



Arkivnr: 2016/9551-2  
Saksbehandlar: Rolf Rosenlund

## Saksframlegg

### Saksgang

Utval for miljø og samferdsel  
Fylkesutvalet

### Møtedato

03.11.2016  
16.11.2016

## Høyring om Vegdirektoratet sine tilrådingar om tiltak for utvikling av ferjemarknaden på lang sikt

### Samandrag

Statens vegvesen Vegdirektoratet har sendt på høyring forslag til tiltak for utvikling av ferjemarknaden på lang sikt. I arbeidet med tilrådingane har Statens vegvesen fått utarbeidd ein rapport om «Tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt». I saka vert det knytt nokre kommentar til rapporten samt til tilrådingane som Statens vegvesen har fremja ovanfor Samferdselsdepartementet. Saksframlegget med vedtak er høyringsuttalen frå Hordaland fylkeskommune.

### Forslag til innstilling

1. Hordaland fylkeskommune er positiv til at Statens vegvesen engasjerar seg i utviklinga av ferjemarknaden på lang sikt. I rapporten og i tilrådingane er det peika på fleire område som bør utgreiast nærare. Hordaland fylkeskommune er positiv til utvikling av ein «nasjonal ferjeplan», og legg til grunn at eit slikt utviklingsarbeid skjer i eit likeverdig samarbeid med fylkeskommunane. Ein «nasjonal ferjestandard» bør leggjast til grunn for løyving gjennom inntektssystemet til fylkeskommunane for finansiering av ferjedrifta. Hordaland fylkeskommune meiner at det ikkje er føremålstenleg med ei forpliktande ferjedriftsstandard. Den einskilde fylkeskommune/innkjøpseining må stå fritt til å sjølv å ta avgjerd om tenleg driftstandard ut i frå lokale forhold og lokale prioriteringar.
2. Hordaland fylkeskommunen har stått for innkjøp og drift av ferjetenestene på fylkesvegnettet sidan ein fekk overført ansvaret ved forvaltningsreforma i 2010. Ferjedrifta er viktig i Hordaland, og er eit sentralt politikkområde. Fylkeskommunen har gjennom sin kjennskap til lokale forhold, samt sitt ansvar for tilknyta vegsamband, kollektivtrafikk, båt og andre transporttenester slik som skoleskyss større moglegheit enn staten for å kunne gjere heilskaplege tiltak knytt til takstar, tilbod med meir. Fylkeskommunen er godt nøgd med den organiseringa av ferjedrifta som ein har i fylket, og vil difor halda fram med å drifta dette i eigen regi.
3. Hordaland fylkeskommune vil peika på at intensjonane med forvaltningsreforma var m.a. at ein skulle flytta avgjersmakta tettare mot brukaren og styrka det regionale nivået. I den pågåande regionaliseringsprosessen er desse momenta ytterlegare forsterka. Ut frå dette meiner fylkeskommunen at det bør vurderast å leggja drifta av riksvegsambanda inn i dei nye regionane.

Rune Haugsdal  
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen  
fylkesdirektør samferdsel

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

Vedlegg

- 1 Anbefalinger til tiltak for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt - høring
- 2 Brev til SD med anbefaling til tiltak for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt
- 3 Oslo Economics-rapport 2016-22 Tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt
- 4 Oslo Economics-rapport 2016-23 Premissanalyser

## Fylkesrådmannen, 20.10.2016

### Innleiing

I dei seinare åra har kostnadane til ferjedrifta auka monaleg i samband med utlysing av nye anbodspakkar. Samferdsledepartementet (SD) ønskjer å redusera kostnadane til ferjedrifta og ba difor Statens vegvesen Vegdirektoratet (SVV) om å sjå på tiltak for meir effektiv drift og effektiv bruk av offentlege midlar ved kjøp av ferjetenester. SVV fekk i oppdrag å vurdere fylgjande forhold:

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

SVV har gjennom Oslo Economics fått utarbeida ein «*Tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt.*» På basis av nemnde rapport har SVV kome med tilrådingar for utvikling av ferjemarknaden. Samferdsledepartementet har bedt om at SVV sine tilrådingar vert sendt på høyring til fylkeskommunane.

Høyringsintansane er bedt om å gje uttale til Statens vegvesens tilrådingar, men og konkrete kommentarar til sjølve rapporten frå Oslo Economics.

Ut frå dei utfordringane som Oslo Economics sin rapport omtalar/synleggjer rår Statens vegvesen til følgjande tiltak:

- 1) Samordning av oppdragsgjevarsida: For betre samordning av oppdragsgjevarsida tek Statens vegvesen gjennom ein «Nasjonal ferjeplan» initiativ til å utarbeide ein heilskapleg og forpliktande strategi for kjøp av ferjetenester på riks- og fylkesveg.
- 2) Betre og meir profesjonelle innkjøpsprosessar: Gjennomføre tiltak internt i Statens vegvesen for å sikre betre og meir profesjonelle innkjøpsprosessar. Det vert rådt til at det vert sett i verk ei prøveordning der staten går inn som eigar av ferjemateriell for å opparbeide seg kunnskap og erfaringar ved bruk av alternative kontraktmodellar.
- 3) Betre styringsdata om ferjedrifta: Statens vegvesen får ansvar for å utarbeide IKT-løysingar som kan sikre betre styringsdata for ferjedrifta.

### Kort om den faktiske situasjonen i Hordaland

Hordaland er mellom dei største ferjefylka i landet med 17 samband som frakta 3,3 mill pbe og 4,5 mill passasjerar i 2015. I budsjettet for 2017 er det lagt opp til å nytta 311 mill kr til ferjedrifta. Hordaland fylkeskommune er no inne i ein fase med utlysing av nye anbod på alle ferjesambanda. Dei nye kontraktane vil gå fram mot 2030. Seinast 20. oktober 2016 vart den fyrste nye anbodspakken på 7 samband tildelt. Den vil gje ein revolusjonerande ny retning for energieffektivisering og miljø, noko som ein må forventa vil gje ringverknader i komande anbodskonkurransar i heile landet, og kanskje også intenasjonalt. Dette syner at Hordaland fylkeskommune er fullt ut i stand til å forvalta ferjedrifta i fylket på både ein miljø- og driftsmessig god måte. Dette er fullt ut i tråd med intensjonane bak forvaltningsreforma i 2010 samt den føreståande regionreforma.

## Synspunkt på rapporten frå Oslo Economics

Det vert først gjeve ein generell uttale/tilbakemelding på rapporten frå Oslo Economics (vedlagt) og så vil ein gje konkrete tilbakemeldingar knytt til punkt i rapporten. Til slutt vert dei tiltaka som Statens vegvesen ønskjer å gjennomføra kommentert.

Oslo Economics har gjort eit omfattande arbeid og rapporten gjev eit godt utgangspunkt og grunnlag for vidare arbeid og naudsynte endringar/avgjersler knytt til ferjemarknaden. Det er likevel ein svakheit ved rapporten at det ikkje er gjort ei vurdering av sjølve inntektssystemet. Dette av di finansieringa av tenestene og ferjeforvaltninga sjølvstilt vil vere styrande for om ein oppnår dei måla som er sett. Ei vurdering av inntektssystemet ville gjeve rapporten meir legitimitet og synleggjort viktige utfordringar med ferjeforvaltninga.

Det er avdekt at kort tid mellom utlysning av konkurranse, tilbudsfrist og kontraktstart fører til færre tilbud og høgare kostnad. Dette er ei utfordring fylkeskommunane er kjent med frå eigne anbudsprosessar. Utfordringa er at dei fleste kontraktane på drift av ferjetenester er inngått i same tidsrom og har lik lengde. Dette skuldast i hovudsak Statens vegvesen si oppfølging av ESA sitt krav om konkurranseutsetting av ferjesektoren. Dette medførte at alle ferjesambanda i landet måtte anbudsutsetjast før 2010. Dette gav ei opphoping av nye kontraktar frå 2010 og dei næraste åra, noko som gjer at det vil ta ein del år før ein får ei tenleg spredning av anbudsutsetjinga på landsbasis.

Tiltak som å flytte ansvaret for ferjedrifta til staten vil ikkje vere hensiktsmessig då ein vil dele opp ansvaret mellom fylkeskommune og stat på fleire vegstrekningar. Det er problematisk at vegen er eigd og drifta av eit forvaltningsnivå og ferjetenestene ligg til eit anna forvaltningsnivå. Dersom ein likevel skulle overføre alt ansvar til eit forvaltningsnivå må dette ansvaret overførast til fylkeskommunane. Dette av di fylkeskommunane har ansvaret for kollektivtrafikk, båt og andre transporttenester slik som skoleskyss. Fylkeskommunen vil då i større grad enn staten kunne gjere heilskaplege tiltak knytt til takstar, tilbud med meir. Dei store ferjefylka har difor ein breiare kompetanse i forhold til innkjøp av transporttenester enn Statens vegvesen. Dette vil gje dei fleste ferjefylka stordriftsfordeler i forhold til juridisk og innkjøpsteknisk kompetanse og difor ha eit breiare grunnlag for profesjonalisering av innkjøpsprosessene.

Det er vist til at det bør vera lange kontraktar på om lag 10 år samt at ein skal føreta utlysning 3 år før oppstart av kontrakt. Dette gjer at det kan vera fare for å ikkje dimensjonera tilbodet rett når ein skal planleggje utlysning. Dette kan i seg sjølv tale for at ein går i retning av meir reindyrka funksjonskontraktar der ein gjev meir ansvar og fridom til tilbydarane om kva materiell ein skal ha, og når det skal setjast inn.

### Kommentarar til nokre punkt i Oslo Economics sin rapport:

#### *Operasjonalisering av tiltak for å styrke det offentlege kjøpet av ferjetenester*

Pkt. 7.2 Auka fleksibilitet gjennom standardisering av krav til materiell og infrastruktur.

Fylkeskommunen er samd i at auka grad av standardisering av ferjemateriell og kaianlegg totalt sett vil kunne gje økonomiske effektar. Dersom ein går for auka grad av standardisering må det gjerast slik at lokale behov, framkommelegheit og økonomiske verknader ikkje vert kompromittert. For å sikre unødvendig ressursbruk på meir spesialiserte samband må standardane, på same måte som øvrige standarder innafor materiellsektoren på kollektivtransport, vera rettleiande og frivillig dvs ikkje forpliktande. For rigide standardar og kontraktsmalar vil kunne vera innovasjonshemmande og dermed lite tenlege i forhold til å få ned kostnadane innafor sektoren.

Pkt. 7.7 Tilbudsreduksjon/auka takstar/differensiering av takstar

Oslo Economics peiker på at takstane ikkje vert auka som følgje av auka etterspørsel i enkelte periodar, sjølv om dette indikerer ein høgare betalingsvilje. Med auka grad av bruttokontraktar i ferjemarknaden er

dette eit verkemiddel som ferjeforvaltninga kan nytte for å regulere tilbodet. Påverknad gjennom takstar blir særleg aktuelt dersom ein ser det opp mot kollektivtrafikken.

#### *Operasjonalisering av tiltak for å endre organiseringa av det offentlege kjøpet av ferjetenester*

Pkt. 8.3.2 Kva er problemet og kva vil vi oppnå med ei endra organisering

Dersom ein skal opprette ei eiga innkjøpseining (for all ferjedrift), vil det kunne verte interessekonflikt mellom dei ulike deltakarane av innkjøpseininga. Dette kan synleggjerast mellom anna med at den fylkeskommunen eller staten som får «sine» samband anbodsutsett først, vil til dømes kunne oppleve å få «det beste» materiellet. Dette kan legge til rette for intern usemje og vil vere uheldig for innkjøpseininga og ferjemarknaden. Hordaland fylkeskommunene vil difor fråå ei slik ordning

Pkt. 8.3.4 Spesialisering ved å fordela arbeidsoppgåvene annleis.

Ferjeforvaltninga bør følgje fylkesgrensene og liggja i fylkeskommunen. Staten kan like godt kjøpe tenesta hjå fylkeskommunane og det vil ivareta fleire samfunnshensyn. Ei spesialisering i ei statleg eining vil truleg føre til sentralisering og ein vil redusere evnen til nødvendige regionale og lokale tilpasningar og evnen til å sjå transportformene i samanheng. Å byggja opp ytterlegare statleg byråkrati bør ein fråå då det på sikt truleg vil vera kostnadsdrivande. Dersom ein likevel skal spesialisera ved å fordela arbeidsoppgåvene annleis i den statlige ferjeforvaltninga, bør ein vurdera å samla oppgåvene i ein framtidig stor ferjeregion som t.d. Vestland fylket.

Pkt. 8.3.5 Auka sentral styring ved forskrift og rundskriv.

Ved større bruk av forskrift og rundskriv som ein måte å styre ferjeforvaltninga, vil ein neppe oppnå den styringa/kontrollen ein ser for seg. Kontrollen vil uansett i størst grad liggje hjå den som utformar kravspesifikasjonen.

Pkt. 8.3.6 Dagens materiell

Ved vidareføring av dagens modell blir det gjort framlegg om å styrke ferjeforvaltninga. Med tanke på dei beskjedene ressursane som vert nytta i dag i ferjeforvaltninga er ikkje dette eit urimeleg framlegg. Dersom ein skal styrke ferjeforvaltninga bør det sjåast i samanheng med pkt. 8.3.4.

#### Kommentarar til Statens vegvesen sitt forslag til tiltak:

Statens vegvesen ønskjer betre samordning på oppdragsgjevarsida gjennom ein «Nasjonal ferjeplan». Statens vegvesen viser til at det ikkje er ein overordna strategi som samordnar oppdragsgjevarsida for å oppnå felles mål. I dag nyttar fylkeskommunane Kollektivtrafikkforeninga, som er ein nasjonal bransjeorganisasjon for offentlege aktørar som planlegg, kjøper og marknadsfører kollektivtrafikktenester, til å samarbeide mellom anna om ferjeforvaltninga. Dette gir fylkeskommunane god oversikt over utfordringar i andre ferjefylker, og det er i fellesskap utarbeida ein anbodsmal som i stor grad vert nytta ved kjøp av ferjetenester. Etter Hordaland fylkeskommune si vurdering kan ein nasjonal ferjeplan ikkje vera forpliktande for det regionale nivået.

Statens vegvesen ønskjer at det skal utarbeidast ein «ferjedriftstandard». Dette er eit tiltak som kan gje oppdragsgjevarsida eit godt styringsdokument. Ein slik ferjestandard bør koplast mot inntektssystemet. Hordaland fylkeskommune ønskjer at Statens vegvesen i samarbeid med fylkeskommunane utredar korleis ein «Nasjonal ferjeplan» eventuelt kan byggjast opp. Ein vil likevel preseiara, at slik me ser det, er det ikkje hensiktsmessig med ein forpliktande ferjedriftsstandard. Den einskilde fylkeskommune/innkjøpseining må stå fritt til å sjølv å ta avgjerd om tenleg driftstandard.

Som eit tiltak for sikre betre innkjøpsprosessar vil Statens vegvesen sikre nok ressursar og kompetanse til ferjeforvaltninga. Dette er eit godt tiltak, men det er viktig at heile ferjeforvaltninga har nok ressursar og

kompetanse. Ein måte å sikre dette på er at inntektssystemet tek høgde for både innkjøp av ferjetenester, men også forvaltninga av denne.

Meir data og statistikk knytt til ferjeforvaltninga vil vere eit viktig verktøy for alle oppdragsgjevarane. Det er positivt at det vert arbeidd vidare med å utvikle gode IKT-løysingar som vert gjort tilgjengeleg for oppdragsgjevarane på riks- og fylkesvegsambanda.

#### Avsluttande merknader

Det er positivt at det blir gjort ein gjennomgang av ferjeforvaltninga og ferjemarknaden i Norge. I lys av den sterke kostnadsveksten er dette arbeidet naudsynt. Det er ein lang veg å gå, og det er viktig at dei store ferjeforvaltarane er tett involvert i arbeidet vidare med tiltak for utvikling av ferjemarknaden.

Fylkeskommunane har i dag forvaltningsansvaret for dei fleste ferjestrekningane og dei utgjer dei klart største offentlege innkjøparane av transporttenester. Dette er eit godt grunnlag for oppbygging av breie fagmiljø og profesjonalisering av kjøpet av offentlege transporttenester.