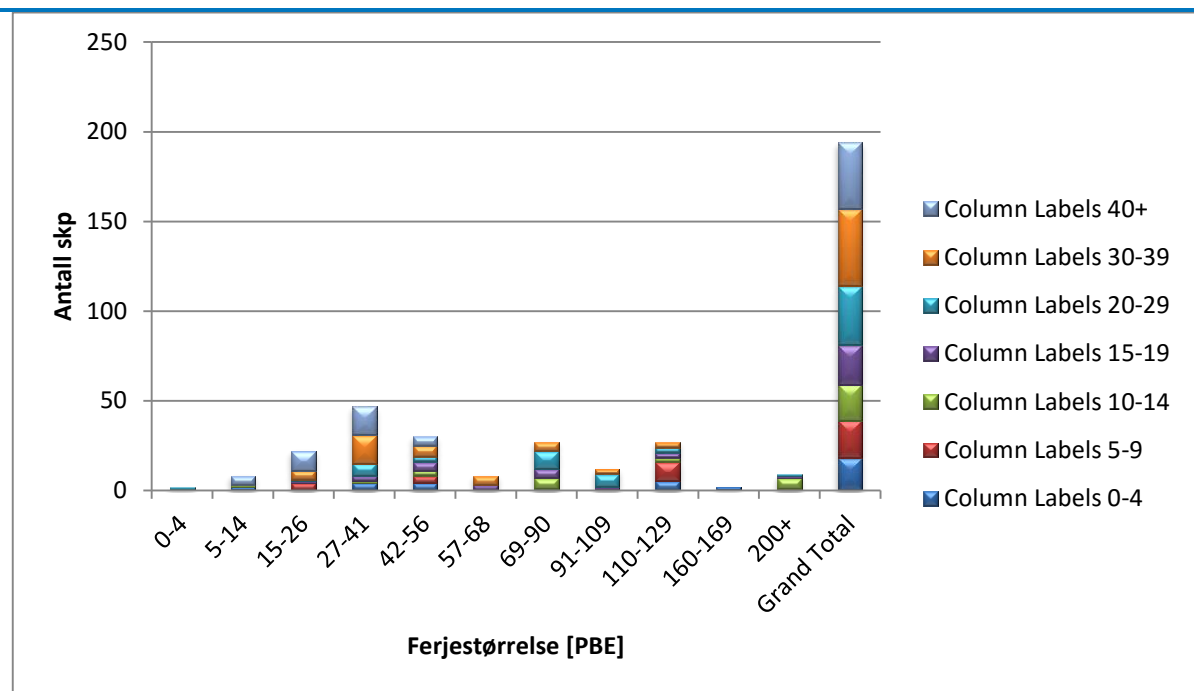
spredning, se Figur 4-3. Størrelsen på hvert punkt indikerer antall ferjer som er samlet i dette punktet. Typiske passasjerkapasiteter er 199, 299 og 399 passasjerer.

standardstørrelse)), blir variasjonen i passasjerkapasitet tydeligere, se Figur 4-4.

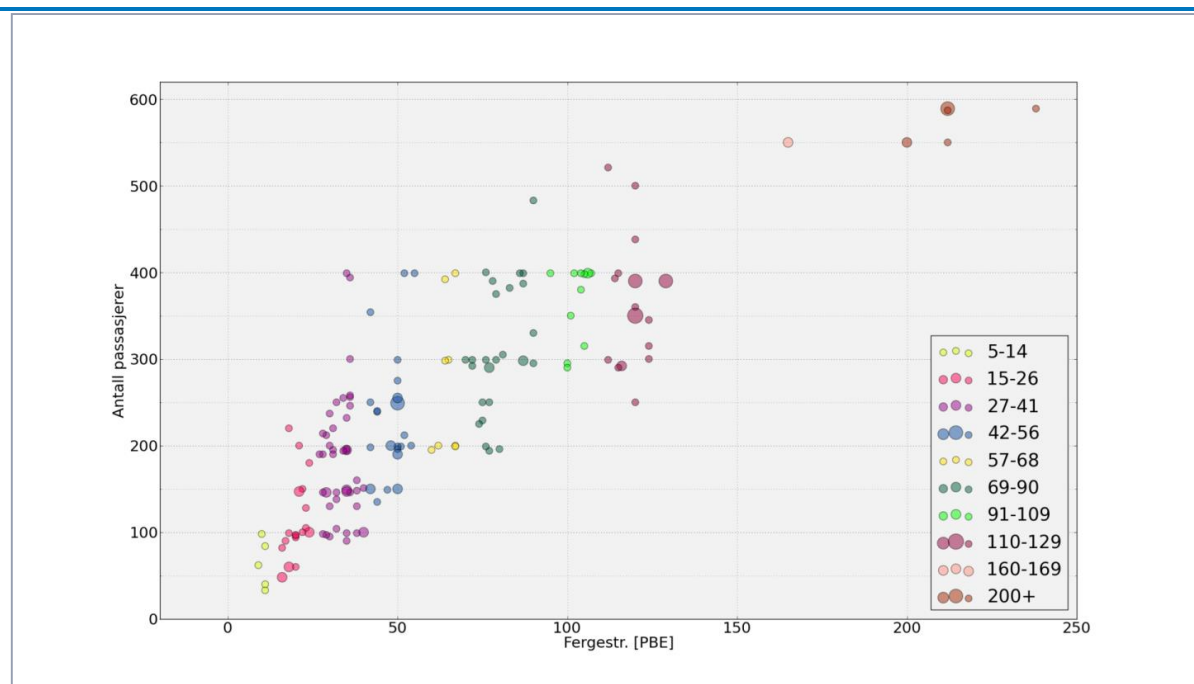
Dette indikerer at passasjerkapasitet i liten grad er standardisert i kravspesifikasjonene.

Om vi samler ferjene innen hver størrelsesgruppe på en veid gjennomsnittsstørrelse («indikativ

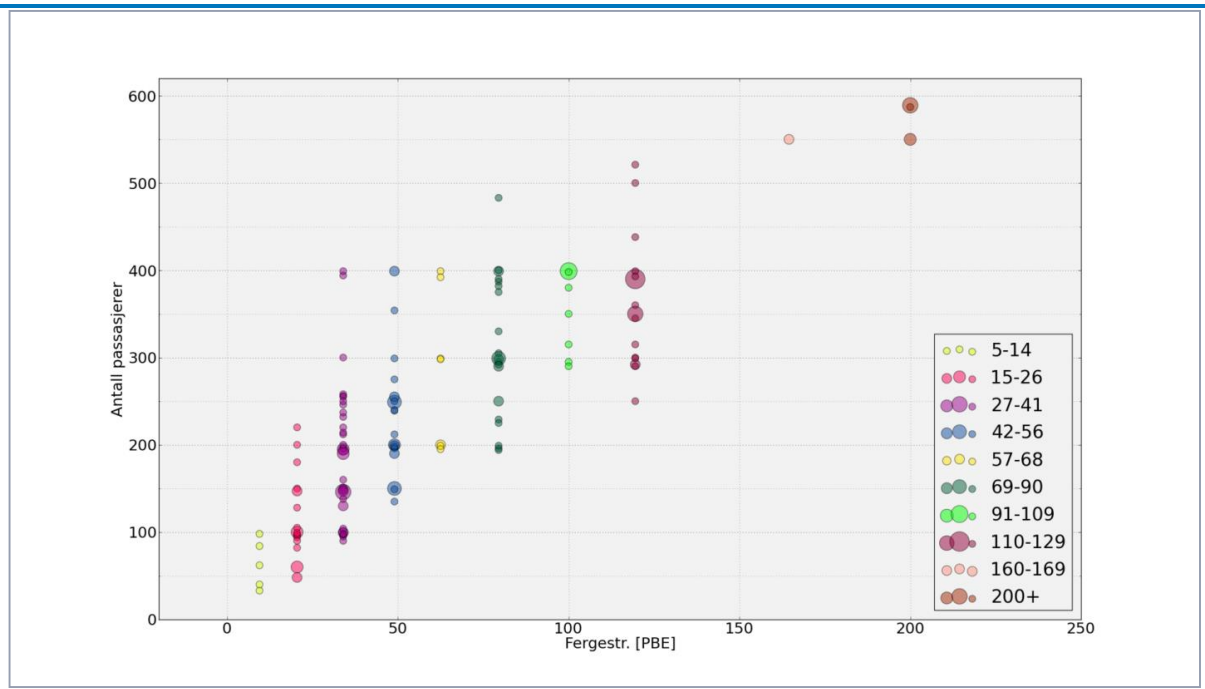
**Figur 4-2 Ferjeflåten fordelt på størrelsesgrupper (PBE)**



**Figur 4-3 Oversikt over ferjene ut fra størrelse (PBE) og passasjerkapasitet**



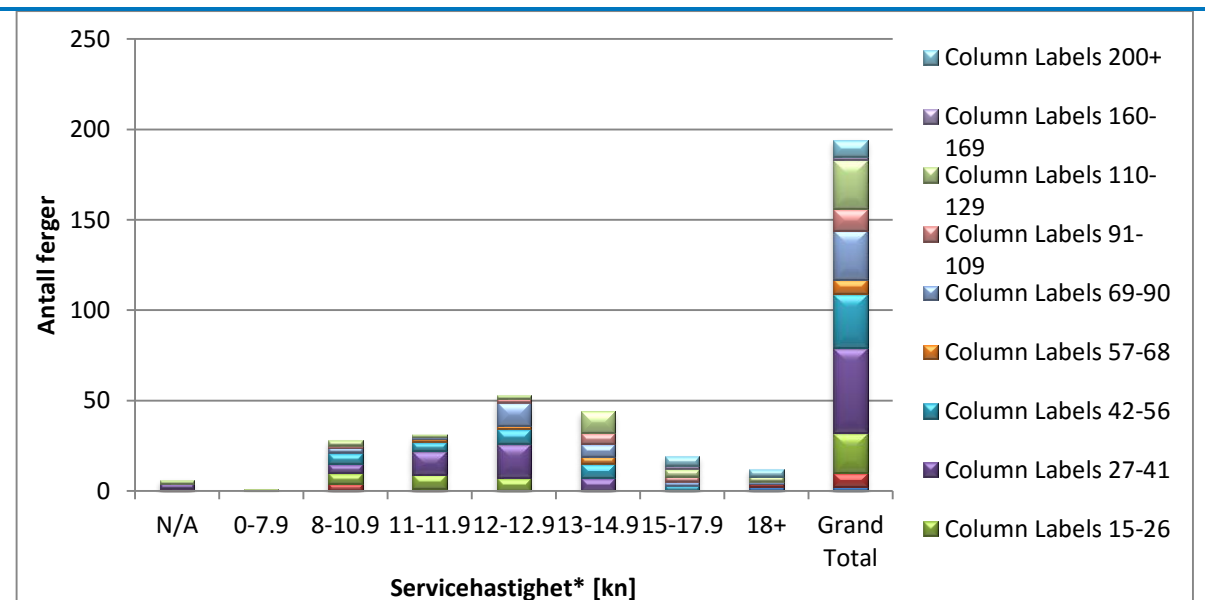
**Figur 4-4** Oversikt over ferjene i plassert i PBE-grupper ("indikative standardstørrelser") og passasjerkapasitet



Figurene 4-5 og 4-6 viser oppgitt servicehastighet for ferjene. Som det fremgår er det et tyngdepunkt i området 11-15 knop. Naturlig nok har større ferjer i

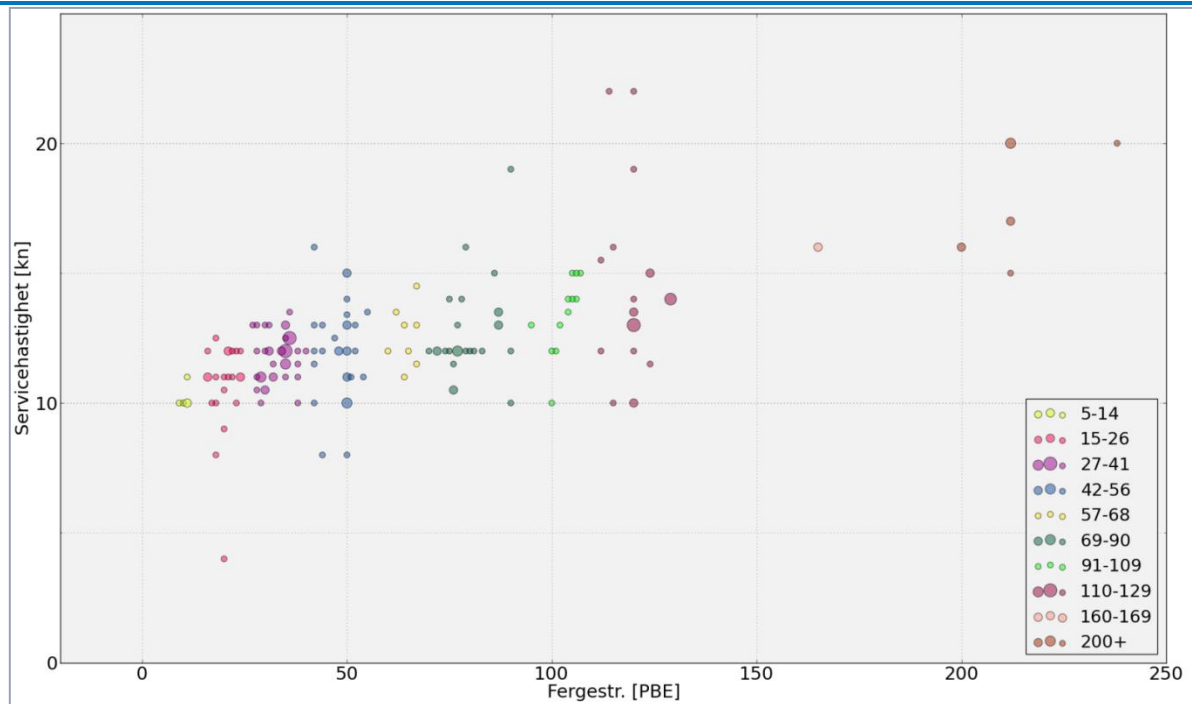
gjennomsnitt større servicehastighet enn de mindre. Variasjonen er stor innenfor samme størrelsesgruppe.

**Figur 4-5** Ferjeflåten fordelt på servicehastighet og størrelsesgrupper (PBE). (Stolpen lengst til venstre inneholder ferjer uten oppgitt hastighet)





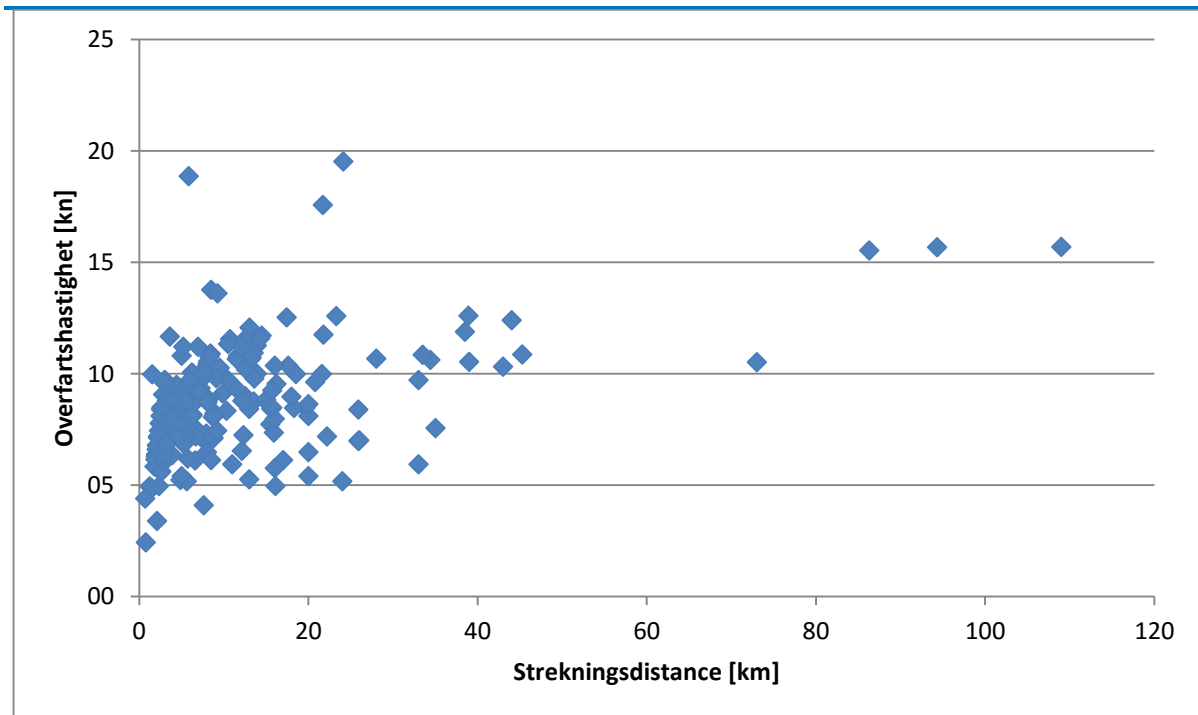
Figur 4-6 Plott for ferjestørrelse og oppgitt servicehastighet



Dersom vi ser på sambandsstrekninger og beregner en teoretisk gjennomsnittlig overfartshastighet basert på overfartstid og distanse, får vi et plott som vist i figurene under. Disse overfartshastighetene tar ikke

hensyn til manøvreringstid ved hvert ferjeleie, slik at ferjens fartsressurser må være høyere, noe vi også ser ved sammenligning mellom plottene i figurene over og under.

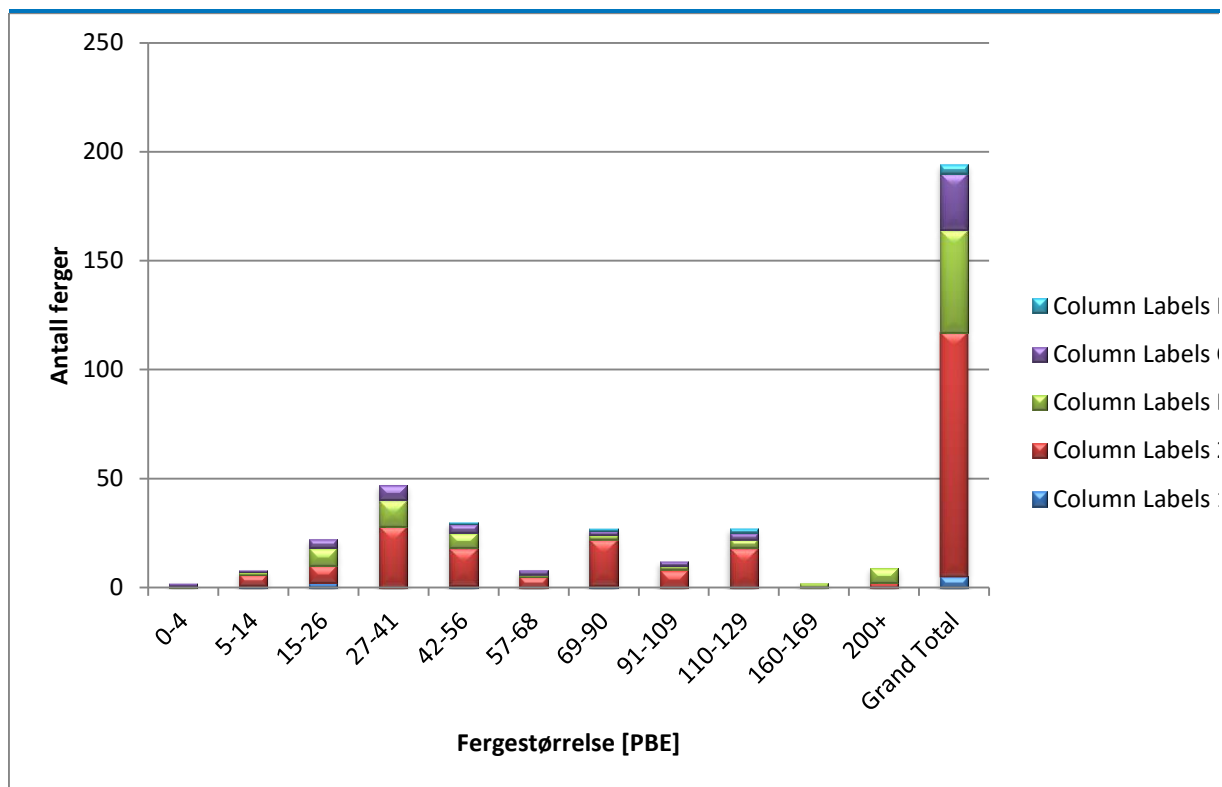
Figur 4-7 Oversikt over ferjestrekninger og anslått overfartshastighet (basert på oppgitt overfartstid)



Figuren under viser ferjer for ulike fartsområder i hver størrelsesgruppe. Ulike kategoriseringer og

definisjonene for hvert fartsområde er gitt i tabell under.

**Figur 4-8 Ferjene fordelt på størrelse (PBE) og fartsområde**



**Tabell 4-1 Fartsområder**

Fartsområde (harmonisert)	Norsk lov	EU-lov	Forkortet forklaring fra norsk lov
<b>1</b>	1	E	Fart på norske innsjøer og elver, og indre deler av fjorder og annet norsk farvann hvor det som regel kan regnes med smult farvann.
<b>2</b>	2	E	Fart på norsk farvann som er beskyttet mot bølger og vind fra åpent hav, samt alle innenfor liggende farvann.
<b>D</b>	3	D	Fart på den norske kyst hvor skipet ikke passerer noen strekninger på over 5 nautiske mil som er uten beskyttelse mot bølger og vind fra åpent hav, samt alle innenfor liggende farvann
<b>C</b>	4	C	Fart på den norske kyst hvor skipet ikke passerer noen strekning på over 25 nautiske mil som er uten beskyttelse mot bølger og vind fra åpent hav, samt alle innenfor liggende farvann.
<b>B</b>	Liten kystfart	B	Fart på den norske kyst, hvor skipet passerer åpne havstrekninger på over 25 nautiske mil, samt alle innenfor liggende farvann, dog slik at skipet aldri befinner seg lenge utenfor kysten enn 20 nautiske mil av grunnlinjen
<b>Ikke tilstede</b>	Liten kystfart	A	Samme som B

En analyse er gjennomført for å vurdere fleksibilitet i ferjeområdet innen ulike farvannsklasser og størrelsesgrupper. Resultatene er dokumentert i en

egen studie. I det følgende omtales resultatene fra farvannsklassene 2 og D, som utgjør vel 75 % av ferjemarkedet som er vurdert. Dette ble gjort ved å se

i hvilken grad en ferje kan erstattes av andre ferjer i Norge i samme størrelse (PBE lik eller opp til 10 % større) og servicehastighet (lik eller opp til +10 % (kriterium 1) og +20 % (kriterium 2)). Analysen viser at for kriterium 1 er det 15 av totalt 156 ferjer som ikke har erstattere, mens de neste 36 ferjene har 1-2 erstattere og deretter er det 35 ferjer som har 3-4 erstattere. Tabellen i figur 4-9 viser hele fordelingen for både kriterium 1 og 2.

Dette antyder en relativt lav fleksibilitet i den samlede flåten, ved at halvparten har færre enn 5 erstattere i hele flåten for disse farvannsklassene.

Når flåten deles opp i tre aldersgrupper:

- Byggeår før 1998
- Byggeår 1998 – 2007
- Byggeår 2007 og senere

ser man av nedre graf i figur 4-9 at fleksibiliteten (grad av utbyttbarhet) varierer for de ulike aldersgruppene. Aldersgruppen 1998 – 2007 er mindre fleksibel enn ferjene bygget før og etter, og den eldste gruppen er mest fleksibel.

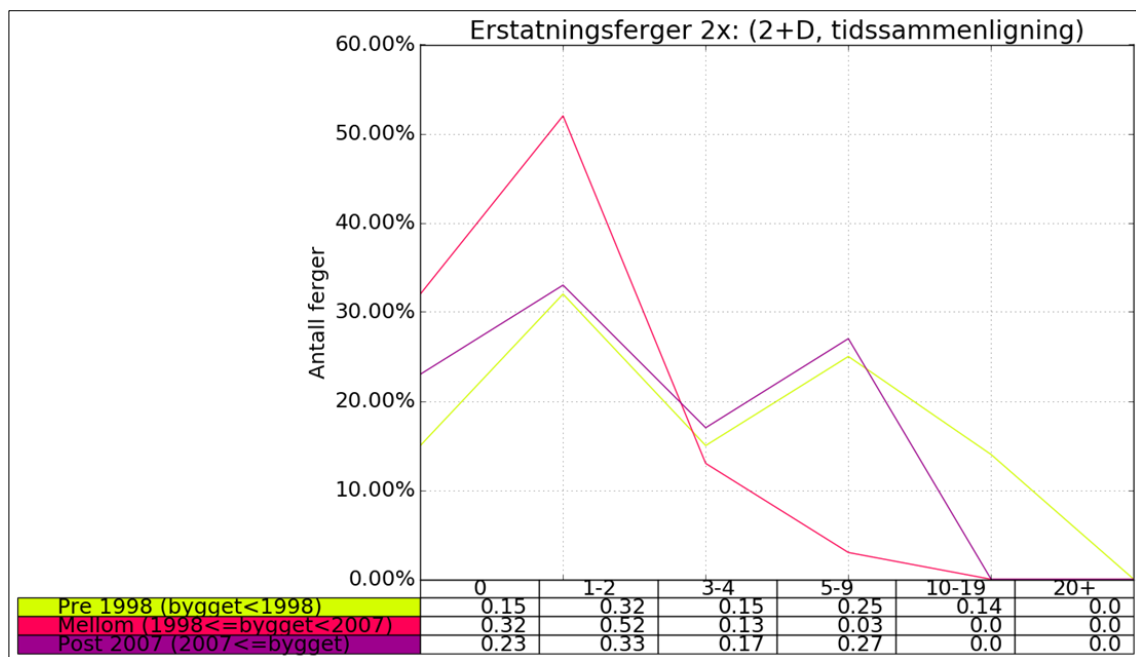
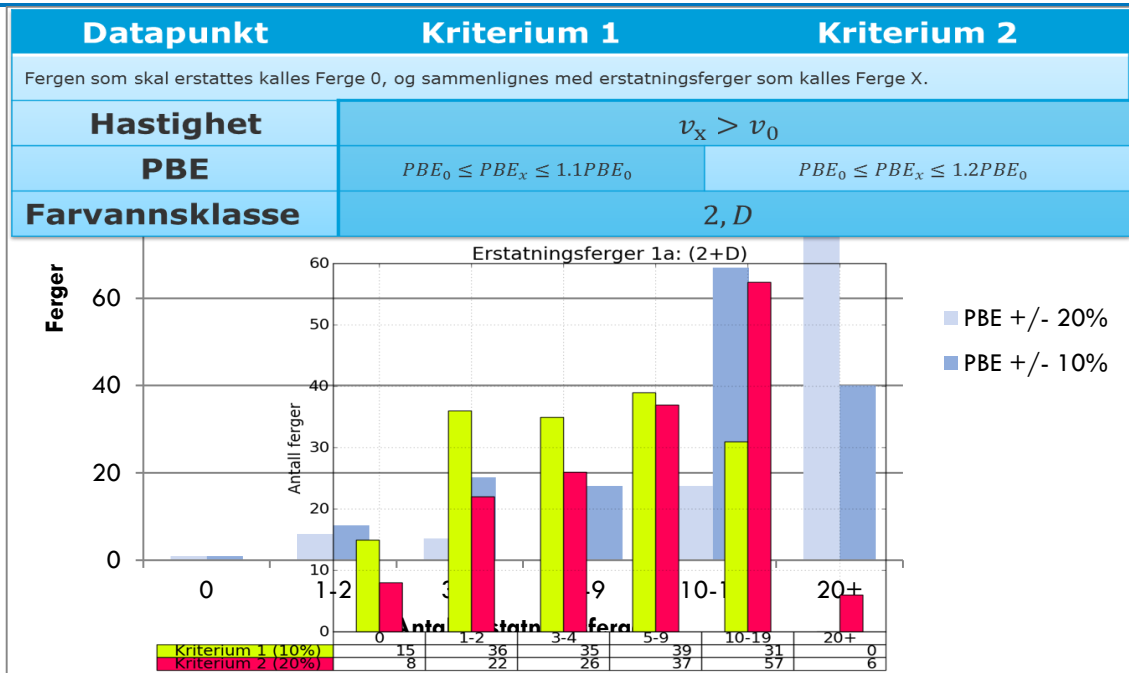
Det er gjort analyser av de enkelte størrelsesgruppene basert på PBE i en separat analyse som viser variasjonene i fleksibilitet uttrykt som antall erstatningsferjer både mellom gruppene og også med varierende alder. Generelt er det en svak tendens til at fleksibiliteten er lavere for yngre ferjer, men effekten er usikker.

120-bilerssegmentet skiller seg fra de øvrige ved at segmentet har en klar overvekt av nye ferjer, og at de har en høyere grad av fleksibilitet for den yngste aldersgruppen i forhold til de andre segmentene. Dette kan være et resultat av at for dette segmentet har man hatt relativt standardiserte krav.

Det er viktig å merke seg at disse analysene kun har sett på fleksibilitet som funksjon av bilkapasitet og hastighet, ikke faktorer som fremdriftsteknologi, drivstofftype eller energieffektivitet.

En analyse av søsterskip for ferjer bygget etter 2006, viser at av i alt 38 ferjer som har søsterskip, finnes den største gruppen på i alt 6 søstre i fra 2006 (212 PBE, eid av Norled og Fjord1), er det i de fleste tilfellene bygget 2 og 2 like ferjer, en gruppe med 3 søstre og tre gupper med 4 søstre.

Figur 4-9 Flexibilitet i flåten for farvannsklasse 2 og D (mulige erstattere for hver enkelt ferje)

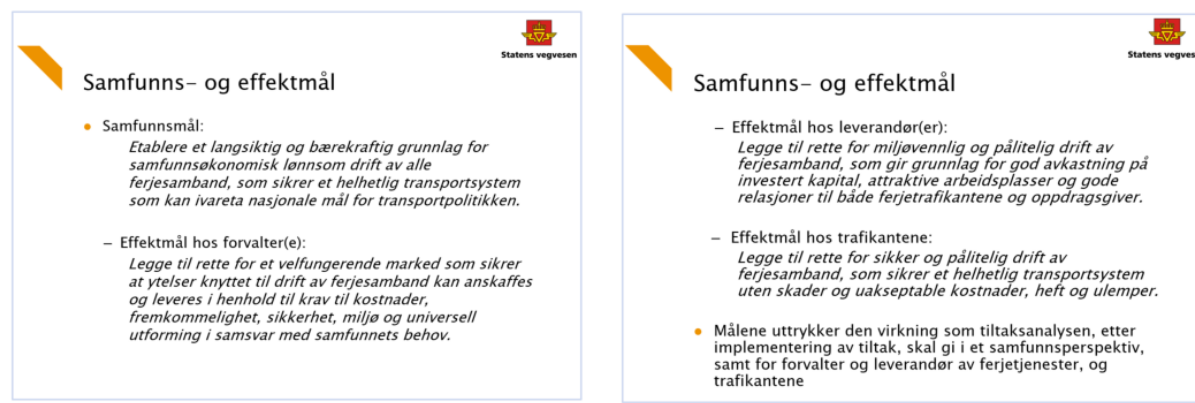


## 4.5 Kravspesifikasjonens påvirkning

I dette kapitlet er det sett nærmere på hvordan kravspesifikasjonene påvirker ulike områder i ferjemarkedet, herunder måloppnåelse.

Figuren under gjengir samfunns- og effektmålene for oppdraget.

Figur 4-10 Samfunns- og effektmål



### 4.5.1 Virkning på samfunns- og effektmål

Kravspesifikasjonen definerer kravene til ferjetjenesten og materiellet som skal benyttes. Den påvirker samfunns- og effektmålene langs to dimensjoner:

- Ved hvert anbud angis spesifikke krav til tjenesten som skal leveres i kontraktsperioden. Dette dekker både tjenesteleveransen (f.eks. åpningstid, rutetabell, frekvens, servering, mv.) og funksjonelle og tekniske krav til materiellet (størrelse, fart, energiforbruk, utslipp, sikkerhetsutstyr, m.v.)
- I et nasjonalt og langsiktig perspektiv vil kravspesifikasjonens utforming og variasjon i krav avgjøre om ferjemarkedet består av materiell som kan tilbys på flere samband og i flere anbud eller ikke, og dermed i hvilken grad det vil være konkurranse i markedet

I dag består oppdragsgiversiden av en rekke aktører med forvaltningsansvar og operativt ansvar for kjøp av ferjetjenester. Disse aktørene opptre i stor grad ukoordinert ved utforming av krav og kjøp av tjenester. Den første operative dimensjonen er derfor ivaretatt, men i liten grad den nasjonale, langsiktige og strategiske dimensjonen. Dette bekreftes av intervjuer både med representanter fra rederier og ferjeforvaltning.

Oppdragsgiversiden har etablert en praksis hvor det er betydelig grad av sambandsspesifikke krav og hvor fleksibilitet i flåten på nasjonalt nivå er tillagt lite vekt. Det er ikke identifisert funksjoner eller prosesser på tvers av oppdragsgiverne som har slikt mandat.

Analysene indikerer at dette er i ferd med å lede til ulikheter mellom ferjene som reduserer mulighetene

for å flytte ferjene mellom samband uten tilpasninger. Dette bekreftes også av intervjuer både med representanter fra rederier og ferjeforvaltning.

Her følger en oversikt over vår vurdering av hvordan kravspesifikasjonen kan føre til utfordringer:

- Utfordringer knyttet til konkurranse
  - Krav som fører til skreddersøm av ferjene begrenser over tid fleksibilitet i flåten, fører til redusert flyttbarhet mellom samband, noe som over tid kan skape redusert konkurranse
  - Kort tid fra utlysning til oppstart av kontrakt eller for mange samtidige anbud begrenser antall tilbydere og/eller tilgjengelig materiell
- Utfordringer knyttet til kostnader
  - Detaljerte og ulike krav til miljø og universell utforming fører til skreddersøm og økt risikoprising
  - Detaljerte, spesifikke krav kan være til hinder for nye løsninger og innovasjon
  - Skreddersøm av ferjene fører til økt risikoprising og økte ombyggingskostnader ved flytting til nytt samband
  - Strenge krav til mobiliseringstid for reserveferjer kan gi høye beredskapskostnader
  - Null- og lavutslippskrav fører til behov for nybygg og ombygginger av eksisterende ferjer
  - Varierende krav og kriterier knyttet til null- og lavutslipp samt energieffektivisering fører til redusert fleksibilitet i flåten og behov for ombygginger ved flytting til nytt samband
  - Mange samtidige anbud begrenser antall tilbydere og/eller tilgjengelig materiell

- Skreddersøm av ferjemateriell gir lav teknologiforutsigbarhet (usikker annenhåndsverdi)
- Utdfordringer knyttet til fremkommelighet
  - Krav til åpningstid, frekvens og kapasitet som ikke møter trafikantenes forventning
  - Endring av krav til åpningstid, frekvens og kapasitet i kontraktperioden
  - Detaljerte og varierende krav til universell utforming fører til skreddersøm (økte kostnader og redusert flyttbarhet av ferjene) og økt risikoprising
- Utdfordringer knyttet til sikkerhet, miljø og universell utforming
  - Nye og endrede miljøkrav påvirker bruksmulighetene for relativt nytt ferjemateriell (usikker gjenbruk og annenhåndsverdi)
  - Detaljerte og ulike krav til miljø og universell utforming fører til skreddersøm (økte kostnader og redusert flyttbarhet av ferjene) og økt risikoprising
  - Strengt krav til energieffektivitet kan medføre marginale motorinstallasjoner som gir mindre sikkerhetsmarginer i gitte vær-situasjoner. Kan også redusere fleksibiliteten av ferjer mellom samband på grunn av ulike hastighetskrav
- Utdfordringer knyttet til effektiv flåtefornyning
  - Variasjon i krav som fører til unødvendig skreddersøm og diversifisering av nytt materiell innen samme segment og over tid redusert fleksibilitet i flåten
  - Krav som forhindrer effektivisering gjennom seriebygging og begrenser søsterskips-effekter
  - Hurtige endringer i krav som gir lav teknologiforutsigbarhet og usikker annenhåndsverdi
  - Mange samtidige kontraktsutlysninger som presser leverandørenes kapasitet og evne til å tilby gjennomarbeidede tilbud og som skaper stor finansieringsrisiko

#### 4.5.2 Mer om virkning på ferjemarkedet (konkurransen)

Det norske innenlandske ferjemarkedet er et forutsigbart marked med relativt stabil volum, selv om etterspørselen gjennom kontraktsutlysninger varierer svært mye fra år til år. I dagens marked dekker kontraktene innkjøp av komplett ferjetjeneste inkludert materiellet. Kravspesifikasjonen dekker alle aspekter av tjenesten.

Fra det kommersielle skipsfartsmarkedet er det anerkjent at i et velfungerende marked er det god balanse mellom tilbud og etterspørsel og et

tilstrekkelig antall leverandører som kan tilby samme produkt eller tjeneste.

Dersom kravspesifikasjonene for hvert enkelt samband medfører at ferjene skreddersys til sambandet og ikke kan flyttes til andre samband uten ombygginger, skaper man et segmentert marked, hvor risikoen er større for ubalanse mellom tilbud og etterspørsel og for færre tilbydere. Den positive effekten er at materiellet kan bli optimalisert for sambandet, forutsatt at behovene ikke endres. Det kan også være mulig å påvirke konkurransen ved at materiellet bevisst kan dedikeres sambandet og at kontrakten har en opsjon på overdragelse til ny leverandør ved endt kontrakt, slik det er nevnt i kapittel 0.

Dersom kravspesifikasjonen stiller krav som kan tilfredsstilles ved hjelp av mer standardisert tonnasje innenfor de vanligste størrelsesgruppene (f.eks 50, 70, 90 og 120 PBE) og farvannsklassene (spesielt 2 og D), skaper dette et mer homogent marked hvor potensielt mer materiell og flere tilbydere vil være tilgjengelig. Dette åpner også for at leverandørene kan bygge ferjer på spekulasjon (dvs. uten å ha en kontrakt), noe som normalt skaper mer konkurranse i markedet. Det er nevnt av flere av leverandørene at man ikke tør å ta risikoen på slik bygging i det norske ferjemarkedet, nettopp fordi kravene for ferjer i samme størrelse og farvannsklasse varierer.

Konkurranses grunnlag inkludert kravspesifikasjonen er i dag på norsk. Dette skaper en språklig utfordring for potensielle utenlandske leverandører.

En vurdering av de tekniske spesifikasjonene for innenriks ferjer i andre land, indikerer at det sannsynligvis ikke er ferjer i andre land som uten tilpasninger kan tilbys i norske utlysninger. Dette betyr at det ikke er et grenseoverskridende marked hvor utenlandske leverandører (eller norske leverandører med tonnasje i utlandet) kan tilby sin tonnasje. Dette er et hinder for utenlandske aktører som søker å komme inn i det norske markedet.

Ferjemarkedet er som annen skipsfart kapitalintensivt. En utvikling med konkurranse om større sambandspakker, fordrer større leverandører på tilbudssiden. Det skaper også et hinder for nye aktører i ferjemarkedet, selv store selskaper, fordi det krever tilbud om og investering i mange fartøy samtidig for å kunne være med i konkurransen.

#### 4.5.3 Virkning på tekniske løsninger og standardisering

Funksjonskrav til materiellet i spesifikasjonen åpner for at kravene kan løses ved ulike tekniske løsninger.

Detaljerte, tekniske krav innebærer at færre alternative tekniske løsninger kan tilbys. Dersom slike krav opprettholdes og er like over tid og for ulike anbud, bidrar det til standardisering av materiellet.

Som tidligere påpekt inneholder dagens kravspesifikasjoner i stor grad funksjonskrav, og med detaljerte, spesifikke krav på områder som f.eks. kapasitet, overfartstid, miljø og universell utforming. Analysen av kravspesifikasjonene som er gjennomført viser til dels betydelig variasjon i de spesifikke kravene, noe som hindrer utvikling av standardisert tonnasje.

Analyser fra skipsfart og annen industri viser at standardiserte løsninger normalt er rimeligere enn skreddersydde løsninger. Dette gjelder både for materiell/produkter og for tjenester. Standardisering er diskutert nærmere i kapittel 4.7.

#### 4.5.4 Virkning på leverandørutvikling og innovasjon

Offentlig kjøp gjennom anbudsprosesser tillater i redusert grad samarbeid mellom oppdragsgiver og leverandør om utvikling av nye løsninger og innovasjon.

Utlysning av utviklingskontrakter og bransjeåpne samarbeidsprosjekter er virkemidler for å skape arenaer for leverandørutvikling og innovasjon. Det er viktig å merke seg at dette ikke bare gjelder direkte leverandører av ferjetjenestene, rederiene, men også deres underleverandører som verft, skipsdesignere, motor-/systemleverandører og andre.

Tid fra utlysning til oppstart av kontrakter er sammen med utformingen av kravspesifikasjonen av betydning for hvilke løsninger som tilbys. Særlig dersom man ønsker tilrettelegging for tilbud av nye løsninger og nytt materiell er dette viktig.

Vilje og evne til å utvikle nye løsninger og innovasjon i ferjemarkedet er avhengig av at dette gir en meravkastning ut over investeringen i utviklingsarbeidet. I et konkurranseutsatt marked må denne meravkastningen normalt hentes inn gjennom flere kontrakter. Dette fordrer at kravene til materiellet ikke endres kontinuerlig, men holdes fast i tilstrekkelig tid og tilstrekkelig antall kontrakter til at dette er mulig.

Standardisering av krav på tvers av oppdragsgivere og sambandskontrakter tilrettelegger for utvikling av ferjeflåter hos den enkelte leverandør med like ferjer (søsterskip) og kontrahering av serier av ferjer. Dette gir både lavere investeringer, lavere driftskostnader og mulighet til å utvikle materiellet i «generasjoner», hvor man utvikler og forbedrer materiellet ved å basere på nybygg på erfaringer med eksisterende materiell. Dette er en vesentlig faktor for de anerkjente og lønnsomme rederiene innen skipsfart generelt.

Innovasjon er diskutert nærmere i kapittel 4.7.

#### 4.5.5 Påvirkning på leverandørens evne til nyinvestering

Leverandørens evne og vilje til nyinvestering er avhengig av lønnsomhet og risiko knyttet til investeringen. Kravspesifikasjoner som setter krav som fordrer eller prefererer ny tonnasje, gir incentiv til nyinvestering.

Med en avskrivningstid på investert kapital som typisk er 20-30 år, og kontrakter på 10 år eller kortere, vil leverandørens mulighet til å kunne utnytte materiellet i nye kontrakter være avgjørende for lønnsomheten. Gjenbruk i nye kontrakter innebærer at kravene til materiellet må holdes fast i tilstrekkelig tid og over flere kontrakter, uten vesentlige ombygginger.

Tilstrekkelig med tid fra utlysning til oppstart av kontrakter er avgjørende for leverandørens mulighet til å tilby ny tonnasje. Et forutsigbart marked hvor kravene i stor grad er standardiserte/sammenfallende med tidligere utlysninger, vil ikke ha behov for så lang tid som nye/endrede krav som innebærer nyprosjektering og utvikling av materiellet. Som nevnt tidligere vil standardiserte krav også åpne for at leverandørene vil kunne bygge på spekulasjon for å være i posisjon til fremtidige utlysninger. Dette gir normalt også lavere investeringskostnader fordi man kan utnytte verfts ledige posisjoner i ordreboken og lavkonjunkturperioder.

Utlysning av mange kontrakter innenfor en begrenset periode krever parallelle finansieringer, og kan virke begrensende på konkurransen, særlig dersom kravspesifikasjonen innebærer nybygg. Sammenfallet av nye og strengere miljøkrav og mange utlysninger de nærmeste årene er en utfordring både for rederienes evne til å finansiere og gjennomføre nybygg og ombygginger som kreves, og utfordrer også underleverandørens kapasitet til å utvikle og levere materiellet og systemer og løsninger til disse. Dette vil sannsynligvis være kostnadsdrivende og kan være konkurransehemmende.

Også på dette området er flåteperspektivet for leverandøren vesentlig for å kunne skape stordriftsfordeler og utnytte mulighetene til like ferjer (søsterskip) og kontrahering av serier av ferjer for å redusere investeringene og få lavere driftskostnader.

#### 4.5.6 Påvirkning på fordeling av ansvar og risiko

Kravspesifikasjonen setter krav både til tjenesten og materiellet. Funksjonskrav til materiellet overlater et større ansvar til leverandøren for hvilket materiell som tilbys og samtidig risikoen for at materiellet tilfredsstiller tjenestekravene.

Utstrakt bruk av detaljerte og spesifikke krav til materiellet forskyver ansvaret for at materiellet tilfredsstiller tjenestekravene over til oppdragsgiver.

Det er generelt viktig at både oppdragsgiver og leverandør opplever at det er balanse mellom ansvar og risiko i kontraktene. Kontrakter og kontraktsstrategi er nærmere diskutert i premissanalyse 3.

#### 4.5.7 Konkurranseshemmende eller kostnadsdrivende krav

Kravspesifikasjonens utforming kan virke konkurranseshemmende eller kostnadsdrivende.

De viktigste faktorene er:

- Krav som medfører skreddersøm av ferjene som begrenser flyttbarhet mellom samband (segmentering av markedet).
- Variasjon i krav både mellom samband og oppdragsgivere (økt segmentering av markedet) og over tid. Det siste reduserer gjenbruksmulighet av materiellet innenfor samme størrelses- og farvannssegment, uten fordyrende ombygginger og øker investeringsrisikoen for rederiene.
- Detaljerte og ulike krav til miljø og universell utforming fører til skreddersøm og økt risikoprising.
- Nye og endrede miljøkrav påvirker bruksmulighetene for relativt nytt ferjemateriell (usikker gjenbruk og annenhåndsverdi).
- Strengere miljøkrav enn generelle lovkrav.
- Variasjon i null- og lavutslippskrav som fører til skreddersydde nybygg med liten erstatningsfleksibilitet og liten grad av skalaeffekter (seriebygging og –drift), og større ombygginger av eksisterende ferjer.

- Strengere krav til universell utforming enn generelle lovkrav. Variasjon i krav til universell utforming som gir behov for ombygginger
- Krav til reserveferjer med kort mobiliseringstid i hver kontrakt.
- Krav til ladeinfrastruktur knyttet til enkeltkontrakter som medfører full nedskrivning over kontraktsperioden
- Kort tid fra utlysning til oppstart av kontrakt begrenser antall tilbydere og/eller tilgjengelig materiell
- Mange parallelle utlysninger som utfordrer leverandørens tilbudskapitet og finansieringsrisiko

#### 4.5.8 Tilbud til trafikantene

Trafikantene forventer høyere standard og mer pålitelig drift. Tiltak for å øke kvaliteten i tilbudet vil være å stille krav til tjenesten og tilhørende materiell i utlysningen. I dette prosjektet ser vi på hvordan man kan gjøre tiltak for at markedet skal kunne settes i stand til å levere best mulig kvalitet med effektiv bruk av ressurser. Vurdering av nivået på kvaliteten ligger utenfor prosjektet.

Det har gjennomgående vært gjennomført tilbudsforbedringer i forbindelse med utlysning av nye kontrakter. Kravspesifikasjonen påvirker dette både gjennom kravene til åpningstider, frekvens og rutetabeller, og til materiellet gjennom kravene til utforming av passasjerfasiliteter, universell utforming og effektivitet under overfart og ved ombord- og ilandkjøring.



## 4.6 Strategier for økt konkurranse og lavere kostnader

Oppdragsgivers overordnede strategier knyttet til kjøp og forvaltning av ferietjenester kan ha stor innvirkning på kravspesifikasjonen, all den tid spesifikasjonene er en beskrivelse på hva en tjeneste skal inneholde og hvordan den skal utføres. Dette er nærmere drøftet i premissanalyse 3 Kontraksstrategier. Her skal likevel nevnes noen eksempler på strategiske valg som påvirker kravspesifikasjonen direkte.

Et eksempel er en strategi om å gå fra bruk av fossilt drivstoff til lav- og nullutslipp drivstoff. En slik strategi krever at kravspesifikasjonen omarbeides til både å sette krav til utslipp fra ferjene, og i tillegg må det også inkluderes i spesifikasjonen hvordan løsningene skal evalueres (anvendt for Anda-Lote).

Et annet eksempel fra premissanalyse 6 Finansiering og eierskap av ferjemateriell, er dersom det offentlige (staten) eller oppdragsgiver skal eie materiellet, må kravspesifikasjonen typisk utformes mer i retning av en vesentlig mer omfattende nybyggspesifikasjon, slik vi kjenner den fra rederier både innen ferjevirkksomhet og andre markedssegmenter i skipsfarten. Dersom strategien innebærer å leie ferjene inn på kortere eller lengre certepartier («time charter» eller «bareboat charter»), vil kravspesifikasjonen typisk utformes som en ren funksjonsspesifikasjon.

Strategivalg som påvirker fordeling av ansvar og risiko ved tjenesten mellom oppdragsgiver og leverandør, vil også påvirke kravspesifikasjonens detaljeringsgrad. Dersom strategier tilsier høy grad av ansvar/forretningsrisiko hos leverandøren, må kravspesifikasjonen være en så ren en funksjonsspesifikasjon som mulig. Dette ser ut til å være nær nåsituasjonen i det norske innenlandske ferjemarkedet.

Ser en på hvordan ferjedriften utøves i andre land (se premissanalyse 6), er det eksempler hvor det er opprettet et statlig rederi/eierselskap. Dette statlige

rederiet tar ansvar for design og bygging av ferjeflåten, som så leies ut til leverandørene av ferjetjenestene på «timecharter» eller «bareboat charter».

I kapitlene 4.3 og 4.5 er det diskutert nærmere hvilke faktorer som er av betydning for konkurransen og kostnadsnivået og hvilket handlingsrom og strategier som påvirker dette. Oppsummert gir følgende strategier knyttet til kravspesifikasjonen økt konkurranse og lavere kostnader:

- Redusere variasjonen av krav for ulike samband og utlysninger, og i større grad standardisere kravene til materiell i kravspesifikasjonene på tvers av oppdragsgiverne
- Etablere en nasjonal ferjestrategi hvor det inngår anbuds- og kontraktskoordinering, etableres anbuds- og kontraktsstandarder og standarder og materiell og infrastruktur
- Utvikle standardiserte ferjeklasser (størrelse, fartsområde, mv.) på nasjonalt nivå og oppbygging av mal for kravspesifikasjoner og tilhørende standarder som det velges fra i den enkelte utlysning og med begrenset tilpasning til det enkelte samband. Inkludert i en slik strategi kreves en gjennomgang av hvilke samband som kan/må benytte seg av standardene, og hvilke som man finner hensiktsmessig å ha sambandsspesifikke krav til.
- Etablere ikke-konkurransesvidende, åpne samarbeidsprosjekter med leverandørene og deres underleverandører for å løse bransjespesifikke problemstillinger, utvikle tjenester, standarder, materiell og samspill (mye brukt i Forskningsrådets industristyrte innovasjonsprosjekter, klynger og bedriftsnettverk med støtte fra Innovasjon Norge, og felles industriprosjekter (JIP – Joint Industry Project) i ulike bransjer, også maritim og offshore).

## 4.7 Standardisering og innovasjon

### 4.7.1 Standardisering og innovasjon i ferjemarkedet

Standarder finnes innenfor svært mange områder og bidrar til systematisering både innenfor næringslivet og samfunnet som helhet. Standardisering medfører derfor effektivisering og forenkling. Innovasjon – å skape noe nytt – bidrar til bedre løsninger. Dette innebærer også å ta i bruk ny teknologi, nye prosesser og nye resultater, og til å tilpasse løsningene til nye krav og forventninger.

I økende grad sees standardisering på som en brobygger mellom forskning, innovasjon og markedet. Standardisering er en måte å samle kunnskap og spre denne gjennom standardene og dermed bidra til innovasjon. Dette gjelder både formelle standarder som etableres og mer uformelle industristandarder som dannes i markedet.

For ferjemarkedet er viktig at oppdragsgiverne stiller krav som ikke hindrer fleksibilitet i flåten. Økt samordning og standardisering av krav til ferjemateriellet innenfor samme segment (størrelse, og farvann, delvis distanse) og tilhørende ferjekaiene er et virkemiddel for å oppnå lave priser på materiellet som følge av serieproduksjon («economy of scale») og samtidig oppnå fleksibilitet i flåten i forhold til kontrakter og samband.

Samtidig kan det i lys av effektmål være ønskelig å legge til rette for innovasjon for å få frem nye og bedre løsninger. Eksempler på slik innovasjon i det norske ferjemarkedet er utviklingskontraktene på Glutra (verdens første gassdrevne ferje i 2000) og Ampere (verdens første helelektriske ferje i 2015). Begge disse kontraktene har vært banebrytende for utvikling av nye miljøvennlige løsninger, både for det norske ferjemarkedet spesielt og for skipsfarten generelt.

Mulighetsrommet for innovasjon gjennom offentlige innkjøp kan gjerne beskrives på følgende måte:

- Radikal innovasjon – utviklingskontrakter, som nevnt ovenfor (typisk teknologisk innovasjon)
- Inkrementell eller stegvis innovasjon – kan oppnås gjennom tilpasning av krav over tid sammen med tildelingskriterier (innovasjon primært innen produkter, tjenester og prosesser)

- Utvikling av markedet – kan oppnås primært gjennom utvikling/tilpasning av krav over tid (innovasjon/utvikling innen alle områder, f.eks produkter, tjenester, kontrakter, organisering, prosesser)

Bevisst utnyttelse av virkemiddelapparatet (Forskningsrådet, Innovasjon Norge, Enova og NOx-fondet) øker både mulighetsrommet og sannsynligheten for å lykkes.

Konkurranses grunnlag og kravspesifikasjoner for ferjemateriellet påvirker og påvirkes av standardisering og innovasjon i ferjemarkedet. Funksjonskrav åpner for ulike tekniske løsninger mellom tilbydere og kan bidra til innovasjon. Detaljkrav, regelkrav og standarder bidrar til standardisering og lik utførelse. Standardisering kan samtidig sette hindringer for innovasjon.

Basert på analyser av dagens ferjeflåte, vurderinger av kontrakter og kravspesifikasjoner, samt tilbakemeldinger i de gjennomførte intervjuene, vurderer vi at standardisering av dagens ferjeflåte er ikke er spesielt høy.

Infrastrukturen (kaianlegg m.m.) er utviklet over lang tid, og derfor generelt sett lite standardisert. For nyere infrastruktur er derimot ferjeleiene i høy grad standardisert, basert på Statens håndbok V430 Ferjeleier-1, håndbok 181 Standard ferjekaier, håndbok 175 Standard ferjekaibruer og håndbok 141 Ferjeleier-2.

### 4.7.2 Fleksibilitet i ferjeflåten – standardisering av segmenter

Spesifikke krav til ferjemateriellet for et samband basert på statistikk og prognoser for trafikkgrunnlaget, uten samordning av krav som stilles i andre utlysninger, kan bidra til at ferjene, selv innen samme segment, blir sambandsspesifikke og kan være vanskelig å overføre fra et samband til et annet. Dette kan få implikasjoner på konkurransen og prissetting av tjenesten på lengre sikt.

Som et eksempel tas utgangspunkt i konkurransegrunnlaget til utlysningen av riksvegferjesambandene rv. 80 Bodø – Værøy – Røst – Moskenes og rv. 85 Lødingen – Bognes i Nordland. Sambandet rv. 80 Bodø – Værøy – Røst – Moskenes, som var utlyst i 2010 var kapasitetskravet som vist på neste side:

Navn på samband / strekning	Antall ferjer	PBE-kapasitet pr. ferje	VTE-kapasitet pr. ferje	Passasjersertifikat inkl. mannskap pr. ferje
Rv. 80 Bodø-Værøy-Røst-Moskenes – hovedferge	1	80	8	299
Rv. 80 Bodø-Moskenes (via Værøy vinter) – hovedferge	1	120	10	399
Supplering rv. 80, Bodø – Moskenes sommer	1	100	10	299
Rv. 85 Lødingen-Bognes – hovedferger	2	120 + 120	10 + 10	399 + 399
Supplering rv. 85 sommer	1	100	10	349

Om en tar som utgangspunkt at sambandene skal betjenes av nye ferjer, eller at sambandene og ferjene som betjener disse skal vurderes samlet over lang tid, kan det se ut som om alle disse sambandene med fordel skulle kunne betjenes av samme type/klasse ferjer. Fordelene med en slik standardisering vil være flere:

- Bygging av 6 like søsterskip er vesentlig billigere enn bygging av 6 skip hver for seg.
- Det vil være besparelser for rederi med hensyn til vedlikehold og drift.
- Ferjene vil kunne betjene all rutene og derved muligens redusere behovet for reservefartøy-kapasitet.

Standardisering av fartsressurser på ferjene (servicehastighet) må også tas med i betraktning når en skal vurdere standardiserte ferjeflåter. Standardisering på nasjonalt nivå vil bety at en får et fåtall klasser/typer ferjer som kan betjene mange samband. Dette vil gi muligheter og konsekvenser for hvordan ferietjenesten kan forvaltes både på kontraktuelt nivå og i praktisk operasjon. Disse sammenhengene vil bli diskutert nærmere i neste fase i prosjektet, tiltaksutvikling.

#### 4.7.3 Standardisering av ferjekai

Det er identifisert 3 håndbøker som inneholder standarder til ferjekaia:

- Håndbok V430 Ferjeleier 1
- Håndbok V141 Ferjeleier 2 (utgått)
- Håndbok N400 Bruprosjektering

Av de tre håndbøkene så vurderes N400 som den mest relevante for kravspesifikasjonen. Dessverre er ikke denne håndboken referert til i kravspesifikasjonsmalen til Statens vegvesen, noe som medfører at denne informasjonen må gjentas i spesifikasjonen kapittel 4.6, 4.7.5 og/eller vedlegg.

Ferjekaien er selve knutepunktet for ferjene, og skal man vurdere større standardisering av ferjene så må ferjekaien og de tilstøtende elementene til ferjen standardiseres. Dagens ferjeleier er til dels forskjellige, noe på grunn av at de er utviklet over svært lang tid, at standarder er blitt forandret over tid eller mangler ved standarder mellom store og små ferjeleier. Dette fører til at kravspesifikasjonen henviser til de spesifikke ferjeleiene og overlater ansvaret til tjenesteyter å tilpasse ferjen til ferjeleiet, noe som igjen bidrar til sambandsspesifikke ferjer.

Standardisering av ferjekaien er enda viktigere nå som det blir innført mer infrastruktur tilknyttet, som ladestasjoner, automatiske fortøyningsystemer, billetteringsystemer, m.m. En fare ved utstrakt standardisering er at man løper risiko for å låse seg til leverandørspesifikke systemer, noe som er uheldig fra et konkurranseperspektiv.

**Figur 4-1 Ferje og ferjekai**



**Kilde: Statens vegvesen**

## 4.8 utfordringer og handlingsrom - kravspesifikasjoner for materiell

Denne premissanalysen drøfter bruk av kravspesifikasjoner for ferjemateriellet i det innenlandske ferjemarkedet i Norge.

Kravspesifikasjonene i ferjeandbudene er i dag i hovedsak funksjonskrav, med detaljerte krav på utvalgte områder. Utviklingen peker i retning av at kravspesifikasjonene i betydelig grad blir tilpasset det enkelte samband, og blir mer ulike mellom forskjellige oppdragsgivere. Dette er en utfordring når man ser på det norske ferjemarkedet samlet.

### 4.8.1 Dagens situasjon for kravspesifikasjoner

Krav til ferjetjenesten og materiellet som skal brukes inngår i konkurransegrunnlaget for anbud på statlige ferjesamband ved Statens vegvesen og fylkeskommunale ferjesamband. Hovedhensikten med kravspesifikasjonen er å formidle oppdragsgivers ønsker og forventinger til en tjeneste som ønskes utført slik at dette blir klart forstått av leverandørene.

Kravspesifikasjonen i ferjeandbud er gitt i kapittel 4 i konkurransegrunnlagsmalen for kjøp av ferjetjenester. Noen fylkeskommuner har en oppbygning av konkurransegrunnlaget og kravspesifikasjonen som avviker vesentlig fra malen.

Kravspesifikasjonene i ferjeandbudene er i dag i hovedsak funksjonskrav, med detaljerte krav på utvalgte områder. Henvisning til regler og standarder bidrar til detaljering og spesifisering av krav.

Standardisering av dagens ferjeflåte er relativt lav. Infrastruktur (kaianlegg) er utviklet over lang tid, og derfor generelt sett lite standardisert. Anlegg blir oppgradert til Statens vegvesens standarder dersom det er behov ved oppstart av ny kontraktsperiode. Nye anlegg følger også samme standard.

Dagens situasjon og utvikling peker i retning av større grad av forskjeller på utformingen av kravspesifikasjonen inkludert forskjeller i krav til materiellet. En slik utvikling peker også i retning av økt grad av skreddersydd materiell for det enkelte samband og behov for modifikasjoner for tilpasninger til nye kontrakter/samband.

### 4.8.2 Hovedutfordringer ved kravspesifikasjonene

Overordnet virker kravspesifikasjonene å oppfylle sitt hovedformål, ved at ferjetjenestene leveres med god kvalitet og i henhold til kontrakt. Spesielt trafikkgrunnlag og hvordan trafikken skal avvikles er godt definert.

	Utfordringer med dagens modell	Konsekvens for måloppnåelse
<b>Identifiserte utfordringer vi med sikkerhet kan si påvirker måloppnåelse</b>	Kravspesifikasjonene utformes ulikt fra ulike oppdragsgivere.	Variasjoner i utformingen av kravene til ferjemateriellet og hvordan tjenesten utføres, kan medføre at ulikheter mellom ferjene blir så betydelige at fleksibiliteten i flåten reduseres, og flytting av ferjer mellom ulike samband vanskeliggjøres. Over tid kan dette medføre redusert konkurranse og økte priser på ferjetjenestene.
	Kravspesifikasjonene er i betydelig og økende grad tilpasset det enkelte samband, noe som reduserer fleksibilitet og hindrer mulighet for standardisering (oppnå skala- og søsterskipseffekter innenfor de største segmentene	Anbudsprosessen kompliseres både for oppdragsgiver og tilbudsgiver.
<b>Identifiserte utfordringer som ikke har dokumentert virkning på måloppnåelse</b>	Kravspesifikasjonen er kompleks med mange henvisninger til regler og standarder	Det kan bidra til misforståelser og feil fra tilbudsgiver.  Det kompliserer vedlikehold av mal for kravspesifikasjon
	Krav til reserveferjer med kort mobiliseringstid i hver kontrakt	Det kan påvirke konkurranse-situasjonen, ved at disse kravene fordrer i realiteten store rederier som har flere samband/strekninger innenfor et geografisk område, noe som begrenser mulighetene for nye aktører i markedet
	Kravspesifikasjonen har en struktur som blander krav til tjenesten og krav til materiellet	Det kan bidra til misforståelser og feil fra tilbudsgiver  Det kompliserer vedlikehold av mal for kravspesifikasjon
	Detaljeringsgraden kan på noen områder virke høy. Tydeligst er dette å se i kravene til universell utforming.	Detaljerte, spesifikke krav leder til høyere pris da det representerer skreddersøm fremfor industristandard. Videre kan detaljerte krav (basert på erfaring fra eksisterende løsninger) også være et hinder for nye løsninger og innovasjon
	Nye og endrede miljøkrav påvirker bruksmulighetene for relativt nytt ferjemateriell	Det skaper usikkerhet hos tilbyderne, og potensielt økte priser på ferjetjenestene som resultat

### 4.8.3 Handlingsrom - kravspesifikasjoner

Handlingsrom	Mulig konsekvens
<p>Krav som gir standardisering eller skreddersøm av ferjemateriellet innen hvert segment</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Størrelse, hastighet, farvannsklasse, form</li><li>- Teknologi</li></ul>	<p>Standardisering innenfor hovedsegmentene medfører en nasjonal ferjeflåte med økt fleksibilitet, redusert investeringsrisiko for rederiene, større grad av serieproduksjon av ferjer og sannsynligvis lavere kostnader over tid. Skreddersøm kan medføre høyere grad av optimalisering til spesifikasjon for enkeltsamband, men lavere fleksibilitet i bruk av flåten, også når behovene endres på det gitte sambandet</p>
<p>Standardisering eller skreddersøm av infrastruktur (ferjeleie (etterslep), betalingssystem, energibærere, automatisering av fortøyning, manøvrering/dokking)</p>	<p>Standardisering medfører forenklet flytting av ferjer mellom samband, raskere dokking, høyere grad av konkurranse, forenklete anbudsprosesser, muligheter for skalafordeler (seriebygging og søsterskipseffekter) og over tid lavere kostnader.</p>
<p>Bruk av kravspesifikasjon for å oppnå høy flåtefleksibilitet (standardiserte krav) innen sitt segment eller skreddersøm til samband:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Standardisert eller kontraktsesifikk</li><li>- Bruk av regelverk</li><li>- Bruk av håndbøker og standarder</li><li>- Miljø</li></ul>	<p>Standardisering av krav medfører forenklete anbudsprosesser, reduserer sannsynligheten for feil og misforståelser, både for innkjøper og leverandør. Variasjon i krav og krav som medfører skreddersøm gir motsatt effekt, og vil sannsynligvis bidra til økt risiko for rederiene og over tid bidra til økte kostnader</p>
<p>Forenkling av kravspesifikasjon ved økt bruk av og henvisning til standarder for ferjemateriell ("standardferjer"), andre standarder, regelverk og håndbøker</p>	<p>Medfører forenklete anbudsprosesser, reduserer sannsynligheten for feil og misforståelser, både for innkjøper og leverandør. «Standardferjer» gir samme konsekvens som for standardisering av materiell.</p>

### 4.8.4 Faktorerens betydning for tjenestetilbud og pris

For ferjemarkedet er det ønskelig å standardisere ferjemateriellet og ferjekaiene innen ferjesegmentene (størrelse og farvannsklasse) slik at det oppnås lave priser på materiellet som følge av serieproduksjon («economy of scale») og samtidig fleksibilitet i flåten i forhold til kontrakter og samband. Samtidig er det ønskelig å legge til rette for innovasjon for å få frem nye og bedre løsninger, dersom dette bidrar til bedre måloppnåelse.

Eksempler på slik innovasjon i det norske ferjemarkedet er utviklingskontraktene på Glutra (verdens første gassdrevne ferje i 2000) og Ampere (verdens første helelektriske ferje i 2015).

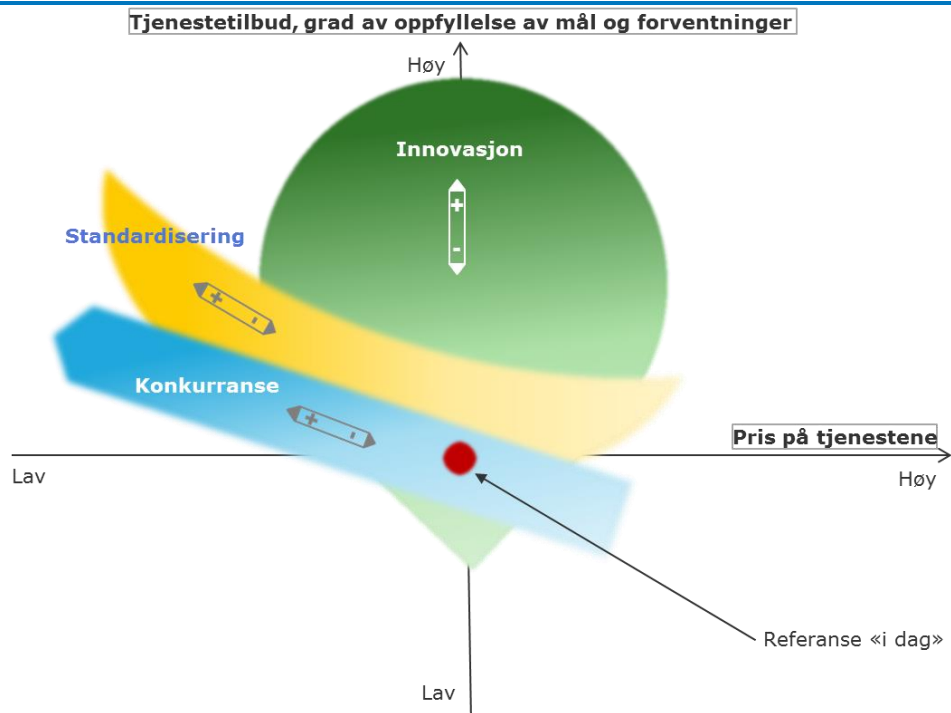
Å finne den riktige balansen mellom standardisering og innovasjon i kravspesifikasjonen for

ferjemateriellet, slik at samfunnet får et best mulig tjenestetilbud og en fordelaktig pris på ferjetjenestene, kan være vanskelig.

Det er viktig å påpeke at en høy grad av standardisering på noen områder ikke nødvendigvis må gå på bekostning av innovasjon på andre områder. For eksempel kan man ha en høy grad av standardisering av ferjens passasjerområder, bildekk og kapasiteter, mens man har en høy grad av innovasjon på fremdriftssystemer og andre tekniske systemer.

Figuren under antyder hvordan innovasjon, standardisering og konkurranse påvirker tjenestetilbudet og prisen. Ved utforming av tiltak for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt, kan det være nyttig å vurdere hvordan man skal spille på disse faktorene på en best mulig måte.

**Figur 1-2 Hvordan innovasjon, standardisering og konkurranse påvirker tjenestetilbud og pris**





## 4.9 Referanser, premissanalyse om kravspesifikasjoner

- /1/ Anbudsdokumenter som er hentet ut fra Statens vegvesen arkiver
- /2/ Statens vegvesen, mal for kravspesifikasjon for ferjemateriell
- /3/ Statens vegvesens Håndbøker V123, V141, V430, N400, V620, V821
- /4/ Premissanalyse 3: Kontraksstrategier
- /5/ Premissanalyse 6: Finansiering og eierskap av materiell i innenriks ferjemarked
- /6/ DNV GL database for det norske innenlands ferjemarkedet
- /7/ Ruter Kollektivanbudsarkiv: <https://ruter.no/kollektivanbud/>
- /8/ Intervjuer med Norled, Fjord1, Torghatten og Boreal
- /9/ Intervjuer med representanter fra ferjeinnkjøp og –forvaltning hos Statens vegvesen og fylkeskommunene
- /10/ Dialogkonferanse 3. februar 2016
- /11/ Møter med Arbeidsgruppen i prosjektet november 2015 – april 2016

## 4.10 Vedlegg til rapport om kravspesifikasjoner

### Innspill om kravspesifikasjoner fra gjennomførte intervju

I prosjektet er det gjennomført en rekke intervjuer med representanter for rederier og forvaltning. Nedenfor er det kort referert til informasjon og synspunkter som har fremkommet i disse intervjuene. Denne fremkomne informasjonen er ikke kontrollert eller revidert, og synspunktene vil kunne være preget av egen rolle og ståsted, og også enkelthendelser. Det danner likevel nyttige perspektiver og innspill i analysene som er gjort.

Intervjuene ble gjennomført med støtte i en intervjujal, som hadde som mål å dekke alle relevante forhold som var identifisert i forbindelse med de seks premissanalysene som gjennomføres. Nedenfor er gjengitt informasjon og synspunkter som er relevant for denne premissanalysen. Det er ikke skilt på om dette har kommet fra et eller flere rederier, og heller ikke i hvilken grad ulike personer i samme rederi kan ha ulik oppfatning.

Resultater fra intervjuene er benyttet i rapporten både direkte med henvisninger, og indirekte som et bidrag til forståelsen av hvordan dagens ferjemarked fungerer og hvilke utfordringer man står overfor.

#### 4.10.1 Rederiene

I intervjuene med rederiene er følgende informasjon og synspunkter fremkommet:

- Nye krav til miljø/miljøtilpasninger har skapt usikkerhet i markedet om hvilken teknologi som vil være gjeldende i fremtiden.
- Viljen til å investere i nytt materiell utfordres av hvordan krav stilles og hvordan miljø vektas som tildelingskriterie. Det oppleves at det er en manglende forutsigbarhet til hvordan miljø vektas i evalueringen, eksempelvis NO<sub>x</sub>- utslipp og energi forbruk. Dette påvirker leverandørenes tilnærming til hvordan man håndterer miljøkrav ved kontrahering av nytt materiell.
- Dette medfører at leverandørene (rederiene) og deres underleverandører (verft, motor- og systemleverandører) er usikre på hvilken standardisering som vil komme for fartøy med batterifremdrift, hvilke teknologi rederiene vil velge og i hvilken grad de valgte løsningene vil stå seg over tid.
- Betrakter man teknologiusikkerheten opp imot kontraktsvarighet og avskrivningstid<sup>32</sup>, slår dette inn på prising og eiernes vilje til å investere i slike prosjekter. Kontraktslengde og avskrivningstid er sentrale momenter når tjenestene prises.

- Man mener graden av standardisering på materiellet vil kunne bli redusert som følge av spesifikke miljøkrav på det enkelte samband.
- Rederiene opplever å få mer ansvar for landinstallasjoner (ferjekai, ladestasjoner, fremføring av strøm, billetteringssystemer). Tidligere dekket ferjetjenesten «fra ferjelem til ferjelem», mens nå får løyvehaver i større grad ansvar også for landanlegg.
- Man er ikke komfortabel med å konkurrere om store investeringer på landsiden. Det oppleves at konkurransen dreier seg i retning av «hvem som har den raskeste og beste ladeteknologien, ikke hvem som er best til å drifte ferjer». Det ble sagt at dette er utenfor deres kjernevirksomhet.
- Det ble sagt at det er veldig varierende standard på de ulike ferjeleiene. Mange steder kan man ikke bruke eksisterende ferjer uten ombygging fordi kaianleggene ikke passer.
- Det burde vært definert noen standardstørrelser på ferjene. Det er vanskelig å bygge opp en flåte slik det er i dag hvor ferjene er/blir tilpasset de enkelte samband.
- Man ønsker standardisering av størrelse, motorkraft, skrog, lem, kaianlegg. Mer standardisering gir økt fleksibilitet innad i flåten, også på tvers av rederiene.
- Det oppleves store individuelle forskjeller i kravene til de enkelte samband og fra ulike oppdragsgivere.

#### 4.10.2 Forvaltningen

I intervjuene med representanter for forvaltningen er følgende informasjon og synspunkter fremkommet:

- Null- og lavutslipp stiller store krav til ferjer. Men vi kan ikke «skrote» de gassferjene vi har. Vedtaket om null- og lavutslipp vil øke fylkeskommunes risiko og økonomiske belastning.
- Standardiseringer er viktig for å kunne få ned kostnadene. Vi har for stor variasjon som medfører at det alltid blir skreddersøm av ferjer. Dette medfører at det blir dyrere å bygge og dyrere å stille krav. På kaisiden blant annet er det behov for standardisering.
- Standardisering og revisjon av PBE-begrepet er viktig. Dagens arealkrav pr PBE er mindre enn det som er gjeldende i virkeligheten i dag. Begrepet må være likt slik det er i virkeligheten i dag, slik at man får ferjer som passer hundre biler i dag, og ikke hundre «PBE».

<sup>32</sup> Det ble sagt nedskrivningstid i intervjuet, men vi vurderer at det var ment avskrivningstid

- Universell utforming er nok det mest kostnadsdrivende, på eldre fartøy er det dyre ombygginger. På nye fartøy er det økt kapitalkostnad.
- Antar at Stortinget «tar regninga» på påkrevde miljøferjer, det blir store kostnader og det er mye teknologi som ikke er helt ferdig. Infrastruktur på landsida er også kostbar, mens ferjematerialet i seg selv er økonomisk å drive.

## 5. Premissanalyse 5 om leverandørmarkedet innen norsk ferjevirkosomhet



## 5.1 Innledning om leverandørmarkedet innen norsk ferjevirkksomhet

Denne premissanalysen tar for seg leverandørmarkedet innen norsk ferjevirkksomhet. Premissanalysen skal synliggjøre utfordringer i ferjemarkedet knyttet til etableringshindringer, risikofordeling og konkurransesituasjonen. Ferjemarkedet er her definert som markedet Statens vegvesen og fylkeskommunene står ovenfor når de skal inngå avtale med rederier om drift av ferjesamband i riksveg- og fylkesvegnettet. Rederiene driver sambandene på enerett over en kontraktsperiode som går over flere år, og kontraktene blir tildelt gjennom anbudskonkurranser. Ferjemarkedet omfatter all innenriks ferjedrift, slik at både statens, fylkeskommunenes og kommunenes ferjesamband er med.

Premissanalysen gir i kapittel 2 en oversikt over dagens leverandører, deres markedsandeler og geografiske tilknytning. I kapittel 3 vurderes det hvorfor vi ikke har sett nyetableringer i markedet. Dette kan skyldes lav lønnsomhet så vel som høye

etableringshindringer. I kapittel 4 beskrives risikofordeling og det drøftes hvorvidt leverandør og oppdragsgiver har mulighet til å påvirke inntekter og kostnader. I kapittel 5 ser vi nærmere på hvordan konkurransen har vært i gjennomførte anbudskonkurranser, og hvordan denne har utviklet seg over tid.

Som grunnlag for analysen har vi samlet inn data fra anbud- og kontraktsdokumenter til gjennomførte anbudskonkurranser. Vi har i tillegg gjennomført intervjuer med store norske rederier (Fjord1, Norled, Torghatten, Color Line) og mindre rederier (Gulen Skyss, Rødne), samt et utvalg av utenlandske rederier (Færgen, Nordic Jetline). Vi har også intervjuet fagorganisasjonene (Norsk Sjømannsforbund, Norsk Sjøoffisers forbund, Maskinistforbundet) og NHO Sjøfart. I tillegg har vi gjennomført dokumentstudier av relevante analyser og av dokumenter og artikler som beskriver tilgrensende markeder og markedet for innsatsfaktorer.

## 5.2 Oversikt over hvem som har deltatt og vunnet tidligere anbud i norsk ferjesektor

I perioden med anbudsutlysninger har man observert en konsentrasjonsøkning i markedet i form av oppkjøp og sammenslåinger. Som følge av dette er det nå færre aktører i markedet enn tidligere, og markedet

domineres i dag av fire større rederigrupperinger; Norled, Fjord1, Boreal og Torghatten. Tabellen under viser rederiene som drev ferjedrift i 2004 og hvilket selskap disse rederiene nå tilhører.

**Figur 5-1 Oversikt over rederigrupperinger i ferjemarkedet fra 2004-2015**

Rederier 2004	Status 2015
Flekkefjord Dampskipsselskap A/S	Norled
Rogaland Trafikkselskap A/S	Norled
Boknafjorden Ferjeselskap	Norled
HSD Hardanger Sunnhordlandske	Norled
FSF Fylkesbåtane Sogn og Fjordane	Fjord1
MRF Møre og Romsdal Fylkesbåt	Fjord1
Bastø Fosen A/S	Torghatten
FTL Fosen Trafikklag A/S	Torghatten
Innherredsferja A/S	Torghatten
NTS Namsos Trafikkselskap A/S	Torghatten
Lekaferja A/S	Torghatten
TTS Torghatten Trafikkselskap	Torghatten
OVDS Ofoten og Vesteraalen dampskipsselskap	Torghatten
TFDS Troms Fylkes Dampskibsselskab	Torghatten
FFR Finnmark Fylkesrederi	Boreal
Helgelandske AS	Boreal
Nord-Trafikk	Boreal
BF Bjørklid Ferjerederi	Drifter to samband i Troms på vegne av Norled
Ferjeselskapet Drøbak-Hurum-Svelvik A/S	Drifter Svelvik-Verket på vegne av Fjord1
Fosenlinjen	Drifter Garten-Storfosna og Djupfest-Tarva
Wergeland Halsvik	Drifter Masfjordnes-Duesund og Mjånes-Hisarøy
Gulen Skyss	Drifter Klokkarvik-Hjellestad
Osterøy ferjeselskap	Drifter Valestrand-Breistein
L. Rødne & Sønner AS	Drifter Stavanger-Vassøy

### Leverandørenes kompetanse og kapasitet

De største leverandørene har lange tradisjoner knyttet til maritim virksomhet og ferjedrift. Selskapene har gjennom mange år opparbeidet seg inngående kompetanse knyttet til innkjøp av ferjemateriell og effektiv drift av ferjene. Rederiene har fulgt utviklingen innen fremdriftsteknologi (fra diesel til LNG til hybrid og batteri), og har gjennom krav til underleverandører bidratt til å utvikle nye former for skipsdesign som gir lavere drivstoffkostnader og mer effektiv på- og avkjøring til ferjene. De største rederiene har alle mer enn 1000 ansatte og har kontorer i flere deler av landet.








De ulike rederiene har tilknytning til ulike geografiske områder gjennom selskapene de har kjøpt opp og deres historie som tidligere fylkesrederier. Norled har tilknytning til fylkesrederiene i Rogaland og Hordaland, Fjord1

har tilknytning til fylkesrederiene i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, mens Torghatten og Boreal har sin geografiske tilknytning i Nord-Norge. På denne måten har de største rederiene lokalkjennskap til ulike områder. Dette kan utgjøre konkurransefortrinn i form av bedre kalkyler knyttet til lokal trafikk- og næringsutvikling. Den geografiske tilknytning kan også gjøre at rederiene har materiell som er spesielt egnet for enkelte samband.

I dag er Torghatten-konsernet gjennom sine datterselskaper til stede i Horten, Trondheim, Tromsø og Brønnøysund. Fjord1 har hovedkontor i Florø, men har også kontorer i Molde. Boreal Transport Nord har lokaler i Hammerfest, men har søsterselskaper i Trondheim og Stavanger. Figuren under gir tilleggsinformasjon om kapasiteten (antall fartøy) til de største rederiene, og rederienes nettsider og proff.no



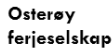




Figur 5-3 gir tilsvarende informasjon om de mindre ferjerederiere.

**Figur 5-2 De største leverandørene i det norske ferjemarkedet**

Aktør	Om selskapet	Antall ansatte	Produkt- og tjenesteportefølje
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Datterselskap av Det Stavangerske Dampskibsselskap AS</li> <li>Hovedkontor i Stavanger</li> </ul>	Mer enn 1000 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>49 ferjer, 26 hurtigbåter</li> <li>Omsetter for 1,7 mrd. kr per år</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eies av Sogn og Fjordane fylkeskommune gjennom heleid datterselskap F1 Holding (59 prosent) og Havilafjord AS (41 prosent)</li> <li>Hovedkontor i Florø</li> </ul>	1 300 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>62 ferjer, 9 hurtigbåter</li> <li>Medeier i Widerøe (34%) gjennom WF Holding</li> <li>Driver også noe annen virksomhet (reisebyrå, verksted, finans)</li> <li>Omsetter for 2,0 mrd. kr per år</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Boreal Transport Nord er datterselskap til Boreal transport AS</li> <li>Hovedkontor i Hammerfest</li> </ul>	2400 ansatte totalt	<ul style="list-style-type: none"> <li>18 ferjer, 12 hurtigbåter i Nordland, Troms og Finnmark</li> <li>Omsetter for 1,5 mrd. kr per år</li> </ul>
Aktør	Om selskapet	Antall ansatte	Produkt- og tjenesteportefølje
<b>TORGHATTEN</b>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Eies av Torghatten ASA</li> <li>Hovedkontor i Horten</li> </ul>	210 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>5 ferjer på sambandet Horten-Moss</li> <li>Omsetter for 340 mill. kr per år</li> </ul>
	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Eies av Torghatten ASA (66%) og NTS ASA (34%)</li> <li>Hovedkontor i Trondheim</li> </ul>	283 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>12 ferjer og 10 hurtigbåter for (Midt-Norge og Hordaland)</li> <li>Omsetter for 380 mill. kr per år</li> </ul>
	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Eies av Torghatten ASA</li> <li>Hovedkontor i Tromsø</li> </ul>	750 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>33 ferjer, 12 hurtigbåter (Nordland og Troms)</li> <li>Omsetter for 1,1 mrd. kr per år</li> </ul>
	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Eies av Torghatten ASA</li> <li>Hovedkontor i Brønnøysund</li> </ul>	110 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>9 ferjer, 3 hurtigbåter (hovedsakelig på Helgeland)</li> <li>Diesel, tankbildistribusjon</li> <li>Omsetter for 220 mill. kr per år</li> </ul>

Kilde: Rederienes nettsider og proff.no

Figur 5-3 Rederier som driver mindre ferjesamband

Aktør	Om selskapet	Antall ansatte	Produkt- og tjenesteportefølje
 BJØRKLID	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bjørklids ferjerederi</li> <li>Stasjonert i Lyngseidet</li> <li>Etablert i 1949</li> </ul>	Ca. 40 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trafikkerer sambandene Lyngseidet-Olderdalen og Svensby-Breivikeidet som underleverandør til Boreal</li> <li>62 mill. kr i omsetning (2014)</li> <li>Fire fartøy</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stasjonert i Eivindvik</li> <li>Etablert i 1971 (har hatt ulike navn)</li> </ul>	19 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lokal og regional rutetransport, utleie- og charteraktivitet</li> <li>Trafikkerer sambandet Klokkarvik-Hjellestad, Hernar-Hellesøy og Espevær-Eidesvik</li> <li>Fire fartøy</li> <li>25 mill. kr i omsetning (2014)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stasjonert i Valestrandsfossen</li> <li>Etablert i 2003</li> </ul>	25 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Driver ferjesambandet Breistein – Valestrand</li> <li>Ett fartøy</li> <li>13 mill. kr i omsetning (2014)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kontor i Dalsøyra</li> </ul>	44 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Drifter sambandene Duesund-Masfjordnes og Mjånes-Hisarøy</li> <li>To kabelferjer</li> <li>107 mill. kr i omsetning (2014)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stasjonert i Drøbak</li> </ul>	21 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Drifter sambandet Svelvik-Verket som underleverandør til Fjord1</li> <li>Ett fartøy</li> <li>16 mill. kr i omsetning (2014)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stasjonert i Krakvåg</li> </ul>	24 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Drifter Garten-Storfosna og Djupfest-Tarva</li> <li>Fire fartøy</li> <li>18 mill. kr i omsetning (2014)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hurtigbåtrederi</li> <li>Etablert i 1956</li> <li>Hovedkontor i Finnøy</li> </ul>	43 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Driver rutetrafikk i Rogaland og Hordaland, ambulansébåter samt charter- og turistvirksomhet. Underleverandør til Norled AS</li> <li>17 båter, 11 hurtiggående</li> <li>136 mill. kr i omsetning (2014)</li> </ul>

Kilde: Rederienes hjemmesider og proff.no

Aktørenes markedsandeler illustrerer at det er blitt en relativt høy konsentrasjon i markedet i perioden etter anbudsutsetting. De mindre rederiene drifter mindre trafikkerte samband, i noen tilfeller som underleverandør til de større rederiene. Bare 8 samband driftes av andre enn de fire store rederigrupperingene, mens de øvrige sambandene i figuren over driftes av de mindre rederiene på vegne av de store.

Markedsandelen er forholdsvis jevnt fordelt mellom de fire store rederiene dersom vi måler markedsandelen i form av antall samband rederiene opererer. Dersom vi måler markedsandeler i form av antall fraktete PBE

ser vi at markedet i større grad domineres av Fjord1, og at Norled og Torghatten utgjør den andre halvdel av markedet, se tabellen under.<sup>33</sup>

Fjord1 har flere av de mest trafikkerte sambandene i landet. Blant annet drifter rederiet Halhjem-Sandvikvåg og Mortavika-Arsvågen som frakter om lag fem millioner PBE årlig. I tillegg har Fjord1 store deler av markedet i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane hvor mange av de sterkt trafikkerte sambandene i landet er. Boreal drifter hovedsakelig mindre ferjesamband i Finnmark med svært lav trafikk.

<sup>33</sup> Dette er ikke markedsandeler i konkurranserettslig forstand. Det vil si at andelen ikke er beregnet med

utgangpunkt i et relevant marked som er avgrenset etter konkurranserettslige prinsipper.



Tabell 5-1 Markedsandeler

Rederi	Antall samband	Antall PBE (2014)	Omsetning (2014)
Fjord1	31	16 800 000	1,9 mrd.
Torghatten	38	7 200 000	2,2 mrd.*
Norled	34	9 500 000	1,7 mrd.*
Boreal Transport Nord	15	700 000	1,5 mrd.**
Andre	4	300 000	-

Kilder: ferjedatabanken, årsrapporter, proff.no, rederiene. \*inkl. hurtigbåtvirksomhet \*\*inkl. buss- og hurtigbåtvirksomhet

Det kan legges til at ferjemarkedet går mot en ytterligere konsolidering. Både Norled og Torghatten har vist interesse for å kjøpe opp Fjord1. Høsten 2015 inngikk Sogn og Fjordane fylkeskommune avtale om å selge halvparten av sin eierandel i Fjord1s holdingsselskap til Torghatten. Holdingsselskapet har kontroll over Fjord1 med 59 prosent av aksjene. Transaksjonen er foreløpig ikke gjennomført da det er oppstått en konflikt med minoritetseier om salget er lovlig, samt at transaksjonen avventer godkjenning fra Konkurransetilsynet. Saken er per dags dato (juni 2016) ikke avgjort.

### 5.2.1 Geografisk inndeling av markedet

Ved konkurranseutsettingen fikk rederiene mulighet til å utvide sin virksomhet til andre regioner. Rederiene valgte til en viss grad å benytte seg av muligheten. Boreal og Torghatten var involvert i de fleste anbudskonkurranser i de nordligste fylkene og ned til Trøndelag, men deltok i få anbudskonkurranser på Vestlandet. Tilsvarende valgte Fjord1 og Norled å levere tilbud på de fleste konkurransene på Vestlandet, men deltok sjeldnere i konkurransene i Nord-Norge (se

Figur 5-6).

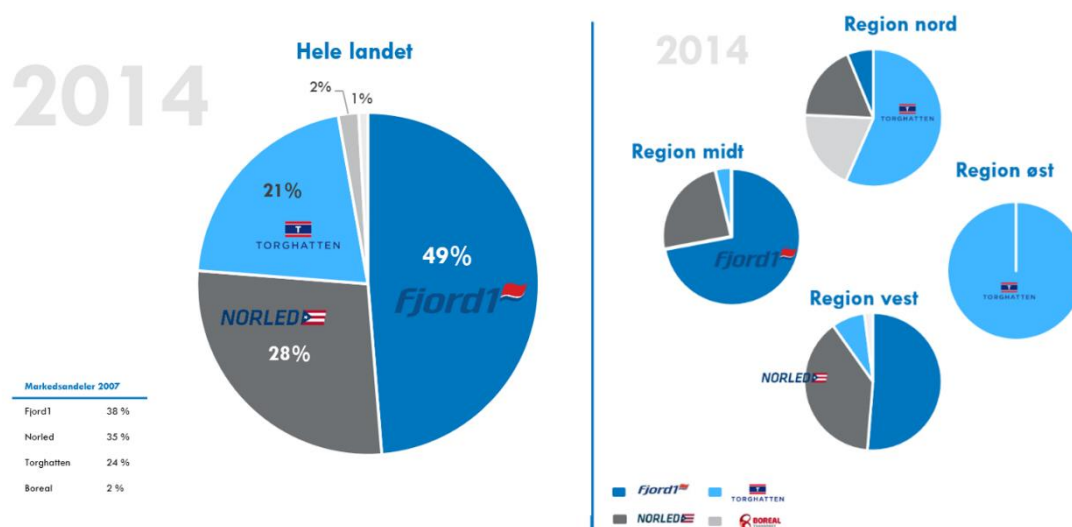
Torghatten frakter mer enn 50 prosent av de ferjereisende i de tre nordligste fylkene. I Region vest og midt er Torghattens markedsandel derimot mindre enn 10 prosent.

Markedsandelene er fortsatt ulikt fordelt utover de ulike regionene, og etter første runde med anbudsutsetting domineres fortsatt markedene i de ulike regionene av ulike rederier. Skip som egnert seg

til farvannet, lokalkunnskaper om næringsutvikling og lokale nettverk er årsaker til at rederiene holder seg i sine regioner.

Selv om rederiene deltar oftest i konkurranser i sine hjemregioner er det verdt å merke at alle rederiene har etablert seg i nye regioner. Hvorvidt denne utviklingen vil fortsette er usikkert, men rederiene fortsetter å levere tilbud i andre regioner enn de tradisjonelle.

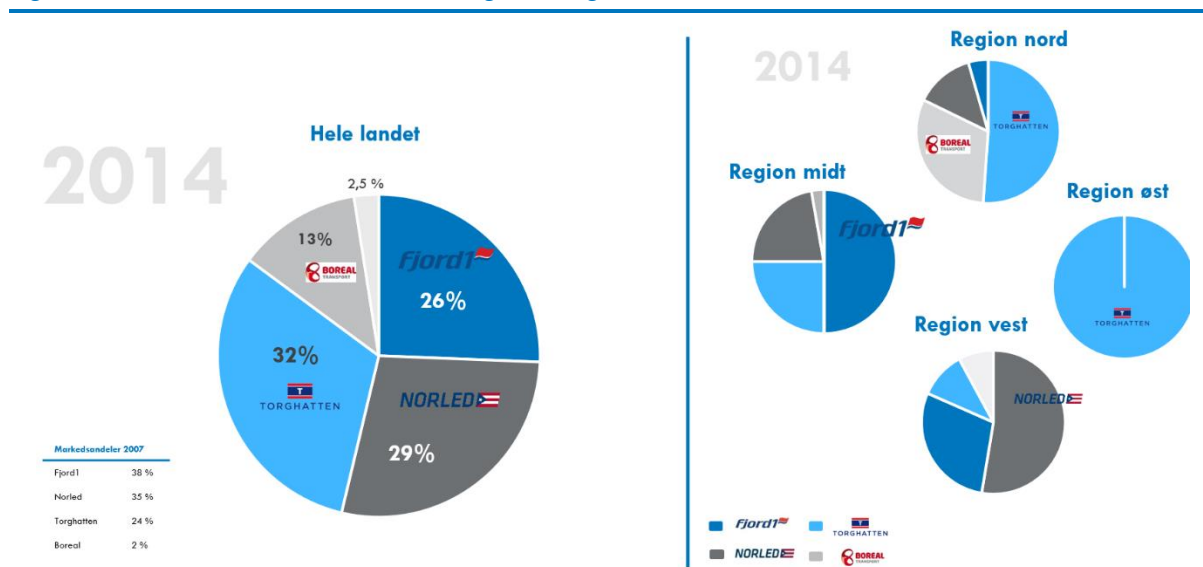
Figur 5-4 Markedsandeler for hele landet og ulike regioner, målt i PBE



Markedet fordeler seg noe annerledes dersom vi måler markedsandeler i antall samband. Vi ser at det da er en jevnere fordeling mellom de tre største ferjerederiene, og at Boreal tar en større markedsandel. Fjord1 får en mindre dominerende

posisjon, målt i antall samband. Dette henger sammen med at Fjord1 har flere av de mest trafikkerte sambandene på Vestlandet (bl.a. Mortavika-Arsvågen og Halhjem-Sandvikvåg).

**Figur 5-5 Markedsandeler for hele landet og ulike regioner, målt i samband**



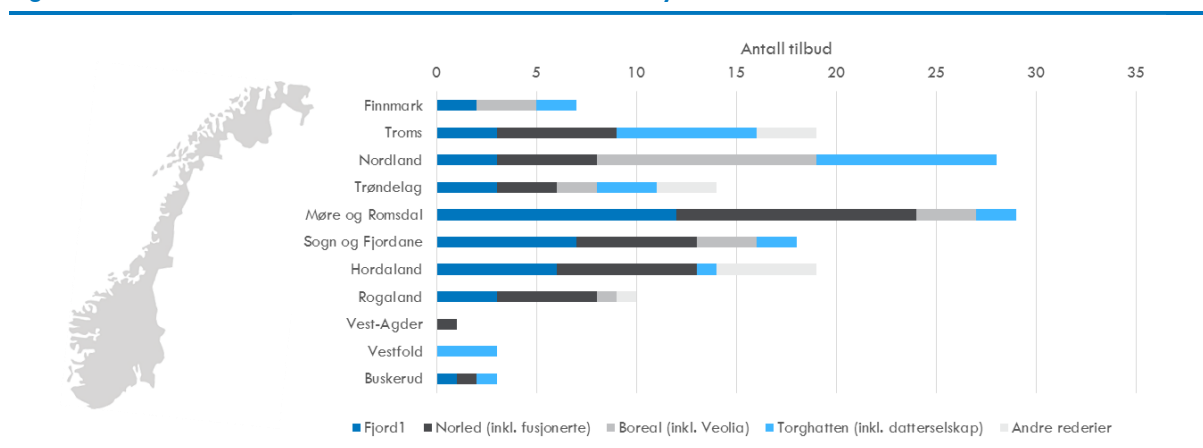
### 5.2.2 Utfordring - de store rederiene er ikke med på å konkurrere om alle oppdrag i landet

Norled og Fjord1 deltar i flest konkurranser. Basert på data fra 69 gjennomførte anbudskonkurranser i perioden fra 2004-2014 har Norled (inkl. fusjonerte selskaper) levert tilbud i 46 konkurranser, og Fjord1 har levert tilbud i 40 av konkurransene. Torghatten (inkl. sine datterselskaper) har levert tilbud i 30 av konkurransene, mens Boreal (inkl. Veolia) har levert 23 tilbud. Dette ser vi igjen dersom vi ser på hvordan

tilbudene fordeler seg geografisk. Norled og Fjord1 leverer tilbud i alle fylkene, mens Boreal og Torghatten hovedsakelig holder seg i region midt og nord. Rogaland og Hordaland ser Fjord1 og Norled ut til å ha for seg selv.

Det er en utfordring at de store rederiene ikke er med på å konkurrere om alle oppdrag i landet. Dette bidrar til få tilbud per konkurranse og kan føre til at det utvikles geografiske markedssegmenter med svekket konkurranse.

**Figur 5-6 Antall tilbud de ulike rederiene har levert i ulike fylker**



Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase

Vi observerer at ferjerederiene etablerer seg i nye regioner. Både Norled og Fjord1 har tilegnet seg flere samband i Nord-Norge. I Trøndelag er det også i perioden fra 2007 til 2015 kommet til to nye aktører, hvor Boreal og Fjord1 har ett samband hver. På Nord-Vestlandet har Fjord1 fått en mindre dominerende posisjon i form av antall samband, hvor de har mistet åtte ferjesamband fra 2007 til 2015. I samme tidsperiode har også Norled mistet syv ferjesamband på Sør-Vestlandet. Vi observerer altså endringer både i nord og i sør.

Samlet ser vi at av de 109 ferjesamband vi har data for<sup>34</sup> så har 25 endret operatør fra forrige periode til inneværende periode. Det er minst turnover i Møre og Romsdal hvor bare 1 av 25 samband har endret operatør. Også i Rogaland og Sogn og Fjordane er det bare 1 samband som har endret operatør. Flest endringer ser vi i Hordaland, Troms og Nordland. I Hordaland har 6 av 18 samband endret operatør, hvor særlig Norled har mistet markedsandeler til Fjord1 og Torghatten (FosenNamsos). I Troms har 6 av 10 samband endret operatør hvor særlig Torghatten har mistet markedsandeler til Norled. I Nordland har 4 av 20 samband endret operatør hvor Torghatten

har tatt tre samband fra Boreal og Norled har tatt ett samband fra Torghatten.

### Leverandørutvikling

Leverandørutvikling er samspillet mellom det offentlige (oppdragsgiver) og leverandører, hvor det offentlige tilrettelegger anskaffelsesprosesser som utfordrer og utvikler leverandørene. En vellykket leverandørutvikling innebærer en aktiv innsats fra offentlige oppdragsgiveres side for å utvikle konkurranseevne og sette næringslivet i stand til å vinne konkurranser i et åpent marked. Dette gjennomføres i praksis gjennom tiltak som dialog med markedet, langsiktige strategier og funksjonelle kravspesifikasjoner.

Mulighetene knyttet til denne type leverandørutvikling omtales i de øvrige premissanalysene. Blant annet omtales muligheter knyttet til funksjonskrav i premissanalyse 4. Resultatet av disse mulighetene kan være at ferjerederiene leverer tilbud i flere konkurranser, og kan bidra til en mer virksom konkurranse i markedet. Dette blir videre behandlet i tiltaksanalyse og konsekvensanalysen.

---

<sup>34</sup> Av totalt ca. 130 riks- og fylkesvegsamband og kommunale samband.

## 5.3 Etableringshindringer og potensielle leverandører

Et viktig moment for å vurdere konkurransen i et marked er hvilke hindringer nye aktører står overfor dersom de ønsker å etablere seg i markedet. Markeder med svak konkurranse og høy lønnsomhet vil normalt tiltrekke seg nye aktører dersom det ikke er betydelige etableringshindringer. Muligheter for nyetableringer vil utgjøre en potensiell konkurranse som selv i konsentrerte markeder med få aktører vil gi et prispress og insentiver til effektiv drift.

Med unntak av Gulen Skyss er det ikke observert noen nye innenlandske eller utenlandske aktører som leverer tilbud på konkurransene i ferjemarkedet. Det

er to mulige forklaringer til at vi observerer få nyetableringer. Enten er etableringshindringene for høye, eller så er lønnsomheten for lav til at det er attraktivt å etablere seg.

### 5.3.1 Lønnsomheten til ferjerederiene

Driftsmargin er et vanlig mål på lønnsomheten i driften til et selskap, og beregnes som driftsresultatets andel av omsetningen. Driftsresultatet viser lønnsomheten av selve virksomheten, men tar ikke opp i seg finansielle kostnader, beskatning og investeringer. Tabellen under viser utviklingen i driftsmarginen hos de fire store ferjerederiene:

Tabell 5-2 Ferjerederienes driftsmargin

	2010	2011	2012	2013	2014
Boreal Transport Nord AS**	4,1 %	3,4 %	3,1 %	2,8 %	4,7 %
Fjord1 AS	9,0 %	5,7 %	-1,2 %	3,7 %	8,7 %
Norled AS*	5,5 %	4,3 %	3,9 %	4,5 %	-3,1 %
Torghatten (sjøselskap)*	12,2 %	10,3 %	8,6 %	5,6 %	8,7 %

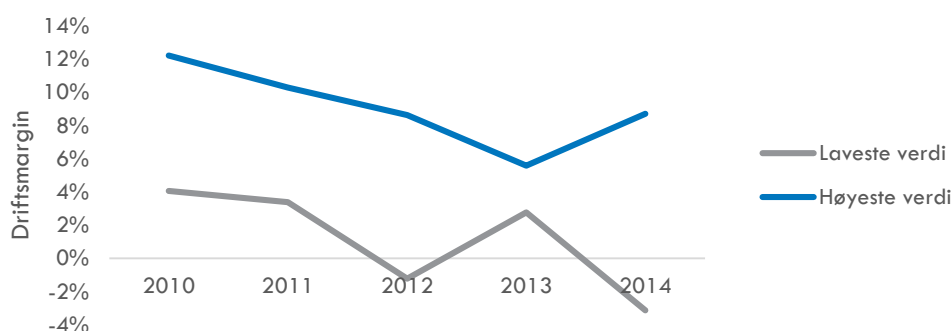
Kilde: rederiene og proff.no. \*inkl. hurtigbåtvirksomhet \*\*inkl. buss- og hurtigbåtvirksomhet

Tabellen viser at i årene fra 2010-2014 er lønnsomheten varierende. Driftsmarginen til ferjerederiene falt i perioden fra 2010 til 2013. I 2013 hadde samtlige av de fire store ferjerederiene en driftsmargin på mindre enn 6 prosent. Vi ser imidlertid at driftsmarginen øker fra 2013 til 2014 for tre av de fire ferjerederiene. Dette kan være en tilfeldighet, men det kan også være at lønnsomheten

er på veg oppover etter hvert som de mest ulønnsomme kontraktene fra første anbudsperiode utgår (se figur 5-11 som viser kostnadsøkningene fra første anbudsperiode til den neste).

Utviklingen kommer tydeligere frem hvis vi ser på utviklingen i høyeste og laveste verdi fra tabellen over, slik vi har gjort i figuren under.

Figur 5-7 Høyeste og laveste verdi for driftsmargin per år



Kilde: rederiene og proff.no

Selv om det har vært en fallende lønnsomhet i bransjen er det ikke sikkert at lønnsomheten er lav. Dette har vi undersøkt ved hjelp av Proffs tjeneste som

vurderer kredittverdigheten til selskapene. Denne er vist i tabellen på neste side.

Tabell 5-3 Enkel kredittvurdering (2014)

	Likviditet	Lønnsomhet	Soliditet
<b>Boreal Transport Nord AS</b>	Svak	Svak	God
<b>Fjord1 AS</b>	Svak	Svak	God
<b>Norled AS</b>	Svak	Ikke tilfredsstillende	God
<b>Torghatten ASA</b>	God	Svak	Meget god

Kilde: Proff.no

Tabellen viser at ingen av rederiene har god lønnsomhet. Likviditeten til selskapene er også svak, med unntak av Torghatten. Selskapene har imidlertid god eller meget god soliditet, slik at faren for konkurs ikke er overhengende.

På bakgrunn av denne informasjonen kan få nyetableringer ikke nødvendigvis begrunnes med at det er for høye etableringshindringer. Det kan være at lønnsomheten er for dårlig til at markedet tiltrekker seg nye aktører. Lønnsomheten har hatt en nedadgående trend, men dersom trenden snur er det ikke usannsynlig at andre aktører etablerer seg i markedet.

### 5.3.2 Etableringshindringer

I likhet med i evalueringen fra 2012 trekker aktørene i bransjen, både de mindre og de større rederiene, tilgang på kapital og kompetanse frem som de største etableringshindringene. For utenlandske aktører trekkes kompetanse frem som det største hinderet, mens det for de mindre, norske aktørene er kapital som er det største hinderet.

#### Kapital

Innkjøp av ferjer innebærer en betydelig investering. De største nye ferjene koster opp mot 350 millioner kroner, mens de mindre ferjene koster rundt 50-80 millioner kroner<sup>35</sup>. Norske ferjerederier som i stor grad har fått avskrevet sine ferjer gjennom tidligere kontrakter har en fordel sammenlignet med nye aktører som vil måtte vurdere investeringer i nye ferjer opp mot en alternativ kapitalanvendelse. For mindre ferjerederier er finansiering og tilgang på kapital en stor etableringshindring. Investeringene i nytt ferjemateriell innebærer så stor kapitalbinding at selskapene vil stille seg i en sårbar finansiell posisjon.

Krav om reservemateriell innebærer en ytterligere kapitalbinding. De mindre rederiene opplever det som utfordrende å etablere seg i markedet med få ferjer. De veletablerte leverandørene i markedet har med sine ferjeflåter mer fleksibilitet, noe som gir et konkurransefortrinn.

Kapitalbindingen er på noen områder mindre risikofyllt enn i andre markeder ettersom man har en sikker inntektsstrøm fra staten, særlig gjelder dette de lange kontraktene hvor denne inntektsstrømmen er garantert for opptil 12 år. Bruk av nettokontrakter vil imidlertid gi en høyere inntektsrisiko enn bruttokontrakter. Nettokontraktene er dermed mer attraktive for større aktører med mer solid kapitalbase og som driver flere samband og i større grad har mulighet til å spre risikoen. Bruttokontrakter med lang varighet har minst risiko og er egnet for å tiltrekke seg nye aktører. På den annen side kan mindre oppside i bruttokontraktene eventuelt bidra til å motvirke nye aktører. Samtidig kan korte kontrakter være attraktive, da det er mindre risiko knyttet til å underby i slike kontrakter. Lite lønnsomme samband vil da bare være mindre lønnsomme for en kort periode. Nye aktører kan spekulere i slike underbud for å komme inn på markedet og ha en fordel i neste tildelingsrunde. Slik atferd er imidlertid ikke observert i markedet. Vi observerer at det i snitt er flere tilbydere på kontrakter med lang varighet (> 7 år) sammenlignet med kontrakter med kort varighet (< 7 år).

Selv om inntektsstrømmen er sikker (særlig i bruttokontrakter) kan verdien av ferjene ved kontraktens utløp for potensielle aktører virke usikker. Med planer om ferjefritt E39 og andre ferjeavløsningsprosjekter kan ferjemarkedet bli oppfattet som et marked uten de store fremtidsutsiktene. Særlig gjelder dette markedet for de store ferjene.<sup>36</sup> Endrete myndighetskrav og ny fremdriftsteknologi bidrar ytterligere til økt usikkerhet rundt investeringene. Dette bidrar til økte lønnsomhetskrav fra potensielt nye tilbydere.

Det tar lang tid å bygge nye ferjer. Nye aktører har gjerne ikke egnet ferjemateriell tilgjengelig. På de kontraktene der funksjonskravene ikke tilsier ny teknologi/nybygg er ofte tiden fra tildeling av kontrakt til oppstart for knapp til å bestille en ny ferje. I gjennomsnitt er det i litt i overkant av 20 måneder fra tilbudsfrist til kontraktoppstart<sup>37</sup>. I tillegg tar det

<sup>35</sup> «Potensialstudie – Energieffektiv og klimavennlig ferjedrift» (2016) av LMG Marin. DNV GL bekrefter også at dette stemmer godt med prisnivået slik de kjenner det.

<sup>36</sup> Premissanalyse 1

<sup>37</sup> Premissanalyse 3 (3.4.4)

gjør 2-3 måneder før oppdragsgiver tildeler kontrakt. Det innebærer at det er mange konkurranser hvor perioden fra tildeling til oppstart er mellom ett og halvannet år. Det er for knapp tid til å bygge nye ferjer på konkurransedyktige betingelser og utgjør derfor en etableringshindring for nye aktører som ikke har egnet materiell tilgjengelig.

Et hinder for små og nye rederier er tilgang til annenhåndsmarkedet for ferjer. Salg og utleie av ferjer ser ut til å skje mellom de store rederiene og til utlandet, og i liten grad fra de store til de små rederiene i Norge. For nye aktører er det derfor utfordrende å finne egnet brukt materiell ledig i markedet. Krav om reservefartøy i kontraktene gir dermed et ekstra etableringshinder for små og nye rederi, siden disse aktørene kan være nødt til å anskaffe nye fartøy til bruk som reservefartøy, mens de etablerte aktørene kan anvende eldre, nedskrevne fartøy som har betydelig lavere kapitalkostnader. Gulen Skyss har imidlertid anskaffet to brukte ferjer som opererer sambandet Klokkevik-Hjellestad. De to ferjene er derimot kjøpt av det finske rederiet Jet Line og av Bergen-Nordhordland Rutelag (nye BNR), og ikke av de veletablerte rederiene i markedet. Torghatten og Norled har vært tidligere eiere av de samme ferjene. Fosenlinjen kjøpte ferjen Dyrøy direkte av Norled.

Tidligere ville store rederier og store selskaper ha et fortrinn med tanke på gode finansieringsordninger og rentebetingelser. Med dagens lave rentenivå utgjør imidlertid rentene en så liten andel av rederienes kostnader at dette ikke vil utgjøre en etableringshindring for mindre rederier.

### Kompetanse

God innkjøpskompetanse hos leverandørene er nødvendig for å lykkes i markedet. Dette forutsetter både generell innkjøpskompetanse og maritim innkjøpskompetanse. Dårlige innkjøp kan føre til dyre innkjøp, forsinket levering og/eller mer vedlikeholdsbehov enn antatt. Gjentatte forsinkelser og økt vedlikeholdsbehov (dårlig kvalitet) gir økt bruk av reserveferjer og dermed sanksjoner som f.eks. straffereduksjon i tilskuddene. Det er på den annen side forholdsvis detaljerte funksjonskrav i kontraktene og rederiene er uansett avhengige av skipsdesignere for nødvendige tegninger og teknisk underlag i forbindelse med anskaffelse av nytt materiell. Det vil være mye overførbar kompetanse fra selskaper som driver med annet transportmateriell (buss, fly, tog) eller annet sjømateriell (supply). Dette er dermed sannsynligvis ingen stor etableringshindring.

Konsekvensene av gjøre dårlige innkjøp kan også diskuteres. Kapitalkostnadene utgjør ikke mer enn 15-20 prosent av de totale kostnadene. Dyre innkjøp slår derfor ikke nødvendigvis mye ut på de totale

kostnadene. Samtidig har feil med nybygg gitt betydelige kostnader for flere rederier. For eksempel på Vestfjord-sambandene hvor Torghatten har hatt rundt 800 innstilte turer i løpet av et år. Konsekvensene for slike feil er større for små aktører enn større aktører.

Gode tilbud innebærer kompetanse om kostnadene ved ferjedriften og i nettokontrakter også kompetanse om trafikkutviklingen på enkeltsamband. Med en varighet på 8-10 år kan feilberegninger eller uvitenhet om kostnadskomponenter slå svært uheldig ut for aktører som etablerer seg i markedet eller opererer få samband. Veletablerte og eksisterende operatører har mer erfaring knyttet til å gjøre slike prognoser, og potensielle leverandører vil legge større risikopåslag på sine prognoser. På den annen side er kostnadene i markedet oversiktlige og trafikksammensetningen og antall reisende på sambandene er offentlig tilgjengelig informasjon. På bakgrunn av dette vurderer vi heller ikke dette som en stor etableringshindring.

Noen aktører trekker frem geografisk tilhørighet og kjennskap til lokalmiljø og underleverandører, andre transportører osv. som en viktig forutsetning for effektiv drift av et ferjesamband. Dersom dette skulle være et stort etableringshinder ville vi derimot ikke sett en like stor geografisk spredning i de eksisterende leverandørenes tilbud som vi har sett (se kapittel 5.2.1). I tillegg kan det tenkes at denne kompetansen kan kjøpes eller fremskaffes av eventuelle nyetableringer i markedet.

### Øvrige etableringshindringer

Å drive ferjevirkosomhet krever tilgang på ulike administrative ressurser og kompetanse, slik som innkjøp, kundeservice, regnskap, teknologi, trafikkanalyse m.m. Rederier som drifter flere ferjesamband vil således kunne ha en fordel ved at administrasjonskostnadene kan fordeles på flere samband. Ferjevirkosomhet er derimot ikke helt ulikt det å drive hurtigbåtvirkosomhet eller bussvirkosomhet. Selskaper som driver med denne type virkosomhet vil kunne benytte flere av sine administrative ressurser også til å drifte ferjesamband dersom selskapet skulle ønske å utvide sin virkosomhet. Dette ser vi for eksempel for Gulen Skyss, som bare drifter ett ferjesamband, men som også driver lokal og regional rutetransport, samt utleie og chartervirkosomhet. Store rederier kan også ende opp med å ha en stor og lite effektiv organisering, noe som kan åpne for at mindre rederier kan være mer konkurransedyktige på det administrative. I tillegg kan dagens ferjemarked oppleves som mer uoversiktlig for små aktører, som pådrar seg relativt større kostnader ved deltakelse på dialogkonferanser i forbindelse med anbudsprosesser og utvikling av markedet.

Tilgang på mannskap er ikke en etableringshindring i ferjemarkedet. I 2009 ble yrkestransportloven endret slik at virksomhetsoverdragelse ble gjort gjeldende for ferjer på riks-, fylkes- og kommunevegsamband. Resultatet er at en ny operatør på et ferjesamband overtar de ansatte på ferjen, og arbeidsgiver kan

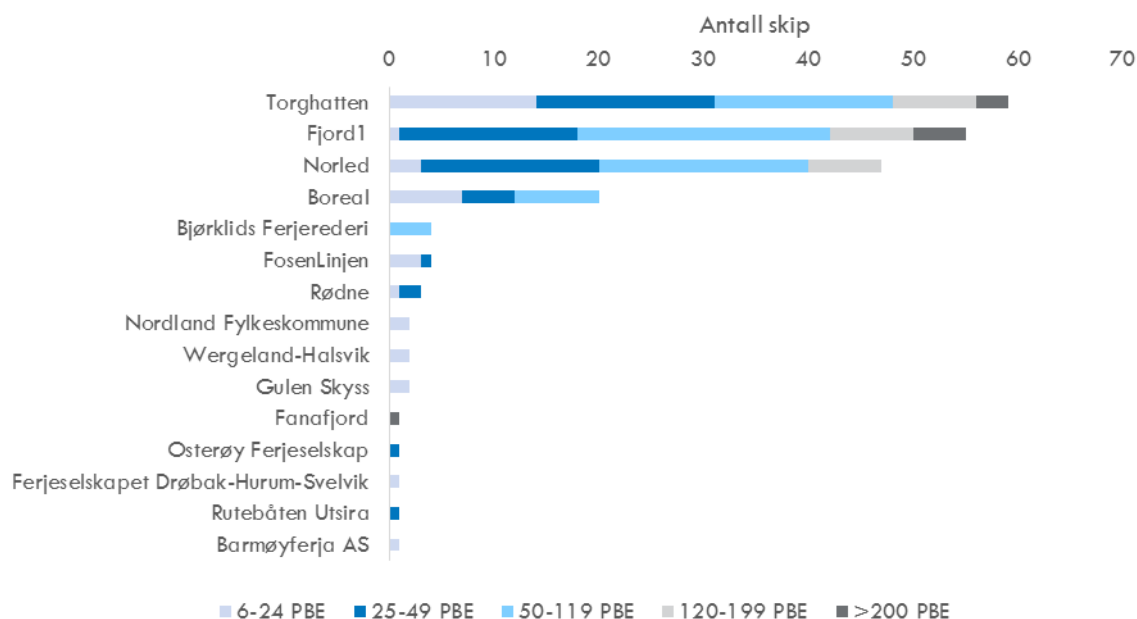
ikke si opp ansatte med den begrunnelse at virksomheten har skiftet eier. Oppsigelse kan likevel skje med saklig grunn etter de alminnelige reglene for oppsigelse.

## 5.4 Mulige segmenter i ferjemarkedet

Fra premissanalyse 4 har vi sett at det er et ulikt antall ferjer innenfor ulike ferjestørrelser. Det er flest ferjer med kapasitet på 20-50 PBE, mens det er få ferjer med kapasitet på mer enn 160 PBE. Figuren

under viser antall ferjer hos de ulike selskapene som eier ferjer, og ferjenes størrelse. Merk at figuren viser alle aktører som eier en eller flere ferjer – alle drifter ikke nødvendigvis ferjesamband.

Figur 5-8 Rederier og antall ferjer med ulik kapasitet



Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase / rederienes hjemmesider / fjordfaehren.de. Merk at figuren viser eierselskaper/grupper, dvs. aktører som eier ferjene, og at flere av disse ikke selv drifter ferjesamband. Det er dermed flere mindre rederier enn det er operatører (jfr. Figur 5-3). Datterselskaper som er heleid av et annet er lagt inn i morselskapet (f.eks. er T-finans som eier ferjene som trafikkerer Horten-Moss, lagt inn under Torghatten)

Av figuren over kan vi lese at det er flest selskaper som eier ferjer med kapasitet under 25 PBE. Det er også flere selskaper som har ferjer med kapasitet mellom 25 og opp til 50 PBE. For øvrig er det kun Bjørklids Ferjerederi utenom de fire store selskapene som har ferjemateriell med kapasitet over 50 PBE. Bjørklids har fire ferjer, hvor de største har kapasitet på 75 og 77 PBE.

Blant de store selskapene er det kun Torghatten og Fjord1 som har ferjer med kapasitet over 200 PBE. Dette er ferjene som trafikkerer sambandene Mortavika-Arsvågen, Halhjem-Sandvikvåg og Horten-Moss. Disse ferjene er alle bygget de seneste årene.

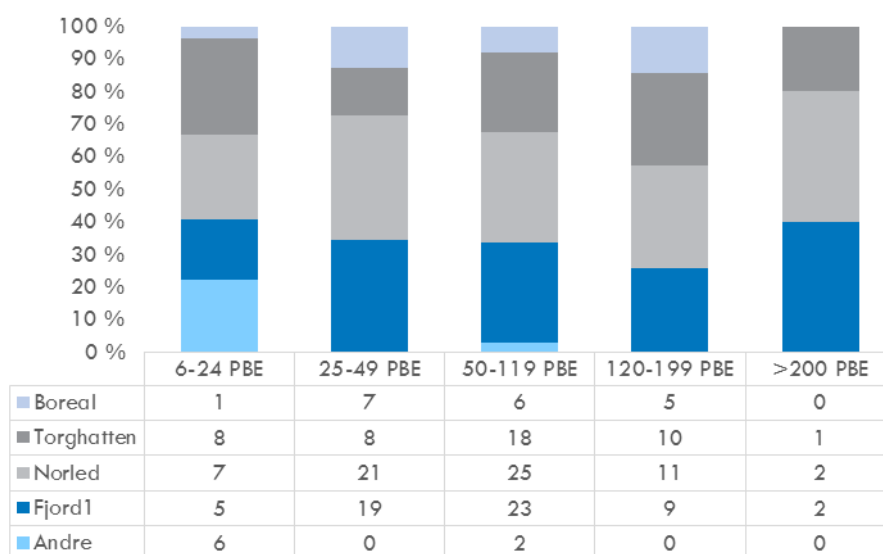
For øvrig observerer vi at både Fjord1 og Norled har relativt få ferjer med liten kapasitet, noe som sannsynligvis henger sammen med at de tradisjonelt har trafikkert samband med mye trafikk og behov for større kapasitet.

Det finnes eksempler på at Norled og Fjord1 har anskaffet nytt materiell i dette segmentet. Norled fikk i 2015 bygget ferjen Utne med en kapasitet på 40 PBE. Fjord1 anskaffet i 2009 to ferjer med kapasitet på 42 PBE til å trafikkere Isane-Stårheim og Måløy-Oldeide.

Vi har sett nærmere på kapasiteten på sambandene hvor de ulike rederiene leverer tilbud. I det følgende har vi sett på de sambandene der vi har informasjon om kontraktene som er aktive i dag og ferjene som opererer på sambandene i dag. Vi har denne informasjonen om totalt 93 samband. Dersom det er mer enn én ferje som trafikkerer et samband legger vi til grunn ferjen med størst kapasitet. Resultatene er vist i figuren under. Både som andel av totalt antall tilbud i de ulike segmentene og i tabellform som antall samband de ulike rederiene har levert tilbud på.



**Figur 5-9 Andel samband hvor ulike rederier har levert tilbud, fordelt på ulik krav til kapasitet på sambandets største ferje**



Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase / rederienes hjemmesider / fjordfaehren.de

Av figuren leser vi at de fire store rederiene leverer tilbud innenfor de fleste markedssegmentene. Torghatten leverer få tilbud i markedssegmentet 25-49. Boreal har ikke levert tilbud på kontrakter hvor det stilles krav til ferjekapasitet over 200 PBE. Den største ferjen Boreal har levert tilbud på har vært på 125 PBE.

Fjord1 er minst aktive i segmentet med de minste ferjene. Dette er også segmentet hvor Norled er minst aktiv. Vi ser samtidig at dette er sambandene hvor det kommer flest tilbud fra andre ferjerederi enn de fire store. Få tilbud fra nye eller mindre etablerte aktører kan være et tegn på etableringshindringer. Lav lønnsomhet kan som tidligere diskutert også være en forklaring på at markedet ikke tiltrekker seg nye leverandører. Vi observerer også at de etablerte rederiene leverer tilbud både i ulike geografiske områder (ref. tidligere) og på samband med ulike krav til størrelse på ferjene.

Summen av etableringshindringer (kapital, kompetanse og øvrige) er dermed etter vår vurdering ikke så store at de er til hinder for at de store leverandørene ekspanderer fra ett marked til et annet.

Oppsummering av hvilke geografiske segmenter de fire store rederiene konkurrerer i (se

Figur 5-6):

- Fjord1 og Norled leverer tilbud over hele landet og innenfor ulike krav til kapasitet
- Torghatten leverer få tilbud på Sør-Vestlandet, og få tilbud på samband med kapasitet på mellom 25 og 49 PBE
- Boreal har ikke levert tilbud på samband som krever materiell med kapasitet på mer enn 125 PBE, og leverer få tilbud på samband i Sør-Vestlandet og på Østlandet

#### 5.4.1 Potensielle leverandører

##### Utenlandske aktører

Enkelte utenlandske ferjerederier følger med på det norske markedet, men foreløpig har ingen deltatt i anbudskonkurranser. Det er hovedsakelig aktører som har virksomhet på innenlandsruter som er interessert. Noen eksempler er skotske Caledonian MacBrayne (Calmac), Danske Færger (Færgen), Mols-linien og Nordic Jetline/FRS (FRS er tysk, og Nordic Jetline er et

finsk datterselskap). Disse rederiene vil prioritere sine lokale markeder, men er ikke avvisende til å utvide virksomheten til andre land. Det finnes også konkrete eksempler på at rederiene er interessert i å utvide virksomheten. Nordic Jetline/FRS har utvidet sin virksomhet til Oman, USA, Tyskland, Marokko og Spania. Skotske Calmac har levert tilbud i Danmark og Gotland.

Norske og utenlandske ferjerederier som opererer i utenlandstrafikk ser ikke ut til å vurdere etablering i det norske innenriksmarkedet slik situasjonen er nå. Grunnen er at disse selskapene har andre forretningsmodeller som er lite overførbare til det norske innenriksmarkedet. De eier skip med langt større kapasitet og bygger mye av sin virksomhet rundt opplevelser og salg om bord på skipene, og stordriftsfordelene av dette. Vi har for øvrig også sett at Hurtigruten har solgt den delen av virksomheten som gjaldt ferjevirkomhet på norske riksveger og fylkesveger. Denne ble solgt til Torghatten i 2009.

På bakgrunn av dette er det etter vår vurdering sannsynlig at det vil komme tilbud fra utenlandske aktører i perioden frem mot 2050. Dette henger imidlertid sammen med utviklingen i lønnsomheten. Vi anser dette som mindre sannsynlig dersom marginene holder seg på samme nivå som de seneste årene. Dersom marginene bedres i årene fremover øker sannsynligheten for nyetableringer generelt, også fra utenlandske aktører. I så fall vil det sannsynligvis være tilbud fra utenlandske aktører som driver innenlands ferjetrafikk i andre land. Men med tilstrekkelig høye marginer kan det også tenkes at ferjerederier som opererer i utenlandstrafikk vil vurdere å etablere seg i dette markedet.

#### **Aktører i bussmarkedet som potensielle leverandører**

Det lokale rutebussmarkedet er også et anbudsutsatt marked. Ved starten av 2014 hadde 15 av 19 fylker anbudsutsatt hele eller deler av busstilbudet. Det samlede markedet har hatt en stabil, svakt positiv utvikling og er i dag på rundt 10 milliarder årlig, noe som tilsvarer om lag det dobbelte av ferjemarkedet. Denne omsetningen fordeler seg på mange selskaper hvorav 7 aktører har fra ca. 500 millioner kroner i omsetning og oppover. Nettbuss er det største selskapet med 30-35 prosent av omsetningen nasjonalt.<sup>38</sup>

Flere selskaper driver i dag både buss- og ferjevirkosomhet. Bussvirkosomheten og ferjevirkosomheten skilles da ut i flere datterselskaper. Av de fire store ferjerederiene har tre av dem søsterselskaper som driver bussvirkosomhet.

Torghatten-konsernet eier Torghatten Buss, Norgesbuss, Sørlandsruta, TrønderBilene, Gauldal-Østerdal Buss (74 %) og Firda Billag Buss (50 %). Det Stavangerske Dampskipselskap, som eier Norled, eier også Tide. Tide driver bussvirkosomhet flere steder i Norge og i Danmark. Boreal driver også

bussvirkosomhet flere steder i landet. Fjord1 solgte sin bussvirkosomhet til Nettbuss i 2011.

Vår vurdering er at det derfor ikke er utenkelig at selskaper som kun driver med bussvirkosomhet i dag også kan utvide virkosomheten til ferjemarkedet. Tidligere rapporter har avdekket at konkurransen i bussmarkedet er hard, med lav lønnsomhet. I tillegg observeres det at oppkjøpsaktiviteten i markedet har avtatt de seneste årene. Dette kan øke sannsynligheten for at eierne ønsker å etablere seg i potensielt mer lønnsomme markeder. Nettbuss, Unibuss og Saltens bilruter er de største busselskapene som per i dag gjennom sine eiere ikke har tilknytning til ferjemarkedet. Alle disse selskapene er offentlig eiet. Nettbuss eies i dag av NSB, mens Unibuss og Salten bilruter eies av henholdsvis Oslo og Bodø kommune. Det er mindre sannsynlig at disse eierne vil ønske å utvide sin virkosomhet til ferjedrift.

På bakgrunn av dette anser vi det som lite sannsynlig at aktører i bussmarkedet, som per i dag ikke har tilknytning til ferjevirkosomhet, vil satse på å utvide sin virkosomhet til ferjemarkedet i perioden frem mot 2050.

#### **De små, norske rederiene er mest aktuelle for samband med lite trafikk**






De mindre selskapene eier hovedsakelig mindre fartøy. Dersom vi ser på ferjer med kapasitet på 6-24 PBE ser vi at de mindre selskapene har en relativt stor andel av markedet. Til sammen eier de mindre selskapene 12 av totalt 37 ferjer med kapasitet på mellom 6-25 PBE.

På bakgrunn av dette er det mest sannsynlig at de mindre selskapene vil levere tilbud på kontrakter med behov for mindre kapasitet på ferjene.



Under er et utvalg av potensielle leverandører for det norske ferjemarkedet.

<sup>38</sup> OE-rapport 2014-7 «Markedsvurdering av bussbransjen»

**Figur 5-10 Rederier som driver annen passasjertransport**

Aktør	Om selskapet	Antall ansatte	Produkt- og tjenesteportefølje
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hurtigruten ASA</li> <li>Etablert i 2006 (fusjon TFDS og OVDS)</li> <li>Hovedkontor i Narvik</li> </ul>	1 600 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Driver Hurtigruten</li> <li>Drev tidligere ferjer og hurtigbåter i Troms og Nordland (solgt til Torghatten Nord i 2008)</li> <li>2,7 mrd. kr i omsetning (2014)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Norsk rederi</li> <li>Etablert i 1990</li> </ul>	2 600 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fire linjer mellom sju havner i Norge, Tyskland, Danmark og Sverige</li> <li>Seks skip, passasjer- og godstransport</li> <li>663 mill. kr i omsetning (2014)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dansk rederi grunnlagt i 1866</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>25 ruter og 55 skip i det baltiske hav, Nordsjøen og den engelske kanal</li> <li>Passasjer- og godstransport</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Svensk ferjeselskap</li> <li>Etablert i 1952</li> <li>Hovedkontor i Gøteborg</li> </ul>	6 000 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>22 ferjelinjer i Skandinavia, Storbritannia og Baltikum</li> <li>Passasjer- og godstrafikk</li> <li>38 skip</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Største eiere Kontrari AS (48,2 %) og Kontrazi AS (16,3 %)</li> <li>Hovedkontor i Egersund</li> </ul>	589 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ferjetrafikk mellom Norge og Danmark og Norge og Sverige</li> <li>Passasjer- og godstrafikk</li> <li>Fire skip under dansk flagg</li> </ul>

**Figur 5-11 Andre transportselskaper**

Aktør	Om selskapet	Antall ansatte	Produkt- og tjenesteportefølje
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Et av de største busselskapene i Norden</li> <li>Eies av NSB</li> <li>Datterselskaper Øst, Sør, Midt-Norge, Ekspres, Stadsbussarna, Express</li> </ul>	7 400 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bussvirksomhet i Norge og Sverige</li> <li>3 300 busser</li> <li>1 13 mill. passasjerer per år</li> <li>6 mrd. kr i årlig omsetning</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Saltens Bilruter AS eier bl. a. SB Nordlandsbuss, SB Transport, SB Stoklands Bilruter</li> </ul>	650 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transport av passasjerer og gods i Nord-Norge</li> <li>450 kjøretøy</li> <li>550 mill. kr i årlig omsetning</li> </ul>

## 5.5 Risiko- og ansvarsfordeling - leverandørmarkedet

I dette delkapitlet presenteres risiko knyttet til inntekter og kostnader i ferjemarkedet. I beskrivelsene knyttet til kostnader vil vi også vise kostnadsutviklingen i markedet over tid og beskrive mekanismene og tilgangen til de enkelte innsatsfaktorene i markedet.

Generelt sett bør risikofordelingen henge sammen med muligheter til å påvirke kostnader/inntekter, eller kompetanse og mulighet til å håndtere en risiko på en så effektiv måte som mulig. Deler av risikofordelingen mellom oppdragsgiver og leverandør beror på hvorvidt den gjeldende kontrakt er en nettokontrakt eller en bruttokontrakt. I nettokontraktene har leverandørene inntekts- og kostnadsrisiko, mens i bruttokontraktene tar leverandørene kun kostnadsrisiko og oppdragsgiver bærer risikoen for trafikkutviklingen. Ansvar for materiellet ligger i dag på ferjerederiene. Med teknologisk utvikling og endrete myndighetskrav utgjør dette en betydelig risiko.

### 5.5.1 Risiko på inntektssiden

Billettinntektene bestemmes ut i fra takstene gitt i takstregulativet, trafikksammensetningen og antall reisende. Trafikksammensetningen påvirker inntekten da det er store takstforskjeller mellom små og store kjøretøy. I nettokontraktene er det leverandørene som mottar billettinntektene fra ferjevirkomheten. Ettersom kostnadene overstiger inntektene for de fleste ferjesambandene i Norge mottar leverandørene i tillegg til billettinntektene et tilskudd fra oppdragsgiver. Den leverandøren som tilbyr å drifte sambandet til det laveste tilskuddet vinner nettokontrakten (forutsatt at pris er eneste tildelingskriterium). For bruttokontraktene er det oppdragsgiver som mottar billettinntektene. Her konkurrerer leverandørene om å tilby tjenesten til lavest mulig kostnad.

Dette innebærer at oppdragsgiver bærer risikoen for inntektene i bruttokontraktene. Nettokontrakter innebærer derimot normalt sett at leverandøren bærer det fulle ansvaret og risiko for inntektene. Dette innebærer at leverandørene i tradisjonelle nettokontrakter kan regulere prisene selv og at leverandørene har et insentiv til å opprettholde en høy etterspørsel ved å levere gode tjenester og sørge for at kundegrunnlaget opprettholdes. For tjenester som er nødvendighetsgoder kan imidlertid leverandørene utnytte sin posisjon og sette prisnivået urimelig høyt. Dette er blant annet blitt observert i Storbritannia hvor togprisene på enkelte pendleruter økte kraftig i perioden etter konkurranseutsettingen av togtjenestene.

Nettokontraktene i det norske ferjemarkedet har imidlertid ikke den helt samme utformingen. Til tross

for at det kalles nettokontrakter er det oppdragsgiver som fastsetter og regulerer prisene gjennom riksregulativet for ferjetakster. Ettersom leverandørene ikke kan påvirke ferjetaksten så er antall reisende eneste mulighet til å påvirke inntektene på ferjesambandene. Det er imidlertid utfordrende å påvirke etterspørselen etter ferjetjenester. Etterspørselen påvirkes i stor grad av lokal næringsutvikling, sysselsetting og bosettingsmønster, noe rederiene i liten grad har mulighet til å påvirke.

Leverandørene er derimot ikke helt uten påvirkningskraft i form av å kunne tilby nye, driftssikre og innbydende ferjer og ha et godt kafétilbud. For rene pendlersamband vil dette sannsynligvis ha liten betydning, da ferjeavhengigheten for de fleste reisende er for høy til at slike forhold vil påvirke reisemønsteret. I den grad leverandørene har mulighet til å påvirke antall reisende så vil det i hovedsak gjelde sambandene hvor de reisende er mindre avhengige av ferjen og det er et større innslag av turisme.

En annen mulig måte å påvirke etterspørselen på er å øke tilbudet, i form av reisefrekvens og åpningstider. Dette er imidlertid utenfor leverandørens mulighetsrom og reguleres av oppdragsgiver.

Ettersom etterspørselen i stor grad bestemmes av forhold som er vanskelige å påvirke bør inntektsrisikoen ligge hos den som har best mulighet til å spre risikoen på flere samband. Fylkeskommuner med få samband vil med dette antakelig gjøre rett i å sette ut sine anbud som nettokontrakter. På denne måten vil trafikkutviklingen i mindre grad påvirke fylkeskommunens økonomi og prioriteringer. Dette må imidlertid veges opp mot økte kostnader som følge av risikoprising og uforutsette kostnader ved eventuelle kompensasjonskrav.

Ferjefylker som Møre og Romsdal og Nordland har mulighet til å spre risikoen noe mer på ulike samband. Samtidig utgjør ferjetilskuddene en stor del av disse fylkenes økonomi noe som gjør dem sårbare for regionale svingninger. De større ferjerederiene er bedre egnet til å bære risikoen for regionale ulikheter, ettersom de har muligheten til å spre virksomheten sin ut til flere regioner.

Det er imidlertid andre forhold som også vil påvirke hvorvidt netto- eller bruttokontrakter er mest egnet. Erfaringsmessig gir nettokontrakter økt konfliktrisiko, inntektsrisikoen kan være et hinder for nye aktører i markedet, og fylkeskommunene har i større grad enn rederiene mulighet til å påvirke ferjetrafikken, eksempelvis med bygging av skoler, vegger eller

innføre næringsrettede tiltak. Disse problemstillingene vil bli drøftet mer inngående i tiltaksanalysen.

Inntektene reguleres i henhold til de årlige endringer i takstregulativet. Den faste reguleringen tar imidlertid kun hensyn til den generelle årlige takstreguleringen. Hvordan øvrige endringer i takstregulativet skal reguleres er imidlertid ikke forhåndsbestemt, slik som for eksempel endringer i rabattsatsene. Ettersom det jevnlig forekommer slike øvrige endringer og reguleringen er uforutsigbar oppstår det en usikkerhet både for oppdragsgiver og leverandør. Dette innebærer en ekstra risiko i nettokontraktene. Det har vært flere tvister mellom oppdragsgiver og leverandør om hvordan slike øvrige endringer i takstregulativet skal behandles. Blant annet har det vært rettsaker om hvordan ferjerederiene skal kompenseres for økninger i rabattsatsene. En tydeligere regulering av slike endringer i takstregulativet eller en overgang til bruttokontrakter vil fjerne denne risikoen.

### 5.5.2 Risiko på kostnadssiden

Rederiene har i liten eller ingen grad mulighet til å påvirke den generelle prisutviklingen for innsatsfaktorene innen ferjevirkomheten. Gjennom regler om virksomhetsoverdragelse, sikkerhetsbemanning og sentrale tariffen for sjøfolk har rederiene svært begrenset påvirkning knyttet til lønnsfastsettelsen. Det samme gjelder den generelle markedsutviklingen knyttet til drift- og vedlikeholdskostnader og drivstoffkostnader. På bakgrunn av dette er det hensiktsmessig at disse risikoelementene i større grad påfaller oppdragsgiver (staten) gjennom regulering i henhold til kostnadsindeks for innenriks sjøfart (nærsjøindeksen).

Rederiene har i hovedsak ansvar for ferjemateriellet. Det er rederiene som gjennom innkjøp av materiellet har mulighet til å påvirke kostnadene knyttet til ferjemateriellet, herunder finne de beste

underleverandørene og avvege drift-, vedlikehold- og investeringskostnader på en best mulig måte.

Myndighetene og oppdragsgiver påvirker derimot også kostnadene gjennom å innføre nye krav til materiellet. Dersom myndighetene har behov for å endre kravene ofte kan det være et argument for at rederiene er mindre egnet til å påta seg risikoen for ferjemateriellet. Dette blir mer utfyllende drøftet i premissanalyse 6 om finansiering og eierskap av materiell.

Rederiene har i senere kontrakter fått utvidet ansvar og tilhørende risiko knyttet til landanleggene i forbindelse med batteriferjer og AutoPASS. Dette kan være hensiktsmessig så lenge rederiene også gis frihet til å påvirke kostnadene i form av selv å finne den beste teknologien. Slike nye ansvarsområder kan også være med å bidra til en positiv leverandørutvikling hvor ferjerederiene utvider sine kompetansefelt.

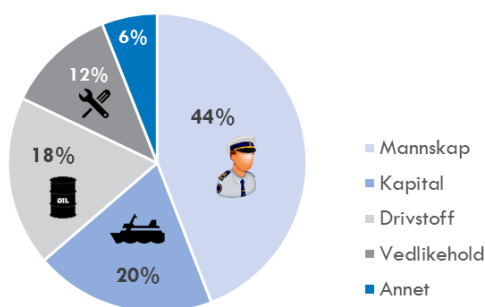
I tillegg tar rederiene risiko for skade på ferjekaiene, regularitet og forsinket oppstart. Dette er helt naturlig da det er rederiene som gjennom effektiv drift og innkjøp har mulighet til å påvirke dette på best mulig måte.

Vi vil i dette delkapitlet se nærmere på kostnadsfordelingen, reguleringsmekanismen og i hvilken grad rederiene bærer risikoen for de ulike kostnadskomponentene.

### Fordeling av kostnader i ferjevirkomhet

Kostnadene knyttet til ferjevirkomhet kan deles inn i kostnader knyttet til mannskap, kapital, drivstoff og reparasjon/vedlikehold. Kostnadene vil fordele seg noe ulikt på de forskjellige sambandene, avhengig av sambandslengde, antall ferjer, krav til sikkerhetsbemanning, m.m. Figuren under gir et bilde av hvordan kostnadene typisk fordeles seg på de ulike kostnadspostene. Fordelingen er basert på data fra 22 tilfeldige sambandsbudsjetter fra inngåtte kontrakter.

Figur 5-12 Kostnadsfordeling ferjevirkomhet



Kilde: Gjennomsnitt av 22 sambandsbudsjett fra inngåtte kontrakter

## Regulering

I likhet med at inntektene i kontraktene reguleres blir også kostnadene regulert. I de tidligste kontraktene ble kostnadene regulert i henhold til konsumprisindeksen. Konsumprisindeksen representerer generell prisutvikling og inflasjon, og representerer derfor ikke nødvendigvis kostnadsutviklingen i ferjemarkedet. Rederiene satt dermed med risikoen dersom utviklingen i enkelte kostnadskomponenter skilte seg fra den generelle prisutviklingen på varer og tjenester.

For kontrakter inngått etter 2009 reguleres kostnadene med en egen kostnadsindeks for ferjer. Mekanismene bak denne kostnadsindeksen er sentrale for risikoen som påfaller og ikke påfaller rederiene, og rederienes insentiver. Dersom eksempelvis risikoen for utvikling i mannskapskostnader i stor grad blir regulert gjennom indeksen, har rederiene i liten grad insentiver til å påvirke lønnsutviklingen. En fordel med en mer presis indeks er at det skaper forutsigbarhet for tilbyderne. En ulempe er at det kan svekke insentivene til å drive kostnadseffektivt.

Kostnadene justeres i henhold til indeksen multiplisert med en faktor på 0,9.

## Nærsjøindeksen

Fra 2009 har SSB publisert kostnadsindeks for innenriks skipsfart (nærsjøindeksen), som benyttes til å regulere alle avtalene rederiene har inngått om bilferjetjenester på riksvegsamband, og de fleste fylkesvegsamband, etter 2009. Løpende kontrakter inngått før 2009 reguleres imidlertid fortsatt i henhold til KPI.

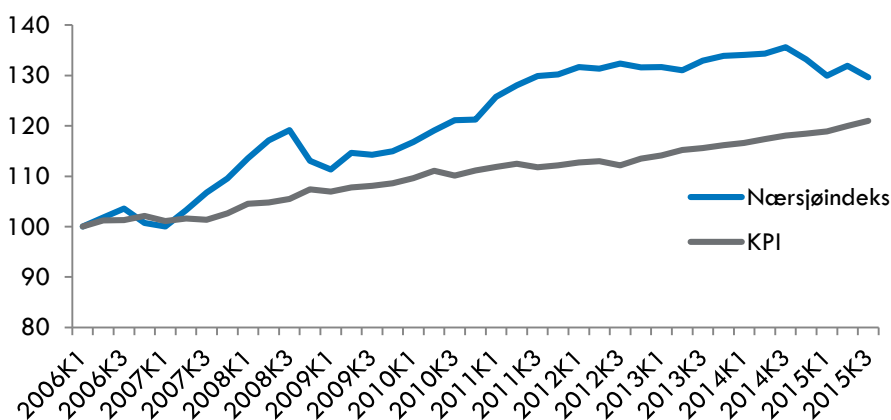
Fra konkurransegrunnlaget til ferjesambandet Anda-Lote (2015):

*«De budsjetterte årlige kostnader [...] skal reguleres i henhold til den prosentvise endringen i Statistisk Sentralbyrås gjennomsnittlige kostnadsindeks for innenriks sjøfart – delindeks fartøy – Ferjer fra basisår til året før vederlagsåret. Det aktuelle vederlag skal således hvert år være regulert i henhold til indeksens verdi året før vederlagsutbetalingen. Kostnadene skal justeres i henhold til indeksen multiplisert med en faktor på 0,9.»*

Kostnadsindeksen beskriver prisutviklingen for innsatsfaktorene i innenriks sjøtransport: drivstoff, mannskap, vedlikehold og reparasjon, administrative kostnader, øvrige operasjonelle kostnader, kapitalslit og rentekostnader.

Som vi ser av figuren under har kostnadene for innsatsfaktorene innen ferjevirkosomhet generelt økt mer enn den generelle prisutviklingen. Det er særlig oljeprisen, og dermed drivstoffprisene, som bidrar til de økte kostnadene. Den seneste utviklingen i oljeprisen er også årsaken til nærsjøindeksens nedadgående trend det siste året. I tillegg til utviklingen i drivstoffprisene er lønnsutviklingen til mannskapene en viktig årsak til den generelle kostnadsveksten for innenriks skipsfart i perioden fra 2006 til 2014. Beregningen av nærsjøindeksen i perioden 2006-2009 er gjort av Statens vegvesen.

Figur 5-13 Utvikling i Nærsjøindeksen og KPI (100 = 2006 1. kvartal)



Kilde: Statens Vegvesen, SSB

Mannskapskostnadene og de administrative kostnadene hentes fra SSBs seksjon for inntekt og lønn, og består av gjennomsnittlige kostnader for ansatte innenfor hhv. innenriks sjøtransport og faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting. Kostnader ved reparasjon og vedlikehold baseres på innhentede fakturerte priser ved norske skipsverft. Utvikling i drivstoffkostnader hentes fra seksjon for prisstatistikk i SSB, mens øvrige operasjonelle kostnader følger KPI.

Kapitalslit måles ved bruk av produsentprisutviklingen for investeringsvarer (SSB). Rentekostnaden beregnes ved tremåneders nominell NIBOR publisert av Norges Bank og endring i prisnivå gitt KPI.

Tabellen under viser vekten av de ulike kostnadskomponentene som ligger til grunn for beregning av hver delindeks for fartøy i innenriks sjøfart.

**Tabell 5-4 Vekting av delkomponenter for beregning av kostnadsindeks for innenriks sjøfart**

	Ferjer	Små hurtigbåter	Store hurtigbåter	Cruiseskip	Andre fraktestartøyer	Slep og havnebuksering
Drivstoff	17,3	16,5	19,0	10,5	19,3	15,0
Mannskap	43,0	38,2	47,5	18,8	35,8	46,2
Vedlikehold og reparasjon	9,4	8,3	7,0	7,0	11,0	8,7
Administrative kostnader	3,3	7,2	3,5	17,4	5,0	8,8
Øvrige operasjonelle kostnader	8,1	13,1	9,0	32,2	6,9	4,0
Kapitalslit	13,0	11,5	9,6	9,7	15,1	11,9
Rentekostnader	5,9	5,2	4,4	4,4	6,9	5,4

Kilde: SSB (2015)

Sammenligner vi denne vekten med kostnadsfordelingen fra Figur 5-12 så ser nærsjøindeksen ut til å stemme godt overens med hvordan de ulike innsatsfaktorene i realiteten påvirker kostnadsbildet. Individuelle forskjeller mellom sambandene vil imidlertid medføre at kontraktene på enkelt-samband ikke kompenseres likt.

Med denne kompensasjonsordningen betyr det at rederiene i dag bærer en liten del av risikoen for prisøkninger på sentrale kostnadskomponenter i kontraktperioden.

### Mannskapskostnader

Rederiene bærer i svært liten grad risiko for utviklingen i mannskapskostnadene. De kompenseres i henhold til utviklingen i tariffene. Det er også svært liten usikkerhet knyttet til estimering av mannskapskostnadene ettersom mannskapet på ferjene er regulert gjennom krav til sikkerhetsbemanning og/eller virksomhetsoverdragelse. I den grad mannskapskostnadene utgjør en større del av de totale kostnadene enn det som fremkommer av vekten i nærsjøindeksen kan rederiene justere for dette i sitt tilbud. Økt trafikk på sambandene kan utgjøre en risiko dersom det blir lengre perioder enn antatt med behov for mannskap utover sikkerhetsbemanningen. Risikoen anses samlet sett å være svært liten.

Rederiene har i liten grad mulighet til å påvirke mannskapskostnadene på sine ferjer. Det stilles krav til mannskapet, både krav til formell kompetanse og

krav til sikkerhetsbemanning. Det er dermed liten fleksibilitet i bemanningen. Videre har ferjerederiene liten påvirkning på lønnsutviklingen. Lønnsfastsettelsen foregår på tvers av rederisegmenter, og ferjerederiene har som ett av syv segmenter begrenset innflytelse på forhandlingene. Ferjemarkedet er også underlagt regelverket om virksomhetsoverdragelse. Dette innebærer at ny operatør på et samband overtar mannskapet til den forrige operatøren, inkludert lønnsbetingelsene.

På denne måten er det en sammenheng mellom risiko og muligheter til å påvirke kostnadene.

I det følgende gir vi en nærmere beskrivelse av mannskap som innsatsfaktor.

### Krav til mannskapet

På ferjene jobber matroser, motormenn, maskinister, styrmenn og kapteiner. Det stilles krav til utdanning og nødvendige sertifikater for å kunne jobbe i disse stillingene.

Forskrift om kvalifikasjoner mv. for sjøfolk (2007) pålegger rederiene å sørge for at alle som tjenestegjør om bord har gyldige sertifikater, påtegninger, kvalifikasjoner og etterutdanning. Forskriften stiller detaljerte krav til sikkerhet og utdanning for ulike stillingsbetegnelser. Sjøfolk på ferjer har tilleggskrav om kurs i passasjer- og krisehåndtering samt sikkerhet på passasjerskip.

Norske passasjerskip er også underlagt krav til sikkerhetsbemanning. Sikkerhetsbemanning er den minste tillatte bemanning et fartøy kan ha ved

operasjon, og skal dekke alle aktuelle funksjoner for sikker operasjon av skipet. Sjøfartsdirektoratet fastsetter sikkerhetsbemanning for hvert enkelt skip etter søknad fra rederiet.

### Lønnsfastsettelse

Lønnsfastsettelsen for sjøfolk inngås mellom NHO Sjøfart og de tre sjømannsorganisasjonene Det norske maskinistforbund, Norsk Sjømannsforbund og Norsk Sjøoffiserforbund. Hver av sjømannsorganisasjonene består av sjøfolk fra ulike rederisegmenter, hvorav ferje er ett av syv.

NHO Sjøfart har ett forhandlingsutvalg med representanter for alle rederisegmentene, og forhandlingene skjer parallelt med de tre sjømannsorganisasjonene, for alle tariffområdene samtidig. Det kan ikke gis sentrale tillegg i ferjerederiene uten tilsvarende krav for andre typer skip.

Tariffsystemet til NHO Sjøfart er bygget opp av både sentrale og lokale forhandlinger. Minstelønnsatser forhandles sentralt, og NHO Sjøfarts forhandlingsutvalg binder medlemmene til disse. Det enkelte rederi avgjør selv hvor mye som skal gis gjennom lokalt forhandlede tillegg. De sentrale overenskomstene angir generelle kriterier for tilleggene.

### Tilgang på mannskap

Ferjerederiene konkurrerer med andre rederisegmenter (offshore, fiske, mv.) om sjøfolk. Ferjerederiene vi har vært i kontakt med har ikke opplevd at det har vært vanskelig å få tilgang på mannskap til ferjene. Etter nedgangen innen olje og offshore har imidlertid tilgangen på sjøfolk blitt langt bedre enn den har vært. Rederiene opplever å bli kontaktet av sjøfolk til tross for at de ikke har ledige stillinger liggende ute, noe som for et par år siden aldri skjedde. Til ledige stillinger er det gjerne over 100 søkere.

Det er imidlertid regionale forskjeller knyttet til denne utviklingen. Det er særlig sambandene tilknyttet Rogaland, Hordaland og Møre og Romsdal som opplever en vesentlig endring i tilgang på kvalifiserte mannskaper. I henhold til rederiene har det i Region nord også vært en bedring i tilgangen, men det er noe mer utfordrende å rekruttere maskinister og teknisk personell.

Til tross for økt tilgang på mannskap er det imidlertid begrenset hvordan dette vil materialisere seg i markedet og påvirke kostnadsutviklingen. Både oppdragsgiver og leverandør har svært begrenset mulighet til å påvirke mannskapskostnadene, ettersom lønningene fastsettes i henhold til sentrale tariff og mannskapet hovedsakelig reguleres ut ifra kravene

om sikkerhetsbemanning og virksomhetsoverdragelse. I den grad rederiene og oppdragsgiver har mulighet til å påvirke kostnadene vil det skje i de lokale forhandlingene. Med økt tilgang reduseres også tilbudet av lønnsavtaler med bedre vilkår enn det som fastsettes i tariffavtalen. Dette har vært praksis i områder der det har vært mer utfordrende å skaffe egnet mannskap til ferjedriften.

### Kapitalkostnader

Rederiens kapitalkostnader består av kostnader for ferjemateriellet, dvs. avskrivninger og rentekostnader. Renten tas som gitt, og rederiene har få muligheter til å påvirke disse. Avskrivningene har de imidlertid større innflytelse over.

Det kreves store investeringer ved nybygg av ferjer. Ferjene har gjerne en levetid på 30-40 år. I løpet av levetiden reduseres avskrivningskostnadene, slik at rederier med en eldre flåte har lavere avskrivningskostnader enn rederier med nyere skip. Ved utvidelse av flåten er rederiene hovedsakelig avhengige av nybygg, som gir høye avskrivningskostnader, men det forekommer også kjøp av brukt materiell, som gir lavere kostnader. Med tanke på kompensasjonsordningen tar rederiene risikoen for kapitalslit utover det som følger produsentprisutviklingen for investeringsvarer.

Dette innebærer risiko for redusert verdi på materiellet som følge av teknologisk utvikling eller nye myndighetskrav. I intervju med aktørene trekkes dette frem som en av de største risikoene i ferjemarkedet.

### Tilgang på kapital

Nedgangstidene innen olje og offshore leder til mindre tilgang på kapital totalt sett. Det er imidlertid viktig å skille mellom høy og lav risiko. Investorer som ønsker å investere i maritime næringer med lavere risiko enn olje og offshore kan, dersom avkastningen øker, tenkes å vurdere ferjemarkedet. Forventninger om lavere avkastning i offshoresektoren i fremtiden kan gjøre at frisk kapital søker etter alternative markeder. Avkastningen i ferjenæringen kan også tenkes å øke framover på grunn av lavere drivstoffpriser, rentekostnader og lavere lønnspress. Det kan derfor være at nedgangen i olje- og offshoremarkedene fører til økt tilgang på kapital i ferjemarkedet.

### Tilgang på verft

Verftene er viktige leverandører i ferjemarkedet, fordi det er disse som bygger, vedlikeholder, reparerer og bygger om ferjene. Tilgangen på verftene vil også øke i tiden fremover som følge av nedgangen innen olje og offshore.

Over tid har det vært en nedgang i antall leverandører av ferjer til norske samband. Ferjene












som trafikkerer norske samband i dag er levert av nesten 50 ulike verft. Mange av verftene som står bak de eldre ferjene er lagt ned. Trønderverftet, A. M. Liaaen, Hjørungavaag Verksted og Mjelllem & Karlsen er eksempler på nedlagte verft som har levert fem eller flere av de operative ferjene i dag. Flere av de mindre verftene er også nedlagte, slått sammen eller kjøpt opp av større selskaper. Noen verft har sluttet med nybygg av skip, og gått over til reparasjoner og vedlikehold.

Tradisjonelt sett har ferjene som opererer på norske ferjesamband blitt produsert i Norge. Produksjonen er imidlertid gradvis flyttet til utlandet. Særlig flyttes produksjonen av skipsskrog til markeder der hvor det for tiden er billigst arbeidskraft.

Fra 1960 og frem til slutten av 80-tallet ble alle norske ferjer produsert i Norge. På 90-tallet begynte rederiene også å bestille ferjer fra utlandet. I starten av en slik internasjonalisering var det særlig Polen som produserte skip. Selv om nesten alle skipsskrog produseres i utlandet foregår fortsatt mesteparten av utrustningen i Norge.

Av ferjene som er bygget siden 2005 så er mer enn halvparten levert av de to største leverandørene Fiskerstrand og Gdanska Stocznia Remontowa. De resterende ferjene er levert av verftene Fjellstrand, Oma Baatbyggeri, Vard (tidligere Aker), Brødrene Aa, Sefine Shipyard, Solund verft og Båtservice Mandal. Tabellen under viser informasjon om verftene som konkurrerer om å levere ferjer til rederiene i dag.

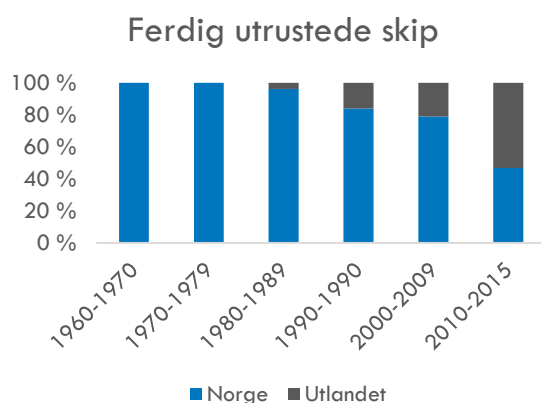
**Tabell 5-5 Skipsverft som bygger skrog og utrunder skip for norske samband**

Akter	Om selskapet	Antall ansatte	Produkt- og tjenesteportefølje
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verft i Sula kommune</li> <li>Etablert i 1909</li> <li>Ferjer i Norge, Estland, Tyskland, Portugal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ca. 125 ansatte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nybygg, ombygg, reparasjon av ferjer</li> <li>Utruster skrog bygget bl. a. av Western Baltija og Ada Shipyard</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verft i Gdansk, Polen</li> <li>Etablert i 1952</li> <li>En av de største i Europa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Remontowa Group har totalt 3 600 ansatte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hovedsakelig reparasjon og ombygging – noe nybygg av cargo, ferjer, offshore mv.</li> <li>Bygger skrog for bl. a. Fiskerstrand</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verft i Omastrand i Hardangerfjorden</li> <li>Etablert i 1928</li> <li>Verdens første batteridrevne ferje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ca. 100 ansatte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utvikling og produksjon av hurtigbåter og ferjer, samt andre marin- og offshorekonstruksjoner i aluminium</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verft i Yalova, Tyrkia</li> <li>Etablert i 2005</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ca. 270 egne ansatte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nybygg, ombygg, reparasjon, docking av ulike skip - cargo, taubåter, ferjer mv.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verft i Hyen, Gloppen kommune</li> <li>Etablert i 1947</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ca. 110 ansatte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nybygg og ombygg av ferjer og hurtigbåter, karbonfiberprodukter</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verft på Stord</li> <li>Etablert i 1972</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Hurtigbåter, kombinerte passasjer- og lasteskip</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Globalt konsern, skipsdesign og verft</li> <li>Har ti verft i Norge, Romania, Brasil og Vietnam</li> <li>Hovedkontor i Norge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ca. 10 000 ansatte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Designer og bygger skip til offshoreindustri</li> <li>Utvikler fremdrift- og automasjonssystemer</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verft i Mandal</li> <li>Etablert i 1948</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>18 ansatte (kilde: proff.no)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bygger ferjer, hurtigbåter, redningsskøyter, politibåter mv.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verft i Solund kommune</li> <li>Etablert i 1976</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ca. 37 ansatte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nybygg, utrustning, ombygging, reparasjon og vedlikehold</li> <li>Bygger ferjer, fiskefartøy, kystfraktebåter mv.</li> </ul>

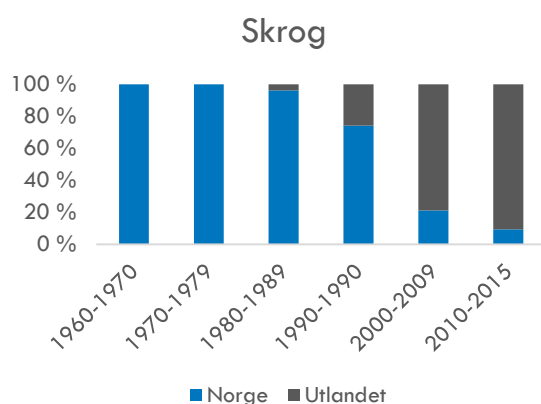
Skipene produseres i stadig større grad utenfor Norge. Byggeprosessen kan deles i to. Først produseres skroget, som er den flytende delen av skipet. Deretter utrustes ferja. Bygging av skrog er arbeidsintensivt, mens utrusting er kapitalintensivt. Flere norske verft som leverer skip til ferjerederiene får bygget skroget på verft i Øst-Europa før de gjør utrustningen selv.

Fiskerstrand får alle sine skrog bygget i Litauen eller Tyrkia. Fjellstrand har benyttet et polsk verft til å bygge skrog for sin batteriferje Ampere. Vard sine verft i Norge utrunder skrog som er bygget ved Vard sitt verft i Romania. Tabell 5-6 viser informasjon om tre verft som bygger skrog for norske verft. Figurene under viser utviklingen i produksjon av skip og skrog i Norge kontra i utlandet.

Figur 5-14 Andel av utrustning av nye ferjer fordelt på Norge og utlandet for ulike tiår






Figur 5-15 Andel av bygging av skrog fordelt på Norge og utlandet for ulike tiår



Tilgangen på nytt ferjemateriell er i stor grad avhengig av verftenes kapasitet. Verftene er igjen i stor grad konjunkturavhengige og har fulle ordrebøker i perioder når verdensøkonomien går bra, og mer ledig kapasitet i dårlige perioder. Verftenes

kapasitet har derfor økt de seneste årene og vil sannsynligvis øke mer, særlig i Norge. En svakere krone er gunstig for konkurranseevnen til de norske verftene, samtidig vil økte valutakurser bidra til å øke kostnadene.

Tabell 5-6 Skrogleverandører

Aktør	Om selskapet	Antall ansatte	Produkt- og tjenesteportefølje
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verft i Klaipeda, Litauen</li> <li>Etablert i 2010. Merge av Western Shipbuilding Yard (1969) og Baltija Shipbuilding Yard (1952)</li> </ul>	Ca. 450 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nybygg av ferjer, fiskefartøy, taubåter, spesialiserte båter mv.</li> <li>Bygger skrog for bl. a. Fiskerstrand</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verft i Tuzla, Tyrkia</li> <li>Etablert i 2002</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Nybygg, ombygg og reparasjon av tankskip, ro-ro, ferjer, fiskefartøy, aluminiumstrukturer</li> <li>Bygger skrog for bl. a. Fiskerstrand</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verft i Gdansk, Polen</li> <li>Etablert i 1990</li> </ul>	Ca. 170 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aluminium- og stålkonstruksjoner for yachter og kommersielle skip, offshore, vindenergi mv.</li> <li>Bygger skrog for bl. a. Fjellstrand</li> </ul>

#### Sikkerhetsmateriell

Det er få aktører som leverer sikkerhetsmateriell som flåter og utsetningssystemer av flåter. Etter at Survitec kjøpte opp Brude har det skjedd en ytterligere

konsentrasjon i dette markedet. Reguleringer knyttet til størrelser på flåtene og kursing er i henhold til rederiene med på å begrense markedet og konkurransen mellom leverandørene. Leverandørene

av flåter har egen patent på service av flåter og sikkerhetssystem.

### **Tilgang på øvrige innsatsfaktorer knyttet til produksjon av ferjemateriell**

Det er ikke avdekket noen markedssvikt i markedene for øvrige innsatsfaktorer. Det synes å være god konkurranse innen skipsdesign, utstørsleverandører og systemleverandører. Informasjon om de viktigste leverandørene er tatt inn i vedlegg. Hittil er det kun ett verft som har levert én batteriferje, men flere verft og leverandører både kan og er posisjonert for å levere slike ferjer. Det vil derfor raskt kunne danne seg et konkurranstrykk også for produksjon av batteriferjer.

### **Ansvar for landanlegg**

Leverandørene har ansvar for billettering, både på lang og om bord. I nyere kontrakter medfører krav til batteridrift og betalingssystem at ansvaret på flere samband omfatter ladestasjoner i forbindelse med batteridrift og betalingssystem i forbindelse med AutoPASS. I takt med at forpliktelsene endrer seg, så øker investeringer og risiko for leverandørene. Dette ansvaret trekkes frem som en utfordring av leverandørene.

Batteridrift av ferjer og tilhørende landanlegg for elektrisk drift er ny teknologi. Teknologien ligger utenfor både oppdragsgivers og leverandørens kjernevirksomhet. Aktørene trekker ansvaret for dette frem som en utfordring og uttrykker usikkerhet for hvorvidt de bør bære dette ansvaret. Ettersom dette også ligger utenfor oppdragsgivers kjernevirksomhet er det ikke åpenbart at risikoen i stedet bør legges over på oppdragsgiver. Ved utvikling av ny teknologi er det ofte private, konkurrerende aktører som finner mer effektive løsninger både knyttet til kvalitet og kostnad, så lenge de gis de rette insentivene.

De samme vurderingene gjør seg også gjeldende for installasjon av AutoPASS-anlegg.

I forbindelse med AutoPASS på samband regulert med bruttokontrakter beskriver aktørene at det også gis høye bøter dersom systemet ikke fungerer. Dette for å hindre at leverandørene er slepphendte med betalingen, når det ikke er dem selv som mottar billettinntektene. Dette kan være uheldig ettersom leverandørene er ukjente med AutoPASS-systemene og vil ta unødvendige risikopåslag for at systemet ikke fungerer. Det kan gis andre insentiver – for eksempel bonusordninger – for å sørge for at rederiene tar betaling fra reisende.

Det er så langt bare én leverandør som har levert AutoPASS-system til ferjer (BT Signaal). Systemene

skiller seg ikke mye fra bompenger-systemene for veg og det er derfor flere potensielle leverandører i dette underleverandørmarkedet. Noen av aktørene er nevnt i vedlegg (Tabell 5-14).

### **Drivstoffkostnader**

Ferjerederiene tar i dag liten risiko knyttet til drivstoffkostnadene, da disse er forholdsvis enkle å estimere og kompenseres i henhold til prisutviklingen.

Rederiene har ikke mulighet til påvirke prisene på drivstoff, og kan dermed ikke endre kostnadene for eksisterende fremdriftsteknologi.

Ved nybygg av materiell vil rederiene derimot kunne velge fremdriftsteknologi på ferjen (med mindre dette er gitt i kravspesifikasjonen fra oppdragsgiver). Det benyttes flere typer drivstoff i norske ferjer i dag – diesel, biodiesel, batteri og gass (LNG). Hydrogen kan også bli en aktuell drivstofftype for ferjedrift. Fjord1 drifter i dag tre ferjer på biodiesel på samband i Indre Sogn, og Torghatten har et fartøy under bygging for Tjøtta-sambandet. Det er også mulig å kjøpe brukte ferjer med annen fremdriftsteknologi eller bytte motorteknologi på eksisterende ferjer for å kunne påvirke drivstoffkostnadene. Utskiftning av slik teknologi krever imidlertid store investeringer, og vil i praksis ikke være lønnsomt i seg selv. Støtteordninger som NOx-fondet og Enova kan bidra til å gjøre det mulig. I tillegg til ved innkjøp av nytt materiell, har rederiene ved støtte fra virkemiddelapparatet også mulighet til å gjøre tiltak i løpende kontrakter til å bytte fremdriftsteknologi ved å skifte ut eller bygge om motor. Slike tiltak vil påvirke drivstoffkostnadene.

Det er god tilgang på og mange leverandører av diesel og elektrisitet langs den norske kysten. Når det kommer til LNG er det derimot færre aktører. Det er i dag tre aktører som leverer LNG til ferjer; Gasnor, Skangass og Barents NaturGass. Leverandøren med terminal nærmest det aktuelle ferjesambandet har et konkurransefortrinn ettersom det i stor grad er fraktkostnadene det konkurreres om i dette markedet. For øvrig bestemmes prisene i det internasjonale markedet.

### **Drift- og vedlikeholdskostnader**

Ferjerederiene kompenseres i henhold til den generelle kostnadsutviklingen på norske verft.

Rederiene tar derimot risikoen for kvaliteten på materiellet. Mangler på materiellet kan få store konsekvenser for rederiene, både i form av reparasjon- og vedlikeholdskostnader, samt reduserte tilskudd ved bruk av reservemateriell<sup>39</sup>. Rederiene har derfor sterke insentiver til å sikre god kvalitet på materiellet de bestiller, og er derfor avhengige av ha

<sup>39</sup> Det er anledning til å benytte reservemateriell over et visst antall dager ila. året uten tilskuddstrekk

god innkjøpskompetanse, inkludert oppfølging og kontroll underveis i byggeperioden.

Aktørene gir inntrykk av god tilgang for vedlikehold langs kysten. Tilgangen ventes å øke og kan gi rederiene gunstigere avtaler knyttet til reparasjoner og vedlikehold i tiden fremover.

## 5.6 Konkurransesituasjonen

Oslo Economics gjennomførte i 2012 en evaluering av konkurranseutsettingen i ferjemarkedet. En del av denne evalueringen innebar en vurdering av hvorvidt det hadde vært effektiv konkurranse i markedet etter at markedet ble konkurranseutsatt. Hovedkonklusjonen fra evalueringen var at det var få ferjeoperatører og en høy markedskonsentrasjon, og at flere av konkurransene som ble gjennomført hadde bare to tilbydere. Denne premissanalysen er på mange måter en oppdatering og videreutvikling av analysen fra 2012.

### 5.6.1 Konkurranse i ferjemarkedet – hva det konkurreres om

Konkurranseutsettingen har blitt gjennomført i form av anbud om å operere ferjesamband på enerett mot

vederlag. Konkurransen for innenriks ferjevirkosomhet har dermed vært om markedet og ikke i markedet.

Det er en liten andel av kostnadene som er påvirkbare. Ferjerederiene konkurrerer i hovedsak om kostnader knyttet til materiell og driftseffektiviteten. Selv her er det begrenset med muligheter til å påvirke kostnadene ettersom oppdragsgiver setter krav til materiell og ruteplanene. De øvrige elementene har ferjerederiene i liten grad mulighet til å påvirke. Særlig har ferjerederiene i liten grad mulighet til å påvirke lønnskostnadene, som utgjør en betydelig andel av kostnadene knyttet til ferjedrift (43 % av nærsjindeksen utgjøres av lønnskostnader, som samsvarer med disse kostnadenes gjennomsnittlige andel av kostnader ved ferjedrift).

Tabell 5-7 Operatørens mulighet til å påvirke konkurranseelement

Konkurranseelement	Operatørs mulighet til å påvirke	Påvirkbart	Ikke påvirkbart
Lønn	Lite påvirkbar	Rekruttering av nytt mannskap i anbudsperioden. Mannskapets kompetanse.	Sentral tarifflønn. Regelverk om virksomhetsoverdragelse. Sikkerhetsbemanning.
Materiell	Noe påvirkbar	Forhandling med leverandør om pris. Valg av løsning der det er funksjonskrav. Materiell som er mindre utsatt for reparasjoner.	Spesifikasjon kan hindre utvikling av konkurransedyktig materiell. Nye krav til materiell (myndigheter, EU). Krav til regelmessig vedlikehold.
Kapitalkostnader	Noe mer påvirkbar	Kravet til avkastning på eiernes egenkapital kan settes fritt.	Lånekostnader er relativt like for alle.
Driftseffektivitet	Noe påvirkbar	Gjennom et godt planlagt driftsopplegg og effektivt materiell kan drivstoffkostnader reduseres.	Ruteplanen fastsettes av oppdragsgiver, og det kan endres i kontraktperioden. Naturhendelser.
Billettinntekter	Lite påvirkbar	Driftssikkerhet og tilbud om bord (kantine).	Ferjetakstene fastsettes av oppdragsgiver. Antall reisende påvirkes i stor grad av forhold utenfor operatørens sfære (f.eks. rutetider, lokal næringsutvikling).
Kontraktinntekter	Noe påvirkbar	Ferjerederiene står fritt til å velge hvilken pris de legger inn i anbudene for å betjene kontraktene	I praksis er muligheten til å skaffe høye kontraktinntekter begrenset av konkurransesituasjonen i anbudsmarkedet.

### 5.6.2 Konkurranse i anbudsmarkeder

Anbudsmarkeder kjennetegnes av at pris ofte er det viktigste elementet i konkurransen. Dette gjelder også ferjemarkedet hvor vi observerer at «lavest pris» eller

det «økonomisk mest fordelaktige tilbudet» som hovedregel er vurderingskriteriet som veger tyngst. Hvis aktørene i markedet konkurrerer på pris, vil et lavt antall tilbydere ikke nødvendigvis gjøre

konkurransen mindre effektiv. Priskonkurranse i anbudsmarkedet, såkalt Bertrand-konkurranse, vil begrense muligheten til å utøve markedsrett selv om det kun er to leverandører i et marked.

Årsaken til at man kan oppnå effektiv konkurranse selv med få aktører i et slikt marked, er at med pris som konkurranseparameter vil alle aktører i markedet være tjent med å redusere prisen marginalt for å kunne ta konkurrentenes volum. Så lenge aktørene vet at konkurrentene også vil være dette bevisst, vil alle tilbyderne vite at de er best tjent med å sette priser ned mot marginalkostnad. Hvis ikke blir de utkonkurrert av en konkurrent som setter lavere priser.

Dette forutsetter at aktørene ikke samarbeider eller koordinerer seg imellom. Det er verdt å merke seg at slikt samarbeid blir enklere dersom det er få aktører i markedet. I ferjemarkedet er det også de samme aktørene som møtes gang etter gang i gjentatte spill, slik at de lærer hverandre å kjenne, og dermed kan greie å koordinere et felles prisløft (for eksempel i form av markedsdeling) uten at dette er i strid med forbudet i konkurranseloven mot samarbeid. Vi kan derfor ikke utelukke at rederiene kan koordinere atferden.

Effektiv konkurranse med få aktører forutsetter også at det faktisk er snakk om homogene produkter. Dess

mer spesialiserte krav som stilles til ferjemateriellet på de ulike sambandene, dess mindre homogent er produktet som leveres. Dette vil i så fall gjøre at aktører med spesialtilpasset materiell vil ha et konkurransefortrinn.

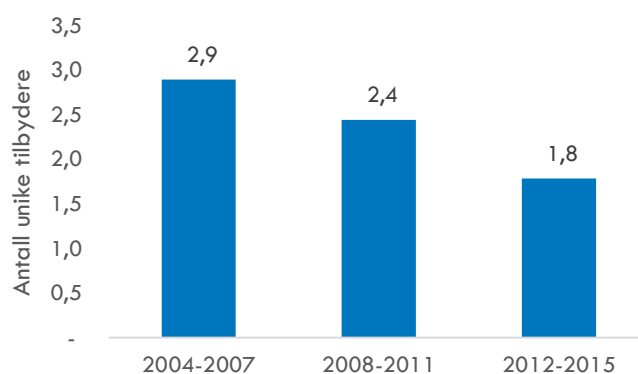
For å vurdere konkurransesituasjonen nøyere vil vi i det videre se nærmere på hvordan konkurransen i markedet utfolder seg og hvordan den har utviklet seg over tid.

### 5.6.3 Observert konkurranse om kontraktene

Antall tilbydere per konkurranse gir et bilde av konkurransesituasjonen. I evalueringen fra 2012 ble det vurdert som bekymringsfullt at flere av de gjennomførte konkurransene bare hadde to tilbydere. Dette var ikke nødvendigvis et problem ettersom et lavt antall tilbydere i dette markedet ikke nødvendigvis gjør konkurransen mindre virksom.

Basert på data fra i underkant av 80 gjennomførte anbudskonkurranser i perioden fra 2004 og frem til 2015 finner vi at det i snitt er 2,3 tilbydere per konkurranse. Konkurransen er blitt mindre de seneste årene og det er flere konkurranser med bare én tilbyder. Som figuren under illustrerer var det i siste fireårsperiode én mindre tilbyder per kontrakt, sammenlignet med første fireårsperiode etter konkurranseutsettingen.

**Figur 5-16 Gjennomsnittlig antall tilbydere per kontrakt for ulike tidsperioder**



Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase

En årsak til denne utviklingen er at det er blitt flere konkurranser med bare én tilbyder. En slik utvikling kan føre til at aktørene ikke venter å møte konkurranse i neste utlysning, noe som vil skape en lite virksom konkurranse hvor aktørene priser seg høyere enn sin marginalkostnad.

For å vurdere hvorvidt det er noen spesielle forklaringer til at det flere anbud ender opp med kun én tilbyder viser tabellen under noen egenskaper ved disse konkurransene gjennomført i perioden fra 2012-2015.

**Tabell 5-8 Egenskaper for kontrakter med én tilbyder i perioden 2012-2015**

Kontrakt	Fylke	Kontraks- varighet, år (+ opsjon)	Netto/Brutto	Tilbuds- periode, mnd.	Fra frist til oppstart, mnd.
Øksfjord-Hasvik-Tverrfjord	Finnmark	10	Netto	2	37
Moss-Horten (2013)	Vestfold	1	Netto	-	-
Moss-Horten (2014)	Vestfold	10 (2)	Netto	3	30
Vest Agder-pakken	Vest Agder	6 (4) / 3 (4)	Netto	2	17
Hjelmeland-Skipavik/Lauvik-Oanes	Rogaland	4 (2)	Brutto*	2	10
Levang-Nesna	Nordland	1 (0,5)	Brutto	-	-
Mannheller-Fodnes/Hella-Dragsvik	Sogn og Fjordane	3 (1)	Brutto	2	8
Djupfest-Tarva/Garten-Storfosna	Trøndelag	10 (2)	Brutto	-	-
Hansnes-Skå.bukt/Storstein-L.skaret	Troms	6 (3)	Brutto	3	17

Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase \*bruttokontrakt med 20 % insentiv

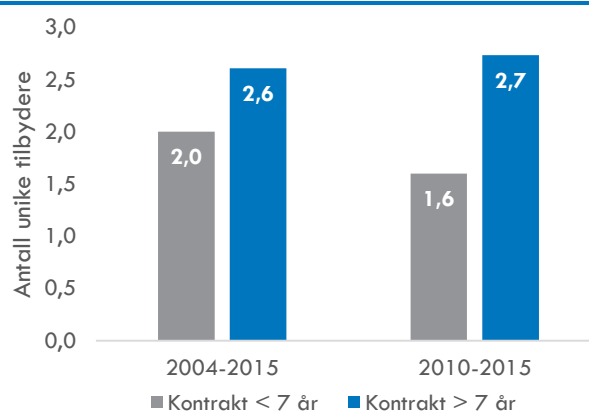
Tabellen viser ingen spesielle kjennetegn ved disse konkurransene. Det er variasjoner både i geografisk område, kontraktsvarighet og type kontrakt. Tilbudsperioden ligger rundt gjennomsnittet. For to av konkurransene ser vi at det er under ett år fra frist til kontraktsoppstart. Vi ser derimot at også konkurranser med lengre tid til oppstart oppnår bare én tilbyder. En mulig forklaring kan være at ingen av de øvrige rederiene hadde passende materiell å tilby.

I det videre vil vi se nærmere på om det er ulike kjennetegn ved konkurranser med få tilbydere.

#### Kontrakter med lang varighet

Lengden på kontraktsperiodene i ferjemarkedet spenner fra 1 til 10 år, med en gjennomsnittslengde på 7 år. Figuren under viser gjennomsnittlig antall tilbydere for kontrakter som med en varighet under og over 7 år.

**Figur 5-17 Antall tilbydere på lange og korte kontrakter**



Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase

Fordi bruken av korte kontrakter har økt og antall tilbydere falt de siste årene, så presenteres resultatene både for hele perioden (søyler til venstre) og for 2010-2015 (søyler til høyre).

Figuren viser at gjennomsnittlig antall tilbydere er høyere for lange kontrakter i begge perioder. Forskjellen i antall tilbydere er større i konkurranser

gjennomført mellom 2010 og 2015 enn for alle konkurranser under ett<sup>40</sup>. Det fremgår av kontraktsdata vi har mottatt at alle de fire store leverandørene leverer flesteparten av sine tilbud på konkurranser om kontrakter med en varighet lenger enn 7 år. Vi ser imidlertid at det også er en sammenheng mellom kontraktsvarighet og tid fra utlysning til oppstart, som også påvirker antall

<sup>40</sup> Antall observasjoner er for få til å konkludere at forskjellen i antall tilbydere mellom lange og korte kontrakter er økende over tid.

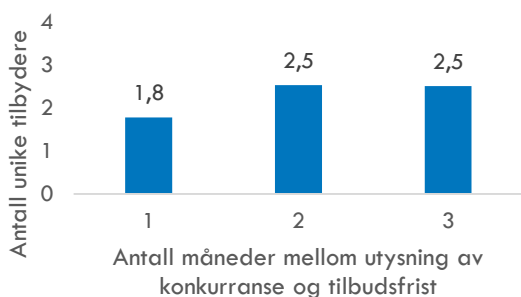
tilbydere (se under). Kontrakter med varighet lenger enn 7 år har i gjennomsnitt 8 måneder lengre tid fra utlysning til oppstart, sammenlignet med kontrakter med varighet under 7 år (28 måneder vs. 20 måneder).

#### Tilbudsperioder og tidsrom til kontraktoppstart

Figur 5-18 viser at det å ha under to måneder mellom utlysning og tilbudsfrist er assosiert med færre tilbydere per konkurranse. Det å utlyse konkurransen i god tid kan muligens føre til at flere tilbydere får tid

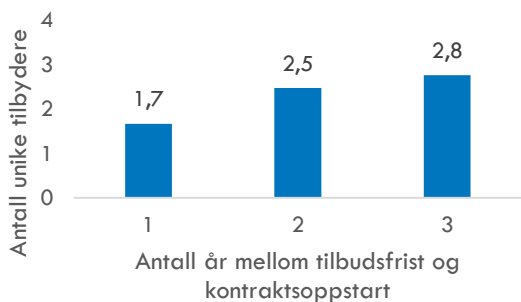
til å skrive tilbud. Figur 5-19 viser at også lenger tid mellom tilbudsfrist og kontraktoppstart har en sammenheng med flere tilbydere per konkurranse. Et visst tidsrom mellom tilbudsfrist og kontraktoppstart kan innebære at rederiene får tid til å gjøre tilpasninger med eget ferjemateriell, eller få mer gunstige avtaler med verft ved krav om nybygg, slik at materialkostnadene reduseres. Det å få i gang anskaffelsesprosessen i god tid kan altså bidra til å øke konkurransen, og dermed vil man kunne oppnå lavere priser på ferjetjenester.<sup>41</sup>

**Figur 5-18: Gjennomsnittlig antall tilbydere per anbudskonkurranse, fordelt etter tid mellom utlysning av konkurranse og tilbudsfrist**



Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase

**Figur 5-19: Gjennomsnittlig antall tilbydere per anbudskonkurranse, fordelt etter antall år mellom tilbudsfrist og kontraktoppstart**



Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase

#### Ferjestørrelse

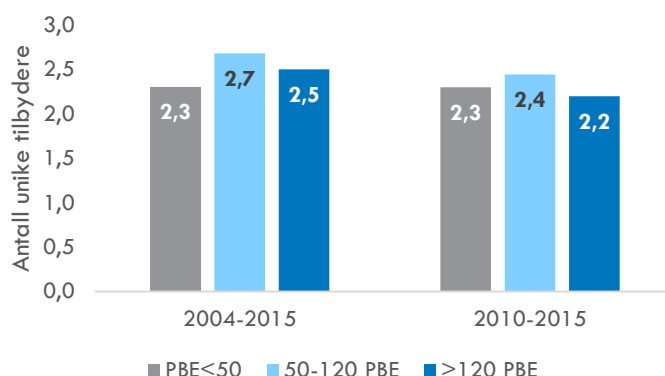
Ferjene som trafikkerer norske samband tar fra 1 til 238 personbilenheter (PBE). Ved utlysning av kontrakter om drift av ferjesamband inngår minimumskrav til PBE-kapasitet. Figuren under viser

gjennomsnittlig antall tilbydere i konkurranser fordelt etter størrelse på ferjene som skal trafikkere sambandet. Der det inngår flere ferjer i sambandet/pakken av samband, er det tatt utgangspunkt i den største ferjen.

<sup>41</sup> Se også premissanalyse 2, punkt 5.5



**Figur 5-20 Antall tilbydere på små, mellomstore og store ferjer fordelt på perioder**



Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase

Figuren viser at gjennomsnittlig antall tilbydere er høyest i konkurranser der den største ferja er mellom 50 og 120 PBE. Dette gjelder både for hele perioden 2004-2015, og for 2010-2015. Forskjellen i antall tilbydere er imidlertid liten.

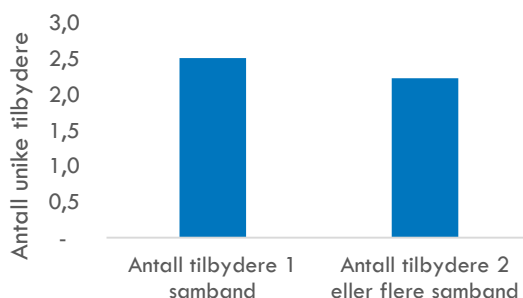
Mer enn 80 prosent av dagens operative ferjer er under 120 PBE. Blant disse er litt mer enn halvparten

små ferjer, under 50 PBE.

#### Enkelt samband eller anbudspakker

Data fra anskaffelsene viser at det i gjennomsnitt er flere tilbydere på kontrakter som bare utlyser enkelt samband. Det er imidlertid ikke store forskjeller.

**Figur 5-21 Gjennomsnittlig antall tilbydere per anbudskonkurranse, fordelt etter antall samband som inngår i konkurransen**



Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase

#### Konkurranser som gjennomføres samtidig

Begrenset konkurranse kan ha en sammenheng med at det er flere anbud som er utlyst samtidig. Det administrative arbeidet med å utforme tilbud kan være omfattende, og dette kan ha ført til at rederiene har konsentrert seg om de anbudene de vurderte å ha størst mulighet for å vinne.

Viser imidlertid av kartleggingen under at rederiene leverer tilbud på flere sambandspakker samtidig, særlig Fjord1 og Norled.

Mannheller-Fodnes/Hella-Dragsvik og Hjelmeland-Skipavik/Lauvik-Oanes var konkurranser som kom tett på. Fjord1 var eneste tilbyder i Sogn og Fjordane. Norled var eneste tilbyder i Rogaland. Men her var det også knappe frister og kort tid til oppstart. For kontrakten i Rogaland var oppstart kun 10 måneder

etter tilbudsfrist. I Sogn og Fjordane var det bare 8 måneder. Tilbudsfristen var to måneder.

Samtidig med Moss-Horten kontrakten var det også ute en stor kontrakt med nybygg for fire samband i Sogn og Fjordane (Måløy, Rysjedalsvika, Isane, Askvoll). Torghatten (Bastø Fosen) var eneste tilbyder på Moss-Horten, og de tre andre leverte tilbud i Sogn og Fjordane.

Vi observerer imidlertid at selv om det er flere konkurranser ute samtidig så leverer samme operatør på flere konkurranser.

Boreal var riktignok eneste tilbyder både på Tjøtta-Forvik og Hemnesberget-Leirvika. Her var det kort tid til oppstart og det var kort kontraktsvarighet (2-3 år).

Kontrakten om sambandet Bodø-Moskenes lå ute samtidig som tre samband i Hordaland (bl.a.

Kvanndal-Utne). Bodø-Moskenes hadde noe lengre tilbudsperiode, og det var et år lengre tid til oppstart. Kontraktvarigheten er lang for begge (hvh. 10 og 8 år). Det var tre unike tilbydere på Bodø-Moskenes og to tilbydere på Hordalandskontrakten. Tide Sjø var eneste tilbyder som leverte på begge.

I august/september 2009 var det fem anbudskonkurranser, én med oppstart i 2010 og fire med oppstart i 2012. Det var tre tilbydere på kontrakten med oppstart bare måneder etter konkurransen. Nest billigste tilbud var 23 prosent høyere enn det laveste. Varigheten var kort (2-3 år) og sambandene skulle legges ned. Det var også flere tilbydere på de øvrige kontraktene i samme periode.

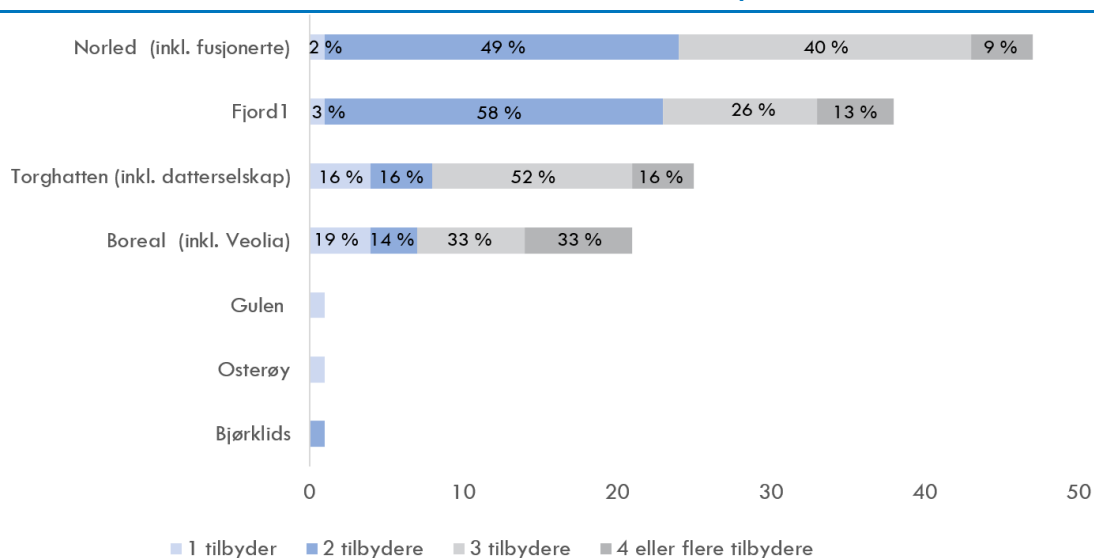
Tilbudte priser var i noenlunde samme størrelsesorden, men nest billigste tilbud var opp til 50 prosent høyere.

Fire kontrakter var ute med tilbudsfrist i august/september 2008, med lengre tilbudsperiode (5-6 måneder), og lang tid til oppstart. Én kontrakt med oppstart 2010, de øvrige hadde oppstart i 2011. Kontrakten med oppstart i 2010 hadde to tilbydere, de øvrige hadde tre og fire tilbydere. Fjord1 og Tide Sjø leverte tilbud på alle kontraktene.

#### Ferjerederienes innbyrdes konkurranse

Antall leverte tilbud i en konkurranse varierer fra 1 til 4. Figur 5-22 viser leverandørenes deltakelse i konkurranser med ulikt antall tilbydere.

**Figur 5-22 Leverandørenes deltakelse i konkurranser med ulikt antall tilbydere**



Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase

Det fremgår av figuren at Norled (inkl. fusjonerte selskaper) og Fjord1 i langt større grad enn Torghatten og Boreal deltar i konkurranser der de møter én annen tilbyder. Av konkurranser med to tilbydere er det derfor som oftest Norled og Fjord1 som konkurrerer med hverandre. Mens Norled og Fjord1 konkurrerer mot én annen tilbyder i hhv. om lag 50 og 60 prosent av konkurransene de deltar i, er tilsvarende andel for Torghatten og Boreal ca. 15-20 prosent. Torghatten og Boreal deltar imidlertid i flere konkurranser der de er eneste tilbydere, sammenlignet med Norled og Fjord1.

Torghatten har deltatt i mange konkurranser med Fjord1. Det har imidlertid bare vært to konkurranser hvor Torghatten og Fjord1 er eneste tilbydere. En sammenslåing av disse selskapene vil derfor kunne føre til færre tilbydere per konkurranse i gjennomsnitt, men vil ikke nødvendigvis føre til mange flere konkurranser med bare én tilbyder.

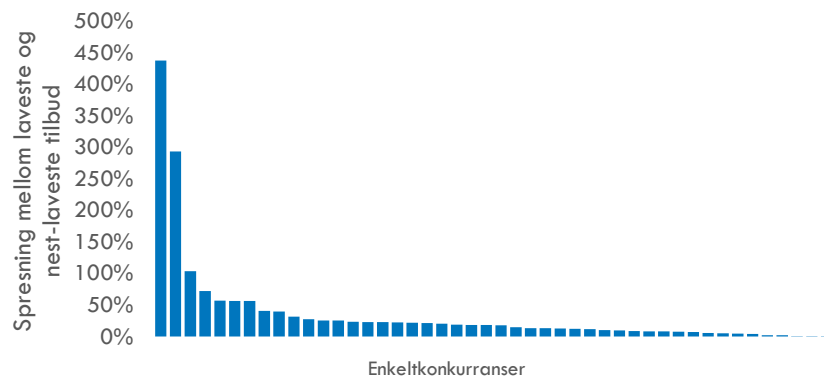
#### Spredning i pris mellom laveste og nest-laveste tilbud

Det kan være ulike årsaker til prisspredning. Aktørene kan tolke konkurransegrunnlaget forskjellig, og dermed gjøre ulike vurderinger og beregninger. Aktørene kan ha ulike forventninger til fremtidig utvikling – knyttet til trafikk og kostnader. I tillegg kan stor prisspredning skyldes en lite virksom konkurranse på grunn av tydelige konkurransefortrinn i form av lavere kostnader.

Figuren under viser prosentvis differanse mellom laveste og nest-laveste pristilbud for totalt 46 gjennomførte anbudskonkurranser. Av disse dataene finner vi at:

- 33 konkurranser har mindre enn 25 prosent avvik fra laveste til nest-laveste tilbud
- 10 konkurranser med mellom 25-100 prosent avvik
- 3 konkurranser med over 100 prosent avvik

**Figur 5-23 Prosentvis spredning i pris mellom laveste og nest-laveste tilbud**



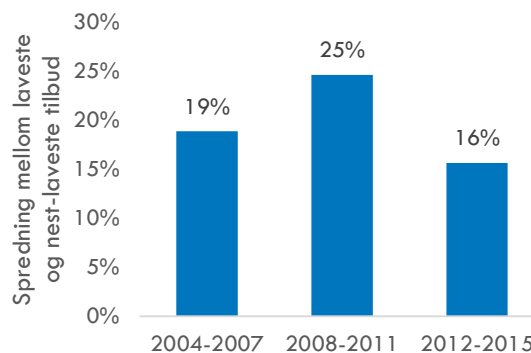
Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase

Aktørene i markedet kan gjennom gjentatte spill lære seg hva som er en typisk spredning fra laveste til nest-laveste tilbud i konkurranser der den ene aktøren har et fortrinn. Dersom en slik typisk spredning ligger på rundt 20 prosent kan aktøren som har fordelene legge sin pris en del høyere enn sin marginalkostnad og allikevel føle seg forholdsvis trygg på å vinne. Dette forutsetter at aktøren er klar over sin posisjon. Det er imidlertid ikke utenkelig at dette er tilfellet på enkelte av ferjesambandene hvor en aktør har passende

materiell og kan gjennom å vurdere flåten til konkurrerende rederi vurdere hvorvidt konkurrentene har tilsvarende egnet materiell tilgjengelig.

Ser vi på utviklingen over tid så ser vi at spredningen i snitt har holdt seg relativt stabil over de siste fireårsperiodene. Den siste fireårsperioden ser imidlertid ut til å holde en noe mindre spredning enn tidligere.

**Figur 5-24 Gjennomsnittlig spredning mellom laveste og nest-laveste tilbud for ulike tidsperioder**



Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase

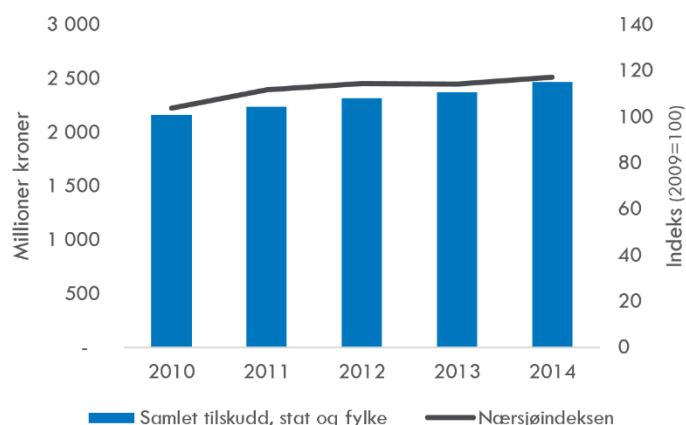
Det at prisene konvergerer kan bety at konkurransesituasjonen er blitt tøffere, men det kan også bety at aktørene utnytter sine konkurransefortrinn. Dette må ses i sammenheng med pris-/kostnadsutviklingen. Dersom prisene konvergerer i retning av lavere priser, er det et tegn på at konkurransen blir tøffere og at aktørene utnytter sine muligheter. Dersom prisene konvergerer i retning av høyere priser, kan forklaringen være at kostnadene for innsatsfaktorene øker, men det kan også være et tegn på at aktørene kjenner sine konkurransefortrinn

og tillater seg å ta høyere marginer.

#### 5.6.4 Utvikling i tilskudd fra det offentlige Kostnads- og tilskuddsutvikling fra 2010-2014

Kostnadene i ferjemarkedet har økt og de statlige tilskuddene til drift av ferjesamband har økt. Fra 2010 til 2014 har tilskuddene økt med 300 millioner kroner – tilsvarende 14 prosent økning. I samme periode har nærsjøindeksen økt med 13 prosent.

Figur 5-25 Utvikling i tilskudd og nærsjøindeksen



Kilde: Fylkeskommunenes regnskap, Nasjonalregnskapet, SSB

Disse observasjonene kan tyde på at kostnadsøkningen som er observert i denne perioden hovedsakelig skyldes prisutviklingen i markeder som i liten grad kan påvirkes. Dette gjelder markedet for drivstoff, mannskap, kapital og drift og vedlikehold. Med andre ord kan det se ut til at det er andre årsaker enn svekket konkurranse som er grunnen til kostnadsøkningen de seneste årene. Det var imidlertid få nye kontrakter som startet opp i denne perioden.

Merk at det i denne fremstillingen ikke er tatt høyde for hvordan ferjeavløsning, trafikkutvikling og endringer i takstregulativet har påvirket tilskuddene de seneste årene. Disse forholdene trekker tilskuddene i ulike retninger. Ferjeavløsning tilsier at tilskuddet burde avta, men det er få samband som er blitt avløst i denne tidsperioden. Høyere trafikkutvikling enn antatt kan føre til behov for ekstra kapasitet på enkelte samband og dermed høyere tilskudd. Nye rabattstrukturer og større rabattsatser på ferjetakstene fører til tapte inntekter og dermed også til høyere tilskudd enn antatt.

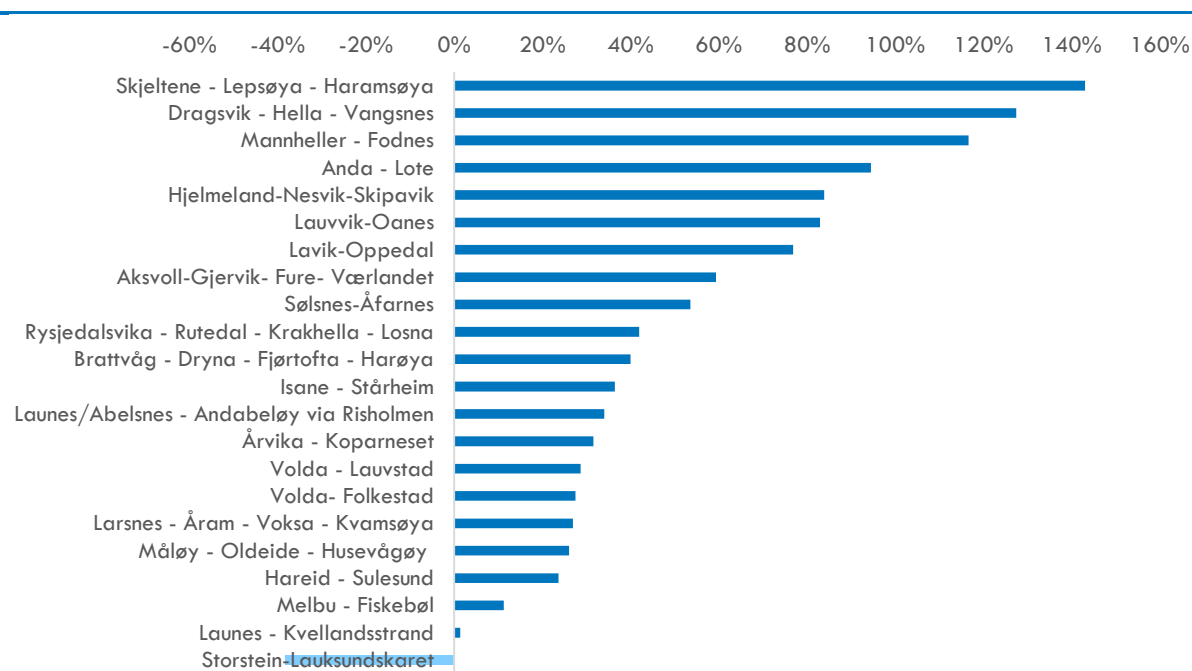
### Kostnads- og tilskuddsutviklingen fremover

Det er ventet at tilskuddene vil øke kraftig i de nærmeste årene. I nasjonalregnskapet fra 2014 ble det brukt 511 millioner kroner, og i statsbudsjettet for 2016 er det budsjettet med 984 millioner kroner i statlige tilskudd til drift av riksvegferjer. Enkelte fylkeskommuner opplever også en kraftig økning i tilskuddene, særlig Møre og Romsdal og Nordland.

Økningene i tilskudd skyldes blant annet at kostnadene for de nye kontraktsperiodene er høyere enn de var i forrige kontraktsperiode. Figuren under viser en oversikt over de årlige kostnadsøkningene fra en kontraktsperiode til den neste for ulike samband. Beregningene er gjort med utgangspunkt i sambandsbudsjettet for de to periodene, prisjustert til 2015 i henhold til nærsjøindeksen. Vi observerer at det jevnt over er store kostnadsøkninger også utover den generelle kostnadsutviklingen i markedet. Det er dermed andre forhold enn de generelle kostnadsøkningene innen ferjedrift som bidrar til økte kostnader.

Se kostnadsanalysen for nærmere beskrivelse av øvrige årsaker til kostnadsøkningen

**Figur 5-26 Økte årlige kostnader i prosent (prisjustert), sambandsbudsjett fra en kontraksperiode til den neste**



Kilde: Oslo Economics' ferjedatabase

For noen av sambandene med størst kostnadsøkning var det begrenset konkurranse med kun én tilbyder. Som kostnadsanalysen har avdekket er det imidlertid andre årsaker, utover begrenset konkurranse, som bidrar til kostnadsøkningene:

- Avvik mellom budsjett og regnskap i første kontraksperiode
- Økt antall ferjer og økt krav til kapasitet
- Økt frekvens og åpningstider
- Økt krav til reservefartøy og universell utforming
- Øvrige årsaker som kontraktsoppfølging, regulering, økt risikopåslag

### 5.6.5 Dagens situasjon i leverandørmarkedet

Dagens situasjon er redegjort for i kapittel 1. Ferjetjenester blir i sin helhet kjøpt inn av det offentlige, gjennom anbud fra Statens vegvesen og

fylkeskommunene. Konkurransen skjer derfor om ferjekontraktene som legges ut på anbud, og ikke i markedet.

De fire selskapene Norled, Torghatten, Fjord1 og Boreal står for ca. 99 prosent av omsetningen i markedet. Det finnes ulike modeller for finansiering av ferjemateriell, men i all hovedsak eier ferjeselskapene selv materiellet som benyttes til drift av sambandene. Det er også noen eksempler på at de store rederiene leier materielle av hverandre.

### 5.6.6 utfordringer med leverandørmarkedet fremover

Under er en oppsummering av de største utfordringene ferjemarkedet står overfor i tiden fremover. Utfordringene er knyttet opp mot samfunns målet og effektmålene av tiltaksanalysen.

**Tabell 5-9 Utfordringer med dagens modell og hvilke mål disse påvirker**

	<b>Utfordringer med dagens modell</b>	<b>Konsekvens for måloppnåelse</b>
<b>Identifiserte utfordringer vi med sikkerhet kan si påvirker måloppnåelse</b>	Færre tilbydere per konkurranse	Mindre velfungerende marked (effekt mål forvalter) Fare for økte kostnader (effekt mål forvalter)
	De store rederiene er ikke med på å konkurrere om alle oppdrag i landet	Mindre velfungerende marked (effekt mål forvalter) Fare for økte kostnader (effekt mål forvalter)
	Få påvirkbare kostnader (begrensete områder å konkurrere om)	Mindre samfunnsøkonomisk lønnsom drift (samfunns mål) Fare for dårligere avkastning (effekt mål drift)
	Få nyetableringer i markedet	Mindre velfungerende marked (effekt mål forvalter)
<b>Identifiserte utfordringer som ikke har dokumentert virkning på måloppnåelse</b>	Virksomhetsoverdragelse, sikkerhetsbemanning og sentrale tariffer	Økte kostnader (effekt mål forvalter) Mer attraktive arbeidsplasser (effekt mål drift)
	Teknologisk utvikling gir nye forpliktelser knyttet til landanlegg for rederiene (AutoPASS og ladestasjoner)	Kan være mindre samfunnsøkonomisk lønnsomt (samfunns mål)
	Krav om reservefartøy er et hinder for nyetableringer	Mindre velfungerende marked (effekt mål forvalter) Fare for økte kostnader (effekt mål forvalter)

### 5.6.7 Handlingsrom knyttet til leverandørmarkedet

Handlingsrommet forteller om hvilke tiltak som er mulige for å løse utfordringene markedet står overfor. Tabellen under gir en oppsummering av




handlingsrommet til forvaltningen og mulige konsekvenser av å gjennomføre tiltak innenfor disse handlingsrommene. Tiltaksanalysen vil konkretisere disse tiltakene, og konsekvensanalysen vil nærmere vurdere effektene av ulike konkrete tiltak.

**Tabell 5-10 Handlingsrom og mulige konsekvenser av å gjennomføre tiltak innenfor handlingsrommet**





<b>Handlingsrom</b>	<b>Mulig konsekvens</b>
Innretning av konkurransene. (lengre/kortere tilbudsperioder, antall anbud ute samtidig).	Flere tilbydere.
Innretning av kontraktene. (kontraktvarighet, netto/brutto, størrelse, krav til reservefartøy, funksjonskrav/detaljert kravspek, mer ensartede krav)	Reduserer kostnader og etableringshindringer. Økt innovasjon og produktutvikling. Større fleksibilitet i ferjeflåten
Tettere dialog mellom oppdragsgiver og eksisterende/potensielle leverandører	Eksisterende rederier leverer tilbud i hele landet Nye leverandører leverer tilbud
Endre regelverk og forskrifter (bl.a. knyttet til krav til materiell, vedlikehold, sikkerhetsbemanning, virksomhetsoverdragelse)	Flere påvirkbare kostnader. Flere områder for konkurranser. Mindre attraktive arbeidsplasser.

## 5.7 Vedlegg – premissanalyse om leverandørmarkedet




Tabell 5-11 Noen utvalgte leverandører innen skipsdesign

Aktør	Om selskapet	Antall ansatte	Produkt- og tjenesteportefølje
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marin arkitektur- og engineeringsselskap</li> <li>• Etablert i 1943</li> <li>• Hovedkontor i Bergen</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Design og engineering for kommersielle skip, marineskip, ferjer og hurtigbåter samt offshorefartøy og LNG-skip</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablert i 1983</li> <li>• Hovedkontor i Førde</li> </ul>	Omtrent 30 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skipsdesign, engineering</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verft i Omastrand i Hardangerfjorden</li> <li>• Etablert i 1928</li> <li>• Verdens første batteridrevne ferje</li> </ul>	• Ca. 100 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Design og konstruksjon av skip</li> <li>• Offshoreskip, batteriferje, oppdrettsbåter mv.</li> </ul>




Tabell 5-12 Noen utvalgte utstyrsleverandører

Aktør	Om selskapet	Antall ansatte	Produkt- og tjenesteportefølje
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verdensomspennende selskap som designer, utvikler og drifter integrerte systemer til bruk på land, sjø og i luft</li> <li>• Etablert i 1906</li> <li>• Rolls Royce Norge (Ålesund og Bergen) driver hovedsakelig med maritim virksomhet</li> </ul>	Totalt 54 100, ca. 3300 av disse i Norge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RR Marine tilbyr integrerte løsninger for design, drift, systemer osv. til alle typer skip</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verdensomspennende selskap som tilbyr lifecycle power solutions for maritim sektor og energimarkeder</li> <li>• Hovedkontor i Helsinki, Finland</li> </ul>	Totalt 17 717 ansatte (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wärtsilä Marine Solutions tilbyr maskineri, drifts- og manøvreringsløsninger</li> <li>• Wärtsilä Services tilbyr service/vedlikehold osv.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GMC består av selskapene Electro, Engineering, Marine Partner, HVAC, Maritime, Eiendom og Yard. Slås 1. jan 2016 sammen til GMC Maritime AS</li> <li>• Etablert i 1973</li> <li>• Lokalisert i Stavanger</li> </ul>	294 ansatte (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elektro og automasjon (kontrollsystemer, kommunikasjon, motorer +), skipsservice (service, ombygging, prefabrikasjon), skipsverft (dokkeaktiviteter)</li> <li>• Tilbyr også en rekke andre tjenester</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verdensomspennende selskap som designer og utvikler håndteringsutstyr for skip, havner og offshoreinstallasjoner</li> <li>• Etablert i 1966</li> <li>• Hovedkontor i Bergen</li> </ul>	1100 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Løsninger og utstyr for RoRO, Cruise, marine, cargo mv. samt offshore og verftløsninger</li> </ul>

Tabell 5-13 Noen utvalgte systemleverandører

Aktør	Om selskapet	Antall ansatte	Produkt- og tjenesteportefølje
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ledende selskap innen kraft- og automasjonsteknologi</li> </ul>	Totalt 140 000 ansatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leverer ulike sikkerhets- og automatiseringsløsninger og effektive industriprosesser, kraftsystemer og fremdriftsteknologi til skipsindustrien</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Global aktør som utvikler høyt teknologiske og innovative løsninger</li> <li>• Virksomhet på ni områder</li> <li>• Etablert i 1847</li> <li>• Hovedkontor i München</li> </ul>	Totalt 348 000 ansatte, ca. 2000 i Norge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Automasjon, fremdriftsteknologi mv.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verdensomspennende selskap som designer, utvikler og drifter integrerte systemer til bruk på land, sjø og i luft</li> <li>• Etablert i 1906</li> <li>• Rolls Royce Norge (Ålesund og Bergen) driver hovedsakelig med maritim virksomhet</li> </ul>	Totalt 54 100, ca. 3300 av disse i Norge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RR Marine tilbyr integrerte løsninger for design, drift, systemer osv. til alle typer skip</li> </ul>

**Tabell 5-14 Noen utvalgte leverandører innen AutoPASS-systemer**

Aktør	Om selskapet	Antall ansatte	Produkt- og tjenesteportefølje
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapsch Group er et internasjonalt selskap som leverer systemer for telematikk og telekommunikasjon for vegtrafikk</li> <li>• Etablert i 1892</li> <li>• Hovedkontor i Østerrike</li> </ul>	Totalt 5 734 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapsch TrafficCom AG utvikler og selger produkter, systemer og tjenester for elektronisk bompengeneinnkreving</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Norsk selskap som leverer diverse tjenester og systemer knyttet til bompengeneinnkreving, parkering, bildeling og tunnelsikkerhet</li> <li>• Etablert i 1953</li> <li>• Hovedkontor i Bergen</li> </ul>	59 ansatte 100 mill. kroner i omsetning (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leverte AutoPASS-sytem til Flakk-Rørvik</li> <li>• Har levert bompengeløsninger til vei for 12 fylker</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Q-Free utvikler, produserer og selger komplette løsninger for elektroniske vegsystemer.</li> <li>• Etablert i 1984</li> <li>• Hovedkontor i Trondheim</li> </ul>	123 ansatte i Norge 606 mill. kroner omsetning (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leverer bompeng-, parkering- og trafikkstyringsystemer i Norge og internasjonalt</li> </ul>



## 6. Premissanalyse 6 om finansiering og eierskap av ferjemateriell

## 6.1 Innledning om finansiering og eierskap av ferjemateriell

Statens vegvesen har i sin tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet inkludert flere premissanalyser som gjelder ferjemateriell, - både en premissanalyse om krav til ferjemateriellet, en om teknologisk utvikling og en om finansiering og eierskap. Denne premissanalysen dekker finansiering og eierskap av ferjemateriell. Ferjemateriellet vi behandler i denne premissanalysen er fartøyene. Kaier og tilhørende landanlegg er også nødvendig materiell for ferjedrift, men behandles ikke her. Avgrensingene til fartøy er i tråd med oppdraget fra Statens vegvesen, der det er spesifisert ved at vi skal «Klarlegge rammebetingelser, forutsetninger, fakta, utfordringer og handlingsrom for ulike modeller for finansiering og eierskap av ferjer i drift på norske ferjesamband, herunder også forhold knyttet til reservekapasitet, sikkerhet og beredskap.»

Statens vegvesen har i oppdraget nevnt følgende mulige måter å splitte eierskap og drift:

- Kontrakter der staten overtar fartøy etter endt anbudsperiode
- Nybygg for statsrederi

- Rene eierskapskontrakter med lang tidshorison
- Tredeling av innkjøpet i (etter de samme prinsippene som Nordland fylkeskommune vurderer)
  - Finansiering
  - Eierskap (bygging)
  - Drift
- Dele sambandene og ferjene inn i ulike segmenter, med ulike modeller som passer for de ulike segmentene

Videre har vi vurdert opsjon på overdragelse som en annen variant. Som tiltak har vi i tillegg vurdert todeling av kontrakter (se Tiltaksanalyse og konsekvensanalyse).

Statens vegvesen ønsker at premissanalysen utreder forhold av betydning for deling basert på disse og eventuelt andre modeller som identifiseres. Statlig garantiordning for nybygg er også antydnet som et mulig virkemiddel for å redusere leverandørens finansielle risiko. Grunnlag for eventuelle garantiordninger bør inngå i premissanalysen.

## 6.2 Tilnærming til premissanalysen om finansiering og eierskap

### 6.2.1 Disposisjon – først kartlegging, så vurdering

Denne rapporten er lagt opp på følgende måte for å besvare Statens vegvesens oppdrag:

- Først kartlegger vi ulike modeller som for finansiering og eierskap av materiell. Kartleggingen starter med ferjemarkedene i Norge og i utlandet. Markeder der eierskap og drift av materiell er skilt, f.eks. forsøksordning i Nordland fylkeskommune, i Skottland og på Åland, er vektlagt. Innenlandsk ferjemarked er behandlet i avsnitt 6.3. I de neste avsnittene beskrives erfaringer med delt eierskap og drift; Nordland fylkeskommune i avsnitt 6.3.2, Skottland i avsnitt 6.3.3, og Åland i avsnitt 6.3.4.
- Videre i kartleggingen ser vi på andre deler av sjøfarten, andre transportmarkeder, og den tidligere garantiordningen for riksvegferjer. Nærstøfart og kysttransport er dekket i avsnitt 6.3.5, Hurtigruten i avsnitt 6.3.6, utenriks ferjemarked i avsnitt 6.3.7, eierskapsforhold i supplyskipmarkedet offshore i avsnitt 6.3.8, kollektivtransport med buss og båt i avsnitt 6.3.9, jernbanen i avsnitt 6.3.10, luftfart i avsnitt 6.3.11 og den tidligere garantiordningen for riksvegferjer i avsnitt 6.3.12.
- I kartleggingen forsøker vi å klarlegge årsakene til at man velger å organisere finansiering og eierskap av materiell på ulike måter.
- Etter kartleggingen vurderer vi hvordan ulike modeller kan påvirke resultatene i riks- og fylkesvegferjedriften. Sentrale spørsmål er om det er behov for at oppdragsgiver går inn og regulerer finansiering og eierskap vs. at leverandørene står fritt; videre hvilke fordeler og

ulemper det er ved ulike modeller, herunder hvilken effekt de har på mulighet for fleksibel drift, reservekapasitet, sikkerhet, beredskap, etableringshindringer, innovasjon, vedlikehold, risiko og organisering. Neste avsnitt går nærmere inn på hvordan vår vurdering er disponert.

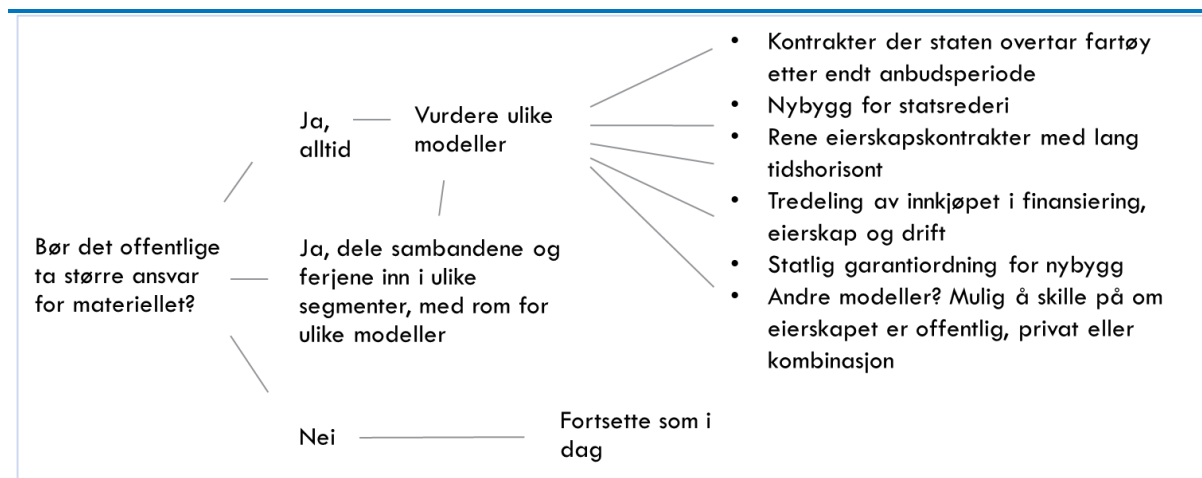
### 6.2.2 Disposisjon for å vurdere om det offentlige bør ta større ansvar for ferjene, og hvordan ulike modeller virker

Et spørsmål som naturlig melder seg når vi vurderer eierskap og finansiering av ferjer, er hvorvidt rammebetingelser, forutsetninger, fakta, utfordringer og handlingsrom danner grunnlag for å endre eierskap av ferjemateriell fra dagens modell. I så fall bør det klarlegges en årsakssammenheng om at dagens modell påvirker måloppnåelsen i ferjedriften i negativ retning.

Dagens modell innebærer at ferjeforvaltningen stiller krav til tjenesten og kapasitet, funksjonalitet og i noen tilfeller fremdriftsteknologi for ferjene som skal trafikkere et samband, men det legges verken føringer på hvordan rederiene bringer ferjemateriellet til vege, eller hvordan det forvaltes. En omlegging av modellen for eierskap og finansiering kan være hensiktsmessig om dette bidrar til økt måloppnåelse i ferjedriften. Endringer i strukturene for eierskap og finansiering av materiell kan imidlertid ha uønskede konsekvenser som taler for at det offentlige ikke bør gripe inn i eierskapet av ferjemateriellet.

Figuren under viser hvordan vi metodisk behandler dette spørsmålet når vi vurderer ulike modeller for eierskap og drift av ferjemateriell i denne premissanalysen

Figur 6-1 Metodisk tilnærming for vurdering av modeller for finansiering og eierskap av ferjemateriell



Først, i kapittel 0 vurderer vi spørsmålet om det offentlige bør ta større ansvar for ferjemateriellet på et

overordnet nivå, ved å se på mulige virkninger på en rekke effektområder, uten å ta stilling til hvordan eventuell ny modell kan innrettes.

Deretter, i kapittel 6.6, behandles spørsmålet om økt offentlig inngripen i eierskapet av ferjemateriellet kan være hensiktsmessig for noen segmenter innen ferjesektoren.

Til slutt, i kapittel 0, vurderer vi ulike modeller for finansiering og eierskap og materiell. Modellene vurderes ut fra hvilken virkning de kan tenkes å ha for oppnåelsen av effektmålene Statens vegvesen har definert effektmål for tre aktørgrupper i ferjedriften –

forvaltningen, leverandørene og brukerne. De ulike modellene til høyre i figuren er satt opp med utgangspunkt i Statens vegvesens konkurransegrunnlag.

I oppdragsgjennomføringen har vi støttet oss på arbeidsgruppen som Statens vegvesen har nedsatt for dette prosjektet. Informasjonen i rapporten har også fremkommet ved at spørsmål om eierskap og finansiering har blitt tatt opp under intervjuer prosjektet har gjennomført med oppdragsgiverne og leverandørene i markedet, i intervjuer med aktører i andre markeder, samt ved dokumentstudier.

## 6.3 Kartlegging av modeller og årsaker for valg

### 6.3.1 Norsk innenriks ferjemarked

Blant de norske ferjerederiene er hovedregelen at selskapene både eier og drifter eget materiell. Dette gjelder de store rederiene (Boreal-konsernet, Torghatten-konsernet, Fjord1 og Norled) og de mindre rederiene (Gulen Skyss, Rødne, Fosenlinjen, Wergeland Halsvik og Bjørklids ferjerederi). Det er noen unntak der rederier leier enkeltfartøy fra andre rederier, for eksempel leide Norled i august 2015 MS «Petter Dass» fra Boreal som reserveferje på sambandet Stangnes-Sørrollnes. Norled har også leid MS «Dryna» fra Fjord1, på sambandet Brattvåg-Dryna. En annen løsning er at rederiene har plassert eierskap til materiellet i eget selskap. Fjord1 solgte for eksempel MS «Fanafjord» til Havila Ariel i 2010, og leide den tilbake på en 10-årskontrakt. Det er også tilfeller der rederier har andre rederier som underleverandører som driver hele sambandet, der underleverandøren også stiller med materiellet. Rederiene har ved flere anledninger solgt ferjemateriell til hverandre, men det kan forventes at rederiene vil opptre strategisk i annenhåndsmarkedet for ikke å svekke sin egen posisjon i konkurransen. Ett rederi har oppgitt at det sjelden eller aldri overtar ferjene etter tidligere operatør på et samband. Vi antar imidlertid at det er mulighet for at ny operatør på et samband kjøper materiellet fra tidligere operatør, men i anbudskonkurransen må vanligvis tilbyderne stille garanti og sette til side tilstrekkelig kapital for å tilvegebringe eget materiell.

De fleste rederiene har tradisjon for å eie skipene selv, og har oppgitt i intervjuer at de besitter spesialkompetanse på å kontrahere, eie og drive ferjemateriell. Ferjeselskapene har lange kontrakter med det offentlige, med nokså stabile inntektsstrømmer over tid. Dette vil vanligvis legge forholdene til rette for relativt gode finansieringsvilkår hos bankene. Samtidig melder rederiene at det er vanskelig å få lånegarantier fra bankene når det for eksempel er overlappende vedståelsesfrister. De har også gitt innspill om at risikopremiene de betaler hos bankene i dag er på et høyere nivå enn det var før finanskrisen i 2009, som tyder på at bankene ikke vurderer ferjedrift å være uten risiko. Deler av annen skipsfart har også opplevd fallende ordremengde og vanskeligere finansieringsvilkår i denne perioden.

De mindre rederiene opplever at kravet til å stille med materiell kan være et hinder for ekspansjon i ferjemarkedet. De oppgir at det er mindre gunstig å leie materiell, eller å kjøpe brukt, slik at nybygg er eneste reelle mulighet. Nybygg kan delvis finansieres ved banklån, men det er vanligvis nødvendig med frisk egenkapital også. Spesielt utfordrende skal det være å finansiere reserveferjer, fordi disse vil være

død kapital når de ikke er i bruk. Finansiering av reserveferjer prises inn i kontrakten, men større rederier kan tilby reservekapasitet til en lavere pris fordi kapasiteten i noen tilfeller kan utnyttes i flere kontrakter. De små rederiene vil på sin side sitte med reservefartøy som i større del av tiden er utnyttet. Disse forholdene peker etter vår vurdering i retning av at det vil være mer attraktivt for små rederier dersom offentlige oppdragsgivere tar større del av ansvaret for finansiering og eierskap av materiellet.

Selv om rederiene oppgir å ha spesialkompetanse på å kontrahere og drive ferjemateriell, er ikke den delen av virksomheten uten utfordringer. Det er forholdsvis detaljerte funksjonskrav i kontraktene og rederiene er avhengige av skipsdesignere for nødvendige tegninger og teknisk underlag i forbindelse med anskaffelse av nytt materiell. Tilgjengeligheten på skipsdesignere er undersøkt i premissanalyse 5 om leverandørmarkedet, og den synes å være god. En annen identifisert utfordring er at det har vært tilfeller ved nybygg de siste årene der ferjer ikke har blitt levert i tråd med de tekniske spesifikasjonene til offentlig oppdragsgiver, f.eks. ved utilstrekkelig universell utforming og det har vært driftsproblemer på nye ferjer. Slike uregelmessigheter gjør at kostnadene blir høyere for rederiene.

### 6.3.2 Nordland fylkeskommune

Nordland fylkeskommune har siden 2015 gjennomført forsøk med å dele hurtigbåtkontrakter i tre deler:

- Eierskap til skip
- Kjøp av skip
- Drift av rute

Til sammenligning er disse tre leveransene samlet i samme kontrakt for de aller fleste riks- og fylkesvegsamband. Nordland fylkeskommune har vektlagt flere ulike hensyn når de har valgt å prøve ut forsøksordningen. For det første håper fylkeskommunen å oppnå økt konkurranse ved at flere (forhåpentligvis mer effektive) rederier kan delta i konkurranse om drift av ruten.

For det andre håper fylkeskommunene å få lavere finansieringskostnader ved at det blir bedre samsvar mellom kontrakt og levetid på materiellet, noe som kan gi lavere tilbudspris fra operatørene. Fylkeskommunen har oppgitt at på de fleste samband er det de samme rederiene som beholder kontrakten

ved nytt anbud, med mindre det i praksis<sup>42</sup> stilles krav om nytt materiell. En gjennomgang av konkurransen på ferjesambandene i Nordland viser at opplevelsen av at rederiene beholder kontraktene stemmer overens med virkeligheten, men nybygg er ikke utelukkende årsak til at et nytt rederi har fått kontrakt. Med kun to unntak har samme operatør drevet ferjesambandene i Nordland fra perioden med rammetilskuddsordning og gjennom alle anbudsrunderne som så langt er påbegynt (en eller to). Unntakene er Tjøtta-Forvik og Fiskebøl-Melbu, hvor Torghatten tok over driften fra Boreal på begge sambandene i andre kontraktsperiode.. På Fiskebøl-Melbu ble kapasitetskravet økt slik at eksisterende materiell, MF «Sigrid», ikke kunne brukes videre i andre kontraktsperiode. På Tjøtta-Forvik ble standarden på krav til materiellet derimot senket, slik at en utfordrer kunne tilby en eldre ferje til lavere pris<sup>43</sup>.

Samtidig anser fylkeskommunen det som en utfordring med den hittil rådende anbudsmodellen at rederiene kan forsøke å få betalt ned materiellet i første kontraktsperiode, uten at gevinsten ved nedbetalt materiell kommer fylkeskommunen til gode i de neste kontraktsrunderne. En oppsplitting av eierskap og drift skal kunne bidra til at «Fylkeskommunen slipper å betale for materiellet flere ganger.»

### Erfaringer fra konkurranse om båtruter til Meløy og Gildeskål

To av de første<sup>44</sup> konkurransene etter den nye modellen til Nordland er to utlysninger av båtruter til henholdsvis Meløy og Gildeskål, som ble lyst ut sommeren 2015. I disse anbudene er det lagt til grunn at Nordland fylkeskommune stiller fartøy til disposisjon, som operatørene må leie.<sup>45</sup>

Resultatet for båtruten i Meløy var at det kom fem tilbud med den nye modellen:<sup>46</sup> Boreal Transport Nord, Torghatten Nord, Nordlandsbåt, RS Maritime og Lovundskys. RS Maritime hadde laveste tilbud med 8 390 000 kr, som inkluderer kostnader for leie av fartøy fra fylkeskommunen. I tillegg kommer kostnader for fylkeskommunen på 1 mill. kr. Til sammenligning fikk tidligere leverandør 11 695 874 kr i tilskudd for å levere hele tjenesten. Ved det nye anbudet oppnådde dermed fylkeskommunen en økonomisk

besparelse, samtidig som det var en standardheving med ny båt.

Ved anbudet for båtruten i Gildeskål kom det tre tilbud med den nye modellen:<sup>47</sup> Nordlandsbåt, RS Maritime og Torghatten Trafikkselskap. Nordlandsbåt hadde laveste tilbudssum med 6,8 mill. kr første år og 6,7 mill. kr andre år. Tidligere operatør fikk 6,4 mill. kr, slik at den nye kontrakten ble litt dyrere, samtidig som det var en standardheving med ny båt.

### Utfordring med finansieringen

Nordland fylkeskommune har per desember 2015 ikke inngått kontrakt om finansieringen av materiellet slik at finansieringen inntil videre har vært ordinære budsjettbevilgninger over fylkeskommunens budsjett. Nordland fylkeskommunes rammeavtale for finansiering av fartøy ble utlyst på Doffin (referanse 2014-711264) med en ramme på 800 mill. kr. Det kom flere tilbud på avtalen. Likevel ble det ikke inngått noen avtale, fordi leverandørene mente at løpetiden på 40 år var lang og det var uforutsigbarhet omkring når låneopptaket ville bli effektivert, når man ikke visste om man ville gå videre med forsøksordningen.

### 6.3.3 Ferjedrift i Skottland

Transport Scotland er en etat som er ansvarlig myndighetsorgan for nasjonalt ferjekjøp i Skottland. Etaten har ansvar for både kjøp av ferjetjenester og kontraktoppfølging. Transport Scotland har definert infrastrukturen ferjedrift å omfatte fartøy, kaier og havner. Denne infrastrukturen er eid av selskapet CMAL (Caledonian Maritime Assets Ltd), og er skilt fra driften av ferjerutene. Transport Scotland eier CMAL.

Transport Scotland eier også selskapet CalMac (Caledonian MacBrayne) som konkurrerer om å drive ferjeruter. Denne organiseringen er historisk. Tidligere var CalMac og CMAL samlet i selskapet Caledonian MacBrayne Ltd. CMAL ble utskilt i 2006 for å delta i konkurranse om ferjedrift.

CMAL opererer dermed som et statsrederi som eier ferjer og kjøper nye.

CMAL har kontrahert ferjen MV «Loch Seafort» i 2012, sjøsatt i 2014, ved hjelp av å lease ferjen fra

<sup>42</sup> Selv om det ikke stilles eksplisitt krav om nytt materiell, så stilles det i enkelte tilfeller funksjonskrav som i realiteten kan medføre behov for nybygg.

<sup>43</sup> [https://www.nrk.no/nordland/sjofartsdirektoratet\\_-\\_ikke-grunnlag-for-a-si-at-eldre-ferger-gir-flere-ulykker-1.12571886](https://www.nrk.no/nordland/sjofartsdirektoratet_-_ikke-grunnlag-for-a-si-at-eldre-ferger-gir-flere-ulykker-1.12571886)

<sup>44</sup> Ruten Træna lokal ble også anskaffet etter ny modell: <https://www.doffin.no/Notice/Details/2014-603877>. Ved første gangs implementering av ny modell på Træna lokal ble det foretatt en direkte anskaffelse: <http://www.kofa.no/en/Avgjorte-saker/2015/20140060/>

<sup>45</sup> Bakgrunnsdokument om utlysningen fra fylkeskommunen kan leses her: [https://innsyn.e-](https://innsyn.e-kommune.no/innsyn_nordland_politisk/wfdocument.aspx?journalpostid=2015031775&dokid=565146&versjon=4&vari)

[kommune.no/innsyn\\_nordland\\_politisk/wfdocument.aspx?journalpostid=2015055419&dokid=606166&versjon=7&vari](https://innsyn.e-kommune.no/innsyn_nordland_politisk/wfdocument.aspx?journalpostid=2015055419&dokid=606166&versjon=7&vari)

<sup>46</sup> Dokument om resultatet er her: [https://innsyn.e-](https://innsyn.e-kommune.no/innsyn_nordland_politisk/wfdocument.aspx?journalpostid=2015055419&dokid=606166&versjon=7&vari)

<sup>47</sup> Dokument om resultatet er her: [https://innsyn.e-](https://innsyn.e-kommune.no/innsyn_nordland_politisk/wfdocument.aspx?journalpostid=2015055491&dokid=606278&versjon=6&vari)

en tredjepart, Lloyds Banking Group.<sup>48</sup> Denne finansieringsmåten gjorde det mulig å skaffe nytt materiell i en periode da verken CMAL eller skotske myndigheter hadde muligheter til å finansiere materiellet selv. Transport Scotland mener imidlertid at det å lease materiell over tid vil gi høyere kostnader enn den tradisjonelle metoden der skotske myndigheter yter lån til CMAL.

Transport Scotland mener at dagens organisering har stimulert til konkurranse om drift av ferjesambandene. De har hatt inntil fire tilbud per utlysning.

### 6.3.4 Ferjedrift i Åland

Åland, som i prinsippet er en autonom, selvstyrt region i Finland, har også konkurranseutsatt ferjedriften med en modell som deler eierskap og drift. Konkurransetsettingen startet i 2012 og før det var alle ferjesambandene drevet av ålandske myndigheter.

Ålandske myndigheter eier syv av åtte bilferjer i Åland og betaler for drivstoff. De vedlikeholder også ferjene, bortsett fra daglig vedlikehold som utføres av rederiene. En bilferje og to små passasjerferjer er eid av rederiene. To små passasjerlinjer er totalentrepriser.

Med ordningen med offentlig eierskap av ferjene mener Åland å ha fått god utnyttelse av markedet. De har hatt totalt 6 ulike tilbydere på de 4 anbudene de har utlyst, og de fire anbudskontraktene driftes av ulike operatører. En av operatørene (Nordic Jetline/FRS) har estiske eiere.

### 6.3.5 Nærstørt/kysttransport

Godstransport til sjøs er vanligvis drevet på kommersielle vilkår i motsetning til innenriks ferjedrift som drives på kontrakt med det offentlige. Cargorederiene har gjennom konkurransen tilpasset og utviklet ulike driftsformer, inkludert ulike måter å organisere finansiering og eierskap på. Over tid har det utviklet seg bransjestandarder.

Det er nokså vanlig å organisere rederivirksomhet i fire deler:

- Skipseierskap: Inkluderer finansiering og eierskap av skipene
- Teknisk drift: Inkluderer kontrahering, bemanning og vedlikehold av skipene
- Kommersiell drift: Inkluderer landorganisasjon med oppsett av ruter, booking av last, kontakt med transportører, planlegging og oppfølging, avtaler med havner etc.

- Kontrakter/salg mot kunde: Inkluderer landorganisasjon for å selge transportkapasiteten i skipene

Rederiene kan utføre alle deler av virksomheten selv, men ofte er det slik at man lar andre utføre en eller flere av delene. Det er i hvert tilfelle en avveging av hvilken kostnad/risiko det er ved å kjøpe tjenesten og kostnad/risiko ved å utføre operasjonen selv.

Det er vanlig å skille skipseierskapet fra driften av skipet. I disse tilfellene sier man at operatøren chartrer skip. Det er ulike standard charter-typer, det vil si hvordan man leier inn skip:

- *Bareboat charter*: Leietaker (operatør) av skipet er ansvarlig for bunkerolje, mannskap, vedlikehold og andre driftskostnader, og leier i praksis bare et tomt skip.
- *Voyage charter (spot charter)*: Leie av skip med besetning fra en havn til en annen
- *Time charter*: Leie av skip med besetning over en avtalt tidsperiode
- *Contract of affreightment (COA)*: Leie av cargokapasitet til spesifisert tid og rute

Denne måten å organisere rederivirksomheten inkludert kontraktsformer, er også den mest vanlige for internasjonal sjøtransport, både innen nærskipstort og oversjøisk fart.

Riks- og fylkesvegferjedriften, der stat og fylkeskommune skriver kontrakt med rederier om å drive en rute over en tidsperiode, er en mellomting mellom «contract of affreightment» og «time charter» fordi oppdragsgiver både leier et skip med besetning, og de leier en gitt kapasitet til spesifisert tid og rute.

Vi har vært i kontakt med noen short sea godsrederier som trafikkerer norskekysten. Med «short sea» menes skip som ikke krysser et hav, det vil si langs norskekysten eller mellom Norge og det europeiske kontinentet eller Storbritannia. Et eksempel er danske DFDS som har en egen cargodivisjon til sjøs (selskapet driver også med internasjonal ferjetrafikk og lastebiltransport). DFDS opplever at etterspørsel etter short sea-kapasitet svinger. Selskapet opererer derfor både med eget materiell, i tillegg til chartrt materiell som dekker etterspørselstopper. Et annet eksempel er NorLines, et søsterselskap til Norled i Det Stavangerske Dampskibsselskap. NorLines driver linjetrafikk med gods til sjøs, og selskapet tar seg av kommersiell drift pluss kontrakter/salg. Teknisk drift og skipseierskap er satt ut til et annet selskap i samme konsern.

<sup>48</sup> Jf. Transport Scotlands Ferries Plan (2013-2022)

### 6.3.6 Hurtigruten

Hurtigruten ASAs virksomhet er kombinert kommersiell virksomhet og drift av båtrute på kontrakt med det offentlige. Kystruten fra Bergen til Kirkenes drives på løyve og med tilskudd fra Samferdselsdepartementet. Kontrakten løper fra 2012 til 2019 og var på totalt 5,2 milliarder 2011-kroner ved kontraktsinngåelse. Den offentlig kjøpte person- og godstransporten og charterturismen holdes regnskapsmessig adskilt internt i virksomheten.

Hurtigruten ASA har to komandittselskaper som de leier to hurtigruteskip av. MS «Richard With» er eid av Kystruten KS, MS «Nordlys» er eid av Kirberg Shipping KS. Resten av hurtigruteflåten er eid av Hurtigruten ASA. Kystruten KS og Kirberg Shipping KS er spesialforetak, som er konsolidert i Hurtigruten-konsernet ved at bokført verdi på skip og ekstern gjeld er tatt inn i konsernets balanse.

### 6.3.7 Utenriks ferjemarked

Med utenriks ferjemarked tenker vi her på bilferjetrafikken til og fra Norge. Aktørene i utenriks ferjedrift opererer ikke på løyve eller kontrakt med norske myndigheter. Driften er på rent kommersielle vilkår, men selskapene nyter godt av offentlige ordninger for å sikre norsk eierskap og norsk besetning. Materiellet er i privat eie, mens havneinfrastrukturen i Norge som hovedregel er i offentlig eie. Selskapene som per 2015 driver rutene er Color Line, DFDS, Stena Line og Fjordline. Basis for driften er ulike typer passasjertransport: Opplevelse/cruise, overfart med bil og turpakker. I tillegg tilbys cargotjenester.

Selskapene i utenriks ferjemarked eier i hovedsak alt ferjemateriell selv. Internt i selskapene er skipseierskapet håndtert ved at kommersiell drift og skipseierskap, inkludert teknisk drift, er delt i hver sin avdeling. Begrunnelsen for at selskapet eier skipene selv er gjennomgående at skipenes utforming er en integrert del av tjenestene selskapene tilbyr, og at de ønsker kontroll over hele verdikjeden. Videre har de flåter med flere skip og inngående kompetanse som lar dem drive skipene effektivt. Kontinuiteten i drift av rutene gjør det mulig å bruke ferjemateriellet i hele dets levetid. Nyinvesteringer, gjennom satsing på standardheving og bruk av miljøvennlig teknologi, er en sentral del av selskapsstrategiene. Materiellet finansieres i finansmarkedet, gjennom obligasjoner, emisjoner eller banklån, samt ved hjelp av egenkapital.

De store rederiene i utenriksfarten anser at de opererer i et separat marked fra riks- og fylkesvegferjedrift. Markedet for utenriksferjene er såpass spesialisert at det ikke kan sammenliknes med innenriksferjene. Ulike forutsetninger for kommersiell drift, markedsforhold og fysiske krav til materiell gjør

riks- og fylkesvegferjedrift mindre interessant for rederiene. Ekspansjons- og vekstmulighetene i utenriksfarten har vært tilstrekkelig gode til at en overgang til innenriks ferjedrift ikke har vært vurdert som aktuelt.

### 6.3.8 Forsyningsskip offshore

Olje- og gassvirksomheten på norsk sokkel benytter forsyningsskip for å utføre en rekke funksjoner i sin virksomhet, blant annet frakt av proviant og utstyr til plattformen. Beskrivelsen av organiseringen av eierskap og drift i denne næringen baserer seg på DNV GLs erfaring som maritim rådgiver gjennom lang tid.

Operatørene/oljeselskapene leier normalt inn forsyningsskipene på lange og korte kontrakter, såkalt «time charter». Det vil si at operatørene betaler en pris for den avtalte tiden for skip og mannskap, og dekker reiserelaterte kostnader som drivstoff. Det finnes varianter av kontraktene med incentiver for energieffektivisering og risikodeling på drivstoff. Forsyningsskipene eies av rederier, som også stiller med mannskap. Rederiet er ansvarlig for at skipet er operativt og tilgjengelig for oppdragsgiver i perioden, men ansvar for utnyttelsen av skipet pålegges oppdragsgiver. Denne modellen er vanlig både på norsk sokkel og internasjonalt. Internasjonalt finnes det eksempler på oljeselskaper som også eier skip, f.eks. i Midtøsten (Saudi Aramco), men det er ikke veldig utbredt. Rederiene finansierer skipene som for øvrig innen shipping.

De lange kontraktene dekker normalbehovet, mens korte kontrakter, inkludert spot (enkelttur), brukes til å håndtere variasjonen. Balansen mellom korte og lange kontrakter avgjøres av markedet (tilbud/etterspørsel), slik at oljeselskapene har en porteføljestyring av flåten til enhver tid, basert på transportbehov, tilgjengelighet av tonnasje, ratenivå og forventninger om utvikling på disse områdene. Statoil har en egen Marine-enhet som leier inn tonnasjen fra flere ulike rederier.

Operatørene/oljeselskapene kjøper også inn logistikkjenester til og fra forsyningsbasene, såkalt «base-til-baselogistikk». For denne virksomheten har de vanligvis lange kontrakter med logistikk-selskaper om transporten. Statoil har for eksempel avtale med Bring, som på sin side leier inn transportører på lange og korte kontrakter (normalt «time charter»), både for bil og skip. Forsyningsbasene er også normalt eid og drevet av egne selskaper, f.eks. NorSea Group, Saga Fjordbase og Asco. Disse har lange kontrakter med oljeselskapene om forsyningsleveranser.

Også helikopterkontraktene offshore er organisert på samme måte: for eksempel har Statoil kontrakter med to selskaper som leverer tilbringertjenester fra seks



helikopterbaser og søk- og redningshelikoptre (SAR) på 5 steder (både på felt og på land). Helikoptrene er eid og finansiert av leverandørene, Bristow Norway og CHC Helicopter Service.

### 6.3.9 Kollektivtransport med buss og båt

Markedet for lokal kollektivtransport med buss og hurtigbåt reguleres gjennom fylkeskommunale innkjøp og løyvetildeling. Det fylkeskommunale kjøpet gjøres i flere fylker av samme enheter som kjøper fylkeskommunale ferjeruter. I markedene for hurtigbåtdrift og ferjedrift er det til dels samme leverandører som opererer, men det er et større antall små operatører med lokal utstrekning i hurtigbåtmarkedet. I markedet for buss er også delvis samme leverandører inne på eiersiden. Hovedregelen er at fylkeskommunene, eller deres administrasjonsselskap, kjøper inn leveranse av den totale bussdriften, det vil si at leverandørene stiller med både materiell og drifter materiellet. I noen tilfeller stiller fylkeskommunen/administrasjonsselskapet med bussoppstillingsplass/depot som en del av infrastrukturen. Nordland fylkeskommunes ordning beskrevet over er det eneste kjente eksemplet i Norge der eierskap og drift av materiell er delt som en forsøksordning på hurtigbåtruter.

Ruter, administrasjonsselskapet for kollektivtransport i Oslo og Akershus, har ved utlysning av konkurranse om Busstjenester i Nittedal fra 2015 tatt inn en mulighet for kjøp av brukte busser. Rent praktisk er dette løst ved at alle tilbydere gis anledning til å inkludere busser som i dag benyttes i oppdraget i sitt tilbud. Nåværende operatør har samtykket til å selge de 33 bussene som betjener Nittedal i dag. Denne modellen for å stille materiell til disposisjon i kontrakter har vi vurdert som en egen modell i rapportens kapittel O.

I bussdriften er det vanlig at busselskapet leaser bussene i stedet for å eie dem selv, uten at dette er et krav fra oppdragsgivernes side. Gjennom slike ordninger får selskapene mindre behov for egenkapital. Bussmateriellet har imidlertid noen karakteristika som skiller det fra ferjemateriell:

- Kortere levetid gjør at en større del av materiellkostnaden kan avskrives i løpet av én kontraktsperiode.
- Bussene er i større grad hylleware, det vil si mer standardisering når de leveres fra fabrikken. Resultatet for materiellet er produksjon i større serier med lavere innkjøpskostnader og at det i større grad enn for ferjemateriell eksisterer et annenhåndsmarked.

<sup>49</sup> Se f.eks. <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=36795> TØI rapport 1331/2014 Forslag til anbudsopplegg for regionale flyruter i Sør-Norge.

### 6.3.10 Jernbane

I Norge kjøper Samferdselsdepartementet persontransporttjenester fra operatørene (i praksis bare fra NSB, Flytoget driver uten tilskudd). Operatørene har ansvar for både eierskap og finansiering av materiell og drift av togruter. Jernbaneverket har ansvaret for infrastrukturen (skinnegang, signalsystemer, delvis stasjoner). Staten eier NSB og Flytoget, slik at materiellet likevel reelt sett er statlig eid. Godstransport på jernbane drives på kommersielle vilkår, det betyr at staten ikke kjøper tjenester av jernbaneoperatørene.

Regjeringen Solberg arbeider med en jernbanereform, jf. Meld. St. 27 (2014-2015), hvor operatørselskaper skal få konkurrere om drift av togrutene. Ett av virkemidlene der er å sikre lik tilgang til togvedlikehold og rullende materiell for persontrafikk, som grunnlag for konkurranse på like vilkår. Forslaget betyr at rullende materiell vil bli overført fra NSB. Videre forslag er at togselskapene ikke skal være tvunget til å benytte materiellet som staten stiller til disposisjon.

I likhet med ferjemateriell, og til forskjell fra busser, har jernbanemateriell store kontraherings- og kapitalkostnader sammen med en usikker annenhåndsverdi.

Jernbanemateriell er til dels standardisert internasjonalt, og EU har satt i gang et omfattende arbeid med å ytterligere harmonisere de tekniske regelverkene.

### 6.3.11 Lufifart

Staten kjøper transporttjenester med fly på kortbanenettet. Tilbydere av tjenestene må stille både med flymateriell og drifte rutene. Widerøe er den største operatøren på det norske kortbanenettet, og et datterselskap i Torghatten-konsernet. Widerøe eier det meste av materiellet sitt selv. Kombinasjonen av krav til størrelse på fly og lengden på rullebanene, gjør at det er nokså begrenset hvilken type flymateriell man kan sette inn i trafikk på de statlige kontraktene. Evalueringer utført for Samferdselsdepartementet viser også at Widerøe med sin flypark har hatt en klar fordel i anbudskonkurransen.<sup>49</sup>

De flyselskapene som er mer innrettet mot det kommersielle markedet, nærmere bestemt SAS og Norwegian, leaser i stor utstrekning sine fly. I følge Norwegian's hjemmeside,<sup>50</sup> har de delt virksomheten inn i en «Airline Group» som driver kommersiell

<sup>50</sup> Se <http://www.norwegian.no/om-oss/selskapet/struktur/>

flyvirksomhet og «asset-gruppen») som har flyleieavtaler og flyeierskap.

### 6.3.12 Den tidligere garantiordningen

I riksvegferjedriften var det fra 1950-tallet en ordning der staten stilte som garantist for nybygg i riksvegferjedriften. Ordningen ble avvirket da man gikk over fra rammetilskuddsordning til dagens ordning med anbud om kjøp av ferjetjenester. I toppåret 2003 hadde staten et ansvar på ca. 995 mill. kr. ved inngangen til året, jf. tabellen under.

**Tabell 6-1 Garantiordningen ordningen for riksvegferjedrift, utvikling i ansvar og ramme, 1 000 kr**

År	Ansvar inngangen av året	Ramme
2002	975 654	1 140 000
2003	995 360	1 365 000
2004	975 848	1 136 000
2005	856 832	1 115 000
2006	737 465	1 015 000
2007	618 428	950 000
2008	543 162	750 000
2009	408 619	650 000
2010	309 617	80 000
2011		70 000

Kilde: Statsbudsjettet fra år til år

Ordningen har vært relativt lite omtalt i dokumenter vi har funnet. Ordningen har eksistert siden 1950-tallet og det har aldri vært nødvendig å innfri garantiansvar, jf. Riksrevisjonen dokument nr. 3:6 (1995-96).

Ordningen var etter det vi forstår tilpasset det gamle systemet da rederiene hadde monopoler på sine ruter.

Videre var den innført i en periode da det var kredittregulering. Staten stilte som simpel kausjonist, og alt annet likt tilsier dette at toppfinansieringen for materiellet ville blitt litt billigere. I praksis ville staten dekket gjelden til rederiet ved en eventuell konkurs, etter at alle andre kilder til dekning av gjelden var utprøvd.

Staten har i dag en annen garantiordning gjennom GIEK (Garanti-instituttet for eksport-kreditt), en såkalt byggelånsgaranti for skip.<sup>51</sup> Byggelånsgaranti skal sikre lån som blir utstedt til norske verft ved verftets finansiering av nye skip. Garantien hjelper verftet eller produsenten å sikre konkurransedyktig finansiering av påløpende byggekostnader i byggeperioden. Byggelånsgarantien avsluttes når kjøper har betalt verftet eller produsenten ved levering av skipet eller installasjonen. Garantien utstedes for finansiering av nybygg. Eksport er ikke et krav, og kjøperen av skipet eller installasjonen kan derfor være norsk eller utenlandsk. Ordningen er utformet slik at ferjerederier kan nyte godt av den, forutsatt at de bygger skipene sine ved norske verft. Det er derfor vel så mye norske verft som nyter godt av ordningen.

### 6.3.13 Oppsummering av benyttede modeller for drift og eierskap

Ved gjennomgang av ulike transportmarkeder har vi funnet eksempler på ulike måter å utforme og inndele kontrakter om leveranser av driftstjenester og materiell. I tabellen under oppsummeres eierskapsmodeller fra andre transportmarkeder, og de knyttes til de forhåndsdefinerte modellene for oppdeling av eierskap og drift.

<sup>51</sup> Se [http://www.giek.no/garantiene/gieks-produkter/andre\\_garantier](http://www.giek.no/garantiene/gieks-produkter/andre_garantier)

Tabell 6-2: Modeller for eierskap og drift hvor det offentlige er oppdragsgiver

Marked	Modell for eierskap og finansiering	Årsaker for valg
<b>Norsk innenriks ferjemarked</b>	Totalleveranse, integrert eierskap og drift	Etablerte rederier med ferjemateriell, totaltjenesten tilbys i marked med konkurranse
<b>Ferjer i Nordland</b>	Forsøksordning med tredeling: drift, eierskap og finansiering	Bekymring for fravær av konkurranse og at finansieringskostnadene dekkes flere ganger
<b>Ferjedrift i Skottland</b>	Nybygg for statsrederi, innslag av rene eierskapskontrakter	Historisk betinget, ønske om kontroll med kostnader og kvalitet
<b>Ferjedrift i Åland</b>	Statsrederi	Historisk betinget, egenregi til 2012, materiell i offentlig eie
<b>Nærsjøfart/kysttransport</b>	Flere, ikke uvanlig med skilt eierskap og drift	Kommersielle, standardiserte markeder – behov for fleksibilitet
<b>Hurtigruten</b>	Totalleveranse, operatørselskapet eier skip selv.	Stor kontrakt med det offentlige og dels kommersielt marked. Spesialiserte skip.
<b>Utenriks ferjedrift</b>	Integrert eierskap og drift	Kommersielt marked, publikumstjenester og utforming og drift av skip tett integrert
<b>Forsyningsskip offshore</b>	Kjøp av integrerte forsyningstjenester som totalleveranse på lange og korte kontrakter. Finansiering som ellers i skipsfart.	Optimalisere porteføljen med hensyn til behov og fraktrater (etterspørsel og tilbud)
<b>Kollektivtrafikk med buss og båt</b>	Totalleveranse; leverandør leaser ofte materiell	Standardisert materiell med kortere levetid gjør leasing enklere. Leasing reduserer krav til egenkapital
<b>Jernbane</b>	Det planlegges offentlig eid materiell/infrastruktur, utskilt drift (etter jernbanereform)	Naturlig monopol på infrastruktur, materiell er kapitalkrevende og spesialisert
<b>Luffart – kommersiell drift</b>	Totalleveranse, flyselskaper leaser i stor grad materiell	Hovedsakelig kommersielt marked, god annenhåndsverdi, fleksibelt materiell
<b>Luffart – kortbanenett (offentlig kjøp)</b>	Totalleveranse, på løyve. Widerøe eier fly selv.	Spesielle krav til materiell, størrelse og tilpasning til rullebane
<b>Den tidlige garantiordningen for riksvegferjer</b>	Statlig garantiordning for nybygg	Stor grad av statlig regulering og kontroll på utforming av ferjer førte gevinsten til statskassen

I kommersielle markeder, som utenriks ferjetransport, nærsjøfart og kysttransport og kommersiell lufttransport, eksisterer det ulike modeller for eierskap og former for innleie av materiell. Et avgjørende kjennetegn ved disse markedene er at eierskap og drift oftere skiller når materiellet er mobilt og er omsettelig på annenhåndsmarkedet. I markeder hvor det er mer begrenset kommersiell basis eller der materiellet er mer kapitalkrevende og spesialisert, som på jernbanen og i ulike land og regioners

ferjedrift, har det vært mer utbredt med integrerte modeller eller modeller hvor det offentlige tar eierskap over materiellet eller inndeler tjenestekjøpet i flere deler som åpner for å utnytte konkurranse i delmarkeder. Historisk har mange av transporttjenestene vært utført i regi av offentlig eide selskaper, derfor har materiellet vært under offentlig kontroll. Det er derfor også historiske betingelser for hvilken modell som er valgt i ulike markeder og regioner.

## 6.4 Oppfatninger om eierskap og modeller i forvaltningen og blant operatørene

### 6.4.1 Innspill i intervjuer og møter

I forbindelse med dette prosjektet har det blitt gjennomført intervjuer med forvaltningen og med aktører i leverandørmarkedet. Alle fylkeskommunene med ferjeforvaltning er intervjuet, samt Statens vegvesens regioner, Vegdirektoratet, inkludert 3 regionvegssjefer og vegdirektør. Disse ble blant annet spurt om deres oppfatninger om eierskap til materiellet og hvilke modeller for inndeling av kontrakter som kan være hensiktsmessige i ferjemarkedet.

Blant fylkeskommunene er det fire som mener at en deling av eierskap og drift i en eller annen form kan være hensiktsmessig. Dette er begrunnet i at konkurransen enten er for dårlig, eller at enkelte segmenter i ferjemateriellet plasserer stor risiko på operatør. Én er usikker, og fire er mot en oppdeling av kontraktene. I spørsmålet om forvaltningen bør gå inn på eierskapsiden til materiellet er det to fylker som mener at dette kan være hensiktsmessig i deler av markedet, én er usikker, og fire er imot. Fylkeskommunene som er for at forvaltningen tar en større rolle fremhever at i tråd med forvaltningsreformen burde dette være et valg som fylkeskommunene tar, men at det i dag ikke følger tilstrekkelige ressurser med til dette.

Hordaland fylkeskommune har vurdert «Nordlandsmodellen» i Fylkesutvalget,<sup>52</sup> men fant at en oppdeling av eierskap, finansiering og drift var lite tjenlig for neste anbudsrunde. Blant grunnene var at konkurransen i ferjeandbudene i Hordaland hadde vært tilfredsstillende. I tillegg ble det påpekt at ferjeforvaltningen i praksis må påta seg en stor del av eierskapsansvaret i en slik modell, for at avkastningskravet skal bli lavest mulig. For å sikre lave kostnader til finansiering er forvaltningen nødt til å gi garantier om langsiktige kontrakter og tilbakekjøp etter endt kontrakt. Ved slike garantier om lav risiko gis ikke den finansierende parten noen insentiver for å kontrollere operatørens vedlikehold av materiellet.

I Statens vegvesen (regionene, Vegdirektoratet og tre regionvegssjefer) er fire respondenter for en modell med delt eierskap og drift, én er usikker og to er mot. Tre er for økt offentlig eierskap, én er usikker, og tre er mot.

En gjentatt oppfatning er at forvaltningen bør ta

større ansvar for spesialferjer med ny teknologi eller for reservefartøy, - dette gjelder både for Statens vegvesen og fylkeskommunene.

Det er ifølge respondentene blandede forventninger til delt eierskap og drift, noen påpeker at det andre steder har gitt økt konkurranse om driftskontraktene, men at det medfører økt administrasjon og risiko for forvaltningen. Respondentene som støtter forsøk med deling begrunner dette i at konkurransesituasjonen i dag er for dårlig.

Ikke alle rederiene vi har snakket med har tatt stilling til spørsmålet om delt eierskap og drift og økt offentlig eie, men de som har det mener gjennomgående at de har god kompetanse på både drift og eierskap og at dagens modell fungerer greit. Fylkesrådmannen i Sør-Trøndelag gjennomførte dialogsamtaler med ulike aktører i ferjemarkedet i forbindelse med utarbeidelse av mandat for ferjeandbud i 2019.<sup>53</sup> Tilbakemeldingen fra operatørene var at de var negative til en modell med delt eierskap og drift, med vekt på at den ville føre til økte kostnader og dårligere tilbud.

### 6.4.2 Vår vurdering av innspillene

Som forventet er de etablerte rederiene skeptiske til en modell der ansvar for eierskap og drift i større eller mindre grad løftes fra rederiene til oppdragsgiver. Dette kan både skyldes at virksomhetsområdet blir innskrenket, og at det kan legge til rette for hardere konkurranse i den gjenværende virksomheten.

I forvaltningen er oppfatningen nokså delt, noe som vi antar delvis skyldes at de ulike aktørene i svært varierende grad har reflektert over spørsmålet i forkant av intervjuet. Der Hordaland og Nordland har gjort egne selvstendige vurderinger, var vårt inntrykk at for andre var det nesten første gang de reflekterte over spørsmålet. Det som er gjentatt i vurderingene er at man vurderer at formålet med en eventuell endret modell for eierskap og drift både kan være mer konkurranse og lavere finanskostnader. Videre at noen typer ferjer kan være mer egnet enn andre, og at en endret modell vil føre til økt administrasjon og risiko for forvaltningen. Dette er vurderinger som deles av oss, jf. vurderingene i kommende kapitler i denne rapporten.

<sup>52</sup> Saksnummer PS5/2015, fylkesutvalgsmøte 29.01.2015.

<sup>53</sup> Saksnummer 283/15 i Fylkesutvalgsmøte 22.10.2015

## 6.5 utfordringer ved ansvaret for ferjene i dagens modell

Grunnlaget for å vurdere om det offentlige, det vil si stat og fylkeskommune, bør ta mer ansvar for finansiering og eierskap av ferjemateriellet, er å vurdere hvordan dagens ordning fungerer, og om dagens ordning har svakheter som gjør at det er behov for endring. Ved først å se på utfordringer ved dagens ordning for seg og se på mulighetsrommet for andre ordninger senere, vil dagens ordning få bredere omtale i premissanalysen. En slik fremstilling er naturlig fordi (1) vi har mer data om hvordan dagens ordning fungerer siden den allerede er i drift, og (2) det vil være mindre viktig å se på andre ordninger dersom dagens ordning finnes å gi god måloppnåelse. Dagens ordning skal også vurderes opp mot eventuelle nye tiltak i tiltaksutviklingsfasen og konsekvensanalysefasen i prosjektet.

Vi har vurdert mulige utfordringer ved dagens ordning, der det offentlige lar hele ansvaret for materiellet falle på operatørene. Vurderingen er gjort opp mot det alternative handlingsrommet. Vi har sett på disse effektområdene:

- Konkurransen
- Utnyttelse av kompetanse
- Reservekapasitet, sikkerhet og beredskap
- Finanskostnader
- Kontraktoppfølgning og vedlikehold
- Det offentliges forhandlingsposisjon
- Innovasjon og næringsutvikling
- Fleksibel drift

### 6.5.1 Hensynet til konkurransen mellom operatørene

Hensikten med anbudssystemet i ferjemarkedet er å legge til rette for god konkurranse mellom operatører, for å sikre en effektiv drift på de beste vilkårene i markedet. Operatørene konkurrerer i dag hovedsakelig om kontrakter på integrerte ferjetjenester, det vil si at operatørene skal stille ferjemateriell til rådighet samt forestå drift av ferjesambandene. En slik innretning av anbudssystemet åpner for at konkurransen mellom operatørene blir virksom langs flere dimensjoner. For å vinne frem i konkurransen må operatørene opptre effektivt både i måten de kontraherer, finansierer og forvalter materiellet, og i måten driften av sambandene gjennomføres. Operatørene har rom til å konkurrere innenfor gjeldende rammebetingelser, der regler om adgang til markedet i yrkestransportlova, regler om anbud og virksomhetsoverdragelse, regler om universell utforming, sikkerhetsregelverk og bemanningsforskrift er sentrale.

Kravet om å yte en helhetlig ferjetjeneste stiller krav til operatørene til risiko for utnyttelse av materiellet og om finansiering. For å kunne oppnå en

konkurransedyktig finansiering må operatørene stille sikkerhet, noe som er vanskeligere for nyopprettede og små operatører. Et anbudssystem hvor drift, finansiering og eierskap er samlet i en kontrakt favoriserer store og etablerte operatører, noe som underbygges av svært liten grad av nyetableringer i markedet.

En potensiell hindring for konkurranse på like vilkår om ferjesamband er fordelene eksisterende operatør har ved allerede å være i besittelse av egnet materiell som dels er nedbetalt. Hvorvidt dette er en reell utfordring er imidlertid ikke grundig kartlagt, og empirien peker i begge retninger. Det har for eksempel ikke vært større konkurranse ved krav om nybygg på små ferjer i Troms (innspill fra prosjektets arbeidsgruppe), slik at konkurransefordelen også kan knytte seg til andre forhold enn materiellet, for eksempel kjennskap til lokale forhold (se Tiltaksanalyse og konsekvensanalyse, kap. 9.4.2).

### Handlingsrom - bør det offentlige ta større ansvar av hensyn til konkurranse?

Gjennom å ta større ansvar for finansiering og eierskap av ferjemateriellet, kan offentlige oppdragsgivere sannsynligvis legge til rette for at flere aktører kan konkurrere om å drive ferjesambandene. Videre vil det være større mulighet for at den mest effektive aktøren til å drive et ferjesamband får tilslaget på kontrakten. Samtidig – dersom man fjerner ansvar for ferjemateriell fra oppdraget, fjerner man finansieringsvilkår som et konkurranseelement. Resultatet kan derfor være at oppdragsgiver får flere konkurrenter som konkurrerer langs færre dimensjoner. Det er vanskelig å vite hva nettoeffekten på samlet ressursbruk vil være, og effekten vil kunne variere mellom segmenter. Sannsynligheten for økt konkurranse antas være størst i krevende segmenter.

### 6.5.2 Utnyttelse av kompetanse

Det er tre typer kompetanse som er sentrale i vurderingen: Kompetanse på å kontrahere og eie skip, kompetanse på å drive skipene og kompetanse på å samordne ulike leveranser i et integrert produkt.

Oppdragsgiver trenger også til en viss grad maritim og teknisk kompetanse for å kunne gjennomføre anskaffelsesprosessene på optimal måte, for ikke å stille krav som er unødvendig fordyrende eller oppfattes som problematiske av leverandører. Det er eksempler på sprangvise kostnader, slik at en fartsøkning på kun 1-2 knop kan medføre store kostnadsøkninger for nybygg og drift på anbud. Kapasitetskrav kan utløse ekstra krav om bemanning og redningsmateriell ved visse terskler.

Kompetanse på å kontrahere og eie skip er i dag i stor grad noe ferjerederiene besitter, men disse benytter seg også av eksterne konsulent tjenester til spesialiserte deler av denne virksomheten. Det kan være stordriftsfordeler i kompetansen på å eie og vedlikeholde ferjemateriell, noe som er en ulempe for små rederier, og en fordel for et stort statsrederi som har en stor portefølje. Ansvaret for planlegging og oppfølging av drift og vedlikehold ligger hos rederiets tekniske avdeling. Denne beholdes fast, selv om mannskapet byttes. Det er også disse, gjennom inspektørene, som kjenner fartøyene best, og følger opp både byggeprosessen, større vedlikehold, dokking, og tar inspeksjoner om bord. Utilstrekkelig kompetanse på å kontrahere og eie skip kan være en etableringshindring i ferjemarkedet for små rederier som ellers har kompetanse på å drifte ferjetjenester.

#### **Handlingsrom - bør det offentlige ta større ansvar av hensyn til utnyttelse av kompetanse?**

Norge har en stor skipsfartsnæring, med rederier som spesialiserer seg i større eller mindre grad innenfor bestemte markeder. Rederierne besitter omfattende kompetanse og inkluderer kapitalsterke aktører. Derfor er det mulig at deler av ferjetjenestene kan leveres av andre aktører i skipsfartsnæringen enn de spesialiserte ferjerederiene. I den grad finansiering og eierskap enkelt lar seg skille fra selve driften av ferjesambandene, burde det være muligheter for et alternativt tilbudssystem hvor funksjonene for eksempel deles i separate kontrakter. En innvending mot en slik inndeling er at det potensielt er samspillseffekter mellom det å finansiere, eie og drifte ferjer. Innovasjon og kompetansebygging kan være funksjonsovergrepene, eller oppstå i ett ledd av virksomheten men lede til gevinster i en annen. For eksempel kan «hands on»-erfaring med selve driften lede til utvikling av materiellspesifikasjon. Slike overgrepene kan utbli dersom funksjonene splittes i flere kontrakter. Kompetansen på å drive skipene trenger ikke å ha sammenheng med kompetansen på å eie skipene. Det er slik at ferjerederiene har begge typer kompetanse i dag. Likevel kan det være at andre enn ferjerederiene også besitter samme kompetanse, som dermed forblir utnyttet.

Behovet for maritim kompetanse også på oppdragsgiversiden kan tale for at det offentlige tar et (begrenset) ansvar for materiell.

Slik anbudsregimet er lagt opp i dag, der ansatte sine rettigheter er sikret gjennom virksomhetsoverdragelse, vil det vanligvis være de samme ansatte på ferjesambandene uansett hvem som driver sambandene. Det er derfor begrenset hvilken driftskompetanse som kan utnyttes hvis man ikke trenger å ta ansvar for materiellet. Å dele opp

kontraktene i eierskap og drift vil derfor i mindre grad gi tilbydere av ferjetjenester muligheten til å konkurrere på basis av kompetanse når tilbudet gjelder driftskontrakter.

Det kreves en egen kompetanse på å samordne ulike leveranser i et integrert produkt. I den grad det er samspillseffekter mellom kompetanse på å drive ferjesamband og å eie og forvalte ferjemateriell kan det være besparelser knyttet til å la disse funksjonene være en del av ytelsene operatørene leverer. I dag løser operatørene dette ved å ta ansvar for å levere begge deler. Dersom ansvaret for eierskap og drift blir splittet av oppdragsgiver, risikerer oppdragsgiver også å få mer ansvar for å samordne/koordinere leveransene. Ferjeforvaltningen har i dag ikke kompetanse på kontrahering og eierskap av materiell, noe som vil måtte bygges opp dersom det velges en modell hvor det offentlige tar større eierskap til materiellet.

#### **6.5.3 Reservekapasitet, sikkerhet og beredskap**

Behov for reservekapasitet kan oppstå på kort varsel både på etablerte ferjesamband og på faste vegforbindelser ved ras og andre hendelser. Beredskap i vegsektoren knytter seg til å opprettholde sikkerhet og fremkommelighet på vegnettet. Ferjer kan bidra i denne beredskapen, og hvem som eier og disponerer fartøyene er derfor relevant. Vi ser ingen grunn til at sikkerheten vil være bedre ved privat enn ved offentlig eie, og sikkerhet knyttet til ulykker i ferjedriften vurderes dermed å ikke være relevant for eierskap og drift. Hovedansvaret for sikkerhet vil normalt ligge hos kontraktsparten som står for drift av ferjesambandet.

Innsettelse av reserveferjer er også en forutsetning for uavbrutt drift fordi materiellet må til planlagt vedlikehold og kontroll. Konkurranses grunnlagene tillater at en viss tid løper før reservemateriellet er i operasjon ved uforutsette hendelser. Krav til kjøretøykapasiteten er ofte lavere for reservemateriell enn for hovedfartøy, derfor medfører det sanksjoner å bruke reservemateriellet over en viss tid.

En utfordring med dagens tilbudssystem, som vi har fått innspill til fra arbeidsgruppemøte med Statens vegvesen, er at reservemateriell benyttes i større grad enn forutsatt. Kravet er skjerpet på nyere kontrakter. På enkelte samband skal det i perioder ha vært nær kontinuerlig bruk av reservekapasitet.

Krav om reservekapasitet medfører en kostnad for operatørene, fordi de må binde kapital som tidvis forblir utnyttet. Geografisk konsentrasjon for leverandørene tillater bedre utnyttelse av reservekapasiteten, noe som kan bidra til svekket konkurranse. Samfunnsøkonomisk er det også en fordel

om det ikke holdes flere reserveferjer enn hva som er nødvendig for å dekke planlagte og uforutsette driftsavbrudd med hovedfartøyene.

### **Handlingsrom - bør det offentlige ta større ansvar av hensyn til reservekapasitet, sikkerhet og beredskap?**

Mer offentlig kontroll på ferjeflåten kan øke fleksibiliteten til å rokkere ferjeflåten ved uforutsette hendelser, og bedre beredskap for rask innsettelse av ferjekapasitet.

En offentlig eid ferjeflåte kan gi mulighet for å ha reservekapasitet strategisk plassert langs kysten, og mulighet for å sette inn kapasitet der det er behov. På den annen side har de større rederiene etablert en praksis hvor de leier reservekapasitet av hverandre<sup>54</sup>. Rederiernes tilpasning til krav om reservekapasitet kan være løst på måter som sikrer god utnyttelse av materiellet i dag, men løsningen er potensielt utsatt for strategisk utestengelse av kapitalsvake aktører, noe som indirekte fører til at ressursutnyttelsen i ferjemarkedet ikke nødvendigvis er optimal.

Dersom det offentlige overtar ansvar for eierskap av materiellet, må driftsoperatørene likevel ha forutsigbarhet om hva slags materiell som er tilgjengelig. Dette kan komplisere muligheten for å omdisponere materiell. Endringer i tilgjengelig materiell vil medføre endringer i kontrakten med rederiene, og krav om å bli kompensert for bortfall av materiellet rederiene disponerer. Flexibilitet i utnyttelse av en offentlig eid flåte vil begrenses av kontraktsvilkår, men det er ikke umulig at disse kan innrettes slik at de gir ferjeforvaltningen større dirigeringsmulighet av flåten. Dette bidrar imidlertid til mer risiko og ansvar for ferjeforvaltningen. Det offentlige har også mulighet til å sikre seg større dirigeringsmulighet av flåten gjennom justering av kontraktsvilkår, uten å overta ansvar for finansiering og eierskap til ferjene.

#### **6.5.4 Dekning av finanskostnader**

Kostnadene ved å finansiere materiell avhenger av eierens soliditet og avkastningskrav. Jo mindre sannsynlighet for at lån blir misligholdt, jo bedre betingelser vil man normalt få i kredittmarkedet. Samtidig vil deler av materiellet finansieres gjennom egenkapital, der prisene vil avhenge av eiernes krav til avkastning. Normalt vil avkastningskravet være høyere jo mer risikofylt en investering er.

For rederiene er kjøp og salg av fartøy en del av virksomheten. Dette gjelder også brukt materiell. Dyktige redier kan skape finansielle gevinster på denne virksomheten gjennom timing av kjøp og

kontraheringer, forhandlingskompetanse og finansieringsopplegg.

Et dilemma ved finanskostnader er hvordan de prises inn i kontrakter som er kortere enn materiellets levetid. Bakgrunnen for at Nordland fylkeskommune delte opp tjenestekjøp i eierskap, finansiering og drift av hurtigbåtsamband var blant annet en bekymring for å måtte betale for finansieringen av båtmateriell flere ganger. I fungerende markeder skal en slik dobbeltbetaling normalt sett ikke finne sted. Det finnes likevel forhold i ferjedriften som kan gjøre at finanskostnadene betales flere ganger:

- Et eksempel er at man kan tenke seg at rederiene priser inn hele eller store deler av finanskostnaden i første kontraktsperiode med en nybygd ferje, gitt at konkurransesituasjonen tillater det. I neste anbudsrunde vil da rederiet ha lavere kostnader fordi det kan benytte materiell som allerede er nedbetalt. Konkurrerende redier vil i mange tilfeller måtte stille med nytt materiell slik at de ikke har lavere kostnader. Eksisterende rederi kan da ha mulighet til å legge finanskostnadene inn i kontraktssummen i andre kontraktsperiode også.
- Eksemplet er ikke urealistisk, men ut fra økonomisk teori hviler det på flere forutsetninger som ikke nødvendigvis er oppfylt. For det første har rederiene insentiv til å ta lavere pris i første anbudsrunde for å få en kostnadsfordel i runde to. For det andre vil eksisterende rederi øke sannsynligheten for å tape kontrakten dersom det øker prisene i runde to.
- Likevel, fordi det er usikkerhet om hva som skal kjøpes inn i fremtidige anbudsrunder, kan aktørene ha insentiv til å legge inne større deler av finanskostnadene i hver anbudskontrakt enn det materiellets levetid skulle tilsi.

Det er et misforhold mellom kontraktsperiode for drift av samband og levetid på ferjemateriellet som gjør at konkurransene kan avgjøres av om ferjerederiere tilfeldigvis har ledig ferjemateriell, og hvor mye av verdien av materiellet som er avskrevet gjennom tidligere drift. Konkurransen med avskrevet materiell viser ikke den reelle kostnaden for å bygge nye ferjer, og bidrar derfor til å velte kostnadene ved å modernisere ferjeflåten over på andre samband eller på andre deler av driften. Med materiell med ulik grad av nedskrivning garanteres ikke at den mest kostnadseffektive operatøren vinner anbudene.

Vi vil derfor forvente at rederiene vil ta et risikopåslag ved beregning av finanskostnader fordi kontrakten er kortere enn materiellets levetid, og det er usikkert om materiellet kan settes inn i ny kontrakt i

<sup>54</sup> Informasjon fra intervju med Finnmark fylkeskommune.

senere anbudsrunder. Prisen ferjeforvaltningen betaler for å oppnå modernisering av ferjeflåten kan bli høyere enn den faktiske kostnaden for nybygg.

#### **Handlingsrom - bør det offentlige ta større ansvar av hensyn til dekning av finanskostnader?**

Små rederier må regne med å betale høyere rente for finansiering enn større. Fylkeskommunene og staten vil normalt oppnå enda bedre lånebetingelser enn de største rederiene. Når rederiene står for finansieringen av ferjemateriellet, vil dermed rentebelastningen kunne bli høyere enn om en offentlig oppdragsgiver står for finansieringen.

Avkastningskravet for statlige prosjekter med normal risiko, settes normalt til 4 pst., jf. Finansdepartementets rundskriv R-109/2014, punkt 6.2. Samme rundskriv sier imidlertid at «*markedsprisene fra privat sektor skal så langt som mulig benyttes som kalkulasjonspriser.*») Det betyr at hvis privat sektor tar en pris for å finansiere ferjemateriell, så skal man normalt legge til grunn at staten skal ta samme pris. Dette har også sammenheng med at selv om det offentlige oppnår bedre finansieringsbetingelser, må det offentlige i realiteten prioritere mellom finansiering av ulike formål. Finansiering av ferjemateriell kan dermed fortrenge infrastrukturinvesteringer i veg, skole, etc.

Dersom det offentlige dekker finansieringskostnadene ved materiell, vil man imidlertid slippe å betale for usikkerhet om fremtidig teknologi. Det offentlige vil fortsatt lide et tap dersom ferjer taper verdi pga. utdatert teknologi, men risikopremien pga. usikkerhet om fremtiden vil det offentlige slippe å betale.

#### **6.5.5 Kontraktoppfølging og vedlikehold**

Kontraktoppfølgingen under dagens system for anbudsutsetting er et forhold mellom to parter – oppdragsgiver og operatør – som er regulert i en kontrakt. Eventuelle endringsordre om rutetilbud kan forekomme underveis i kontraktperioden. På bakgrunn av intervjuer med ferjerederiene oppfatter vi at rederiene sjelden tar initiativ til endringsordre selv, og ikke opplever at det kommer et problematisk antall endringsordre.

Ressurser og metodikk ved kontraktoppfølging i forvaltningen varierer mellom de ulike innkjøperne. Operatørene opplever at tolkningen av kontraktene kan være ulik på tvers av forvaltningsenheter, og at dette medfører tidsbruk og uforutsigbarhet.

Under dagens modell er ikke vedlikehold en del av kontraktoppfølgingen. Vedlikeholdet av ferjemateriellet er et ansvar som operatørene selv ivaretar og har direkte interesse av å gjøre på en god måte. Driftsregularitet og oppfyllelse av rutetid stiller krav til godt vedlikeholdt materiell, og reservekapasiteten er ment å tillate jevnlige

vedlikeholdsopphold for ferjene. Å motvirke verdiforringelse i størst mulig grad er direkte bidrag til rederienes lønnsomhet.

#### **Handlingsrom - bør det offentlige ta større ansvar av hensyn til kontraktoppfølging og vedlikehold?**

Ved å dele ansvaret for drift og eierskap av ferjene kan kompleksiteten i kontraktoppfølgingen øke. Enten ved utskillelse av drift fra anskaffelsene, fordi oppdragsgivere får flere kontraktsparter å forholde seg til, eller ved offentlig eierskap, fordi operatørene og oppdragsgiver utfører virksomhet som griper tettere inn i hverandre enn under dagens system. Det kan potensielt bli flere tvister om ansvar for driftsregularitet og vedlikehold. Dersom en driftsoperatør også får vedlikeholdsansvar, uten å eie ferjen, blir incentivene for å foreta vedlikehold redusert. Ved driftsavbrudd kan det oppstå konflikter mellom eier og driver om hvem har ansvaret, som en konsekvens kan driftsavbrudd vare lengre enn nødvendig.

Delt ansvar innebærer også, etter vår vurdering, at det langsiktige vedlikeholdet kan bli forsømt, noe som kan være vanskelig å oppdage i perioder, og som medfører en risiko for nedskrivning av verdier og økt vedlikeholdskostnader på senere tidspunkt.

Forhold knyttet til vedlikehold og driftsregularitet kan reguleres gjennom å inngå gode kontrakter med driftsoperatørene og ev. eksternt eierselskap. Dette stiller større krav enn i dag til god kontraktutforming. Dersom man skal regulere alle tenkelige scenarioer, kan det ha som konsekvens at kontraktene blir svært omfattende, og vanskelig å ha oversikt over. Den administrative byrden ved kontraktoppfølgingen vil også øke.

Samtidig er delt eierskap og drift ikke en uvanlig driftsform både innen rederivirksomhet og innen offentlig tjenesteproduksjon. Det finnes derfor kompetanse og systemer i lignende markeder for å sikre driftsregularitet, vedlikehold og kontraktoppfølging.

#### **6.5.6 Det offentliges forhandlingsposisjon**

Regimet om offentlige anskaffelser med bruk av konkurranse der det legges vekt på åpne, forutsigbare og etterrettelige prosesser basert på likebehandling, skal være med å sikre at det offentlige gjør gode innkjøp til riktige vilkår. Dette skal også sikre at leverandørene ikke får «overkompensasjon», det vil si at betingelsene er bedre enn normale markedsvilkår. Gjennom dette regimet er det offentlige i teorien sikret en god forhandlingsposisjon.

Mange leverandørmarkeder, inkludert ferjemarkedet, er vanskelige for innkjøperen å observere fullt ut.



Tjenestene som tilbys er komplekse og ofte lokalt tilpassede. Anbudsregimet hvor flere rederier konkurrerer om anbudet bidrar til at innkjøperen oppnår riktig kvalitet til lavest mulig kostnad. I tilfeller hvor det kun er en tilbyder eller konkurransen ikke vurderes som tilstrekkelig tyns det gjerne til forhandlinger, som er en tillatt anskaffelsesform etter lov om offentlige anskaffelser og i yrkestransportlova ved oppfyllelse av visse vilkår. Vår vurdering basert på innspill i dette og andre prosjekter, er at når innkjøper har begrenset informasjon om virksomheten, kan slike forhandlinger få preg av å være krav fra innkjøpers side om redusert tilbudspris, heller enn å dreie seg om å finne forhandlingsløsninger som er fordelaktige for alle parter.

All informasjon innkjøperen har om kostnadene ved tjenestene som kjøpes bidrar også til en riktig vurdering av pris for tjenesten, som grunnlag for ferjeforvaltningens byggherreoverslag i forberedelsesfasen av en utlysning.

#### **Handlingsrom - bør det offentlige ta større ansvar for materiellet av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon?**

Dersom ferjeforvaltningen tar på seg større ansvar for ferjemateriellet, vil antallet leverandører det offentlige forholder seg til øke. Dette gjelder enten det offentlige inngår kontrakt om leveranse av fartøy, eller om det offentlige tar eierskap over deler av ferjemateriellet. Rederiene bærer i dag en risiko for uoverensstemmelser og tvister med underleverandører. Forvaltningen kan måtte bære kostnadene for slike tvister dersom den tar større ansvar for materiellet, også i tvister som oppstår mellom de enkelte leverandørene av drifts- og fartøytjenester.

På den annen side kan det offentliges forhandlingsposisjon bedres av at det er større konkurranse om tjenestene som anskaffes dersom kontraktene deles opp og er mindre omfattende. Forhandlingsposisjonen til det offentlige avhenger også av hvor stor kjennskapen til leverandørmarkedene er. Ved å innføre statlig eierskap over deler av ferjeflåten vil forvaltningen opparbeide seg erfaring på kontrahering og eierskap av skip, og bygge kompetanse med verdi for anskaffelsesprosessene.

#### **6.5.7 Innovasjon og næringsutvikling**

Innovasjon og næringsutvikling kan være utfordrende i markeder der private leverandører driver med offentlig tjenesteyting, som i innenriks ferjemarked. Dette er belyst i Menon-rapporten «*Innovative offentlige anskaffelser: Et effektivt verktøy for modernisering av offentlig sektor – hvis vi tar grep og fjerner barrierene*». Årsakene kan være at begrenset kompetanse hos innkjøper gir et ensidig fokus på pris, at frykt for å gjøre feil gir rigide kravspesifikasjoner,

og manglende koordinering mellom ulike offentlige oppdragsgivere.

#### **Handlingsrom - bør det offentlige ta større ansvar av hensyn til innovasjon og næringsutvikling?**

Hvorvidt at det at det offentlige tar mer ansvar for materiellet vil gi mer eller mindre innovasjon er usikkert, fordi en rekke andre forhold spiller inn. I utgangspunktet kan man tenke seg at mer ansvar for private leverandører fører til mer innovasjon. Samtidig er det usikkert om de private leverandørene vil innovere på de områdene som gir økt måloppnåelse for oppdragsgiverne. Leverandørens innovasjon kan like godt rette seg mot å begrense konkurransen som å gi lavere kostnader. Det at ferjekontraktene normalt er 8-10 år lange gjør også levetiden til gevinsten av innovasjonstiltak usikker. Likevel, - vi antar at ansvar for å levere integrerte tjenester i seg selv tilrettelegger for innovasjon fordi rederiene kan tenke helhetlig på materiell og drift.

Hvilken type innovasjon man bør satse på i ferjenæringen, har betydning for om offentlige oppdragsgivere er bedre egnet til å fasilitere nyvinninger. Ferjenæringen er nært beslektet med annen rederivirksomhet, som det kan være mye å lære av. Cargorederiene er preget av et helt annet fokus på kostnad enn ferjedriften. For eksempel kan det å standardisere materiellet slik at det bygges serier av samme type skip gi betydelige kostnadsbesparelser over tid. Offentlige oppdragsgivere kan ha et større og sikrere gevinstpotensiale av å arbeide systematisk med innovasjon over tid, fordi de har et mer langsiktig perspektiv og de kan se på helheten i ferjeflåten.

For næringsutvikling, det vil si utvikling av næringslivet i Norge, kan økt offentlig ansvar for ferjemateriellet under visse forutsetninger ha positive virkninger, hvis offentlig kontroll bedre kan koordinere anskaffelsen av nytt materiell til perioder der etterspørselen fra andre maritime næringer faller.

#### **6.5.8 Fleksibel drift**

Med fleksibel drift forstås muligheten til å endre på ferjetilbudet etter skiftende etterspørsel og behov. Dagens kontrakter på drift av samband er som regel 8-10 år, med ett til tre års opsjon. Det eksisterer en viss fleksibilitet i muligheten for å legge om åpningstider og rutetabell ved endringsordre i dagens kontrakt. Oslo Economics' evaluering av konkurranseutsettingen fra 2012, samt intervjuer som grunnlag for premissanalysene i dette prosjektet, pekte på at anbudsordningen med 8-10 års kontrakter i seg selv ikke reduserer eller øker muligheten for fleksibel drift. Dette er snarere et resultat av hvordan kontraktene utformes. I praksis benytter imidlertid ferjeforvaltningen kontraktene på en måte som låser kapasitet til samband over en lengre periode, i noen grad frakoblet fra faktisk

utvikling. Planlegging av kapasitet på enkeltsamband har siktet seg inn på gjenstående biler i siste året av kontraksperioden. Dette kan i tilfeller gi overkapasitet og høyere kostnader i første del av kontraksperioden enn nødvendig for å nå kvalitetsmålene i ferjedriften.

#### **Handlingsrom - bør det offentlige ta større ansvar av hensyn til fleksibel drift?**

Større offentlig ansvarstagen for ferjemateriellet, enten dette er gjennom kontraksutforming eller direkte eierskap, kan øke fleksibiliteten forvaltningen har til å legge om på rutetilbudet etter endrede behov. Driftskontraktene kan lyses ut med kortere varighet når man ikke trenger å ta hensyn til materiellets levetid.

Leverandører av ferjemateriell har imidlertid fortsatt behov for forutsigbarhet, og det er vanskelig å si hvor mye fleksibilitet man kan oppnå uten at det gir økt kostnadsvekst. Det er i dagens modell mulig å benytte fleksible løsninger for regulering av kapasitet i kontraksperioden, for eksempel ved at man på forhånd stiller krav om å øke kapasiteten midt i perioden, eller at man legger inn en opsjon på å utvide tilbudet med en ferje, hvis det skulle bli behov. Denne fleksibiliteten kan videreutvikles og gjennomføres i større grad i senere kontrakter.

#### **6.5.9 Oppsummering**

Hovedpunktene fra diskusjonen foran er oppsummert i tabellen under.

**Tabell 6-3 Vurdering av utfordringer og handlingsrom**

<b>Effektområde</b>	<b>Utfordringer/muligheter – dagens modell der rederiene leverer integrerte tjenester med drift og eierskap</b>	<b>Handlingsrom – hva kan skje dersom det offentlige tar større ansvar for ferjemateriellet</b>
Konkurransen	Eksisterende operatør har en konkurransefordel ved å sitte på nedbetalt materiell	Det kan bli flere konkurrenter, men færre dimensjoner i konkurransene dersom materiellet løftes ut.
Utnytte kompetanse	Tilgang på kompetanse kan være en etableringshinder. Kompetanse om å kontrahere, eie og drive skip kan finnes flere steder enn hos ferjerederiene.	Å kontrahere, eie og drive skip som en integrert tjeneste er kjernevirksomhet i rederiene, og må eventuelt etableres hos oppdragsgiver.
Reservekapasitet, sikkerhet og beredskap	Det offentlige har behov for større kontroll med materiellet, ved behov for omdisponering av flåte.	Ved omdisponeringer må man kompensere rederiet som «mister» materiellet det skal bruke. Kontroll over reservemateriell kan sikres gjennom kontrakt i stedet for eierskap.
Finanskostnader	Fare for at det offentlige må dekke finanskostnadene flere ganger.	Det offentlige kan unngå å betale risikopåslag som følge av usikkerhet om fremtidig teknologi.
Kontraktoppfølging og vedlikehold	Enkel kontraktoppfølging gir få utfordringer i seg selv, men den varierer mellom ulike innkjøpere.	Deling av eierskap og drift er en vanlig driftsform i det offentlige, både internasjonalt og, i økende grad, i Norge. Andre systemer gir økt kompleksitet og omfang av kontraktoppfølgingen – vedlikeholdsansvar og driftsregularitet
Det offentliges forhandlingsposisjon	Vanskelig å få fullstendig informasjon om leverandørenes virksomhet som grunnlag for gode innkjøp og forhandlinger.	Mer ensartede tjenester (drift av ferjesamband, leie av skip) gjør markedene mer oversiktlige. Flere tilbydere kan styrke innkjøpers forhandlingsposisjon. Dersom det blir usikkert hvem som har finansielt ansvar, med flere private parter og én offentlig, er større fare for at regningen havner hos det offentlige.
Innovasjon og næringsutvikling	Rederiene har begrenset levetid av sine innovasjoner pga. kontraktslengdene.	Rederiene kan ha bedre insentiv og kompetanse til å gjennomføre innovasjon. Det offentlige kan ta et helhetlig og langsiktig grep for innovasjon og næringsutvikling.
Fleksibel drift	Lang planleggingshorisont kan gi overkapasitet og ekstrakostnader.	Egne driftskontrakter gir kortere planleggingshorisont og mindre rigide systemer. Redusert forutsigbarhet kan gi økte kostnader.

Tabellen viser at spørsmålet om det offentlige bør ta større ansvar for ferjemateriellet ikke er lett å gi et klart svar på. Vurdering av de ulike effektene og argumentene i forhold til hverandre blir ikke gjort i denne premissanalysen, men i konsekvensutredningen som kommer senere i prosjektet.

Det som etter vår vurdering er viktig å ta med seg til tiltaksutviklingen er at det å skille ut egne driftskontrakter kan gi økt konkurranse om disse kontraktene, samt mer fleksibel drift pga. kortere

planleggingshorisont (avhengig av modell). Finanskostnadene kan også bli lavere fordi det offentlige slipper å betale en risikopremie for teknologiusikkerhet. Videre i konsekvensanalysen er det imidlertid nødvendig at aktuelle modeller medbringer flere av disse fordelene for å være aktuelle alternativer til dagens modell. Dagens modell er enkel for oppdragsgiverne, og alternativet vil være mer krevende å gjennomføre med fare for uønskede konsekvenser for konkurranse, kompetanseutnyttelse,

vedlikehold av ferjene og det offentlige  
forhandlingsposisjon (se tabell over).

## 6.6 Dele ferjemarkedet i ulike segmenter?

Ved en eventuell omlegging av ferjedriften, hvor det offentlige tar større ansvar for eierskap og finansiering av modell, vil en mulig strategi være å dele ferjedriften i segmenter, der ulike modeller for splitting av eierskap og drift kan være mulig for ulike ferjetyper. Vi har vurdert det som mest aktuelt å dele ferjene inn i segmenter basert på størrelse, fremdriftsteknologi og fartsområde.

Denne vurderingen blir gjort før vurderingen av enkelte modeller fordi den knytter seg til behovet hos oppdragsgiver og leverandørmarkedet i det enkelte segment. Dette behovet er uavhengig av hvilken modell man eventuelt velger.

Vi vurderer følgende segmenter:

- Store ferjer
- Mellomstore fjordgående ferjer
- Mellomstore havgående ferjer
- Små ferjer
- Ferjer med spesialtilpassede løsninger
- Reserveferjer

Tabellen under viser fordeling av ferjer fordelt på ulike størrelser og fartsområder.

**Tabell 6-4 Ferjer i norsk innenriksfart i ulike fartsområder, fartsområde 1 og 2 er på lukket farvann, de øvrige kan passere åpne havstrekninger**

	PBE 0-4	5-14	15-26	27-41	42-56	57-68	69-90	91-109	110-129	160-169	200+	Total
<b>Fartsområder</b>												
1		1	2		1		1					5
2		5	8	28	17	5	21	8	18		2	112
D	1	1	8	12	7	1	2	2	4	2	7	47
C	1	1	4	7	4	2	2	2	3			26
B					1		1		2			4
<b>Totalt</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>22</b>	<b>47</b>	<b>30</b>	<b>8</b>	<b>27</b>	<b>12</b>	<b>27</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>194</b>

Kilde: DNV GL

Et stort antall ferjer er små og mellomstore, mens antallet store ferjer er relativt begrenset. Spørsmålet om hva som definerer «store», «mellomstore» og «små» ferjer lar vi stå åpent, men det som er relativt sikkert er at ferjer større enn 200 PBE må regnes som store ferjer, og ferjer mindre enn 20 PBE regnes som små ferjer. Om en ferje på 30 eller 140 PBE da er en «mellomstor» ferje er vi derimot usikker på. Det vil imidlertid ikke ha avgjørende betydning for vurderingene. Av tabellen ser vi også at ferjer klassifisert for lukkede farvann er mer vanlig enn for åpne farvann.

### 6.6.1 Store ferjer

Store ferjesamband som trafikkerer sentrale ferdsselsårer krever ferjer med høy kapasitet. Slike strekninger er ofte også kandidater til å bygges ut med fast forbindelse. Det planlegges ideelt sett for sammenfall mellom kontraktperiodenes utløp og åpning av faste vegforbindelsen, men selv om bru- og tunnelprosjekter er godt planlagt, kan forutsetningene om gjennomføringstidspunkt i realiteten være usikre. Dette kan gjøre annenhåndsverdien av materielle usikker. Annenhåndsverdien kan også forringes av at det stilles krav til ny motorteknologi; store

ferjesamband brukes gjerne som foregangseksempeler ved f.eks. krav til gassdrift. Denne uforutsigbarheten gir en høyere risikopremie og høyere etableringshindringer, noe som kan tilsi at det offentlige bør ta mer ansvar for eierskap av de store ferjene. Selv om risiko blir lavere for ferjerederiene, blir den høyere for det offentlige. Store ferjer vil også innebære større investeringer, og et stort ansvar for det offentlige som ligger hos private leverandørmarkeder i dag. Nettogevinstene er usikker.

### 6.6.2 Mellomstore fjordgående ferjer

Med fjordgående ferjer menes ferjer som går i fartsområde 1 og 2, det vil si innelukket og beskyttet farvann. Flertallet av ferjer havner i denne kategorien. Det er likevel et stort spenn i størrelsen på de mellomstore ferjene, slik at det ikke nødvendigvis er stor grad av standardisering. Ferjene opererer på et stort antall ferjesamband, som betyr at annenhåndsverdien av ferjene vanligvis er relativt sikker, samtidig som investeringene er mellomstore. Denne klassen av ferjer forventes å bli fornyet gradvis når miljøkravene blir strengere.

Til sammen taler dette for at det er mindre behov for at det offentlige overtar ansvaret for ferjemateriellet.

### 6.6.3 Mellomstore havgående ferjer

Med havgående ferjer menes ferjer som går i fartsområde 3, 4 og «liten kystfart» (kalt hhv. D, C og B etter EU-regelverket), det vil si på åpne havstrekninger. Det er, etter det vi forstår, færre havgående enn fjordgående ferjer. Materiellet er dermed mer spesialisert, med mer usikker annenhåndsverdi. Dette gjør at behovet for at det offentlige overtar ansvaret for ferjemateriellet er noe større i denne kategorien.

### 6.6.4 Små ferjer

Små ferjer krever relativt små investeringer, og har ofte nokså sikker annenhåndsverdi. Små samband kan ha spesielle behov til utstyr og seileegenskaper, som hindrer standardisering, dog slik at ombygginger kan være mulig. Det er i segmentet små ferjer forholdene ligger best til rette for å tiltrekke seg nye driftsoperatører som ikke er aktive i markedet i dag.

Lav risiko knyttet til små ferjer tilsier at det ikke er behov sett fra det etablerte leverandørmarkedets side for at det offentlige tar ansvar for eierskap og finansiering. Samtidig er dette segmentet enklere for det offentlige å administrere, og det vil være en mer naturlig arena å bygge opp kompetanse om alternative eierskaps- og finansieringsformer for både oppdragsgiver og driftsoperatør.

### 6.6.5 Ferjer med spesialtilpassede løsninger

Muligheten for standardisering i ferjemarkedet varierer fra samband til samband. Potensialet ved spesialisering er økt fleksibilitet i flåten (se Premissanalyse 4). Mens noen typer ferjer kan trafikkere flere samband, og dermed være egnet for standardisering, antar vi at det uansett er mange samband i landet der de lokale forholdene tilsier at det er behov for tilpasning av ferjemateriellet.

Stortingets energi- og miljøkomité har vedtatt at alle fylkeskommunale ferjer fremover skal benytte lav- eller nullutslippsteknologi, jf. Dokument 8:126 S (2014-2015), Innst. 78 S (2015-2016). Det er foreløpig sprikende innspill fra rederieringen og Vegdirektoratet i hvilken grad gjennomføring av dette vedtaket vil innebære store finansielle løft for ferjebransjen. Vår vurdering er at lav- og nullutslippsvedtaket innebærer at ferjebransjen antakelig må skaffe frisk kapital i form av mer egenkapital eller økte lånerammer. Ettersom det er snakk om finansiering av offentlig kjøpte tjenester, vil markedene sannsynligvis ha mulighet til å gjøre et slikt finansielt løft. Det vil si at banker og investorer vurderer risikoen i ferjemarkedet på et nivå som gjør det forsvarlig å finansiere nybygg eller ombygging av ferjer.

Prisen på finansiering vil øke jo mer risikofylte investeringene er, og nye teknologier vil vanligvis være mer risikofylte enn konvensjonelle. Risikoen er særlig knyttet til om teknologien som det stilles krav til i 2015, fortsatt vil være mulig å bruke i en ferjes levetid på rundt 30 år. Et eksempel er gassdrift, som er blitt innført i ferjedriften i stor skala, der det i dag fra ulike hold reises tvil om naturgassdrift kan regnes som lavutslippsteknologi. På den andre siden innebærer investering i konvensjonell teknologi karbonrisiko.

Ferjer med spesiell teknologi har både høyere utviklingskostnader og mer risiko med hensyn til avhendingsverdi. Dersom Stortingets vedtak ikke blir reversert ligger det an til at ferjer med lav- og nullutslippsteknologi vil bli «standard» i fremtida, men på veien dit er det usikkerhet om hvilken teknologi som blir standard og hvilke krav som vil stilles. Lav- og nullutslippsteknologi vil også være spesielt for ferjemarkedet fordi det ikke er stilt lignende krav i andre maritime næringer og i andre land.

Valg av strategi med hensyn til innføring av ny teknologi vil ha betydning for om det er behov for det offentlige å ta mer ansvar for eierskap og finansiering av materiellet. Det offentlige kan ha ulike strategier; enten stille krav om spesiell teknologi, eller benytte funksjonskrav/miljø som tildelingskriterium der rederiene velger teknologi. I tilfellet der det stilles krav om spesiell teknologi, vil behovet være størst for at det offentlige tar ansvar. I tilfellet der rederiene velger teknologi, kan det at ansvaret ligger hos rederiene stimulere til bedre innovasjons- og utviklingsprosesser.

### 6.6.6 Reservemateriell

Det spesielle med reservemateriell er at utnyttelsesgraden av dem er usikker, slik at kapitalkostnadene kan bli relativt høye. En viss utnyttelse er garantert på grunn av planlagt vedlikehold av hovedferjene, men ytterligere bruk er usikker. Videre kan rederiene i mange tilfeller ha samme ferje som reservefartøy i mange samband, slik at utnyttelsen av materiellet er mer effektiv jo større rederiene er. For små aktører kan derfor reservemateriellkravene representere en barriere for etablering eller ekspansjon i markedet. Disse to forholdene taler for at markedet kan ha behov for at det offentlige stiller med reservemateriell utenfor kontraktene, enten i form av egne reservemateriellkontrakter, eller at det offentlige eier reservemateriell. Det må imidlertid vurderes om rederiene evner bedre å utnytte reservemateriell enn det offentlige klarer.

### 6.6.7 Vurdering av ulike segmenter

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at det er ulik grad av behov i ulike segmenter for at det offentlige

går inn og tar mer ansvar for finansiering og eierskap av ferjemateriell. Det å dele opp i ulike segmenter vil gi mer spenn i valg av kontraktstrategier, men vil være administrativt krevende fordi det offentlige trenger annen kompetanse og mer ressurser til kontraktoppfølgning.

Behovet er også ulikt sett, avhengig av om en ser fra markedets eller det offentliges side. Fra markedets

side er det mest behov for risikoavlastning for store ferjer og ferjer med spesiell teknologi, der fleksibiliteten er lav. Det offentlige har behov for å tiltrekke seg flere leverandører på segmenter med dårlig konkurranse. For å ha en mindre risikabel, trinnvis tilnærming i læringsprosessen vil det for det offentlige være en fordel å gå inn i segmentet for mindre ferjer.

## 6.7 Ulike modeller for finansiering og eierskap av materiell

I dette kapitlet ser vi på ulike modeller for finansiering og eierskap av materiell. Kapitlet bygger på kapitlene 0 og 6.6 som ser på om det er behov for å en annen innretning for finansiering og eierskap enn i dag både i markedet som helhet og i ulike deler av markedet.

Vi vurderer disse modellene:

1. Dagens modell med integrerte leveranser
2. Kontrakter der staten overtar fartøy etter endt anbudsperiode
3. Nybygg for statsrederi
4. Rene eierskapskontrakter med lang tidshorison
5. Tredeling av innkjøpet i finansiering, eierskap og drift
6. Statlig garantiordning for nybygg
7. Overdragelse av fartøy etter endt kontraktsperiode

Det finnes også kombinasjoner av modellene. En aktuell modell er å kombinere nr. 2 og 3 slik at man gikk inn for at staten overtar alle fartøy, både nybygg og de som allerede er i drift.

Vurderingen av fordeler og ulemper ved ulike modeller i det som følger er gjort ved å se på effekten for ulike brukergrupper, og baserer seg på effektmålene Statens vegvesen har definert for tiltaksanalysen dette notatet er en del av. Målene er gitt individuelt for aktører som er involvert i ferjemarkedet.

For oppdragsgiver er målet å «legge til rette for et velfungerende marked som sikrer at ytelser knyttet til drift av ferjesamband kan anskaffes og leveres i henhold til krav til kostnader, fremkommelighet, sikkerhet, miljø og universell utforming i samsvar med samfunnets behov.»

For operatørene er målet å «legge til rette for miljøvennlig og pålitelig drift av ferjesamband, som gir grunnlag for god avkastning på investert kapital, attraktive arbeidsplasser og gode relasjoner til både ferjetrafikantene og Oppdragsgiver.»

For trafikanter er målet å «legge til rette for sikker og pålitelig drift av ferjesamband, som sikrer et helhetlig transportsystem uten skader og uakseptable kostnader, heft og ulemper.»

Den følgende vurderingen tar for seg temaer nevnt i effektmålene, og vurderer argumenter for og imot hver modell.

### 6.7.1 Modellenes innvirkning på organisering, fleksibel drift, etableringshindringer, innovasjon og vedlikehold

Kapittel 0 inneholder en gjennomgang av utfordringer og handlingsrom ved at det offentlige tar større ansvar for ferjemateriellet, spørsmålet som danner utgangspunktet for en sammenlikning av ulike modeller for deling av eierskap og drift av ferjemateriellet. Vi har dermed gjort en vurdering av konkurranse, kompetanse, reservekapasitet, finanskostnader, kontraktsoppfølging, vedlikehold, forhandlingsposisjon, innovasjon, næringsutvikling og fleksibel drift generelt for alle modellene. Temaene dekkes også av vurderingene som gjøres for brukergruppene under, i den grad det er relevant for de ulike modellene.

### 6.7.2 Dagens modell med integrerte leveranser

Dagens modell innebærer at ferjerederiene leverer integrerte tjenester inkludert finansiering og eierskap av ferjemateriell samt drift av tjenesten. De står fritt til å bruke underleverandører eller gå inn i arbeidsfellesskap, for på den måten å splitte eierskap og drift. Vurderingen av dagens modell er tilsvarende der det offentlige ikke tar et spesifikt ansvar for materiellet, ref. vurdering i kapittel 0.



**Tabell 6-5: Oppsummering av argumenter for og mot dagens modell**

<b>Virkninger for ulike aktører</b>	<b>Pro</b>	<b>Contra</b>
Oppdragsgiver	Forutsigbarhet for helhetlige leveranser. Enkel kontraktsoppfølging og vedlikehold. Kan beholde dagens organisering.	Bekymring for at det er for få leverandører for et fungerende marked. Få nyetableringer tyder på etableringshindringer. Lang planleggingshorisont i driftskontrakter kan gi lite fleksibel drift.
Leverandører	Gode finansieringsbetingelser siden det offentlige er kunde. Dagens leverandører spesialisert på kontraktstypen. Kan beholde dagens organisering.	Vanskelig for nye leverandører å gå inn i markedet. Rederiene har begrenset levetid av sine innovasjoner.
Trafikanter	God regularitet.	Fare for innsetting av materiell som ikke tilfredsstillende lokale behov. Mindre fleksibel reservekapasitet.

### 6.7.3 Staten overtar fartøy etter endt anbudsperiode

Staten kan i sine ferjeandbud stille krav om å overta fartøy etter endt anbudsperiode. Fylkeskommunen kan eventuelt inngå avtale med staten om at staten skal overta fartøyene, eller overta dem selv. Vi har i denne vurderingen tatt utgangspunkt i et scenario der staten også overtar fartøy i fylkestrafikk.

Gjennom denne modellen vil rederiene ikke få noen usikkerhet om annenhåndsverdi på materiellet, samtidig som staten vil bygge seg opp en egen ferjeflåte over tid. I fremtidige anbuds konkurranser vil staten stille materiell til rådighet til operatørene, enten ved å selge eller lease til operatøren, og overta det igjen ved kontraktslutt. En liknende modell er planlagt

i jernbanesektoren etter jernbanereformen, der operatører skal være frie til å velge mellom eget materiell eller materiell som staten stiller til disposisjon. Slik vil rederiene ha like vilkår i konkurransen, fordi de har tilgang på det samme materiellet.

Rederiene vil i denne modellen enten kunne bruke statens materiell, bygge nytt, eller skaffe seg brukt materiell fra andre. Kontrakter hvor operatører bruker statlig materiell tar karakter av rene driftskostnader, mens rederier som velger nybygg inngår kontrakt om bygging, drift og eierskap i en begrenset periode.

Rederiene vil få ansvar for å bygge nye fartøy i de kontraktene det er aktuelt.

**Tabell 6-6: Argumenter for og mot at staten overtar fartøy etter endt anbudsperiode**

Virkningsfor ulike aktører	Pro	Contra
Oppdragsgiver	Større kontroll med ferjemateriellet. Økt kompetanse på eierskap av materiell gir fordeler ved kontraktsinngåelse med rederier. God kontroll på finanskostnader. Kan gi kortere driftskontrakter og mer fleksibel drift. Kan gi lavere etableringshindre for nye driftsaktører.	Omfattende binding av offentlige finanser. Behov for å administrere ressursene som forvalter og vedlikeholder materiell. Staten overtar mye risiko. Mer komplisert vedlikehold av ferjene.
Leverandører	Ulike delmarkeder innen ferjesektoren (drift, bygging og eierskap) blir tilgjengelig for flere aktører. Behov for reservekapasitet løses i fellesskap, ved at materiellet er eid av statsrederi.	Rederiene må omorganisere virksomheten sin når de mister fartøyene. Mindre inntektsmuligheter for etablerte rederier, pga. mindre ansvar og risiko. Mer uforutsigbarhet. Rederiene har begrenset levetid av sine innovasjoner.
Trafikanter	God regularitet. Materiellet kan disponeres for å tilfredsstille behov ved de enkelte samband.	Kan gi dårligere insentiver for rederiene til å vedlikeholde eller bygge nytt, og resulterende dårligere standard på ferjeflåten

#### 6.7.4 Nybygg for statsrederi

En modell hvor staten bygger nye ferjer vil innebære en nesten motsatt rollefordeling fra modellen hvor staten overtar materiell etter endt kontraktsperiode. Denne modellen vil også innebære gradvis overtakelse av ferjemateriellet, men ferjeforvaltningen forestår kontrahering og finansiering av nye skip, og overlater driften av samband til private rederier.

Rederiene vil også beholde eksisterende materiell slik at deler av ferjemarkedet vil bestå av totalentrepriser. Man vil få en blandet modell der nytt materiell er statlig og det eldste materiellet er privat i lang tid. Modellen likner på modellen for innkjøp av ferjetjenester i Skottland, hvor driftsoperatører får tilgang på statlig eid materiell, og kan disponere disse etter eget behov i løpet av kontraktsperioden.

**Tabell 6-7: Argumenter for og mot nybygg for statsrederi**

<b>Virkninger for ulike aktører</b>	<b>Pro</b>	<b>Contra</b>
Oppdragsgiver	Kan innføre ny teknologi på en forutsigbar og målrettet måte. Bedre kontroll med kapitalkostnader. Kan gi kortere driftskontrakter og mer fleksibel drift. Kan gi lavere etableringshindre for nye driftsaktører.	Binder opp betydelig mengde offentlige finanser. Må bygge opp kompetanse og kapasitet for å håndtere kontrahering av ferjer og på teknologi. Får mer kompliserte kontrakter. Staten må ta fullt ansvar for innovasjon av materiell. Mer komplisert vedlikehold av ferjene.
Leverandører	Ulike delmarkeder innen ferjemarkedet (drift, bygging og eierskap) blir tilgjengelig for flere aktører.	Rederiene må omorganisere virksomheten sin når de ikke må bygge nytt og samtidig blir sittende med gammelt materiell. Begrenset mulighet for leverandørene å bygge kompetanse og hevde seg i konkurransen på totalleveranser. Mister ansvaret for kontrahering. Blir sittende med risiko knyttet til gammelt materiell på samband hvor statsrederiet ikke setter inn nybygg. Rederiene tjener lite på innovasjoner.
Trafikanter	Mulighet for raskere innføring av nye standarder på miljø og tilgjengelighet.	Dårligere kvalitet på materiell på samband hvor statsrederiet ikke har dekning. Fare for innkjøringsproblemer på nybyggene i statlig eie.

### 6.7.5 Rene eierskapskontrakter med lang tidshorisont

Rene eierskapskontrakter innebærer i praksis en todeling av ytelsene i ferjemarkedet. Ferjeforvaltningen vil inngå kontrakt med en aktør som stiller materiell til rådighet, enten den kontraherer og eier materiellet selv eller chartrer det, og en operatør som driver ferjesambandene.

Ved bruk av eierskapskontrakter forutsetter vi at det offentlige ikke vil ta noen større del av eierskapet til

ferjemateriellet, men gjøre dette tilgjengelig ved hjelp av private leverandører. Kontraktene som inngås med eiere av ferjemateriellet gis en lang varighet som i større grad enn i dag reflekterer levetiden til materiellet.

Kontrakten kan spesifisere hvilket samband materiellet skal brukes på, eller den kan tillate større handlefrihet i å omdisponere materiellet for ferjeforvaltningen. Kontrakter om drift av samband kan gis kortere varighet.

**Tabell 6-8 Argumenter for og mot rene eierskapskontrakter med lang tidshorisont.**

<b>Virkninger for ulike aktører</b>	<b>Pro</b>	<b>Contra</b>
Oppdragsgiver	Kontraktslengde og vilkår kan tilpasses bedre til ytelsen som skal leveres (f.eks. kortere driftskontrakter, lengre materiellkontrakter), - mer fleksibel drift. Kan oppnå lavere kapitalkostnader. Tydeliggjøring av tilskudd til henholdsvis drift og dekning av kapitalkostnader. Potensielt kan drift utføres uten tilskudd. Bruttokontrakter på materiell og netto på drift. Kan gi lavere etableringshindre for nye driftsaktører og for skipseiere.	Mer komplisert koordinering av anskaffelse og kontraktsoppfølging. Dersom det blir usikkert hvem som har finansielt ansvar, med to private parter og én offentlig, er det større fare for at regningen havner hos det offentlige. Mer komplisert vedlikehold av ferjene.
Leverandører	Ulike delmarkeder innen ferjemarkedet (drift og eierskap) blir tilgjengelig for flere aktører. Økt forutsigbarhet for eiere av ferjemateriell vil gi lavere barrierer for å benytte ny teknologi og investere i nybygg. Kan tiltrekke institusjonell kapital. Skipseierne får lengre levetid av sine innovasjoner.	Rederiene må omorganisere virksomheten sin når de mister fartøyene. Begrenset mulighet for leverandørene å bygge kompetanse og hevde seg i konkurransen på totalleveranser (mindre å konkurrere om). Mister kontroll over faktorer som bidrar til kvalitet på ytelse og inntjening. Uklart vedlikeholdsansvar.
Trafikanter	Større forutsigbarhet ved lengre materiellkontrakter. Bedre utnyttelse av konkurranse ved driftskontrakter bidrar til at leverandøren som leverer de beste tjenestene velges, dersom kvalitet vektlegges ved kontraktsinngåelse. Enklere å tilpasse nivået på tjenestene etter behov.	Mulig dårligere driftsregularitet pga. uklart hvem som har ansvar for at ferje går.

### 6.7.6 Tredeling av innkjøpet i finansiering, eierskap og drift

Tredeling av ferjekontrakten innebærer at ansvaret for materiellet deles opp i finansiering og eierskap, sammenlignet med modellen over med rene eierskapskontrakter. En slik deling forutsetter god avkastning på alle nivåer.

Det man oppnår med å splitte eierskap og finansiering, er at det offentlige kan hente kapital hos aktører som ikke er interessert i å ta på seg ansvaret for kontrahering og vedlikehold av ferjene. Dette kan f.eks. være institusjonell kapital i pensjonsfond og lignende. Eierskapsansvaret vil dermed omfatte selve

bestillingen, kontroll av at materiellet bygges til riktige spesifikasjoner til rett tid, og vedlikehold av materiellet etter at det er i drift. Kontrakten må avklare når finansieringsansvaret skal starte; enten ved oppstart av bygging på verft, eller når ferjen blir satt i drift.

En tredje kontraktpart står for drift av sambandet hvor ferjemateriellet er plassert. Kontraktslengden kan tilpasses til den bestemte ytelsen, ved å la eierskapskontraktene ha lengre varighet og driftskontraktene kortere. Modellen er i hovedtrekk lik som todeling med rene eierskapskontrakter.

**Tabell 6-9: Argumenter for og mot tredeling av innkjøpet i finansiering, eierskap og drift**

<b>Virkninger for ulike aktører</b>	<b>Pro</b>	<b>Contra</b>
Oppdragsgiver	Kontraktslengde og vilkår kan tilpasses bedre til ytelsen som skal leveres (f.eks. kortere driftskontrakter, lengre materiellkontrakter), - mer fleksibel drift. Kan oppnå lavere kapitalkostnader. Tydeliggjøring av tilskudd til henholdsvis drift og dekning av kapitalkostnader. Potensielt kan drift utføres uten tilskudd, med bruttokontrakter på materiell og netto på drift. Tilgang på strukturell kapital. Kan gi lavere etableringshindre for nye driftsaktører og for skipseiere.	Mer komplisert koordinering av anskaffelse og kontraktsoppfølging. Dersom det blir usikkert hvem som har finansielt ansvar, med tre private parter og én offentlig, er det større fare for at regningen havner hos det offentlige. Mer komplisert vedlikehold av ferjene.
Leverandører	Ulike delmarkeder innen ferjemarkedet (finansiering, drift og eierskap) blir tilgjengelig for flere aktører. Redusert risiko for leverandører i kontrakter om finansiering, kan tiltrekke institusjonell kapital. Økt forutsigbarhet for eiere av ferjemateriell vil gi lavere barrierer for å benytte ny teknologi og investere i nybygg. Rederiene kan fortsatt eie fartøy. Skipseierne får lengre levetid av sine innovasjoner.	Begrenset mulighet for leverandørene å bygge kompetanse og hevde seg i konkurransen på totalleveranser. Mister kontroll over faktorer som bidrar til kvalitet på ytelse og inntjening. Uklare vedlikeholdsansvar.
Trafikanter	Større forutsigbarhet ved lengre materiellkontrakter. Bedre utnyttelse av konkurranse ved driftskontrakter bidrar til at leverandøren som leverer de beste tjenestene velges, dersom kvalitet vektlegges ved kontraktsinngåelse.	Mulig dårligere driftsregularitet.

#### 6.7.7 Statlig garantiordning for nybygg

En statlig garantiordning for nybygg kan utformes på samme måte som den tidligere garantiordningen i ferjemarkedet som varte frem til 2011, der staten er simpel kausjonist for rederienes byggekontrakter med verft. Det er ikke sikkert at garantiordningen vil være

like hensiktsmessig i dagens anbudssystem og med deregulert kapitalnæring. Det kan være vanskelig å innrette garantien slik at den bidrar til økt økonomisk effektivitet i ferjemarkedet fremfor å subsidiere rederiene. Garantien kan utformes slik at den fremmer bruk av miljøvennlig teknologi.

**Tabell 6-10: Argumenter for og mot statlig garantiordning for nybygg**

<b>Virkninger for ulike aktører</b>	<b>Pro</b>	<b>Contra</b>
Oppdragsgiver	Mulige besparelser på finansiering av ferjemateriell gjennom bedre betingelser. Enkelt vedlikehold av ferjene.	Staten tar en større del av risikoen ved finansiering av nybygg. Gevinsten deles med rederiene. Kan være juridisk vanskelig, og oppfattes som subsidier til ferjerederier/verft. Lang planleggingshorisont i driftskontrakter kan gi lite fleksibel drift. Gir liten effekt på lavere etableringshindringer for nye aktører. Gir liten effekt på innovasjon.
Leverandører	Bedre finansieringsbetingelser, senker terskelen for etablering noe. Kan beholde dagens organisering.	Ingen
Trafikanter	Kan bidra til raskere innføring av nytt materiell	Ingen

#### **6.7.8 Overdragelse av fartøy etter endt kontraktperiode**

Ruter, administrasjonsselskapet for kollektivtransport i Oslo og Akerhus, har ved utlysning av konkurranse om Busstjenester Nittedal 2015 tatt inn en mulighet for kjøp av brukte busser. Rent praktisk er dette løst ved at alle tilbydere gis anledning til å inkludere busser som i dag benyttes i oppdraget i sitt tilbud.

Modellen vil i ferjemarkedet innebære at eksisterende operatør samtykker i å overdra sine ferjer til eventuell

ny operatør. Ny operatør er likevel ikke forpliktet å benytte materiellet som blir tilbudt, slik at eksisterende operatør får incentiver til å holde materiellet vedlike.

Det vil ta tid å innføre modellen, fordi ved utlysning av neste kontrakt må man pålegge operatørene å stille materiell til rådighet ved utgang av neste kontraktperiode. Derfor vil modellen få effekt for nye operatører først ved anbudskonkurransen deretter.

**Tabell 6-11 Argumenter for og mot overdragelse av fartøy etter endt anbudsperiode**

<b>Virkninger for ulike aktører</b>	<b>Pro</b>	<b>Contra</b>
Oppdragsgiver	Kan gi lavere etableringshindre for nye driftsaktører. Forutsigbarhet for helhetlige leveranser. Enkel kontraktsoppfølging og vedlikehold. Kan beholde dagens organisering.	Fare for dårligere vedlikehold av ferjene. Lang planleggingshorisont i driftskontrakter kan gi lite fleksibel drift
Leverandører	Dagens leverandører spesialisert på kontraktstypen. Kan beholde dagens organisering. Enklere for nye leverandører å komme seg inn på markedet.	Rederienes har begrenset levetid av sine innovasjoner.
Trafikanter	God regularitet.	Fare for innsetting av materiell som ikke tilfredsstillende lokale behov. Mindre fleksibel reservekapasitet.

### 6.7.9 Oppsummering ulike modeller

Gjennomgangen viser at modellene har til dels ulike effekter, og dette må ses opp mot behovene for at det offentlige skal endre på dagens modell. Jf. diskusjonen i kapittel 0 kan det være ulike utfordringer ved dagens modell, for eksempel konkurranse, finansiering og fleksibel drift. Det er imidlertid ikke i denne rapporten klarlagt om utfordringene er så store at det er nødvendig med tiltak. Både kapittel 0 og 0 viser at tiltak av denne type medfører økt risiko for det offentlige. Det er heller ikke klarlagt hvilke utfordringer med dagens modell som er størst – det gjøres i andre premissanalyser i dette arbeidet.

Hvilken modell som er best avhenger av hvilken utfordring man har behov for å gjøre noe med:

- Hvis det er utfordringer med konkurransen, kan det at staten overtar fartøy, nybygg for statsrederi, rene eierskapskontrakter, tredeling av innkjøp, eller overdragelse av fartøy være aktuelt. Disse modellene gir lavere etableringshindringer.

- Hvis det er finansiering som er en utfordring kan garantiordninger, tredeling av innkjøpet eller nybygg for statsrederi være aktuelt.
- Hvis det er fleksibel drift som er utfordringen, kan det at staten overtar fartøy, nybygg for statsrederi, rene eierskapskontrakter eller tredeling av innkjøp være aktuelt. Disse modellene gir grunnlag for kortere driftskontrakter.

Det er altså flere måter å organisere eierskap og drift på. Stat/fylke kan eie ferjer eller sette ut eierskapet i egne kontrakter (eie selv gir bedre kontroll, men gir binding på offentlige finanser). Stat/fylke kan overta ansvaret for enten gammelt eller nytt materiell (gammelt materiell er mer risikofyllt). Stat/fylke kan skille ut egne finansieringskontrakter (for å tiltrekke seg institusjonell kapital). Stat/fylke kan også benytte garantiordninger eller sette krav om at materiell skal stilles til disposisjon til eventuell ny aktør etter endt avtaleperiode. Vi har gjennomgått modellene, men ikke konkludert hvilken som er best.

## 6.8 utfordringer og handlingsrom – premissanalyse om finansiering og eierskap av materiell

### 6.8.1 Dagens modell for finansiering og eierskap av materiell og forventet videre utvikling

Dagens modell for finansiering og eierskap av materiell er at staten og fylkeskommunene inngår én kontrakt for ett eller flere samband der leverandøren/rederiet tar på seg ansvar for drift av samband og for å stille med ferjemateriellet. Denne modellen er enkel for oppdragsgiver.

Blant ferjerederiene er hovedregelen at selskapene eier og drifter eget materiell. Det er tilfeller der rederiene leier ferjer fra andre rederier, eller har plassert skipseierskapet i egne selskap. Dersom

rederiets kapitaltilgang blir satt under press, kan man forvente at de vil ta i bruk alternative finansieringsformer i større grad, det vil si at rederiene eier færre ferjene selv, i tråd med det vi observerer i andre transportmarkeder med konkurranse.

### 6.8.2 utfordringer med dagens modell for finansiering og eierskap av materiell

Under er en oppsummering av de største utfordringene ferjemarkedet står overfor i tiden fremover. utfordringene er knyttet opp mot samfunns målet og effektmålene av tiltaksanalysen

**Tabell 6-12 utfordringer med dagens modell og hvilke mål disse påvirker**

	Utfordringer med dagens modell	Konsekvens for måloppnåelse
<b>Identifiserte utfordringer vi med sikkerhet kan si påvirker måloppnåelse</b>	Vi har ikke identifisert utfordringer med dagens modell som med sikkerhet bidrar til svekket måloppnåelse	
	Finansiering av ferjer og reserveferjer kan være en barriere for nye aktører	Mindre velfungerende marked (effektmål forvalter) Fare for økte kostnader (effektmål forvalter)
	Dagens rederier er ikke nødvendigvis de eneste som kan drive ferjesambandene på konkurransedyktige vilkår	Fare for økte kostnader, dårligere fremkommelighet, lavere sikkerhet, skade på miljø og dårligere tilgjengelighet (effektmål forvalter) Fare for heft og ulemper (effektmål trafikant)
	Begrensninger i å flytte materiellet ved behov for omdisponering av flåte	Fare for økte kostnader og dårligere fremkommelighet (effektmål forvalter) Fare for heft og ulemper (effektmål trafikant)
<b>Identifiserte utfordringer som ikke har dokumentert virkning på måloppnåelse</b>	Oppdragsgivere risikerer å betale finanskostnadene flere ganger	Fare for økte kostnader (effektmål forvalter)



### 6.8.3 Handlingsrommet ved finansiering og eierskap av materiell

Tabell 6-13 Handlingsrom og mulige konsekvenser av å gjennomføre tiltak innenfor handlingsrommet

Handlingsrom	Mulig konsekvens
Stille med finansielle garantier for å gjøre finansieringen enklere for rederiene	Finansiering kan bli billigere for rederiene, men det legger press på offentlige budsjetter. Usikkert om det har en positiv nettoeffekt.
Splitte eierskap og drift ved å leie ferjer i egne kontrakter	Lavere etableringshindringer for nye operatører på samband. Bedre samsvar mellom kontraktslengde og avskrivningstid for materiell. Gir rom for kortere driftskontrakter, og flere ulike driftsleverandører. Mer komplisert kontraktsoppfølging.
Splitte eierskap og drift ved at det offentlige eier ferjer	Lavere etableringshindringer for nye operatører på samband. Gir rom for kortere driftskontrakter. Binder opp betydelig mengde offentlige finanser. Må bygge opp kompetanse og kapasitet for å håndtere kontrahering av ferjer og på teknologi.
Splitte eierskap og drift for alle ferjene	Lavere etableringshindringer for nye operatører på samband. Gir enhetlig system. Krever omorganisering av både ferjeforvaltning og leverandørmarked. Betydelig risiko for det offentlige dersom nytt system gir utilsiktede effekter.
Splitte eierskap og drift for enkelte ferjer, f.eks. gammelt materiell, nytt materiell, små ferjer, reservemateriell eller ferjer som er spesialbygd for ett samband	Lavere etableringshindringer for nye operatører på samband. Krever omorganisering av deler av ferjekjøpet og leverandørmarkedet. Kan gjennomføres der behovet er størst. Trinnavis tilnærming reduserer usikkerhet om utilsiktede effekter.
Dedikere ferjemateriell på samband med (opsjon på) overdragelse ved endt kontrakt	Lavere etableringshindringer for nye operatører på samband.
Det offentlige kan både drive og eie ferjesambandene i egen regi	Fjerner konkurransen fra markedet. Større offentlig kontroll.

Tiltakene identifisert i handlingsrommet må vurderes nærmere i tiltaksutviklingsfasen og konsekvensanalysen i prosjektet. Vi har også noen kommentarer til dem nå. Ettersom vi ikke har identifisert noen utfordringer med dagens modell for eierskap og finansiering av ferjemateriell som vi med sikkerhet kan si at har gitt redusert måloppnåelse i ferjedriften eller ineffektiv ressursbruk, bør forvaltningen være varsom med å iverksette tiltak.

Hvis man iverksetter tiltak bør man i tilfelle velge en enklere løsning i et mindre omfang i første runde. Samtidig er det slik at tiltakene kan være tidkrevende både å få på plass og oppnå resultater av. Dermed kan det være for sent å vente til man er sikker på utfordringene. Dette tilsier at det er grunn til å vurdere alternative ordninger, for eksempel en forsøksordning med oppdelte kontrakter, allerede nå.

## 7. Kostnads- og inntektsutvikling i ferjedriften

## 7.1 Innledning om kostnads- og inntektsutvikling i ferjedriften

Utviklingen i samlede tilskudd til ferjedrift har økt fra om lag 2,1 milliarder kroner i 2009 til 2,5 milliarder kroner i 2014 (ca. 14 prosent) målt i løpende priser. Justerer vi for underliggende kostnadsutvikling i innsatsfaktorene i ferjemarkedet<sup>55</sup> ser vi imidlertid at samlede tilskudd i denne perioden har holdt seg relativt stabil i faste kroner (1 prosent økning).

I årene fremover ventes det at tilskuddene til ferjedrift øker mer enn den underliggende kostnadsutviklingen for innenriks sjøfart. Tilskudd til riksvegferjedrift er ventet å øke fra 510 millioner kroner i 2014, via 695 millioner kroner i 2015, til 984 millioner kroner i 2016. Tilskudd til fylkesvegsamband ventes også å vokse i årene som kommer.

Tilskuddene til ferjedrift øker mest i forbindelse med fornyelse av kontraktene. Analysen i denne rapporten har til formål å kartlegge og kvantifisere årsakene til kostnadsendringene i ferjemarkedet fra oppstart av kontrakter i første anbudsperiode og frem til i dag. Analysen av kostnadsendringene utgjør hoveddelen av rapporten.

I tillegg til kostnadsanalysen gjør vi en analyse av hvilke faktorer som påvirker inntektene. Basert på inntektsutviklingen og kostnadsutviklingen gjør vi en samlet vurdering av utviklingen i tilskuddene.

Kostnadsanalysen dokumenteres i kapitlene 2-6, mens inntektsanalysen dokumenteres i kapittel 7.

### **Merknad til analysen**

Analysene baserer seg i all hovedsak på utviklingen for 22 ferjesamband. Selv om disse sambandene er en blanding av fylkesveg- og riksvegsamband og har ulik størrelse så er ikke utvalget nødvendigvis et representativt utvalg for ferjesambandene i Norge. I tillegg er flere av de estimerte effektene estimert på et lite datagrunnlag. De er allikevel inkludert ettersom det illustrerer nivået av effektene.

De tallfestede resultatene fra analysen må derfor brukes med varsomhet.

---

<sup>55</sup> Jf. kostnadsindeks for innenriks sjøfart (SSB)

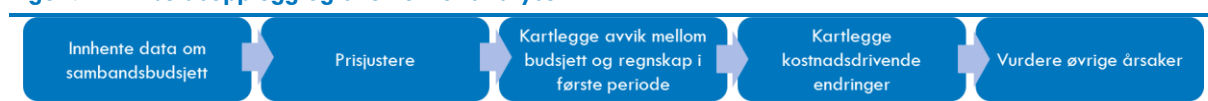
## 7.2 Metode for gjennomføring av kostnadsanalysen

Ettersom tilskuddene særlig øker fra første til andre anbudsperiode vil vi ta utgangspunkt i data fra disse kontraksperiodene. Dette gjøres per samband for de sambandene vi har tilgjengelig data for. På grunn av store individuelle forskjeller mellom sambandene gjøres det først en analyse av hvert enkelt samband (kap. 4)<sup>56</sup> før vi i kap. 5 vurderer samlede effekter og gjennomsnittsbetraktninger.

Analysen tar utgangspunkt i sambandsbudsjettene for de to kontraksperiodene. Innledningsvis tallfester vi de faktiske kostnadsendringene som har oppstått

mellom de to kontraksperiodene. I det videre forsøker vi å tilskrive og så langt som mulig tallfeste ulike årsaker til den observerte kostnadsutviklingen. En årsak som er mulig å tallfeste er den generelle prisutviklingen i markedet. I tillegg vil vi så langt det er mulig tallfeste hvor mye av de observerte endringene som kan tilskrives endringer i krav til ferjemateriell og rutetilbud, underskudd i første anbudsrunde og andre årsaker som kan tenkes å ha påvirket kostnadsutviklingen. Figuren under gir en grafisk fremstilling av fremgangsmåten for analysen

Figur 7-1: Arbeidsopplegg og struktur for analysen



Kilde: Oslo Economics

**Sambandsbudsjett:** Sambandsbudsjettene er den viktigste kilden for analysen ettersom det er budsjettene som legger grunnlaget for tilskuddene som utbetales. Budsjettene har et standardisert oppsett med standard kostnadsposter som benyttes i alle ferjekontraktene vi har tilgang til. Oppsettet er derfor velegnet som utgangspunkt til å sammenligne kostnadsutviklingen for de enkelte sambandene over tid og mellom samband. Vi har hovedsakelig benyttet Statens vegvesen sine arkivsystemer som kilde til å hente ut tilbudsdokumentasjon og kontraktsdokumenter hvor sambandsbudsjettene inngår som vedlegg.

**Prisjustering:** Sambandsbudsjettene oppgis i lønns- og prisnivå for et basisår. Ved å prisjustere i henhold til kostnadsindeks kan vi estimere hva kostnadene skulle vært ved inngåelse av ny kontrakt, dersom alt annet holdes likt. De enkelte kostnadspostene prisjusteres etter kostnadsindekser som er egnet til å beskrive den generelle prisutviklingen i markedet innenfor denne kostnadskategorien. For eksempel benyttes kostnadsindeks for lønnsutviklingen i innenriks sjøfart til å prisjustere personalkostnadene, og kapitalslit prisjusteres i henhold til produsentprisutviklingen for investeringsvarer. Vi vil også sammenligne denne prisutviklingen med konsumprisindeksen.

**Vurdere avvik mellom budsjett og regnskap i første periode:** En mulig årsak til kostnadsendringer kan komme av at rederiene i første periode med anbudsutsetting feilbudsjetterte. I tillegg til å vurdere budsjettall vil vi vurdere regnskapstall der hvor det er tilgjengelig. Ved å sammenligne regnskap med budsjett kan vi tallfeste og vurdere i hvor stor grad

dette er årsak til observerte kostnadsendringer fra første til andre anbudsperiode. Avvik mellom budsjett og regnskap kan ikke bare tilskrives feilbudsjettering. Det er flere eksempler på at benyttet materiell i første periode avviker fra fartøyet som lå til grunn for budsjetteringen. Videre kan det ha tilkommet endringer i avtalen underveis som gjør at regnskapet avviker fra budsjettet. For å vurdere dette har vi fått tilgang til data om utbetalte kompensasjoner i anbudsperiode 1 for de aktuelle sambandene.

**Kartlegge kostnadsdrivende endringer i kravspesifikasjon:** Det kan ha kommet til kontraktuelle endringer i anbudsperiode 2 som er kostnadsdrivende sammenlignet med det som ligger til grunn for sambandsbudsjettet i første anbudsperiode. Dette kan for eksempel være endringer knyttet til åpningstid, frekvens, kapasitetskrav til ferjemateriellet, miljøkrav til ferjemateriellet, eller krav knyttet til universell utforming. Konkurranses grunnlagene er den viktigste kilden for å fremskaffe data om endringer i krav. Endringer knyttet til åpningstid og frekvens vurderes ut ifra ruteplanene som ligger ved konkurranses grunnlagene. Krav til kapasitet, miljø og universell utforming vurderes ut ifra kravspesifikasjonen.

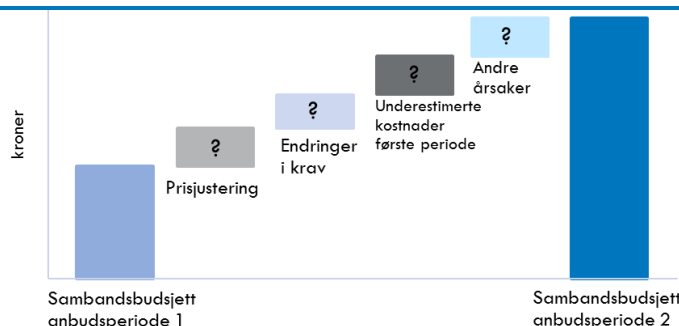
**Vurdere øvrige årsaker til kostnadsendringene:** Etter å ha prisjustert og justert for kostnadsdrivende endringer kan det være en uforklart gjenstående kostnadsendring. Denne vurderer vi opp mot gjennomføringen av den enkelte konkurranse, blant annet for å vurdere om det kan skyldes uvirksom konkurranse. I gjennomføringen av oppdraget er det

<sup>56</sup> Denne delanalysen er unntatt offentlighet fordi den inneholder markedssensitiv informasjon

også kommet opp ulike andre årsaker som kan ha bidratt til kostnadsendringene.

Resultat av kostnadsanalysen vil fremstilles i et diagram som vist i figuren under.

**Figur 7-2: Illustrasjon av hva vi vil tallfeste og hvordan vi vil fremstille resultatet av analysen**



Kilde: Oslo Economics

### Samband som inngår i analysen

Ferjesamband som bare har vært utlyst på anbud én gang er ikke inkludert i analysen, ettersom det for disse ferjesambandene ikke er mulig å se på kostnadsutvikling fra én periode til den neste. Vi fokuserer på kostnadsutviklingen for det enkelte

samband fra en kontraktperiode til den neste. For noen av sambandene som er utlyst i to kontraktperioder har vi ikke lyktes i å fremskaffe sambandsbudsjett for begge kontraktperiodene. Ferjesamband under rammetilskuddsordningen er ikke inkludert i analysen. I analysen inngår totalt 22 ferjesamband, vist i tabellen under.

**Tabell 7-1. Samband som inngår i analysen**

Abelnes-Andabeløy	Larsnes-Åram-Voksa-Kvamsøya	Skjeltene-Lespsøya-Haramsøya
Anda-Lote	Launes-Kvellandsstrand	Storstein-Lauksundskaret
Askvoll-Gjervik-Fure-Værlandet	Lauvvik-Oanes	Sølsnes-Åfarnes
Brattvåg-Dryna-Nordøyane	Lavik-Oppedal	Volda-Lauvstad
Hareid-Sulesund	Mannheller-Fodnes	Volda-Folkestad
Hella-Vangnes-Dragsvik	Melbu-Fiskebøl	Årvika-Koparneset
Hjelmeland-Nesvik-Skipavik	Måløy-Oldeide-Husevågøy	
Isane-Stårheim	Rysjedalsvika-Rutledal-Krakhella	

### Kostnadsposter

Fordelingen av kostnader på ulike kostnadsposter er sentralt for analysen. Endringer i krav og generell prisutvikling vil påvirke de forskjellige

kostnadspostene ulikt. I tabellen under gir vi derfor en beskrivelse av kostnadspostene som inngår i sambandsbudsjettene og som er relevante for denne analysen. Vedlegg 1 viser en komplett oppstilling av et sambandsbudsjett.

**Tabell 7-2. Beskrivelse av de ulike kostnadspostene**

Kostnadspost	Beskrivelse
Oljekostnader	Drivstoff (kan være både LNG, diesel og strøm) og smøreolje
Reparasjons- og vedlikeholdskostnader	Generelle kostnader knyttet til reparasjon og vedlikehold, verkstedsopphold, skipskontroll, klasse og redningsøvelser
Personalkostnader	I denne posten inngår alle personalkostnader knyttet til mannskap om bord på ferjen. Herunder direkte lønn, overtid, feriepenger, arbeidsgiveravgift, kostpenger, reise- og diettgodtgjørelser, samt øvrige personalkostnader
Assuransekostnader	Forsikringspremier og utbetalte egenandeler
Andre skipskostnader	Gjelder øvrige kostnader knyttet til skipene, som renhold, teleutgifter, diverse fremmedytelser og annet.
Leiekostnader	Kostnader i forbindelse med leie av ferjemateriell. Kan være leie av reservemateriell og materiell som inngår i det daglige rutetilbudet. Materiellet kan leies internt i eget selskap, datterselskap eller av andre rederier
Rutekostnader	Kostnader knyttet til lokaler, energibehov, kommunale avgifter, havneavgifter, telefon og andre rutekostnader
Administrasjonskostnader	Kostnader knyttet til rederiets drift av ferjen på land. Typiske kostnader er inspektør, HR-funksjoner og annen overhead på land
Renter	Rentekostnader i forbindelse med nedbetaling av lån for innkjøpt materiell
Avskrivninger	Verdien av ferjemateriellet

Kilde: Sambandsbudsjettene, Statens vegvesen og Oslo Economics

Det legges ikke føringer for hvordan rederiene skal budsjettere når det gis tilbud, og rederiene står dermed fritt til å tolke innholdet i de ulike kostnadspostene. Med ulike tolkninger og strategisk prising kan det innebære at kostnadspostene blir mindre sammenlignbare på tvers av rederiene og de enkelte sambandene. På den andre siden har budsjett og regnskap vært inndelt i disse hovedpostene siden anbudsutsettingen startet og det er sannsynligvis innarbeidet en felles praksis for hva som legges i de ulike kostnadspostene. I den videre analysen antar vi derfor hovedsakelig at kostnadspostene er

sammenlignbare. Der hvor det er relevant vil vi kommentere om denne antakelsen er tvilsom.

Tabellen under viser vektingen av kostnadene på de ulike kostnadspostene, både hvordan kostnadene fordeles i henhold til kostnadsindeks for innenriks sjøfart og hvordan kostnadene fordeler seg på de enkelte kostnadspostene på ferjesambandene som inngår i analysen. Vektingen til kostnadsindeksen er hentet fra Statistisk sentralbyrå. Vektingen av sambandene som inngår i analysen er basert på gjennomsnittlige årlige kostnader i sambandsbudsjettene.

**Tabell 7-3. Kostnadsfordeling på de ulike kostnadspostene, vekting i pst.**

	Kostnadsindeks for innenriks sjøfart (%)	Utvalgte ferjesamband for analysen (%)
Personalkostnader (Mannskap)	43,0	45,4
Oljekostnader (Drivstoff)	17,3	12,0
Leiekostnader og avskrivninger (Kapitalslit)	13,0	15,3
Reparasjons- og vedlikeholdskostnader	9,4	10,2
Rentekostnader	5,9	4,1
Administrasjonskostnader	3,3	5,2
Rutekostnader, assuransekostnader og andre skipskostnader	8,1	7,7

Kilde: SSB og Oslo Economics

Personalkostnadene utgjør den klart største kostnadskomponenten i ferjedriften. For øvrig er det drivstoff, reparasjon/vedlikehold og kapitalslit som utgjør de største kostnadskomponentene. Vektingen i kostnadsindeksen og de budsjetterte kostnadene for de utvalgte sambandene følger hverandre noenlunde. Differansen er størst for vektingen av personalkostnader og drivstoffkostnader.

Merk at kolonnen for de utvalgte sambandene viser den gjennomsnittlige kostnadsfordelingen. Det er store variasjoner mellom enkeltsamband. For eksempel varierer andelen til personalkostnader fra 32 prosent til 57 prosent, og reparasjon- og vedlikeholdskostnader varierer fra 5 prosent til 14 prosent.

#### **Begrensninger ved analysen**

Analysen er basert på 22 ferjesamband, av totalt ca. 130 ferjesamband. Ferjesambandene som inngår i analysen dekker hele landet, men det er bare to samband fra de nordligste fylkene. Det er god

spredning i størrelsen på de ulike sambandene, målt i antall transporterte PBE. Sambandene representerer også en relativt stor bredde av krav til kapasitet og rutetilbud. Resultatene må imidlertid brukes med varsomhet ettersom det er usikkert hvorvidt de utvalgte sambandene utgjør et representativt utvalg.

På grunn av et begrenset utvalg samband, særlig på noen av delanalysene, er det også usikkerhet knyttet til kvantifiseringene.

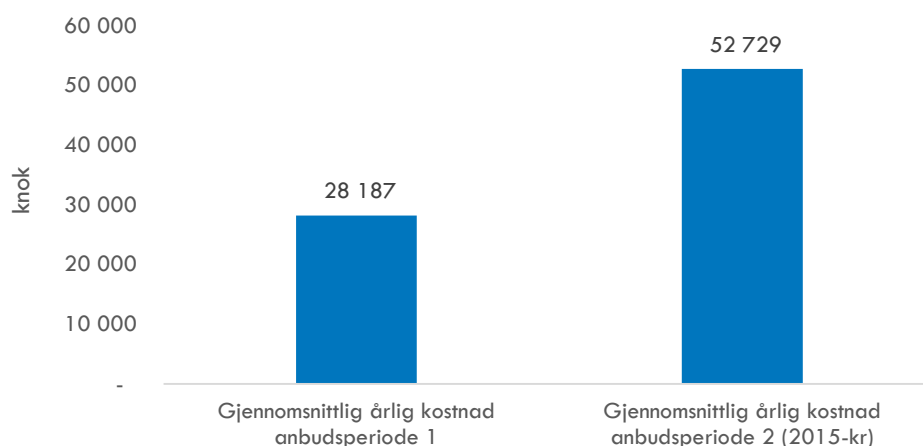
Analysen vurderer ikke faktiske kostnader i dagens drift. For anbudsperiode 2 tar vi kun utgangspunkt i budsjettall. Budsjettallene reflekterer ikke nødvendigvis de faktiske kostnadene, selv om det er med utgangspunkt i budsjettene at tilskuddene gis. Det kan tenkes at det etter kontraktsinngåelse for periode 2 er gjort endringer i kontrakten som følge av for eksempel trafikkvekst (utvidet rutetilbud) eller nye regelverk. Det kan da ha vært en ytterligere regulering av kostnadene som ikke fanges opp av denne analysen.

## 7.3 Kostnadsøkning fra periode 1 til periode 2

Figuren under viser gjennomsnittlig årlig sambandskostnad i anbudsperiode 1 og anbudsperiode 2 for de sambandene som inngår i analysen. Kostnadene for periode 1 er ikke prisjustert, men er oppgitt i det lønns- og prisnivået som lå til

grunn for sambandsbudsjettet ved innlevering av tilbudet. Kostnadene for periode 2 er prisjustert til 2015-kroner, da det er dette som brukes som sammenligningsgrunnlag for den videre analysen.

**Figur 7-3: Årlig kostnad per samband fra sambandsbudsjett i anbudsperiode 1 vs. anbudsperiode 2, 1000 kr**



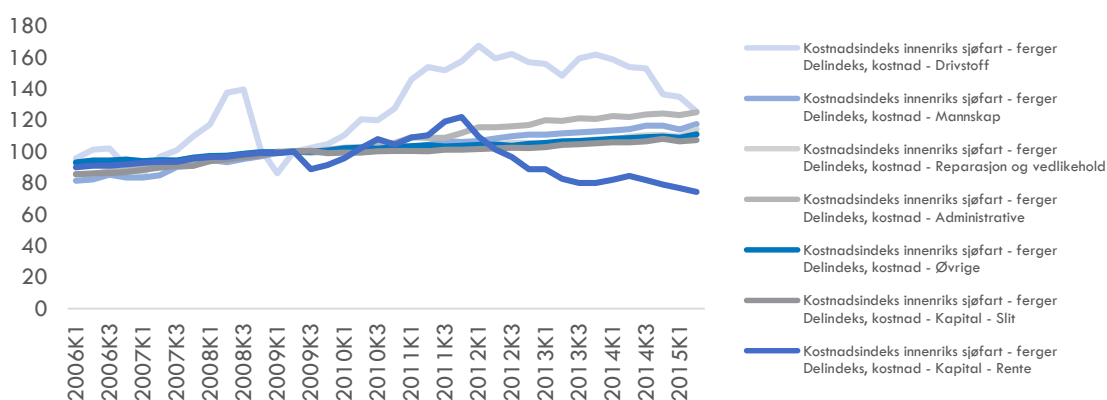
**Kostnadene for anbudsperiode 2 er prisjustert til 2015. Kilde: Sambandsbudsjett og nærsjindeksen.**

Kostnadene har i gjennomsnitt økt med 25 millioner kroner per samband. Det er imidlertid store individuelle forskjeller mellom de ulike sambandene. Av sambandene som inngår i analysen er det bare ett samband hvor kostnadene er redusert fra første anbudsperiode til den neste. 9 av 22 samband har hatt en kostnadsøkning på over 80 prosent, hvorav fire av disse over 150 prosent. Tallene er imidlertid vanskelige å tolke og sammenligne ettersom kostnadene for de ulike sambandene og de ulike anbudsperiodene er oppgitt i ulike kroneverdier. Under vil vi derfor vise prisjustere kostnadene til samme kroneverdi.

### 7.3.1 Prisjustert kostnadsutvikling

En årsak til kostnadsøkningen fra første anbudsperiode til den neste er den underliggende kostnadsutviklingen i markedet. For eksempel påvirker olje- og gassprisenes utvikling i ferjedriftens drivstoffkostnader, og tarifforhandlingene og lønnsutviklingen til sjøfolk påvirker personalkostnadene. Kostnadsindeksen for innenriks sjøfart består av syv ulike delindekser som viser den generelle prisutviklingen innen ulike delmarkeder. Figuren under viser de ulike delindeksene og hvordan de har utviklet seg fra 2006 og frem til i dag. Data er tilsendt fra Statens Vegvesen.

**Figur 7-4: Utviklingen i delindekser i kostnadsindeks for innenriks sjøfart, fra 2006-2015 (2009K2=100)**



**Kilde: Statens Vegvesen / Statistisk Sentralbyrå.**

Vi observerer at drivstoffkostnadene og rentekostnadene har hatt den mest stabile

prisutviklingen. De øvrige delindeksene har hatt en mer stabil, jevn økning. Delindeks for rentekostnadene



er den eneste som er lavere i 2015 sammenlignet med 2006. Samlet sett har kostnadsindeksene økt i perioden og vil dermed være med på å forklare deler av kostnadsøkningen vi observerer fra anbudsperiode 1 til periode 2.

For å analysere hvor mye av kostnadsøkningen som kan tilskrives generell prisutvikling i markedet har vi

prisjustert alle kostnadsposter til 2015-verdier. Prisjusteringen er gjort i henhold til den delindeksen som passer kostnadsposten best. Vedlegg 2 viser hvilken delindeks vi har brukt til å prisjustere de ulike kostnadspostene.

Resultatet av prisjusteringen er illustrert i figuren under.

**Figur 7-5: Hvor mye av kostnadsøkningen som kan tilskrives underliggende kostnadsvekst i markedet**



Kilde: Sambandsbudsjett, SSB, Oslo Economics

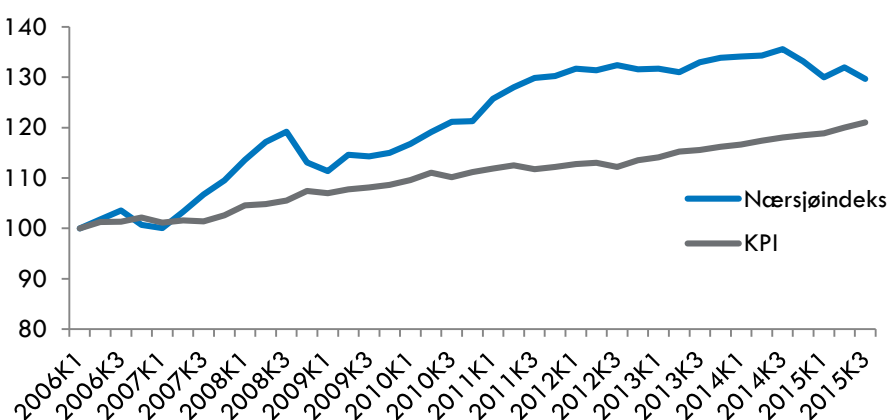
Dersom alle andre forhold holdes likt skulle gjennomsnittlig årlig kostnad i anbudsperiode 2 vært på 34 millioner kroner (2015-kr) som følge av den generelle prisutviklingen i delmarkedene. Av den gjennomsnittlige økningen på 25 millioner kroner kan 5,4 millioner kroner tilskrives underliggende kostnadsutvikling. Dette tilsvarer at 22 prosent av den totale kostnadsøkningen kan tilskrives underliggende kostnadsutvikling.

#### Konsumprisindeksen vs. nærsjøindeksen

Konsumprisindeksen og kostnadsindeksen for innenriks sjøfart (nærsjøindeksen) har hatt ulik utvikling gjennom

analyseperioden. Kostnadene for innsatsfaktorene innen ferjevirkksomhet har generelt økt mer enn den generelle prisutviklingen. Det er særlig oljeprisen, og dermed drivstoffprisene, som bidrar til de økte kostnadene. Den seneste utviklingen i oljeprisen er også årsaken til nærsjøindeksens nedadgående trend det siste året. I tillegg til utviklingen i drivstoffprisene er lønnsutviklingen til mannskapene en viktig årsak til den generelle kostnadsveksten for innenriks skipsfart i perioden fra 2006 til 2014. Beregningen av nærsjøindeksen i perioden 2006-2009 er gjort av Statens vegvesen.

**Figur 7-6: Utvikling i nærsjøindeksen og KPI (100 = 2006 1. kvartal)**



Kilde: Statens vegvesen, SSB

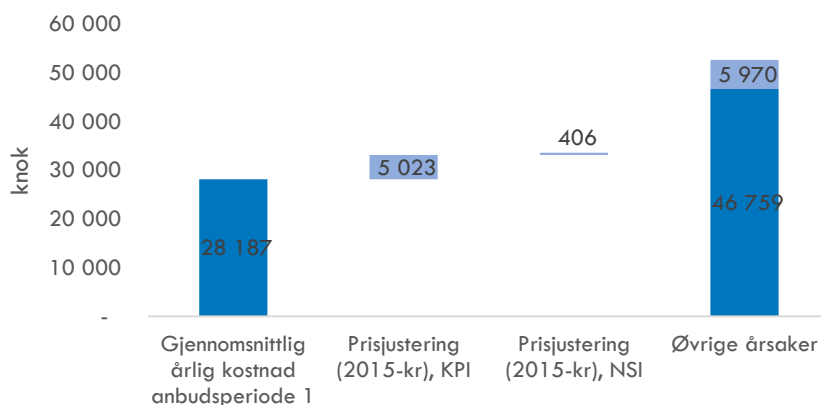
Dersom vi prisjusterer sambandskostnadene i henhold til konsumprisindeksen og nærsjøindeksen, ser vi at

nærsjøindeksen bare gir noe ekstra forklaring til den observerte kostnadsutviklingen. Den underliggende

kostnadsutviklingen for ferjemarkedet skal dermed ikke ha hatt en særlig større innvirkning på den

observerte kostnadsøkningen utover den generelle prisutviklingen

**Figur 7-7: Prisjustering fordelt på konsumprisindeksen (KPI) og nærsjøindeksen (NSI)**



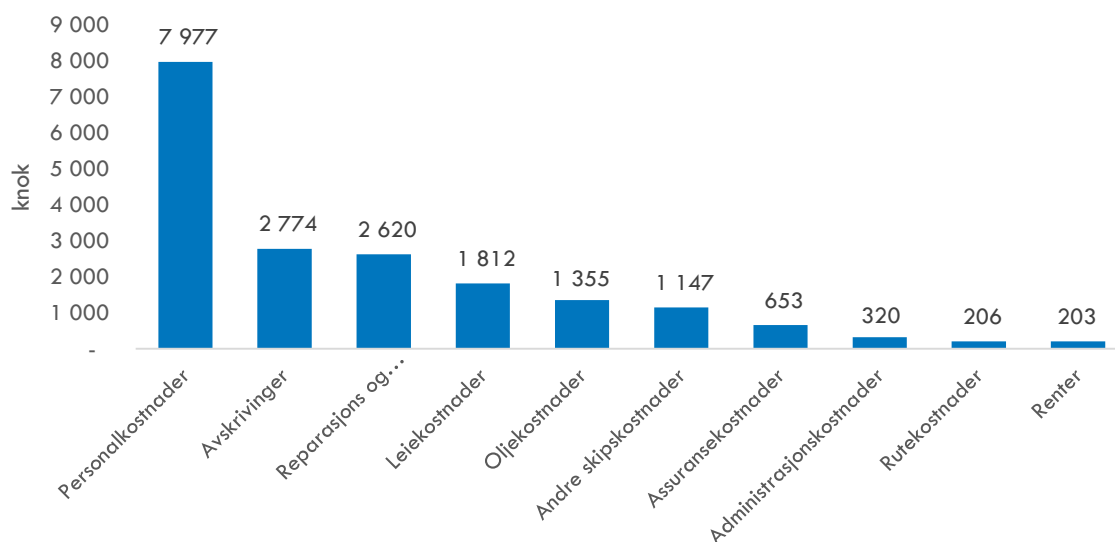
Kilde: Sambandsbudsjett, SSB, Oslo Economics

### 7.3.2 Prisjustert kostnadsutvikling per kostnadspost

I de videre analysene har vi prisjustert sambandsbudsjettene i begge anbudsperiodene. På denne måten ser vi hvordan kostnadsutviklingen har

vært utover den generelle kostnadsutviklingen i ferjemarkedet. I figuren under viser vi kostnadsutviklingen for de ulike kostnadspostene, etter at sambandsbudsjettene for begge anbudsperiodene er prisjustert til 2015-kr.

**Figur 7-8: Gjennomsnittlige endringer i sambandsbudsjettene årlige kostnader fra anbudsperiode 1 til anbudsperiode 2 (målt i faste priser, tusen 2015-kr)**



Kilde: Sambandsbudsjett / Oslo Economics

Etter å ha justert for prisutviklingen er det personalkostnadene som bidrar mest til kostnadsøkningen. For kostnader knyttet til administrasjon, rute og renter ser det ut til at den generelle prisutviklingen i stor grad forklarer endringene.

Merk at dette er gjennomsnittskostnader. Det er store individuelle forskjeller mellom de enkelte sambandene.

Personalkostnadene har for de fleste sambandene vokst mye, men det er også noen samband hvor personalkostnadene er redusert. De individuelle forskjellene er størst for reparasjon og vedlikehold, leie og avskrivninger.

På grunn av de store individuelle forskjellene har vi derfor sett på hvert enkelt samband som inngår i analysen og sett nærmere på andre forhold som kan

bidra til å forklare kostnadsøkningene. Vi har lagt vekt på kostnadspostene som har økt utover den generelle prisutviklingen; mannskap, reparasjon og vedlikehold, avskrivninger, leiekostnader og andre

skipskostnader. Det forventes at tilbyders vurdering av konkurransesituasjonen vil spille en rolle for eventuell kostnadsøkning utover det som følger av endringer i disse forholdene.

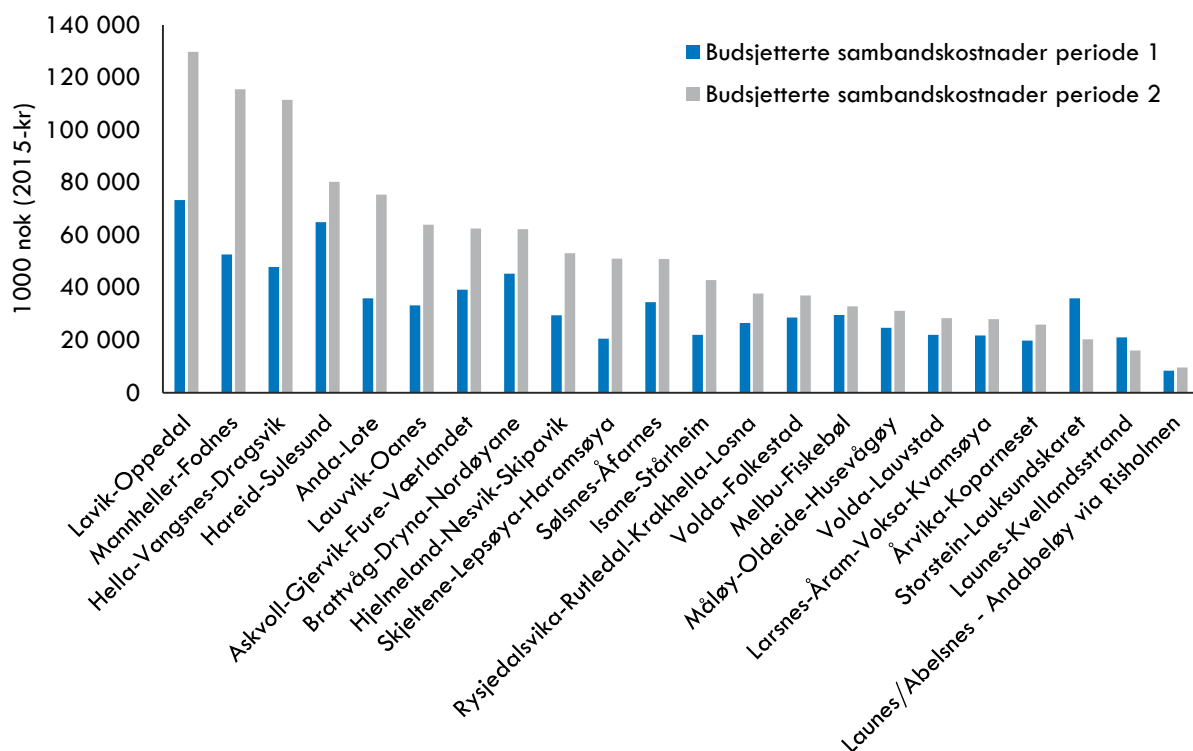
## 7.4 Kostnadsanalyse av 22 ferjesamband – sambandsvis tilnærming

Vi har gjennomført en analyse av 22 samband med til dels store forskjeller i kostnadsutvikling fra første til andre anbudsperiode. Analysen tar for seg hvert enkelt samband, og forsøker å forklare kostnadsutviklingen ved hjelp av endringer i faktorene som nevnes over. Fordi analysen inneholder sensitiv informasjon, så er den unntatt offentlighet. Funnene i

analysen er benyttet som grunnlag for estimater og gjennomsnittsbetraktninger i kap. 5.

Figuren under viser økningen i budsjetterte sambandskostnader fra periode 1 til periode 2 for alle sambandene.

Figur 7-9: Kostnadsøkning per samband, i 2015-kr



Kilde: Sambandsbudsjettene

## 7.5 Årsaker til kostnadsøkningen

For å finne hva som har drevet kostnadsøkningen i kontraktene for drift av samband fra førstegenerasjons- til andregenerasjonskontrakter, vil vi i det videre ta utgangspunkt i metoden beskrevet i kap. 2. Kapitlene under tar for seg flere av stegene i denne modellen, og forsøker å tilskrive andeler av økningen til hvert trinn.

### 7.5.1 Avvik mellom budsjett og regnskap

Vi har tilgang til regnskapstall fra periode 1 for 21 av de 22 sambandene vi har budsjettdata for. Ved å sammenligne disse dataene med budsjetterte sambandskostnader for periode 2, kan vi justere for endringer i krav (f. eks. rutetilbud eller materiell) og kompensasjoner underveis i periode 1. Sammenligning mellom disse størrelsene gir dermed et mer reelt bilde av kostnadsøkningen fra periode 1 til periode 2.

For fem av sambandene har vi regnskapstall fra siste driftsår i periode 1, mens vi for de resterende sambandene har regnskapstall for ett eller flere av årene 2010-2014. Selv om regnskapstall fra siste driftsår er å foretrekke, fordi dette fanger opp alle endringer som er gjort i periode 1, kan også regnskapstall fra de første driftsårene være tilstrekkelig til å forklare deler av en eventuell kostnadsøkning. For flere av periodene har heller ikke kontraktsperiode 2 startet opp ennå.

Avvik mellom budsjett og regnskap kan ha ulike årsaker:

- Fartøy som prises inn i tilbudet er et annet enn det som endelig settes inn på sambandet. Avviket kan i slike tilfeller gå i begge retninger – dersom et nyere fartøy enn det budsjetterte settes inn ved oppstart, så vil typisk kapitalkostnader være høyere og reparasjons- og vedlikeholdskostnader være lavere enn budsjettert. Dersom et større fartøy settes inn, så vil typisk drivstoff- og personalkostnader kunne øke sammenlignet med budsjett.
- Feilbudsjettering i periode 1, dvs. over- eller underbudsjettering av kostnader. Eksempler kan være feilvurdering av leiekostnader ved bruk av reservefartøy, eller uforutsette reparasjonsbehov underveis i perioden.
- Endringer i krav til ferjemateriell eller rutetilbud underveis i kontraktsperioden. Trafikkvekst kan lede til behov for økt rutetilbud, noe som vil øke personal- og drivstoffkostnader. Endringer i miljø- og utslippskrav vil kunne lede til ombygging eller økte gebyrer. Slike endringer som oppstår underveis i perioden vil medføre kompensasjon fra oppdragsgiver til leverandør.

Det er til dels store avvik mellom budsjett og regnskap i periode 1 for sambandene vi har analysert. For de aller fleste ligger regnskapstallene høyere enn budsjetterte kostnader, slik at kostnadsveksten fra periode 1 til periode 2 reduseres når man sammenligner med regnskapstall. På fire samband er regnskapstallene lavere enn budsjetterte kostnader, slik at kostnadsveksten er høyere enn den budsjetterte veksten. På tre samband er det svært små avvik mellom budsjetterte og regnskapsførte kostnader.

Vi har forsøkt å finne årsaken til avvik mellom budsjett og regnskap på alle sambandene. Vi har analysert relevante kompensasjoner på sambandene, som hovedsakelig er gitt pga. ruteutvidelse, endring i lover og forskrifter (herunder arbeidsgiveravgift, CO<sub>2</sub>-avgift, NO<sub>x</sub>) og kostnader til lærlinger. Videre har vi sammenlignet tilbudte fartøy i anskaffelsene med benyttede fartøy i periode 1. Det resterende avviket mellom budsjett og regnskapet kan vi ikke forklare, men vi antar at dette skyldes feilbudsjettering i periode 1.

De kompensasjonene som er gitt som følge av ruteutvidelse i periode 1, gjelder hovedsakelig samband som har økt krav til rutetilbud i periode 2. Ruteutvidelsen underveis i periode 1 kan oppfattes som en gradvis overgang til det nye rutetilbudet i neste periode. Å inkludere kostnadsøkningen til ruteutvidelse underveis i periode 1 som avvik mellom budsjett og regnskap i periode 1, vil medføre dobbelttelling på disse sambandene, fordi effekten av endring i rutetilbud fra periode 1 til periode 2 allerede er beregnet. For samband som har en budsjettert økning i rutetilbud fra periode 1 til periode 2, trekker vi dermed kompensasjoner som følge av ruteutvidelse underveis i periode 1 fra det beregnede avviket mellom budsjett og regnskap. Endring i lover og forskrifter, herunder endringer i arbeidsgiveravgift og CO<sub>2</sub>-avgift, oppfattes som varige endringer som vil prises inn i sambandsbudsjettene i periode 2. Dette er ikke effekter som er beregnet andre steder, og medfører dermed ikke dobbelttelling. Det samme gjelder for avvik som skyldes at benyttet ferje i periode 1 er et annet enn budsjettert fartøy – denne effekten er ikke beregnet andre steder, og kan derfor inngå i estimert avvik mellom budsjett og regnskap.

Når vi ser bort fra kompensasjoner som er gitt for endringer i rutetilbud som videreføres i periode 2, ligger regnskapsførte kostnader i periode 1 i gjennomsnitt 7 prosent høyere enn budsjetterte kostnader. Dette avviket skyldes til dels at fartøyet som ble benyttet på sambandet i periode 1 var et annet enn budsjettert og dels endringer i lover og forskrifter. Det resterende avviket er uforklart.

### 7.5.2 Endring i krav

I dette kapitlet gjør vi et forsøk på å estimere hvor stor andel av kostnadsøkningen på ferjesambandene som kan tilskrives endring i krav til leverandørene, basert på den sambandsvise analysen i kap. 7.4. Vi vurderer effekten av krav til antall ferjer, større ferjekapasitet, rutetilbud og reservekapasitet. Videre beskriver vi effekten av krav til miljø og universell utforming.

Hvert av disse kravene vil kunne virke inn på ulike kostnadsposter. Når vi i avsnittene under beskriver effekten av hvert krav, vurderer vi effekten knyttet til konkrete kostnadsposter (eksempelvis personalkostnader). Til slutt oppsummeres funnene og vi tilskriver de ulike effektene betydning for den totale kostnadsøkningen knyttet til endringer i krav.

#### Økning i krav til antall ferjer

For di operatøren må skaffe, forsikre, bemanne og vedlikeholde en ekstra ferje, så virker det åpenbart at krav om økning i antall ferjer vil øke totale kapitalkostnader, personalkostnader og reparasjons- og vedlikeholdskostnader på et samband. I hvilken grad disse kostnadspostene øker som andel av totalt sambandsbudsjett avhenger av størrelse, alder mv. på den ekstra ferja sammenlignet med øvrige ferjer. Dersom den ekstra ferja som settes inn på et samband er tilnærmet lik øvrige fartøy på sambandet (målt i alder, størrelse, fremdriftsteknologi etc.) forutsetter vi at budsjetterte sambandskostnader øker tilnærmet likt som økningen i antall ferjer.

Basert på sambandsanalysen har vi gjort et forsøk på å estimere økningen i sambandskostnader ved økning i krav til antall ferjer. Fire av sambandene har økt krav til antall ferjer fra periode 1 til periode 2. Sammenlignet med regnskapstall for periode 1, så har budsjetterte kostnader for disse økt med mellom 60 og 130 prosent. Økningen drives hovedsakelig av personalkostnader, kapitalkostnader og reparasjon og vedlikehold, som er de store kostnadspostene. Forskjeller i alder på og type materiell gjør at særlig økningen i kapitalkostnader ikke er sammenlignbare på tvers av samband – disse varierer fra 4 til 300 prosent.

Felles for de fleste sambandene er at økningen i personalkostnader kan tilskrives økning i total bemanning og åpningstid som følge av innsetting av ekstra ferje. På sambandene med kraftig økning i kapitalkostnader, ser dette ut til å skyldes økte avskrivninger ved økt antall ferjer i kombinasjon med at gjennomsnittsalderen på ferjene går ned. Flere av sambandene setter også inn ny teknologi, som antakelig forklarer ytterligere økning i kapitalkostnader. På samband med eldre, avskrevne fartøy, er kapitalkostnadene svært lave.

For sambandene som benytter eldre fartøy, så har det vært en forventet dobling i reparasjons- og vedlikeholdskostnader. Økningen i denne kostnadsposten er lavere på samband der det settes inn nyere fartøy.

Vi anslår at økning i krav til antall ferjer vil medføre en tilsvarende økning i de aller fleste kostnadsposter, gitt at det ekstra materiellet som settes inn omtrent tilsvarer annet materiell. Unntaket er drivstoff- og personalkostnader, som vil øke mindre enn økningen i antall ferjer som følge av at ferje 2 eller 3 typisk settes inn med kortere åpningstid og lavere frekvens enn hovedfartøyene. Som et gjennomsnitt anslår vi at økningen i personal- og drivstoffkostnader er ca. 60 prosent av den relative økningen i antall ferjer.

Samlet utgjør personal- og drivstoffkostnader ca. 60 prosent av totale sambandskostnader, mens de andre kostnadspostene utgjør 40 prosent. Forutsatt at økning i krav til antall ferjer vil lede 60 prosent økning i personal- og drivstoffkostnader og 100 prosent økning i øvrige kostnader, så anslår vi at totale budsjetterte sambandskostnader øke med ca. 75 prosent ved 100 prosent økning i antall ferjer.

I gjennomsnitt har krav til antall ferjer per samband økt fra 1,27 i periode 1 til 1,48 i periode 2. Økningen utgjør ca. 16 prosent. Forutsatt at økningen i totale sambandskostnader utgjør 75 prosent av økningen i antall ferjer, så anslår vi at effekten av økt krav til antall ferjer i gjennomsnitt er 14 prosent økning i totale budsjetterte, prisjusterte sambandskostnader.

#### Økning i krav til transport- og passasjerkapasitet

Også på sambandene som ikke har hatt en økning i antall ferjer, har det vært en økning i krav til transportkapasitet (målt i PBE) og passasjerkapasitet. En slik økning forventes å øke kostnader per ferje.

Det er viktig å understreke at kostnadsøkningen på disse sambandene ikke kun skyldes økning i krav til ferjekapasitet. Anskaffelse av nybygg og nyere ferjer forventes å øke kapital-, assurance-, drivstoff- og reparasjons- og vedlikeholdskostnader, uavhengig av størrelse på fartøyene. Den isolerte effekten av økt ferjemateriell kommer hovedsakelig gjennom økte personal- og drivstoffkostnader. Personalkostnadene øker dersom økt passasjerkapasitet medfører økt bemanningskrav på ferja. Drivstoffkostnader øker dersom økt transportkapasitet krever større og tyngre ferje, som bruker mer drivstoff. Merk at ombygging av motorer og utskifting av fremdriftsteknologi også kan gjøre at drivstoffkostnadene reduseres, til tross for økt transportkapasitet.

I takt med at kravet til passasjerkapasitet på ferjene har økt fra periode 1 til periode 2, så har også bemanningskravet økt. Fra Sjøfartsdirektoratet har vi

fått tilgang til sikkerhetsbemanningen på fartøyene. I gjennomsnitt har kravet til bemanning økt med 10 prosent, fra 4,1 i periode 1 til 4,52 i periode 2. Gitt lik åpningstid, så anslår vi at økningen i bemanningskrav har medført 10 prosents økning i personalkostnader fra periode 1 til periode 2.

Personalkostnadene utgjør i gjennomsnitt ca. 50 prosent av totale sambandskostnader. Økt bemanningskrav estimeres derfor å medføre 5 prosents økning i budsjetterte, prisjusterte sambandskostnader fra periode 1 til periode 2.

### Økning i krav til rutetilbud

De fleste av ferjesambandene vi har analysert har hatt endringer i krav til rutetilbud fra periode 1 til periode 2. Det kan være flere årsaker til at rutetilbudet endres. Eksempler på årsaker kan være økt trafikk på sambandet, og derfor hyppigere avganger, eller redusert tilbud på grunn av ny veiforbindelse. Endringene i rutetilbud kan være både i frekvens (antall avganger per døgn) og i åpningstid (antall timer i døgnet som ferjen er operativ)<sup>57</sup>.

Økt krav til rutetilbud vil medføre økning i sambandskostnader utover det som følger av økt bemanningskrav og endringer i antall ferjer:

- Økt krav til åpningstid per ferje vil medføre økning i personalkostnader, fordi antall bemannede timer økes. Økningen i personalkostnader vil ikke være proporsjonal med økningen i åpningstid, fordi endringer i åpningstid per ferje over visse terskelverdier vil medføre behov for ny skiftordning<sup>58</sup>. De fleste sambandene vi har sett på har imidlertid hatt endringer i åpningstid per ferje som ikke påvirker skiftordningene.
- Endring i frekvens påvirker først og fremst drivstoffkostnader og reparasjons- og vedlikeholdskostnader utover det som følger av økt krav til antall ferjer. Drivstoffkostnadene øker fordi antall utseilte km øker, mens periodisk vedlikehold øker fordi dette styres av antall driftstimer på maskineri og utstyr.

Regneeksemplet fra alternative rutetilbud på det ene sambandet vi har analysert (vedlegg 5) anslår at økning i åpningstid innenfor samme skiftordning leder til tilsvarende økning i personalkostnader, og at 100

<sup>57</sup> Som åpningstid har vi definert antall timer fra ferjekai første avgang til ilandstigning på siste avgang. Arbeidstiden til mannskapet vil nødvendigvis være noe lenger enn åpningstiden. Vi forutsetter her at arbeidstid innebærer en time utover åpningstid.

<sup>58</sup> (1) Den vanligste skiftordningen er 12 timer på, 12 timer av. Dette er typisk bemanning på døgnåpne ferjer. Mannskapet jobber ofte to uker på og en uke av. Denne ordningen krever fire sett med mannskap. (2) Enkelte ferjer

prosents økning i driftstimer leder til 90 prosents økning i drivstoffkostnader.

I gjennomsnitt øker krav til åpningstid per ferje i vårt datasett med 4 prosent fra periode 1 til periode 2. Dette tilsvarer en estimert økning i personalkostnader på 4 prosent. Fordi personalkostnader utgjør ca. 50 prosent av totale sambandskostnader, estimerer vi at budsjetterte, prisjusterte sambandskostnader øker med 2 prosent fra periode 1 til periode 2 som følge av økte krav til åpningstid.

I gjennomsnitt øker estimert antall driftstimer med 21 prosent fra periode 1 til periode 2. Det er til dels store avvik mellom budsjettert antall driftstimer og frekvens – gjennomsnittlig økning i krav til frekvens er 15 prosent. Vi forutsetter imidlertid at frekvensen også øker med i gjennomsnitt 21 prosent i perioden. Forutsatt at drivstoffkostnadene øker med 90 prosent av økningen i frekvens, så tilsvarer økningen i gjennomsnittsfrekvens ca. 19 prosents økning i drivstoffkostnader. Fordi drivstoffkostnader utgjør ca. 10 prosent av totale sambandskostnader, anslår vi at økt krav til frekvens kan forklare 1,9 prosents økning i totale, prisjusterte sambandskostnader.

### Økning i krav til reservekapasitet

Det har vært en økning i krav til reservekapasitet (målt i PBE) fra periode 1 til periode 2. For leverandører som leier reservemateriell, forventes økning i krav til reservekapasitet å komme til syne gjennom økte leiekostnader. På de aller fleste sambandene har også leiekostnadene økt kraftig. Fra å være budsjettert svært lavt eller lik null i periode 1, har mange av sambandene i periode 2 budsjettert med årlige leiekostnader på mellom 1 og 2 mill. 2015-kr.

Det er usikkert hva som er årsaken til at mange samband ikke budsjetterer leiekostnader i periode 1. Én mulig årsak er at kostnader til reservemateriell ble budsjettert som kapitalkostnader eller under annen kostnadspost. Dette kan eksempelvis være tilfelle dersom en leverandør gikk til anskaffelse av et eget reservefartøy som skulle deles mellom flere samband. Dersom dette er tilfelle, så representerer i alle fall deler av økningen i leiekostnader overføring fra en annen budsjettpost, heller enn en kostnadsøkning. En annen årsak kan være feilberegning av leiekostnader i første periode, slik at økningen i leiekostnader

har døgnskift, der mannskapet jobber 24 timer på og 24 timer av. En slik ordning forutsetter at arbeidstiden på ferja er maksimum 18 timer – det er krav om minst 6 timers hvile. (3) En tredje skiftordning er dagskift. Denne ordningen krever at arbeidstiden ikke overstiger 14 timer. En slik skiftordning er vanlig for ferje 2 eller 3, som typisk har kortere åpningstid enn hovedferja på et samband.

skyldes at leverandørene har oppjustert sine forventninger. En slik årsak ville imidlertid kommet til syne gjennom regnskapsførte leiekostnader – og disse er i de fleste tilfeller (med noen viktige unntak) ikke høyere enn budsjettert.

Økningen i krav til reservekapasitet forventes likevel å lede til økte leiekostnader. I tillegg har krav til responstid blitt strammet inn fra periode 1 til periode 2, og Statens vegvesen oppgir at de som oppdragsgiver har blitt strengere til å gjennomføre sanksjoner (prisavslag og trekk for ikke gjennomførte turer) ved eventuelle avvik. Slike endringer gjør det vanskeligere å dele fartøy mellom flere samband, med mindre disse ligger i umiddelbar nærhet til hverandre.

For di det er usikkert i hvilken grad kostnader til reservefartøy ble budsjettert på andre kostnadsposter i periode 1, så er det også usikkert hva som er den faktiske effekten av økt krav til reservekapasitet. Vi har i den sambandsvise analyse benyttet en tilnærming der vi sammenligner budsjetterte årlige leiekostnader på tvers av samband med tilsvarende krav til reservekapasitet. Basert på dette har vi kommentert samband der leiekostnadene skiller seg ut ved å være vesentlig høyere enn gjennomsnittet. På minst ett samband kan svært høye leiekostnader forklares med at ett av hovedfartøyene leies av annen leverandør.

Forutsatt at kostnader til reservefartøy ikke er budsjettert på andre poster i periode 1, og at gjennomsnittlige reservefartøyskostnader i periode 2 tilsvarer 1,4 mill. kr per år, ser det ut til at endringer i krav til reservefartøy har medført at budsjetterte sambandskostnader i gjennomsnitt øker med ca. 4 prosent. Det understrekes at dette er et svært usikkert anslag.

### Endring i krav til universell utforming

Kravene til universell utforming i periode 2 er langt mer omfattende enn kravene som ble stilt til tilgang for bevegelsehemmede i periode 1. Dette gjelder for

alle kontrakter vi har gjennomgått i forbindelse med analysen. Krav til utforming av heis og toaletter, herunder trinnfri adkomst, er et typisk eksempel på krav som inntreer i periode 2.

For nybygg som budsjetteres inn i periode 2, så inngår kravene til universell utforming i bestillingen av det nye fartøyet og kapitalkostnadene ved dette. For eksisterende fartøy, er det uklart hvorvidt kostnader for tilpasning til universell utforming kommer til syne gjennom kapitalkostnadene eller kostnader til reparasjon og vedlikehold. Det er rimelig å anta at strengere krav til universell utforming vil medføre større tilpasninger på eldre fartøy enn på yngre.

Krav til universell utforming medfører som oftest tilpasning av passasjerfasiliteter. Dette vil kunne medføre store investeringer, også på relativt nye fartøy. Selv om investeringer i eksempelvis heis og nye toaletter kan medføre kostnader i millionklassen<sup>59</sup>, så vil imidlertid den årlige avskrivingskostnaden av slik ombygging være relativt liten sammenlignet med øvrige kostnadsøkninger. Effekten på totale sambandskostnader vil derfor variere avhengig av størrelsen på sambandet – en økning i kapitalkostnader på 1,5 mill. kr i året vil ha relativt stor effekt på et samband med et budsjett på 20 mill. kr per år.

Vi har fått oppgitt at det finnes eksempler på at fartøy bygget på 2000-tallet har måttet investere 10-12 mill. kr for å oppfylle kravene, og at investeringskostnadene for fartøy bygget på begynnelsen av 1990-tallet har utgjort 16-18 mill. kr. Vi antar at dette er eksempler på de relativt kostbare ombyggingene. Under skisserer vi et regneeksempel for å estimere effekten av krav til universell utforming på sambandskostnader, med utgangspunkt i noe lavere estimater av ombyggingskostnader.

Hvis vi ser bort fra nybyggene (som er spesialtilpasset kravene i konkurransegrunnlaget), så er i gjennomsnitt fartøyene som tilbys i periode 2 fra 1993. Tabellen under viser fordeling av tilbudte ferjer i kontraktperiode etter byggeår.

**Tabell 7-4 Fordeling tilbudte ferjer i kontraktperiode 2 etter byggeår**

1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2020
26 %	15 %	15 %	26 %	18 %

Kilde: Sambandsbudsjetter og tilbud. Merk: For noen av sambandene ikke tilbudt materiell spesifisert. For disse sambandene har vi benyttet fartøyene som frekventerer sambandet i periode 2.

Vi forutsetter at ferjene bygget etter 2010 oppfyller krav til universell utforming i periode 2, og derfor ikke behøver å bygges om. For fartøy bygget mellom 2000 og 2009 antar vi at gjennomsnittlig

ombyggingskostnad er 5 mill. kr, mens fartøy bygget før 2000 i gjennomsnitt må investere 10 mill. kr for å oppfylle krav til universell utforming. Gitt fordelingen oppgitt i tabellen, så vil vektet gjennomsnittlig

<sup>59</sup> Vi har fått følgende kostnadsanslag fra Statens vegvesen: Heis 5-7 mill. kr, trappeheis 1-3 mill. kr, handicaptaolett 4-5 mill. kr.



investeringskostnad i periode 2 være 6,9 mill. kr per fartøy. Med en rente på 4 prosent og avskrivningsperiode på 6 år, så vil årlige kapitalkostnader som følge av krav til universell utforming i gjennomsnitt utgjøre 1,5 mill. kr per ferje.

Det bemerkes at det er stor usikkerhet knyttet til disse vurderingene. Effektene kan være overvurdert ettersom det ble stilt mildere krav på samband med overfartstid under 25 minutter<sup>60</sup>. På den annen side stilles det særkrav til universell utforming i Møre og Romsdal, hvor kravene er som for nybygg på ferjer med seilingstid over 25 minutter. Til tross for usikkerheten er vår vurdering at den samlede konklusjonen ikke vil påvirkes i særlig grad.

I periode 1 utgjør samlede årlige kapitalkostnader i gjennomsnitt 5,8 mill. kr per samband. Vi tar utgangspunkt i samband med ett fartøy. Samlede avskrivings- og rentekostnader på 1,5 mill. kr som følge av ombygging vil medføre 26 prosents økning i gjennomsnittlige kapitalkostnader. Gitt at kapitalkostnader i gjennomsnitt utgjør 20 prosent av totale kostnader, så anslår vi at effekten av krav til universell utforming er 5,2 prosents økning i budsjetterte sambandskostnader.

#### Endring i miljøkrav og krav til miljøavgift

Kravene til miljøvennlige lav- og nullutslippsløsninger vil kunne bidra til betydelige kostnadsøkninger.

For elektrisk-drevne ferjer kan man forvente høye kapitalkostnader, med dertil lavere energikostnader (lavere strømpris per energienhet enn diesel). For lavutslippsløsninger (biodiesel) forventes tilsvarende kapitalkostnader som for konvensjonelle systemer, men dyrere energikostnader.

Vi anslår at innførte miljøavgifter som NO<sub>x</sub>- og CO<sub>2</sub>-avgift vil øke drivstoffkostnader på eksisterende ferjer med 10 prosent. Krav til miljøvennlige lav- og nullutslippsløsninger forventes å kompensere for denne

økningen i drivstoffkostnader fra periode 1 til periode 2.

Krav til null- og lavutslippsmateriell vil imidlertid øke kapitalkostnaden og øke risikoen knyttet til materiellets levetid og reparasjons- og vedlikeholdsbehov. Denne økte risikoen vil prises inn i sambandsbudsjettene (se den sambandsvise analysen). Eksisterende data gir ikke grunnlag for å estimere effekten av endring i miljøkrav på kapital-, reparasjons- og vedlikeholdskostnader.

#### Hvor mye av kostnadsøkningen kan tilskrives endrede krav?

I avsnittene over har vi gjennomgått hvert av kravene vi har identifisert som viktige årsaker til kostnadsutviklingen fra periode 1 til periode 2, og gjort et forsøk på å analysere effekten på ulike kostnadsposter i leverandørenes sambandsbudsjetter av endringer i hver av disse kravene. Dette er av ulike grunner utfordrende:

- Vi har tilgang på budsjettdata for to perioder for 22 samband. Det er store variasjoner mellom sambandene både når det gjelder transportkapasitet, lengde på samband, fartøyenes alder mv. Våre forsøk på å kategorisere sambandene etter endringer i krav gjøres under usikkerhet, fordi hver gruppe er liten og derfor sårbar for enkeltutfall
- Det er relativt store frihetsgrader i tilbydernes budsjettering. Det er derfor uklart hva flere av budsjettpostene faktisk inneholder, noe som gjør det vanskeligere å forsøke å spore en sammenheng mellom endringer i krav og økte kostnader

Tabellen under oppsummerer våre estimerte effekter på sambandskostnader av økning i krav til antall ferjer, ferjekapasitet, rutetilbud, reservekapasitet, universell utforming og miljø:

<sup>60</sup> I 2015 ble dette justert ned til 20 minutter.

**Tabell 7-5. Oppsummering av endringer i krav**

<b>Krav</b>	<b>Identifisert effekt</b>	<b>Estimert effekt på sambandskostnader</b>
Økt krav til antall ferjer	Totale sambandskostnader øker med 75 prosent av økningen i antall ferjer	14 prosent
Krav til økt kapasitet	Personalkostnader øker tilsvarende økning i sikkerhetsbemanning	5 prosent (10 prosent økning i personalkostnader)
Økt krav til åpningstid	Personalkostnader øker proporsjonalt med åpningstid	2 prosent (4 prosent økning i personalkostnader)
Økt krav til frekvens	Drivstoffkostnader øker med 90 prosent av økningen i antall driftstimer	1,9 prosent (19 prosent økning i drivstoffkostnader)
Økning i krav til reservekapasitet	Totale sambandskostnader øker med 4 prosent (effekt estimert på bakgrunn av gjennomsnittlige budsjetterte leiekostnader i periode 2)	4 prosent
Universell utforming	Samlede kapitalkostnader (avskrivninger og renter) vil øke med 26 prosent som følge av ombygging	5,2 prosent
Miljø	Økte miljøkrav øker drivstoffkostnader  Krav om null- eller lavutslippsalternativer vil samtidig medføre investering i nytt materiell, ev. utskiftning av fremdriftsteknologi. Dette påvirker kapitalkostnader og vedlikeholdskostnader, og øker risiko knyttet til teknologi som foreløpig ikke er utprøvd i markedet	Vi anslår at økte drivstoffkostnader for eksisterende ferjer kompenseres for av utslippsreduksjon som følge av utskiftning eller oppdatering av materiell.  Vi har ikke grunnlag for å anslå effekt på kapital- og reparasjons- og vedlikeholdskostnader.

Kilde: Oslo Economics

### 7.5.3 Øvrige årsaker

#### Kontraktoppfølging

Statens vegvesen har oppgitt at de som oppdragsgiver har blitt mer konsistent i sin kontraktoppfølging av ferjekontraktene. Sammenlignet med tiden med rammetilskuddsordning, pålegges i større grad ekstraordinære deler av økningen i budsjetterte reparasjons- og vedlikeholdskostnader som de aller fleste sambandene har hatt, uavhengig av ferjenes alder. Dersom leverandørene opplever det som sannsynlig at de i periode 1 undervurderte ansvaret for enkelte

oppgaver, er det sannsynlig at de priser inn denne risikoen under kostnadsposten reparasjon og vedlikehold.

#### Leverandører budsjetterer på pakkenivå, og ikke sambandsnivå

Datasettet vi har analysert består av 22 samband, med 22 sambandsbudsjetter for to perioder. Fordi driften av flere samband er utlyst i pakke med ett eller flere andre samband, så er det imidlertid færre enn 22 konkurranser i hver periode. Figuren under illustrerer hvilke samband som er pakket med andre samband i kontraktperiode 1 og 2.

**Tabell 7-6. Samband som inngår i ulike pakker, periode 1 og periode 2**

Periode 1	Periode 2
Lavik-Oppedal	Måløy-Oldeide-Husevågøy
Rutledal-Krakhella-Rysjedalsvika	Rutledal-Krakhella-Rysjedalsvika
Askvoll-Gjervik-Fure-Værlandet	Askvoll-Gjervik-Fure-Værlandet
Daløy-Haldorsneset	Isane-Stårheim
Anda-Lote	
Isane-Stårheim	
Måløy-Oldeide-Husevågøy	
Hjelmeland-Nesvik-Skipavik	Hjelmeland-Nesvik-Skipavik
Sand-Ropeid	Lauvvik-Oanes
Stavanger-Tau	
Lauvvik-Oanes	
Mekjarvik-Kvitsøy	
Volda-Folkestad	Volda-Folkestad
	Volda-Lauvstad
Melbu-Fiskebøl	Melbu-Fiskebøl
Launes-Kvellingstrand	Launes-Kvellingstrand
Abelnes-Andabeløy	Abelnes-Andabeløy
Larsnes-Åram-Vaksa-Kvamsøya	
Volda-Lauvstad	Larsnes-Åram-Vaksa-Kvamsøya
Årvika-Koparneset	Årvika-Koparneset
Hareid-Sulesund	Hareid-Sulesund
Skjeltene-Lepsøya-Haramsøya	
Brattvåg-Dryna-Nordøyane	Brattvåg-Dryna-Nordøyane
	Skjeltene-Lepsøya-Haramsøya
Åfarnes-Sølsnes	Åfarnes-Sølsnes
Mannheller-Fodnes	Mannheller-Fodnes
Hella-Dragsvik-Vangnes	Hella-Dragsvik-Vangnes
Storstein-Lauksundskaret	Storstein-Lauksundskaret
Hansnes-Vannøy	

Kilde: Ferjedatabanken. Merk: Samband i fete typer er samband i vårt datasett, mens andre samband er utenfor vårt datasett.

Mens de fleste av sambandene har hatt en økning i budsjetterte kostnader i perioden, er det også enkelte samband som har redusert sine budsjetterte kostnader fra periode 1 til periode 2. Spredningen i kostnadsutvikling fra samband til samband spenner fra økning på 143 prosent til reduksjon på 38 prosent. Ved å se på den samlede kostnadsutviklingen i hver pakke, så reduseres imidlertid spredningen noe.

Ved å fokusere på den samlede kostnadsutviklingen for sambandene som inngår i samme pakke i periode 2, fremgår det også at flere av sambandene med høyest kostnadsøkning er en del av samme kontrakt.

#### Lønnskostnader kan ha økt utover lønnsindeksen

Statens vegvesen opplyser at høy etterspørsel etter mannskap særlig i offshorebransjen medførte at ferjerederiene måtte tilby lønn utover de fremforhandlede tariffene for å tiltrekke seg sjøfolk. Tilbydernes utarbeidelse av budsjetter til periode 2, med oppstart 2013-2018, foregikk mellom 2010 og 2015. Frem til oljeprisen falt i 2014, er det dermed naturlig å anta at tilbyderne budsjetterte personalkostnader med utgangspunkt i fortsatt høy

etterspørsel etter sjøfolk. Det forventes derfor at noe av økningen i budsjetterte personalkostnader kan tilskrives at lønnsutvikling i realiteten gikk høyere enn tariff lønn i periode 1.

Det stilles også noe høyere krav til mannskapet i periode 2 med tanke på formell kompetanse og sikkerhetskursing. Dette innebærer at rederiene skaffer mannskap med krav til en høyere lønn.

I den grad den faktiske lønnsøkningen i periode 1 var høyere enn budsjettert, så bør det fremgå av regnskapstallene for perioden. Regnskapstallene for de 21 sambandene vi har data for, viser at faktiske personalkostnader vært høyere enn budsjettert for enkelte samband, og lavere enn budsjettert for andre. Fra DNVs tall om samband i Hordaland er regnskapsførte personalkostnader i gjennomsnitt 7 prosent høyere enn budsjettert. Ettersom det allerede er tatt høyde for avvik mellom budsjett og regnskap i periode 1 tilskrives ikke økte lønnskostnader en ytterligere andel av forklaringen på kostnadsøkningen.

## Kostnadsregulering

De første kontraktene ble regulert med den prosentvise endringen i gjennomsnittlig konsumprisindeks. For kontrakter inngått etter 2009 reguleres kostnadene med den prosentvise endringen i nærsjøindeksen. Ettersom vi prisjusterer alle kostnader i henhold til nærsjøindeksen har ikke denne endringen noe å si for resultatene over.

Men i tillegg til denne indeksendringen reguleres de årlige budsjetterte kostnadene i henhold til endring i kostnadsindeks fra basisår til året før vederlagsåret. Tidligere gjaldt reguleringen fra basisår til vederlagsåret. Denne endringen innebærer at tilbyderne må øke basisprisen i tilbudt budsjett for å få det samme utbetalt i vederlagsåret.

Vi antar at tilbyderne i denne sammenheng har sett på den historiske utviklingen for kostnadsindeksen. Fra 2009 til 2014 økte nærsjøindeksen med 2,5 prosent i gjennomsnitt per år. Legges dette til grunn tilsier det at tilbyderne har priset kostnadene for basisåret 2,5 prosent høyere enn i forrige periode.

Av sambandene som inngår i denne analysen gjelder denne endringen for om lag halvparten<sup>61</sup>.

## Konkurransегjennomføring (tilbudsfrister, kontraktsvarighet og antall tilbydere)

Egenskaper ved konkurransegjennomføringen kan bidra til å påvirke kostnadene i ulike retninger. Lange kontrakter reduserer risikoen ved innkjøp av nytt materiell. Lengre tilbudsfrister gjør at leverandørene får tid til å redusere usikkerheten i estimatene og dermed reduserer risikopåslag. Antall samband som inngår i kontraktene gir en indikasjon på kontraktens størrelse og store kontrakter vil kunne være attraktive for flere leverandører. Disse egenskapene vil også påvirke antall tilbydere og hvorvidt leverandører som opererer sambandet i dag venter å møte konkurranse i sitt anbud. I gjennomgangen per samband blir det påpekt der hvor konkurranse-gjennomføringen kan ha bidratt til å påvirke kostnadene og tilbydernes priser.

Under ser vi på gjennomsnittlige verdier av forhold ved konkurransen for våre 22 samband. Kontraktsvarighet er sambandsspesifikk informasjon og her er det et gjennomsnitt av antall samband som inngår i analysen. Tilbudsperiode, antall samband og antall tilbydere er kontraktspesifikk informasjon. Her beregnes gjennomsnittet av de 12 kontraktene som inngår i periode 1 og de 12 kontraktene som inngår i periode 2.

Tabell 7-7. Gjennomsnittlige verdier for egenskaper ved anskaffelsene

	Anbudsperiode 1	Anbudsperiode 2
Kontraktsvarighet	6,3 år	6,2 år
Tilbudsperiode	3,1 mnd	2,3 mnd
Antall samband	2,4	1,9
Antall tilbydere	2,8	2,0

Kilde: konkurransegrunnlag, Statens vegvesen

Kontraktsvarigheten har i gjennomsnitt holdt seg stabil, mens tilbudsperioden og antall samband som inngår i kontraktene er redusert. Antall tilbydere har også i snitt blitt redusert relativt mye. Reduksjonen i antall tilbydere kan henge sammen med at tilbudsperioden i gjennomsnitt er blitt kortere. At antall samband per kontrakt er redusert kan også bidra til færre tilbydere. På den annen side viser premissanalyse 5 at antall samband som inngår i en kontrakt ikke nødvendigvis påvirker kontraktens attraktivitet i markedet. I gjennomsnitt er det like mange tilbydere på kontrakter med kun ett samband som på kontrakter hvor det er to eller flere samband.

Den som opererte sambandet i anbudsperiode 1 leverer alltid tilbud til anbudsperiode 2. Hvilken pris rederiet tilbyr vil avhenge av hvilken konkurranse rederiet venter. Teoretisk sett vil rederiet sette prisen

så tett som mulig opp til den prisen det antar at nærmeste konkurrent vil levere. Dersom det for eksempel er kort tilbudsfrist, kort tid til oppstart og lite annet egnet materiell tilgjengelig i markedet, kan dagens operatør vente lite konkurranse og eventuell konkurranse vil sannsynligvis bestå av kostnader som innebærer kontrahering av nytt materiell. Dette vil sannsynligvis innebære økte kostnader. Det er også sannsynlig at denne typen strategisk anbudsgivning er blitt mer utbredt i anbudsperiode 2 hvor rederiene i større grad har observert konkurrentenes atferd i anbudsperiode 1 og bedre kan forutsi deres budgivning.

Med bakgrunn i at mye av kostnadsøkningen kan tilskrives prisjustering, feilbudsjettering, endring i krav og andre mindre forhold ser det imidlertid ikke ut til

<sup>61</sup> Hjelmeland-Nesvik-Skipavik, Lauvvik-Oanes, Askvoll-Gjervik-Fure-Væerlandet, Rysjedalsvika-Krakhella-Rutledal,

Måløy-Oldeide, Isane-Stårheim, Anda-Lote, Lavik-Oppdal, Mannheller-Fodnes og Hella-Dragsvik-Vangsnes

at en slik svekket konkurranse i gjennomsnitt har bidratt i stor grad til kostnadsøkningen.

Ser vi på enkelt samband finner vi derimot at det kan gi store utslag på kostnadene. For ett samband har kostnadene økt med 80 prosent, etter prisjustering. For dette sambandet har vi ikke observert store endringer i krav til kapasitet eller rutetilbud fra første til andre anbudsperiode. Det var heller ikke store avvik mellom regnskap og budsjett i periode 1. For dette sambandet kan det se ut som om vinnende rederi hadde et betydelig konkurransefortrinn og utnyttet dette.

På den annen side var det også bare én tilbyder på kontraktene der kostnadene er blitt redusert eller bare har hatt en svak økning fra første til andre anbudsperiode. At det er få eller bare én tilbyder på kontraktene betyr derfor ikke nødvendigvis at konkurransen er svekket.

### Endret risikopåslag

Risikopåslaget rederiene tar for å håndtere usikre inntekts- og utgiftstrømmer i kontraktperioden kan ha økt fra periode 1 til periode 2. Det er flere årsaker til at rederiene tar risikopåslag:

- Tilbudsperioden er redusert fra 3,1 til 2,3 måneder i gjennomsnitt (se avsnitt 3.44). Dette innebærer at det i periode 2 er flere konkurranser som er gjennomført med tilbudsfrist kortere enn to måneder. Rederiene vil med en kortere tilbudsfrist ha begrenset mulighet til å redusere usikkerheten i sine estimater, noe som kan medføre større risikopåslag i tilbudene.
- Gjennom arbeidet med premissanalysene kom det også frem at uforutsigbarhet knyttet til miljøkrav og andre krav til ferjemateriellet bidrar til økte risikopåslag, da dette bidrar til usikkerhet for gjenbruk og verdi av ferjemateriellet ved kontraktens utløp.
- I nettokontrakter, og bruttokontrakter med insentiver, vil trafikkutviklingen påvirke inntektene. Denne risikoen kan ha vært undervurdert i første periode. Andelen nettokontrakter har imidlertid falt fra periode 1 til periode 2, slik at dette risikopåslaget bør ha blitt redusert i perioden.
- Usikkerhet rundt kompensasjon for endringer i krav og innteksregulering er også forhold som kan medføre at rederiene øker sine risikopåslag i anbudsperiode 2.
- Reduksjon fra 100 prosent til 90 prosent prisjustering av budsjetterte kostnader for kontrakter som er inngått etter 2009 kan bidra til at rederiene øker sine risikopåslag. På den annen side bør overgangen fra KPI- til NSI-justering

redusere risikopåslaget, ettersom NSI bedre reflekterer den faktiske kostnadsutviklingen.

### Oppsummering

Vi har i kapitlene over estimert hvor store andeler av den observerte kostnadsøkningen som kan tilskrives underliggende kostnadsutvikling, avvik mellom budsjett og regnskap i periode 1 og endringer i krav. Etter våre beregninger anslås det at disse kan forklare 76 prosent av den totale kostnadsøkningen. Da gjenstår dermed 24 prosent av kostnadsøkningen uforklart. En andel av dette kan sannsynligvis tilskrives at Statens vegvesen er blitt mer konsistente i sin kontraktsoppfølging. I tillegg er det sannsynlig at tilfeldig prising i anbudspakker er med på å skape usikkerhet i anslagene. For øvrig kan økte risikopåslag være en faktor som har påvirket kostnadene i andre anbudsperiode. Ved å se på konkurransegjennomføringen og antall tilbydere i de to anbudsperiodene finner vi ikke tydelige tegn på at den uforklarte kostnadsøkningen generelt kan tilskrives svekket konkurranse. Det er også usikkerhet knyttet til anslaget på 76 prosent. Vi utelukker derimot ikke at kostnadsøkningen på enkelt samband skyldes svekket konkurranse.

### 7.5.4 En alternativ tilnærming – utseilte kilometer

Utseilte kilometer er et mål på antall kilometer fartøyene på et ferjesamband til sammen tilbakelegger i løpet av et år. Utseilte kilometer varierer på bakgrunn av lengde på samband og rutetilbudet (frekvens og åpningstid). Sambandsbudsjettene inneholder informasjon over antall utseilte kilometer som ligger til grunn for budsjettet, og flere av kostnadspostene vil variere med antall utseilte kilometer. Personalkostnader, drivstoffkostnader og reparasjon og vedlikeholdskostnader vil særlig variere med antall utseilte kilometer. Personalkostnadene påvirkes derimot ikke dersom det kun er endringer i frekvens.

Av sambandene i analysen har vi informasjon om antall utseilte kilometer som ligger til grunn for sambandsbudsjettene i begge kontraktperioden for 13 samband. I faste 2015-kroner finner vi at sambandskostnadene per utseilte kilometer har økt fra 438 kroner til 520 kroner i gjennomsnitt. Dette innebærer en økning på 19 prosent.

Prisjusteringen er allerede tatt høyde for. La oss videre anta at økt antall ferjer og økte krav til rutetilbud og frekvens blir justert for gjennom antall utseilte kilometer.<sup>62</sup> Det innebærer at vi står igjen med å forklare økningen på 19 prosent med feilbudsjettering i periode 1, økte krav til kapasitet og restleddet som vi ikke har nok informasjon om til å kvantifisere. Ved å anta samme verdier som over for

<sup>62</sup> Forutsatt at utnyttelsesgraden på ferjene er den samme.

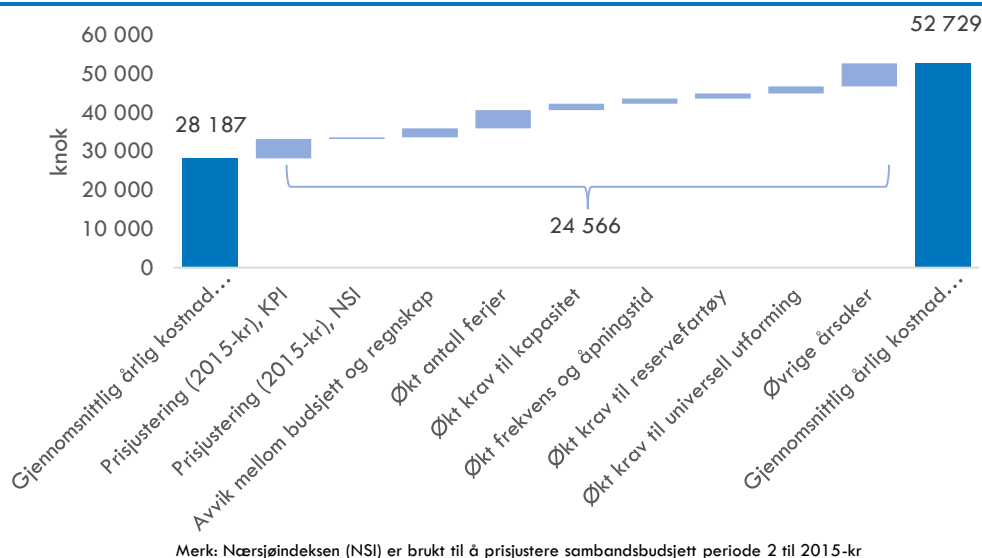
feilbudsjettering og krav til kapasitet vil vi stå igjen med en tilsvarende størrelse på restleddet med denne fremgangsmåten (20 prosent vs. 24 prosent).

## 7.6 Konklusjon fra kostnadsanalysen

Kostnadsanalysen viser at det er noen åpenbare årsaker til kostnadsutviklingen i ferjemarkedet som kan tallfestes. Grunnet et begrenset datagrunnlag er det varierende grad av usikkerhet knyttet til disse kvantifiseringene. Med stor sikkerhet kan mye av kostnadsutviklingen i ferjemarkedet tilskrives den generelle prisutviklingen, utvidet rutetilbud, økt kapasitet på ferjene, økt krav til universell utforming og strengere krav til reservefartøy. Andre årsaker som f.eks. prisutvikling utover kostnadsindekser og mer

konsistent kontraktsoppfølging fra oppdragsgiver har sannsynligvis bidratt til kostnadsutviklingen, men vi har ikke lyktes i å tallfeste dette. Etter vår oppfatning er det heller ikke grunnlag for å hevde at det generelt er svekket konkurranse i markedet eller økt risikopåslag. Vi observerer riktignok at de samband hvor det er størst uforklart kostnadsøkning bare har hatt én tilbyder. Samtidig er det bare én tilbyder også på kontraktene hvor budsjetterte kostnader er redusert fra første til andre anbudsperiode.

**Figur 7-10: Kostnadsutvikling fra periode 1 til periode 2 med estimat for ulike årsaker til endringen (gjennomsnittlig årlig sambandskostnad)**



**Kilde: Oslo Economics. Note: I øvrige årsaker inngår mer konsistent kontraktsoppfølging fra oppdragsgiver, tilfeldig pricing i anbudspakker, endret risikopåslag, endret konkurranse og annet.**

Totalt har kostnadene i vårt utvalg på 22 samband økt med 24,6 millioner kroner i gjennomsnitt per samband (87 prosent). Tabellen under viser hvor stor

andel av denne kostnadsøkningen som kan tilskrives de ulike identifiserte årsakene.

**Tabell 7-8. Hvor stor andel av observert kostnadsøkning som kan tilskrives ulike identifiserte årsaker**

Årsak	Andel av observert kostnadsøkning
Prisjustering	22 %
Avvik mellom budsjett og regnskap	10 %
Økt antall ferjer	19 %
Økt krav til kapasitet	7 %
Økt frekvens og åpningstider	5 %
Økt krav til reservefartøy	5 %
Økt krav til universell utforming	7 %
Øvrige årsaker (mer konsistent kontraktsoppfølging, regulering, tilfeldig pricing, økt risikopåslag, endret konkurranse o.a.)	24 %

Kilde: Oslo Economics

## 7.7 Inntektsanalyse – en overordnet analyse av inntektsutviklingen i ferjemarkedet

I dette kapitlet vil vi gi et bilde av inntektsutviklingen og se denne i sammenheng med ulike forhold som påvirker inntektene. Formålet med kapitlet er å danne grunnlaget for et mer komplett bilde av økningen i statens og fylkeskommunenes utgifter til ferjedrift.

Grunnet mangelfulle data knyttet til de samlede faktiske billettinntektene starter analysen med et estimat over hvordan billettinntektene har utviklet seg i perioden.

I kap. 7.7.1 beskrives hvordan ulike faktorer bidrar til inntektsutviklingen på et generelt og overordnet nivå. Dette illustrerer hvilket handlingsrom som finnes knyttet til å påvirke inntektene.

I kap. 7.7.3 og 7.7.4 gjøres det en konkret vurdering av enkelte nettosamband som vi har budsjett- og regnskapsdata for. Disse sambandene inngår også i kostnadsanalysen. Analysen ser på hvilken betydning endrede inntekter vil ha for tilskuddsnivået på sambandene. Den sambandsvise analysen inneholder sensitiv informasjon, og er derfor unntatt offentlighet.

### Takstsystemet og kontraktstyper

Billettakstene for kjøretøy og passasjerer på riksvegferjesamband fastsettes i riksregulativet for ferjetakster hvert år. Takstene er differensiert for sambandene etter takstzone, som grovt sammenfaller med sambandenes lengde (rundet opp til nærmeste kilometer). Kjøretøytakstene i hver takstzone differensieres også etter kjøretøyets størrelse og egen takst for motorsykkel. Det er i alt 10 ulike takstklasser for kjøretøy. For passasjerer er det en takst for voksen og for barn/honnør i hver takstzone. Fylkeskommunene har anledning til å velge sitt eget takstsystem på fylkesvegferjesambandene, men de fleste har valgt å følge riksregulativet.

Sambandsoperatørene har i all hovedsak ansvar for å selge billetter til de reisende. Hvorvidt operatørene så beholder billettinntektene selv eller godskriver oppdragsgiver for beløpet, avhenger av hvilken type

kontrakt som omfatter sambandet (netto- eller bruttokontrakt).

I nettokontrakter er inntektene operatørens risiko, mens i en bruttokontrakt er inntektene oppdragsgivers risiko. Dette innebærer at det i en nettokontrakt er operatøren som får gevinsten dersom inntektene blir høyere enn det som er budsjettert i kontrakten. Imidlertid er det også de respektive partene som sitter med risikoen dersom inntektene blir lavere enn budsjettert.

Endringer i nivået på billettinntektene kan bidra til at det offentliges utgifter til kjøp av ferjetjenester endres, uavhengig av andre kostnadsdrivende faktorer. På bruttosamband virker effekten umiddelbart, mens på nettosamband gir lavere billettinntekter effekt for offentlig kjøp ved kontraktsrulling, ved at operatører krever høyere vederlag for å drive sambandene.

Dersom man kun ser på det offentliges brutto utgifter til kjøp av ferjetjenester, og ikke på inntektene, vil også en dreining bort fra nettokontrakter til bruttokontrakter kunne framstå som en ren utgiftsøkning. Selv om vederlaget til operatør øker, mottar imidlertid også det offentlige større inntekter fra billettsalg, slik at tilskuddsbehovet er uendret, alt annet holdt likt.

### 7.7.1 Inntektsutvikling

Data for samlede inntekter fra ferjevirkomhet finnes ikke enkelt tilgjengelig. Vi ønsker allikevel å si noe om størrelsen på de samlede inntektene for å kunne se inntektsutviklingen i sammenheng med kostnadene. Dersom vi vet nivået på operatørens omsetning og det offentliges netto kostnader (tilskudd), kan man anslå størrelsen på de samlede billettinntektene (se beskrivelse av dette i vedlegg 6).

Samlet omsetning for innenriks ferjevirkomhet for ulike år er vist i tabellen under, sammen med samlet statlige og fylkeskommunale tilskudd for hvert år. Differansen mellom dem gir samlede billettinntekter per år.

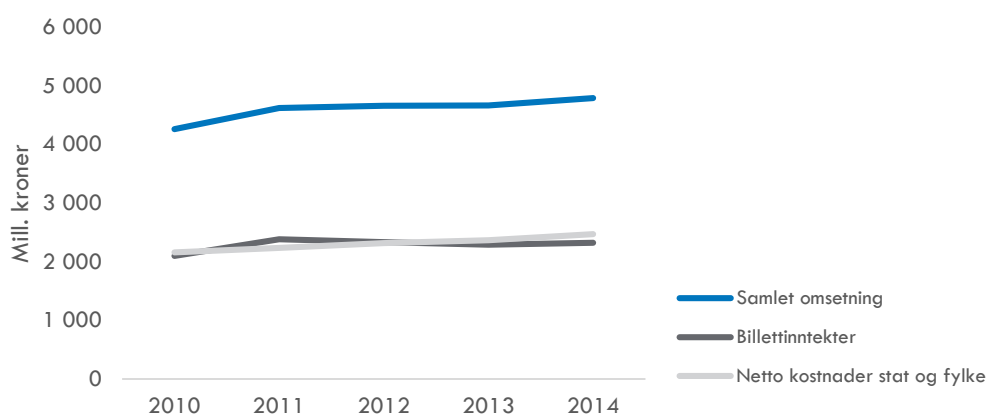
Tabell 7-9: Omsetning, tilskudd og billettinntekter, mill. kroner, løpende priser

(millioner kroner)	2010	2011	2012	2013	2014	Gjennomsnitt
Samlet omsetning	4 261	4 623	4 658	4 663	4 791	4 599
Netto kostnader stat og fylke	2 162	2 237	2 321	2 370	2 469	2 312
<b>Estimerte billettinntekter</b>	<b>2 099</b>	<b>2 386</b> (+14 %)	<b>2 337</b> (-2 %)	<b>2 293</b> (-2 %)	<b>2 322</b> (1 %)	<b>2 287</b> (3 %)

Kilde: Rederiene, Nasjonalregnskapet, fylkeskommunenes budsjett og regnskap



**Figur 7-11: Samlede inntekter beregnet fra omsetning og tilskudd, løpende priser**



**Kilde: Rederiene, Nasjonalregnskapet, fylkeskommunenes budsjett og regnskap**

Som grafen viser har utviklingen i både omsetning og tilskudd vært relativt flat i tidsperioden data er tilgjengelig, noe som skulle tyde på at billettinntektene også er relativt stabile. Med økte kostnader i forbindelse med nye kontrakter ventes det at omsetningen øker for 2015 og 2016 og årene fremover. Vi har imidlertid ikke tilgang til omsetningstall for 2015 og 2016.

Det er uvisst hvor godt dette estimatet på samlede billettinntekter er. Rederiernes omsetning inneholder andre inntekter enn kun billettinntekter, for eksempel inntekter fra kioskdirift. I tillegg kan for oss ukjente teknikaliteter i rederienes beregning av omsetning gjøre at disse tallene ikke representerer billettinntektene fullstendig. Det kan også være at det ikke er fullstendig overlapp mellom beløpene fylkeskommunene og staten rapporterer at de har brukt på kjøp av ferjetjenester og hva operatørene faktisk mottar i tilskudd. Derfor vil vi benytte andre tilnærminger til å beregne estimater på billettinntekter i tillegg til denne fremgangsmåten. På grunn av enkelheten i denne metoden presenteres dette som et grunnlagsestimat.

Det finnes direkte kilder for regnskapsførte inntekter, selv om disse er mangelfulle. Statens vegvesen har en regnskapsdatabase for ferjesamband (F-røks), men denne er sist oppdatert med 2010-tall. I denne regnskapsoversikten summerer inntektene fra billettsalg seg til 1 588 millioner kroner i 2010.<sup>63</sup> Regnskapsdatabasen mangler informasjon om noen samband, deriblant Horten-Moss, og har ikke tall for alle år for alle samband, slik at en lavere sum enn hva

vi ellers estimerer er forventet. Ferjeselskapet Bastø-Fosen, som utelukkende opererer Horten-Moss, hadde en omsetning på 262 millioner kroner i 2010<sup>64</sup>, noe som forklarer en stor del av avviket. I tillegg mangler informasjon om inntektene i 2010 for 20 prosent av sambandene i regnskapsdatabasen. Regnskapstallene fra F-røks vises i mer detalj i vedlegg 8.

#### Samband hvor kommersiell drift er mulig

En håndfull samband har trafikk på et nivå som gjør at billettinntekter overstiger kostnadene ved å drive sambandet, slik at sambandene er bedriftsøkonomisk lønnsomme. For eksempel innebærer kontrakten på Horten-Moss ingen utbetaling av tilskudd. Andre samband med overskudd er pakket sammen med andre samband med tilskuddsbehov, slik at sambandene krysssubsidieres. I OEs evaluering av konkurranseutsettingen av ferjedriften fra 2012 ble innslag av kommersiell drift vurdert som en mulighet.

#### Gjennomsnittstakst basert på data for omsetning og tilskudd

Gjennomsnittstakstene er her beregnet ved å dele samlede billettinntekter fra Tabell 7-9 på antall transporterte kjøretøy og passasjerer. Fordelingen av samlet inntekt på passasjer og kjøretøy baseres på fordelingen fra sambandsregnskapene, som tilsier en 80/20 fordeling mellom kjøretøy og passasjerinntekter. Denne gjennomsnittstaksten differensierer ikke mellom ordinære og rabatterte takster, at sambandene er inndelt i forskjellige takstsoner eller at ulike kjøretøytyper betaler forskjellig takst.

<sup>63</sup> Se vedlegg 8 for detaljer

<sup>64</sup> Kilde: Proff.no

**Tabell 7-10. Gjennomsnittlig billettakst, kr, løpende priser**

	2010	2011	2012	2013	2014
Gjennomsnitt passasjerinntekt	23,0	21,7	21,2	21,8	21,4
Gjennomsnitt kjøretøyinntekt	96,4	91,8	88,3	89,5	87,0

Kilde: Rederiene, Nasjonalregnskapet, fylkeskommunenes budsjett og regnskap, Ferjedatabanken

Av dette leser vi at gjennomsnittstakstene ble redusert i perioden fra 2010 til 2014. Det understrekes at usikkerheten rundt beregning av inntekter basert på rederienes omsetning gjør at tolking av utvikling i dette tallet bør gjøres med varsomhet.

### 7.7.2 Årsaker til endringer i inntektene

I dette delkapitlet beskriver vi nærmere de ulike faktorene som påvirker inntektsutviklingen. Herunder beskriver vi hvordan de ulike faktorene har utviklet seg over tid og i hvilken grad de ulike faktorene isolert sett påvirker inntektene. Vurderingene vil være på et overordnet nivå.

Vi vil særlig vurdere fire faktorer som påvirker inntektene i stor grad:

- Trafikkutvikling (utvikling i antall kjøretøy og antall passasjerer)
- Årlige takstøkninger
- Rabattsatser og andel reisende med rabattkort (rabattandel)
- Trafikksamsetning (trafikkfordelingen blant ulike kjøretøygrupper)

Andre faktorer vil også kunne bidra til å påvirke inntektene.

De estimerte effektene på inntektsutviklingen av hver av faktorene er sensitiv informasjon, og unntatt offentlighet. Avsnittene under beskriver dataene som er benyttet for å beregne effektene.

#### Trafikkutvikling (utvikling i antall kjøretøy og antall passasjerer)

Trafikkutviklingen har åpenbart betydning for inntektene av å drive ferjesamband. Trafikkutviklingen måles i form av antall fraktede kjøretøy og passasjerer, hvorav de fleste løser billett. Et spesialtilfelle er el-biler, som på de fleste samband løser passasjerbillett istedenfor kjøretøybillett. Data er hentet fra Ferjedatabanken som fører statistikk over trafikkdata for ferjesambandene i Norge.

Tabell 7-11 viser utviklingen i antall kjøretøy og antall passasjerer på ferjesambandene i perioden fra 2008 til 2014. Tabellen viser at det samlet har vært en økning i antall kjøretøy i perioden, mens det har vært en liten nedgang i antall passasjerer.

**Tabell 7-11. Antall kjøretøy og passasjerer, i hele tusen (% endring fra året før)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kjøretøy	19 810	20 092 (1,4 %)	19 793 (-1,5 %)	20 361 (2,9 %)	20 765 (2,0 %)	20 758 (-0,03%)	21 039 (1,4 %)
Passasjerer	21 901	21 814 (-0,4 %)	20 757 (-4,8 %)	21 505 (3,6 %)	21 636 (0,6 %)	21 342 (-1,4 %)	21 401 (0,3 %)

Kilde: Ferjedatabanken

Endringene varierer litt fra år til år og vi observerer at det for 2010 og 2013 var en nedgang i antall kjøretøy sammenlignet med året før. En mulig årsak til nedgangen kan være nedleggelse av samband (f.eks. Bruravik-Brimnes, Smørhamn-Kjelkenes og Dale-Eikenes har blitt lagt ned, mens Hisarøy-Mjånes har kommet til i Region vest) og konjunktursvingninger. I gjennomsnitt har det vært en årlig økning på 1,0 prosent i perioden, og den totale økningen for perioden er på 4,7 prosent.

For passasjerer observerer vi en årlig gjennomsnittlig nedgang i trafikken på 0,4 prosent, og en samlet reduksjon på 1,9 prosent for perioden.

#### Årlige takstøkninger – riksregulativet for ferjetakster

Riksregulativet for ferjetakster fastsetter hva billettakstene skal være for hver takstzone og for ulike kjøretøygrupper på riksvegferjesamband. Fylkeskommunene har anledning til å velge takstnivået selv, men de fleste velger å følge riksregulativet også på fylkesvegferjesamband. For enkelhets skyld baseres regneeksemplene videre i analysen på at riksregulativet omfatter alle ferjesamband, slik at kroneverdien av samlede billettinntekter antas å øke likt som den årlige justeringen av riksregulativet. Som Tabell 7-12 viser har den gjennomsnittlige årlige økningen i riksregulativet vært 60 til 80 prosent høyere enn gjennomsnittlig årlig økning i

konsumprisene. Økningen i ferjetakstene har også vært noe lavere enn den gjennomsnittlige økningen i kostnadene ved å drive transporttjenester langs kysten, målt ved nærsjøindeksen. Det er imidlertid

tegn til at takstøkningene ikke har holdt følge med veksten i tjenestetilbudet og kostnadene for dette, som diskuteres i resten av denne rapporten.

**Tabell 7-12. Årlige endringer i ferjetakster, konsumprisindeksen og nærsjøindeksen**

År	Årlig endring riksregulativet for ferjetakster	Endring i konsumprisindeksen	Nærsjøindeksen
2003	3,90 %	2,46 %	
2004	5,00 %*	0,49 %	
2005	3,60 %	1,53 %	
2006	3,00 %	2,34 %	
2007	3,80 %	0,73 %	3,33 %
2008	4,30 %	3,76 %	10,34 %
2009	4,40 %	2,16 %	-1,68 %
2010	3,20 %	2,40 %	5,07 %
2011	3,10 %	1,31 %	7,43 %
2012	3,10 %	0,72 %	2,57 %
2013	3,30 %	2,13 %	0,48 %
2014	3,50 %	2,03 %	1,45 %
2015	4,10 %**	2,18 %	-2,82 %
Gjennomsnitt	3,72 %	1,86 %	2,91 %

\* Snitt-takst for alle kjøretøygrupper; Biler >6m: 4 %. Biler <6m: 9,7%

\*\* Kontraktene blir regulert med 3,3 % - 0,8 % skyldes økning i rabatt storbrukerkort

Samlet har takstene økt med 60 prosent fra 2003 og frem til 2015. For årene 2008 til 2014, som er de samme årene vi har trafikkdata for, økte takstene med 22,4 prosent.

#### Rabattsatser og andel reisende med rabattkort (rabattandel)

Reisende med ferje har mulighet til å reise med rabatterte takst. Det er mulig å få rabatt både på persontakster og på kjøretøytakster.

For passasjerer er det mulig å reise rabatterte ved bruk av sonekort, verdikort eller månedskort. Sonekortene er et klippekort som utstedes med 12 klipp til prisen av 10 enkeltbilletter (17 prosent rabatt). Disse kortene utstedes for en bestemt sone og kan brukes på samband i samme eller lavere sone innenfor et selskaps ruteområde. Verdikort for person er et kort med en minste verdi på 350 kr som også gir 17 prosent rabatt på persontakst, og kan brukes på tvers av ferjeselskap, og i alle samband som er omfattet av ordningen. Månedskortene er et tidsbegrenset rabattkort hvor man betaler inn en fast pris som varierer ut i fra hvilken takstsone månedskortet skal gjelde for. Hvor mye denne rabatten utgjør avhenger av hvor mye kortholderen reiser. I tillegg finnes det ungdomskort og egne rabattsatser for grupper, skoleelever og studenter.

For kjøretøy er det mulig å reise rabatterte ved bruk av sonekort, verdikort og storbrukerkort. Alle disse kortene gir 50 prosent rabatt på kjøretøytakst.

For kjøretøy har det i perioden fra 2004 blitt gjennomført flere endringer i rabattordningene. Rabattsatsene økte fra 40 til 45 prosent i 2006 og fra 45 til 50 prosent i 2008 for sonekort og verdikort. Ettersom en stor andel av de reisende reiser rabatterte vil dette ha en forholdsvis stor negativ effekt på inntektene, forutsatt at antall reisende er det samme. For storbrukerkort har rabattsatsene for spesielle transporter økt fra 30 prosent til 40 prosent i 2015.

Tidligere gjaldt rabattkortene for et enkeltsamband eller for et begrenset område og gjerne bare for ett ferjeselskap. Nå gjelder verdikort på tvers av ferjeselskap og i alle samband som er omfattet av ordningen med nasjonalt ferjekort. Det nasjonale ferjekortet kan brukes på ferjesambandene langs kysten fra Buskerud og opp til Møre og Romsdal, samt på noen av sambandene i Trøndelag.

For busser og kombinerte biler som går i konsesjonerte ruter (løyvetransport), tilbys storbrukerkort som gir 50 prosent rabatt for kjøretøyet, og 17 prosent rabatt for passasjerer. Det antas at en stor del av overfarer med buss benytter seg av storbrukerkort. Hvor stor andel buss utgjør av store kjøretøy på ferjene er ukjent. Storbrukerkortet gir 40 prosent rabatt for spesielle transporter.

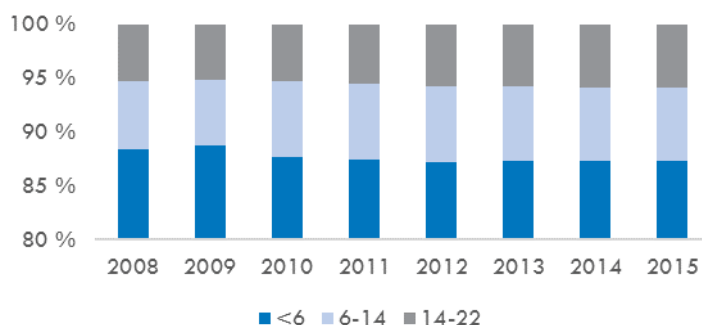
I tillegg til reduserte rabattsatser har det vært en økning i andelen reisende med rabatt. Disse forholdene bidrar til en negativ utvikling for billettinntektene. Beregningene unntas offentlighet da disse inneholder sensitiv informasjon.

## Trafikksammensetning

Med trafikksammensetning mener vi her trafikkfordelingen blant ulike kjøretøygrupper. I riksregulativet for ferjetakster er kjøretøy delt inn i ulike grupper med utgangspunkt i lengde på kjøretøyene. Den rimeligste taksten er for kjøretøy på

inntil 6 meter. For kjøretøy over 6 meter øker takstene trinnvis med intervaller på 2-3 meter. Dette innebærer at en mindre andel store kjøretøy på ferjesambandene vil føre til reduserte inntekter, og motsatt vil en større andel gi høyere inntekter (alt annet holdt likt).

**Figur 7-12: Utvikling i trafikksammensetning fra 2008-2015, vist som andel av totalt antall kjøretøy. Fordelt på ulike lengder kjøretøy.**



Kilde: Ferjedatabanken / OEs ferjedatabase

Figuren over viser at det ikke har vært store endringer i trafikksammensetningen fra 2008-2015. Det har imidlertid vært en liten økning i andelen større kjøretøy. Andelen av kjøretøy mellom 6 og 15 meter har økt fra 6,3 prosent til 6,8 prosent. For kjøretøy mellom 14 og 22 meter har andelen økt fra 5,3 prosent til 5,8 prosent.

### Andre forhold som påvirker inntektene

Det vil også være andre faktorer som vil ha betydning for inntektsutviklingen. For eksempel har andelen el-biler økt, og el-biler betaler bare persontakst for føreren.

På overordnet nivå antar vi at trafikkutvikling, takstøkning, utvikling i andelen rabatterte reiser og trafikksammensetning, utgjør størst effekt på inntektene.

### 7.7.3 Eksempelberegninger av utvikling i samlede inntekter

Ved å sammenstille informasjon om antall kjøretøy av ulik størrelse på hvert samband for hvert år, sambandenes takstzone og nivået på takstene per takstzone per år, er det mulig å beregne en gjennomsnittlig kjøretøy- og passasjertakst før rabatt. Fra dette har vi også beregnet verdien på samlede reiser (billettakst uten rabatt).

Disse beregningene er unntatt fra den offentlige versjonen av denne analysen.

### 7.7.4 Undersøkelse av inntektsutvikling på enkeltsamband

Vi har undersøkt inntektsutviklingen for samband som er utlyst med nettokontrakt for både periode 1 og 2.

Her har vi tilgjengelig data som gjør det mulig å se hvordan inntektene endres fra den ene anbudsperioden til den neste. Det presiseres at det er de budsjetterte inntektene som er tilgjengelig og brukt som grunnlag for denne analysen. På nettosamband er det de budsjetterte inntektene som har betydning for tilskuddsnivået, i kombinasjon med kostnadene. Denne undersøkelsen er ment å komplettere analysen av kostnadsutviklingen, som også baserer seg på sambandsbudsjettene i å forklare kostnadsutviklingen. Hovedhensikten med analysen er å få frem inntektsutviklingens betydning for tilskuddene.

Denne analysen inneholder sensitiv informasjon, og er unntatt offentlighet.

### 7.7.5 Oppsummering av inntektsanalysen

Drift av ferjesambandene finansieres delvis av billettinntekter, slik at utvikling i inntektsnivået også har betydning for det offentliges netto kostnader til kjøp av ferjetjenester. Vi har identifisert fire hovedårsaker til at inntektene endrer seg: justering av billettakstene, endret trafikknivå, endret trafikksammensetning og endret omfang av rabatterte reiser. De tre første årsakene har påvirket inntektene i positiv retning, mens rabattbruk har påvirket inntektene i negativ retning. Av den grunn er det vanskelig å nøste opp effektene for å vise betydningen av den enkelte. Det er også avhengigheter mellom f.eks. billettakster og trafikk, slik at en undersøkelse av de underliggende årsakene til inntektsutviklingen må baseres på informasjon blant annet om priselastisiteter i trafikken.

En gjennomgang av utviklingen i forventede inntekter på enkeltsamband, slik de framkommer av

sambandsbudsjettene, viser at inntektsutviklingen varierer mye mellom sambandene. Flere samband vi har undersøkt viser reduksjon i inntektene mellom første og andre kontraktsperiode. Anvendelse av de fire forklaringsfaktorene, med deres anslåtte virkning på inntektene, kan heller ikke forklare all utvikling i inntektene. Sannsynligvis er det endringer i tilbuds- og

kontraktsspesifikasjonen mellom periodene som har ytterligere betydning for de sambandsvise inntektene. Overordnet synes ikke inntektsveksten å holde tritt med kostnadsveksten, noe som gjør at billettinntektene utgjør en stadig mindre andel av finansieringen av ferjedriften.

## 7.8 Oppsummert betydning for tilskudd til ferjedrift

Når kostnadene knyttet til ferjedrift øker, må kostnadsøkningen dekkes enten gjennom økte billettinntekter eller gjennom økte offentlige tilskudd til ferjedrift. Gjennom denne analysen av kostnader og inntekter har vi målt hvordan ulike forhold har bidratt til utviklingen av kostnader og inntekter. Basert på dette kan vi si noe om hvordan tilskuddene sannsynligvis vil endres i tiden fremover.

Kombinasjonen av en sterk økning i kostnader og en liten økning i inntekter medfører forventning om at det offentlige tilskudd til ferjedrift vil øke kraftig. Analysen viser at kostnadene fra første til andre anbudsperiode i gjennomsnitt øker med 87 prosent. I perioden fra 2008 til 2014 anslår vi at økningen i inntekter er langt mindre. Selv om ikke alle kontraktene for anbudsperiode 2 har startet opp ennå, gir disse tallene et bilde av kommende endringer i tilskuddene. Forutsatt at tilskudd utgjør halvparten av de samlede kostnadene, er vårt anslag at tilskuddene må øke i størrelsesorden rundt 150 prosent for å dekke kostnadsøkningene.

Med samlede tilskudd på 2,2 milliarder i 2008 tilsvarer denne utviklingen økte ferjetilskudd på 3,5 milliarder kroner i året, til 5,7 milliarder kroner per år. Utviklingen observeres allerede på riksvegsambandene, hvor tilskuddene øker fra 510 millioner kroner i 2014 til 984 millioner kroner i 2016.

Denne analysen gir innsikt i hvilke forhold som bidrar til utviklingen i kostnader og inntekter. Ved å se på hvilke forhold som er mulige å påvirke, kan det vurderes i hvilken grad det offentlige i fremtiden kan unngå tilskuddvekst.

Iverksetting av tiltak som reduserer risikoen og bedrer konkurransevilkårene kan gjøre at en unngår noe av

den observerte kostnadsøkningen i fremtidige ferjekontrakter. For enkelte samband ser det ut til at kort tilbudsperiode, kort tid til oppstart og kort kontraktsvarighet i stor grad har bidratt til de årlige kostnadene. Våre gjennomsnittsberegninger antyder imidlertid at tiltak for å bedre konkurransevilkårene kun vil påvirke en andel av kostnadsøkningen.

Viktige forhold som underliggende kostnadsutvikling for innsatsfaktorene i ferjemarkedet og avvik mellom budsjett og regnskap i første anbudsperiode er vanskelige for det offentlige å påvirke. Til sammen utgjør disse faktorene om lag en tredjedel av den observerte kostnadsøkningen.

For øvrig utgjør utvidet rutetilbud, økt krav til materiell og reservefartøy i overkant av 40 prosent av den observerte kostnadsøkningen. Dette er forhold som det offentlige kan påvirke. Endring i disse kravene vil ofte være upopulære politiske vedtak som det i praksis vil være vanskelig å få gjennomslag for.

Vi anser det som sannsynlig at maksimalt 20 prosent av den forventede kostnadsøkningen kan unngås som følge av tiltak fra det offentlige. Dette tilsvarer 700 millioner kroner.

Tiltak på inntektssiden kan også bidra til å dempe tilskuddseffekten. Ettersom inntektsutviklingen ikke følger kostnadsutviklingen, vil imidlertid inntektene på sikt utgjøre en mindre andel av kostnadene. Tiltak på inntektssiden vil med tiden derfor kreve en relativt sterkere inntektsøkning for å unngå ytterligere tilskuddsvekst. Det vil være grenser for hvor store de årlige takstøkningene kan være. Et annet potensielt virkemiddel på inntektssiden kan være å redusere rabattsatsene eller å endre takstsone på samband med høy kostnadsvekst.

## 7.9 Vedlegg



### 7.9.1 Vedlegg 1: Standardoppsett for oppstilling av sambandsbudsjett

Tabell v-1 Standardoppsett for oppstilling av sambandsbudsjett

<b>Kostnadspost</b>	
A	Passasjerinntekter
B	Bilinntekter
C	Andre inntekter
<b>D</b>	<b>Sum inntekter (A+B+C)</b>
E	Oljekostnader
F	Reparasjons- og vedlikeholdskostnader
G	Personalkostnader
H	Assuranserkostnader
I	Andre skipskostnader
J	Leiekostnader
<b>K</b>	<b>Sum skipskostnader (E+F+G+H+I+J)</b>
L	Rutekostnader
M	Administrasjonskostnader
<b>N</b>	<b>Sum driftskostnader (K+L+M)</b>
O	Avskrivninger
P	Renter
<b>Q</b>	<b>Sum kapitalkostnader (O+P)</b>
<b>R</b>	<b>Sum sambandskostnader (N+Q)</b>
<b>S</b>	<b>Sum kostnader - Sum inntekter (R-D)</b>



## 7.9.2 Vedlegg 2: Delindekser brukt til prisjustering av de enkelte kostnadspostene

Tabell v-2 Delindekser brukt til prisjustering av de enkelte kostnadspostene

	<b>Kostnadspost</b>	<b>Delindeks for prisjustering</b>
E	Oljekostnader	Drivstoff
F	Reparasjons- og vedlikeholdskostnader	Reparasjon og vedlikehold
G	Personalkostnader	Mannskap
H	Assuranserkostnader	Øvrige
I	Andre skipskostnader	Øvrige
J	Leiekostnader	Kapitalslit
L	Rutekostnader	Administrative
M	Administrasjonskostnader	Administrative
O	Avskrivninger	Kapitalslit
P	Renter	Rente

### 7.9.3 Vedlegg 3: Sammenligning av budsjett og regnskapstall for andre ferjesamband

DNV GL har laget en sammenstilling av budsjett- og regnskapstall for 12 ferjesamband i Hordaland. Tabellen angir gjennomsnittsverdier for budsjett- og regnskapstall med respektive gjennomsnittsavvik for de aktuelle sambandene der tilstrekkelig tallmateriale var mulig å fremskaffe. Fordi dette er sensitiv informasjon, er gjennomsnittlige budsjett- og regnskapstall unntatt offentlighet.

**Tabell v-3 Gjennomsnittlige budsjett- og regnskapstall med respektive gjennomsnittsavvik for 12 samband i perioden 2010-2013**

Inntekts- og kostnadspost	Gjennomsnitt for 12 samband			
	Budsjett [kNOK]	Regnskap [kNOK]	Avvik [kNOK]	Avvik [%]
Passasjerinntekter	xx	xx	xx	0 %
Bil-inntekter	xx	xx	xx	-6 %
Andre inntekter	xx	xx	xx	27 %
Drivstoff	xx	xx	xx	-6 %
Smørolje	xx	xx	xx	-
Reparasjon og vedlikehold	xx	xx	xx	26 %
Personalkostnader	xx	xx	xx	7 %
Assuranse	xx	xx	xx	-32 %
Andre skipskostnader	xx	xx	xx	-60 %
Leiekostnader	xx	xx	xx	-100 %
Rutekostnader	xx	xx	xx	603 %
Administrasjonskostnader	xx	xx	xx	149 %
Avskrivninger	xx	xx	xx	18 %
Renter	xx	xx	xx	-77 %
<b>Totale inntekter</b>	<b>xx</b>	<b>xx</b>	<b>xx</b>	<b>-2 %</b>
<b>Totale kostnader</b>	<b>xx</b>	<b>xx</b>	<b>xx</b>	<b>5 %</b>
<b>Resultat</b>	<b>xx</b>	<b>xx</b>	<b>xx</b>	<b>10</b>

#### 7.9.4 Vedlegg 4: Krav til ferjemateriell i konkurransegrunnlagene

Oppdragsgiver har ulike typer krav til ferjemateriell i konkurransegrunnlagene. Inndelingen av kravene gjøres typisk på følgende måte:

**Tabell v-4 Oppstilling av krav til ferjemateriell i konkurransegrunnlagene**

<b>Krav</b>	<b>Krav</b>
Flaggstat	Separasjon av passasjerer og kjøretøy
Sikkerhetsstyrings sertifikat	Passasjerfasiliteter
Forsikring	Tilgang for bevegelseshemmede (periode 1) / Universell utforming (periode 2)
Transportkapasitet og passasjersertifikat	Reservefartøy
Ferjeleiene og fartøyets hoveddimensjoner	Miljøavgift og miljøkrav
Manøvrering	Krav til støy (periode 2)
Aksellast	Gevinstautomater
Gjennomkjøringshøyder	Reklame (periode 2)
Fallporter	

Det er gjort noen endringer i oppstilling av krav fra periode 1 til periode 2. *Tilgang til bevegelseshemmede* i periode 1 er byttet ut med den mer generelle posten *Universell utforming*. I tillegg er det i periode 2 kommet krav til støy og krav til reklame.

### 7.9.5 Vedlegg 5: Regneeksempel – betydning av økt krav til rutetilbud

Dette vedlegget inneholder sensitiv informasjon, og er unntatt offentlighet.

### 7.9.6 Vedlegg 6: Sammenheng mellom omsetning og tilskudd

Omsetningen i ferjerederiene har en inntektsside som består av billettinntekter på nettosamband og tilskudd fra stat og fylkeskommune. Stat og fylkeskommunenes netto utgifter til drift av bruttosamband er tilskuddet fratrukket billettinntektene.

Disse to sammenhengene kan uttrykkes matematisk på denne måten, hvor  $O$  er omsetning,  $I$  er billettinntekter,  $T$  er tilskudd, og  $U$  er netto offentlige utgifter til kjøp av ferjetjenester (tilskudd minus billettinntekter det offentlige selv samler inn). Subskrift N eller B fordeler hver variabel på netto- og bruttosamband.

$$O = I_N + T$$

$$U_B = T_B - I_B$$

I tillegg følger disse sammenhengene definisjonsmessig:

$$I = I_N + I_B$$

$$T = T_N + T_B$$

$$U_N = T_N$$

$$U = U_N + U_B$$

Av disse variablene er  $K$  og  $O$  kjent, gjennom henholdsvis det offentliges og operatørenes regnskap. Ved å kombinere likningene ovenfor ender man opp med:

$$O = I_N + T_N + T_B$$

$$O = I_N + T_N + U_B + I_B$$

$$O = I_N + I_B + U_B + U_N$$

$$O = I + K$$

$$I = O - K$$

Dette viser at dersom man vet nivået på operatørenes omsetning og det offentliges netto kostnader, kan man beregne størrelsen på billettinntektene.

### **7.9.7 Vedlegg 7: Gjennomgang av sambandsbudsjett**

Dette vedlegget inneholder sensitiv informasjon, og er unntatt offentlighet.

### 7.9.8 Vedlegg 8: Regnskapsdata fra F-røks

Helhetlige regnskapsdata for inntekter og utgifter finnes i databasen F-røks, men kun for perioden hvor rammetilskudd fortsatt var overveiende kontraktsform. Databasen er ikke oppdatert etter 2011, og de siste årene er det færre samband hvor regnskapet er rapportert. Det mangler informasjon om flere samband i databasen, og for flere samband er det noen år uten registrerte inntekter og utgifter. I denne rapporten har vi benyttet F-røks-data enkelte steder for å sammenlikne estimer på inntekter med regnskapstall. Vi har beregnet kjøretøyinntekt og passasjerinntekt på sambandene per år ved å legge sammen følgende regnskapsposter:

For passasjerinntekter:

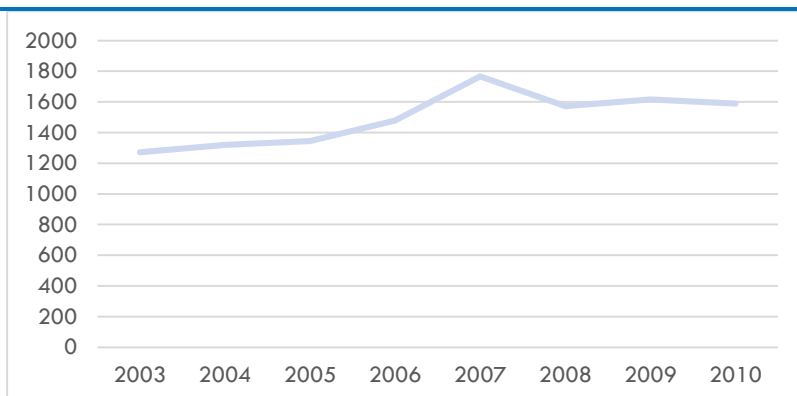
- Pers.innt. Enkeltbillett
- Pers.innt. Rabattkort 12 reiser
- Pers.innt. Månedskort
- Andre personinntekter

For kjøretøyinntekter:

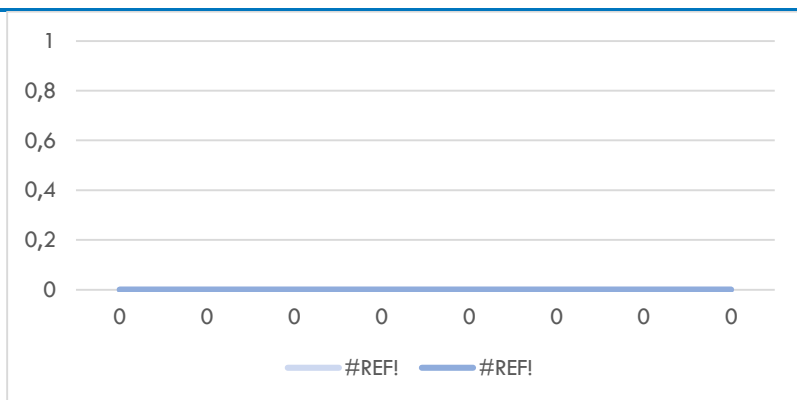
- Bilfrakt enkeltbillett
- Bilfrakt rabattkort en sone
- Bilfraktrabattkort flere soner
- Bilfrakt listeført
- Forhåndsbestilling
- Andre bilinntekter

Summen av disse regnskapspostene for hvert samband gir følgende inntektskurve for årene regnskapstall finnes:

**Figur v-8.1: Inntekter i F-røks, samlet, mill. kr.**



**Figur v-8.2: Inntekter fordelt på billettype, mill. kr**



Kilde: F-røks

## 8. Oversikt over ferjesamband i Norge

Flere steder i vår utredning vises det til antall ferjesamband i Norge. Det finnes imidlertid ulike måter å definere og avgrense antall ferjesamband som finnes i Norge. Våre analyser fokuserer på ferjesamband som finansieres/forvaltes av det offentlige. I dette vedlegget gir vi en beskrivelse av hvordan vi har gått fram for å finne det antallet vi bruker i vår utredning.

### 8.1 Datakilder

Primærkilden i dette arbeidet er Ferjedatabanken<sup>65</sup>. Vi har hentet ut variasjonskurver per takstgruppe (riksregulativet) for individuelle samband og strekninger i perioden mellom 2008 og 2015. Informasjonen er hentet ut årsvis. For alle årene, med unntak av 2013, har vi hentet ut informasjon for alle samband og alle fylker i én og samme fil. Vi var ikke i stand til å hente ut informasjonen for 2013 samlet. Her har vi hentet ut fylkesvise filer. Informasjon for Sogn og Fjordane 2013 var vi nødt til å hente ut med separate filer for hvert samband.

Ferjedatabanken er ikke komplett. Enkelte samband er ikke å finne der. Andre samband er listet i ferjedatabanken, men det rapporteres ikke inn trafikkinformasjon om disse sambandene. I slike tilfeller er trafikkvolumet null, eller svært lavt. Det er også enkelte samband som står listet i ferjedatabanken, men som vi via andre kilder vet har blitt nedlagt.

Sambandene fra ferjedatabanken er derfor supplert med sambandsnavn fra anskaffelsesdokumentene, skipsregisteret og F-Røks. Vi har også mottatt en suppleringsliste med ytterligere samband. Vi har også hensyntatt endringer i sambandsstrukturen som har skjedd fram til 3. august 2016.

Samtlige sambandsnavn hvor det i følge disse kildene foregår frakt av biler er listet opp i tabellen under, sortert etter fylke.<sup>66</sup>

Det er 164 samband i oversikten til sammen. Enkelte samband legges ned i løpet av perioden. Dette gjelder 14 samband (ekskludert samband som legges delvis ned, ved at antall anløp reduseres). 17 samband er samband som trafikkeres av hurtigbåter/bilførende hurtigbåter, og atter tre samband er sesongruter<sup>67</sup>. Ett samband er i privat regi<sup>68</sup>. Det finnes altså anslagsvis 129 helårstrafikkerte konsesjonerte ferjesamband i Norge.

**Tabell 8-1: Oversikt over sambandsnavn som forekommer i våre kilder**

Fylke	Samband	Kilde	Merknad	Siste år registrert i ferjedatabanken
Aust-Agder	Risør - Øysang	SL		-
Buskerud	Svelvik - Verket	FDB		2015
Finnmark	Øksfjord - Hasvik	FDB		2015
Finnmark	Nyvoll - Eidsnes (Nyvoll - Korsfjord)	FDB		2015
Finnmark	Strømsnes - Kjerringholmen (Akkarfjord-Kjerringholmen)	FDB		2015
Finnmark	Øksfjord - Bergsfjord - Sør-Tverrfjord	FDB		2015
Finnmark	Øksfjord - Tverrfjord	FDB		2015
Finnmark	Havøysund - Gunnarnes (MåsøyXpressen)	FDB	Bilførende hurtigbåt	2008

<sup>65</sup> <http://fdb.triona.no/>

<sup>66</sup> Vi har ekskludert nedlagte samband fra oversikten.

<sup>67</sup> Merk at listen over nedlagte samband, samband trafikkert av hurtigbåter ikke er komplett. Tabellen inkluderer de av disse sambandene som forekommer i våre kilder. De er uansett ekskludert når vi teller opp antall helårs ferjesamband.

<sup>68</sup> Breisten - Valestrandfossen i Hordaland



Finnmark	LangfjordXpressen	SL	Bilførende hurtigbåt	-
Finnmark	AltafjordXpressen	SL	Bilførende hurtigbåt	-
Finnmark	SørøysundXpressen	SL	Bilførende hurtigbåt	-
Finnmark	LoppaXpressen	SL	Bilførende hurtigbåt	-
Finnmark	Mikkelsby - Kongshus	SL		-
Hordaland	Kvanndal - Utne			2015
Hordaland	Kinsarvik – Utne			2015
Hordaland	Gjermundshamn - Varaldsøy - Årsnes	FDB		2015
Hordaland	Skånevik - Utåker	FDB		2015
Hordaland	Jektevik - Hodnanes - Nordhuglo	FDB		2015
Hordaland	Våge - Halhjem	FDB		2015
Hordaland	Buavåg - Langevåg	FDB		2015
Hordaland	Sandvikvåg - Halhjem	FDB		2015
Hordaland	Krokeide - Hufthamar	FDB		2015
Hordaland	Hatvik - Venjaneset	FDB		2015
Hordaland	Jondal - Tørvikbygd	FDB		2015
Hordaland	Skjersholmane - Ranavik	FDB		2015
Hordaland	Husavik - Sandvikvåg	FDB		2015
Hordaland	Fjelberg - Sydnes – Utbjoa - (Skjersholmane)	FDB		2015
Hordaland	Leirvåg - Sløvåg - Skipavik	FDB		2015
Hordaland	Sævrøy - Fedje	FDB		2015
Hordaland	Masfjordnes - Duesund	FDB		2015
Hordaland	Breistein - Valestrandfossen	FDB	Samband i privat regi	2015
Hordaland	Klokkarvik - Hjellestad	FDB		2014
Hordaland	Bekkjarvik - Litlakalsøy - Møkster - Hufthammer	SL	Bilførende hurtigbåt	-
Møre og romsdal	Solevåg - Festøya	FDB		2015
Møre og romsdal	Volda - Folkestad	FDB		2015
Møre og romsdal	Eidsdal - Linge	FDB		2015
Møre og romsdal	Sykkylven - Magerholm	FDB		2015
Møre og romsdal	Årvik - Koparnes	FDB		2015
Møre og romsdal	Sølsnes - Åfarnes	FDB		2015

Møre og romsdal	Halsa - Kanestraum	FDB		2015
Møre og romsdal	Volda - Lauvstad	FDB		2015
Møre og romsdal	Leknes - Sæbø - Standal - Trandal	FDB		2015
Møre og romsdal	Hareid - Sulesund	FDB		2015
Møre og romsdal	Molde - Vestnes	FDB		2015
Møre og romsdal	Hollingsholm - Aukra	FDB		2015
Møre og romsdal	Kvanne - Røkkum	FDB		2015
Møre og romsdal	Seivika - Tømmervåg	FDB		2015
Møre og romsdal	Skjeltene - Haramsøya - Løvsøya	FDB		2015
Møre og romsdal	Bratvåg - Dryna - Nordøyane	FDB		2015
Møre og romsdal	Arasvika - Hennset	FDB		2015
Møre og romsdal	Solholmen - Mordalsvågen	FDB		2015
Møre og romsdal	Liabygda - Stranda	FDB		2015
Møre og romsdal	Larsnes - Åram - Voksa - Kvamsøy	FDB		2015
Møre og romsdal	Festøya - Hundeidvik	FDB		2015
Møre og romsdal	Småge - Orta - Finnøya - Sandøya - Ona	FDB		2015
Møre og romsdal	Molde - Sekken	FDB		2015
Møre og romsdal	Sandvika - Edøy	FDB		2015
Møre og romsdal	Geiranger - Hellesylt	FDB	Sesongrute	2014
Nordland	Vennesund - Holm	FDB		2015
Nordland	Horn - Anddalsvåg	FDB		2015
Nordland	Horn - Igerøy	FDB		2015
Nordland	Igerøy - Tjøtta	FDB		2015
Nordland	Tjøtta - Forvik	FDB		2015
Nordland	Levang - Nesna	FDB		2015
Nordland	Sandnessjøen – Dønna - Løkta	FDB		2015
Nordland	Stokkvågen – Onøy – Sleneset - Lovund	FDB		2015

Nordland	Dagsvik - Mosjøen	FDB		2015
Nordland	Solfjellsjøen - Vandve	FDB		2015
Nordland	Nesna - Nesnaøyene	FDB		2015
Nordland	Søvik – Austbø – Herøy - Brasøy	FDB		2015
Nordland	Digermulen - Finnvik	FDB		2015
Nordland	Melbu - Fiskebøl	FDB		2015
Nordland	Hanøy - Kaljord (Stokmarknes – Innlandet - Raftsundet)	FDB		2015
Nordland	Svolvær - Skrova - (Skutvik)	FDB		2015
Nordland	Bognes - Skarberget	FDB		2015
Nordland	Bognes - Lødingen	FDB		2015
Nordland	Drag - Kjølpsvik	FDB		2015
Nordland	Bodø - Moskenes	FDB		2015
Nordland	Festvåg - Misten	FDB		2015
Nordland	Kilboghamn - Jektvik	FDB		2015
Nordland	Forøy - Ågskardet	FDB		2015
Nordland	Sund - Horsdal - Sørarnøy	FDB		2015
Nordland	Ørnes - Vassdalsvik - Meløysund - Bolga - Støtt	FDB		2015
Nordland	Røddøybassenget (Nordnesøy - Kilboghamn)	FDB		2015
Nordland	Sandnessjøen - Engan	FDB		2015
Nordland	Stokkvågen - Træna	ASD		-
Nordland	Brønnøysund - Sauren	SR		-
Nordland	Bindal - Harangsfjord	SL	Bilførende hurtigbåt	
Nordland/T roms	Andenes - Gryllefjord	FDB	Sesongrute	2015
Nord- Trøndelag	Levanger - Hokstad	FDB		2015
Nord- Trøndelag	Ølhammeren - Seierstad	FDB		2015
Nord- Trøndelag	Hofles - Geisnes-Lund	FDB		2015
Nord- Trøndelag	Skei - Gutvik	FDB		2015
Nord- Trøndelag	Eidshaug - Gjerdingen	FDB		2015
Nord- Trøndelag	Borgan - Ramstadlandet	FDB		2015
Oppland	Tangen - Horn	SL		-
Rogaland	Tau - Stavanger	FDB		2015

Rogaland	Finnøysambandet	FDB		2015
Rogaland	Mekjarvik - Kvitsøy (tidligere Mekjarvik - Kvitsøy - Skudeneshavn)	FDB		2015
Rogaland	Lauvvik - Oanes	FDB		2015
Rogaland	Hjelmeland - Nesvik - Skipavik	FDB		2015
Rogaland	Mortavika - Arsvågen	FDB		2015
Rogaland	Stavanger-Vassøy	SR		-
Rogaland	Haugesund-Utsira	F-Røks		-
Rogaland	Stavanger-Fisterøyene-Judaberg	SL	Bilførende hurtigbåt	-
Rogaland	Lysebotn-Forsand-Lauvvik-Stavanger	SL	Bilførende hurtigbåt	-
Sogn og fjordane	Hella - Dragsvik/Vangsnes	FDB		2015
Sogn og fjordane	Oppedal - Lavik	FDB		2015
Sogn og fjordane	Anda - Lote	FDB		2015
Sogn og fjordane	Krakhella - Rysjedalsvika/Rutledal/Losna	FDB		2015
Sogn og fjordane	Fodnes - Mannheller	FDB		2015
Sogn og fjordane	Isane - Stårheim	FDB		2015
Sogn og fjordane	Oldeide - Måløy	FDB		2015
Sogn og fjordane	Askvoll - Gjervik/Fure/Værlandet	FDB		2015
Sogn og fjordane	Haldorsneset - Daløy	FDB		2015
Sogn og fjordane	Mjånes-Hisarøy	FDB		2015
Sogn og Fjordane	Gudvangen-Kaupanger-Lærdal	SR	Trafikkeres av kommersiell sesongrute	-
Sogn og Fjordane	Barmen-Barmsund	SR	Kommunalt	-
Sogn og Fjordane	Florø - Berekstad - Batalden - Fanøy	SL	Kombinertbåt	-
Sogn og Fjordane	Florø - Rognaldsvåg - Kinn	SL	Kombinertbåt	-
Sogn og Fjordane	Vik - Ortnevik	SL	Bilførende hurtigbåt	-
Sogn og Fjordane	Florø - Veiesund - Askrova - Stavang - Svanøy	SL	Kombinertbåt	-
Sogn og Fjordane	Solvorn - Urnes	SL	Bilførende hurtigbåt, kommunalt	-

Sogn og Fjordane	Ortnevik - Måren - Noreide	SL	Bilførende hurtigbåt	-
Sør-Trøndelag	Brekstad - Valset	FDB		2015
Sør-Trøndelag	Flakk - Rørvik	FDB		2015
Sør-Trøndelag	Dyrøy (Frøya) - Lomsøya (Sula)	FDB		2015
Sør-Trøndelag	Djupfest - Tarva	FDB		2014
Sør-Trøndelag	Garten – Storfosna – Leksa - Værnes	SR		-
Sør-Trøndelag	Sistranda - Halten	SL	Bilførende hurtigbåt	-
Telemark	Nissedal - Fjone	SL	Kommunalt	-
Telemark	Brevik - Sandøya	SL		-
Telemark	Kragerø - Stabbestad	SL		-
Troms	Hansnes - Stakkvik	FDB		2015
Troms	Refsnes - Flesnes	FDB		2015
Troms	Stangnes - Sørrollnes	FDB		2015
Troms	Hansnes - Skåningsbukta	FDB		2015
Troms	Stornes - Bjørnerå	FDB		2015
Troms	Rotsund - Havnes - Uløybukta	FDB		2015
Troms	Grytøy - Sandsøy - Bjarkøy	FDB		2015
Troms	Mikkelvika - Bromnes	FDB		2015
Troms	Bellvik - Vengsøy	FDB		2015
Troms	Storstein – Nikkeby - Lauksundskaret	FDB		2015
Troms	Ullsfjorden (Brevikeidet-Svensby)	FDB		2015
Troms	Lyngseidet - Olderdalen	FDB		2015
Troms	Brensholmen - Botnhamn	FDB	Sesongrute	2015
Vest-Agder	Launes - Kvellandstrand	FDB		2015
Vest-Agder	Andabeløy - Abelsnes	FDB		2015
Vestfold	Tenvik - Veierland - Engøy	SL		-
Østfold/Vestfold	Moss - Horten	FDB		2015

Kildeforkortelser: FDB = Ferjedatabanken, SL = Suppleringsliste, SR = Skipsregister ASD = Anskaffelsesdokumenter.

oslo**economics**

*www.osloeconomics.no*

post@osloeconomics.no  
Tel: +47 21 99 28 00  
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:  
Dronning Mauds Gate 10  
0250 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1540 Vikta  
0117 Oslo