



# Tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt

*Tiltaksutvikling og konsekvensanalyse*

*Rapportnummer 2016-22*

## Om leverandørene

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

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

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

## Om tiltaksanalysen

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

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

*Tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt/nummer 2016-22*

*© Oslo Economics, 5. august 2016*

*Kontaktperson: Ove Skaug Halsos / Partner*

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

# Innhold

<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>6</b>
<b>1. Bakgrunn for prosjektet</b>	<b>14</b>
1.1 Vegdirektoratets oppdrag	14
1.2 Bakgrunn og mål for oppdraget	14
1.3 Bakgrunn for konkurranseutsetting	15
<b>2. Gjennomføring av prosjektet</b>	<b>17</b>
2.1 Aktiviteter for datainnsamling	17
2.2 Medvirkning og involvering av oppdragsgiver	18
<b>3. Oppsummering av premissanalysene og kostnadsanalysen</b>	<b>19</b>
3.1 Sammendrag – premissanalyse om etterspørsel og teknologisk utvikling for ferjetjenester frem mot 2050	19
3.2 Sammendrag – premissanalyse om ferjeforvaltningens organisering og behov	20
3.3 Sammendrag – premissanalyse om studier av kontraktstrategi	22
3.4 Sammendrag – premissanalyse om kravspesifikasjoner materiell	24
3.5 Sammendrag – premissanalyse om leverandørmarkedet inkl. markedet for innsatsfaktorer	26
3.6 Sammendrag – premissanalyse om finansiering og eierskap av materiell	27
3.7 Sammendrag – kostnadsutvikling i ferjedriften	29
<b>4. Identifisering av tiltak i mulighetsrommet</b>	<b>31</b>
4.1 Dimensjoner i mulighetsrommet	31
4.2 Tiltak i mulighetsrommet	31
<b>5. Vurdering av hovedutfordringene i ferjemarkedet</b>	<b>36</b>
5.1 Bekymring for markedet	36
5.2 Høy budsjett- og kostnadsvekst for fylkeskommune og stat	37
5.3 Effektiv fornying av ferjeflåten	38
5.4 Forhold ved ferjekjøpet som kan bidra til nevnte utfordringer	38
5.5 Forhold i ferjemarkedet vi ikke går videre med	41
<b>6. Prioritering av tiltak til konsekvensanalyse</b>	<b>43</b>
6.1 Metode for å teste tiltak mot silingskriterier	43
6.2 Test av tiltak	43
6.3 Test av organisatoriske strategier	44
6.4 Enkelttiltak	45
<b>7. Operasjonalisering av tiltak for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester</b>	<b>47</b>
7.1 Helhetlig nasjonal ferjeplan	47
7.2 Økt fleksibilitet gjennom standardisering av krav til materiell og infrastruktur	48
7.3 Bedre data- og beslutningsgrunnlag	50

7.4 Tettere dialog med leverandørmarkedet	51
7.5 Økt offentlig ansvar for materiell/dele eierskap og drift	52
7.6 Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser	53
7.7 Tilbudsreduksjon/økte takster/differensiering av takster	54
7.8 Prinsipielle spørsmål ved tiltakene	55
<b>8. Operasjonalisering av tiltak for å endre organiseringen av det offentlige kjøpet av ferjetjenester</b>	<b>56</b>
8.1 Hva er problemet og hva vil vi oppnå med en endret organisering	56
8.2 Formål	56
8.3 Operasjonalisering av modellene	56
8.4 Forventede effekter av en omorganisering	59
8.5 Nærmere om effekter av å samordne offentlige anskaffelser	60
<b>9. Vurdering av virkninger</b>	<b>62</b>
9.1 Identifiserte virkninger	62
9.2 Forutsetninger – prissetting av virkninger	62
9.3 Forutsetninger – ikke-prissatte virkninger	62
9.4 Referansealternativet	63
9.5 Vurdering og prissetting av administrative konsekvenser	69
9.6 Vurdering av økt konkurranse i leverandørmarkedene	71
9.7 Vurdering av økt kostnadseffektivitet hos leverandørene	74
9.8 Vurdering av bedre transportpolitiske prioriteringer	79
9.9 Oppsummering av ikke-prissatte virkninger av tiltak for å styrke det offentlige kjøpet <sup>80</sup>	
9.10 Vurdering av virkninger av omorganisering	80
9.11 Periodisering av tiltakenes virkninger	93
9.12 Vurdering av enkelttiltak	94
<b>10. Samlet samfunnsøkonomisk vurdering</b>	<b>103</b>
10.1 Samfunnsøkonomisk netto nytte av gevinstpotensialet	103
10.2 Omvendt samfunnsøkonomisk analyse	106
10.3 Sammenstilling av samfunnsøkonomiske virkninger	107
<b>11. Måloppnåelse</b>	<b>108</b>
11.1 Måloppnåelse per mål	108
11.2 Samlet vurdering	110
<b>12. Fordelingsvirkninger</b>	<b>111</b>
12.1 Fordelingsvirkninger av tiltak	111
12.2 Fordelingsvirkninger ved omorganisering	113
<b>13. Anbefaling</b>	<b>115</b>
13.1 Anbefaling av tiltak for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester	115



13.2 Anbefaling for valg av organisatorisk strategi	118
13.3 Forutsetninger for vellykket gjennomføring	120
<b>Vedlegg</b>	<b>122</b>

## Sammendrag og konklusjoner

For å oppnå mer effektiv bruk av offentlige midler til ferjedrift anbefaler vi på bakgrunn av analysene og vurderingene i oppdraget at ferjeforvaltningen arbeider videre med åtte tiltak:

- *Helhetlig nasjonal ferjeplan*
- *Standardiseringsprosjekter med næringen om materiell og infrastruktur*
- *Bedre data- og beslutningsgrunnlag*
- *Tettere dialog med leverandørmarkedet*
- *Forsøksprosjekt med todelte kontrakter for eierskap og drift*
- *Forsøksprosjekt med opsjon på overdragelse av materiell etter endt kontrakt*
- *Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser*
- *Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster*

Vi har vurdert om utfordringene ved dagens organisering er så store at det er behov for en omorganisering av arbeidsdelingen i ferjeforvaltningen eller mellom forvaltningen og innkjøperne. Resultatet av analysen viser at det er viktigere å forbedre dagens modell, og skaffe seg informasjon om resultatene av valgene man tar. For å øke gjennomslagskraften til de åtte tiltakene over, tilrår vi at ferjeforvaltningen satser på økt spesialisering av arbeidsoppgavene, og i større grad benytter forskrift eller rundskriv for å gjennomføre tiltak på tvers av selvstendige forvaltningsenheter.

Vårt datagrunnlag viser at både totale kostnader og tilskudd har økt ved overgang til andregenerasjons ferjekontrakter. Det er flere forhold som har bidratt til denne veksten, blant annet underliggende vekst i lønns- og materiellkostnader, flere og større ferjer, økt frekvens og åpningstid og økte krav til reserveferjer. Vi har ikke grunnlag for å si at konkurransesituasjonen i markedet har bidratt til økte tilskudd, men den synes å ha forverret seg de siste årene. Rederier med egnet materiell har en konkurransefordel, som gjør at konkurransen blir relativt svakere når det ikke er behov for nybygg.

Forhold ved selve anbudssystemet synes også å bidra til økte kostnader. For det første utformes anbud for å treffe etterspørselen 10 til 12 år frem i tid, som er vanskelig når etterspørselen er i utvikling, og som kan gi økte kostnader dersom man ikke treffer. For det andre består oppdragsgiversiden av flere uavhengige innkjøpere som individuelt søker å oppnå mest mulig økonomisk fordelaktige tilbud på sambandene de selv forvalter, fordi ferjetilbudet konkurrerer mot andre gode formål og møter stramme budsjettammer. Liten grad av koordinering mellom oppdragsgivere gjør det vanskelig å oppnå langsiktige strategiske mål for ferjemarkedet som helhet.

### Prosjektets innhold

Rapporten er en utredning av tiltaksalternativer for utvikling av innenriks ferjemarked på lang sikt, hvor tiltak skal kunne ha virkning fra 2020 til 2050. Tiltakenes hensikt skal være å bidra til oppnåelse av mål for ferjetilbudet som Statens vegvesen har definert i forarbeidet til prosjektet. Tiltakene som

analyseres i rapporten retter seg inn mot å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester. Anbudsmodellen, med konkurranseutsetting av ferjetjenestene, legges i all hovedsak til grunn for analysen.

Prosjektet består av tre deler: premissanalyse, tiltaksutvikling og konsekvensanalyse. Premissanalysenes formål er å klarlegge hvilke rammebetingelser, forutsetninger, fakta, utfordringer og handlingsrom for alle forhold som kan danne grunnlag for vurderinger og beslutninger som kan påvirke markedet, både forhold i dag og mulige i fremtiden. Det er utarbeidet premissanalyser på disse områdene:

- Teknologisk utvikling og etterspørsel for ferjetjenester fram mot 2050
- Ferjeforvaltningens organisering og behov
- Kontraktstrategi i ferjekjøpet
- Kravspesifikasjoner – materiell
- Analyse av leverandørmarkedet, inkl. markedet for innsatsfaktorer
- Finansiering og eierskap av materiell
- I tillegg er det gjort en egen analyse av kostnadsutviklingen i ferjesektoren

Premissanalysene, kostnadsanalysen og en oversikt over alle ferjesamband i Norge er samlet i et eget kompendie<sup>1</sup>, ferdigstilt i sammenheng med denne rapporten.

#### Hovedutfordringer for innenriks ferjedrift

Arbeidet med premissanalysene har ledet fram til formuleringen av noen hovedutfordringer for ferjemarkedet fram mot 2050. Disse er:

- Konkurransen i markedet vurderes som sårbar fremover. Bakgrunnen for denne vurderingen er at antall uavhengige rederier har falt siden konkurranseutsettingen startet i 2004, og omfanget av nyetableringer har vært marginalt. I 2015 er det 4 rederier som har mange samband, samt 7 rederier som drifter ett eller to samband hver, delvis som underleverandør til de store rederiene.
- Både budsjett- og kostnadsvekst har vært høy for stat og fylkeskommune. Kjøp av riksvegferjetjenester i statsbudsjettet har økt med 36 pst. fra 2010 til 2016 målt i faste priser, mens fylkeskommunenes utgifter til kjøp av ferjetjenester foreløpig ser ut til å ha økt litt mindre. Se kapittel 5 for drøfting av dette forholdet. I en analyse av 22 samband ser vi at totale kostnader i gjennomsnitt har økt med 87 pst. til 53 mill. kr per år per samband fra kontraktsperiode 1 til kontraktsperiode 2, målt i faste priser.
- Politiske mål og ambisjoner for ferjeflåtens miljøegenskaper og at deler av ferjeflåten er relativt gammel, gir forventning om nybygg og

ombygging av seilende ferjer. Denne fornyingen av ferjeflåten må være effektiv.

#### Tiltak for å styrke kjøpet av ferjetjenester

Tiltaksutviklingsfasen har vært gjennomført med sikte på å identifisere mange og ulike tiltak som kan bidra til måloppnåelse. Tiltakene har blitt grovsortert basert på kriterier om forvaltningsmessig og juridisk gjennomførbarhet, gjennomførbarhet for leverandørene, og måloppnåelse. I vurderingen av hvilke tiltak som er relevante ser vi også hen til de identifiserte hovedutfordringene. Tiltakene som har blitt videreført til konsekvensanalysen er:

- Helhetlig nasjonal kontraktstrategi/ferjeplan: Tiltaket består i at aktørene i ferjeforvaltningen i fellesskap utarbeider og følger opp en overordnet plan for hele ferjesektoren. Strategien dokumenteres i et felles dokument «Nasjonal ferjeplan».
- Standardiseringsprosjekter med næringen (rederiene og deres leverandører): Tiltaket innebærer standardiseringsprosjekter for nybygg, seilende ferjer, infrastruktur, forenkling av kravspesifikasjon og krav til miljø, universell utforming mm.
- Bedre data- og beslutningsgrunnlag: Tiltaket er å digitalisere ferjeforvaltningens arbeid, i et nasjonalt system som er felles for alle innkjøperne, samt økt rapportering fra innkjøpsenheter om hver enkelt kontrakt og ferjedriften som helhet, ved bruk av enhetlige systemer, metoder og forutsetninger.
- Tettere dialog med leverandørmarkedet: Tiltaket innebærer mer aktiv kontakt med potensielle leverandører før utlysning på Doffin og TED, og mer kontakt med rederier i konkurranseperioden etter utlysning og før tilbudsfrist.
- Forsøk med oppdelte kontrakter: Tiltaket innebærer å velge ut én til tre enkeltkontrakter der delt eierskap og drift testes ut, på samband der det etter en faglig begrunnelse er behov for lokal tilpasning av ferjemateriell. Oppdragsgiver lyser ut to kontrakter – en langsiktig kontrakt for eierskap av materiell og en kortsiktig kontrakt for drift av samband.
- Forsøk med opsjon på overdragelse: Tiltaket innebærer å velge ut én til tre enkeltkontrakter der ferjemateriellet dedikeres på samband ved bruk av opsjon på overdragelse til ny aktør etter endt kontrakt. Dette kan også gi rom for kortere kontrakter.
- Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser: Det pågår allerede en kontinuerlig profesjonalisering av ferjeforvaltningen.

<sup>1</sup> Oslo Economics-rapport 2016-23

Tiltaket innebære at arbeidet videreføres og styrkes for å unngå at interne forhold i ferjeforvaltningen hindrer måloppnåelse i fremtiden.

- Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster: Tiltaket innebærer at man løser opp i stivhetene i ferjetilbudet, fordi både samfunnets behov for ferjetjenester og kostnadene endrer seg over tid. Endringer må vurderes konkret for helheten av ferjesamband og for hvert enkelt samband.

I tillegg til de nevnte tiltakene har en del av prosjektet dreid seg om å vurdere ulike organiseringer av ferjeforvaltningen og det offentlige kjøpet av ferjetjenester. Herunder ligger en vurdering av hvor beslutningsansvaret og det operative innkjøpsansvaret kan ligge. Følgende modellene har blitt vurdert, hvor rekkefølgen er med modellene med mest sentralisering først:

- Overføre ferjeforvaltning og budsjettansvar til staten
- Felles innkjøpsenhet, der budsjettansvaret forblir som i dag
- Overføre ferjeadministrasjon til staten (bruk av såkalt sams vegadministrasjon for alle fylkesvegferjesamband), der budsjettansvaret forblir som i dag
- Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes, der budsjettansvaret forblir som i dag
- Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv, der budsjettansvaret forblir som i dag
- Dagens modell og budsjettansvar
- Overføre ferjeforvaltning og budsjettansvar til fylkeskommune

I tillegg er enkelttiltak vurdert. Enkelttiltakene skiller seg fra de primære tiltakene ved at de er mindre komplekse og i større grad har form av taktiske valg ferjeforvaltningen står overfor ved utforming av kontraktstrategi eller ved enkeltinnkjøp.

### Vurdering av tiltak

I konsekvensanalysen er alle nevnte tiltak vurdert ut fra hvilken virkning det er antatt at de vil ha for konkurransen i markedet for ferjekontrakter, for kostnadseffektiviteten hos leverandørene og for virkninger på transportpolitiske prioriteringer. Vi gjør beregninger som viser at det er potensial for betydelige samfunnsøkonomiske gevinster dersom man ved tiltakene lykkes med å utvikle ferjemarkedet. Vurderingen er at en samlet pakke tiltak kan bidra til mer effektiv ressursbruk i ferjesektoren. Valg av organiseringsform bør understøtte innføringen av disse tiltakene, slik at potensialet for gevinst gjennom styrking av innkjøpet kan økes.

Tabell 1-1 gir en sammenstilling av vurderingen av tiltakene.

**Tabell 1-1: Samlet vurdering av tiltak**

	Helhetlig nasjonal ferjeplan	Standardiseringsprosjekter med næringen	Bedre data- og beslutningsgrunnlag	Tettere dialog med leverandørmarkedet	Forsøk med oppdelte kontrakter	Forsøk med opsjon på overdragelse	Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser	Tilbudsreduksjon/ økte takster/ differensierte takster
Prissatte virkninger								
Administrative kostnader, nåverdi, mill. kr	11	21	32	0	Tilsammen 24		70	2
Administrative kostnader, annualisert verdi, mill. kr	0,6	1,1	1,7	0	Tilsammen 1,2		3,8	0,1
Samfunnsøkonomisk netto nytte	Nåverdien av kostnadene av alle tiltakene er 159 mill. kr. Dersom tiltakene greier å utløse en produktivitetsvekst hos leverandørene som er 0,25 % høyere per år enn i referansealternativet, og økt konkurranse gjør at tilskuddene faller med 10 pst. gir dette en netto nytte på 4,3 mrd. kr.							
Ikke-prissatte virkninger								
Virkninger på konkurransen	+++	++	0	++	++	++	+++	0
Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene	++++	+++	0	0	0	+++	++++	0
Virkninger på transportpolitiske prioriteringer	0	0	++++	0	+++	+++	+++	++++
Måloppnåelse								
Samfunnsmålet	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Effektmål forvalter	Ja	Ja	Ja	Ja	Delvis	Ja	Ja	Ja
Effektmål operatører	Ja	Delvis	Ja	Delvis	Delvis	Delvis	Ja	Ja
Effektmål trafikanter	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Fordelingsvirkninger	Det er noen fordelingsvirkninger men de er ikke av et omfang som gjør det nødvendig å anbefale en annen rangering enn resultatet fra den samfunnsøkonomiske analysen.							
Gjennomførbarhet	Alle tiltakene er gjennomførbare, men helhetlig nasjonal ferjeplan, standardiseringsprosjekter og bedre data- og beslutningsgrunnlag kan være vanskeligere å gjennomføre, fordi de krever koordinering av ulike aktører i ferjeforvaltningen.							
Samlet rangering	1	2	2	3	3	3	1	2



Basert på den samfunnsøkonomiske analysen anbefales det å iverksette alle tiltakene i konsekvensanalysen. Det er store samfunnsøkonomiske gevinster å hente dersom man lykkes med å utvikle ferjemarkedet. Vurderingen er at tiltakene samlet kan bidra til mer effektiv ressursbruk i ferjesektoren. Tiltakene gir mer effektiv ressursbruk på ulike måter, ved at de enten gir bedre transportpolitiske prioriteringer, økt kostnadseffektivitet og/eller bedre vilkår for konkurranse.

En sammenstilling av konsekvensvurderingen av organisatoriske strategier er gitt i Tabell 1-2.

**Tabell 1-2: Konsekvenser og anbefaling av organisatoriske strategier**

	Overføre ferjeforvaltning til staten	Felles innkjøpsenhet	Overføre ferje-administrasjon til staten (mer bruk av sams)	Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes	Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv	Dagens modell	Overføre ferjeforvaltning til fylkeskommune
Årlige administrative kostnader	+	+	+	+	0	0	0
Omstillingskostnader	--	---	-	-	0	0	--
Styrket/svekket fylkeskommune	--	-	-	0	-	0	++
Økt konkurranse	++++	++++	+++(+)	+++(+)	+++(+)	+++	++(+)
Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene	+++++	+++++	++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++	+++(+)
Virkninger på transportpolitiske prioriteringer	++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++	++++(+)
Måloppnåelse og fordelingseffekter	Som i vurderingen av tiltakene for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester, endrer ikke tiltakenes ulike utslag på måloppnåelse og fordelingsvirkninger rangeringen basert på den samfunnsøkonomiske analysen.						
Gjennomførbarhet	Organisasjonsmodellene er gjennomførbare, men jo mer omfattende omorganiseringen er, jo vanskeligere vurderes de å gjennomføre.						
Samlet rangering	Tiltakene med størst gevinster har også størst ikke-prissatte kostnader. Rangeringen avhenger av hvordan man vektlegger disse forholdene mot hverandre. Utslagene i kostnader og gevinster er ikke store nok mellom tiltakene til at det er faglig forsvarlig å gi en eksplisitt rangering av tiltakene.						

Basert på den samfunnsøkonomiske analysen av de ulike organisatoriske strategiene, synes forskjellene i virkninger mellom strategiene å være relativt små, og i alle tilfeller usikre.

Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv samt spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes har lave kostnader og de kan kombineres med andre modeller. Disse strategiene bør derfor prioriteres.

### Leseveiledning til rapporten

Under gis en sammenfatning av innholdet i resten av rapporten.

Kapittel 1 gir en beskrivelse av bakgrunnen for oppdraget fra Statens vegvesen, og om bakgrunnen for dagens ordning med konkurransetsetting av ferjedriften.

Kapittel 2 beskriver hvordan prosjektet har vært gjennomført, herunder delprosjektene premissanalyse, tiltaksutvikling og konsekvensutredning.

Kapittel 3 inneholder en oppsummering av premissanalysene som danner grunnlag for denne rapporten, samt kostnadsanalysen av utviklingen i kostnadene for 18 samband over to kontraktsperioder.

Kapittel 0 innleder tiltaksutviklingen, ved å bre ut mulighetsrommet for tiltak i ferjemarkedet. Kapittelet utforsker ulike grupper av tiltak som kan tenkes å ha innvirkning på forhold i ferjemarkedet.

Kapittel 5 tar opp igjen sentrale funn fra premissanalysene, og definerer noen hovedutfordringer i ferjemarkedet som identifiserte tiltak som bringes videre i analysen må svare på. Hovedutfordringene er bekymring for konkurransen i markedet, høy budsjett- og kostnadsvekst for fylkeskommune og stat og effektiv fornying av ferjeflåten. Deretter går vi inn på hvordan disse utfordringene knytter seg til mulighetsrommet tiltakene befinner seg innenfor.

I kapittel 6 bruker vi en metode for å teste tiltakenes gjennomførbarhet og relevans ved å vurdere dem opp mot bestemte kriterier. Formålet er å sile ut tiltak som helt klart ikke lar seg gjennomføre eller som ikke bidrar til at målene Statens vegvesen har satt ned kan nås.

Kapittel 7 presenterer en operasjonalisering av de videreførte tiltakene for å styrke kjøpet av ferjetjenester. Her beskrives det nærmere hva innholdet i tiltakene skal være og i hvilken utstrekning det er tenkt at de skal gjennomføres.

Kapittel 8 inneholder en operasjonalisering av mulige organisatoriske strategier, det vil si måter

ferjeforvaltningen kan organiseres på for at den på best mulig måte kan løse oppgavene. Mulighetsrommet her kjennetegnes av ulike måter å fordele det formelle ansvaret for ferjetilbudet (eierskapet til veien/sambandet), og ulike måter å organisere innkjøpet av ferjetjenester på. Det gis også en oversikt over forventede virkninger av ulike organisatoriske strategier. Organisatoriske tiltak vurderes i det videre sammen med de tiltakene for å styrke kjøpet av ferjetjenester.

I kapittel 9 analyserer vi samfunnsøkonomiske virkninger av tiltakene og organisatoriske strategier. Først presenteres hovedgruppene av virkninger det er antatt at tiltakene vil ha. Dette er økte administrative kostnader i forvaltningen, økt konkurranse i leverandørmarkedene, økt kostnadseffektivitet hos leverandørene, bedre transportpolitiske prioriteringer (fremkommelighet for alle, sikkerhet og miljø), mulige netto ringvirkninger, og endrede skattefinansieringskostnader. Referansealternativet for sammenlikning av tiltakenes virkninger gjennomgås. I kapittelet presenterer vi videre tiltakenes virkninger. De administrative virkningene kan anslås med størst sikkerhet, slik at vi kan vurdere hvordan ressursbehovet i forvaltningen vil bli. Enkelte andre virkninger kan prissettes på et prinsipielt nivå, det vil si at vi beregner det prissatte nyttepotensialet ved tiltakene basert på enkelte forutsetninger. Vi vurderer nyttepotensialet ved økt konkurranse i leverandørmarkedene og økt kostnadseffektivitet hos leverandørene på denne måten, for alle tiltakene samlet. For tiltakene enkeltvis, og for andre virkninger, er det svakere grunnlag for å prissette virkningene, de vurderes derfor etter pluss/minus-metoden for ikke-prissatte virkninger. Organisatoriske strategier vurderes også med metoden for ikke-prissatte virkninger, her vurderes både direkte virkninger av omorganisering, samt indirekte virkninger omorganiseringen har ved at det påvirker evnen til å gjennomføre og oppnå gevinster av de primære tiltakene for å styrke kjøpet av ferjetjenester. Det gis en beskrivelse av hvordan det antas at tiltakene vil ha virkninger over tid, altså når kostnadsvirkninger og nyttevirksomheter vil inntreffe. Til slutt gjennomfører vi en vurdering av virkninger av enkelttiltak, som sammenliknet med de primære tiltakene er mindre kompliserte og i mange tilfeller utgjør taktiske og operative valg for ferjeforvaltningen ved gjennomføringen av tjenestekjøpet.

Kapittel 10 sammenfatter de samfunnsøkonomiske virkningene av tiltakene, og presenterer netto nytteberegninger av de prissatte virkningene ved tiltak sammenliknet med referansesituasjonen. Her vises det antatte gevinstpotensialet ved å innføre

tiltakene. Det gjøres også «omvendte samfunnsøkonomiske analyser», som viser hvor stor effektivisering av tjenesteproduksjonen og lavere priser for ferjetjenestene som må oppnås for at nytten veier opp for kostnadene ved å innføre tiltakene.

Kapittel 11 gjennomgår tiltakenes måloppnåelse, det vil si for prosjektets samfunns mål og effektmål (målene som er definert for tiltakene er beskrevet i avsnitt 1.2).

Kapittel 12 beskriver fordelingsvirkninger som antas resultere av tiltakene og av organisatoriske

strategier. Dersom fordelingsvirkningene av et tiltak er betydelige er det grunnlag for å vurdere avbøtende tiltak eller om tiltaket likevel ikke bør anbefales gjennomført.

I kapittel 13 gir vi vår anbefaling av tiltak basert på den samlede vurderingen i konsekvensanalysen. Vi foreslår en prioritering av tiltakene basert på deres relative bidrag til samfunnsøkonomisk lønnsomhet, samt hvordan prioriteringen påvirke av vektlegging av ulike nytteeffekter. Vi viser også hvilke tiltak som er tidskritiske og anbefaler hvordan man kan arbeide for vellykket gjennomføring av tiltakene.

# 1. Bakgrunn for prosjektet

Innenriks ferjedrift i Norge er transport av personer og kjøretøy med båt over fjorder og ut til øyer, som en del av vegnettet på steder der det mangler fast vegforbindelse. Innenriks ferjesamband i Norge drives av rederier på kontrakt med det offentlige. Ferjedriften finansieres delvis av billettinntekter og delvis av tilskudd fra det offentlige. I 2015 var det etter vår opptelling<sup>2</sup> om lag 130 ferjesamband på riks- og fylkesvegnettet og kommunale samband som drives på helårsbasis.

## 1.1 Vegdirektoratets oppdrag

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

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

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

Oppdraget er gjennomført i perioden oktober 2015 til mai 2016.

### Premissanalyser

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

### Tiltaksutvikling

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

Tiltaksutviklingen knyttes opp mot målene Statens vegvesen har satt for samfunnsøkonomisk lønnsomhet, nasjonale mål for transportpolitikken, velfungerende marked for kjøp av ferjetjenester samt

kostnadseffektive, miljøvennlige, sikre og pålitelige ferjetjenester.

### Konsekvensanalyse

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

## 1.2 Bakgrunn og mål for oppdraget

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

Ifølge meldinga skulle Vegdirektoratet vurdere:

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

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

### «Organisering av kjøp av ferjetjenester

På bakgrunn av gjennomgangen av organisering av kjøp av ferjetjenester i Norge anbefaler Statens vegvesen en sentral modell for kjøp av ferjetjenester. Vi mener at en felles innkjøper er den løsningen som på en

<sup>2</sup> Se vedlegget til Premissanalysene «Ferjesamband i Norge – datakilder og avgrensninger».



best måte sikrer det offentliges interesser ved kjøp av ferjetjenester. Statens vegvesen vil gjerne ha dialog med Samferdselsdepartementet om dette.

#### Tiltak for økt konkurranse

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

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

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

Statens vegvesen har utarbeidet samfunnsmål og effektmål spesifikt for dette oppdraget.

#### **Samfunnsmål**

Følgende samfunnsmål uttrykker den virkning som tiltaksanalysen, etter implementering av tiltak, skal gi i et samfunnsperspektiv.

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

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

#### **Effektmål**

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

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

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

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

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

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

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

### **1.3 Bakgrunn for konkurranseutsetting**

Bilferjene er en del av det offentlige vegnettet, og dermed en del av den offentlige tjenestetilbudet i Norge.

Fram til midten av 1990-tallet ble ferjetjenestene produsert ved at staten kjøpte tjenestene av rederiene etter forhandlede avtaler. 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. Fra 1996 til 2000 ble det gjennomført forsøk med konkurranseutsetting av riksvegferjedriften ved at seks samband ble anbudsutsatt.

I forslaget til statsbudsjett for 2005 varslet regjeringen Bondevik II full anbudsutsetting av ferjedriften innen utgangen av 2009, jf. St.prp. nr. 1 (2004-2005). 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. EU-kommisjonen hadde 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, trass i visse utfordringer med å lyse ut alle sambandene i tide.

Overgangen til anbudskontrakter i ferjedriften falt sammen i tid med forvaltningsreformen der det ble overført ansvar fra stat til fylkeskommuner. Ferjesektoren ble derfor 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.

Ved bruk av konkurranseutsetting i ferjesektoren kan vegmyndighetene utnytte styrkene til privat sektor som tjenesteleverandør samtidig som man har ordninger som sikrer forsyning av den offentlige tjenesten. Konkurranseutsettingen har vært gjennomført ved at staten og fylkeskommunene har lyst ut anbud med ferjesamband på langvarige kontrakter. I kontraktperioden drives ferjesambandene som monopol. Billettinntektene er vanligvis ikke tilstrekkelig til å dekke kostnadene ved å tilby ferjetjenester i det omfang som er ønskelig for samfunnet. Derfor yter staten og fylkeskommunene også tilskudd for drift av ferjesamband.

Gjennom anbudskontraktene kan stat og/eller fylkeskommune plassere ansvar og risiko hos rederiene i markedet. På den ene siden vil det å plassere mer ansvar og risiko hos leverandørene gjøre at de får mer å konkurrere om, det vil si at det lønner seg å være flink. På den annen side vil mer ansvar og risiko hos leverandørene kunne gjøre at færre leverandører kan eller vil bære risikoen med å delta i konkurransene. I sum er det derfor usikkert om det å plassere mer ansvar og risiko i markedet fører til mer konkurranse.

## 2. Gjennomføring av prosjektet

Oslo Economics, DNV GL og Inventura gikk sammen om å levere tilbud på prosjektet, med førstnevnte som kontraktspart. Teamet er tverrfaglig og kombinerer samfunnsøkonomi, konkurranseøkonomi, maritim rådgiving og innkjøpsfag.

### Premissanalysene

Premissanalysene skulle beskrive gjennomgå ferjemarkedet i bred forstand, herunder marked, aktører, og rammevilkår og utvikling frem mot 2050, for å klarlegge hvilke rammebetingelser som kan påvirke utviklingen av ferjemarkedet og som har betydning for utforming av tiltak. Vi har dekket følgende tema i premissanalysene:

- Teknologisk utvikling og etterspørsel for ferjetjenester fram mot 2050
- Ferjeforvaltningens organisering og behov
- Kontraktstrategier
- Kravspesifikasjoner av materiell
- Analyse av leverandørmarkedet, inkl. markedet for innsatsfaktorer
- Finansiering og eierskap av materiell

Hoveddelen av arbeidet med premissanalysene ble gjort i tiden oktober 2015 til januar 2016.

Arbeidet ble gjort ved hjelp av omfattende innsamling av data i form av intervjuer, møter, dokumenter og statistikk.

Premissanalysene er dokumentert i en egen rapport.

### Kostnadsanalyse

I tiltaksanalysen har Statens vegvesen bedt om en tilleggsanalyse som kartlegger og kvantifiserer årsaker til kostnadsendringer i ferjemarkedet frem til i dag.

Hoveddelen av kostnadsanalysen ble gjennomført i april 2016, ved hjelp av budsjett- og regnskapsdata for 22 ferjesamband.

Kostnadsanalysen er dokumentert i en egen rapport som inngår i sluttleveransen av dette prosjektet. Sammendrag av rapporten finnes i neste kapittel.

### Tiltaksutvikling

Basert på arbeidet med premissanalysene og en større workshop (dialogkonferanse) med næring og forvaltning 4. februar 2016 har vi identifisert både et handlingsrom for tiltak og sentrale utfordringer for å sikre oppnåelse av målene definert for prosjektet. Dette har dannet grunnlag for et sett tiltak som er prioritert til konsekvensanalysen. Arbeidet med

tiltaksutviklingen ble gjennomført i februar og mars 2016.

### Konsekvensanalyse

Siste fase i prosjektet er en konsekvensanalyse av tiltakene som er videreført fra tiltaksutviklingsfasen. Dette består i å så langt som mulig identifisere alle virkninger av tiltakene, og fastsette virkningenes størrelse. Dersom virkningene kan tallfestes vurderes netto nytte ut fra hvilken netto gevinst i kroner tiltaket medfører for samfunnet. Dersom virkninger ikke lar seg tallfeste benyttes metoden for vurdering av ikke-prissatte virkninger. Arbeidet med konsekvensanalysen ble gjennomført i april og mai 2016.

## 2.1 Aktiviteter for datainnsamling

Informasjonsinnsamlingen for prosjektet besto dels av intervjuer av representanter for ferjeforvaltningen og aktører på leverandørsiden i ferjemarkedet.

### Intervjuer

I leverandørmarkedene har vi intervjuet representanter fra følgende selskaper og aktører:

Rederier:

- Fjord1 AS
- Norled AS
- Torghatten ASA
- GulenSkyss AS
- Rødne Trafikk AS

Bransje- og arbeidstakerorganisasjoner:

- NHO Sjøfart
- Norsk sjømannsforbund
- Det norske maskinistforbund
- Norsk sjøoffisersforbund

I forvaltningen har vi intervjuet representanter for følgende enheter:

- Statens vegvesen Vegdirektoratet
- Statens vegvesen Region nord
- Statens vegvesen Region vest
- Statens vegvesen Region midt
- Statens vegvesen Region øst
- Samferdselsdepartementet
- Finnmark fylkeskommune
- Troms fylkeskommune
- Nordland fylkeskommune
- Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Møre og Romsdal fylkeskommune
- Sogn og Fjordane

- Hordaland fylkeskommune, Skyss
- Rogaland fylkeskommune, Kolumbus
- Ruter AS
- Sjøfartsdirektoratet

Blant aktører i utenriks ferjedrift har vi intervjuet:

- Fjord Line
- Color Line
- DFDS Seaways
- Washington State Ferries (offentlig ferjerederi i den amerikanske delstaten Washington)
- Ferjeforvaltningen i Danmark (Transport- og Bygningsministeriet)
- Ferjeforvaltningen i landskapet Egentlige Finland (Varsinais Suomi ELY-keskus)
- Ferjeforvaltningen i Skottland (Transport Scotland)
- Ferjeforvaltningen i Sverige (Trafikverket)
- Trafikverket Färjerederiet (svensk driftsselskap)
- BC Ferries (offentlig ferjerederi i den kanadiske provinsen British Columbia)
- Ferjeforvaltningen på Åland (Ålands Landskapsregering)

### Dialogkonferanse

4. februar 2016 holdt prosjektet sammen med Statens vegvesen en dialogkonferanse/workshop på Lillestrøm for å identifisere tiltaksalternativer som skulle inngå i utredningen. Dialogkonferansen ble kunngjort på anskaffelsesdatabasen Doffin, og rettet seg mot leverandører, ferjeforvaltningen og andre med interesse for det norske ferjemarkedet. Programmet på konferansen besto av tre sesjoner: marked, organisering og finansiering, og kontraktstrategier og kravspesifikasjoner. For hver sesjon ble det holdt en presentasjon, med påfølgende gruppearbeid og oppsummering i plenum. Konferansen hadde 73 påmeldte utenom prosjektdeltakerne fra Oslo Economics, DNV GL og Inventura. En liste over representerte organisasjoner og tiltakene som ble foreslått på dialogkonferansen finnes i vedlegg 1.

### Ferjedatabase

Som del av prosjektet har vi samlet inn tallmateriale og informasjon om riksveg- og fylkesvegferjesamband fra tilgjengelige kilder. Statens vegvesen har fremskaffet trafikkdata for alle samband hvor dette er tilgjengelig. Vi har søkt i Statens vegvesens saksarkiv etter dokumenter fra gjennomføring av anbudskonkurransene, og mottatt manglende dokumentasjon fra Statens vegvesen og fra fylkeskommunene. Til sammen gir dette oss et godt overblikk over ferjemarkedet, både over konkurransegjennomføringen og over driftsfasen med transporttilbudet til trafikanter. Informasjonen er brukt både i premissanalysene og i konsekvensutredningen.

## 2.2 Medvirkning og involvering av oppdragsgiver

I gjennomføringen av prosjektet har det vært avholdt flere møter med en arbeidsgruppe bestående av representanter fra vegregionene i Statens vegvesen og fylkeskommunene. I utlysningen står det om arbeidsgruppens rolle: «Arbeidsgruppen har ansvar for å sikre god involvering i arbeidet med å foreslå tiltak for å utvikle ferjemarkedet på lang sikt. [...] denne involveringen skal sikre at tiltaksanalysen baseres på ferjeforvaltningens kompetanse og erfaring knyttet til:

- Ferjemarkedet i Norge
- Lokale behov og tilpasning knyttet til kravspesifikasjoner - materiell»

I tilbudsdokumentet som danner grunnlag for prosjektet har Oslo Economics, DNV GL og Inventura uttrykt at møtene med arbeidsgruppen vil bli benyttet til å hente innspill til premissanalysene, tiltaksutviklingen og konsekvensutredningen, særlig knyttet til organisatoriske forhold i forvaltningen. Det ble beskrevet hvordan arbeidsgruppen skulle involveres i hver fase av arbeidet: for hver premissanalyse separat, samt i tiltaksutviklingsfasen og konsekvensutredningen.

Møter i arbeidsgruppen har blitt avholdt:

- 11. november 2015
- 14. desember 2015
- 14. januar 2016
- 29. januar 2016
- 6. april 2016
- 19. april 2016
- 9. mai 2016

Det har også vært gjennomført statusmøter med oppdragsgiver (v/Vegdirektoratet). I konkurransegrunnlaget beskrives funksjonen til disse møtene: «Formålet med møtene er blant annet å vurdere behov for bidrag fra Oppdragsgiver, avklare spørsmål som dukker opp underveis, følge opp fremdriften i prosjektet opp imot leveranseplan, timeforbruk og de skisserte prosessene beskrevet i valgte leverandørs arbeidsopplegg.»

Oppstartsmøte ble avholdt 23.10.2015. Deretter har statusmøter blitt avholdt:

- i 2015: 20.11; 4.12; 16.12
- i 2016: 8.1; 19.1; 25.1; 8.2; 29.2; 11.3; 12.4; 19.4; 29.4; 18.5.

### 3. Oppsummering av premissanalysene og kostnadsanalysen

Dette kapitlet presenterer premissanalysene som er utarbeidet i prosjektets første del, samt kostnadsanalysen.

Følgende premissanalyser inngår:

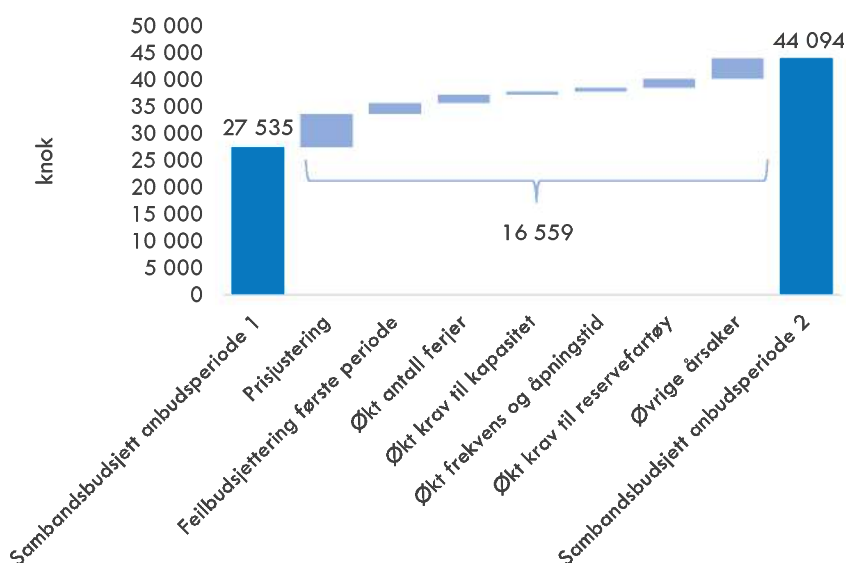
- Premissanalyse 1 er delt i 2, der del 2 omhandler etterspørsel i ferjemarkedet frem mot 2050 og del 2 omhandler teknologisk utvikling mot 2050
- Premissanalyse 3 omhandler kontraktstrategier i ferjemarkedet
- Premissanalyse 4 omhandler kravspesifikasjon for ferjemateriell
- Premissanalyse 5 omhandler leverandørmarkedet innen norsk ferjevirkksomhet

- Premissanalyse 6 omhandler finansiering og eierskap av ferjemateriell
- I tillegg er det utarbeidet en egen analyse av årsaker til kostnadsutviklingen i ferjedriften

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

Premissanalysene er basert på et spekter av metoder. Analysene skal være grundige og etterprøvbare, og baserer seg på scenarioanalyser, dokumentstudier, intervjuer, workshops og egne faglige vurderinger.

**Figur 3-1 Kostnadsutvikling fra periode 1 til periode 2 med estimat for ulike årsaker til endringen (gjennomsnittlig årlig sambandskostnad)**



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

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

Analysen består av to deler. Del 1 ser på hva man kan forvente av utvikling i etterspørsel i markedet (trafikanteres etterspørsel), noe som blant annet har betydning for hvor attraktivt markedet er for

potensielt nye leverandører. Del 2 av analysen ser på utsiktene for teknologisk utvikling fordi dette vil ha betydning for hva samfunnet vil forvente av ferjedriften, med hensyn til miljø, sikkerhet, frekvens og komfort.

##### Del 1 etterspørsel

Norske ferjer fraktet ca. 19 millioner kjøretøy (inkludert sjåfør) og omtrent like mange passasjerer i 2015<sup>3</sup>. Trafikken fordelte seg på ca. 130 samband, som trafikkeres av totalt i overkant av 250 ferjer.

<sup>3</sup> Ferjedatabanken, årsvariasjon 2015.



Den samlede omsetningen var ca. 5 milliarder<sup>4</sup>, hvorav tilskudd fra det offentlige utgjorde rundt halvparten.

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

Prognoser for trafikkutvikling tilsier et økt transportbehov frem mot 2050. Dette peker i retning av at det vil bli en økt etterspørsel etter ferjer. Planer for ferjeavløsning, altså at ferjer erstattes med bro eller tunnel, peker i motsatt retning. For flertallet av ferjesambandene finnes det imidlertid ikke konkrete planer for ferjeavløsning, og det vil ta lang tid før alle vegprosjektene som er planlagt ferdigstilles.

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

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

## Del 2 teknologisk utvikling

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

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

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

## 3.2 Sammendrag – premissanalyse om ferjeforvaltningens organisering og behov

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

### Ansvar for ferjetjenestene

Norske innenriksferjer anses som en del av vegen, og forvaltningsansvaret for ferjedriften ligger derfor hos vegeier. Staten ved Statens vegvesen har ansvaret for ferjedrift på riksvegene, fylkeskommunene har ansvaret for ferjedrift på fylkesvegene og kommunene har ansvaret for ferjedrift på kommunale veger. I vår analyse har vi ikke sett på forvaltningen av kommunale ferjesamband, som utgjør en svært liten del av den samlede ferjetrafikken (både målt i antall passasjerer/kjøretøy og omsetning).

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

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

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

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

<sup>4</sup> Omsetningstall er fra 2014, inkluderer også noe hurtigbåtvirksomhet.

<sup>5</sup> I tillegg kommer anskaffelser av øvrige typer kollektivtransport (hurtigbåt, buss mv.).

utlysningstidspunkt og vedståelsesfrister, og fare for spredt kompetanse.

### **Begrepet ferjeforvaltning**

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

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

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

- Forberedelsesfase/planleggingsfase: Før utlysning
- Konkurransegjennomføringsfase: Fra utlysning til kontraktsignering
- Gjennomføringsfase/kontraktsoppfølging: Fra kontraktsignering og ut avtaleperioden

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

### **Samarbeid mellom innkjøpere**

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

Når det gjelder utveksling av kompetanse og erfaringer, har vi identifisert en utfordring ved felles datafangst. Det finnes mye data og kunnskap om ferjedriften og ferjemarkedet, men ferjedriften er kompleks og det er vanskelig å få en systematisk

oversikt over datagrunnlaget. Felles fangst av data og felles rutiner for analyser og rapportering kan bidra til enklere gjennomføring av strategisk arbeid og overordnet styring av kjøpet av ferjetjenester.

### **Ferjeforvaltningens ressursbruk**

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

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

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

### **Alternative modeller for organisering**

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

modeller for sentralisert, desentralisert og blandet innkjøp av ferjetjenester.

#### Utfordringer og handlingsrom

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

Utfordringene er:

- Mangel på god nok tid mellom utlysning av konkurranse, tilbudsfrist og kontraktsoppstart gir færre tilbud og fare for høyere driftskostnader
- Relativt mange innkjøpsenheter gjør det vanskeligere å få til standardisering av materiell, kontrakter og kontraktsoppfølging, koordinering av utlysningstidspunkt og vedståelsesfrister, samt samlet kompetansebygging
- Begrensede systemer for felles datafangst gjør det mer tungvint å styre ferjeforvaltningen
- Utgiftene til kjøp av ferjetjenester har økt relativt mye, særlig på riksvegferjesambandene

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

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

### 3.3 Sammendrag – premissanalyse om studier av kontraktstrategi

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

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

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

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

Premissanalysen om kontraktstrategi vurderer *Gjeldende regelverk og rammebetingelser, Innretning og valg av anbudsprosess og Kontraktens innhold og oppfølging, herunder også spesifikasjoner.*

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

#### Anskaffelsesregelverket

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

#### Kontraktssvarighet

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

#### Tid i anskaffelsesprosessen og utlysningstidspunkt

Tidsforløpet i anskaffelsesprosessen kan deles i tre deler perioder som har betydning; tid fra utlysning til

tilbudsfrist, tid fra utlysning til kontraktstart og tid fra kontraktssignering til kontraktstart.

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

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

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

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

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

#### **Vurdering av foreliggende kontraktstrategier**

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

Strategien for fylkesvegferjesambandene synes å være tematisk godt dekkende for å planlegge gjennomføringen av anskaffelser. De fleste relevante

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

Strategidokumentene for riksvegferjesambandene er innholdsmessig litt annerledes enn strategidokumentet for fylkessambandene. Vurderingene for riksvegferjesambandene synes å ha en mer grundig behandling av flere grunnleggende forhold enn fylkessambandene, herunder trafikkgrunnlag, kapasitetsbehov, åpningstider, behov for reserveferje og liggekai, samt kostnader ved dette. Samtidig er det også her noen temaer som ikke, eller i liten grad behandles i dokumentene, for eksempel valg av anskaffelsesprosedyre, tildelingskriterier, og til dels kontraktsform.

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

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

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

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



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

### 3.4 Sammendrag – premissanalyse om kravspesifikasjoner materiell

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

#### Hensikten med kravspesifikasjonene

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

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

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

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

#### Konkurransegrunnlagets oppbygging

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

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

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

#### Utformingen av kravspesifikasjonene varierer

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

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

#### Dagens ferjeflåte

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

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

En analyse er gjennomført for å vurdere fleksibilitet i ferjeflåten for farvannsklasse 2 og D. Dette ble gjort



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

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

Fleksibilitetsanalysene har ikke vurdert faktorer som fremdriftsteknologi, drivstofftype eller energieffektivitet. Analyse av søsterskip viser stort sett korte serier med 2-3 søsterskip. Den største gruppen av søsterskip består av 6 fartøy fordelt på to rederier.

#### **Standardisering og innovasjon**

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

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

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

#### **Kravspesifikasjonens påvirkning**

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

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

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

Mulige strategier for økt konkurranse og lavere kostnader

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

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

Overordnet virker kravspesifikasjonene å oppfylle sitt hovedformål, ved at ferjetjenestene leveres med god kvalitet og i henhold til kontrakt. Spesielt trafikkgrunnlag og hvordan trafikken skal avvikes er godt definert. Premissanalysen peker imidlertid på noen hovedutfordringer:

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

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

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

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

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

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

#### Leverandørene i markedet

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

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

#### Konkurransen i markedet

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

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

samt av lengre åpningstider og økt ferjekapasitet i nye kontrakter.

#### Markedene for innsatsfaktorer

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

Det største markedet for innsatsfaktorer, arbeidsmarkedet for ferjemannskap, er særskilt regulert gjennom regler om virksomhetsoverdragelse og sikkerhetsbemanning. Virksomhetsoverdragelse innebærer at et rederi som vinner et anbud plikter å overta mannskapet fra rederiet som trafikkerte det samme sambandet i forrige kontrakt. Krav til sikkerhetsbemanning på norske ferjer bidrar samtidig til å holde tallet på ansatte oppe. Reguleringene kan skjerme arbeidsmarkedet for virksom konkurranse.

#### Markedsutsikter

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

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

#### Utsikter til nyetableringer

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

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

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

#### **Konkurranse fra utlandet**

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

#### **Utfordringer og handlingsrom**

Kartlagte hovedutfordringer i premissanalysen om leverandørmarkedet er:

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

- Et etableringshinder er krav om reservefartøy. De store, etablerte rederiene har bedre mulighet til å skaffe til veie nedbetalte reservefartøy og kan utnytte dem mer effektivt enn nye/mindre rederier.

Premissanalysen vurderer at handlingsrommet finnes innenfor disse tiltakene:

- Innretning og koordinering av konkurransene (lengre/kortere tilbudsperioder, begrense antall anbud ute samtidig), for å tilrettelegge for økt deltakelse i konkurransene.
- Innretning av kontraktene (kontraktsvarighet, netto/brutto, størrelse, krav til reservefartøy, funksjonskrav/detaljert kravspek, ensartede krav til materiell), for å håndtere risiko, tilrettelegge for innovasjon og økt fleksibilitet i ferjeflåten, samt redusere etableringshindringer for mindre rederier.
- Tettere dialog mellom oppdragsgiver og eksisterende/potensielle leverandører, for å bidra til større deltakelse fra rederier i alle deler av landet.
- Endre regelverk og forskrifter (bl.a. knyttet til krav til materiell, vedlikehold, sikkerhetsbemanning, virksomhetsoverdragelse), for å avdempe kostnadspresset, åpne flere muligheter for konkurranse.

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

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

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

#### **Ulike modeller for organisering av finansiering og eierskap**

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

Det finnes alternativer til dagens modell, f.eks. offentlig eierskap, oppdeling av kontrakter, krav om

overdragelse av fartøy og garantiordninger. Nordland fylkeskommune har for drift av hurtigbåt en prøveordning med todeling<sup>6</sup> av kontraktene: Eierskap til skip (finansiering), kjøp av skip og drift av rute. I Skottland og på Åland er hovedregelen at det offentlige eier ferjene i egne selskaper. I kommersiell godstransport til sjøs er det ikke uvanlig at ulike parter tar ansvar for enten skipseierskap, teknisk drift, kommersiell drift eller salg/markedsføring. I bussmarkedet og luftfarten har operatørene ofte satt ut eierskapet til andre, for å dempe kapitalbehovet. Samferdselsdepartementet arbeider med en jernbanereform der operatørene skal sikres lik tilgang til rullende materiell.

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

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

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

- **Konkurranse:** Gjennom å ta større ansvar for finansiering og eierskap av ferjemateriellet, kan offentlige oppdragsgivere sannsynligvis legge til rette for at flere aktører kan konkurrere om å drive ferjesambandene. Samtidig blir det mindre å konkurrere om dersom materiellet tas ut av konkurransen.
- **Utnytte kompetanse:** Ved å splitte eierskap og drift utnytter man ikke kompetansen rederiene har til å levere integrerte tjenester. Samtidig – det er ikke nødvendigvis slik at de som er flinke til å levere integrerte tjenester også er flinke til å drifte eller eie skipene.
- **Reservekapasitet, sikkerhet og beredskap:** Økt offentlig kontroll over ferjemateriellet kan gi stat/fylkeskommune mulighet til raskt å flytte materiell ved behov. Samtidig vil slike omdisponeringer gi uforutsigbar tilgang til materiell for leverandører som står for drift av ferjesamband.
- **Finanskostnader:** Rederiene mener de oppnår gode betingelser i finansmarkedene i dag. Misforhold mellom kontraktlengde og materiellets levetid gjør imidlertid at oppdragsgivere risikerer å betale for materiellet flere ganger. Utskilt

skipseierskap gir større forutsigbarhet for stat/fylkeskommune om finanskostnadene gjennom materiellets levetid.

- **Kontraktoppfølgning og vedlikehold:** Dagens modell er enkel for oppdragsgiver og bør sikre godt vedlikehold. Splitting av ansvaret for drift og eierskap forventes å øke den administrative belastningen ved kontraktoppfølgning. Delt ansvar kan også føre til at det langsiktige vedlikeholdet blir forsømt.
- **Det offentlige forhandlingsposisjon:** I dag kan det være vanskelig for det offentlige å bygge opp kompetanse på rederivirksomhet. Med en oppsplitting av kontraktene kan offentlige oppdragsgivere få flere kontraktsparter, med fare for uklare grensesnitt. Ansvaret for sluttproduktet faller i større grad på det offentlige, med en svakere forhandlingssituasjon når det oppstår leveranseproblemer.
- **Innovasjon og næringsutvikling:** Rederiene opplever i dag usikkerhet om den fremtidige relevansen av innovasjoner på grunn av tidsavgrensede kontrakter og krav som er i endring. Det offentlige kan ta et helhetlig og langsiktig grep for innovasjon og næringsutvikling. Utfordringen vil være at det blir vanskeligere å få til innovasjon som baserer seg på driftserfaringer. Dette kan gi betydelige problemer på sikt.
- **Flexibel drift:** Lang planleggingshorisont i dagens modell kan gi overkapasitet og ekstrakostnader. Med egne driftskontrakter kan oppdragsgivere få kortere planleggingshorisont og mindre rigide systemer.

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

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

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

Behovet for å skille mellom eierskap og drift er ulikt på leverandørsiden og hos oppdragsgiverne. De

<sup>6</sup> I utgangspunktet ble det forsøkt med en tredeling av kontraktene. Da fylkeskommunen ikke lyktes i å få i stand tredeling, ble kontraktene todelt i stedet.



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

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

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

1. Dagens modell med integrerte leveranser
2. Kontrakter der staten overtar fartøy etter endt anbudsperiode
3. Nybygg for statsrederi
4. Rene eierskapskontrakter med lang tidshorison
5. Tredeling av innkjøpet i finansiering, eierskap og drift
6. Statlig garantiordning for nybygg
7. Overdragelse av fartøy etter endt kontraktsperiode

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

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

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

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

#### **Identifiserte hovedutfordringer og handlingsrom**

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

Noen forhold i dag innebærer likevel fare for redusert måloppnåelse:

- Finansiering av ferjer og reserveferjer kan være en barriere for nye aktører
- Dagens rederier er ikke nødvendig de eneste som kan drive ferjesambandene på konkurransedyktige vilkår
- Dagens modell kan innebære begrensninger i å flytte materiellet ved behov for omdisponering av flåte
- Oppdragsgivere risikerer å betale finanskostnadene flere ganger
- Behovet for kontrakter på 8-10 år med utlysning 3 år før oppstart gjør at krav til kapasitet må planlegges inntil 15 år frem i tid, noe som gir mindre fleksibel drift.

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

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

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

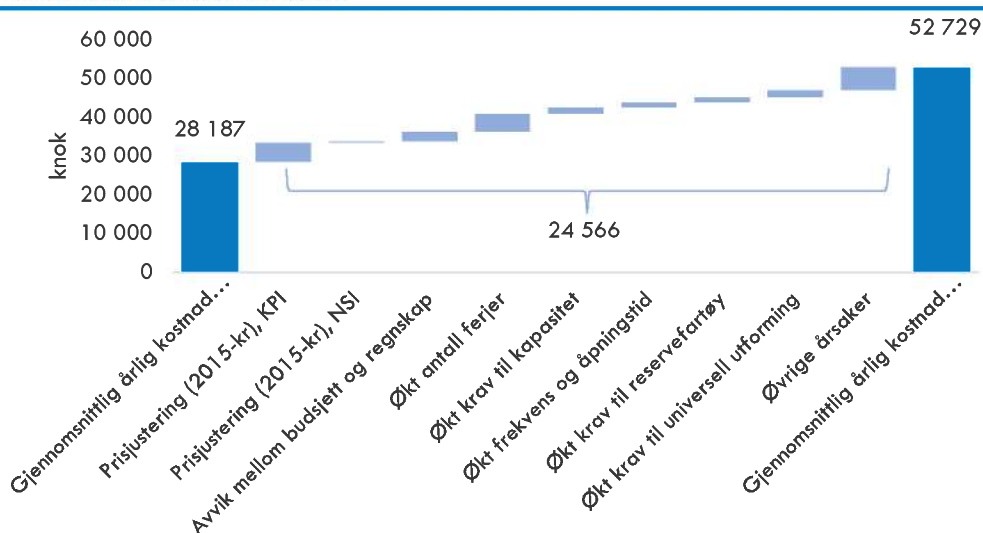
### **3.7 Sammendrag – kostnadsutvikling i ferjedriften**

Kostnadsanalysen viser at det er noen åpenbare årsaker til kostnadsutviklingen i ferjemarkedet som kan tallfestes. Grunnet et begrenset datagrunnlag er det varierende grad av usikkerhet knyttet til disse kvantifiseringene. Med stor sikkerhet kan mye av

kostnadsutviklingen i ferjemarkedet tilskrives den generelle prisutviklingen, utvidet rutetilbud, økt kapasitet på ferjene, økt krav til universell utforming og strengere krav til reservefartøy. Andre årsaker som f.eks. prisutvikling utover kostnadsindekser og mer konsistent kontraktsoppfølging fra oppdragsgiver har sannsynligvis bidratt til kostnadsutviklingen, men vi har ikke lyktes i å tallfeste dette. Etter vår oppfatning er

det heller ikke grunnlag for å hevde at det generelt er svekket konkurranse i markedet eller økt risikopåslag. Vi observerer riktignok at de samband hvor det er størst uforklart kostnadsøkning bare har hatt én tilbyder. Samtidig er det bare én tilbyder også på kontraktene hvor budsjetterte kostnader er redusert fra første til andre anbudsperiode.

**Figur 3-2 Kostnadsutvikling fra periode 1 til periode 2 med estimat for ulike årsaker til endringen (gjennomsnittlig årlig sambandskostnad)**



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

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

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

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

**Figur 3-3 Hvor stor andel av observert kostnadsøkning som kan tilskrives ulike identifiserte årsaker**

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

## 4. Identifisering av tiltak i mulighetsrommet

Tiltaksutviklingsfasen innledes med en identifisering av mange og potensielt ulike tiltak som kan bidra til måloppnåelse. Disse tiltakene siles for å få et håndterbart antall tiltak som kan analyseres i konsekvensanalysen.

I dette kapitlet gjennomgår vi alle identifiserte tiltak i mulighetsrommet. Grunnlag for å identifisere tiltak er:

- Arbeidet med premissanalyser, inkludert intervjuer og dokumentstudier
- Dialogkonferansen 4. februar 2016
- Egne vurderinger
- Innspill fra arbeidsgruppa og Vegdirektoratet

Se eget vedlegg med oppsummering av tiltak som ble spilt inn i dialogkonferansen.

### 4.1 Dimensjoner i mulighetsrommet

Utgangspunktet for mulighetsrommet er hvilke tiltak staten og fylkeskommunene har tilgjengelig for å utvikle ferjemarkedet frem mot 2050.

Det er viktig at identifiserte tiltak favner bredt. En hensiktsmessig kategorisering av mulige tiltak kan sikre at bredden i mulighetsrommet er ivarettatt. Direktoratet for økonomistyrings (DFØ) Veileder i samfunnsøkonomiske analyser<sup>7</sup> sorterer typer tiltak i tre kategorier:

- Offentlige anskaffelser
- Offentlig tilbud av varer og tjenester
- Styringstiltak

Alle kategoriene av tiltak kan være aktuelle. Vi har sett på følgende dimensjoner:

- Offentlige anskaffelser
  - Kontraktstrategi
  - Standardisering langs ulike dimensjoner
  - Krav til materiell og infrastruktur
  - Eierskap/ansvar for materiell
- Offentlig tilbud av varer og tjenester
  - Inntektsstrategier (takster og rutetilbud)
- Styringstiltak
  - Organisering av forvaltningen
  - Styringstiltak/arbeidsprosesser/beslutningsgrunnlag
  - Kommunikasjon fra oppdragsgiversiden

<sup>7</sup>

[http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veileder\\_e/Veileder\\_i\\_samfunns%C3%B8konomiske\\_analyser\\_1409.pdf](http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veileder_e/Veileder_i_samfunns%C3%B8konomiske_analyser_1409.pdf)

### 4.2 Tiltak i mulighetsrommet

#### 4.2.1 Kontraktstrategi

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) definerer kontraktstrategi på denne måten:<sup>8</sup> «Kontraktstrategien skal beskrive hvordan man sikrer hensiktsmessig konkurranse i utvelgelsesfasen, hvordan man fordeler oppgaver, ansvar og usikkerhet, og hvilke kontraktuelle virkemidler som bør være etablert for å understøtte styring i gjennomføringsfasen.»

Kontraktstrategi er et samlebegrep for alle virkemidler ferjeforvaltningen har for å utforme anskaffelsesprosessene på en målrettet måte. Det er et bredt spekter av muligheter innenfor dette som kan utnyttes for å oppnå en ønsket utvikling av leverandørmarkedet, særlig:

- Variasjoner i kontraktsomfanget i tid og rom:
  - Ett eller flere samband i samme kontrakt (pakkestørrelse)
  - Dele opp ett samband i flere kontrakter, f.eks. egne kontrakter for skipseierskap, jf. også kapittel 4.2.4 under.
  - Varighet av kontraktene, inkludert bruk av opsjoner for å forlenge kontraktene
  - I hvilken grad tilhørende tjenester som billettering, ruteopplysning og servering skal inkluderes i kontraktene
- Variasjoner i innretning av kontrakt:
  - Risikoplassering av ulike forhold i kontrakten
  - Vederlagsberegning (brutto, netto, andre kompensasjonsmekanismer og sanksjoner som bonus og malus)
  - Regulering av vederlag, valg av indeks
- Variasjoner i gjennomføring av anskaffelser
  - Anskaffelsesprosedyren kan gjennomføres som forhandlinger, ett- eller totrinns anbud eller konkurransepreget dialog
  - Anskaffelsesprosess - valg av utlysningstidspunkt og koordinering av utlysning av ulike anbud
  - Tid fra utlysning til tilbudsfrist, til vedståelsesfrist og til kontraktoppstart
  - Kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
- Variasjoner i spesifisering av ferjetjenesten
  - Ytelsesbasert
  - Funksjonsbasert
  - Bruk av standarder
  - Leverandørspesifisering

<sup>8</sup><https://www.prosjektveiviseren.no/bibliotek/produkt/kontraktstrategi>



- Detallspesifikasjon
- Implementering og oppfølging av inngåtte avtaler
  - Samarbeid med leverandør
  - Kontrollrutiner
- Hvilke anskaffelser som kan vurderes i en kontraktstrategi
  - Enkeltanskaffelser/enkel kontrakter
  - Alle anskaffelser/kontrakter i samme marked hos samme oppdragsgiver
  - Koordinering av ulike oppdragsgiveres anskaffelser/kontrakter i samme marked

Det siste punktet, der man koordinerer ulike oppdragsgivere, har vi kalt «Helhetlig nasjonal kontraktstrategi/ferjeplan» og dette tiltaket blir nærmere behandlet som et grep for å svare på identifiserte hovedutfordringer i ferjemarkedet i kapittel 5.

De andre tiltakene er tiltak vi mener kan varieres over tid og der ulike varianter kan prøves ut som en del av vurderingene i en helhetlig nasjonal kontraktstrategi/plan. Vi har vurdert mulige konsekvenser ved gjennomføring av disse tiltakene med samme metode som hovedtiltakene, hvor tiltakene vurderes ut fra virkningene på konkurranse, kostnadseffektiv drift og for transportpolitiske prioriteringer. Se vurdering i kapittel 9.12.

#### 4.2.2 Standardisering langs ulike dimensjoner

Spørsmålet om standardisering handler her om å etablere enhetlige krav til ferjetjenesten og tekniske løsninger på tvers av oppdragsgivere, leverandører, ferjesamband, materiell og infrastruktur for å fremme fleksibilitet i flåten innen ferjesegmentene og muliggjøre enkel flytting mellom sambandene, legge til rette for skalæffekter (økt seriebygging, flere søsterskip) og redusert omfang på ombygginger og tilpasninger. Standarder kan fastsettes formelt gjennom dokumenter eller de facto gjennom normer. Det motsatte av standard i ferjemarkedet er skreddersøm som innebærer at tjenestene og de tekniske løsningene blir utarbeidet basert på behov i hvert enkelt samband.

Bruk av tekniske standarder kan bidra til å løse koordineringsproblemer mellom uavhengige beslutningstakere. Koordineringsproblemer oppstår når uavhengige aktører kan oppnå felles gevinster av å gjøre felles konsistente valg, men slik at en aktører risikerer å få en ulempe dersom andre aktører bryter med den koordinerte løsningen. Når det enkelte valget gjøres kan f.eks. lønne seg å velge skreddersøm, slik at valg av standard kun lønner seg hvis de andre beslutningstakerne velger samme standard.

Hensikten med standardisering kan være å skape forenkling, økt fleksibilitet, lavere kostnader, lavere risiko, mer ensartet kvalitet og stordriftsfordeler.

I prosjektet har vi identifisert flere dimensjoner som kan standardiseres i ferjebransjen, og som i varierende grad allerede er standardisert:

- Standardisering av materiell, både nybygg og ombygging av eksisterende materiell for økt fleksibilitet i flåten. Standardiseringen kan gjelde størrelse, hastighet, teknologivalg, teknologiinfrastruktur, funksjonalitet, universell utforming, miljø og tilpasning til kai.
- Standardisering av infrastruktur, f.eks. ferjekai, ferjelem billettsystemer, løsninger for strømforsyning, fortøyning og dokking
- Standardisering av kontrakt og konkurranseform, f.eks. kontraktbestemmelser, kontraktvarighet, bruk av opsjoner, kontraktstørrelse, kompensasjonsformater, anskaffelsesform og tildelingskriterier. Denne type standardisering vil være det samme som en helhetlig nasjonal kontraktstrategi/plan, jf. kapittel 4.2.1.
- Standardisering av forvaltningens arbeid, det vil si hvilke oppgaver som skal utføres på hvilken måte til hvilken tid. Dette inkluderer oppgaver i forberedelsesfasen, anskaffelsesfasen og gjennomføringsfasen, hvilke tidsfrister som skal gjelde og hvordan datainnhenting og rapportering skal gjennomføres. Standardisering av forvaltningens arbeid behandles under styringstiltak mv. i kapittel 4.2.7.
- Standardisering av krav til ferjetilbudet, f.eks. åpningstider, gjensitting, frekvens, billettering, takst, universell utforming og miljøutslipp.

Vi kan tenke oss flere måter for standardisering i ferjemarkedet. Standardisering kan skje gjennom samarbeidsfora der selvstendige aktører møtes, ved at staten gir forskrift eller rundskriv om standarder, eller ved at en bransjestandard etableres på basis av valgene til den største aktøren.

Standardisering av materiell og infrastruktur har i prosjektet blitt vurdert som et tiltaksområde som kan bidra til å svare på identifiserte hovedutfordringer i ferjemarkedet, jf. kapittel 5. Tiltaket blir nærmere behandlet i konsekvensanalysen. Vi ser både på tiltak for å øke standardiseringen i bransjen, og vurderer standardisering vs. skreddersøm som enkelttiltak.

Tilbudet er delvis standardisert, f.eks. ved bruk av ferjetakstregulativet. Før forvaltningsreformen var det også definert standardmål for ferjetilbudet i Nasjonal transportplan. Standardisering av ferjetilbudet, i betydningen åpningstider, gjensitting, frekvens og takst er etter vår oppfatning i større grad et spørsmål om ferjetilbudet er en type tjeneste som skal være

likeartet over hele landet eller om det skal tilpasses lokale behov. Forvaltningsreformen er spesielt begrunnet med tilbud av tjenester som møter lokale behov skal forvaltes lokalt, og vi vurderer ikke spørsmålet om standardisering av tilbudet til å være av så stor betydning for måloppnåelse at det bør føre til en revurdering av reformen. Standardisering av tilbudet er derfor ikke vurdert i konsekvensanalysen. Standardisering knyttet til universell utforming og miljøutslipp er derimot vurdert.

#### 4.2.3 Krav til materiell og infrastruktur

Utforming av krav til ferjemateriell og infrastruktur skal sikre at materiellet som brukes i ferjedriften oppfyller de krav og forventninger som oppdragsgiver har med hensyn til pris, sikkerhet, universell utforming, energi og miljø, komfort, overfartstid, regularitet og logistikk. Utformingen av krav kan varieres med sikte på å oppnå en ønsket utvikling av ferjebransjen:

- Oppdragsgiver kan legge seg på ulike grader av detaljering, f.eks. funksjonsspesifikasjon vs. detaljert spesifikasjon
- Oppdragsgiver kan velge langs en skala, fra å i stor grad skal følge standarder, til å åpne for leverandørene for å finne innovative løsninger.
- Det er et spørsmål om beslutningstakere (Stortinget, Regjeringen, Statens vegvesen) skal stille særkrav til miljø, sikkerhet og universell utforming eller om man skal la bransjen følge samme krav som kommersiell sjøfart.
- Ferjeforvaltningen har egne standarder for ferjekais, men det er et etterslep i oppfyllelse av standarden. Man har derfor et handlingsrom for om man skal ta igjen etterslepet.
- Kravene til reserveferjer kan stilles på ulike måter med hensyn til mobiliseringstid og kapasitet. Reserveferjer kan være en del av hovedleveransen eller løses i egne leveranser.

Noen av disse spørsmålene ses i sammenheng med andre dimensjoner i mulighetsrommet, f.eks. vil graden av detaljering og løsning for reserveferjer kunne avklares i arbeidet med nasjonal kontraktstrategi/plan, jf. kapittel 4.2.1. Videre vil graden av standardisering og falle inn under diskusjonen i kapittel 4.2.2.

Spørsmålet om særkrav til miljø, sikkerhet og universell utforming har vi vurdert som enkelttiltak i konsekvensanalysen. Videre vil styringstiltakene i kapittel 4.2.7 kunne legge bedre til rette for gode prioriteringer mellom fremkommelighet, universell utforming, sikkerhet og miljø.

#### 4.2.4 Eierskap/ansvar materiell

Det kan være ulike måter å organisere eierskapet og ansvaret for materiell på. I dagens hovedmodell inngår staten eller fylkeskommunen kontrakt med ett

rederi om drift av ferjesamband. Rederiet sørger for både finansiering, eierskap, drift og vedlikehold av ferjene. I tilfeller med nybygg tar rederiet ansvar for bygging av fartøy hos verft.

Det finnes en rekke alternativer til dagens modell, f.eks. offentlig eierskap, oppdeling av kontrakter i eierskap, kapital og drift, krav om overdragelse av fartøy og garantiordninger. Premissanalyse 6 omhandler finansiering og eierskap av materiell, der er disse modellene vurdert:

- Dagens modell med integrerte leveranser
- Kontrakter der staten overtar fartøy etter endt anbudsperiode
- Nybygg for statsrederi
- Rene eierskapskontrakter med lang tidshorison
- Tredeling av innkjøpet i finansiering, eierskap og drift
- Statlig garantiordning for nybygg
- Overdragelse av fartøy til ev. ny operatør etter endt kontraktsperiode

I tillegg kan man tenke seg en løsning der det offentlige driver ferjesambandene i egen regi.

I premissanalyse 6 vurderes behovet for å endre dagens modell. Vi har ikke funnet noen forhold ved dagens situasjon for finansiering og eierskap av materiell som med sikkerhet gir redusert måloppnåelse eller ineffektiv ressursbruk i ferjedriften.

Det kan likevel være eller bli problemer med finansiering av materiell for nye aktører, at oppdragsgiver må betale finanskostnadene flere ganger og at dagens varighet på kontraktene blir uforholdsmessig lange med hensyn til planlegging av kapasitet i henhold til behov. Flere av disse forholdene kan være sentrale for måloppnåelsen i ferjemarkedet.

Omfanget av eventuelle tiltak bør etter vår vurdering begrenses pga. usikkerhet om behovet. Forsøksordning med oppdelte skipseierskap og driftskontrakter, eller forsøksordning med krav om overdragelse av materiell etter endt kontrakt er mest aktuelt, for at det offentlige skal kunne implementere rulle ut tiltak i større omfang dersom behovet øker. Disse anbefales tatt videre til konsekvensanalysen som tiltak som kan svare på hovedutfordringene i ferjemarkedet, jf. kapittel 5.

Videre gjør vi en vurdering av de ulike modellene for eierskap og drift i konsekvensanalysen, se kapittel 9.12.

#### 4.2.5 Inntektsstrategier

Med inntektsstrategier i denne sammenhengen tenker vi på tiltak som kan gjøres på tilbudssiden for å gjøre ferjemarkedet mer effektivt. Det vil være samfunnsgevinster av at ferjetilbudet er tilpasset

publikums behov. Det enkelte ferjesamband drives som monopol, noe som medfører risiko for at man ikke klarer å hente ut det fulle potensialet av et høykvalitets ferjetilbud.

Vår oppfatning er at det er betydelige stivheter i tilbudet, slik at takster og tilbud sjelden blir omprioritert – endringene består for som oftest i forbedringer til publikum. Overgang til AutoPASS er et unntak der kjøretøy fikk en takstøkning ved bortfall av passasjerbetaling.

Dersom det er meldt om et behov for økte tilskudd til ferjedriften, finnes det tiltak for å redusere behovet fremfor å øke tilskuddet. Mulighetsrommet er som følger:

- Ferjeforvaltningen kan møte kostnadsveksten med økninger i takstnivået. Dette vil både dempe presset på offentlige budsjetter og dempe trafikkveksten. Ettersom det har vært en betydelig økning i kvalitetsnivået med hensyn til åpningstider og redusert gjensitting, kan det rettferdiggjøre høyere takstnivå. Takstøkningene trenger heller ikke følge generell prisvekst for varer og tjenester, fordi tjenester ofte har høyere prisvekst enn varer
- Ferjeforvaltningen kan tillate differensierte takster for å få jevnere fordeling av trafikken. Typisk vil man øke takstene i den perioden det forventes høyest trafikk på det enkelte ferjesamband. For enkelte samband er det i rushtid (reiser til og fra jobb på hverdager), for andre samband er det knyttet til utfartstrafikk i helgene og for andre samband igjen er det høyest trafikk i turistsesongen om sommeren.
- Ferjeforvaltningen kan også redusere standarden på ferjene, for eksempel ved å ta vekk avganger med lav etterspørsel. Man kan også øke tålegrensen for andel gjenstående biler på kaia.
- Det siste tiltaket er ytterligere liberalisering på samband der det er grunnlag for kommersiell betjening, slik det legges opp til for kortbanenettet på fly. Det betyr i praksis at det ikke er enerett på drift av sambandet, og at ferjetakstregulativet ikke gjelder.

Alle disse tiltakene vil etter vår vurdering kunne svare på en den identifiserte hovedutfordringen i ferjeforvaltningen ved økte kostnader/budsjetter for det offentlige, jf. omtale i kapittel 5. Bruk av større spenn i inntektsstrategiene vurderes samlet som et strategisk tiltak. Ulike typer inntektsstrategier kan varieres mellom samband og over tid.

---

<sup>9</sup> Etter vegloven har fylkeskommunene tilgang til fagkompetansen hos Statens vegvesen. Det er dette som er sams vegadministrasjon.

Tiltaket med ytterligere liberalisering vil etter vår vurdering kunne utløse mer samfunnsøkonomisk tilbud fordi man opphever monopolet på tilbudssiden. Tiltaket innebærer imidlertid at det offentlige mister styringsretten over tilbudet, og vi tror det vil være vanskelig å gjennomføre i praksis. Ytterligere liberalisering ved oppheving av enerett er pga. svak gjennomførbarhet derfor ikke vurdert i konsekvensanalysen.

#### 4.2.6 Organisering av forvaltningen

I dag er ansvaret for ferjeforvaltningen fordelt på staten og flere fylkeskommuner. Innkjøpet av riksvegferjetjenester er fordelt på regioner i Statens vegvesen, men innkjøpet av fylkesvegferjetjenester er fordelt på regioner i Statens vegvesen og på fylkeskommuner. En kan derfor karakterisere innkjøpersiden som desentralisert. Det finnes flere alternativer til dagens modell for ferjeforvaltningen, der man kan flytte forvaltningsansvar, flytte operativt ansvar for innkjøp, flytte arbeidsoppgaver eller begrense handlingsrommet. Vi har identifisert følgende hovedmodeller:

- Overføre ferjeforvaltning og budsjettansvar til staten
- Felles innkjøpsenhet, der budsjettansvaret forblir som i dag
- Overføre ferjeadministrasjon til staten (bruk av såkalt sams vegadministrasjon for alle fylkesvegferjesamband),<sup>9</sup> der budsjettansvaret forblir som i dag
- Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes, der budsjettansvaret forblir som i dag
- Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv, der budsjettansvaret forblir som i dag
- Dagens modell og budsjettansvar
- Overføre ferjeforvaltning og budsjettansvar til fylkeskommune

Alle modellene er vurdert i konsekvensanalysen, se kapittel 8 og følgende.

#### 4.2.7 Styringstiltak/arbeidsprosesser/ beslutningsgrunnlag

I tillegg til omorganisering av ferjeforvaltningen kan det være et mulighetsrom for å styrke styringen av ferjeforvaltningen uavhengig av hvilken organiseringsform som velges. Særlig premissanalyse 2 identifiserer ulike utfordringer knyttet til hvordan arbeidet i ferjeforvaltningen løses, se mer om dette i kapittel 5.

Følgende tiltak er etter vår oppfatning aktuelle:

- Ferjeforvaltningen kan øke hastigheten i arbeidet med å digitalisere arbeidsprosessene. Bedre datainnhenting, inkludert data om materiell, anskaffelser, kontrakter, samband, trafikk, regnskap, regularitet og hendelser fra rederiene vil være et resultat av økt digitalisering.
- Ferjeforvaltningen kan innhente og strukturere data som allerede finnes på en mer egnet måte enn i dag.
- Data som er innhentet kan utnyttes bedre ved å lage flere løpende og oppdaterte kostnadsoverslag for fremtidig kjøp, basert på nye krav til kjøp av tjenestene. Ferjeforvaltningen kan også satse på bedre beslutningsgrunnlag for styring av sektoren, slik at beslutningstakerne har bedre forutsetninger for å prioritere mellom ulike resultatmål (kostnad, kvalitet og tid).
- Ferjeforvaltningen kan legge mer vekt på å sikre tilstrekkelig tid i alle ledd for leverandørene og beslutningstakerne.
- Styringen av sektoren kan styrkes ved bruk av styringsindikatorer, bedre planlegging, annen fordeling av oppgaver, prioritering av ressurser og kontinuerlig forbedring av det etablerte kvalitetssystemet til Statens vegvesen.
- Utvikle kompetansen i ferjeforvaltningen.
- Mer aktiv kontakt med potensielle leverandører før utlysning på Doffin og TED, og mer kontakt med rederier i konkurranseperioden etter utlysning for tilbudsfrist.
- Stortinget kan også forplikte ferjeforvaltningen med hensyn til fremtidige valg («binde seg til masten») for å få økt forutsigbarhet over lengre perioder. Dette kan for eksempel gjelde strategier og retningslinjer for valg av teknologi. Troverdighet kan være en utfordring ved forpliktelser, fordi det alltid er en fare for at man endrer valgene sine i fremtiden. Virkemidler for å øke troverdigheten kan være ugjenkallelige investeringer (for eksempel hvis staten investerer i eget ferjemateriell eller infrastruktur, jf. tiltakene i kapittel 4.2.4) eller organisatorisk fristilling (for eksempel hvis et innkjøpselskap får større uavhengighet fra politiske beslutningstakere, jf. tiltakene i kapittel 4.2.6).

Tettere dialog med leverandørmarkedet er vurdert å svare på den identifiserte hovedutfordringen med konkurransen i markedet, jf. kapittel 5, og er vurdert nærmere i konsekvensanalysen.

Tiltakene her kan karakteriseres av allerede igangsatt arbeid, men der gevinstpotensialet foreløpig neppe er tatt ut. God intern styring i administrative enheter er et internt anliggende som går på tvers av hele forvaltningen. Det er altså ikke spesifikt for utvikling av ferjemarkedet.

Jf. vurderingene av hovedutfordringene i kapittel 5 tror vi likevel at styringstiltak/ arbeidsprosesser/ beslutningsgrunnlag kan bidra til økt måloppnåelse i ferjemarkedet. Vi har gått videre med følgende tiltak i konsekvensanalysen:

- Bedre datainnhenting og kostnadsframskrivninger.
- Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser/ god nok tid i alle ledd.

#### 4.2.8 Kommunikasjon fra oppdragsgiversiden

Det siste området vi har vurdert er kommunikasjon fra oppdragsgiversiden til leverandørmarkedet. Krav i anskaffelsesregelverket til likebehandling av leverandører, har bidratt til at redselen for å gjøre feil har gjort det enklere å gi lite informasjon fremfor mye informasjon. Resultatet er at hovedverktøyet for informasjon om konkurransene har vært kunngjøring i Doffin og TED. Vi har likevel identifisert et rom for økt kommunikasjon fra oppdragsgiverne til leverandørmarkedene:

- Tydeliggjøring av eksisterende kunnskap om ferjemarkedet og ferjekjøpet, inkludert forventet utvikling og utløp av eksisterende kontrakter.

## 5. Vurdering av hovedutfordringene i ferjemarkedet

Første steg for å sile tiltakene fra mulighetsrommet i kapittel 0, er å gjennomgå identifiserte hovedutfordringer for ferjemarkedet, og vurdere hvilke tiltak som kan svare på disse. Hovedutfordringene er identifisert gjennom arbeidet med premissanalysene og på dialogkonferansen med ferjenæringen og ferjeforvaltningen 4. februar 2016. Hovedutfordringene er også drøftet med Vegdirektoratet og prosjektets arbeidsgruppe i møter.

I arbeidet med premissanalysene har vi avdekket en rekke utfordringer som kan påvirke måloppnåelsen i det norske ferjemarkedet. De utfordringene vi vurderer å utgjøre størst trussel mot fremtidig måloppnåelse er:

- Bekymring for markedet
- Høy budsjett- og kostnadsvekst
- Effektiv fornying av ferjer og infrastruktur

Utfordringene er knyttet mot prosjektets samfunns mål og effektmål.

Årsakene til utfordringene er sammensatte, og har til dels å gjøre med strukturelle forhold som ferjeforvaltningen har begrenset innflytelse over. Men delvis er det også forhold ved ferjekjøpene som kan bidra til disse utfordringene, vi har sett nærmere på disse:

- Tid fra utlysning til oppstart
- Samtidige utlysninger av ferjekontrakter
- Flere innkjøpere enn leverandører
- Skreddersøm av ferjemateriell
- Organisering av reserveferjer

Innenfor hver av utfordringene er det forhold ved ferjekjøpene som går igjen. Identifiserte hovedutfordringer blir derfor gjennomgått først, og forhold ved ferjekjøpene deretter. Basert på dette identifiserer vi et handlingsrom vi tar med oss videre til prioritering av tiltak.

Vi har også vurdert ulike forhold i ferjemarkedet knyttet mot samfunns målet og effektmålene for prosjektet der vi konkluderer med at eventuelle utfordringer ikke er store nok til å adresseres selvstendig i konsekvensanalysen. Disse forholdene er:

- Fremkommelighet
- Sikkerhet, miljø og universell utforming
- Attraktive arbeidsplasser
- Gode relasjoner mellom leverandører, trafikanter og oppdragsgivere
- Tilbud til trafikantene

### 5.1 Bekymring for markedet

I effektmålet for forvalter går det frem at man ønsker at tiltaksanalysen skal bidra til velfungerende markeder. I verdikjeden knytter dette seg til leverandørmarkedet og markedet for innsatsfaktorer. En vurdering av om det er velfungerende markeder er gjort i premissanalyse 5, som viser at det har blitt færre tilbud de siste årene og at det nesten ikke har vært nyetableringer. Samtidig har det vært få tydelige tegn på utnyttelse av markeds makt frem til i dag. Driftsmarginen til ferjerederiene i markedet har for eksempel hatt en nedadgående trend i perioden fra 2010 til 2013, noe som kan indikere hard konkurranse fremfor økt markeds makt.

Konkurransen i markedet vurderes som sårbar fremover, og dette bør adresseres gjennom tiltak for å utvikle ferjemarkedet på lang sikt.

Bakgrunnen for denne vurderingen er at antall uavhengige rederier som driver samband har falt siden konkurranseutsettingen startet i 2004. I 2015 er det 4 store rederier, samt 7 små rederier som drifter ett eller to (relativt små) samband hver, delvis som underleverandør til de store rederiene. Markedet er blitt mer konsentrert som følge av oppkjøp og sammenslåinger, og at små rederier har tapt anbudene om de eneste sambandene de hadde. I juli 2016 stanset Konkurransetilsynet oppkjøp av Sogn og Fjordane fylkeskommunes eierandeler i Fjord1 av Torghatten, med begrunnelsen at markeds konsentrasjonen ville være en trussel mot konkurransen. Avgjørelsen er endelig.

Rederiene har en tydelig tilknytning til gamle ruteområder der de tidligere hadde områdekonsesjon, og har siden konkurranseutsettingen ble innført i større grad deltatt i konkurranser i hjemmeregionen enn utenfor. Det er store forskjeller på markedsandeler nasjonalt og i regioner.

Selv om det er observert etableringer av blant andre Gulen skyss er omfanget av etableringer lite. Dette kan ha sammenheng med at etableringshindringene er for store, og/ eller at lønnsomheten er for lav. Det er indikasjoner på at begge deler kjennetegner ferjemarkedet.

Ferjeforvaltningen samlet har som eneste innkjøper av ferjetjenester påvirkning på markedet gjennom måten anskaffelsene gjennomføres på. Vi har identifisert noen faktorer ved ferjeforvaltningen som bidrar til å skape utfordringer for konkurransen i ferjemarkedet. De viktigste forholdene er:



- God nok tid fra utlysning til levering og oppstart: For kort tid fra utlysning til levering av tilbud gjør det krevende for nye leverandører å få på plass nødvendige ressurser og informasjon i et konkurransedyktig tilbud. For kort tid fra inngåelse av kontrakt til oppstart gjør det krevende å få på plass nye ferjer, som kan være nødvendig for nye leverandører.
- Samtidige utlysninger gjør at det blir press i den delen av rederienes organisasjon som har ansvar for å få på plass tilbud. Overlappende vedståelsesfrister kan i tillegg gjøre at materiell som er spilt inn i et anbud blir utilgjengelig for andre anbud. Begge deler kan redusere antall konkurransedyktige tilbud.
- Flere innkjøpere enn leverandører: En koordinert kjøperside kunne ha klart å utnytte kjøpermakt som motvekt til eventuell koordinert atferd blant leverandørene. Faren er imidlertid at det blir en ukoordinert oppdragsgiverside, mens det er fare for at leverandørsiden kan klare å koordinere seg.
- Skreddersøm av ferjemateriell: Optimalisert materiell for et enkelte ferjesamband kan gjøre det vanskeligere å flytte ferjer mellom samband, noe som kan redusere konkurransen når det er egnet materiell tilgjengelig på sambandet. Operatørene har også i økende grad fått ansvar for landinstallasjoner blant annet i forbindelse med innføring av batteriteknologi. Dersom slike installasjoner ikke utformes på en standardisert måte kan hindringene for utenforstående rederier bli store i konkurransen om å drive sambandene.

Se mer om disse forholdene i kapittel 5.4.

## 5.2 Høy budsjett- og kostnadsvekst for fylkeskommune og stat

At tjenester kan leveres i henhold til krav til kostnader er også en virkning Statens vegvesen ønsker at tiltaksanalysen skal bidra til, jf. effektmål for forvalter. Krav til kostnader kan både bety hvor stor den totale ressursbruken er og kostnadseffektiviteten, det vil si kostnader for en gitt mengde tjenesteproduksjon.

I en egen analyse av kostnadsutviklingen fra første til andre anbudsrunde har vi sett på data fra 22 samband. Analysen viser at kostnadene har økt med 87 pst. til 53 mill. kr per samband fra periode 1 til periode 2, målt i nominelle priser. En vurdering av årsakene viser at ca. en femtedel av økningen skyldes underliggende prisstigning og kostnadsvekst.

Ca. en tredjedel av økningen skyldes økt antall ferjer, økt krav til kapasitet, økt frekvens og åpningstider og økt krav til reservefartøy. Resten skyldes andre forhold som økte krav til sikkerhet, miljø og universell utforming, strategisk prising, endrede konkurranseforhold, endret risikoprising og mer konsistent kontraktsoppfølging fra oppdragsgiver.

Når det gjelder ferjedriftens belastning på offentlige budsjetter, er det tilskuddene til rederiene som er den vesentlige utgiften. Kostnadene ved administrasjon i ferjeforvaltningen utgjør ca. 2 pst. av totalen. Ferjeforvaltningen kjøpte riksvegferjetjenester for 713 mill. 2016-kr i 2015 og fylkesvegferjetjenester for 2167 mill. 2016-kr samme år. Kjøpet av riksvegferjetjenester har økt med 36 pst. fra 2010 målt i faste priser, mens kjøpet av fylkesvegferjetjenester ser ut til å ha økt mindre. Det er forskjeller mellom fylkene som kjøper alle ferjetjenestene selv, der utgiftene falt med 2 pst. i perioden, og fylkene der Statens vegvesen gjennomfører kjøpet, der utgiftene økte med 19 pst. i perioden. Sannsynligvis skyldes dette til dels at en større andel kontrakter på fylkesvegferjesamband fortsatt, eller for inntil få år siden, var førstegenerasjonskontrakter med lavere kostnader. Siden disse ble anskaffet av Statens vegvesen før forvaltningsreformen er det derfor ikke grunnlag for å hevde at innkjøp i fylkene gir lavere kostnadsvekst enn innkjøp ved staten. Tallgrunnlaget for kjøp av fylkesvegferjetjenester er også mer usikkert enn kjøp av riksvegferjetjenester.

Spesielt for fylkeskommunene kan det være en utfordring at de er avhengig av riktig kompensasjon gjennom inntektssystemet. Gjennom inntektssystemet skal fylkeskommunene kompenseres for kostnader som er pålagt av staten, jf. Veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner<sup>10</sup>. Vurdering av selve inntektssystemet ligger utenfor dette prosjektet.

Vi har mottatt innspill på at kostnadsvekst er vanskeligere å bære for fylkeskommunene enn staten, fordi utgifter til ferjedrift utgjør en større del av fylkeskommunenes budsjett enn hva ferjekjøpet gjør for staten. Vi finner imidlertid ikke overveiende grunner til at fylkeskommunene er dårligere rustet til å håndtere kostnadsveksten enn staten, gitt kompensasjon av pålagt kostnadsvekst og handlingsrom på utforming av tilbud og kvalitet.

Selv om deler av budsjettveksten skyldes eksterne forhold, oppfatter vi at det er noen forhold ved selve ferjekjøpet som er egnet til å gjøre kostnadene høyere enn nødvendig:

- Høyere krav til tjenestene, der krav til tjenestene med hensyn til fremkommelighet, sikkerhet, miljø

<sup>10</sup> Kommunal- og regionaldepartementet (2013), Veileder – statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

- og universell utforming reduseres nesten aldri, trass underliggende kostnadsvekst.
- Tid fra utlysning til oppstart presser leverandørenes muligheter til å planlegge driften av tjenesten og eventuelt skaffe nytt materiell på en effektiv måte.
- Det er mange innkjøpsenheter som kjøper inn relativt sjelden, med til dels egne systemer for styring, digitalisering og datainnhenting.
- Innlemmelse av leveranseområder som rederiene har mindre erfaring med i kontraktene, som øker risikoprisingen. Eksempler er autopass-billettering, landanlegg for strøm og andre kaiinstallasjoner. Høye bøtesatser for manglende oppfølging og driftsopphold på disse områdene bidrar til denne risikoen.
- Skreddersøm av ferjemateriell kan gi tapt søsterskipeffekt, det vil si lavere kostnader til bygging, reparasjon og vedlikehold av materiell.
- Organisering av reserveferjer, der operatørene må tilveiebringe reservemateriell, som må være i kontinuerlig beredskap.

### 5.3 Effektiv fornying av ferjeflåten

Det knytter seg høye politiske mål og ambisjoner knyttet til ferjeflåten miljøvennlighet. Stortinget har fattet anmodningsvedtak om bruk av null- og lavutslippsteknologi i ferjeflåten, jf. Dokument 8:126 S (2014-2015), Innst. 78 S (2015-2016).

Deler av ferjeflåten er også relativt gammel. Halvparten er mer enn 20 år, slik at det uansett vil være behov for fornying. Gitt en ferjeflåte på knapt 200 fartøy med 30 års levetid, forventer man i gjennomsnitt drøyt 6 nybygg hvert eneste år.

Usikkerhet om fremtidig teknologi kan bremse en effektiv fornying av ferjeflåten, det samme kan usikkerhet om hvem som skal ha ansvaret for teknologiinfrastruktur, f.eks. strømforsyning på land. Usikkerheten kan bidra til å gi rederiene konkurransefortrinn ved at de benytter individuelle løsninger på landanlegg, f.eks. ladeanlegg for batteriferjer, som gjør det vanskeligere for utfordrere å vinne fram i konkurransen. Videre er kostnadene for fornying usikre fordi verftsindustrien er en syklisk industri, slik at nybygg i perioder med stor aktivitet i andre maritime bransjer vil drive opp kostnadene ved fornying av ferjeflåten.

Det er flere forhold ved ferjekjøpet som kan bidra til en mer eller mindre effektiv fornying av ferjeflåten:

- Mange kontrakter skal om kort tid lyses ut innenfor en begrenset periode. Kapasitet ved verft og finansiell kapasitet i rederiene vil bli presset ved flere parallelle utlysninger. Mange kontrakter som lyses ut på en gang vil begrense

- muligheten for å samle erfaringer med en viss type fremdriftsteknologi, men gjør at rederiene «må hoppe i det». Fordeler og ulemper ved opphopning av anbud er drøftet i avsnitt 9.12.
- Skreddersøm av ferjemateriell gir redusert teknologiforutsigbarhet. Mangel på standardisering av infrastruktur (f.eks. landanlegg for strøm) vil gjøre det vanskeligere å flytte om på ferjene, slik at annenhåndsverdien av ferjene blir usikker. Mangfold i fremdriftsteknologi som har spesielle behov gir lavere grad av standardisering. Uforutsigbarheten knytter seg til hvilken teknologi som vil bli industristandard i fremtiden.
- Tid fra utlysning til oppstart. For å oppnå effektiv fornying av ferjeflåten må rederiene gis tilstrekkelig tid til å bestille nybygg. Utfordringen med kort tid til å bygge nye ferjer henger sammen med teknologistandarder og øvrig standardisering, i det at nybygg kan kontraheres raskere dersom det foreligger standarder. Ved standardisering kan nybygg også i større grad kontraheres på spekulasjon forut for tildeling av løyve, uten at risikoen blir for stor.

### 5.4 Forhold ved ferjekjøpet som kan bidra til nevnte utfordringer

Jf. diskusjonen foran i dette kapitlet gjennomgår vi her:

- Tid fra utlysning til oppstart
- Samtidige utlysninger av ferjekontrakter
- Flere innkjøpere enn leverandører
- Skreddersøm av ferjemateriell
- Organisering av reserveferjer

#### 5.4.1 Tid fra utlysning til oppstart

Denne utfordringen er også beskrevet i premissanalyse 2 om ferjeforvaltningens organisering og behov. Mangel på god nok tid mellom utlysning av konkurranse, tilbudsfrist og kontraktstart er antatt å ha sammenheng med færre tilbud og fare for høyere kostnader for leverandørene, noe som understøttes av data undersøkt i premissanalyse 5. Det er også en klar sammenheng mellom tid til planlegging og kontroll med kostnader. Kort frist gir føringer for hvor lang oppstartsperioden kan være, med redusert mulighet for å få på plass egnet materiell for nye leverandører og mindre mulighet for god planlegging som lange kontrakter krever. Kort frist kan dermed favorisere eksisterende operatør som har egnet materiell.

For å muliggjøre reell konkurranse mellom ulike rederier har næringen, gjennom brev av 22. mai 2008 fra Rederienes Landsforening til samferdselsministeren, spilt inn at en 36 måneders tidsperiode



mellom tilbudsfrist og driftsoppstart vil være hensiktsmessig. Ferjeforvaltningen har hatt problemer med å greie dette. Gjennomsnittlig antall måneder mellom utlysning og kontraktsoppstart har vært på et lavere nivå siden konkurranseutsettingen startet: 25 måneder fram til 2009, 26 måneder i 2009-2010, og 21 måneder etter 2010 i gjennomsnitt. Vår vurdering er at tilstrekkelig tid mellom utlysning og oppstart er av stor betydning for å oppnå god konkurranse på anbud, men at forhold som kontraktslengde og type samband er avgjørende for i hvor stor grad man skal prioritere å få nok tid.

Dels skyldes forsinkelsene at saksbehandlingstiden på folkevalgt/politisk nivå i forberedelsesfasen er uforutsigbar og ofte lang. Alle anskaffelser av riksveggerferjer siden 2010 har som hovedregel blitt behandlet i Regjeringen. Samtidig er det også utfordringer med at ferjeforvaltningen kommer for sent i gang med anskaffelsesarbeidet, og ikke planlegger tilstrekkelig tid for oppgavene i hver fase. Det er også forvaltningens ansvar å sørge for at politiske beslutningstakere settes i stand til å ta gode beslutninger i tide.

Det har altså ved mange tilfeller vært kortere tid mellom konkurranseutlysning og kontraktsoppstart enn hva som er ønsket. Dette gir mindre fleksibilitet ved kontrahering av nybygg, som potensielt leder til at kostnadene ved nybygg øker. Kombinert med at det er mange parallelle utlysninger kan kapasiteten ved verftene og finansieringsevnen til rederiene være uttømt.

Kort tid fra kontraktstildeling til oppstart gjør det i noen tilfeller ikke mulig å bygge nybygg til kontraktsoppstart. I noen tilfeller spesifiseres det imidlertid at nye ferjer ikke må settes inn i sambandet før en viss tid etter kontraktsoppstart, for å oppveie for kort tid til oppstart. For eksempel gis det tillatelse til bruk av midlertidige fartøy i inntil fire måneder etter kontraktsoppstart på sambandet Anda-Lote fra 2018.<sup>11</sup> Dette anbudet stilte krav om bruk av en helelektrisk ferje og en hybridferje, noe som ga større sannsynlighet for nybygg. I AtBs utlysning av to fylkesvegssambandspakker i 2013, for oppstart i 2015, var det en tilsvarende mulighet for å bruke

midlertidig materiell i opptil 12 måneder etter kontraktsoppstart. Det vanlige kravet i kontrakten er at dersom ikke spesifisert materiell benyttes må alternativt materiell settes inn isteden, og dette kan medføre prisavslag dersom det medfører brudd med kontraktens bestemmelser om krav til materiellet.

#### 5.4.2 Samtidige utlysninger av ferjekontrakter

Det kan være en utfordringen at anbudsutlysninger er for lite spredt i tid. Dette er behandlet både i premissanalyse 2 om ferjeforvaltningens organisering og behov og premissanalyse 3 om kontraktstrategier.

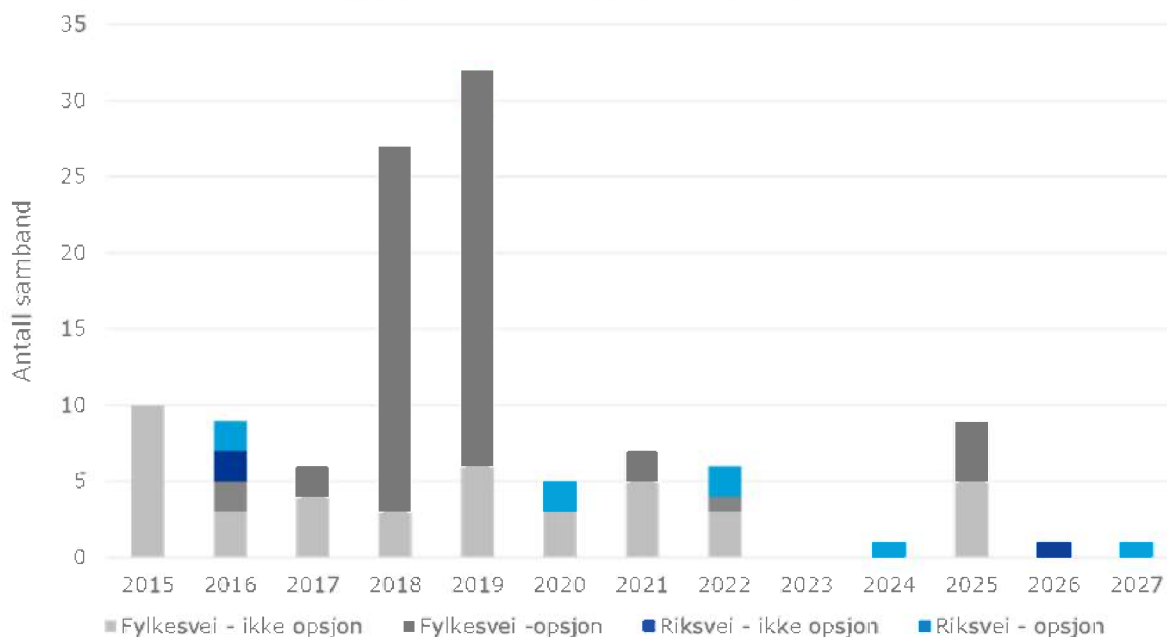
I første runde av konkurranseutsettingen var det en tidsfrist at alle samband skulle være utlyst i løpet av 2009 for å overholde kravene etter EØS-avtalen. Selv om konkurranseutsettingen startet i 2004, ble resultatet en opphopning av utlysninger rundt 2009. Et stort antall samband har derfor hatt kontraktsoppstart og får utløp på sammenfallende tidspunkt, og det er fare for at disse ved neste runde også utlyses nært hverandre i tid. Basert på utløpstidspunktet på ferjekontraktene synes det som om det vil komme en topp av kontrakter som løper ut i perioden 2018-2020, hvis man inkluderer opsjonsperioden. Et potensielt problem med mange sammenfallende anbudskonkurranser er at tilbydere må forplikte tilgjengelig materiell til hvert tilbud, og dermed ikke kan gi tilbud på så mange anbud som kanskje er ønskelig. Dette kan avhjelpes noe med forskjellige utløp av vedståelsesfrister, samt - tydelige og strukturerte konkurransedokumenter som reduserer arbeidsbelastningen hos rederiene i tilbudsfasen.

Ved bruk av nybygg i tilbudene må rederiene kunne bære finansieringen – bankene stiller gjerne krav om 30 pst. egenkapital ved finansiering av nybygg.<sup>12</sup> Kapasitet ved verft for nybygg kan også være begrenset og medføre betydelige kostnadsøkninger. På den annen side gjør sammenfallende kontraktsutløp at mye ferjemateriell kan være tilgjengelig for å omdisponeres på samme tid, noe som kan styrke konkurransen. Denne fordelene er drøftet sammen med andre mulige effekter i avsnitt 9.12.

<sup>11</sup> Kilde: Konkurransesgrunnlag Anda-Lote (2015) s. 14

<sup>12</sup> [http://www.vegvesen.no/\\_attachment/184774/binary/357962](http://www.vegvesen.no/_attachment/184774/binary/357962)

**Tabell 5-1: Tidspunkt for utløp av gjeldende kontrakter, antall samband.**



\*Samband er kun representert én gang i utvalget

#### 5.4.3 Flere innkjøpere enn leverandører

Jf. premissanalyse 2 er det i dag 12 uavhengige løyvemyndigheter i ferjemarkedet.<sup>13</sup>

Anskaffelsesoppgaver ivaretas av fire av Statens vegvesens regioner, og tillegg har 7 ulike fylkeskommuner ansvar for anskaffelse av fylkesvegsamband.<sup>14</sup> 11 ulike aktører har altså operativt ansvar for anskaffelse av ferjetjenester.

Til sammenligning har leverandørmarkedet som er gjennomgått i premissanalyse 5 en større konsentrasjon, med 4 rederier som har 99 pst. av markedet målt i PBE.

Oppdragsgiversiden består altså av en rekke aktører med forvaltningsansvar og operativt ansvar for kjøp av ferjetjenester. Aktørene har til dels egne kontraktstrategier, og til dels er det gjort forsøk på koordinering av strategier som etterleves i varierende grad.

Relativt mange innkjøpsenheter gjør det vanskeligere å få til standardisering av materiell, kontrakter og kontraktsoppfølging, koordinering av utlysningstidspunkt og vedståelsesfrister, samt samlet kompetansebygging. Antallet innkjøp hver enhet foretar som er direkte knyttet til ferjedrift er lite i gjennomsnitt, noe som gjør det utfordrende å prioritere oppbygging av innkjøpskompetanse på ekspertnivå innenfor de fagområdene som er ferjedriftsspesifikt.

De ulike innkjøpsenheter har dessuten i begrenset grad etablert egne systemer for felles datainnhenting, noe som gjør det mer tungvint å styre ferje-forvaltningen.

Det at rederiene er færre enn innkjøpere leder til at hvert rederi har flere oppdragsgivere. Ulike tilnærminger til anskaffelsen og ulike krav til hva leveransen skal inneholde skaper uforutsigbarhet for rederiene fra anbudsprosess til anbudsprosess.

En fare er at det blir en ukoordinert oppdragsgiverside, mens det er fare for at leverandørsiden kan klare å koordinere seg. En koordinert kjøperside kunne ha klart å utnytte kjøpermakt som motvekt til eventuell kollektiv markedsrett blant leverandørene.

#### 5.4.4 Høyere krav til tjenestene

Det har vært en politisk målsetning å bedre ferjetilbudet.

De økonomiske rammene for riksvegferjedriften planlegges i Nasjonal transportplan med rullering hvert fjerde år. Både for planperioden 2010-2019 og 2014-2023 ble anslåtte kostnader videreført på flatt nivå fra siste budsjetår. Den faktiske kostnadsveksten har overgått den planlagte i begge perioder. I innledende fase av konkurranseutsettingen av ferjedriften var målsetningen at besparelser som følge av konkurransen skulle benyttes til å styrke tilbudet. Istedenfor later det til at tilbudet har blitt

<sup>13</sup> Vegdirektoratet og 11 fylkeskommuner

<sup>14</sup> Finnmark, Troms, Sør-Trøndelag og Hordaland anskaffer alle fylkesvegsamband selv. Nord-Trøndelag, Rogaland og

Møre- og Romsdal anskaffer et fåtall av fylkesvegsambandene selv.

betydelig forbedret uten at besparelsene fra konkurranseutsetting har vært store nok til å dekke opp for dette.

Ved planlegging av tilbudet legges det i stor grad vekt på lokale behov. Dette kan gi utslag i at lokale og regionale virkninger blir prioritert på nyttesiden, mens kostnadene dekkes av statlige eller fylkeskommunale midler.

#### 5.4.5 Skreddersøm av ferjemateriell

Premissanalyse 4 vurderer om kravspesifikasjonene i ferjeandbudene innebærer standardisering eller skreddersøm av ferjemateriellet. Ved utlysning av ferjeandbud stilles det krav til tjenesten fra oppdragsgiverne. Disse kravene inneholder implisitte og eksplisitte krav til ferjemateriellet. Oppdragsgiverne har normalt selv ansvar for infrastruktur i form av kaier, men ansvar for systemer og utstyr for billettering og strømtilførsel fra land tillegges ofte leverandørene. En rekke forhold gjør at ferjene blir optimalisert/skreddersydd for det enkelte ferjesamband:

- Variasjoner mellom sambandene med hensyn til overfartstid, trafikkgrunnlag og farvann medfører utforming av sambandsspesifikke kravspesifikasjoner som hindrer fleksibel utnyttelse av materiellet.
- Historisk har det også vært noe ulik utforming av ferjekaier.
- Ulike/selvstendige oppdragsgivere kan legge vekt på ulike forhold med hensyn til miljø, komfort og universell utforming.

Skreddersøm har samtidig visse utfordringer for konkurransen i markedet som helhet:

- Det kan bli vanskeligere å flytte ferjer mellom samband, noe som kan redusere konkurransen, og gjøre tilbudet som helhet mindre fleksibelt dersom det er behov for omdisponeringer.
- Kostnadene ved bygging og vedlikehold av materiell vil vanligvis være lavere dersom materiellet (eller moduler og teknologi i materiellet) er standardisert.

#### 5.4.6 Organisering av reserveferjer

Dagens krav om at operatørene tilveiebringer reservemateriell, som på noen samband må være i kontinuerlig beredskap, medfører en vesentlig kostnad som rederiene søker å fordele på flest mulig samband som ligger i geografisk nærhet til hverandre, med mindre kontraktene inkluderer dedikerte reservefartøy. Kravene utgjør en etableringshindring for små rederier, men representerer også en mulig ineffektivitet dersom reservemateriellet ikke blir utnyttet optimalt.

Utfordringen som knytter seg til ineffektiv bruk av tilgjengelige reserveferjer, kunne vært løst f.eks. gjennom større deling mellom rederiene, organisert av ferjeforvaltningen. Samtidig er det fare for uheldige spillsituasjoner dersom det ikke er samme rederi som har ansvar for hovedferje og reserveferje. Det er uttrykt en bekymring for omfanget av bruk av reservemateriell i dag, pga. av at hovedferjene ofte er i for dårlig stand. Organisering av reserveferjer er en utfordring som må adresseres av oppdragsgiverne, etter vår vurdering i arbeidet med en Nasjonal ferjeplan.

### 5.5 Forhold i ferjemarkedet vi ikke går videre med

Vi har også vurdert om andre forhold i ferjemarkedet kan bidra til redusert måloppnåelse. Det er en rekke forhold vi enten ikke mener representerer en kilde til ineffektivitet, eller som blir behandlet under de tre identifiserte hovedutfordringene over.

#### 5.5.1 Fremkommelighet

Det er en del av effektmålet for forvalter at ytelser knyttet til drift av ferjesamband skal leveres i henhold til krav til fremkommelighet. Vår vurdering er at krav om fremkommelighet stilles i kontraktene gjennom kravene til kapasitet og tilbud, og at kostnadene er en funksjon av kravene som stilles.

Det har i all hovedsak vært gjennomført tilbudsforbedringer i forbindelse med utlysning av nye kontrakter. Vi har ikke vurdert om selve fremkommeligheten er tilfredsstillende. Økte utgifter som følge av tilbudsforbedringer blir behandlet under utfordringen om budsjettvekst.

#### 5.5.2 Sikkerhet, miljø og universell utforming

Det er en del av effektmålet for forvalter at ytelser knyttet til drift av ferjesamband skal leveres i henhold til krav til sikkerhet, miljø og universell utforming. Vår vurdering er at krav om dette stilles i kontraktene, på samme måte som fremkommelighet. Kostnadene er en funksjon av kravene som stilles.

Sikkerhet for materiell og operasjon er regulert av nasjonalt og internasjonalt regelverk. Miljøkravene for utslipp til luft i konkurransegrunnlagene er styrt av føringer fra Stortinget og høyere enn generelle lovkrav. Miljøkravene er stilt ulikt fra forskjellige oppdragsgivere. Dette kan bidra til redusert konkurranse og høyere kostnader. Det kan også bidra til redusert fleksibilitet ved omdisponering av materiellet. Strengt krav til energieffektivitet kan medføre marginale motorinstallasjoner som kan gi mindre sikkerhetsmarginer i gitte vær-situasjoner. Krav til universell utforming er gitt i nasjonale og internasjonale krav.

### 5.5.3 Attraktive arbeidsplasser

Attraktiviteten til arbeidsplassene i ferjedriften avhenger relativt sett av hvordan arbeidsmarkedet utvikler seg ellers, særlig andre maritime markeder. Attraktive arbeidsplasser er også en funksjon av produktiviteten i ferjenæringen, da høyere produktivitet normalt gir grunnlag for høyere lønninger.

Arbidsmarkedet for innenriks ferjedrift er regulert ved virksomhetsoverdragelse, tariffavtaler, regler mot sosial dumping, krav om språk og krav om sikkerhetsbemanning.

Dette er ikke identifisert som hovedutfordring.

### 5.5.4 Gode relasjoner mellom leverandører, trafikanter og oppdragsgivere.

Vi har ikke gjort en særskilt undersøkelse av relasjonene mellom aktørene i ferjedriften.

### 5.5.5 Tilbud til trafikantene

Trafikantene forventer høyere standard og mer pålitelig drift. Tiltak for å øke kvaliteten i tilbudet vil være å stille krav til tjenesten og tilhørende materiell i utlysningen.

Prosjektet ser på hvordan man kan gjøre tiltak for at markedet skal kunne settes i stand til å levere best mulig kvalitet med effektiv bruk av ressurser. Vurdering av nivået på kvaliteten ligger utenfor prosjektet.

## 6. Prioritering av tiltak til konsekvensanalyse

Basert på gjennomgangen i kapittel 0 og 5, har vi identifisert en rekke tiltak i mulighetsrommet som bør prioriteres for å svare på de identifiserte hovedutfordringene i ferjemarkedet:

- Helhetlig nasjonal kontraktstrategi/ferjeplan
- Økt standardisering av ferjer og infrastruktur
- Bedre data- og beslutningsgrunnlag
- Tettere dialog med leverandørmarkedet
- Økt offentlig ansvar for materiell/dele eierskap og drift
- Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser
- Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster.

Disse tiltakene kan i prinsippet gjennomføres uavhengig av organiseringen av ferjeforvaltning og kjøp av ferjetjenester. Samtidig er det slik at tiltakene vi har identifisert kan løses på ulike måte avhengig av organisering.

Fra mulighetsrommet har vi disse alternativene modellene for organisering av ferjeforvaltningen:

- Overføre ferjeforvaltning og budsjettansvar til staten
- Felles innkjøpsenhet, der budsjettansvaret forblir som i dag
- Overføre ferjeadministrasjon til staten (bruk av såkalt sams vegadministrasjon for alle fylkesvegferjesamband), der budsjettansvaret forblir som i dag
- Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes, der budsjettansvaret forblir som i dag
- Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv, der budsjettansvaret forblir som i dag
- Dagens modell og budsjettansvar
- Overføre ferjeforvaltning og budsjettansvar til fylkeskommune

### 6.1 Metode for å teste tiltak mot silingskriterier


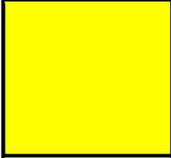

I dette kapitlet vurderer vi hvert tiltak på basis av ulike kriterier for gjennomførbarhet og måloppnåelse. Vi har vurdert følgende kriterier:

- Forvaltningsmessig gjennomførbart: I hvilken grad forvaltningen har kapasitet, evne og kompetanse

til å gjennomføre tiltakene, og om det er mulig å få tilslutning til å gjennomføre tiltakene i beslutningsprosessen, det vil si om de er politisk gjennomførbare.

- Juridisk gjennomførbart: Dette gjelder om det er begrensninger i norsk eller EU/EØS-rett for å gjennomføre tiltakene.
- Gjennomførbart på leverandørsiden: I hvilken grad rederiene har kapasitet, evne og kompetanse til å gjennomføre tiltakene, og om de vil ønske å gjennomføre tiltakene fordi det er tilstrekkelig økonomisk lukrativt.
- Helhetlig transportsystem: Om tiltakene bidrar til økt oppnåelse av transportpolitiske mål, som per i dag relaterer seg til fremkommelighet, sikkerhet, miljø og universell utforming.
- Lavere kostnader: Om tiltakene forventes å føre til lavere totale kostnader eller lavere gjennomsnittskostnader (høyere kostnadseffektivitet)
- Bedre vilkår for konkurranse: Om tiltakene forventes å gi bedre konkurranse i leverandørmarkedene.

Vilkårene vurderes etter den såkalte trafikklys-modellen, der vi vurderer om hvert tiltak får rødt, gult eller grønt lys for det enkelte kriteriet:

	Rødt lys innebærer at vi vurderer tiltaket som ikke gjennomførbart eller med negativ virkning
	Gult lys innebærer at vi vurderer tiltaket som mulig gjennomførbart eller at det har usikker virkning/ingen virkning
	Grønt lys innebærer at vi vurderer tiltaket som gjennomførbart eller at det har positiv virkning

Tiltakene blir testet i det følgende.

### 6.2 Test av tiltak

I Tabell 6-1 tester vi tiltakene vi mener bør prioriteres fra mulighetsrommet for å svare på de identifiserte hovedutfordringene i ferjemarkedet.

**Tabell 6-1: Test av tiltak for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester**

	Forvaltnings- messig gjennomførbart	Juridisk gjennomførbart	Gjennomførbart på leverandør- siden	Helhetlig transportsystem	Lavere kostnader  Adm. Lev.	Bedre vilkår for konkurranse
Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser						
Bedre data- og beslutningsgrunnlag						
Helhetlig nasjonal kontraktstrategi/ferjeplan						
Tettere dialog med leverandørmarkedet						
Økt standardisering av ferjer og infrastruktur						
Økt offentlig ansvar for materiell/dele eierskap og drift						
Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster						

Alle tiltakene vurderes å være gjennomførbare, selv om det er noen få som scorer gult. Flere av tiltakene vurderes som usikkert forvaltningsmessig gjennomførbart, og det knytter seg hovedsakelig til at det kan være vanskelig å få koordinert ulike aktører i ferjeforvaltningen for å gjennomføre tiltakene på en god måte.

Økt offentlig ansvar for materiell er et tiltak som innebære reversering av konkurranseutsettingen på enkelte områder, f.eks. i form av et statsrederi, noe vi er usikre på om lar seg gjennomføre politisk. Leverandørene har heller ikke erfaring med at det offentlige har ansvar for materiellet, slik at gjennomførbarheten er usikker.

Administrative kostnader vurderes å kunne øke med de fleste tiltakene. Disse kostnadene er imidlertid små

i sammenlignet med leverandørenes kostnader, slik at vi mener tiltakene kan gå videre til konsekvensanalysen likevel.

For en nærmere vurdering av virkninger på helhetlig transportsystem, kostnader og konkurranse viser vi til konsekvensvurderingen i kapittel 9. Alle tiltakene mener vi bør prioriteres til konsekvensanalysen og tiltakene blir nærmere operasjonalisert i kapittel 7.

## 6.3 Test av organisatoriske strategier

I Tabell 6-2 tester vi ulike organisatoriske strategier som alternativer til dagens modell for ferjeforvaltningen mot de oppgitte kriteriene.



**Tabell 6-2: Test av organisatoriske strategier**

	Forvaltnings- messig gjennomførbart	Juridisk gjennomførbart	Gjennomførbart på leverandør- siden	Helhetlig transportsystem	Lavere kostnader  Adm. Lev.		Bedre vilkår for konkurranse
All ferjeforvaltning til staten							
Felles innkjøpsenhet							
Overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams)							
Spesialisering ved å fordele arbeids- oppgavene annerledes							
Økt bruk av forskrift og rundskriv							
Dagens modell							
All ferjeforvaltning til fylkeskommune							

I tabellen fremkommer det at vi ikke anser at organisatoriske strategier har direkte virkninger for områdene som kan lede til økt måloppnåelse. De organisatoriske strategiene kan imidlertid ha styrkende eller svekkende effekt på virkningene av tiltak. Se kapittel 9.10.

Vår vurdering er at det å flytte forvaltningsansvaret kan vurderes som vanskelig forvaltningsmessig gjennomførbart. Både fylkeskommunene og staten vurderes å ha evne, kompetanse og kapasitet til å overta forvaltningsansvaret, men det kan bli politiske utfordringer ved å flytte ansvaret. For det første vil man få en uryddig forvaltningsmodell der det man f.eks. har en riksveg med et fylkesvegferjesamband. For det andre kan det bli mye oppmerksomhet rundt flytting av oppgaver mellom stat og fylkeskommune som vil ta oppmerksomhet fra de andre tiltakene. Flytting av forvaltningsansvar krever også lovendring i Stortinget, noe som gjør det mer komplisert å få gjennomført prosessen.

Andre endringer fra dagens modell mener vi også har en viss usikkerhet knyttet til gjennomførbarheten. Det er også knyttet til politiske utfordringer til disse endringene, ved at det blir mye oppmerksomhet rundt flytting av oppgaver mellom stat og fylkeskommune som vil ta oppmerksomhet fra de andre tiltakene.

Spesielt for økt bruk av forskrift og rundskriv, vil dette tiltaket gi mindre politisk støy fordi det ikke innebærer

flytting av oppgaver. Det er imidlertid begrenset hvor mange forhold som kan reguleres gjennom rundskriv og forskrift. Forhold som krav til materiell og felles datainnhenting og systemer kan antakelig reguleres, mens utlysningstidspunkt neppe kan.

## 6.4 Enkelttiltak

Det er flere tiltak fra mulighetsrommet i kapittel 0 som ikke direkte svarer på hovedutfordringene i kapittel 5. Disse tiltakene kan likevel bidra positivt til måloppnåelse, og de er til dels underordnet de andre tiltakene, f.eks. ved at de inngår i vurdering av kontraktstrategi eller økt offentlig ansvar av materiellet. Disse tiltakene er behandlet i kapittel 9.12:

- Kontraktens lengde: Dagens situasjon vs. lengre vs. kortere kontrakter
- Pakkestørrelse: Dagens situasjon vs. større pakker vs. mindre pakker vs. annen pakking i samme størrelse
- Valg av kontrakt: Dagens situasjon vs. brutto vs. brutto med insentiver vs. netto
- Utlysningstidspunkt: Dagens situasjon vs. helt jevn fordeling av anbud vs. opphopning av anbud uten overlappende vedståelsesfrister vs. lyse ut alle anbud samtidig
- Standardisering: Dagens modell vs. mer standardisering vs. mer skreddersøm



- Særkrav: Dagens krav vs. særkrav til universell utforming vs. særkrav til sikkerhet vs. særkrav til miljø vs. ingen særkrav
- Krav til reserveferjer: Dagens krav vs. lengre mobiliseringstid vs. egne reserveferjekontrakter
- Finansiering og eierskap av materiell: 8 ulike modeller jf. premissanalyse 6 (varianter av statlig eierskap, oppdelte kontrakter, overdragelse og garantiordning)

## 7. Operasjonalisering av tiltak for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester

I dette kapitlet operasjonaliserer vi tiltakene for å styrke det offentlige kjøpet, som ble prioritert videre til konsekvensanalysen i kapittel 9. De prioriterte organisatoriske strategiene blir operasjonalisert i kapittel 8.

Med operasjonalisering mener vi en nærmere beskrivelse av innholdet i tiltakene, som grunnlag for forvaltningens iverksettelse av dem.

Operasjonaliseringen skjer på grunnlag av kravene i utredningsinstruksen, fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016, som har som formål å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Instruksen gir minimumskrav til utredninger av tiltak som vist i Figur 7-1.

**Figur 7-1: Minimumskrav til utredninger av statlige tiltak**

### Utredningsinstruksens punkt 2-1

En utredning skal besvare følgende spørsmål:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Kilde: Veileder til utredningsinstruksen, DFØ (2016)

Dette kapitlet dekker kravene i punkt 1, 2 og 3 i listen fra instruksen. Disse tiltakene blir gjennomgått:

- Helhetlig nasjonal ferjeplan
- Økt standardisering av ferjer og infrastruktur
- Bedre data- og beslutningsgrunnlag
- Tettere dialog med leverandørmarkedet
- Forsøksordninger for økt offentlig ansvar for materiell/dele eierskap og drift
- Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser
- Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster

Grunnlaget for identifisering av utfordringer («problemer») ved dagens situasjon for kjøp av ferjetjenester ligger i premissanalysene. Det er også nærmere beskrevet i kapittel 5.

Grunnlaget for definisjon av mål følger av oppdraget fra Statens vegvesen med tilhørende samfunns mål og effektmål. Tiltakene skal bidra til måloppnåelse på disse områdene. Samfunns målet og effektmålene er på noen områder i konflikt med hverandre, og det er ikke gitt hvordan de skal balanseres. Et eksempel er

målene om at ferjetjenester skal anskaffes i henhold til krav om kostnader (lavest mulig pris), samtidig som kjøpet skal fremme miljø, framkommelighet og universell utforming (som ikke nødvendigvis gir lavest pris). I formålsbeskrivelsen av det enkelte tiltak har vi derfor prøvd å være mer konkrete på hva det enkelte tiltaket skal inneholde.

### 7.1 Helhetlig nasjonal ferjeplan

#### Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

Oppdragsgiversiden består av en rekke aktører med forvaltnings- og budsjettansvar og operativt ansvar for kjøp av ferjetjenester. Aktørene har til dels egne kontraktstrategier, det vil si deres systematiske tilnærming til å oppnå målsetninger ved hjelp av offentlige anskaffelser. Til dels er det gjort forsøk på koordinering av strategier som etterleves i varierende grad, blant annet gjennom utarbeidelse av malverk i arbeidet med premissanalysene har det kommet fram at ikke alle aktører har formaliserte kontraktstrategier (se 3.6 i Premissanalyse 3 om kontraktstrategi). Gjennomgåtte strategier er gjennomgående dekkende, men kan på enkelte områder utvikles ytterligere mht. å tydeliggjøre begrunnelse for strategiske valg, eksempelvis valg av kontraktsform, anskaffelsesprosedyre og kontraktsperiode.

For å oppnå nasjonale målsetninger, sett i lys av utfordringene med bekymring for konkurranse, fornyelse av ferjeflåten og økt kostnadsvekst, kan det være behov for felles strategier som koordinerer oppdragsgiversiden.

Oppdragsgivers «kontraktstrategi» er ikke et entydig definert begrep. I denne analysen mener vi med begrepet kontraktstrategi hvordan man tilnærmer seg markedet ved hjelp av anskaffelser. Dette inkluderer:

- Hvordan oppdragsgiver vil sikre seg hensiktsmessig konkurranse i utvelgelses- og tildelingsfasen
- Hvordan oppdragsgiver fordeler oppgaver, ansvar og risiko
- Hvilke kontraktuelle virkemidler som bør være etablert for å understøtte styring i gjennomføringsfasen
- Hvordan disse forholdene kan bidra til måloppnåelse

En helhetlig nasjonal kontraktstrategi, presentert i et jevnlig oppdatert dokument, her kalt «Nasjonal ferjeplan», kan etter vår vurdering være et relevant tiltak for å besvare utfordringene med bekymring for

markedet, effektiv fornying av ferjeflåten og høyere budsjettvekst enn forventet.

### Formål

Formålet med en helhetlig nasjonal ferjeplan er å koordinere oppdragsgiversiden for å legge til rette for et velfungerende leverandørmarked med økt konkurranse og effektive tjenesteleveranser. Deler av ferjeplanen vil være strategiske vurderinger for ferjeforvaltningens interne bruk, mens andre deler med fordel vil kunne offentliggjøres for å synliggjøre fremtidsplaner og fremtidig utvikling. Åpenhet om planer for fremtidig utlysning av anbud, ferjeavløsningsprosjekter og overordnede funksjonskrav til ferjemateriellet vil kunne bidra til å gi mer forutsigbarhet for eksisterende og potensielle leverandører.

### Operasjonalisering av tiltaket – Nasjonal ferjeplan

Tiltaket består i at aktørene i ferjeforvaltningen i fellesskap utarbeider og følger opp en overordnet kontraktstrategi/plan for hele ferjesektoren. Strategien dokumenteres i et felles dokument («Nasjonal ferjeplan»).

Siden det i dagens modell er flere selvstendige innkjøpere, innebærer tiltaket at disse aktørene frivillig slutter seg til å gjennomføre strategien. En slik strategi kan neppe bli juridisk bindende. Det kan imidlertid gjøres politiske vedtak i staten og hos fylkeskommunene om å følge opp ferjeplanen og dermed gjør planen mer forpliktende ved gjennomføring av innkjøpsprosessene.

En helhetlig nasjonal ferjeplan bør basere seg på en gjennomgang av oppdragsgivernes behov og mål, samt vurdering av fremtidig utvikling av ferjemarkedet.

Innholdet i planen bør trolig inkludere planlegging av utlysningstidspunkt, innretning av konkurranser (anskaffelsesprosedyre/ konkurranseform) og tilhørende kontraktsdokumenter, prinsipper for kontraktsoppfølging, reserveferjestrategi, materiell- og teknologistrategi og overordnet om pakking av samband. Ved overordnet vurdering av innretning på planen, bør det vurderes i hvor stor grad en skal «låse» oppdragsgiverne og legge begrensninger på innkjøpers tilgjengelige virkemidler i forbindelse med en enkeltanskaffelse, eller om planen heller skal inneholde alternativer som innkjøper kan velge mellom, men som samtidig gir tilbyderne en forutsigbarhet. Endelig utforming av planen anbefales gjennomført med bred involvering av aktører fra både Statens vegvesen og fylkeskommunene.

Planen kan i tillegg brukes i det markedsrettede arbeidet, ved at den kan bidra til å kommunisere planer og prognoser for forventet kjøp av tjenester

fremover (se tiltaket om tettere kontakt med leverandørmarkedet).

Planen kan ha hovedrullering hvert fjerde år i forbindelse med Nasjonal transportplan, med nødvendige oppdateringer av tidspunkt for planlagte utlysninger årlig. Hovedlinjene bør ligge fast over en 4-årsperiode.

### Forventede virkninger av tiltaket

En helhetlig nasjonal ferjeplan kan bidra til løse disse utfordringene:

- Unngå at det oppstår unødvendig press i leverandørmarkedene
- Unngå at leverandører unnlater å levere tilbud pga. for mange parallelle anbudskonkurranser

De ønskede positive virkningene er dermed at det blir lavere priser og bedre betingelser, flere tilbud og bedre utnyttelse av ferjeflåten.

Samtidig er det fare for at koordineringen kan føre til at staten eller enkelte fylkeskommuner kommer bedre ut enn andre, og at noen må innrette seg på en måte som ikke er optimalt på kort sikt. Eksempelvis dersom utlysningstidspunkt eller -periode fastsettes i den nasjonale ferjeplanen, og det kan være ønskelig for den enkelte oppdragsgiver å lyse ut sine kontrakter først, fordi man gir leverandørmarkedet best forutsetninger å utforme et godt tilbud, og det kan være større mulighet for å at det mest attraktive materiellet blir spilt inn i konkurranser med tidligst tilbudsfrist.

## 7.2 Økt fleksibilitet gjennom standardisering av krav til materiell og infrastruktur

### Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

Ved utlysning av ferjeandbud stilles det krav til tjenesten fra oppdragsgiverne. Disse kravene inneholder implisitte og eksplisitte krav til ferjemateriellet, og dersom det er nødvendig, også tilpasning av ferjekaiene til ferjene. Oppdragsgiverne har normalt selv ansvar for infrastruktur på land i form av ferjekai, mens ansvar for systemer og utstyr for billettering og landstrøm på land kan tillegges også leverandørene.

Kravene som stilles fra oppdragsgiver medfører at ferjene kan bli optimalisert/skreddersydd for det enkelte ferjesamband:

- Variasjoner mellom sambandene med hensyn til overfartstid, trafikkgrunnlag og farvann medfører utforming av sambandsspesifikke kravspesifikasjoner.

- Historisk har det også til dels vært ulik utforming av ferjekaier. Kaiene blir mer standardiserte etter hvert som de oppgraderes eller det bygges nytt basert på gjeldende håndbøker. Det er imidlertid etterslep på slik oppgradering.
- Ulike/selvstendige oppdragsgivere kan legge vekt på ulike forhold med hensyn til miljø, universell utforming, sikkerhet og publikums komfort.

Skreddersøm er på den ene siden en god økonomisk strategi, fordi det bidrar til en optimalisert balanse mellom ytelse og kostnader i driften av en spesifisert kontrakt i en kontraktperiode. På kort sikt for enkeltsamband kan skreddersøm derfor være en god strategi. På lengre sikt, og når man ser alle ferjesambandene som en helhet, kan likevel skreddersøm føre til problemer som gir et mindre optimalt økonomisk resultat:

- Det blir over tid vanskeligere å flytte ferjer mellom samband, noe som kan redusere konkurransen, og gjøre tilbudet som helhet mindre fleksibelt dersom det er behov for omdisponeringer
- Kostnadene ved bygging og vedlikehold av materiell vil vanligvis være lavere dersom materiellet (eller moduler og teknologi i materiellet) er standardisert

Økt standardisering av ferjer og infrastruktur kan etter vår vurdering være et relevant tiltak for å besvare utfordringene med bekymring for markedet, budsjett- og kostnadsvekst<sup>15</sup> og effektiv fornying av ferjeflåten.

### Formål

Formål med økt standardisering av ferjer og infrastruktur vil være å sikre utvikling av ferjeflåte og infrastruktur som gir økt fleksibilitet på nasjonalt nivå, enkel flytting av materiell mellom samband og lavere kostnader til bygging og vedlikehold. I tillegg kan man oppnå forenklede anbudsprosesser og redusert sannsynlighet for feil og misforståelser, både for innkjøper og leverandør. Standardiseringen skal gjennomføres slik at det er rom for innovasjon og utvikling der det vurderes som viktig.

### Operasjonalisering av tiltaket – økt standardisering

Tiltaket er at aktørene i ferjebransjen samarbeider om å utarbeide og følge opp maler/retningslinjer for standardisering av materiell og infrastruktur, og skal

gjelde for alle samband som ikke er unntatt på grunn av særlige behov for tilpasninger.

### Kriterier og omfang for lokale tilpasninger

Tiltaket skal bidra til en mer enhetlig og fleksibel ferjeflåte på nasjonalt nivå, og på tvers av ulike oppdragsgivere og rederier.

Det vil være samband eller strekninger hvor det er nødvendig med tilpassede/skreddersydde løsninger. Kriterier for større lokale tilpasninger som avviker fra de standardene som etableres vil typisk være:

- Krevende farvann (fartsområde B og C), eventuelt kombinert med svært lange strekninger
- Spesielle krav knyttet til overfartstid/høy servicehastighet
- Kabelferjer
- Spesielle krav knyttet til kombinasjonsbruk, f.eks. hurtigbåt med mindre antall bilplasser, eventuelt kombinert frakt av biler og gods, etc.
- Sterkt avvikende behov for PBE-kapasitet eller passasjerkapasitet

Det er usikre anslag på hvor stor del av sambandene, og dermed ferjeflåten dette vil gjelde. Dette anbefales vurdert nærmere.

Basert på analyser av dagens flåte av ferjer, utgjør farvannsklasse B og C i underkant av 15 % av flåten. Noen av disse vil være kunne være kandidater for skreddersøm.

En analyse på flåtefleksibilitet for farvannsklasse 2 og D som utgjør ca 75 % av ferjeflåten, viser at 10 % av dagens ferjer ikke har erstatter, dvs. ferjer med lignende kapasitet (PBE, hastighet). Dette er en indikasjon på at det er en del samband som har behov for skreddersøm.

Ferjer innenfor denne kategorien vil typisk kunne egne seg for foreslåtte tiltak i form av delte kontrakter på eierskap og drift eller med opsjoner på overtagelse av materiellet.

### Forslag til standardiseringsaktiviteter for økt fleksibilitet

Tiltaket skal sikre fleksibilitet i flåten og innebærer at det settes i gang flere standardiseringsprosjekter for ulike kategorier av materiell og infrastruktur, med fokus på de største segmentene<sup>16</sup>. I tiltaket foreslår vi prosjekter for nybygg, seilende ferjer, infrastruktur,

<sup>15</sup> All DNV GLs erfaring fra andre maritime segmenter viser at standardisering av materiell gir økt konkurranse, lavere nybyggpriser og lavere prising av tjenestene

<sup>16</sup> Infrastruktur i denne sammenhengen inkluderer ferjелеmmer, gangveier, sikring, tilleggs kai/molo/fendere, dokkingløsninger, fortøyningsløsninger, ladesystemer, m.m. Når det gjelder automatiserte dokings- og

fortøyningsløsninger og lading, må vi forvente stor utvikling og innovasjon fremover. Dette forhindrer likevel ikke behovet for arbeid med standardiserte retningslinjer og funksjoner.

forenkling av kravspesifikasjon og krav til miljø,<sup>17</sup> universell utforming m.m.:

1. Samarbeidsprosjekt (oppdragsgivere, rederier, verft, system- og utstyrsleverandører) for **nybygg**:
  - a. Standardisering av størrelser,<sup>18</sup> funksjonalitet<sup>19</sup> og grenseflate mot fergeleie
  - b. Lav- og nullutslipp; fleksible løsninger, felles infrastruktur + hovedprinsipper for energieffektivitet
1. Samarbeidsprosjekt (oppdragsgivere, rederier, verft, system- og utstyrsleverandører for **seilende ferjer**):
  - a. Hovedprinsipper for modifikasjoner for høyere energieffektivitet og hybridisering
  - b. Kostnadseffektive ombygginger for lav- og nullutslipp
2. Samarbeidsprosjekt (oppdragsgivere, rederier, andre) for **infrastruktur**:
  - a. Standardisering av ferjeleier, inkludert ferjelem og molo
  - b. Ladeløsninger
  - c. Automatisk fortøyning – redusert tid og energiforbruk (kombinere med ladeløsninger)
  - d. Automatisert dokking – redusert tid og energiforbruk, lavere overfartshastighet
3. Oppdragsgiverne gjennomfører **forenkling av kravspesifikasjon** (oppdatere malen) ved økt bruk av og henvisning til standarder for ferjemateriell (“standardferjer”), andre standarder, regelverk og håndbøker
4. Samarbeidsprosjekt for oppdragsgiverne (VD og fylkeskommunene) for økt standardisering av **krav til miljø og universell utforming**, m.m.

#### Forventede virkninger av tiltaket

Økt fleksibilitet gjennom standardisering innen de viktigste ferjesegmentene vil for det første kunne virke positivt på konkurransen ved at det blir flere tilgjengelige fartøy som kan svare på kravene som stilles ved enkelte anbud. Videre kan kostnader til bygging, reparasjon, vedlikehold og opplæring bli lavere som følge av at det blir flere identiske ferjer noe som gir skalaeffekter (seriebygging, driftsfordeler av søsterskipsflåter). Standardisering av rederienes flåter vil gi en mer systematisert opptak av erfaringer som grunnlag for forbedringer ved flåtefornyelse (fartøygenerasjoner).

Standardiseringen vil imidlertid ta tid. Fartøyene har levetid på 30-40 år, slik at det neppe er sannsynlig at standarden som velges i dag vil la seg innføre i hele

flåten, fordi man om 10 og 20 år kan ønske å endre standarden. Standardisering vil likevel forhindre en utvikling i retning av økt diversifisering av materiellet og bidra til lavere kostnader i leverandørkjeden for nybygg. Ferjeflåtens størrelse på ca 200 fartøy, tilsier en gjennomsnittlig årlig fornyelse på 6-8 ferjer, sannsynligvis betydelig høyere de nærmeste årene som følge av de nye miljøkravene. Videre er det samband som har så spesielle behov at det reelt sett ikke vil være hensiktsmessig med standardisering.

Standardisering kan også føre til at enkelte samband i perioder vil drives med materiell som er større enn det som isolert sett er ønskelig på sambandet. Dette kan medføre økte kostnader til drivstoff og lønn i deler av materiellets levetid. Disse kostnadene kan slå ulikt ut mellom ulike oppdragsgivere, slik at noen oppdragsgivere får økte kostnader som følge av standardiseringen selv om ferjedriften som helhet får reduserte kostnader.

## 7.3 Bedre data- og beslutningsgrunnlag

### Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

Gjennom ferjedriften og ved kjøp av ferjetjenester genereres det store mengder data, f.eks. sambandsdata, kontraktsdata, data om konkurransene, trafikkdata, skipsdata, avviks-rapporter, budsjett og regnskap.

Mye av datagrunnlaget rapporteres inn og er i ferjeforvaltningens arkiver, likevel slik at det ikke er samlet i noe felles system der det er enkelt å hente det ut. Regnskapsdata rapporteres for eksempel for en og en kontrakt, og en sammenligning mellom kontraktene må gjøres manuelt. Data om billettinntekter fordelt på ulike rabattkategorier er praktisk talt utilgjengelig. Samling av data for beslutningsformål kan være tidkrevende, og innsamlet data krever ofte kvalitetssikring for å unngå at det er beheftet med feil og unøyaktigheter. Noen unntak der data er samlet i enhetlige systemer er ferjedatabanken der Statens vegvesen har samlet trafikkdata for både riks- og fylkesvegferjesamband, og Statistisk sentralbyrås KOSTRA som inneholder styringsinformasjon om ressursinnsats og produksjon i kommunal sektor, inkludert fylkeskommunal ferjedrift.

Ulike deler av ferjeforvaltningen rapporterer data og lager beslutningsgrunnlag/kostnadsframskrivninger,

imidlertid bidra til å belyse forhold som gjør at standardiseringen blir mest mulig kostnadseffektiv og fleksibel.

<sup>19</sup> Med funksjonalitet menes manøvrerbarhet, hastighet, dokking, fortøyning, sikkerhetsfunksjoner, funksjoner knyttet til passasjerfasiliteter, med videre.

<sup>17</sup> På miljøsidan er det en raskt utvikling på teknologi- og løsningssiden, noe som medfører at prosessen med å stille krav og evaluere tilbudte løsninger bør styres gjennom samordnede retningslinjer fra oppdragsgiversiden.

<sup>18</sup> Endelig beslutning om kapasitetsstørrelser ligger hos oppdragsgiver. Rederiene, deres leverandører (verft, systemleverandører med flere) og Sjøfartsdirektoratet kan



som er avhengig av lett tilgjengelige, riktige og relevante data.

Beslutningstakere har behov for at innspill fra ulike deler av forvaltningen er bygd opp på samme måte og bruker samme forutsetninger. Spesielt for staten gjelder dette fordi Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet får underlag fra ulike regioner i Statens vegvesen. Ulike aktører i staten tar også en rekke beslutninger som angår fylkeskommunal ferjedrift, inkludert endringer av takstregulativene og inntektssystemet og bestemmelser om miljø, universell utforming og sikkerhet. Det er derfor nødvendig med enhetlige innspill fra både statlig og fylkeskommunal ferjedrift. Fylkeskommunene har imidlertid ikke et selvstendig behov for at deres beslutningsgrunnlag er bygd opp likt som statens.

De økonomiske rammene til kjøp av ferjedrift som er avsatt i Nasjonal Transportplan har som ofte vært for lave sammenlignet med årlige budsjetter, og økningen av utgifter til ferjedrift har vært større enn andre poster i Nasjonal Transportplan. Når rammene som settes av ikke er realistiske, innebærer dette at planleggingen skjer på gale premisser. Til dette bemerkes at Vegdirektoratet har gitt innspill på at det ikke er noen direkte sammenheng mellom beslutningsgrunnlaget og at det er for lave rammer til ferjedrift i Nasjonal Transportplan.

Formålet med tiltaket er å gi bedre beslutningsgrunnlag for offentlig budsjettstyring og helhetlige strategier i ferjedriften. Som en tilleggseffekt bør bedre datafangst bidra til å gi mer effektiv og bedre gjennomføring av alle fasene for hver enkelt kontrakt, altså både i planleggingsfasen, anskaffelsesfasen og kontraktsoppfølgingsfasen.

#### **Operasjonalisering av tiltaket – bedre data- og beslutningsgrunnlag**

Tiltaket er å digitalisere hele eller deler av anskaffelsesprosessen, fra forberedelsesfasen til kontraktsoppfølgingsfasen, helst i et nasjonalt system som er felles for alle innkjøperne. Nasjonale systemer for datainnhenting kan innføres i dagens organisasjonsmodell med statlige og fylkeskommunale innkjøpere, jf. at den allerede finnes i ferjedatabanken. Det må gjøres en avveining av om alle prosesser skal digitaliseres i samme system i ferjeforvaltningen, fordi Statens vegvesen og fylkeskommunene kan ha behov for å integrere datainnhenting mot interne systemer også. For eksempel kan selve konkurransegjennomføringsverktøy være ansvaret til den enkelte enhet. Spesifikk data om ferjedriften bør imidlertid samles, for å gi bedre styringsdata for hele ferjeforvaltningen. Dette gjelder spesielt data om ferjer, trafikk, inntekter, kostnader, avvik og anskaffelser.

Videre innebærer tiltaket at det blir økt rapportering fra innkjøpsenhet om både hver enkelt kontrakt og ferjedriften som helhet, ved bruk av enhetlige systemer, metoder og forutsetninger. Dette innebærer krav til hvordan data skal brukes og hva som skal rapporteres. Et eksempel er hvilken effekt enkeltkrav i ett ferjeandbud vil ha på hele markedet. Et annet eksempel er oppdaterte kostnadsframskrivninger for ferjemarkedet som helhet, gitt tilgjengelig informasjon på ethvert tidspunkt.

#### **Forventede virkninger av tiltaket**

Utvikling av systemer for digitalisering forutsetter deltakelse fra fylkeskommunene og Statens vegvesen regioner i forbindelse med å identifisere hvordan systemene skal innarbeides i arbeidsprosessene og hvilken informasjon som skal digitaliseres. Ved implementering vil tiltaket legge beslag på ressurser fra regionene. Videre antar vi at tiltaket vil kreve økte ressurser til analyse og rapportering.

Tiltaket retter seg i første rekke mot det strategiske arbeid med beslutninger i ferjeforvaltningen, ved at bedre data- og beslutningsgrunnlag vil gi prioritering av offentlige midler til ferjedrift som er mer i samsvar med samfunnets behov enn det som er tilfelle i dag. Det vil også kunne føre til bedre forståelse av konsekvenser av krav som stilles i ferjeandbudene. I sum skal dette gi en mer effektiv og målrettet forvaltning av ferjedriften.

Faren med et digitaliseringsprosjekt er at selve utviklingen av prosjektet blir kostbart. Videre vil det være nødvendig med dialog og samhandling for at fylkeskommunene blir med på opplegget. Vi anbefaler derfor en trinnvis utvikling av systemene, for å unngå at det blir et u håndterlig og kostnadskrevende IKT-prosjekt. Vi anbefaler også en viss bruk av sentrale føringer for å få gjennomføre tiltaket, for å unngå unødvendige forsinkelser i planleggings- og prosjektfasen.

## **7.4 Tettere dialog med leverandørmarkedet**

#### **Hva er problemet og hva vil vi oppnå?**

Dette tiltaket er rettet mot bekymringen for konkurransen i leverandørmarkedet. Det har vært få tilbud per andbudskonkurranse, og det har blitt færre de siste årene. Det er ikke sikkert dette har medført svakere konkurranse, men det kan skape utrygghet hos oppdragsgiver om betingelsene som oppnås i en andbudskonkurranse er på et nivå som avspeiler virksom konkurranse. Det kan også skape trygghet hos leverandørene for at det går an å øke prisene uten å tape for store markedsandeler.



Det har heller ikke vært nyetableringer i markedet. De små rederiene har ikke tatt sjansen på å konkurrere om «store» oppdrag. Ingen utenlandske aktører har etablert seg. Konkurransen er nesten utelukkende mellom etablerte aktører som møtes gjentatte ganger i ulike anbudskonkurranser. Det kan skape en uheldig forutsigbarhet, og hindre dynamikk i konkurransen.

Det er en utfordring at de store rederiene ikke er med på å konkurrere om alle oppdrag i landet. Det ville gitt flere tilbud per konkurranse.

Formålet med tiltaket er å skape en kultur for tettere/ proaktiv kontakt mellom oppdragsgiver og potensielle leverandører, primært for å få flere leverandører per anbudskonkurranse. En sideeffekt av den tettere kontakten vil være å skaffe informasjonsgrunnlag for å få bedre og profesjonelle kjøp.

#### Operasjonalisering av tiltaket

Tiltaket innebærer mer aktiv kontakt med potensielle leverandører før utlysning på Doffin og TED, og mer kontakt med rederier i konkurranseperioden etter utlysning før tilbudsfrist. Videre bør det være kontakt med leverandører som ikke leverte, og leverandører som leverte med ikke nådde opp etter at kontrakt er signert.

For den enkelte anskaffelse innebærer dette å være mer proaktiv overfor eksisterende og nye leverandører i anskaffelsesprosessen, både ved leverandørkonferanser og en-til-en-kontakt innenfor handlingsrommet i anskaffelsesregelverket, og både før utlysning, før tilbudsfrist og etter kontraktinngåelse.

Gjennomføring av standardiseringsprosjektene vil også være en arena for økt dialog med dialogmarkedet.

På et overordnet/nasjonalt nivå bør oppdragsgiver synliggjøre framtidsutsiktene i markedet ved hjelp av planer og prognose, noe som kan inngå i en offentlig versjon av «Nasjonal ferjeplan», jf. operasjonaliseringen i kapittel 7.1. Hvor stor åpenhet ferjeforvaltningen skal utvise angående kostnadsnivåer, kontraktshistorikk og framtidsutsikter m.m. må balanseres for å på den ene siden unngå koordinerte virkninger (jf. avsnitt 9.4.2) og fordelaktig behandling av noen tilbydere, og på den andre siden gi leverandørene mest forutsigbarhet og gode forutsetninger for å gi tilbud.

#### Forventede virkninger av tiltaket

Statens vegvesen mener at tiltaket i stor grad utføres allerede, slik at det ikke vil få vesentlige administrative merkostnader. Tiltaket forventes å gi økt oppmerksomhet rundt ferje tilbudene i

leverandørmarkedene, og på den måten anspore flere tilbud.

## 7.5 Økt offentlig ansvar for materiell/dele eierskap og drift

### Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

I premissanalyse 6 har vi ikke kunnet slå fast at dagens modell for finansiering og eierskap av ferjemateriellet gir redusert måloppnåelse eller ineffektiv ressursbruk i ferjedriften.

Noen forhold innebærer likevel fare for redusert måloppnåelse. Kapitalkrevende ferjer er potensielt et hinder for å oppnå god konkurranse. Mangel på egnet, brukt ferjemateriell kan skape barrierer for nye aktører, slik at potensielt effektive aktører ikke får drifte ferjesamband. Dette problemet er større jo mer spesialtilpasset materiellet er for enkeltsamband. Dette taler for at barrierene kan være større i noen segmenter i ferjemarkedet enn i andre.

Eksisterende operatør har tilsynelatende en fordel når han kan gjenbruke sitt materiell. Når en leverandør vinner en konkurranse med nytt materiell, vil leverandøren forvente at dette fartøyet sannsynligvis kan benyttes til å drifte sambandet også i fremtidige kontraktperioder. I så fall står ikke konkurransen om den isolerte kontrakten, men om muligheten til å trafikkere en strekning i flere perioder. Dette gir leverandørene incentiver til å tilby en lavere pris, enn hvis de hadde konkurrert om kun den isolerte kontrakten. Data fra anbudskonkurranser indikerer at når eksisterende operatør ikke kan gjenbruke sitt materiell, har ingen operatører en fordel. Ved behov for nybygg har derfor forholdet at sambandet er i et krevende segment med mer spesialtilpasning mindre betydning for konkurransen.

Videre gjør normen med kontrakter på 8-10 år med utlysning 3 år før oppstart at krav til kapasitet må planlegges inntil 15 år frem i tid. Det er fare for overkapasitet dersom man legger seg på en større ferjestørrelse enn behovet tilsier i første del av kontraktperioden. Lange kontrakter gir mindre fleksibel og dyrere drift.

Omfanget av eventuelle tiltak bør antakelig begrenses pga. usikkerhet om behovet. Forsøksordning med oppdelte skipseierskap og driftskontrakter, eller forsøksordning med krav om overdragelse av materiell etter endt kontrakt er mest aktuelt. Se også en vurdering av ulike alternativer til dagens modell for eierskap og drift av ferjemateriell i kapittel 9.12 om enkelttiltak.

Formålet med en forsøksordning er å opparbeide erfaring og kunnskap av effektene av delt eierskap

og drift, særlig om det gir nyetableringer og mer fleksibel drift.

### Operasjonalisering av tiltaket

Tiltaket innebærer i praksis at to forsøksordninger igangsettes.

Den første forsøksordningen innebærer å velge ut én til tre enkeltkontrakter der delt eierskap og drift testes ut, på samband der det etter en faglig begrunnelse er behov for lokal tilpasning av ferjemateriell. Vi vurderer de potensielle konkurranseproblemene som større for lokalt tilpasset materiell enn standardisert materiell. Oppdragsgiver lyser ut to kontrakter: En langsiktig kontrakt for eierskap av materiell og en kortsiktig kontrakt for drift av samband.

Den andre forsøksordningen innebærer å velge ut én til tre enkeltkontrakter der ferjemateriellet dedikeres på samband ved bruk av opsjon på overdragelse til ny aktør etter endt kontrakt. Dette kan også gi rom for kortere kontrakter. Det er eksempler i ferjemarkedet fra Nordland der det allerede er stilt krav om overdragelse av fartøy etter endt kontraktsperiode. Når disse kontraktene lyses ut på nytt vil man også få mer informasjon om det foreslåtte tiltaket kan forventes å virke etter hensikten.

### Forventede virkninger av tiltaket

De to tiltakene kan forventes å ha ulike virkninger, og vi vurderer dem hver for seg i den videre analysen. Blant annet vil det være større fare for at ansvaret for vedlikehold blir svakere ved oppdelte kontrakter. Kontrakter med delt eierskap og drift er utbredt i internasjonal shipping, hvor kontraktene også regulerer vedlikeholdsansvaret. Vi anser imidlertid dette forholdet for å lede til større transaksjonskostnader fordi det krever mer overvåkning i fravær av insentiver.

Ved oppdelte kontrakter risikerer oppdragsgiver å bli sittende å leie materiell som det ikke er bruk for dersom man bestemmer seg for å avslutte ordningen. Denne risikoen er det imidlertid oppdragsgiver selv som i stor grad kan påvirke, gjennom å stille ferjen til rådighet i enkeltanbud.

Det er også en fare for at man kan pådra seg uforholdsmessige høye kostnader dersom innkjøpsprosessene er dårlig styrt.

Begge tiltakene forventes å kunne gi flere tilbud som følge av at det blir enklere å skaffe egnet materiell for drift av samband. Erfaringen fra prosjektet med oppdelte kontrakter på hurtigbåt i Nordland var at andre aktører enn de etablerte ferjerederiene deltok i konkurransen, og vant. Flere av de nye aktørene var helt nye innen denne type drift. Videre vil driftskontraktene kunne bli kortere fordi man ikke

trenger å ta hensyn til levetiden til ferjemateriellet. Dette kan gi bedre tilpasset tilbud og kapasitet i sambandene når planleggingshorisonten blir kortere.

## 7.6 Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser

### Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

En hovedutfordring i dag, som både leder til redusert konkurranse og økte kostnader hos leverandørene, er at konkurransen ikke blir lyst ut i tide. Økte kostnader leder til økte utgifter hos ferjeforvaltningen. Det har vært en målsetning å lyse ut kontraktene tre år før oppstart av kontrakt. Inngåtte kontrakter har i snitt vært utlyst 1 år og 11 måneder før kontraktsoppstart. Vi antar at for korte oppstartsperioder er med på å hindre muligheten til å skaffe egnede fartøy for andre enn eksisterende operatør. I tillegg er det tilgjengelig materiell i markedet, hos mer enn én operatør, vil kort oppstartsperiode ikke være et problem av samme betydning.

Årsakene er sammensatt. Blant annet gjennomføres det politiske prosesser i forkant av utlysninger der tidsbruken er uforutsigbar, og som noen ganger forsinker prosessen. De viktigste årsakene antas likevel å ligge internt i ferjeforvaltningen – dette kan være at man starter for sent med planlegging av utlysning, at planleggingen blir forsinket underveis, at man ikke setter av nok tid til politisk behandling, at beslutningsgrunnlagene som legges frem ikke er godt nok utformet.

At forvaltningen ikke klarer å nå sine resultatmål med hensyn til tid fra utlysning til oppstart er lett å dokumentere. Resultatmål for kvalitet er vanskeligere å måle. Det er også vanskelig å vite hvilken effekt iverksatte tiltak vil ha, herunder hvordan Statens vegvesens kvalitetssystem vil påvirke resultatene til ferjeforvaltningen. Erfaringsmessig er det uansett noe å hente på kontinuerlig forbedring av kvaliteten i innkjøpsprosessene også, f.eks. bedre regelverksetterlevelse, slik at både tid og kvalitet er inkludert i tiltaket.

Det primære formålet er å legge til rette for bedre innkjøpsprosesser, herunder å få god nok tid fra utlysning til oppstart, som grunnlag for nok tid til å skaffe egnet materiell og dermed økt konkurranse og lavere kostnader til nybygg og ombygging. I tillegg til selve innkjøpsprosessen kan ferjeforvaltningen oppnå økt profesjonalisering, bedre kontraktsoppfølging og bedre styring av budsjettveksten. Merk at bedre innkjøpsprosesser også kan være en konsekvens av andre tiltak.

## Operasjonalisering av tiltaket

Ansvar for den operative styringen i Statens vegvesen og fylkeskommunen ligger i linjen i de aktuelle organisasjonene, og de er som hovedregel organisert sammen med andre oppgaver, f.eks. i byggherreseksjonen i Statens vegvesen Region vest eller med kjøp av lokal kollektivtransport i Troms fylkeskommune. Statens vegvesen og fylkeskommunene har hvert sitt selvstendige handlingsrom til å foreta egne prioriteringer. Gjennomføring av kjøp av ferjetjenester bør kjennetegnes av intern effektivitet, slik at tiltaket kan, men ikke må innebære flere ansatte. Det handler også om hvordan forvaltningen løser oppgavene sine.

Vi legger til grunn at tiltaket allerede til en viss grad gjennomføres, det vil si at det pågår en kontinuerlig profesjonalisering av ferjeforvaltningen, blant annet ved innføring av kvalitetssystemet i Statens vegvesen. Vi vurderer imidlertid at arbeidet bør videreføres og styrkes for å unngå at interne forhold i ferjeforvaltningen hindrer måloppnåelse i fremtiden. Inkludert i tiltaket om profesjonalisering av ferjeforvaltningen er:

- Tydeliggjøre at alle fasene i innkjøpsprosessen er et ledelsesansvar, i stedet for at innkjøpet oppfattes som operativ oppgave frakoblet det strategiske ledelsesarbeidet.
- Plassere arbeidsoppgavene i den delen av organisasjonen som har best forutsetninger for å gjennomføre den. Vi har i premissanalyse 2 sett at dette utføres ulikt i de ulike regionene og fylkeskommunene, og vurderer at det ikke er én løsning som vil passe best for alle enhetene. Se også vurdering i kapittel 8.3.4 om flytting av arbeidsoppgaver, f.eks. fra Region Øst som har ansvar for kun ett samband. Dette vil organisasjonen selv være best egnet til å vurdere. Hvem som har best forutsetninger antar vi vil endre seg over tid.
- Sørge for tilstrekkelige ressurser og kompetanse hos den som skal gjennomføre. Det må både være kontinuerlig kompetanseheving hos dem som utfører oppgavene, og rekruttering av riktig ny kompetanse. Det er avgjørende at det prioriteres nødvendige ressurser for å gjennomføre oppgavene som er pålagt, særlig med hensyn til å sikre god nok tid fra utlysning til oppstart.
- Sikre samhandling mellom dem som er involvert i innkjøpsprosessene, inkludert involvering av politisk beslutningsnivå på en hensiktsmessig måte.
- Forbedre styringssystemene for å få bedre oversikt over innkjøpsprosessene. Eksempel på slik forbedring av styringssystemer er Statens vegvesens kvalitetssystem.

## Forventede virkninger av tiltaket

Økt profesjonalisering kan innebære at det må tilføres økte administrative ressurser til ferjeforvaltningen. I så fall bør et økt ressursbehov begrunnes på en god måte.

Dersom tiltaket fører til bedre tid fra utlysning til oppstart vil det gi økte muligheter for flere leverandører å gi konkurransedyktige tilbud med egnet materiell. Bedre tid vil også gi økte mulighet for vinnende leverandør å få på plass en effektiv driftsorganisasjon, også når det ikke er behov for nybygg.

Dersom tiltaket fører til mer profesjonell og kompetent kontraktsoppfølging, kan dette gi større gevinster av endringer som gjøres underveis i kontraktsperioden slik at driften blir mer effektiv. Det kan være vanskelig for ferjeforvaltningen å ha tillit til at endringsforslag fra leverandørene gir gevinster for både innkjøper og leverandør eller om det er leverandørene som stikker av med hele gevinsten selv. Økt samhandling krever kompetanse både hos leverandør og innkjøper.

## 7.7 Tilbudsreduksjon/økte takster/differensiering av takster

### Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

Et viktig bidrag til veksten i totale kostnader i ferjedriften er at det ved utlysning av nye kontrakter ofte legges opp til økt rutetilbud (lengre åpningstider, hyppigere avganger, flere ferjer, større ferjer, økt kapasitet), samt økte krav til miljø, tilgjengelighet og sikkerhet. En del av behovet for et økt tilbud skyldes at Stortinget har bestemt et prisgunstig nivå på takstene gjennom riksregulativet, som stimulerer til økt trafikk. Dessuten er det et bidrag til vekst i offentlige budsjetter når inndekningen av utgiftene til ferjedriften fra billettinntektene faller, enten relativt på grunn av kostnadsvekst eller absolutt på grunn av fall i inntektene.

I perioden 2010 til 2015 har vi beregnet at samlede utgifter til kjøp av ferjetjenester har økt fra 2478 millioner kroner (2016-kroner) til 2880 millioner kroner (se Premissanalyse 2, avsnitt 2.3), en økning på ca. 16 %. Det finnes ingen samlet oversikt over hvordan billettinntektene har økt i den samme perioden, men trafikken, målt i antall biler, har økt fra 19,8 millioner i 2010 til 21,3 millioner biler i 2015, en økning på 7,5 prosent. Enkel utregning<sup>20</sup> tilsier at takstnivået måtte økt med 7,9 prosent i samme periode for at billettinntektenes andel av samlede utgifter skulle vært konstant. Takstene i riksregulativet for ferjetakster har økt med 17 % prosent i denne perioden, men endret andel rabattreisende og andre

<sup>20</sup>  $116/107,5 \cdot 100 = 107,9$

faktorer har gjort at den faktiske gjennomsnittlige taksten som betales antakeligvis har økt mindre. Det kan derfor antas at billettinntektenes andel av totale kostnader derfor har vært ganske stabil.<sup>21</sup>

Ytterligere økninger i takstnivåene kunne være et aktuelt tiltak for å dekke opp en større del av kostnadsøkningen, slik at billettinntektenes andel av finansieringen øker. Billettinntekter utgjør ca. 50 % av finansieringen av ferjetjenestene. Med en økning på 16 % i kostnadene måtte inntektene derfor økt med 32 % for å dekke opp for hele kostnadsøkningen. Gitt trafikkvekst som i forrige regnestykke betyr dette at takstene måtte ha økt med ca. 23 % for å dekke opp hele kostnadsøkningen.

Nesten alle ferjesambandene, med Moss-Horten som et viktig unntak, reguleres av et felles takstregulativ basert på sambandenes lengde og kjøretøyets størrelse. Takstene blir ikke økt som følge av økt etterspørsel i enkelte perioder, eller som følge av høyere kvalitet i tilbudet, selv om begge deler indikerer at betalingsvilligheten øker. Ferjeforvaltningen har dermed ikke tatt i bruk mulighetene som ligger i regulering av tilbudet til publikum (enten i form av redusert tilbud eller økte takster), dette kan delvis skyldes begrensninger i handlingsrommet fra politiske myndigheter.

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

### Operasjonalisering av tiltaket

Overordnet innebærer tiltaket at man løser opp i stivhetene i ferjetilbudet fordi samfunnets behov for ferjetjenester endrer seg over tid og kostnadene endrer seg. Dette må vurderes konkret for helheten av ferjesamband og for hvert enkelt samband. Ulike måter å gjøre endringer på er:

- Redusere tilbudet, f.eks. i form av kortere åpningstider, lavere frekvens og færre særkrav til miljø og komfort.
- Takstene kan økes ved å endre takstsone sambandene er innplassert i.
- Takstene kan differensieres slik at det blir høyere takster når det er høyere trafikk, f.eks. om sommeren, i utfartsperioder eller i rushtid.

### Forventede virkninger av tiltaket

Innledningsvis forventes det å påløpe administrative kostnader for ferjeforvaltningen ved i større grad vurdere alternative rute- og takstopplegg.

Videre kan det forventes noe støy lokalt dersom noen trafikanter kommer dårligere ut enn i dag, på tross av at trafikantene som samlet gruppe bør komme bedre ut dersom midlene brukes i andre deler av transportsystemet der de kaster mer av seg.

Tiltaket vil gi redusert behov for tilskudd til ferjedriften, og bedre balanse mellom kostnad og kvalitet i samsvar med en samfunnsøkonomisk vurdering av tilbud og etterspørsel.

## 7.8 Prinsipielle spørsmål ved tiltakene

Etter utredningsinstruksen skal man vurdere om tiltakene reiser såkalte prinsipielle spørsmål som innebærer at tiltakene ikke vurderes ut fra en enkel avveining av nytte- og kostnadsvirkninger.

En vurdering av prinsipielle spørsmål innebærer at man må utrede om det er absolutte begrensninger for tiltaksutforming som ikke må overskrides, for eksempel av hensyn til menneskerettslige forpliktelser, eller lovfestede rettigheter.

Vi vurderer at det ikke er prinsipielle spørsmål knyttet til tiltakene vi har vurdert i denne konsekvensanalysen.

<sup>21</sup> Inntektsutviklingen i ferjemarkedet er analysert som del av analysen av kostnadsutviklingen, som finnes i

Premissanalysene. Tilgjengelige data tillater imidlertid ikke en presis beregning av denne utviklingen.



## 8. Operasjonalisering av tiltak for å endre organiseringen av det offentlige kjøpet av ferjetjenester

Både effektene og gjennomførbarhet av tiltakene for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester, kan etter vår vurdering avhenge av organiseringen av det offentlige kjøpet av ferjetjenester.

Samferdselsdepartementet har også i sin bestilling til Vegdirektoratet fra oktober 2014 særskilt bedt om en vurdering av andre alternativer for organisering for offentlig kjøp av transporttjenester, og om det er mulig å styrke Statens vegvesens rolle som innkjøper av ferjetjenester.

I dette kapitlet operasjonaliserer vi de ulike alternativene for organisering av ferjeforvaltningen som vi vurderer i konsekvensanalysen. De ulike organisatoriske alternativene er identifisert i kapittel 4.2.6.

### 8.1 Hva er problemet og hva vil vi oppnå med en endret organisering

Oppdragsgiversiden består av en rekke aktører med forvaltningsansvar og operativt ansvar for kjøp av ferjetjenester. Flere av tiltakene i konsekvensanalysen krever at disse aktørene koordinerer seg og opptrer samlet, for at tiltakene skal virke effektivt, mens andre av tiltakene kan gjennomføres uten noen endring. Videre er det slik at aktørene som forestår kjøp av ferjetjenester har opparbeidet seg mye kompetanse på området, men kompetansen utnyttes ikke optimalt pga. den fragmenterte organiseringen.

Å endre organiseringen av ferjeforvaltningen er et mulig tiltak. I den grad endringer i organisering kan øke evnen til å gjennomføre tiltakene i kapittel 7, vil en omorganisering kunne svare på de identifiserte hovedutfordringene i ferjemarkedet (se kapittel 5). Omorganisering av ferjeforvaltningen vurderes altså av Oslo Economics i denne rapporten ikke som selvstendige tiltak, men ses i sammenheng med de øvrige tiltakene.

### 8.2 Formål

Formålet med en eventuell omorganisering er å forbedre evnen til å gjennomføre tiltakene for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester, og derigjennom realisere en større del av gevinstpotensialet.

### 8.3 Operasjonalisering av modellene

Organiseringen kjennetegnes ved hvilke aktører som har ansvar for de ulike oppgavene som er forbundet med ferjeforvaltningen og ferjekjøpet. Vi ser på disse modellene, der de mest sentraliserte modellene kommer først:

- Overføre ferjeforvaltning og budsjettansvar til staten
- Felles innkjøpsenhet, der budsjettansvaret forblir som i dag
- Overføre ferjeadministrasjon til staten (bruk av såkalt sams vegadministrasjon for alle fylkesvegferjesamband), der budsjettansvaret forblir som i dag
- Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes, der budsjettansvaret forblir som i dag
- Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv, der budsjettansvaret forblir som i dag
- Dagens modell og budsjettansvar
- Overføre ferjeforvaltning og budsjettansvar til fylkeskommune

Tabell 8-1 gir en oversikt over de ulike modellene. I det følgende gis noen kommentarer til de ulike modellene.

Regjeringens arbeid med en regionreform<sup>22</sup> kan få følger for hvordan ferjeforvaltningen er organisert. Hvordan organiseringen konkret vil se ut etter reformen er ikke bestemt, men Stortinget har fattet vedtaket: «Stortinget ber regjeringen i regionreformen sørge for at administrasjonen av fylkesvegnettet (deler av sams vegadministrasjon) blir underlagt de nye folkevalgte regioner». Reformen vil medføre at fylkeskommunene slås sammen/deles inn på nytt i færre enheter, kalt regioner. Det vil bli færre regioner enn det er fylker i dag, og antakeligvis færre enheter som kjøper ferjetjenester enn i dag.

<sup>22</sup> Meld. St. 22 (2015-2016), Innst. 377 S (2015-2016)



**Tabell 8-1: Operasjonalisering av modellene**

	Overføre ferjeforvaltning til staten	Felles innkjøpsenhet	Overføre ferje-administrasjon til staten (mer bruk av sams)	Spesialisering ved å fordele arbeids-oppgavene annerledes	Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv	Dagens modell	Overføre ferje-forvaltning til fylkeskommune
<b>Forvaltningsansvar (strategisk/finansielt ansvar)</b>	Staten	Staten og fylkeskommunene	Staten og fylkeskommunene	Staten og fylkeskommunene	Staten og fylkeskommunene	Staten og fylkeskommunene	Fylkeskommunene
<b>Administrasjon (taktisk/operativt ansvar)</b>	Statens vegvesen	Egen enhet	Statens vegvesen	Statens vegvesen og fylkeskommunene (med annen intern fordeling)	Statens vegvesen og fylkeskommunene	Statens vegvesen og fylkeskommunene	Fylkeskommunene
<b>Taktisk/operativt handlingsrom for de ansvarlige</b>	Som i dag	Økt	Som i dag	Som i dag	Innskrenket	Som i dag	Som i dag
	Økt sentralisering ←————→ Økt desentralisering						

**Note:** Tabellen viser fordeling av ulike typer ansvar. Med forvaltningsmessig ansvar menes om ferjesambandene er riksvegferjesamband eller fylkesvegferjesamband, altså på hvilket politisk nivå avgjørelsene blir tatt og finansieringsansvaret ligger. Administrasjon eller taktisk/operativt ansvar viser til hvem som forestår innkjøpet, med den praktiske kontakten med leverandørene, utforming av konkurransegrunnlag, utlysning i markedet og oppfølging av kontrakt. Med sams vegadministrasjon har Statens vegvesen administrasjonen, selv om forvaltningsansvaret for vegen eller ferjesambandet ligger hos fylkene. Taktisk/operativt handlingsrom viser til hvor stor frihet aktørene har når de skal ta sine avgjørelser, - gjennom forskrift og rundskriv kan denne friheten innskrenkes slik at det blir økt ensretting i ferjedriften og ferjeforvaltningen.

### 8.3.1 Overføre ferjeforvaltning til staten

Ved å flytte det overordnede ansvaret for ferjesamband på fylkesvegnettet kan hele ferjeforvaltningen samles i staten. Ansvaret for løyvetildeling og tilskudd følger vegeier etter kapittel 3 og 5 i yrkestransportloven. Overføring av vegeierskap må derfor skje gjennom endring i vegloven.

Enten må alle veger med ferjesamband overføres til staten, eller så må vegen deles mellom stat og fylkeskommune. Vi legger til grunn for vår vurdering at den mest sannsynlige modellen eventuelt innebærer at vegen deles mellom stat og fylkeskommune.

Fordelen med denne modellen er at det blir ett beslutningspunkt (Regjeringen) for ferjeforvaltningen. Det administrative ansvaret for kjøp av ferjetjenestene vil fortsatt ligge hos Statens vegvesens regioner, slik at det fortsatt vil være behov for å koordinere ulike innkjøpere.

En ulempe med modellen kan være at et forvaltningsregime med statlige ferjesamband på fylkeskommunal vei blir uryddig. Antakelig må man overføre samband, ferjekais og oppstillingsplasser til staten. En annen ulempe er at virkemiddelbruken for å løse transportoppgavene kan bli dårligere koordinert, ved at staten tar fullstendig ansvar for ferjetjenester, mens buss og båt er fylkeskommunenes ansvar. Fylkeskommunene besitter også ressurser på anskaffelsessiden og planleggingssiden, som må styrkes i staten ved en overføring. Dette vil medføre omstillingskostnader, samtidig som eventuelle samdriftsfordeler med fylkeskommunens øvrige tjenesteytelse ikke kan hentes ut.

### 8.3.2 Felles innkjøpsenhet

I denne modellen opprettes det en felles innkjøpsenhet som overtar ansvaret for ferjedrift fra fylkeskommuner og stat etter modell fra administrasjonsselskapene i lokal kollektivtransport.

Ulike tilknytningsformer er mulig – eksempelvis et offentlig forvaltningsorgan (modellen i Hordaland der Skyss er organisert som en enhet under samferdselsavdelingen i Hordaland) eller et offentlig selskap (modellen i Akershus og Oslo der Ruter er et aksjeselskap eid av Akershus fylkeskommune og Oslo kommune). Dersom innkjøpsenheten både skal være underlagt stat og fylkeskommuner er det mer aktuelt med et offentlig selskap.

I denne modellen vil det fortsatt være ulike enheter (staten og fylkeskommunene) med strategiske og finansielle ansvar i ferjeforvaltningen er selvstendige beslutningstakere og må koordineres.

Administrasjonen vil være samlet i en enhet, og det kan forbedre forholdene for å koordinere de ulike enhetene. Det kan imidlertid være utfordringer med en egen innkjøpsenhet. Når det er ulike eiere i stat og fylkeskommune kan det være uklart hvem som har styringen, slik at enheten kan «leve sitt eget liv». Det er også krevende for en enhet å for staten og 12 fylkeskommuner med relevant styringsinformasjon.

I en felles innkjøpsenhet bør det vurderes å legge inn oppgaver for kjøp av båtruter også, fordi lik kompetanse kreves for å kjøpe inn båtruter og ferjesamband. På den andre siden kan båtruter være av mer lokal karakter enn ferjetransport og utfører også skoleskyss.

### 8.3.3 Overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams)

I denne modellen overtar Statens vegvesen administrasjonen av alle ferjesambandene hos fylkene slik de har ansvaret for administrasjon av drift og vedlikehold av veg.

Etter vegloven har fylkeskommunene tilgang til fagkompetansen hos Statens vegvesen. Vegloven gjelder ikke for ferjesambandene, men dette kan i prinsippet gjelde for ferjedriften også. Sams ferjeadministrasjon benyttes i dag for flere fylker, men ikke alle. I konsekvensanalysen vil vi vurdere hva som kan skje hvis Statens vegvesen overtar ferjeadministrasjonen for alle fylkene.

Samling av ferjeadministrasjonen i Statens vegvesen kan gjøre det enklere å koordinere de ulike ferjeforvalterne, på samme måte som med en felles innkjøpsenhet. Innkjøpet vil fortsatt være desentralisert i regionene slik at en viss koordinering av ulike innkjøpsenheter vil måtte gjennomføres.

### 8.3.4 Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes

I denne modellen er tanken at man gjennomgår fordelingen av arbeidsoppgavene med sikte på at de enkelte enhetene i ferjeforvaltningen spesialisere seg i større grad på ulike oppgaver. Gjennom arbeidet med premissanalysene og tiltaksutviklingen har vi sett flere eksempler på mulige omfordeling av arbeidsoppgavene, som kan vurderes nærmere:

- Flytting av ansvaret for Moss-Horten, som er det eneste ferjesambandet som forvaltes av Region øst
- Samling av ansvar for ferjesambandene til Rogaland og Møre og Romsdal hos enten fylkeskommunen eller Statens vegvesen

Andre mulige spesialiseringer er at enkelte enheter for ansvaret for å utvikle nasjonale standarder, f.eks. for universell utforming, miljø, takster, billettsystemer eller datainnhenting. Også fylkeskommuner som ikke benytter sams vegadministrasjon til ferjekjøp kan delta i et slik fordeling av sektoransvaret.

Spesialisering vil bidra til at arbeidsoppgaver kan gjennomføres mer effektivt og med større kvalitet. Spesialiseringen kan imidlertid føre til et visst koordineringsbehov og kan slå ulikt ut mellom ulike enheter, dersom f.eks. en fylkeskommune må støtte en annen fylkeskommune med beslutningsgrunnlag i ferjeforvaltningen.

### 8.3.5 Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv

Denne modellen innebærer i større grad å utnytte handlingsrommet for å gi sentrale føringer for å gjennomføre de ulike tiltakene. Samferdselsdepartementet har gjennom yrkestransportloven mulighet å pålegge leverandører av ferjetjenester en rekke ulike oppgaver, dermed kan departementet indirekte innskrenke handlingsrommet for de selvstendige oppdragsgiverne. Samferdselsdepartementet kan gjøre dette ved bruk av forskrift og rundskriv, og departementet kan støtte seg på sin underliggende etat Statens vegvesen for å utarbeide forslag til regelverksendringer.

Eksempler på områder det kan pålegges rundskriv er standardisering av ferjemateriell, regler om gjennomføring av konkurranse ved tildeling av løyve og rapportering av data fra næringen.

Adgangen for å innskrenke ferjeforvaltningen direkte er antakelig begrenset. Det er vanskelig å tenke seg at departementet pålegger regler for når ulike oppdragsgiver skal kunngjøre anbud, eller hvordan beslutningsgrunnlag skal utformes.

### 8.3.6 Dagens modell

Modellen innebærer i praksis at forvaltningsansvaret for riks- og fylkesveger forblir der det er i dag. Fylkeskommunene kan fortsatt velge om de vil benytte Statens vegvesen for å administrere kjøpet av ferjetjenester.

Tiltak for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester kan gjennomføres i dagens modell, slik at det mulig å få en forbedret utvikling av ferjemarkedet på lang sikt. I denne modellen må både Statens vegvesen og fylkeskommunenes ferjeadministrasjon styrkes.

### 8.3.7 Overføre ferjeforvaltning til fylkeskommunene

Ved å overføre riksvegsamband til fylkeskommunene kan ferjeforvaltningen deles mellom fylkeskommunene, som får et helhetlig ansvar innenfor fylkesgrensen. Ansvaret for løyvetildeling og tilskudd følger vegeier etter kap. 3 og 5 i yrkestransportloven. Overføring av vegeierskap må, som nevnt tidligere, skje gjennom endring i vegloven. Overføring av ferjesamband kan gjøres av Samferdselsdepartementet.

Tiltaket kan få økt aktualitet dersom det blir en ny forvaltningsreform med færre regioner, som Regjeringen legger opp til i Meld. St. 22 (2015–2016). Disse regionene vil antakelig få tilført oppgaver fra staten. I Stortingsmeldingen lyder Vedtak 822: «Stortinget ber regjeringen i regionreformen sørge for at administrasjonen av fylkesvegnettet (deler av sams vegadministrasjon) blir underlagt de nye folkevalgte regioner». Det kan være naturlig at ferjeforvaltningen i sams vegadministrasjon også flyttes til regionene ved en slik omorganisering.

Modellen vil ha samme ulempe som modellen der man overfører ferjeforvaltningen til staten ved at man får fylkeskommunale ferjesamband på statlig vegnett, altså en uryddig forvaltningsmodell.

I modellen vil fylkeskommunene styrkes som kjøper av persontransporttjenester. Fylkeskommunene ivaretar allerede en rekke persontransportoppgaver, som skoleskyss, båt- og busstilbud, og med et større virkemiddelapparat og økte rammer har fylkeskommunene større muligheter til å prioritere ressursbruken.

Det må vurderes hvordan sektoransvaret som Vegdirektoratet har i dag skal løses i denne modellen, herunder ferjedatabanken, kontraktmaler, kvalitetssystem, riksregulativ og faglig utvikling. Det kan enten videreføres i Statens vegvesen, eller overføres til fylkeskommunene gjennom et samarbeid.

## 8.4 Forventede effekter av en omorganisering

Selve overføringen av ansvaret vil antakelig føre til overgangskostnader. Videre kan modellen gi personalmessige konsekvenser ved at noen mister oppgaver, eller at ansatte blir overdratt til ny arbeidsgiver. Det er en mulighet for at inntektssystemet for overføringer fra stat til fylkeskommuner må revideres. Operatørene kan oppleve at kontrakter bytter oppdragsgiver midt i

avtaleperioden, slik det skjedde ved forvaltningsreformen i 2010.

Erfaringene fra forvaltningsreformen, jf. Oslo Economics' evaluering av konkurranseutsettingen av riksvegferjedriften fra 2012, var at leverandørene opplevde at stat og fylke tolket samme bestemmelse i kontrakten ulikt. Dette er en fare når man bytter oppdragsgiver.

Det kan hende at en overføring av ansvar bør skje gradvis og i forbindelse ved reutlysning av kontrakter for å redusere omstillingskostnader.

Ferjeforvaltningen i både stat og fylkeskommuner er i dag organisert i større enheter, sammen med annen samferdselsforvaltning. De administrative kostnadene kan endre seg ved omorganisering ved at oppgaver kan gjennomføres mer effektivt som følge av sentralisering og spesialisering. Flytting av oppgaver kan videre svekke eller styrke posisjonen til fylkeskommunene eller staten.

Den viktigste ønskede effektene av omorganiseringen er at ferjeforvaltningen blir bedre egnet til å gjennomføre oppgavene sine, noe som kan ha gunstige effekter på konkurransen i markedet, leverandørenes kostnadseffektivitet og transportpolitiske prioriteringer.

Effektene blir nærmere behandlet i kapittel 9.10 og utover.

## 8.5 Nærmere om effekter av å samordne offentlige anskaffelser

En tidligere analyse av offentlige anskaffelser har vurdert økt samordning som tiltak for å oppnå privat- og samfunnsøkonomiske gevinster (Oslo Economics, Firstventura, Oeconomica 2011). I vår analyse vil en samordning skje delvis gjennom tiltaket «Helhetlig nasjonal ferjeplan», og delvis gjennom organiseringen av ferjeforvaltningen. Fra den tidligere analysen finner vi:

*«Det kan være privatøkonomiske (innkjøps- og virksomhetsspesifikke) gevinster ved samordning i form av besparelser ved utøvelse av kjøpermakt, reduserte transaksjonskostnader og koordineringsgevinster. De privatøkonomiske virkningene av samordning er imidlertid ikke entydig positive. Samordning kan bryte opp og forhindre for nære, positive relasjoner mellom leverandør og kunde som kan gi opphav til økte kostnader. Sentraliserte innkjøpsordninger kan også innebære en standardisering som er uheldig i de tilfellene leveransene skal tilpasses lokale behov, og hvor den direkte relasjonen mellom leverandør og bruker er viktig.»*

Formålet med samordning av innkjøp i prosjektet for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt er bedre oppnåelse av samfunns- og effektmål, definert for ferjemarkedet spesifikt for dette prosjektet. F

*«Samordning av statlig kjøp kan videre ha både ønskede og uønskede samfunnsmessige virkninger. Samordning kan medføre at staten får økt kjøpermakt som blant annet motvirker skadelig markedsrett hos leverandører, det kan gjøre det enklere å bruke statlig innkjøp som virkemiddel for å nå ulike samfunns mål og satsninger, ... På den annen side kan økt statlig samordning medføre favorisering av store leverandører på bekostning av små leverandører og i noen tilfeller også svekket konkurranse på lang sikt.»*

I hvilken grad statlige innkjøp er egnet for samordning avhenger av bestemte forhold. Det er særlig tre dimensjoner som denne analysen peker på:

1. Hvorvidt produktene er standardiserte og om det er behov for individuell tilpasning
  - Vår vurdering er at det til en viss grad er standardisering av materiellet i ferjemarkedet. Tjenestene er kvalitativt ganske likeartede. Enkelte lokale forhold som gir særegenheter, og nytte for lokalsamfunnene kan vektlegges tungt i planlegging av tilbud.
2. Om alle aspektene ved leveransene kan kontraktsfestes på en sikker og god måte (lite behov for kontroll)
  - Vår vurdering er at i ferjekontraktene er det svært mange aspekter ved leveransene som er kontraktsfestet, dette gjelder frekvens, åpningstid, kapasitet osv. Avvikshåndtering kan også kontraktsfestes og overvåking kan automatiseres, slik at det er relativt enkelt å oppdage om tjenesten er levert.
3. Om staten utgjør en dominerende kjøper i markedet (mer enn 50 prosent av kjøpene), noe som taler mot samordning.
  - Staten og fylkeskommunen er nesten eneinnkjøper i markedet. Staten er innkjøper på samband som representerer om lag halvparten av total verdi.

Forhold nr. 1 og 2 tilsier at innkjøpet av ferjer kan samordnes uten spesielt store problemer. Noen steder er ferjeinnkjøpet allerede samordnet på regionalt nivå, noe som indikerer at samordning på høyere nivå også bør fungere. Det kan være grunner til å beholde noe autonomi lokalt for å ivareta lokale behov, noe som innebærer at produktene som etterspørres ikke er helt homogene for alle innkjøpere. Dersom delene av innkjøpet som er særegent for ulike innkjøpere kan separeres fra

de mer enhetlige delene kan noe lokal autonomi løse denne utfordringen. For eksempel kan forberedelse og konkurransegjennomføring separeres fra kontraktsoppfølging dersom denne delen har større variasjon i lokale behov. Det er imidlertid nødvendig å sikre fagkompetanse hos de ulike innkjøperne.

Forhold nr. 3 betyr at samordning av statlige/fylkeskommunale innkjøpere potensielt også kan ha skadelige virkninger på markedet, ved at konsentrasjonen av innkjøpere blir for stor. Dersom det er vanskelig å hindre en samordnet innkjøper fra å utnytte sin posisjon frarådes det å samordne innkjøpene. Det må imidlertid vurderes opp mot graden av konsentrasjon i leverandørmarkedet. Dersom innkjøperen klarer å troverdig binde seg til langsiktige målsetninger kan samordning også gi ønskede resultater.



## 9. Vurdering av virkninger

I dette kapitlet gjennomgår vi virkningene av tiltakene. Dette gjøres i flere steg:

1. Identifisere virkninger
2. Vurdere referansealternativet
3. Vurdere virkningene: Kvantitativ vurdering av prissatte virkninger og kvalitativ vurdering av ikke-prissatte virkninger

### 9.1 Identifiserte virkninger

Vi har identifisert følgende virkninger av tiltakene for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester:

- Økte administrative kostnader i forvaltningen, likevel slik at noen tiltak kan føre til reduserte administrative kostnader
- Økt konkurranse i leverandørmarkedene
- Økt kostnadseffektivitet hos leverandørene
- Bedre transportpolitiske prioriteringer (andre prioriteringer av fremkommelighet, sikkerhet og miljø)
- Fremkommelighet kan også føre til mulige netto ringvirkninger
- Endrede skattefinansieringskostnader

I tillegg har vi identifisert noen tilleggsvirkninger av endret organisering av det offentlige kjøpet av ferjetjenester:

- Overgangskostnader (flytting av oppgaver, personalmessige forhold, revisjon av inntekts-systemet, bytte av oppdragsgiver i kontraktsperiode)
- Forsterket/svekket fylkeskommune/regionalt folkevalgt nivå

### 9.2 Forutsetninger – prissetting av virkninger

Vi legger følgende forutsetninger til grunn for prissetting av virkninger:

- Henføringsåret/år 0 er 2016
- Alle priser omregnes til 2016-nivå
- Analyseperioden varer til 2050, jf. tids-perspektivet i oppdraget fra Statens vegvesen
- Alle kostnader og inntekter er ekskl. mva., om ikke annet er nevnt. Transport av passasjerer og kjøretøy på ferje har redusert sats 10 pst. mens andre tjenester har 25 pst. Kjøp av ferjetjenester i nettokontrakter har ikke mva. Ca. 70 pst. av samlet tilskudd er per jan 2016

på nettokontrakter.<sup>23</sup> Vi setter derfor mva-satsen til 3 pst.

- Skattefinansieringskostnaden er 20 pst. av netto finansieringsbehov på offentlige budsjetter.
- Kalkulasjonsrenten er på 4 pst., i henhold til Finansdepartementets rundskriv R-109/2014.
- Kostnadene for ferjedriften har en realprisvekst på 0,5 pst. per år, på grunn av kostnadens arbeidskraftandel der det er en reallønnsvekst.
- Det antas at flere ferjeavløsningsprosjekter blir gjennomført i analyseperioden, jf. vurderinger i premissanalyse 1.

### 9.3 Forutsetninger – ikke-prissatte virkninger

Virkninger som ikke kan prissettes, vurderes ved bruk av pluss/minus-metoden. Metoden er blant annet beskrevet i Statens vegvesen håndbok V712. Vi bruker metoden som illustrert i Figur 9-1.

**Figur 9-1: Pluss/minus-metoden for ikke-prissatte virkninger. Betydning og omfang gir verdi av virkningen**

		Områdets betydning for samfunnet		
		Lite	Middels	Stor
Tiltakets omfang på området	Stort positivt	+++	++++	+++++
	Middels positivt	++	+++	++++
	Litt positivt	+	++	+++
	Intet	0	0	0
	Litt negativt	-	--	---
	Middels negativt	--	---	----
Stort negativt	---	----	-----	

Metoden deler virkninger inn etter områdene virkningene treffer på, områder som har samfunnsmessig betydning eller egenverdi. Områdene kan for eksempel være miljø eller opplevd trygghet. Områdene gis en betydning, enten liten, middels eller stor. Deretter vurderes tiltakenes virkning ut fra omfanget på hvert område og betydningen av området, i tråd med Figur 9-1. Figuren viser en 11-delt skala, der en vurdering av hvert tiltaks virkning på hvert område er representert på en skala fra fem minustegn (stor betydning, stort negativt omfang), til fem plustegn (stor betydning, stort positivt omfang). Dersom

<sup>23</sup> 70 pst. av samlet tilskudd er beregnet for de kontraktene vi har data om.

tiltaket ikke har innvirkning på området, eller det er usikkert om effekten er positiv eller negativ, gis 0.

Det påpekes at metoden for verdsettelse av virkninger ikke gir resultater med vitenskapelig presisjon. Resultatene er et forsøk på å konsentrere og sammenstille vurderingene som gjøres skriftlig i drøftingen i denne rapporten, og kan derfor ikke ses uten sammenheng med teksten, som i mange tilfeller er mer nyansert enn metoden gir inntrykk av. Vektleggelse av andre argumenter enn hva vi har gjort her kan gi andre konklusjoner, og metoden kan med fordel benyttes for å undersøke hva dette vil ha å si for rangeringen og anbefalingen av tiltakene.

Av de identifiserte områdene er det virkninger på de administrative kostnadene av tiltakene og skattefinansieringskostnadene vi har tilstrekkelig grunnlag til å prissette i kroner. Virkningene på de øvrige områdene har vi prissatt så langt det lar seg gjøre, men prissettingen er så usikker at vi behandler disse virkningene som ikke-prissatte virkninger:

- Økt konkurranse i leverandørmarkedet
- Kostnadseffektivitet hos leverandørene
- Bedre transportpolitiske prioriteringer
- Administrative konsekvenser av omorganisering
- Omstillingskostnader ved omorganisering
- Styrket/svekket fylkeskommune

## 9.4 Referansealternativet

Som et sammenligningsgrunnlag er det nødvendig å vurdere hva innholdet i det såkalte referansealternativet er. Referansealternativet er dagens situasjon og forventet videre utvikling uten at noen av tiltakene i denne analysen blir innført.

Referansealternativet kalles også nullalternativet, og brukes også som sammenligningsgrunnlag for å identifisere og beskrive virkninger. Vi kaller det for «referansealternativet» fordi tiltakene vi vurderer i stor grad er driftstiltak som skal sammenlignes med en situasjon i en referansebane.

Det som skal inngå i referansealternativet er vedtatt politikk, det vil si vedtatte tiltak som enten har fått midler eller er iverksatt, jf. Veileder i samfunnsøkonomisk analyse (DFØ, 2014).

### 9.4.1 Administrative kostnader i forvaltningen

Det første området vi har identifisert der det vil være virkninger er for administrative kostnader i forvaltningen.

I premissanalyse 2 har vi laget et estimat for antall årsverk i ferjeforvaltningen i gjennomsnitt de siste årene. I tillegg kommer kjøp av tjenester og bruk av ressurser fra andre deler av virksomhetene (ledelse, strategi, ferjekai, juridisk, etc.). Vårt estimat, presentert under, er basert på innspill fra forvaltningen:

- Antall årsverk i ferjeforvaltning i Samferdselsdepartementet er anslagsvis  $\frac{3}{4}$ .
- Ferjeteamet i Vegdirektoratet består per januar 2016 av ca. 5 årsverk.
- Statens vegvesens regioner bruker ca. 13 årsverk.
- Fylkeskommunene bruker ca. 10 årsverk.

Med en antatt kostnad per årsverk, inkludert sosiale kostnader, husleie m.m. på 1 mill. kr, betyr dette at kostnaden for alle årsverk i ferjeforvaltningen er ca. 29 mill. kr. I tillegg kommer innkjøp av støtte-tjenester og bruk av ressurser fra andre deler av virksomhetene, estimert til ca. 50 pst. av ferjeforvaltningens ressursbruk. Omfanget av støttetjenester varierer fra år til år.

Estimatet på ressursbruken i ferjeforvaltningen er derfor ca. 44 mill. 2016-kr i året.

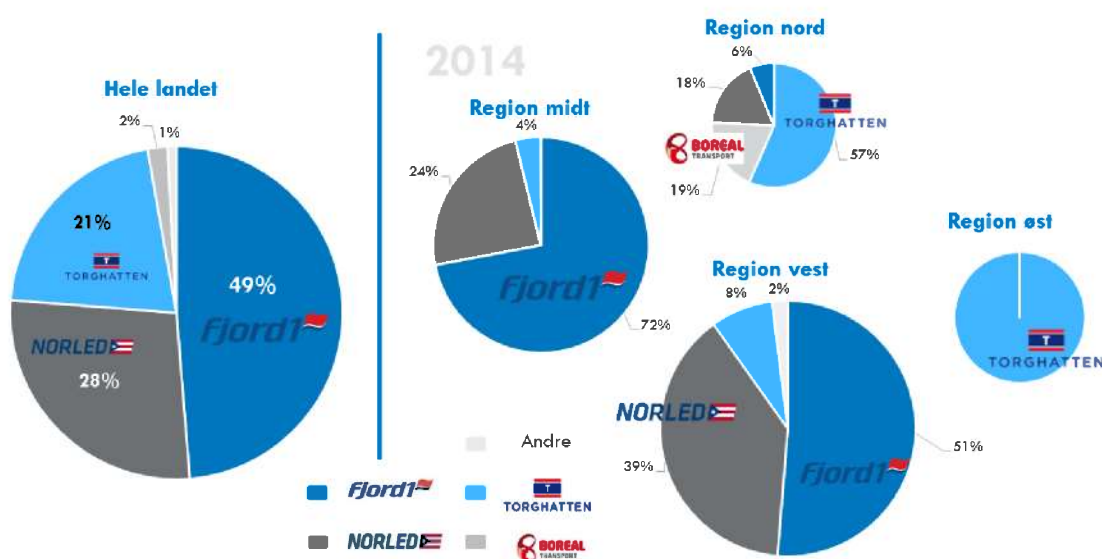
Vi har lagt til grunn at ressursbruken ikke vil endres i vesentlig grad i referansealternativet.

### 9.4.2 Konkurranse i leverandørmarkedene

Det neste påvirkede området vi har identifisert er konkurransen i leverandørmarkedet. Som utgangspunkt for denne vurderingen er konkurranse i markedene i dag og forventet videre utvikling. Utgangspunktet for denne vurderingen finnes i premissanalyse 5.

Bekymring for ferjemarkedets utvikling er pekt på som en utfordring. Figur 9-2 viser leverandørenes markedsandeler i hele landet og for hver region, målt i andel av fraktete personbilenheter i 2014.

Figur 9-2: Markedsandeler, målt i PBE



Note: Arealet til kakediagrammene til høyre angir regionenes relative andel av antall PBE for hele landet. Kilde: Premissanalyse 5

Flere fusjoner og oppkjøp kombinert med praktisk talt ingen nyetableringer<sup>24</sup> i perioden fra ferjedriften ble konkurranseutsatt har gjort at det i dag er fire store rederier som med datterselskaper har 97 pst. av kontraktene om ferjedrift med det offentlige og 99 pst. av fraktet PBE (se premissanalyse 5). Dette gir en situasjon med noenlunde velfungerende konkurranse til nå, men hvor det er bekymringer for at ytterligere konsolidering skal gi en varig situasjon med monopolprising i ferjemarkedet.

Måten konkurransen fungerer på er at rederiene konkurrerer om å få drive ferjesambandene for normalt åtte til ti år av gangen. I prinsippet, og dersom konkurransen fungerer etter hensikten, skal det ved hver nye utlysning av ny kontrakt være rederiet som evner å drifte ferjesambandene mest effektivt, alt annet likt, som får tilslaget på kontrakten. Imidlertid synes det som om det er vesentlige fordeler i konkurransen ved å allerede ha egnet ferjemateriell. Med mindre ferjemateriellet som trafikkerte sambandet i siste kontraktsperiode ikke kan brukes i neste, har eksisterende operatør fordelen av å allerede være i besittelse av egnet

ferjemateriell, og av at det ikke blir betydelige innkjøringskostnader ved oppstart av ny kontrakt. Fordi andre leverandører vil ha høyere kostnader enn eksisterende leverandør kan eksisterende leverandør i prinsippet utnytte denne fordelene til å øke driftsmarginen, og sette en pris som er nærmere kostnadene til konkurrentene og høyere enn egne kostnader.<sup>25</sup>

Imidlertid virker det ikke som om rederiene fullt ut tør å utnytte denne fordelene til å sette høyere priser, fordi å gjøre dette ville økt sannsynligheten for å tape anbudskonkurransen. Rederiene er antakelig til en viss grad risikoavers, og tap av en kontrakt har økonomiske konsekvenser for rederiene på sikt, fordi man også taper konkurransefordelen ved å være eksisterende operatør i neste anbudskonkurranse. Isteden utnytter eksisterende leverandør fordelene av å ha egnet materiell til å sikre seg i fremtidige anbudsrunder. Dermed blir påfølgende anbudskonkurranser i praksis avgjort i den første runden hvor nytt materiell er nødvendig, slik at en leverandør kan benytte det samme ferjemateriellet i det meste av dets levetid.<sup>26</sup> Dette betyr ikke nødvendigvis at eksisterende leverandør alltid

<sup>24</sup> Så langt vi har klart å avdekke har det ikke blitt levert tilbud fra selskap som ikke allerede drev ferjevirksomhet på de rundt 80 anbudskonkurransene som har blitt avholdt, med unntak av på Hisarøy-sambandet som drives med kabelferje og derfor skiller seg ut fra andre samband. Små selskaper som leverte tilbud har enten i ettertid blitt kjøpt opp av de fire store rederiene, eller er ikke lenger i virksomhet.

<sup>25</sup> I en artikkel av Fearnley m.fl. (2007) drøftes den strategiske atferden til transportselskaper ved gjentatte

anbud, hvor det norske ferjemarkedet brukes som eksempel (Well-Functioning Competition? Evidence of Competitive Situations and Their Implications in Three Different Passenger Transport Sectors)

<sup>26</sup> [https://www.nrk.no/nordland/sjofartsdirektoratet\\_--\\_ikke-grunnlag-for-a-si-at-eldre-ferger-gir-flere-ulykker-1.12571886](https://www.nrk.no/nordland/sjofartsdirektoratet_--_ikke-grunnlag-for-a-si-at-eldre-ferger-gir-flere-ulykker-1.12571886)

vil vinne neste runde, men at fordelene av å ha egnet materiell vil øke sannsynligheten for å vinne.<sup>27</sup> Resultatet er hardere konkurranse om samband hvor det er nødvendig å bygge nytt materiell enn for samband hvor fartøy som har trafikkert sambandet tidligere kan benyttes.

Det er ikke garantert at de påfølgende kontraktsperiodene vinnes av leverandøren som vinner den første anbudsrunden. Dersom det hadde vært tilfellet burde leverandørene vært villig til å tilby en pris som er lavere enn kostnadene for å drifte sambandet i første runde, på grunn av at tapet er forventet å veies opp av gevinstene i påfølgende anbudsrunder.

På grunn av fordelene for eksisterende operatør er kontraktsrelasjonene på hvert samband relativt stabile over lang tid. Rederier som har ambisjoner om å øke sin markedsandel trenger ikke nødvendigvis å gjøre dette gjennom å vinne flere anbudskonkurranser, men kan kjøpe opp andre rederier som har ferjekontrakter. En slik konsolidering har foregått i tidsperioden etter at anbudsutsetting av ferjesambandene ble innført, jf. premissanalyse 5. Konkurransetilsynet stanset i juli 2016 oppkjøp av Sogn og Fjordane fylkeskommunes eierandeler i Fjord1 av Torghatten, med begrunnelsen at oppkjøpet ville true konkurransen i markedet. Avgjørelsen er endelig.

### Betydning av koordinerte virkninger i leverandørmarkedet

Muligheten for koordinerte virkninger er en faktor som påvirker hvor velfungerende konkurransen i markedet er. Koordinerte virkninger er evnen markedsaktørene har til å stilltiende koordinere seg om et tilbudt kvantum eller pris i markedet som gir tilbyderne en større del av konsumentoverskuddet enn hva som ville vært tilfelle ved perfekt konkurranse. Koordinerte virkninger kan også oppnås gjennom avtalt koordinering, men det vil være forbudt etter konkurransereglene.

I ferjemarkedet kan man tenke seg koordinering på ulike måter. En måte å koordinere seg på er at leverandørene øker marginene de legger inn i tilbudene, slik at oppdragsgiverne får like mange tilbud, men til høyere priser. En annen måte å koordinere seg på er å avstå fra å levere tilbud i andre rederiers hjemmeområder, slik at oppdragsgiver får færre tilbud.

<sup>27</sup> En undersøkelse av anbudskonkurranser for drift av busser i London viste at eksisterende leverandør hadde større sannsynlighet for å vinne konkurransene enn en utfordrer, noe som kan skyldes kunnskap om kostnadsdrivere og eierskap til materiell som (delvis) er

Koordinerte virkninger innebærer at markedsaktørene vil tilpasse seg hverandre på en konkurransebegrensende måte, til forskjell fra ensidige virkninger der én aktør er i stand til å utøve markedsakt på grunn av sin posisjon i markedet.

Faren for koordinerte virkninger øker dersom strukturen i markedet har bestemte kjennetegn. I punktlisten under har vi utledet noen kjennetegn basert på boka Competition Policy av M. Motta (2004):

- Markedskonsentrasjon: Høy konsentrasjon øker faren for kollektiv markedsakt
- Symmetri: Symmetriske markedsandeler øker faren for kollektiv markedsakt
- Etableringshindringer: Høye etableringshindringer øker faren for kollektiv markedsakt
- Kjøpermakt: Kjøpermakt reduserer faren for kollektiv markedsakt
- Homogene produkter: Homogene produkter øker faren for kollektiv markedsakt
- Gjennomsiktig marked: Åpenhet om priser øker faren for kollektiv markedsakt
- Forutsigbar oppdragsgiver: En forutsigbar oppdragsgiver kan øke faren for kollektiv markedsakt

Når vi vurderer disse kriteriene for ferjemarkedet, jf. data fra premissanalyse 5, ser vi at:

- Det er relativt høy markedskonsentrasjon
- Markedsandelene er ikke symmetriske
- Det er etableringshindringer av en viss betydning
- Potensialet for kjøpermakt er neppe fullt utnyttet fordi oppdragsgiversiden ikke er koordinert
- Produktene er delvis homogene, og delvis med et betydelig innslag av spesialtilpassede fartøy
- Markedet er nokså gjennomsiktig ved at leverandørene har god innsikt i hverandres tilbud
- Oppdragsgiversiden opererer med lange kontrakter og er ganske forutsigbar

En samlet vurdering av vurderingskriteriene tilsier etter vår oppfatning at forholdene i dag ikke kan utelukke at leverandørene kan koordinere seg gjennom stilltiende samarbeid, slik at de får kollektiv markedsakt. Dette kan enten skje i hele markedet eller mer sannsynlig i segmenter med høye etableringshindringer. Leverandørenes

nedsrevet. Se lossa og Waterson, 2016: Maintaining Dynamic Competition in Procurement Contracts: A case study on the London Bus Market [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/mj/waterson/bus\\_tender\\_cresse\\_june\\_10r.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/mj/waterson/bus_tender_cresse_june_10r.pdf)

asymmetriske markedsandeler vil imidlertid gjøre en koordinering mer ustabil, slik at det er fare for at de minste aktørene vil bryte ut av en koordinert markedsituasjon for å vinne større markedsandeler.

### Lønnsomhet og nyetablering i ferjenæringen

Som vist i premissanalyse 5 om leverandørmarkedene har driftsmarginen i de fire store ferjerederiene vist en fallende tendens i årene fra 2010 til 2014. Totalkapitalrentabiliteten (avkastning på eiendeler) karakteriseres som «svak» eller «ikke tilfredsstillende» av den automatiske kredittvurderingen på Proff.no. Etter disse lønnsomhetsindikatorne å dømme henter ikke ferjerederiene ut noen unormalt stor profitt som kunne tilskrives en monopolsituasjon. Det må imidlertid tas forbehold om at tall for 2015 ikke er tilgjengelig, som er året hvor mye av kostnadsveksten forekom. Lav lønnsomhet i gjennomføringsperioden etter den første runden med anbudskonkurranse stemmer også med hypotesen om at selskapene kan ha strukket seg langt for å vinne nettopp i den første runden, med forventninger om å få en fordelaktig posisjon i senere runder. På grunn av usikkerheten om årsakene til utviklingen i lønnsomheten er det vanskelig å si sikkert om det er en tøff konkurranse situasjon, trekk ved ferjenæringen i seg selv, eller rederienes strategiske atferd som har skylden. Hva årsaken er vil være avgjørende for hvilke tiltak som vil være hensiktsmessige for å oppnå et velfungerende marked

Det er overordnet to forklaringer på at det har vært begrenset nyetablering i ferjemarkedet. Den første er at etableringshindringer kan være for høye for at potensielle nyetablerere tør å ta risikoen med å delta i konkurransen. Den andre forklaringen er at lønnsomheten er for lav til at markedet er interessant. Årsakene er sammenknyttet, ved at lav lønnsomhet gjør at etableringshindringer blir mer tungtveiende. Isolert sett skulle store etableringshindringer derfor også gi høy lønnsomhet, ved at aktørene kan nyttiggjøre seg en situasjon med begrenset konkurranse.

Med den nåværende situasjonen med lav lønnsomhet er det kanskje ikke overraskende at det har vært laber interesse for å entre markedet. Spørsmålet er om vi i årene fremover vil se at lønnsomheten for de etablerte selskapene øker, og om dette i såfall vil gi mer nyetablering. Dersom det ikke gjør det kan den økte lønnsomheten ha sammenheng med at de etablerte rederiene har befestet seg og at etableringshindringene derfor i praksis er gjeldende. Hensikten med å innføre tiltak i kjøpet av ferjetjenester bør derfor være å bygge ned etableringshindringer som kan ha bygget seg

opp, samtidig med at man ivaretar en akseptabel lønnsomhet for både nye og etablerte aktører, for eksempel ved å innrette kontraktene slik at de gir forutsigbarhet og insentiver til effektiv drift.

Etableringshindringene består delvis i usikkerhet om fremtidige inntekter på grunn av kontraktens varighet og usikker annenhåndsverdi av materiell. Større forutsigbarhet om slike forhold kan bidra både å gi god lønnsomhet og begrense etableringshindringene.

I ferjemarkedet er det som beskrevet i avsnitt 9.4 geografisk inndeling i delmarkeder, hvor enkelte rederier har en dominerende posisjon. Økt konkurranse i ferjemarkedet kan derfor også ta form av at rederiene øker tilstedeværelsen og deltakelse i konkurranse i regioner utenfor den de tradisjonelt har operert i. Hittil har dette kunne foregått gjennom oppkjøp og sammenslåinger, men det er usikkert hvorvidt konkurransemyndighetene vil tillate ytterligere konsentrasjon. Ekspansjon ut over sitt eget område kan derfor være eneste farbare veg dersom de store rederiene i fremtiden har mål om å ekspandere.

### 9.4.3 Rederienes kostnadseffektivitet

Det neste området vi har identifisert hvor tiltakene vil ha virkning er kostnadseffektiviteten i verdikjeden. Som utgangspunkt for denne vurderingen er rederienes totale kostnader, og forventet utvikling frem mot 2050. For beregningen av totale kostnader har vi tatt utgangspunkt i rederienes omsetning. Grovt regnet tilsvarer rederienes årlige omsetning summen av årlige netto utgifter for stat og fylkeskommune til kjøp av ferjetjenester, rederienes billettinntekter og inntekter fra kafedrift og annet salg som ikke er regulert av offentlig kjøp. Dette innebærer at overskuddet tilsvarer risikojustert kostnad av eiernes innskutte kapital. Ved begrenset konkurranse kan overskuddet bli høyere enn den risikojusterte kostnaden, men begrenset konkurranse er behandlet som en egen effekt.

Omsetningen i de fire store rederiene (Torghatten, Fjord1, Norled, Boreal), samt de mindre rederiene som driver ferjesamband (Bjørklidens ferjerederi, Fosenlinjen, GulenSkyss, Rødne fjordcruise og Wergeland Halsvik AS), var 5 mrd. kr. i 2014 (2016-kroner) Dette inkluderer kostnader for materiell, personell, drivstoff og administrasjon, samt overskudd som kan ses på som kostnad for egenkapitalen.

Av dette utgjorde det offentliges kostnader til ferjekjøp for fylkessamband og riksvegsamband



2,5 mrd. 2016-kroner i 2014.<sup>28</sup> Resten var i all hovedsak finansiert av billettinntekter.

Ytre faktorer som økonomisk vekst og trafikkvekst gjør imidlertid at vi forventer at rederienes kostnader vil øke i perioden frem til 2050. Videre kan vi forvente at noen av sambandet blir avløst av fast forbindelse. Vi har derfor gjort antakelser om en utviklingsbane i referansealternativet.

I 2014, det siste året med tilgjengelige omsetningstall, var det omtrent 130 samband som ble trafikkert med ferjer, og antall transporterte personbilenheter var 34,5 millioner. Utvikling i kostnader seneste år vises i Tabell 9-1.

**Tabell 9-1: Rederienes omsetning, mrd. 2016-kr, ekskl. mva.**

	2010	2011	2012	2013	2014
Samlet omsetning	4,72	5,06	5,06	4,96	5,00

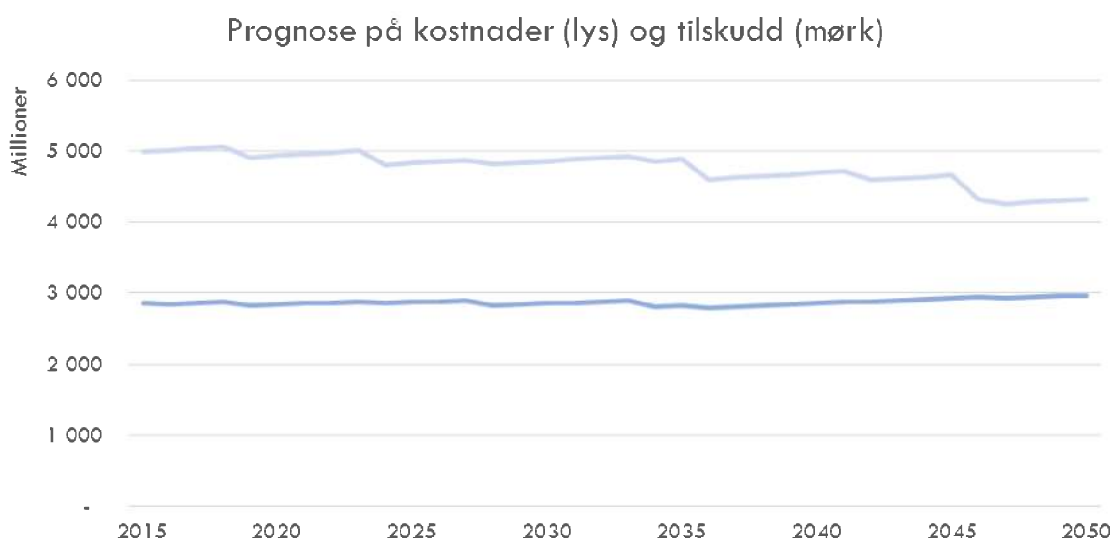
**Note:** Data er innhentet fra rederiene, hentet fra årsrapporter eller fra Proff.no. Kafédrift om bord på ferjene er inkludert i omsetningen. Tallene er eks. mva. Kilde: Rederiene/Oslo Economics.

Kostnadsveksten for innenriks sjøfart har vært større enn den generelle prisveksten. Siden 2. kvartal 2009 har gjennomsnittlig årlig vekst i hhv. konsumprisindeksen og nærsjøindeksen vært:

- Konsumprisindeksen: 1,8 pst.
- Nærsjøindeksen: 2,2 pst.

Det har altså vært en 0,4 prosentpoeng høyere vekst for innenriks sjøfart enn for varer og tjenester generelt. En betydelig del av kostnadene i nærsjøindeksen er lønnsvekst, og pga. forventet reallønnsvekst regner vi med at nærsjøindeksen vil fortsette å stige mer enn konsumprisene frem mot 2050. Dette gjenspeiler en forventet utvikling hvor arbeidsproduktiviteten stiger mindre i ferjenæringen enn i andre sektorer i økonomien. Selv om teknologisk utvikling kan gi potensiale for besparelse gjennom reduksjon av arbeidskraft, vil krav til sikkerhetsbemanning forhindre at dette potensialet fullt ut kan realiseres. Prognose for kostnader av ferjedriften i perioden frem mot 2050 er presentert i Tabell 9-3. Nedadgående hopp i utgiftene er forsårsaket av ferjeavlønningsprosjekter som antas vil bli gjennomført i perioden.

**Figur 9-3: Prognose for kostnadsvekst. Millioner 2016-kroner (faste), ekskl. mva.**



**Note:** Det er tatt utgangspunkt i omsetning for 2014, justert for nærsjøindeksen til 2015-kroner. Kostnadene for samband som i et middelalternativ kan forventes å bli avløst, jf. premissanalysen 1-1, frem mot 2050 trekkes fra ved nedstengningstidspunkt. For tilskudd er utgangspunktet kjøp av ferjetjenester i statsbudsjettet og i fylkene i 2015. Ved nedstengning av et samband trekkes årlig tilskudd for gjeldende kontrakt fra totalen. Årlig tilskudd og kostnad er hentet fra sambandsbudsjett fra gjeldende kontrakt, og justert til 2015-kostnadsnivå ved hjelp av nærsjøindeksen. Beløpene er i faste 2016-priser.

Det kan være usikkerhet om framskrivningen av kostnadene i prognosen over. Vår vurdering er at kostnadsutviklingen like gjerne kan bli høyere som

lavere. Slik sett er dette et middelalternativ som vi benytter ved prissetting av virkninger videre.

<sup>28</sup> Sum av statsbudsjettets kjøp av riksvegferjetjenester og Kostra-tall fra SSB om fylkeskommunenes kjøp av fylkesvegtjenester, KPI-justert til 2016-kroner

#### 9.4.4 Fremkommelighet, sikkerhet og miljø

Det neste området der tiltak vil ha virkning er på ferjeforvaltningens prioriteringer av fremkommelighet, sikkerhet og miljø.

Utgangspunkt for vurdering er verdien av fremkommelighet og eksterne kostnader av ulykker og miljøpåvirkning i dag og forventet videre utvikling.

Noen spesifiseringer:

- Med fremkommelighet mener vi fremkommelighet for alle, inkludert effekten av universell utforming.
- Med eksterne kostnader til ulykker og miljøpåvirkning menes kostnadene som ikke dekkes av rederiene. Rederiene har en rekke slike kostnader, f.eks. reparasjoner og opprydning etter ulykker eller miljøutslipp, betaling av miljøavgifter, beredskaps- og forebyggings tiltak. Disse kostnadene regnes i rederienes kostnader, jf. forrige delkapittel. I tillegg er det eksterne kostnader som helsekostnader, skadde personer, støy osv., som ligger på andre enn rederiene. Det er sistnevnte kostnader som beregnes her.

I dette prosjektet er det ikke gjort særskilte vurderinger av i hvilken grad ferjetilbudet er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det relevante spørsmålet er imidlertid om det er rom for å gjøre tilbudet mer lønnsomt enn det er i dag.

Harald Minken har i notatet «Samfunnsøkonomisk ineffektivitet i transportsektoren» (9. mai 2014) vurdert dette for transportsystemet som helhet. Han skriver blant annet at alle transportbehov, både for personer og gods, i Norge kan tilfredsstilles forholdsvis raskt, ukomplisert og billig. Likevel antar han at den samfunnsøkonomiske effektiviteten av transportsystemet kan forbedres på mange områder:

- Et eksempel er prosjektvalg som gjøres i Nasjonal transportplan, der kandidatprosjektenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet ikke har spilt noen rolle for hvilke prosjekter som blir valgt. Dette gjelder både prosjektene som ble prioritert av Samferdselsdepartementet og de som ble vedtatt av Stortinget.
- Nytt av standardforbedring og kapasitetsøkninger i vegnormalen lar seg beregne økonomisk, men vegnormalene er likevel ikke nyttekostnadsberegnet. Det er grunn til å tro at det vil medføre at vi vil bygge veger med for høy kapasitet i forhold til trafikkmengdene.
- Minken viser til en hypotese om at lokale organer som skal prioritere mellom prosjekter som helt eller delvis finansieres av statsmidler,

vil ha en tendens til å velge prosjekter med høye kostnader i forhold til nytten, noe som også er bekreftet gjennom forskning.

- Det er grunn til å anta at måten billettprisene og tilskuddene blir fastsatt på nå, ikke har så mye med samfunnsøkonomiske prinsipper å gjøre.

Vår vurdering er at flere av disse forholdene er relevante for ferjedriften:

- Prioritering av midler mellom ferjesamband og til standardhevinger underlegges i begrenset grad samfunnsøkonomiske analyser.
- Ved vurdering av ferjedriftstandard skjeles det ifølge Vegdirektorat til en standard som ikke er gjeldende lenger, men som skal ha vært basert på samfunnsøkonomiske vurderinger.
- Lokale organer i Statens vegvesen gir råd om bruk av prioritering av ferjetilbudet som finansieres av statsmidler.
- Billettprisene bestemmes av ferjetakstregulativene, og ligger nokså fast.

Vi antar derfor at det sannsynligvis er et utnyttet samfunnsøkonomisk potensial i bedre prioritering av fremkommelighet, sikkerhet og miljø opp mot kostnadene til ferjedriften.

Ferjedriften medfører likevel betydelige samfunnsøkonomiske gevinster, som delvis kan prissettes. Den samfunnsøkonomiske gevinsten av et tilbud er lik samlet betalingsvillighet, og den må minst være like stor som trafikantbetalingen i ferjedriften. Siden trafikantbetalingen etter vår erfaring har lav prisfølsomhet, er det mange trafikanter som har vesentlig høyere betalingsvillighet enn dagens takstnivå. Vi tror derfor at de samfunnsøkonomiske gevinstene er langt høyere enn trafikantbetalingen.

Etter det vi kjenner til er det gjort én undersøkelse av samlet betalingsvillighet i ferjedriften. I rapporten «Verdsetting av riksvegfergetilbudet i Norge» fra 2009 ble konsumentoverskuddet av ferjedriften av det som den gangen var riksvegferjer anslått å være 6 140 mill. kr. Dette var før forvaltningsreformen, slik at rapporten omfatter 97 ferjesamband. Rapporten inneholder en forholdsvis enkel beregning av konsumentoverskuddet, og det kan hende at andre metodiske tilnærminger vil gi andre resultater.

I tillegg til god fremkommelighet gir ferjedriften noen negative eksterne kostnader av ulykker og på miljø.

En studie rettet mot godstransport, «Utredning av marginale eksterne kostnader for sjø- og banetransport» (Vista, 2015), viste kostnader på ca.

1,0-1,8 øre per tonnkm i spredt bebygde strøk (under 15 000 innbyggere).

Ferjene tar i snitt 570 tonn,<sup>29</sup> og hadde 9 914 000 km utseilt distanse i 2015.<sup>30</sup> Dette gir totale eksterne kostnader på mellom 56,5 og 101,7 mill. kr.

Det er etter vår vurdering vanskelig å fastslå hva den samfunnsøkonomiske effekten i kroner er av dagens ferjetilbud, basert på tidligere studier av dette. Vi kan gjøre noen observasjoner basert på informasjonene vi har:

- Det er et potensial for stort samfunnsøkonomisk tap som følge av feilprioriteringer i fremkommelighet, pga. konsumentoverskuddets størrelse.
- Fremkommelighet har vesentlig større betydning enn eksterne virkninger av sikkerhet og miljø.

#### 9.4.5 Netto ringvirkninger

Med netto ringvirkninger mener vi virkninger for andre enn de som er direkte berørt av et tiltak. Trafikantene på et ferjesamband vil være direkte berørt, men også de som ikke er om bord på en ferje kan ha nytte av ferjetilbudet. Dette kan være produktivitetsvirkninger av økt geografisk tetthet, økt arbeidstilbud i tillegg til samspillet mellom transporttilbud og arealbruk.

Netto ringvirkninger kan forveksles med lokale ringvirkninger, og det er delvis det sammen, men lokale ringvirkninger kan være større fordi de måler brutto ringvirkninger. Lokale virkninger inkluderer også omfordelingseffekter der positive virkninger for et samfunn motsvares av negative virkninger for et annet, ved flytting av virksomheter osv.

Netto ringvirkninger i ferjemarkedet kan etter vår vurdering være et resultat av økt fremkommelighet for trafikantene.

Ferjesamband vil normalt gi store utslag i framkommeligheten til befolkningen og næringslivet i nærområdet. Dette kan gi netto ringvirkninger.

Økt tilgjengelighet vil legge til rette for næringsvirksomhet, som kan føre til produksjonsgevinster. Effekten på reisetid til næringslivet vil gi positive utslag da virksomhetene vil være lokalisert nærmere kunder, leverandører og andre interessenter. Utslaget på arbeidsmarkedet vil også trolig føre til netto ringvirkninger

Det er metodisk krevende å skille mellom omfordeling og netto ringvirkninger. Det fremgår

også av vegvesenets håndbok V712 at det foreløpig ikke er tilstrekkelig faglig grunnlag for å medregne netto ringvirkninger i samfunnsøkonomiske analyser. Vi har derfor ikke beregnet netto ringvirkninger.

#### 9.4.6 Skattefinansieringskostnader

Finansdepartementets rundskriv R-109/2014, jf. NOU 2012: 16 om samfunnsøkonomiske analyser forklarer at skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekroner. Skattekostnaden settes til 20 øre per krone.

Det offentlige kjøpet i 2014 var ca. 2,5 milliarder 2016-kr ekskl. mva. Skattefinansieringskostnadene utgjør 500 millioner kr.

### 9.5 Vurdering og prissetting av administrative konsekvenser

Administrative konsekvenser er her definert som endret ressursbruk i forvaltningen, ekskl. utgifter til kjøp av ferjetjenester. Vi behandler administrative konsekvenser i sin helhet som prissatte virkninger.

Statens vegvesen har bidratt med innspill til anslagene på administrative konsekvenser. Siden det er antatt at tiltakene i stor grad vil iverksettes gjennom Statens vegvesens apparat har vi konsentrert oss om administrative virkninger i denne etaten, mens administrative virkninger av mer indirekte art for fylkeskommunene ikke er behandlet. Etter vår vurdering vil det være større usikkerhet om sistnevnte virkninger.

#### 9.5.1 Helhetlig nasjonal ferjeplan

Tiltaket innebærer økt ressursbehov for forvaltningen og økt behov for innkjøp av tjenester. Koordinering mellom forvaltningsenhetene vil øke ressursbehovet fra i dag. Videre blir det behov for å kontrollere at strategien følges opp, og for samordning av regionene/fylkenes behov til strategien. Det vil bli et ressursbehov til utarbeidelse og oppfølging av «Nasjonal ferjeplan».

Etter Statens vegvesens tilbakemelding antas kostnadene å falle i to kategorier; 1) koordineringsarbeid for å samordne alle aktørene som skal delta, og 2) faglige vurderinger rundt strategienes faktiske innhold. Koordineringsarbeidet kan være mer komplisert desto flere aktører som er involvert, og dersom tiltaket baserer seg på frivillig tilslutning. Vurderinger rundt hva innholdet skal

<sup>29</sup> Dette er gjennomsnittlig nettotonnasje, jf. Oslo Economics ferjedatabase

<sup>30</sup> Kilde: Oslo Economics ferjedatabase. Manglende rapportering gir antakelig noe lavere anslag enn faktisk utseilt distanse.

være vil tjene på bred deltakelse, men vil like fullt være ressurskrevende.

Mye av arbeidet som ligger i helhetlig nasjonal ferjeplan utføres allerede, deriblant malverk og arbeid med prosess for innkjøp og oppfølging.

Statens vegvesen anslår at samlet ressursbehov ut over dagens situasjon, hos seg selv og i fylkeskommunene, vil være 1,6 årsverk og 2 mill. kr. i eksternt tjenestekjøp ved implementering, og 0,8 årsverk og 1 mill. kr. ved rullering av ferjeplanen (antatt hvert fjerde år, samt revisjon midtveis ved første gjennomføring).

### 9.5.2 Standardiseringsprosjekter med næringen

Tiltaket innebærer økte ressurser til iverksettelse av nødvendige samarbeidsprosjekt med næringen. Det vil være behov for koordinering mellom enhetene, avhengig av formatet på samarbeidsprosjektet, dvs. hvor mange regioner som involveres, om det gjøres i liten skala osv.

Statens vegvesen har i dag en ordning med en spesialistregion for ferjekai, og det er Region midt som er gitt dette ansvaret. Implementering av tiltaket vil imidlertid generere arbeid for ferjekai-miljøet i alle regioner, og med utgangspunkt i regionenes vurdering anslås det et merbehov i antall årsverk på 0,1 årsverk per region. Oppfølging av tiltaket forventes ikke å generere merbehov på ferjekaisiden.

Det forventes at hovedtyngden av arbeidet med standardisering vil være knyttet til prosessledelse, bestilling av utredninger, og koordinering av fagressurser internt i Statens vegvesen. Vegdirektoratet forutsetter at det også fremover vil være en enhet som har særskilt ansvar for ferjekai, enten en region eller i direktoratet. Det anslås at det vil være behov for 0,5 årsverk fra ferjekaisiden i forbindelse med arbeidet med implementering av tiltaket.

Marinteknisk kompetanse er relevant for utforming av mer standardiserte krav til materiell og grensesnitt ferje/ferjekai. Dette er kompetanse som Vegdirektoratet ikke har i dag, men som det arbeides med å få på plass. Det antas at 0,5 av et nytt årsverk vil arbeide med standardisering av krav i en implementeringsfase. I tillegg vil det være behov for 0,1 årsverk fra hver av ferjeinnkjøpsenhetene i regionene for implementering av tiltaket.

Etter iverksetting er det behov for 0,3 årsverk for forvaltning og oppdatering av standarder og håndbøker, enten i spesialistregion eller direktoratet. Deretter vil det være behov for 0,5 mill. kr i tjenestekjøp i forbindelse med mindre revisjoner. Det antas ca. 4 mill. kr i eksternt

tjenestekjøp i forbindelse med iverksetting av tiltaket – analyser av mulighetsrom og konsekvenser.

Samlet anslår Statens vegvesen at implementering vil kreve 1,6 årsverk, og 4 mill. kr til eksternt tjenestekjøp, ut over hva behovet er i ferjeforvaltningen i dag. Oppfølging vil kreve 0,3 årsverk og 0,5 mill. kr til eksternt tjenestekjøp.

### 9.5.3 Bedre data- og beslutningsgrunnlag

Det kan medføre administrasjonskostnader å utvikle systemer for rapportering.

Hoveddelen av ressursbehov for dette tiltaket vil ligge i Vegdirektoratet. Det anslås 1 årsverk knyttet til anskaffelsesprosess, inkl. prosess for behovsanalyse. Regionenes innsats vil i hovedsak være i arbeidet med behovsanalyse og kravspesifisering. Det anslås 0,1 årsverk per region i implementerings- og anskaffelsesfasen.

For drift/oppfølging av systemet anslås det 0,3 årsverk og om lag 1 mill. kr i årlige driftsutgifter, inkl. feilretting/oppdatering.

Samlet anslår Statens vegvesen at implementering vil kreve 1,3 årsverk og tjenestekjøp på 5 mill. kr, ut over dagens behov. Til oppfølging kreves 0,3 årsverk og 1 mill. kr i tjenestekjøp.

### 9.5.4 Tettere dialog med leverandørmarkedet

Tiltaket innebærer tettere dialog med leverandørmarkedene i alle faser av anbudsutsettingen. Tiltaket vil tjene på at det utarbeides en nasjonal ferjemelding, men kostnadene for dette bæres av tiltaket Helhetlig nasjonal ferjeplan.

På grunn av at det allerede føres dialog med leverandørmarkedene er det ikke antatt at tiltaket vil kreve ekstra ressurser for å kunne gjennomføres. Tiltaket medfører imidlertid at dialogen rettes bevisst mot å legge til rette for økt deltakelse i konkurransen.

### 9.5.5 Forsøk med oppdelte kontrakter for eierskap og drift

Dette er et forsøksprosjekt som vil kreve noe ressurser til utvikling, implementering, administrasjon og evaluering.

Utover arbeidet med forretningsmodeller og kontrakter i Vegdirektoratet forventer vi at tiltaket kun vil generere et merbehov i den aktuelle regionen hvor forsøkssambandet/ene er lokalisert. Regionene har gitt tilbakemelding på at det vil kreves ressurser i forbindelse med kompetanseheving, kontraktsarbeid, veiledning til nye aktører, kontraktsoppfølging inkl. grenseflatene til

vedlikehold av materiellet. For implementering av tiltaket forutsettes det derfor 2 årsverk.

I tillegg vil det være behov for tjenestekjøp av kompetanse innen maritim økonomi, juss og marin teknisk, ca. 5 mill. kr.

For kontraktsoppfølging anslås det er merbehov på 1 årsverk samlet sett, med hovedvekt på ressurser i regionen hvor forsøkssambandet er lokalisert.

Siden både forsøk med oppdelte kontrakter og opsjon på overdragelse av fartøy etter kontraktsperioden vil være avgrensede forsøksprosjekter som består at det offentlige tar større ansvar for materiellet, antas det at ressursinnsatsen i disse to prosjektene er felles. I beregningene vist i avsnitt 10.1 er samlede kostnader for de to tiltakene delt likt mellom dem.

Statens vegvesen anslår at samlet ressursbehov vil være 2 årsverk og 5 mill. kr til eksternt tjenestekjøp under implementeringsfasen, som kommer i tillegg til behovet til ferjeforvaltningen i dag. Til oppfølging er det behov for 1 årsverk og 1 mill. kr i eksternt tjenestekjøp.

#### **9.5.6 Forsøk med opsjon på overdragelse av fartøy**

Gjennomføring av forsøksprosjektet med opsjon på overdragelse av fartøy etter endt kontraktsperiode er antatt å kunne gjennomføres med de samme ressursene som avsettes til forsøksprosjektet med oppdelte kontrakter.

#### **9.5.7 Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser**

En utfordring med å sørge for større prosessuell effektivitet ved ferjeanskaffelsene er at oppgavene er fordelt på mange aktører: i regionene er det oppdragsgiver (stat eller fylkeskommune), ledelse i regionen og ferjeseksjonen. Likevel regner regionene med at det er et potensiale for å fjerne flaskehalser ved å tilføre ferjeforvaltningen flere ressurser. I dagens situasjon beskriver en region at man «aldri har klart å komme over fra reaktiv til proaktiv modus». Det oppleves at man går glipp av betydelige besparelser i ferjekjøpet ved at man blir hengende etter med oppgaver.

Statens vegvesens Kvalitetssystem er styrende for hvilke ressurser som kreves i regionene. Per i dag melder regionene om merbehov for ressurser for å ivareta prosessene i kvalitetssystemet. Dette gjelder både marinteknisk kompetanse og juridisk-/innkjøpskompetanse.

I enkelte regioner og i Vegdirektoratet er det allerede en intensjon om å øke antall årsverk og kompetansen. Fra dagens situasjon anslår Statens

vegvesen at det er behov for 3,5 årsverk samlet for å komme på et nivå hvor kvalitetssystemet ivaretas.

#### **9.5.8 Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster**

Administrative kostnader er knyttet til å beregne rett nivå på takster og rett differensiering.

Regionene antar at ressursinnsatsen primært vil være i form av analysearbeid i forkant av nye konkurranser og tilpassing av konkurransegrunnlag. For å sikre en smidig innføring av tiltaket er det antatt at man også bør styrke markeds-kommunikasjonen ved dette tiltaket.

Statens vegvesen anslår at tiltaket kan gjennomføres med dagens interne ressurser, med 1,5 mill. kr i eksternt tjenestekjøp ved implementering.

### **9.6 Vurdering av økt konkurranse i leverandørmarkedene**

Økt konkurranse er en ønsket konsekvens av flere av tiltakene. Hvorvidt man oppnår økt konkurranse av å gjennomføre tiltakene vil imidlertid også avhenge av flere eksterne faktorer, noe som gjør gevinstene usikre. Effektene av økt konkurranse er heller ikke i sin helhet samfunnsøkonomiske nettovirksomheter.

Økt konkurranse har i første rekke bedriftsøkonomiske effekter. Dersom konkurransen er mangelfull, og etablerte aktører kan høste monopolprofitt, kan inntreden av en utfordrer presse overskuddet nedover. For at dette skal gi effekt er det ikke nødvendig at utfordreren faktisk trenger inn på markedet, den etablerte aktøren kan frivillig redusere marginene sine for å forhindre utfordrere fra å etablere seg. Det trenger altså kun å være mistanke om konkurranse som gir effekten av økt konkurranse.

Potensialet for at nye aktører skal entre markedet vil derfor kunne legge press på lønnsomheten i næringen. På denne måten vil økt konkurranse være negativt for aktører som allerede er etablert i markedet. Ifølge økonomisk teori vil det foregå etablering inntil alt overskudd er konkurrert bort. Imidlertid er det i virkelige markeder etableringshindringer og imperfeksjoner som forhindrer dette fra å skje. Det er imidlertid også en fare for at lønnsomheten blir så dårlig, i kombinasjon med andre forhold som kan støte vekk interesserte aktører (for eksempel svært rigide krav til tjenesten som skal leveres), at konkurransen svekkes. Inngripen i markedet med hensikten å øke konkurransen kan ha dette som en utilsiktet konsekvens. Det er derfor viktig å kontinuerlig overvåke lønnsomheten i markedsaktørene mens tiltak blir iverksatt, og eventuelt gjøre avbøtende



tiltak dersom konkurransesituasjonen forverres. Fordi målbildet for det offentlige ferjekjøpet er sammensatt, er det ikke gitt at tiltak i såfall bør opphøre, men at man finner en rett balanse av mange ulike tiltak som til sammen gir måloppnåelse. Lønnsomheten i rederiene dikteres av vilkårene i langvarige kontrakter med det offentlige (og kostnadsnivået, som ikke påvirkes i betydelig grad av konkurranse). Vi antar derfor at konkurransemessige konsekvenser av tiltak, både tilskattede og utilskattede, vil merkes ved konkurransen om enkeltkontrakter lenge før de får effekt på lønnsomheten i næringen. Dette understreker behovet for systematisk datainnsamling og overvåkning av markedsforholdene for å oppdage trender i markedssituasjonen.

Økt konkurranse er altså ikke en selvstendig effekt som er interessant å utløse i samfunnsøkonomisk sammenheng, men konkurranse kan være et virkemiddel for å utløse samfunnsøkonomiske virkninger:

- For det første vil økt konkurranse normalt gi lavere priser for innkjøper. Lavere priser er først og fremst en omfordeling fra leverandør til oppdragsgiver og ikke en samfunnsøkonomiske gevinst, med mindre det utløser høyere etterspørsel på grunn av at betalingsvilligheten eksisterer. Det er ikke en effekt vi venter å finne direkte i dette tilfellet, fordi det offentlige er eneste kunde. Lavere priser for innkjøper vil imidlertid frigjøre finansielle ressurser hos offentlig innkjøper. Disse ressursene kan enten brukes til å øke innsatsen for fremkommelighet, sikkerhet og miljø i ferjetilbudet, jf. kapittel 9.8, eller til å senke skattene, jf. kapittel 9.4.6. Som hovedregel i samfunnsøkonomiske analyser skal det legges til grunn at for prosjekter som finansieres over offentlige budsjetter, skal det beregnes en skattefinansieringskostnad som er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. Denne marginale kostnaden settes til 20 øre per krone, jf. rundskriv R-109/2014.
- For det andre vil konkurransen normalt utløse mer effektivitet hos leverandørene og deres underleverandører. Dette er en samfunnsøkonomisk gevinst som delvis kommer oppdragsgiver til gode gjennom lavere priser for innkjøper. Leverandørenes kostnader er behandlet som en egen virkning (jf. kapittel 9.7)

#### 9.6.1 Økt konkurranse som prissatt virkning

Som det fremgår av punktlisten over kan konkurranse utløse både mer effektiv drift hos

leverandørene og lavere priser for innkjøperne. Av ulike årsaker er det svært vanskelig å kvantifisere hvor stor effekten av konkurranse er i kroner og øre. Konkurransetilsynet pleier i sine vurderinger som hovedregel ikke å kvantifisere størrelsen av det samfunnsøkonomiske tapet av redusert konkurranse, se f.eks. tilsynets vedtak V2016-3 av 19. april 2016, s. 71-73.

Vi kan imidlertid gjøre noen regneøvelser basert på antagelser om lavere priser og økt effektivitet.

Dersom økt konkurranse gjør at tilbyderne i markedet reduserer sin margin med 1 pst. av omsetningen på ca. 5 mrd. kr, gir dette en effekt på 50 mill. kr i lavere tilskudd fra ferjeforvaltningen per år. Dersom tilbyderne greier å øke sin margin med 1 pst. av omsetningen gir dette en effekt på 50 mill. kr i økte tilskudd. Man kan tenke seg at marginendringen kan bli større enn 1 pst. Potensialet for endrede tilskudd av endret konkurranse er derfor stort, selv om det etter vår oppfatning er svært vanskelig å si hvor stort utslaget vil bli av enkelttiltak eller pakker av tiltak.

Økt konkurranse kan også føre til økt kostnads-effektivitet hos leverandørene. Prissetting av denne virkningen er behandlet i kapittel 9.7.1.

Tøffere konkurranse og resulterende lavere priser for oppdragsgiver utgjør en fordelings effekt ved at leverandøren får mindre overskudd av driften. Dette er behandlet som en fordelings effekt i kapittel 12.1.

#### 9.6.2 Økt konkurranse som ikke-prissatt virkning

Siden effektene av økt konkurranse er svært vanskelig å kvantifisere med noen grad av sikkerhet, behandler vi dette som ikke-prissatt virkning, ved bruk av pluss-minus-metoden.

Området konkurranse vurderer vi å være av middels betydning for samfunnet. Utgangspunktet er at konkurransen har betydning for samfunnsøkonomien i ferjekjøpet, men at tjenesten som leveres uansett er underlagt et offentlig monopol, slik at betydningen av konkurranse tross alt er begrenset til kostnadseffektiv drift innenfor rammene av det offentlige kjøpet og den offentlige reguleringen. Dagens situasjon er dessuten at konkurransen i stort har fungert, dog at det bekymring for konkurransesituasjonen fremover. Bedre vilkår for konkurranse antar vi bidrar moderat til måloppnåelsen gitt dagens situasjon og forventet fremtidig utvikling.

I neste steg vurderes betydning sammen med omfanget tiltaket har, for å gi tiltakets virkning på området.

At betydningen av området er middels innebærer at et stort positivt omfang får (++++), et middels omfang får (+++) og et litt positivt omfang får (++). Tilsvarende antall minus for negative virkninger.

Tabell 9-2 gjengir vår vurdering av virkninger på konkurranse i leverandørmarkedet av de ulike tiltakene.

**Tabell 9-2: Virkninger på konkurranse i leverandørmarkedene**

Tiltakenes virkning på konkurranse (betydning: middels)							
Helhetlig nasjonal ferjeplan	Standardiseringsprosjekter	Bedre data- og beslutningsgrunnlag	Tettere dialog med leverandørmarkedet	Forsøk oppdelte kontrakter	Forsøk opsjon på overdragelse	Bedre og mer profesjonelle innkjøp	Tilbudsreduksjon/ økte takster/ differensierte takster
+++	++	0	++	++	++	+++	0

Helhetlig nasjonal ferjeplan er antatt å ha virkning på konkurransen i leverandørmarkedet, forutsatt at tiltaket fungerer etter hensikten, og omfanget vurderes som middels positivt (+++). Innkjøpersiden kan gjennom å koordinere seg bedre stimulere til flere tilbud og økt konkurranse blant rederiene. Større forutsigbarhet om hvilke kontrakter som vil lyses ut i fremtiden gjør planlegging enklere for rederiene. Større forutsigbarhet om konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging vil også kunne gjøre at risikoen oppfattes som lavere, og at rederier i større grad finner det attraktivt å delta i konkurranser hvor oppdragsgiver er ukjent eller kjent for å en egen tilnærming til anbud og kontraktsoppfølging. Forutsigbarhet gjør det imidlertid enklere for rederiene å koordinere seg, noe som kan svekke konkurransen.

Regionene i Statens vegvesen og fylkeskommunene gjør også strategiske vurderinger av hvordan man skal tilnærme seg markedet i dag, slik at dette ikke er et helt ubenyttet virkemiddel i dag

Standardiseringsprosjekter for ferjemateriell har virkning for konkurransen som er antatt å kunne få litt positivt omfang (++). Årsaken er at det vil være større tilgjengelighet på egnet ferjemateriell for å delta i anbudskonkurranser, og det vil være større trygghet om annenhåndsverdien av materiellet fordi anvendelsen på forskjellige samband er mer fleksibel. Særlig vil reduksjon av teknologiusikkerhet kunne bidra til at rederienes risiko går ned, og villighet til å satse i konkurransene går opp. Begge mekanismene tillater rederiene i større grad å spekulere i å bestille nye fartøy. Dersom alt materiellet hadde blitt standardisert ville omfanget blitt stort, men vi antar at standardiseringen bare kan omfatte om lag halvparten av ferjemateriellet

selv med best mulig gjennomføring. Grunnet at standardisering vil ta lang tid å gjennomføre gitt gradvis utrangering av gamle ferjer, antas virkningen av standardisering å ikke ha mer enn litt positivt omfang på konkurransen. I løpet av perioden hvor ny standard innføres er det fare for at standarden revideres, slik at standardiseringen blir ufullstendig eller må starte på nytt.

Bedre data- og beslutningsgrunnlag er antatt å ikke ha virkning av noe omfang på konkurransen i leverandørmarkedet.

Tettere dialog med leverandørmarkedet er antatt å ha virkning på konkurransen i leverandørmarkedet med litt positivt omfang (++). Ved å ha større involvering av leverandører i de ulike fasene av anskaffelsesprosessen kan innkjøper stimulere til flere og bedre tilbud. Ved at kommunikasjonen også går fra rederiene til oppdragsgiver, kan rederiene med erfaring fra driften bidra til bedre anbudsspesifikasjoner. Forhold som oppdragsgiver ikke er klar over, men som kan ha stor betydning for leverandørens kostnader eller muligheter for å delta i konkurransen (seilingsforhold, fartsbegrensninger på materiell, m.m.), kan lede til bedre resultater i konkurransene. Det er imidlertid grunn til å tro at leverandører kan ha strategiske motiver for hva de velger å kommunisere, slik at oppdragsgiver må foreta selvstendige undersøkelser av forhold som kan være av betydning.

Forsøksprosjekt på oppdelte kontrakter (kontrakt for eierskap til materiell og kontrakt for drift) er antatt å ha virkning på konkurransen i leverandørmarkedet som gir litt positivt omfang (++). Aktører som ikke kan bære finansieringen for ferjemateriell vil få mulighet til å delta i

konkurransen, og det vil ikke være fordeler for eksisterende operatør ved å allerede besitte egnet materiell. Disse tiltakene vil ha begrenset virkning fordi omfanget er forsøksprosjekter. Det kan tenkes at virkningen vil bli sterkere når man får gevinster av forsøksprosjektet. Dessuten vil det bare ha virkning i de tilfellene dagens modell for eierskap og drift av materiellet fører til begrenset konkurranse. En kan også si at konkurranseelementet blir redusert når kontraktene blir delt, fordi ansvaret for å samordne drift og materiell løftes ut av konkurransen og i større grad faller på oppdragsgiver.

Forsøksprosjekt på opsjon på overdragelse av materiell etter endt kontraktsperiode er antatt å ha virkning på konkurransen i leverandørmarkedet som har litt positivt omfang (++)). Tiltaket består også i et forsøksprosjekt som får begrenset omfang på hele ferjemarkedet, og tiltaket vil bare gi virkning når dagens modell for eierskap og drift av materiellet fører til begrenset konkurranse.

Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser er antatt å ha virkning på konkurransen i leverandørmarkedet av middels positivt omfang (+++). God nok tid i anskaffelsesprosessen er identifisert som en utfordring som har direkte sammenheng med antall leverandører i konkurransen. Sammenliknet med dagens situasjon og forventet videre utvikling, der forvaltningen allerede jobber med å profesjonalisere innkjøpet, f.eks. gjennom Statens vegvesens kvalitetssystem, antar vi at tiltaket ikke vil kunne gi stort positivt omfang.

Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster er antatt å ikke ha noen virkning på konkurransen i leverandørmarkedet.

### 9.6.3 Tiltakenes effekt på koordinerte virkninger

I kapittel 9.4.2 beskrev vi kriteriene for vurdering av koordinerte virkninger hos leverandørene. Nedenfor gjør vi en vurdering av hvordan tiltakene for økt konkurranse kan innvirke på slike koordinerte virkninger:

- Markedskonsentrasjon: Høy konsentrasjon øker faren for kollektiv markedsrett
- Symmetri: Symmetriske markedsandeler øker faren for kollektiv markedsrett
- Etableringshindringer: Høye etableringshindringer øker faren for kollektiv markedsrett
- Kjøperrett: Kjøperrett reduserer faren for kollektiv markedsrett
- Homogene produkter: Homogene produkter øker faren for kollektiv markedsrett
- Gjennomsiktig marked: Åpenhet om priser øker faren for kollektiv markedsrett

- Forutsigbar oppdragsgiver: En forutsigbar oppdragsgiver kan øke faren for kollektiv markedsrett

Tiltakene er ment å gjøre markedskonsentrasjonen mindre, senke etableringshindringene og koordinere innkjøpersiden for å øke kjøperretten. Dette taler for at tiltakene reduserer faren for koordinerte virkninger. På den annen side vil standardisering gjøre produktene mer homogene, og en nasjonal ferjeplan vil gjøre oppdragsgiversiden mer forutsigbar. Vår vurdering er at forholdene som taler for redusert fare for koordinerte virkninger veier tyngst, særlig forholdet som innebærer å redusere etableringshindringene. Tiltakene vurderes derfor å redusere faren for koordinerte virkninger. Statens vegvesen og fylkeskommunene bør imidlertid være oppmerksom på faren for koordinering på leverandørsiden.

## 9.7 Vurdering av økt kostnadseffektivitet hos leverandørene

En rekke av tiltakene er ment å gi leverandørmarkedene økte insentiver og/eller økte muligheter til å øke kostnadseffektiviteten i tjenesteproduksjonen.

Økt kostnadseffektivitet hos leverandørene gir en samfunnsøkonomisk gevinst ved at færre ressurser benyttes til å produsere ferjetjenestene. De samfunnsøkonomiske gevinstene av økt kostnadseffektivitet vil delvis komme oppdragsgiver til gode og delvis bli værende hos leverandørene, avhengig av konkurranseforholdene og i hvilken grad eventuell kjøperrett blir utnyttet. Ved perfekt konkurranse kommer hele gevinsten oppdragsgiver til gode. I virkeligheten kan imidlertid økt effektivitet også komme leverandørene til gode, ved at fortjenestemarginene øker. Spesielt dersom den økte kostnadseffektiviteten skyldes innovasjon hos leverandørene vil drift av ferjetjenestene kunne bli mer lønnsomme, men det er usikkert hvorvidt tiltakene kan stimulere til nyskaping og innovasjon i betydelig grad. Vi vil kommentere kort hva vi tror bedriftsøkonomiske virkninger av tiltakene vil være, knyttet til kostnadseffektivitet og innovasjon, i omtalen av virkninger av tiltak i avsnitt 9.7.2.

Økt konkurranse i leverandørmarkedet vil normalt føre til økte insentiver til kostnadseffektivitet hos leverandørene. Siden vi behandler økt konkurranse som et selvstendig område som påvirkes i kapittel 9.6.1, må vi unngå dobbelttelling.

### 9.7.1 Økt kostnadseffektivitet som prissatt virkning

På samme måte som effektene av økt konkurranse vurdert i kapittel 9.6.1, er økt kostnadseffektivitet vanskelig å prissette på en faglig forsvarlig måte.

Ved prissetting av økt kostnadseffektivitet skiller vi mellom tiltak som virker i hele verdikjeden og søsterskipeffekten som virker inn på materialkostnadene.

#### Økt kostnadseffektivitet i hele verdikjeden

Det er krevende å vite hvor stor andel av en kostnadseffektivisering som skyldes tiltakene vi vurderer, i forhold til andre forhold som påvirker kostnadseffektiviteten. Tjenesten som produseres er vanligvis heller ikke den samme over tid, slik at det er vanskelig å måle hvor stor kostnadseffektiviseringen faktisk er. Vi har ikke grunnlag for å vite hva produktivitetsveksten i ferjebransjen har vært, og heller ikke grunnlag for å vurdere hva den vil bli i fremtiden.

Vi kan imidlertid gjøre noen vurderinger av potensialet for gevinster ved å se på produktivitetsveksten i ulike bransjer. Gevinsten vi vurderer er den samlede effekt på kostnadseffektivitet av økt konkurranse i leverandørmarkedet og bedre kjøp av tjenester.

Det er også grunn til å tro at reguleringen av ferjemarkedet gjennom det offentlige kjøpet vil påvirke produktivitetsveksten. Vi forventer at produktiviteten øker som følge av god ferjeforvaltning.

Samlede kostnader i ferjedriften er om lag 5 mrd. kr, jf. vurdering i kapittel 9.4.3. Tall fra SSB viser at det er relativt store forskjeller i produktivitetsveksten mellom ulike næringer. Utvalgte tall for produktivitetsvekst per år i utvalgte bransjer viser at veksten varierer fra -0,9 til 4,3 pst.<sup>31</sup> For transport har veksten vært mellom 0,9 og 1,9 pst i perioden 1971 til 2013.

I Tabell 9-3 viser vi hvordan ulike anslag for årlig produktivitetsvekst slår ut i totale kostnader for ferjedriften.

**Tabell 9-3 Totale kostnader for ferjedriften gitt ulike utviklingsbaner for produktivitetsvekst, mill. 2016-kr**

Produktivitetsvekst	Kostnader år 0	Kostnader år 10	Kostnader år 20
-0,50 %	5 000	5 256	5 524
0,00 %	5 000	5 000	5 000
0,50 %	5 000	4 756	4 523
1,00 %	5 000	4 522	4 090
1,50 %	5 000	4 299	3 696
2,00 %	5 000	4 085	3 338
2,50 %	5 000	3 882	3 013
3,00 %	5 000	3 687	2 719

Kilde: Oslo Economics

Tabellen viser at ulike utviklingsbaner for produktivitetsvekst kan gi vesentlige forskjeller i kostnadene for ferjedriften over tid.

Dersom tiltakene gir en forbedret produktivitet-utvikling på 1 pst. i året, gir det en gevinst på 50 mill. kr første året, akkumulert til 478 mill. kr etter 10 år. Det kan hende at potensialet av tiltakene samlet, når man regner inn både den direkte effekten på økt kostnadseffektivitet som følge av bedre innkjøp, og den indirekte effekten på kostnadseffektivitet som følge av økt konkurranse, ligger opp mot 1 pst. i året. Likevel er det etter vår

vurdering sannsynlig at den er noe lavere når man ser det over tiltakenes levetid til 2050.

#### Søsterskipeffekten

Den såkalte søsterskipeffekten er gevinster i form av skalaeffekt ved bygging (serieproduksjon), for enklere planlegging og gjennomføring ved å bygge og drive flere ferjer som er mer eller mindre identiske.

Gevinstpotensialet kan beregnes ved hjelp av DNV GLs erfaringer fra maritim økonomi.

Søsterskipeffektens gevinstpotensial er etter DNV GLs vurdering på mer enn 10-30 pst. Ved nybygg

<sup>31</sup> Utvalgte tall for produktivitetsvekst per år i ulike bransjer: Transport på mellom 0,9 og 1,9 pst; Industri mellom 1,0 og 2,8 pst; Annen vareproduksjon mellom 0,2 og 3,6 pst; Bygg og anlegg mellom -0,9 og 2,4 pst; Varehandel og reparasjon av motorvogner mellom 3,0 og

4,3 pst. Tallene gjengir vekst i arbeidsproduktivitet fra 1971 til 2013, jf. NOU 2015: 1 Produktivitetskomisjonens første rapport. Arbeidsproduktivitet er vanligvis nært korrelert med totalproduktivitet.

og ca. 10 pst. på vedlikehold. Gevinsten kan utløses når tre ferjer bygges i samme serie.

Standardiseringstiltakene som er foreslått i denne konsekvensanalysen kan neppe hente ut hele gevinstpotensialet:

- Søsterskipeffekt antas allerede delvis å være hentet ut av rederiene gjennom standardisering av moduler og ferjer i rederiet.
- Det er neppe hele ferjeflåten som kan standardiseres fordi det er behov for lokale tilpasninger på mange samband.

Ved å ta enkelte forutsetninger om takt på nybygg i ferjesektoren og andel ferjer som standardiseres kan vi beregne et gevinstpotensial av søsterskipeffekten. Dette regnestykket må betraktes som et eksempel, og kan ikke nødvendigvis anses som et nøyaktig anslag på gevinstene av søsterskipeffekten. Det er forutsetningene som er bestemmende for resultatet.

Vi ha lagt følgende forutsetninger til grunn:

- 6 nybygg i året av 190 ferjer totalt med ca. 30 års levetid.
- Halvparten av nybyggene kan standardiseres med en søsterskipeffekt.
- Gevinst av standardisering på 25 pst. på byggekostnader og 10 pst. på reparasjon og vedlikehold.

Videre har vi data fra SSBs delkostnad for innenriks sjøfart som angir hvor stor andel leiekostnader og avskrivninger (kapitalslit), reparasjon- og vedlikeholdskostnader og rentekostnader utgjør. Dette gir følgende materialkostnader i ferjedriften:

- Totale annualiserte kostnader til bygging i ferjedriften (rente og kapitalslit) er 1115 mill. kr.
- Totale annualiserte kostnader til reparasjon og vedlikehold i ferjedriften er 555 mill. kr.

Når vi kombinerer forutsetningene får vi at total årlig gevinst etter 30 år er 167 mill. kr. Den årlige gevinsten øker med 5,57 mill. kr i året fra første byggeår.

#### 9.7.2 Økt kostnadseffektivitet som ikke-prissatt virkning

Siden effektene av økt kostnadseffektivitet er svært vanskelige å kvantifisere med noen grad av sikkerhet, behandler vi dette som ikke-prissatt virkning, ved bruk av pluss-minus-metoden.

Betydningen av området er stor for samfunnet, ved at økt kostnadseffektivitet hos leverandørene frigjør ressurser fra driften av ferjetjenester, eller tillater et bedre tilbud uten økt ressursbruk. De totale kostnadene er ca. 5 mrd. kr, slik at selv en liten effektivisering kan gi relativt stort utslag. Flere av målsetningene for ferjedriften relaterer seg direkte til denne faktoren.

At betydningen av området er stor innebærer at en virkning med stort positivt omfang får (++++), en virkning med middels positivt omfang får (++++), og en virkning med litt positivt omfang får (+++). Tilsvarende antall minus for negative virkninger.

Tabell 9-4 gjengir vår vurdering av virkninger på kostnadseffektivitet i leverandørmarkedet av de ulike tiltakene. Totalkostnader kan deles inn i kostnader for materiell, personale, drivstoff og administrasjon. I tabellen angis hvordan det antas at tiltakene vil virke inn på hver av kostnads-elementene.



**Tabell 9-4: Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene**

Tiltakenes virkning på kostnadseffektivitet (betydning: stor)							
Helhetlig nasjonal ferjeplan	Standardiseringsprosjekter	Bedre data- og beslutningsgrunnlag	Tettere dialog med leverandørmarkedet	Forsøk oppdelte kontrakter	Forsøk opsjon på overdragelse	Bedre og mer profesjonelle innkjøp	Tilbudsreduksjon/ økte takster/ differensierte takster
++++	+++	0	0	0	+++	++++	0
Materiellkostnader (middels/stor betydning)							
Bedre planlegging (+)	Søsterskip-effekt (+), mindre optimalisert drift (-)			Fare for dårligere vedlikehold, mer optimalisert drift (+)	Mer optimalisert drift (+)	Bedre planlegging og bedre drift (+)	
Personalkostnader (stor betydning)							
Bedre planlegging (+)	Litt enklere opplæring (+). Mindre optimal drift (-)			Mer optimalisert drift (+)	Mer optimalisert drift (+)	Bedre planlegging og bedre drift (+)	
Drivstoffkostnader (middels/liten betydning)							
Bedre planlegging (+)	Mindre optimal drift			Mer optimalisert drift (+)	Mer optimalisert drift (+)	Bedre planlegging og bedre drift (+)	
Administrasjonskostnader (liten betydning)							
Bedre planlegging (+)	Enklere rapportering			Mer administrasjon, pga flere kontrakter		Bedre planlegging og bedre drift (+)	

**Note:** I tabellen vurderes effekten av tiltakene ut fra hvilken påvirkning de har på hvert enkelt kostnadselement. Den største delen av kostnadene i ferjedriften er personalkostnader (43 pst.), deretter materiellkostnader (28 pst.), drivstoffkostnader (17 pst.) og administrasjonskostnader (11 pst.). Kostnadselementene er gitt ulik betydning for kostnadseffektivitet i samsvar med kostnadselementenes andel av totalkostnaden. Dersom et tiltak for eksempel har negativ virkning på administrasjonskostnader men positive virkninger på personalkostnader antas det at nettoeffekten er positiv, fordi personalkostnader har større betydning enn administrasjonskostnader.

Helhetlig nasjonal ferjeplan er antatt å ha virkning på kostnadseffektiviteten hos leverandørene, hvor virkninger har middels positivt omfang (++++). Det antas at mer forutsigbare innkjøp kan gjøre planlegging enklere for leverandørene, som tillater dem å utnytte verftskapasitet bedre og disponere eget materiell for å stille sterkere i konkurranser.

Standardisering av krav til materiell og infrastruktur innen samme segment er antatt å ha virkning av litt positivt omfang (+++) på kostnadseffektivitet hos leverandørene samlet sett, men det er virkninger

som trekker i begge retninger, og virkningen betraktes som usikker. Bygging og vedlikehold av ferjer kan bli noe billigere som følge av at deler av ferjene standardiseres. På den annen side kan mindre optimal drift på grunn av manglende skreddersøm gjøre at driftskostnadene blir noe høyere, særlig hvis man må kjøre med for stort materiell på mange samband. Det er imidlertid ikke gitt at skreddersøm kan gi helt optimal drift med variasjoner i etterspørselsnivå og sesongforhold, dette er tatt opp i avsnitt 9.12 om skreddersøm vs. Standardisering. Innkjøring av nye ferjer og

opplæring av mannskap kan bli noe rimeligere som følge av standardisering. Det legges til grunn at standardisering kun vil påbegynnes dersom samarbeidsprosjektet som foreslås (jf. kapittel 0) leder til resultater som gir klare indikasjoner på at standardisering har positive virkninger. Av den grunn antas totalvirkningen av tiltaket å være netto positiv.

Det er også potensiale for at samarbeidsprosjekter mellom ferjeforvaltningen og næringen kan gi grobunn for økt innovasjon og dermed positive bedriftsøkonomiske effekter, ved utveksling av erfaringer fra ulike sider av ferjedriften. Standardarbeidet kan også ta opp i seg lovende innovasjoner, og på den måten sørge for at markedsaktørene opplever mindre risiko/større gevinst ved utviklingsprosjekter. Det er mulig at standardiseringsprosjekter på denne måten kan øke lønnsomheten i rederiene, gjennom mer produktiv tjenesteytelse. Det er selvfølgelig mulig at noen aktører tjener mer på dette enn andre, for eksempel aktører som har tyngde til å satse på utvikling og har innflytelse på standardiseringsarbeidet. På kort sikt er det rimelig at tilpasning til en ny standard har negative virkninger på lønnsomheten, fordi det kan innebære raskere avskrivning av materiell og nyinvestering enn tidligere forutsatt. På lang sikt vil effekten av økt innovasjon kunne gi positivt utslag på lønnsomhet. Ser man disse virkningene sammen med virkningene som er antydning for konkurransen ved gjennomføring av dette tiltaket, er det imidlertid mulig at økt lønnsomhet i næringen sett under ett vil viskes ut av økt konkurranse.

Bedre data- og beslutningsgrunnlag er antatt å ikke ha virkning av betydning på kostnadseffektiviteten hos leverandørene. Av potensielle nyttegevinster kan enklere rapporteringssystemer forenkle administrativt arbeid i rederiene, men omfanget er antatt å være for lite til å vektlegges.

Tettere dialog med leverandørmarkedet er antatt å ikke ha betydelig virkning på kostnadseffektiviteten hos leverandørene.

Forsøksprosjekt på oppdelte kontrakter er antatt å ha to separate virkninger på kostnadene hos leverandørene. Virkningene trekkes i hver sin retning. På den ene siden virker det negativt at aktøren som har det daglige ansvaret for drift og at ferjene er i operativ stand ikke har ansvar for det langsiktige vedlikeholdet, og derfor kan ha svakere insentiv for å rapportere om vedlikeholdsbehov som ikke er kritisk men som kan gå på bekostning av driften. På den annen side gjør oppdelte kontrakter det mulig å optimalisere driften i større grad ved å bruke kortere kontrakter som

oftere kan justeres. Omfanget til hver av virkningene er usikkert, men det antas at virkningene i stor grad utligner hverandre og at nettovirkningen derfor er liten eller ingen.

Ved forsøk med oppdelte kontrakter, og senere, dersom modellen brer om seg, må rederiene tilpasse seg en annen driftsmodell enn den gjeldende. Rederier eier i stor grad ferjer, og ansetter mannskap som driver det. Oppdeling i kontrakter om eierskap og drift kan føre til at de etablerte rederiene i større grad retter seg inn mot den ene eller andre kontraktstypen. Dersom det er store fordeler ved å eie egnet materiell, men lite konkurransefortrinn å hente ved mer effektiv drift, vil det kunne være større avkastning å hente i kontraktene om å bringe til veie fartøy. Lengre kontrakter for fartøy vil også kunne gjøre denne delen av markedet mindre risikofyllt. Etablerte rederier kan altså vinne noe ved å allerede besitte egnet materiell, som kan bli mindre risikabelt, men tape en fordel ved at utenforstående aktører bygger seg opp kompetanse på drift. Alt i alt er det vanskelig å konkludere med hvilke effekter et slikt prosjekt vil ha for bedriftsøkonomien, men det er rimelig at effektene vil være begrenset så lenge prosjektet har begrenset omfang.

Forsøksprosjekt på opsjon på overdragelse har som oppdelte kontrakter den positive virkningen at kontraktene kan utformes for å oppnå større fleksibilitet og mer optimal drift. I motsetning til oppdelte kontrakter antas det at det i større grad er mulig å utforme betingelsene for opsjonen slik at det gis insentiv til godt vedlikehold. Opsjonen vil antakeligvis kun benyttes om annenhåndsverdien av fartøyet tilsvarer avtalt overdragelsespris. Samlet virkning er antatt å ha litt positivt omfang (+++).

Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser er antatt å ha virkning på kostnadene hos leverandørene, og at virkningen har middels positivt omfang (++++). Mekanismen som gir denne virkningen er blant annet at framtidsutsiktene for næringen blir mer forutsigbar, og at bedre tid i anbudsrundene gir rederiene større mulighet til å planlegge og optimere driften.

Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster er antatt å ikke ha noen virkning på kostnadseffektiviteten hos leverandørene. Selv om samlede kostnader reduseres ved redusert tilbud eller redusert etterspørsel, antas det ikke at produktiviteten til leverandørene påvirkes som følge av skalaeffekter eller liknende.

## 9.8 Vurdering av bedre transportpolitiske prioriteringer

Flere av tiltakene er ment å kunne føre til bedre transportpolitiske prioriteringer for ferjetilbudet, det vil si med hensyn til fremkommelighet, sikkerhet og miljø, altså transportpolitiske prioriteringer.

For at dette skal utløse en gevinst må det bety at dagens situasjon, som vurdert i referansealternativet i kapittel 9.4.4, innebærer et uutløst samfunnsøkonomisk potensial. Vår vurdering er at det sannsynligvis er et utnyttet samfunnsøkonomisk potensial av bedre prioritering av fremkommelighet, sikkerhet og miljø opp mot kostnadene til ferjedriften.

### 9.8.1 Bedre transportpolitiske prioriteringer som prissatt virkning

Omfanget av virkningene er usikkert og kan etter vår vurdering ikke prissettes med tilfredsstillende

grad av faglig forsvarlighet. Vi vurderer derfor virkningen ved hjelp av metoden for ikke-prissatte virkninger.

### 9.8.2 Bedre transportpolitiske prioriteringer som ikke-prissatt virkning

Betydningen av virkningen er stor. Nyttevirkningene av å ha et godt utbygd tilbud av ferjetransport er svært store både for privatpersoner og næringsvirksomhet. Betalingsvilligheten for å ha et ferjetilbud er høy. Av fremkommelighet, miljø og ulykker, antas fremkommelighet å være området som har klart størst betydning, jf. vurderingene av referansealternativet i kapittel 9.4.

At betydningen av området er stor innebærer at en virkning med stort positivt omfang får (++++), en virkning med middels positivt omfang får (++++) og en virkning med litt positivt omfang får (+++). Tilsvarende antall minus for negative virkninger.

**Tabell 9-5: Virkninger på transportpolitiske prioriteringer**

Tiltakenes virkning på transportpolitiske prioriteringer (betydning: stor)							
Helhetlig nasjonal ferjeplan	Standardiseringsprosjekter	Bedre data- og beslutningsgrunnlag	Tettere dialog med leverandørmarkedet	Forsøk oppdelte kontrakter	Forsøk opsjon på overdragelse	Bedre og mer profesjonelle innkjøp	Tilbudsreduksjon/ økte takster/ differensierte takster
0	0	++++	0	+++	+++	+++	++++

Helhetlig nasjonal ferjeplan er antatt å ikke ha noen direkte virkning på transportpolitiske prioriteringer. Tiltaket retter seg mot innkjøpsprosessen og leverandørmarkedet, og har liten betydning for overordnede transportpolitiske valg. Ferjeplanen dreier seg om hvordan transportpolitiske prioriteringer best kan implementeres i innkjøpet.

Standardisering av ferjemateriell er antatt å ikke ha noen direkte virkning på transportpolitiske prioriteringer.

Bedre data- og beslutningsgrunnlag er antatt å ha virkning på transportpolitiske prioriteringer, hvor omfanget er middels positivt (+++). Virkningen oppstår gjennom at bedre styringsdata, kostnadsframskrivninger, prognoser og beslutningsgrunnlag gir beslutningstakerne i ferjeforvaltningen og samferdselsforvaltningen bedre mulighet til å tilpasse ferjetilbudet og å prioritere ressursene dit behovet og effektene er størst.

Tettere dialog med leverandørmarkedet er antatt å ikke ha virkning på transportpolitiske prioriteringer, av samme grunn som for helhetlig nasjonal ferjeplan.

Forsøksprosjekt med oppdelte kontrakter er antatt å ha virkning på transportpolitiske prioriteringer, og at omfanget av virkningen er litt positivt (+++). Forsøksprosjekt med oppdelte kontrakter gir rom for å ha kortere driftskontrakter, noe som øker fleksibiliteten for ferjeforvaltningen til å planlegge tilbudet ved endrede behov.

Forsøksprosjekt med opsjon på overdragelse av materiell etter endt kontraktsperiode er antatt å ha virkning på transportpolitiske prioriteringer, og at omfanget av virkningen er litt positivt (+++). Forsøksprosjekt med opsjon på overdragelse gir rom for å ha kortere kontrakter, noe som øker fleksibiliteten for ferjeforvaltningen til å planlegge tilbudet ved endrede behov.

Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser er antatt å ha virkning på transportpolitiske prioriteringer, og at omfanget av virkningen er litt positivt (+++). Årsaken er at økt profesjonalitet i innkjøpet gir økt profesjonalitet i ferjeforvaltningen som helhet, slik at det er smitteeffekter over i funksjoner som ivaretar analyse og planlegging av transportbehovet.

Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster er antatt å ha virkninger på transportpolitiske

prioriteringer, og omfanget av virkningen er middels positivt (+++). Tiltakene antas å gi et mer samfunnsøkonomisk riktig nivå på tilbud og etterspørsel av ferjetjenester.

## 9.9 Oppsummering av ikke-prissatte virkninger av tiltak for å styrke det offentlige kjøpet

Oppsummeringen fremgår av Tabell 9-6.

**Tabell 9-6: Ikke-prissatte virkninger samlet**

Helhetlig nasjonal ferjeplan	Standardiseringsprosjekter	Bedre data- og beslutningsgrunnlag	Tettere dialog med leverandørmarkedet	Forsøk oppdelte kontrakter	Forsøk opsjon på overdragelse	Bedre og mer profesjonelle innkjøp	Tilbudsreduksjon/ økte takster/ differensierte takster
Virkninger på konkurransen (betydning: middels)							
+++	++	0	++	++	++	+++	0
Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene (betydning: stor)							
++++	+++	0	0	0	+++	++++	0
Virkninger på transportpolitiske prioriteringer (betydning: stor)							
0	0	++++	0	+++	+++	+++	++++

Den samlede vurderingen av ikke-prissatte virkninger av tiltak for å styrke det offentlige kjøpet danner utgangspunkt for å vurdere hvordan alternative organisatoriske strategier kan slå ut på de samme effektene.

## 9.10 Vurdering av virkninger av omorganisering

Alternative organiseringer av ferjeforvaltningen antar vi vil ha betydning for hvorvidt de enkelt tiltakene lar seg gjennomføre og for i hvor stor grad gevinstene ved tiltakene lar seg realisere. I tillegg gir tiltakene noen virkninger i form av overgangs-/omstillingskostnader og styrket/svekket fylkeskommune.

Det er mulig å prissette administrative konsekvenser og enkelte overgangskostnader av ulike omorganiseringer ved å vurdere endringer i antall årsverk i ulike deler av ferjeforvaltningen. Vi har gjort overordnede vurderinger av dette. De ulike organiseringene er likevel på et konseptuelt nivå, slik at vi også har behandlet virkningene som ikke-prissatte virkninger.

Vi starter med å se på hvordan ulike organiseringer påvirker tiltakene for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester.

I sammenstillingen av ikke-prissatte virkninger foran kan vi se at noen tiltak har størst virkning for konkurransen, mens andre tiltak har større virkning for kostnadseffektivitet hos leverandørene eller for transportpolitiske prioriteringer. Virkningene av de organisatoriske strategiene vil derfor bestemmes av hvilke tiltak strategiene virker inn på, som igjen gir indirekte virkning på områdene:

- Konkurranse i leverandørmarkedene
- Kostnadseffektivitet hos leverandørene
- Transportpolitiske prioriteringer (prioriteringer av fremkommelighet, sikkerhet og miljø)

### 9.10.1 Administrative virkninger ved ulike organisatoriske strategier

I Tabell 9-7 og Tabell 9-8 har vi gjort en vurdering av fordelingen av administrative årsverk mellom ulike forvaltningsnivåer i ulike organiseringer. Tabellene gir virkninger på årsverk uten at noen av tiltakene for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester er iverksatt. Beregningene er gjort etter beste skjønn.

**Tabell 9-7 Fordeling av administrative ressurser i ulike organiseringer, antall årsverk**

	Staten	Fylkeskommunene	Felles innkjøpsenhet	Sum
Dagens situasjon	18,8	10,0	0,0	28,8
Felles innkjøpsenhet	0,8	4,9	21,6	27,3
Overføre ferjeforvaltning til staten	27,3	0,0	0,0	27,3
Overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams)	22,4	4,9	0,0	27,3
Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv	18,8	10,0	0,0	28,8
Spesialisering ved å fordele oppgavene annerledes	17,8	9,5	0,0	27,3
Overføre ferjeforvaltning til fylkeskommunene	0,0	28,8	0,0	28,8

Kilde: Oslo Economics

**Tabell 9-8 Fordeling av administrative ressurser i ulike organiseringer, andel**

	Staten	Fylkeskommunene	Felles innkjøpsenhet	Sum	Effektivisering
Dagens situasjon	65 %	35 %	0 %	100 %	0 %
Felles innkjøpsenhet	3 %	17 %	75 %	95 %	5 %
Overføre ferjeforvaltning til staten	95 %	0 %	0 %	95 %	5 %
Overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams)	78 %	17 %	0 %	95 %	5 %
Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv	65 %	35 %	0 %	100 %	0 %
Spesialisering ved å fordele oppgavene annerledes	62 %	33 %	0 %	95 %	5 %
Overføre ferjeforvaltning til fylkeskommunene	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %

Kilde: Oslo Economics

Vi har estimert 28,75 årsverk i ferjeforvaltningen i dag. I noen av organisasjonsmodellene vurderer vi at det er et potensial for effektivisering, tallfestet til 5 pst (ca. 1,5 årsverk). I dagens situasjon og økt sentral styring er det ingen endring. Med en felles innkjøpsenhet beholder Samferdselsdepartementet sin forvaltning, mens fylkeskommunene får en tilsvarende andel beregnet ut fra antall ferjesamband. Fylkeskommunene får samme antall årsverk ved mer bruk av sams, mens Statens vegvesen får en økning. Ved å overføre ferjeforvaltningen til staten eller fylkeskommunene flyttes hele administrasjonen til det nivået. Ved å spesialisere oppgavene annerledes blir det ingen endring i fordelingen, kun en effektivisering.

Vurderingene er gjort etter beste skjønn, men er usikre, slik at vi mener det er mer faglig forsvarlig å benytte metoden for ikke-prissatte virkninger ved vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Betydningen av endringer i antall årsverk og øvrige administrative kostnader i ferjeforvaltningen for offentlige budsjetter og samfunnet er liten. De administrative kostnadene i ferjedriften er små sammenlignet med rederienes kostnader. At betydningen av området er liten innebærer at en virkning med stort positivt omfang får (+++), en virkning med middels positivt omfang får (++) og en virkning med litt positivt omfang får (+). Tilsvarende antall minus for negative virkninger.



Tabell 9-9 gjengir vår vurdering av virkninger for administrative kostnader av ulike organiseringer.

**Tabell 9-9: Årlige administrative kostnader etter en omorganisering**

Organisatoriske strategiers virkninger på årlige administrative kostnader (betydning: liten)						
Overføre ferjeforvaltning til staten	Felles innkjøpsenhet	Overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams)	Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes	Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv	Dagens modell	Overføre ferjeforvaltning til fylkeskommune
+	+	+	+	0	0	0

#### Felles innkjøpsenhet

Administrasjonskostnadene vil påvirkes ved at én enhet får ansvar for å gjøre mange innkjøp, fra dagens situasjon hvor mange innkjøpere gjør noen få innkjøp. Ved en antakelse om at det er visse stordriftsfordeler ved å samle innkjøpsfunksjonen i en enhet vil dette kunne bidra til å redusere administrasjonskostnadene. Ansatte i innkjøpsenheten kan for eksempel vie hele sin tid til å foreta anskaffelser. Det forutsettes at de som er ansatt i de tidligere innkjøpsenhetene kan gis oppgaver som er like tjenlige som innkjøp av ferjer. Tidsavgrensede dobbeltkostnader ved at både dagens og en sentral innkjøpsenhet er i operasjon samtidig dekkes under virkningen «Omstillingskostnader».

Endringene i administrasjonskostnader må sees i sammenheng med de andre tiltakene som er aktuelle å iverksette. Summen av virkningene trenger ikke nødvendigvis å gi lavere administrasjonskostnader, men de kan være lavere enn de ellers ville vært om dagens modell videreføres, fordi omorganisering kan bidra til å effektivisere forvaltningen.

Felles innkjøpsenhet er antatt å gi lavere administrative kostnader, omfanget av virkningen er vurdert som litt positivt (+).

#### Overføre ferjeforvaltning til staten

Vurderingen er liknende som for Felles innkjøpsenhet når det gjelder anskaffelsene isolert. Når det gjelder ferjeforvaltningen antas det både at stordriftsfordeler kan være gjeldende, noe som kan spare kostnader, samtidig som at man ikke kan utnytte samspill mellom administrasjonen av det øvrige kollektivtraffikksystemet i fylket og ferjeforvaltningen. Det er derfor uklart om det å samle ferjeforvaltningen i staten i seg selv vil føre til økte eller reduserte administrative kostnader. Det er imidlertid sannsynlig at de aktuelle tiltakene kan gjennomføres til en lavere administrativ kostnad enn om dagens modell videreføres.

Å overføre ferjeforvaltning til staten er antatt å gi lavere administrative kostnader, omfanget av virkningen er vurdert som litt positivt (+).

#### Overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams)

For denne strategien gjør vi de samme vurderingene som for felles innkjøpsenhet.

Å overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams) er antatt å gi lavere administrative kostnader, omfanget av virkningen er vurdert til å være litt positivt (+).

#### Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv

Innkjøpsfunksjonene vil ha samme struktur som i dag, men disse vil være mindre selvstendige. Det er mulig at mange av de aktuelle tiltakene kan innføres til en lavere økning i administrasjonskostnader enn om dagens modell videreføres. Det er også mulig at en relativt større andel økning kommer sentralt i Vegdirektoratet og i Samferdselsdepartementet. Organisasjonsmodellen i seg selv vil antakeligvis føre til ubetydelige netto endringer i administrative kostnader.

#### Spesialisering ved å fordele oppgavene annerledes

En organisering med økt grad av spesialisering kan føre til lavere administrasjonskostnader ved at de enkelte funksjonene effektiviseres. På den annen side kreves det mer ressurser til koordinering. En slik organisering kan gjøre at aktuelle tiltak blir mindre kostnadskrevende å innføre, fordi iverksettelsen av sentrale tiltak skjer i noen få enheter og at det derfor kreves mindre koordinering. Vi vurderer at organisasjonsmodellen kan føre til litt lavere administrative kostnader hvis det blir endringer av betydning.

Spesialisering ved å fordele oppgavene annerledes er antatt å gi lavere administrative kostnader, omfanget av virkningen er vurdert å være litt positivt (+).

### Overføre ferjeforvaltning til fylkeskommunene

En overføring av all ferjeforvaltning til fylkeskommunene medfører at staten ikke vil ha en egen ferjeforvaltning, og det vil heller ikke være en sams ferjeforvaltning. Isolert sett vil dette kunne føre til lavere administrasjonskostnader. På den annen side må fylkeskommunene som i dag støtter seg på sams vegadministrasjon i forvaltningen av fylkesvegferjene gjøre dette arbeidet selv. Fylkeskommunene vil få flere samband (dagens riksvegferjesamband) i sin portefølje. Dette trekker i retning av at administrasjonskostnadene vil øke noe. Netto effekt antas derfor å være rundt null.

#### **9.10.2 Omstillingskostnader ved ulike organisatoriske strategier**

Ved omorganisering av ferjeforvaltningen er det overveiende sannsynlighet for at det vil oppstå midlertidige kostnader som skyldes omstilling.

Det er fare for at flytting av oppgaver, personmessige forhold, revisjon av inntektssystemet, bytte av oppdragsgiver i kontraktperiode fører til omstillingskostnader for ferjeforvaltningen og leverandørene.

Grunnet at organisasjonsmodellene er på konseptuelt nivå og at det er usikkert hvilke konkrete omstillingskostnader som vil oppstå er virkningen behandlet som en ikke-prissatt virkning. Betydningen av omstillingskostnader er ansett for å være liten sett i sammenheng med ressursene som forvaltes i ferjedriften for øvrig. At betydningen er liten betyr at en virkning med stort negativt omfang gis tre minus (---), virkning med middels negativt omfang to minus (--) og virkning med litt negativt omfang én minus (-). Omstillingskostnader er vurdert som negative virkninger, positive vurderinger forekommer derfor ikke.

Tabell 9-10 gir en oversikt over vurderingene av omstillingskostnader ved alternative organiseringer.

**Tabell 9-10: Virkninger på omstillingskostnader som følge av omorganisering**

Virkning på omstillingskostnader (betydning: liten)						
Overføre ferjeforvaltning til staten	Felles innkjøpsenhet	Overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams)	Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes	Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv	Dagens modell	Overføre ferjeforvaltning til fylkeskommune
--	---	-	-	0	0	--

Å overføre ferjeforvaltningen til staten er antatt å medføre omstillingskostnader av middels omfang (--). Eksisterende forvaltningsorgan i staten (Vegdirektoratet og regionene) får ansvaret for fylkesvegsambandene, så kompetansegrunnlaget er allerede til stede.

Etableringen av felles innkjøpsenhet vil generere overgangskostnader dersom innkjøpsfunksjonen flyttes fra fylkeskommunene og regionene. Å opprette en felles innkjøpsenhet innebærer en full omlegging av innkjøpsansvaret i dag. Omstillingskostnadene antas derfor å være av stort omfang (---).

Å overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams) er antatt å gi omstillingskostnader av litt omfang (-). Mange av oppgavene vil ligge i samme organ som i dag.

Spesialisering ved å fordele oppgavene annerledes er antatt å gi omstillingskostnader av litt omfang (-).

Det vil være en viss omstilling knyttet til at oppgavene fordeles på en annen måte.

Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv er antatt å ikke gi omstillingskostnader, fordi utførelsen av forvaltningsoppgavene gjøres i samme organer som i dag.

Videreføring av dagens modell for ferjeforvaltningen vil ikke medføre omstillingskostnader.

Å overføre ferjeforvaltningen til fylkeskommunene vil medføre omstillingskostnader ved at ansvaret for riksvegferjesambandene overføres til fylkeskommunene. Virkningen for omstillingskostnader er antatt å ha middels omfang (--). Fylkeskommunene som får ansvaret for de ekstra sambandene har allerede en ferjeforvaltning, med unntak av Østfold (Horten-Moss). Fylkeskommuner som i dag har overlatt forvaltningsoppgaver til Statens vegvesens regioner vil måtte etablere en egen ferjeforvaltning. Ferjeforvaltningen har erfaring

med omfordeling av ansvar fra forvaltningsreformen, hvor det også oppsto omstillingskostnader særlig knyttet til inkonsistent kontraktsoppfølging når man byttet oppdragsgiver i kontraktsperioden. Oslo Economics evaluering av konkurranseutsetting av riksvegferjedriften fra 2012 pekte på at kontraktsoppfølgingen er uensartet mellom oppdragsgiverne, og at oppdragsgiversiden ble mer uoversiktlig umiddelbart etter forvaltningsreformen.

### 9.10.3 Forsterket/svekket fylkeskommune/regionalt folkevalgt nivå

Flere av modellene for organisering av ferjeforvaltningen innebærer at oppgaver og ansvar flyttes mellom fylkeskommunen og staten. Ferjeforvaltningen utgjør en stor del av oppgavene for flere fylkeskommune, noe som vil medføre at fylkeskommunen blir svekket dersom dette ansvaret sentraliseres til staten.

Det er antatt å være visse nyttevirksomheter for fylkeskommunene at ferjeforvaltningen ligger i fylkeskommunen. Dette inkluderer blant annet forvaltningskompetanse som har overføringsverdi til fylkeskommunens øvrige oppgaver. Spesielt kan det være av verdi at ferjeforvaltningen er samlokalisert organisatorisk med kollektivtrafikken ellers, ved å gi fylkeskommunen et større virkemiddelapparat.

For flere fylkeskommuner utgjør dessuten ferjedriften en betydelig del av fylkeskommunale utgiftsposter og ansvar, slik at en flytting kan redusere fylkeskommunens betydning for befolkningen og redusere insentivene til å stemme i fylkestingsvalg.

Av disse grunnene kan det være negative virkninger av å flytte ansvaret. Dette synet understøttes blant annet av Regjeringens tilråding i Meld. St. 22 (2015-2016), hvor intensjonen er en fortsatt samfunnsutvikling med folkevalgte organer på tre nivåer, hvor oppgaver som er best egnet til å løses lokalt delegeres både til kommunenivå og regionalt/fylkesnivå, deriblant innbyggerrettet tjenesteproduksjon.

Det er ikke grunnlag for å fastsette virkningen i kroner, derfor vurderes virkningen som en ikke-prissatt virkning. Betydningen av styrket/svekket fylkeskommune vurderes å være liten. Betydningen må ses i sammenheng med de andre virkningene, som anses for å være mer sentrale for transportpolitikken. Samfunns- og effektmålene som er definert for prosjektet og for ferjedriften gir ikke spesiell vekt til dette spørsmålet.

At betydningen av området er liten innebærer at en virkning med stort positivt omfang får (+++), en virkning med middels positivt omfang får (++) og en virkning med litt positivt omfang får (+). Tilsvarende antall minus for negative virkninger.

Tabell 9-11 oppsummerer vurderingene av virkninger for styrket/svekket fylkeskommune ved alternative organisasjonsmodeller. Virkningene omtales nærmere under.

Overføring av ferjeforvaltningen til fylkeskommunene innebærer en større ansvarsmengde for fylkeskommunene, og etter vår antakelse kompensasjon fra staten for ansvaret fylkeskommunene blir pålagt. Derfor regnes denne modellen for å styrke fylkeskommunene, og derfor ha virkning av middels positivt omfang (++)

**Tabell 9-11: Virkning på fylkeskommunenes stilling**

Virkning på styrket/svekket fylkeskommune (betydning: liten)						
Overføre ferjeforvaltning til staten	Felles innkjøpsenhet	Overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams)	Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes	Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv	Dagens modell	Overføre ferjeforvaltning til fylkeskommune
--	-	-	0	-	0	++
Ansvar flyttes fra FK	Ansvar ligger hos FK, operativ innkjøp er felles	Deler av ansvar flyttes fra FK	Ingen netto svekkelse av FK	Mindre handlingsrom for FK	Uendret	Større ansvar til FK

Overføring av ferjeforvaltning til staten gir størst virkning i retning av å svekke fylkeskommunen, ved at hele ansvaret for å forvalte ferjetilbudet legges til staten. Virkningen vurderes å ha middels negativt omfang (--).

Ved en felles innkjøpsenhet ligger det formelle ansvaret for fylkesvegferjesamband fortsatt hos fylkeskommunene. Ressurser og kompetanse som er av nytteverdi for fylkeskommunene er imidlertid

flyttet til en egen enhet. Det antas også at fylkeskommunene kan miste noe styring over ferjetilbudet ved at alle fylkenes innkjøpsforvaltning samles i en felles enhet. Virkningen av felles innkjøpsenhet er vurdert å ha litt negativt omfang (-).

Overføring av ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams) innebærer en viss overføring av oppgaver og ansvar fra fylkeskommunene til staten, og gir en liten svekking av fylkeskommunene, derfor litt negativt omfang (-).

Spesialisering ved å fordele oppgavene annerledes viderefører også dagens ansvar, men endrer fordelingen av oppgaver noe. Dette er ikke antatt å gi noen svekking av fylkeskommunene samlet sett, dersom det tas hensyn til dette ved utforming av oppgavefordelingen.

Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv er antatt å gi noe svekket fylkeskommune fordi det fratar fylkeskommunen handlingsrom. Det vurderes derfor å ha litt negativt omfang (-).

Dagens modell innebærer videreføring av dagens ansvar og oppgaver, og medfører derfor ingen svekking av fylkeskommunen.

Overføring av ferjeforvaltningen til fylkeskommunene innebærer en større ansvarsmengde for fylkeskommunene, og etter vår antakelse kompensasjon fra staten for ansvaret fylkeskommunene blir pålagt. Som et resultat får fylkeskommunene et større virkemiddelapparat og økte rammer for å løse transportoppgavene som fremmer regional næringsutvikling og vekst i fylket. Derfor regnes denne modellen for å styrke fylkeskommunene, og å derfor ha middels positivt omfang (++).

#### 9.10.4 Egnethet for å gjennomføre tiltak og indirekte virkninger av omorganisering

Hensikten med å foreta en omorganisering av ferjeforvaltningen er å bidra til at samfunns mål og effektmål bedre kan oppnås. Dette skjer delvis gjennom tiltakene som er vurdert i tiltaks- og konsekvensanalysen. Det er grunn til å tro at enkelte måter å organisere ferjeforvaltningen på ville kunne gi mer vellykket gjennomføring av de beskrevne tiltakene. På den annen side kan det tenkes at enkelte organiseringsformer gir mindre sjanse for vellykket gjennomføring av ett eller flere tiltak. Vi vurderer derfor organisatoriske strategier indirekte basert på virkningene som utløses av tiltakene. Virkningene treffer som for tiltakene på områdene:

- Økt konkurranse i leverandørmarkedene
- Kostnadseffektivitet hos leverandørene
- Bedre transportpolitiske prioriteringer

Vurderingen av virkningene av organisatoriske strategier vil foregå i tre trinn:

1. Vurdering av hvilke virkninger tiltakene har, og hvilke som i størst grad utløser virkninger for konkurranse, kostnadseffektivitet og transportpolitiske prioriteringer. Denne vurderingen er allerede gjort.
2. Vurdering av i hvilken grad gjennomføring av tiltak blir enklere eller vanskeligere i den enkelte organisasjonsmodellen.
3. Kombinere tiltakenes virkninger med organisatoriske effekter på tiltaksgjennomføringen for å få virkninger av endret organisering.

Trinn 1. er gjennomført tidligere i kapitlet. I dette avsnittet (9.10.4) gjennomføres trinnene 2 og 3.

Hvorvidt tiltak enkelt lar seg gjennomføre i hver enkelt organisasjonsmodell vurderes ved bruk av en fem-delt skala; vanskeligere, litt vanskeligere, 0, litt enklere til enklere. Vurderingen 0 innebærer at det ikke vurderes å være betydelig forskjell fra dagens modell for gjennomførbarhet. Vurderingene av tiltakenes virkninger som allerede er gjort har tatt utgangspunkt i gjennomføring under dagens modell. Disse vurderingen var at tiltakene var gjennomførbare og kunne ha positive tilsiktede virkninger (og enkelte negative utilsiktede virkninger) også med dette utgangspunktet. Dermed blir vurderingen av gjennomførbarhet ved organisatoriske strategier en vurdering av hvorvidt de positive og negative virkningene forsterkes eller svekkes sammenliknet med dagens modell.

**Tabell 9-12: Ulike organisatoriske strategiers evne til å gjennomføre tiltak**

	Helhetlig nasjonal ferjeplan	Standardiserings- prosjekter	Bedre data- og beslutningsgrunnlag	Tettere dialog med leverandørmarkedet	Forsøk oppdelte kontrakter	Forsøk opsjon på over- dragelse	Bedre og mer profesjonelle innkjøp	Tilbudsreduksjon/ økte takster/ differensierte takster
<b>Overføre ferjeforvaltning til staten</b>	Enklere	Enklere	Litt enklere	0	0	0	Litt enklere	Litt vanskeligere
<b>Felles innkjøpsenhet</b>	Litt enklere	Litt enklere	Litt enklere	0	0	0	Enklere	0
<b>Overføre ferje- administrasjon til staten (mer bruk av sams)</b>	Litt enklere	Litt enklere	Litt enklere	0	0	0	Litt enklere	0
<b>Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes</b>	Litt enklere	Litt enklere	Litt enklere	0	0	0	Litt enklere	0
<b>Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv</b>	Litt enklere	Litt enklere	Litt enklere	0	0	0	0	0
<b>Dagens modell</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Overføre ferjeforvaltning til fylkeskommune</b>	Litt vanskeligere	Litt vanskeligere	0	0	0	0	Litt enklere	Litt enklere



Generelt vurderes det å være fordeler for gevinstpotensialet ved tiltak og muligheten for gjennomføring at det er få aktører som gjennomfører innkjøp og få aktører som har formelt ansvar og tar beslutninger om ferjetilbudet. Desto færre aktører som står for innkjøp, desto mindre er det grunn til å tro at utfordringene med koordinering av oppdragsgiverne vil være. Et annet kjennetegn som gir lettere koordinering er dersom én aktør har relativt mye mer vekt og kan være pådriver for tiltak. Derfor antas det at det er vanskeligst å oppnå koordinering når det er mange, likeverdige aktører som står for anskaffelsene. Dette gjelder spesielt for helhetlig nasjonal kontraktstrategi, bedre data- og beslutningsgrunnlag og standardiseringstiltak. Kjennetegnene ved hver organisatoriske modell er oppsummert i Tabell 8-1.

### Helhetlig nasjonal ferjeplan

Med dagens modell er det en forutsetning for å ta ut gevinstpotensialet av å implementere en helhetlig nasjonal ferjeplan, at man lykkes med å koordinere fylkeskommunene og staten om en omforent strategi. Uten muligheten til å pålegge koordinering er det nødvendig med frivillig tilslutning. Det er antatt at en nasjonal plan vil kunne medføre ulemper for noen innkjøpere, og at det derfor er begrenset hvor langt man kan gå i å oppnå helhet. Den nasjonale ferjeplanen skal også implementeres i flere uavhengige innkjøpsenheter, og det må derfor gjøres et særskilt arbeid for å kontrollere at kontraktstrategien blir fulgt opp.

Ved overføring av ferjeforvaltning til staten blir helhetlig nasjonal ferjeplan enklere å gjennomføre. Det vil ikke være nødvendig å koordinere flere enheter som gjør innkjøp, og beslutningsmyndighet er samlet i ett organ.

Med felles innkjøpsenhet blir helhetlig nasjonal ferjeplan litt enklere å gjennomføre. Det vil fortsatt være mange beslutningstakere, men implementeringen skjer i én innkjøpsenhet.

Med overføring av ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams) blir helhetlig nasjonal ferjeplan litt enklere å gjennomføre. Vurderingen er lik som ved innføring av en felles innkjøpsenhet.

Med spesialisering blir helhetlig nasjonal ferjeplan litt enklere å gjennomføre. Oppgaven med å utarbeide innholdet i planen, som tilhørende malverk og håndbøker, kan legges til et organ med spesielt ansvar.

Med økt sentral styring ved forskrift og rundskriv blir helhetlig nasjonal ferjeplan litt enklere å gjennomføre. Det er antatt at det vil være mulig å

pålegge fylkeskommunene å følge en helhetlig nasjonal ferjeplan gjennom forskrift og rundskriv.

Ved overføring av ferjeforvaltning til fylkeskommunene blir helhetlig nasjonal ferjeplan litt vanskeligere å gjennomføre. Staten kan ikke være pådriver for fylkeskommunene ved implementering av helhetlig nasjonal kontraktstrategi.

### Standardiseringsprosjekter

Under dagens modell må standardisering gjennomføres med frivillig tilslutning fra fylkeskommunene. Det kan være fordelaktig med mer skreddersøm for noen forvaltningsorganer, slik at det ikke uten videre er enkelt å enes om en standard.

Ved overføring av ferjeforvaltning til staten blir standardiseringsprosjekter enklere å gjennomføre. Det vil ikke være behov for å koordinere flere aktører for å gjennomføre tiltaket.

Med felles innkjøpsenhet blir standardiseringsprosjekter litt enklere å gjennomføre. Det vil kun være én innkjøpsenhet som har oppgaven med å implementere standardiseringen.

Med overføring av ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams) blir standardiseringsprosjekter litt enklere å gjennomføre. Samme vurdering gjelder her som for felles innkjøpsenhet.

Med spesialisering blir standardiseringsprosjekter litt enklere å gjennomføre. Oppgaven med å utforme og implementere standarden kan plasseres i et organ med spesielt ansvar og som rustes for denne oppgaven.

Med økt sentral styring ved forskrift og rundskriv blir standardiseringsprosjekter litt enklere å gjennomføre. Det er antatt at det vil være mulig å forskriftsbestemme standarden for ferjemateriell og kaier.

Ved overføring av ferjeforvaltning til fylkeskommunene blir standardiseringsprosjekter litt vanskeligere å gjennomføre. Staten kan ikke være pådriver for fylkeskommunene ved innføring av en standard.

### Bedre data- og beslutningsgrunnlag

Ved overføring av ferjeforvaltning til staten blir bedre data- og beslutningsgrunnlag litt enklere å implementere. Det vil kun være en enhet som foretar innkjøp, noe som gir grunnlag for enhetlig datafangst og helhetlig beslutningsgrunnlag.

Med felles innkjøpsenhet blir bedre data- og beslutningsgrunnlag litt enklere å gjennomføre. Som ved overføring til staten foregår innkjøpet i en

enhet, men beslutningsgrunnlaget må utarbeides for mange beslutningstakere med ulike behov.

Med overføring av ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams) blir bedre data- og beslutningsgrunnlag litt enklere å gjennomføre. For denne modellen gjelder den samme vurderingen som for felles innkjøpsenhet.

Med spesialisering blir bedre data- og beslutningsgrunnlag litt enklere å gjennomføre. Spesialiserte enheter kan utarbeide beslutningsgrunnlag bedre, og datafangst kan enklere gjøres på en systematisk metode dersom oppgavefordelingen blir mer spesialisert.

Med økt sentral styring ved forskrift og rundskriv blir bedre data- og beslutningsgrunnlag litt enklere å gjennomføre. Det vil antakeligvis være mulig å gi aktørene en plikt til å rapportere inn data, som gir grunnlag for å utarbeide bedre beslutningsgrunnlag. Hvorvidt det direkte vil føre til bedre beslutningsgrunnlag er mer usikkert.

Ved overføring av ferjeforvaltning til fylkeskommunene antas det ikke at det vil bli enklere å implementere systemer for bedre data- og beslutningsgrunnlag sammenliknet med dagens modell.

#### **Tettere dialog med leverandørmarkedene**

Det er ikke antatt at omorganisering vil påvirke gjennomførbarheten av tettere dialog med leverandørmarkedene. Tiltaket er gjennomførbart i den enkelte forvaltningsenhet, og det er ikke behov for koordinering.

#### **Forsøksprosjekt med oppdelte kontrakter**

Det er ikke antatt at omorganisering vil påvirke gjennomførbarheten av forsøksprosjekt om opsjon på overdragelse. Tiltaket er gjennomførbart i den enkelte forvaltningsenhet, og det er ikke behov for koordinering.

#### **Forsøksprosjekt med opsjon på overdragelse**

Det er ikke antatt at omorganisering vil påvirke gjennomførbarheten av forsøksprosjekt om opsjon på overdragelse. Tiltaket er gjennomførbart i den enkelte forvaltningsenhet, og det er ikke behov for koordinering.

#### **Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser,**

Det antas å være større mulighet for å etablere gode og profesjonelle innkjøpsmiljøer i større enheter med ansvar for flere samband. Derfor kan bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser enklere implementeres i de organisatoriske strategiene hvor innkjøpsenhetene blir færre og større.

Ved overføring av ferjeforvaltning til staten blir bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser litt enklere å gjennomføre. Innkjøpsenhetene vil antakelig være regionalt inndelt som i dag, men individuelt være større. Regionene har også mye samarbeid på tvers, og fungerer i praksis som ett innkjøpsmiljø.

Med felles innkjøpsenhet blir bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser enklere å gjennomføre. Med kun en innkjøpsenhet er det grunnlag for et stort fagmiljø.

Med overføring av ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams) blir bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser litt enklere å gjennomføre. Også her er det rom for større fagmiljøer i staten.

Med spesialisering blir bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser litt enklere å gjennomføre. Spesialisering gir grunnlag for mer profesjonaliserte innkjøpsmiljøer på tross av at de individuelt ikke er store.

Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv antas ikke å ha noen påvirkning på hvor enkelt det er mulig å implementere bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser.

Ved overføring av ferjeforvaltning til fylkeskommunene blir bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser litt enklere å gjennomføre. Overføring av riksvegferjesambandene til fylkeskommunene gjør det nødvendig å ha større innkjøpsmiljøer i fylkene, og de er nødt til å bygge egen kompetanse siden det ikke er mulig å benytte seg av bistand fra sams ferjeforvaltning.

#### **Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster**

Det er eierskapet over veien/forvaltningsansvaret som bestemmer hvorvidt det er enklere eller vanskeligere å gjennomføre tilbudsreduksjon eller justering av takstene. Det er derfor bare i tilfellene hvor dette flyttes at det vurderes å være noen forskjell fra dagens modell.

Ved overføring av ferjeforvaltning til staten blir tilpasning av tilbud og takster litt vanskeligere å gjennomføre. Dette skyldes at staten har større plikt til å tilby likeartede tjenester overalt, slik at det vil være vanskeligere å differensiere i stor grad. Det anses imidlertid å være mulig å differensiere innenfor noen minimumskrav. I tillegg besitter ikke staten i like stor grad som fylkeskommunene et virkemiddelapparat som kan kombineres med tilbudstilpasninger for å sørge for et erstatningstilbud til publikum som er tilfredsstillende.

Ved overføring av ferjeforvaltning til fylkeskommunene blir tilpasning av tilbud og takster litt enklere å gjennomføre, fordi fylkeskommunene kan bruke andre offentlige transporttjenester som virkemiddel og vurdere det lokale behovet enklere, samt at fylkeskommunene kan bestemme individuelt hvilket tilbud det skal være.

### Virkninger på konkurranse

Konkurranse i leverandørmarkedene er antatt å påvirkes i størst grad av tiltakene helhetlig nasjonal kontraktstrategi og bedre og mer profesjonaliserte innkjøpsprosesser. Derfor er vurderingen at det er

**Tabell 9-13: Virkninger på konkurranse**

Virkning av organisatoriske strategier på konkurranse (betydning: middels)						
Overføre ferjeforvaltning til staten	Felles innkjøpsenhet	Overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams)	Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes	Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv	Dagens modell	Overføre ferjeforvaltning til fylkeskommune
++++	++++	+++(+)	+++(+)	+++(+)	+++	++(+)
Økt konkurranse utløses av mest av helhetlig kontraktstrategi og bedre/mer profesjonelle innkjøp						

Dagens modell er også egnet til å realisere gevinster fra tiltakene som har betydning for konkurransen, derfor gis denne virkning med litt positivt omfang gjennom de indirekte virkningene på konkurranse. Å overføre ferjeforvaltningen til fylkeskommunene vurderes å ha være like egnet til gjennomføring som dagens modell.

Å overføre ferjeforvaltningen til staten og felles innkjøpsenhet vurderes å ha virkning av middels positivt omfang gjennom indirekte virkninger på konkurranse.

Overføring av ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams) og økt sentral styring gjennom forskrift og rundskriv er vurdert å ha noe større omfang gjennom indirekte virkninger for konkurranse enn dagens modell, men noe mindre

organisatoriske strategier som gjør disse tiltakene enklere gjennomførbare som har størst virkning på konkurranse. Betydningen av konkurranse som område er vurdert å være middels, noe som er bestemmende for hvor stor virkning omorganisering vurderes å ha. Tabellen under viser en oversikt over hvilken virkning organiseringsformer vurderes å ha for konkurranse. Det er etter vår vurdering ikke store skiller mellom modellene, og for å tydeligere illustrere nyanseforskjellene bruker vi en modifisert utgave av pluss/minusmetoden som inkluderer halvpeng, ved å sette pluss eller minus i parentes.

omfang enn overføring av ferjeforvaltning til staten eller opprettelse av felles innkjøpsenhet.

### Virkning på kostnadseffektivitet hos leverandørene

Tiltakene som vurderes å i størst grad påvirke kostnadseffektiviteten hos leverandørene er som for konkurranse helhetlig nasjonal kontraktstrategi og bedre og mer profesjonaliserte innkjøpsprosesser.

Kostnadseffektivitet hos leverandørene er antatt å ha stor betydning. Dette betyr at de organisatoriske strategiene kan ha virkning målt ved pluss/minusmetoden fra tre plusser (+++) til fem plusser (+++++), og tilsvarende for negative virkninger.

**Tabell 9-14: Virkninger på kostnadseffektivitet**

Virkninger av organisatoriske strategier på kostnadseffektivitet hos leverandørene (betydning: stor)						
Overføre ferjeforvaltning til staten	Felles innkjøpsenhet	Overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams)	Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes	Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv	Dagens modell	Overføre ferjeforvaltning til fylkeskommune
+++++	+++++	++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++	+++(+)
<i>Kostnadseffektivitet utløses av mest av helhetlig nasjonal kontraktstrategi og bedre/mer profesjonelle innkjøp</i>						

Vurderingene av de enkelte organisatoriske strategiene er lik for kostnadseffektivitet og for konkurranse fordi det utløses gjennom de samme tiltakene, men virkningen indirekte gjennom kostnadseffektivitet er vurdert å være større enn gjennom konkurranse fordi betydningen av førstnevnte er større.

#### Virkninger på framkommelighet, ulykker og miljø

Vurderingen av virkninger for transportpolitiske prioriteringer gjøres også basert på organisasjonsformenes egnethet til å realisere gevinster av tiltakene.

Betydningen av området transportpolitiske prioriteringer er vurdert å være stor. Dette betyr at de organisatoriske strategiene kan ha virkning målt ved pluss/minus-metoden fra tre plusser (+++) til fem plusser (+++++), og tilsvarende for negative virkninger.

Tiltakene som i størst grad utløser gevinster ved endrede transportpolitiske prioriteringer er bedre data- og beslutningsgrunnlag og tilbudsreduksjon/ økte takster/differensierte takster. Organisatoriske strategier som gjør det enklere å gjennomføre disse tiltakene vil ha mer positiv virkning gjennom endrede transportpolitiske prioriteringer enn dagens modell.

**Tabell 9-15: Virkninger på prioriteringer av framkommelighet for alle, sikkerhet og miljø (transportpolitiske prioriteringer)**

Virkning på transportpolitiske prioriteringer (betydning: stor)						
Overføre ferjeforvaltning til staten	Felles innkjøpsenhet	Overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams)	Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes	Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv	Dagens modell	Overføre ferjeforvaltning til fylkeskommune
++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++	++++(+)
<i>Mulighetene for bedre transportpolitiske prioriteringer utløses mest av bedre data- og beslutningsgrunnlag og tilbudsreduksjon/takstendringer</i>						

Under dagens modell er tiltakene som utløser gevinster ved endrede transportpolitiske prioriteringer vurdert å gi tre plusser (+++).

Overføring av ferjeforvaltningen er vurdert å ha samme gevinstrealiseringspotensial som dagens modell.

Felles innkjøpsenhet, overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams), spesialisering ved å fordele oppgavene annerledes, økt sentral styring ved forskrift og rundskriv og overføring av ferjeforvaltningen til fylkeskommunen er vurdert å gi noe større gevinstrealiseringspotensiale enn dagens modell (+++(+)). Dette skyldes at ett av de to

tiltakene som er utslagsgivende er enklere å gjennomføre i disse modellene enn ved dagens modell.

#### **9.10.5 Samlet vurdering av organisatoriske virkninger**

Tabell 9-16 oppsummerer vurderingen av virkninger av endret organisering av ferjeforvaltningen. I siste rad gis en rangering av de organisatoriske strategiene basert på hvilke modeller som gir størst utslag på de viktigste virkningsområdene (primært

kostnadseffektivitet og transportpolitiske prioriteringer). Der det er likt rangeres det etter virkeområder som er mindre betydningsfulle. Til tross for denne rangeringen er det vurdert å være liten forskjell mellom organisasjonsmodellene i muligheten for å realisere gevinster av tiltakene. Alle organisasjonsmodellene regnes for å være egnet for å gjennomføre tiltakene. Viktigere for gevinstrealiseringen enn organisering er vellykket implementering av tiltakene i seg selv. Det antas at en god utforming av tiltakene gjør det mulig med frivillig tilslutning der det er nødvendig med koordinering.



**Tabell 9-16 – Ikke-prissatte virkning av organisatoriske strategier**

	Overføre ferjeforvaltning til staten	Felles innkjøpsenhet	Overføre ferje- administrasjon til staten (mer bruk av sams)	Spesialisering ved å fordele arbeids- oppgavene annerledes	Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv	Dagens modell	Overføre ferje- forvaltning til fylkeskommune
Årlige administrative kostnader	+	+	+	+	0	0	0
Omstillingskostnader	--	---	-	-	0	0	--
Styrket/svekket fylkeskommune	--	-	-	0	-	0	++
Økt konkurranse	++++	++++	+++(+)	+++(+)	+++(+)	+++	++(+)
Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene	+++++	+++++	++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++	+++(+)
Virkninger på transportpolitiske prioriteringer	++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++	++++(+)
Rangering basert på størst utslag på enkelteffekter	Hvis man vurderer effektene som gir størst utslag, så vil felles innkjøpsenhet og overføre ferjeforvaltning til staten være rangert først. Disse får best score på konkurranse, kostnadseffektivitet og transportpolitiske prioriteringer. Samtidig har den noen negative virkninger på omstillingskostnader og fylkeskommunenes stilling. Utslagene mellom de ulike modellene er heller ikke store. Hvilken betydning man legger på de ulike virkningsområdene kan derfor avgjøre hvilken organisatorisk modell man prioriterer.						

## 9.11 Periodisering av tiltakenes virkninger

Tabell 9-17 viser hvordan vi vurderer tidsforløpet for tiltakenes gjennomføring og virkninger.

**Tabell 9-17: Virkningenes varighet**

Hendelse	
Periode	→ Effekt
År 1	Tiltakene vedtas av stat og fylkeskommuner
	Tiltak iverksettes i ferjeforvaltningen, både tiltak for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester og tiltak for å endre organiseringen av det offentlige ferjekjøpet.
År 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Årlig kostnad for forvaltningen</li> <li>→ Implementeringskostnader iverksettelse av tiltak (midlertidig effekt)</li> <li>→ Overgangskostnader for ferjeforvaltningen av omorganisering (midlertidig effekt, ca. 2 år)</li> <li>→ Svekket/forsterket fylkeskommune</li> </ul>
	Videreførte effekter fra tidligere år:
	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Årlig kostnad for forvaltningen</li> <li>→ Overgangskostnader for ferjeforvaltningen av omorganisering (midlertidig effekt ca. 2 år)</li> <li>→ Svekket/forsterket fylkeskommune</li> </ul>
År 3	<p>Nasjonal ferjeplan iverksettes. Kontrakter lyses ut med tiltak for å styrke ferjekjøpet og med bedre prioriteringer av fremkommelighet, sikkerhet og miljø.</p> <p>Leverandørene starter med produktivtetsarbeidet</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Årlig produktivtetsgevinst for leverandørene</li> </ul>
	Videreførte effekter fra tidligere år:
År 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Årlig kostnad for forvaltningen</li> <li>→ Svekket/forsterket fylkeskommune</li> <li>→ Årlig produktivtetsgevinst</li> </ul>
	Videreførte effekter fra tidligere år:
År 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Årlig kostnad for forvaltningen</li> <li>→ Svekket/forsterket fylkeskommune</li> <li>→ Årlig produktivtetsgevinst for leverandørene</li> </ul>
	Videreførte effekter fra tidligere år:
År 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Årlig kostnad for forvaltningen</li> <li>→ Svekket/forsterket fylkeskommune</li> <li>→ Årlig produktivtetsgevinst for leverandørene</li> </ul> <p>Oppstart av kontrakt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Årlig gevinst for forvaltningen</li> </ul>
	Videreførte effekter fra tidligere år:
År 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Årlig kostnad for forvaltningen</li> <li>→ Svekket/forsterket fylkeskommune</li> </ul>

- 
- Årlig produktivetsgevinst for leverandørene
  - Årlig gevinst for forvaltningen
- 

- Osv.
- 

Alle tiltakene er løpende tiltak, det vil si at de får kostnadseffekt fra første år og hvert eneste år deretter. I tillegg får noen av tiltakene midlertidig kostnadseffekter.

Gevinstene vil også være løpende, men de vil utløses litt senere, når en Nasjonal ferjeplan er vedtatt og kontrakter om kjøp av ferjetjenester lyses ut med nye tiltak.

Vi skiller mellom gevinstene av økt kostnads-effektivitet og lavere priser til oppdragsgiver, når vi vurderer hvilken tidsperiode tiltakene får effekt.

Økt kostnadseffektivitet vil slå inn som følge av at leverandørene vil forvente konkurranse i fremtidige anbudskonkurranser, og dermed må gjøre kontinuerlige tiltak for å være posisjonert for å møte denne konkurransen. Vi antar at forventningen om økt konkurranse vil slå inn når anbud lyses ut med nye tiltak.

Lavere priser til oppdragsgiver blir regnet inn i tilbudet ved hver anbudskonkurranse. Effekten slår inn på oppdragsgivers budsjetter i kontrakts-perioden. Dersom det er tre år fra utlysning til oppstart av kontrakt vil effekten slå inn hos oppdragsgiver nesten tre år etter at tiltaket har fått effekt hos leverandør.

## 9.12 Vurdering av enkelttiltak

Som nevnt i kapittel 6.4, er det flere enkelttiltak som bør varieres over tid og ulike varianter kan prøves ut som en del av utvikling av ferjemarkedet på lang sikt.

Dette er tiltak som ikke direkte svarer på hoved-utfordringene i kapittel 5, men som likevel kan bidra positivt til måloppnåelse. Tiltakene er til dels underordnet de andre tiltakene, f.eks. ved at de inngår i vurdering av kontraktstrategi eller økt

offentlig ansvar for materiellet. Disse tiltakene er behandlet i dette kapitlet.

Vi har sett på følgende:

- Kontraktens lengde: Dagens situasjon vs. lengre vs. kortere kontrakter
- Pakkestørrelse: Dagens situasjon vs. større pakker vs. mindre pakker vs. annen pakking i samme størrelse
- Valg av kontrakt: Dagens situasjon vs. mer bruk av bruttokontrakter vs. mer bruk av brutto med insentiver vs. mer bruk av nettokontrakter
- Utlysningstidspunkt: Dagens situasjon vs. helt jevn fordeling av anbud vs. klumping av anbud uten overlappende vedståelsesfrister vs. lyse ut alle anbud samtidig
- Standardisering: Dagens modell vs. mer standardisering vs. mer skreddersøm
- Særkrav: Dagens situasjon vs. særkrav til universell utforming vs. særkrav til sikkerhet vs. særkrav til miljø vs. ingen særkrav
- Krav til reserveferjer: Dagens situasjon vs. lengre mobiliseringstid vs. egne reserveferjekontrakter
- Finansiering og eierskap av materiell: Åtte ulike modeller jf. premissanalyse 6 (varianter av statlig eierskap, oppdelte kontrakter, overdragelse og garantiordning)

### Vurdering av kontraktens lengde

For vurdering av kontraktens lengde har vi sett på følgende alternativer:

- Nullalternativet: Dagens situasjon, med normalt 8-10 år lange kontrakter.
- Lengre kontrakter, f.eks. 15-20 år lange kontrakter. Vi har ikke vurdert om slike kontrakter vil være tillatt etter EØS-reglene.
- Kortere kontrakter, for eksempel 3-4 år lange kontrakter.

**Tabell 9-18: Ikke-prissatte virkninger av kontraktens lengde**

	Betydning	Omfang		
		Null-alternativet	Lengre kontrakter	Kortere kontrakter
Virkninger på konkurransen	Middels	0	++	--
Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene	Stor	0	+++	---
Virkninger på transportpolitiske prioriteringer	Stor	0	----	++++

Kortere kontrakter gir mindre å vinne i hver konkurranse. Det blir flere konkurranser, slik at det ikke blir så «farlig» å tape en konkurranse. Kortere kontrakter vurderes derfor å gi økt risiko for koordinert atferd, fordi rederiene kan ta sjansen på å ikke gi lavest mulig pris på tilbudet. Ved gjentatte anbud kan rederiene tilpasse seg de andres adferd. Erfaringen for ferjeforvaltningen når de har lyst ut kortere «mellomkontrakter» er også at tilskuddene øker.

Økt kontraktslengde øker risikoen ved å vinne, noe som gir høyere etableringshindringer. Økningen i risiko kan avhjelpes med å ha en balansert risikofordeling i kontraktene. Økt kontraktslengde gir imidlertid også større gevinst av å vinne, slik at konkurransen vurderes å bli styrket ved lengre kontrakter.

Lengre kontrakter gir mer sikkerhet med hensyn til investeringer, gitt dagens grad av standardisering, slik at man kan få økt kostnadseffektivitet. Man kan minimere utfordringen med at det offentlige betaler avskrivningskostnaden for materiellet flere ganger, ved at rederiene nedskriver materiellet gjennom en enkelt kontraktsperiode selv om levetiden på materiellet er lengre.

Lengre kontrakter øker planleggingshorisonten for de transportpolitiske prioriteringer, det vil si perioden man må binde seg opp til å levere en spesifisert ferjetjeneste. Dette reduserer fleksibiliteten for ferjeforvaltningen. Dette knytter seg spesielt til materiellets utforming, mens

åpningstid og frekvens kan være gjenstand for opsjon/ekstrabestilling. Ombygging av fartøy kan imidlertid også kjøpes inn underveis i kontrakten. Det er uvisst om ferjeforvaltningen med slike ekstrakjøp kan oppnå betingelser som ved åpen konkurranse.

Samlet sett er det effekter som trekker i begge retninger, slik at en endring av kontraktslengdene fra dagens situasjon gir en usikker nettoeffekt. Bruk av lengre kontrakter enn 8 år kan være i strid med Norges forpliktelser under EØS-avtalen, fordi det hindrer lik tilgang til markedet for potensielle leverandører.<sup>32</sup>

#### Vurdering av pakkestørrelse

For vurdering av pakkestørrelse har vi sett på følgende alternativer:

- Nullalternativet: Dagens situasjon – i dag fordeles sambandene på ca. 50 kontrakter, slik at det i mange tilfeller er to, tre eller fire samband som lyses ut i samme kontrakt.
- Større pakker slik at det blir færre anbudsutlysninger.
- Mindre pakker – kan innebære like mange kontrakter som samband.
- Annen pakking i samme størrelse – det vil si at man blander samband som i dag opereres av ulike operatører slik at det ikke er én eksisterende operatør i anbudet.

<sup>32</sup>[http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/news/doc/com\(2014\)232\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/news/doc/com(2014)232_en.pdf), s. 17

**Tabell 9-19: Ikke-prissatte virkninger av pakkestørrelse**

	Betydning	Omfang			
		Null-alternativet	Større pakker	Mindre pakker	Annen pakking
Virkninger på konkurransen	Middels	0	0	--	++
Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene	Stor	0	+++	---	0
Virkninger på transportpolitiske prioriteringer	Stor	0	0	0	0

Fra data i ferjedatabasen synes det som om pakkestørrelse ikke har noe å si for konkurransen. Økt pakkestørrelse innebærer at kontrakten får større verdi på samme måte som lengre kontrakter. Det blir vanskeligere med koordinert atferd med større pakker. Større pakker har dessuten tosidig effekt på etableringer. Store pakker krever mer kapital –det er negativt for potensielle nye leverandører. Store pakker gir lettere uttak av stordriftsfordeler for nye aktører, ved at reservemateriell kan utnyttes på flere samband – noe som er positivt for etableringsmulighetene. Dagens pakker kan pakkes om fra kontraktsperiode til kontraktsperiode, slik at det er ulike eksisterende leverandører på fremtidige kontrakter. Dette kan gi en dynamikk i markedet som kan løse opp i koordinerte virkninger. I sum vurderer vi nettoeffekten som usikker (0) for større pakker. Små pakker vil ha to effekter på konkurransen; det vil være mindre attraktivt å konkurrere og det vil øke faren for koordinert adferd. Sammenlignet med dagens situasjon gir dette en negativ effekt på konkurransen. Annen pakking av samband vil redusere muligheten for koordinert adferd, og vil således styrke konkurransen.

Antakelig er det organisering av reservefartøy som bør være førende for pakking av samband. Større pakker kan gi bedre reserveferjeløsning og økt kostnadseffektivitet.

Samlet sett kan det synes som om større pakker eller annen pakking kan gi et bedre resultat enn dagens situasjon.

#### Vurdering av type kontrakt

For vurdering av type kontrakt har vi sett på følgende alternativer:

- Nullalternativet: Dagens situasjon, der det er en miks av ulike typer kontrakter
- Større grad av bruttokontrakter, hvor alle billettinntektene tilfaller oppdragsgiver
- Større grad av bruttokontrakter med insentiver, der operatøren får bonus ved økte billettinntekter
- Større grad av nettokontrakter med fullt ansvar for billettinntektene hos operatørene

**Tabell 9-20: Ikke-prissatte virkninger av bruttokontrakt vs. nettokontrakt**

	Betydning	Omfang			
		Null-alternativet	Brutto	Brutto med insentiver	Netto
Virkninger på konkurransen	Middels	0	++	++	--
Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene	Stor	0	0	0	0
Virkninger på transportpolitiske prioriteringer	Stor	0	+++	+++	0



Rederiene oppgir at de ikke er veldig opptatt av hvilken type kontrakt det er for deltakelse i konkurransen, men tilbakemelding fra intervjuer tyder på at de fleste ønsker bruttokontrakter fordi muligheten til å påvirke inntektsutviklingen er liten, samtidig som usikkerhet om trafikkutviklingen utgjør en ekstra risiko. Vi har observert at antall tilbydere har falt i perioden fra 2010, samtidig med at bruttokontrakter har vært brukt i større grad. Vi tror likevel neppe at det er en årsakssammenheng. Vi forventer at bruttokontrakter vil redusere fordelene for den som har lokalkunnskap om trafikkgrunnlaget. Det gir en positiv effekt på konkurransen. Nettokontrakter kan være attraktive på samband hvor det er forutsigbarhet om infrastruktur (veier, tunneler, bru) og framtidige prosjekter som kan ha innvirkning på trafikkmengdene. Den større graden av usikkerhet ved nettokontrakter antar vi vil gjøre nyinvesteringer mer risikable, slik at eksisterende operatør vil få en fordel, med negative virkninger for konkurransen. Et argument for nettokontrakter har vært å gi operatørene insentiv til å samle billettinntekter, men dette vil ha mindre betydning med innføring av Autopassordningen, da operatørene uansett kontraktsform vil ha insentiv til å holde systemet i drift. Vi finner det heller ikke sannsynlig at operatørene har mulighet til å påvirke trafikkmengden på sambandene i betydelig grad, for å hente ut gevinster av nettokontraktene. Dette gjør at verken brutto- eller nettokontrakter vil skille seg fra nullalternativet når det gjelder kostnadseffektivitet.

Med hensyn til transportpolitiske prioriteringer kan bruttokontrakter gi større fleksibilitet for oppdragsgiver hvis man ønsker å gjøre justeringer av tilbudet i kontraktsperioden. Det er for eksempel større anledning til å bruke takstsystemet som et virkemiddel for å påvirke trafikkmengden eller øke inntektene. Nettokontrakter kan imidlertid på sin side gi økte insentiver for å rette opp i driftsavbrudd raskt på trafikksterke samband. Ettersom dette er relativt sett få samband antas dette å gi små utslag totalt sett (0) dersom disse ble omgjort til bruttosamband. En samlet vurdering tilsier at bruttokontrakter kan være noe bedre enn nettokontrakter. Vår vurdering av bruttokontrakter med insentiver er at de deler flest kjennetegn med bruttokontrakter, spesielt når det gjelder virkninger for transportpolitiske prioriteringer og kostnadseffektivitet. Insentivelementet øker risikoen for leverandører noe, men dette elementet er såpass lite at det antas at det ikke vil avskrekke tilbydere i noen særlig grad. Bruttokontrakter med insentiver regnes derfor for å ha virkninger lik større grad av bruttokontrakter.

Etter vår vurdering (se også Premissanalyse 3, avsnitt 3.5) er valgfriheten i bruken av de forskjellige kontraktstypene et nyttig verktøy som kan varieres ut fra forutsetningene til hvert samband/anbudspakke. Som tidligere nevnt er særlig forutsigbarheten om framtidig trafikk av betydning for om netto eller brutto egner seg.

### Vurdering av koordinering av utlysningstidspunkter

Ferjedriften ble konkurranseutsatt over en relativt kort tidsperiode, med de aller fleste kontraktene utlyst mellom 2007 og 2009 for første gang. På grunn av utbredelsen av kontrakter med liknende varighet vil det bli opphopninger av utlysninger med 8-10 års intervall (jf. Tabell 5-1). I dagens situasjon er det et mindre antall utlysninger hvert år, men en slik topp enkelte år. Fra tredje kontraktsrulling og videre er det rimelig å anta at toppene vil bli mindre og antallet utlysninger vil bli mer jevnt fordelt på grunn av at det er noe variasjon i lengde og utnyttelse av opsjonsår i kontraktene.

Fordelingen av utlysninger over tid kan ha betydning for konkurransen, fordi rederiene kun har mulighet til å delta i et begrenset antall konkurranser om gangen. Innlevering av tilbud binder opp ferjemateriell og finansiering fram til vedståelsesfristen løper ut, slik at rederiene ikke kan tilby samme materiell i flere konkurranser. Krav om å stille sikkerhet for lånefinansiering betyr også at muligheten for å finansiere flere nybygg eller kjøp av brukte ferjer samtidig kan være begrenset. I tillegg vil det være begrensninger i hvor mange tilbud rederiene har ressurser til å utarbeide samtidig.

Mange sammenfallende kontraktsutlysninger kan også ha betydning for kostnadene for materiell, ved at verftskapasiteten fylles opp i periodene hvor mange kontrakter starter opp samtidig. Andre forhold vil imidlertid også påvirke ordremengden til verftene, spesielt dagens nedgangstider i offshoresektoren, slik at effekten vil variere med markedssituasjonen for øvrig. Mindre opphopning er likevel antatt å gi bedre utnyttelse av verftskapasiteten og større mulighet til å bygge ferjer på spekulasjon (fortusatt at ferjene kan brukes på flere samband).

For vurdering av koordinering av utlysningstidspunkter har vi sett på følgende alternativer:

- Nullalternativet: Dagens situasjon, der det er en viss opphopning av samtidige utlysninger som følge av at mange kontrakter utløper i 2018-2019.

- En helt jevn fordeling av anbud der det hvert år blir lyst ut like mange anbud, og anbudene blir spredt over året.
- Opphopning av anbud, men at ferjeforvaltningen koordinerer seg så godt som mulig for unngå overlappende vedståelsesfrister i kontrakter som stiller krav til samme type materiell. Hvis det er helt ulikt type materiell vil det ikke ha betydning om det er overlappende vedståelsesfrister.
- Lyse ut alle anbud samtidig – dette er en ekstremvariant der man lyser ut alle ferjekontraktene på en gang, for å vise spennet i ulike alternativer.

**Tabell 9-21: Ikke-prissatte virkninger av koordinering av utlysningstidspunkt**

	Betydning	Omfang			
		Null-alternativet	Helt jevn fordeling av anbud	Opphopning av anbud uten overlappende vedståelsesfrister	Lyse ut alle anbud samtidig
Virkninger på konkurransen	Middels	0	0	+++	0
Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene	Stor	0	++++	0	---
Virkninger på transportpolitiske prioriteringer	Stor	0	0	0	0

Jevn fordeling av anbud gir eksisterende tilbydere best forutsetninger for å lage gode tilbud. Disse kan delta i flere konkurranser. Nye aktører får flere sjanser fordi de slipper å velge hvilke kontrakter de skal gå for. Men en jevn utlysning gjør at det blir mindre farlig for operatører å tape anbud, slik at det blir fare for koordinert atferd. På grunn av effekter som trekker i begge retninger anser vi nettoeffekten for konkurranse ved jevn fordeling av anbud for å være usikker (0).

Opphopning av anbud kan motvirke fare for koordinert atferd. Det kan også øke mulighetene å utforme relativt bedre tilbud for små aktører, fordi de kan konsentrere innsatsen om få konkurranser mens de store rederiene må arbeide med mange tilbud parallelt for å beholde markedsandelene. Samtidig vil opphopning av anbud gi fare for færre tilbud fra de eksisterende leverandørene. Dette kan motvirkes ved at utlysningstidspunktene koordineres fra oppdragsgivers side, slik at kontrakter utlyses på tidspunkt hvor det er god kapasitet i rederiene, og at utlysning av kontrakter som er av interesse for flere leverandører ses i sammenheng. Oppdragsgiver kan ha innsikt i situasjonen for leverandørene angående tilgang på materiell og andre konkurranser av interesse som kan styre koordineringen av utlysninger. Ett eksempel på koordinering av utlysning er å sørge for at

vedståelsesfrister på kontrakter innen samme segment/geografisk plassering ikke overlapper. Dette anser vi for å kunne ha middels positiv virkning på konkurransen (+++).

Det kan tenkes at samtidig opphør av mange kontrakter frigjør et stort antall ferjer som kan spilles inn i konkurransen. Dette gjelder både i dagens situasjon og dersom alle samband ble utlyst samtidig. Antakeligvis vil de aller fleste ferjene imidlertid tilbys på de samme sambandene hvor de allerede kjøres, slik at det er begrenset i hvor stor grad dette vil gi en rokering av ferjer på forskjellige samband. Ferjene som blir ledige vil være de som taper anbudene og gir skifte av operatør. For at disse skal kunne spilles inn i konkurransen må det komme påfølgende konkurranser, mens ved samtidig utlysning av alle anbud vil dette ikke komme før kontraktperioden på 8 til 10 år er løpt ut. Det er mulig at dette vil lede til et annerledes annenhåndsmarked for ferjer, med større grad av innleie og lavere priser, siden flere ferjer potensielt vil stå uten hyre i lengre tid. Dette kan også gagne nyetablerte operatører. Vår vurdering er at det å lyse ut alle anbud samtidig både har positive effekter på etablering og negative effekter på antall tilbud, med ukjent omfang. Derfor vurderer vi nettoeffekten på konkurransen å være null.

Jevn fordeling gir bedre forhold for planlegging hos leverandørene, noe som igjen gir kostnadseffektivitet. Hypotesen er at rederiene kan oppnå kostnadsbesparelser ved å kontrahere nybygg når kapasiteten ved verftene er god, samtidig med noe mindre risiko ved å bygge fartøy på spekulasjon, det vil si at de bygges uten å være ment til et spesifikt samband. Vi vurderer dette til å gi middels positiv virkning for kostnadseffektiviteten.

Dersom alle samband lyses ut samtidig gir dette en lite kostnadseffektiv arbeidsbelastning. Vi vurderer derfor virkningen på kostnadseffektivitet ved samtidig utlysning å være litt negativ.

Vi vurderer at koordinering av utlysningstidspunkt har liten eller ingen effekt på transportpolitiske prioriteringer.

Ut fra en samlet vurdering synes det å være netto-gevinster å hente av en jevnere fordeling av anbud

enn i dag. En kombinasjon hvor utlysningstidspunktene koordineres av oppdragsgiverne for å unngå uheldige virkninger av overlappende vedståelsesfrister vil antakeligvis gi best effekt.

### Vurdering av standardisering vs. skreddersøm av materiell og infrastruktur

For vurdering av standardisering vs. skreddersøm har vi vurdert disse alternativene:

- Nullalternativet: Dagens modell der det er en viss standardisering av både materiell og infrastruktur og en viss skreddersøm.
- Mer standardisering gjennom enhetlige krav til materiell enn i dagens modell, som resulterer i økt fleksibilitet.
- Mer skreddersøm enn i dagens modell, som resulterer i mindre fleksibilitet. Skreddersøm innebærer optimalisering til det enkelte samband i så stor grad som mulig.

**Tabell 9-22: Ikke-prissatte virkninger av standardisering vs. skreddersøm**

Betydning		Omfang		
		Null-alternativet	Mer standardisering	Mer skreddersøm
Virkninger på konkurransen	Middels	0	+++	---
Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene	Stor	0	+++ (gevinst for materiellkostnad) --- (kostnad for lønn og drivstoff) Netto: 0	+++
Virkninger på transportpolitiske prioriteringer	Stor	0	+++	0

Dersom materiellet i stor grad er standardisert i noen få segmenter, som gjør at ferjer som trafikkerer sambandene kan byttes ut med andre ferjer fra andre operatører uten at det er nødvendig å bygge nytt, vil konkurransen om å drive sambandene kunne øke. Hvis leverandøren taper en kontrakt kan man bruke materiellet et annet sted dersom materiellet er standardisert. Dette har en positiv konkurranseeffekt, men kan føre til koordinert atferd. For skreddersøm er det motsatt, slik at det blir en ren negativ effekt for konkurranse

Standardisering kan gi dyrere drift på enkelt samband. Materiellkostnadene (bygging, reparasjon og vedlikehold) kan gå ned, men disse utgjør en mindre andel av total kostnad enn personalkostnader og drivstoffkostnader. Det er viktig å påpeke at dagens situasjon med en viss grad av skreddersøm ikke nødvendigvis innebærer en helt optimal drift tilpasset hvert enkelt samband. Det vil alltid være variasjon over tid og over årstidene som gjør at materiellet ikke vil være perfekt tilpasset etterspørselen hele tiden. Det kan også tenkes at innretning av driften som minimerer kostnadene i en normalsituasjon, med f.eks. to 180-bilers-ferjer, medfører lavere kostnader enn drift

med tre 120-bilers-ferjer. Å ha tre mindre ferjer tillater imidlertid flere avganger og mer fleksibilitet ved etterspørselsendringer, slik at dette kan gi mer optimal drift i ulike situasjoner. Dette eksempelet viser at med riktig inndeling i segmenter kan standardisering også gi effektiv drift. Vi antar at virkningene ved standardisering for kostnadseffektivitet vil utlikne hverandre.

Mer skreddersøm enn i dag innebærer per definisjon mer optimalisering til hvert samband, slik at vi antar at dette vil ha litt positive virkninger for kostnadseffektiviteten. Det vil imidlertid ikke gi noen positive virkninger for materiellkostnadene relativt til dagens situasjon.

Med standardisering blir det bedre fleksibilitet for oppdragsgiver gjennom mulighet for å flytte materiell mellom ulike samband, noe som gir en positiv effekt for transportpolitiske prioriteringer.

Samlet sett synes det som om mer standardisering innenfor noen segmenter, på kapasitet,

passasjerfasiliteter, manøvrerbarhet m.m. (se 7.2), kan gi positiv nettonytte på grunn av positive virkninger for konkurranse og transportpolitiske prioriteringer men det avhenger av at man ikke pådrar seg for store ekstrakostnader.

#### Vurdering av særkrav til universell utforming, sikkerhet og miljø vs. følge lovens minimumskrav

For vurdering av om det bør stilles særkrav til ferjedriften som går utover lovens minimumskrav har vi sett på følgende alternativer:

- Nullalternativet: Dagens situasjon, der det stilles særkrav og detaljkrav i varierende grad mellom ulike oppdragsgivere
- Særkrav til universell utforming
- Særkrav til sikkerhet
- Særkrav til miljø, for eksempel ved en implementering av Stortingets anmodningsvedtak om null- og lavutslippsteknologi i ferjesektoren
- Ingen særkrav ut over lovens minimumskrav.

**Tabell 9-23: Ikke-prissatte virkninger av særkrav utover lovens minimumskrav**

Betydning		Omfang				
		Nullalternativet	Særkrav til UU	Særkrav til sikkerhet	Særkrav til miljø	Ingen særkrav
Virkninger på konkurransen	Middels	0	--	--	--	++
Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene	Stor	0	---	---	---	+++
Virkninger på transportpolitiske prioriteringer	Stor	0	+++	0	+++	0

Særkrav som varierer mellom ulike oppdragsgivere kan gi uheldige utslag på konkurransen, fordi det fører til mindre standardisering.

Særkrav vurderes å øke kostnadene fordi man ikke kan benytte standardløsninger fra andre bransjer.

Krav utover standardkrav vurderes å kunne gi transportpolitiske gevinster på enkelte områder, men de er kostnadskrevende, særlig på universell utforming og miljø. Ved å gå ut over lovens minstekrav kan man få oppgradert gammelt materiell som ikke faller inn under lovkravet.

#### Vurdering av krav til reserveferjer

For vurdering av krav til reserveferjer har vi sett på følgende alternativer:

- Nullalternativet: Dagens situasjon, der det vanligvis stilles krav til reserveferje med kort mobiliseringstid, f.eks. 8 timer.
- Lengre mobiliseringstid, slik at man ikke trenger å ha ferjer klare med mannskap til enhver tid.
- Egne reserveferjekontrakter for å gjøre det enklere for nye leverandører å drifte hovedferjene.

**Tabell 9-24: Ikke-prissatte virkninger av krav til reserveferjer**

	Betydning	Omfang		
		Null-alternativet	Lengre mobiliseringstid	Egne reserveferjekontrakter
Virkninger på konkurransen	Middels	0	++	+++
Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene	Stor	0	+++	---
Virkninger på transportpolitiske prioriteringer	Stor	0	---	0

Vår vurdering er at lengre mobiliseringstid vil være positivt for konkurransen og mer kostnadseffektivt for leverandørene, men at det vil ta lengre tid med redusert tilbud på ferjesambandene. Hvorvidt dette er et godt tiltak er dermed avhengig av hvor viktig man anser at reserveferjene er for fremkommeligheten.

Egne reserveferjekontrakter kan være enda mer positivt for konkurransen, men vil kunne bli mindre kostnadseffektivt fordi man ikke kan utnytte samdriftsfordeler mellom hovedferjer og reserveferjer. Det gir heller ingen effekt for fremkommelighet sammenlignet med dagens situasjon.

#### Finansiering og eierskap av materiell

Konsekvenser av finansiering og eierskap av materiell er også vurdert i premissanalyse 6, men ut fra andre kriterier enn det som gjøres her. Basert på vurderingene i premissanalyse 6 og identifiserte utfordringer ble det anbefalt å ta to forsøksordninger til konsekvensanalysen, jf. operasjonaliseringen i kapittel 7.5.

Under følger en enkel vurdering av virkningene av ulike former for finansiering og eierskap av materiell. Vi har sett på følgende modeller, der et statsrederi for både eierskap og drift av fartøy ikke var inkludert i premissanalyse 6:

- Nullalternativet: Dagens modell med integrerte leveranser
- Kontrakter der staten overtar fartøy etter endt anbudsperiode
- Nybygg for statsrederi
- Rene eierskapskontrakter med lang tidshorison
- Tredeling av innkjøpet i finansiering, eierskap og drift
- Statlig garantiordning for nybygg
- Overdragelse av fartøy etter endt kontraktsperiode
- Statsrederi for eierskap og drift av fartøy



**Tabell 9-25: Ikke-prissatte virkninger av ulike modeller for finansiering og eierskap**

Null- alternativet	Staten overtar fartøy etter endt anbudsperiode	Statsrederi nybygg	Rene eierskaps- kontrakter	Tredeling	Garantiordning	Overdragelse	Statelig rederi for eierskap og drift
Virkninger på konkurransen (betydning: middels)							
0	++	++	++	++	++/0	++	---
Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene (betydning: stor)							
0	---	---	---	---	0	0	---
Virkninger på transportpolitiske prioriteringer (betydning: stor)							
0	+++	+++	+++	+++	0	+++	+++
Virkninger for omstillingskostnader (betydning: middels)							
0	---	---	--	--	0	0	---

Det som gir leverandørene konkurransefordel er at de disponerer ferjer. En annen modell for finansiering og eierskap til ferjemateriell kan redusere denne fordel og legge grunnlag for jevnere konkurranse. Tanken er at med egne driftskontrakter blir konkurranse om disse kontraktene hardere. Erfaring fra oppdeling av kontrakter for hurtigbåt i Nordland tyder på at nye aktører deltar i konkurransen når det ikke er et krav om å allerede sitte på materiell. Det blir imidlertid færre variabler å konkurrere på for rederiene. De vil konkurrere hardere på pris, mens innovasjon og nye løsninger vil få mindre betydning i konkurransene. Dette gjelder for alle tiltakene unntatt nullalternativet og garantiordning. Garantiordning kan imidlertid også gi en liten positiv effekt ved at det blir enklere for nye aktører å sikre finansiering av materiell. Denne effekten er likevel noe usikker.

En fare ved oppdelte kontrakter er at oppdragsgiver flytter eventuell monopolprofitt til skipseier, fordi skipene fortsatt er flaskehalsen. Rene eierkontrakter må derfor være langsiktige for å ha positiv effekt på konkurransen.

Dersom staten skal overta materiellet unngår man problemet med monopolprofitt hos leverandørene, men spørsmålet er om staten er en effektiv reder.

Når det gjelder kostnadseffektiviteten kan oppdeling av kontrakter i drift og eierskap virke negativt. Dette skyldes fare for dårligere vedlikehold. Riktignok kan krav til vedlikehold reguleres gjennom kontrakter, som bekreftes av at denne typen kontrakter allerede eksisterer i internasjonal shipping, samt at regelverk for rederi og fartøysdrift krever dokumentasjon på at vedlikeholdet utføres. Selv om modellen er gjennomførbart vil den antakeligvis medføre økte transaksjonskostnader, samtidig som det er fare for

at kontraktsreguleringene ikke alltid fungerer etter hensikten, f.eks. når det er vanskelig for oppdragsgiver å observere vedlikeholdstilstanden på ferjemateriellet.

Alle modellene unntatt garantiordningen vil gjøre at man får kortere avtaler om drift av ferjesamband og forvaltningen får større handlingsrom for å endre tilbudet oftere. Dette bør ha som konsekvens at tilbudet blir mer i samsvar med faktisk behov.

Vi har inkludert en vurdering av ulike modellers betydning for omstillingskostnader, fordi modellene til dels medfører store omstruktureringer i arbeidsfordelingen mellom ferjeforvaltningen og leverandørmarkedet, og internt i leverandørmarkedet. Store omstillingskostnader tilsier at når man først har valgt en modell bør det være gode grunner for å endre denne.

Vurderingene av de alternative modellene for finansiering og eierskap er i tråd med vurderingene i premissanalyse 6 og i tiltaksutviklingsfasen i de innledende kapitlene i denne rapporten. Vi vurderer altså at det ikke er presserende behov for å endre dagens modell, mens hvis konkurransen blir svekket vil tiltakene bli mer aktuelle å gjennomføre for å bøte på problemene med tilgang på egnet materiell.

## 10. Samlet samfunnsøkonomisk vurdering

### 10.1 Samfunnsøkonomisk netto nytte av gevinstpotensialet

I dette kapitlet ser vi på de prissatte virkningene av tiltakene som er vurdert. Presisjonen i prissettingen er svak for nytten av økt konkurranse og økt produktivitet, fordi resultatene er svært sensitive for hvilke forutsetninger man legger til grunn, graden av gevinstrealisering er usikker og mange eksterne faktorer spiller inn.

Beregningen av samfunnsøkonomisk netto nytte gjøres likevel på prinsipielt nivå, og den gjøres av gevinstpotensialet. Dette innebærer at det for å beregne nyttesiden gjøres forutsetninger om tiltakenes samlede virkning. Det forutsettes at

gjennomføring av tiltakene resulterer i en permanent økning i produktivitsveksten i ferjemarkedet, og at ferjeforvaltningen gradvis oppnår lavere priser for ferjetjenestene etter hvert som kontraktene blir utlyst på nytt. Vi har også lagt inn en beregning av søsterskipeffekten som oppstår når det bygges flere mer eller mindre identiske ferjer.

#### 10.1.1 Nåverdi av prissatte kostnader

De eneste kostnadene ved tiltakene for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester er administrative kostnader. Tabell 10-1 viser netto nåverdi av disse kostnadene. For tiltakene forsøksprosjekt på oppdelte kontrakter og opsjon på overdragelse er det antatt at ressursinnsatsen er felles, og den samlede ressursinnsatsen er fordelt likt på tiltakene.

**Tabell 10-1: Nettonåverdi og annualisert\* kostnad av de administrative kostnadene, mill. 2016-kr**

Kostnader	NNV inkl. skattekostnader	Annualisert kostnad
Helhetlig nasjonal kontraktstrategi	11	0,6
Standardiseringsprosjekter	21	1,1
Bedre data- og beslutningsgrunnlag	32	1,7
Tettere dialog med leverandørmarkedene	-	-
Forsøk oppdelte kontrakter	12	0,6
Forsøk opsjon på overdragelse	12	0,6
Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser	70	3,8
Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster	2	0,1
Sum administrative virkninger	159	8,5

\*Note: Annualisert kostnad er årlig verdi av nettonåverdi gitt en helt flat kostnadsstrøm i analyseperioden. Det vil si at eventuelle midlertidige kostnader og kostnadssvingninger er utflatet.

Økte administrative kostnader medfører også en skattekostnad, men siden tiltakene samlet sett antas å medføre reduserte utgifter for det offentlige vil redusert skattekostnad bli en nettogevinst.

Tabellen viser at nåverdien av tiltakene er 159 mill. kr og at den annualiserte verdien er 8,5 mill. kr.

#### 10.1.2 Nåverdi av prissatte nyttevirkninger

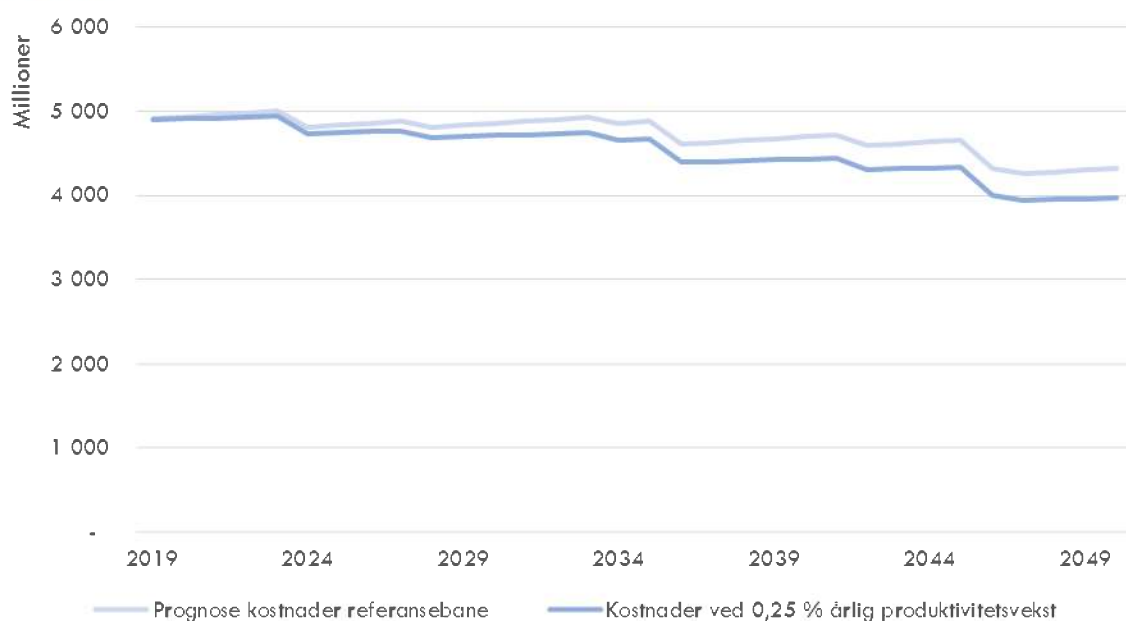
Det er som et regneeksempel antatt at tiltakene kan føre til en permanent økt produktivitsvekst sammenliknet med andre næringer på 0,25 pst. per år. Det er antatt at dette får virkning fra 2019 dersom tiltakene vedtas og innføres fra 2017.

Produktivitsveksten legges deretter på referansebanen for ferjerederienes samlede kostnader som vist i Figur 9-3. Økt produktivitsvekst for et gitt tjenestetilbud medfører lavere kostnader. De lavere kostnadene er en samfunnsøkonomisk gevinst, som fordeles mellom leverandørene og forvaltningen. For enkelhets skyld forutsetter vi at alle gevinstene direkte fra produktivitsvekst tilfaller leverandørene.

Figur 10-1 viser hvordan kostnadene til ferjedriften kan utvikle seg dersom flere ferjesamband avløses i løpet av perioden, tilbudet bedres med 0,5 pst. per

år, og produktivitsveksten er 0,25 pst. høyere enn i andre næringer.

**Figur 10-1: Framskriving av kostnader til ferjedrift i referansebane og ved 0,25 pst. produktivitsvekst, 2016-kroner**



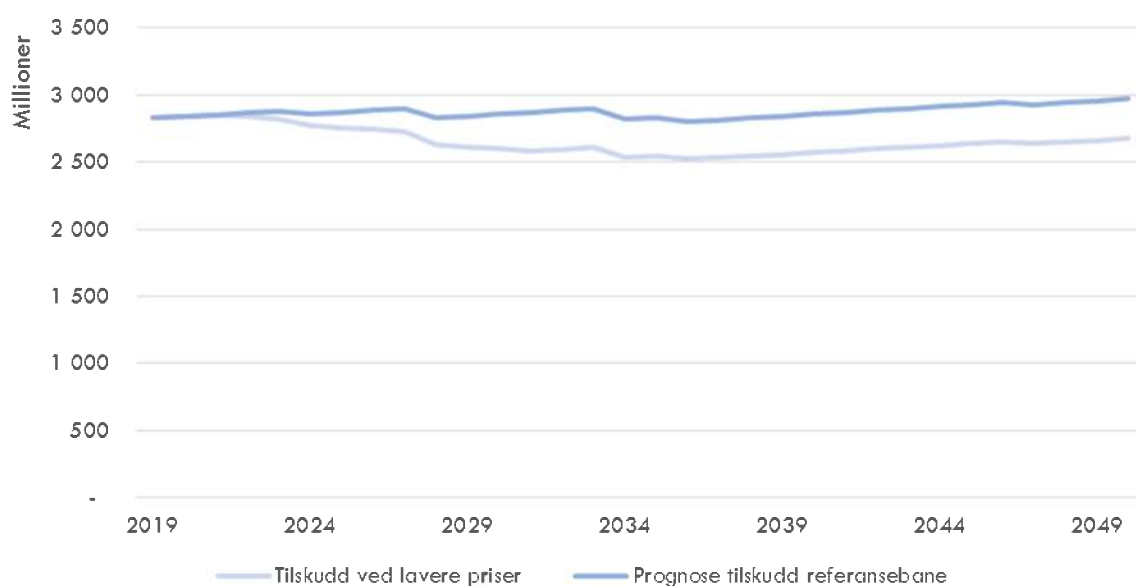
Den neddiskonterte samlede verdien av lavere kostnader på grunn av produktivitsvekst er 2,52 mrd. kr.

Den økte produktivitsveksten som antas kan følge av innføring av tiltakene inkluderer ikke en spesifikk effekt av standardiseringsprosjektene, nemlig søsterskipeffekten. Det antas at denne effekten kan gi en lavere kostnad for bygging av ferjer lik 25 pst. av byggekostnaden pluss 10 pst. av kostnaden til reparasjon og vedlikehold. Dette er beregnet til å gi en gevinst som øker med 5,57 mill. kr årlig i 30 år, ved at nye fartøy har en levetid på 30 år, bestilles i et jevnt antall per år og at kostnadene avskrives løpende. Det antas også at halvparten av ferjeflåten kan standardiseres og

dermed utløser søsterskipeffekten. Etter 30 år er den årlige gevinsten 167 mill. kr. Samlet over hele analyseperioden gir denne effekten en samfunnsøkonomisk gevinst på 1,17 mrd. kr neddiskontert til 2016.

En ytterligere samfunnsøkonomisk gevinst oppstår som følge av at det antas at ferjeforvaltningen på sikt oppnår lavere priser for ferjetjenestene. Dette gir ikke en direkte samfunnsøkonomisk effekt, kun en fordelingseffekt fra leverandørene til forvaltningen. Imidlertid, siden det offentliges utgifter til ferjetjenester finansieres gjennom offentlige budsjetter beregnes en skattefinansieringskostnad på 20 pst. av de samlede kostnadene. Dette beløpet utgjør en samfunnsøkonomisk gevinst.

**Figur 10-2: Utvikling av tilskudd i referansebanen og ved innføring av tiltakene**



Figur 10-2 viser utviklingsbanene for nivået på samlet tilskudd fra fylkeskommune og stat (målt i faste priser) slik det antas å være dersom tiltak ikke blir innført (referansebanen), og dersom tiltakene innføres og ferjetjenestene kan anskaffes til en lavere pris. Differansen er som nevnt en fordelingsvirkning fra rederiene til forvaltningen, mens 20 pst. av differansen utgjør en samfunnsøkonomisk gevinst på grunn av redusert skattefinansieringskostnad. I

dette regneeksempelet forutsetter vi at tiltakene fører til at tilskuddsbehovet reduseres med 10 pst. Denne andelen oppnås gradvis, fordi kontraktene fornyes gradvis. Når det fulle potensialet for lavere priser realiseres, det vil si når alle kontrakter er forhandlet på nytt, her antatt å være etter 10 år, vil den årlige samfunnsøkonomiske besparelsen være omtrent 59 mill. kr. Over hele analyseperioden utgjør dette 594 mill. kr i nåverdi.

**Tabell 10-2: Sammenstilling av prissatte virkninger**

Kostnader adm. virkninger	Nåverdi mill. kr inkl. skattekostnader
Helhetlig nasjonal kontraktstrategi	11
Standardiseringsprosjekter	21
Bedre data- og beslutningsgrunnlag	32
Tettere dialog med leverandørmarkedene	-
Forsøk oppdelte kontrakter	12
Forsøk opsjon på overdragelse	12
Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser	70
Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster	2
<i>Sum administrative virkninger</i>	<i>159</i>
Nytte	Nåverdi mill. kr
<i>Produktivitetsvekst, prosent per år</i>	<i>0,25 %</i>
Produktivitetsvekst	2 516
Søsterskipeffekt	1 168
<i>Lavere tilskudd, prosentandel av tilskudd i referansealternativet</i>	<i>10 %</i>
Lavere tilskudd (fordelingseffekt)	2 969
Redusert skattekostnad	594
<i>Sum samfunnsøkonomiske nyttevirkninger</i>	<i>4 277</i>
Resultat	Nåverdi mill. kr
Netto nytte	4 118
Gevinst for offentlige budsjetter	2 836

Tabell 10-2 viser en sammenstilling av de prissatte kostnadsvirkningene og de potensielle samfunnsøkonomiske nyttevirkningene som kan være mulige å oppnå ved å gjennomføre tiltakene. Gevinstrealisering er imidlertid usikker, og avhenger av en rekke faktorer. Som tabellen viser anses potensialet for samfunnsøkonomisk nettogevinst ved å gjennomføre tiltakene som svært stor. For å gi et inntrykk av hva som er nedre grense for realisering av gevinstpotensialet for at tiltakene skal være lønnsomme, har vi også foretatt en omvendt samfunnsøkonomisk analyse eller «break even»-analyse.

## 10.2 Omvendt samfunnsøkonomisk analyse

En omvendt samfunnsøkonomisk analyse tar utgangspunkt i de samlede estimerte kostnadsvirkningene ved å innføre tiltak, og beregner hvor stor nytten av tiltakene må være for å veie opp for de administrative kostnadene og kostnader til kjøp.

Denne analysen er todelt. Vi holder de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene av produktivitetsvekst og redusert skattefinansieringskostnad adskilt, og ser for øyeblikket bort fra eventuelle økte driftskostnader ved standardisering.

### 10.2.1 Produktivitetsvekst

Det er tre tiltak som er vurdert å ha direkte virkning på produktivitetsveksten, nemlig helhetlig nasjonal kontraktstrategi, bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser og standardiseringsprosjekter. For å vurdere hva som er minste nødvendige gevinstrealisering for å gjøre disse tiltakene lønnsomme beregner vi hvilket nivå produktivitetsveksten må ha for å oppveie kostnadene.



**Tabell 10-3: Omvendt samfunnsøkonomisk analyse - produktivitetsvekst**

Adm. kostnader Tiltak rettet mot økt produktivitet	Nåverdi mill. kr. inkl. skattekostnad
Helhetlig nasjonal kontraktstrategi	11
Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser	70
Standardiseringsprosjekter	21
Sum kostnad	102
<b>Samfunnsøkonomisk nyttevirkning av produktivtetsvekst</b>	<b>Netto nåverdi mill. kr.</b>
Produktivtetsvekst 0,0104 %	102

Tabell 10-3 viser at for å veie opp for kostnadene ved å innføre tiltak som er ment å fremme produktiviteten i næringen, må produktivitetsveksten minst øke med 0,0104 pst., eller ca. en tidels promille for at tiltakene skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Dette innebærer at kostnadene til produksjon av ferjetjenestene på dagens kvalitetsnivå vil være 14,4 mill. kr lavere i 2050 enn de ellers ville vært.

### 10.2.2 Skattefinansieringskostnader

Den samme øvelsen gjøres for den samfunnsøkonomiske virkningen av lavere tilskudd. For denne effekten er det i tillegg til de tre tiltakene som gir økt produktivitetsvekst fire ytterligere tiltak som gir lavere priser: Tettere dialog med leverandørmarkedene, forsøksprosjekt på oppdelte kontrakter og opsjon for overdragelse. Her ses det bort fra nyttevirkningene av produktivitetsvekst som utløses av helhetlig nasjonal kontraktstrategi, standardiseringsprosjekter og bedre og mer profesjonaliserte innkjøpsprosesser. Dersom denne hadde blitt inkludert ville terskelen for lønnsomhet for både produktivitetsvekst og redusert skattefinansieringskostnad antakeligvis vært lavere.

**Tabell 10-4: Omvendt samfunnsøkonomisk analyse – reduserte skattefinansieringskostnader**

Adm. kostnader Tiltak rettet mot økt konkurranse (lavere tilskudd)	Nåverdi mill. kr. inkl. skattekostnad
Helhetlig nasjonal kontraktstrategi	11
Standardiseringsprosjekter	21
Tettere dialog med leverandørmarkedene	-
Forsøk oppdelte kontrakter	12
Forsøk opsjon på overdragelse	12
Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser	70
Sum kostnad	126
<b>Samfunnsøkonomisk nyttevirkning av lavere tilskudd (redusert skatte- finansieringskostnad)</b>	<b>Nåverdi mill. kr.</b>
2,13 % lavere tilskudd	126

Som det kommer fram av Tabell 10-4 må tilskuddene det offentlige betaler for ferjetjenestene reduseres med 2,13 pst. For at kostnadene ved tiltakene som retter seg mot å øke konkurransen skal lønne seg. Dette tilsvarer 63 mill. kr mindre årlig til kjøp av ferjetjenester i 2050 enn hva tilfellet ville vært ellers. De reduserte årlige skattefinansieringskostnadene i 2050 er dermed 12,7 mill. kr.

## 10.3 Sammenstilling av samfunnsøkonomiske virkninger

Både vurderingen av ikke-prissatte og prissatte virkninger indikerer et potensial for samfunnsøkonomiske gevinster ved gjennomføring av tiltakene. De identifiserte permanente kostnadene i administrasjonen og eventuelle omstillingskostnader av en omorganisering er etter vår vurdering små sammenliknet med nyttevirkningene som er mulige å oppnå.

For en fullstendig sammenstilling, se anbefaling i kapittel 13.

## 11. Måloppnåelse

Oppdraget har definert ett samfunnsmål og tre effektmål, gjengitt i kapittel 1.2. Effektmålene består av ett mål for effekten tiltakene skal ha for ferjeforvaltningen, ett for operatørene som forestår ferjetjenestene og ett for trafikantene på ferjene. I dette kapitlet gir vi en vurdering av tiltakenes måloppnåelse for målene enkeltvis, basert på vurderingen av tiltakenes virkninger og samfunnsøkonomiske lønnsomhet foretatt i denne rapporten.

### 11.1 Måloppnåelse per mål

Forholdet mellom vurderingen av samfunnsøkonomiske virkninger og måloppnåelse er som følger:

- Ja på måloppnåelse = positiv virkning sammenlignet med referansealternativet

- Delvis på måloppnåelse = verken positiv eller negativ virkning sammenlignet med referansealternativet
- Nei på måloppnåelse = negativ virkning sammenlignet med referansealternativet

Som hovedregel anbefales det tiltaket/alternativet som gir høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dersom dette alternativet strider mot oppsatte mål for prosjektet, må en imidlertid kommentere dette, og eventuelt vurdere hvordan nest-beste samfunnsøkonomiske alternativ oppfyller målsettingene. Dersom to alternativer har tilnærmet lik samfunnsøkonomisk lønnsomhet, vil det også være naturlig å foretrekke det alternativet som i størst grad oppfyller målsettingene for prosjektet. Tabell 11-1 viser måloppnåelse for samfunnsmålet.

**Tabell 11-1: Måloppnåelse samfunnsmålet**

Mål-oppnåelse	Helhetlig nasjonal ferjeplan	Standardiseringsprosjekter	Bedre data- og beslutningsgrunnlag	Tettere dialog med leverandørmarkedet	Forsøk oppdelte kontrakter	Forsøk opsjon på overdragelse	Bedre og mer profesjonelle innkjøp	Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster
Samfunnsøkonomisk lønnsom drift	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Helhetlig transportsystem	Delvis	Delvis	Ja	Delvis	Ja	Ja	Ja	Ja
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samfunnsmål er «Etablere et langsiktig og bærekraftig grunnlag for samfunnsøkonomisk lønnsom drift av alle ferjesamband, som sikrer et helhetlig transportsystem som kan ivareta nasjonale mål for transportpolitikken».</li> <li>• Måloppnåelse for samfunnsøkonomisk lønnsom drift knytter seg til om vi vurderer tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt.</li> <li>• Helhetlig transportsystem knytter seg til hvordan vi vurderer tiltaket på den ikke-prissatte virkningen «Virkninger på transportpolitiske prioriteringer»</li> </ul>								

For samfunnsmålet har alle tiltakene positiv måloppnåelse på hele eller deler av samfunnsmålet. Ingen av tiltakene har negativ måloppnåelse.

**Tabell 11-2: Måloppnåelse effektmål forvalter**

Mål-oppnåelse	Helhetlig nasjonal ferjeplan	Standardiseringsprosjekter	Bedre data- og beslutningsgrunnlag	Tettere dialog med leverandørmarkedet	Forsøk oppdelte kontrakter	Forsøk opsjon på overdragelse	Bedre og mer profesjonelle innkjøp	Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster
Velfungerende marked	Ja	Ja	Delvis	Ja	Ja	Ja	Ja	Delvis
Krav til kostnader	Ja	Delvis	Delvis	Delvis	Nei	Delvis	Ja	Delvis
Krav til fremkommelighet, sikkerhet, miljø og universell utforming	Delvis	Delvis	Ja	Delvis	Ja	Ja	Ja	Ja

- Effektmål for forvalterne er «Legge til rette for et velfungerende marked som sikrer at ytelser knyttet til drift av ferjesamband kan anskaffes og leveres i henhold til krav til kostnader, fremkommelighet, sikkerhet, miljø og universell utforming i samsvar med samfunnets behov».
- Måloppnåelse for velfungerende marked knytter seg til hvordan vi vurderer tiltaket på den ikke-prissatte virkningen «Virkninger på konkurransen».
- Krav til kostnader knytter seg til hvordan vi vurderer tiltaket på den ikke-prissatte virkningen «Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene».
- Krav til fremkommelighet, sikkerhet, miljø og universell utforming knytter seg til hvordan vi vurderer tiltaket på den ikke-prissatte virkningen «Virkninger på transportpolitiske prioriteringer».

For forvalterne har alle tiltakene unntatt ett positiv måloppnåelse på hele eller deler av effektmålet.

Forsøksprosjekt med oppdelte kontrakter har negativ måloppnåelse på krav til kostnader fordi det er fare for at vedlikeholdet av ferjene blir

dårligere når ansvaret deles mellom eier og drifter. Samlet for effektmålet kan tiltaket likevel gi positiv måloppnåelse, slik at en må vurdere helheten i tiltaket før en vurderer om det skal nedprioriteres på grunn av økte kostnader.

**Tabell 11-3: Måloppnåelse effektmål leverandører**

Mål-oppnåelse	Helhetlig nasjonal ferjeplan	Standardiseringsprosjekter	Bedre data- og beslutningsgrunnlag	Tettere dialog med leverandørmarkedet	Forsøk oppdelte kontrakter	Forsøk opsjon på overdragelse	Bedre og mer profesjonelle innkjøp	Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster
Miljøvennlig drift	Delvis	Delvis	Ja	Delvis	Ja	Ja	Ja	Ja
Pålitelig drift	Delvis	Delvis	Ja	Delvis	Ja	Ja	Ja	Ja
God avkastning	Delvis	Delvis	Delvis	Nei	Nei	Nei	Delvis	Delvis
Attraktive arbeidsplasser	Ja	Delvis	Delvis	Delvis	Nei	Delvis	Ja	Delvis
Gode relasjoner til ferjetrafikanter	Delvis	Delvis	Ja	Delvis	Ja	Ja	Ja	Ja
Gode relasjoner til oppdragsgiver	Ja	Ja	Delvis	Ja	Nei	Ja	Ja	Delvis

- Effektmål for leverandører er «Legge til rette for miljøvennlig og pålitelig drift av ferjesamband, som gir grunnlag for god avkastning på investert kapital, attraktive arbeidsplasser og gode relasjoner til både ferjetrafikantene og Oppdragsgiver».
- Miljøvennlig drift knytter seg til hvordan vi vurderer tiltaket på den ikke-prissatte virkningen «Virkninger på transportpolitiske prioriteringer» (som inneholder prioritering av miljø).
- Pålitelig drift knytter seg til hvordan vi vurderer tiltaket på den ikke-prissatte virkningen «Virkninger på transportpolitiske prioriteringer (som inneholder prioritering av fremkommelighet og sikkerhet)».

- God avkastning knytter seg til hvordan vi vurderer tiltaket på de ikke-prissatte virkningene «Virkninger på konkurransen» og «Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene», der positiv virkning på konkurransen antas å gi dårligere avkastning, mens økt kostnadseffektivitet gir økt avkastning.
- Attraktive arbeidsplasser knytter seg til hvordan vi vurderer tiltaket på den ikke-prissatte virkningen «Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene», der økt kostnadseffektivitet gir mer attraktive arbeidsplasser (lønn går opp med økt produktivitet). Vi antar at arbeidsplassene er beskyttet mot negative effekter av økt konkurranse gjennom reguleringen av virksomhetsoverdragelse og sikkerhetsbemanning.
- Gode relasjoner til ferjetrafikanter knytter seg til hvordan vi vurderer tiltaket på den ikke-prissatte virkningen «Virkninger på transportpolitiske prioriteringer»
- Gode relasjoner til oppdragsgiver knytter seg til hvordan vi vurderer tiltaket på den ikke-prissatte virkningen «Virkninger på konkurransen» og «Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene»

For leverandørene er det fire mål som har negativt utslag på målet om «god avkastning» for leverandørene. Dette skyldes at flere av tiltakene er rettet mot å øke kjøpermakten og sikre en omfordeling fra leverandørene til det offentlige. Dette kan skje på bekostning av avkastningen. En kan imidlertid tolke «god avkastning» til «riktig avkastning», og det er ledelsens ansvar å sørge for avkastning til eierne. Med sistnevnte tolkning vil alle tiltakene minst oppnå delvis på dette målet. Vår vurdering er at eventuell dårligere avkastning enn i

referansealternativet ikke gir grunnlag for å endre prioriteringen av tiltak.

Tiltaket med forsøksordning for oppdelte kontrakter får negativt utslag på flere av elementene, noe som er knyttet til faren for økte kostnader som følge av dårligere vedlikehold. Tiltaket slår imidlertid positivt ut på samfunns målet og på andre elementer i delmålet for leverandører, slik at en må vurdere helheten i tiltaket før en vurderer om det skal nedprioriteres.

**Tabell 11-4: Måloppnåelse effektmål trafikanter**

Mål-oppnåelse	Helhetlig nasjonal ferjeplan	Standardiseringsprosjekter	Bedre data- og beslutningsgrunnlag	Tettere dialog med leverandørmarkedet	Forsøk oppdelte kontrakter	Forsøk opsjon på overdragelse	Bedre og mer profesjonelle innkjøp	Tilbudsreduksjon/ økte takster/ differensierte takster
Sikker drift	Delvis	Delvis	Ja	Delvis	Ja	Ja	Ja	Ja
Pålitelig drift	Delvis	Delvis	Ja	Delvis	Ja	Ja	Ja	Ja
Helhetlig transportsystem	Delvis	Delvis	Ja	Delvis	Ja	Ja	Ja	Ja
Uten skader og uakseptable kostnader, heft og ulemper	Delvis	Delvis	Ja	Delvis	Ja	Ja	Ja	Ja
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektmål trafikanter: «Legge til rette for sikker og pålitelig drift av ferjesamband, som sikrer et helhetlig transportsystem uten skader og uakseptable kostnader, heft og ulemper».</li> <li>• Hele effektmålet for trafikanter knytter seg til hvordan vi vurderer tiltaket på den ikke-prissatte virkningen «Virkninger på transportpolitiske prioriteringer»</li> </ul>								

For effektmålet for trafikantene har alle tiltakene positivt måloppnåelse på hele eller deler av målet. Ingen av tiltakene har negativ måloppnåelse.

overdragelse, kommer alle tiltakene positivt ut på samfunns målet. De delementene som kommer dårlig ut er heller ikke verre enn at tiltakene kan vurderes helhetlig. Vi vurderer at forholdet til måloppnåelse ikke gir grunnlag for å påvirke prioriteringen fra den samfunnsøkonomiske analysen.

## 11.2 Samlet vurdering

Selv om delementer i effektmålene for forvalter og leverandører kommer negativt ut i tiltakene om standardisering, tettere dialog med leverandørmarkedet, oppdelte kontrakter og opsjon på

## 12. Fordelingsvirkninger

Fordelingsvirkninger er definert som virkninger som ikke har noen betydning for det samlede samfunnsøkonomiske overskuddet, men er virkninger som fordeler overskuddet på en annen måte mellom ulike aktører. Et av hovedformålene med dette prosjektet er å vurdere tiltak for å medvirke til en velfungerende konkurranse i ferjemarkedet. Påvirkning av konkurransesituasjonen innebærer i tillegg til samfunnsøkonomiske effekter ofte betydelige fordelingseffekter, der et viktig skille går mellom kjøper og selger. Ved å legge til rette for virksom konkurranse ønsker man å oppnå riktig pris for tjenestene som anskaffes, og lavere pris enn hva som betales i dag. Økt konkurranse fører derfor nødvendigvis til fordelingseffekter til ulempe for leverandørene og til fordel for oppdragsgiver.

### 12.1 Fordelingsvirkninger av tiltak

Beregningene av prissatte virkninger i kapittel 10.1 gir også grunnlag for å beregne fordelingseffekter fra leverandør til oppdragsgiver, dersom man gjør forutsetninger om lavere priser for ferjetjenestene og produktivitetsvekst. Det lavere tilskuddet ferjeforvaltningen betaler dersom tilskuddsnivået reduseres med 10 pst. er 297,3 mill. kr i 2050. Samlet nåverdi av lavere tilskudd beregnet i 2016 er 2 968 mill. kr.

Samtidig som leverandørene taper på økt konkurranse, antas det at tiltakene vil gi økt produktivitetsvekst, og at deler av denne veksten vil komme leverandørene til gode, samtidig som markedet blir mer forutsigbart og preget av mindre risiko. Virksom konkurranse og god avkastning avhenger av at man oppnår en rett balanse av disse effektene. I vår analyse bruker vi som utgangspunkt at tiltakene gir 0,25 prosentpoeng høyere produktivitetsvekst enn i referansealternativet. I 2050 innebærer dette at årlige kostnadene for leverandørene er redusert med 434 mill. kr i 2050. Selv med lavere priser for forvaltningen ser det altså ut til at det er rom for god avkastning hos leverandørene.

Fokuset på å legge til rette for nyetablering og økt konkurranse i tiltakene vil nødvendigvis medføre negative effekter for etablerte rederier isolert sett, siden de vil bli utsatt for konkurranse fra flere aktører. Tiltak som tar sikte på å redusere etableringshindringer (som standardisering, opsjon på overdragelse) vil redusere fordelene rederiene har i å besitte egnet materiell. Det vil være maktpåliggende å forhindre at tiltak som sørger for økt etablering ikke destabiliserer markedet i den

grad at etablerte rederier gjennomgår ytterligere konsolidering fra dagens situasjon, eller at én aktør alene oppnår en dominerende posisjon dersom andre aktører kommer i vanskeligheter. Det er vår antakelse at det i motsetning til dette vil være mulig å utvikle et marked for ferjetjenester som er velfungerende og attraktivt for flere aktører gjennom tiltakene som er foreslått. I utgangspunktet ser vi derfor ikke at bedriftsøkonomiske effekter vil ha betydelige negative virkninger på effektiviteten i ferjemarkedet.

Standardiseringsprosjektene vil særlig kunne være fordelaktig for rederier som har en moderne ferjeflåte som lett lar seg tilpasse seg standarden. Prosjektet bør gjennomføres på en måte som ikke lar noen aktør i markedet ha uheldig innflytelse til egen fordel på standardens utforming, av hensyn til konkurransen og effektiviteten i driften.

En annen viktig fordelingsvirkning er mellom de ulike aktørene i ferjeforvaltningen (staten og de ulike fylkeskommunene). Som tidligere nevnt vil flere av tiltakene som innebærer at aktørene binder seg til en felles plan føre til at noen kommer dårligere ut, og andre bedre. Ved tilslutning til en helhetlig nasjonal ferjeplan må oppdragsgivere avstå fra full frihet til å velge når og hvordan kontrakter skal utlyses, blant annet ved at utlysningstidspunkt koordineres på tvers av oppdragsgivere for å oppnå bedre konkurranse. Det er ikke gitt at de tilsiktete positive virkningene av kontraktstrategien oppveier ulempene for enkelte oppdragsgivere fullt og helt. Det samme vil gjelde ved standardisering, dersom noen oppdragsgivere har mer nytte av skreddersøm.

Vi vurderer imidlertid ikke at fordelingsvirkninger har så store utslag at de påvirker rangeringen av tiltakene eller anbefaling av enkelttiltak.

Tabell 12-1 viser hvilke fordelingsvirkninger vi anser at vil oppstå for ulike aktører ved gjennomføring av tiltak.

**Tabell 12-1: Fordelingsvirkninger av tiltak**

	Helhetlig nasjonal ferjeplan	Standardiserings-prosjekter	Bedre data- og beslutningsgrunnlag	Tettere dialog med leverandør-markedet	Forsøk oppdelte kontrakter	Forsøk opsjon på overdragelse	Bedre og mer profesjonelle innkjøp	Tilbudsreduksjon/ økte takster/ differensierte takster
Fylkeskommune	Noen kommer godt ut/andre kan komme dårligere ut. Totalt sett bedre	Noen kommer godt ut/andre kan komme dårligere ut. Totalt sett bedre					Lavere priser gir fordeling til oppdragsgiver	
Stat	Staten kommer bedre ut gjennom mer effektiv tjenesteyting	Fordeling av overskudd av produktivitetsvekst avhenger av om kjøpermakt er tilstede/utnyttes					Lavere priser gir fordeling til fordel for oppdragsgiver	
Operatør	Forutsetning for nyetablering at markedet er attraktivt for rederier. Eksisterende rederier kan komme dårligere ut, ved mer konkurranse dem imellom og fra nye aktører	Fordeling av overskudd av produktivitetsvekst mellom oppdragsgiver og leverandør avhenger av om kjøpermakt er tilstede/utnyttes. Rederier med moderne flåte som lettere kan tilpasses standard vil kunne komme bedre ut enn andre.		Dersom dialogen rettes inn mot nye operatører kan det gå på bekostning av etablerte leverandører.	Lavere priser gir lavere margin for rederiene. Rederier kan fokusere på den mest lønnsomme delen av næringen, gir differensierte markeder.	Lavere priser gir lavere margin for rederiene	Lavere priser gir lavere margin for rederiene	
Ferjetrafikanter								Ulikt tilbud på forskjellige samband gjør at noen trafikanter kommer bedre ut, andre dårligere.



## 12.2 Fordelingsvirkninger ved omorganisering

Ved omorganisering har vi vurdert styrket/svekket fylkeskommune som en samfunnsøkonomisk ikke-prissatt virkning. Det er åpenbart også en fordelingsvirkning, derfor opptrer den igjen Tabell 12-2, som viser antatte fordelingsvirkninger ved omorganisering for fylkeskommune og stat. Det anses ikke for å være fordelingsvirkninger for andre aktører ved omorganisering.

Styrking eller svekking av fylkeskommunen som fordelingseffekt handler om noe annet enn hvilken betydning fylkeskommunen har. Det handler i større grad om økonomiske ressurser som står til rådighet for fylkeskommunene til å yte tjenester til innbyggerne. Fylkeskommunen blir i stor grad kompensert av staten for behovet for kjøp av ferjetjenester, men fylkeskommunen har et handlingsrom for hvordan ressursene skal benyttes. I hvilken grad fylkeskommunen har fordeler av å ha ansvar for ferjeforvaltningen kommer an på om fylkeskommunene blir riktig kompensert for krav til tjenestene som pålegges utenfra eller ikke. Dersom de ikke blir det er det mulig at fylkeskommunene ville ha større fordel av å ikke ha ansvar for ferjeforvaltningen, fordi de ellers må flytte ressurser fra andre oppgaver. Vi forutsetter her at fylkeskommunene kompenseres riktig, men det har ikke vært innenfor rammene av prosjektet å undersøke om dette er tilfelle.

I vurderingen av hvorvidt fylkeskommunen svekkes eller styrkes ser vi på hvorvidt de økonomiske rammene for fylkeskommunen og handlingsrommet påvirkes. På den annen side vil en styrking av fylkeskommunen svekke staten. Imidlertid er betydningen for staten av å miste forvaltningen av ferjetjenestene liten, sammenliknet med statens totale oppgaver. Derfor vurderes fordelingsvirkningen av dette å være liten.

**Tabell 12-2: Fordelingsvirkninger av omorganisering**

	Overføre ferjeforvaltning til staten	Felles innkjøpsenhet	Overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams)	Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes	Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv	Dagens modell	Overføre ferjeforvaltning til fylkeskommune
Fylkeskommune	Svekkelse av fylkeskommunene, mister disposisjonsrett over midler til ferjedrift				Svekkelse av fylkeskommunene, mister handlingsrom for ferjetilbudet		Styrking av fylkeskommunene, får økte rammer og mer handlingsrom for ferjetilbudet.
Stat	Styrking av staten (liten styrking), får økt handlingsrom for ferjetilbudet				Styrking av staten (liten styrking) får økt handlingsrom for ferjetilbudet		Svekkelse av staten (liten svekkelse), mister handlingsrom for ferjetilbudet

## 13. Anbefaling

Dette kapitlet redegjør for hvilke tiltak vi anbefaler at Statens vegvesen iverksetter for å sette premissene for utviklingen i ferjemarkedet frem mot 2050.

Ferjesambandene antas å ha spesielt stor betydning for lokal og regional utvikling, og skaper betydelig nytte i et nasjonalt perspektiv. Både staten, fylkeskommunene og trafikantene bruker betydelige ressurser hvert år på å finansiere ferjedriften. Det er derfor viktig å ha kontroll med ressursbruken i ferjesektoren, ved å benytte virkemidler som sikrer riktig nivå på tilbudet til publikum, kostnads-effektivitet og velfungerende konkurranse i leverandørmarkedet.

Vi har i oppdraget identifisert tre hovedutfordringer for ferjemarkedet som bør adresseres gjennom tiltak for å utvikle markedet på lang sikt:

- Konkurransen i markedet vurderes som sårbar fremover. Bakgrunnen for denne vurderingen er at antall uavhengige rederier har falt siden konkurranseutsettingen startet i 2004, og omfanget av nyetableringer har vært marginalt. I 2015 er det 4 rederier som har mange samband, samt 7 rederier som drifter ett eller to samband hver, delvis som underleverandør til de store rederiene.
- Både budsjett- og kostnadsvekst har vært høy for stat og fylkeskommune. Kjøp av riksvegferjetjenester i statsbudsjettet har økt med 36 pst. fra 2010 til 2016 målt i faste priser, mens fylkeskommunenes utgifter til kjøp av ferjetjenester foreløpig ser ut til å ha økt litt mindre. I en analyse av 18 samband ser vi at totale kostnader i gjennomsnitt har økt med 60 pst. til 44 mill. kr per år per samband fra kontraktsperiode 1 til kontraktsperiode 2, målt i nominelle priser. Justert for endringen i nærsjøindeksen har kostnadsveksten vært 31 pst. Kostnadsveksten skyldes delvis tilbudsforbedringer.
- Politiske mål og ambisjoner for ferjeflåtens miljøegenskaper og at deler av ferjeflåten er relativt gammel, gir forventning om nybygg og ombygging av seilende ferjer. Denne fornyingen av ferjeflåten må være effektiv.

Vi har delt anbefalingene inn i tre deler:

- Tiltak for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester – dette er tiltakene vi har vurdert at kan svare spesifikt på identifiserte hovedutfordringer.

- Organisatoriske strategier – dette er alternative måter å organisere ferjeforvaltningen og kjøpet av ferjetjenester på, som kan øke evnen til å gjennomføre tiltakene for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester.
- Forutsetninger for vellykket gjennomføring – dette er anbefalinger til hvordan Statens vegvesen kan jobbe videre med tiltakene for å sikre gevinster.

### 13.1 Anbefaling av tiltak for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester

Som det går frem av tiltaksanalysen i kapittel 5 og 6 har vi prioritert følgende tiltak til konsekvensanalysen:

- Helhetlig nasjonal ferjeplan: Tiltaket består i at aktørene i ferjeforvaltningen i fellesskap utarbeider og følger opp en overordnet kontraktstrategi for hele ferjesektoren. Strategien dokumenteres i et felles dokument «Nasjonal ferjeplan».
- Standardiseringsprosjekter med næringen (rederiene og deres leverandører): Tiltaket innebærer standardiseringsprosjekter for nybygg, seilende ferjer, infrastruktur, forenkling av kravspesifikasjon og krav til miljø, universell utforming mm.
- Bedre data- og beslutningsgrunnlag: Tiltaket er å digitalisere ferjeforvaltningens arbeid, i et nasjonalt system som er felles for alle innkjøperne, samt økt rapportering fra innkjøpsenhetene om hver enkelt kontrakt og ferjedriften som helhet, ved bruk av enhetlige systemer, metoder og forutsetninger.
- Tettere dialog med leverandørmarkedet: Tiltaket innebærer mer aktiv kontakt med potensielle leverandører før utlysning på Doffin og TED, og mer kontakt med rederier i konkurranseperioden etter utlysning og før tilbudsfrist.
- Forsøk med oppdelte kontrakter: Tiltaket innebærer å velge ut én til tre enkeltkontrakter der delt eierskap og drift testes ut, på samband der det etter en faglig begrunnelse er behov for lokal tilpasning av ferjemateriell. Oppdragsgiver lyser ut to kontrakter – en langsiktig kontrakt for eierskap av materiell og en kortsiktig kontrakt for drift av samband.
- Forsøk med opsjon på overdragelse: Tiltaket innebærer å velge ut én til tre enkeltkontrakter der ferjemateriellet dedikeres på samband ved

bruk av opsjon på overdragelse til ny aktør etter endt kontrakt. Dette kan også gi rom for kortere kontrakter.

- Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser: Det pågår allerede en kontinuerlig profesjonalisering av ferjeforvaltningen. Tiltaket innebære at arbeidet videreføres og styrkes for å unngå at interne forhold i ferjeforvaltningen hindrer måloppnåelse i fremtiden.
- Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster: Tiltaket innebærer at man løser opp i stivhetene i ferjetilbudet, fordi både samfunnets behov for ferjetjenester og kostnadene endrer seg over tid. Endringer må vurderes konkret for helheten av ferjesamband og for hvert enkelt samband.

Tiltakene er operasjonalisert i kapittel 7. Tabell 13-1 gir en sammenstilling av vurderingen av tiltakene.

**Tabell 13-1: Samlet vurdering av tiltak**

	Helhetlig nasjonal ferjeplan	Standardiseringsprosjekter med næringen	Bedre data- og beslutningsgrunnlag	Tettere dialog med leverandørmarkedet	Forsøk med oppdelte kontrakter	Forsøk med opsjon på overdragelse	Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser	Tilbudsreduksjon/ økte takster/ differensierte takster
Prissatte virkninger								
Administrative kostnader, nåverdi, mill. kr	11	21	32	0	Tilsammen 24		70	2
Administrative kostnader, annualisert verdi, mill. kr	0,6	1,1	1,7	0	Tilsammen 1,2		3,8	0,1
Samfunnsøkonomisk netto nytte	Nåverdien av kostnadene av alle tiltakene er 159 mill. kr. Dersom tiltakene greier å utløse en produktivitetsvekst hos leverandørene som er 0,25 % høyere per år enn i referansealternativet, og økt konkurranse gjør at tilskuddene faller med 10 pst. gir dette en netto nytte på 4,3 mrd. kr.							
Ikke-prissatte virkninger								
Virkninger på konkurransen	+++	++	0	++	++	++	+++	0
Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene	++++	+++	0	0	0	+++	++++	0
Virkninger på transportpolitiske prioriteringer	0	0	++++	0	+++	+++	+++	++++
Måloppnåelse								
Samfunnsmålet	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Effektmål forvalter	Ja	Ja	Ja	Ja	Delvis	Ja	Ja	Ja
Effektmål operatører	Ja	Delvis	Ja	Delvis	Delvis	Delvis	Ja	Ja
Effektmål trafikanter	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Fordelingsvirkninger	Det er noen fordelingsvirkninger men de er ikke av et omfang som gjør det nødvendig å anbefale en annen rangering enn resultatet fra den samfunnsøkonomiske analysen.							
Gjennomførbarhet	Alle tiltakene er gjennomførbare, men helhetlig nasjonal ferjeplan, standardiseringsprosjekter og bedre data- og beslutningsgrunnlag kan være vanskeligere å gjennomføre, fordi de krever koordinering av ulike aktører i ferjeforvaltningen.							
Samlet rangering	1	2	2	3	3	3	1	2

Basert på den samfunnsøkonomiske analysen anbefales det å iverksette alle tiltakene i konsekvensanalysen. Det er store samfunnsøkonomiske gevinster å hente dersom man lykkes med å utvikle ferjemarkedet. Vurderingen er at tiltakene samlet kan bidra til mer effektiv ressursbruk i ferjesektoren. Tiltakene gir mer effektiv ressursbruk på ulike måter, ved at de enten gir bedre transportpolitiske prioriteringer, økt kostnadseffektivitet og/eller bedre vilkår for konkurranse.

Noen tiltak har imidlertid større samlet gevinstpotensial enn andre. Vår anbefalte prioritering basert på dette er derfor:

#### Første prioritet

- Helhetlig nasjonal ferjeplan
- Bedre og mer profesjonelle innkjøpsprosesser

#### Andre prioritet

- Standardiseringsprosjektene
- Bedre data- og beslutningsgrunnlag
- Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster

#### Tredje prioritet

- Tettere dialog med leverandørmarkedet
- Forsøksordninger med oppdelte kontrakter og overdragelse av materiell etter endt kontrakt

Dersom man vektlegger de ulike virkningsområdene annerledes enn oss, kan dette få betydning for prioriteringen. Økt vektlegging av transportpolitiske prioriteringer gjør at disse tiltakene anbefales først:

- Bedre data- og beslutningsgrunnlag
- Tilbudsreduksjon/økte takster/differensierte takster

Økt vektlegging av leverandørenes kostnadseffektivitet eller konkurranse i leverandørmarkedet endrer ikke prioriteringen.

## 13.2 Anbefaling for valg av organisatorisk strategi

Både effektene og gjennomførbarhet av tiltakene for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester, kan etter vår vurdering avhenge av organiseringen av ferjeforvaltningen.

Samferdselsdepartementet har i sin bestilling til Vegdirektoratet fra oktober 2014 særskilt bedt om en vurdering av ulike alternativer for organisering av offentlig kjøp av transporttjenester, og om det er mulig å styrke Statens vegvesens rolle som innkjøper av ferjetjenester.

Vi har vurdert følgende organisatoriske strategier, der de mest sentraliserte modellene listes først:

- Overføre ferjeforvaltning og budsjettansvar til staten
- Felles innkjøpsenhet, der budsjettansvaret forblir som i dag
- Overføre ferjeadministrasjon til staten (bruk av såkalt sams vegadministrasjon for alle fylkesvegferjesamband), der budsjettansvaret forblir som i dag
- Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes, der budsjettansvaret forblir som i dag
- Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv, der budsjettansvaret forblir som i dag
- Dagens modell og budsjettansvar
- Overføre ferjeforvaltning og budsjettansvar til fylkeskommune

Strategiene er operasjonalisert i kapittel 8.

De organisatoriske strategiene er vurdert i tre steg. Utgangspunktet er de samfunnsøkonomiske virkningene presentert i kapittel 13.1. Deretter er det foretatt en vurdering av hvorvidt det vil være enklere eller vanskeligere å gjennomføre tiltak i hver organiseringsmodell. Her er det spesielt lagt vekt på i hvilken grad beslutningsansvar og innkjøpsoppgaver er samlet på få eller mange enheter, og hvorvidt tiltakene krever koordinering av enhetene eller spesialisering. Til slutt kombineres de to foregående vurderingene til en bedømmelse av organisatoriske strategiers virkninger, direkte og indirekte. En sammenstilling av konsekvensvurderingen av organisatoriske strategier er gitt i Tabell 13-2.



**Tabell 13-2: Konsekvenser og anbefaling av organisatoriske strategier**

	Overføre ferjeforvaltning til staten	Felles innkjøpsenhet	Overføre ferjeadministrasjon til staten (mer bruk av sams)	Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes	Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv	Dagens modell	Overføre ferjeforvaltning til fylkeskommune
Årlige administrative kostnader	+	+	+	+	0	0	0
Omstillingskostnader	--	---	-	-	0	0	--
Styrket/svekket fylkeskommune	--	-	-	0	-	0	++
Økt konkurranse	++++	++++	+++(+)	+++(+)	+++(+)	+++	++(+)
Virkninger på kostnadseffektivitet hos leverandørene	+++++	+++++	++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++	+++(+)
Virkninger på transportpolitiske prioriteringer	++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++(+)	++++	++++(+)
Måloppnåelse og fordelingseffekter	Som i vurderingen av tiltakene for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester, endrer ikke tiltakenes ulike utslag på måloppnåelse og fordelingsvirkninger rangeringen basert på den samfunnsøkonomiske analysen.						
Gjennomførbarhet	Organisasjonsmodellene er gjennomførbare, men jo mer omfattende omorganiseringen er, jo vanskeligere vurderes de å gjennomføre.						
Samlet rangering	Tiltakene med størst gevinster har også størst ikke-prissatte kostnader. Rangeringen avhenger av hvordan man vektlegger disse forholdene mot hverandre. Utslagene i kostnader og gevinster er ikke store nok mellom tiltakene til at det er faglig forsvarlig å gi en eksplisitt rangering av tiltakene.						

Basert på den samfunnsøkonomiske analysen av de ulike organisatoriske strategiene, gjengitt i tabellen over, synes forskjellene i virkninger mellom strategiene å være relativt små og usikre. Vi vurderer det likevel som mest sannsynlig at det vil være noen mindre gevinster ved å omorganisere kjøpet av ferjetjenester.

Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv, samt spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes har lave kostnader og de kan kombineres med andre modeller. Disse strategiene bør derfor prioriteres.

Økt sentral styring ved forskrift og rundskriv kan benyttes til å sikre mer effektiv gjennomføring av tiltakene anbefalt i kapittel 13.1. Eksempler på områder der det kan brukes forskrift eller rundskriv er standardisering av ferjemateriell, regler om gjennomføring av konkurranse ved tildeling av løyve og rapportering av data fra næringen.

Spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes innebærer at man gjennomgår fordelingen av arbeidsoppgavene med sikte på at de enkelte enhetene i ferjeforvaltningen spesialiserer seg i større grad på ulike oppgaver. Fra premissanalyse 2 har vi sett på noen mulige endringer av arbeidsfordeling, som kan vurderes nærmere:

- Flytting av ansvaret for Moss-Horten, som er det eneste ferjesambandet som forvaltes av Region øst.
- Samling av ansvar for ferjesambandene til Rogaland og Møre og Romsdal hos enten fylkeskommunen eller Statens vegvesen.
- At enkelte enheter får ansvaret for å nasjonale oppgaver, f.eks. for koordinering av universell utforming, miljø, takster, billettsystemer eller datainnhenting.

Prioriteringen av øvrige strategier avhenger av om man vektlegger kostnadene eller nytten mest. Dersom man vektlegger nyttesiden er anbefalingen enten å overføre ferjeforvaltning til staten eller felles innkjøpsenhet. Dersom man vektlegger kostnadssiden bør dagens modell videreføres.

Størrelsen på omstillingskostnadene og virkningen av svekket fylkeskommune er usikker. Dette tilsier at man bør fortsette med dagens modell. Vår anbefaling er derfor å fokusere på tiltakene for å styrke det offentlige kjøpet av ferjetjenester i kapittel 13.1, innenfor dagens modell, men med økt sentral styring ved forskrift og rundskriv, samt spesialisering ved å fordele arbeidsoppgavene annerledes.

### 13.3 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

Tiltakene som er anbefalt i konsekvensanalysen gir ikke automatisk realisering av gevinster. For det første skal tiltakene gripe inn i pågående kjøp av ferjetjenester, der flere kontrakter blir lyst ut i løpet av 2016. For det andre skal tiltakene gå over mange år og er avhengig av riktig samspill med eksterne faktorer for å lykkes. I dette avsnittet vil vi gi tilrådinger om hvordan Statens vegvesen kan arbeide videre med tiltakene for å innpasse dem i løpende anbud og for å sikre gevinstrealisering.

#### 13.3.1 Tidskritiske tiltak

Som vi har vært inne på, blant annet i kapittel 5.4.2, vil en relativt stor andel av dagens kontrakter utløpe i 2018-2019. To av tiltakene vi har anbefalt vurderer vi som tidskritiske av hensyn til utlysning av kontraktene som lyses ut den nærmeste tiden, slik at Statens vegvesen ikke bør vente til etter behandlingen av Nasjonal transportplan våren 2017 med å iverksette dem.

Det gjelder for det første behovet for å få en jevnere fordeling av anbudsutlysninger som inngår i en helhetlig nasjonal ferjeplan. Aktørene i ferjeforvaltningen bør se på bruk av opsjoner for å redusere antall samtidige utlysninger, og koordinere kontraktslengdene slik at ikke alle kontraktene som inngås nå får samtidig utløp i neste runde også. Dette er et samordningsarbeid mellom staten og fylkeskommunene som bør settes i gang raskt.

For det andre er behovet for å få på plass standardisering av nybygg og ombygging av fartøy tidskritisk, for å unngå usikkerhet hos rederiene om hvilke standarder som skal gjelde, og om investeringer nå vil få lavere verdi i fremtiden. Standardiseringsprosjektene i samarbeid mellom forvaltning, næring og verft/utstyrsleverandører bør derfor igangsettes raskt.

#### 13.3.2 Gevinstrealisering

Når prosjektet for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt er avsluttet og det er vedtatt hvilke tiltak man går videre med starter fasen med å realisere gevinster og sikre oppnåelse av effektmål.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har veiledere for gevinstrealiseringsplaner og gevinstrealisering her: <http://www.prosjektveiviseren.no/bibliotek/produkt/gevinstrealiseringsplan> og her: <http://www.prosjektveiviseren.no/realiseringsfasen>.

Gevinstrealiseringsplanen vil vanligvis ta utgangspunkt i de identifiserte gevinstene fra konsekvensanalysen. Det er linjeorganisasjonen som eier

gevinsten som er ansvarlig for å hente ut gevinsten.  
En gevinstrealiseringsplan bør inneholde:

- Gevinster som skal måles og evalueres
- Roller og ansvar som skal bidra til å realisere gevinstene
- Synliggjøring av hvordan hvert produkt er relatert til identifiserte nyttevirknninger
- Konkrete tiltak som anses nødvendig i organisasjonen for at gevinster kan tas ut (endringsprosesser, kompetanseheving, omorganisering etc.)
- Hvordan og når gevinstmålinger skal utføres
- Ressurser som kreves for å måle og evaluere gevinstene
- Nullpunktsmålinger som forbedringene vil bli kvantifisert fra

Vår anbefaling er at Statens vegvesen og fylkeskommunene setter i gang arbeidet med gevinstrealiseringsplaner som definerer hvordan gevinster fra prosjektets produkter måles, når de er tenkt å oppnås samt roller og ansvar for tiltak som bidrar til å realisere gevinster.

## Vedlegg

### Vedlegg 1 – Dialogkonferanse 4. februar 2016: Representerte organisasjoner og identifiserte tiltak

I Statens vegvesens prosjekt om utvikling av ferjemarkedet på lang sikt, ble det avholdt en dialogkonferanse/workshop på Lillestrøm 4. februar 2016. Formålet med dialogkonferansen var å få innspill til mange og ulike tiltak som kan bidra til måloppnåelse i ferjedriften.

Følgende organisasjoner hadde meldt seg på konferansen:

ABB	Institutt for energiteknikk	Rolls-Royce Marine
AGA	Klima- og miljødepartementet	Ruter
Bellona	Kollektivtrafikkforeningen	Rødne Fjord Cruise
Boreal Transport Norge	Kolumbus	Samferdselsdepartementet
Cavotec Norge	Konkurransetilsynet	Sogn og Fjordane fylkeskommune
Corvus Norway	Møre og Romsdal fylkeskommune	Statens vegvesen
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	Møreforskning	Sør-Trøndelag fylkeskommune
Energi Norge	NHO Sjøfart	Torghatten ASA
Energigass Norge	Nord-Trøndelag fylkeskommune	Torghatten Nord
Fiskerstrand verft	Norled	Trafikverket Färjerederiet
Fjord 1	Norsk Sjømannsforbund	Troms fylkeskommune
Gasnor	Norsk Sjøoffisersforbund	Ulstein International
Innovasjon Norge	NSK Ship design	Wartsila
Inpower	PBES Norway	

Dette notatet gir en samlet oversikt over innspillene fra dialogkonferansen. Vi har kategorisert tiltakene og laget tiltakslistene for de enkelte kategoriene. Listene inneholder en kort beskrivelse av de enkelte tiltakene.

På konferansen var det også diskusjoner om innholdet i utfordringene, og hvilke utfordringer som oppleves som viktig blant de ulike aktørene i markedet. Dette er også viktig informasjon som vi tar med oss i det videre arbeidet. Det kom også frem innspill til konsekvenser og fordeler/ulempes med de enkelte tiltakene rundt bordene.

Vi har gruppert tiltakene i henhold til følgende kategorier:

- **Kravspesifikasjon:** Her inngår tiltak som omhandler kravspesifikasjonen i kontraktene. Dette gjelder først og fremst kravspesifikasjon knyttet til ferjemateriell. Standardisering, utviklingskontrakter og reduserte krav var tiltak som gikk igjen i denne kategorien.
- **Innkjøpsforvaltning:** Under denne kategorier gjelder tiltak som omhandler tid i tilbudsprosessen, antall innkjøpsenheter, konkurranseform og kontraktsoppfølging.
- **Tildelingskriterier:** Herunder forslag til alternative tildelingskriterier.
- **Kontraktstruktur:** I denne kategorien inngår tiltak knyttet til pakking av prosjekter, kontraktsvarighet, brutto/netto, eierskap til materiell og ansvarsfordelingen mellom oppdragsgiver og leverandør.
- **Annet:** Her har vi samlet tiltak som omhandler tiltak som i mindre grad lar seg plassere i en enkelt av de øvrige kategoriene. Dette gjelder gjerne politiske tiltak, som støtteordninger, økonomiske rammebetingelser og tydelighet om nye vegprosjekter.

Listene under gjengir innspillene til tiltak.

### Kategori: Kravspesifikasjon

- Standardisering av ferje (må tilpasses med tanke på behov for kostnadsdrivende bemanning). Samkjøre kravspesifikasjoner. Nasjonal standard.
- Standardisering av reservemateriell (forutsetter std. ferjekai) (skrog, hastighet, størrelse)
- Standardisere på landsiden (ferjekai), hurtig oppgradering
- Standardisering mht. viktige teknologivalg (f.eks. energityper/valg), landanlegg batteri mm.
- Ikke standardisering. La markedet utvikle løsningene. Rederiene er best egnet til å ta teknologirisiko.
- Ikke stille konkrete krav til teknologi, heller funksjonelle krav. Langsiktige og forutsigbare funksjonskrav.
- Krav må knytte seg til langsiktige planer og må være konsistente over tid
- Redusere kravene. Det offentlige har for høye ambisjoner. Inntrykk av at Norge/Sjøfartsdirektoratet vil være best i klassen.
- Gjennomføre nærmere analyser av ferjeflåten, og tilpasse kravspesifikasjon til ferjeflåten
- 120 PBE-markedet. Alle vil ha dette, men kravene til skreddersøm er store. Rederiene tør ikke investere på spek.
- Tydeligere signaler fra det offentlige om hvilke typer fartøy de ønsker å satse på. Færre typer fartøy
- Skal man hente ut miljøgevinster så bør man starte med de eldste fartøyene
- Reduserte miljøkrav knyttet til B-ferjer
- Batteri bør ha skreddersøm.
- Først 10-15 år med mange utviklingskontrakter. Deretter spisse seg inn mot fellesløsning (beste praksis). Introdusere teknologier stegvis. Utvikle teknologiene videre før introduseres i markedet (FoU, teknologikontrakter)
- Koordinert innføring av ny teknologi gjennom aktiv tilpasning av krav/kontrakter
- Infrastruktur må være på plass før man gjennomfører politiske vedtak
- Bygge ferjer som kan gå på forskjellige energibærere (hybrid)
- Endre regelverk - mer fleksibilitet til å veksle mellom teknologi
- Fokus på CO<sub>2</sub>, Nox og energi gir gode insentiver for leverandører av teknologi

### Kategori: Innkjøpsforvaltning

- Ansette flere i ferjeforvaltningen
- Leie inn kompetanse/kapasitet i spesielt travle perioder
- Dele på kompetanse (leie ut personale mellom regioner). Trekke på hverandres kompetanse (samlokalisere vegvesen og fylkeskommune)
- Tydeligere roller hos oppdragsgiver
- Økt internt samarbeid, ekspertgruppe som kan bistå under anskaffelsene (bruk av tverrfaglig anskaffelsesteam). Mer samordning og dialog - utvikle veiledere og standarder
- Bedre koordinering mellom regioner/fylkeskommuner (dette er allerede blitt bedre)
- Bedre planlegging, utvikle langsiktige strategier (samordnet mellom de ulike innkjøperne) --> Optimalisere kapasitetsutnyttelse, unngå opphopning av kontrakter
- Ha én, stor, profesjonell innkjøper. Samle forvaltningen til et miljø, slik som for vei.
- Samle innkjøpskompetanse på færre enheter. Sentralisere enheter som følger opp kontrakter.
- Bruk av konkurranse med forhandlinger kan gi bedre resultat, men setter større krav til innkjøper (spesialisert miljø) (med forhandlinger risikerer man et "tulletilbud" i første runde, utfordring at det er nytt og komplekst)
- Etablere en tydeligere standard for hva som er ønskelige frister i anbudene.
- Sette tidsrammer for den politiske behandlingen.
- Lengre tid mellom utlysning og kontraktsinngåelse, lengre tid mellom kontraktsinngåelse og oppstart (3 år fra utlysning til oppstart)
- Gjennomføre tilbudskonferanser hvor alle leverandører deltar (kan luke ut urimelige/feil krav i konk.grunnlag). Bedre med dialog i forkant. Involvering før utlysning må skje tidlig nok.
- Kommunisere planer og forventninger til aktørene. Gjøre analyser.
- Koordinere anbud ift. utlysningstidspunktet
- Omgå politikere, men klarere på forhånd. Ikke problem å starte i god tid.
- Mer makt til SVV, vil gi mer helhetlig vei og forutsigbarhet.
- Utarbeide en egen plan for ferjenorge (Nasjonal ferjeplan). Sikre at utlysningene ikke skjer for samtidig i tid.

### Identifiserte tiltak: Tildelingskriterier

- Avveie miljøkrav med kvalitet/tjenester.

- Bruk av tildelingskriterier hvor oppfyllelse av "bør"-krav belønnes
- Drivstoffhierarki i anbud (eks. batteri teller mest, hydrogen neste mest, gass, osv., vektet opp mot pris)
- Slutte å premiere for ting som strider mot standardisering (premie for å gå lav- bør innføre en grense for hvor lavt man får poeng for å gå) NOX, CO2 Energi. Optimalisering på enkeltsamband

#### Identifiserte tiltak: Kontraktstruktur

- Lang kontraktsvarighet på nyinvesteringer (10 år +)
- Gitt økt standardisering av ferjemateriell bør kontraktene bli kortere (for eksempel 5 år)
- Forutsigbarhet; lange kontrakter/skreddersøm, kortere kontrakter/standard materiell
- "Exit klausuler"/gjenkjøpsavtaler i kontrakter for å redusere risiko ved vesentlig endringer i kontraktsperioden. F.eks. det gis rett til å bruke en ferje som bygges til en kontrakt, og som tilfredsstiller miljøkravene på det gitte tidspunktet, i hele skipets levetid, for eksempel 30 år. Hvis man har korte kontrakter (for eksempel 5 år) kan det være en ide at oppragsgiver, etter utløpt kontrakt, har plikt til å gjenkjøpe ferjemateriell som ble anskaffet til den utløpte kontrakter
- Bruke bruttokontrakter i større grad
- Bøter og sanksjoner er uheldig. Gi bonuser/insentiver.
- Fjerne kravet om å binde båt til anbud
- Ha en ferjepool, hvor leverandørene kjøper/leier fra
- Legge risiko for landanlegg over på Vegvesenet
- Mer aktiv/automatisert bruk av opsjoner ved behov (reduserer også opphopning av kontrakter)
- Store pakker (bra for store selskap)
- Mindre pakker, konkurrere på enkeltesamband
- Overføre eierskap av materiell til staten
- Rederier har spisskompetanse på integrerte tjenester, har økonomiske insentiver til å få dette til. Tvisomt at dette vil gjelde for det offentlige.
- Redusere risiko mht teknologi
- Regulering av krav til vedlikehold
- Segmentinndeling av markedet (f.eks. batteri på en type samband)
- Splittet eierskap av reserveferge. Overføre reservemateriell til statlig eierskap
- Utlyse reservemateriell som egen konkurranse (regionale konkurranser) (forutsetter standardisering av materiell og kaianlegg)
- Vurdere reserveferjeløsning og søke bedre gjennomføringsmodeller, eks. samordning fv/rv

#### Identifiserte tiltak: Annet

- Bedre kunnskap om hva som driver kostnadene i ferjesektoren
- Bedre økonomiske rammebetingelser (kan ikke opprettholde tilbudet de har i dag)
- Få til en felles politisk strategi
- La trafikken i større grad bestemme tilbudet (standard retningslinjer ut i fra trafikk)
- Miljøtiltak: se på livssyklus-kostnader (i hele verdikjeden)
- Muligheter for finansiering av økte kostnader for miljøkrav til fylkeskommunene
- Oppdragsgiver gjør ingen "kontrollregning" av lønnsomhet i kontrakt/tilbud, et hinder for nyetablering
- Politisk oppgave --> kompensere for pålegg
- Reversere forvaltningsreformen
- Staten må stille kapital: garantiordning
- Statlige midler/støtteordninger til teknologiutvikling
- Statlige midler/støtteordninger til å bygge om ferjene til å gjøre de mer miljøvennlige
- Større tydelighet for ferjeavløsningsprosjekt fra myndigheter
- Tydeligere signaler fra miljømyndigheter om fremtidige klimakrav
- Være forutsigbare ift. politiske signaler. Gjennomførbare kompromiss.
- Åpne opp for innkjøringstid



oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

post@osloeconomics.no  
Tel: +47 21 99 28 00  
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:  
Dronning Mauds Gate 10  
0250 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1540 Viken  
0117 Oslo