Konkurranseutsetting av riksvegferjedriften – på rett kjøl?



Evaluering utarbeidet for

Statens vegvesen

osloeconomics

Oslo Economics-rapport nummer 2012-12
Prosjektnummer 2011-290-1020

Evaluering av konkurranseutsettingen av riksvegferjedriften

Utarbeidet for

Statens vegvesen

Forsidebilde: Fjord1s ferje MF Korsfjord som ble satt i trafikk mellom Flakk og Rørvik i 2010. Foto: Fjord1

Oslo Economics
Dronning Mauds gate 10 ● Postboks 1540 Vika ● 0117 Oslo

Innholdsfortegnelse

Konklusjon **1**

Sammendrag **2**

1 Problemstilling og metode **8**

1.1 Bakgrunn 8
1.2 Oppdraget 9
1.3 Evalueringsopplegg 10
1.4 Utvalg av samband 11
1.5 Gjennomføring av oppdraget 13
1.6 Leserveiledning 15

2 Konkurranse versus rammetilskudd **17**

2.1 Teoretisk motivasjon for konkurranse 18
2.2 Erfaringer fra konkurranseutsetting i offentlig sektor 19
2.3 Hva kan vi forvente av konkurranseutsetting sammenlignet med rammtilskuddsforhandlinger i ferjesektoren? 21
2.4 Målsetting for konkurranseutsettingen 23

3 Prosess ved konkurranseutsettingen **26**

3.1 Organisering 26
3.2 Konkurransegrunnlagsmal 27
3.3 Utlysningsstrategi 27
3.4 Kontraktsoppfølging 29

4 Roller og ansvar i konkurranseutsettingen **30**

4.1 Hvorfor er klargjøring av roller og ansvar et mål ved konkurranseutsetting? 30
4.2 Tilnærming til analysen av roller og ansvar 31
4.3 Rollefordeling mellom stat og fylkeskommuner 32
4.4 Organiseringen av statlige vegmyndigheter 35
4.5 Rollefordeling mellom oppdragsgiver og rederi 38
4.6 Rollen til Sjøfartsdirektoratet 41
4.7 Rollen til de ansatte 42
4.8 Rollen til brukerne 43
4.9 Samlet vurdering av klargjøring av roller og ansvarsdeling 43

5 Virksom konkurranse **45**

5.1 Det relevante markedet 46
5.2 Markedsandeler og konsentrasjon i det relevante markedet 48
5.3 Etableringshindringer 51
5.4 Kjøpermakt 53
5.5 Anbudsstørrelse og kontraktsperiode 54
5.6 Konkurransen i gjennomførte anbud 56
5.7 Samlet vurdering av virksom konkurranse 59

6 Tilbudsforbedringer **60**

6.1 Hva er trafikantene opptatt av? 61
6.2 Kvalitetskrav i anbudene 64
6.3 Tilbudsutvikling på utvalgte samband 64
6.4 Utvikling i frekvenser og åpningstid 76
6.5 Gjensitting 78
6.6 Takster og rabattordninger 78
6.7 Regularitet 79

6.8 Samlet vurdering av tilbudsforbedring 80
7 Fornyelse av ferjeflåten 82
7.1 Nybygg 83
7.2 Oppgraderinger 84
7.3 Alder på ferjeflåten 86
7.4 Samlet vurdering av fornyelse av ferjeflåten 87
8 Helse, miljø og sikkerhet 89
8.1 HMS-begrepet generelt 90
8.2 HMS-krav i konkurransegrunnlag 90
8.3 Endringer i HMS-arbeidet etter konkurranseutsettingen.....91
8.4 Utvikling i hendelser 92
8.5 Utvikling i sykefravær.....95
8.6 Ytre miljø.....97
8.7 Samlet vurdering av HMS 98
9 Tilrådninger 100
9.1 Er det riktig å tildele enerett på lønnsomme ferjesamband? 100
9.2 Tiltak 102
Litteratur 106
Vedlegg 1 – Intervjuguider 107
Vedlegg 2 – Oversikt over casesambandene 110

Konklusjon

På overordnet nivå synes konkurranseutsetting av riksvegferjedriften å ha vært vellykket. Konkurranseutsettingen har bidratt til klarere rollefordeling mellom oppdragsgiver og utfører. Man har også klart å utnytte markedet til å få virksom konkurranse. Ferjetilbudet synes å ha blitt bedre siden 2004 når vi ser på sentrale kvalitetsparametre. Tilbudsforbedringene følger imidlertid ikke direkte av konkurranseutsettingen, men virksom konkurranse kan ha gitt rom for forbedringer gjennom mer effektiv ressursbruk. Valgene Statens vegvesen har tatt i konkurranseutsettingsprosessen synes i hovedsak å være fornuftige.

Imidlertid ser vi at kontraktsoppfølgingen fra de ulike oppdragsgiverne fremstår som uforutsigbar, noe som på sikt kan gjøre kontraktene dyrere enn nødvendig. Nettokontraktene har samtidig gitt en risiko til rederiene som også kan fordyre statens kjøp.

Det er videre få aktører og høy konsentrasjon i markedet. I en rekke anbud har Statens vegvesen kun fått tilbud fra to leverandører. Mange tilbud er ikke et suksesskriterium, men det er likevel uheldig dersom få tilbud skyldes knapp tid fra utlysning til driftsoppstart.

Det har vært en økning i rapporterte ulykker, men det er uklart hva dette skyldes. Selve konkurranseutsettingen har ført til økt fokus på HMS fra Statens vegvesen og fylkeskommunene.

Statens vegvesen har ikke utnyttet alle mulighetene som ligger i konkurranse-utsettingen. I ferjemarkedet er det en konkurranse om markedet men ikke i markedet. Dermed går man glipp av brukerretting og innovasjon som følge av konkurranse om trafikantene på ferjesambanden. Åpning for kommersiell drift av samband vil være mulig på samband som er bedriftsøkonomisk lønnsomme, men vi har ikke vurdert om det samlet sett er ønskelig.

Sammendrag

På oppdrag fra Statens vegvesen har Oslo Economics evaluert konkurranseutsettingen av nærmere 100 riksvegferjesamband i perioden 2004-2009.

Formålet med evalueringen har vært å vurdere om de overordnede målsetningene ved konkurranseutsettingen er oppnådd:

- Klargjøring av roller og ansvarsdeling i konkurranseutsettingen
- Virksom konkurranse
- Tilbudsforbedring
- Fornyelse av ferjeflåten
- Helse, miljø og sikkerhet

Statens vegvesen har selv, parallelt med denne evalueringen, evaluert kostnadseffektiviteten i ferjedriften.

Evalueringen skal danne grunnlag for det videre arbeid med konkurranseutsetting, innenfor virkemidlene myndighetene rår over i konkurranseutsettingsprosessene: intern organisering, konkurransegrunnlag, utlysningsstrategi og kontraktsoppfølging.

Overgang fra rammetilskudd til konkurranseutsetting i ferjesektoren innebærer at sektoren styres under andre rammebetingelser.

Det er alltid utfordrende å gå fra et regime med forhandlinger til et regime med anbud, og markedet vil i en fase være umodent. I umodne markeder kan det oppstå feil eller mangler. Det kan ta tid før aktørene tilpasser seg sine nye roller, før det er etablert et hensiktsmessig oppfølgingsregime og før et riktig prisnivå er på plass. Det er derfor forhold som kan fremkomme i en evaluering som kan være uttrykk for at markedet er i utvikling, heller enn at det er en et uttrykk for en permanent svakhet eller et permanent problem.

Kvalitet og ressursbruk i de tjenestene som blir levert defineres ikke alene av anskaffelsesformen men av premissene som legges til grunn for hvordan ferjetjenester i Norge skal fremstå. Likevel er det grunn til å forvente at konkurranse virker skjerpende, og at man vil oppnå bedre effektivitet og høyere kvalitet på tjenestene som kjøpes inn. Konkurranse vil gi fokus på utvikling og nytenkning som følge av at leverandørene må være konkurransedyktige.

God målstyring kan føre til bedre ressursbruk. Målene for konkurranse-utsettingen i ferjesektoren må knyttes mot overordnede politiske målsetninger.

Evalueringskriteriene vi har vurdert kan oppfattes å være en blanding av mål og virkemidler:

- *Tilbudsforbedring* kan knyttes opp mot de overordnede transportpolitiske målsetningene, og er i tilfelle en ønsket konsekvens av konkurranseut-settingen.
- *Helse, miljø og sikkerhet* kan som sådan ikke knyttes direkte mot transport-politikken, men mot arbeidsmiljø- og sikkerhetspolitikken. HMS kan i tilfelle ses på som en annen konsekvens, effekt eller ekstern virkning. Når det gjelder HMS kan det også diskuteres om det skal være et mål om forbedring eller et krav om en viss standard.
- *Fornyelse av ferjeflåten* kan antakelig ses på som et virkemiddel for å oppnå tilbudsforbedringer eller bedre HMS, og er neppe et mål i seg selv.
- *Kostnadseffektivitet* kan også ses på som et virkemiddel for å forbedre måloppnåelsen på tilbudsforbedringer og muligens HMS. Kostnads-effektivitet kan også knyttes direkte opp mot finanspolitikk hvis målet er utelukkende å spare utgifter.
- *Klargjøring av roller og ansvarsdeling* i konkurranseutsettingen er et virkemiddel for å oppnå bedre styring og kan ses i sammenheng med å oppnå kostnadseffektivitet.
- *Virksom konkurranse* er et virkemiddel for å oppnå de øvrige målene, og det understøtter for eksempel kostnadseffektivitet. Dette betyr at virksom konkurranse ikke vil være et mål dersom det for eksempel fører til høyere kostnader og dårligere tilbud.

Evalueringen følger likevel målene slik de er oppgitt i vårt oppdrag.

Konkurranseutsettingen har ført til en klargjøring av roller og ansvar. Spesielt er skillet mellom oppdragsgiver og utfører blitt tydeligere, slik at man har fått et klarere skille mellom forvaltning og forretning.

Anbudskontrakter synes å være en fordel sammenlignet med årlige forhandlinger. Anbudskontraktene er mer oversiktlige og forutsigbare. Overgangen til 8-årige anbudskontrakter ser ut til å ha overført risiko fra staten til rederiene, og

rederiene kan ha fått mer risiko enn det som er optimalt for oppdragsgiver. For eksempel kan nettokontrakter ha gitt mer risiko til rederiene enn det som er optimalt.

Tilbakemeldingene tyder på at kontraktsoppfølgingen har vært noe uforutsigbar, og det kan se ut som om det delvis skyldes forvaltningsreformen.

En utfordring gjelder hvordan felles vegadministrasjon fungerer i praksis. I samarbeidet mellom Statens vegvesen og det enkelte fylke bør man ha klare kjøreregler om hvordan spørsmål knyttet til kontrakten skal håndteres. Dette kan sikre at man fremstår som en profesjonell oppdragsgiver og unngår at det oppstår misforståelser.

Etter forvaltningsreformen er det blitt nødvendig med en samordning på tvers av stat og fylkeskommuner i den videre konkurranseutsetting av ferjedriften. Arbeidet med konkurransegrunnlag i «malgruppa», der både Statens vegvesen og fylkeskommuner er med, virker å være vellykket og bør derfor videreføres/styrkes. Gjennom bruk av denne type felles fora kan man også koordinere utlysningsstrategi og kontraktsoppfølging på tvers av stat og fylke.

Etter vår vurdering synes målet om å stimulere konkurransen mellom de ulike ferjeselskapene om kontraktene å være oppnådd.

Det har imidlertid vært en konsentrasjon i markedet de senere år, men dette synes å være en konsekvens av økt profesjonalisering og muligheter for å utnytte stordriftsfordeler som gir økt effektivitet og konkurransekraft. Vi har ikke identifisert etableringshindringer innenfor ferjemarkedet som kan anses å være spesielt høye, samtidig som kjøpersiden har mulighet for å bruke kjøpermakt. Konsentrasjonen i markedet er derfor etter vår vurdering ikke et tegn på svak konkurranse.

I en rekke anbud har Statens vegvesen kun fått tilbud fra to leverandører. Mange tilbud er ikke et suksesskriterium, men det er likevel uheldig dersom få tilbud skyldes knapp tid fra utlysning til driftsoppstart.

Det har likevel vært en rekke eksempler på at anbud har blitt lyst ut med knappere oppstartsperiode. Til sammen ble ca. 20 av 50 anbud er lyst på med kortere oppstartsperiode enn tre år.

Ferjetilbudet synes å ha blitt bedre siden 2004, uten at all tilbudsforbedring kan knyttes direkte til konkurranseutsettingen. Det har samtidig vært både trafikkvekst og vekst i tilskuddet.

Samlet sett er det vår oppfatning at kravene til ferjetilbudet som settes i konkurranseutsettingsprosessen i størst grad påvirker hvilket tilbud man faktisk får. Rederiene har gjennomgående lagt seg ned mot konkurransegrunnlagets minstekrav i sine tilbud, som dermed har vært bestemmende for eventuelle tilbudsforbedringer ved konkurranseutsettingen. Konkurranseutsettingen kan også ha bidratt til at tilbudsforbedringer blir initiert i større grad fra oppdragsgiver og i mindre grad fra rederiet.

Tilsvarende tilbudsforbedringer kunne vært oppnådd i forhandlingene ved rammetilskuddsordningen, men muligens til en høyere pris gitt at man oppnår økt kostnadseffektivitet i anbudsordningen.

Totalt 34 nye ferjer blir satt i drift, hvorav 15 gassferjer. Gjennomsnittlig alder på ferjeflåten har falt fra 17 til 15 år mellom 2004 og 2012.

De nye ferjene må tilfredsstille høyere krav til sikkerhet, miljø og universell utforming enn gamle ferjer. Nye ferjer er vanligvis større enn de gamle. Målt etter økning i kapasitet (PBE) kan vi derfor anta at det har vært en foryngelse av ferjeflåten. Det har vært en viss grad av materiellfornyelse i forbindelse med konkurranseutsetting av riksvegferjedriften. Ofte er nye ferjer introdusert der dette følger av eksplisitte krav i anbudsdokumentene, for eksempel krav om gassferjene.

Nybygg vil kunne være billigere driftsmessig enn eldre ferjer, for eksempel på grunn av mer effektivt drivstofforbruk. Konkurranse på pris vil da kunne stimulere til utvikling av nytt materiell og forbedring av eksisterende materiell som gir mer driftseffektive løsninger. Imidlertid er det betydelige kapitalkostnader ved å investere i nye ferjer. Nye ferjer skal også konkurrere med gamle ferjer som stort sett er avskrevet slik at kapitalkostnadene er ubetydelige eller null.

I prinsippet kan man sikre materiellfornyelse ved å stille eksplisitte krav om nye fartøy. Det er imidlertid ingen grunn til å ta en ferje ut av drift på grunn av alder alene, dersom den bidrar til å levere gode tjenester. Høy alder på ferjeflåten sier heller ikke nødvendigvis mye om kvaliteten i tilbudet. Statens vegvesen og fylkes-

kommunene bør derfor fortsette med å stille krav til funksjoner og kapasitet, i stedet for krav til nye ferjer.

Statens vegvesens og fylkeskommunens fokus på HMS har økt, men det har vært en økning i rapporterte ulykker.

Gjennom konkurranseutsettingen av riksvegferjedriften har man innført krav til dokumentasjon av HMS-arbeid hos rederiene, noe man tidligere ikke hadde. Fokuset har også økt mens konkurranseutsettingen har pågått. Totalt sett er dette positivt.

En økning i antall rapporterte ulykker i ferjesektoren etter 2007 gir grunn til nærmere oppfølging fra oppdragsgivers side. En eventuell oppfølging må se på om utviklingen er i ferd med å snu, og om økningen kan skyldes endringer i rapporteringsrutiner fra rederiene. Man må også se på bakenforliggende årsaker. Eventuelle tiltak for å redusere ulykkesrisikoen må oppdragsgiver vurdere i samråd med rederiene og Sjøfartsdirektoratet.

Det har ikke vært en økning i sykefraværet i ferjesektoren, i alle fall ikke på kort sikt. Det er derfor ikke holdepunkter for at arbeidsmiljøet har blitt påvirket av konkurranseutsettingen.

Krav til HMS og til ytre miljø bør stå i forhold til gevinstene som oppnås. Denne type krav bør fra et ressursmessig synspunkt være generelle for alle virksomheter i samfunnet.

Man må være varsom med å pålegge særkrav gjennom konkurranseutsetting fordi det kan gi økte kostnader. Krav til rapportering, som dreier seg om å sikre grunnlaget for at allerede eksisterende krav til virksomhetene blir overholdt, er neppe særlig byrdefullt for rederiene, samtidig som det gir oppdragsgiverne bedre styringsinformasjon om egen virksomhet. Dersom man likevel ønsker å stille ytterligere krav til utførelse på HMS og ytre miljø i ferjeanbudene bør dette være godt begrunnet.

Noen av ferjesambandene er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Med forbehold om at sambandene likevel ikke er lønnsomme på lengre sikt indikerer overskudd at sambandene kunne ha vært drevet kommersielt.

Man kan altså åpne for mer konkurranse enn det som er gjort i dag. Det som taler mot åpning for kommersiell drift er at ferjesamband kan være naturlige monopoler, eller at det offentlige ønsker å beholde styringen av ferjetilbudet. Erfaringer fra andre transportgrener er imidlertid at man kan få vesentlig bedre tilbud og lavere priser ved å åpne for økt konkurranse. Vi mener derfor at staten bør vurdere nærmere å åpne for kommersiell drift på enkelte ferjesamband.

1 Problemstilling og metode



En av ferjene til Torghatten-konsernet. Foto: Torghatten ASA

1.1 Bakgrunn

Ferjene er en del av vegnettet i Norge. Ferjene utgjør en betydelig del av vegtransportsystemet i flere regioner, og er særlig viktig for person- og godstransport langs kysten. Det er i dag 18 riksvegferjesamband og knapt 110 fylkesvegferjesamband i Norge.[1]

Fram til midten av 1990-tallet ble ferjetjenestene produsert ved at staten kjøpte tjenestene av rederiene etter avtaler. Statens kjøp av ferjetjenester ble gjennomført ved forhandlinger mellom partene der kjøpet var regulert gjennom en såkalt hovedavtale mellom Statens vegvesen og det enkelte rederi. I tillegg til hovedavtalen ble det inngått ettårige drifts- eller tilskuddsavtaler. Denne ordningen ble kalt rammetilskuddsordningen. I 1996 til 2000 ble det gjennomført forsøk med konkurranseutsetting av riksvegferjedriften ved at seks samband ble anbudsutsatt.

[1] Se også Statens vegvesens Ferjestatistikk for 2010, s. 7: 19 riksvegsamband og 106 fylkesvegsamband i 2009-2010. I riksvegsambandet Bodø-Værøy-Røst-Moskenes er Bodø-Moskenes et eget samband i ferjestatistikken, mens vi har talt det som ett samband.

I forslaget til statsbudsjett for 2005 varslet regjeringen Bondevik II full anbudsutsetting av ferjedriften innen utgangen av 2009.[2] På bakgrunn av en kraftig økning i tilskudd til ferjedriften frem til da ble det vurdert som viktig med effektivisering på området, noe man antok anbud kunne bidra til:

> *"Bl.a. ut fra den store økningen i tilskudd til ferjedriften de senere årene er det svært viktig med effektivisering på dette området. Anbudsutsetting er et viktig virkemiddel for å oppnå økt effektivisering."* (Statsbudsjettet 2005)

Det følger også av EØS-forpliktelsene at tildeling av kontrakt om ferjedrift skal skje på en ikke-diskriminerende måte.[3] EU-kommisjonen har slått fast at anbud vil være den beste måten å sikre ikke-diskriminering på når man inngår kontrakter om offentlig tjenesteytelse. Norges forpliktelser i EØS gjorde dermed at planen om full anbudsutsetting innen utgangen av 2009 måtte ligge fast.

I perioden fram til i dag (høsten 2012) ble alle riksvegferjesamband konkurranseutsatt. I tillegg er alle fylkesvegferjesamband som var riksvegferjesamband frem til 2010 konkurranseutsatt, unntatt seks.

1.2 Oppdraget

Statens vegvesen utlyste 28. oktober 2011 et oppdrag om evaluering av konkurranseutsettingen av riksvegferjedriften. Oslo Economics har gjennomført evalueringen, og resultatene av arbeidet er dokumentert i denne rapporten.

Formålet med evalueringen er å vurdere om de overordnede målsetningene ved konkurranseutsettingen er oppnådd, samt å danne grunnlag for det videre arbeid med konkurranseutsetting. Evalueringen har fokus på tiltak innenfor virkemidlene myndighetene rår over i konkurranseutsettingsprosessene. Statens vegvesen har selv, parallelt med denne evalueringen, evaluert kostnadseffektiviteten i ferjedriften.

[2] Jf. St.prp. nr. 1 (2004-2005) Samferdselsdepartementet, punkt 3.2.11 og Kap. 1320 post 72.
[3] Jf. lov om fri utveksling av tjenesteytelser innen sjøtransport av 4. desember 1992 (lov om sjøtransporttjenester), som gjennomfører den maritime kabotasjeforordningen

I dette oppdraget er vi bedt om å se på hvordan konkurranseutsettingen har påvirket følgende forhold:

- Tilbudsforbedring
- Fornyelse av ferjeflåten
- Helse, miljø og sikkerhet
- Klargjøring av roller og ansvarsdeling i konkurranseutsettingen
- Virksom konkurranse

Evalueringen omfatter både nåværende riksvegsamband og sambandene som var riksvegferjesamband frem til de ble overført til fylkeskommunene ved forvaltningsreformen 1. januar 2010.

1.3 Evalueringsopplegg

For å strukturere problemstillingene og arbeidet i oppdraget har vi valgt å ta utgangspunkt i at konkurranseutsettingsprosessen kan deles inn i tre faser:

- Organisering og innretning av konkurransen
- Gjennomføring av konkurransen
- Tjenesteutførelsen (resultater av konkurransen)

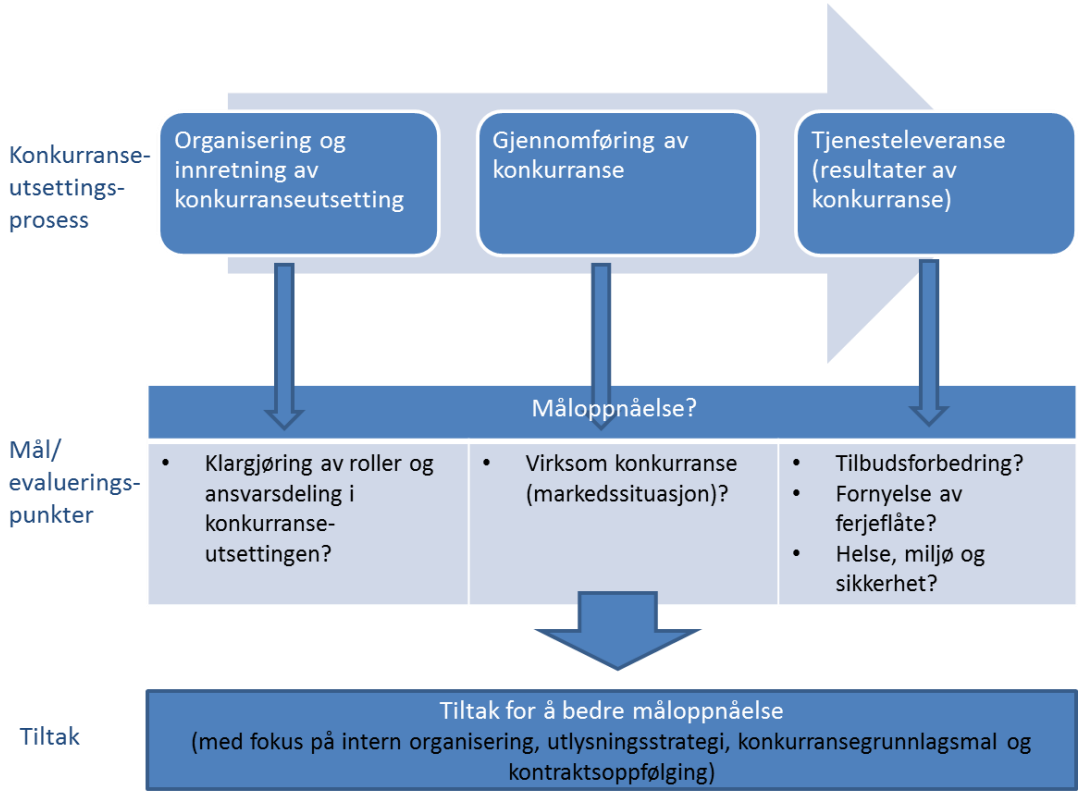
Organisering, innretning og gjennomføring av konkurransen legger grunnlaget for hvilke resultater man oppnår når tjenesten skal driftes på en ny kontrakt. I tillegg påvirker andre (ytre) faktorer driften.

Evalueringen av konkurranseutsetting av riksvegferjedriften skal gjøres opp mot *målene med konkurranseutsettingen*. Målene med konkurranseutsetting av ferjedriften (slik de er skissert i konkurransegrunnlaget) er relatert til hvilke resultater man oppnår ved konkurranseutsettingen, slik som *kostnadseffektivisering*[4], *tilbudsforbedring, fornyelse av ferjeflåten og forhold knyttet til helse-, miljø og sikkerhet (HMS)*. Målene er også relatert til organisering/innretning av konkurransen gjennom *klargjøring av roller og ansvar*, og i hvilken grad det oppnås *virksom konkurranse*. Vi har lagt til grunn at det er måloppnåelse langs de nevnte dimensjonene som skal evalueres. Analysene av måloppnåelse knyttet til gjennomførte konkurranseutsettingsprosesser danner grunnlag for å foreslå tiltak som kan

[4] Kostnadseffektivitet er ikke en del av denne evalueringen, da Statens vegvesen selv evaluerer dette.

bedre fremtidig måloppnåelse. I Figur 1-1 har vi på en overordnet måte illustrert prosessen med konkurranseutsetting og forankret evalueringens hovedspørsmål til de ulike fasene.

Figur 1-1 Konkurranseutsettingsprosessen og evalueringsspørsmålene



Kilde: Oslo Economics

1.4 Utvalg av samband

Statens vegvesen har bedt om at virkningene av konkurranseutsettingen foretas på et utvalg enkeltsamband og sambandspakker. Vi har gjort et utvalg som avspeiler variasjonen i typer samband:

- Geografisk spredning av sambandene på ulike regioner og fylker
- Anbud/samband med og uten krav om gassdrift
- Samband med spredning i transportproduksjonen
- Samband som er overført til fylkeskommunene ved forvaltningsreformen og stamvegsamband

Vi har avgrenset utvalget til samband som var startet opp per 1.januar 2012. Tabell 1-1 viser hvilke samband som er valgt.

Tabell 1-1 Utvalgte casesamband i evalueringen

Samband Fylke/ Rv/fv	Sambandspakke Rederi etter anbud	Personbilenheter 2010 Passasjertall 2010 Ev. krav om gassdrift
MORTAVIKA-ARSVÅGEN Rogaland/Rv	E39 Gass Fjord1 Fylkesbaatane	6 425 000 4 170 000 Gass
HALHJEM-SANDVIKVÅG Hordaland/Rv		4 368 000 3 262 000 Gass
HATVIK-VENJANESET Hordaland/Fv	Pakke med tre andre samband FosenNamsos Sjø AS	1 324 000 1 006 000
SOLHOLMEN-MORDALSVÅGEN Møre og Romsdal/Fv	Romsdalspakken Fjord1 MRF AS	611 000 359 000
AUKRA-HOLLINGSHOLM Møre og Romsdal/Fv		1 239 000 717 000
MOLDE-VESTNES Møre og Romsdal/Rv		3 696 000 2 037 000 Gass
SØLSNES-ÅFARNES Møre og Romsdal/Fv		2 153 000 1 137 000
KRAKHELLA-RUTLEDAL-RYSJEDALSVIKA Sogn og Fjordane/Fv	Pakke med to andre samband Fjord1 Fylkesbaatane	140 000 92 000
STAVANGER-TAU Rogaland/Fv	Pakke med to andre i Ryfylke Norled	2 281 000 2 192 000
MELBU-FISKEBØL Nordland/Fv	Ikke pakke Boreal	321 000 258 000
STORSTEIN-LAUKSUNDSKARET Troms/Fv	Ikke pakke Norled	114 000 70 000
STANGNES-SØRROLLNES Troms/Fv	Ikke pakke Torghatten Nord AS	205 000 180 000

Kilde: Statens vegvesen/Oslo Economics. Transporterte personbilenheter og personer fra ferjestatistikken 2010

Datauttrekk fra de utvalgte sambandene er dokumentert i vedlegg 2.

1.5 Gjennomføring av oppdraget

Oppdraget startet opp januar 2012. Rapport ble levert i oktober 2012.

For å besvare oppdraget har vi kombinert en systematisk gjennomgang av kvantitative data, dokumentstudier, intervjuer og casestudier av utvalgte samband. Samlet sett mener vi at vårt opplegg for informasjonsinnhenting gir utfyllende svar på effekter og måloppnåelse innenfor mandatet av dette oppdraget. Nedenfor redegjør vi nærmere for informasjonsinnhentingen.

Bruk av kvantitative data

For hvert utvalgt casesamband/sambandspakke har vi så langt som mulig innhentet data om:

- Utvikling i tilskudd, trafikkinntekter og trafikkutvikling
- Konkurransesituasjonen (antall tilbydere, deres priser, oppdragsgivers prisoverslag)
- Utvikling i kapasitet
- Rutetabeller, gjensittingsregistreringer, registering av klager og lignende

For riksvegferjedriften totalt har vi hentet data om:

- Markedsandeler, omsetning og driftsmargin for rederienes ferjevirksomhet
- Antall nybygg og alder på materiellet
- HMS-data (sykefravær, rapporterte ulykker og hendelser)

Dokumentstudier

For hvert utvalgt samband har vi gjennomgått:

- Hovedavtale og driftsavtale i rammetilskuddsordningen
- Konkurransegrunnlag med vedlegg
- Tilbudet fra vinnende selskap
- Anskaffelsesprotokoll

For riksvegferjedriften samlet har vi gjennomgått:

- Styrende politiske dokumenter i form av meldinger til Stortinget, tildelingsbrev, vegvesenets årsrapport, budsjett, handlingsplaner mm.
- Øvrige rapporter, blant annet evalueringer av forsøkene med konkurranseutsetting og rapporter fra Sjøfartsdirektoratet.

Intervjuer

En viktig del av informasjonsinnhentingen har funnet sted gjennom intervjuer. Vi har gjennomført intervjuene i møter, videokonferanser og telefonintervjuer. Til støtte for intervjuene har vi brukt en intervjuguide som vi på forhånd sendte til intervjuobjektene. Intervjuguide er vedlagt. Vi har intervjuet representanter for følgende aktører:

- Samferdselsdepartementet
- Vegdirektoratet
- Sjøfartsdirektoratet
- Region Nord, Region Midt og Region Vest i Statens vegvesen
- Fylkeskommuner: Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Troms
- Rederier: Fjord1, Norled, FosenNamsos Sjø og Boreal
- NHO Sjøfart
- Representanter for de ansatte: Norsk Sjømannsforbund, Norsk Sjøoffisersforbund og Det norske maskinistforbund
- Interesseorganisasjoner for transportører: NHO Møre og Romsdal, NHO Rogaland og NHO Transport og Logistikk

I tillegg fikk Nordland fylkeskommune, Norges Lastebileier-Forbund og Norges Automobilforbund forespørsel om intervju.

Referansegruppemøter

Vi har gjennomført tre møter med en referansegruppe oppnevnt av Statens vegvesen i forbindelse med oppdraget. Det har vært representanter for Statens vegvesen, ferjenæringen og fylkeskommunene i gruppen:

- Klaus Værnø, NHO Sjøfart
- Dag Hole, Møre og Romsdal fylkeskommune
- Hanne Merete Hagset, Statens vegvesen Region Midt
- Joachim Rønnevik, Statens vegvesen Vegdirektoratet
- Edvard Thonstad Sandvik, Statens vegvesen Vegdirektoratet
- Odd Barstad, Statens vegvesen Vegdirektoratet
- Christian Roti, Statens vegvesen Vegdirektoratet

Referansegruppemøtene er gjennomført som arbeidsmøter/workshops, der vi har drøftet opplegget for prosjektet, foreløpige funn og forbedringsmuligheter.

1.6 Leserveiledning

Strukturen i rapporten følger i hovedsak problemstillingene i oppdraget. Rapporten har følgende oppbygging:

I ***kapittel 1*** dokumenteres oppdragsbeskrivelse og metode for løsning av oppdraget.

I ***kapittel 2*** gir vi en kort beskrivelse av bruk av konkurranseutsetting i forbindelse med offentlig tjenesteproduksjon eller tjenesteleveranser. Formålet med kapitlet er å sette konkurranseutsetting av ferjedrift inn i en sammenheng, samt trekke opp en ramme for hva vi kan forvente av effekter av konkurranseutsetting sammenlignet med et regime med rammetilskuddsforhandlinger. Vi drøfter også hva som har vært målsettingene med konkurranseutsettingen i ferjesektoren. Vi vurderer og peker på forbedringsmuligheter i utformingen og oppfølgingen av målene for sektoren/konkurranseutsettingen.

I ***kapittel 3*** gjør vi rede for konkurranseutsettingsprosessen i ferjesektoren. Kapitlet er rent deskriptivt og gir en bakgrunn for å forstå vurderingene i de andre kapitlene.

I ***kapittel 4*** drøfter vi hvordan konkurranseutsettingen har påvirket målet om klargjøring av roller og ansvar. Vi ser nærmere på de ulike aktørene som er involvert i eller berørt av prosessen, forholdet mellom de ulike forvaltnings-nivåene, forholdet mellom oppdragsgiverne og rederiene, samt forholdet til andre myndigheter, ansatte og brukere. Vi vurderer hvordan konkurranseutsettingen har påvirket de ulike rollene og forholdet mellom dem.

I ***kapittel 5*** drøfter vi konkurransesituasjonen i ferjesektoren. Vi vurderer hvordan konkurranse fungerer basert på konkurranseøkonomisk teori og empiri fra det norske ferjemarkedet, samt konkurranse i de utvalgte sambandene vi har vurdert nærmere.

I ***kapittel 6*** drøfter vi hvordan konkurranseutsettingen har påvirket ferjetilbudet. Vi ser nærmere på utviklingen i frekvenser, gjensitting, takster og rabattordninger. Vi drøfter også hvordan konkurranse i utgangspunktet vil påvirke de ulike sidene av

tjenestetilbudet gitt premissene for konkurransene samt sammenlignet med en ordning med rammetilskudd.

I ***kapittel 7*** ser vi nærmere på utviklingen i materiellet (ferjene) gjennom dokumentasjon av kapasitet (PBE) og alder på fartøyflåten. Vi drøfter hvordan konkurranse kan påvirke og synes å ha påvirket sentrale egenskaper ved ferjeflåten.

I ***kapittel 8*** ser vi nærmere på utviklingen i ulike forhold knyttet til helse, miljø og sikkerhet (HMS). Vi dokumenterer utvikling i hendelser og sykefravær og drøfter hvordan konkurranseutsetting kan ha påvirket utvikling. Vi har også sett på hvordan hensynet til ytre miljø er ivaretatt i konkurranseutsettingen.

I ***kapittel 9*** gir vi tilrådninger som kan bedre måloppnåelse og ressursutnyttelse i ferjesektoren gjennom anbudskonkurranse. Forslag til tiltak er knyttet til styringsparametre som oppdragsgiver (her Statens vegvesen og fylkeskommunene) har kontroll over; intern organisering, konkurransegrunnlag, utlysningsstrategi og kontraktsoppfølging.

2 Konkurranse versus rammetilskudd



Fjord1s gassferjer som ble satt inn på Mortavika-Arsvågen og Halhjem-Sandvikvåg i 2007. Foto: Fjord1

I dette kapitlet gir vi en kort beskrivelse av bruk av konkurranseutsetting i forbindelse med offentlig tjenesteproduksjon eller tjenesteleveranser. Formålet er å sette konkurranseutsetting av ferjedrift inn i en sammenheng, og å trekke opp en ramme for hva vi kan forvente av effekter av konkurranseutsetting sammenlignet med et regime med rammetilskuddsforhandlinger.

Til slutt i kapitlet utdyper vi de ulike evalueringskriteriene/målsettingene, ser dem i sammenheng med hverandre, samt med andre mål for ferjesektoren

Tradisjonelt er ferjetjenester anskaffet gjennom rammetilskuddsforhandlinger mellom de til enhver tid ansvarlige myndighetene og leverandørene av ferjetjenestene. Ferjesambandene var tradisjonelt driftet av rederiene på vegne av det offentlige etter fremforhandlede avtaler som definerte leveransen og prisen (tilskuddet). Ofte var rederiene også eid helt eller delvis av det offentlige. I 2004 startet konkurranseutsettingen av alle riksvegferjesambandene. I 2013 vil nesten

alle (opprinnelige) riksvegferjesamband være på anbudskontrakter mellom Statens vegvesen eller fylkeskommunene og rederier.

Anbudsformen er utprøvd på mange områder innenfor offentlig anskaffelser, både områder der det offentlige i utgangspunktet har eller har hatt egenproduksjon (eksempelvis vegbygging og eldreomsorg) og på områder hvor det offentlige ikke har egenproduksjon (for eksempel innkjøp av hjelpemidler).

Tradisjonell konkurranseutsetting er evaluert i ulike sammenhenger, både prosessene og resultatene. Det er flere lærdommer fra offentlige anbudsprosesser og konkurranse som er nyttige i vurderingen av anbudskonkurranser i ferjesektoren. Nedenfor drøfter vi noen av disse lærdommene nærmere. Formålet med drøftingen i dette kapitlet er å danne et *bakteppe* for evaluering av anbudskonkurranse i ferjesektoren.

2.1 Teoretisk motivasjon for konkurranse

Rambøll (2007) drøfter den teoretiske bakgrunnen for bruk av konkurranse ved produksjon av offentlige oppgaver i forbindelse med en gjennomgang av ulike modeller for kjøp av arbeidsmarkedstjenester. De benytter økonomisk reguleringsteori som utgangspunkt for å begrunne hvorfor offentlige oppgaver settes bort til private aktører. I økonomisk reguleringsteori knyttes oppmerksomheten til informasjonsskjevheter mellom den regulerende instans og den eller de aktørene som skal reguleres. Utgangspunktet er at tilbyder vet mer om egne muligheter for kostnadsreduksjoner enn de bevilgende myndighetene.

Når offentlige oppgaver settes bort til private bedrifter, eller private bedrifter reguleres for å ivareta samfunnsmessige hensyn, kan en se det slik at den private bedriften opptrer som agent for det offentlige. Oppgavene for myndighetene blir å utforme et insentivsystem for agenten som er slik at når agenten treffer de beslutningene som er best for ham, så er også det de beslutningene som best fremmer myndighetenes interesser.

I følge Rambøll er det største problemet for desentralisert styring, at myndighetene har mangelfull informasjon om de faktiske kostnadsforholdene i produksjonen. For å bøte på dette problemet peker økonomisk reguleringsteori på konkurranse som en naturlig utvelgelsesprosess. Ved en anbudskonkurranse vil de ulike interessentene gi pristilbud på utførelse av et bestemt produkt eller tjeneste med en bestemt kvalitet for det offentlige. Konkurranse benyttes dermed som et

virkemiddel for å fremskaffe informasjon, fremme kostnadseffektiv produksjon og bedre kvalitet i tjenesteproduksjonen.

2.2 Erfaringer fra konkurranseutsetting i offentlig sektor

Ulike former for konkurranseeksponering av offentlig tjenesteproduksjon er implementert gjennom flere tiår i Norge. Konkurranseeksponering har primært tatt form av konkurranseutsetting av tekniske tjenester, men har etter hvert også blitt benyttet på andre former for tjenester, som for eksempel kollektivtrafikk og helse- og omsorgstjenester.

2.2.1 Økonomiske betraktninger

Motivasjonen for konkurranseutsetting er som nevnt ofte et ønske om, eller et behov for, å redusere kostnadene ved produksjonen uten at dette går ut over kvaliteten på det som produseres, eller medarbeiderne som jobber med tjenestene.

De samlede kostnadsmessige effektene av en konkurranseutsetting består av effekter på kostnader i selve tjenesteproduksjonen samt kostnader knyttet til konkurranseutsetting og kontraktsoppfølging. Evalueringer viser (se blant annet Econ, 2001 *Konkurranseutsetting - virker det?*) at konkurranseutsetting generelt fører til kostnadsbesparelser i tjenesteutføringen i forhold til en situasjon uten konkurranseutsetting. De største økonomiske innsparingene utløses primært ved første anbudsutlysning, det vil si i overgangen fra skjermet egenproduksjon til konkurranse. Ved gjentatte utlysninger av den samme tjenesten vil man få et kontinuerlig press på kostnadene, men man kan ikke forvente samme gevinst som ved første anbudsutlysning.

Kostnadene ved å utføre tjenestene er imidlertid ikke de eneste kostnadene som påløper. Transaksjonskostnader påløper når man forbereder og gjennomfører en transaksjon eller bestilling. Det er kostnader forbundet både ved å administrere en internleveranse uten konkurranseutsetting og å administrere en konkurranse med etterfølgende kontraktsoppfølging. I vår sammenheng vil for eksempel både rammetilskuddsavtalene og anbudskontrakter være eksterne avtaleforhold som må følges opp.

Generelt oppfattes konkurranseutsetting å innebære til dels omfattende transaksjonskostnader. Det vil si at kostnader ved administrering og oppfølging uten

konkurranseutsetting (rammetilskuddsavtalene) oppfattes som lavere enn transaksjonskostnader ved konkurranseutsetting.

De positive effektene på kostnader i tjenesteutførselen motvirkes av økte transaksjonskostnader. Vanligvis er transaksjonskostnadene størst ved førstegangs utlysning. Etter hvert opparbeider kjøper seg kompetanse og rutiner som reduserer kostnadene ved hver enkelt utlysing.

Det har ikke vært en del av dette oppdraget å vurdere kostnader og kostnadseffektivitet i forbindelse med konkurranseutsetting. Evaluering av endring av kostnadseffektiviteten gjøres av Statens vegvesen i et internt prosjekt parallelt med denne evalueringen.

2.2.2 Konsekvenser for kvalitet

Hensynet til kvalitet får stor oppmerksomhet i konkurranseutsetting av tjenesteproduksjon. Det er ofte en forutsetning for konkurranseutsetting at konkurransen ikke skal påvirke kvaliteten i negativ retning.

Kvalitet kan defineres på flere måter. Teknisk kvalitet kan være selve innholdet i tjenestene, for eksempel at ferjetjenesten består av de elementene som er spesifisert i kravdokumenter (for eksempel krav til PBE og frekvens/rutetider) og er produsert med den kompetansen som kreves (sikkerhetssertifikater og lignende). Opplevd kvalitet er den kvaliteten som brukerne av tjenestene opplever. Ulike former for kvalitet må måles og følges opp ulikt.

For mange typer tjenester dokumenteres utvikling i kvalitet mindre tydelig enn utvikling i kostnader ved konkurranseutsetting. Dette skyldes som regel både at kvalitetsmålinger av tjenesteleveransene i liten grad eksisterer før tjenesten konkurranseutsettes, og at det ofte er svake systemer for systematisk måling av kvalitet etter konkurranseutsetting. I ferjetjenenester er dette ikke tilfellet, fordi oppdragsgiver tradisjonelt lett kan måle sentrale kvalitetsmål som frekvens, kapasitet, forsinkelser og innstillinger.

Gjennom avtaler med rederiene tydeliggjør det offentlige hvilke krav som stilles til kvalitet.

2.3 Hva kan vi forvente av konkurranseutsetting sammenlignet med rammtilskuddsforhandlinger i ferjesektoren?

Overgang fra rammetilskudd til konkurranseutsetting i ferjesektoren innebærer at sektoren styres under andre rammebetingelser. Det er alltid utfordrende å gå fra et regime med forhandlinger til et regime med anbud, og markedet vil i en fase være umodent. I umodne markeder oppstår det feil eller mangler, og det tar tid før aktørene får tilpasset seg sine nye roller og det er etablert et hensiktsmessig oppfølgingsregime og et riktig prisnivå. Det er derfor forhold som kan fremkomme i en evaluering som kan være uttrykk for at markedet er i utvikling, heller enn at det er et uttrykk for en permanent svakhet eller et permanent problem.

Hva kan vi så forvente av konkurranseutsetting i ferjesektoren? Hvordan ferjetjenester fremskaffes (rammetilskuddsavtaler eller anbudskonkurranser) er én av flere faktorer som kan påvirke pris og kvalitet på ferjetjenestene. Det er med andre ord ikke metoden for å fremskaffe tjenestene i seg selv som alene bestemmer hva slags ferjetjenester brukerne får. En rekke forhold som styrer kvalitet og ressursbruk kan reguleres uavhengig av hvordan tjenesten fremskaffes. Slik sett kan resultatene av en og samme anskaffelsesform kunne variere betydelig avhengig av hvordan anskaffelsen innrettes. På samme måte kan resultatet av en anbudskonkurranse være tilnærmet det samme som for en rammetilskuddsavtale avhengig av hvordan de ulike prosessene og dokumentene utformes. Dette gjør det vanskelig å skille effekter av konkurranseutsetting fra effekter som kan oppnås i rammetilskuddsforhandlinger. Nedenfor peker vi på ulike forhold som belyser dette nærmere:

- *Anbudskonkurranser utformes på ulike måter*: Tradisjonelt har anbudskonkurranser vært utformet som konkurranser på pris gitt noen minimums kvalitetsparametre. Dette er vanligvis benyttet i anbudskonkurransene i ferjesektoren. Andre faktorer en laveste pris har kun blitt vurdert i enkelte tilfeller, gitt at prisdifferansen til laveste tilbud ikke har vært for høy. De siste årene har vi i ulike sektorer sett flere eksempler på at det konkurreres på kvalitet, det vil si at kjøper definerer en pris og leverandørene konkurrerer på å levere best mulig kvalitet for denne prisen. Anbudskonkurranser behøver med andre ord ikke nødvendigvis å føre til lavere pris enn andre anskaffelsesmetoder, og det er ikke nødvendigvis heller målet. Å benytte lavere kostnader som et suksesskriterium for anbudskonkurranse er dermed ikke uten videre riktig.

- *Resultatet av anbudskonkurranser avhenger av utformingen av konkurransen*: Innretningen av anbudskonkurransen bestemmer hvilke resultater som oppnås, både i forhold til pris og kvalitet. Om kvaliteten øker eller synker som følge av en anbudskonkurranse er *ikke* nødvendigvis knyttet til fenomenet konkurranse som sådan, men også til hvor *dyktig innkjøper er* til å definere riktig kvalitet. To innkjøpere som gjennomfører anbudskonkurranse om nøyaktig den samme tjenesten kan oppnå helt ulike resultater avhengig av hvordan de definerer konkurransen og kvaliteten på tjenesten. Det er dermed ikke slik at anbud automatisk vil gi dårligere eller bedre kvalitet. Tilbudsforbedringer og materiellfornyelse er nærmere gjennomgått i hhv. kapittel 6 og 7.
- *Fleksibilitet i tjenestetilbudet henger sammen med utformingen av anbudskonkurransen og kontraktene som inngås*: En anbudskonkurranse og kontrakten som inngås med leverandørene kan i prinsippet langt på vei utformes med samme rom for fleksibilitet i tjenesteleveransene som i avtalene innenfor rammetilskuddsordningen selv om det er ulikt regelverk som styrer relasjonene. Igjen er det neppe slik at anbudskonkurranse i seg selv reduserer eller øker fleksibiliteten i tjenesteleveransene. Dette er også et resultat av utformingen av konkurransen samt kontraktene som inngås. I praksis vil imidlertid en anbudskontrakt ofte oppfattes som mer rigid.
- *Det kan være grunner til at konkurranser ikke virker like godt i praksis som den teoretiske rammen antyder*: En komplikasjon kan være manglende konkurranse i anbudsfasen, for eksempel hvis det er få konkurrenter. Dersom kontrakten er kortvarig kan det gi manglende insentiver til å investere i nytt materiell.
- *Anbudskonkurranser påvirker leverandørmarkeder på sikt*: I innenriksferjemarkedet er offentlige myndigheter *eneste* kjøper. Anskaffelsesansvaret er riktignok delegert til regionalt nivå innenfor Statens vegvesen eller gitt til fylkeskommunene og kommuner, slik at det i praksis er flere innkjøpere. Når det offentlige er leverandørens *eneste* kjøper, bør man ved utforming av anbudta langsiktige hensyn til utviklingen i leverandørmarkedet . Hvis ikke kan man risikere at leverandørmarkedet utvikler seg i retning av lokale eller regionale monopoler. Virksom konkurranse i ferjemarkedet er drøftet i kapittel 5.

Når man skal evaluere konkurranseutsetting av ferjedrift er det viktig å ha de nevnte forholdene i bakhodet. Kvalitet og ressursbruk i de tjenestene som blir

levert defineres ikke alene av anskaffelsesformen, men også av premissene som legges til grunn for hvordan ferjetjenester i Norge skal fremstå. Likevel er det grunn til å forvente at konkurranse virker skjerpende, og at man vil oppnå bedre effektivitet og høyere kvalitet på tjenestene som kjøpes inn. Konkurranse vil gi fokus på utvikling og nytenkning som følge av at leverandørene må være konkurransedyktige.

2.4 Målsetting for konkurranseutsettingen

I dette oppdraget er vi bedt om å se på hvordan konkurranseutsettingen har påvirket følgende forhold:

- Tilbudsforbedring
- Helse, miljø og sikkerhet
- Fornyelse av ferjeflåten
- Klargjøring av roller og ansvarsdeling i konkurranseutsettingen
- Virksom konkurranse

Statens vegvesen har selv evaluert kostnadseffektivitet i ferjedriften parallelt med vårt oppdrag. Kostnadseffektivitet er derfor inkludert i målene for konkurranseutsettingen.

Evalueringskriteriene kan også ses som mål for konkurranseutsettingen. Vi har sett nærmere på målene med konkurranseutsetting av riksvegferjene, for å se dem i sammenheng med hverandre og med målene for transportpolitikken og konkurransepolitikken.

Hovedmålene for transportpolitikken er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.[5] Målet med konkurransepolitikken er å bidra til effektiv ressursutnyttelse ved å legge til rette for virksom konkurranse.[6]

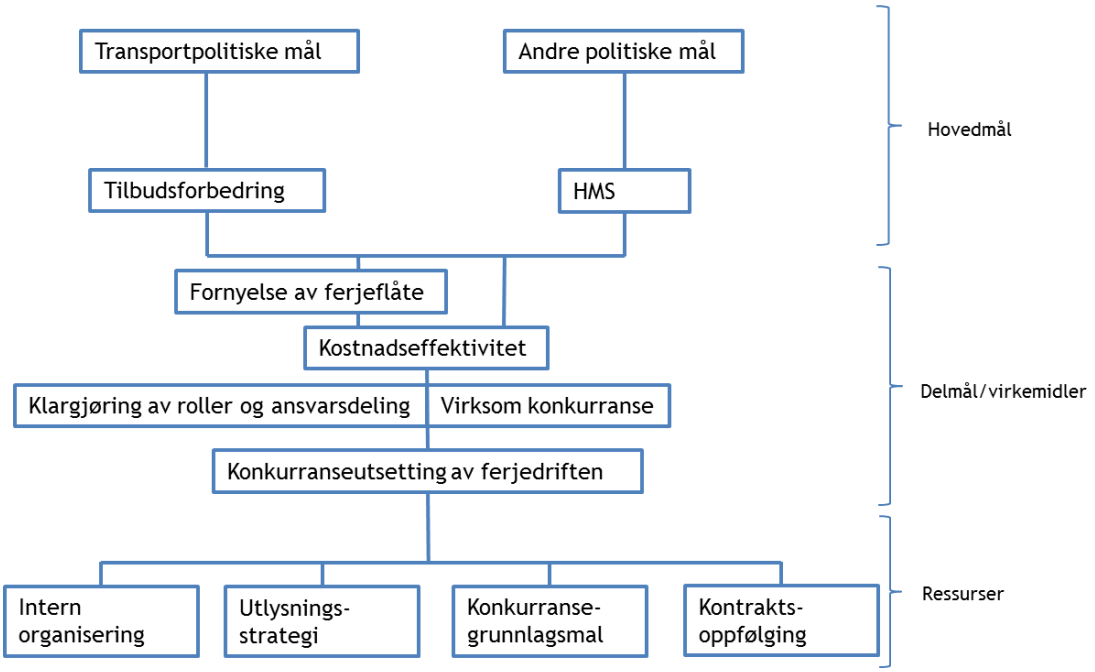
Det kan imidlertid ikke settes likhetsteng mellom evalueringskriterene for vårt oppdrag og målene for konkurranseutsettingen i ferjesektoren. Dette er først og fremst fordi evalueringskriteriene kan oppfattes å være en blanding av mål og virkemidler:

[5] Jf. St.meld. nr. 16 (2008-2009) Nasjonal transportplan 2010–2019, kap. 5
[6] Jf. Meld. St. 1 (2011 – 2012) Nasjonalbudsjettet 2012, kap. 5.2.2

- Tilbudsforbedring kan knyttes opp mot de overordnede transportpolitiske målsetningene, og er i tilfelle en ønsket konsekvens av konkurranseutsettingen.
- Helse, miljø og sikkerhet kan som sådan ikke knyttes direkte mot transportpolitikken, men mot arbeidsmiljø- og sikkerhetspolitikken. HMS kan i tilfelle ses på som en annen konsekvens, effekt eller ekstern virkning. Når det gjelder HMS kan det også diskuteres om det skal være et mål om forbedring eller et krav om å holde en viss standard.
- Fornyelse av ferjeflåten kan antakelig ses på som et virkemiddel for å oppnå tilbudsforbedringer eller bedre HMS, og er neppe et mål i seg selv.
- Kostnadseffektivitet kan også se på som et virkemiddel for å forbedre måloppnåelsen på tilbudsforbedringer og muligens HMS. Kostnadseffektivitet kan også knyttes direkte opp mot finanspolitikk hvis målet er utelukkende å spare utgifter.
- Klargjøring av roller og ansvarsdeling i konkurranseutsettingen er et virkemiddel for å oppnå bedre styring og kan ses i sammenheng med å oppnå kostnadseffektivitet.
- Virksom konkurranse er et virkemiddel for å oppnå de øvrige målene, og det understøtter for eksempel kostnadseffektivitet. Dette betyr at virksom konkurranse ikke vil være et mål dersom det for eksempel fører til høyere kostnader og dårligere tilbud.

Basert på vår forståelse av evalueringskriteriene har vi forsøkt på å illustrere sammenhengen mellom dem i Figur 2-1.

Figur 2-1 Mulig sammenheng mellom målene for konkurranseutsettingen



Kilde: Oslo Economics

Figuren er en illustrasjon på hvordan man kan tenke et målhierarki. Det vil helt sikkert være andre måter å sette opp dette på. Se for eksempel Samset (2004) for en enkelt innføring i prinsipper for målformulering.

Vi mener det er en fordel med en enkel gjennomgang og klargjøring av målene av hhv. stat og fylkeskommuner for å bidra til en bedre styring og oppfølging av sektoren. Målene kan operasjonaliseres, målkonflikter og avhengigheter kan vurderes. Tydeligere mål og målekriterier vil gjøre det enklere å vurdere og følge opp om man når målene i sektoren på en mest mulig ressurseffektiv måte.

3 Prosess ved konkurranseutsettingen



MF Sigrid som tidligere trafikkerte Sandessjøen-Dønna-Løkta og nå trafikkerer Melbu-Fiskebøl. Ferjen ble bygget i 1992. Foto: Boreal

I dette kapitlet gir vi en beskrivelse av den gjennomførte konkurranseutsettingen. Beskrivelsen er strukturert i de fire typene virkemidler myndighetene råder over:

- Organisering
- Utlysningsstrategi/fremdriftsplan
- Konkurransegrunnlagsmal
- Kontraktsoppfølging

Kapitlet er en faktabeskrivelse, det vil si at det ikke inneholder noen vurderinger eller tilrådinger fra vår side.

3.1 Organisering

Konkurranseutsettingen av riksvegferjene i perioden 2004-2009 har vært organisert slik at Statens vegvesens regioner som hovedregel har stått for den operative utførelsen fra oppdragsgiversiden (kjøpersiden).

Statens vegvesens regioner forbereder vanligvis utlysning av anbud. Regionen tar da utgangspunkt i gjeldende konkurransegrunnlagsmal, og gjør nødvendige lokale

tilpasninger. For hver utlysning må regionen gjøre vurderinger av trafikkutvikling, krav til materiell, rutetider mv. Hovedregelen har vært at standardmålene i Nasjonal Transportplan skal nås etter anbudet. Samband som før utlysning overoppfyller standardmålene skal ikke få redusert tilbudet. Det kan også gjøres egne vurderinger for samband med store sesongsvingninger, for lange samband, eller hvis andre særlige grunner tilsier det.

Regionen legger frem forslag til ferdig konkurransegrunnlag for Vegdirektoratet som gjør en faglig vurdering av innholdet. Vegdirektoratet må også avklare innholdet i anbudet med Samferdselsdepartementet, for å få politisk godkjenning av frekvens, materiell og åpningstid.

Det har vært et premiss at anbudene skal sjekkes ut med lokale myndigheter før utlysning. Da det i 2009 ble klart at forvaltningsreformen kom til å innebære overføring av ferjesamband, ble det også lagt større vekt på å ta hensyn til innspill og ønsker fra fylkeskommunene. Der det er sams vegadministrasjon etter forvaltningsreformen er det vanligvis slik at regionen i Statens vegvesen tidlig i prosessen prøver å skrive et notat om viktige elementer i en kommende utlysning, for eksempel trafikkutvikling, rutetider og krav til materiell. Deretter er det en politisk behandling der regionen får spørsmål fra fylkeskommunen.

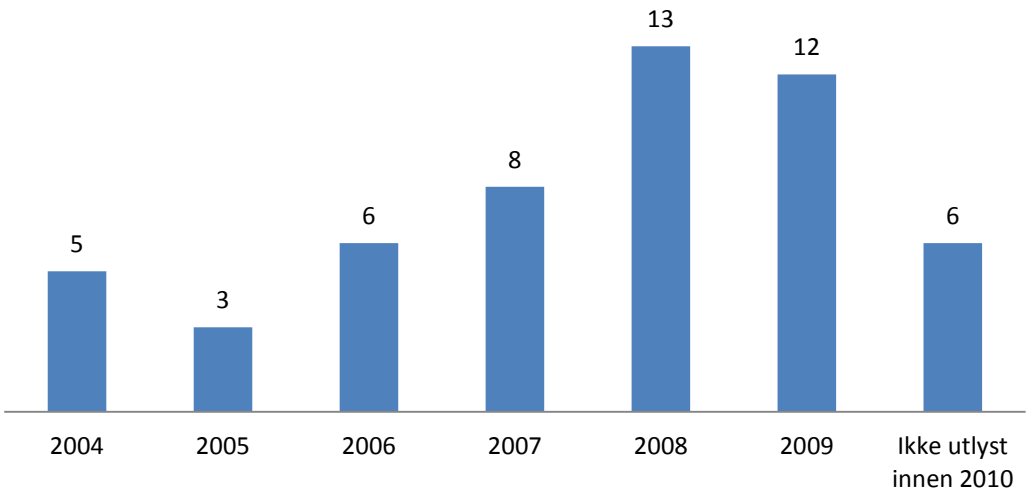
3.2 Konkurransegrunnlagsmal

Vegdirektoratet har hatt ansvar for konkurransegrunnlagsmalen. En såkalt malgruppe med representanter fra Vegdirektoratet og regionene har arbeidet kontinuerlig med forbedringer og endringer av konkurransegrunnlaget. Etter forvaltningsreformen er malgruppa utvidet til å inkludere representanter fra fylkeskommunene i møter en gang i halvåret. Statens vegvesen har møter i sin malgruppe oftere enn dette.

3.3 Utlysningsstrategi

Fra 2004 til 2009 ble det lyst ut 53 anbud i riksvegferjedriften. Noen av disse var sambandspakker der man lyste ut samband det var naturlig å drifte sammen i en avtale. Totalt i perioden omfattet utlysningene ca. 90 av 96 samband.

Figur 3-1 Antall utlysninger per år i riksvegferjedriften

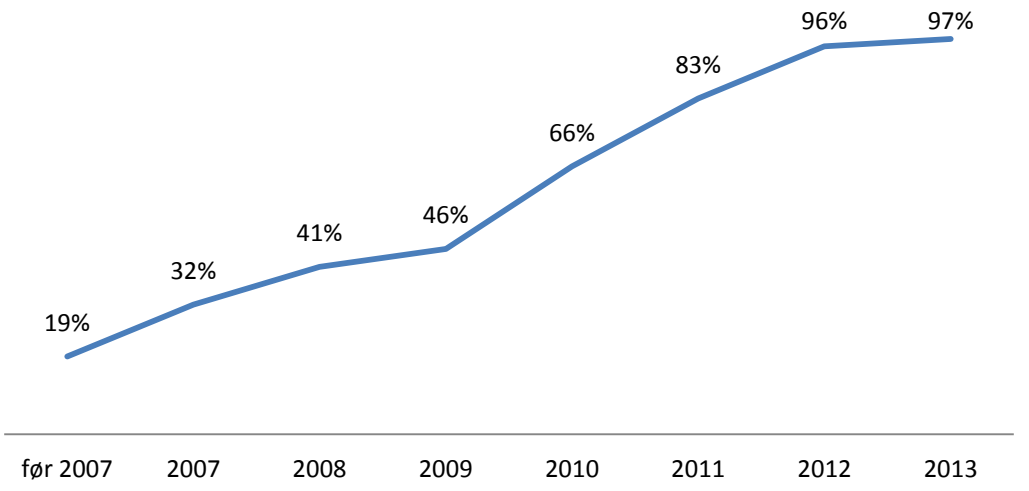


Note: Sambandene som var riksvegferjesamband frem til 2010. Kilde: Vegdirektoratet/Oslo Economics

Figur 3-1 viser hvordan anbudene fordelte seg over tid. Vi ser at det var en opphopning av utlysninger i 2008 og 2009, noe som kan sammenheng med et mål om at alle riksferjesambandene skulle være lyst ut innen utgangen av 2009. Det var også 6 samband som ikke var lyst ut innen denne fristen. I figuren er det tatt med samband som allerede hadde vært ute på anbud før avgjørelsen om full konkurranseutsetting, som hadde vært med i forsøket med anbud i ferjesektoren som startet i 1996.

Figur 3-2 viser hvor stor andel av ferjesambandene som på et gitt tidspunkt er over på anbudskontrakter.

Figur 3-2 Andel av ferjedriften som er over på anbudsavtaler*



Note: *Andelen av sambandene som var riksvegferjesamband frem til 2010, i forhold til passasjertall i 2008. Kilde: Vegdirektoratet/Oslo Economics

De seks prosent av sambandene som var startet opp før 2007 var inne under prøveordningen med anbud. Vår evaluering ble gjennomført i 2012, og per 2011 var drøyt 80 pst. av ferjedriften på anbudsavtaler.

Sambandene er vanligvis lyst ut med åtte års kontraktslengde, men kortere der man for eksempel forventer en bro, tunnel eller andre endringer i vegsystemet som påvirker behovet for ferjedrift i sambandet. Samband som er lyst ut med krav om gassdrift, er vanligvis lyst ut med ti års kontraktslengde.

For å muliggjøre reell konkurranse mellom ulike rederigrupperinger har næringen spilt inn til Statens vegvesen at en 36 måneders tidsperiode mellom tilbudsfrist og driftsoppstart vil være hensiktsmessig.[7] Utgangspunktet for Statens vegvesen har også vært at det skal settes av tre år fra tilbudsfrist til driftsoppstart. Det har likevel vært en rekke eksempler på at anbud har blitt lyst ut med knappere oppstartsperiode. Til sammen ble ca. 20 av 50 anbud er lyst på med kortere oppstartsperiode enn tre år.[8]

3.4 Kontraktsoppfølging

Kontraktsoppfølgingen foregår primært i regionene, og i fylkeskommunene i de sambandene der fylkeskommunene har overtatt administrasjonen. Vegdirektoratet blir involvert etter behov. Samferdselsdepartementet blir i liten grad involvert, hittil har det stort sett bare skjedd ved rettsaker.

[7] Se brev 22. mai 2008 fra Rederienes Landsforening til samferdselsministeren.
[8] Beregnet av Oslo Economics på basis av oversikt over anbud mottatt fra Statens vegvesen.

4 Roller og ansvar i konkurranseutsettingen



MF Folkestad som trafikkerer Volda-Folkestad frem til juni 2013. Foto: Norled

4.1 Hvorfor er klargjøring av roller og ansvar et mål ved konkurranseutsetting?

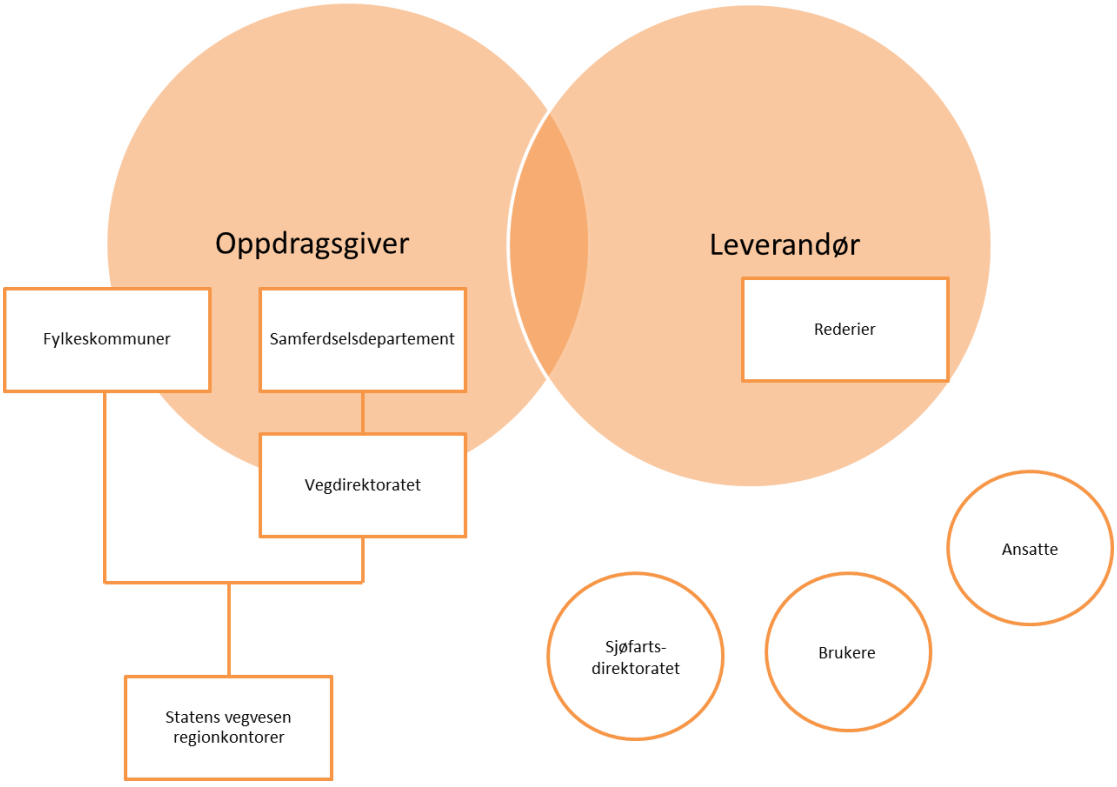
Konkurranse ved anskaffelser er et virkemiddel for å sikre effektiv ressurs-utnyttelse. Konkurranseutsetting av offentlige tjenester skal skape et tydelig skille mellom den offentlige forvaltningen som myndighetsutøver og virksomhetene som leverer tjenestene (leverandører). Dersom forvaltningen opptrer som en profesjonell kjøper og kravstiller, kan konkurranseutsetting gi resultater både i form av redusert kostnad og økt kvalitet på tjenesten.

Det har vært et mål i konkurranseutsettingsprosessene å klargjøre roller og ansvar, slik at man får et klarere skille mellom forvaltning og myndighetsutøvelse på den ene siden og produksjon og tjenesteyting på den andre siden. Klargjøring av roller og ansvar i konkurranseutsettingen handler om hvordan ansvar og oppgaver er fordelt, og hvordan forholdet mellom ulike ansvarlige er organisert.

4.2 Tilnærming til analysen av roller og ansvar

Figur 4-1 illustrer de viktigste aktørene ved konkurranseutsetting av ferje-sambandene.

Figur 4-1 Illustrasjon av aktører i ferjemarkedet



Kilde: Oslo Economics

Når vi vurderer spørsmålet om klargjøring av roller og ansvar, gjennomgår vi følgende forhold:

1) Først ser vi på rollefordeling mellom stat og fylkeskommuner. Relasjonen mellom stat og fylkeskommune har en sentral posisjon i evalueringen som følge av forvaltningsreformen, der ansvaret for 77 ferjesamband ble overført til fylkeskommunene 1.1.2010.

2) Deretter ser vi på klargjøring av roller og ansvar internt på oppdrags-giversiden internt i staten. Dette omfatter forholdet mellom Samferdsels-departementet, Vegdirektoratet og Statens vegvesens regioner.

3) Neste tema er å evaluere klargjøring av roller og ansvar mellom bestiller av ferjetjenestene (oppdragsgiver) og rederi (leverandør). I denne vurderingen ser vi på om rollene har blitt klarere og om risiko er hensiktsmessig fordelt.

4) Til slutt vurderer vi rollene Sjøfartsdirektoratet, brukere og ansatte har hatt i konkurranseutsettingen av riksvegferjedriften.

Våre funn er basert på tilbakemelding vi har fått gjennom intervjurunden og referansegruppemøtene, dokumentstudier og egne vurderinger.

4.3 Rollefordeling mellom stat og fylkeskommuner

Rollefordelingen mellom stat og fylkeskommuner er et sentralt tema i evalueringen fordi overgangen til anbudskontrakter i ferjedriften falt sammen i tid med forvaltningsreformen der det ble overført ansvar fra stat til fylkeskommuner. Ferjesektoren har derfor vært gjenstand for to reformer samtidig.

Forvaltningsreformen ble iverksatt 1.1.2010 ved at ansvaret for ferjesambandene i det såkalte «øvrige riksvegnettet» i all hovedsak ble overført til fylkeskommunene. Dette omfattet 77 av 95 riksvegferjesamband. Ferjesambandene som ble overført skulle etter planen vært lyst ut på anbud innen utgangen av 2009.Man nådde ikke denne målsetningen fullt ut. Seks av sambandene som ble overført til fylkeskommunen var ikke lyst ut på anbud, jf. Figur 3-1.

Forvaltningsreformen gjorde at man i riksvegferjemarkedet gikk fra én oppdragsgiver til tolv (11 fylkeskommuner fikk overført ferjesamband ved forvaltningsreformen).

Gjennom en såkalt sams (felles) vegadministrasjon betjener statens regionvegkontorer også fylkeskommuner. Statens vegvesen har oppgaver knyttet til forvaltning av fylkesvegsamband, for eksempel å bistå fylkeskommunene med faglige grunnlag for politiske beslutninger og gjennomføre den løpende forvaltningen av avtalene med rederiene. Det er fritt for den enkelte fylkeskommune i hvilken grad de ønsker å benytte seg av sams vegadministrasjon, og det er ulike løsninger for dette, jf. Tabell 4-1.

Tabell 4-1 Sams vegadministrasjon i ferjedriften etter forvaltningsreformen

Fylkeskommune	Antall overførte samband	Løsning etter forvaltningsreformen
Finnmark	1	Administrerer sambandet selv i fylkeskommunen
Troms	10 (+Andøy-Senja som går mellom Troms og Nordland)	Administrerer sambandene selv gjennom Troms fylkestrafikk FKF
Nordland	14 (+Andøy-Senja som går mellom Troms og Nordland)	Sams vegadministrasjon i Region nord
Nord-Trøndelag	4	Sams vegadministrasjon i Region midt
Sør-Trøndelag	2	Sams vegadministrasjon i Region midt. På sikt vil fylkeskommunen administrere sambandene selv gjennom administrasjonsselskapet AtB.
Møre og Romsdal	17	Sams vegadministrasjon i Region midt
Sogn og Fjordane	7 (+Leirvåg-Sløvåg som går mellom Hordaland og Sogn og Fjordane)	Sams vegadministrasjon i Region vest
Hordaland	15 (+Leirvåg-Sløvåg som går mellom Hordaland og Sogn og Fjordane)	Administrerer sambandene selv gjennom Skyss
Rogaland	4	Sams vegadministrasjon i Region vest i tilfeller der det er kontrakter med både riks- og fylkesveger. Administrerer øvrige samband selv gjennom Rogaland Kollektivtrafikk, med merkenavnet Kolombus
Vest-Agder	1	Sams vegadministrasjon i Region vest
Buskerud/ Vestfold	1 (Svelvik-Verket går mellom disse fylkene)	Sams vegadministrasjon i Region vest

Note: Gjelder sambandene som ble overført til fylkene ved forvaltningsreformen. Kilde: St.prp. nr. 72 (2008-2009)/Statens vegvesen/Oslo Economics

Vi har gjort følgende funn når det gjelder forholdet mellom stat og fylkeskommune:

- Forsterket fylkeskommune: Overføring av ferjesamband fra stat til fylke antas å ha bidratt til å realisere målene ved forvaltningsreformen. Etter overføringen kan fylkeskommunene i større grad se ulike sektorer i sammenheng innenfor den enkelte region. Verdiskaping og sysselsetting basert på lokal egenart, kan sikre framtidig grunnlaget for velferden i samfunnet

- Mer uoversiktlig oppdragsgiverside: Hovedinntrykket fra intervjuene er at forvaltningsreformen har gjort oppdragsgiversiden mer uoversiktlig. Det er pekt på at ved sams vegadministrasjon kan det fremstå som uklart hvem som egentlig er oppdragsgiver. I noen tilfeller har dette skapt usikkerhet for rederiene om hvem rederiene skal henvende seg til. Samtidig er det påpekt at når ansvaret blir spredt på ulike oppdragsgivere er det naturlig at man har ulike løsninger. Vi forventer at samarbeidet mellom Statens vegvesen og det enkelte fylke vil gå seg til når forvaltningsreformen har fungert en stund. For å unngå uklarheter bør man etablere klare kjøreregler om hvordan spørsmål rundt kontraktene skal håndteres. Dette vil sikre at man fremstår som en profesjonell oppdragsgiver og man vil unngå misforståelser.

- Uensartet kontraktsoppfølging: Flere intervjuobjekter har kommentert at kontraktsoppfølgingen har variert fra oppdragsgiver til oppdragsgiver, slik at samme ordlyd håndteres ulikt fra kontrakt til kontrakt. Dette er i utgangspunktet uheldig fordi det bidrar til lavere forutsigbarhet for leverandørene, men i noen tilfeller vil det være hensiktsmessig å ha ulik kontraktsoppfølging dersom man vil endre/stramme inn praksis i nye kontrakter i forhold til kontrakter som har vært i drift en stund.

- Sikring av sentrale løsninger: Det er en viss bekymring for at fordelaktige sentrale løsninger skal falle bort etter forvaltningsreformen. Det vil være en fordel hvis ferjer enkelt kan brukes i ulike samband slik at man unngår områdemonopoler og redusert konkurranse. Standardisering vil også være en fordel for brukerne, ved at man kan forvente noenlunde likt tilbud på tvers av ferjesamband med hensyn til gjennomkjøringshøyde og akseltrykk. Et forslag til forskriftsfesting av standard for gjennomkjøringshøyde og akseltrykk er spilt inn fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet, der saken er til vurdering.

Det er også etablert et eget forum for ferje- og båtanskaffelser mellom fylkeskommunen i kollektivtrafikkforeningen.

- Utfordring med reserveferje: Tilgang på reserveferjer har vært en utfordring etter forvaltningsreformen, selv om problemet delvis også kan skyldes overgang til anbudskontrakter. Tidligere var Statens vegvesen oppdragsgiver for nærmere 100 riksvegferjesamband. Det var da enklere å omdisponere materiellet ved behov, for eksempel ved uventet driftsavbrudd på ei ferje. Etter at ansvaret for ferjesambandene ble spredt på stat og fylkeskommuner er det hevdet at tilgangen til reservemateriell har blitt dårligere. Fylkeskommunene skal være mindre villig til å låne ut en hovedferje fra eget samband til samband hos andre oppdragsgivere, selv om det totalt sett kan være den beste løsningen.

- Positivt med arbeidet i malgruppa: Flere har påpekt at fora og møteplasser blant oppdragsgiverne er nødvendig for å sikre gode løsninger i fremtiden. Fylkeskommunene ser det som positivt å delta i arbeidet i malgruppa, som arbeider med revidering og endringer av konkurransegrunnlagsmalen. At fylkeskommunene blir tatt med på råd øker sannsynligheten for at man kan bruke felles mal i fremtiden. Arbeidet i malgruppa kan også omfatte problemstillinger knyttet til kontraktsoppfølging.

- Utfordring for bestillerkompetansen og leverandørutvikling: Det er viktig at både stat og fylkeskommune opptrer som krevende kunder og som konstruktive samarbeidspartnere. De må ha kompetanse til å sette relevante kvalifikasjons- og tildelingskriterier, og de må kunne identifisere brukernes behov og gjøre det mulig for rederiene å respondere på disse. Endringene som har skjedd gjennom konkurranseutsetting og forvaltningsreformen har gitt nye utfordringer knyttet til å sikre bestillerkompentanse og leverandørutvikling.

4.4 Organiseringen av statlige vegmyndigheter

Når vi ser vi på klargjøring av roller og ansvar internt på oppdragsgiversiden i staten, ser vi på forholdet mellom Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet og Statens vegvesens regioner.

Det er regionene som er hovedansvarlige for anbudsutlysningen og kontraktsoppfølgingen, mens Vegdirektoratet har hovedansvaret for konkurransegrunnlagsmalen og godkjenner konkurransegrunnlag før utlysning. Samferdselsdepartementet har

overordnet ansvar og fastsetter blant annet mål og budsjett og godkjenner konkurransegrunnlagene før utlysning.

Vi har gjort følgende funn når det gjelder forholdet mellom stat og fylkeskommune:

- Utlysningsprosessen fungerer bra: Forslag til konkurransegrunnlag i den enkelte utlysning godkjennes av både Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet. Erfaringen viser at det ofte gjøres endringer ved behandling på begge nivåer. Tilbakemeldingene fra intervjuene er at organiseringen mellom regioner, direktorat og departement fungerer bra. Det oppfattes som tydelig hvem som har hatt ansvar for hva i prosessen og man oppfatter ikke at departement eller direktorat har bedrevet unødvendig detaljstyring. I noen tilfeller har likevel en omstendelig godkjenningsprosess gjort at utlysninger har blitt forsinket.

- Uensartet kontraktsoppfølging (igjen): Når det gjelder kontraktsoppfølgingen, har vi fått tilbakemelding på at denne er uensartet mellom regionene i Statens vegvesen, på samme måte som den er uensartet fra fylkeskommune til fylkeskommune. Generelt har arbeidet med konkurransegrunnlag, herunder arbeidet i malgruppa, fått bedre tilbakemeldinger enn arbeidet med kontrakts-oppfølging. Tilbakemeldingene tyder imidlertid på at kontraktsoppfølgingen har blitt bedre etter hvert, slik at problemet kan ha vært størst i første periode med anbudskontrakter. Vi har også fått innspill på at Statens vegvesen har satt i gang et arbeid med å etablere et kontraktsoppfølgingssystem i etaten. Fasen med både rammetilskuddsforhandlinger og anbudskontrakter oppfattes også som krevende. Dette blandingsregimet gjelder imidlertid kun i en begrenset periode.

- Målet om at alle sambandene skulle være lyst ut i løpet av 2009 kan ha fått uheldige konsekvenser. Tidspresset kan ha ført til at det er stilt unødvendige eller urealistiske krav i noen samband som har gjort det nødvendig med reutlysninger, eller endringer av innholdet etter oppstart. Samtidighet i mange anbud kan ha gitt et lavere antall tilbud i den enkelte konkurranse. Vi har fått tilbakemelding fra rederier på at de har valgt bort å levere tilbud pga. flere parallelle utlysninger. Det er en klassisk utfordring at når man prioriterer mål knyttet til tid, må man prioritere ned mål knyttet til kostnad og/eller kvalitet.

- Manglende samordning mellom ansvarlige for ferjekai og ferjeanbud: Det virker som det kan ha vært for lite samordning mellom ferjekontrakter og investering i ferjekontrakter. Overgang til nye kontrakter førte i noen tilfeller til behov for ombygging av ferjekaier, som krevde økonomiske og administrative ressurser fra andre avdelinger i Statens vegvesen. Fokuset på å lyse ut anbud raskt kan ha vært en medvirkende faktor til utilstrekkelig samordning med ferjekai-avdelingene. Manglende samordning internt i etaten kan imidlertid også ha andre årsaker.

Fra case-anbudene har vi også trukket frem noen observasjoner fra intervjuene:

Anbudet på Mortavika-Arsvågen/Halhjem-Sandvikvåg: Kontraktsoppfølgingen har vært ekstra komplisert

Anbudet på denne pakken skiller seg ut ved at det var stilt krav om gassdrift og at konkurranseformen var konkurranse med forhandlinger. Sambandene er blant de mest trafikkerte i landet og Halhjem-Sandvikvåg er den strekningen som har størst transportarbeid målt i PBE-kilometer. Kontrakten for Mortavika-Arsvågen og Halhjem-Sandvikvåg oppfattes som mer komplisert enn en vanlig ferjesambands-kontrakt og det har vært omfattende forhandlinger også etter at Fjord1 fikk tildelt kontrakten.

Anbudsutlysningen og konkurranseutsettingen ble håndtert av Vegdirektoratet, mens Region Vest står for konktraktsoppfølgingen. Denne løsningen kan være uheldig både fordi Vegdirektoratet ikke hadde samme detaljkunnskap om sambandene og operativ drift som regionene og fordi ulike aktører har ansvar for konkurranseutsetting og kontraktsoppfølging. Det er imidlertid en rekke forhold utover den interne organiseringen som har bidratt til å gjøre forvaltningen av denne sambandspakken komplisert, blant annet innkjøpsformen konkurranse med forhandlinger.

Til sammenligning er det på sambandet Lavik-Oppedal også lyst ut et anbud som skiller seg ut. Her er det er lyst ut en utviklingskontrakt der en av tre ferjer skal være en miljø- og energieffektiv ferje. Anbudet er lyst ut som konkurransepreget dialog. På denne utlysningen er både Vegdirektoratet og Region Vest involvert i anskaffelsen, noe som oppfattes som positivt siden regionen kjenner lokale forhold.

Anbudet Krakhella-Rutledal-Rysjedalsvika: Sambandet var lyst ut med urealistiske krav

Det er kommet tilbakemeldinger på visse utfordringer i etterkant av anbudet på sambandet Krakhella-Rutledal-Rysjedalsvika. Sambandet skal ha vært utlyst med urealistiske rutetabeller, fordi rutetidene skal ha vært for knappe. Videre var det ikke tatt hensyn til den fylkeskommunale hurtigbåtruten som bruker kaianlegget i Rysjedalsvika der det ikke er mulig at tre båter ligger til kai samtidig. I et intervju er det hevdet at rederiene samtidig vegret seg med å komme med tilbakemelding på at rutetabellen var feil i frykt for å bli avvist. Denne type problemer kunne antakelig vært unngått dersom ferjeforvaltningen i Statens vegvesen hadde gjort nødvendige avklaringer mot både ferjekaiavdeling internt, mot fylkeskommune og eventuelt mot eksisterende operatør, i forkant av utlysningen.

4.5 Rollefordeling mellom oppdragsgiver og rederi

Ved konkurranseutsetting av tjenestekonsesjoner er det sentralt at det etableres en tydelig rollefordeling mellom de som er ansvarlig for bestillingen av tjenestene (oppdragsgiver) og leverandørene av tjenesten (konsesjonshaver). Dette er en forutsetning både for at konkurransen skal skje på riktig måte med likebehandling av leverandørene og for at det skal være klare premisser for utførelse av anbudskontraktene og oppdragsgivers kontraktsforhold. Skille mellom tjenesteproduksjonen og forvaltning er et virkemiddel for å oppnå høyere effektivitet og å styrke brukerinteressene.

Vi har sammenlignet ansvar- og rollefordelingen i den gamle rammetilskuddsordningen med hovedavtaler, driftsavtaler og årlige forhandlinger med de flerårige anbudskontraktene.

Vi har vurdert følgende hovedelementer:

- Er rolle- og ansvarsfordelingen mellom oppdragsgiver og rederi blitt bedre etter overgang til anbudskontrakter?
- Er fordelingen av risiko mer hensiktsmessig etter overgangen til anbudskontrakter?

Vi har gjort følgende funn når det gjelder rolle og ansvarfordeling mellom oppdragsgiver og rederi:

- Oppdragsgiversiden opplever at anbud har virket positivt: Generelt er oppfatningen fra oppdragsgiversiden at anbudskontrakter er en fordel sammenlignet med årlige forhandlinger. Anbudskontraktene er mer oversiktlige og forutsigbare. De oppfattes også som mer kostnadseffektive, slik at man får bedre tilbud per budsjettkrone.

- Hensiktsmessig involvering fra NHO Sjøfart: Statens vegvesen opplever å ha hatt et godt samarbeid med NHO Sjøfart, som er rederienes bransjeorganisasjon. Innspillene fra bransjeorganisasjonen antas å ha bidratt til at man har unngått konflikter og man har funnet gode løsninger for myndighetsutøvelsen i et anbudsregime. Statens vegvesen mener også at man har unngått at innspillene fra næringen i for stor grad favoriserer store nasjonale aktører.

- Klargjort at det offentlige har forvaltningsansvaret og rederiet har driftsansvaret: I intervjuene er det trukket frem at rederiene i den gamle ordningen kunne operere som forvalter av ferjesambandene på egen hånd. Eksempelvis kunne de gjøre begrensede endringer i tilbudet etter påtrykk fra ulike aktører, og forvente å få dekket kostnader ved dette i de etterfølgende forhandlingene. I anbudskontraktene klargjør rederiene i større grad kostnadene ved endringer og legger frem informasjon for oppdragsgiver for vurdering på forhånd. Det er også avklarende at anbudskontraktene inneholder tydeligere bestemmelser om forhold som tidligere ble gjenstand for forhandlinger. Dette gjelder for eksempel hvordan operatørene skal forhold seg til forskriftsendringer. Samtidig er nettokontraktmodellen på mange måter en videreføring av ansvarsfordelingen fra rammetilskuddsordningen, ved at det er operatøren som har ansvaret for drift av sambandet og kontakt med kundene.

- Økt konfliktnivå: Selv om man opplever det som en fordel at man har gått vekk fra de uklare rollene under rammetilskuddsordningen, er forholdet mellom oppdragsgiver og rederi blitt mer stivbent/mindre fleksibelt. Noen intervjuobjekter har påpekt at konfliktnivået derfor har økt, noe som også kan forklare økt antall rettsaker mellom rederi og oppdragsgiver. I intervjuer er det også pekt på at rederier i enkelte tilfeller ikke er bevisst på eget ansvar for å ta initiativ til konfliktløsning i en tidlig fase, også under et regime med anbudskontrakter. Det er pekt på at begge kontraktsparter kan bidra til en balansert kontraktsoppfølging.

Vi har gjort følgende funn når det gjelder fordelingen av risiko mellom oppdragsgiver og rederi:

- Rederiene har fått økt risiko: Overgangen fra årlige forhandlinger under rammetilskuddsordningen til åtteårige anbudskontrakter ser ut til å ha overført risiko fra staten til rederiene. Prinsipielt bør fordeling av risiko skje slik at risiko primært bæres av (1) den som kan påvirke usikkerheten og (2) den som mest effektivt kan håndtere risiko. En riktig fordeling av risiko vil gi lavere kostnader. Innspill fra intervjuene tyder på at rederiene kan ha fått mer risiko enn det som er optimalt for oppdragsgiver. Dette gjelder både i forhold til bruk av vederlagsjustering og inntektsrisiko. Vi ser nærmere på dette i punktene under.

- Egen kostnadsindeks for ferjedrift antas å virke positivt på risikofordeling: I de første anbudsutlysningene var det det lagt til grunn at vederlaget skulle justeres i tråd i med konsumprisindeksen. Utviklingen i konsumprisindeksen kan imidlertid i perioder være ganske annerledes enn utvikling i lønn og drivstoffpriser, som er de viktigste kostnadsdriverne for ferjedrift. Senere ble indeksreguleringen endret til å følge kostnadsindeks for nærsjø- og innenriksfart - delindeks for ferjedrift. Det er rederiene som har ansvaret for den daglige driften av ferjene, og derfor er de nærmest til å påvirke kostnadene knyttet til lønn, drift og kapital. Slik sett er det riktig at rederiene tar kostnadsrisiko. I løpet av kontraktsperioden er det imidlertid noen kostnadselementer som vanskelig kan påvirkes av rederiene, for eksempel generell lønnsutvikling og drivstoffpriser. Siden det offentlige er en større aktør med mer diversifisert virksomhet kan det være enklere for oppdragsgiver å bære den risikoen selv, slik at kontraktene totalt sett blir billigere.

- Nettokontrakter kan ha gitt mer risiko til rederiene enn det som er optimalt: Overgangen til anbudskontrakter har overført inntektsrisiko til rederiene i de tilfellene der det er benyttet nettokontrakter.[9] Bruk av nettokontrakter har vært standard i riksvegferjeanbudene etter beslutning fra Samferdselsdepartementet. Bakgrunnen var en tro på at inntektsansvaret skulle føre til høyere

[9] En bruttokontrakt innebærer at oppdragsgiver betaler rederiet et bestemt beløp for å trafikkere et samband. Billettinntektene som rederiet krever inn, tilfaller oppdragsgiver. Rederiet har dermed ikke risiko knyttet til inntektssiden i avtaleforholdet. Ved en nettokontrakt er det rederiet som får billettinntektene, mens kjøpende myndighet yter et årlig tilskudd til rederiet i tillegg til billettinntektene.

inntekter pga. rederienes insentiver til å tiltrekke seg reisende. Andre argumenter for bruk av nettokontrakt som er kommet frem i intervjuene er at ved bruk av bruttokontrakt er det lønnsomt for rederiet å kjøre med tom ferje, eller å ta biler ombord uten å bruke tid på billettering for å slippe sanksjoner pga. forsinkelser. Fylkeskommunene har hatt større interesse av å benytte bruttokontrakter, og etter det vi har forstått har man lyst ut noen fylkesvegsamband som bruttoanbud. Argumenter for bruttokontrakter har vært at rederiene i praksis har veldig lite innflytelse på trafikkgrunnlaget, og at det er mer komplekst for oppdragsgiver å endre takstene ved nettokontrakter fordi det påvirker inntektene til rederiene direkte. Fylkeskommunene har også erfaring fra bruk av bruttokontrakter i forvaltningen av lokal kollektivtrafikk (buss- og hurtigbåtruter). Fylkeskommunene har også pekt på at ved bruttokontrakter kan man sette krav til overfartstid for å sikre tid til billettering ved land, og/eller gi sanksjoner til rederi som ikke krever inn billettinntektene på vegne av staten. Når det gjelder rederienes mulighet til å påvirke trafikkgrunnlaget er det vist til at det kan være store lokale forskjeller. For eksempel er trafikken på noen ferjesamband som Hatvik-Venjaneset og Aukra-Hollingsholmen veldig avhengig av lokale bedrifter eller utbyggingsaktivitet, slik at rederiet reelt sett har lite innflytelse på utviklingen. På andre samband, der turisme utgjør en stor del av inntektsgrunnlaget, for eksempel på Vestfjordsambandene i Lofoten, har rederiet mye større mulighet for å påvirke inntektsgrunnlaget. Samlet sett virker det som om rederienes muligheter til å påvirke trafikkgrunnlaget på ferjesambandet er nokså begrenset, og at man derfor ikke får de ønskede positive effektene av nettokontrakt. Det kan derfor være grunner for å bruke nettokontrakter på noen samband og bruttoanbud på andre samband.

4.6 Rollen til Sjøfartsdirektoratet

Sjøfartsdirektoratet og Vegdirektoratet har et årlig kontaktmøte der sjøfartsdirektøren og vegdirektøren møtes. I tillegg har etatene løpende kontakt ved behov. Tilbakemeldingen fra intervjuene tyder på at kontakten mellom Statens vegvesen og Sjøfartsdirektoratet kan bli enda tettere. Etter det vi kan forstå gjelder dette begge veier.

I Statens vegvesens anbudsprosesser ville det vært formålstjenlig med tettere dialog, slik at man unngår at anbud for eksempel lyses ut med henvisninger til feil

type eller utdatert regelverk. Denne type tettere dialog har funnet sted mellom Sjøfartsdirektoratet og Hordaland fylkeskommune, med positive erfaringer.

Det er i enkelte intervjuer kommet innspill om nødvendigheten av god dialog i Sjøfartsdirektoratets regelverksprosesser. Endring av lover og forskrifter mv. kan gi grunnlag for endring i vederlag i inngåtte anbudskontrakter. Det er derfor nødvendig med tilstrekkelig forhåndsvurdering av konsekvenser for riks- og fylkesvegferjer ved forskriftsendringer fra Sjøfartsdirektoratet, med hensyn til anbudsregimet som Statens vegvesen og fylkeskommunene opererer under.

4.7 Rollen til de ansatte

Ved anbudsutsetting av offentlige tjenester er rollen til de ansatte ofte et omstridt tema. Årsaken kan være at ansatte frykter for at deres lønns- og arbeidsforhold skal bli satt under unødig press gjennom konkurranseutsettingen. Innenfor rammen av denne evaluering har vi primært vurdert effektene for de ansatte i vurderingene som er gjort av HMS i kapittel 8. Vi viser også til arbeid om lønns- og arbeidsforhold som er gjort i andre prosjekter, for eksempel TØI/Osland og Leiren (2006) *Anbud, virksomhetsoverdragelse og ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport*.

Rollen til de ansatte er sentral i konkurranseutsettingen ettersom de utgjør en sentral innsatsfaktor for driften av tjenesten. De ansattes rettigheter er også styrket i løpet av konkurranseutsettingen ved at man har lovfestet en rett til virksomhetsoverdragelse ved anbudsoverdragelse i kollektivtransporten, jf. Ot.prp. nr. 60 (2008-2009). Formålet med lovendringen var at innsparinger gjennom konkurranse ikke skulle skje ved at man svekker lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte.

Informasjonen vi har fått gjennom intervjuene, kan imidlertid tyde på at de ansattes organisasjoner har hatt lite innblikk i, og mulighet for å påvirke, konkurranseutsettingen av riksvegferjer gjennom høringer eller deltagelser i ulike fora. De ansattes organisasjoner kan ha interesse av å gi innspill til deler av konkurranseutsettingen som berører forhold utover egne rettigheter. For eksempel kan dette gjelde spørsmål rundt rekruttering av sjøfolk til ferjenæringen (bruk av lærlinger mv.), og sikkerhet om bord. Det vil derfor være hensiktsmessig å invitere de ansattes representanter til å gi innspill på konkurransegrunnlagsmal mv. i en form for høring.

4.8 Rollen til brukerne

Ved konkurranseutsetting og fristilling av offentlige tjenester, kan det ofte være et mål å styrke brukerinteressene. Bruk av nettokontrakter er blant annet tenkt som et virkemiddel for nettopp det, men som vi har vært inne på tidligere gir ikke nettokontrakter nødvendigvis de ønskede effektene i ferjedriften.

Videre er det slik at så lenge oppdragsgiver fastsetter de viktigste tilbuds-parameterne som pris, rutetabell og kapasitet, er det oppdragsgiver som bør ha hovedansvaret for brukerkontakten.

Oppdragsgiverne får en rekke tilbakemeldinger fra brukere, både fra gods- og persontransport, men dette skjer vanligvis etter initiativ fra brukeren selv. Resultatet blir da at det er de med sterkest interesser som vil ta seg bryet med å gi tilbakemelding, uten at disse nødvendigvis er representative for den jevne bruker. Vi tilrår derfor at man vurderer regelmessige brukerundersøkelser for å vurdere hvordan de ulike serviceelementene verdsettes i forhold til hverandre, slik man gjorde i SIB-rapporten *Verdsetting av riksvegfergetilbudet i Norge* fra 2009.

4.9 Samlet vurdering av klargjøring av roller og ansvarsdeling

Gjennomgangen av dokumenter og intervjuer tyder på at konkurranseutsettingen har ført til en klargjøring av roller og ansvar. Spesielt er skillet mellom oppdragsgiver og utfører blitt tydeligere, slik at man har fått et klarere skille mellom forvaltning og forretning.

Tilbakemeldingene tyder på at forvaltningen av ferjesambandene har vært noe uforutsigbar, og det kan se ut som om det i stor grad skyldes forvaltningsreformen. Selve forvaltningsreformen er ikke en del av vår evaluering, og vi legger til grunn at ansvarsfordelingen mellom stat og fylke er kommet for å bli. En utfordring gjelder hvordan sams vegadministrasjon fungerer i praksis. Så lenge dette er et frivillig tilbud må man godta at det er ulike løsninger fra fylke til fylke. I samarbeidet mellom Statens vegvesen og det enkelte fylke kan man likevel ha klare kjøreregler om hvordan spørsmål knyttet til kontrakten skal håndteres. Dette kan sikre at man fremstår som en profesjonell oppdragsgiver og unngår at det oppstår misforståelser.

Et av målene med forvaltningsreformen var å øke ansvaret lokalt. En mer fragmentert oppdragsgiverside gjør det mer krevende å utvikle et helhetlig ferjetilbud. Etter forvaltningsreformen er det derfor nødvendig med en økt

samordning på tvers stat og fylkeskommuner i den videre konkurranseutsetting av ferjedriften. Arbeidet med konkurransegrunnlag i malgruppa, der både Statens vegvesen og fylkeskommuner er med, virker å være vellykket og bør derfor videreføres/styrkes. Gjennom bruk av denne type felles fora kan man også koordinere utlysningsstrategi og kontraktsoppfølging på tvers av stat og fylke.

Involvering av næringen, ansatte, brukerne og sjøfartsorganisasjoner i konkurranse-utsettingen kan styrkes. Involvering fra interessegruppene bør gjøres på en hensiktsmessig måte slik at man får klarlagt grunnlaget for deres innspill, uten at hensynet til særinteresser blir styrende for fremtidige valg.

Evaluering har avdekket et forbedringspotensial spesielt når det gjelder kontrakts-oppfølging. Kontraktsoppfølgingen bør både samordnes på tvers av oppdragsgivere og styrkes hos de enkelte oppdragsgiverne for å sikre forutsigbarhet i kontraktene.

5 Virksom konkurranse



MF Selbjørnsfjord, en gassferje som er satt inn mellom Halhjem og Våge. Foto: FosenNamsos Sjø

Et av målene med konkurranseutsettingen var å få en virksom konkurranse mellom de ulike ferjeselskapene om kontraktene. Konkurranse er et virkemiddel for å oppnå effektiv ressursbruk i samfunnet. Markeder med svak konkurranse vil ofte gi høyere priser, lavere kvalitet, mindre effektive bedrifter og svakere innovasjonstakt enn markeder med velfungerende konkurranse.

Normalt vil derfor en økt konkurranse mellom flere aktører gi en positiv i effekt i form av økt samfunnsøkonomisk effektivitet som kan gi seg utslag i bedre kostnadseffektivitet eller høyere kvalitet.

Positive effekter av konkurranseutsetting er likevel ingen selvfølge. For at konkurranseutsetting skal gi ønskede gevinster er utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse en forutsetning. Det er ikke tilstrekkelig å lyse kontrakter ut på anbud uten samtidig å ta hensyn til den faktiske eller potensielle konkurransen mellom leverandørene. For å kunne vurdere på hvilken måte anbudsutsettingen har

påvirket konkurransen i markedet er det nødvendig å gjøre en konkurranseanalyse.[10]

I en konkurranseanalyse avgrenser man først markedene som skal undersøkes. Markedet defineres ut fra en produktdimensjon, der man tar stilling til hvilket behov det aktuelle produktet tilfredsstiller og hvilke substitutter som finnes, og en geografisk dimensjon, der man tar stilling til i hvilket geografisk område konkurransen om det aktuelle produktet skjer. Etter at markedet er definert/ avgrenset undersøkes det hvor mange tilbydere som finnes og hva slags markeds-andel hver enkelt har. Dette gir informasjon om markedet er konsentrert eller ikke.

Til sist gjøres en vurdering av etableringshindre og andre forhold som spiller inn for om leverandørene har mulighet til å utnytte sin markedsposisjon til å tilby høyere priser eller lavere kvalitet enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Andre forhold vi har sett på er kjøpermakt, anbudsstørrelse og –lengde og observert konkurranse i gjennomførte anbud.

5.1 Det relevante markedet

Konkurranseanalyse er en metodikk som konkurransemyndigheter i hele verden bruker for å ta stilling til om én eller flere aktører i et marked har markedsmakt. I henhold til en veiledning fra Eftas overvåkningsorgan (ESA) skal man ved avgrensningen av det relevante markedet ta utgangspunkt i kjøpernes muligheter til å velge alternative varer og/eller tjenester.[11] Generelt vil en kjøper velge tilbyder på bakgrunn av egenskaper ved produktene og tilbydernes lokalisering. Det relevante markedet har derfor en *produktdimensjon* og en *geografisk dimensjon*.

Formålet med å avgrense et marked både som produktmarked og som geografisk marked, er å identifisere hvilke faktiske konkurrenter som er i stand til å begrense de berørte foretakenes markedsatferd og hindre dem i å opptre uavhengig av et effektivt konkurransetrykk. En markedsavgrensning består derfor hovedsakelig i å fastslå hvilke reelle alternative forsyningskilder kundene har, både med hensyn til

[10] Se for eksempel Motta, M. (2004): Competition Policy for en oversikt over hvordan konkurranseanalysen gjøres.
[11] http://www.efta.int/~/media/Documents/eea-supplements/norwegian/1998-no/98SU28NO.PDF

varer/tjenester og leverandørenes geografiske beliggenhet, og det gjøres gjennom en vurdering av etterspørselssubstitusjon og til en viss grad tilbudssubstitusjon.

5.1.1 Det relevante produktmarked

Det *relevante produktmarked* omfatter i henhold til ESAs veileder alle varer og/eller tjenester som etter forbrukerens oppfatning er innbyrdes ombyttelige eller substituerbare ut fra egenskaper, pris og bruksområde.

I dette tilfelle er det henholdsvis Statens vegvesen og fylkeskommunene som etterspør drift av de ulike ferjestrekningene og kjøper dette av ulike rederier. Oppdragsgiver lyser ut én avtale per ferjesamband, og leverandøren vil da være monopolist på denne strekningen. Rederiene konkurrerer om retten til å være eneleverandør på det enkelte samband, eller en pakke av samband.

Statens vegvesen og fylkeskommunene stiller i sine utlysninger krav som rederiene må oppfylle for å kunne være leverandør. Disse kravene er knyttet til nødvendige sertifiseringer, tilgjengelig mannskap og finansiell stilling for å kunne drive en ferjestrekning. Det vil også kunne være krav som varierer mellom ferjestrekninger, eksempelvis krav til kapasitet, størrelse, ferjefartøy og annet.

Vanligvis vil det for ferjeselskapene være mulig å kjøpe eller bestille nye ferjer som tilfredsstiller kravene som settes i det enkelte anbud. Derfor er det det mulig for andre rederier enn eksisterende leverandør å levere tilbud. For vår analyse og evaluering ser vi det hensiktsmessig å avgrense produktmarkedet til et eget marked for tilbydere av kontrakter til det offentlige om drift av ferjesamband.

5.1.2 Det relevante geografiske marked

Det *relevante geografiske marked* omfatter i henhold til ESAs veileder området der de aktuelle leverandørene tilbyr varer eller tjenester, der konkurransevilkårene er tilstrekkelig ensartet, og som kan holdes atskilt fra tilgrensende områder særlig fordi konkurransevilkårene der er merkbart forskjellige.

Gjennom intervjuer i prosjektet samt gjennomgangen av anbudsdokumentene har vi fått et bilde av at det i liten grad er geografiske begrensninger i hvor de enkelte norske rederiene tilbyr sine tjenester. Ferjer er i utgangspunktet enkle å flytte og et mobilt produkt. De ulike ferjeselskapene tilbyr, eller kan tilby sine tjenester sine tjenester over hele landet. Samtidig er det ikke oss kjent at utenlandske rederier uten fast base i Norge har deltatt i konkurransen om de utlyste

ferjestrekningene. Dette kan skyldes ulike forhold som eksempelvis viktigheten av å ha en organisasjon lokalisert i landet og kunnskap om nasjonale og lokale forhold, samt at ulike standarder for kai og materiell gjør det vanskelig å anvende de samme ferjer i ulike land.

På bakgrunn av dette avgrenses markedet for tilbydere av kontrakter til det offentlige om drift av ferjesamband geografisk til Norge.

5.2 Markedsandeler og konsentrasjon i det relevante markedet

I perioden med anbudsutlysninger har man observert en konsentrasjon i form av oppkjøp og sammenslåinger i ferjenæringen. Som følge av dette er det nå betydelig færre aktører i markedet enn tidligere. Tabell 5-1 viser rederiene på riksveiferjedrift i 2004 og hvilket selskap/ konstellasjon disse rederiene nå tilhører.

Tabell 5-1 Oversikt over rederigrupperinger i riksvegferjedriften 2004-2012

Rederier 2004	*Status 2012*
Bastø Fosen A/S	Torghatten
Bilfergen Drøbak-Hurum A/S	Fjord1 overtar Svelvik-Verket 2013. Uklar status for Ferjeselskapet Drøbak-Hurum-Svelvik AS
Flekkefjord Dampskipssel. A/S	Norled
Rogaland Trafikkselskap A/S	Norled
Boknafjorden Ferjesel. RTS+BNR	Norled
HSD Hardanger Sunnhordlandske	Norled
Wergeland Halsvik	Driver Duesund-Masfjordnes på anbudskontrakt fra 2010
FSF Fylkesbåtane Sogn og Fjordane	Fjord1
MRF Møre Og Romsdal Fylkesbåt	Fjord1
FTL Fosen Trafikklag A/S	Torghatten
Innherredsferja A/S	Torghatten (men Innherredsferja tapte anbudet på Levangerferja i 2004, oppstart 2007)
NTS Namsos Trafikkselskap A/S	Torghatten
Lekaferja A/S	Torghatten
TTS Torghatten Trafikkselskap	Torghatten
Helgelandske AS	Boreal
Nord-Trafikk	Boreal
OVDS Ofoten Og Vesteraalen Ds	Torghatten (overtatt ferjedriften)
TFDS Troms Fylkes Dampskibsselskab	Torghatten (overtatt ferjedriften)
BF Bjørklid Ferjerederi	Drifter 2 samband på vegne av Norled 2012
FFR Finnmark Fylkesrederi	Boreal

Kilde: Statens vegvesen

Fremdeles eksisterer det et fåtall små rederier som i hovedsak driver enkeltstrekninger. Disse har imidlertid totalt sett svært små markedsandeler. Per nå eksisterer det derfor kun fire større rederigrupperinger som vist i Figur 5-1.

Figur 5-1 De viktigste rederigrupperingene som i dag driver riks- og fylkesvegferjene



Kilde: Oslo Economics

I perioden med anbudsutsetting er det derfor blitt en konsentrasjon i markedet som kan illustreres ved aktørenes markedsandeler. For å beregne markedsandelene til de ulike aktørene har vi innhentet driftsinntekter fra rederiene knyttet til innenriks ferjedrift per år. Vi har innhentet data for denne omsetningen fra årene 2008-2011, gjengitt i Tabell 5-2.

Tabell 5-2 Omsetning innenriks ferjedrift per år for de største ferjeselskapene (mill. kr)

Rederi	2008	2009	2010	2011
Boreal	280	267	270	287
Norled	1089	1079	1081	961
Fjord1	1519	1710	1632	1862
Torghatten	196	849	900	995
Hurtigruten*	605	-	-	-
Sum	**3689**	**3905**	**3883**	**4105**

Note: *Tallet er beregnet ved ekstrapolering av Torghattens driftsinntekter i årene 2009-2011. Vi har ikke greid å fremskaffe andre omsetningsdata for Hurtigrutens ferjevirksomhet før denne ble kjøpt av Torghatten. Kilde: Rederiene/Oslo Economics

Med utgangspunkt i tall for driftsinntekter har vi videre beregnet innbyrdes markedsandeler for de fire store grupperingene. Det finnes som nevnt ovenfor også

et fåtall små rederier som driver enkelte ferjestrekninger. Vi har ikke hatt tilgang på omsetningstallene knyttet til ferjedrift i disse rederiene. Omsetningen i disse vil antakelig være svært beskjeden sammenlignet med de større grupperingene. Jf. data for det totale passasjerantallet mottatt fra Statens vegvesen vil trolig andre rederier stå for ca. én prosent av den totale omsetningen i markedet. Tabell 5-3 gir derfor et nokså riktig bilde av markedssituasjonen.

Tabell 5-3 Innbyrdes markedsandeler mellom de store aktørene

Markedsandeler	2008	2009	2010	2011
Boreal	8 %	7 %	7 %	7 %
Norled	30 %	28 %	28 %	23 %
Fjord1	41 %	44 %	42 %	45 %
Torghatten	5 %	22 %	23 %	24 %
Hurtigruten	16 %	-	-	-

Kilde: Rederiene/Oslo Economics

Tabellen viser at Fjord1 er det største rederiet med en markedsandel på i overkant av 45 prosent i 2011. Deretter følger Torghatten som etter oppkjøpet av Hurtigrutens ferjevirksomhet per 2011 har en markedsandel på rundt 24 prosent: Norled har en markedsandel på ca. 23 prosent, mens Boreal er det minste ferjerederiet med en markedsandel på sju prosent.

Graden av konsentrasjon i et marked benyttes ofte av konkurransemyndigheter for å vurdere hvorvidt man har velfungerende konkurranse. En ofte brukt metode for å måle konsentrasjon i markeder er den såkalte Herfindahl-indeksen som beregnes som summen av kvadratet av selskapenes markedsandeler.[12] Jo høyere Herfindahl-indeksen er, jo høyere er konsentrasjonen i markedet. Dersom et marked er fullstendig monopolisert og én tilbyder betjener hele markedet, vil Herfindahl-indeksen være på 10 000. Dersom det finnes et svært stort antall tilbydere med liten markedsandel vil indeksen være nærmere null. Amerikanske konkurransemyndigheter betrakter et marked hvor Herfindahl-indeksen ligger under 1000 som lite konsentrert, mens markeder med verdier over 1800 regnes som konsentrert. Lignende regler benyttes også av EU-kommisjonen ved behandling av konkurransesaker.

[12] For en nærmere diskusjon av Herfindahl-indeksen se eksempelvis http://en.wikipedia.org/wiki/Herfindahl_index

Anvendt på ferjemarkedet i Norge med selskapenes markedsandeler for 2011 vil Herfindahl-indeksen beregnes til en verdi på 3243. Dette regnes som et svært konsentrert marked, og sammenlignet med andre markeder fremstår ferjemarkedet i Norge som konsentrert.

Som vi ser av Tabell 5-3 er det videre relativt små bevegelser i markedsandeler mellom selskapene fra år til år. Sterk konsentrasjon i markeder og små bevegelser i markedsandeler over tid kan være tegn på at konkurransen er svak og at det eksisterer en form for markedsdeling mellom rederiene. Små bevegelser i markedsandeler er imidlertid i vårt tilfelle ikke overraskende. Kontraktene som lyses ut har relativt lang varighet (åtte til ti) år, og det er ikke ventelig å se særlige bevegelser i markedsandelene i kontraktsperiodene. Konsentrasjonen er imidlertid høy, og det er grunn til å følge utviklingen særlig frem mot neste anbudsrunde nøye. Vi understreker likevel at høy markedskonsentrasjon alene ikke er tilstrekkelig for at leverandørene har markedsmakt.

5.3 Etableringshindringer

Et viktig moment for å vurdere hvorvidt man har en effektivt fungerende konkurranse i et marked er hvilke etableringshindringer eventuelt nye aktører står overfor dersom de ønsker å etablere seg i markedet. Dersom vi legger til grunn rasjonelle økonomiske aktører vil markeder med svak konkurranse og høy lønnsomhet normalt tiltrekke seg nye aktører dersom det ikke er betydelige etableringshindringer. Muligheter for nyetableringer vil utgjøre et potensielt konkurransetrykk som selv i konsentrerte markeder med få aktører vil gi et prispress og insentiver til effektiv drift.

I intervjuer med aktørene i bransjen har vi fått opplyst at de største hindrene for etablering er knyttet til tilgang på kapital og kompetanse. Eksempelvis må utenlandske rederier ha eller skaffe kompetanse på norsk språk og forvaltning, og kaiene gjør det vanskelig å anvende utenlandske ferjer i Norge. Kapital og kompetanse er generelle etableringshindre som vil finnes i en rekke markeder, og som for flere aktører vil være overkommelige.

Imidlertid er det betydelige kapitalkostnader ved å investere i nye ferjer. Norske ferjerederier som i stor grad har fått avskrevet sine ferjer gjennom i perioden med rammetilskuddsordningen kan derfor ha en fordel sammenlignet med nye aktører som vil måtte vurdere investeringer i nye ferjer opp mot en alternativ anvendelse av kapitalen.

Bruk av nettokontrakter vil også gi en høyere inntektsrisiko for operatører enn bruttokontrakter. Nettokontrakter vil derfor kunne være mer attraktive for større aktører med en mer solid kapitalbase og som driver flere samband og dermed kan spre risikoen på flere ulike ferjestrekninger.

Det er også elementer av stordriftsfordeler knyttet til for eksempel felles administrasjon, opparbeidelse av maritim kompetanse og tilgang på reserve-materiell som vil favorisere større aktører i markedet. Stordriftsfordeler medfører også at det av samfunnsøkonomiske effektivitetshensyn ikke er ønskelig med et stort antall aktører i markedet. Til tross for forholdene nevnt ovenfor vurderer vi ikke etableringshindringene innenfor ferjemarkedet i Norge som kritiske. Dersom det skulle bli tendenser til monopolisering, eller samordnet markedsopptreden som gir økte priser i anbudene er det trolig at nye aktører vil ønske å etablere seg i markedet. Dette gir et prispress og insentiver til effektiv drift i markedet.

Statens vegvesen er opptatt av å få til virksom konkurranse og har også vært i kontakt med Konkurransetilsynet om tiltak som kan bidra til dette. Ett av tiltakene som er forsøkt gjennomført er å lyse ut enkeltsamband eller små pakker der samband i utgangspunktet ble drevet av små rederier, for eksempel Svelvik-Verket og Duesund-Masfjordnes. I tilfellet Duesund-Masfjordnes har man også etter anbudet beholdt det lille rederiet Wergeland Halsvik som operatør. En slik utlysningsstrategi kan føre til flere konkurrerende tilbydere, men det vil være viktig at dette hensynet avveies mot gevinsten av å lyse ut større sambandspakker der dette kan utløse stordriftsfordeler og mer effektiv utnyttelse av materiellet.

For å vurdere om lønnsomhetsutviklingen i ferjenæringen kan tilsi svak konkurranse og høye etableringshindre har vi sett på de fire største rederienes driftsmarginer i perioden 2007-2011 basert på regnskapstall fra Brønnøysundregistrene/Proff.no. Tallene gir ikke nødvendigvis det korrekte bildet for ferjemarkedet ettersom selskapene også har annen virksomhet. Der det er mulig har vi basert dataene på tall fra eventuelle datterselskaper som har hovedansvaret for ferjedriften. Tallene gir imidlertid en pekepinn på lønnsomheten i markedet vi analyserer, se Tabell 5-4.

Tabell 5-4 Driftsmarginer per år for de største rederiene

Rederi	2011	2010	2009	2008	2007
Fjord1 Nordvestlandske AS	7 %	11 %	6 %	7 %	8 %
Norled AS	4 %	6 %	6 %	6 %	7 %
Boreal Transport Nord AS	3 %	4 %	7 %	4 %	6 %
Torghatten ASA	8 %	8 %	8 %	6 %	7 %

Note: Driftsmarginene for selskapen slik de er oppført i Brønnøysundregistrene. Inneholder også virksomhet utenfor ferjedrift. Kilde: Brønnøysundregistrene/Proff.no

Driftsmarginene i rederiene synes ikke spesielt høye. Norsk næringsliv forøvrig har i den samme perioden hatt driftsmarginer på 14 til 16 prosent. I årene fra 2007 til 2011 er det heller ingen tydelig tendens i form av at driftsmarginen er stigende eller fallende. At det er få aktører i bransjen trenger derfor ikke bety at det er høye etableringshindringer, men kan likeså godt være et resultat av virksom konkurranse og lav lønnsomhet i bransjen.

En begrensning for eventuelle nye aktører vil imidlertid være at kontrakts-periodene generelt er relativt lange. Dette medfører at den enkelte ferjestrekning i lange perioder vil være lukket for aktører som skulle ønske å etablere seg i markedet. Det vil derfor kun være mulig å etablere seg i markedet i de periodene det er utlysning av nye kontrakter. Samtidig vil en lang kontraktsperiode gjøre at det blir lavere risiko for nye aktører å investere i materiell.

Ovenfor avgrenset vi markedet for tilbydere av kontrakter til det offentlige om drift av ferjesamband geografisk til Norge. Ferjer er i utgangspunktet et mobilt produkt og man kunne tenke seg at europeiske rederier ville kunne etablere seg i Norge. Bakgrunnen for vår geografiske avgrensning er at dette hittil ikke har vært tilfelle. Man bør likevel søke å identifisere og, om mulig, redusere etablerings-hindre utenlandske aktører opplever ved å etablere seg i Norge, slik at man på sikt kan få et flernasjonalt marked. Dialog med internasjonale rederier, samt andre lands relevante myndighetsorganer vil være et startpunkt i et slikt arbeid.

5.4 Kjøpermakt

I all hovedsak er det Statens vegvesen og de ulike fylkeskommunene som er innkjøpere av ferjetjenestene fra rederiene. Potensielt har disse kjøpermakt, og står også fritt til å utforme konkurransegrunnlaget slik de ønsker.

Kjøpermakt avhenger i praksis av to forhold. For det første må kjøperen kunne avdekke eventuelle forsøk på å utnytte markedsmakt. For det andre må kjøperen

ha troverdige handlingsalternativer hvis forsøk på å utnytte markedsmakt avdekkes.

Rederiene vil i sin prissetting av tilbud også ta hensyn til om kjøperen har alternative gjennomføringsstrategier i tilfelle en anbudskonkurranse gir for høye priser. Alternative gjennomføringsstrategier gir oppdragsgiver kjøpermakt. Sterk kjøpermakt vil i mange tilfeller motvirke forsøk fra én eller flere leverandører på å utnytte markedsmakt, for eksempel gjennom økte priser.

Statens vegvesen og fylkeskommunene har god kunnskap om ferjemarkedet. I forkant av utlysning av samband gjør Statens vegvesen normalt beregninger av hva kostnaden knyttet til hver enkelt kontrakt forventes så bli. Det er derfor grunn til å tro at tydelige forsøk på å utnytte markedsmakt kan identifiseres av oppdragsgiverne.

Statens vegvesen og fylkeskommune kan også ha troverdige alternativer dersom tydelige forsøk på å utnytte markedsmakt identifiseres. For det første kan sambandet utlyses på nytt, enten i samme form eller med annen kontraktslengde eller annen sambandspakke, og nye aktører kan tiltrekkes. For det andre kan man benytte alternative kontraktstyper, for eksempel ved å bytte mellom brutto- og nettokontrakter.

Selv om Statens vegvesen og fylkeskommune seg i mellom har kjøpermakt, kan det være en utfordring å utnytte makten riktig. Det krever blant annet en koordinert strategi i markedet. Kjøpermakten kan svekkes ved at oppdragsgiverne opptrer ulikt i de ulike områder eller ved at man ikke klarer å samordne kravene fra de ulike oppdragsgiverne.

5.5 Anbudsstørrelse og kontraktsperiode

Konkurransen vil normalt også påvirkes av størrelsen og lengden på sambandspakkene som lyses ut. Det kan være stordriftsfordeler ved å legge ut et antall samband som en pakke innen et geografisk område, framfor å legge ut enkeltstrekninger. Stordriftsfordelene er blant annet knyttet til felles administrative ressurser, reparasjon og vedlikeholdsrutiner, muligheter for enklere samordning av rutestruktur, samt tilgang på reserveferjer. Lengre kontraktsperioder vil også lette de administrative byrdene og vil gi aktørene større forutsigbarhet dersom det er nødvendig å gjøre investeringer i ferjemateriell.

Større pakker vil imidlertid kreve mer egenkapital hos tilbyderne. Dette kan muligens begrense antall selskaper som har mulighet til å legge inn tilbud. Det er derfor en avveining mellom stordriftsfordeler ved å lyse ut sambandspakker og muligheter for å få flere aktuelle tilbydere dersom man lyser ut sambandene enkeltvis. Tilsvarende vil lengre kontraktsperioder også kunne gi en økt risiko for tilbyderne ettersom det lengre tidshorisonter nødvendigvis innebærer økt usikkerhet knyttet til fremtidige driftskostnader og inntektspotensial.

Utlysning av enkeltsamband kan gå på bekostning av en kostnadseffektiv samdrift innenfor områder, men vil kunne skape økt konkurranse dersom mindre aktører vil ha kapasitet til å delta. Små pakker eller utlysning av enkeltsamband vil imidlertid også kunne medføre fordeler for aktører som allerede er etablert på samband i nærheten, og som kan utnytte stordriftsfordeler som andre aktører ikke har. For å få konkurranser som er uavhengig av hvorvidt aktørene allerede har nærliggende virksomheter vil det derfor i noen tilfeller være ønskelig med større sambands-pakker der det er mulig å utnytte stordriftsfordelene som ligger i å operere nærliggende samband.

I forhold til lengden på kontraktene vil det i markeder der aktørene møtes gjentatte ganger i konkurranser alltid være en fare for såkalt stilltiende samarbeid (tacit collusion)[13] der aktørene, uten å ha inngått eksplisitte avtaler, tilpasser seg på en måte som reduserer konkurransen. Dette kan eksempelvis skje ved en form for markedsdeling der rederiene deler anbudene mellom seg. Dersom et rederi konkurrerer om et anbud i et annets rederi «hjemmemarked» vet de at de vil bli straffet i neste runde ved at dette rederiet da vil gå inn på deres «hjemmemarked» og at lønnsomheten der vil svekkes i neste runde. Denne trusselen kan føre til at rederiene avstår fra å konkurrere på andre rederiers «hjemmemarkeder» og vi får derfor en mindre hard konkurranse og høyere priser enn det som vil være ønskelig i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Karakteristikker som tilrettelegger for stilltiende samarbeid er få aktører og at disse aktørene møtes ofte i markedet slik at gevinsten ved å vinne større markeds-andeler ved lavere prises oppveies av hardere konkurranse og lavere priser fra de andre aktørene i senere perioder.

[13] For en nærmere redegjørelse av Tacit collusion se eksempelvis Tirole (1988).

Ferjemarkedet har enkelte karakteristikker som legger til rette for et slikt stilltiende samarbeid. Det er få aktører, og markedet er relativt oversiktlig. Videre lyses det ut flere sambandspakker slik at rederiene vil kunne møte hverandre flere ganger i konkurranser. Kontraktsperiodene som lyses ut i ferjemarkedet er imidlertid relativt lange (8-10 år). Gevinsten ved å vinne en kontrakt kan derfor være stor. Dersom man taper en kontrakt vil det likeledes være en lang periode før man har muligheten til å vinne den tilbake. Aktørene kan derfor tenkes å strekke seg langt for å vinne anbudene. Dette vil bidra til å opprettholde prispresset til tross for at det er få aktører i markedet, og gjøre et stilltiende samarbeid mindre sannsynlig.

Hvorvidt et slikt stilltiende samarbeid mellom aktørene vil kunne etablere seg er vanskelig å vurdere, men antakelig er det vanskelig for rederiene å få det til i dag. Dette skyldes både at etableringshindrene er relativt lave og at kjøpermakten er relativt stor. Det er imidlertid grunn til å følge kommende anbudsrunder nøye, særlig med tanke på hvor mange rederier som faktisk leverer inn anbud. Det bør også følges med på spredningen i tilbudsprisene fra de ulike aktørene for å vurdere hvorvidt det er reelt konkurrerende anbud.

Opplysningene vi har fått gjennom våre intervjuer tyder imidlertid på at sambands-pakkene så langt er utlyst i fornuftige størrelser som sikrer at det vil være interessant for flere aktører å tilby sine tjenester.

5.6 Konkurransen i gjennomførte anbud

For å belyse hvorvidt konkurranseutsettingen av ferjeanbudene har ført til virksom konkurranse i næringen i tråd med målsetningene har vi sett nærmere på anbuds-prosessene i de åtte utlyste sambandspakkene/sambandene vi har valgt ut som case i evalueringen.

I tråd med diskusjonen tidligere i kapitlet vil det særlig være relevant å se på hvor mange leverandører som har levert inn tilbud på den enkelte pakken/det enkelte sambandet, samt hvor stor spredning det har vært i prisene som tilbys. Tabell 5-5 gir en oversikt over disse parameterne for de utvalgte sambandspakkene/ sambandene.

Tabell 5-5 Oversikt over antall leverandører, tilbud og prisdifferanse på utvalgte sambandspakker/samband

Ferjesamband	Ant. leveran-dører	Ant. til-bud	Laveste pris (1000 kr)	Laveste pris - alternativ tilbyder (1000 kr)	Differanse laveste og nest laveste pris (1000 kr)	Vinnende tilbudspris (1000 kr)
Mortavika-Arsvågen/ Halhjem-Sandvikvåg	2	3	154 374	732 756	578 382	154 374
Hatvik-Venjaneset	3	6	452 823	499 769	46 946	452 823
Stavanger-Tau	2	3	142 500	159 889	17 389	142 500
Stangnes-Sørrollnes	5	6	54 600	67 481	12 881	57 200[14]
Melbu-Fiskebøl	2	3	80 782	111 440	30 658	80 782
Krakhella-Rutledal-Rysjedalsvika	2	3	358 073	617 505	259 432	371 544
Romsdalspakken	3	5	67 244	335 747	268 503	67 244
Storstein-Lauksundskaret	4	5	212 538	256 392	43 854	212 538

Kilde: Statens vegvesen/Oslo Economics

Som tabellen viser har det på fire av sambandene kun vært to ulike leverandører som har levert inn tilbud. Dette kan synes lite, men i enkeltanbud kan dette være tilstrekkelig til at det er virksom konkurranse mellom aktørene. I de øvrige anbudene har antall leverandører variert fra tre til fem forskjellige tilbydere.

At ikke alle de større rederigrupperingene har levert inn tilbud i alle anbudene trenger imidlertid ikke være et tegn på markedsdeling eller manglende konkurranse. Det kan være andre strategiske prioriteringer eller vurdering av at man ikke har muligheten til å vinne et anbud som ligger til grunn.

Det er i denne forbindelsen også verdt å merke seg at mange samband ble lyst ut i samme tidsrom i perioden 2008-2009. 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.

Videre ser vi av tabellen at enkelte aktører har lagt inn flere alternative tilbud i samme anbud. Dette vil kunne avsløre hvilke kostnadsforskjeller det vil være ved å

[14] Forskjellen fra laveste tilbudspris skyldes i dette tilfellet endringer etter forhandlinger i etterkant av tilbudsinnlevering.

tilby ulike løsninger, for eksempel forskjellen på nytt og gammelt ferjemateriell. Flere alternative tilbud fra samme leverandør kan imidlertid også være et tegn på at det fremstår som uklart hvordan kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier skal forstås. Enkelte aktører har i intervjuene uttrykt at vektleggingen og tolkningen av kriteriene i enkelte tilfeller har vært uklar. Dette innebærer i tilfelle en ressurssløsing og usikkerheten kan også lede til at tilbudene ikke blir utformet på en optimal måte. Det er videre fremkommet at det er noe ulik praksis mellom ulike regioner hvordan anbudene utformes og tolkes. Dette kan føre til usikkerhet hos tilbyderne og at tilbudene som leveres inn ikke er utformet optimalt i forhold til oppdragsgivers ønsker.

For å sikre en mest mulig effektiv gjennomføring av konkurransene er det derfor viktig å sikre at det er transparens og klarhet knyttet til kriterier og vektlegging av tildelingskriteriene i anbudsutlysningen.

Når det gjelder prisingen av tilbudene ser vi at det på enkelte av sambandene er nokså store forskjeller mellom laveste og høyeste pris. På sambandspakken Mortavika-Arsvågen/Halhjem-Sandvikvåg var forskjellen på tilbudsprisene 578 mill. kroner. På de øvrige pakkene er det også til dels store forskjeller, mens det på andre igjen er små.

Stor spredning i prisene kan bety at konkurransen om kontrakten ikke fungerer optimalt, men det kan også være andre forklaringer. Prisforskjellene må ses i sammenheng med det totale inntektsgrunnlaget for pakken. Den prosentvise forskjellen på tilbudsprisene vil i lys av dette være mindre enn hva det ser ut til ut fra forskjellen i tilbudspriser. De enkelte rederiene har ulike vurderinger av hvordan inntektsgrunnlag og kostnadsnivå vil utvikle seg i kontraktsperioden. Den lange kontraktsperioden medfører en risiko for rederiene. Generelt vil rederiet som har de mest optimistiske fremtidsvurderingene også være villig til å prise sitt tilbud lavest. Dette kan medføre en såkalt «winners curse»- problematikk der vinneren av anbudet har lagt til grunn en for optimistisk fremtidstro i sitt tilbud.

Ut fra våre intervjuer kan det synes som om nettopp prising av risiko har vært en utfordring i de første anbudsrundene. Rederiene har fra tidligere forhandlings-regime heller ikke vært vant til å prise risikoen knyttet til fremtidig utvikling. Flere av intervjuobjektene har også påpekt at aktørene har blitt mer bevisst denne problemstillingen og at det i større grad vil måtte prises inn i kontraktene i neste anbudsrunde.

Stor spredning i tilbudspriser trenger derfor ikke nødvendigvis være et resultat av svak konkurranse, men kan også skyldes ulik vurdering av fremtidsutsikter og prising av risiko.

5.7 Samlet vurdering av virksom konkurranse

Som nevnt innledningsvis i kapittelet var et av målene med konkurranseutsettingen å oppnå virksom konkurranse om kontraktene mellom de ulike ferjeselskapene. Etter vår vurdering synes dette målet å være oppnådd. Det har vært en betydelig konsentrasjon i markedet de senere årene, men dette synes å være en konsekvens av en profesjonalisering og økte muligheter for å utnytte stordriftsfordeler som gir økt effektivitet og konkurransekraft. Vi har ikke identifisert etableringshindringer innenfor ferjemarkedet som kan anses å være spesielt høye, samtidig har kjøpersiden mulighet for å bruke kjøpermakt. Konsentrasjonen i markedet er derfor etter vår vurdering ikke et tegn på svak konkurranse.

Konkurransene synes også å være gjennomført på en tilfredsstillende måte som legger til rette for en reell konkurranse mellom leverandørene. Gjennom våre informanter har vi imidlertid fått inntrykk av det har vært en læringsprosess på både leverandør- og oppdragsgiversiden i forbindelse med de første utlysningene. Det har vært behov for en klargjøring av utlysningsprosessene og kontraktsoppfølgingen fra oppdragsgivers side, samtidig som leverandørene i større grad må hensynta at den nye ordningen velter en større andel av risikoen over på deres side.

6 Tilbudsforbedringer



Bilferja MF Tidefjord (til venstre) og hurtigbåten MS Tidelyn. MF Tidefjord går mellom Hareid og Sulesund. Foto: Norled

Det har vært et mål med konkurranseutsetting av ferjedriften å oppnå en tilbudsforbedring. Eventuelle effektiviseringsgevinster som følge av anbud skulle benyttes til å forbedre ferjetilbudet, i stedet for budsjettinnsparinger. Det er ikke spesifisert nærmere hva som ligger i begrepet tilbudsforbedringer. Vi har lagt til grunn at målet om tilbudsforbedringer skal gjenspeile de langsiktige standardmålene for ferjedrift i Norge slik de er forankret i Nasjonal Transportplan.

I dette kapitlet ser vi først på hva trafikantene er opptatt av i ferjetilbudet, og vi ser på hvilke kvalitetskrav som er stilt i anbudene. For hvert av de 12 sambandene som er utvalgt for nærmere analyse i vår evaluering dokumenterer vi utviklingen i tilbudet langs utvalgte parametre før og etter oppstart av anbudskontrakter. Deretter gjør vi en vurdering av hvordan sentrale kvalitetsmål er blitt påvirket:

- Utvikling i frekvenser og åpningstid
- Gjensitting
- Takster og rabattordninger
- Regularitet

Til slutt gjør vi en samlet drøfting og vurdering av hvordan konkurranseutsettingen kan ha gitt tilbudsforbedringer.

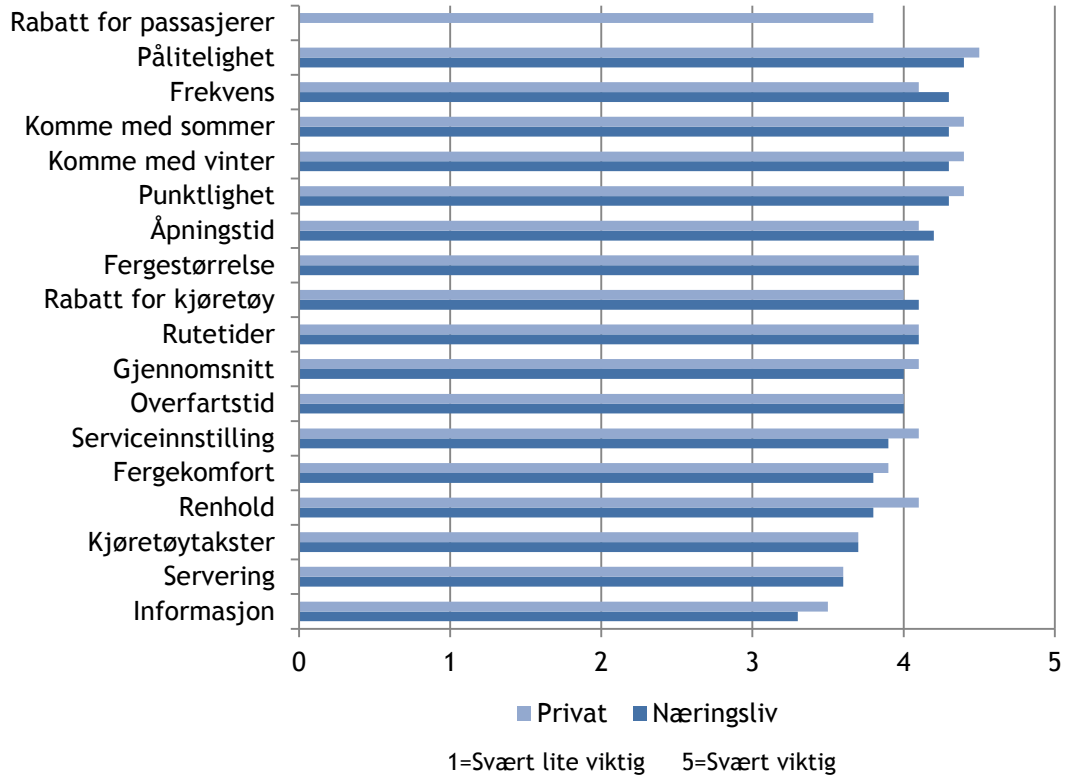
6.1 Hva er trafikantene opptatt av?

Tilbudsforbedring er et vidt begrep. I rapporten *Verdsetting av riksveg-fergetilbudet i Norge* (SIB 2008) drøftes og verdsettes ulike serviceparametere som takster, sambandenes åpningstid, frekvens, regularitet, kvaliteten på ferjene etc. Det er gjort en undesøkelse blant brukere av ferjer, henholdsvis privatpersoner og næringsliv, om hvordan de verdsetter de ulike serviceparametrene.

Undersøkelsen ble gjort i 2008, på et tidspunkt da kun en mindre andel av sambandene var drevet etter anbudskontrakt. Undersøkelsen sier derfor mindre om hvor fornøyde trafikantene er med ferjetilbudet etter konkurranseutsetting, men noe om hva trafikantene generelt er opptatte av.

I Figur 6-1 har vi gjengitt resultatene fra undersøkelsen. Figuren viser hvordan henholdsvis næringslivet og privatreisende rangerer de ulike serviceparameterne. Tallene på den horisontale aksen angir grad av viktighet der 1 = *svært lite viktig* og 5 = *svært viktig*.

Figur 6-1 Ferjebrukeres vurdering av viktigheten av ulike serviceparametere. Sortert synkende etter næringslivets vurderinger.



Kilde: SIB 2008

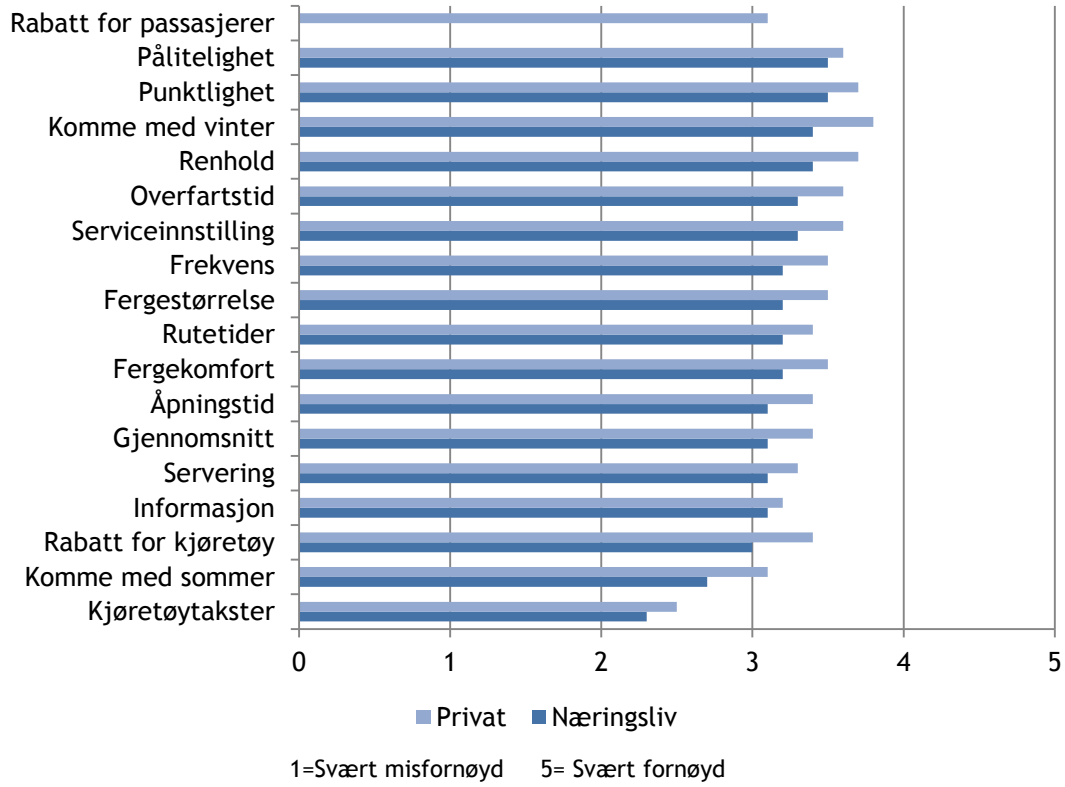
De fire viktigste serviceelementene, slik de vurderes av respondenter er:

- Næringslivet: Pålitelighet (at oppsatte avganger gjennomføres), frekvens, åpningstid og rabattordningene for kjøretøy
- Privatreisende: Pålitelighet, punktlighet (at oppsatte avganger ikke er forsinket), sjansen for å komme med ønsket avgang om sommeren og frekvens.

Vurderingene av hva som er viktigst er relativt sammenfallende for de to gruppene. Frekvens og gjensitting (komme med), åpningstider og ferjestørrelse er alle faktorer som rangeres relativt høyt hos både næringsliv og privatreisende. I NHO Sjøfarts innspill til Nasjonal transportplan 2014-2023 ble det eksempelvis lagt vekt på at det er viktig å arbeide for å få på plass 20 minutters avganger for at næringslivet skal få et mer tilfredsstillende tilbud. Både frekvens, åpningstider og kapasitet er faktorer som vi finner igjen i de langsiktige standardmålene for ferjedrift fastsatt i Nasjonal Transportplan og som vi skal se nærmere på i dette kapitlet.

I den samme undersøkelsen gjøres det også vurderinger av hvor fornøyd (tilfredshet) de reisende er med ferjetilbudet langs de samme dimensjonene. Resultatene er gjengitt i Figur 6-2. Tallene på den horisontale aksen angir grad av tilfredshet der 1 = *svært misfornøyd* og 5 = *svært fornøyd*.

Figur 6-2 Ferjebrukeres tilfredshet med ulike serviceparametere. Sortert synkende etter næringslivets vurderinger.



Kilde: SIB 2008

Som vi ser er ferjebrukerne relativt tilfredse med viktige serviceparametere som pålitelighet og punktlighet, og til dels også frekvens. Viktige parametere som for eksempel det å komme med om sommeren (gjensitting) får imidlertid lav score, og indikerer et forbedringspotensial. Generelt er privatreisende mer tilfredse enn næringslivet. Imidlertid er det ingen av parameterne som oppnår full score.

Vi har ikke tilsvarende målinger av ferjetilbudet etter 2008, som kunne ha reflektert eventuelle endringer i de reisendes oppfatninger av ferjetilbudet på bredere basis (jf. diskusjonen av opplevd kvalitet i kapittel 2). Vurderingene under gjøres på bakgrunn av tilgjengelige data samt intervjuer med utvalgte aktører. For å få et bedre bilde av hva som er viktig for de reisende hadde det vært hensiktsmessig med tilsvarende brukerundersøkelser med jevne mellomrom.

6.2 Kvalitetskrav i anbudene

For ethvert riksvegferjesamband som er lyst ut på anbud, har man forsøkt å tilfredsstille kvalitetskrav i samsvar med en langsiktig standard for riksvegferje-driften, som ble fastsatt i NTP 2006-2015 og senere revidert i NTP 2010-2019. NTP-standarden regulerer forhold ved ferjetilbudet som frekvenser, åpningstider og lignende. Samband som har overoppfylt kravene i ferjedriftsstandarden har normalt fått videreført eksisterende standard ved anbudsutlysning.

6.3 Tilbudsutvikling på utvalgte samband

Nedenfor dokumenterer vi tilbudsutviklingen langs de nevnte parameterne i våre casesamband.

Dataene er hentet fra ulike kilder, herunder anbudsdokumentene, Statens vegvesens ferjestatistikk, Rutebok for Norge, nettsiden fjordfaehren.de etc. Det er flere feilkilder i datagrunnlaget og det er ulike opplysninger om de samme forholdene i ulike kilder. Vi har validert informasjonen så langt det har vært mulig. Der tallene har synes svært usikre har vi lagt innn betegnelsen «ikke data». Dette gjelder særlig for gjensitting, som i noen tilfeller kun er rapport i for eksempel 4 eller fem av årets måneder. Tallene i de etterfølgende tabellene må derfor også tolkes med varsomhet. Svakt tallgrunnlag gjør det også vanskelig å trekke sikre konklusjoner om utviklingen i sentrale parametre.

6.3.1 Mortavika-Arsvågen

Sambandet Mortavika-Arsvågen ble utlyst på anbud i 2004 i pakke sammen med Halhjem-Sandvikvåg. Det ble stilt krav til gassdrift på disse sambandene. Anbudsavtalen gjaldt fra 2007. I Tabell 6-1 har vi oppsummert sentrale faktorer for sambandet.

Tabell 6-1 Tilbudsutviklingen Mortavika-Arsvågen

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Rammetilskudd			Anbudskontrakt				
Tilskudd (årlig), mill. kr	Ikke data			Ikke data				
Trafikkinntekter, mill. kr	92	98	109	143	141	159	166	169
Passasjerer	1 852 381	1 922 263	2 025 093	2 392 860	2 569 377	2 668 379	2 823 129	2 870 504
PBE	1 479 116	1 525 392	1 670 906	2 045 060	2 235 662	2 302 629	2 345 036	2 410 668
Frekvens (avganger hverdager)	38	38	38	38	40	39	39	39
Åpningstid (t)	22,5			23	23	23	23	23
Gjensitting	5,5 %	6,2 %	6,2 %	1,3 %	0,8 %	0,5 %	0,3 %	0,5 %
Antall ferjer	3	3	3	2	2	2	2	2
Ferjestørrelse, PBE	106/115/ 100	106/115/ 100	106/115/ 100	212/212	212/212	212/212	212/212	212/212
Note: Passasjerer er sum passasjerer, kjøretøy og MC/moped. Frekvenser er avgangstilbud hverdager. Åpningstider er tid mellom første og siste avgang hverdager. Gjensitting er andel målt i PBE.								

Kilde: Statens vegvesen/Rutebok for Norge/Fjordfähren.de/Oslo Economics

Oversikten viser at den største effekten ved oppstart av anbudskontrakten var at gjensittingen falt fra ca. seks prosent i 2006 til under én prosent i 2008-2011. Det ble satt inn færre og større ferjer, samtidig som frekvensen ble holdt på om lag samme nivå. Utviklingen i PBE viser at man i denne perioden har klart å håndtere en stor trafikkvekst fra 1,5 mill. PBE i 2004 til 2,4 mill. PBE i 2011.

6.3.2 Halhjem-Sandvikvåg

Sambandet Halhjem-Sandvikvåg ble utlyst på anbud i 2004, som nevnt med krav om gass i pakke sammen med Mortavika-Arsvågen. Anbudsavtalen gjaldt fra 2007. I Tabell 6-2 har vi oppsummert sentrale faktorer for sambandet.

Tabell 6-2 Tilbudsutviklingen Halhjem-Sandvikvåg

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Rammetilskudd			Anbudskontrakt				
Tilskudd (årlig), mill. kr	Ikke data			Ikke data				
Trafikkinntekter, mill. kr	117	126	133	158	172	171	177	185
Passasjerer	1 457 357	1 517 886	1 598 266	1 806 970	1 983 030	2 016 140	2 068 779	2 089 712
PBE	1 120 963	1 151 536	1 227 505	1 393 831	1 536 667	1 571 477	1 594 345	1 660 136
Frekvens (avganger hverdager)	36	36	36	36	35	35	35	35
Åpningstid (t)	22	22	22	22	23,25	23,25	23,25	23,25
Gjensitting	1,1 %	1,6 %	1,8 %	0,1 %	0,0 %	0,2 %	0,1 %	0,2 %
Antall ferjer	4	4	4	3	3	3	3	3
Ferjestørrelse, PBE	107/106/ 105/104	107/106/ 105/104	107/106/ 105/104	212/212/ 212	212/212/ 212	212/212/ 212	212/212/ 212	212/212/ 212
Note: Passasjerer er sum passasjerer, kjøretøy og MC/moped. Frekvenser er avgangstilbud hverdager. Åpningstider er tid mellom første og siste avgang hverdager. Gjensitting er andel målt i PBE.								

Kilde: Statens vegvesen/Rutebok for Norge/Fjordfähren.de/Oslo Economics

Oversikten viser at den største effekten ved oppstart av anbudskontrakten også her var at gjensittingen falt fra om lag to prosent i 2006 til 0,1-0,2 prosent i 2008-2011. På samme måte som for sambandet Mortavika-Arsvågen ble det satt inn færre og større ferjer, samtidig som frekvensen ble holdt på om lag samme nivå. Dette kunne man gjøre fordi de nye gassferjene var hurtiggående. Det går ikke frem av tabellen over, men overfartstiden ble redusert fra 55 til 37 minutter.[15] Utviklingen i PBE viser at man i denne perioden også her har klart å håndtere en stor trafikkvekst fra 1,1 mill. PBE i 2004 til 1,6 mill. PBE i 2011.

[15] Jf. http://www.vegvesen.no/_attachment/65737/binary/23285

6.3.3 Hatvik-Venjaneset

Sambandet Hatvik-Venjaneset ble utlyst på anbud i 2008 med oppstart januar 2011. I Tabell 6-3 har vi oppsummert sentrale faktorer for sambandet.

Tabell 6-3 Tilbudsutviklingen Hatvik-Venjaneset

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Rammetilskudd							Anbuds-kontrakt
Tilskudd (årlig), mill. kr	Ikke data							Ikke data
Trafikkinntekter, mill. kr	20	21	22	23	25	24	23	Ikke data
Passasjerer	717 265	718 775	769 774	780 991	805 489	766 638	730 033	Ikke data
PBE	467 249	475 591	500 550	519 185	548 867	505 329	483 419	Ikke data
Frekvens (avganger hverdager)				28	28	28	28	32
Åpningstid (t)				18	18	18	18	18
Gjensitting	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,2 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %	Ikke data
Antall ferjer				1	1	1	1	1
Ferjestørrelse, PBE				76	76	76	76	76
Note: Passasjerer er sum passasjerer, kjøretøy og MC/moped. Frekvenser er avgangstilbud hverdager. Åpningstider er tid mellom første og siste avgang hverdager. Gjensitting er andel målt i PBE.								

Kilde: Statens vegvesen/Rutebok for Norge/Fjordfähren.de/Oslo Economics

Kontraktsperioden på sambandet Hatvik-Venjaneset er foreløpig kort, og vi har til dels mangelfulle data om kontraktsåret 2011. Sambandet har imidlertid først og fremst fått en økning i frekvens i forbindelse med anbudsutlysningen.

Sambandet ble lyst ut i 2008, som vi ser var et toppår med hensyn til trafikkinntekter, passasjerer og PBE. Dersom rederiene som leverte anbud forventet jevn trafikkvekst på dette sambandet, vil de i tilfelle ha overvurdert inntektsgrunnlaget i 2011 betydelig.

6.3.4 Stavanger-Tau

Sambandet Stavanger-Tau ble utlyst på anbud i 2008 med oppstart januar 2010. I Tabell 6-4 har vi oppsummert sentrale faktorer for sambandet.

Tabell 6-4 Tilbudsutviklingen Stavanger-Tau

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Rammetilskudd						Anbudskontrakt	
Tilskudd (årlig), mill. kr	Ikke data						Ikke data	
Trafikkinntekter, mill. kr	50	56	58	67	77	75	Ikke data	Ikke data
Passasjerer	1 219 995	1 243 038	1 243 396	1 333 498	1 411 709	1 433 778	1 376 862	1 505 748
PBE	548 954	597 376	618 057	709 482	765 843	779 240	832 644	835 295
Frekvens (avganger hverdager)					31	31	35	35
Åpningstid (t)					22	22,75	22	22
Gjensitting	1,9 %	1,8 %	2,8 %	1,8 %	2,3 %	2,7 %	1,3 %	1,0 %
Antall ferjer					3	3	3	3
Ferjestørrelse, PBE					114/115/ 77	114/115/ 77	106/107/ 105	106/107/ 105
Note: Passasjerer er sum passasjerer, kjøretøy og MC/moped. Frekvenser er avgangstilbud hverdager. Åpningstider er tid mellom første og siste avgang hverdager. Gjensitting er andel målt i PBE.								

Kilde: Statens vegvesen/Rutebok for Norge/Fjordfähren.de/Oslo Economics

Sambandet har vært på anbudskontrakt siden 2010. Også på dette sambandet har det vært en reduksjon i gjensitting og økning i frekvens etter overgang til anbudskontrakt. Det har vært en relativt jevn trafikkvekst over årene.

6.3.5 Stangnes-Sørrollnes

Sambandet Stangnes-Sørrollnes ble utlyst på anbud i 2006 med oppstart januar 2008. I Tabell 6-5 har vi oppsummert sentrale faktorer for sambandet.

Tabell 6-5 Tilbudsutviklingen Stangnes-Sørrollnes

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Rammetilskudd				Anbudskontrakt			
Tilskudd (årlig), mill. kr	Ikke data				11,4			
Trafikkinntekter, mill. kr	4,7	5,4	5,1	5,4	Ikke data	Ikke data	Ikke data	Ikke data
Passasjerer	104 298	109 623	58 720	58 720	63 016	63 606	65 819	70 019
PBE	51 912	56 492	56 455	62 307	67 631	69 155	74 856	78 079
Frekvens (avganger hverdager)			8	8	8	8	8	8
Åpningstid (t)		14	14	14	14	14	14	14
Gjensitting	0,7 %	1,8 %	2,3 %	0,8 %	Ikke data	Ikke data	Ikke data	Ikke data
Antall ferjer			1	1	1	1	1	1
Ferjestørrelse, PBE			32	32	32	32	32	60
Note: Brudd i tidsserien for antall passasjerer. Fra 2006 lagt til grunn at passasjerer er sum passasjerer ekskl. kjøretøy og MC/moped. Frem til juli 2005 er det hentet data fra sambandet Harstad-Sørrollnes, som sambandet het før kaia ble flyttet til Stangnes. Frekvenser er avgangstilbud hverdager. Åpningstider er tid mellom første og siste avgang hverdager. Gjensitting er andel målt i PBE. I anbudet i 2006 ble det lag til grunn et krav om 50 PBE. Større kapasitet ble imidlertid ikke satt inn i drift før i 2011.								

Kilde: Statens vegvesen/Rutebok for Norge/Fjordfähren.de/Oslo Economics

Samlet sett er tilbudet målt i frekvens, åpningstid og ferjeantall/kapasitet relativt uforandret fra perioden med rammetilskudd til de første årene etter anbuds-konkurranse. Vi har ikke tilfredsstillende tall for utviklingen i gjensitting i perioden etter konkurranseutsetting.

6.3.6 Melbu-Fiskebøl

Sambandet Melbu-Fiskebøl ble utlyst på anbud i 2007 med oppstart januar 2009. I Tabell 6-6 har vi oppsummert sentrale faktorer for sambandet.

Tabell 6-6 Tilbudsutviklingen Melbu-Fiskebøl

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Rammetilskudd					Anbudskontrakt		
Tilskudd (årlig), mill. kr	10,4					16,2		
Trafikkinntekter, mill. kr	24,5	26,7	27,5	10,0	9,1	9,1	Ikke data	Ikke data
Passasjerer	273 911	484 648	483 922	185 906	187 732	180 565	168 827	183 348
PBE	280 576	360 008	363 499	130 804	130 803	122 945	117 094	127 473
Frekvens (avganger hverdager)				12	12	11	11	11
Åpningstid (t)				16,5	16	15	15	15
Gjensitting	6,7 %	3,5 %	3,2 %	Ikke data	Ikke data	Ikke data	Ikke data	Ikke data
Antall ferjer				1	1	1	1	1
Ferjestørrelse, PBE				95	95	50+22	50+22	50+22
Note: Brudd i tidsserien for antall passasjerer. Fra 2007 lagt til grunn at passasjerer er sum passasjerer, kjøretøy og MC/moped. Frekvenser er avgangstilbud hverdager. Åpningstider er tid mellom første og siste avgang hverdager. Gjensitting er andel målt i PBE.								

Kilde: Statens vegvesen/Rutebok for Norge/Fjordfähren.de/Oslo Economics

Anbudskonkurranse innebar en noe mindre ferje, og et svakt redusert tilbud i avganger og åpningstider (planlagte justeringer av tilbudet). Det har vært en kraftig nedgang i trafikkvolum i perioden før konkurranseutsetting, noe som har sammenheng med åpningen av Lofast (fastlandsforbindelse til Lofoten) 1. desember 2007. Samlet sett har vi ikke tilfredsstillende data for å vurdere utviklingen i gjensitting etter konkurranseutsettingen.

6.3.7 Krakhella-Rutledal-Rysjedalsvika

Sambandet Krakhella-Rutledal-Rysjedalsvika ble utlyst på anbud i 2008 med oppstart januar 2010. I Tabell 6-7 har vi oppsummert sentrale faktorer for sambandet.

Tabell 6-7 Tilbudsutviklingen Krakhella-Rutledal-Rysjedalsvika

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Rammetilskudd						Anbudskontrakt	
Tilskudd, mill. kr	Ikke data						19,6	
Trafikkinntekter, mill. kr	3,6	3,6	3,8	3,9	4,2	4,2	4,1	4,3
Passasjerer	68 951	33 827	35 440	34 231	35 023	34 938	33 600	35 632
PBE	43 942	45 124	48 206	48 606	52 178	51 170	51 245	53 473
Frekvens (avganger hverdager)				7	7	7	9	9
Åpningstid (t)				15	15	15	14	14
Gjensitting	0,2 %	0,2 %	Ikke data	Ikke data	Ikke data	Ikke data	Ikke data	Ikke data
Antall ferjer				1	1	1	1	1
Ferjestørrelse, PBE				77	77	77	54 (50)	54 (50)
Note: Antall passasjerer er sum passasjerer ekskl. kjøretøy og MC/moped. Frekvenser er avgangstilbud hverdager. Åpningstider er tid mellom første og siste avgang hverdager. Gjensitting er andel målt i PBE.								

Kilde: Statens vegvesen/Rutebok for Norge/Fjordfähren.de/Oslo Economics

Også for sambandet Krakhella-Rutledal-Rysjedalsvika innebar konkurranse-utsettingen overgang til en noe mindre ferje, men med noe høyere frekvens i rute-tabellen. Trafikkvolumet har vært relativt stabilt i årene omkring konkurranse-utsettingen. Vi har ikke tilfredsstillende data for å vurdere utviklingen i gjensitting etter konkurranseutsetting.

6.3.8 Molde-Vestnes

Sambandet Molde-Vestnes er ett av fire samband i Romsdalspakken. Samlet sett ble de fire sambandene tilbudt til 6,7 millioner kroner i årlig kontraktsbeløp. Pakken ble utlyst på anbud i 2007 med oppstart januar 2010. I Tabell 6-8 har vi oppsummert sentrale faktorer for sambandet.

Tabell 6-8 Tilbudsutviklingen Molde-Vestnes

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Rammetilskudd						Anbudskontrakt	
Tilskudd (årlig), mill. kr	Ikke data						-1,7	
Trafikkinntekter, mill. kr	67,4	73,3	76,0	80,8	84,9	90,3	93,0	Ikke data
Passasjerer				690 479	690 364	718 113	743 661	803 971
PBE	998 589	1 078 976	1 114 648	1 177 070	1 244 297	1 285 673	1 349 115	1 413 013
Frekvens (avganger hverdager)			35	35	36	36	37	37
Åpningstid (t)			22,25	22,25	22,5	22,5	22,25	22,25
Gjensitting	1,1 %	1,1 %	1,0 %	1,9 %	1,5 %	1,9 %	0,7 %	Ikke data
Antall ferjer			2	2	2	2	3	3
Ferjestørrelse, PBE			105/124	105/124	105/124	105/124	125/125/125	125/125/125
Note: Antall passasjerer er sum passasjerer ekskl. kjøretøy og MC/moped. Frekvenser er avgangstilbud hverdager. Åpningstider er tid mellom første og siste avgang hverdager. Gjensitting er andel målt i PBE.								

Kilde: Statens vegvesen/Rutebok for Norge/Fjordfähren.de/Oslo Economics

På sambandet Molde–Vestnes ble kapasiteten betydelig forbedret ved konkurranse-utsettingen ved at man gikk fra to til tre større ferjer og en svakt høyere frekvens. Kapasitetsøkningen har tatt unna for deler av trafikkveksten og gjensittingen ble redusert i første året med anbudskontrakt sammenlignet med årene før.

6.3.9 Sølsnes-Åfarnes

Sambandet Sølsnes-Åfarnes er det andre av fire samband i Romsdalspakken. I Tabell 6-9 har vi oppsummert sentrale faktorer for sambandet.

Tabell 6-9 Tilbudsutviklingen Sølsnes-Åfarnes

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Rammetilskudd						Anbudskontrakt	
Tilskudd (årlig), mill. kr	Ikke data						-2,9	
Trafikkinntekter, mill. kr	22,6	26,6	30,1	32,1	33,5	36,0	36,4	Ikke data
Passasjerer				405 877	410 618	426 143	415 162	439 758
PBE	522 170	600 905	681 761	709 433	732 802	750 924	785 865	817 547
Frekvens (avganger hverdager)			32	32	33	33	36	36
Åpningstid (t)			19	19	19	19,5	23,5	23,5
Gjensitting	0,1 %	0,4 %	0,6 %	0,6 %	0,9 %	1,3 %	0,7 %	Ikke data
Antall ferjer			1	1	1	1	1	1
Ferjestørrelse, PBE			85	85	85	85	85	85
Note: Antall passasjerer er sum passasjerer ekskl. kjøretøy og MC/moped. Frekvenser er avgangstilbud hverdager. Åpningstider er tid mellom første og siste avgang hverdager. Gjensitting er andel målt i PBE.								

Kilde: Statens vegvesen/Rutebok for Norge/Fjordfähren.de/Oslo Economics

For sambandet Sølsnes-Åfarnes innebar konkurranseutsettingen først og fremst en høyere frekvens i rutetilbudet og lengre åpningstider (overgang til døgnåpent samband). Gjensittingen var stigende i årene før konkurranseutsetting, men ble redusert i første året med anbudskonktrakt.

6.3.10 Aukra-Hollingsholmen

Sambandet Aukra-Hollingsholmen er det tredje av fire samband i Romsdalspakken. I Tabell 6-10 har vi oppsummert sentrale faktorer for sambandet.

Tabell 6-10 Tilbudsutviklingen Aukra-Hollingsholmen

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Rammetilskudd						Anbudskontrakt	
Tilskudd (årlig), mill. kr	Ikke data						-0,2	
Trafikkinntekter, mill. kr	14,1	18,0	21,5	21,6	17,4	17,9	18,9	Ikke data
Passasjerer				348 697	260 039	245 453	261 884	265 002
PBE	369 215	479 771	571 066	533 854	445 187	434 175	452 154	464 131
Frekvens (avganger hverdager)			27	27	30	34	33	33
Åpningstid (t)			18,5	18,5	19	19	23,5	23,5
Gjensitting	0,9 %	0,2 %	0,2 %	0,3 %	Ikke data	0,2 %	0,2 %	Ikke data
Antall ferjer			1	1	1	1	1	1
Ferjestørrelse, PBE			85	85	85	85	79	79
Note: Antall passasjerer er sum passasjerer ekskl. kjøretøy og MC/moped. Frekvenser er avgangstilbud hverdager. Åpningstider er tid mellom første og siste avgang hverdager. Gjensitting er andel målt i PBE.								

Kilde: Statens vegvesen/Rutebok for Norge/Fjordfähren.de/Oslo Economics

For sambandet Aukra-Hollingsholmen innebar konkurranseutsettingen først og fremst en noe lavere kapasitet på ferjen på sambandet, en videreføring av frekvens, men lengre åpningstider (til døgnåpent). På sambandet har det vært trafikkvekst ved overgang til anbudskontrakt. Trafikkveksten falt imidlertid kraftig fra utlysningsåret i 2007 til kontraktsoppstart i 2011, der toppen antakelig skyldes en utbygging av gassterminal på Aukra. Gjensittingen på sambandet er på kort sikt ikke endret ved konkurranseutsettingen.

6.3.11 Solholmen-Mordalsvågen

Sambandet Solholmen-Mordalsvågen er det fjerde av sambandene i Romsdals-pakken. I Tabell 6-11 har vi oppsummert sentrale faktorer for sambandet.

Tabell 6-11 Tilbudsutviklingen Solholmen-Mordalsvågen

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Rammetilskudd						Anbudskontrakt	
Tilskudd (årlig), mill. kr	Ikke data						11,5	
Trafikkinntekter, mill. kr	7,0	7,3	7,5	8,0	7,9	8,4	8,7	Ikke data
Passasjerer				126 108	126 625	135 259	131 154	140 369
PBE	185 103	187 063	194 719	206 394	205 562	211 495	222 876	232 564
Frekvens (avganger hverdager)			29	29	29	29	30	30
Åpningstid (t)			18,5	18,5	18,5	18,5	23	23
Gjensitting	0,3 %	0,3 %	0,4 %	0,7 %	0,2 %	0,2 %	Ikke data	Ikke data
Antall ferjer			1	1	1	1	1	1
Ferjestørrelse, PBE			40	40	40	40	52	52
Note: Antall passasjerer er sum passasjerer ekskl. kjøretøy og MC/moped. Frekvenser er avgangstilbud hverdager. Åpningstider er tid mellom første og siste avgang hverdager. Gjensitting er andel målt i PBE.								

Kilde: Statens vegvesen/Rutebok for Norge/Fjordfähren.de/Oslo Economics

For sambandet Solholmen-Mordalsvågen innebar konkurranseutsettingen først og fremst bedre kapasitet på ferjen på sambandet, noe oppjustert frekvens og lengre åpningstider. Vi har ikke tilfredsstillende data til å vurdere hvordan gjensittingen er påvirket av konkurranseutsettingen.

6.3.12 Storstein-Lauksundskaret

Sambandet Storstein-Lauksundskaret ble utlyst på anbud i 2008 med oppstart januar 2011. I Tabell 6-12 har vi oppsummert sentrale faktorer for sambandet.

Tabell 6-12 Tilbudsutviklingen Storstein-Lauksundskaret

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Rammetilskudd							Anbudskontrakt
Tilskudd (årlig), mill. kr							13,0	Ikke data
Trafikkinntekter, mill. kr	2,4	2,8	2,7	3,1	3,0	2,5	Ikke data	Ikke data
Passasjerer	68 669	72 139	38 019	34 960	32 343	28 313	25 634	27 211
PBE	44 936	48 238	48 076	58 286	54 030	43 680	41 751	43 111
Frekvens (avganger hverdager)					10	10	10	12
Åpningstid (t)					15	16	16	16
Gjensitting	0,2 %	0,3 %	0,3 %	0,6 %	0,3 %	Ikke data	Ikke data	Ikke data
Antall ferjer					1	1	1	1
Ferjestørrelse, PBE					26	26	26	26
Note: Brudd i tidsserien fro antall passasjerer. Fra 2006 er antall passasjerer sum passasjerer, kjøretøy og MC/moped. Frekvenser er avgangstilbud hverdager. Åpningstider er tid mellom første og siste avgang hverdager. Gjensitting er andel målt i PBE.								

Kilde: Statens vegvesen/Rutebok for Norge/Fjordfähren.de/Oslo Economics

For sambandet Storstein-Lauksundskaret har det vært lite endring i tilbudet gjennom konkurranseutsettingen. Trafikkvolumet er gradvis redusert over hele tidsperioden. Vi har ikke tilfredsstillende data til å vurdere hvordan gjensittingen har utviklet seg.

Når det gjelder utvikling i ferjestørrelse, var det stilt krav til 50 PBE ved utlysning av anbudet. Det viste seg imidlertid at ferjekaia i Storstein ikke kunne ta ei så stor ferje. Løsningen ble å fortsette med den gamle ferja etter anbudskontrakten, samtidig som man økte antall avganger til 12.

6.4 Utvikling i frekvenser og åpningstid

Krav til *frekvenser* i ferjetjenestene settes i konkurransegrunnlaget for de enkelte sambandene på bakgrunn av NTP-standard og forventet trafikkutvikling på den aktuelle strekningen. NTP-standarden fastsetter antall avganger per døgn fra samme ferjekai (frekvens) innenfor ulike kapasitetsklasser og sambandslengder for riksvegnettet (tidligere stamvegnettet) og fylkesvegnettet (tidligere øvrig riksvegnett).

I våre casesamband er frekvensen som kreves i konkurransegrunnlaget i hovedsak en videreføring av situasjonen før anbudsrunden. På et par av sambandene er kravene til frekvens noe økt i konkurransegrunnlaget sammenlignet med situasjonen før.

Frekvensen som gjelder i perioden etter kontraktsinngåelsen følger i hovedsak konkurransegrunnlagets krav. Kun i ett av sambandene er frekvensen etter kontraktsinngåelse høyere enn i det som er fastsatt i konkurransegrunnlaget. Som hovedregel tilbyr med andre ord rederiene den frekvensen som etterspørres i konkurransegrunnlaget.

Forslag til frekvens sendes som hovedregel på høring i blant relevante aktører i lokalmiljøet før konkurransen utlyses, og det gjøres eventuelle justeringer. Det er denne omforente definisjonen av frekvens som oppdragsgiver (innkjøper) legger til grunn som vil gjelde for sambandet. Observasjonene tyder på at det i liten grad er konkurranse om å tilby høyere frekvens enn det som etterspørres, og dette er heller ikke forventet. Slik sett er det oppdragsgiver som bestemmer om det skal være forbedringer i frekvensene på sambandene eller ikke.

På samme måte fastsetter NTP-standarden *åpningstider* for de ulike sambands-typene basert på størrelse og lengde. Åpningstid defineres som tid fra første til siste avgang i løpet av døgnet. I NTP-standarden må det ikke være mer enn to timer mellom to avganger for at et samband skal anses som døgnåpent.

Åpningstidene i casesambandene har utviklet seg litt ulikt. Tre av sambandene har fått økt åpningstid slik at de er døgnåpne . Ytterligere ett samband har fått noe utvidet åpningstid. For seks av sambandene er åpningstidene i hovedsak videreført i overgangen fra rammetilskudd til konkurranseutsetting, mens det for fire av sambandene har vært en svak nedjustering i åpningstidene.

Inntrykket fra intervjuene med de ulike aktørene er at det i hovedsak er blitt bedre frekvenser og åpningstider etter konkurranseutsetting. Intervjuene bekrefter dermed det dataene viser. Det har imidlertid kommet innspill på at rutetilbudet oppfattes å ha blitt dårligere på visse tider av døgnet. Dette stemmer nok også på enkelte samband. At frekvens blir dårligere bestemmes som nevnt av innkjøperen gjennom kravene i konkurransen, og er ikke et resultat av konkurransen i seg selv.

6.5 Gjensitting

Som vi så i avsnitt 6.1 oppfattes det å komme med ferjene som en av de viktigste serviceparametrene av ferjebrukerne.

Gjennom dataene i avsnitt 6.3 ser vi at dataene knyttet til gjensitting er ufullstendige. I halvparten av sambandene har vi ikke data som er tilstrekkelige for å vurdere utviklingen i gjensitting. På casesambandene der vi har data er gjensittingen redusert etter overgang til anbudskontrakt. I et av tilfellene er gjensittingen tilnærmet uendret.

I dag er det et mål at 98 prosent av kjøretøyene skal komme med ønsket avgang. Ved utgangen av 2007 hadde 11 prosent av strekningene gjensitting og kødannelser utover standarden (jf. NTP 2010-2019, kap. 8.3.2). Til tross for en økning i trafikkmengden har imidlertid gjensittingen generelt avtatt, slik gjennomgangen av casesambandene viser der vi har data.

Det at mange samband har ned mot null prosent gjensitting, mens NTP-målet om at 98 prosent av kjøretøyene skal komme med ønsket avgang åpner for inntil to prosent gjensitting, tyder på at man har satt inn mer kapasitet enn nødvendig for å nå målsetningen. Dette kan forklares med at i åtte til ti år lange kontrakter har Statens vegvesen siktet seg inn mot målet på inntil to prosent gjensitting i siste året av kontraktsperioden. Ferjebrukerne har nytt godt av denne "overkapasiteten", men samtidig gir det ekstra systemkostnader i første del av kontraktsperioden. I neste anbudsrunde kan det derfor vurderes mer fleksible løsninger for regulering av kapasitet i kontraktsperioden, 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.

6.6 Takster og rabattordninger

Takster og rabattordninger for riksvegferjene er regulert av et riksregulativ for ferjetakster. Vegdirektoratet forvalter riksvegferjeregulativet på vegne av Samferdselsdepartementet, som er takstmyndighet. Fylkeskommunene er takst-myndighet på fylkesvegferjesambandene, og de har gjennom dette mulighet for å bestemme egne takster og rabatter. Så vidt vi kjenner til følger likevel de fleste fylkeskommunene bestemmelsene i riksregulativet.

Regulativet angir hvilke takster som gjelder for henholdsvis personer og kjøretøyer i ulike soner. Sonen er avhengig av lengden på sambandet. Det er også angitt regler for når det kan gjøres lokale tilpasninger.

Regulativet er normalt lagt til grunn i anbudskonkurransene som er gjennomført av Statens vegvesen. Noen samband har andre takster, for eksempel der det er bompengepåslag[16], forsøk med Autopass (Flakk-Rørvik) og sambandet Moss-Horten som benytter egne takster.

Takstene bestemmes med andre ord også av oppdragsgiver, og takstene og rabattene er ikke en konkurranseparameter. Takstene/rabattene er noe endret i årene med konkurranseutsetting. Riksvegferjetakstene justeres årlig i Stortingets budsjettvedtak. Når det gjelder rabattordninger for riksvegferjene, er rabattene for sonekort og verdikort økt fra 40 til 45 prosent i 2006 og fra 45 til 50 prosent i 2008 (jf. St.prp. nr. 1 (2007-2008) fra Samferdselsdepartementet).

Statens vegvesen har i sine anbudsutlysninger benyttet nettokontrakter. Dette betyr at rederiene har inntektsrisikoen, som er nært knyttet blant annet til takstene. Rederiene har likevel ikke mulighet til å endre takstene.

I forbindelse med forvaltningsreformen overtok fylkeskommunene ansvaret for de flesteparten av riksvegferjesambandene. Fylkeskommunene har også allerede gjennomført noen anbudsutlysninger på ferjesamband. I motsetning til Statens vegvesen benytter fylkeskommunene i større grad bruttokontrakter. Dette betyr at inntektsrisikoen ligger hos fylkeskommunene. Et av argumentene for å benytte bruttokontrakter er blant annet at fylkeskommunene da har større handlingsrom til å endre takster ved for eksempel bompengepåslag. Se også mer om forholdet mellom netto- og bruttokontrakter i kapittel 4.5 i denne rapporten.

6.7 Regularitet

Vi har ikke hatt tilgang til systematiske data som viser regularitet på ferje-sambandene. Avvik fra planlagt ruteoppsett skal rapporteres fra rederiene til oppdragsgiver, men så langt vi kjenner til utarbeides det ikke systematiske oversikter som viser utvikling og status for de enkelte sambandene. Regularitet er

[16] Samband med bompengepåslag bruker også Riksregulativ for ferjetakster. Bompengepåslaget legges på som sonetillegg etter regulativet.

vurdert som en viktig faktor i ferjetilbudet av trafikantene. For å følge opp utviklingen på dette området på en mer strukturert måte hadde det vært hensiktsmessig med en økt grad av systematisering av slik informasjon. Vårt inntrykk fra intervjuene er imidlertid at regulariteten i hovedsak oppfattes som god i våre casesamband.

6.8 Samlet vurdering av tilbudsforbedring

Om ferjetilbudet blir bedre eller dårligere som følge av en anbudskonkurranse er ikke nødvendigvis knyttet til fenomenet konkurranse. Virksom konkurranse er riktignok en sentral faktor for å oppnå gode resultater av konkurranseutsetting, men tilbudsforbedringer er også avhengig av utformingen av konkurransen, krav innkjøper har stilt ved anbudsutlysning og om oppdragsgiver har budsjettrom for å betale for tilbudsforbedringer. Tilbudet vil også kunne påvirkes av andre faktorer utenfor konkurransen, for eksempel gjennom krav stilt i lover og forskrifter.

Figur 6-3 Ikke alle ferjetilbud er like gode

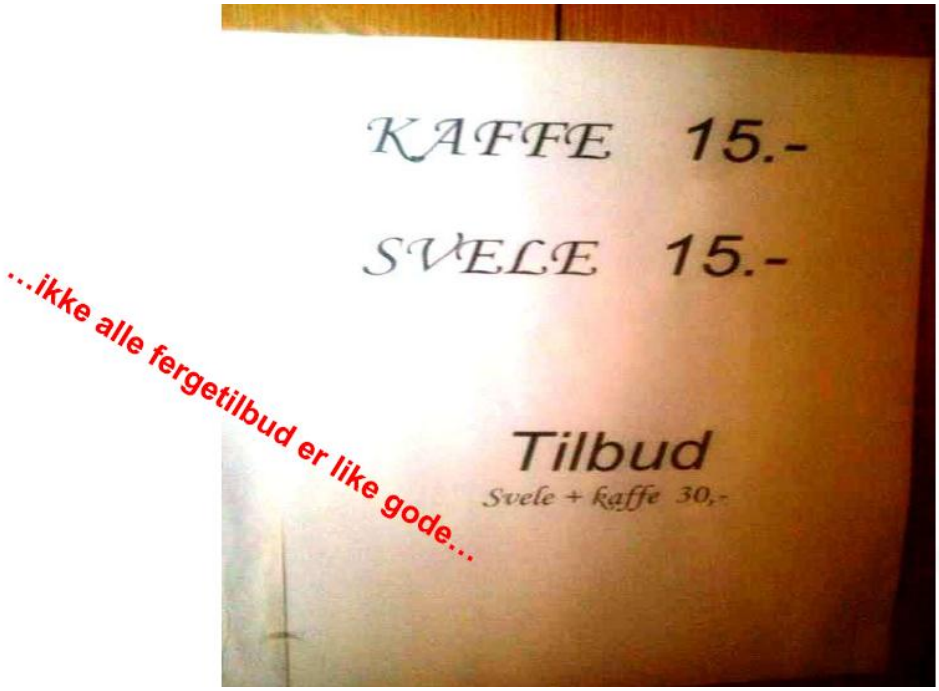


Foto: Privat

Det har lenge vært vekst i tilskuddet til ferjedrift. I Nasjonal Transportplan 2006-2015 var det lagt opp til at man kunne oppnå en standardheving gjennom en videreføring av budsjettnivået fra 2005 i hele perioden. Ved fremlegg av budsjettet for 2009 hadde kostnadene økt med ca. 25 prosent målt i faste priser. Totalt var NTP-rammen for ferjedrift overskredet med 966 millioner kroner i løpet av fire år

fra 2006 til 2009. Årsakene til denne økningen er sammensatt av flere forhold, som økte rabattsatser på sonekort og verdikort, standardhevinger utover NTP-standarden, høye oljepriser, og nye miljø- og sikkerhetskrav. Ettersom det har vært en betydelig realvekst i både trafikk, billettinntekter og tilskudd gjennom lang tid, er det også en utfordring å skille mellom hvilke kvalitetsforbedringer som skyldes konkurranseutsettingen og hvilke tilbudsforbedringer som uansett ville vært oppnådd på grunn av økte tilskudd og billettinntekter.

Samlet sett er det vår oppfatning at kravene til ferjetilbudet som settes i konkurranseutsettingsprosessen i størst grad påvirker hvilket tilbud man faktisk får. Rederiene konkurrer ikke på tilbudsfaktorer utover det som settes i konkurransegrunnlaget. Rederiene har gjennomgående lagt seg ned mot konkurransegrunnlagets minstekrav i sine tilbud, som dermed har vært bestemmende for eventuelle tilbudsforbedringer ved konkurranseutsettingen. Dette følger også av at pris har vært den klart viktigste konkurransefaktoren i ferjeanbudene, selv om det har vært åpnet å legge vekt på andre forhold innenfor en prisøkning på fem prosent i noen av anbudene. Det har altså vært et begrenset rom å konkurrere om tilbudsforbedringer. Tilbudsnivået bestemmes dermed av premissene i konkurransen og eventuelt av økonomiske rammer hos innkjøper.

Det har vært et mål å heve samtlige ferjesamband opp til den langsiktige standarden som er nedfelt i de ulike Nasjonale transportplanene. Ofte medfører konkurranseutsetting at man tydeliggjør krav til kvalitet, jf. drøftinger i kapittel 2. Om konkurranseutsettingsprosessen har bidratt til at standardheving har skjedd raskere enn det ville ha blitt i rammetilskuddsforhandlinger er vanskelig å si, men insentivene til dette kan være sterkere i en konkurranseutsettingsprosess enn i en forhandlingsprosess. Konkurranseutsettingen har bidratt til at tilbudsforbedringer i større grad blir initiert fra oppdragsgiver og i mindre grad fra rederiet.

Det er likevel riktig å si at tilsvarende tilbudsforbedringer kunne vært oppnådd i rammetilskuddsordningen, men muligens til en høyere pris gitt at man oppnår økt kostnadseffektivitet i anbudsordningen. Det er en gjennomgående oppfatning i intervjuene med ulike aktører i ferjesektoren at anbud er et egnet virkemiddel for å oppnå tilbudsforbedringer.

7 Fornyelse av ferjeflåten



MF Bastø I som er bygget i 1996 og siden har gått på sambandet Moss-Horten, Norges mest trafikkerte samband. Foto: Torghatten

Det har vært et mål med konkurranseutsetting av ferjedriften å oppnå en fornyelse av ferjeflåten. Man har antatt at anbud er et nyttig virkemiddel for å introdusere nytt materiell i riksvegferjedriften på en effektiv måte.

For å undersøke effekten på materiellfornyelse undersøker vi antall nybygg i forbindelse med konkurranseutsettingen, hvilke oppgraderinger som har funnet sted og utviklingen i gjennomsnittlig alder på ferjeflåten. Til slutt gjør vi en samlet drøfting av hvordan konkurranseutsettingen kan ha påvirket målet om materiellfornyelse.

7.1 Nybygg

Ved oppstart av konkurranseutsettingen av ferjedriften var det ca. 98 riksvegferje-samband i Norge.[17] I underkant av 130 ferjer trafikkerte disse sambandene i 2009/2010.

Statens vegvesen har lyst ut flere av ferjesambandene med krav om bruk av gass, noe som i praksis ofte fører til nybygg. Det skal også ha blitt stilt krav om flere ferjer med 120 PBE enn det som var tilgjengelig i utgangspunktet, slik at nybygg ble nødvendig. En oversikt over nybygg fra april 2010 viser at det i forbindelse med konkurranseutsettingen (fra 2005) totalt ble lagt opp til 34 nye ferjer, fordelt på 19 gassoljeferjer og 15 gassferjer (sum alle riksvegferjesamband før forvaltnings-reformen trådte i kraft). Per april 2012 var henholdsvis 18[18] og 11 av disse satt i drift.

Tabell 7-1 gir en oversikt over hvilke samband som har fått eller får nye fartøy etter konkurranseutsettingen fra 2005 og fremover, basert på oversikten fra 2010.

[17] Per 2010 er 81 av sambandene overført til fylkene i forbindelse med forvaltningsreformen.
[18] Sambandet Refsnes-Flesnes trafikkeres av M/S «Hålogaland» som er bygget i 2002.

Tabell 7-1 Oversikt over nybygg etter konkurranser etter 1.1.2005

SAMBAND	Marin gassolje (konvensjonelt drivstoff)	Naturgass (LNG)
HORTEN – MOSS	1	
MORTAVIKA-ARSVÅGEN		3
HALHJEM-SANDVIKVÅG		3
BRATTVÅG-DRYNA-NORDØYANE	2	
BREKSTAD-VALSET	1	
LEVANGER – HOKSTAD	1	
VOLDA-FOLKESTAD	1	
SAND-ROPEID	1	
MANHELLER-FODNES	1	
LAUVSTAD-VOLDA	1	
HAREID-SULESUND	2	
LOTE-ANDA	1	
ISANE-STÅRHEIM	1	
MÅLØY-OLDEIDE	1	
MOLDE-VESTNES		3
LAVIK-OPPEDAL	1	
FLAKK-RØRVIK		1
SOLEVÅG-FESTØY	2	
HALHJEM-VÅGE		1
EDØY-SANDVIKA	1	
REFSNES-FLESNES	1	
BODØ-VÆRØY-RØST-MOSKENES		2
BOGNES-LØDINGEN		2
SAMLET	**19**	**15**

Kilde: Statens vegvesen

7.2 Oppgraderinger

Ved overgang til anbudskontrakt må ferjene tilfredsstille krav til kapasitet, sikkerhet, miljø og universell utforming som angis i anbudsutlysningene og/eller i lov og forskrift.

Kravene til universell utforming og miljø ble skjerpet for anbudene som ble lyst ut i 2008 og 2009. Statens vegvesen mener derfor at relativt sett flere gamle ferjer trafikkerer samband som lyst ut før 2008.

Vi har ikke funnet en samlet oversikt over hvilke oppgraderinger som faktisk er gjennomført i forbindelse med anbudsutlysningene. Generelt er det en oppfatning hos intervjuobjektene at det har vært en oppgradering av ferjemateriellet i forbindelse med anbudsutlysninger. Gjennom krav som er stilt kan vi si at konkurranseutsettingen har medført en modernisering av ferjeflåten. Dette har redusert sannsynligheten for havari og tekniske problemer, samt bedret ferje-flåtens miljøegenskaper.

En måte å belyse oppgraderinger på kan være å se på utvikling i *ferjenes kapasitet*.

I casesambandene som er valgt ut for denne evalueringen, jf. kapittel 1.4, er det ingen klar samlet retning på utviklingen i ferjestørrelse (målt i PBE) før og etter konkurranseutsetting, se oversikter i kapittel 6.3.

- I tre av sambandene er nye fartøy satt i drift etter konkurranseutsettingen. Alle de nye fartøyene har høyere kapasitet (målt i PBE) enn fartøyene som trafikkerte strekningen før konkurranseutsettingen. Fartøyene har PBE-kapasitet som skissert i konkurransegrunnlaget.
- På ytterligere tre-fire samband til har det vært en viss oppgradering av kapasitet målt i PBE ved at det er større ferjer som trafikkerer sambandet etter konkurranseutsettingen. Også her er kravene til PBE satt høyere i konkurransegrunnlaget enn den det som gjaldt på forhånd.
- På et par strekninger er det lavere kapasitet målt i PBE etter konkurranse-utsettingen enn før. I begge tilfellene er kravene til PBE satt lavere ved konkurranseutsettingen. Lavere krav til ferjestørrelse skyldes av og til at trafikkgrunnlaget for ferjedriften er redusert, for eksempel som følge av at alternativer ruter (veier) er åpnet.

Samlet sett har det vært en økning i kapasitet i casesambandene i tråd med føringer lagt i anbudskonkurransene. Målt etter økning i ferjestørrelse (PBE) kan vi derfor si at det har vært en oppgradering av ferjeflåten gjennom kravene som er stilt i forbindelse med konkurransene.

7.3 Alder på ferjeflåten

En annen måte å belyse materiellfornyelse på er å se på utviklingen i *fartøyalder*. Vi har tidligere i dette kapitlet sett at det er/vil bli introdusert til sammen 34 nye ferjer i forbindelse med anbudsutsettingen av riksvegferjesambandene.

Introduksjon av nye fartøy kan påvirke den samlede fartøyalderen på flåten på flere måter. Nye fartøy i seg selv vil trekke ned gjennomsnittlig alder på den samlede flåten. Introduksjon av nye fartøy kan også medføre at noen av de eldste fartøyene fases ut (gitt at samlet behov for antall ferjer er uendret), og at andre ferjer rokkeres mellom sambandene.

Basert på data fra Statens vegvesen har vi beregnet gjennomsnittlig alder på ferjeflåten i henholdsvis 2004 og 2012, se Tabell 7-2.

Tabell 7-2 Utvikling i fartøyalder

	I år 2004	I år 2012
Gjennomsnittlig byggeår hoved- og reserveferjer	1984	1990
Gjennomsnittlig byggeår kun hovedferjer	1984	1992
Gjennomsnittlig alder hoved- og reserveferjer	20 år	22 år
Gjennomsnittlig alder kun hovedferjer, per ferje	20 år	20 år
Gjennomsnittlig alder kun hovedferjer, per PBE	17 år	15 år

Note: Gjelder også fylkesvegsamband som var riksvegferjesamband frem til 2010. Kilde: Fjordfaehren.de/Statens vegvesen/Oslo Economics

Tabellen viser at i 2004 var hovedferjene som ble benyttet på riksvegsambandene i gjennomsnitt bygget i 1984, mens de i gjennomsnitt var bygget i 1992 i 2012. I løpet av de åtte årene fra 2004 til 2012 har man derfor oppnådd en flåtefornyelse som gjør at gjennomsnittsalderen på 20 år er beholdt. Dersom man inkluderer reserveferjer er gjennomsnittsalderen økt til 22 år. Dersom man tar hensyn til trafikkvolumet på ferjene, ved å se gjennomsnittlig alder på ferjene per transportert PBE, er resultatet 17 år i 2004 og 15 år i 2012.

Dette betyr at den gjennomsnittlige trafikanten reiser med nyere ferjer i dag sammenlignet med i 2004. Årsaken er at nybyggene vanligvis er større ferjer enn gjennomsnittet, slik at ferjealderen per PBE har gått ned. Vår vurdering er derfor at en det har skjedd en foryngelse av ferjeflåten, selv om gjennomsnittsalderen ikke er endret.

Gjennom intervjuene i dette prosjektet har det kommet tilbakemeldinger på at reservemateriellet har høyt innslag av gammelt materiell, noe som bekreftes av Tabell 7-2. Høy alder på reservefartøy bør i utgangspunktet ikke representere et problem, gitt at reservefartøyene i minst mulig grad skal benyttes. Det kan imidlertid synes som at reservefartøyene i noen tilfeller får en mer omfattende bruk enn opprinnelig tenkt på grunn av uforutsette problemer. I den grad hovedferjer settes ut av drift i større grad enn tidligere vil dermed publikum ikke oppleve en forbedring av materiell, snarere tvert i mot.

Vi har også sett på fartøyalder i casesambandene før og etter konkurranseutsettingen. Det viser seg at hva som skjer med fartøyene i de enkelte sambandene varierer. På casesambandene er det generelt fartøy med lavere alder som trafikkerer sambandene etter konkurranseutsetting:

- På fem av sambandene er tidligere ferjer erstattet av ferjer som er mellom 15 og 24 år nyere enn de som opprinnelig trafikkerte sambandene.
- På tre av sambandene er fartøyalderen tilnærmet uendret (på ett er det samme ferje som trafikkerer etter konkurranseutsetting).
- På tre av sambandene er fartøyene av eldre årgang etter konkurranse-utsettingen. Ett av fartøyene har imidlertid gjennomgått betydelige oppgraderinger.

7.4 Samlet vurdering av fornyelse av ferjeflåten

Det har vært en viss grad av materiellfornyelse i forbindelse med konkurranseutsetting av riksvegferjedriften. Ofte er nye ferjer introdusert der dette følger av eksplisitte krav i anbudsdokumentene, for eksempel krav om gassferjene.

I casesambandene ser vi i liten grad at leverandørene tilbyr nybygg i konkurranser der det ikke er stilt krav om gassferjer. I konkurranser hvor det ikke stilles krav om nybygg, inngis nybygg eventuelt som et alternativt tilbud i konkurransen i tillegg til drift med et eksisterende fartøy. I våre casesamband er det ingen nye fartøy som har vunnet anbudskonkurransene der det ikke har vært krav om gassdrift. Imidlertid er det innført nye ferjer på andre samband. Etter det vi kjenner til er det ikke stilt krav om nybygg i disse konkurransene.

Anbudskonkurransene i ferjesektoren har hatt relativt sterk fokus på pris (gitt et definert kapasitets- og kvalitetsnivå). I vurderingen av tilbudene har pris blitt

tillagt størst vekt, slik at de valgte tilbudene har blitt det som gir oppdragsgiver lavest kontraktssum. Andre tildelingskriterier er benyttet i noen anbud, med da kun dersom det et tilbud er innenfor en prisdifferanse på inntil fem prosent over laveste kontraktssum. De kriteriene som da blir vurdert er i blant annet mer miljøvennlige ferjer og bedre passasjerfasiliteter, inkludert tilgjengelighet for funksjonshemmede.

Sammenlignet med rammetilskuddsforhandlinger antas konkurranseutsetting å gi et sterkere insentiv til å forbedre driftsløsninger som gir lavere pris for drift av sambandene.

I intervjuer er det pekt på at nybygg vil kunne være billigere driftsmessig enn eldre ferjer for eksempel på grunn av mer effektivt drivstofforbruk og enklere vedlikhold. Konkurranse på pris kan da stimulere utvikling av nytt materiell og forbedring av eksisterende materiell som gir mer driftseffektive løsninger. Imidlertid er det betydelige kapitalkostnader ved å investere i nye ferjer. Intervju-objekter har påpekt at de nye ferjene skal konkurrere med gamle ferjer som ofte er avskrevet slik at kapitalkostnadene er ubetydelige eller null. I tillegg er det gjennomgående er stilt strengere krav til nybygg med hensyn til miljø og tilgjengelighet enn for eksisterende materiell. Dette medfører at nyere ferjer kan bli dyrere enn eldre.

Så lenge laveste pris legges til grunn i konkurransene kan det dermed være vanskelig å vinne frem med nyere ferjer. Alternativet er å stille krav i konkurransen om nytt materiell.

I prinsippet kan konkurranseutsetting stimulere til materiellfornyelse dersom premissene i konkurransene legger til rette for dette, for eksempel ved å stille eksplisitte krav om nye fartøy. I konkurranseutsettingen som er gjennomført har man i stedet stilt krav til funksjoner og kapasitet. Sammenholdt med målene om tilbudsforbedring og kostnadseffektivitet tror vi den valgte løsningen er en god fremgangsmåte. Det er ingen grunn til å ta en ferje ut av drift av alder alene, dersom den bidrar til å levere gode tjenester, og høy alder på ferjeflåten sier ikke nødvendigvis mye om kvaliteten i tilbudet. Vår vurdering er derfor at Statens vegvesen og fylkeskommunene bør fortsette med å stille krav til funksjoner og kapasitet, i stedet for krav til nye ferjer, fordi dette vil være et bedre styringsverktøy for andre mål ved konkurranseutsettingen.

8 Helse, miljø og sikkerhet



Gassferja MF Fannefjord fra 2010, som trafikkerer Molde-Vestnes. Foto: Fjord1

Helse, miljø og sikkerhet for de ansatte og brukere er et sentralt perspektiv ved all konkurranseutsetting av offentlige tjenester, og det har vært et mål at konkurranseutsetting av riksvegferjene ikke skal gå på bekostning av HMS.

Kravet til at leverandører i offentlige anskaffelser dokumenterer at de har etablert et sikkerhetssystem i virksomheten, ble innført i lov om offentlige anskaffelser i 1999. Dette skjedde etter et forslag fra Landsorganisasjonen i Norge og Næringslivets Hovedorganisasjon om at offentlige oppdragsgivere mer aktivt bør bruke offentlige anskaffelser som virkemiddel for å ivareta blant annet helse-, miljø- og sikkerhetsaspektet i virksomheten (jf. Ot.prp. nr. 71 (1997-98) kapittel 11.3.).

Vi evaluerer måloppnåelse på HMS-området ved å gjennomgå følgende tema:

1) Vi avklarer kort HMS-begrepet.
2) Deretter gjennomgår vi hvilke HMS-krav som er stilt i konkurranse-grunnlaget, og hvilken endring i HMS-arbeidet man kan observere etter konkurranseutsettingen.

3) Vi har sett nærmere på utviklingen i ulykker og i sykefravær for å se om konkurranseutsettingen kan ha påvirket sikkerheten og arbeidsmiljøet.
4) Vi har også gjort en kort vurdering av arbeidet med ytre miljø i ferjesektoren.

Funnene er basert på tilbakemelding vi har fått gjennom intervjurunden og referansegruppemøtene, innhentet statistikk fra flere kilder, dokumentstudier og egne vurderinger.

8.1 HMS-begrepet generelt

Forståelsen av hva som ligger i HMS-begrepet kan være uklar. I snever forstand knytter HMS-begrepet seg til arbeidsgivers plikt for å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt. Arbeidsmiljøregelverket fastsetter krav til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Arbeidsmiljøloven gjelder ikke for sjøfart, der er det en egen forskrift om arbeidsmiljø mv. på skip, fastsatt av Sjøfartsdirektoratet.

I ferjesektoren knytter imidlertid begrepene miljø og sikkerhet seg til flere hensyn enn arbeidstakernes velferd. Det er for eksempel ikke naturlig å skille mellom sikkerheten for de ansatte og sikkerheten for passasjerer og gods, og det fremgår også av intervjuene at man i sikkerhetsarbeidet tenker på sikkerheten for alle som er om bord.

M-en i HMS henviser til arbeidsmiljøet, slik at ytre miljø (utslipp, støy mv.) ikke nødvendigvis er med i HMS-begrepet. Hvorvidt dette samsvarer med forståelsen blant aktørene er også uklart, noe som bekreftes av konkurransegrunnlagsmalen fra 2012 der det er foreslått at en månedlig HMS-rapport skal inkludere utslipp til ytre miljø (luft/vann).

I vår vurdering av måloppnåelsen på HMS-området har vi vurdert konsekvensene for arbeidstakerne, det vil si HMS i snever forstand, og sett hen til konsekvenser for brukerne og for ytre miljø.

8.2 HMS-krav i konkurransegrunnlag

I konkurransegrunnlagsmalen fra 2012 er det krav om godkjenningsbevis for sikkerhetsstyring for rederier (Document of Compliance, DoC) og sikkerhetsstyringssertifikater for skip (Safety Management Certificate, SMC). Dette tilsvarer kravene fra Sjøfartsdirektoratet fastsatt i forskrift om sikkerhetsstyringssystem på norske

skip og flyttbare innretninger. Konkurransegrunnlaget gjentar derfor krav som ville gjeldt uansett.

I konkurransegrunnlagsmalen fra 2012 er det kommet inn et "nytt forslag" om HMS-rapportering som innebærer konkrete krav til hvilke HMS-data som skal rapporteres månedlig til oppdragsgiver. Dette er en utvikling i forhold til malen fra 2009 som kun krevde at avvik relatert til HMS skulle rapporteres til oppdragsgiver, uten at kravet var spesifisert.

I konkurransegrunnlagsmalen er det også krav til at HMS skal være tema på driftsmøtene mellom rederi og oppdragsgiver som finner sted to til fire ganger i året.

Under rammetilskuddsordningen var det ikke stilt særskilte krav til HMS-arbeid eller HMS-rapportering fra oppdragsgiver, etter det som går frem av hovedavtale og driftsavtale.

8.3 Endringer i HMS-arbeidet etter konkurranseutsettingen

Informasjonen som er kommet frem gjennom intervjuene tyder på at det tradisjonelt har vært lite fokus på HMS fra oppdragsgiver (innkjøper) i riksvegferjesektoren.

Det generelle inntrykket blant informantene er at det er usikkert om konkurranseutsettingen har ført til noen endringer i bruken av styringssystemer og kvalitetssystemer for HMS, og at det har vært lite fokus på HMS i konkurransene. Tilbakemelding fra noen intervjuer tyder imidlertid på at fokuset på HMS har økt i form av at oppdragsgiver etter hvert ber om mer informasjon fra rederiene. Temaet tas oftere opp på driftsmøtene, og oppdragsgivers interesse og oppfølging av HMS oppleves som positivt. Rapporteringen om HMS og sikkerhet internt i Statens vegvesen og i fylkeskommunene har også tiltatt, ved at avdelingene må rapportere om HMS til ledelsen.

Uavhengig av konkurranseutsettingen, er det også etablert et arbeid med årlige risiko- og miljørapporter i ferjefaktautvalget fra år 2000. Utvalget er et samarbeid mellom Vegdirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Kystverket og NHO Sjøfart. Ferjefaktautvalget har observert en relativt tydelig reduksjon i målt risiko, der risikoen målt som antall omkomne per milliard passasjerkm, er redusert fra 3,15 i 1996 til 2,32 i 2011. I denne perioden har man observert en økning i

transportarbeidet (passasjerkilometer) samtidig som det har vært en reduksjon i antall omkomne per år.

Oppdragsgiversiden uttrykker gjennomgående å være fornøyd med rederienes HMS-arbeid. De store rederiene fremstår som proffe og har gode kvalitetsikrings-systemer, og sikkerheten også synes å fungere godt hos de mindre rederiene.

En oppdragsgiver har trukket fram at HMS-kravene er generelle regler for all virksomhet i samfunnet. Av den grunn har man ikke vært opptatt av å stille sær-skilte krav i anbudene. Det offentlige som kjøper av tjenester har en annen rolle enn det offentlige som lov- og forskriftsmyndighet. Det vil være utfordrende å vite hvilket nivå man skal legge seg på hvis man legger seg over kravene som gjelder ellers i samfunnet.

Samtidig er det pekt på at minstekravene fra Sjøfartsdirektoratet ofte er satt etter internasjonalt regelverk for sjøfarten, og at det kan være grunnlag for å legge høyere standarder i enkeltnæringer i Norge. Det vises til at dette er gjort i offshorenæringen.

8.4 Utvikling i hendelser

Inntrykket fra intervjurunden er at det er uenighet i synet på om konkurranse-utsettingen kan ha ført til økt ulykkesrisiko på ferjene. Særlig synes nivået på bemanning å være et stridsspørsmål.

For å belyse dette vil vi gjennomgå innspillene fra intervjurunden, og se på statistikk fra Sjøfartsdirektoratet over rapporterte ulykker.

Det er allmenn oppfatning at pris som tildelingskriterium gir press på bemanningen, men at dette ikke nødvendigvis fører til lavere sikkerhet. I noen av intervjuene er det gitt uttrykk for at man mener at sikkerheten har blitt dårligere pga. redusert bemanning. Noen har trukket fram at færre ansatte fører til økt stress om bord, som igjen kan gi økt sannsynlighet for ulykker.

Noen rederier og arbeidstakerorganisasjonene hevder at anbudsregimet fører til at ferjene kun går med minimum av det de er pålagt av bemanning. Fylkeskommuner og Statens vegvesen mener rederiene er ansvarlig for å ha riktig bemanning i samsvar med levering av den avtalte tjenesten. En såkalt sikkerhetsbemanning er fastsatt av Sjøfartsdirektoratet for hvert enkelt skip, med bestemte stillings-betegnelser og kvalifikasjonskrav mv. som er nødvendig for å ivareta skipets og de

ombordværendes sikkerhet og hindre forurensning av det marine miljø.[19] Sjøfartsdirektoratet har også påpekt at det enkelte rederi likevel er ansvarlig for å ha riktig driftsbemanning.

Arbeidstakerorganisasjonene er også kritisk til det skal ha blitt overført administrative oppgaver til fartøyene. Resultatet skal være at fokuset er tatt vekk fra maritim tenkning om drift av fartøy og maritim navigasjon.

Fra rederihold pekes det på at ulike sanksjoner i kontrakt og konkurransegrunnlag gjør at man kan tøyer strikken på bekostning av sikkerhet, for eksempel ved å kjøre i dårlig vær.

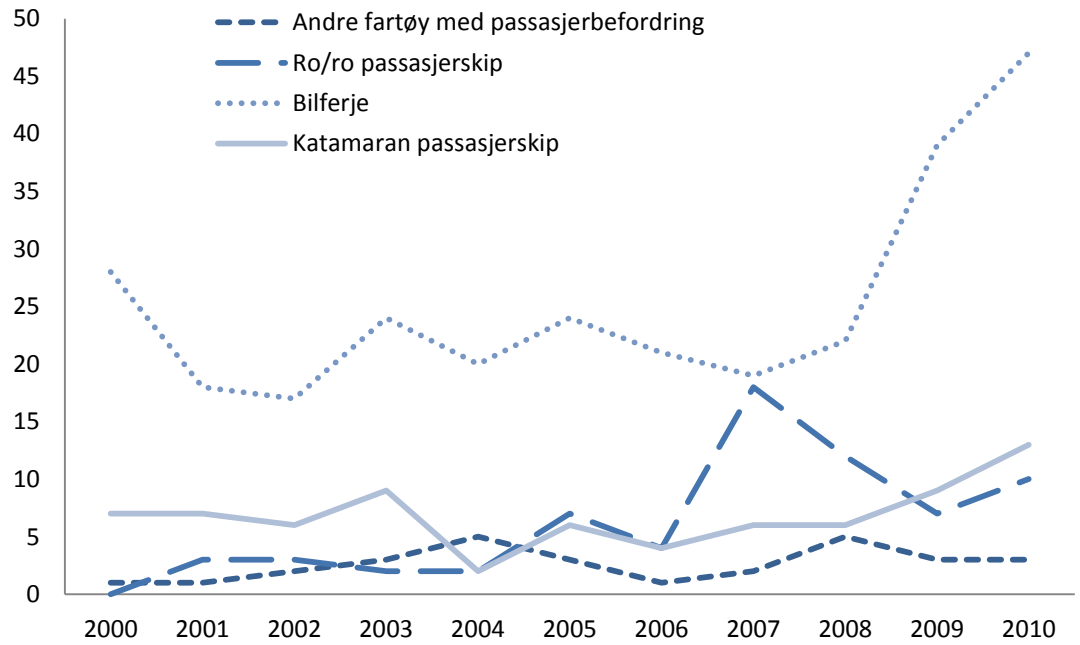
Bruker-/trafikantsiden opplever også utfordringer ved sikkerheten. Tilbake-meldinger går på at sjåfører på store biler blir utsatt for stress, særlig ved ilandkjøring. Personbiler havner i blindsonen og ferjene tømmes i to-tre baner av gangen. Det påstås at hendelser og berøringer inntreffer oftere enn før, uten at det er lagt frem statistikk for hvor ofte det skjer.

Samband med mye trafikk av passasjerer uten bil skaper også sikkerhetsmessige utfordringer for sjåførene. Konsekvenser av eventuelle hendelser er også mer kritisk i møte med myke trafikanter.

I Figur 8-1 har vi vist utviklingen i registrerte ulykker med ulike typer passasjerskip i Norge fra 2000 til 2011.

[19] Jf. forskrift om bemanning av norske skip § 7.

Figur 8-1 Skipsulykker med passasjerskip etter fartøygruppe 2000-2010



Kilde: Sjøfartsdirektoratets rapport Ulykkesutvikling 2000-2010 (for definisjon av skipsulykke henviser vi til rapporten statistikken er hentet fra).

Figuren viser at antall rapporterte ulykker med bilferje har økt siden 2007, også sammenlignet med andre typer passasjerskip. Dette faller sammen med at en større andel samband har gått over til anbudskontrakter. Sjøfartsdirektoratet kjenner ikke til om lista for å rapportere er blitt lavere for det enkelte rederi etter 2007.

Sjøfartsdirektoratets rapport *Ulykkesutvikling 2000-2010*, som statistikken er hentet fra, peker på at det hovedsakelig er innenriks bilferjer som bidrar til økningen i antall ulykker, og at såkalt kontaktskade med kjørebro, det vil si at ferjen kolliderer med kaia, er den vanligste ulykkestypen. Rapporten peker på at konsekvensen ved disse ulykkene er små med tanke på personskade og forurensing. De fleste kontaktskader på ferje medfører begrenset skade på fartøy og kjørebro. På den annen side medfører kontaktskader ofte trafikale forstyrrelser i sambandet og kostnader for rederi og samfunn.

Sjøfartsdirektoratet har gjennomgått samtlige kontaktskader med bilferjer for årene 2008 til 2010 og identifisert teknisk svikt ved ca. 40 prosent av hendelsene, mens menneskelig faktor har utløst hendelsen i de resterende 60 prosent. Sjøfartsdirektoratet skriver at tilsyn og oppfølging av ulykkene har avdekket mangler på flere områder. Dette inkluderer blant annet:

- Manglende identifisering av kritiske komponenter i vedlikeholdssystemet
- Mangler ved vedlikeholdet
- Mangelfull opplæring og drilling
- Mangelfull etterlevelse av prosedyrer

Sjøfartsdirektoratet peker i rapporten på at ferjene involvert i hendelsene er av eldre årgang, men godkjent i forhold til det regelverket som gjaldt da de ble bygget. På nyere materiell er det introdusert ny teknologi og nye barrierer som skal forebygge den type feil som er identifisert i mange av hendelsene.

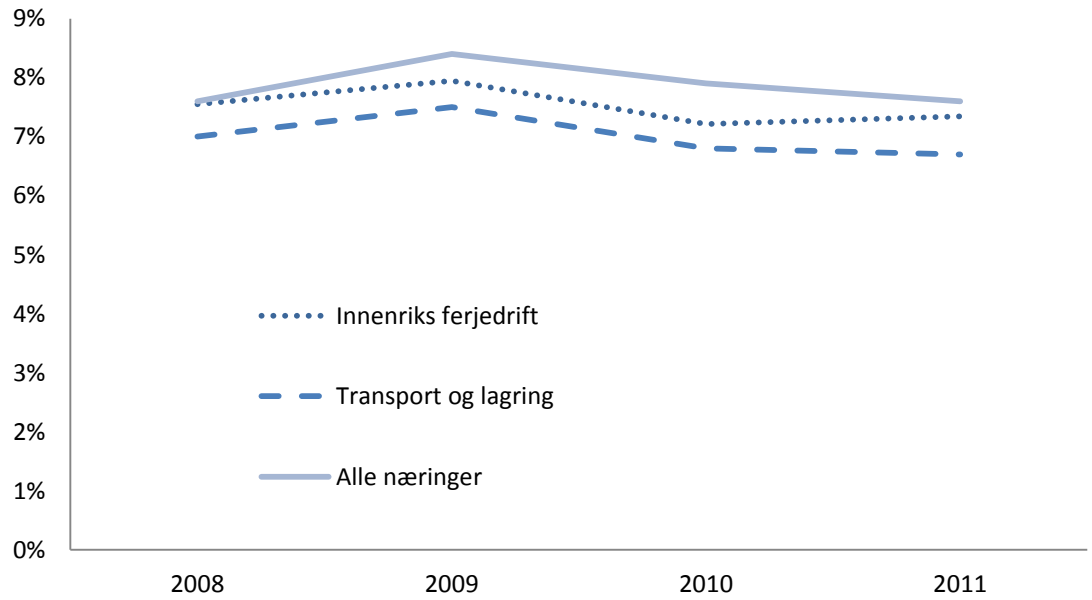
Sjøfartsdirektoratet har i intervju uttrykt bekymring for at rederiene ikke på alle områder har like god oversikt over hvilken risiko de opererer under. De mener at vedlikeholdsstyringen er mangelfull, og tid og ressurser til sikkerhetsarbeidet er knappe. De mener videre at det er urovekkende at samme typer ulykker går igjen, og det virker som det er lite eller ingen erfaringsoverføring, verken mellom rederier eller internt i rederiene. Samtidig har Sjøfartsdirektoratet trukket fram arbeidet i ferjefaktautvalget der risikoen for ulykker med personskade ved norsk innenriks ferjetrafikk er vurdert. Ulykkesrisiko og antall kontaktskader har også vært i søkelyset under årlige kontaktmøter mellom sjøfartsdirektøren og vegdirektøren, og i kontaktmøter mellom NHO Sjøfart og Statens vegvesen.

Samlet sett har vi altså sett en økning i rapporterte ulykker i ferjesektoren, som tyder på at det har vært en faktisk økning i antall ulykker. Det er det derfor grunn til å følge utviklingen fremover, og vurdere om man bør gjøre tiltak for å redusere ulykkesrisikoen. Når man ser på ulykkesrisiko må man både se på ulykkesfrekvens og alvorlighetsgrad. Dersom det er riktig at ulykkene som har funnet sted har hatt relativt små konsekvenser, trenger ikke økningen i antall ulykker nødvendigvis avstedkomme omfattende tiltak.

8.5 Utvikling i sykefravær

På samme måte som konkurranseutsetting kan ført til flere ulykker, har vi sett på om konkurranseutsettingen kan ha påvirket sykefraværet i ferjedriften. I Figur 8-2 har vi vist utviklingen i sykefravær i innenriks ferjedrift, i næringen transport og lagring (som ferjedrift er en del av) samt alle næringer under ett.

Figur 8-2 Utvikling i sykefravær, 2008-2011



Kilde: Rederiene/Oslo Economics/Statistisk sentralbyrå

Oversikten over sykefravær i innenriks ferjedrift er basert på data fra de fire største rederiene oversendt oss i forbindelse med dette oppdraget. Tallene er sammenholdt med data fra SSB. Figuren viser at sykefraværet for innenriks ferjedrift ligger om lag på samme nivå og har om lag samme utvikling som sykefraværet i SSB-kategoriene "alle næringer" og næringen "transport og lagring". Det der derfor ingenting i disse dataene som tyder på at konkurranseutsettingen i ferjesektoren har hatt innvirkning på sykefraværet samlet sett. Vi vet imidlertid ikke om det kan oppstå effekter på lengre sikt.

I Tabell 8-1 har vi vist spredning i sykefravær i innenriks ferjedrift i de samme årene.

Tabell 8-1 Spredning i observert sykefravær i innenriks ferjedrift, 2008-2011

Vektet gjennomsnitt	7,5 pst
Laveste observasjon for ett rederi ett år	4,2 pst.
Høyeste observasjon for ett rederi ett år	18,6 pst.

Kilde: Rederiene/Oslo Economics

Som vi ser, viser tallene at det er stor spredning i sykefraværet fra år til år og mellom de ulike rederiene. Det er nærliggende å anta at det er rom for å få ned sykefraværet i noen av rederiene, men spredningen kan også skyldes uklarhet om

hvordan man faktisk beregner sykefraværet i ferjedrift, der man har drift av ferjer hele eller store deler av døgnet.

Sykefraværet har en kostnad både for rederiene og for sjøfolkene. Dersom sykefraværet øker i hele sektoren kan det også bli en kostnad for oppdragsgiver. Det at det er en kostnad for rederiene gjør imidlertid at lavt sykefravær vil være en fordel i konkurransen. Derfor kan anbud gi insentiver til lavere sykefravær. På den annen side kan konkurranseutsettingen gi et press på kostnadene som gjør at rederiene stiller større krav som igjen kan gi økt stress for den enkelte ansatte. Dette kan gjøre at anbud resulterer i større sykefravær. Det er derfor grunn for oppdragsgiver å følge med på sykefraværet i sektoren i samarbeid med rederiene.

8.6 Ytre miljø

I konkurranseutsettingen er det forsøkt flere tiltak som antas å ha effekt på miljøet:

- Det er stilt krav om gassferjer ved utlysning av syv samband. Etter det vi har forstått er det stilt krav om gass etter en vurdering av kost/nytte. Typisk er det større samband det stilles slike krav på.
- Det er inngått avtale om å bytte ut ferjer til gassferjer på et samband (Stavanger-Tau) i kontraktsperioden.
- Tildelingskriteriet "økonomisk mest fordelaktige tilbud" var brukt i mange anbud. Dette kriteriet åpnet for å innstille tilbud som var inntil fem prosent over laveste kontraktssum, dersom tilbudet inneholdt (blant annet) mer miljøvennlige ferjer. Man gikk bort fra å bruke dette tildelingskriteriet etter et anbud i Region Nord (sambandet Hansnes-Skåningsbukt) der det var uklart hvordan miljøgevinsten skulle vektlegges.
- Det er stilt krav til fartøyene med hensyn til miljø. Kravene gjeld både for NOx-utslipp, at det ikke skal benyttes tropisk tømmer, bruk av landstrøm og støykrav.
- Det er lyst ut en utviklingskontrakt om den mest energi- og miljøeffektive ferjen på sambandet Lavik-Oppedal.

Dette er spesifikke miljøtiltak som er gjennomført gjennom anbudene. Tiltakene kommer i tillegg til de generelle miljøpolitiske tiltakene som gjennomføres i Norge, for eksempel gjennom skatte- og avgiftspolitikken og gjennom lov og forskrift. Vår vurdering på dette punktet er at når man både har generell og spesielle tiltak

innenfor samme område risikerer man i utgangspunktet at tiltakene både for miljøet og ferjedriften blir mindre målrettet, og mer kostbare. Spesifikke miljøtiltak innenfor ferjesektoren bør derfor være begrunnet i særskilte forhold, for eksempel at man ikke kan oppnå ønsket effekt ved mer effektive virkemidler. Tilbakemelding fra intervjuene tyder imidlertid på at man ofte har gode grunner for å gjøre særskilte miljøtiltak i ferjedriften. En begrunnelse som er trukket frem er at staten har større mulighet til å styre denne sektoren enn andre sektorer.

8.7 Samlet vurdering av HMS

Gjennom konkurranseutsettingen av riksvegferjedriften har man innført krav til dokumentasjon av HMS-arbeid hos rederiene, noe man tidligere ikke hadde. Det virker ikke som om HMS-fokuset fra oppdragsgivers side den første tiden av konkurranseutsettingen var veldig sterkt, men fokuset har økt mens konkurranse-utsettingen har pågått. Totalt sett er dette positivt.

Økningen i antall rapporterte ulykker i ferjesektoren etter 2007 gir grunn til nærmere oppfølging fra oppdragsgivers side. En eventuell oppfølging må se på om utviklingen er i ferd med å snu, og om økningen kan skyldes endringer i rapporteringsrutiner fra rederiene. Man må også se på bakenforliggende årsaker.

Det er trukket fram at krav til avgangstid, og ikke ankomsttid, kan føre til kortere tid ved land. Dette kan gi stress når man går til land, som i følge Sjøfarts-direktoratet er tidspunktet de fleste ulykkene skjer på. Eventuelle tiltak for å redusere ulykkesrisikoen må oppdragsgiver vurdere i samråd med rederiene og Sjøfartsdirektoratet.

Økningen i antall ulykker er ikke fulgt opp av en økning i sykefraværet i ferjesektorene, i alle fall ikke på kort sikt. Det er likevel kommet innspill på at anbudsregimet i tilfeller har hatt blandede effekter på arbeidsmiljøet. Det oppleves for eksempel som vanskelig å bytte arbeidsgiver når man har vært hos ett rederi i en lengre periode.

Krav til HMS-arbeid og HMS-rapportering bør stå i forhold til gevinstene som oppnås. Denne type krav bør helst være generelle for alle virksomheter i samfunnet, og man må være varsom med å pålegge særkrav gjennom konkurranse-utsetting fordi det kan gi økte kostnader. Krav til rapportering, som dreier seg om å sikre grunnlaget for at allerede eksisterende krav til virksomhetene i større grad blir overholdt, er neppe særlig byrdefullt for rederiene, samtidig som det gir

oppdragsgiverne bedre styringsinformasjon om egen virksomhet. Vi tilrår derfor at man viderefører eller styrker HMS-rapporteringen. Vi kan imidlertid ikke tilråde at man stiller ytterligere krav til HMS-arbeidet

Tiltak for å sikre ytre miljø følger samme logikk, slik at vi antar det vil være samfunnsøkonomisk effektivt å drive miljøtiltak gjennom generelle virkemidler som gjelder hele sektorer, eller i hele samfunnet, fremfor å gjennomføre miljøtiltak i anbud. Gjennom generelle virkemidler er det større mulighet for at miljøtiltakene blir gjennomført der det er mest effektivt. Dersom man likevel ønsker å stille krav til miljø i ferjeanbudene bør dette være begrunnet i at man ikke oppnår ønsket effekt gjennom de generelle virkemidlene.

9 Tilrådninger



MF Torghatten går på sambandet Horn-Andalsvåg. Foto: Torghatten

I dette kapitlet ser vi på om konkurranseutsettingen kan gjøres på alternative måter og vi foreslår tiltak som kan bidra til bedre måloppnåelse i riksveg- og fylkesvegferjedriften.

9.1 Er det riktig å tildele enerett på lønnsomme ferjesamband?

I dette avsnittet gjør vi en kort vurdering av alternativer til å tildele enerett på ferjesamband.

Gjennom evalueringen har vi sett at flere av ferjesambandene går med overskudd. Med forbehold om at sambandene likevel ikke er lønnsomme på lengre sikt indikerer overskudd at noen samband kunne ha vært drevet kommersielt.

Vi har også sett at tilbudsforbedringer er bestemt fra oppdragsgiversiden, slik at man ikke får utnyttet markedet til å stimulere til brukerretting av tjenestene. Konkurranse mellom tilbydere vil kunne gi en stimulans til både kostnads-reduksjoner og innovasjon.

Ved å legge lønnsomme og ulønnsomme ferjesamband inn i samme pakke, kan man helt eller delvis finansiere de ulønnsomme ferjesambandene gjennom kryssubsidiering. Dette innebærer at man gir fergeselskapene monopol på de lønn-

somme sambandene hvor man teoretisk sett kunne tenke seg at det var flere aktører som konkurrerte om passasjerene. En monopolistisk tilpasning på de lønnsomme sambandene medfører et samfunnsøkonomisk tap som kan være større enn tapet som oppstår ved skattefinansiering av de ulønnsomme sambandene.

Åpning for konkurranse og kommersiell drift på sambandene vil innebære at det blir enklere å etablere seg samt gå ut av markedet. Det vil da være opp til operatørene å velge priser, avgangstider, kapasitet og markedsføringskanaler. Det betinger imidlertid også at det tilrettelegges for flere operatører på ferjekaiene.

Økt grad av konkurranseutsetting er benyttet i andre deler av transportsektoren. Figur 9-1 viser tre hovedformer av markedsløsninger i transportsektoren, med ulik grad av konkurranseutsetting.

Figur 9-1 Grader av konkurranseutsetting i transportsektoren



Kilde: Oslo Economics

Om en åpning for konkurranse og kommersiell drift på ferjesamband samlet sett vil føre til bedre ressursbruk, er vi ikke sikre på. For flertallet av ferjesambandene vil det heller ikke være en aktuell problemstilling, fordi disse er avhengig av offentlig tilskudd for å oppnå ønsket tjenestenivå.

Dersom ferjesambandene er naturlige monopoler vil anbudsordningen være å foretrekke. Et naturlig monopol oppstår når hele etterspørselen kan dekkes til lavere kostnad fra én bedrift enn om produksjonen spres på flere bedrifter. Anbudsutsetting vil også være å foretrekke der det er viktig å styre pris og nivå på tjenestene. Dersom man åpner for ren kommersiell drift vil det offentlige på kort sikt miste muligheten til å styre tilbudet på sambandene. For eksempel kan man risikere at rederiene ikke ser seg tjent med å ha avganger på tider av døgnet med

lav trafikk. Det er derfor mest aktuelt å åpne for kommersiell drift der trafikantene har omkjøringsmuligheter.

Trass motargumentene over, er erfaringer fra andre transportgrener at man kan få vesentlig bedre tilbud og lavere priser ved å åpne for økt konkurranse. Vi mener derfor at staten bør vurdere nærmere å åpne for kommersiell drift på enkelte ferjesamband.

9.2 Tiltak

Tiltakene er basert på funn som er gjort i evalueringsoppdraget. De er konsentrert om områder/virkemidler som oppdragsgiversiden rår over, slik som organisering, utlysningsstrategi, konkurransegrunnlagsmal og kontraktsoppfølging.

Tiltakene går frem av Tabell 9-1. Vi har tatt med noen tiltak som helt eller delvis ble benyttet i de gjennomførte anbudene, fordi vi mener videreføring av disse er sentralt for å sikre fortsatt måloppnåelse.

Evalueringen viser at Statens vegvesen har hatt fått nokså god uttelling av konkurranseutsettingen, og at valgene man har tatt i konkurranseutsettings-prosessen synes å være fornuftige. Våre forslag til tiltak er derfor langt på vei justeringer av regimet som har vært brukt.

Tabell 9-1 Tiltak som kan bidra til bedre måloppnåelse

Tiltaksområde	Tilråding
Intern organisering	• Gjennomgå og klargjør målene ved konkurranse-utsetting. Klargjøringen må forankres i alle involverte myndighetsnivåer. Målene vil da være førende for øvrig intern organisering, utlysningsstrategi, konkurransegrunnlagsmal og kontraktsoppfølging. Det er nødvendig å være bevisst på hvilke tilbudsforbedringer som bestemmes av oppdragsgiver i konkurranse-grunnlaget og hvilke tilbudsforbedringer man kan forvente direkte som følge av konkurransene. • Klargjør roller og ansvar mellom stat og fylke der det brukes sams vegadministrasjon gjennom å etablere kjøreregler for kommunikasjon mellom rederi og oppdragsgiver. • Sørg for nødvendige avklaringer med hensyn til kai og tekniske forhold i forkant av anbuds-utlysningen.

	• Sørg for nødvendige avklaringer mot lokale interesser (lokal kollektivtrafikk, lokalt næringsliv mv.) og brukere.
Utlysningsstrategi	• Vurder bruk av netto- eller bruttokontrakter for hvert enkelt samband, med hensyn til styrings-effektivitet og optimal fordeling av risiko. • Vurder om det er enkelte samband der man på sikt kan oppheve eneretten og åpne for kommersiell drift. • Unngå mange parallelle utlysninger med knappe frister som kan vanskeliggjøre at leverandørene får levert gjennomarbeidede tilbud på de enkelte utlysningene. • Sett av tilstrekkelig tid fra tildeling til oppstart, slik at eventuelt nye leverandører har mulighet til å skaffe materiell. • Vurdere annet oppstartstidspunkt av kontrakter enn 1. januar. Oppstart i vårsesongen kan være mer gunstig ettersom værforholdene da er bedre egnet til forflytning og innkjøring av materiell enn i vintersesongen. • Vurdere om tilbudspriser bør unntas offentlighet. Informasjon om andre aktørers tilbud vil kunne benyttes strategisk av konkurrenter til prisøkninger i fremtidige anbudsutlysninger. • Fortsett med bruk av anbudspakker der det er hensiktsmessig. I områder der det er mulig å utnytte stordriftsfordeler (eksempelvis felles administrasjon eller reservemateriell) bør dette tas hensyn til i utlysningene for å få en mest mulig effektiv drift. • Fortsett med å stille eksplisitte krav til funksjoner og kapasitet, som vil være et bedre styrings-verktøy for målene man ønsker å oppnå enn for eksempel å stille krav til nye ferjer. • Vurder systematiske registreringer og målinger av brukertilfredshet av sentrale servicefaktorer for ferjebrukerne. Dette kan være et verktøy for prioriteringer med hensyn til tilbudsforbedringer.

	• Egne krav til HMS, øvrig sikkerhet og ytre miljø utover det som allerede foreligger i nasjonale regelverk vil kunne føre til kostnader for oppdragsgiver. Dersom man ønsker å stille egne krav i ferjeanbudene bør dette være begrunnet i at man ikke oppnår ønsket effekt gjennom nasjonalt regelverk. • De ulike oppdragsgiverne bør koordinere utlysningsstrategien for å ivareta felles hensyn, for eksempel hvordan reservemateriell kan disponeres på en optimal måte.
Konkurransegrunn-lagsmal	• Samordne og standardisere krav på tvers av stat og fylke. Særskilte krav på enkeltsamband vil kunne vanskeliggjøre deltakelse for enkelte leverandører og dermed gi svekket konkurranse. • Fortsett med felles konkurransegrunnlagsmal. • Prøv å benytte flere tildelingskriterier enn pris i noen anbud, slik at man kan hente flere gevinster ut av konkurransene. Ved bruk av andre tildelingskriterier må det være tydelig hvilke kriterier leverandørene blir valgt ut fra, og vektingen av disse må gjenspeile hva oppdragsgiver faktisk ønsker å oppnå. • Fortsett arbeidet i malgruppa som et samarbeid mellom stat og fylke. En tydelig og god mal vil forenkle anbudsprosessene for både oppdragsgiver og leverandør. • Involver næring, arbeidstakere og Sjøfarts-direktoratet i malarbeidet i hensiktsmessig omfang. For eksempel kan noen av aktørene ha innspill for å sikre langsiktig rekruttering til næringen. • Undersøk om økningen i antall rapporterte ulykker i ferjesektoren etter 2007 gir grunn til nærmere oppfølging fra oppdragsgivers side. Eventuelle tiltak for å redusere ulykkesrisikoen må man vurdere i samråd med rederiene og Sjøfarts-direktoratet før man tar de inn i konkurranse-grunnlagsmalen. • Benytte mer fleksible løsninger for regulering av kapasitet i kontraktsperioden, 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.

Kontraktsoppfølging	• Samordne og standardisere praksis på tvers av stat og fylke. Uforutsigbarhet rundt hvordan kontraktene følges opp kan føre til at leverandørene priser inn en risiko som vil øke kontraktsbeløpene. • Etablere felles fora for kontraktsoppfølging på tvers av regioner og stat/fylke, av samme type som malgruppa. • Klargjør sanksjonsbestemmelser i konkurransegrunnlaget som benyttes i kontraktsoppfølgingen, for eksempel konkretisering av trekk for ikke-utførte turer.

Litteratur

Econ (2001): Konkurranseutsetting - virker det? Rapport nr. 39/01

Norsk Reiseinformasjon (ulike år): Rutebok for Norge, årstallene 2004-2010

Rambøll (2007): Gjennomgang av ulike modeller for kjøp av arbeids-markedstjenester, sluttrapport november 2007

Rambøll/ferjefaktautvalget (2011): Risikorapport 2010

Rambøll/ferjefaktautvalget (2012): Risikorapport 2011 (utkast)

Rambøll/ferjefaktautvalget (2010): Miljørapport 2010

Samferdselsdepartementet (ulike år): Proposisjon til Stortinget - Statsbudsjett for Samferdselsdepartementet, Post 72 Kjøp av riksvegferjetjenester

Samferdselsdepartementet (ulike år): Melding til Stortinget - Nasjonale transportplaner, 2002-2011, 2006-2015 og 2010–2019

Samset, Knut (2008): Om mål og mening i prosjekter

Sjøfartsdirektoratet (2011): Ulykkesutvikling 2000 – 2010

Sjøfartsdirektoratet (2011): Utreding av kontaktskader og grunnstøtinger som følge av teknisk svikt

Statens vegvesen, diverse dokumenter:

- Konkurransegrunnlagsmal for ferjeanbud fra 2009
- Konkurransegrunnlagsmal for ferjeanbud fra 2012
- Driftsavtale for riksvegferjesamband (under rammetilskuddsordningen)
- Hovedavtale om drift av riksvegsamband (under rammetilskuddsordningen)
- Konkurransegrunnlag, tilbud, anskaffelsesprotokoll og andre relevante dokumenter fra Statens vegvesens arkivsystem for det enkelte casesamband

Tirole, Jean (1988): The Theory of Industrial Organization, MIT Press

TØI/Osland og Leiren (2006): Anbud, virksomhetsoverdragelse og ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport

Vedlegg 1 – Intervjuguider

Intervjuguide - Evaluering av konkurranseutsetting av riksvegferjedriften

På oppdrag for Statens vegvesen evaluerer Oslo Economics konkurranseutsettingen av riksvegferjedriften. Oppdraget omfatter ferjesambandene på innenriks vegnett, både nåværende riksvegferjesamband og sambandene som ble overført til fylkeskommunene ved forvaltningsreformen 1.1.2010.

I perioden har det vært gjennomført 53 anbudsutlysninger som omfatter ca. 90 samband. Vi har valgt ut 12 samband som vi ser nærmere på, enten som enkeltsamband eller som pakker av samband i samme anbudsutlysning.

Samband/anbud vi ser nærmere på

- E39 gassferjeprosjektet:
  - Mortavika-Arsvågen
  - Halhjem-Sandviksvåg
- Stavanger-Tau
- Hatvik-Venjaneset
- Krakhella-Rutledal-Rysjedalsvika
- Romsdalspakken:
  - Solholmen-Mordalsvågen
  - Aukra-Hollingsholm
  - Molde-Vestnes
  - Sølsnes-Åfarnes
- Melbu-Fiskebøl
- Stangnes-Sørrollnes
- Storstein-Lauksundskaret

Temaliste for intervjuet

Formålet med intervjuet er å innhente informasjon om Statens vegvesens anbud i riksvegferjedriften i perioden 2004-2009. Denne intervjuguiden er en plan for temaer som dekkes i intervjuene.

Intervjuguiden dekker alle problemstillingene i Oslo Economics' undersøkelse. Temaene vil bli vektlagt ulikt avhengig av relevansen for den enkelte informant.

Det er to sett av tema:

- Måloppnåelse
- Virkemidler

Måloppnåelse ved konkurranseutsettingen

Formålet ved Oslo Economics' evaluering er å vurdere i hvilken grad man har oppnådd målsettingene ved konkurranseutsettingen. Evalueringen tar utgangspunkt i fem overordnede mål som er nærmere beskrevet under.

- Vi ønsker å drøfte hvorvidt og eventuelt hvordan konkurranseutsettingen har påvirket disse målene.

Mål nr. 1: Klargjøring av roller og ansvarsdeling

Det har vært et mål i konkurranseutsettingsprosessene å klargjøre roller og ansvar. Klargjøring av roller og ansvar i konkurranseutsettingen handler om:

- Forholdet mellom bestiller (oppdragsgiver) og rederi (leverandør)
- Intern organisering det vil si forholdet mellom de ulike offentlige myndighetsnivåene på innkjøpssiden (Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet, Statens vegvesens regioner og fylkeskommuner)

Mål nr. 2: Tilbudsforbedringer

Et mål med konkurranseutsettingen har vært å forbedre kvaliteten på tilbudet til ferjebrukerne. Dette omfatter rutetabell, kapasitet, gjensitting, regularitet, takster og lignende.

Mål nr. 3: Fornyelse av ferjeflåten

Det har også vært mål med konkurranseutsettingen å oppnå fornyelse av ferjeflåten. Man har antatt at anbud er et nyttig virkemiddel for å introdusere nytt materiell i riksvegferjedriften på en effektiv måte.

Mål nr. 4: Helse, miljø og sikkerhet (HMS)

Det har vært et mål at konkurranseutsetting av riksvegferjene skal føre til bedre helse, miljø- og sikkerhet (HMS) for de ansatte og brukere. Det er lovbestemte krav til hvordan HMS på ulike måter skal ivaretas i maritim sektor, men det kan også være egne krav fastsatt i anbudsutlysningene.

Mål nr. 5: Virksom konkurranse

Konkurranse er et virkemiddel for å oppnå effektiv ressursbruk i samfunnet. Markeder med svak konkurranse vil ofte gi høyere priser, lavere kvalitet, mindre effektive bedrifter og svakere innovasjonstakt enn markeder med velfungerende konkurranse. Det har derfor vært et mål med anbudene å få virksom konkurranse slik at man utnytter potensialet som ligger i markedet.

Myndighetenes virkemidler i konkurranseutsettingen

Evalueringen skal danne grunnlag for det videre arbeid med konkurranseutsetting. Vi vil derfor ha fokus på de virkemidlene myndighetene rår over. Virkemidlene er kort beskrevet i det følgende.

- Vi ønsker å drøfte hvordan virkemidlene er brukt i konkurranseutsetting som er gjennomført og hvordan virkemiddelbruken kan forbedres i neste anbudsrunde.

Virkemiddel nr. 1: Intern organisering

Med intern organisering mener vi fordeling av oppgaver og ansvar mellom de ulike offentlige myndighetene på innkjøpssiden: Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet, Statens vegvesens regioner og fylkeskommuner.

Virkemiddel nr. 2: Utlysningsstrategi

Med utlysningsstrategi mener vi tidspunkt for utlysning, innlevering og oppstart, kontraktslengde, hvilke samband som samles i en anbudspakke osv.

Virkemiddel nr. 3: Konkurransegrunnlagsmal

Konkurransegrunnlagsmalen inneholder både regler for gjennomføring av konkurransen og kontrakten som er regler for gjennomføring av tjenesten.

Virkemiddel nr. 4: Kontraktsoppfølging

Kontraktsoppfølgingen gjelder tiden etter at kontrakten er inngått, og gjelder implementering av kontraktsbestemmelser, samarbeid mellom leverandør og oppdragsgiver, endringer i kontrakten osv.

Vedlegg 2 – Oversikt over casesambandene

Vedlegg

Informasjon om sambandene

Mortavika - Arsvågen/Halhjem-Sandviksvåg

Fylke	Rogaland
Sambandspakke	E39 Gass
Rv/fv	Rv
Passasjerantall 2008	2 569 686
Anbudsår	2004
Type konkurranse	Prekvalifisering med etterfølgende forhandlinger pga ny teknologi. 6 leverandører ble prekvalifisert. Nettokontrakt
Antall tilbydere	3 pakker
Fjord1	H-S: Tilbud a,b,c,d
Fjord1	M-A/H-S: Tilbud a,b,c,d
HSD Sjø + Stavangerske	M-A/H-S: Tilbud a,b,c,d
Avviste tilbud	Ingen
Tildelingskriterier	
Rederi etter anbud	Fjord1 (alternativ tilbud 2a)
Begrunnelse	Lavere pris, bedre ruteproduksjon og bedre teknisk løsning for ferjemateriell enn det andre tilbudet
Oppstart	1 januar 2007
Kontraktsperiode	10 år (tom 2016)
Opsjon	Ingen
Pris vinnende tilbud	Tilbudet har en tilbudspris på 154 374 000 kroner over ti års perioden i 2004 kroner
Nybygg i vinnende tilbud	Ja, nye gassferger
Aktuelle forhold	

Hatvik Venjaneset

Fylke	Hordaland
Sambandspakke	Ja sammen med tre andre samband (Midthordland og Austevoll)
Rv/fv	Rs
Passasjerantall 2008	803 370
Anbudsår	2008
Type konkurranse	Åpen anbudskonkurranse, nettokontrakt
Antall tilbydere	6
	Mangler anskaffelsesprotokoll
Avviste tilbud	1?
Tildelingskriterier	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: 1) mer miljøvennlige ferjer (for eksempel DNV Clean, DNV Clean Design, ferjer drevet med naturgass, etc.) og 2)bedre passasjerfasiliteter, inkludert tilgjengelighet for funksjonshemmede
Rederi etter anbud	Fosen Namsos Sjø AS
Begrunnelse	Økonomisk mest fordelaktige tilbudet
Oppstart	1 januar 2011 (til 2018)
Kontraktsperiode	8 år for det aktuelle sambandet
Opsjon	+1 år
Pris vinnende tilbud	452 823 000,-
Nybygg i vinnende tilbud	Ja
Aktuelle forhold	

Stavanger-Tau

Fylke	Rogaland
Sambandspakke	Rogalandspakken (totalt tre samband)
Rv/fv	
Passasjerantall 2008	1 411 662
Anbudsår	2008
Type konkurranse	Åpen anbudskonkurranse, nettokontrakt
Antall tilbydere	2 (én leverandør har to tilbud)
	Tilbud 1: Tide Sjø AS Tilbud 2: Fjord1 Fylkesbaatane AS Tilbud 3: Tide Sjø AS
Avviste tilbud	Ingen
Tildelingskriterier	Økonomisk mest fordelaktige tilbudet.
Rederi etter anbud	Norled (tidligere Tide Sjø)
Begrunnelse	Laveste pris
Oppstart	01.01.2010
Kontraktsperiode	6 år
Opsjon	+ 2 år
Pris vinnende tilbud	NOK 142.500.000 (alle samband), NOK 51.683.000 for Stavanger-Tau
Nybygg i vinnende tilbud	Nei
Aktuelle forhold	Rutetilbud mot Tau etter kl. 1830 betydelig svekket

Stangnes-Sørrollnes

Fylke	Troms
Sambandspakke	Nei
Rv/fv	Rv

Passasjerantall 2008	118 218
Anbudsår	2006
Type konkurranse	Åpen anbudskonkurranse, nettokontrakt
Antall tilbydere	5 (én leverandør har i tillegg alternativ tilbud)
Hurtigruten Group ASA, 9291 Tromsø	54.600.000.-(eksist./ombygging)/57.200.000.- (alt. nybygg)
Fjord1 MRF , 6405 Molde	67.481.000.- (nybygg)
Norferjer AS, 5893 Bergen	94.257.000.- (nybygg)
Torghatten trafikkselskap, 8900 Brønnøysund	93.853.000.- (nybygg)
Nordtrafikk Maritim AS, 8401 Sortland	92.210.000.- (nybygg)
Avviste tilbud	Ingen
Tildelingskriterier	Økonomisk mest fordelaktige tilbudet. 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 vil bli vurdert er i uprioritert rekkefølge: 1)større pbe-kapasitet, 2) hyppigere frekvens, 3)bedre passasjerfasiliteter, inkludert tilgjengelighet for funksjonshemmede og 4) mer miljøvennlige ferjer (for eksempel DNV Clean, DNV Clean Design, ferjer drevet med naturgass, etc.)
Rederi etter anbud	Torghatten Nord AS
Begrunnelse	Laveste pris er kr. 54.600.000.-, men tilbud 2 fra samme leverandør på kr. 57.200.000.- ble valgt. Innenfor grensen på 5 %. Dette tilbudet gir 10 flere pbe plasser. I alt 60 pbe. I dag er det kapasitets problemer i sambandet . Det er mye "skjult" oversitting. Dette betyr at trafikkantene kjører rundt (ca. 12 mil) istedenfor å stå i kø.
Oppstart	Driftsoppstart for sambandet er 01.01.2008. Ved nybygg kan oppstart utsettes til 01.05.2008.
Kontraktsperiode	8 år (konkurransegrunnlag), 5 år (anskaffelsesprotokoll) KONTRAKT: 5 år
Opsjon	+1 år

Pris vinnende tilbud	kr. 54.600.000.-
Nybygg i vinnende tilbud	Ja
Aktuelle forhold	Kontrakt overført fra Hurtigruten ASA til Torghatten Nord AS fra januar 2009

Melbu-Fiskebøl

Fylke	Nordland
Sambandspakke	Nei
Rv/fv	Rv
Passasjerantall 2008	187 758
Anbudsår	2007
Type konkurranse	Åpne anbudskonkurranse/nettokontrakt
Antall tilbydere (pris ekskl. mva.)	3
Veolia Transport Nord AS	133 282 000,-/ 80 782 000,- (alt. 2)
Tide Sjø AS	111 440 000,-
Hurtigruten ASA	68 273 213,-
Avviste tilbud	Hurtigruten ASA: Kan ikke stille med tilfredsstillende materiell
Tildelingskriterier (standard)	Økonomisk mest fordelaktige tilbudet. 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 vil bli vurdert er i uprioritert rekkefølge: 1)større pbe-kapasitet, 2) hyppigere frekvens, 3)bedre passasjerfasiliteter, inkludert tilgjengelighet for funksjonshemmede og 4) mer miljøvennlige ferjer (for eksempel DNV Clean, DNV Clean Design, ferjer drevet med naturgass, etc.)
Rederi etter anbud	Veolia Transport
Begrunnelse	Valgt tilbud det som gir oppdragsgiver den nest laveste kontraktssum (lavest forkastet)
Oppstart	01.01.2009

Kontraktsperiode	5 år
Opsjon	+1 år
Pris vinnende tilbud	80 782 000,-
Nybygg i vinnende tilbud	Nei
Aktuelle forhold	

Krakhella- Rutledal-Rysjedalsvika

Fylke	Sogn og Fjordane
Sambandspakke	Ja, med tre andre samband
Rv/fv	Rs
Passasjerantall 2008	74 664
Anbudsår	2008
Type konkurranse	Åpne anbudskonkurranse/nettokontrakt
Antall tilbydere (pris ekskl. mva.)	3
Tide Sjø AS*	617 505 000,- (alle samband)
Fjord1 Fylkesbaatane AS	358 073 000,- (alle samband)
Fjord1 Fylkesbaatane AS	375 970 000,- (alle samband)
*	Etter tilbudsåpning ble det oppdaget at Tide har sendt inn to tilbudsskjema. Et som viser tilbud eksklusiv opsjon og et som viser tilbud inklusive opsjon. Tilbud inkludert opsjon er tildelingskriteriet. Tilbud summen er korrigert fra 611 583 000,- til 617 505 000,-
Avviste tilbud	Mye fram og tilbake med avvisning av tilbud. Ble innledet forhandlinger med Tide Sjø og Fjord1.
Tildelingskriterier (standard)	I vurderingen av tilbudene vil pris bli tillagt størst vekt, slik at valgte tilbud blir det som gir oppdragsgiver den laveste tilbudssum inkludert opsjon. Andre kriterier vil kun bli vurdert dersom det foreligger andre tilbud innenfor en prisdifferanse på inntil 5 % over laveste tilbudssum inkludert opsjon. De kriteriene som da også vil bli vurdert er i uprioritert rekkefølge: 1) mer miljøvennlige ferjer (for eksempel DNV Clean, DNV Clean Design, ferjer drevet med naturgass, etc.) og 2) bedre passasjerfasiliteter, inkludert tilgjengelighet for funksjonshemmede"

Rederi etter anbud	Fjord1 Fylkesbaatane AS
Begrunnelse	Økonomisk mest fordelaktig
Oppstart	1.1.2010
Kontraktsperiode	8 år (2017)
Opsjon	+ 1år
Pris vinnende tilbud	Pris 371 544 000,- (alle samband)
Nybygg i vinnende tilbud	Nei
Aktuelle forhold	Sjekk forløp i anbudskonkurransen med avvisning av tilbud og forhandlinger.

Romsdalspakken

Fylke	Møre og Romsdal
Sambandspakke	Ja, med tre andre samband (Romsdalspakken)
Rv/fv	Rv
Passasjerantall 2008	Samlet 3 069 642
Anbudsår	2007
Type konkurranse	Åpne anbudskonkurranse/nettokontrakt
Antall tilbydere (pris ekskl. mva.)	8
Fjord 1 MRS as Tilbud 1	0,-
Fjord 1 MRS as Tilbud 2	67 244 000,-
Fjord 1 MRS as Tilbud 3	276 089 000,-
Fjord 1 MRS as Tilbud 4	14 762 000,-
Fjord 1 MRS as Tilbud 5	82 006 000,-
Finnmark Fylkesrederi AS	621 845 000,-
Fosen Trafikklag	346 953 425,-
Nor-Ferjer AS	335 747 000,-
Avviste tilbud	3 (F1 tilbud 1 og 4, manglende pbe-kapasitet), Finnmark Fylkesrederi (hengedekk)

Tildelingskriterier (standard)	I vurderingen av tilbudene vil pris bli tillagt størst vekt, slik at valgte tilbud blir det som gir oppdragsgiver den laveste kontraktsum. Andre kriterier vil kun bli vurdert dersom det foreligger andre tilbud innenfor en prisdifferanse på inntil 5 % over laveste kontraktsum. De kriteriene som da også vil bli vurdert er i uprioritert rekkefølge: 1) større pbe-kapasitet, 2) hyppigere frekvens, 3) bedre passasjerfasiliteter, inkludert tilgjengelighet for funksjonshemmede og 4) mer miljøvennlige ferjer (for eksempel DNV Clean, DNV Clean Design, ferjer drevet med naturgass, etc.)
Rederi etter anbud	Fjord1 MRS Tilbud 2
Begrunnelse	Tilbudet er mer enn 5 pst lavere enn neste tilbud.
Oppstart	1 januar 2010 for alle samband
Kontraktsperiode	3 av sambandene 10 år (tom 2019) 1 av sambandene 3 år (tom 2012)
Opsjon	+2 år
Pris vinnende tilbud	67 244 000,-
Nybygg i vinnende tilbud	Nei?
Aktuelle forhold	Sjekk forløp i anbudskonkurransen med avvisning av tilbud og forhandlinger.

Storstein-Lauksundskaret

Fylke	Troms
Sambandspakke	Nei
Rv/fv	Rv
Passasjerantall 2008	34 757 (2007)
Anbudsår	2008
Type konkurranse	Åpne anbudskonkurranse/nettokontrakt
Antall tilbydere (pris ekskl. mva.)	4
Hurtigruten ASA	256 392 000,-
Fjord 1 MRF AS	Alt 1) 259 892 000,- alt 2) 259 250 000,-

Tide Sjø AS	212 538 000,-
Veolia Transport Nord AS	275 319 000,-
Avviste tilbud	Ingen
Tildelingskriterier (standard)	I vurderingen av tilbudene vil pris bli tillagt størst vekt, slik at valgte tilbud blir det som gir oppdragsgiver den laveste kontraktsum. Andre kriterier vil kun bli vurdert dersom det foreligger andre tilbud innenfor en prisdifferanse på inntil 5 % over laveste kontraktsum. 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.) og bedre passasjerfasiliteter, inkludert tilgjengelighet for funksjonshemmede
Rederi etter anbud	Norled
Begrunnelse	Oppdragsgiver inngår kontrakt med den løyvesøker som har det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Pris blir tillagt størst vekt, slik at valgte tilbud blir det som gir oppdragsgiver den laveste pris.
Oppstart	1 januar 2011
Kontraktsperiode	8 år
Opsjon	+1år
Pris vinnende tilbud	212 538 000,-
Nybygg i vinnende tilbud	Nei
Aktuelle forhold	



oslo**economics**

Besøksadresse:
Dronning Mauds gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
1540 Vika, 0117 Oslo

E-post: post@osloeconomics.no
Telefon: +47 21 99 28 00
Faks: +47 966 30 090
Org. nr.: 993 924 741

www.osloeconomics.no