



MRR

Møre og Romsdal Revisjon IKS

# OPPFØLGING AV FERJEKONTRAKTER

MØRE OG ROMSDAL FYLKESKOMMUNE

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 14 | 2019

Møre og Romsdal Revisjon IKS er et interkommunalt selskap eid av Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal, Vestnes, Kristiansund, Smøla, Halså, Surnadal, Rindal, Averøy, Tingvoll, Aure og Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene. Selskapet ble etablert 1.2.2017.

Møre og Romsdal Revisjon IKS har gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner.

## 2018

1	Etikk, habilitet og varsling	Smøla kommune
2	Innkjøp og offentlige anskaffelser	Rauma kommune
3	Nordøyvegen – organisering, styring, kontroll og rapportering	Møre og Romsdal fylkeskommune
4	Offentlige anskaffelser	Aukra kommune
5	Drift og forvaltning av PP-tjenesten	Eide kommune
6	Arbeidsmiljø og ledelse	Averøy kommune
7	Helsestasjon og skolehelsetjeneste	Gjemnes kommune
8	Kvalitet i hjemmetjenestene	Kristiansund kommune
9	Arbeidslivskriminalitet	Møre og Romsdal fylkeskommune
10	Helhetlig planlegging, oppfølging og rapportering	Nesset kommune
11	Sak- og arkivsystem	Tingvoll kommune
12	Regionale utviklingsmidler	Møre og Romsdal fylkeskommune
13	Ein god start – oppfølging av barn og unge	Surnadal kommune
14	Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt	Halsa kommune
15	Kvalitet i lærebedrifter og oppfølging av lærlinger	Møre og Romsdal fylkeskommune

## 2019

1	Plan og byggesaksbehandling	Molde kommune
2	Byggesaksbehandling	Smøla kommune
3	Rutiner i byggesaksbehandlingen	Kristiansund kommune
4	Saksbehandlingsrutiner	Fræna kommune
5	Oppfølging av musea	Møre og Romsdal fylkeskommune
6	Hjemmetjenesten	Vestnes kommune
7	Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt	Averøy kommune
8	Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt	Tingvoll kommune
9	Vedlikehold av kommunale bygg	Surnadal kommune
10	Kommunal beredskap	Rindal kommune
11	Byggesaksbehandling	Aure kommune
12	Internkontroll	Rauma kommune
13	Brukermedvirkning	Aukra kommune
14	Oppfølging av ferjekontrakter	Møre og Romsdal fylkeskommune

## SAMMENDRAG

Det overordnede formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å få belyst hvordan fylkeskommunen følger opp sine ferjekontrakter. Vi har her sett på hvordan kontraktsoppfølgingen er organisert og om denne er organisert hensiktsmessig og forsvarlig, og i hvilken grad det er etablert system og rutiner for kartlegging, vurdering og oppfølging av kontraktrisiko i kontraktsportefølgen.

- **Fylkeskommunen bør ha etablert mål, strategi og føringer for oppfølging av fergekontrakter.**

Fylkeskommunen har per i dag ingen gjeldende ferjestrategi som omhandler mål, strategier og bestemmelser for arbeidet med oppfølgingen av ferjekontraktene. Vi ser det foreligger en praksis for oppfølgingen av ferjekontraktene mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen, men det mangler skriftlige rutiner og samlet dokumentasjon for det arbeid som utføres.

- **Ansvar, roller og myndighet i forbindelse med oppfølging av fergekontraktene må være avtalt og bli praktisert som avtalt.**

Det foreligger ikke skriftlige beskrivelser av roller og ansvar for fylkeskommunen sitt arbeid med ferjekontraktene. Vi mener derfor det kan foreligge en risiko for både ulik og tilfeldig håndtering, og for at viktige forhold ikke blir tatt tak i rettidig.

Statens vegvesen er i leveranseavtalen tildelt en del oppgaver i forbindelse med oppfølging av ferjekontraktene, men det stilles ingen krav om skriftlig rapportering av oppfølgingsarbeidet. Det er imidlertid innarbeidet en praksis mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen med løpende dialog og jevnliges kontaktmøter, men vi har inntrykk av at mye av den løpende dialogen er ad-hoc preget. For å ha kontroll av om leveransen av ferjetjenestene gjennomføres som avtalt, mener vi fylkeskommunen bør ha system og skriftlige beskrivelser av hele det oppfølgingsarbeidet som gjøres på kontraktene, i tillegg til fastsatte rapporteringspunkt for å ivareta oppfølgingen på en betryggende måte både administrativt og politisk.

- **Fylkeskommunen bør ha skriftlige rutiner for kartlegging, vurdering og oppfølging av kontraktrisiko i ferjekontraktene.**

Det er av vesentlig betydning for Møre og Romsdal fylkeskommune som oppdragsgiver å ha et kvalitetssystem for å sikre høy kvalitet på utførelsen av sine oppdrag. Det er ikke etablert et skriftlig internkontrollsystem og/eller kvalitetssystem for kartlegging, vurdering og oppfølging av kontraktrisiko selv om det gjøres mye arbeid på dette området per i dag.

Møre og Romsdal fylkeskommune bør gjennomføre et arbeid med å få skriftliggjort de rutine som framstår som etablert praksis per i dag, slik at disse kan inngå i et kvalitetssystem som omfatter hele arbeidsprosessen med den enkelte kontrakt fra start til slutt. Rutinene bør beskrives og inneholde krav til nødvendig dokumentasjon. Uten dokumentasjon vil det være vanskelig å vurdere om oppfølgingen av den enkelte kontrakt er fullstendig, og om de vurderingene som er gjort av den enkelte kontraktrisiko er begrunnet og optimal.

Mange kontraktrisikoen blir hensyntatt i form av krav i kontraktene eller blir fulgt opp løpende hvis det skulle bli behov for det. I lange kontrakter kan det ligge risikoer dersom det i kontraktsperioden blir nødvendig å gjøre endringer for bedre å dekke nye, endrede behov. I de tilfeller det inngås lange kontrakter bør det sikres nødvendig og tilstrekkelig fleksibilitet for oppdragsgiver. Det er derfor viktig at det legges ned et grundig arbeid i forkant av utlysningene slik at for eksempel kvaliteten på trafikkgrunnlag treffer faktisk utvikling, samt at nye krav til miljø og materiell fanges opp slik at både oppdragsgiver og operatørens risiko kan reduseres mest mulig.

Siden det er Statens vegvesen som har ansvaret for mye av oppfølgingen av ferjekontraktene per i dag, benytter de sitt eget kvalitetssystem i dette arbeidet.

MRFK har imidlertid innarbeidet en praksis med Statens vegvesen fra arbeidet med ferjekontraktene starter opp til kontraktslutt, uten at dette arbeidet i nødvendig grad er beskrevet skriftlig eller dokumentert. Dette bør fylkeskommunen ta tak i når de selv tar over ansvaret for ferjeforvaltningen fra årsskiftet 2019 – 2020.

- **Fylkeskommunen bør sørge for at det gjennomføres risikoanalyser innenfor ferjedrift for kartlegging av kontraktrisiko**

Dagens arbeid med kartlegging av kontraktrisiko bygger ikke på en helhetlig og dokumentert risiko- og vesentlighetsvurdering. I en risikobasert egenkontroll kan slike vurderinger brukes som verktøy for å avdekke potensielle risikoer innenfor et område. Møre og Romsdal fylkeskommune har ingen skriftlige rutiner for å gjennomføre risiko- og vesentlighetsvurderinger i sitt arbeid med kontraktrisiko, selv om vi ser at mange risikoer blir kartlagt og hensyntatt både i kontraktene og i det løpende oppfølgingsarbeidet.

Statens vegvesen utarbeider et strateginotat i forbindelse med bestillingen fra MRFK om oppstart av arbeidet med den enkelte kontrakt, hvor kjente risikoforhold blir vurdert med bakgrunn i og støtte fra blant andre eksterne konsulenter/firma samt ulike fagmiljøer i Statens vegvesen. Dette er en del av det arbeidet som legges til grunn for vurderinger av kontraktrisiko i dag, sammen med statlige pålegg som medfører risiko for fylkeskommunen eller operatør, og uønskede hendelser som blir behandlet ad-hoc gjennom den løpende kontrakts-oppfølgingen.

- **Fylkeskommunen bør sørge for at kontraktrisikoen blir håndtert i kontraktene**

Vi ser at mange risikoforhold blir håndtert i den enkelte ferjekontrakt, blant annet som krav til ferjeoperatør. I tillegg blir det foretatt vurderinger som gjør at fylkeskommunen avlastet ferjeoperatør i de tilfeller det kan være vanskelig å forutse hvilke konsekvenser enkelte risikoer representerer. Som eksempel kan nevnes den usikkerheten som ligger i prisen på strøm og nettleie. Her har fylkeskommunen tatt risikoen for nettleien, mens utviklingen i kostnadene på energidelen er operatørens ansvar. Uten en helhetlig risiko- og vesentlighetsvurdering kan det være risikoer som ikke blir avdekket hensyntatt.

Risikoforhold som oppstår underveis i kontraktsperioden håndteres fortløpende i oppfølgingsarbeidet med ferjekontraktene. Dette arbeidet bærer preg av å være mye basert på ad-hoc-løsninger

mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen, uten at dette blir dokumentert i nevneverdig grad hos MRFK.

- **Fylkeskommunen bør sørge for at evalueringer av inngåtte ferjekontrakter gjennomføres og dokumenteres både underveis og etter avtaleperiodens utløp.**

Det gjennomføres en avtalt, fortløpende evaluering av ferjekontraktene gjennom oppfølgingsprosessen mellom MRFK og SVV. Vi vurderer at det evalueringsarbeidet som gjøres er bra, men at en skriftlig dokumentasjon vil bidra til å kvalitetssikre innholdet i de evalueringene som gjøres samt å sikre bedre læring og bedre kunnskapsoverføring både til nåværende og fremtidige involverte i kontraktsarbeidet. Så langt vi har fått bekreftet har det ikke blitt gjennomført noen sluttevaluering av den enkelte kontrakt slik dette har vært praktisert fram til i dag. Vi mener en sluttevaluering må gjennomføres for både inneværende og senere kontrakter senere kontrakter for å danne grunnlag for bedre læring og bedre kunnskapsoverføring både til nåværende og fremtidige involverte i kontraktsarbeidet.

MRFK har ansvaret for å sikre at alt arbeid med ferjekontraktene blir gjennomført og kvalitetssikret. Det er derfor av avgjørende betydning at MRFK har et kvalitetssystem som sikrer god oversikt over gjennomføringen og oppfølgingen av arbeidet med ferjekontraktene. Et kvalitetssystem må sikre god dokumentasjon av alle arbeidsprosesser for å følge opp at arbeidet med ferjekontraktene gjennomføres som avtalt og praktiseres som avtalt.

- **Avviksbehandling**

Hensiktsmessig system og gode rutiner innenfor avviksområdet vil være viktig å ha på plass når MRFK selv overtar alt arbeid med forvaltningen av fylkesvegferjene fra 2020. Skriftlige rutiner bør inneholde en klar fordeling av roller og ansvar, blant annet hvordan og av hvem avvik skal mottas, behandles og følges opp. Dette for at avviksrapporteringen i størst mulig grad skal være effektiv, hensiktsmessig og være et bidrag til videre læring og forbedring.

Vi ser at det gjenstår et viktig arbeid med å skriftlig-gjøre de rutinene som i dag framstår som etablert praksis, slik at disse rutinene også kan inngå i et framtidig kvalitetssystem som omfatter hele arbeidsprosessen med den enkelte kontrakt.

---

## ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i våre vurderinger og vår konklusjon vil vi komme med følgende anbefalinger til Møre og Romsdal fylkeskommune:

- Utarbeide et overordnet dokument for kartlegging, vurdering og oppfølging av ferjekontraktene (med blant annet oversikt over etablerte mål, skriftlige rutiner og retningslinjer, beskrivelse av roller, ansvar og arbeidsprosesser, i tillegg til beskrivelse av et helhetlig rapporteringssystem som omfatter både administrativt og politisk nivå).
- Å etablere et kvalitetssystem med beskrivelser av hvordan arbeidet med ferjekontraktene skal gjennomføres fra forberedelsene starter til kontrakt er avsluttet og evaluert. Rutiner, skriftlige beskrivelser og krav til dokumentasjon for alle arbeidsprosesser bør innarbeides for lettere å påse at kravet om god internkontroll i arbeidet med ferjekontraktene blir ivaretatt.
- Utarbeide risiko- og vesentlighetsvurderinger for å avdekke potensielle risikoer i ferjekontraktene med tilhørende risikoreducerende tiltak
- Et lett tilgjengelig system for innhenting av systematisk framstilt informasjon om kostnader og inntekter i ferjedriften totalt og per ferjesamband
- Gjennomgå og oppdatere den delen av delegasjonsreglementet som gjelder ferjedrift
- Å innføre prosjektnummer på alle fergesamband i bokføringen.
- Å innføre bruttopresentasjon av inntekter og kostnader både i internrapporteringen og eksternrapportering, samt for løpende styring.
- Å innføre årlige revisjoner av rutiner og prosedyrer for håndtering av billettinntekter, både at de er hensiktsmessige for å forhindre eller avdekke feil, men også at de er implementert og fungerer hele året.
- Etablere et hensiktsmessig system og gode rutiner for en god avvikskultur innen ferjedrift, og for å sikre at meldte avvik, hendelser eller andre forhold blir ivaretatt og fulgt opp.

## FORORD

Møre og Romsdal Revisjon IKS har med utgangspunkt i mottatt bestilling og vedtatt prosjektplan utført denne forvaltningsrevisjonen om oppfølging av ferjekontrakter. Prosjektplan ble vedtatt av kontrollutvalget i fylkeskommunen den 29.05.2019.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemla i KommuneLOVA §§ 23-3 og 24-2.

I kommuneLOVA er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyret sine vedtak og forutsetninger.

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal Revisjon IKS sin undersøkelse av ferjekontrakter i Møre og Romsdal fylkeskommune. Revisjonen er utført av Ingvild Bye Fugelsøy, Ingrid W. Larsen, Britt Mari Skuseth og Marianne Hopmark i perioden juni til november 2019.

Møre og Romsdal Revisjon IKS ønsker å takke alle som har bidratt til denne forvaltningsrevisjonen.

Kristiansund, 20.12.2019

Veslemøy Ellinggard

Oppdragsansvarlig revisor

Ingvild Bye Fugelsøy

Forvaltningsrevisor

Marianne Hopmark

Fagansvarlig forvaltningsrevisjon

## INNHold

Sammendrag .....	3
Innhold .....	8
1. Innledning .....	9
1.1 Bakgrunn og bestilling .....	9
1.2 Formål og problemstillinger .....	9
1.3 Revisjonskriterier .....	10
1.4 Metode .....	10
1.5 Avgrensninger.....	12
1.6 Forkortelser, begrep og Definisjoner.....	12
1.7 Ferjedriften i Møre og Romsdal fylkeskommune .....	14
2. Fylkeskommunen sin organisering av kontraktsoppfølgingen.....	19
2.1 På hvilken måte er kontraktsoppfølgingen organisert og er organiseringen hensiktsmessig og forsvarlig?.....	19
2.2 Revisjonskriterier.....	19
2.3 Funn - mål, strategi og føringer for oppfølging av ferje- kontrakter .....	20
2.4 Våre vurderinger.....	30
3. Kontraktrisiko.....	33
3.1 I hvilken grad er det etablert system og rutiner for kartlegging, vurdering og oppfølging av risiko i fergekontraktene? .....	33
3.2 Revisjonskriterier.....	33
3.3 Funn.....	34
3.4 Våre vurderinger.....	46
4. Avviksbehandling .....	48
4.1 Funn.....	48
4.2 Regularitet på ferjesambandene .....	51
4.3 Varslingskanaler.....	54
4.4 Våre kommentarer .....	56
5. Konklusjon og anbefalinger.....	57
5.1 Konklusjon .....	57
5.2 Anbefalinger .....	60
Litteraturliste .....	61
Vedlegg 1: Høringssvar.....	62
Vedlegg 2: Revisjonskriterier .....	64
vedlegg 3. Statens vegvesen sitt kvalitetssystem .....	70



## 1. INNLEDNING

### 1.1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Fylkestinget vedtok i sak T-56/18 den 10. desember 2018 at det skal gjennomføres tre forvaltningsrevisjonsprosjekt i 2019, og ga kontrollutvalget i Møre og Romsdal fylkeskommune fullmakt til å velge mellom prioriterte prosjekt og reserveprosjekt. Kontrollutvalget i Møre og Romsdal fylkeskommune valgte i møtet 23. januar 2019 tre prosjekt for gjennomføring i 2019. Kontraktsoppfølging på samferdselsområdet innen kollektivtrafikk og ferjer var ett av disse.

Vi har i samarbeid med kontrollsjef konkretisert problemstillinger og utarbeidet en prosjektplan for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet som ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 29. mai 2019.

### 1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Vi utfører forvaltningsrevisjon i samsvar med god kommunal revisjonsskikk. RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon, som er utarbeidet av Norges Kommunerevisjonsforbund, definerer hva som er god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjon. Punkt 21 i standarden sier at revisor med utgangspunkt i kontrollutvalget sin bestilling må operasjonalisere problemstillingene slik at de blir tilstrekkelig konkrete og avgrenset til å kunne svares ut. Vi har gjennomført en nærmere operasjonalisering av problemstillingene i dette prosjektet.

Det overordnede formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å få belyst hvordan fylkeskommunen følger opp sine ferjekontrakter. Det er valgt følgende problemstilling for prosjektet:

Hvordan ivaretar fylkeskommunen kontraktrisiko innenfor fergedrift?

Dette besvares med to underproblemstillinger:

1. På hvilken måte er kontraktsoppfølgingen organisert og er organiseringen hensiktsmessig og forsvarlig?
2. I hvilken grad er det etablert system og rutiner for kartlegging, vurdering og oppfølging av kontraktrisiko i kontraktportefølgen?

I tillegg til de valgte underproblemstillingene vil vi også beskrive avviksrapporteringen, og hvordan avvik rapporteres administrativt og politisk.

### 1.3 REVISJONSKRITERIER

Med utgangspunkt i problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav, normer eller standarder som kommunen skal vurderes ut fra. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Revisjonskriterier er i denne forvaltningsrevisjonen hentet fra kommunelovens krav om intern kontroll, direktoratet for fornying i staten (DIFI) sin veileder for kontraktsoppfølging ved offentlige anskaffelser og DIFI sine fagsider om offentlige anskaffelser på anskaffelser.no. I tillegg er Premissanalyse – Tiltaksanalyser for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt; Oslo Economics, Inventura og Dnv.GI, og fylkeskommunen sine egne skriftlige retningslinjer og strategier også benyttet som kilder til konkretisering av de valgte revisjonskriteriene.

Revisjonskriteriene er nærmere omhandlet i vedlegg 2 til rapporten og utledet under den enkelte problemstilling i kapittel 2.2 og 3.2.

### 1.4 METODE

Undersøkelsen baseres på Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Metoder som er benyttet i denne forvaltningsrevisjonen er i stor grad intervju, epost-korrespondanse og dokumentanalyse. I tillegg til å ha gjennomført intervju med fylkeskommunen sine ansatte, har vi gjennomført møte med kontraktsansvarlig for ferjedrift ved Statens vegvesen.

Når vi bruker ulike metoder for å belyse problemstillingene, vil dette styrke dataens og rapportens kvalitet. Disse metodene for datainnhenting gir oss en et mer utfyllende og bredere innblikk i virkeligheten. Dersom inntrykket av et område er det samme ved å bruke ulike metoder, styrkes kvaliteten og gyldigheten til undersøkelsen.

Aktuell litteratur som har betydning for oppdraget er gjennomgått og blir referert til i både under den enkelte problemstilling og i kildeoversikten bakerst i rapporten. Litteratur har vært forskingsrapporter, nasjonale planer, fylkeskommunens interne dokumenter som angår ferjedrift og andre publiseringer.

Data som er brukt i revisjonsrapporten ble samlet inn i løpet av juni-november 2019.

---

#### MØTER OG INTERVJU

Det er ført referat fra samtaler, møter og intervju om er verifisert i etterkant. Rapportens faktadel har vært oversendt fylkeskommunen for gjennomgang. Gjennom denne kontrollen har fylkeskommunen fått mulighet til å gi tilbakemelding om feil og eventuelle manglende opplysninger i rapportens faktadel.

Den 14. juni 2019 ble det gjennomført oppstartsmøte. I ettertid er det gjennomført en rekke møter med fylkeskommunen og Statens vegvesen. Følgende møter er gjennomført:

- Formøte med samferdselssjef, seksjonsleder, kontraktsjef ved samferdselsavdelinga i Møre og Romsdal fylkeskommune, samt seksjonsleder i Statens Vegvesen.
- Oppstartsmøte med samferdselssjef, seksjonsleder, kontraktsjef ved samferdselsavdelinga i Møre og Romsdal fylkeskommune, regionssjef og seksjonsleder i Statens vegvesen.
- Intervju med seksjonsleder og kontraktsjef ved samferdselsavdelinga i Møre og Romsdal fylkeskommune.
- Møte med seksjonsleder, kontraktsjef ved samferdselsavdelinga i MRFK og seksjonsleder ved SVV.
- Gjennomgang av de nye kontraktene med kontraktsjef ved samferdselsavdelingen.
- Møte med seksjonsleder ved ferjeseksjonen i Statens vegvesen for gjennomgang av deres kvalitetssystem for oppfølging av ferjekontrakter.
- Faktasjekkmøte med samferdselssjef, seksjonsleder og kontraktsjef v/samferdselsavdelingen.

I tillegg kommer informasjonsinnhenting ved bruk av epost og telefon.

For å svare ut problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen har innsamlingen av data vært omfattende og til dels krevende. Det har vært avholdt mange møter for å innhente aktuell og nødvendig informasjon, og det har på enkelte områder vært tidkrevende å få framstilt etterspurte data. Noe av ressursene i oppdraget har gått med til kontroll og komplettering av tilsendt materiale. I tillegg har det kommet innspill til rapportinnholdet underveis, som har medført at arbeidet har dratt ut i tid, i tillegg til at det har medført økt tidsbruk.

---

## GYLDIGHET OG PÅLITELIGHET

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom problemstillingene og revisjonskriteriene for undersøkelsen, og de data som er samlet inn. Vi mener at data i denne forvaltningsrevisjonen er egnet til å svare på problemstillingene ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. Gyldighet er sikret gjennom kombinasjon av funn fra dokumentanalyse og muntlig informasjon fra intervju og samtaler, samt informasjon via e-postutveksling.

Med pålitelige data mener vi at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. For å sikre at dataene er pålitelige, er det nødvendig å vurdere eventuelle feilkilder. Dette er ivaretatt gjennom kvalitetssikring av faktaopplysningene i rapporten.

Data som er brukt i rapporten ble samlet inn i løpet av juni - november 2019. Informasjonsinnhenting ble primært foretatt gjennom samtaler, intervjuer, dokumentgjennomgang og via epost. Intervju- og samtalereferat er verifisert i etterkant.

Rapportens faktadel har vært oversendt fylkeskommunen for verifisering. Rådmann skal i alle forvaltningsrevisjoner få anledning til å uttale seg om rapportens innhold. Høringsrapporten er oversendt fylkeskommunen ved fylkesrådmann, og vi har mottatt hørings svar som er vedlagt rapporten i sin helhet i vedlegg 1.

## 1.5 AVGRENSNINGER

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler hvordan Møre og Romsdal fylkeskommune følger opp sine ferjekontrakter innenfor fylkesvei. De tre ferjesambandene som inngår i riksveinettet<sup>1</sup> er derfor ikke en del av dette prosjektet.

Det er fylkeskommunen ved samferdselsavdelingen som er ansvarlig for all ferjedrift på fylkesveinettet i Møre og Romsdal. Undersøkelsen har derfor vært innrettet mot å belyse hvordan fylkeskommunen, via samferdselsavdelingen, ivaretar sitt ansvar innenfor oppfølging av disse ferjekontraktene. Funnene i rapporten er i stor grad hentet fra Møre og Romsdal fylkeskommune sitt arbeid med ferjekontraktene, men vi har inkludert opplysninger fra Statens vegvesen ved sams-veiadministrasjon i prosjektet fordi de utfører administrative oppgaver innenfor kontraktsoppfølgingen på vegne av fylkeskommunen.

Når vi i rapporten under kapitlet om avvik omtaler regularitet, er regularitet her definert som avganger uten forsinkelser.

## 1.6 FORKORTELSER, BEGREP OG DEFINISJONER

I rapporten blir det brukt en del forkortelser og begrep som vi vil forklare nærmere. De forkortelsene vi bruker er i stor grad knyttet til ferjeseksjonen på samferdselsavdelingen i Møre og Romsdal fylkeskommune, også benevnt som MRFK, fylkeskommunen og oppdragsgiver i rapporten.

Ferjeseksjonen hos Statens vegvesen v/sams vegadministrasjon benevnes i rapporten som SVV og sams-veiadministrasjon. Når vi omtaler de vi har snakket med og som jobber med ferjekontrakter ved samferdselsavdelinga i MRFK, bruker vi benevnelsen samferdselsavdelingen. Når vi i rapporten omtaler operatør gjelder dette ferjeoperatøren.

**Tabell 1. Oversikt over begrep som er brukt i rapporten:**

Begrep	Definisjoner og/eller innhold	Hentet fra
<b>Avvik</b>	Leveranse som ikke er i henhold til avtale/kontrakt.	MRFK SVV
<b>Bruttokontrakt</b>	En type kontrakt hvor ferjeoperatør har kostnadsansvaret for fergerutene, mens fylkeskommunen har inntektsansvaret.	MRFK
<b>DIFI</b>	Direktoratet for forvaltning og IT	Difi.no
<b>Endringsordre</b>	Bindende pålegg om endring av en avtale/kontrakt.	MRFK SVV
<b>Enova</b>	Statsforetaket Enova arbeider for Norges omstilling til lavutslippssamfunn, og har en rekke støtteordninger hvor de gir	Enova.no

<sup>1</sup> Fylkesveiferjene som inngår i riksveinettet er: Halså - Kanestråum, Molde – Vestenes, Festøy – Solevåg og Volda - Folkestad

	økonomisk bistand til energi- og klimatiltak, både for det offentlige, og næringsmarkedet.	
<b>Ferjestandard</b>	En norm for ferjetilbudet som for eksempel antall avganger, åpningstid mm. Ferjestandarden blir lagt til grunn for utregning av ferjekriteriet i inntektssystemet for fylkeskommunene.	MRFK
<b>Ferjeforvaltning</b>	«Ferjeforvaltning» viser til alle sider ved offentlig kjøpte ferjetransporttilbudet.	Oslo Economics
<b>FRAM</b>	FRAM er navnet på det samla kollektivtilbudet som Møre og Romsdal fylkeskommune er ansvarlig for i fylket. (Merkevareravn for kollektivtilbudet i Møre og Romsdal).	MRFK
<b>Indeks</b>	Nasjonal ferjeindeks som fastsettes av SSB på bakgrunn av ulike kriterier. Indeksen korrigeres for endringer i de priselementene som indeksten bygger på i det enkelte fylke, f. eks drivstoff, strøm etc.	SSB MRFK
<b>Kontraktrisiko</b>	Risiko for at kontrakten ikke følges eller risiko for at forhold ikke er hensyntatt i kontrakt.	jus.no
<b>Kontraktstrategi</b>	En kontraktstrategi skal beskrive hvordan man sikrer hensiktsmessig konkurranse i utvelgelsesfasen, hvordan man fordeler oppgaver, ansvar og usikkerhet, og hvilke kontraktuelle virkemiddel som bør være etablert for å understøtte styring i gjennomføringsfasen.	Difi
<b>Kostnadsindeks</b>	Kostnadsindeks for innenriks sjøfart består blant annet av delindekser for fartøytypen ferje. Hver av delindeksene er bygget opp av kostnadsgrupper som representerer de viktigste kostnadskomponentene i næringa.	SSB
<b>Konsumprisindeks</b>	Konsumprisindeksen (KPI) er et mål for prisnivået til konsumprodukter og viser prisutviklingen på varer og tjenester som private husholdninger etterspør.	Wikipedia
<b>Nettokontrakt</b>	Kontrakt hvor både inntekt- og kostnadsansvaret er tillagt fergeoperatør, men med indeksregulering på både inntekter og utgifter.	MRFK
<b>NOX-fondet</b>	Arbeider med å redusere utslipp i næringssektoren for å oppfylle Norges forpliktelser i Gøteborgprotokollen. NOx-fondet ble stiftet i 2008.	Wikipedia
<b>Regularitet</b>	Med regularitet forstås avganger uten forsinkelser.	MRFK
<b>Risiko</b>	I et kontraktstrategiperspektiv er risiko en usikker hendelse som kan oppstå og som vil påvirke oppnåelsen av forretningsmessige mål. Slik risiko gjelder både for oppdragsgiver og for operatør, og kan være både innenfor og utenfor partenes kontroll.	Difi
<b>Sanksjoner</b>	Innebærer et gebyr eller en bot til operatør ved avvik.	MRFK SVV
<b>Tilleggskjøp</b>	Øking av eksisterende volum i kontrakt.	MRFK SVV
<b>Trekk</b>	Innebærer redusert betaling til operatør ved avvik. Reduksjon beregnes etter forhåndsbestemte formler, og medfører trekk i den årlige betalingen som operatør skal ha.	MRFK SVV

## 1.7 FERJEDRIFTEN I MØRE OG ROMSDAL FYLKESKOMMUNE

Driften av ferjer som opererer på norske veier 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 periode som ofte er på 8-10 år. En viktig oppgave for ferjeforvaltningen er derfor å planlegge, gjennomføre og følge opp kjøp av ferjetjenester<sup>2</sup>.

Møre og Romsdal fylkeskommune har ansvaret for 8,7 millioner ferjereiser i året. 20 av 24 ferjesamband i fylket er fylkeskommunale. De fylkeskommunale ferjesambandene blir trafikkert av 27 hovedfartøy, og har stoppested på til sammen 57 ferjekaier<sup>3</sup>.

Tabell 2. Diverse trafikkinformasjon om ferjesambandene

Kilde: Ferjedatabanken

Samband	ÅDT	PBE	Kjøretøy	% +/-	Passasjerar	Attstående kjøretøy	%
Molde - Vestnes	4 312	1 573 941	843 059	0,5 %	1 756 600	15 532	1,8 %
Hareid - Sulesund	3 356	1 224 907	842 596	1,5 %	1 459 066	6 801	0,8 %
Sykkylven - Magerholm	3 223	1 176 219	857 525	2,1 %	1 566 657	2 790	0,3 %
Festøya - Solavågen	3 243	1 183 634	658 600	0,6 %	1 277 388	1 133	0,2 %
Åfarnes - Sølsnes	2 493	910 109	457 294	3,0 %	934 280	4 052	0,9 %
Halsa - Kanestrøm	2 439	890 148	470 984	4,6 %	931 545	10 426	2,2 %
Aukra - Hollingsholmen	1 519	554 259	393 765	-3,7 %	703 170	379	0,1 %
Volda - Folkestad	1 222	446 107	270 063	-2,9 %	482 368	288	0,1 %
Seivika - Tømmervåg	1 058	386 347	272 800	3,1 %	489 196	2 374	0,9 %
Eidsdal - Linge	856	312 260	229 840	3,0 %	625 883	22 181	9,7 %
Årvika - Koparneset	772	281 808	198 397	0,5 %	348 189	317	0,2 %
Stranda - Liabygda	832	303 592	192 074	5,2 %	396 362	2 648	1,4 %
Kvanne - Rykkjem	708	258 349	167 824	1,7 %	301 571	436	0,3 %
Solholmen - Mordalsvågen	685	250 155	194 777	-0,4 %	348 518	302	0,2 %
Brattvåg-Dryna-Nordøyane	509	185 868	131 044	3,6 %	247 857	809	0,6 %
Skjeltene - Haramsøya	491	179 329	141 827	2,6 %	261 234	439	0,3 %
Edøya - Sandvika	470	171 374	119 309	4,7 %	220 998	457	0,4 %
Volda - Lauvstad	422	153 919	120 564	1,2 %	226 266	109	0,1 %
Larsnes - Kvamsøya	227	82 925	64 442	-1,9 %	130 802	257	0,4 %
Arasvika - Hennset	167	61 018	40 515	1,3 %	69 799	4	0,0 %
Hundeidvika - Festøya	144	52 458	30 928	6,1 %	50 911	1	0,0 %
Sæbø - Leknes - Skår	127	46 430	35 363	2,4 %	78 082	45	0,1 %
Småge - Ona	77	28 286	21 071	2,7 %	55 087	131	0,6 %
Molde - Sekken	65	23 623	19 296	3,5 %	44 497	29	0,2 %

Kilde: informasjon om ferjesambandene er hentet fra MRFKs økonomiplan 2019- 2023

<sup>2</sup> Premissanalyser – tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt. Oslo Economics

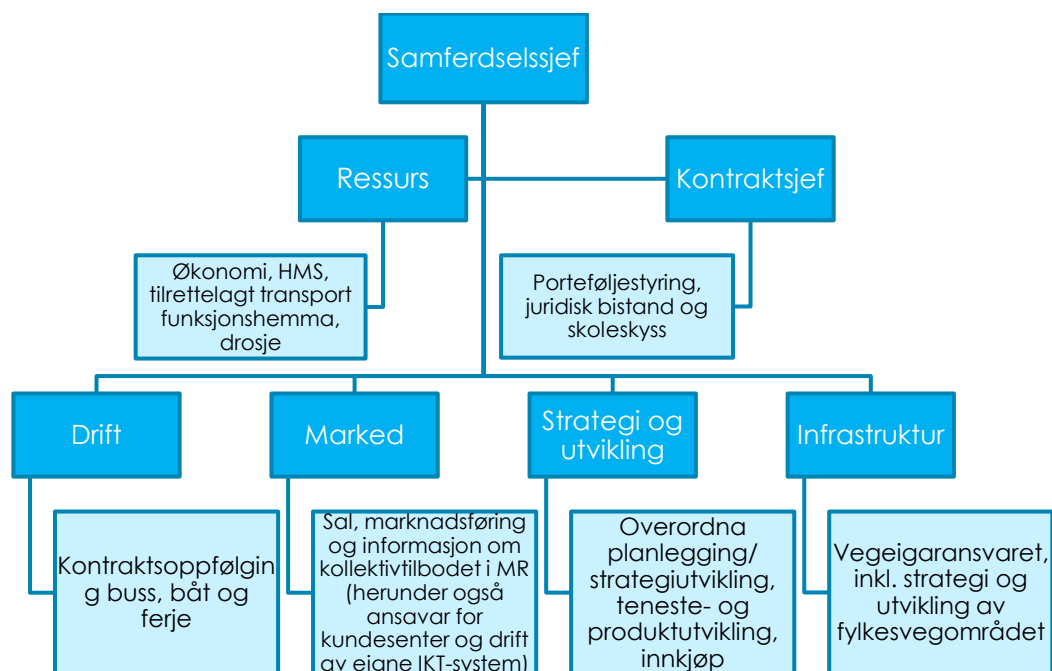
<sup>3</sup> Møre og Romsdal fylkeskommune sin økonomiplan 2019-2022

Tabellen viser alle ferjesamband med årsdøgntrafikk (ÅDT) basert på personbilenheter (PBE), totalt fraktet PBE og andre kjøretøy i 2017. Hvordan utviklingen har vært gjennom året blir presentert i prosent oppgang/nedgang i forhold til antall kjøretøy i 2016. Antall gjenstående kjøretøy og prosentvis gjenstående av det totale antall fraktet kjøretøy, er listet opp til slutt.

## ADMINISTRATIV OG POLITISK ORGANISERING

Fylkeskommunen har vært administrativt ansvarlig for fylkesveinettet siden 2010. Dagens organisering av samferdselsområdet er framstilt i følgende figur.

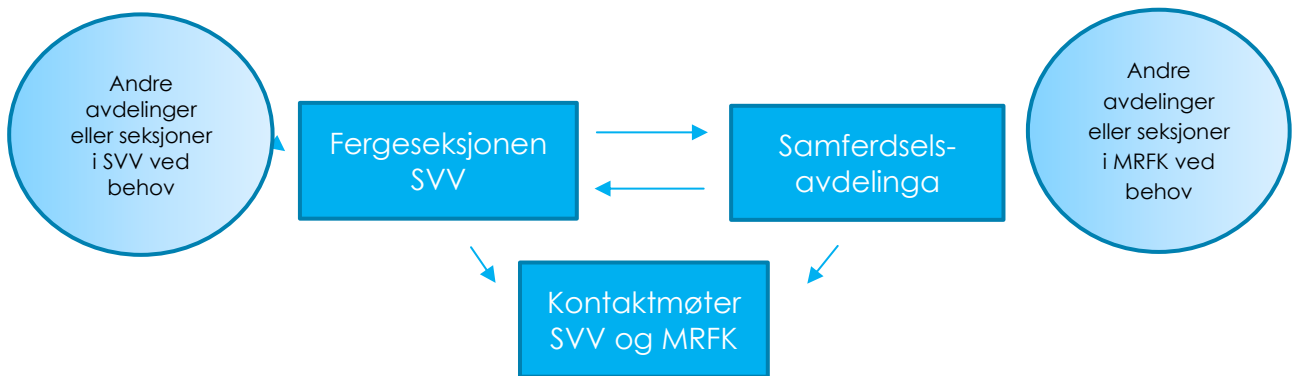
Figur 1. Dagens administrative organisasjonskart for samferdselsavdelingen i Møre og Romsdal fylkeskommune.



Kilde: Delrapport; hovedmodell for organisering av samferdselsområdet av 04.03.2019: Omstilling av organisasjonen mot 2020 – organisering av samferdselsområdet i Møre og Romsdal fylkeskommune.

Statens vegvesen ved sams vegadministrasjon utfører på vegne av fylkeskommunen oppgaver knyttet til administrasjon av fylkesveiene, inklusiv ferje. SVVs oppgaver overfor fylkesveiferjene omfatter planlegging, drift og oppfølging av ferjekontrakter. Denne samhandlingen er illustrert på neste side.

Figur 2. Illustrerer samhandlingen mellom samferdselsavdelingen og Statens Vegvesen.



Kilde: Delrapport; hovedmodell for organisering av samferdselsområdet av 04.03.2019: Omstilling av organisasjonen mot 2020 – organisering av samferdselsområdet i Møre og Romsdal fylkeskommune.

Fylkestinget har det politisk overordnede ansvaret for ferjedriften i fylket, et ansvar de har hatt siden 2010. I henhold til Veglova § 9, 2. ledd er fylkeskommunen veimyndighet for fylkesveier, der fylkeskommunen kan delegerer myndighet til regionvegkontoret og kommunen. Samferdselsutvalget er hovedutvalget for samferdselspolitiske saker som er lagt til fylkeskommunen etter samme lov. Samferdselsutvalget har ansvaret for de fylkeskommunale tjenestene innenfor samferdselssektoren slik at brukerne sitt behov for slike tjenester blir dekt i samsvar med gjeldende lovgivning, vedtak av fylkestinget/fylkesutvalget og overordna planer.

Politisk behandles saker angående ferjedrift i henhold til følgende struktur:

Figur 3. Behandling politiske saker



## POLITISK BEHANDLING AV SAKER OM FERJEDRIFT

Politiske saker som gjelder utlysning av ferjeanbud starter i all hovedsak i samferdselsutvalget med sluttbehandling i fylkestinget.

Før inngåelse av kontrakt bes det i saksfremlegget for politisk behandling om fullmakt til å tildele kontrakt til den som vinner anbudet, i henhold til kravspesifikasjonen som er vedtatt i forbindelse med utlysning av anbudet. I for eksempel kontrakten på Indre Sunnmøre ble det åpnet opp for alternativ prising mellom miljøferjer og konvensjonelle ferjer. I denne saken fattet samferdselsutvalget vedtak om valg av tilbyder, men saken ble vedtatt i fylkesutvalget ettersom valg av miljøløsning hadde økonomiske konsekvenser for MRFK.



Innenfor oppfølging av ferjekontrakter er det etablert en praksis med årlig rapportering til samferdselsutvalget på våren. Om det oppstår spesielle problemstillinger om ferjespørsmål så svares dette forholdsvis ofte ut muntlig i utvalget. Samferdselsutvalget ber også om at ulike saker utredes, slik at de kan gjøre beslutninger i møte.

## FRAMTIDIG ORGANISERING

Stortinget har gjort vedtak om at den regionale veiadministrasjon fra 1.1.2020 blir overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Bakgrunnen for denne regionreformen er å styrke fylkeskommunen sin rolle som samfunnsutvikler, styrke lokaldemokratiet og bidra til mer effektiv offentlig forvaltning.

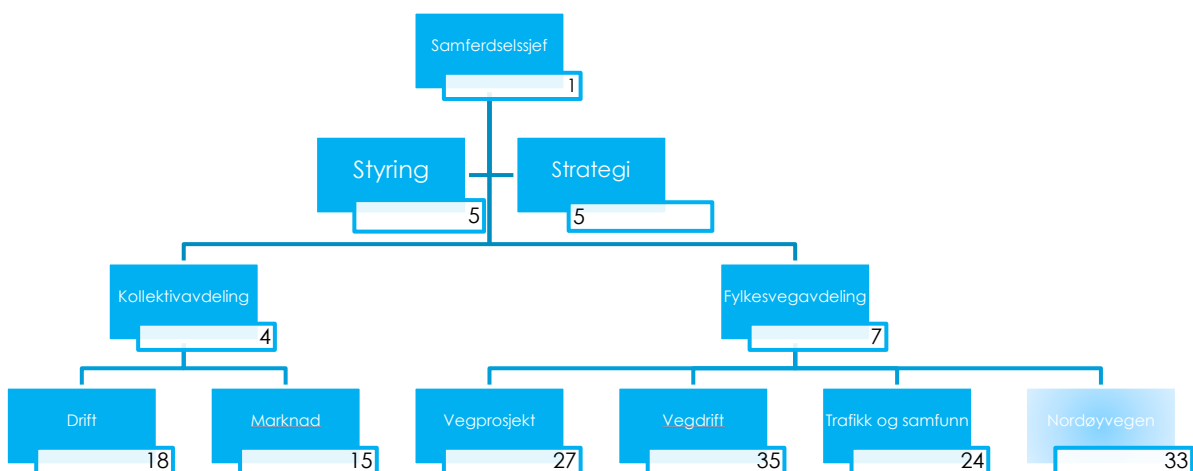
Følgende vedtak ble fattet i Stortingets ved behandling av Prop. 84 S (2016-2017) *Ny inndeling av regionalt forvaltningsnivå*, jf. Innst. 385 S (2016-2017):

*«Stortinget ber regjeringen sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, blir overført fra Statens Vegvesen til regionalt folkevalgt nivå».*

I forbindelse med dette vedtaket ble det opprettet et prosjekt i tilknytning til omstillingsprosjektet MRFK 2020. I og med at Stortinget gjorde sitt vedtak om at fylkesveiadministrasjonen skulle være en del av fylkeskommunen sin organisasjon fra 01.01.2020, ble underprosjektet for samferdselssektoren framskyndet.

Det er vedtatt ny organisering av samferdselsområdet i Møre og Romsdal fylkeskommune med virkning fra 01.01.2020.

Figur 4: Ny organisering illustreres i følgende organisasjonskart.



Kilde: Omstilling av organisasjonen mot 2020 – organisering av samferdselsområdet i Møre og Romsdal fylkeskommune: Delrapport; hovedmodell for organisering av samferdselsområdet. Tallene som framkommer i modellene er antall personer tilknyttet den enkelte avdeling.

I den valgte organisasjonsmodellen vil leder av samferdselsavdelingen ha ansvar for både veiadministrasjon og kollektivtrafikk, med samordning og prioritering mellom fagområdene. Under samferdselsjefen er fagområdene organisert i to avdelinger med resultatansvar og personalansvar for sine avdelinger, der det rapporteres til samferdselsjefen. Hver avdeling blir inndelt i seksjoner der seksjonslederne har fag- og personalansvar for egne ansatte.

Organisasjonsmodellen, som er omhandlet i delrapport; hovedmodell for organisering av samferdselsområdet, synliggjør tydelig at vei og kollektiv inngår som hovedelementene av samferdselsadministrasjonen ved å legge til rette for en klar fagdeling av samferdselsområdet. Seksjonslederne kommer tett på leveransene innenfor sine fagavdelinger. Den fagspesifikke organiseringen med klar rolledeling innenfor avdelingsstrukturene gjør modellen godt egnet til å håndtere krav og forventninger fra eksterne parter står det i rapporten.

*Omfanget og kompleksiteten ved overføring av vegadministrasjon fra Statens Vegvesen og hvordan dette kan påvirke resten av organisasjonen gjør at dette krever ekstra omstillingskapasitet. (Økonomiplana 2019-2023).*

I forbindelse med reformen med overføring av sams vegadministrasjon fra SVV til fylkene, skjer det også en omorganisering internt i SVV. Tidligere hadde SVV en ferjeseksjon både i Vegdirektoratet (VD) og ved SVV sine region-kontor. Sistnevnte håndterte både riks- og fylkesvegferjesamband. Med utgangspunkt i at Sams vegadministrasjon overføres til fylkene, vil det fra 01.01.2020 ikke lenger være kontrakter som omfatter både riks- og fylkesvegferjer slik tilfellet er per i dag. Fra årsskiftet er det vedtatt at SVV kun skal håndtere riksveiferjesamband.

## 2. FYLKESKOMMUNEN SIN ORGANISERING AV KONTRAKTSOPPFØLGINGEN

Oppfølgingen av inngåtte avtaler og kontrakter skal sikre at varer og tjenester blir levert til rett tid, med rett kvalitet og ytelse, og til rett pris. For langvarige tjenstekontrakter av kritisk betydning for oppdragsgivers kjernevirksomhet, og med store verdier er dette særlig viktig. Oppdragsgiver bør ha gode system og innarbeidede rutiner, tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å gjennomføre nødvendige aktiviteter for å styre og følge opp leverandører og kontrakter.

I tillegg er det avgjørende at roller og ansvar i oppfølgingen er fordelt og forstått mellom partene i avtaleforholdet. Mangelfull oppfølging av kontraktene kan medføre risiko for at avtalen gjennomføres i strid med kontrakten slik at rettigheter eller gevinstmuligheter som eventuelt ligger i kontrakten ikke oppnås.

### 2.1 PÅ HVILKEN MÅTE ER KONTRAKTSOPPFØLGINGEN ORGANISERT OG ER ORGANISERINGEN HENSIKTSMESSIG OG FORSVARLIG?

For å ha en hensiktsmessig og forsvarlig kontraktsoppfølging ser vi om fylkeskommunen har:

- Mål, strategi og føringer for oppfølging av ferjekontrakter, herunder beskrivelse av ansvar og roller.

### 2.2 REVISJONSKRITERIER

Første del av problemstillingen er en beskrivende del om fylkeskommunens organisering av kontraktsoppfølging. Vi vil med utgangspunkt i følgende revisjonskriterier vurdere om denne organiseringen er hensiktsmessig og forsvarlig:

- Fylkeskommunen bør ha etablert mål, strategi og føringer for oppfølging av ferjekontrakter.
- Ansvar, roller og myndighet i forbindelse med oppfølging av ferjekontraktene må være avtalt og bli praktisert som avtalt.

Revisjonskriteriene er nærmere utledet i vedlegg 2.

## 2.3 FUNN - MÅL, STRATEGI OG FØRINGER FOR OPPFØLGING AV FERJEKONTRAKTER

Møre og Romsdal fylkeskommune utarbeidet i 2005 styringsdokumentet «Ferjestrategi for Møre og Romsdal 2006-2015»<sup>4</sup>. Arbeidet ble utført i forbindelse med konkurranseutsetting av hele riksveisfergedriften i fylket. I 2014 ble arbeidet med å fornye strategien starta opp, men arbeidet ble stoppet da det skulle utarbeides en ny nasjonal ferjestrategi. Per i dag foreligger det ingen nasjonal ferjestrategi.

I **anskaffelsesstrategien**<sup>5</sup> står det:

Det er fylkesrådmannens ansvar å avklare organisering, ansvarslinjer og kontrollmekanismer for anskaffelsesarbeidet.

Alle fylkeskommunens virksomheter/ansatte skal følge strategien samt vedtatte budsjetter og de til enhver tid gjeldende anskaffelsesprosedyrer tilkjennegjort på Juridisk avdeling sine nettsider.

Fylkesrådmannen vedtok 28.11.2014 skriftlige retningslinjer for hvordan avtaler skal følges opp i fylkeskommunen, disse er nærmere omhandlet i vedlegg 2 - revisjonskriterier.

---

### DELEGASJONER – FORDELING AV ANSVAR

Fylkeskommunen har et delegasjonsreglement som viser at fylkesrådmannen har delegert fullmakt på enkelte områder etter vegloven, og har generell myndighet til å ta avgjørelser i saker som er av en ikke prinsipiell betydning. Fylkesrådmannen har videre delegert sin fullmakt på vei og ferge til samferdselssjef.

Regionvegsjefen har i avtale mellom Statens vegvesen ved sams veiadministrasjon og Møre og Romsdal fylkeskommune fått anvisningsrett for fylkesveier innenfor gjeldende budsjett<sup>6</sup>, men vi kan ikke se at det foreligger en slik delegasjon som gjelder fylkesveiferjene. Samferdselssjefen har ikke skriftlig videre delegert sin fullmakt innen området ferjedrift til andre i organisasjonen.

Sams veiadministrasjon er hjemlet i veglova § 10. Der er det fastsatt i § 19 at staten skal betale kostnadene forbundet med sams veiadministrasjon i fylkene. Lovverket er ikke konkret når det gjelder hvilke oppgaver sams veiadministrasjon skal omfatte. Forholdet mellom Møre og Romsdal fylkeskommune og Statens vegvesen ved sams veiadministrasjon er regulert i skriftlige avtaler. Disse er rammeavtale, leveranseavtale og årlig tildelingsbrev. For arbeidet med ferjene foretas det

---

<sup>4</sup> Sak T-70/05A

<sup>5</sup> Mer om anskaffelsesstrategien i vedlegg 2 - revisjonskriterier

<sup>6</sup> Gjeldende budsjett er også omhandlet i det årlige tildelingsbrevet fra MRFK til SVV

skriftlige bestillinger for arbeidet med den enkelte ferjekontrakt fra MRFK til SVV, mens det årlige tildelingsbrevet gjelder arbeidet med fylkesvei.

---

## AVTALER MELLOM FYLKESKOMMUNEN OG STATENS VEGEVESEN

### **Rammeavtale:**

Rammeavtalen er fra februar 2010 og omhandler og regulerer fylkeskommunen sin bruk av sams veiadministrasjon i forbindelse med utvikling, drift, vedlikehold og forvaltning av fylkesveinettet inkludert fergedrift. I tillegg til rammeavtalen skal det utarbeides en leveranseavtale.

I arbeid med oppgaver innen fylkesvei og ferjedrift står sams veiadministrasjon under instruks og ledelse av fylkesrådmannen i MRFK.

SVV plikter å stille den nødvendige fagkompetanse og arbeidskapasitet til disposisjon for MRFK. SVV vil utføre oppgaver på vegne av MRFK gjennom generelle eller avgrensa bestillinger/delegeringer av oppgaver, i henhold til leveranseavtalen.

SVV skal rapportere til fylkesrådmannen etter nærmere fastsatte regler i leveranseavtalen. Leveranseavtalen har i praksis lite fastsatte regler for rapportering på ferjedrift fra SVV til fylkesrådmannen.

Rammeavtalen gjelder til den blir erstattet med en ny avtale. Det står i rammeavtalen at den skal evalueres årlig. Rammeavtalen ble signert i 2010 og har etter den tid ikke vært gjenstand for revidering eller evaluering.

Rammeavtalen blir fulgt opp med en langsiktig leveranseavtale og et årlig tildelingsbrev. Begge avtalene omtales nærmere under.

### **Langsiktig leveranseavtale:**

Det foreligger en leveranseavtale mellom MRFK og SVV av 25.8.2010. Avtalen omfatter rutiner for levering av tjenester til MRFK i samsvar med rammeavtalen i forbindelse med drift og investering i fylkesveier. Det er fastsatt i leveranseavtalen at følgende oppgaver tilknyttet ferjedrift ligger til sams veiadministrasjon:

SVV skal på vegne av MRFK gjennomføre kjøp etter anbud, stå for utarbeidelse av konkurransegrunnlag og gjennomføre anbudsprosesser. Konkurransegrunnlaget skal i hvert enkelt tilfelle utarbeides etter instruks og i samarbeid med MRFK. SVV skal gi faglig råd. MRFK skal velge operatør eller tildele konsesjon, samt signere kontrakt. I klage på tildeling skal SVV gjøre saksforarbeidet og MRFK skal ta avgjørelsen. SVV skal bidra i forhandlinger av årlige kontrakter frem til tidspunkt for oppstart av anbudskontrakter. Fylkeskommunen skal lede forhandlingene og signere kontraktene.

Vi har foretatt en gjennomgang av seks ferjekontrakter. Vi har sett på om den som signerer kontraktene har fullmakt til dette på vegne av fylkeskommunen.

Tabell 3: Gjennomgang av ferjepakker

Ferjepakke	Gjelder tidsrom	Signert dato	Bestilling til SVV	Kunngjøringsdato	Signert av
<b>Nordmørs-pakken</b>	1.12.2012–31.12.2019				Statens vegvesen
<b>Sølsnes – Åfarnes</b>	1.1.2014–31.12.2018				Stedfortreder for samferdselssjef
<b>Nordmørs-pakken</b>	1.1.2020-31.12.2030	25.01.2018	17.2.2017	20.9.2017	Fylkesrådmannen
<b>Romsdals-pakken</b>	1.1.2020–31.12.2033	08.10.2018	6.3.2017 og 25.10.2017	25.4.2018	Samferdselssjef
<b>Indre Sunnmøre</b>	1.1.2020–31.12.2033	29.11.2018	30.5.2017	11.7.2018	Ass. samferdselssjef
<b>Sulapakken</b>	1.1.2020–31.12.2030	12.05.2017		19.9.2016	Juridisk sjef

Kilde: Inngåtte kontrakter og informasjon fra samferdselsavdelingen av 25.11.2019

Det har ikke vært mulig for oss å få innhentet de opplysningene som mangler i tabell 3 fra MRFK.

Det er bare fylkesrådmann, samferdselssjef og assisterende samferdselssjef som har fått delegert fullmakt til å signere kontrakter på vegne av fylkeskommunen. Vår gjennomgang viser at også andre enn de som har fått fullmakt har utført signering på vegne av fylkeskommunen.

Vi har ikke mottatt opplysninger fra MRFK som viser om det er gjennomført noen strategiske vurderinger av hvor lang tid før eksisterende kontrakt utløper arbeidet med nytt anbud skal startes opp, eller hvordan ferjepakkene skal utformes. Statens vegvesen sitt kvalitetssystem anbefaler oppstart 4 år før eksisterende avtale utløper og at gjennomføringen av anbudskonkurransen bør starte slik at kunngjøringen i TED-databasen kan skje 3 år før oppstart av kontrakt. Vår gjennomgang viser at tidspunktet for utlysning av enkelte kontrakter avviker fra denne anbefalingen.<sup>7</sup> De nye ferjekontraktene er kunngjort fra 1 år og 5 måneder til 3 år og 3 måneder før ny kontraktsperiode starter.

Det er uttrykt fra MRFK at de forsøker å ta lærdom fra forrige runde med ferjekontraktene for å unngå at det blir for kort tid fra oppstart av kontraktsarbeidet til godkjenning og iverksetting av kontrakt, og for å unngå at alle kontrakter utløper samtidig. Mottatte opplysninger viser at bestillingen fra MRFK til SVV som omhandler oppstart av arbeidet med kontrakt for det enkelte ferjesamband, er datert fra 2 år og 7 måneder til 2 år og 10 måneder før eksisterende kontrakt

<sup>7</sup> Viser til revisjonskriteriene i vedlegg 2

utløper. På forespørsel har samferdselsavdelingen ikke klart å fremskaffe bestillingen til Statens vegvesen vedrørende Sulapakken.

Arbeidet med oppfølging av ferjekontraktene er omhandlet i leveranseavtalen. Statens vegvesen skal:

- Beregne årlig betaling ut fra reguleringsbestemmelser i avtalene.
- Beregne årlig betaling som følge av ruteendringer.
- Ha kontroll med operatør i forbindelse med leveransen, vurdere og eventuelt anbefale sanksjoner ovenfor operatør.

I tillegg skal SVV følge opp produksjons- og inntektsstatistikk og gjennomføre kontaktmøte med operatør. Leveranseavtalen omhandler ikke krav til rapportering til MRFK i forhold til ovennevnte oppgaver.

Statens vegvesen utarbeider en årlig årsoppgjør rapport som oversendes fylkeskommunen. Denne inneholder oversikt over basisbeløp i kontrakten, endringsordre som følge av helligdager, eventuelle merkostnader som følge av Co2-avgift, bonus til ansatte og/eller bruk av lærlinger, eventuelle trekk for manglende produksjon og en oversikt over trafikkinntekter. Summen skal vise hva det enkelte fergesambandet har kostet foregående år og en prognose for inneværende år. Viser rapporten at det er betalt for mye foregående år, vil dette komme som fratrukket inneværende år og motsatt.

Samferdselsavdelingen foretar sine egne beregninger, og kontrollerer om de mottatte tallene i årsoppgjør rapporten fra SVV over inntekter og utgifter virker logisk i forhold tidligere år, tilgjengelige trafikkdata osv.

### **Årlige tildelingsbrev:**

Samferdselssjef utarbeider årlig et tildelingsbrev til Statens vegvesen vedrørende investeringer, drift og vedlikehold på fylkesvei. I tildelingsbrevet står det at arbeidet på fylkesveinettet skal gjennomføres i tråd med gjeldende rammeavtale, leveranseavtale og fylkeskommunalt budsjett for året.

For 2019 er det vedtatt og tildelt følgende ramme til samferdsel:

- Driftsramme til samferdsel på 471,4 millioner kroner ekskl. mva. (gjelder driftsramme 70-fylkesvei)
- Investeringsramme 1 487,5 millioner kroner inkl. mva.

Det er på disse årlige tildelte driftsrammene at SVV skal rapportere til MRFK i henhold til avtaler mellom partene og fylkeskommunens økonomireglement. Det vil si at det årlige tildelingsbrevet ikke stiller krav om økonomisk rapportering for driftsramme 65<sup>8</sup>, som omfatter ferjedrift.

---

<sup>8</sup> Driftsramme 65 = Fylkesvei ferjedrift

**Bestillinger til Statens vegvesen:**

Fylkeskommunen utarbeider egne bestillinger til SVV angående ferjekontraktene. Bestillingen beskriver hvilke oppgaver SVV har i forbindelse med kontraktarbeidet frem mot utlysning av nye ferjekontrakter.

Det er leveranseavtalen mellom MRFK og SVV som omhandler oppgaver som SVV har i forbindelse med oppfølging av de inngåtte ferjekontraktene. Leveranseavtalen stiller ingen krav til rapportering til MRFK vedrørende SVV sin oppfølging av disse.

---

**FYLKESKOMMUNENS PRAKSIS – SAMHANDLING MED SVV**

Ifølge de skriftlige avtalene<sup>9</sup> mellom MRFK og SVV, har SVV ansvar for arbeidet frem til utlysning av nye ferjekontrakter. Praksis i dag er at det er Statens vegvesen som på vegne av Møre og Romsdal fylkeskommune står for innkjøp og drift av ferjetjenestene innenfor gitte økonomiske rammer og andre føringer gitt av fylkeskommunen.

Det er samferdselsavdelingen i MRFK som utarbeider en skriftlig bestilling til SVV over oppgaver og arbeid i forbindelse med nye ferjekontrakter hos SVV, mens det er ferjeseksjonen hos SVV som utfører bestillingen og som følger opp kontraktene.

I arbeidet med oppfølging av ferjekontraktene etter kontraktsinngåelse sier leveranseavtalen mellom Statens vegvesen og fylkeskommunen at Statens vegvesen skal:

- Beregne årlig betaling ut fra reguleringsbestemmelser i avtalene.
- Beregne årlig betaling som følge av ruteendringer.
- Ha kontroll med operatør i forbindelse med leveransen, vurdere og eventuelt anbefale sanksjoner ovenfor operatør.

Statens vegvesen skal i tillegg følge opp produksjons- og inntektsstatistikk og gjennomføre kontaktmøte med operatør. Statens vegvesen har den løpende oppfølgingen av de inngåtte ferjekontraktene, mens det fra MRFK er seksjonsleder ved ferjedrift som har ansvaret for disse.

Statens vegvesen, på vegne av MRFK, står for oppfølgingen av 17 av totalt 20 ferjesamband<sup>10</sup>. De resterende tre fergesambandene har fylkeskommunen selv ansvaret for oppfølgingen av. Dette er fergesamband som fylkeskommunen også hadde ansvar for før fylkesveireformen i 2010.

To av disse tre sambandene er i dag en del av «Romsdalspakken» og «Indre Sunnmøre» som har oppstart 1.1.2020. Dette gjelder Molde – Sekken og Hundeidvik – Festøy. Det siste sambandet som

---

<sup>9</sup> Skriftlige avtaler mellom MRFK og SVV: Rammeavtale, leveranseavtale og årlige tildelingsbrev, omhandlet i kapittel 2.3

<sup>10</sup> Unntak for tre fergesamband som MRFK har ansvar for å følge opp selv. Dette gjelder Molde – Sekken, Festøy – Hundeidvik, og Småge – Orta – Finnøy – Sande – Ona.



fylkeskommunen i dag følger opp er «Utasundsruta<sup>11</sup>» som avsluttes i 2022. Oppfølgingen av gjeldende kontrakter har vært utført av ansatte ved samferdselsavdelingen i fylkeskommunen. Det er ikke utarbeidet skriftlige rutiner for denne oppfølgingen per i dag.

Fylkeskommunen opplyser at det har vært hyppig kontakt mellom Torghatten Nord AS som leverandør av ferjestrekningen Utasundsruta og MRFK i starten av kontraktsperioden, da det var store utfordringer. Dette medførte at Torghatten Nord AS måtte bygge om ferjene for å få nødvendig driftsstabilitet. I ettertid har det kun vært mindre avvik på sambandene og det opplyses at det er tett samarbeid med hensyn til helse, miljø og sikkerhet, og driftsoppfølging. Siste driftsmøte ble gjennomført i mai 2019, ut over dette opplyses det om hyppig kontakt på telefon og epost.

Gjennom sitt oppfølgingsarbeid skal Statens vegvesen vurdere eventuelle sanksjoner overfor rederiene. Sanksjoner skal avklares/godkjennes av MRFK før de blir gjennomført. Trekk for ikke gjennomført avgang og trekk for ikke utført billettering iverksettes av SVV.

I leveranseavtalen står det at det skal avvikles generelle faglige kontaktmøter mellom Statens vegvesen og fylkeskommunen minst en gang hver måned. MRFK skal foreta innkalling til møte og eventuelt skrive referat. Vi har mottatt 20 møtereferat fra disse kontaktmøtene fra 2018 og 11 møtereferat fra 2019.

Den løpende kontakten mellom SVV og fylkeskommunen foregår ved muntlige og/eller skriftlige avklaringer for å opprettholde god kontinuitet i driften. I hovedsak foregår denne kontakten mellom ferjeseksjonen og fylkeskommunen sine maritime ressurser. Samferdselsavdelingen er i hovedsak representert av driftsseksjonen, men i forbindelse med anbudsarbeid har det vært utstrakt samarbeid mellom ferjeseksjonen i SVV og kontraktsjef på samferdselsavdelingen som prosjektleder for de nye ferjeanbudene.

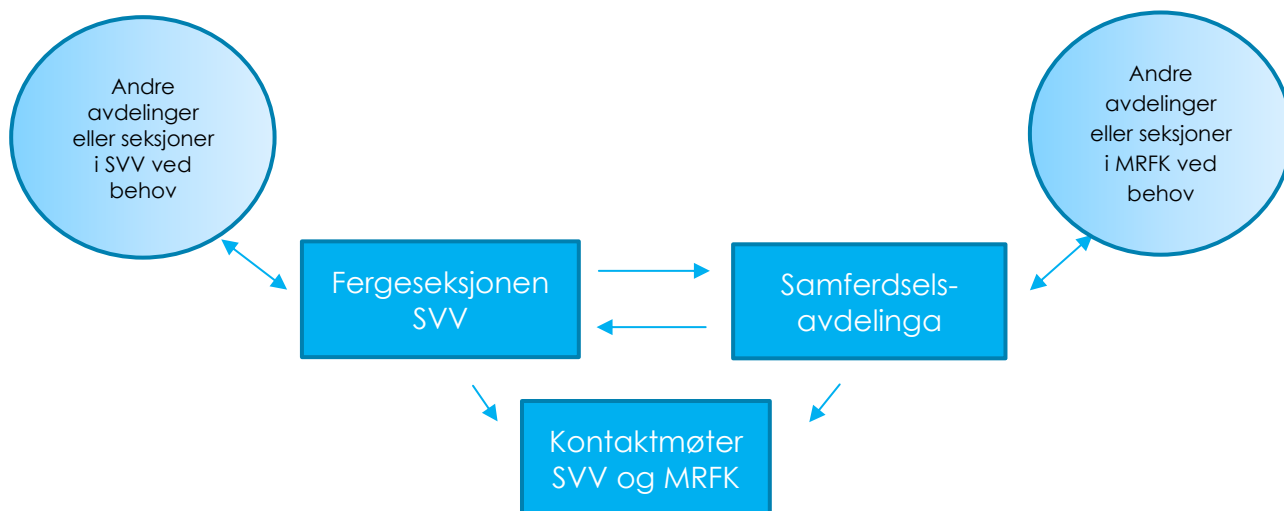
SVV gjennomfører møter med leverandør i henhold til inngått ferjekontrakt. MRFK inviteres og deltar på slike møter. Fagpersoner innen fergedrift fra SVV og fylkeskommunen stiller på kontaktmøtene når det er behov for det.

Ved avslutning av kontrakter skal SVV, sammen med aktuelle kontraktsmotparter, gjennomføre en kontraktevaluering i samsvar med MRFK sine anskaffelsesrutiner. Både fylkeskommune og samsveiadministrasjon opplyser om at det gjennomføres løpende evaluering av kontraktene, men at det ikke er rutiner for evaluering ved kontraktens utløp.

---

<sup>11</sup> Utasundruta = Småge, Orta, Finnøy, Sande og Ona.

Figur 5. Følgende figur illustrerer samhandlingen mellom SVV og fylkeskommunen



Kilde: Delrapport; hovedmodell for organisering av samferdselsområdet av 04.03.2019: Omstilling av organisasjonen mot 2020 – organisering av samferdselsområdet i Møre og Romsdal fylkeskommune.

De skriftlige avtalene som regulerer forholdet mellom SVV og MRFK er ikke tydelig på innholdet i de ulike strategier og beskrivelser av roller og ansvar. Figuren viser imidlertid at det foreligger en innarbeidet praksis for samhandling mellom SVV og MRFK.

I fylkeskommunen har følgende personer vært involvert i ferjekontraktene: samferdselssjef, seksjonsleder drift kollektiv, kontraktsjef ved fergeseksjonen, fagansvarlig maritim og maritim rådgiver ferje.

Kontraktsjef har i tillegg til administrativ og politisk behandling, hatt ansvar for den nye anbudsrunder av ferjer, og fornying av kontraktpakker. Seksjonsleder har ansvaret for å følge opp inngåtte kontrakter.

Fra Statens vegvesen har følgende personer fra ferjesektoren hos SVV vært involvert i samhandlingen med fylkeskommunen: seksjonsleder og tre rådgivere.

Det er fylkeskommunen som lager politiske saker på grunnlag av mottatt informasjon fra Statens vegvesen, og det er fylkeskommunen som tar strategiske beslutninger i eksempelvis anbudsarbeid.

Statens vegvesen har vært tydelige på at det er de som forestår all kommunikasjon med rederiene, og at dette har vært utfordrende for MRFK. I forbindelse med overføring av administrative oppgaver fra SVV til MRFK, gir MRFK uttrykk for at de ser fram til å kunne ha mer kontakt med rederiene framover, og at dette vil være en fordel for dem.

For å avlaste SVV noe i kontraktsoppfølgingen, har samferdselsavdelingen bygd opp kompetanse for hvordan kontraktsmessige forhold virker inn på økonomi og budsjett. Det har tidligere vært

utfordrende å følge med på dette. Samferdselsavdelingen har over tid utviklet oversikter over prognoser for å følge bedre med kostnadene mot budsjett.

#### FYLKESKOMMUNENS OPPFØLGING AV FERGEKONTRAKTENE - ØKONOMI

Fylkeskommunen legger sine planer i budsjett og økonomiplan gjennom drifts- og investeringsrammer. Ferjedriften i fylket er finansiert gjennom overføringer fra staten gjennom inntektssystemet og salg av billetter. Ifølge budsjettet for 2020 blir omtrent 67 prosent av kostnadene dekket gjennom subsidier og 33 prosent gjennom billettinntekter.

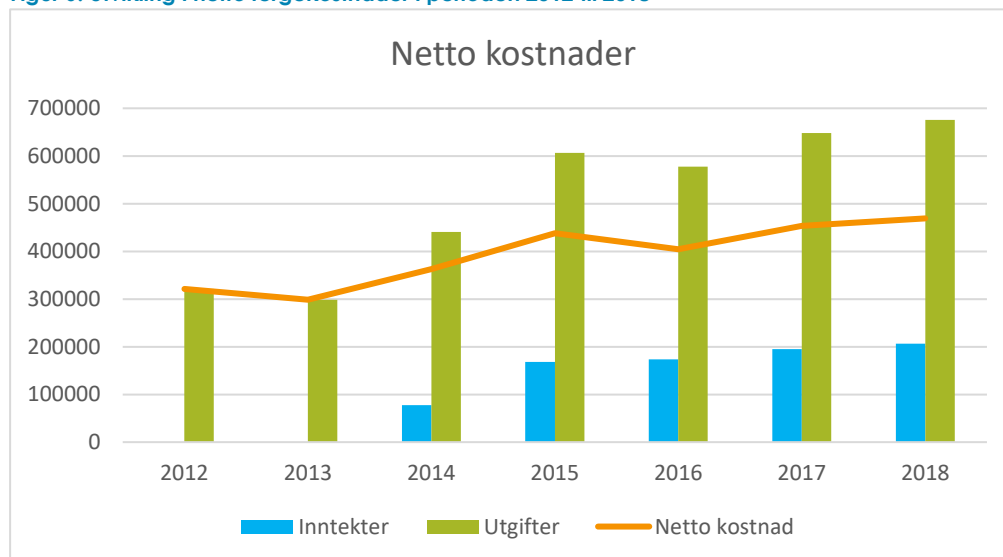
Ferjedriftsdelen av driftsramme 65 Fylkesveg er gjengitt nedenfor som netto kostnad.

Tabell 4. Fylkeskommune sin økonomiplan for driftsramme 65 Fylkesveg ferge drift 2019 til 2022 (tall i 1000)

Ramme 65	2018	B 2019	B 2020	B 2021	B 2022	B 2023
<b>Inntekter</b>	206 519	222 040	468 511	468 511	468 511	468 511
<b>Utgifter</b>	675 712	644 609	993 649	993 649	968 828	898 686
<b>Netto kostnad</b>	<b>469 192</b>	<b>422 569</b>	<b>525 138</b>	<b>525 138</b>	<b>500 317</b>	<b>430 175</b>

Kilde: Økonomiplan 2020 – 2023 – til behandling i fylkestinget desember 2019. R = Regnskap, B = Budsjett

Figur 6. Utvikling i netto fergekostnader i perioden 2012 til 2018

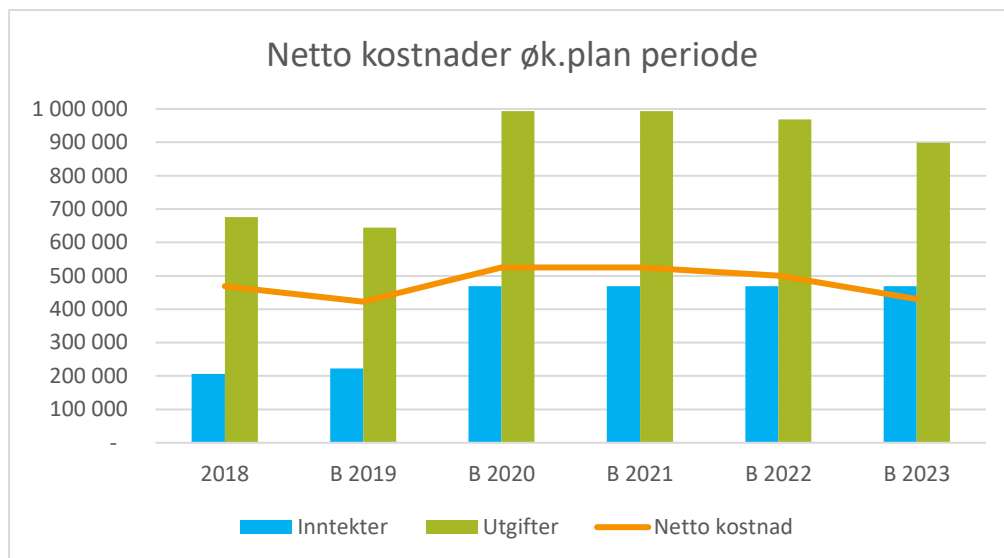


Kilde: Økonomiplaner 2013 til 2019.

Figuren viser at i perioden 2012 og 2013 hadde fylkeskommunen kun nettokontrakter og hadde derfor ikke inntekter knyttet til fergesambandene. Den blå søylen viser økningen i inntekter som følge av økning av antall bruttokontrakter. Denne utviklingen vil fortsette fremover. Se figuren

nedenfor som er basert på økonomiplanperioden fra 2020 til 2023 som skal behandles i fylkestinget i desember.

Figur 7. Utvikling i netto fergekostnader i perioden ny økonomiplanperiode



Kilde: Økonomiplan 2020-2023

Figuren illustrerer den betydelige økningen i bruttokontrakter med virkning fra 2020. Dette gir utslag i høyere inntekter og høyere kostnader. Som vi også ser av figuren påvirkes ikke nettokostnaden i like stor grad.

En gang i året mottar samferdselsavdelingen en årsavregning fra SVV som vedrører ferjesambandene som de følger opp. Årsavregningen viser hva de ulike ferjesambandene har kostet foregående år og en prognose for inneværende år. Viser rapporten at det er betalt for mye foregående år, vil dette bli korrigert inn som fratrukk inneværende år og motsatt dersom det er betalt for lite.

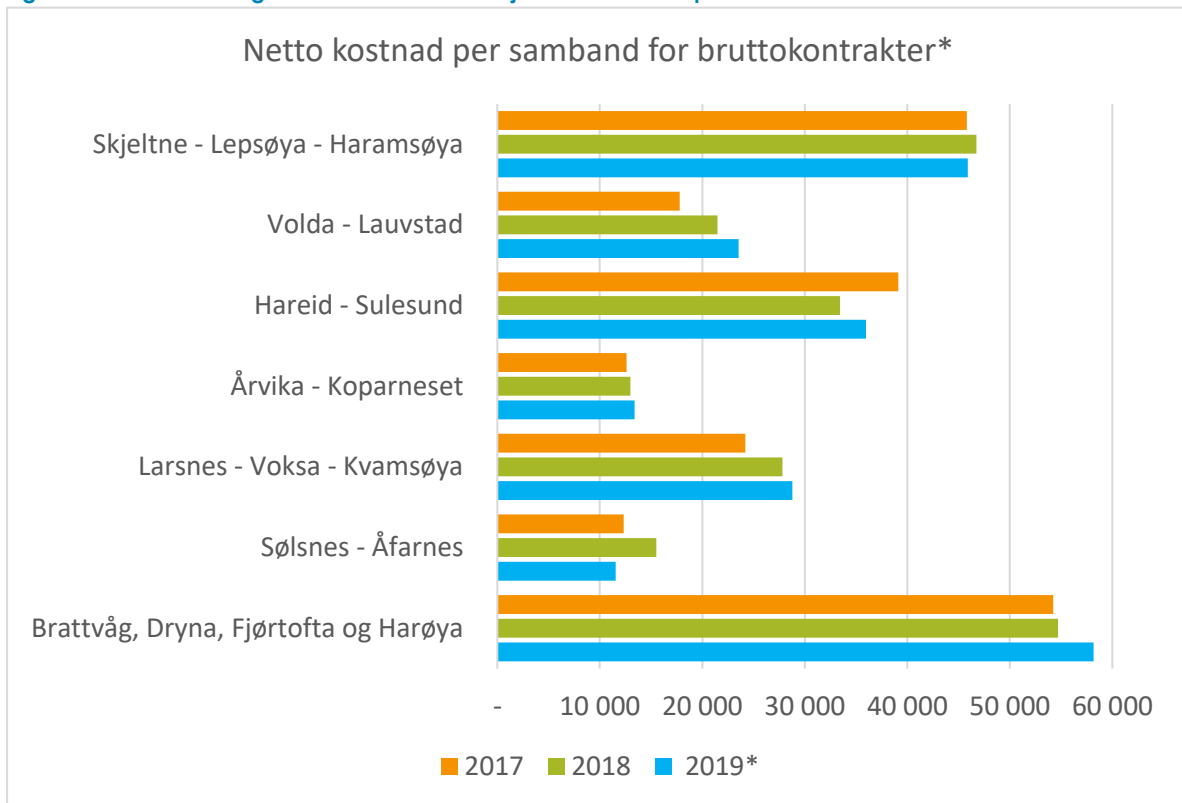
Samferdselsavdelingen kontrollerer mottatt rapport fra SVV mot egne beregninger, erfaringer fra tidligere år og eventuell tilgjengelige trafikkdata.

Fylkeskommunen mottar faktura direkte fra rederiene. Disse attesteres og anvises av ulike personer ved samferdselsavdelingen. I henhold til fylkeskommunen delegasjonsreglement så skulle anviserne ha mottatt delegering. Vi har ikke mottatt dokumentasjon på at samferdselssjef har videredelegert sin anvisningsmyndighet til andre aktuelle personer ved avdelingen.

#### KOSTNADSUTVIKLING FERJESAMBAND

Figuren nedenfor viser kostnadsutvikling per samband i perioden 2017 til 2019, hvor 2019 er basert på prognose fra samferdselsavdelingen.

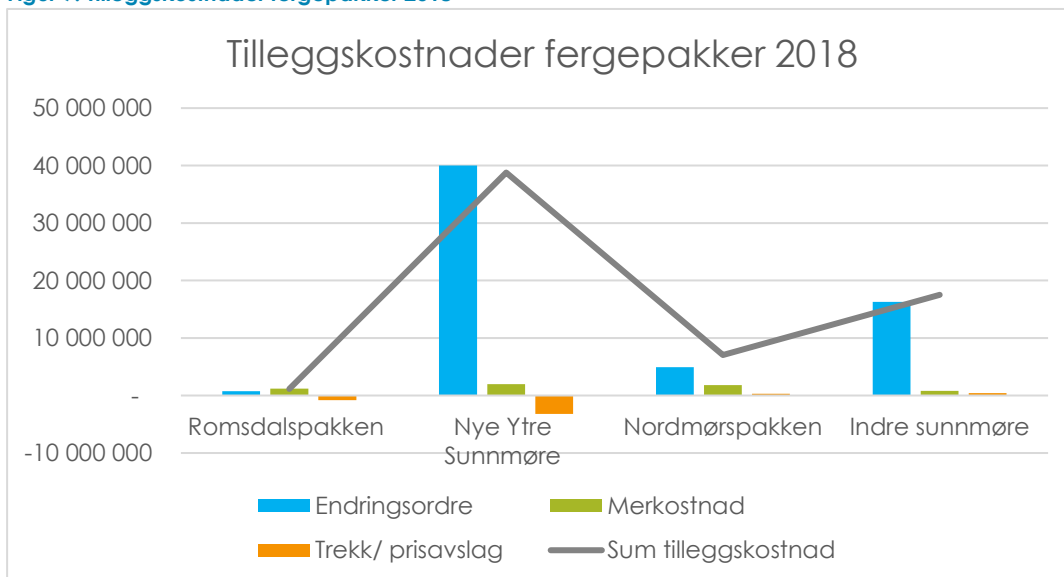
Figur 8. Kostnadsutviklingen for de ulike brutto ferjekontraktene for perioden 2017 – 2019



\* 2019: Gjelder prognose for 2019, mottatt fra samferdselsavdelingen i oktober 2019.

Som vi ser av figuren ovenfor så er det lite variasjon fra år til år. Tallene som vises i bunnen av figuren viser nettokostnaden for det aktuelle sambandene som hadde bruttokontrakter i disse årene. Sambandene som hadde nettokontrakter i denne perioden vises dermed ikke i figuren.

Figur 9. Tilleggs kostnader fergepakker 2018



Kilde: Årsavregninger fra Statens vegvesen

Kontraktene med operatørene åpner både for sanksjoner, endringsordrer og merkostnader. Vi har mottatt rapporter fra Statens vegvesen og figuren ovenfor viser disse per rutepakke for året 2018. Figuren viser en betydelig endringsordre for Nye Ytre Sunnmøre og gjelder sambandet Hareid – Sulesund. Endringsordren utgjorde om lag 40 millioner kroner og relaterer seg til ekstra ferje. Endringsordrer for Indre Sunnmøre gjelder ekstra avganger på sambandet Stranda – Liabygda til om lag 13 millioner kroner og utvidet sommerrute Eidsdal – Linge til om lag 4 millioner kroner.

---

## KONTROLL, OPPLYSNINGSPLIKT OG REVISJONER

Ved inngåelse av nye kontrakter med ferjeoperatører blir det nå innarbeidet bestemmelser om at fylkeskommunen kan iverksette kontroller for at å sikre at vilkårene i kontrakten blir oppfylt. Dette kan være vilkår både av operasjonell art og kvalitet, men også av finansiell karakter. MRFK har også sikret seg rettigheter til å gjennomføre revisjoner av ferjeoperatørene gjennom bestemmelser i kontraktene. Eksempelvis er rutiner og prosedyrer for håndtering av billettinntekter særskilt nevnt.

### 2.4 VÅRE VURDERINGER

Vi har i denne problemstillingen vurdert om fylkeskommunen har etablert mål, strategi og føringer for oppfølging av fergekontrakter, og om ansvar, roller og myndighet i forbindelse med oppfølging av fergekontraktene er avtalt og bli praktisert som avtalt.

Fram til årsskiftet 2019-2020 er det Statens vegvesen som står for en stor del av det administrative arbeidet som er knyttet til oppstart, gjennomføring og oppfølging av ferjekontraktene. I de skriftlige avtalene som er inngått mellom MRFK og SVV, og i den skriftlige bestillingen til SVV vedrørende den enkelte ferjepakke er det opplyst hvilke oppgaver SVV skal utføre på vegne av MRFK.

Det er betryggende at det er innarbeidet en praksis mellom MRFK og SVV om både utarbeidelse og oppfølging av ferjekontraktene, noe som skjer gjennom løpende dialog og jevnlig kontaktmøter mellom partene. Innholdet i disse kontaktmøtene protokolleres. Vi har inntrykk av at mye av den løpende dialogen er ad-hoc-preget. For å ha kontroll av om leveransen av ferje-tjenestene gjennomføres som avtalt, mener vi fylkeskommunen må ha et system og skriftlige beskrivelser av både oppfølgings- og rapporteringspunkt for å ivareta dette på en betryggende måte.

Det foreligger ikke klare, skriftlige beskrivelser av roller og ansvarsdeling eller skriftlige rutiner og føringer for arbeidet med ferjekontraktene. Derfor mener vi det kan foreligge risiko for både ulik og tilfeldig håndtering og for at viktige forhold ikke blir tatt tak i rettidig. Vi mener videre at det vil være en fordel at det ved utskifting av personell finnes retningslinjer som gir klare beskrivelser av hele prosessen med forvaltningen av ferjekontraktene.

Vår gjennomgang viser at andre enn de som er tildelt myndighet via delegasjoner har signert ferjekontrakter og anvist ferjefakturaer på vegne av fylkeskommunen. Vi mener det bør tas en gjennomgang av den praksis som følges og eventuelt foreta en oppdatering av delegasjonsreglementet.

Møre og Romsdal fylkeskommunen har ingen strategi som sier noe om hvilke mål som er satt eller hvilken plan eller angrepsmåte som er valgt for oppfølging av ferjekontraktene. Selv om MRFK har overlatt mye av arbeidet med kontraktene til SVV, kan ikke ansvaret for arbeidet med kontraktene delegeres videre.

En oppdatert ferjestrategi ville kunne gi oversikt og retninger for det arbeid som skal gjennomføres for å anskaffe, drifte og følge opp ferjekontraktene. En slik strategi kan inneholde oversikt over mål og retningslinjer for hele ferjedriften, inkludert oversikt over organisering med beskrivelse av roller og ansvar for de som deltar i arbeidet med den enkelte kontrakt. Rutiner og retningslinjer bør beskrives, med innarbeidet krav om tilhørende dokumentasjon. I en slik strategi bør det i tillegg gjøres klart hvilke rapporteringsrutiner som er etablert til administrativt og politisk nivå.

Aktuelle vurderinger bør framgå av strategien. Dette kan for eksempel være vurderinger av hvor lang tid før oppstart av en kontrakt det er hensiktsmessig at planleggingsarbeidet mot ny kontrakt startes opp, og til hvilket tidspunkt anbudskonkurransen skal kunngjøres. Vurderinger som omhandler pakking av de forskjellige ferjesambandene for å sikre en mest mulig hensiktsmessig og effektiv drift kan også være hensiktsmessig å omhandle i en slik strategi.

Generelle anbefalinger for kontraktforvaltningen og anbefalinger i SVV sitt kvalitetssystem, går ut på at planleggingsfasen bør starte minimum 4 år før eksisterende kontrakt utløper og at gjennomføringen av anbudskonkurransen bør starte slik at kunngjøringen i TED-databasen kan skje 3 år før oppstart av kontrakt. I de nye kontraktene har det i gjennomsnitt vært oppstart med kontraktsarbeidet fra 2 til 3 år før utløpet av eksisterende kontrakter, og kunngjøringen i TED-databasen har i gjennomsnitt vært kunngjort i overkant av 2 år før utløpet av eksisterende kontrakter. Dette viser at det har vært en positiv utvikling fra forrige kontraktsrunde da det var relativt kort tid fra ferdigstilling av kontrakt til kontraktoppstart. Vi er av den oppfatning at fylkeskommunen fortsatt bør arbeide med å nærme seg de tidsangivelser anbefalingene legger opp til. Dette med utgangspunkt i at vi er kjent med at ferjemarkedet trenger forutsigbarhet i sitt arbeid med anbud innen ferjedrift.

Fylkeskommunen budsjetterer og rapporterer på netto kostnad for ferjedrift. Det vil si at regnskapstallene viser kostnader fratrukket inntekter. Dette hadde ikke så stor betydning tidligere når fylkeskommunen hadde flest nettokontrakter som viste en netto kostnad, jamfør figurene ovenfor. Det er påpekt i flere av våre rapporter etter gjennomført regnskapsrevisjon at fylkeskommunen i større grad må ha fokus på at inntekter bokføres som inntekter, og ikke som kostnadsreduksjon nå som det er en mye større andel av bruttokontrakter som brukes. God kommunal regnskapsskikk tilsier bruttoføring. Vi anbefaler at fylkeskommunen også implementerer bruttopresentasjon i sin internrapportering og løpende kostnadsoppfølging.

Vår gjennomgang av inntekter og utgifter for de enkelte fergekontraktene viser at fylkeskommunen fordeler utgifter mellom de ulike fergesambandene på bruttokontraktene med egne prosjektnummer. Nettokontrakter bokføres ikke med egne prosjektnummer. Derfor er det vanskelig å se sammenhengene for de forskjellige sambandene og rutepakkene i regnskapet.

I arbeidet med å framskaffe aktuell, etterspurt økonomisk informasjon, mener vi fylkeskommunen bør forbedre sine rutiner. Et tilgjengelig system for innhenting av systematisk framstilt informasjon om kostnader og inntekter i ferjedriften ville være forutsetning for aktiv styring.

Fylkeskommunen har kontraktsfestet rett til å sikre seg innsyn og for rutiner og prosedyrer for håndtering av billettinntekter gjennom de nye fergepakkene. Vi mener det er viktig at MRFK benytter seg av disse rettighetene med årlige gjennomganger eller revisjoner av rutiner og prosedyrer for å sikre fullstendighet i inntektsrapportering. Dette er særlig viktig siden rapportering kommer fra ferjeoperatørene selv. Som vi ser av tabell 4 tilsier budsjettet for 2020 at inntektene beløper seg til 469 millioner kroner. Vi mener derfor at fylkeskommunen bør ha stor interesse av å ha innsikt i hvordan rutiner, prosedyrer og prosesser er lagt opp. Videre mener vi at det bør etableres kontroller som sikrer at disse rutinene, prosedyrer og prosesser faktisk er implementert og blir etterlevd. Vi har også tidligere påpekt dette i våre rapporter til administrasjonen og kontrollutvalg i forbindelse med vår rapportering etter gjennomføring av regnskapsrevisjon av fylkeskommunen.

På faktasjekkmøtet vi hadde med samferdselsavdelingen fikk vi informasjon om at det var sendt en forespørsel fra MRFK til SVV om å få tilgang til, og bruke de kontraktstrategier og kvalitetssystem som SVV bruker i sitt arbeid med ferjekontraktene per i dag. Dette har MRFK fått tillatelse til. Samferdselsavdelingen gir uttrykk for at dette er en midlertidig løsning fram til at de har kapasitet til å etablere sitt eget kvalitetssystem. Vi mener dette er en hensiktsmessig løsning ut fra den situasjon samferdselsavdelingen er i per i dag.



### 3. KONTRAKTRISIKO

I de senere årene har det vært en endring i risikobildet innenfor ferjedrift, blant annet som følge av det «grønne skiftet» med overgang til mer miljøvennlig ferjedrift. Dette har medført endringer av infrastruktur som krav til og bygging av nye ferjer, opprusting av ferjekaier og utbygging av ladestasjoner for strøm til ferjene, for å nevne noen. Ferjeteknologien forventes også å utvikle seg på flere områder frem mot 2050, blant annet innenfor områder som alternative drivstoff, skipsdesign, digitale løsninger og materiell. Ny teknologi forventes å gi bedre miljø, økt kvalitet og sikkerhet. Også risikoer som innføring av ny betalingsordning, endringer i offentlig regelverk og generelle kostnads- og inntektssvingninger kan få følger.

#### 3.1 I HVILKEN GRAD ER DET ETABLERT SYSTEM OG RUTINER FOR KARTLEGGING, VURDERING OG OPPFØLGING AV RISIKO I FERJekonTRAKTENE?

For å svare på om fylkeskommunen har etablert system og rutiner for kartlegging, vurdering og oppfølging av risiko i ferjekontrakter, ser vi på om MRFK har sørget for et internkontrollsystem eller et kvalitetssystem for å ivareta disse elementene i forvaltningen av ferjekontraktene.

I hvilken grad risikoer er kartlagt, vurdert og tatt hensyn til i ferjekontraktene vil vi også se på under denne delen av problemstillingen.

#### 3.2 REVISJONSKRITERIER

Med utgangspunkt i følgende revisjonskriterier vil vi vurdere om fylkeskommunen har etablert system og rutiner for kartlegging, vurdering og oppfølging av risiko i ferjekontrakter:

- Fylkeskommunen bør ha skriftlige rutiner for kartlegging, vurdering og oppfølging av kontraktrisiko i ferjekontraktene. Herunder:
  - Fylkeskommunen bør sørge for at det gjennomføres risikoanalyser innenfor ferjedrift for kartlegging av kontraktrisiko
  - Fylkeskommunen bør sørge for at kontraktrisikoer blir håndtert i kontraktene
  - Fylkeskommunen bør sørge for at evalueringer av inngåtte ferjekontrakter gjennomføres og dokumenteres både underveis og etter avtaleperiodens utløp.

Revisjonskriteriene er nærmere utledet i vedlegg 2.

### 3.3 FUNN

I avsnittene under gjengis den informasjonen og de opplysningene vi har mottatt for å vurdere om fylkeskommunen har etablert system og rutiner for kartlegging, vurdering og oppfølging av kontraktrisiko.

---

#### RISIKOANALYSE

Hverken Møre og Romsdal fylkeskommune eller Statens vegvesen v/sams vegadministrasjon gjennomfører en dokumentert risikoanalyse i arbeidet med ferjekontraktene, men opplyser at vesentlige og kjente risikoer som kan hindre måloppnåelse blir vurdert av begge parter fortløpende under utarbeidelsen av kontraktene og gjennom det kontinuerlige oppfølgingsarbeidet som gjøres.

I forbindelse med utlysning av ferjekontraktene utarbeider SVV et strateginotat for hver ferjepakke som inneholder ulike vurderinger og kartlegginger av risiko før endelig utforming og utlysning av konkurransen gjøres. I arbeidet med slike risikoer blir konsulenter som Møreforskning<sup>12</sup>, Asplan Viak<sup>13</sup> og DNV GL<sup>14</sup> engasjert for å bistå med analyser inn mot risikoområder som for eksempel trafikk-analyser, kapasitetsvurderinger, analyser rundt innføring av Autopass, universell utforming og miljø.

MRFK har som tidligere nevnt overlatt all kontraktforvaltning til SVV, en praksis som ikke videreføres fra kommende årsskifte. SVV har sitt eget kvalitetssystem som de i utgangspunktet bruker til forvaltning av riksveiferjene, men som med noen mindre tilpasninger også brukes til forvaltning av ferjekontraktene. En demonstrasjon av SVV sitt kvalitetssystem ga oss innblikk i hvordan systemet er bygd opp, hvordan det brukes i arbeidet med kontraktene fra oppstart til sluttevaluering.

---

#### UTVIKLING AV MALER

I forvaltningsrevisjonsrapporten<sup>15</sup> som ble utarbeidet i 2015, ble det gitt signaler om at standardisering og økning av kvalitet på kontraktene, ble ansett som viktige elementer for å bedre fergeforvaltningen. I tillegg ble det gitt signaler om viktigheten av et malverk som tar høyde for lokale tilpasninger.

Statens vegvesen og Vegdirektoratet har gjennomført et malarbeid i tett dialog med fylkeskommunene i Norge med mål om å utvikle kontraktsmalene slik at mest mulig usikkerhet i kontraktene blir håndtert. Dette kan være usikkerheter som fremtidig operatør vanskelig kan påvirke; eksempelvis trafikkutvikling og endring i offentlige avgifter. Vegdirektoratet sin mal var ikke ferdig da Møre og Romsdal fylkeskommune startet med sin anbudsrunde, slik at de har brukt Hordaland fylkeskommune (SKYSS) sine maler. De fylkeskommunene som drifter ferjer samarbeider

---

<sup>12</sup> Møreforskning skal fungere som høyskolenes hovedredskap for håndtering av eksternt finansierte forskningsoppdrag.

<sup>13</sup> Asplan Viak er et av Norges største rådgivende ingeniør- og arkitektfirmaer.

<sup>14</sup> DNV GL er et internasjonalt selskap innen kvalitetsikring og risikohåndtering

<sup>15</sup> Forvaltningsrevisjonsrapport av Ferjeandboda i Møre og Romsdal utarbeidet av Møreforskning og Høyskolen i Molde i 2015

om utvikling av malene og lærer av hverandre på dette området. MRFK opplyser at de i tillegg har tett kontakt med Kollektivtrafikkforeningen i arbeidet med å videreutvikle kontraktmalene<sup>16</sup>. Gjennom nye maler vil rederiene kjenne igjen kontraktene og prosessen. Det at tilbyderne kjenner igjen kontraksarbeidet vil ha en stor verdi ved at de kan gå rett inn i oppgaven og begynne å regne på prosjektet. Det er også et ønske fra NHO (Næringslivets Hovedorganisasjon) at kontraktene er gjenkjennbare og har samme oppbygging.

---

## OPPSTART AV KONTRAKT

Arbeidet med nye kontrakter starter opp ca. fire år før eksisterende kontrakter utløper med utgangspunkt i en bestilling fra MRFK som oppdragsgiver til SVV som leverandør/utfører. For arbeidet med de nye kontraktene bygger denne bestillingen på vedtak i sak SA- 2/16 og SA-56/16 om «organisering og utlysning av fremtidige ferjekontrakter» behandlet av samferdselsutvalget. Selve bestillingen omfatter hvilke samband kontrakten skal gjelde for, med nærmere spesifisering av forhold som ønskes avklart fra SVV som leverandør/utfører av bestillingen.

SVV sitt arbeid med de nye kontraktene deles inn i faser, og arbeidet gjennomføres som et samarbeid mellom MRFK og SVV. Fra SVV sin side er det lagt opp til følgende faseinndeling i arbeidet med nye kontrakter:

- Fase 1: Avklare behov og forberede anskaffelsen
- Fase 2: Utarbeide konkurransegrunnlag, gjennomføre konkurransen og inngå kontrakt
- Fase 3: Klargjøre for driftsoppstart
- Fase 4: Gjennomføre driftsfasen
- Fase 5: Avslutte kontrakt.

Gjennomgang av eksisterende ferjekontrakter viser at mange har sammenfallende utløpstidspunkt. Mange nye kontrakter er inngått på kort tid med oppstart i tiden 01.01.2019 til 01.01.2022. Dette ser vi også av tabellen som er tatt inn på neste side. Kontrakt for 13 av 20 fergestrekninger starter 1. januar 2020, mens resterende kontrakter ennå ikke er inngått og underskrevet.

MRFK tok over mange kontrakter som gikk ut samtidig etter tidligere reform, og det var derfor nødvendig å legge opp til utlysning av mange konkurranser til samme tidspunkt. På denne måten får rederiene mulighet til å bygge seg opp en prosjekt- og anbudsorganisasjon for å løse de oppgavene som kommer. I denne omgangen var det ingen fordeler med at kontraktene gikk ut samtidig, og MRFK har prøvd å unngå dette ved utlysning av de nye kontraktene ved å fordele utløpstidspunktet

---

<sup>16</sup> Kollektivtrafikkforeningen er en nasjonal bransjeorganisasjon for offentlige aktører som planlegger, kjøper og markedsfører kollektivtrafiktjenester.

til årene 2030-2033. Dette med samme utløpstidspunkt har vært en utfordring for flere involverte i arbeidet med utarbeidelse og oppfyllelse av kontraktene. Spesielt gjelder dette verftsindustrien som har måtte forholde seg til mange nye bestillinger av nytt ferjemateriell på relativt kort tid. Det er kjent at ferjemarkedet ønsker lengst mulig tid mellom anbudsutlysning og kontraktsoppstart slik at rederiene har mulighet til å planlegge og gjennomføre sine innkjøp.

De nye kontraktene som er inngått har en varighet fra 11 til 14 år. Det kan ligge utfordringer i lange kontrakter dersom det i kontraktsperioden blir nødvendig å gjøre endringer for bedre å dekke nye, endrede behov. I tilfeller med lange kontrakter bør det dessuten sikres tilstrekkelig fleksibilitet for oppdragsgiver. Tilbakemeldingene fra markedet på bruk av lange kontrakter er positive i henhold til opplysninger fra MRFK, samtidig som de gir uttrykk for at dette bør evalueres i ettertid.

**Tabell 5. Oversikt over fergesamband med kontrakt-start og kontraktsslutt.**

Rutenr.	Samband	Kontraksstart	Kontraktsslutt	Operatør	Kontrakt
6	Hareid - Sulesund	01.01.2019	31.12.2030	Fjord1	Sulapakken
13	Magerholm- Sykkylven	01.01.2020	31.12.2030		
46	Kvanne- Rykkjem	01.01.2020	31.12.2030	Fjord1	Nordmørspakken
49	Arsvika- Hennset	01.01.2020	31.12.2030		
50	Seivika- Tømmervåg	01.01.2020	31.12.2030		
54	Edøy- Sandvika	01.01.2020	31.12.2030		
30	Solholmen- Mordalsvågen	30.12.2020	31.12.2033	Fjord1	Romsdalspakken
31	Aukra- Hølingsholm	31.12.2020	31.12.2033		
34	Molde- Sekken	01.01.2020	31.12.2033		
36	Åfarnes- Sølsnes	01.01.2020	31.12.2033		
9	Hundeidvik- Festøya	01.01.2020	31.12.2033	Fjord1	Indre Sunnmøre
12	Sæbø- Leknes- Skår- Trandal- Standal	01.01.2020	31.12.2033		
14	Stranda- Liabygda	01.01.2020	31.12.2033		
15	Eidsdal- Linge	01.01.2020	31.12.2033		
1	Larsnes- Åram- Voksa- Kvamsøy	01.01.2022			Ytre Sunnmøre
2	Årvik- Koparneset	01.01.2022			
8	Volda- Lauvstad	01.01.2021			
21	Skjeltne- Lepsøya- Haramsøy	01.01.2022			Ytre
22	Brattvåg- Dryna- Fjørtofta- Harøya	01.01.2022			
32	Småge- Orta- Finnøy- Sandøy- Ona	01.01.2022			

\* Det bemerkes at rute 21 og 22 tas ut/endres når Nordøyveien åpnes for trafikk.

## HÅNDTERING AV KONTRAKTSRISIKO

Vi har ikke mottatt skriftlig dokumentasjon på hvordan og i hvilken grad de ulike risikoene som fremkommer utover i dette kapitlet er vurdert av fylkeskommunen. Enkelte av de risikoene som fylkeskommune har foretatt vurdering av er kort omtalt videre i kapitlet.

Fylkeskommunen gjennomfører ikke egne risikoanalyser for ferjekontraktene, men bruker egne fagmiljø internt i fylkeskommunen, i Statens vegvesen, og private til risikokartlegginger og vurderinger av disse. I tillegg utarbeider SVV tilstandsrapporter og gjennomfører egne vurderinger

for å eliminere risikoer i sitt arbeid med kontraktene. I risikoarbeidet med for eksempel kaier uttaler samferdselsavdelingen følgende:

*«Vi måtte få en oppdatert kairapport på alle kaiene for å få vite status før vi lagde anbudsprosessene, slik at nødvendige oppgraderinger av kaianleggene kunne sys sammen med innfasing av miljøferger. Det vil si at vi skal bruke overgangsfartøy frem til kaianleggene er ferdig og nye miljøferger kan fases inn. Vi har jobbet knallhardt med dette».*

**Vi har mottatt følgende informasjon fra samferdselsavdelingen om kontraktrisikoen som har vært vurdert i forbindelse med de ferjekontraktene som utløper 01.01.2020:**

- «Endring i rabattsats til dagens 50% - Dette har medført kompensasjonskrav fra rederiene for tapte inntekter. Saken er ikke endelig avsluttet ennå. Samferdselsavdelingen har, ettersom vi ved forvaltningsreformen i 2010 overtok kontraktene fra staten «as is», ikke hatt noen mulighet til å innrette oss på en annen måte.
- Endring i offentlig regelverk – f. eks innføring av STCW (sikkerhetskurs for sjøfolk) og endring i Co2-avgiften. Fylkeskommunen har kompensert til operatørene på disse endringene.
- Manglende krav om ankomsttid på fergene. I utgående kontrakter har det ikke vært mulig å sanksjonere for økt overfartstid siden det ikke er definert ankomsttidspunkt i kontraktene. I tidligere rutehefter som operatørene utga, sto det ca. overfartstid og denne overfartstiden ble overholdt. Rederiene har siste årene utnyttet kontrakten på dette punktet og det har medført at våre kunder har opplevd lengere overfartstid på noen av fergesambandene i Møre og Romsdal. Dette er selvsagt forhold vi har skjerpet i den nye generasjonen av ferjekontrakter».
- Utvikling i benyttet kostnadsindeks. Flere av de utgående kontraktene har også brukt den såkalte ferjeindeksen. Indeksen har hatt store svingninger og det har medført utfordringer med å budsjettere og rapportere. En spesiell utfordring er at kostnadene i de utgående kontraktene først blir endelig indeksregulert 3-4 måneder etter årets slutt.

Ferjedrift er utsatt for betydelig risiko knyttet til utviklingen i kostnadsindeksen. Kostnadsindeksen som benyttes er utviklet for innenriks sjøfart, og består blant annet av delindekser for fartøytypen ferje. Delindeksene er bygget opp av kostnadsgrupper som representerer de viktigste kostnads-komponentene i næringen. Små variasjoner i indeksen kan føre til store endringer i kostnadene for ferjekontraktene.

Utviklingen i ferjeindeks og konsumprisindeksen for årene 2015 til 2019 framgår av tabellen på neste side.

**Tabell 6. Utvikling i ferjeindeksen og konsumprisindeksen (KPI) i perioden 2011 – 2018. Tallene viser års-snitt**

Beskrivelse	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
<b>Prognose</b>	114,2	106,8	97,9	116,5	119,5				
<b>Ferjeindeks</b>		111,0	104,0	96,5	96,3	99,8	98,2	97,7	95,3
<b>KPI</b>		108,4	105,5	103,6	100,0	97,9	95,9	93,9	93,3

Kilde: Samferdselsavdelingen

Vi ser av tabellen at ferjeindeksen er økt fra 96,3 i 2015 til 111,0 i 2018. Ferjeindeksen i 2017 og 2018 ble noe høyere enn den prognosen som ble lagt til grunn for vedtatt budsjett. Siste tilgjengelige prognose fra Statens vegvesen viser en ferjeindeks på 114,2 for 2019. Øking i ferjeindeksen representerer økt kostnad for ferjeoperatør. Det ligger i kontrakten at prisene justeres i forhold til den til gjeldene indeks på oppgjørstidspunktet.

Oversikt over konsumprisindeksen for de samme årene er tatt med for sammenligning av utviklingen i kostnadsnivået.

---

## RISIKO I BRUTTOKONTRAKTER

Av de tjue ferjesambandene som MRFK har ansvaret for er sju av disse brutto anbudskontrakter. I bruttokontraktene har fylkeskommunen selv ansvar for inntekter, billettering, markedsføring, ruteplanlegging og ruteopplysning. Bruk av bruttoanbud krever profesjonell innkjøps- og kontraktforvalterkompetanse.

Samferdselsavdelinga forteller at det ligger ulike risikoer i de bruttokontraktene som nå er signert. Usikkerheter kan være knyttet til fremtidig trafikkgrunnlag/trafikkinntekter, samt usikkerheter knyttet til takstregulativ som for eksempel Autopass-regulativet og andre nevnte forhold.

### **Vi har mottatt følgende oversikt fra samferdselsavdelingen over risikoer som er vurdert og innarbeidet i de nye kontraktene:**

1. «Indekser – Nye kontrakter bygger fortsatt på ferjeindeksen med eller uten drivstoffelement. Fylkeskommunen har liten påvirkning av komponentene som inngår i indeksen, men dette gjør det lettere for fremtidige operatører å gi en best mulig pris uten store påslag for risiko knyttet til kostnadsutvikling i drifta av fergene.
2. Nettoppgraderingsmodellen – DNV GL<sup>17</sup> har med nettoppgraderingsmodellen beregnet hva en forventet kostnad på el-oppgradering bør bli. Rederiene dekker kostnaden i henhold til informasjon fra nettoppgraderingsmodellen. Om anleggsbidraget blir høyere med definert effekt i modellen, er dette en kostnad som fylkeskommunen må finansiere. Det er også nettoppgraderingsmodellen som danner grunnlaget for søknad og støtte fra Enova.
3. Inntektsutvikling og Autopass – Møre og Romsdal fylkeskommune har inntektsansvar i kontraktene og inntektene er avhengig av konjunkturer i samfunnet. Imidlertid er det naturlig at oppdragsgiver tar risikoen på disse svingningene. I kontraktene er det lagt opp til at Autopass skal benyttes som betalingsmiddel på fylkesvegferjene. Staten har allerede bestemt at Autopass skal gjelde på de statlige ferjesambandene, i tillegg har Trøndelag og Hordaland gjort det samme. Fylkestinget har valgt å utsette innføringen av ordningen og det er usikkert hvilke konsekvenser dette får for Møre og Romsdal fylkeskommune.

---

<sup>17</sup> DNV GL er et internasjonalt selskap innen kvalitetssikring og risikohåndtering med hovedkontor i Norge.

4. Fylkeskommunen vil fortsatt ta risikoen for eventuelle endringer i offentlig regelverk/avgifter som kommer etter at anbudet er innlevert. Endringer i for eksempel netttariff er en risiko som tilbyder ikke har noen mulighet til å påvirke eller ta høyde for ettersom dette er en regulatorisk endring. Det har etter innlevering av anbud kommet signaler på endringer i effektleddet til el-avgiften, og dette er et eksempel på endringer som fylkeskommunen må ta ansvar for. Slike endringer mener vi at Staten må kompensere oss for.»
5. Vi har foretatt en gjennomgang av de «nye» ferjekontraktene hvor ulike risikoer er hensyntatt. Ansvar for de ulike risikoene er hensyntatt i de «nye» kontraktene, dette for at tilbyder skal ha mulighet for en mest mulig korrekt prising av tilbudet.

Vi ser at dette er risikoforhold som er hensyntatt i de «nye» ferjekontraktene.

---

#### KONTRAKTSLENGDE

En anbefalt kontraktvarighet innenfor ferjemarkedet er fra 8 til 10 år<sup>18</sup>. De nye ferjekontraktene som er inngått av MRFK nå har en varighet på 11 – 14 år. SVV utarbeider et strateginotat i samband med utlysning av ferjekontrakter hvor flere risikoforhold vurderes. Dette gjelder trafikkanalyser og kapasitetsvurdering for de enkelte ferjesambandene, åpningstid og frekvens vurderes, det samme med reservekapasitet, opsjoner, Autopass, tilskudds-estimat, krav til universell utforming og miljø. Vurderingen er gjort for å finne hensiktsmessige krav til ferjene som skal trafikkere på fylkesveisambandene i perioden 2020 – 2033, blant annet med tanke på ferjekontraktenes lengde. Disse vurderingene gjøres med støtte fra DNV GL, Asplan Viak og ulike fagmiljøer i Statens vegvesen.

---

#### RISIKO I KONKURRANSEGENNOMFØRINGEN

Etter at antall aktører på ferjemarkedet har blitt redusert den siste tiden, er det i dag 4 store aktører som opererer innenfor cirka 99 % prosent av dette markedet. I tillegg er det 6 – 7 mindre aktører som opererer på lokale marked. Dette har ført til redusert konkurranse, men situasjonen har vært stabil over flere år. I Møre og Romsdal er det flere aktører som leverer tilbud på de ferjepakkene som legges ut for konkurranse, og konkurransene oppleves av samferdselsavdelingen til å være gode. Samtidig gis det uttrykk for at det med fordel kunne vært gjennomført en vurdering av om det er reell konkurranse innen ferjemarkedet i dag.

---

#### RISIKO - PRIS PÅ STRØM – NETT-TARIFF

Det er rederiene som tar risikoen for endringer i strømprisen, mens MRFK tar risikoen for endringer i netttariff. Denne risikoen er MRFK nødt til å ta ifølge samferdselsavdelingen, fordi de ikke kan prise dette i kontrakten. Andre fylkeskommuner samferdselsavdelingen har vært i kontakt med gjør det samme med netttariff for å få gode priser og gode konkurranser i anbudene. Kostnaden kan bli mye

---

<sup>18</sup> Viser til revisjonskriterier i vedlegg 2

større hvis fylkeskommunen skal skyve usikkerheten i nett-tariffen over på tilbyderne, noe som kan føre til mindre konkurranse. Samferdselsavdelingen mener de har fått gode tilbud og gode priser, og gir uttrykk for at det har vært god konkurranse i den runden som har vært nå.

---

#### FERJEPAKKER

Fylkeskommunen har valgt å fordele ferjesambandene innenfor avgrensede områder i såkalte ferjepakker. Dette var vurdert som den beste løsningen i fylkeskommunen sin fergestrategi for perioden 2006 – 2015, og var i tråd med Stortingets intensjon. Når flere samband lyses ut på samme tid vil dette være gunstig for en effektiv utlysning. Samtidig gir samferdselsavdelingen uttrykk for at det å lyse ut ferjepakker kan bedre reserveferjesituasjonen ved å legge til rette for en god tilpassing av ferjedisponeringen blant annet ved driftsavbrudd.

Vi har ingen opplysninger om at andre måter å pakke ferjesambandene på enn de som er etablert i dag er vurdert.

---

#### KAPASITET

På spørsmål om trafikkøkning og svingninger i ferjetrafikken vil påvirke kontraktspris, svarer samferdselsavdelingen at det kjøpes opp en viss ferjekapasitet ved behov. Det å treffe på kapasitet er fylkeskommunen sin risiko, da det er kostbart å måtte kjøpe mer ferjekapasitet i løpet av en kontraktsperiode. Derfor er det vesentlig å treffe med de kapasitetsberegningene som gjennomføres slik at kostbare tilleggskjøp i kontraktsperioden kan unngås.

Dette ble det tatt høyde for før de gikk ut med de nye kontraktene ved å få gjennomført en trafikk-analyse fra Asplan VIAK. Også Møreforskning ble engasjert for å gjøre en egen vurdering av kapasitet i form av egne trafikkanalyser. I etterkant av dette arbeidet ble det laget egen sak til politisk nivå på bakgrunn av fylkesrådmannens og Statens Vegvesen sine vurderinger om økonomi, teknologi og kapasitet før anbudene ble lyst ut. Det er politisk ledelse som vedtar hvilke krav som stilles og skal svares ut i anbudet, noe som kan fravike de faglige rådene.

---

#### REGULARITET

Ferjeoperatør/løyveholder har risiko for regularitet, avbestilling osv. Rederiene skal levere tjenester fylkeskommunen har bestilt. Eksempelvis hadde operatør/løyveholder tidligere krav til avgangstidspunkt for ferjene, men ikke ankomsttidspunkt. Før ble de ikke sanksjonert på forsinkelser, mens det nå er ankomsttidspunktet fergene blir målt på. For å følge opp regulariteten på en bedre måte, har MRFK kjøpt inn et eget datasystem for registrering og oppfølging av avgang og/eller ankomsttid i sanntid.

Gjennom selskapet Pureservice har fylkeskommunen GPS-oversikt over alle busser, hurtigbåter og ferger, og mottar GPS signal fra fergene pr 20-30 sekund. Sambandene innenfor de nye kontraktene har «auto dokking-system», som betyr at de har oversikt over når lemmen er i kontakt med fergeleie. Dette er et lukket system slik at ansatte i MRFK kun kan hente ut informasjon, ikke redigere.

Sanntidsinformasjonen gjør at avgang til buss, hurtigbåt og ferje kan oppgis nesten helt nøyaktig. I reisepanleggeren på nettside og i FRAM-appen kan en søke på denne informasjonen. Dette bidrar til å gjøre det enklere og mer forutsigbart for den som reiser kollektivt.



Skiltene som er satt opp på ferjekaien viser beregnet tid for når ferjen vil legge fra kai med klokkeslett, og teller ned fra 10 til 0 minutt. Avganger som ikke har beregnet tid tilgjengelig, viser planlagt rutetid etter rutetabellen i klokkeslettform (tt:mm). Det er skilt som viser sanntid på 39 kaier. Kaiene som har dette er valgt ut fra antall reisende og kjøretøy som bruker de ulike sambandene.

---

#### RESERVEMATERIELL -/KAPASITET

Krav om reservemateriell må vurderes i hver enkelt pakke/hvert enkelt ferjesamband for å ta hensyn til lokale forhold. En av hovedårsakene til at samband blir lyst ut i pakker er at det skal være lettere å håndtere driftsavbrudd gjennom bedre utnyttelse av reservemateriellet. En forutsetning er da at kravet Statens vegvesen stiller til reservemateriell er slik at det kan brukes på alle sambandene i en pakke. Eventuelt at det eksisterende materiell og reservemateriell til sammen gjør det mulig å omdisponere, slik at kapasiteten ved driftsavbrudd blir tilfredsstillende. I de nye kontraktene er dette inkludert, sammen med kravet om at reservemateriellet skal være lik ordinært materiell.

Vi har ingen informasjon som viser om de ferjepakkene som er etablert fører til mer effektiv drift med utgangspunkt i reserveferjesituasjonen.

---

#### AUTOPASS

Autopass-løsning skal i utgangspunktet benyttes på alle ferjesamband i fylket, og regulativet for Autopass skal legges til grunn for betaling. Dette regulativet inneholder ikke passasjerbetaling, men et påslag per kjøretøy skal tilsvare bortfallet av passasjerinntekten.

Innføring av Autopass kan føre til endret reisemønster i og med at tilhørende regulativ gir et bortfall av betaling fra passasjerene. Statens vegvesen bestilte en rapport fra Oslo Economics<sup>19</sup> der de fikk vurdert konsekvensene ved å ta bort både en del særbestemmelser i regulativet, samt bortfall av passasjerbetaling ved innføring av Autopass.

MRFK opplyser at de nye kontraktene er priset med bakgrunn i Autopass betalingsordning med brikke, som skal anvendes fra 01.01.2020. Da det ble politisk besluttet å utsette Autopass-ordningen i full skala, førte dette til at samferdselsavdelingen blant annet måtte foreta en ny vurdering av mannskapssituasjonen for de berørte ferjeselskapene. Det gis uttrykk for at beslutningen om utsettelse av Autopass-ordningen kan medføre betydelige økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen.

---

#### BILLETTERING OG FULLSTENDIGHET PÅ INNTEKTER

Det er viktig for fullstendigheten i ferjeinntektene at billetteringen er korrekt. Dette fordi det er MRFK som bærer risikoen ved manglene betaling i de nye bruttokontraktene. Ferjeoperatør har ansvaret for at det billetteres riktig, men de har ingen insentiver for å sikre fullstendig billettering.

---

<sup>19</sup> Rapport nr 2016-23, 5. august 2016 – Premissanalyser – tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt

Det medfører ingen konsekvens for operatør om billetteringen ikke blir fullstendig, med mindre det avdekkes manglende billettering ved gjennomføring av stedlig billettkontroll. I slike tilfeller kan sanksjoner gjennomføres mot operatør. Vi har fått opplyst at antall billettkontroller er redusert på grunn av innført kostnadsbesparelse, og at sanksjoner på grunn av manglende billettering kan bli redusert framover. Samferdselsavdelingen opplyser imidlertid at de vurderer at operatørene gjennomfører en god og sikker billettering på de enkelte ferjesambandene.

---

## MILJØFERJER OG FERJEKAIER

I de nye kontraktene er det for flere samband stilt miljøkrav om nytt ferjemateriell og nye kaier. Det er i dag et stort etterslep på kaier i Møre og Romsdal, og flere av kaiene må oppgraderes på grunn av stor trafikkøkning. Kravet til miljøferjer vil i mange tilfeller utløse nybygg, selv om det ikke er stilt krav om nybygg i kontraktene. Det er MRFK som har risikoen ved elektrifisering av ferjene. Av de 13 sambandene som starter opp 01.01.2020 skal 6 elektrifiseres i løpet av 2020. Dette medfører økonomiske konsekvenser for MRFK, fordi det utløser store og kostbare ombygginger av ferjekaier med tilhørende infrastruktur for ny framdriftsteknologi inklusiv ladekapasitet.

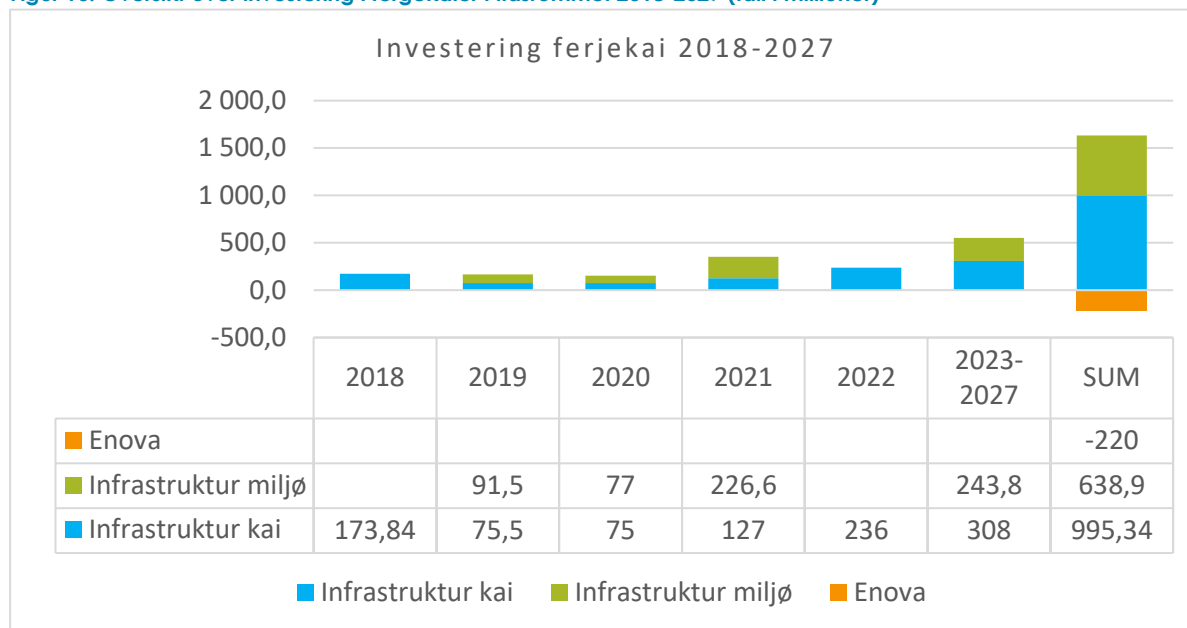
Det er gjennomført bestilling på leveranse av miljøferjer i de nye kontraktene, samt stilt krav om reduksjon av store utslipp. De kostnader som ble påregnet ble synliggjort for politisk ledelse før de gikk ut med konkurransene. Det er en stor politisk villighet til å satse på miljø i fylket, og innenfor ferjedrift er utslipp det område hvor miljøbelastningen kan redusere mest.

Fylkeskommunens overgang til bruk av miljøferger i 2016 utgjorde en betydelig risiko for operatørene, noe det fortsatt gjør. Dette var en annen måte å tenke på som da var noe ukjent for både fylkeskommunen og operatørene. Det å skifte teknologi var, og er kostbart. Samferdselsavdelinga opplyser at de allerede på det tidspunktet vurderte risikoavlastning på operatørsiden og at de blant annet tok ned risikoen med tanke på framføring av strøm gjennom egne nettoppgraderingsmodeller. Dette har ifølge samferdselsjef og kontraktsjef avlastet risikoen for operatørene. Det er DNV GL som har utviklet den tekniske utformingen, og som har vært konsulenter på dette området.

I tillegg til utbygging av nye miljøferjer, gjennomføres det nå en stor utbygging av ferjekaiene i fylket. Infrastrukturen på landsiden er avgjørende for å få til gode miljøløsninger. Det er et krav i kontraktene at ferjemateriellet må tilpasses kaiene. En beskrivelse av kaiene fremgår av konkurransegrunnlaget sammen med eventuelle planer om oppgradering og tidspunkt for oppgradering.

Vi ser av figuren under at fylkeskommune på grunn av overgangen til miljøferger har lagt opp til store investeringer innenfor utbygging av ferjekaier i årene fremover.

Figur 10. Oversikt over investering i ferjekaier i tidsrommet 2018-2027 (tall i millioner)



Kilde: Samferdselsavdelingen i MRFK.

Gjennom programmet «Infrastruktur i kommunale og fylkeskommunale transporttjenester» kan Enova gi investeringsstøtte til fylkeskommunen. Investeringsstøtten dekker en del av kostnadene til infrastruktur som Møre og Romsdal fylkeskommune vil investere i. Dette vil være komponenter som er nødvendige for å ta i bruk batteri- eller hybridløsninger til sjøtransport. Støtten kan gå til relevante nettoppgraderinger, batteribuffere på land, ladeløsninger, automatiske fortøyningsystem og andre nødvendige oppgraderinger av havneanlegg. MRFK har søkt Enova om støtte til miljøtiltak knyttet til enkelte ferjesamband som omfatter nødvendige tilpassinger på kaianlegg som oppdragsgiver har planlagt å gjennomføre i forbindelse med innfasing av miljøferjene.

#### INNTEKTSKOMPENSASJON

Møre og Romsdal fylkeskommune drifter 56 ferjekaier. Dette er en betydelig kostnad for fylkeskommunen. Eldre kaier og kaianlegg medfører en betydelig risiko for brudd i veielement, og det er ennå usikkert hva staten kompenserer via inntektssystemet med tanke på kostbare veielement. Det å ha moderne kaier som er bygd i henhold til dagens standard er en risikoavlastning både for operatørene og for de reisende.

#### LADESTASJONER FOR STRØM

Det er operatørene som er ansvarlig for utbyggingen av de nye ladestasjonene for strøm på land, mens fylkeskommunen overtar disse etter ferdigstillelse. Dette medfører at det er operatør som avklarer alle nødvendige forhold med strømleverandørene og med grunneiere for bygging av ladestasjonene. Fylkeskommunen mottar støtte fra Enova og Nox- fondet til disse utbyggingsprosjektene. Ved å overta ladestasjonene etter ferdigstillelse reduseres risikoen for rederiene, mens risikoen for MRFK kan øke.

---

## MILJØKRAV – UTSLIPP - KLIMAREGNSKAP

Det er vedtatt i fylkestinget at det skal settes miljøkrav på ei rekke ferjesamband i fylket, og fylkeskommunen har i de nye kontraktene stilt strenge utslippskrav. En forutsetning for å oppnå store utslippsreduksjoner er å ta i bruk ny teknologi, og de utslippskravene som er fastsatt er utarbeidet med bistand fra DNV GL.

I de nye kontraktene er det innarbeidet tydelige og strengere sanksjoner mot operatør ved brudd på utslippskravene. Slike sanksjoner går spesielt på overskridelser av miljøkrav når det brukes diesel som drivstoff, men kan også omfatte andre overskridelser av miljøkrav.

I kontrakten er det stilt krav om at operatør skal ha et system for overvåking av mengde drivstoffbruk og beregning av utslipp, og det er lagt opp til at det skal rapporteres etter fastlagte intervaller. Det er laget et eget miljørapporteringsskjema hvor blant annet type drivstoff og mengde skal framgå. Avvik fra fastsatte miljøkrav kan bli sanksjonert eller gi trekk ved oppgjør.

Rapportering av utslipp fra ferjer i dag inngår i fylkeskommunens klimaregnskap basert på at operatør hvert kvartal avgir rapport på faktiske miljøverdier knyttet til gjennomføringen av oppdraget. Klimaregnskapet er en del av fylkeskommunens årsmelding.

Dersom ferjeoperatørene ikke leverer på de fastsatte miljøkravene, skal dette følges opp og sanksjoneres. Til tross for at denne risikoen ligger på operatør, har fylkeskommunen sett på hva de kan bidra med for at det kan bli enklere for operatør å levere på de fastsatte utslippskuttene.

---

## RUTEENDRINGSPROSESS

I de nye kontraktene er det tatt inn beskrivelse av hvordan ruteendringsprosessen skal fungere. Operatør skal følge de frister for ruteforslag, uttalelser mv som oppdragsgiver bestemmer. I prosessen med ruteendring er det oppdragsgiver som skriftlig skal godkjenne alle produksjons- og ruteendringforslag som kommer fra operatør. Det er opp til oppdragsgiver å eventuelt godta og iverksette mottatte endringforslag eller om disse skal avvises.

---

## SKADE PÅ FERJEKAI

I henhold til kontrakt er det ferjeoperatør som er ansvarlig hvis det skjer skader på ferjekai. Slike skader følges opp av ferjekaiseksjonen hos SVV. Slike skader vil bli fulgt opp av veiavdelingen i MRFK fra 2020.

---

## OPPDRAUGSGIVERS OPPFØLGING AV FERJEKONTRAKTENE

Det framgår av de nye kontraktene at oppdragsgiver til enhver tid kan sette i verk kontroller overfor operatør for å sikre at de vilkårene som er satt i kontrakten blir oppfylt. Denne oppfølgingen bygger på en toveis kommunikasjon mellom oppdragsgiver og operatør. På forespørsel skal operatør utlevere all nødvendig informasjon som oppdragsgiver har behov for i sin oppfølging av kontrakten, og det er utarbeidet egne skjema som skal brukes til dette formålet.

Det er innarbeidet i kontraktene at oppdragsgiver til enhver tid kan gjennomføre måling og gjennomgang av kvaliteten på kontraktgjennomføringen, og kan for eksempel foreta passasjertellinger, billettkontroller og markedsundersøkelser om bord på fartøyene.

Oppdragsgiver kan også kreve at operatør gir opplysninger som skal brukes av offentlige instanser til forsknings- og utviklingsformål. Denne type opplysninger kan også oppdragsgiver bruke i forbindelse med eventuelle samarbeidsprosjekt med andre ferje-fylkeskommuner.

---

#### FRA UNDERSKRIFT AV KONTRAKT TIL OPPSTART

Det kan gå lang tid fra underskriving av en kontrakt til kontraktoppstart. I denne perioden vil det på økonomiområdet bli foretatt en prisjustering i forhold til den til enhver tid gjeldende ferjeindeks. I løpet av denne tiden kan det oppstå forskjellige problemer knyttet til risikoområder, og dette er noe som ivaretas i den løpende kontraktsoppfølgingen som gjennomføres av SVV og MRFK.

---

#### EVALUERING

Fylkeskommunen og Statens vegvesen gjennomfører fortløpende evaluering av operatørens utførelse av kontraktene. Hensikten med evalueringen er å gi tilbakemelding til operatør hvor fornøyd oppdragsgiver er med gjennomføringen av oppdraget, slik at operatør kan sette i gang eventuelle tiltak til forbedring. Evalueringen er ment å brukes i forbindelse med tildeling av senere oppdrag eller framtidige kontrakter, og operatør vil få mulighet til å kommentere grunnlaget for sluttevalueringen.

I henhold til kvalitetssystemet skal SVV starte et løp for å avslutte kontrakten når det er ca 6 måneder igjen av kontraktens varighet. Da skal det blant annet utarbeides tilstandsrapporter som sendes ferjeoperatør for tilbakemelding. Tilstandsrapporten skal behandles på et avslutningsmøte når det gjenstår 2 til 3 måneder av kontrakten, i tillegg til at det skal gjennomføres et driftsmøte 2 til 3 måneder etter kontraktens utløp. Etter dette driftsmøte skal det foretas en sluttavregning.

---

#### RISIKOFOND

For at ikke transporttilbudet til innbyggerne i fylket skal skaleres opp eller ned med tanke på utvikling i indekser, har samferdselsavdelingen foreslått at det bygges opp et risikofond som skal takle kontraktrisikoen og svingninger på en bedre måte. På den måten vil MRFK kunne gi innbyggerne et mer forutsigbart transporttilbud. Slik den økonomiske situasjonen er i Møre og Romsdal fylkeskommune, er det imidlertid utfordrende å få bygge opp et slikt fond. I forbindelse med negativ indeksutvikling i 2016 ble det satt av omlag 80 mill. kroner til disposisjonsfond, mens det for årene 2017 og 2018 ikke har vært rom for å foreta slik avsetning.

### 3.4 VÅRE VURDERINGER

Fylkeskommunen bør ha skriftlige rutiner for kartlegging, vurdering og oppfølging av kontraktrisiko i ferjekontraktene. I avsnittene under gjengis vår vurdering av om den informasjonen og de opplysningene vi har mottatt viser om fylkeskommunen har etablert system og rutiner for kartlegging, vurdering og oppfølging av kontraktrisiko.

Det er av vesentlig betydning for oppdragsgiver å ha et kvalitetssystem for å sikre høy kvalitet på utførelsen av oppdraget. Vår gjennomgang viser at MRFK ikke har etablert et kvalitetssystem for å sikre en hensiktsmessig internkontroll innenfor kartlegging, vurdering og oppfølging av ferjekontrakter slik dette fungerer per i dag. MRFK har imidlertid innarbeidet flere rutiner og praksis fra arbeidet med ferjekontraktene starter opp til kontraktslutt i samarbeid med SVV, uten at dette arbeidet nødvendigvis er skriftliggjort eller dokumentert.

I og med at det er SVV som har foretatt oppfølgingen av de forskjellige ferjekontraktene etter avtale med MRFK hittil, har de tatt i bruk sitt eget kvalitetssystem i dette arbeidet. Vi har fått en gjennomgang av kvalitetssystemets oppbygging og innhold i møte med SVV, et system vi vurderer ivaretar internkontrollen på området på en oversiktlig og hensiktsmessig måte.

Når MRFK skal overta alt arbeid med ferjekontraktene fra årsskiftet, mener vi MRFK selv må etablere et kvalitetssystem innenfor kontraktsoppfølgingen med klare, skriftlige rutiner for kartlegging, vurdering og oppfølging innenfor området kontraktrisiko. Inkludert i dette systemet må det ligge krav til skriftlig dokumentasjon i alle ledd av hva som gjøres innenfor de forskjellige arbeidsprosessene i arbeidet med oppfølging av kontraktene.

Difi har laget en egen veiledning som omhandler generell kontrakthåndtering og som kan være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i når fylkeskommunen skal etablere et eget kvalitetssystem. Denne veiledningen er tilgjengelig på Difi sin nettside. Det at MRFK har bedt om å få ta i bruk SVV sitt kvalitetssystem når de selv skal overta alt arbeid med ferjekontraktene ved nyttårsskiftet i en overgangsfase, mener vi er positivt.

Arbeid med kontrakthåndtering er og blir en stor og krevende oppgave for fylkeskommunen. I og med at kontrakthåndteringen blir en oppgave for MRFK fra 2020, er det avgjørende at ferjeseksjonen ved samferdselsavdelingen har nok ressurser til å gjennomføre alle oppgaver som ligger til dette arbeidet framover. Fylkeskommunen har vurdert at det er behov for to personressurser til arbeidet med ferjekontraktene, der MRFK har lyktes med å rekruttere en person til de to utlyste stillingene per i dag. Samferdselsavdelingen uttrykker bekymring for kapasiteten framover.

Vår gjennomgang viser som tidligere nevnt at fylkeskommunen ikke har etablert et skriftlig internkontrollsystem og/eller kvalitetssystem for kartlegging, vurdering og oppfølging, herunder rapportering av kontraktrisiko selv om det gjøres mye arbeid på området. Vi ser at det gjenstår et nødvendig arbeid med å få skriftliggjort de rutinene som i dag framstår som etablert praksis, slik at disse rutinene kan inngå i et kvalitetssystem som omfatter hele arbeidsprosessen med den enkelte kontrakt. Uten en skriftlig dokumentasjon er det vanskelig å vurdere om oppfølgingen av den enkelte kontrakt og vurderingen av den enkelte kontraktrisiko er optimal.

De nye ferjekontraktene som er inngått har en økt kontraktlengde i forhold til tidligere ferjekontrakter, og viser nå en kontraktlengde på 11 – 14 år. I lange kontrakter kan det ligge risikoer dersom det i kontraksperioden blir nødvendig å gjøre endringer for å dekke nye, endrede behov på en bedre måte. I de tilfeller det inngås lange kontrakter bør det sikres nødvendig og tilstrekkelig fleksibilitet for oppdragsgiver. Det er derfor viktig at det legges ned et grundig forarbeid i forkant av utlysningene slik at for eksempel kvaliteten på trafikkgrunnlag treffer faktisk utvikling. Viktig er det også at nye krav til miljø og materiell fanges opp slik at både oppdragsgiver og operatørens risiko kan reduseres.

Valg av kontraktvarighet kan baseres på elementer som:

- Ferjesambandets levetid
- Usikkerhet i trafikkgrunnlag eller usikkerhet knyttet til endringer i trafikkgrunnlag
- Teknologisk utvikling (Autopass, strøm, batteri mm)

I og med at lange kontrakter kan innebære mange usikkerhetsmomenter, mener vi det er viktig at det gjennomføres risikokartlegginger av ferjekontraktene for å avdekke potensielle risikoer, i tillegg til at det innarbeides risiko-reducerende tiltak der dette er mulig. Samferdselsavdelingen uttrykker at de har gjennomført risikovurderinger for å sikre forsvarlighet i å øke kontraktens lengde, noe vi mener er betryggende.

Det gjennomføres en fortløpende evaluering av kontraktene gjennom den oppfølgingsprosessen SVV og MRFK gjør per i dag, men at det ikke gjennomføres en sluttevaluering av den enkelte kontrakt. Vi mener det er bra at det gjennomføres en løpende evaluering, men mener at en sluttevaluering ville gitt en totaloversikt over kontraktsoppfølgingen fra start til slutt. En skriftlig sluttevaluering kan i tillegg danne grunnlag for bedre læring og bedre kunnskapsoverføring både til nåværende og fremtidige involverte i arbeidet med kontraktene.

## 4. AVVIKSBEHANDLING

Dette kapitlet er en del av problemstilling 2, der rutinene for avvik skal beskrives. Det er derfor ikke utledet revisjonskriterier til denne delen av problemstillingen. Avvik i forhold til kontrakt er i denne bestillingen avgrenset til å omhandle regularitet i ferjetrafikken, som er definert å være antall avganger i forhold til gjennomførte avganger. I dette kapitlet gir vi en beskrivelse av hvordan avviksrutinen fungerer, i tillegg til å se på hvordan avvik blir rapportert administrativt og politisk. Til slutt omtales kort status for arbeidet med avviksrapporteringen som skal gjelde fra 01.01.2020.

Vi har innhentet tilgjengelige avviksrapporter innenfor området regularitet for årene 2014 – 2019 for fylkesvegferjene i Møre og Romsdal. Grunnlaget for avviksrapportene er utarbeidet av SVV, og presenteres i rapporten i form av tabeller.

Vi har i tillegg innhentet informasjon om hvordan avvik, hendelser og klager blir meldt fra publikum. Disse presenteres i dette kapitlet i punkt 4.3.

### 4.1 FUNN

Våre funn til dette kapitlet baserer seg på mottatt informasjon fra SVV og MRFK i møter, samtaler og epost-utveksling.

---

#### AVVIKSMELDING

Avvik fra kontrakt kan meldes til MRFK, SVV eller til ferjeoperatør. Alvorlige hendelser skal rapporteres øyeblikkelig fra rederiene til SVV, og SVV kontakter MRFK umiddelbart for oppdatering. Det er ikke etablert noen skriftlige rutiner for hvordan denne rapporteringen skal foregå mellom SVV og MRFK eller hva rapporteringen skal inneholde, men forhold rundt avvik blir sett på som en del av den kontinuerlige oppfølgingen av kontraktene.

---

#### AVVIKSHÅNDTERING

Det er Statens vegvesen som i en normalsituasjon står for avvikshåndteringen for de kontraktene de er ansvarlige for å følge opp. SVV bruker sitt eget kvalitetssystem til oppfølging av ferjekontraktene. Her inngår rutiner for avviksregistrering og avviksoppfølging.

Operatørene sender månedlige avviksrapporter til SVV. Eventuelle innstilte avganger framkommer av avviksrapportene. Disse blir kvalitetssikret av ferjeseksjonen mot intern logg og andre informasjonskilder. Deretter gjennomføres trekk for ikke gjennomførte avganger i henhold til kontrakt. Dette kan skje månedlig, kvartalsvis eller årlig i forbindelse med årsoppgjør.

Det er kontraktforvalter ved SVV som for hvert avvikstilfelle vurderer om MRFK skal kontaktes eller ikke. Dette kommer an på avvikets alvorlighetsgrad. Hva som er alvorlig nok for å bli rapportert har vi ikke kartlagt.



For håndtering og oppfølging av avvik er det etablert felles møter mellom partene der blant annet vurdering av avvik fra kontrakt i forhold til eventuelle trekk i godtgjørelsen blir avklart.

---

## TREKK OG SANKSJONER VED AVVIK

Trekk og sanksjonering gjennomføres når det oppstår avvik fra kontrakt. Sanksjoneringsmekanismene er tatt inn i de nye bruttokontraktene, mens disse er noe mer utydelig i gjeldende kontrakter. I de nye bruttokontraktene skilles det mellom trekk og sanksjoner på følgende måte:

- Trekk innebærer redusert betaling til operatør. Reduksjonen beregnes etter forhåndsbestemte formler, og medfører trekk i den årlige betalingen som operatør skal ha.
- Sanksjon innebærer et gebyr eller bot til operatør.

Det blir gjennomført trekk i godtgjørelse når det inntreffer spesielle hendelser som for eksempel når en operatør bryter en kontrakt ved å ta ut et fartøy på et samband for å avhjelpe et annet samband. For å forebygge avvik legges det blant annet opp til gode og hensiktsmessige ruteplaner, slik at kravene i kontrakten ikke blir for urimelige. Urimeelige ruteplaner kan føre til at operatør kan få problemer med å innfri, noe som kan føre til trekk i godtgjørelse. Det er lagt opp til betydelige sanksjoner i de nye kontraktene. Dette gjelder spesielt sanksjoner for manglende billettering og for overskridelse av miljøkrav.

Eventuelle trekk og sanksjoner tar SVV fortløpende opp med operatørene i driftsmøte som avholdes to ganger per år. På driftsmøtene blir driftsavvik gjennomgått og vurdert opp mot eventuelle økonomiske sanksjoner som beregnes og avregnes en gang i året. I denne avregningen inngår både justeringer for endring i indeks, trekk, sanksjoner og eventuelt andre endringer.

Alle klager som mottas via de ulike varslingskanalene videresendes til samferdselsavdelingen. Avvik eller klager fra publikum er fast punkt på agendaen på driftsmøtene som gjennomføres med rederiene. Innrapporterte avvik fra kunder fører ikke til sanksjoner. Det er MRFK som tar endelig beslutning i slike saker.

---

## AVVIKSRAPPORTERING

Samferdselsavdelingen og ferjeseksjonen ved SVV opplyser at det ikke foreligger skriftlige rutiner for avviksrapporing mellom MRFK og SVV ut over leveranseavtalen. Over tid har det imidlertid innarbeidet seg rutiner for oppfølging av kontraktene med tilhørende avviksrapporing.

Statens vegvesen rapporterer på avvik som økonomi, trafikk tall og liknende til fylkeskommunen når slike rapporter blir etterspurt. Rederiene sender månedlig en rapport til SVV som viser alle avvik, mens alvorlige avvik rapporteres øyeblikkelig fra rederiene til SVV. SVV gjennomgår rapporten, og sammenstiller avvikene som framkommer i denne med de trafikkmeldinger som sendes ut fra rederiene som angår avvik i avganger. Ved uoverensstemmelse tar SVV kontakt med rederiet.

Annen avviksrapporing mellom SVV og MRFK skjer ved jevnlig dialog. Avvik i produksjon blir fulgt opp i driftsmøtene mellom ferjeoperatør og SVV. Disse driftsmøtene gjennomføres for hver inngått ferjepakke, der fylkeskommunen også er representert. Avvik siden forrige driftsmøte blir

gjennomgått. Det konkluderes med antall innstilte avganger som medfører trekk, noe som referatføres. Rederi, SVV og MRFK er til stede i dette møtet. Vi har mottatt to referat fra slike møter, og vi ser av referatene at avviksrapportering blir omhandlet.

Statens Vegvesen rapporterer avvik og trekk til fylkeskommunen i forbindelse med endelig årsoppgjør for hvert anbud, noe som foreligger rundt april året etter gjennomført leveranse. Når det oppstår økonomiske avvik, rapporterer Statens Vegvesen til fylkeskommunen når de ferdigstiller årsoppgjørene for hver kontrakt. Ved årsoppjøret legges antall innstilte avganger inn i et regneark som beregner hvilket kronebeløp disse innstillingene utgjør i form av trekk for rederiet.

Dersom MRFK ber om en avviksoversikt til en årsrapport eller dersom dette blir etterspurt fra politisk organ, utarbeider SVV det.

Samferdselsavdelingen i MRFK har selv bygget opp et system for å klare å rapportere innenfor gitte frister til økonomiavdelingen. Rapportene utarbeides med den hensikt å få en mest mulig riktig prognose for årets kostnader og inntekter.

---

#### AVVIKSRAPPORTERING TIL SAMFERDSELSUTVALGET

Rapportering til samferdselsutvalget gjennomføres en gang i året når årsrapportene er klare. Årsrapporten legges fram i sak «Driftsstatus for fylkesvegferjesambanda i Møre og Romsdal». Vi har gjennomgått behandlingen av disse sakene i samferdselsutvalget for 2015 til 2018<sup>20</sup>. Rapportene inneholder informasjon om trafikk tall, trafikkutvikling og regularitet, i tillegg til årsdøgntrafikk, gjenstående kjøretøy, ulykker og nestenulykker. Økonomi blir også omhandlet, herunder totale kostnader til ferjedriften og oversikt over endelig ferjeindeks.

Rapportering på økonomi følger de samme rapporteringsfristene som gjelder for hele fylkeskommunen. Dersom politikerne ber om det, gir samferdselsavdelingen svar på muntlige spørsmål om den løpende drift.

---

#### SITUASJONEN FRA 01.01.2020

Møre og Romsdal fylkeskommune er i gang med å utarbeide et system som skal samle all informasjon om avvik på et sted. På denne måten vil de få oversikt over alle avvikene. Dette vil føre til at oppfølgingen av avvik i ferjekontraktene kan foregå på en mer oversiktlig og detaljert måte.

På grunn av bemanningssituasjonen gir samferdselsavdelingen uttrykk for at de ikke har fått prioritert utkast til nye skriftlige rutiner for blant annet avviksbehandlingen som skal gjelde fra 01.01.2020. Skriftlige rutiner for oppfølging av operatør ved avvik bør inngå.

Samferdselsavdelingen opplyser at de håper avviksbehandlingen vil bli automatisert på sikt gjennom et nytt system. Det kan bli den enkelte kontraktsansvarlige sitt ansvar å følge opp avvik og at

---

<sup>20</sup> Sak SA-30/18 og SA-45/19

leveransen blir i henhold til kontrakt framover, og at det kan bli en person som får dette ansvaret per kontrakt.

#### 4.2 REGULARITET PÅ FERJESAMBANDENE

Vi har mottatt følgende oversikt over avvik definert som regularitet i prosent på fergesambandene for tidsrommet 2014 til 2018. Oversikten er utarbeidet av SVV.

Tabell 7. Oversikt over regularitet i perioden 2014 til 2018

Fylkesveiferjer	2018	2017	2016	2015	2014
Møre og Romsdal	Regularitet i %	Regularitet i %	Regularitet i %	Regularitet i %	Regularitet i %
Samband	totalt	totalt	totalt	totalt	totalt
Solholmen-Mordalsvågen	99,9	100,0	99,9	99,6	98,4
Arasvika-Hennset	99,9	100,0	99,9	99,1	100,0
Edøya-Sandvika	99,8	100,0	99,9	99,9	100,0
Åfarnes-Sølsnes	99,9	99,9	99,9	99,5	99,4
Seivika-Tømmervågen	99,6	100,0	99,9	99,8	99,6
Årvik-Koparneset	100,0	99,9	99,8	99,7	99,9
Volda - Lauvstad	99,9	99,9	99,9	100,0	99,9
Stranda-Liabygda	99,8	99,8	99,9	99,8	99,6
Hareid-Sulesund	97,5	99,7	99,6	99,1	100,0
Sykkylven-Magerholm	99,9	99,8	99,9	100,0	99,9
Kvanne-Rykkjem	99,8	99,9	99,9	99,8	99,9
Aukra-Hollingsholm	100,0	99,8	100,0	99,9	99,9
Sæbø-Leknes-Skår	99,7	99,7	99,7	100,0	99,9
Eidsdal-Linge	99,9	99,6	99,8	99,9	99,3
Brattvåg-Dryna-Fjørtofta-Harøya	99,8	99,7	99,7	99,8	99,9
Larsnes-Åram-Voksa-Kvamsøya	99,8	99,7	99,8	99,7	99,7
Skjeltene-Lepsøya-Haramsøya	98,6	99,0	99,6	99,8	99,3
<b>Sum / snitt</b>	<b>99,6</b>	<b>99,8</b>	<b>99,8</b>	<b>99,7</b>	<b>99,7</b>

Kilde: Statens vegvesen

Tabellen viser at gjennomsnittlig regularitet for årene 2014 til 2018 har ligget fra 99,6 til 99,8 %. Regulariteten er regnet i prosent av totale avganger i forhold til gjennomførte avganger.

På neste side viser vi en oversikt over antall gjennomførte og innstilte avganger i 2018. I tillegg er det innarbeidet opplysninger om hovedfartøyets byggeår og årsdøgnstrafikk basert på personbilenheter som en tilleggsinformasjon.

Tabell 8. Oversikt over antall gjennomførte og innstilte avganger for 2018. (Opplysningene om hovedfartøy, årsdøgntrafikk (ÅDT) og personbilenheter (PBE) tas med som tilleggsinformasjon)

Fylkesveiferjer	2018				
	Gjennomførte avganger	Innstilte avganger	Innstilte avganger	Hovedfartøy	ÅDT
Møre og Romsdal	ekskl. force				
Samband	totalt antall	majeure	byggeår	PBE	
Solholmen-Mordalsvågen	20 384	18	18	1978	679
Arasvika-Hennset	12 480	16	16	1963	159
Edøya-Sandvika	13 104	24	18	2012	461
Åfarnes-Sølsnes	35 728	25	7	1992 *	2 469
Seivika-Tømmervågen	20 495	85	56	1979	1 050
Årvik-Koparneset	23 114	2	-	1977	790
Volda - Lauvstad	11 178	12	10	1992	405
Stranda-Liabygda	23 110	46	40	1977 *	868
Hareid-Sulesund	31 546	799	775	1995 *	3 267
Sykkylven-Magerholm	39 312	22	10	2006 *	3 252
Kvanne-Rykkjem	23 712	38	10	1977	716
Aukra-Hollingsholm	23 296	4	4	2003	1 401
Sæbø-Leknes-Skår	17 537	49	3	1968	128
Eidsdal-Linge	23 686	28	26	1979	875
Brattvåg-Dryna-Fjørtofta-Harøya	21 216	47	41	2005	525
Larsnes-Åram-Voksa-Kvamsøya	20 841	35	10	1977	223
Skjeltene-Lepsøya-Haramsøya	25 898	363	357	1978	528
<b>Sum / snitt</b>	<b>386 637</b>	<b>1 613</b>	<b>1 401</b>		<b>17 797</b>
				* = gj.snitt	

Kilde: Statens vegvesen

Sambandet Hareid-Sulesund og Skjeltene – Lepsund - Haramsøy utmerker seg i forhold til innstilte avganger.

I tabellen under gjengir vi mottatt informasjon over regularitet for perioden 01.01.- 31.10.2019, og gjør oppmerksom på at denne ikke inneholder regularitet på alle sambandene. I tillegg til regularitet er det innarbeidet oversikt over årsdøgntrafikk (ÅDT), hovedfartøyets byggeår og hvilket rederi som betjener det enkelte ferjesambandene. Dette som tilleggsinformasjon.

Tabell 9. Oversikt over regularitet for perioden 1.1.2019 – 31.10.2019

Fylkesvei Samband	Regularitet i		Gjennomførte		Innstilte		ÅDT PBE	Hovedfartøy byggeår	Rederi	Data tom.
	% totalt		avganger	totalt ant	avganger	totalt ant				
Solholmen-Mordalsvågen	99,2		16 746		139		16 885	1978	Fjord1	31.10.2019
Arasvika-Hennset								1963	Fjord1	
Edøya-Sandvika								2012	Fjord1	
Åfarnes-Sølsnes	99,5		29 852		162		30 014	1992 *	Fjord1	31.10.2019
Seivika-Tømmervågen								1979	Fjord1	
Årvik-Koparneset	100,0		19 240		2		19 242	1977	Norled	31.10.2019
Volda - Lauvstad	99,9		9 329		9		9 338	1992	Norled	31.10.2019
Stranda-Liabygda								1977 *	Fjord1	
Hareid-Sulesund	99,8		25 905		64		25 969	2019*	Fjord1	31.10.2019
Sykkylven-Magerholm	99,9		32 056		43		32 099	2019	Fjord1	31.10.2019
Kvanne-Rykkjem								1977	Fjord1	
Aukra-Hollingsholm	99,3		19 627		145		19 772	2003	Fjord1	31.10.2019
Sæbø-Leknes-Skår								1968	Fjord1	
Eidsdal-Linge								1979	Fjord1	
Brattvåg-Dryna-Fjørtofta-Harøya								2005	Norled	31.10.2019
Larsnes-Åram-Voksa-Kvamsøya	99,8		17 484		31		17 515	1977	Norled	31.10.2019
Skjeltene-Lepsøya-Haramsøya	99,5		20 789		98		20 887	1978	Norled	31.10.2019
<b>Sum / snitt</b>	<b>99,6</b>		<b>191 028</b>		<b>693</b>		<b>191 721</b>			

Kilde: Statens vegvesen

Følgende tabell viser antall anløp per måned per ferjesamband fra 01.01.2019 – 30.09.2019:

Tabell 10. Antall havneanløp i perioden 01.01.-30.09.2019

Summer av Havneanløp	Mnd									Totalsum
Samband	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Arasvika-Hendset	1 056	960	988	987	1 042	1 003	981	1 062	1 012	9 091
Aukra-Hollingsholm	1 903	1 776	1 898	1 820	1 907	1 856	1 926	1 984	1 908	16 978
Brattvåg-Dryna-Fjørtofta-Myklebust	1 780	1 643	1 821	1 701	1 803	1 727	1 873	1 842	1 758	15 948
Brekstad - Valsest	1 622	1 477	1 638	1 532	1 649	1 571	1 673	1 572	1 392	14 126
Eidsdal-Linge	1 780	1 623	1 781	1 684	2 209	2 640	3 291	2 949	1 997	19 954
Festøya-Solevågen	2 453	2 227	2 430	2 307	2 447	2 327	2 474	2 458	2 310	21 433
Festøy-Hundeidvik	808	744	808	750	796	761	834	821	760	7 082
Halsa-Kanestraum	2 840	2 551	2 777	2 671	2 853	2 741	2 819	2 866	2 547	24 665
Hareid Sulesund - 2019 kontrakt	2 605	2 480	2 701	2 521	2 666	2 527	2 783	2 754	2 284	23 321
Kvanne-Rykkjem	1 951	1 793	1 961	1 838	1 828	1 896	2 017	1 911	1 806	17 001
Molde-Sekken	430	395	417	390	402	401	434	436	353	3 658
Molde-Vestnes	2 418	2 229	2 430	2 351	2 493	2 281	2 512	2 459	2 248	21 421
Sandvika - Edøy	1 073	981	1 073	1 033	1 098	1 056	1 122	1 108	1 073	9 617
Seivika-Tømmervåg	1 732	1 555	1 666	1 579	1 688	1 540	1 763	1 733	1 610	14 866
Skår-Sæbø-Lekneset-Trandal-Standal	1 178	1 193	1 360	1 307	1 387	1 330	1 432	1 450	1 306	11 943
Solholmen-Mordalsvågen	1 697	1 531	1 659	1 569	1 607	1 595	1 645	1 722	1 540	14 565
Stranda-Liabygda	1 424	1 596	1 731	1 636	2 036	2 298	2 450	2 440	1 669	17 280
Sølsnes-Åfarnes	3 054	2 788	2 986	2 790	2 940	2 795	3 044	3 054	2 540	25 991
Ørsneset-Magerholm	3 327	3 021	3 278	3 124	3 308	3 175	3 354	3 343	2 940	28 870
<b>Totalsum</b>	<b>35 131</b>	<b>32 563</b>	<b>35 403</b>	<b>33 590</b>	<b>36 159</b>	<b>35 520</b>	<b>38 427</b>	<b>37 964</b>	<b>33 053</b>	<b>317 810</b>

Kilde: Statens vegvesen

### 4.3 VARSLINGSKANALER

I dette avsnittet har vi innarbeidet en oversikt over de varlingskanaler som er opprettet internt i Statens vegvesen, hos operatør og hos Møre og Romsdal fylkeskommune hvor publikum og andre kan melde avvik, klager og andre forhold.

I henhold til inngåtte kontrakter er det operatør som har ansvaret for å varsle publikum ved driftsavbrudd. Det er operatør som varsler til Vegtrafikksentralen i Statens vegvesen om avbrudd, som igjen legger trafikkmeldinger ut på sine nettsider. I tillegg har operatørene abonnementstjenester som varsler publikum via SMS og/eller epost når slike avvik oppstår.

Alle klager som mottas via de ulike varslingskanalene videresendes til samferdselsavdelingen. Avvik eller klager fra publikum er fast punkt på agendaen når det gjennomføres møte med rederiene to ganger i året. Det er MRFK som tar endelig beslutning i saker som angår denne type avvik.

---

#### STATENS VEGVESEN SIN VARSLINGSKANAL<sup>21</sup>

Ansatte i Statens vegvesen, leverandører og publikum kan rapportere forhold på en sikker måte gjennom en etablert varslingskanal. Kanalen er ment for rapportering av kritikkverdige forhold i Statens vegvesen og i aktiviteter og oppgaver som utføres av andre virksomheter på vegne av Statens vegvesen.

Statens vegvesens kontaktskjema skal anvendes for alle ordinære henvendelser og klager. Varslene mottas og håndteres av internrevisjonen i Statens vegvesen.

Melder kan selv velg om vedkommende vil oppgi personlige opplysninger. Hvis melder ønsker å være anonym vil ikke den som håndterer varslene ha mulighet til å spore identiteten. Når melder registrerer et varsel er det ikke nødvendig å oppgi kontaktinformasjon for å følge saksgangen. Det blir oppgitt et saksnummer og saken kan følges ved innlogging med tildelt saksnummer og et selvvalgt passord. Varslingskanalen gir mulighet til kommunikasjon selv om melder velger å være anonym. Det kan være aktuelt ved behov for eventuelle oppfølgingsspørsmål i saken.

---

#### FERJEOPERATØR FJORD1 SIN VARSLINGSKANAL

På Fjord1 sin nettside er lagt inn mulighet for både å melde kundeklage og for å gi tilbakemelding. I tillegg kan kritikkverdige forhold som er vanskelig å melde gjennom interne kanaler i Fjord1, meldes på nettsiden. Eksempel på kritikkverdige forhold kan være:

- Brudd på lover eller forskrifter

---

<sup>21</sup> <https://vegvesen.whistleblowernetwork.net/WebPages/Public/FrontPages/Default.aspx>

- Korrupsjon, underslag eller andre former for økonomisk mislighold
- Trakassering, diskriminering eller rusmisbruk på arbeidsplassen
- Feilrapportering eller manipulering av finansiell rapportering
- Fare for liv og helse, miljøtrusler

På nettsiden blir det omtalt hva varsling er og at varsling om kritikkverdige forhold hjelper Fjord1 med å rydde opp i og unngå denne type forhold. Arbeidstakere og innleide arbeidstakere har rett til å varsle, og gjennom en forsvarlig framgangsmåte er disse beskyttet mot gjengjeldelse som følge av varslingen. Fjord1 sine leverandører, samarbeidspartnere og andre oppfordres og til å varsle om kritikkverdige forhold. Opplysninger om hva som skjer videre med klagen/henvendelsen, eller om melder kan forvente en tilbakemelding er ikke lett synlig på nettsiden.

Varsling kan gjøres åpent eller anonymt, og både varslingen og varsler sin identitet blir håndtert som fortrolig opplysning.

Varslingskanalen blir driftet og håndtert av Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA.

---

#### MØRE OG ROMSDAL FYLKESKOMMUNE SIN VARSLINGSKANAL – FRAM KUNDESENTER

På nettsiden til Møre og Romsdal fylkeskommune finnes informasjon om hvordan publikum kan ta kontakt ved henvendelser, blant annet ved klage. Det er laget et kontaktskjema som publikum kan bruke, og denne tjenesten er laget for å tilby kundene (kollektivreisende) en kanal for skriftlig, elektronisk kommunikasjon med Møre og Romsdal fylkeskommune v/FRAM.

I første ledd er det ansatte ved FRAM Kundesenter som har tilgang til den informasjonen som sendes inn til Møre og Romsdal fylkeskommune v/FRAM gjennom kontaktskjemaet. Informasjon som er knyttet til behandlingen av saken, kan bli delt gjennom kundekontaktverktøyet Pureservice som Møre og Romsdal fylkeskommune bruker, på e-post med andre ansatte ved samferdselsavdelinga, og andre Møre og Romsdal fylkeskommune v/FRAM har avtaleforhold med for å behandle forespørsler (for eksempel operatører og rederier). Informasjonen blir bare brukt til å administrere forespørselene. Personopplysninger blir slettet fra forespørselen, og resten av opplysningene gjort anonym når saka er ferdig behandla slik at den kan brukes til statistikk. Tjenesten blir håndtert av Møre og Romsdal fylkeskommune.

Det blir anmodet om å ikke sende sensitiv eller fortrolig informasjon gjennom kontaktskjema/e-post.

---

#### BEHANDLING AV AVVIKSMELDINGER, HENVENDELSER ELLER KLAGER FRA PUBLIKUM

Alle klager som mottas via de ulike varslingskanalene videresendes til samferdselsavdelingen. Avvik eller klager fra publikum er fast punkt på agendaen når det gjennomføres møte med rederiene to ganger i året. Det er MRFK som tar endelig beslutning i saker som angår denne type avvik.

Kundene kontakter FRAM kundesenter ved å ringe på telefon, sende brev eller benytte digitalt kontaktskjema som ligger på nettsiden til fylkeskommunen. Kundesenteret fordeler klagen ut til de ulike teamene på buss, ferge og hurtigbåt som har en forenklet saksgang og svarer kunden direkte.

Hver klage blir behandlet fortløpende, og ved unormale klager kontaktes operatøren direkte for å få avklaring.

Mottatte klager på kundemottaket angående ferjer blir ikke rapportert videre innad i fylkeskommunen. Kapteinen på de ulike ferjene melder selv inn avvik til sanntidssystemet for eksempel i forbindelse med frakt av farlig gods ol.

I løpet av 2019 er det meldt inn 34 saker som gjelder ferjer. Det er ikke etablert noen reisegaranti-ordning for ferjer, slik at kunden har ikke krav på erstatning om ferjen for eksempel er forsinket.

Innrapporterte avvik fra kundene fører ikke til sanksjoner; det er SVV som tar opp evt. endringer som gir sanksjoner mot operatør.

#### 4.4 VÅRE KOMMENTARER

Hensiktsmessig system og gode rutiner innenfor avvksområdet vil være viktig å ha på plass når MRFK selv overtar alt arbeid med fylkesvegferjeforvaltningen fra 2020. Rutinene bør inneholde en klar fordeling av roller og ansvar, blant annet hvordan og av hvem avvikene mottas, hvordan og av hvem avvikene behandles, hvordan og til hvem de skal rapporteres og hvem som er ansvarlig for oppfølgingen. Dette for at avvksrapporteringen i størst mulig grad skal være sikker, effektiv og være et bidrag til videre læring og forbedring.

Vi har mottatt tilbakemelding på at rapporteringen til politisk nivå ikke er tilfredsstillende per i dag, og at det allerede ved framleggelse av forvaltningsrevisjonsrapporten av ferjeandbudene fra 2015 ble bedt om tertialvis avvksrapportering til politisk nivå. Dette er etter det vi forstår ikke oppfylt. Det uttrykkes et ønske om forbedring av innholdet og hyppigheten i både avvik- og økonomi-rapporteringen, og at dette kan tas tak i når MRFK overtar alt arbeidet med forvaltningen av ferjekontraktene fra 2020.

Publikum og andre har tre forskjellige kanaler å melde avvik gjennom per i dag. Dette endres fra 01.01.2020. Da mener vi fylkeskommunen må etablere rutiner og god samhandling med de aktørene som er aktuelle i arbeidet med oppfølgingen av de henvendelser som meldes fra publikum og andre. Rutinene må beskrive hvordan slike meldingsrutiner skal være for å sikre en hensiktsmessig og god oppfølging mot de som melder klage eller foretar andre henvendelser til MRFK eller til ferjeoperatør.

MRFK har ikke utarbeidet forslag til rapporteringsrutiner for hvordan avvik generelt vil bli fulgt opp når de selv tar over arbeidet med forvaltningen av ferjekontraktene fra kommende årsskifte.



## 5. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

### 5.1 KONKLUSJON

Det overordnede formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å få belyst hvordan fylkeskommunen følger opp sine ferjekontrakter. Vi har her sett på hvordan kontraktsoppfølgingen er organisert og om denne er organisert hensiktsmessig og forsvarlig, og i hvilken grad det er etablert system og rutiner for kartlegging, vurdering og oppfølging av kontraktrisiko i kontraktsportefølgen.

- **Fylkeskommunen bør ha etablert mål, strategi og føringer for oppfølging av ferjekontrakter.**

Fylkeskommunen har per i dag ingen gjeldende ferjestrategi som omhandler mål, strategier og bestemmelser for arbeidet med oppfølgingen av ferjekontraktene. Vi ser det foreligger en praksis for oppfølgingen av ferjekontraktene mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen, men det mangler skriftlige rutiner og samlet dokumentasjon for det arbeid som utføres.

- **Ansvar, roller og myndighet i forbindelse med oppfølging av ferjekontraktene må være avtalt og bli praktisert som avtalt.**

Det foreligger ikke skriftlige beskrivelser av roller og ansvar for fylkeskommunen sitt arbeid med ferjekontraktene. Vi mener derfor det kan foreligge en risiko for både ulik og tilfeldig håndtering, og for at viktige forhold ikke blir tatt tak i rettidig.

Statens vegvesen er i leveranseavtalen tildelt en del oppgaver i forbindelse med oppfølging av ferjekontraktene, men det stilles ingen krav om skriftlig rapportering av oppfølgingsarbeidet. Det er imidlertid innarbeidet en praksis mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen med løpende dialog og jevnliges kontaktmøter, men vi har inntrykk av at mye av den løpende dialogen er ad-hoc preget. For å ha kontroll av om leveransen av ferjetjenestene gjennomføres som avtalt, mener vi fylkeskommunen bør ha system og skriftlige beskrivelser av hele det oppfølgingsarbeidet som gjøres på kontraktene, i tillegg til fastsatte rapporteringspunkt for å ivareta oppfølgingen på en betryggende måte både administrativt og politisk.

- **Fylkeskommunen bør ha skriftlige rutiner for kartlegging, vurdering og oppfølging av kontraktrisiko i ferjekontraktene.**

Det er av vesentlig betydning for Møre og Romsdal fylkeskommune som oppdragsgiver å ha et kvalitetssystem for å sikre høy kvalitet på utførelsen av sine oppdrag. Det er ikke etablert et skriftlig internkontrollsystem og/eller kvalitetssystem for kartlegging, vurdering og oppfølging av kontraktrisiko selv om det gjøres mye arbeid på dette området per i dag.

Møre og Romsdal fylkeskommune bør gjennomføre et arbeid med å få skriftliggjort de rutinene som framstår som etablert praksis per i dag, slik at disse kan inngå i et kvalitetssystem som omfatter hele arbeidsprosessen med den enkelte kontrakt fra start til slutt. Rutinene bør beskrives og inneholde krav til nødvendig dokumentasjon. Uten dokumentasjon vil det være vanskelig å vurdere om oppfølgingen av den enkelte kontrakt er fullstendig, og om de vurderingene som er gjort av den enkelte kontraktrisiko er begrunnet og optimal.

Mange kontraktrisikoen blir hensyntatt i form av krav i kontraktene eller blir fulgt opp løpende hvis det skulle bli behov for det. I lange kontrakter kan det ligge risikoer dersom det i kontraktsperioden blir nødvendig å gjøre endringer for bedre å dekke nye, endrede behov. I de tilfeller det inngås lange kontrakter bør det sikres nødvendig og tilstrekkelig fleksibilitet for oppdragsgiver. Det er derfor viktig at det legges ned et grundig arbeid i forkant av utlysningene slik at for eksempel kvaliteten på trafikkgrunnlag treffer faktisk utvikling, samt at nye krav til miljø og materiell fanges opp slik at både oppdragsgiver og operatørens risiko kan reduseres mest mulig.

Siden det er Statens vegvesen som har ansvaret for mye av oppfølgingen av ferjekontraktene per i dag, benytter de sitt eget kvalitetssystem i dette arbeidet.

MRFK har imidlertid innarbeidet en praksis med Statens vegvesen fra arbeidet med ferjekontraktene starter opp til kontraktslutt, uten at dette arbeidet i nødvendig grad er beskrevet skriftlig eller dokumentert. Dette bør fylkeskommunen ta tak i når de selv tar over ansvaret for ferjeforvaltningen fra årsskiftet 2019 – 2020.

- **Fylkeskommunen bør sørge for at det gjennomføres risikoanalyser innenfor ferjedrift for kartlegging av kontraktrisiko**

Dagens arbeid med kartlegging av kontraktrisiko bygger ikke på en helhetlig og dokumentert risiko- og vesentlighetsvurdering. I en risikobasert egenkontroll kan slike vurderinger brukes som verktøy for å avdekke potensielle risikoer innenfor et område. Møre og Romsdal fylkeskommune har ingen skriftlige rutiner for å gjennomføre risiko- og vesentlighetsvurderinger i sitt arbeid med kontraktrisiko, selv om vi ser at mange risikoer blir kartlagt og hensyntatt både i kontraktene og i det løpende oppfølgingsarbeidet.

Statens vegvesen utarbeider et strateginotat i forbindelse med bestillingen fra MRFK om oppstart av arbeidet med den enkelte kontrakt, hvor kjente risikoforhold blir vurdert med bakgrunn i og støtte fra blant andre eksterne konsulenter/firma samt ulike fagmiljøer i Statens vegvesen. Dette er en del av det arbeidet som legges til grunn for vurderinger av kontraktrisiko i dag, sammen med statlige pålegg som medfører risiko for fylkeskommunen eller operatør, og uønskede hendelser som blir behandlet ad-hoc gjennom den løpende kontrakts-oppfølgingen.

- **Fylkeskommunen bør sørge for at kontraktrisikoen blir håndtert i kontraktene**

Vi ser at mange risikoforhold blir håndtert i den enkelte ferjekontrakt, blant annet som krav til ferjeoperatør. I tillegg blir det foretatt vurderinger som gjør at fylkeskommunen avlastet ferjeoperatør i de tilfeller det kan være vanskelig å forutse hvilke konsekvenser enkelte risikoer representerer. Som eksempel kan nevnes den usikkerheten som ligger i prisen på strøm og nettleie. Her har fylkeskommunen tatt risikoen for nettleien, mens utviklingen i kostnadene på energidelen er operatørens ansvar. Uten en helhetlig risiko- og vesentlighetsvurdering kan det være risikoer som ikke blir avdekket hensyntatt.

Risikoforhold som oppstår underveis i kontraktsperioden håndteres fortløpende i oppfølgingsarbeidet med ferjekontraktene. Dette arbeidet bærer preg av å være mye basert på ad-hoc-løsninger

mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen, uten at dette blir dokumentert i nevneverdig grad hos MRFK.

- **Fylkeskommunen bør sørge for at evalueringer av inngåtte ferjekontrakter gjennomføres og dokumenteres både underveis og etter avtaleperiodens utløp.**

Det gjennomføres en avtalt, fortløpende evaluering av ferjekontraktene gjennom oppfølgingsprosessen mellom MRFK og SVV. Vi vurderer at det evalueringsarbeidet som gjøres er bra, men at en skriftlig dokumentasjon vil bidra til å kvalitetssikre innholdet i de evalueringene som gjøres samt å sikre bedre læring og bedre kunnskapsoverføring både til nåværende og fremtidige involverte i kontraktsarbeidet. Så langt vi har fått bekreftet har det ikke blitt gjennomført noen sluttevaluering av den enkelte kontrakt slik dette har vært praktisert fram til i dag. Vi mener en sluttevaluering må gjennomføres for både inneværende og senere kontrakter senere kontrakter for å danne grunnlag for bedre læring og bedre kunnskapsoverføring både til nåværende og fremtidige involverte i kontraktsarbeidet.

MRFK har ansvaret for å sikre at alt arbeid med ferjekontraktene blir gjennomført og kvalitetssikret. Det er derfor av avgjørende betydning at MRFK har et kvalitetssystem som sikrer god oversikt over gjennomføringen og oppfølgingen av arbeidet med ferjekontraktene. Et kvalitetssystem må sikre god dokumentasjon av alle arbeidsprosesser for å følge opp at arbeidet med ferjekontraktene gjennomføres som avtalt og praktiseres som avtalt.

- **Avviksbehandling**

Hensiktsmessig system og gode rutiner innenfor avviksområdet vil være viktig å ha på plass når MRFK selv overtar alt arbeid med forvaltningen av fylkesvegferjene fra 2020. Skriftlige rutiner bør inneholde en klar fordeling av roller og ansvar, blant annet hvordan og av hvem avvik skal mottas, behandles og følges opp. Dette for at avviksrapporteringen i størst mulig grad skal være effektiv, hensiktsmessig og være et bidrag til videre læring og forbedring.

Vi ser at det gjenstår et viktig arbeid med å skriftlig-gjøre de rutinene som i dag framstår som etablert praksis, slik at disse rutinene også kan inngå i et framtidig kvalitetssystem som omfatter hele arbeidsprosessen med den enkelte kontrakt.

## 5.2 ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i våre vurderinger og vår konklusjon vil vi komme med følgende anbefalinger til Møre og Romsdal fylkeskommune:

- Utarbeide et overordnet dokument for kartlegging, vurdering og oppfølging av ferjekontraktene (med blant annet oversikt over etablerte mål, skriftlige rutiner og retningslinjer, beskrivelse av roller, ansvar og arbeidsprosesser, i tillegg til beskrivelse av et helhetlig rapporteringssystem som omfatter både administrativt og politisk nivå).
- Å etablere et kvalitetssystem med beskrivelser av hvordan arbeidet med ferjekontraktene skal gjennomføres fra forberedelsene starter til kontrakt er avsluttet og evaluert. Rutiner, skriftlige beskrivelser og krav til dokumentasjon for alle arbeidsprosesser bør innarbeides for lettere å påse at kravet om god internkontroll i arbeidet med ferjekontraktene blir ivaretatt.
- Utarbeide risiko- og vesentlighetsvurderinger for å avdekke potensielle risikoer i ferjekontraktene med tilhørende risikoreduserende tiltak
- Et lett tilgjengelig system for innhenting av systematisk framstilt informasjon om kostnader og inntekter i ferjedriften totalt og per ferjesamband
- Gjennomgå og oppdatere den delen av delegasjonsreglementet som gjelder ferjedrift
- Å innføre prosjektnummer på alle fergesamband i bokføringen.
- Å innføre bruttopresentasjon av inntekter og kostnader både i internrapporteringen og eksternrapportering, samt for løpende styring.
- Å innføre årlige revisjoner av rutiner og prosedyrer for håndtering av billettinntekter, både at de er hensiktsmessige for å forhindre eller avdekke feil, men også at de er implementert og fungerer hele året.
- Etablere et hensiktsmessig system og gode rutiner for en god avvikskultur innen ferjedrift, og for å sikre at meldte avvik, hendelser eller andre forhold blir ivaretatt og fulgt opp.

## LITTERATURLISTE

- Direktoratet for forvaltning og IKT (2019). «Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser». Hentet fra:  
<https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging> (lesedato: 27.09.2019).
- Direktoratet for forvaltning og IKTs prosjektveiviser (2019). Hentet fra:  
<https://www.prosjektveiviseren.no/> [lesedato: 08.10.2019].
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2018). Kontraktsforvaltning - mal. Hentet fra:  
<https://www.anskaffelser.no/verktoy/maler/kontraktsforvaltning-mal> [lesedato: 08.10.2019].
- Forvaltningsrevisjon 2/2012 av fylkesrevisjonen i Møre og Romsdal. Samhandlinga med Statens vegvesen – bestillarfunksjon og kontraktsoppfølging.
- Lædre, O. (2006) Valg av kontraktstrategi i bygg- og anleggsprosjekt. ISBN 82-4718044-8. Doktoravhandlinger ved NTNU.
- Møre og Romsdal fylkeskommune (2019-2022). Økonomiplan med handlingsplan og budsjett. Hentet fra: <https://intranett.mrfylke.no/Organisasjon/OEkonomi/OEekonomiplan-med-handlingsplan-og-budsjett>
- Rapport nr. 1519 av Hilde Johanne Svendsen og Falko Muller: Forvaltningsrevisjon av ferjeanboda i Møre og Romsdal, kostnadsutvikling, kapasitet og tilbud, datert november 2015.
- Rapport «Premissanalyser – tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt» - Oslo economics – Rapportnummer 2016-23.
- Møre og Romsdal fylkeskommune: Delrapport; hovedmodell for organisering av samferdselsområdet av 04.03.2019: Omstilling av organisasjonen mot 2020 – organisering av samferdselsområdet i Møre og Romsdal fylkeskommune.

## VEDLEGG 1: HØRINGSSVAR

Møre og Romsdal  
fylkeskommune

MØRE OG ROMSDAL REVISJON IKS

Dykkar ref:	Dykkar dato:	Vår ref:	Vår saksbehandlar:	Vår dato:
	06.12.2019	147277/2019	Stig Helle-Tautra, 71 28 02 53	17.12.2019

## Høringsrapport oppfølging ferjekontrakter

Fylkesrådmannen viser til motteken høyringsrapport frå Møre og Romsdal Revisjon IKS om «Oppfølging av ferjekontrakter». I den samanheng har fylkesrådmannen følgjande kommentarar:

### 1. Kontraktslengd

På side 35 og side 43 i rapporten tar revisjonen opp kontraktslengd på ferjekontraktane som Møre og Romsdal fylkeskommune har inngått. Fylkesrådmannen meiner det er viktig å få fram at årsaka til dei lange kontraktane er at det no er omfattande nyinvestering av ferjemateriell og det i den samanheng er viktig at operatør har mest mogeleg føreseieleg avskrivningstid på nye ferjer. Om fylkeskommunen vel ei kort kontrakt, vil det vere usikkerheit i kva ei ny ferje kan nyttast til etter kontraktsslutt og dermed vil operatør mest sannsynleg belaste inngått kontrakt med høgare kapital-/avskrivingskostnader.

Eit mål om lågast mogeleg årleg kontraktkostnad gjer at det er inngått lange kontraktar på ferjesambanda i Møre og Romsdal. Om vi ser til for eksempel Ruter som er det leiande mobilitetsselskapet i Noreg, så har Nesoddsambandet ei kontraktslengd på 15 + 5 + 5 år og båtruter Indre Oslofjord har ei kontraktslengd ca 14 år. Ved satsing på ferjer med miljøteknologi er det også store investeringar knytt til infrastruktur for framdriftsteknologi. Desse investeringane er naudsynt for å få på plass miljøferjer, og fylkeskommunen har lagt opp til at desse investeringane kan gjerast når kaianlegga skal rustast opp.

Fylkesrådmannen ser poenga som Møre og Romsdal Revisjon IKS tek opp med omsyn på kontraktslengd, men fylkesrådmannen meiner likevel at det var fornuftig med lange kontraktar i denne samanhengen og at kontraktslengd sjølvstøtt var handsama politisk før anboda vart lagt ut. Sjå til dømes grunngjeving i sak SA 38/17 Kravspesifikasjon - Romsdalspakken.

### 2. Kvalitetssystem

Revisjonen har heilt rett i at Samferdselsavdelinga må skaffe seg eit adekvat kontraktoppfølgingsystem som er tilpassa avdelinga sitt behov. Driftsseksjonen har allereie starta opp arbeidet med å sjå på mogelegheita til å anskaffe eit slikt system i løpet av 2020. I dette systemet ser ein for seg å leggje inn ei skildring av rutinar for kontraktsoppfølginga.

### 3. Bruttopresentasjon av inntekter og kostnader

I rapporten på side 56, kulepunkt 7 tar revisor opp at ein må innføre bruttopresentasjon av inntekter og kostnader. Fylkesrådmannen vil peike på at det internt vert rapportert på bruttonivå i alle bruttokontrakter, og at alle kontrakter vert vurdert gjennom året med omsyn på årsprognose for inntekter og kostnader. Eventuelle avvik vert rapportert. Fylkesrådmannen kan gjere ei ny vurdering på korleis dette blir rapportert til fylkestinget i løpet av året.

### 4. AutoPASS

Etter at revisjonsrapporten vart levert, har Fylkestinget i Møre og Romsdal vedteke at AutoPASS vert innført frå 1. juli 2020. Innkrevjing av billettinntekter på ferje vil då bli følgje same prinsipp som alle ferjesamband med AutoPASS. Fylkesrådmannen meiner at dette vil vere med å sikre inntektsstraumen frå ferjedrifta og det vil redusere risikoen for eventuelle tvistar knytt til manglande innføring av AutoPASS.

### 5. Ladestasjonar

På side 39 er det eit kapittel om ladestasjonar. Fylkesrådmannen vil presisere:

- Det er operatør som formelt tek imot støtte frå Nox-fondet og det reduserer sjølvsgt anbudsprisen.
- Fylkeskommunen tek over ladestasjonane etter dei er ferdigstilt, men operatør har ansvar for drift og vedlikehald ut kontraktperioden. Risikoen er såleis avgrensa for fylkeskommunen.

### 6. Ferjestrategi

Fylkesrådmannen meier det kan vere riktig å presisere at Ferjestrategi for Møre og Romsdal 2006 – 2015 framleis er gyldig sidan fylkestinget enno ikkje har vedteke at ferjestrategien vert avvikla. Denne strategien inneheld ikkje reglar til arbeidet knytt til oppfølging av ferjekontrakter.

Med helsing

  
Ottar Brage Guttelvik  
fylkesrådmann

  
Arild Fuglseth  
samferdselssjef

## VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

### RÅDMANNENS INTERNKONTROLL

I henhold til kommuneloven § 23 nr. 2 har rådmannen som øverste ansvarlige for forvaltningen ansvar for å sikre betryggende kontroll. Bestemmelsen lyder som følger:

*Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak er iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*

Rådmannens interkontroll er også løftet frem i den nye kommuneloven.

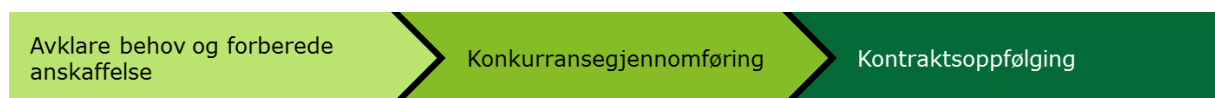
### DIFI

Direktoratet for fornying i staten har utarbeidet en Veileder for kontraktsoppfølging ved offentlige anskaffelser<sup>1</sup>(2016) ('veileder') og en rekke verktøy for gjennomføring av kontraktsoppfølging.

Difis fagsider om offentlige anskaffelser på [anskaffelser.no](http://anskaffelser.no) gir veiledning i anskaffelsesprosessen, og kontraktsoppfølgingsfasen. Anskaffelsesprosessen er Difis standard prosessmodell for gjennomføring av en offentlig anskaffelse.

I veilederen trekkes kontraktsoppfølging frem som en likeverdig del av anskaffelsesprosessen. Elementene i en anskaffelsesprosess er illustrert i figuren under.

**Figur 1. Hovedelementene i en offentlig anskaffelse (Veileder)**



Ifølge veilederen er kontraktsoppfølging:

*(...) alle forhold og situasjoner som oppstår fra en kontrakt er signert, til kontrakten er avsluttet og partene ikke lenger har rettigheter og plikter etter kontrakten. Dette innebærer særlig å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer det han skal, når han skal, og ellers oppfyller alle sine plikter. Men det innebærer også blant annet å implementere kontrakten i sin egen virksomhet, så man selv etterlever forpliktelsene overfor leverandøren.*



*Kontraktoppfølging handler også om å håndtere endrede situasjoner som man ikke så for seg da kontrakten ble inngått.<sup>22</sup>*

Vi vil i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet bruke denne veiledningen i kontraktsoppfølging som revisjonskriterier.

Kontrakten skal sikre at rutiner, frister, ansvar, fremdrift og krav til kvalitet er i samsvar med avtalen. *Ansvar for å følge opp de ulike elementene i kontrakten må plasseres og det må settes av tilstrekkelig med ressurser. Tilstrekkelig rutiner må etableres og ansvar fordeles.*

### **Difi skiller mellom følgende roller og ansvar under kontraktsoppfølgingen:**

#### Budsjetteier/avtaleeier:

- Sørge for beregning av effekter og kontrollere måloppnåelse og risiko
- Rapportere iht. gjeldende retningslinjer
- Beslutte bruk av dagbot, heving, oppsigelse
- Godkjenne å utløse opsjon, tilleggs- og endrings-ordrer
- Initiere eventuelt ny anskaffelse

#### Innkjøper:

- Tilrettelegge for bruk av kontrakt
- Tilrettelegge for elektroniske bestillinger i bestillingssystem
- Publisere informasjon om kontrakten
- Ivareta de formelle forhold til leverandøren:
  - Følge opp kontraktens kommersielle vilkår herunder prisregulering, reklamasjoner, garantikrav, sanksjoner og tvister
  - Vurdere og gjennomføre utløsning av opsjoner
- Gjennomføre evt. minikonkurranser i KGV
- Samle og dokumentere erfaringer fra anskaffelsesprosessen
- Arkivere relevant dokumentasjon

#### Kontraktsforvalter:

- Bruk av KAV for gjennomføring av kontrakt
- Implementere kontrakten i virksomheten
- Jevnlige oppfølging av kontrakten med leverandøren
- Gjennomføre brukeropplæring
- Løpende oppfølging av kontrakt:
  - Akseptere leveranser i henhold til kontrakt (kvalitet, kvantitet, tid og sted)
  - Administrere oppfølging av avvik og garantier
  - Vurdere sanksjoner
  - Sørge for måloppnåelse
  - Utforme tilleggs- og endringsordrer iht. kontraktens bestemmelser
- Oppdatere risikoanalyse og tiltaksplan ved behov

---

<sup>22</sup> Difi (2016) Veileder for kontraktoppfølging ved offentlige anskaffelser.

- Sluttevaluering
- Samle og dokumentere erfaringer med leveransen og leverandøren

Fagansvarlig:

- Forberede mottak av leveranse
- Undersøke leveransen og godkjenne og/eller melde evt. avvik til kontraktsforvalter
- Bistå kontraktsforvalter ved oppfølging av evt. avvik, reklamasjon m.m
- Melde erfaringer med leveransen og bruk av denne til kontraktsforvalter

Bestiller:

- Sjekke inngåtte avtaler for å se om behovet kan dekkes av bestilling på en av avtalene
- Opprette/registrere bestilling i bestillingssystemet
- Påføre korrekt kontering på bestillingen
- Bidra til styrket avtalelojalitet
- Leverandøroppfølging på operativt nivå
- Leveranseoppfølging på operativt nivå. Følge opp status på leveranse med kontraktsforvalter

Mottaker:

- Ansvar for at mottatt vare eller tjeneste er i henhold til bestilling og kontrakt
- Registrering av mottak i elektronisk bestillingssystem (attestasjon)
- Arkivere fraktbrev

**Kontraktsoppfølging i kommunen, steg for steg:**

- Oppstartmøte med leverandør er viktig for å få til en god dialog med leverandøren gjennom hele avtaleperioden. Her avklares forventninger, partens kontraktpunkter og praktisk informasjon. Dette kan være med på å forebygge eventuelle konflikter og bidrar til at gjennomføringen går i henhold til kontrakt.
- Ha jevnlig oppfølging av kontrakten med leverandøren
- Følge opp reklamasjoner og gjennomføre sanksjoner
- Vurdere/godkjenne prisendringer
- Utløse av eventuelle opsjoner i samarbeid med budsjetteier
- Følge opp lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger
- Evaluere leveransen underveis.

---

PREMISSANALYSER – TILTAKSANALYSE FOR UTVIKLING AV FERJEMARKEDET PÅ LANG SIKT; OSLO ECONOMICS, INVENTURA OG DNV.GL

**Tid i anskaffelsesprosessen og utlysningstidspunkt:**

Statens vegvesen sitt kvalitetssystem anbefaler at planleggingsfasen, definere aktiviteten, avklare behov og forberede anskaffelsen bør startes minimum 4,5 år før eksisterende avtaler utløper og gjennomføringen av anbudskonkurransen bør senest starte slik at kunngjøringen av konkurransen skjer 3 år før oppstart av kontrakten.

**Kontrakts varighet:**

Statens vegvesen har et kvalitetssystem for kjøp av ferietjenester som anbefaler en kontrakts varighet på 8 til 10 år og majoriteten av de kontraktene som er inngått i Norge er så lange. Rapporten slutter seg til den lengden, da 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.

---

MØRE OG ROMSDAL FYLKESKOMMUNEN I SIN FERJESTRATEGI FOR TIDSROMMET 2006 – 2015

Det er i tråd med Stortingets intensjon å lyse ut flere ferjesamband samtidig, både for å realisere et høyt tempo i utlysningene og for å bedre reserveferjesituasjonen ved å legge til rette for god tilpassing av ferjedisponeringen ved driftsavbrudd. At et selskap får driftstillatelse for flere ferjestrekninger innenfor et avgrenset område, vil trolig være den løsningen som gir mest effektiv drift skriver MRFK i sin ferjestrategi som gjaldt for tidsrommet 2006 – 2015.

---

FYLKESKOMMUNEN SIN ANSKAFFELSESSTRATEGI

Alle anskaffelser i fylkeskommunen skal gjøres i samsvar med fylkeskommunen sin vedtatte anskaffelsesstrategi og gjeldende innkjøpsprosedyre.

Fylkeskommunen har et hovedmål for alle anskaffelser og tre delmål.

**Hovedmål:**

Møre og Romsdal fylkeskommunes anskaffelser skal gjennomføres i samsvar med gjeldende lover og forskrifter, fylkeskommunens etiske retningslinjer, dekke reelle behov og sikre effektiv ressursbruk. Anskaffelsesprosessen skal skape tillit til fylkeskommunen som innkjøper og forvalter av offentlige midler. Miljøhensyn og samfunnsansvar skal veie tungt i anskaffelsene våre, og det skal legges til rette for nytenkning og innovasjon.

**Delmål:**

**Samfunnsansvarlige anskaffelser**

Møre og Romsdal fylkeskommune skal være bevisst sitt samfunnsansvar ved å gå foran som en ansvarlig forbruker og etterspørre varer og tjenester etter høy etisk og sosial standard.

Herunder skal det alltid vurderes krav til lærlingeordning, universell utforming, lønns- og arbeidsvilkår, samt seriøsitetsskrav i bygg- og anleggskontrakter. Møre og Romsdal fylkeskommune har en tydelig holdning mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i offentlige kontrakter.

### **Klima- og miljøvennlige anskaffelser**

Møre og Romsdal fylkeskommune skal prioritere klima- og miljøvennlige anskaffelser av varer og tjenester, som et virkemiddel i arbeidet med å bidra til det grønne skiftet.

### **Innovative anskaffelser**

Møre og Romsdal fylkeskommune skal ha fokus på innovative løsninger i sine anskaffelser.

Innovative anskaffelser handler om god planlegging og behovsvurdering, åpen dialog med leverandørmarkedet i en tidlig fase av anskaffelsesprosessen, samt ytelses- og funksjonskrav som beskriver hva vi ønsker å oppnå framfor å peke på løsningen/produktet. I noen tilfeller er det behov for å legge opp til å utvikle løsningen gjennom selve anskaffelsesprosessen, for eksempel ved prosedyrer/metoder som konkurransepreget dialog eller innovasjonspartnerskap.

---

## FYLKESKOMMUNEN SINE SKRIFTLIGE RETNINGSLINJER FOR INNKJØP

Fylkesrådmannen vedtok 28.11.2014 hvordan avtaler skal følges opp i fylkeskommunen:

### **«Løpende avtaleoppfølging for avdelings-/virksomhetsspesifikke rammeavtaler/kontrakter<sup>23</sup>»:**

Den enkelte avdeling/virksomhet har oppfølgingsansvaret, dvs. den person som er oppnevnt som anskaffelsesansvarlig til enhver tid.

Dette innebærer bl.a.:

- a) Minimum en gang pr. år skal det gjennomføres oppfølgingsmøte med leverandør
- b) Ved prolongering av avtaleperiode skal det gjennomføres oppfølgingsmøte for å beslutte om prolongering skal gjennomføres eller ny konkurranse skal iverksettes.
- c) I god tid (3 måneder) før utløp av avtaleperiode skal det gjennomføres oppfølgingsmøte for å gjennomføre en sluttevaluering av avtalen – evaluere på leverandørens gjennomføring av leveransen iht. kontraktsvilkår.
- d) [Her](#) finner dere maler for referat og rapporter i forbindelse med gjennomføring av oppfølgingsmøte, kontraktevaluering ved prolongering og utløp av avtale.

---

<sup>23</sup> Hentet fra informasjon om anskaffelser og innkjøp på fylkeskommunens intranett

Alle møtereferater skal oversendes Innkjøpsseksjonen for arkivering

Det er viktig at referat fra kontraktavslutning gjøres grundig da oppdragsgiveres negative erfaringer med leverandør kan brukes i etterfølgende konkurranse som egenreferanse/erfaringer under kriteriet *Referanser*

Ved behov kan anskaffelsesansvarlig søke om bistand fra Innkjøpsseksjonen

e) Levere rapport over de avtaler de har oppfølgingsansvar for og på hvilke avtaler det er gjennomført avtaleoppfølging på i løpet av foregående avtaleår, inkludert plan for hvilke leverandører det skal gjennomføres møte med i kommende avtaleår.

Rapport [og plan](#) leveres Innkjøpsseksjonen v/ Innkjøpssjef innen *medio januar* påfølgende år.»

På fylkeskommune sin intranettside ligger tilgjengelig informasjon vedrørende innkjøp og oppfølging av avtaler. Det foreligger maler med veiledning for avtaleoppfølging.

- 3 «I oppfølgingsmøtet skal det gjennomgås avvik som er rapport på avtalen, slik at både leverandør og Oppdragsgiver kan gjøre endringer/tilpasninger som gir en bedre leveranse. Møtet skal protokolleres ved referat, jf. pkt. a) ovenfor.
- 4 Før prolongering/forlenging av en avtale skal det gjennomføres et oppfølgingsmøte med leverandør. Møtet føres i protokoll, ref. pkt. b) ovenfor.

Dersom Oppdragsgiver har notert/registrert vesentlige avvike i inneværende avtaleperiode, som leverandør ikke fulgt opp/levert iht. krav, må dette oppfølgingsmøte tas i god tid før dato for en prolongering/forlenging. Dette er viktig da Oppdragsgiver må ha rimelig tid til å gjennomføre ny konkurranse og inngå ny avtale før avtalen løpet ut.

Man må gjøre et overslag på hvor lang tid det trenges for å få gjennomført ny konkurranse og få ny rammeavtale/leverandør på plass.

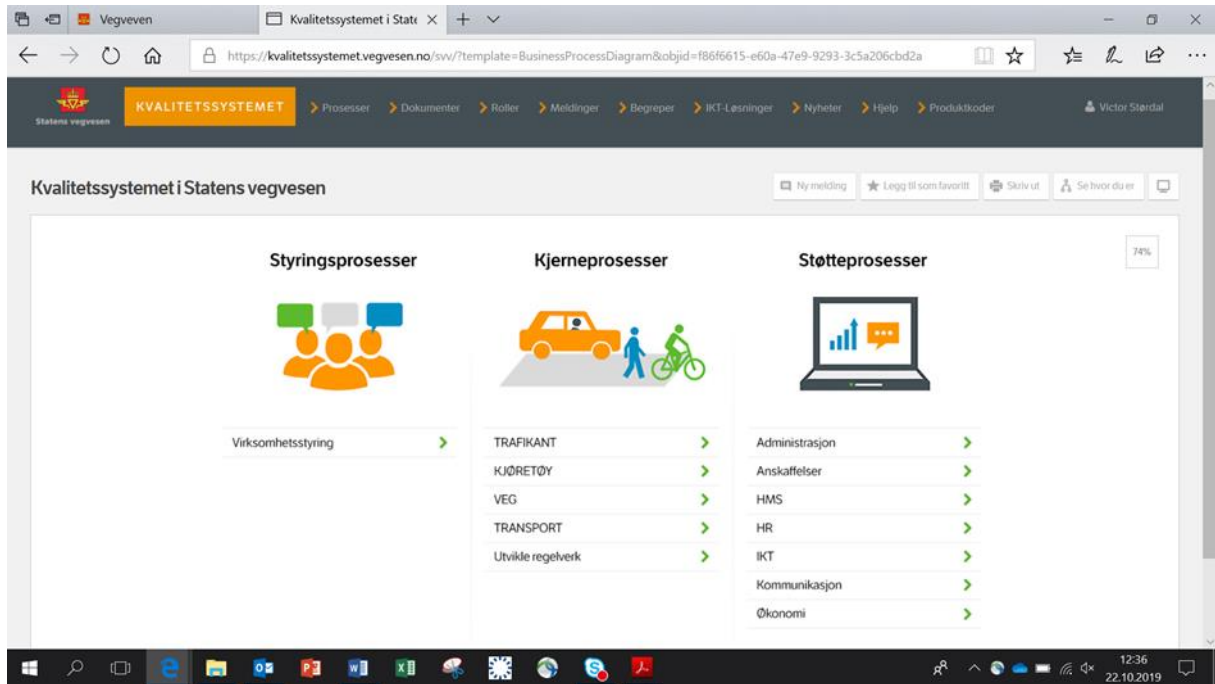
Se estimerte fremdriftsplaner/tidslinjer for [åpen anbudskonkurranse](#) og [forhandlet prosedyre](#).

- 5 Sluttevaluering må gjøres senest 2 måneder før avtaleutløp. Det må i denne fasen også jobbes parallelt med å forberede anbudsprosess for ny konkurranse. Møtet protokollføres, ref. pkt. b) ovenfor.

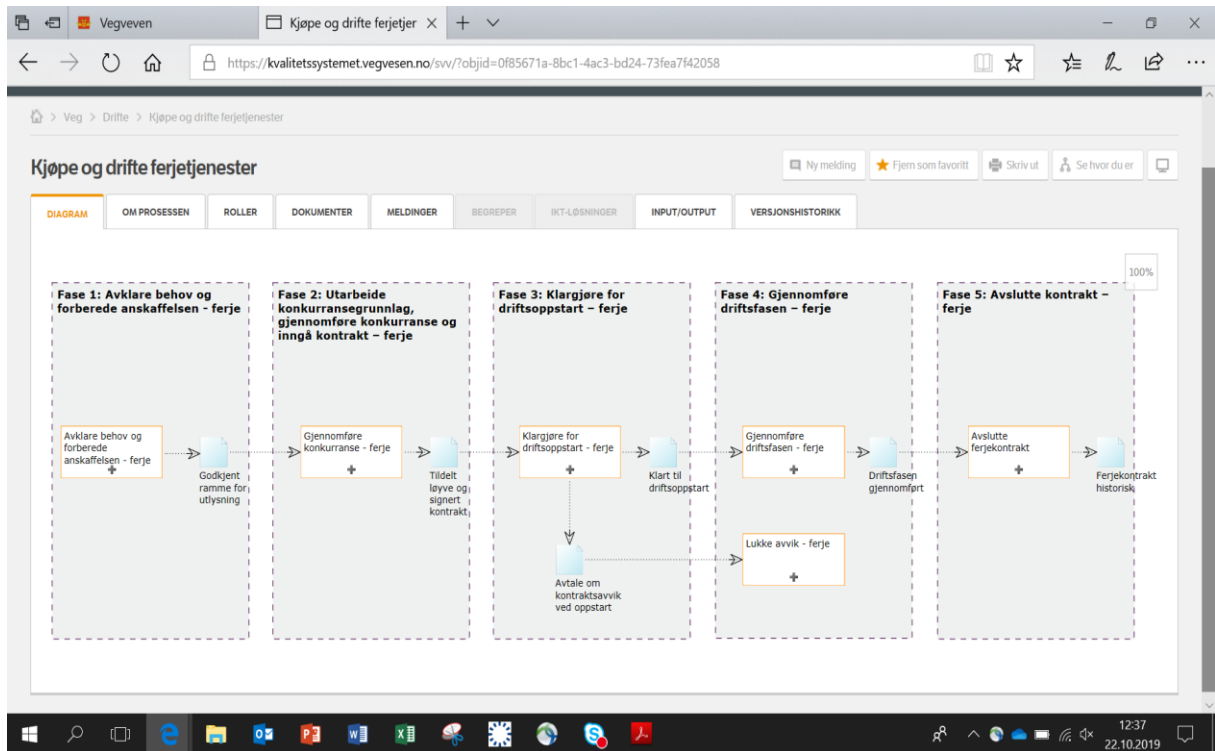
Ny avtale skal være på plass før utløp av inneværende konkurranse. Avrop/uttak på avtale etter avtaleutløp er en ulovlig direkteanskaffelse, jf. KOFA-sak 2009/97.»

## VEDLEGG 3. STATENS VEGVESEN SITT KVALITETSSYSTEM

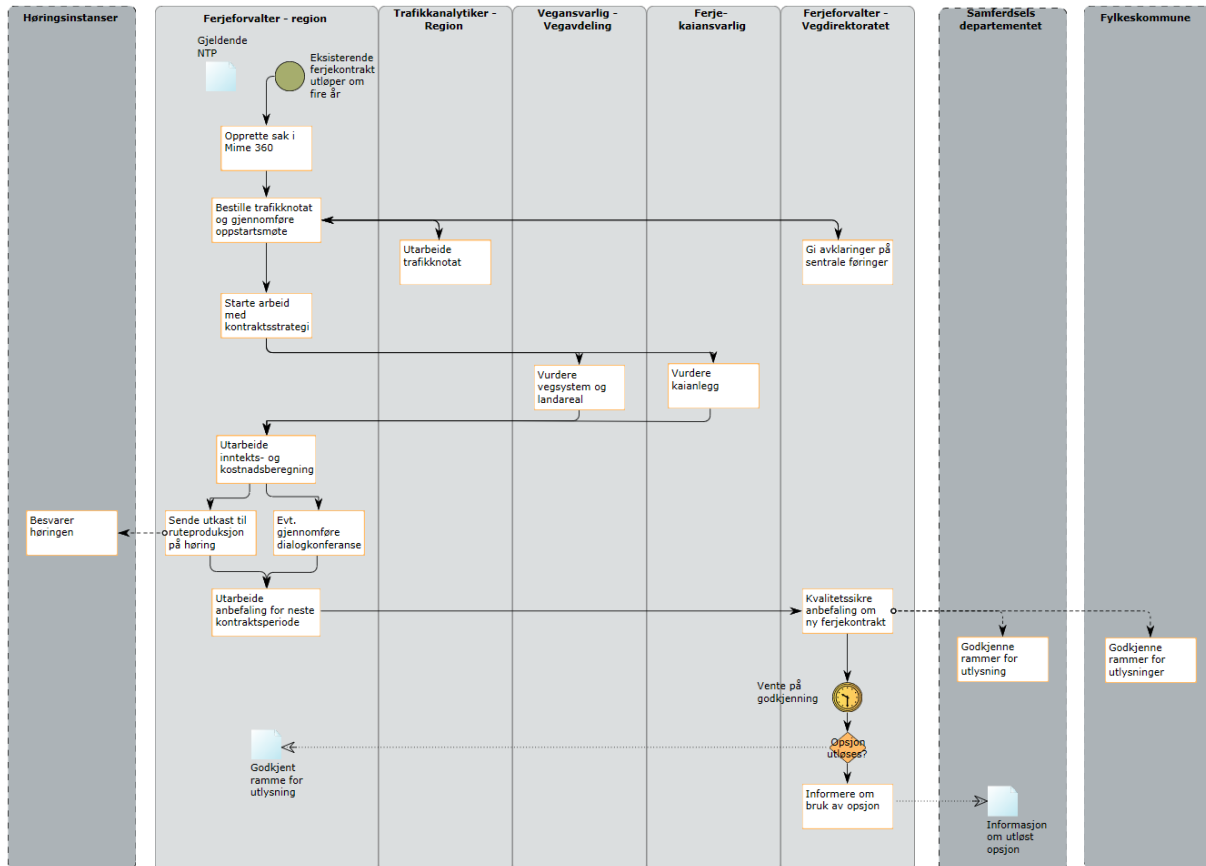
Overordnet bilde for hele kvalitetssystemet:



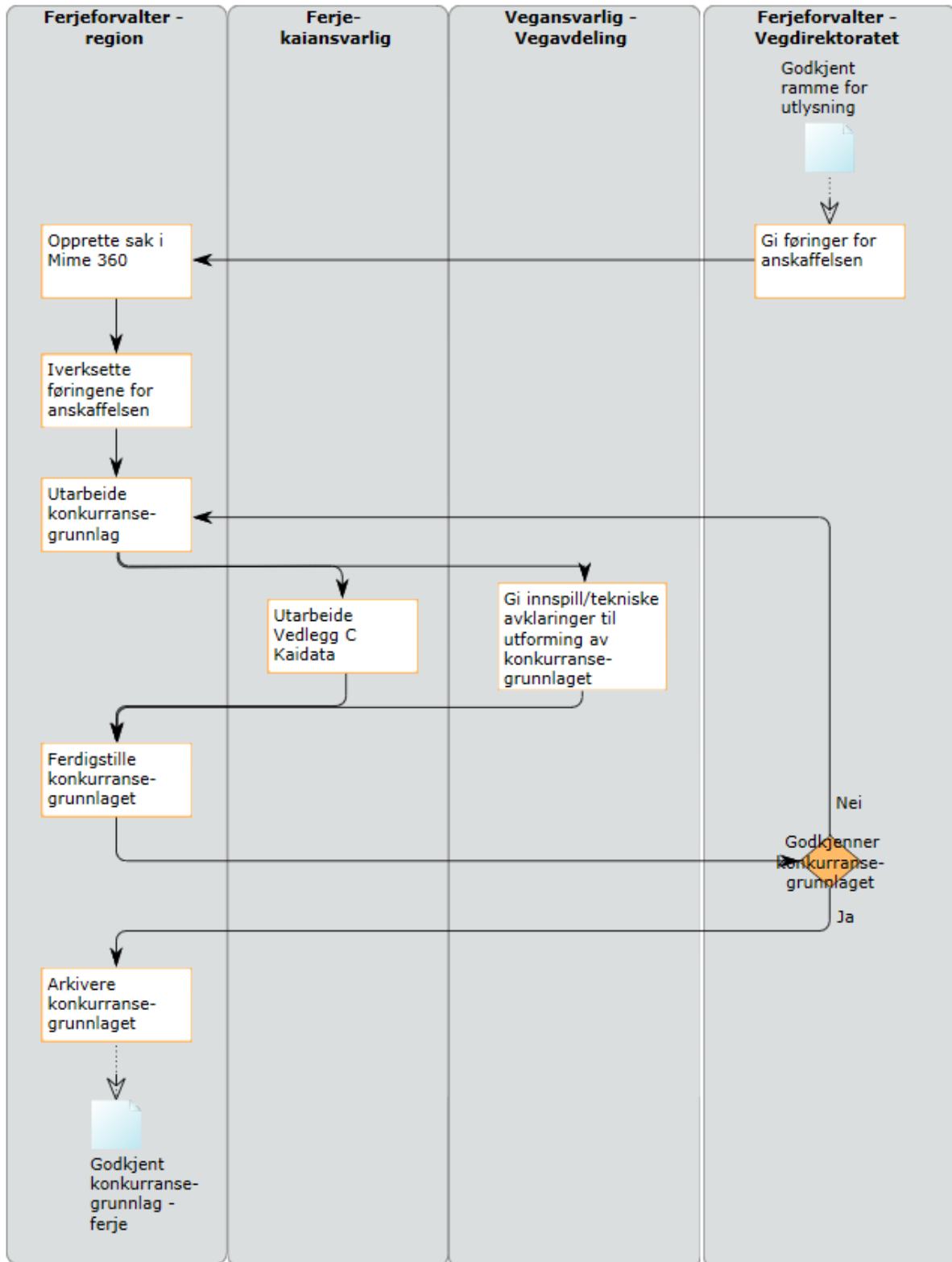
Overordnet bilde for ferjeprosesser:



Fase 1:

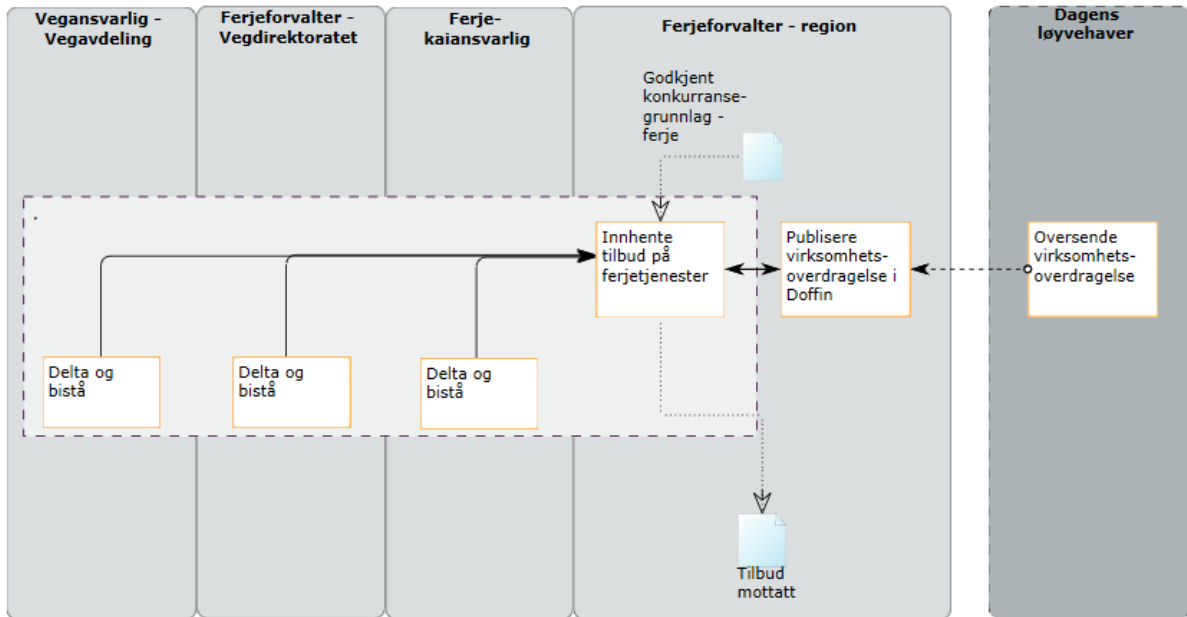


Fase 2a:

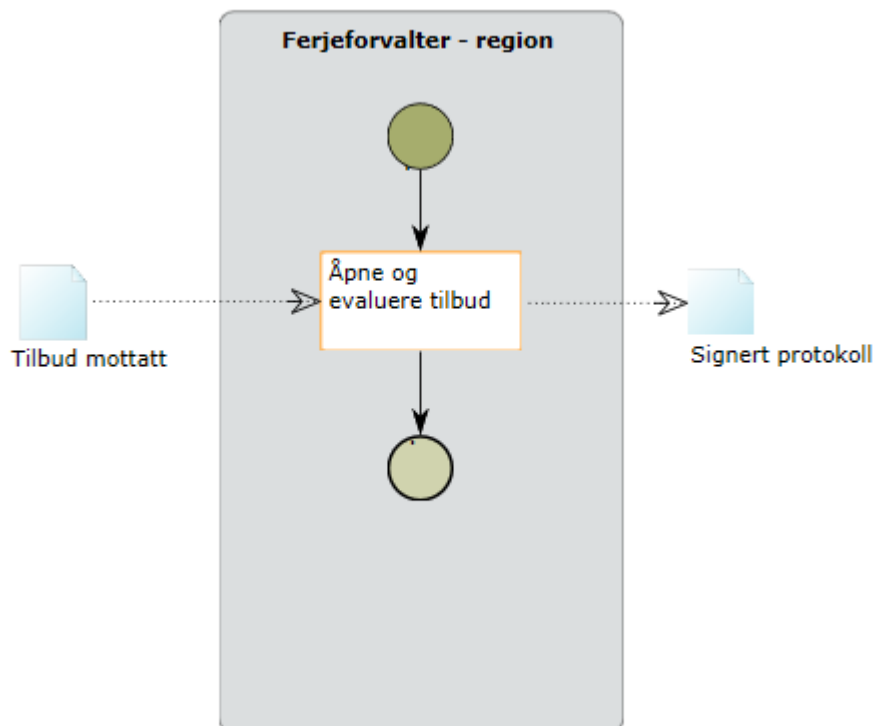




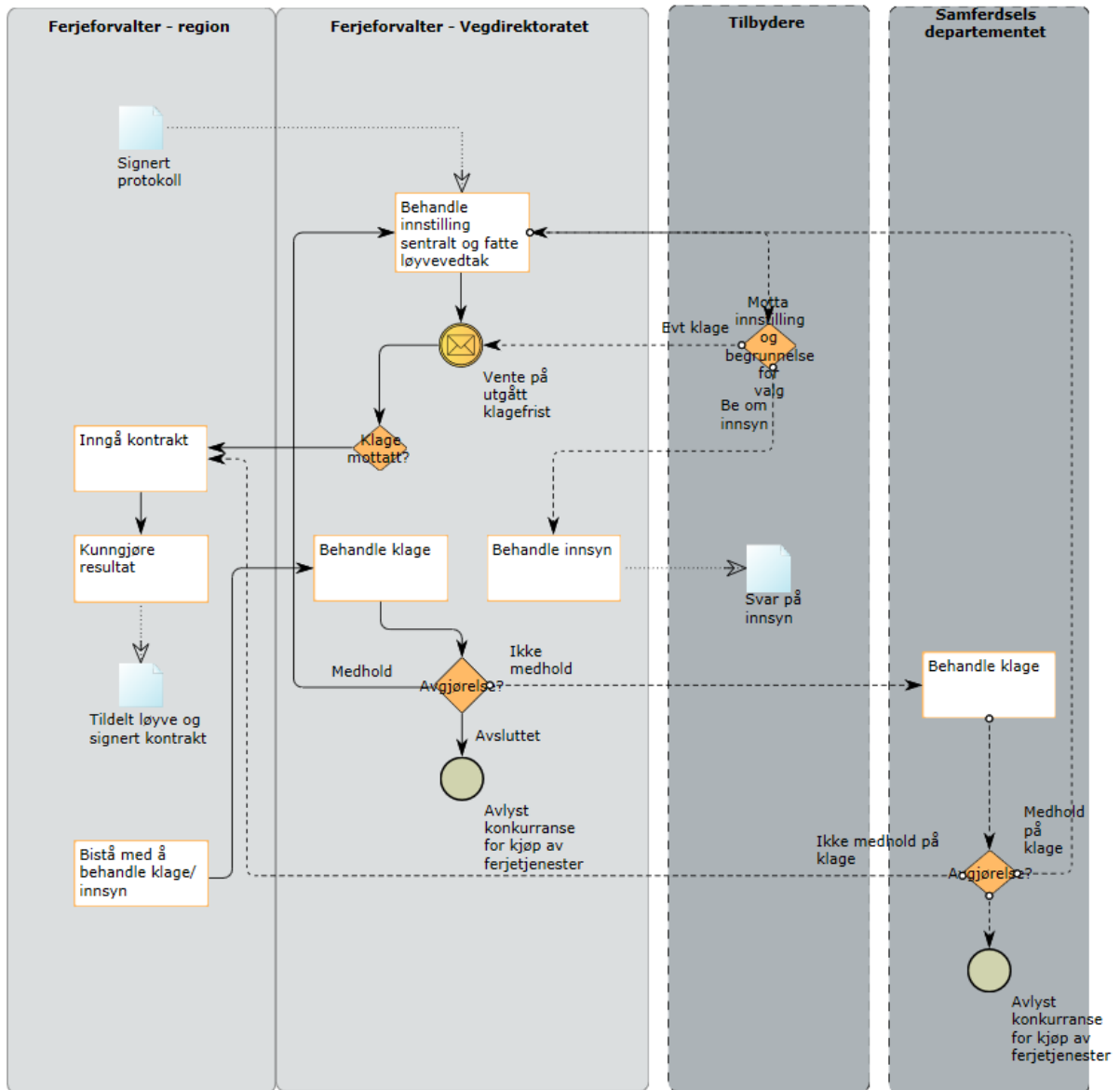
Fase 2b:



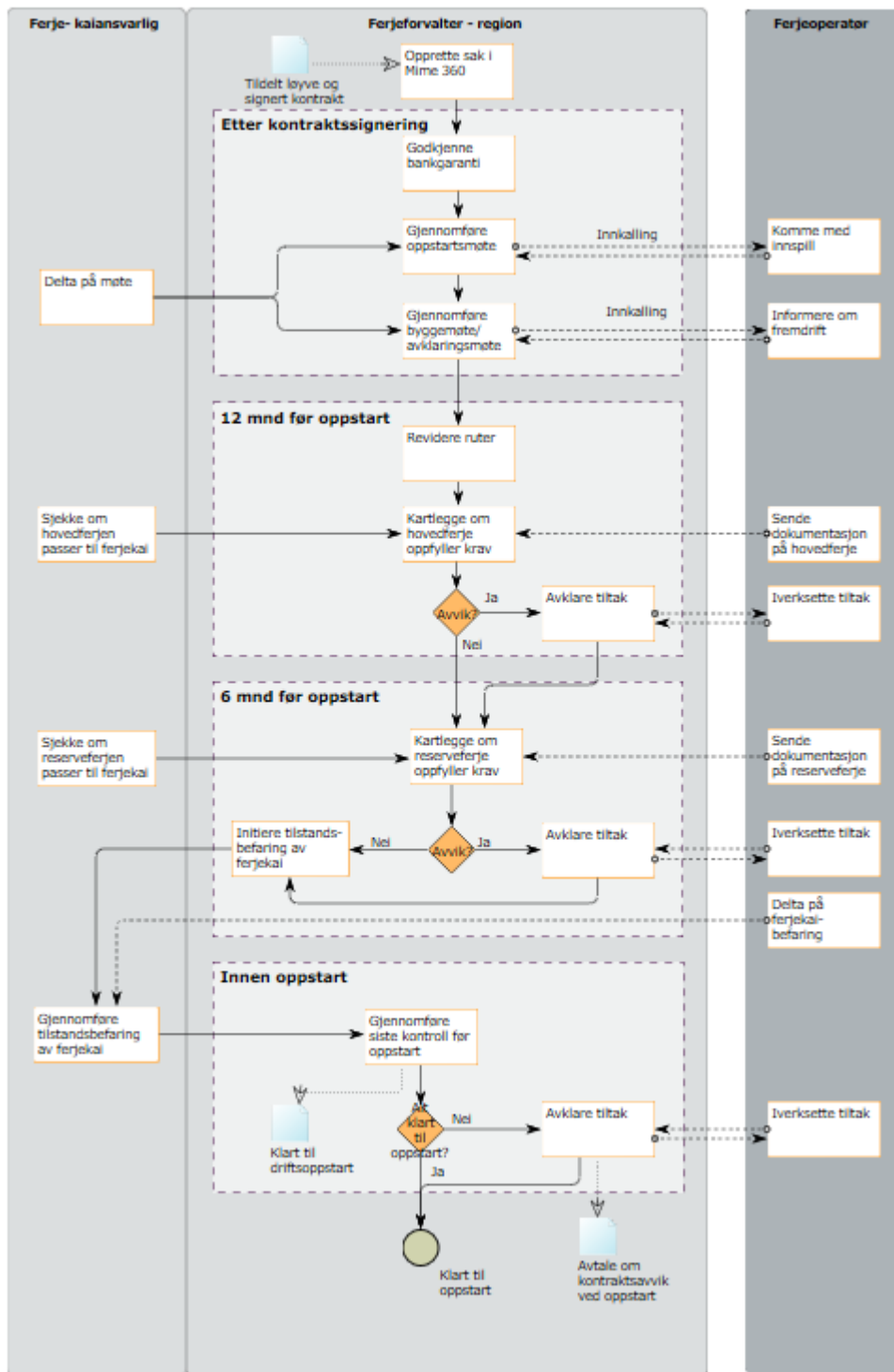
Fase 2c:



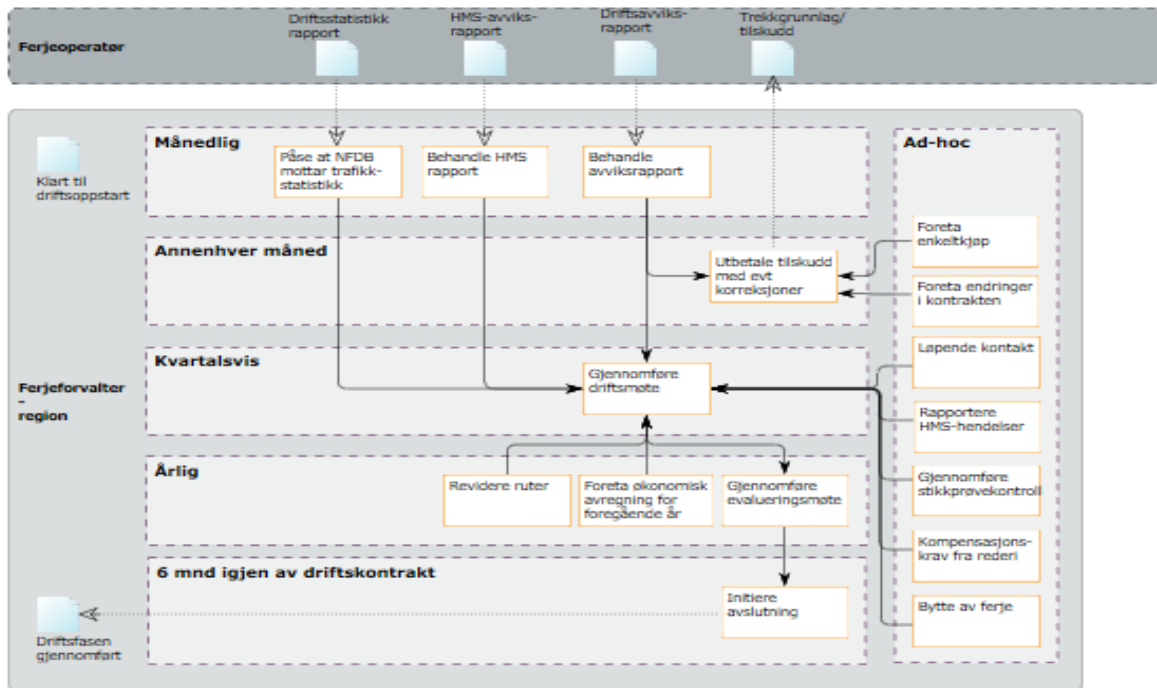
Fase 2d:



Fase 3:



Fase 4:



Fase 5:

