

FORVALTNINGSREVISJON

Kollektivtransport – oppfølging av kontrakter

Troms og Finnmark fylkeskommune
Romssa ja Finnmárkku fylkkagielda
Tromssan ja Finmarkun fylkinkomuuni



Rapport 2022

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Troms og Finnmark fylkeskommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot kollektivtransport og oppfølging av kontrakter. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Troms og Finnmark fylkeskommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Troms og Finnmark fylkeskommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 28.1.2022

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Susanne Arntzen Langnes
Prosjektleder, forvaltningsrevisor
(frem til 24.9.2021)

Olga Jaros
Prosjektmedarbeider, forvaltningsrevisor
(frem til 7.9.2021)

SAMMENDRAG

Etter bestilling fra kontrollutvalget i Troms og Finnmark fylkeskommune har KomRev NORD IKS gjennomført forvaltningsrevisjon om fylkeskommunens oppfølging av kontrakter innenfor kollektivtransport. Fylkeskommunen har ansvaret for å yte godtgjørelse til rutetransport som fylkeskommunen vil opprette eller opprettholde innen et fylke. Driften av transporttjenestene gjøres av operatører/løyvehaver/utøver. Det er to ulike kontraktstyper som kan velges for kollektivtransport; bruttokontrakter og nettokontrakter. Troms og Finnmark fylkeskommune har begge kontraktstyper hvor gjeldende bruttokontrakter ble inngått av tidligere Troms fylkeskommune og gjeldende nettokontrakter ble inngått av tidligere Finnmark fylkeskommune.

Ved sammenslåingen av de to fylkeskommunene ble kontraktsoppfølgingen lagt til Samferdselsdivisjonens avdeling Kollektiv og mobilitet. Denne avdelingen er delt inn i tre avdelinger hvor to av dem har ansvar og oppgaver i kontraktsoppfølgingen; *seksjon kollektiv drift vest* og *seksjon kollektiv drift øst*. «Vest» følger opp bruttokontraktene inngått av tidligere Troms fylkeskommune. Dette utgjør 24 bruttokontrakter for ulike anbudsområder. Denne kontraktstypen innebærer at billettinntektene i sin helhet tilfaller fylkeskommunen som på sin side betaler operatørene en godtgjørelse for det som leveres. «Øst» følger opp nettokontraktene inngått av tidligere Finnmark fylkeskommune. Det utgjør fire kontrakter for ulike anbudsområder. Nettokontrakter innebærer at det er operatøren som får inntektene og kostnadene, og fylkeskommunen betaler tilskudd til operatøren.

Denne forvaltningsrevisjonen besvarer følgende tre problemstillinger:

1. *Har Troms og Finnmark fylkeskommune etablert retningslinjer og rutinebeskrivelser som skal sikre oppfølging av kontraktene på kollektivtransport?*
2. *Blir Troms og Finnmark fylkeskommunes retningslinjer og rutinebeskrivelser for kontraktsoppfølging fulgt i praksis?*
3. *Følger Troms og Finnmark fylkeskommune opp eventuelle avvik fra inngåtte kontrakter?*

For *problemstilling 1* som gjelder hva som er etablert av retningslinjer og rutinebeskrivelser har vi utledet revisjonskriterier fra regelverk og anbefalinger om internkontroll og kontraktsoppfølging. Vi kan av kildene utlede kriterier om hva systemer og rutiner for å sikre kontraktsoppfølging bør bestå av. Vi har undersøkt om det foreligger felles systemer og rutiner og hva seksjonene har hver for seg for den kontraktstypen de følger opp.

For besvarelse av *problemstilling 2 og 3* er det kontraktene som fylkeskommunen har inngått for buss, ferge og hurtig- og kombibåt som er kilde for utledning av revisjonskriterier. Vi har undersøkt fylkeskommunens oppfølging av 12 av de til sammen 28 gjeldende brutto- og nettokontraktene.

Vår undersøkelse viser at det ikke er utarbeidet felles retningslinjer og rutiner for de to seksjonene i samferdselsdivisjonen som har ansvaret for oppfølgingen av kontrakter innenfor kollektivtransport. Det er ulike kontraktstyper som følges opp, men vi har ikke mottatt informasjon om det er vurdert om noen rutiner og retningslinjer likevel bør være felles for å sikre lik kontraktsoppfølging dersom det kan være relevant. Revisors undersøkelser belyser

derfor at rutiner og praksis er noe ulike i to av seksjonene innen divisjonen. Revisors vurderinger opp mot de utledete revisjonskriteriene og konklusjonene gjelder *Troms og Finnmark fylkeskommune*.

Å ha retningslinjer og rutinebeskrivelser handler om å ha formalisert internkontrollen. Det er opp til fylkeskommunen selv å vurdere omfang, innretning og dokumentasjon av internkontrollen på de ulike områdene. Flere av de utledete revisjonskriteriene omhandler hva fylkeskommunen bør ha på området for kollektivtransport, herunder om hva som bør være skriftliggjort. For alle revisjonskriteriene har vi undersøkt hvorvidt det foreligger skriftliggjorte retningslinjer og rutinebeskrivelser. Vi har imidlertid ikke for alle revisjonskriteriene lagt til grunn at det må foreligge skriftlige rutiner for oppgavene. Det foreligger ikke lovkrav til hva slags retningslinjer og rutinebeskrivelser som skal finnes på området og konklusjonen er med bakgrunn i vurderinger av såkalte «bør-krav».

Revisors konklusjon på problemstilling 1 er at Troms og Finnmark fylkeskommune har til dels etablert retningslinjer og rutinebeskrivelser som skal sikre oppfølging av kontraktene på kollektivtransport.

Konklusjonen har bakgrunn i følgende oppsummerte funn og vurderinger:

Vi har fått beskrivelser av hvordan kontraktsoppfølgingen skjer i praksis. Begge seksjonene viser til at krav til oppfølgingen av kontraktene følger av kontraktene. Vi har innhentet opplysninger om hvilke systemer fylkeskommunen har for å påse at disse kontraktskravene blir fulgt opp. Vi har fått beskrivelser av hvem som har hvilke oppgaver i de to seksjonene som har ansvar for oppfølgingen av kontrakter innen kollektivtransport.

En del av å følge opp kontrakter med eksterne, er å ha dialog med kontraktsparten om kontrakten. Fylkeskommunen har vist til at kontraktene de har inngått regulerer dette. Slik revisor ser det, må det være opp til fylkeskommunen selv å vurdere hvorvidt dette er aktiviteter som det bør utarbeides egne skriftlige rutiner for, for å sikre at ivaretas med slikt innhold og hyppighet som kontraktene angir. Revisor oppfatter av de beskrivelser vi har fått at det er tydelig hvem som har ansvaret for å ha den jevnlig oppfølgingen av kontrakten med leverandøren. Revisors vurdering er at fylkeskommunen **har oppfylt** revisjonskriteriet om at fylkeskommunen bør ha etablert rutiner for jevnlig oppfølging av kontrakten med leverandøren.

Med bakgrunn i at fylkeskommunen har etiske retningslinjer som omhandler habilitet er revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner som sikrer habilitet hos personer som foretar kontraktsoppfølging. Oppgaven med kontraktsoppfølging innenfor kollektivtransport er ikke spesifikt nevnt i de etiske retningslinjene. Revisor kan ikke legge til grunn at et etisk regelverk eller egne habilitetsbestemmelser må lages for denne konkrete oppgaven i fylkeskommunen.

Vi har fått beskrivelser av hvordan fylkeskommunen håndterer oppgaver knyttet til faktura og økonomisk oppgjør. Det er ikke skriftliggjorte rutiner for å kontrollere faktura opp mot kontraktsvilkår. Etter revisors vurdering er revisjonskriteriet om at Troms og Finnmark fylkeskommune bør ha rutiner for fakturahåndtering og rutiner for økonomisk oppgjør **i stor grad oppfylt**. Vi har vektlagt manglende skriftlighet av kontroll av faktura opp mot kontraktsvilkår i vår vurdering.

For bruttokontraktene er det skriftliggjorte rutiner for oppgaven med prisendringer. Utover dette er det i liten grad skriftliggjorte rutiner på området. For både oppfølgingen av bruttokontrakter og nettokontrakter er det henvist til at kontraktene beskriver håndtering av endringsordre, tilleggsarbeid og prisendringer. Vi har fått beskrivelser av hvordan oppgavene ivaretas. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha et system for oppfølging og håndtering av endringsordre og tilleggsarbeid, samt rutiner for å vurdere og godkjenne prisendringer.

Det foreligger ikke skriftlige retningslinjer eller rutinebeskrivelser for å sikre at kontraktskravene om lønns- og arbeidsvilkår følges opp. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår for leverandører og underleverandører. Troms og Finnmark fylkeskommune har etter revisors vurdering **ikke oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner for å følge opp at leverandører er tilknyttet godkjent lærlingeordning og å kontrollere om forskriftens og kontraktens krav til bruk av lærlinger overholdes.

Det er ikke utarbeidet skriftlige rutinebeskrivelser for ivaretagelse av oppfølging av reklamasjoner og gjennomføring av sanksjoner. Vi har fått informasjon om hvilken praksis som er etablert. Vi vurderer at revisjonskriteriet om dette er **oppfylt**. Vi har i vurderingen lagt vekt på funn og vurderinger under problemstillingen om avvik som viser at det er innarbeidet prosedyrer for avviksrapportering fra operatører.

Våre undersøkelser viser at det er etablert kanaler for kommunikasjon til kunder av kollektivtransporttjenester. Dette er relevant kun for bruttokontraktsregimet. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha etablert rutiner for kommunikasjon med kollektivtransporttjenestens mottakere/kunder.

Vi presiserer at vurderingene ikke omhandler hvorvidt fylkeskommunen faktisk følger opp kontraktene, men hvorvidt det er etablert retningslinjer og rutinebeskrivelser utenfor kontraktene som skal sikre at de følges opp. Våre undersøkelser viser at fylkeskommunen i praksis i stor grad følger opp de kontraktskravene som vi har undersøkt oppfølgingen av, jf. konklusjonen på problemstilling 2.

Ifølge fylkeskommunen er det kontraktene som i stor grad utgjør retningslinjene og beskrivelsene for kontraktsoppfølgingen. Under problemstilling 2 har vi undersøkt hvorvidt et utvalg av kontraktskravene følges opp. Konklusjonen gjelder for de kontraktene som vi har undersøkt.

Revisors konklusjon på problemstilling 2 er at Troms og Finnmark fylkeskommunes retningslinjer og rutinebeskrivelser for kontraktsoppfølging blir i stor grad fulgt i praksis.

Konklusjonen bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

Bruttokontraktene som Troms og Finnmark fylkeskommune har med ulike leverandører på de ulike anbudsområdene inneholder bestemmelser om blant annet møtevirksomhet og dialog, økonomisk rapportering og oppgjør. Vi har undersøkt fylkeskommunens oppfølging av utvalgte vilkår i fire kontrakter om buss, tre kontrakter for ferge og to kontrakter for hurtig- og kombibåt. Oppfølgingen skjer i *seksjon kollektiv drift vest*.

Når det gjelder møter med operatør, viser vår undersøkelse at fylkeskommunen har avholdt dette med kontraktsparter for samtlige av de anbudsområdene som vi har undersøkt. For *ferge* og *hurtig- og kombibåt* har vi vurdert revisjonskriteriet om at fylkeskommunen skal påse at det blir gjennomført driftsmøter mellom fylkeskommunen og operatør i henhold til kontrakt som **oppfylt**. For *busskontrakt* er vurderingen vår at revisjonskriteriet **i stor grad er oppfylt**.

I kontraktene er det reguleringer av økonomiske rapporteringer fra operatører og om det månedlige oppgjøret. For å undersøke om Troms og Finnmark fylkeskommune har påsett at operatørene følger sine forpliktelser, ba vi fylkeskommunen om dokumentasjon. For samtlige av de undersøkte kontraktene har vi vurdert at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet. Vurderingen er basert på gjennomgang av muntlige opplysninger om praksis og dokumentasjon som rapporteringer og skjemaer. Vi har funnet enkelte tilfeller hvor operatør har vært forsinket med leveransen av relevant dokumentasjon, men uten at fylkeskommunen har purret. Forsinkelsen har ikke vært vesentlig over frist, og vi har ikke funnet grunn til å vektlegge dette i den samlede vurderingen.

Vi har også med bakgrunn i bestemmelser i kontraktene for buss og ferge utledet revisjonskriterium om at fylkeskommunen må påse å få regnskap og bekreftelser fra operatørs revisor. For *buss* er det krav om innlevering av revisorbekreftelse med tanke på fullstendigheten av oppgjør. Fylkeskommunen har for buss **i noen grad oppfylt** dette revisjonskriteriet. For *ferge* har vi vurdert at kriteriet **er oppfylt**.

Også nettokontraktene som Troms og Finnmark fylkeskommune har med ulike leverandører inneholder bestemmelser om møter. De inneholder også krav til at operatør leverer inn ulike type data som statistikker og regnskap. Her skal fylkeskommunen påse at den utbetaler vederlag til operatørene. Vi har undersøkt fylkeskommunens oppfølging av et utvalg av bestemmelsene i fire kontrakter fordelt på buss, ferge og båt. Oppfølgingen skjer i *seksjon kollektiv drift øst*.

For kontraktene om *buss* har vi vurdert at fylkeskommunen **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det holdes driftsmøter i henhold til kontrakt, men det er **ikke oppfylt** for kontraktene om *ferge* og *båt*. Økonomi handler i denne sammenhengen om bestemmelser som omtaler regnskap, kreditnota og vederlag. I kontrakten om *buss* er operatør pålagt å levere statistikkdata. Vi har vurdert at revisjonskriteriet om å påse at operatør leverer dette er **oppfylt** av fylkeskommunen. For alle de fire kontraktene har vi også utledet som revisjonskriterium at fylkeskommunen skal påse at leverandør leverer inn årsregnskap i henhold til kontrakt. Vi har vurdert at fylkeskommunen **har oppfylt** revisjonskriteriet om dette. Vi har opplysninger om praksis med hensyn til å motta kreditnota fra operatør basert på aktuelt avvikstrekk og at det månedlig utbetales vederlag til operatør i henhold til kontrakt. For disse to revisjonskriteriene har vi imidlertid kommet til å at vi **ikke har tilstrekkelig grunnlag** for å gjøre entydige vurderinger. Vi har ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å belyse hvorvidt dette faktisk sikres.

Revisors konklusjon på problemstilling 3 er at Troms og Finnmark fylkeskommune i stor grad følger opp avvik fra inngåtte kontrakter.

Konklusjonen bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

For bruttokontraktene har vi utledet revisjonskriterier som handler om avviksrapportering og ilegging av gebyr. For kontraktene fylkeskommunen har om buss, ferge og hurtig- og kombibåt har fylkeskommunen fått rapporteringer om avvik fra operatørene og vi har fått beskrivelser av hvordan system fylkeskommunen har for oppfølging av dette. Vi har vurdert at

fylkeskommunen **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at operatør rapporterer avvik. Vurderingene gjelder for kontraktoppfølgingen innenfor både buss, båt og ferge.

Fylkeskommunen skal gjennomføre kvalitetskontroller på buss- og båtkontraktene. Koronapandemien har vært årsak til at dette ikke har vært gjennomført som forutsatt i kontraktene for buss. For båtkontraktene har ikke fylkeskommunen samlet oversikt over eventuelle gjennomførte kontroller som gir oss grunnlag for å vurdere om dette kontraktskravet er fulgt opp. Revisor har derfor *ikke gjort vurdering* av fylkeskommunen opp mot det utledete revisjonskriteriet om gjennomføring av kvalitetskontroller.

Videre viser vår undersøkelse at det er system for å ilegge operatører gebyrer. Revisor har sett fylkeskommunens oversikter over ilagte gebyr på de ulike anbudsområdene. Vi har vurdert at revisjonskriteriet om å ilegge operatør gebyr for avvik i henhold til kontrakt er **oppfylt**.

For nettokontrakter har vi også utledet revisjonskriterier om avviksrapportering, ilegging av gebyr og kvalitetskontroller. For alle anbudsområdene inneholder kontraktene bestemmelser som vi utleder som revisjonskriterium at fylkeskommunen må påse at det etableres rutiner for at operatør varsler avvik. Fylkeskommunen har et system kalt StatusQ for dette. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det ved inngåelse av kontrakt etableres rutiner for hvordan operatør skal varsle avvik i ruteproduksjon som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet.

Når det gjelder kvalitetskontroller som fylkeskommunen skal gjennomføre, er ikke det ivaretatt for kontrakt på *ferge og ferge*. Når det gjelder kontrakt om *buss* har vi vurdert at fylkeskommunen **til dels har oppfylt** ikke revisjonskriteriet om å gjennomføre kvalitetskontroll.

Fylkeskommunen har gitt revisor informasjon om den databasen som brukes for registreringer av trafikk, avvik, regularitet m.m. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at operatør registrerer punktlighet og regularitet i fylkeskommunens database.

Med bakgrunn i revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Troms og Finnmark fylkeskommune å:

- Fortsette arbeidet med etablering av et kvalitetssystem herunder
 - vurdere om fylkeskommunen har rutiner og prosedyrer som i tilstrekkelig grad er egnet til å sikre at fylkeskommunens forpliktelser i kontrakt overholdes i alle kontraktsforhold
 - ved behov utarbeide skriftlige prosedyrer eller andre tiltak for å sikre oppfølging i tråd med forpliktelser i kontrakt
 - å utarbeide rutiner for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår for leverandører og underleverandører
 - å utarbeide rutiner for å følge opp at leverandører er tilknyttet lærlingeordning og å kontrollere om forskriftens krav til bruk av lærlinger overholdes
- Utarbeide kontraktsregister som gir oversikt over samtlige inngåtte og gjeldende kontrakter for Troms og Finnmark fylkeskommune innen kollektivtransport.

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	11
1.1 Bakgrunn og bestilling	11
1.2 Ansvar og organisering av kollektivtransport i Troms og Finnmark fylkeskommune	11
1.3 Begreper og kontrakter	13
1.4 Rapportens oppbygging og videre fremstilling	15
2 Problemstillinger og revisjonskriterier	16
2.1 Problemstillinger	16
2.2 Kilder for utledning av revisjonskriterier	16
2.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1	19
2.4 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2 og 3	19
3 Metode, datamateriale og avgrensing	22
3.1 Metode og datamateriale	22
3.2 Gyldighet og pålitelighet	24
3.3 Avgrensninger	24
4 Retningslinjer og rutinebeskrivelser	26
4.1 Organisering og generelt om oppfølging av kontrakter om kollektivtransport	26
4.2 Seksjon kollektiv drift vest	27
4.3 Seksjon kollektiv drift øst	28
4.4 Retningslinjer og rutinebeskrivelser for kontraktsoppfølging	28
4.4.1 Felles for de to seksjonene for kollektiv drift	28
4.4.2 Jevnlig oppfølging av kontrakten med leverandøren	29
4.4.3 Habilitet	29
4.4.4 Fakturahåndtering og rutiner for økonomisk oppgjør med nødvendig rapportering	30
4.4.5 Håndtering av endringsordre og tilleggsarbeid	31
4.4.6 Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår	32
4.4.7 Oppfølging av leverandør – godkjent lærlingeordning og bruk av lærlinger	33
4.4.8 Oppfølging av reklamasjoner og gjennomføring av sanksjoner	33
4.4.9 Kommunikasjon med kollektivtransporttjenestens mottakere/kunder	34
4.4.10 Kontraktsregister	35
4.5 Revisors vurderinger	35
4.6 Konklusjon problemstilling 1	37
5 Bruttokontrakter	38
5.1 Kontraktsoppfølging – busstransport	38
5.1.1 Drift- og statusmøter	38
5.1.2 Rutiner for økonomisk rapportering og økonomisk oppgjør	39

5.1.3	Rapportering regnskap/fullstendighet samtlige oppgjør	42
5.2	Kontraktoppfølging bruttokontrakter ferger	43
5.2.1	Drift- og statusmøter	44
5.2.2	Økonomisk rapportering og økonomisk oppgjør	45
5.2.3	Rapportering regnskap	48
5.3	Kontraktoppfølging hurtig – og kombibåt.....	48
5.3.1	Drift- og statusmøter	49
5.3.2	Økonomisk rapportering og økonomisk oppgjør	49
5.4	Oppsummering kontraktoppfølging bruttokontrakter	52
6	Nettokontrakter.....	53
6.1	Oversikt nettokontrakter	53
6.2	Kontraktoppfølging av nettokontrakt buss	53
6.2.1	Driftsmøter.....	53
6.2.2	Økonomi (regnskap, kreditnota og vederlag).....	54
6.3	Kontraktoppfølging av nettokontrakt ferger	55
6.3.1	Driftsmøter.....	55
6.3.2	Økonomi (regnskap, kreditnota og vederlag).....	56
6.4	Kontraktoppfølging nettokontrakter båt.....	57
6.4.1	Driftsmøter.....	57
6.4.2	Økonomi (regnskap, kreditnota og vederlag).....	58
6.5	Oppsummering kontraktoppfølging nettokontrakter	59
6.6	Konklusjon på problemstilling 2.....	59
7	Avvik	60
7.1	Innledning	60
7.2	Bruttokontrakter buss.....	60
7.3	Bruttokontrakter hurtigbåt.....	64
7.4	Bruttokontrakter ferger.....	66
7.5	Nettokontrakt buss	68
7.6	Nettokontrakt båt	70
7.7	Nettokontrakt ferger	71
7.8	Konklusjon på problemstilling 3.....	73
8	Konklusjoner og oppsummering av funn og vurderinger.....	74
9	Uttalelse	77
10	Anbefalinger	78
11	Referanser	79
12	Vedlegg	80
12.1	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 1.....	80

12.2	Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2.....	83
12.2.1	Bruttokontraktene for henholdsvis buss, hurtigbåt og ferge	83
12.2.2	Nettokontraktene for henholdsvis buss, hurtig- og kombibåt og ferge	92

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og bestilling

«Kollektivtransport – oppfølging av kontrakter» er prioritert på førsteplass i kontrollutvalgets forslag til plan for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget i Troms og Finnmark fylkeskommune behandlet i møte 20.10.2020, under sak 49/20, bestilling av forvaltningsrevisjonen «Kollektivtransport – oppfølging av kontrakter». Overordnet prosjektskisse ble behandlet og godkjent av kontrollutvalget i møte 24.11.2020, under sak 26/20. Vi ble bedt om å avvente videre arbeid med prosjektet i påvente av fylkestingets godkjenning av kontrollutvalgets forslag til plan. Forslag til plan for forvaltningsrevisjon ble vedtatt av fylkestinget 8.12.2020 og bestillingen fra kontrollutvalget kunne igangsettes.

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å kartlegge i hvilken grad Troms og Finnmark fylkeskommune har et system som sikrer forsvarlig oppfølging av kontraktene fylkeskommunen har inngått med operatørene innenfor kollektivtransport. Med kollektivtransport menes her buss, hurtig- og kombibåter og ferge.

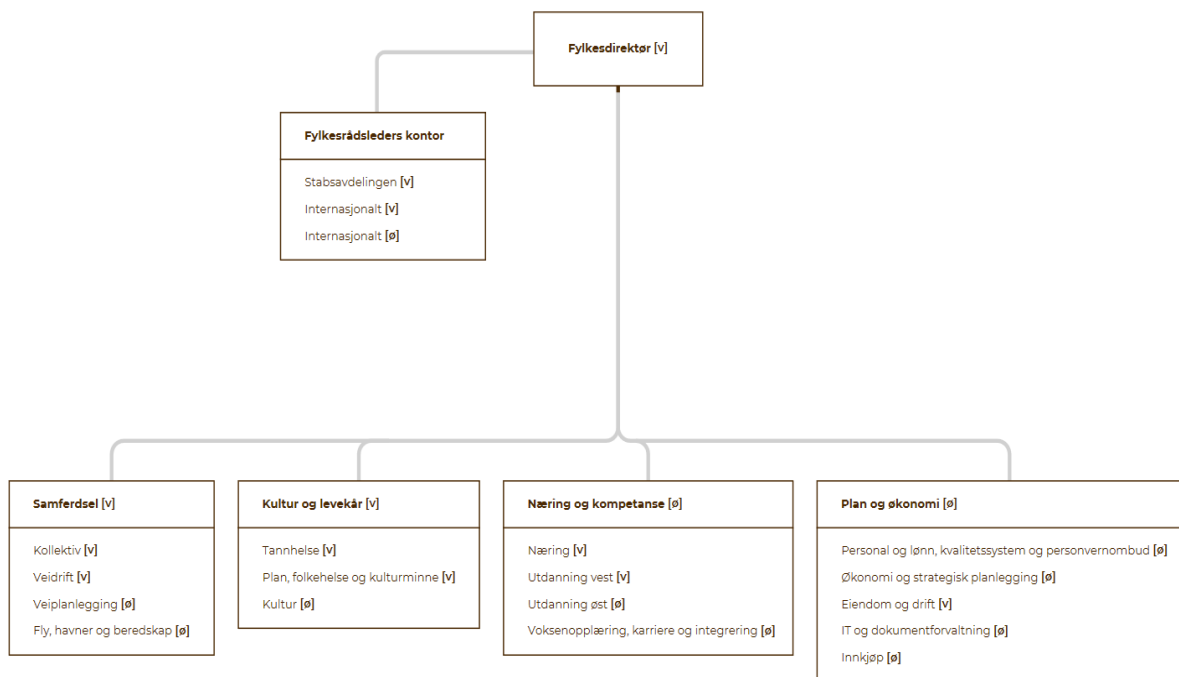
1.2 Ansvaret og organisering av kollektivtransport i Troms og Finnmark fylkeskommune

Det følger av yrkestransportloven § 22 første ledd at fylkeskommunen har ansvar for å yte godtgjørelse til rutetransport¹ som fylkeskommunen vil opprette eller opprettholde innen et fylke. Følgelig er det Troms og Finnmark fylkeskommune som har det administrative ansvaret for rutetransporten innad i fylket. Utklippet på neste side viser organisasjonskart for Troms og Finnmark fylkeskommune.

¹ Som rutetransport regnes regelmessig transport av personer i et bestemt trafikksamband dersom transporten står åpen for alle, og på- og avstigning kan skje på stoppesteder som er fastsette på førehand, jf. yrkestransportloven § 2 (1).

Utklipp 1. Organisasjonskart for Troms og Finnmark fylkeskommune

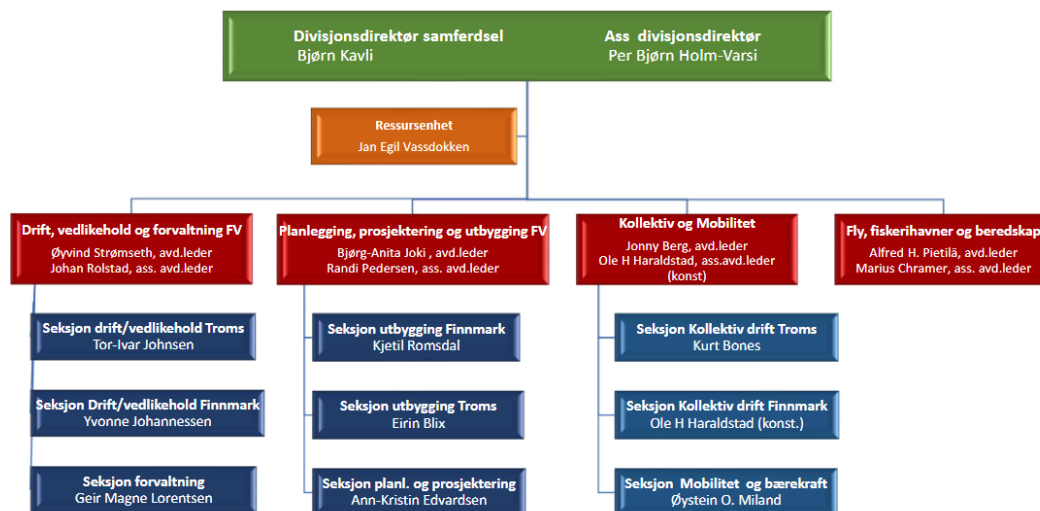
Organisasjonskart Troms og Finnmark fylkeskommune



Troms fylkeskommune og Finnmark fylkeskommune ble slått sammen fra og med 1.1.2020. Det ble i forbindelse med sammenslåingen bestemt at driftsorganisasjonene innenfor kollektiv skulle bestå med ansvarsområder innenfor fylkesgrensene for tidligere Troms og tidligere Finnmark.

Ansvar for oppfølgingen av kollektivkontrakter er plassert i samferdselsdivisjonen sin avdeling; *Kollektiv og Mobilitet*. Avdelingen er delt inn i tre seksjoner. *Seksjon kollektiv drift vest* (Troms) har ansvar for å følge opp kontraktene som var i Troms fylke og *Seksjon kollektiv drift øst* (Finnmark) har ansvaret for å følge opp kontraktene i det som var Finnmark fylke. Kollektivtjenesten markedsføres under *Troms fylkestrafikk* og *Snelandia*. I tillegg er det en felles planseksjon; *Mobilitet og bærekraft*. Dette viser vi i utklippet nedenfor.

Utklipp 2. Organisasjonskart Divisjon for samferdsel



1.3 Begreper og kontrakter

Troms og Finnmark fylkeskommune inngår kontrakter om drift av busstransporttjenester, drift av hurtig- og kombibåtruter og drift av fylkesvegfergesamband med andre. Når Troms og Finnmark fylkeskommune inngår disse kontraktene er Troms og Finnmark fylkeskommune oppdragsgiver. Den Troms og Finnmark fylkeskommune inngår kontrakt med, og som ved kontraktsinngåelse påtar seg ansvaret for driften, blir i hovedsak omtalt som operatør. De som drifter fylkesvegfergesamband, blir også omtalt som løyvehaver. Utøver er også et begrep som benyttes istedenfor operatør. I denne forvaltningsrevisjonen benytter vi i hovedsak betegnelsen operatør om de Troms og Finnmark fylkeskommune har inngått kontrakt med om drift av busstransporttjenester, hurtig- og kombibåtruter og fylkesvegfergesamband.

Troms og Finnmark fylkeskommune inngår kontrakt med operatør for at de skal drifte busstransporttjenester, hurtig- og kombibåtruter eller fylkesvegfergesamband for et bestemt anbudsområde. Hva som er anbudsområde, fremgår av kontrakten som Troms og Finnmark fylkeskommune og operatør har inngått. Anbudsområdet kan være delt opp i flere strekninger, ruter eller samband. Dette fremgår også av kontrakten.

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler både bruttokontrakter og nettokontrakter. Bruttokontrakter innebærer i prinsippet at billettinntektene i sin helhet tilfaller oppdragsgiver Troms og Finnmark fylkeskommune, som på sin side betaler operatøren en godtgjørelse for leverte transporttjenester. Ved bruttokontrakter har med andre ord Troms og Finnmark fylkeskommune inntektsrisiko og utøveren har kostnadsrisiko. Ved nettokontrakter har operatøren inntekts- og kostnadsrisiko, da fylkeskommunens ansvar er begrenset til å yte et tilskudd til operatørens drift².

² Den økte risikoen som nettokontrakter kan medføre for operatør fører gjerne til økt kontraktssum og derved økte kostnader for oppdragsgiver siden risiko koster. På den annen side har nettokontrakter gjerne bestemmelser som sikrer operatør mot høye endringer på kostnads- og/eller inntektssiden.

Kontraktmodell og driftsorganisasjonene for tidligere Finnmark fylkeskommune og tidligere Troms fylkeskommune er veldig forskjellige. Nettokontraktene i tidligere Finnmark fylkeskommune og bruttokontraktene i tidligere Troms fylkeskommune er bygd på ulike prinsipper og risikofordeling mellom partene. Tidligere Troms fylkeskommune gikk over fra netto- til bruttokontrakter fra ca. 2010 og har bygd organisasjonen og kompetanse knyttet til denne overgangen i årene som fulgte. Tidligere Finnmark fylkeskommune er i en prosess med å gå over fra netto- til bruttokontrakter. Finnmark bruker pr. nå nettokontrakter og Troms bruker bruttokontrakter. Netto- og bruttokontrakter for kollektivtrafikk anses som tjenestekjøp underlagt regelverket om offentlige anskaffelser.

I tabellene 1, 2 og 3 nedenfor er oversikt over brutto- og nettokontraktene som Troms og Finnmark fylkeskommune pr. mars 2021 har inngått med ulike operatører på områdene for buss, hurtig- og kombibåt og ferge. Oversiktene har revisor fått tilsendt av fylkeskommunen. Vi ser at det er langt flere bruttokontrakter enn nettokontrakter, og seksjon kollektiv drift vest har ansvaret for oppfølgingen av flest av fylkeskommunens kontrakter innen kollektiv.

Tabell 1. Kontrakter buss³

Anbudsområde/strekning	Trafikkutøver/operatør	Kontraktstype
Nord- Troms	Torghatten Buss	Bruttokontrakt
Midt-Troms	Tide Buss	Bruttokontrakt
Tromsø – området	Tide Buss	Bruttokontrakt
Sør-Troms	Torghatten Buss	Bruttokontrakt
Skolebil Bardu	Furuly Turbuss	Bruttokontrakt
Skolebil Dyrøy	Bussring	Bruttokontrakt
Skolebil Lyngen	Torghatten Buss	Bruttokontrakt
Skolebil Målselv	Torghatten Buss	Bruttokontrakt
Skolebil Nordreisa	Torghatten Buss	Bruttokontrakt
Skolebil Storfjord	Torghatten Buss	Bruttokontrakt
Skolebil Sørreisa	Bussring	Bruttokontrakt
Skolebil Balsfjord	Torghatten Buss	Bruttokontrakt
Buss Finnmark	Boreal	Nettokontrakt

Tabell 2. Kontrakter hurtig- og kombibåt

Anbudsområde/strekning	Trafikkutøver/operatør	Kontraktstype
Linje 2, 3 og 4	Norled	Bruttokontrakt
Linje 5 Sommarøy – Tussøy – Sandnesshamn	Sommarøy Sea Family	Bruttokontrakt
Linje 6 Harstad – Bjarkøystedene- Sør-Senja	Boreal sjø	Bruttokontrakt
Linje 9 Skjervøy-Kvænangen-Skjervøy – Vorterøy	Torghatten Nord	Bruttokontrakt
Hurtigbåttjenester Finnmark	Boreal	Nettokontrakt

Tabell 3. Kontrakter ferge

Anbudsområde/strekning	Trafikkutøver/operatør	Kontraktstype
Hansnes - Reinøy (Stakkvik)	Torghatten Nord	Bruttokontrakt
Mikkelvik - Bromnes, Belvik – Vengsø, og Rotsund – Havnnes	Torghatten Nord	Bruttokontrakt

³ For skolebil står noen kommuner. De fleste som har rett til gratis skoleskyss reiser med ordinære bussruter, jf. <https://www.tffk.no/tjenester/samferdsel/skoleskyss/skoleskyss troms/>

Stangnes-Sørrollnes og Stornes-Bjørnerå	Norled	Bruttokontrakt
Storstein-Lauksundskaret og Hansnes-Vannøy	Torghatten Nord	Bruttokontrakt
Refsnes – Flesnes	Torghatten Nord	Bruttokontrakt
Breivikeidet-Svendsby og Lyngseidet-Olderdalen	Norled	Bruttokontrakt
Botnham-Brensholmen	Torghatten Nord	Bruttokontrakt
Gryllefjord – Andenes	Torghatten Nord	Bruttokontrakt
Fergepakke 1; Øksfjord-Hasvik, Øksfjord-Bergsfjord-Sør-Tverrfjord Øksfjord-Tverrfjord	Boreal	Nettokontrakt
Fergepakke 2; Korsfjorden – Nyvoll Strømsnes – Kjerringholmen	Boreal	Nettokontrakt

De ovenstående kontraktsforholdene var de som var aktive på det tidspunktet vi igangsatte denne forvaltningsrevisjonen.

1.4 Rapportens oppbygging og videre fremstilling

I neste kapittel er presentasjon av problemstillingene. Vi presenterer her også de utledete revisjonskriteriene, mens selve utledningen har vi inntatt i vedlegg til denne rapporten. I kapittel 3 er redegjørelse for metode og datamateriale. I kapittel 4 er redegjørelser for overordnede og spesifikke rutinebeskrivelser og retningslinjer knyttet til kollektivtransport og oppfølgingen av kontrakter med eksterne. Det er som vi har nevnt ulike seksjoner og kontraktstyper innad i Troms og Finnmark fylkeskommune. Vi har søkt avdekket hva som er felles og hva som er ulikt på de to seksjonene. Selv om det er forskjeller, er våre vurderinger av Troms og Finnmark fylkeskommune samlet sett. Rapporten i det videre skiller mellom ulike kontraktstyper og ulike transportmidler. Kapittel 5 omhandler oppfølging av bruttokontrakter og vi sorterer funn og vurderinger pr buss, båt og ferge. Samme disposisjon er i kapittel 6 som gjelder oppfølging av nettokontrakter. Kapittel 7 omhandler avvik og det omhandler avviksrapportering fra operatører, kvalitetskontroller og ileggelse av gebyr. Det kan utledes ganske like revisjonskriterier for alle kontraktstypene, men vi har likevel sortert framstillingen etter kontraktstype og type transportmiddel. I kapitlene 5, 6 og 7 er det ganske detaljerte framstillinger av våre funn. For oppsummeringer og «hovedlinjene» henviser vi til rapportens sammendrag fremst i rapporten og oppsummering i kapittel 8.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. *Har Troms og Finnmark fylkeskommune etablert retningslinjer og rutinebeskrivelser som skal sikre oppfølging av kontraktene på kollektivtransport?*
2. *Blir Troms og Finnmark fylkeskommunes retningslinjer og rutinebeskrivelser for kontraktsoppfølging fulgt i praksis?*
3. *Følger Troms og Finnmark fylkeskommune opp eventuelle avvik fra inngåtte kontrakter?*

Under problemstilling 1 er våre undersøkelser av hvorvidt Troms og Finnmark fylkeskommune har retningslinjer og rutinebeskrivelser for oppfølging av brutto- og nettokontrakter på området for kollektivtransport. Problemstillingen er innrettet mot om det er et system for internkontroll på området.

Under problemstilling 2 og 3 er våre undersøkelser av hvorvidt de retningslinjer og rutinebeskrivelser for kontraktsoppfølging som fylkeskommunen har på området for kollektivtransport, faktisk etterleves. Troms og Finnmark fylkeskommune har 28 kontrakter innen kollektiv, og problemstillingen besvares gjennom undersøkelse av oppfølgingen av et utvalg av disse.

2.2 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som fylkeskommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området, og utledes med utgangspunkt i kontrollutvalgets vedtatte problemstillinger. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (opphevet)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 17. februar 2016 nr. 1708 om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter
- Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Veiledning og verktøy for kontraktsoppfølging – Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)
- *85 anbefalinger for styrket egenkontroll i kommunene*, Kommunal – og regionaldepartementet
- Bærekraftige anskaffelser» - Anskaffelsesreglement for Troms og Finnmark fylkeskommune del 1 politiske føringer
- Kontrakter for kollektivtransport inngått av Troms og Finnmark fylkeskommune

- Troms og Finnmark fylkeskommunens regelverk og kvalitetssystem (rutinebeskrivelser)

For *problemstilling 1* utleder vi kriterier for kontraktsoppfølging på området for kollektivtransport generelt. Under denne problemstillingen skiller vi ikke mellom de ulike transporttypene. For besvarelse av problemstilling 1 er kommunelovens bestemmelse om betryggende kontroll og internkontroll den sentrale kilden for utledning av revisjonskriterier. Det nærmere innholdet i betryggende kontroll og internkontroll på det aktuelle området må vi imidlertid til andre kilder for å kunne utlede krav til.

I tidligere gjeldende kommunelov var plikten til internkontroll regulert i § 23 annet ledd og § 20 andre ledd annet punktum for henholdsvis administrasjonssjefen og fylkesrådet. Her fremgikk at administrasjonssjefen og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Nye bestemmelser om internkontroll trådte i kraft 1.1.2021. Frem til ikrafttredelsen av kommuneloven § 25-1 gjaldt § 31-3 i gjeldende kommunelov. Av § 31-3 bokstav a fremgår det at kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll. Bestemmelsene om internkontroll gjelder for alle deler av den fylkeskommunale administrasjonen, og dermed også på området for kollektivtransport. Plikten til internkontroll tilsier at fylkeskommunen bør ha rutiner og systemer for oppfølging av kontrakter med leverandører innenfor kollektivtransport. Rutinene bør være egnet til å sikre at fylkeskommunen får de tjenestene de betaler for, og at leverandører og underleverandører i kontrakter driver sin virksomhet i tråd med gjeldende regelverk og i henhold til kontraktens bestemmelser.

Det finnes ikke konkrete lovkrav til hva internkontrollen på området nærmere bestemt skal bestå i. For å fastslå innholdet i internkontrollen, herunder hva som ligger i begrepet retningslinjer og rutiner, anser vi det hensiktsmessig å se hen til veiledere om internkontroll og regelverk som fylkeskommunen er underlagt på det aktuelle området. Vi anser regelverket om offentlige anskaffelser og offentlige kontrakter som relevant og vi benytter også veiledere om kontraktsoppfølging for utledning av revisjonskriterier. Videre anser vi habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven som relevant kilde.

Brutto- og nettokontrakter for kollektivtrafikk anses som tjenestekjøp, og oppdragsgiver, her Troms og Finnmark fylkeskommune, plikter å gjennomføre konkurranse om transportoppdragene i tråd med reglene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser⁴. Selve anskaffelsesprosessen løper frem til kontrakt signeres, og denne fasen inngår ikke i denne forvaltningsrevisjonen å undersøke. Fra tidspunktet for signering er den offentlige oppdragsgiver og leverandøren i et alminnelig kontraktsforhold, hvor begge parter har rettigheter og plikter nedfelt i kontrakten. Regelverket om offentlige anskaffelser bygger blant annet på en grunnleggende forutsetning om at det som anskaffes, faktisk samsvarer med produktet som er beskrevet i kunngjøringen/konkurransegrunnlaget. Kontraktbestemmelser skal være angitt i konkurransegrunnlaget⁵. I offentlige kontrakter er det begrensede muligheter til å gjøre endringer i etterkant, og det er derfor nødvendig at virksomheten utarbeider egne oppfølgings- og rapporteringssystemer, blant annet for å sikre at leveransen er i samsvar med det som står i kontrakten. Det er også viktig gjennom resultatmåling å registrere hvorvidt

⁴ Jf. nåværende lov om offentlige anskaffelser § 2 første ledd og andre ledd bokstav b og tidligere lov om offentlige anskaffelser § 3

⁵ Jf. gjeldende forskrift om offentlige anskaffelser § 8-4 bokstav b og § 14-1 tredje ledd bokstav b, samt tidligere gjeldende forskrift om offentlige anskaffelser § 5-1 andre ledd bokstav h og § 12-1 andre ledd bokstav h.

anskaffelsen skjer i samsvar med etablerte forutsetninger⁶. Oppfølging av kontrakter vil på denne måten inngå som en del av Troms og Finnmark sitt system for internkontroll⁷. På anskaffelse.no under kontraktsoppfølging fremgår det blant annet at oppdragsgiver bør ha jevnlig oppfølging av kontrakten med leverandør⁸. Veileder om kontraktsoppfølging er også kilde for utledning av revisjonskriterier. Det er også forskrifter som gjelder for offentlige kontrakter som fylkeskommunen bør ha rutiner for å sikre at følges opp.

For besvarelse av *problemstillingene 2 og 3* skal revisor undersøke kontraktsoppfølgingen i praksis. Problemstillingen besvares gjennom å undersøke oppfølgingen av et utvalg av kontrakter. Rettigheter og plikter for partene i kontraktsperioden fremgår av kontraktsdokumentene. Det er derfor relevant å bruke disse kontraktsdokumentene som kilder for utledning av revisjonskriterier. Revisor gjør bare vurderinger av fylkeskommunens praksis. Vi utleder imidlertid i noen tilfeller også revisjonskriterier fra bestemmelser som omhandler plikter som påhviler operatør. Dette fordi Troms og Finnmark fylkeskommune som oppdragsgiver må *påse* at oppdragsgiver oppfyller disse pliktene. Revisors vurderinger vil begrense seg til å gjelde hvorvidt fylkeskommunen *påser* at operatøren overholder sine plikter.

Vi har i henhold til problemstillingene sortert undersøkelsene av *retningslinjer og rutinebeskrivelser* for seg og *kontraktsoppfølging i praksis* for seg. Funn, vurderinger og konklusjoner under problemstillingene 1, 2 og 3 vil samlet – og sett i sammenheng – gi informasjon om fylkeskommunens oppfølging av kontrakter om kollektivtransport. Funn under problemstilling 1 kan ha relevans under problemstilling 2 og 3, og omvendt.

I kapittel 2.3 nedenfor presenterer vi de utledete revisjonskriteriene for de tre problemstillingene. Selve utledningen har vi inntatt i vedlegg i rapportens kapittel 12.

⁶ Jf. NOU 1997:21 Offentlige anskaffelser kapittel 5.1.3 *Kontraktsoppfølging*

⁷ Fylkeskommuner skal etter kommuneloven § 25-1 ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren har det overordnede ansvaret for internkontrollen.

⁸ Kom i gang med kontraktsoppfølging, jf. anskaffelser.no

2.3 Utlede revisjonskriterier for problemstilling 1

For å besvare problemstilling 1 om retningslinjer og rutiner for kontraktsoppfølging har vi utledet som revisjonskriterier at Troms og Finnmark fylkeskommune:

- bør utarbeide skriftlige retningslinjer og rutiner for oppfølging av brutto/nettokontrakter på kollektivtransport, herunder buss, hurtig- og kombibåt og ferje. Av rutinene bør det fremgå klart hvem som har ansvaret for oppfølgingen av kontrakter på kollektivtransport, samt hvilke kontroller som skal utføres og hvem som skal utføre dem
- bør ha rutiner for jevnlig oppfølging av kontrakten med leverandøren
- bør ha rutiner som sikrer habilitet hos personer som foretar kontraktsoppfølging
- bør ha rutiner for fakturahåndtering og rutiner for økonomisk oppgjør med nødvendig rapportering
- bør ha et system for oppfølging og håndtering av endringsordre og tilleggsarbeid, samt rutiner for å vurdere og godkjenne prisendringer
- skal ha rutiner for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår for leverandører og underleverandører
- skal ha rutiner for å følge opp at leverandører er tilknyttet godkjent lærlingeordning og å kontrollere om forskriftens og kontraktens krav til bruk av lærlinger overholdes
- bør ha rutiner for å følge opp reklamasjoner og gjennomføre sanksjoner
- bør ha rutiner for kommunikasjon med kollektivtransporttjenestens mottakere/kunder
- bør ha etablert et kontraktsregister

2.4 Utlede revisjonskriterier for problemstilling 2 og 3

I våre undersøkelser under problemstilling 2 og 3 er funn og vurderinger sortert etter type kontrakt: brutto- eller nettokontrakt. Vi har også sortert etter type transportmiddel kontraktene gjelder: buss, ferje og hurtig- og kombibåt. For disse undersøkelsene har vi undersøkt oppfølgingen av et utvalg av kontraktene. Kontraktene vi undersøker oppfølgingen av presenteres nærmere i kapittel 3. Utvalget av kontrakter som er undersøkt består i fire bruttokontrakter for buss, fire for ferje og to bruttokontrakter om hurtig- og kombibåt. Når det gjelder nettokontrakter, har vi valgt ut én kontrakt for hver av de tre transporttypene. Troms og Finnmark fylkeskommune har informert om at alle kontraktene på buss og hurtigbåt er bygget opp på samme mal. For ferje har de på kontraktene fra 2019 og tidligere en annen type mal/oppbygging av kontrakten, sammenlignet med de kontraktene de har utlyst etter 2019. For en kontrakt på ferje, med oppstart i 2010, er det benyttet mal utarbeidet av Statens vegvesen. I vedlegg i rapportens kapittel 12 står det hvilke kontrakter vi har utledet revisjonskriterier fra.

Utlede revisjonskriterier - Bruttokontrakter

For å besvare problemstilling 2 og 3 utleder vi som revisjonskriterier at Troms og Finnmark fylkeskommune ved oppfølging av bruttokontrakter gjeldende **buss**:

- skal påse at det holdes statusmøter med operatør i henhold til kontrakt
- skal påse at det gis månedlige økonomiske rapporteringer fra operatør i tråd med de krav som fremgår av den aktuelle kontrakten
- skal påse at operatør overfører det månedlige økonomiske oppgjøret i henhold til skjema og innen fastsatt frist
- skal påse at operatør årlig og innen fastsatt frist leverer en bekreftelse fra sin revisor i forhold til fullstendigheten av samtlige oppgjør fra forrige år

- skal påse at operatør rapporterer avvik i oppdragsgivers driftsportal, (eller det system som tilrettelegges) i henhold til kontrakt.
- bør gjennomføre kvalitetskontroller
- skal ilegge operatør gebyr for avvik i henhold til kontrakt

For å besvare problemstilling 2 og 3 utleder vi som revisjonskriterier at Troms og Finnmark fylkeskommune ved oppfølging av bruttokontrakter gjeldende **hurtig- og kombibåt**:

- skal påse at det blir gjennomført driftsmøter mellom fylkeskommunen og operatør i henhold til kontrakt
- skal påse at det gis månedlige økonomiske rapporteringer fra operatør i tråd med de krav som fremgår av den aktuelle kontrakten
- skal påse at operatør overfører det økonomiske oppgjøret i henhold til skjema og innen fastsatt frist
- skal påse at operatør rapporterer avvik i oppdragsgivers driftsportal, (eller det system som tilrettelegges) i henhold til kontrakt.
- bør gjennomføre kvalitetskontroller
- skal ilegge operatør gebyr for avvik i henhold til kontrakt

For å besvare problemstilling 2 og 3 utleder vi som revisjonskriterier at Troms og Finnmark fylkeskommune ved oppfølging av bruttokontrakter gjeldende **ferge**:

- bør påse at det holdes jevnlige drifts-/statusmøter mellom operatør og oppdragsgiver
- skal påse at det gis månedlige økonomiske rapporteringer fra operatør i tråd med de krav som fremgår av den aktuelle kontrakten
- skal påse at operatør overfører det månedlige økonomiske oppgjøret i henhold til fastsatt skjema og kontrakt
- skal påse at løyveholder har levert inn årlige regnskap i tråd med kontrakt
- skal påse at avvik fra oppsatt ruteplan blir fulgt opp i tråd med bestemmelsene i kontrakt

Utlede reviderte kriterier - Nettokontrakter

For å besvare problemstilling 2 og 3 utleder vi som revisjonskriterier at Troms og Finnmark fylkeskommune ved oppfølging av nettokontrakter gjeldende **buss**:

- skal påse at det holdes driftsmøter med bussoperatør i henhold til kontrakt
- skal påse at operatør leverer statistikkdata i henhold til kontrakt
- skal påse at leverandør har levert inn årlig regnskap i henhold til kontrakt
- skal påse at det ved inngåelse av kontrakt etableres rutiner for hvordan operatør skal varsle avvik i ruteproduksjonen som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet
- bør gjennomføre kontroller med operatørs materiell, utførelse og billettinnkreving
- skal påse at operatør registrerer punktlighet og regularitet i fylkeskommunens database
- skal påse at de månedlig mottar kreditnota fra operatør for aktuelt avvikstrekk
- skal påse at de månedlig utbetaler vederlag til operatør i henhold til kontrakt

De utledete revisjonskriteriene er like for hurtig- og kombibåt og ferge. For å besvare problemstilling 2 og 3 utleder vi som revisjonskriterier at Troms og Finnmark fylkeskommune ved oppfølging av nettokontrakter gjeldende **hurtig- og kombibåt og ferge**:

- skal påse at det blir gjennomført driftsmøter mellom fylkeskommunen og operatør i henhold til kontrakt
- skal påse at løyvehaver har levert inn årlig regnskap i henhold til kontrakt
- skal påse at det ved inngåelse av kontrakt etableres rutiner for hvordan operatør skal varsle avvik i ruteproduksjonen som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet.
- bør gjennomføre kontroller med operatørs materiell, utførelse og billettinnkreving
- skal påse at operatør registrerer punktlighet og regularitet i fylkeskommunens database
- skal påse at de månedlig mottar kreditnota fra operatør for aktuelt avvikstrekk
- skal påse at de månedlig utbetaler vederlag til operatør i henhold til kontrakt

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon⁹. Nedenfor beskriver vi hvordan vi har gjennomført undersøkelsen og drøfter dataenes gyldighet og pålitelighet.

Revisor sendte brev om oppstart til Troms og Finnmark fylkeskommune v/fylkesrådsleder Bjørn Inge Mo. Teamleder for kontrakt og anskaffelse i samferdselsdivisjonen og konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet ble oppnevnt som våre kontaktpersoner for gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen. Revisor avholdt oppstartsmøte via Teams 10.3.2021. I oppstartsmøtet deltok også seksjonsleder kollektiv drift vest og transportsjef kollektiv drift vest. I møtet orienterte revisor om forvaltningsrevisjonen, herunder hvilke kontrakter som var valgt ut for undersøkelser og hvilken informasjon vi hadde behov for å få oversendt for å besvare problemstillingene i forvaltningsrevisjonen.

Problemstilling 1

Under problemstilling 1 har vi undersøkt hvorvidt Troms og Finnmark fylkeskommune har retningslinjer og rutinebeskrivelser for kontraktsoppfølging på området for kollektivtransport. Problemstillingen retter seg mot det fylkeskommunen har formalisert og vi har hovedsakelig besvart denne gjennom dokumentanalyse. Revisor sendte en henvendelse til kontaktpersonene hvor vi ba om å få oversendt eventuelle skriftlige retningslinjer og rutinebeskrivelser som fylkeskommunen har på området for kontraktsoppfølging. I tillegg til å innhente skriftlige dokumenter har vi innhentet supplerende muntlig informasjon fra ansatte i fylkeskommunen. Kontaktpersonene har bekreftet at det ikke finnes ytterligere skriftliggjorte rutiner utover de vi har fått tilsendt.

Problemstilling 2 og 3

Utvalg av kontrakter

Problemstilling 2 og 3 omhandler fylkeskommunens oppfølging av kontrakter. Per mars 2021 hadde fylkeskommunen 13 aktive bruttokontrakter for buss, fem aktive kontrakter for hurtig- og kombibåt og åtte aktive kontrakter for ferge. Videre hadde fylkeskommunen én aktiv nettokontrakt for buss, én aktiv nettokontrakt for hurtigbåt og to aktive nettokontrakter for ferge. Vi besvarer problemstillingene 2 og 3 gjennom undersøkelse av et utvalg av kontraktene som fylkeskommunen har inngått. Vi har i utvalget vektlagt kontraktene størrelse og har inkludert kontrakter med høyeste godtgjørelse til operatør i 2020. Vi har også vektlagt at utvalget av kontrakter skulle bestå av kontrakter med flere ulike operatører og flere geografiske områder. Følgende kontrakter ble valgt ut for undersøkelse av fylkeskommunens kontraktsoppfølging:

⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

Tabell 4. Utvalgte brutto- og nettokontrakter buss for undersøkelse

Anbudsområde	Ruteområde	Operatør	Kontraktstype
Buss	Tromsø-området	Tide Buss	Bruttokontrakt
Buss	Sør-Troms	Torghatten Buss	Bruttokontrakt
Buss	Skolebil Målselv	Torghatten Buss	Bruttokontrakt
Buss	Skolebil Nordreisa	Torghatten buss	Bruttokontrakt
Buss	Finnmark	Boreal	Nettokontrakt

Tabell 5. Utvalgte brutto- og nettokontrakter ferge for undersøkelse

Anbudsområde	Ruteområde	Operatør	Kontraktstype
Ferge	Mikkelvik, Bromnes, Belvik Vengsø og Rotsund-Havnes	Torghatten Nord	Bruttokontrakt
Fergepakke Vågsfjord	Stangnes-Sørrollnes og Stornes-Bjørnerå	Norled	Bruttokontrakt
Fergepakke Nord- Troms	Storstein-Lauksundskaret og Hansnes-Vannøy	Torghatten Nord	Bruttokontrakt
Ferge	Fergepakke 1 – Øksfjord-Hasvik Øksfjord-Bergsfjord-Sør- Tverfjord Øskfjord-Tverrfjord	Boreal	Nettokontrakt

Tabell 6. Utvalgte brutto- og nettokontrakter hurtig- og kombibåt for undersøkelse

Anbudsområde	Ruteområde	Operatør	Kontraktstype
Hurtig- og kombibåt	Linje 2, 3 og 4	Norled	Bruttokontrakt
Hurtig- og kombibåt	Linje 6 Harstad- Bjarkøystedene-Sør-Senja	Boreal sjø	Bruttokontrakt
Hurtig- og kombibåt	Finnmark	Boreal	Nettokontrakt

Vi har i all hovedsak basert oss på skriftlig informasjon og dokumentasjon som belyser fylkeskommunens oppfølging av de utvalgte kontraktene. Det skriftlige datagrunnlaget for besvarelse av problemstilling 2 og 3 består blant annet av:

- Kontraktdokumentene for de utvalgte kontraktene med vedlegg, samt konkurransegrunnlag fra anskaffelsesprosessene
- Referater fra drifts- og statusmøter mellom fylkeskommunen og operatører
- Økonomiske rapporteringer fra operatørene
- Fakturanummer samt dokumentasjon på at de aktuelle fakturaene er betalt og når dette er gjort
- Avviksrapporteringer fra operatører
- Dokumentasjon på gebyr som fylkeskommunen har ilagt operatør

I tillegg til å innhente skriftlige rutiner og dokumentasjon på kontraktsoppfølging har vi stilt en rekke spørsmål til kontaktpersonene. Spørsmålene har i all hovedsak vært stilt skriftlig, og vi har også fått skriftlige tilbakemeldinger på disse spørsmålene. Vi har også innhentet noe muntlig informasjon gjennom intervju i forbindelse med oppstartsmøtet.

Det er relativt store mengder dokumentasjon som viser den kontinuerlige oppfølgingen av de 12 utvalgte kontraktene. For besvarelse av flere av de utledede revisjonskriteriene har vi derfor i informasjonsinnhenting basert oss på en stikkprøvekontroll. Dette gjelder eksempelvis ved innhenting av økonomiske rapporteringer, fakturanummer, avviksmeldinger og dokumentasjon på ilagte gebyrer. Disse aktivitetene skal gjøres ved fast hyppighet og vi har derfor kontrollert enkelte av tidspunktene det er krav om at det gjøres på. I disse tilfellene har vi hovedsakelig etterspurt data for månedene januar, juli og november 2020 samt april 2021.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og kunne konkludere på problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. I lys av problemstillingene og revisjonskriteriene vi har lagt til grunn i undersøkelsene våre, mener vi at vi har etterspurt relevant dokumentasjon og informasjon av et tilstrekkelig omfang. Informasjonen som er innhentet er fremskaffet og gitt av ansatte i fylkeskommunen som har ansvar for, og oppgaver knyttet til, oppfølging av kontrakter på området for kollektivtransport. Det må forutsettes at disse har god kjennskap til det reviderte området, og at de har formidlet riktig informasjon til revisor. Vi oppfatter for øvrig at vi har fått oversendt den dokumentasjonen vi har etterspurt, i den grad slik dokumentasjon finnes. I de tilfellene revisor ikke har tilstrekkelig data til å gjøre vurderinger av et utledet revisjonskriterium, fremgår dette tydelig av vår rapport. Dette gjelder for eksempel for dokumentasjon fra oppstartsmøter som fylkeskommunen ikke kan fremskaffe. Vi presiserer at dette gjelder for de eldre fergekontraktene som startet opp i 2010 og 2014. Når det gjelder stikkprøvekontrollene knyttet til kontraktsoppfølging, vurderer vi at stikkprøvekontroller av fire utvalgte måneder er tilstrekkelig til å gi tydelige indikasjoner på fylkeskommunens praksis.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Vi har fremlagt datamaterialet for fylkeskommunen og innarbeidet korrigerende og supplerende opplysninger. På bakgrunn av ovenstående sammenligninger og verifiseringer legger revisor til grunn at dataene oppfyller pålitelighetskravet.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

3.3 Avgrensninger

Formålet med undersøkelsene vi viser til i denne rapporten, har vært å vurdere om Troms og Finnmark fylkeskommune har et system som sikrer oppfølging av kontraktene fylkeskommunen har inngått med operatør. Dette innebærer for det første at vi har undersøkt hvorvidt fylkeskommunen har overordnede retningslinjer og rutiner for kontraktsoppfølging generelt og på området for kollektivtransport spesielt. Dernest har vi undersøkt hvorvidt et utvalg av kontraktskrav er fulgt opp i et utvalg av bruttokontrakter og et utvalg nettokontrakter.

Vurderingene og konklusjonene vi fremstiller i kapittel 4 til 7 er basert på funnene vi har gjort i perioden undersøkelsene har blitt gjennomført; mars 2021 til september 2021.¹⁰

Våre undersøkelser knytter seg utelukkende til fylkeskommunens oppfølging av allerede inngåtte kontrakter, men det er likevel den sammenslåtte fylkeskommunen som vurderes. Det ligger utenfor revisjonens mandat å ta stilling til hvorvidt kontraktene mellom fylkeskommunen og operatørene har et hensiktsmessig innhold. Det er heller ikke gjort undersøkelser tilknyttet anskaffelsesprosessen før signering av opprinnelig kontrakt.

Revisor har fått opplyst fra fylkeskommunen at til hver kontrakt hører det også et gitt antall endringsordre, som justerer kontraktens ordlyd etter hvert som de inngås. For busskontrakten er gjeldende antatt endringsordre pr. 8.11.2021 totalt 239 stk, for hurtigbåt er det 127 stk., for fergepakke 1 er det utstedt 28 og for fergepakke 2 er det utstedt 21 endringsordre. Revisor har ikke etterspurt alle endringsordrer.

¹⁰ Dette er tidsrommet fra det ble avholdt oppstartsmøte med kontaktpersonen i prosjektet, og frem til rapportens datagrunnlag ble sendt til vedkommende for gjennomgang.

4 RETNINGSLINJER OG RUTINEBESKRIVELSER

Har Troms og Finnmark fylkeskommune etablert retningslinjer og rutinebeskrivelser som skal sikre oppfølging av kontraktene på kollektivtransport?

Revisjonskriterier

Troms og Finnmark fylkeskommune:

- bør utarbeide skriftlige retningslinjer og rutiner for oppfølging av brutto- og nettokontrakter på kollektivtransport, herunder buss, hurtig- og kombibåt og ferje. Av rutinene bør det fremgå klart hvem som har ansvaret for oppfølgingen av kontrakter på kollektivtransport, samt hvilke kontroller som skal utføres og hvem som skal utføre dem
- bør ha rutiner for jevnlig oppfølging av kontrakten med leverandøren
- bør ha rutiner som sikrer habilitet hos personer som foretar kontraktsoppfølging
- bør ha rutiner for fakturahåndtering og rutiner for økonomisk oppgjør med nødvendig rapportering
- bør ha et system for oppfølging og håndtering av endringsordre og tilleggsarbeid, samt rutiner for å vurdere og godkjenne prisendringer
- skal ha rutiner for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår for leverandører og underleverandører
- skal ha rutiner for å følge opp at leverandører er tilknyttet godkjent lærlingeordning og å kontrollere om forskriftens og kontraktens krav til bruk av lærlinger overholdes
- bør ha rutiner for å følge opp reklamasjoner og gjennomføre sanksjoner
- bør ha rutiner for kommunikasjon med kollektivtransporttjenestens mottakere/kunder
- bør ha et kontraktsregister

4.1 Organisering og generelt om oppfølging av kontrakter om kollektivtransport

Revisor har fått opplyst at alle kontrakter innen kollektivtransport blir behandlet og vedtatt av Fylkesrådet. Før utlysning av konkurranse om kontrakt blir konkurransegrunnlaget behandlet og vedtatt av fylkesrådet. Etter at konkurransen er gjennomført vedtar Fylkesrådet valg av leverandør.

Revisor har fått opplyst at retningslinjer og rutinebeskrivelser godkjennes som regel administrativt av nærmeste leder eller overordnet i egen divisjon. Når det gjelder kontrakter om kollektivtransport, har vi fått opplyst at det ikke er utarbeidet egne styringsdokumenter på dette området, utover det som fremkommer av den enkelte kontrakt.

Oppfølgingen av kontraktene som Troms og Finnmark fylkeskommune er oppdragsgiver for, er delt i to seksjoner. Fordelingen er etter om kontraktene er fra tidligere Troms fylkeskommune (vest) eller tidligere Finnmark fylkeskommune (øst). De to seksjonene er i avdelingen Kollektiv og mobilitet som ligger under divisjon for samferdsel. Revisor oppfatter at det ikke har skjedd noen vesentlige endringer i organiseringen eller ansvarsfordelingen for oppfølging av kontraktene i de to seksjonene etter sammenslåingen av fylkeskommunene.

4.2 Seksjon kollektiv drift vest

I vest ligger den daglige oppfølgingen av kollektivkontraktene til *seksjon kollektiv drift vest*. Seksjonen er organisert i fire team med hver sin teamleder; Transport, Økonomi, IT-systemer og Kundeservice. Seksjonen ledes av en seksjonsleder som rapporterer til avdelingsleder. Teamlederne har delegert personalansvar. Seksjonen består av 36 medarbeidere totalt.

Nedenfor er en oversikt over team og stillinger i *seksjon kollektiv drift vest*.

Utklipp 3. Oversikt over team/stillinger i avdeling for kollektiv og mobilitet

Team/ stilling	Stillinger
Seksjonsleder (1)	Seksjonsleder
Transport (12)	Teamleder, 5 ruteplanleggere, kvalitetsrådgiver båt/ ferge, rådgiver utvikling Tromsø, 4 rådgivere skoleskyss
Økonomi (8)	Teamleder, controller kostnad, 2 controller/ rådgiver inntekt, 4 konsulenter regnskap/ faktura/ lønn/ ekspedisjon.
IT-systemer (7)	Teamleder, 2 systemutviklere, 2 rådgivere billettering/ sanntid, 2 serviceteknikere
Kundeservice (8)	Teamleder, 7 kundekonsulenter

I utklippet nedenfor er informasjon om hvilket team og stilling som har ansvar og oppgaver ved oppfølging av kontrakt etter oppstart.

Utklipp 4. Oversikt over ansvar for oppfølging av kontrakt etter oppstart

Team/ stilling	Ansvar/ oppgave
Transport	Oppfølging av daglig trafikkavvikling, avvik og kvalitet iht. kontrakt, ruteplanlegging (rutedata) og justeringsordrer, skoleskyss, avvik infrastruktur, oppfølging brukerundersøkelser om bord i buss, billettkontroll, vaktordning/ beredskap
Økonomi	Godtgjørelse, gebyrer (fakturering), kostnadskontroll, inntektskontroll (billettinntekter)
IT-systemer	Oppfølging av billett- og informasjonssystemer (bl.a. at utstyr fungerer og brukes iht. kontrakt)
Kundeservice	Klagesaker, informasjon, kundeføring, ruteopplysning, billettsalg
Seksjonsleder	Større/ prinsipielle saker, pressekontakt, tvistesaker, koordinering av teamene

Vi har fått beskrivelser av oppgaver knyttet til områdene transport, økonomi, IT-systemer, kundeservice og juridisk oppfølging – som det er team/stillinger som har ansvaret for, jf. utklippet ovenfor. Flere av oppgavene gjøres i samarbeid mellom teamene, for eksempel godtgjørelse og gebyr (Transport og Økonomi). Vi omtaler dette nærmere nedenfor i de kapitlene det har relevans for. Vi har også mottatt ulike stillings-/oppgave-/ansvarsbeskrivelser:

- Kvalitetsrådgiver hurtigbåt og ferge
- Ruteplanlegger og rådgiver (Sør-Troms)
- Ruteplanlegger og rådgiver (Tromsø med området)
- Rådgiver kvalitet Tromsø
- Ruteplanlegger og rådgiver (Midt-Troms)
- Ruteplanlegger og rådgiver (Nord-Troms)
- Oppgaver Øk. Team

Når det gjelder hvilke kontroller som skal utføres, hvem som skal utføre dem og når de skal utføre disse, har *teamleder kontrakt og anskaffelse* vist til bestemmelsene i kontraktene. Noen

av kontrollene utføres rutinemessig med faste intervaller, i hovedsak månedlig, mens andre deler av oppfølgingen er (og bør være) uregelmessig, eller utføres ved avdekket behov.¹¹

Utad presenteres kollektivtilbudet under merkenavnet Troms fylkestrafikk.

4.3 Seksjon kollektiv drift øst

I øst ligger den daglige oppfølgingen av kollektivkontraktene til *seksjon kollektiv drift øst*. Det er seks ansatte i seksjon kollektiv øst. I tillegg er det lyst ut tre stillinger innen sjø, økonomi og IT. Det skal være totalt ni ansatte. Det var per juni 2021 to ansatte som følger opp kontraktene, hvor en følger opp buss og den andre følger opp ferge- og hurtigbåtkontraktene. I tillegg deltar seksjonsledelse i den daglige driften, særlig med tanke på beslutninger.

For *seksjon for kollektiv drift øst* vises det til at det i kontraktene er satt opp hvem som er kontraktsansvarlig for både fylkeskommunen og for operatør. I det daglige er det rådgiver buss og rådgiver sjø som har oppfølgingen.

Utad presenteres kollektivtilbudet under merkenavnet Snelandia.

4.4. Retningslinjer og rutinebeskrivelser for kontraktsoppfølging

4.4.1 Felles for de to seksjonene for kollektiv drift

Troms og Finnmark fylkeskommune har en *Handlingsplan for kollektiv og mobilitet for Troms og Finnmark 2021-2024*, vedtatt av Fylkestinget i sak 95/20. Handlingsplanen angir ikke noe direkte om kontraktsoppfølging, men vi har fått opplyst at den gir noen rammer som fylkeskommunen må ivareta i både anskaffelsen og i kontraktsoppfølging.

Vi har fått opplyst at divisjon for samferdsel har et kvalitetssystem som er under etablering. Alle retningslinjer og rutinebeskrivelser vil bli lagt inn i dette systemet. Systemet vil gi fylkeskommunen et bedre utgangspunkt til å systematisere og utforme nye rutinebeskrivelser og det vil gi overføringsverdi mellom *seksjon kollektiv drift vest* og *seksjon kollektiv drift øst*.

På våre spørsmål om det er utarbeidet skriftlige retningslinjer og rutinebeskrivelser for oppfølging av kontrakter på kollektivtransport, har vi fått opplyst at oppfølgingen av den enkelte kontrakt er beskrevet i den aktuelle kontrakten. Dette gjelder både på seksjon kollektiv drift vest og seksjon kollektiv drift øst. Vi har fått opplyst at seksjon kollektiv drift vest benytter standardiserte maler for bruttokontrakter, utarbeidet av Kollektivtrafikkforeningen.

Vi har også fått beskrevet at det er rutiner for felles oppfølging i politiske vedtatte konkurransegrunnlag, som omhandler operatørens ansvar for rapporteringer inn mot Status Q – trafikk tall, regularitet, punktlighet og økonomi.

I det følgende presenterer vi informasjon som vi har fått fra Troms og Finnmark fylkeskommune om hvordan oppfølging av kontrakter innenfor kollektivtransport er organisert og utføres.

¹¹ Fylkeskommunen viser her til oversendt gebyroversikt for Tromsø-kontrakten, ulike stillingsbeskrivelser og kontoplan med tilhørende beskrivelser.

4.4.2 Jevnlig oppfølging av kontrakten med leverandøren

Seksjon kollektiv drift vest

Når kontrakt er signert starter forberedelser fram mot start av kontrakten. Teamleder Transport har ansvar for oppstartsforberedelser i fylkeskommunen. Den daglige oppfølgingen dreier seg først og fremst om at trafikken blir gjennomført som avtalt. Det betyr å påse at ruteproduksjonen går sin gang, men i tillegg sørge for god informasjon til de reisende når det oppstår avvik. Vi har fått opplyst at det er en utstrakt kontakt mellom driftsseksjonen og operatørene. Avvik meldes daglig. Kontraktene inneholder bestemmelser om formaliserte møter mellom partene. Frekvens er omtalt i kontraktene.

Revisor har spurt om fylkeskommunen har etablert skriftlige retningslinjer og rutinebeskrivelser for at det skal avholdes jevnlig møter mellom fylkeskommunen som oppdragsgiver og leverandør for oppfølging av kontrakten.

Teamleder kontrakt og anskaffelse har som et eksempel vist til Tromsø-kontraktens vedlegg 1 (oppdragsbeskrivelse) samt punkt 12 og 13 hvor det fremgår at det gjennomføres kvartalsvis driftsmøter med fast agenda. Videre har revisor fått opplyst at tilsvarende gjelder for øvrige kontrakter og at det utarbeides referat fra møtene med tildeling av ansvar for det som skal følges opp. I forbindelse med gebyr og oppfølging gjennomføres møter dersom det er behov. Det gjennomføres også ansattmøter for buss hvor alle ansatte hos den enkelte operatør inviteres. Fylkeskommunen har oversendt revisor en presentasjon fra møter med bussoperatørene. I tillegg har fylkeskommunen opplyst at samarbeidsmøte med tillitsvalgte og vernetjenesten gjennomføres årlig.

Seksjon kollektiv drift øst

For *seksjon for kollektiv drift øst* er det ikke utarbeidet egne retningslinjer eller rutinebeskrivelser. Det er i kontraktene satt opp eget punkt om møter, som til en viss grad presiserer hvordan disse skal gjennomføres.

Fylkeskommunen har opplyst at det gjennomføres ukentlige driftsmøter med operatør for å ivareta driften av busstjenesten. For busskontrakten er hovedkontakten med operatør gjennom regelmessige driftsmøter og ved omtrent daglig kontakt per telefon og e-post. For båt og ferge har de planlagte driftsmøtene ikke blitt gjennomført en stund på grunn av vakant stilling.

Oppfølgingen av kontraktene foregår også her i hovedsak per e-post og telefon.

4.4.3 Habilitet

Revisor har fått opplyst fra teamleder kontrakt og anskaffelse at praksis er at dersom fylkeskommunen rekrutterer en medarbeider fra en av deres operatører, skal vedkommende ikke jobbe mot denne operatøren før det har gått lang tid og at ingen av deres medarbeidere får ha bierverv hos operatør i kollektivmarkedet. Videre har vi fått opplyst at justerings- og endringsordrer dobbeltsignes og at det samme gjelder for behandling av inngående faktura. Utover dette finnes det ikke noen særskilte retningslinjer/rutinebeskrivelser for vurdering av habiliteten hos personer som foretar kontraktsoppfølging. Habilitet er omtalt i de etiske retningslinjene som gjelder for ansatte i Troms og Finnmark fylkeskommune¹².

¹² De etiske retningslinjene er i Personhåndbok for Troms og Finnmark fylkeskommune. Retningslinjene inneholder etiske retningslinjer som gjaldt i tidligere Troms fylkeskommune og tidligere Finnmark fylkeskommune. Det står at «nye etiske retningslinjer for Troms og Finnmark fylkeskommune er under arbeid. Inntil nye etiske retningslinjer er på plass gjelder retningslinjene for Troms for ansatte i tidligere Troms fylkeskommune og tilsvarende for Finnmark fylkeskommune».

4.4.4 Fakturahåndtering og rutiner for økonomisk oppgjør med nødvendig rapportering

Seksjon kollektiv drift vest

Team Økonomi har ansvar for kostnadskontroll av kontraktene. Dette innebærer kontroll av faktura (skjer i samarbeid med *team Transport* siden *Transport* har kontroll av volum, herunder kontroll i henhold til justerings- og endringsordrer). Det innebærer også prisjustering av godtgjørelse. Det er definert i kontrakt hvordan og hvor ofte godtgjørelse skal prisjusteres. Når det gjelder *rutine ift. avregning av billettinntekter*, gjør *Team Økonomi* kontrollerer, avregner og bokfører billettinntekter månedlig i henhold grunnlagsrapporter fra de ulike salgskanaler. Mottatte innbetalinger fra de ulike betalingsløsninger avstemmes mot bokførte inntekter.

Når det gjelder rutiner for hvordan operatørene overfører billettinntektene til fylkeskommunen, står det om dette i kontraktene. Vi har fått eksempel på dette gjennom tilsendt kontrakt: Tromsø-kontrakten for buss.

Videre har vi fått oversendt ulike rutinebeskrivelser;

- *Arbeidsprosess billettinntekter oppgjør fra operatører*
- *Arbeidsprosess billettinntekter oppgjør kundesenter og salgskontor*
- *Arbeidsprosess dagsoppgjør versjon 1*
- *Brukermanual kunderskontro og vedlegg*
- *Quicomat – notater om prosess (utkast)*
- *Rekvisisjon voucher mal kjøretøy uten reg.nr*
- *Rutine kontroll operatøroppgjør*
- *Rutinebeskrivelse kunderskontro og vedlegg*
- *Rutinebeskrivelse ved fakturering og innlesing av voucher vedlegg for fakturering*
- *Rutine for prisjustering av kontrakt*
- *Rutine for kontroll av faktura*
- *Remittering, betaling av faktura*

Det vises også til Tromsøkontraktens *vedlegg 1 oppdragsbeskrivelse* og pkt 4.4. om billett- og kvalitetskontroll.

Teamleder kontrakt og anskaffelse har skriftlig beskrevet følgende til revisor:

Fakturahåndtering og økonomisk oppgjør:

Via ansatteportalen på fylkeskommunens hjemmeside, er det tilgang til gamle Troms fylkeskommune sin hjemmeside/ansatteportal - hvor også økonomihåndbok er tilgjengelig. I økonomihåndboka til gamle Troms fylkeskommune finnes rutinen «Remittering/betaling av faktura». Fra 01.01.2020 benytter fylkeskommunen Visma. I Visma er det tilgang til e-læring. Internt i fylkeskommunen benyttes intern kontoplan som viser konti, ansvar, tjenester, objekter som tillates kontert på. Denne sendes ut til de av fylkeskommunens ansatte som konterer / attesterer /anviser. Den interne kontoplanen sendes ut på epost av teamleder økonomi når det eventuelt er gjort endringer i noen konteringsdimensjoner og ligger tilgjengelig på internt fellesområde/server. Siste versjon av intern kontoplan er oppdatert 19.03.2021.

Inngående fakturaer kanaliseres videre til aktuell konterer/attestant i henhold til ressursnummer/referanse på faktura. Mottaker behandler faktura (godkjenner, ber evt. om kreditnota, evt. videresender til riktig saksbehandler). Teamleder økonomi anviser faktura. Derfra er det fylkeskommunens regnskapsavdeling som håndterer selve utbetalingene/oppgjør. Visma sender automatisk info på e-post om at fakturaer er klar til behandling, og purring til

aktuell saksbehandler dersom faktura blir liggende for lenge. Fylkeskommunen har egen intern skriftlig rutine for fakturahåndtering. Kontraktskostnadene faktureres i hovedsak månedlig, men noen elementer kvartalsvis og noen årlig. Kostnaden kontrolleres/avregnes. Etter dialog med operatør mottas evt. ekstra faktura eller kreditnota som økonomisk oppgjør.

Når det gjelder utgående fakturering, fakturerer fylkeskommunen skoleskyss til kommuner og fylkeskommunens kommisjonærer, bedriftskunder ferger, kunder som har benyttet rekvisisjon/voucher, gebyrer til reisende uten gyldig billett, gebyr til transportoperatører ved visse avvik i ruteproduksjon, husleie og en del andre avtaler. Fakturering gjøres i Visma og i henhold til grunnlag som først er kvalitetssikret av fylkeskommunens ansatte. Grunnlag lagres på server og som vedlegg til faktura i systemet. Utførte faktureringer loggføres i tillegg i egen samlefil/oversikt på server med dato og beløp per mnd. Oppfølging av innbetalinger gjøres av fylkeskommunens regnskapsavdeling og de kontaktes ved eventuelt behov for informasjon i forbindelse med inkassosaker. Fylkeskommunen har skriftlig rutine for fakturering generelt og en mer spesifisert for skoleskyss.

Ved overgang til AutoPASS for ferge fra 3. mai 2021, overføres fakturering av fergebilletter til eksternt selskap (nasjonalt system). Fylkeskommunen mottar rapporter fra flere instanser i forbindelse med trafikk- og inntektsstatistikk. Fylkeskommunen har ikke rutiner for oppfølging av dette.

Revisor har mottatt faktureringsrutiner fra fylkeskommunen, samt faktureringsrutine for skoleskyss.

Rapportering:

Team økonomi utarbeider kvartalsvis prognoser/budsjettoppfølgingsrapporter basert på budsjett, foreløpig regnskap, kjente påløpte og kommende endringer i kostnader og inntekter. Rapportering skjer tjenestevei i henhold til organisasjonskart. (Teamleder økonomi – seksjonsleder -avdelingsleder -ressursleder i divisjon (som sammenstillter) –divisjonsdirektør - fylkesråden).

Seksjon kollektiv drift øst

For seksjon kollektiv drift øst er det ikke egne retningslinjer for dette ut over de generelle for Troms og Finnmark fylkeskommune. Rapportering på økonomi er beskrevet i kontraktene. For buss skal det rapporteres en gang per år, eller på forespørsel. For båt mottar fylkeskommunen hver måned en oversikt over inntektsstatistikken. Denne oversikten er to måneder på etterskudd, slik at oppdragsgiver i mars mottar rapport for januar fra operatør. Fra *kollektiv drift øst* har revisor fått tilsendt excel-dokumenter som viser avregninger hvert år.

Fylkeskommunen har i tilbakemeldinger til revisor vist til forpliktelser operatør ifølge kontrakt har til å levere statistikker til fylkeskommunen, hvor den skal registreres og hva den skal inneholde. Vi har fått opplyst at det av personellhensyn ikke er fulgt godt nok opp fra fylkeskommunen, men etter ansettelse av økonomirådgiver er dette praksis som vil komme på plass.

4.4.5 Håndtering av endringsordre og tilleggsarbeid

Revisor har spurt om fylkeskommunen har et system, skriftlige retningslinjer og rutinebeskrivelser for håndtering av endringsordre og tilleggsarbeid.

Seksjon kollektiv drift vest

Fylkeskommunen *v/teamleder kontrakt og anskaffelse* har oversendt rutinebeskrivelse for endringsordre til revisor. Videre har han opplyst at retningslinje for håndtering av endringsordrer er beskrevet i den enkelte kontrakt. I busskontraktene er begrepet «justeringsordre» innarbeidet for endringer i produsert volum, mens endringsordrer viser til andre typer endringer. I kontraktene vedrørende båt og ferge brukes begrepet «endringsordre» om alle typer endringer.

Teamleder kontrakt og anskaffelse har opplyst til revisor at i Tromsø-kontrakten er prosess knyttet til justeringer og endringer beskrevet i punktene 7 og 8 i dokumentet «Kontrakt». Han opplyser at prosessen er som følger: Fylkeskommunen som oppdragsgiver beskriver ønsket justering. Det brukes et fastsatt skjema. I skjemaet beskrives justeringen for eksempel med ønsket endring av avgangstid. Det er et eget felt hvor fylkeskommunen som oppdragsgiver anfører beskrivelse av virkning for produksjon og godtgjørelse. Operatør skal anføre eventuelle merknader til dette i eget felt og returnere til oppdragsgiver. Til slutt skal oppdragsgiver krysse av for akseptert eller ikke akseptert, signere og returnere til operatør. Først da anses ordren som endelig utstedt. Det er to personer fra fylkeskommunen som skal være involvert i ordren.

Seksjon for kollektiv drift vest har skriftlige rutiner for å prisregulere transportkontraktene. *Teamleder kontrakt og anskaffelse* opplyser at ordinær kontraktsgodtgjørelse indeksreguleres jevnlig i henhold til kontrakt. Kvartalsvis for de store busskontraktene, årlig for mindre busskontrakter, årlig for fergekontrakter og hurtigbåtkontrakter. *Rådgiver økonomi* indeksregulerer kontrakter i henhold til avtaler og deretter skriftlig og muntlig dialog med operatør om nytt prisnivå. Volumendringer mottas som skriftlige endringsordrer/justeringsordrer fra *team transport* og utgjør grunnlag for rekalkulering av ny ordinær kontraktsgodtgjørelse.

Seksjon kollektiv drift øst

Vi har fått beskrevet at endringsordrer og hvordan disse skal utformes, er beskrevet i kontrakten. Revisor har i denne forbindelse mottatt eksempel på endringsordre. Operatør beregner økonomisk virkning av endringen, som så sendes til fylkeskommunen for endelig konklusjon/avgjørelse. Endringsordren skal signeres av begge parter før iverksettelse.

Vi har fått informasjon om at det ovennevnte er beskrevet i kontrakten og at det foretas årlig justering av tilskuddet. Hvordan denne skal beregnes er beskrevet i kontrakten.

4.4.6 Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår

Fylkeskommunen har ikke utarbeidet skriftlige retningslinjer eller rutinebeskrivelser for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår for leverandører og underleverandører, men *teamleder kontrakt og anskaffelse* opplyser at det er klare krav i kontraktene til dette, der fylkeskommunen viser til at de har rett til innsyn ved en kontroll. Revisor har videre fått opplyst fra *teamleder kontrakt og anskaffelse* at fylkeskommunen har fått pålegg datert 9.12.2020 fra arbeidstilsynet om få dette på plass og at det derfor pågår en prosess for å få utarbeidet dette.

Vi har også fått opplyst at dersom fylkeskommunen har mottatt innspill eller fått kjennskap til at lønns- og arbeidsvilkår ikke har vært i henhold til regelverket har dette blitt fulgt opp mot den enkelte kontrakt. Fylkeskommunen viser også til at LO og YS følger opp dette mot sine ansatte.

4.4.7 Oppfølging av leverandør – godkjent lærlingeordning og bruk av lærlinger

Teamleder kontrakt og anskaffelse har opplyst at fylkeskommunen ikke har utarbeidet skriftlige rutiner for å følge opp at leverandører er tilknyttet godkjent lærlingeordning. Fylkeskommunen har heller ikke utarbeidet skriftlige retningslinjer eller rutinebeskrivelser for å kontrollere om forskriftens og kontraktens krav til bruk av lærlinger overholdes. *Teamleder kontrakt og anskaffelser* viser til at de følger regelverket for offentlige anskaffelser og at kravene inngår i alle kollektivkontraktene. Han har videre opplyst at operatørene har interesse for å ha dette på plass for å tiltrekke seg arbeidskraft. Videre vises til at dette er et punkt som blir tatt opp ved oppstartsforberedelse og i kontraktsoppfølging, da det er en utfordring i bransjen å få på plass tilstrekkelig med lærlinger.

4.4.8 Oppfølging av reklamasjoner og gjennomføring av sanksjoner

Teamleder kontrakt og anskaffelse har opplyst at de ikke har skriftlige rutinebeskrivelser for å følge opp reklamasjoner og gjennomføre sanksjoner. I det daglige følges dette opp mot gebyrregimet i kontrakten og ved tvister har samferdselsdivisjonen jurister som bistår i vurderinger i saker som oppstår. I tillegg er det tett dialog med advokatkontoret til fylkeskommunen som bistår i de mest kompliserte sakene.

Når det gjelder team benevnt *transport*, er det vist til at operatørene har krav til å rapportere avvik i henhold til kontrakt. For sein rapportering av avvik resulterer i dobling av gebyret.¹³ Avvik registreres også ved henvendelser/klager fra publikum, skoler m.m. Avvikene gjennomgås med den frekvens som er beskrevet i kontraktene. I de store kontraktene skjer dette månedlig. Alle avvik som er registrert sendes over til operatør som har frist til å melde tilbake om oversikten stemmer.

Vi har fått opplyst at alle kundeklager registreres inn i arkivsystemet til fylkeskommunen (Public 360) eller fylkeskommunens eget CRM-system «Boomerang». Avhengig av hva saken gjelder og alvorlighetsgrad, kontaktes operatør på ulike måter. Klager og henvendelser blir arkivert i systemet og opplysninger kan hentes ut i ettertid. For statistikker kan det sorteres etter dato, operatører, kategorier (hva saken gjaldt) osv:

1. Personlige klager på navngitte sjåførere, ulykke o.l., henvises direkte til operatør.
2. Generelle klager og henvendelser forespørres via mail umiddelbart til operatør, med ønske om tilbakemelding som fylkeskommunen igjen gir til kunde.
3. Generelle gjentagende problemstillinger blir tatt opp av kundesenteret i operatørmøtene.

Vurdering av eventuelle større avvik knyttet til leveranse foretas med bistand fra interne juridiske ressurser i divisjonen og/eller fra fylkesadvokaten. Det kan dreie seg om «mistenkte» avvik fylkeskommunen selv har registrert eller henvendelser fra publikum. I slike prosesser ber fylkeskommunen som oppdragsgiver om dokumentasjon og/ eller tilbakemelding fra operatør som blir vurdert. Det kan også dreie seg om søknad om midlertidig dispensasjon fra enkelte krav i kontrakt.

Om *IT-systemer*, har vi fått opplyst at tilbakemelding og registrering av utstyr som ikke fungerer rettes enten opp av fylkeskommunen eller tas opp med operatør. Utstyr som ikke fungerer slik det skal rettes opp av fylkeskommunen, operatør eller tredjepart (Fara-billettssystem, Consat -sanntidssystem, Infospot -servicepartner, etc).

¹³ Fylkeskommunen har i denne forbindelse oversendt revisor gebyroversikt for en av busskontraktene. Det vises også til Tromsø-kontraktens punkt 19.3 (gebyr).

Når det gjelder *kundeservice*, har vi fått opplyst at kundeklager og andre henvendelser fra de reisende tas opp med operatør. Vi har også fått opplysninger om hvordan dette håndteres i seksjonen, jf. redegjørelser nedenfor.

4.4.9 Kommunikasjon med kollektivtransporttjenestens mottakere/kunder

Revisor har i skriftlig henvendelse spurt om på hvilken måte fylkeskommunen kommuniserer med kollektivtransporttjenestens mottakere/kunder.

Teamleder kontrakt og anskaffelse har i skriftlig svar opplyst at de har to «hovedstolper» i deres markeds- og kundekommunikasjon; reiseinformasjon, og billettering og priser. For å understøtte reiseinformasjon og billettering og priser gjennomfører fylkeskommunen markeds kampanjer og annonsering i ulike kanaler.

Reiseinformasjon:

1. Nettsider www.tromskortet.no og www.snelandia.no
Her publiserer fylkeskommunen aktuelt saker, legger ut avviksmeldinger, samt reiseinformasjon (reiseplanlegger).
2. Sanntidsdata – kun for Troms
Reiseplanlegger som gir sanntidsdata i form av avgangsinformasjon og verktøy for å planlegge reisen. Sanntidsdata formidles via skiltinformasjon på et utvalg holdeplasser/terminaler, om bord i fartøy samt integrert på nettsider og i egen app.

Billettering og priser

1. Nettsider med informasjon om priser, billettprodukt og vilkår. Nettsiden i Troms har nettbutikk der reisekortet kan fylles på.
2. Reisekort (Tromskortet og Snelandia-kortet)
3. Mobillett applikasjon for smarttelefon (Troms Billett og Snelandia Billett) hvor man kan kjøpe kollektivbilletter

For *seksjon drift kollektiv vest* har *teamleder kontrakt og anskaffelse* videre opplyst at de i tillegg kommuniserer med kunder via deres kundesystem; Boomerang (skjema for henvendelse på nettsidene), ruteopplysningen 177, kundehenvendelser over disk på kundesentrene i Tromsø, Finnsnes og Harstad, henvendelser på e-post/post eller gjennom sosiale medier. Det produseres også forskjellige informasjonskampanjer hvor fylkeskommunen eksempelvis kjøper annonseplass i aviser og sender pressemeldinger til redaksjonene i avisene.

For *seksjon drift kollektiv øst* har *teamleder kontrakt og anskaffelse* opplyst at mye av direkte kundekommunikasjon foregår gjennom kundeservice 177, e-post og facebook. Det er en egen avtale med HT-safe om drift av kundeservicetjenester og denne tjenesten er døgnbemannet. Statistikk for tjenesten skal rapporteres månedlig i StatusQ, som er rapporteringssystemet. Det er også avtale med et reklamebyrå som tar seg av Facebook og mesteparten av oppdateringene på nettsiden. Vi har fått opplyst at deler av nettsiden håndteres internt i seksjon kollektiv drift øst.

Videre har revisor spurt om fylkeskommunen har skriftlige retningslinjer og rutinebeskrivelser for kommunikasjon med kollektivtransporttjenestens mottakere/kunder og om det foreligger en kommunikasjonsplan. Det er utarbeidet en info- og kommunikasjonsstrategi i 2017 for kommunikasjon med brukere, i avvikssituasjoner osv. Vi har fått opplyst at fylkeskommunen jobber med å lage en markeds- og kommunikasjonsplan. Per i dag har fylkeskommunen en «vitebok» som gir oversikt over markedsarbeidet, samt et årshjul for marked til intern oppfølging av ansvarsområdet. Revisor har i denne forbindelse mottatt oversikt over kontaktpersoner og «vitebok» samt oversikt over årshjul 2021 og markedsplan.

For *seksjon drift kollektiv øst* ligger hovedansvaret for markeds- og publikumskontakt hos operatørene i nettokontrakter. Det foreligger ikke skriftlige rutiner for dette per nå, men vil bli utarbeidet når de går over til bruttokontrakter fra 2023.

Om kundeklager har vi fått opplyst at for ruteområde Snelandia har fylkeskommunen ekstern avtale for kundesenter- og ruteopplysningstjenester, og de fleste kundeklagene registreres der. Kundeklager registreres og behandles i Kundesenterets CRM-system, og vesentlige klager kundesenteret ikke selv håndterer forelegges fylkeskommunen for oppfølging mot operatør. Kundeklager som mottas direkte av operatør behandles av dem, men informeres til oppdragsgiver dersom vesentlighet tilsier dette.

4.4.10 Kontraktsregister

Vi har fått opplyst at fylkeskommunen ikke har et kontraktsregister, men at alle kontraktene fremgår av et internt Excel-dokument. Vi har fått tilsendt dette og det viser oversikt over kontraktene som *seksjon drift kollektiv vest* har ansvaret for.

4.5 Revisors vurderinger

For problemstilling 1 som gjelder retningslinjer og rutinebeskrivelser har vi utledet revisjonskriterier fra regelverk og anbefalinger om internkontroll og kontraktsoppfølging. Vi har undersøkt om det foreligger felles systemer og rutiner og hva seksjonene har hver for seg for den kontraktstypen de følger opp. Det er ulike kontraktstyper som følges opp, men vi har ikke mottatt informasjon om det er vurdert om noen rutiner og retningslinjer likevel bør være felles for å sikre lik kontraktsoppfølging dersom det kan være relevant. Vi har fått informasjon om at det er igangsatt arbeid med kvalitetssystem.

Når det gjelder rutiner for oppgaver tilknyttet kontraktsoppfølging, viser vår undersøkelse at seksjon drift kollektiv vest, har en del skriftliggjort. Vi har fått informasjon om ansatte og hvilke oppgaver som er fordelt på seksjonens ansatte. Flere oppgaver er definert og forklart i skriftlige prosedyrer eller vi har fått forklaringer om hvordan oppgaver ivaretas gjennom etablerte systemer. Seksjon drift kollektiv øst er en mindre seksjon gjennom å ha færre kontrakter som skal følges opp og er færre ansatte enn seksjon drift kollektiv vest. Vi har ikke blitt forelagt skriftlige dokumenter som angir hvem som gjør hva i denne seksjonen. For begge seksjonene har vi fått opplysninger om hvem som gjør hva innenfor kontraktsoppfølging. Begge seksjonene viser til at kontraktene fastsetter hva som er fylkeskommunens forpliktelser herunder hvem som gjør kontroller.

Vi har utledet et revisjonskriterium om å ha rutiner for ***jevnlig oppfølging av kontrakten med leverandøren***. Innenfor begge kontraktstypene er det krav om oppfølging gjennom blant annet møtevirksomhet, og det vises til at det er kontrakten som regulerer dette. Slik revisor ser det, må det være opp til fylkeskommunen selv å vurdere hvorvidt dette er aktiviteter som det bør utarbeides egne skriftlige rutiner om for å sikre at ivaretas med slikt innhold og hyppighet som kontraktene angir. Revisor oppfatter av de beskrivelser vi har fått, at det er tydelig hvem som har ansvaret for å ha den jevnlige oppfølgingen av kontrakten med leverandøren. Revisors vurdering er at fylkeskommunen ***har oppfylt*** revisjonskriteriet om at fylkeskommunen bør ha etablert rutiner for jevnlig oppfølging av kontrakten med leverandøren.

Habilitet er omtalt i fylkeskommunens etiske retningslinjer. Disse gjelder for de ansatte i fylkeskommunen herunder personer som foretar kontraktsoppfølging. Habilitetsutfordringer er gjerne individuelle og tilknyttet enkeltpersoner, og er noe den enkelte tjenestemann er pliktig

til å selv vurdere og eventuelt informere om. I og med at de etiske retningslinjene også gjelder på området for kollektivtransport, kan revisor ikke se at det er grunnlag for å stille som krav at det også skal utarbeides egne rutiner for dette i de ulike delene av organisasjonen. Vi har fått beskrivelser av at fylkeskommunen er oppmerksom på at habilitetsutfordring kan oppstå om medarbeider hos dem kommer fra kollektivtransportmarkedet. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner som sikrer habilitet hos personer som foretar kontraktsoppfølging.

Når det gjelder **fakturahåndtering og rutiner for økonomisk oppgjør med nødvendig rapportering**, har begge fylkeskommunens seksjoner henvist til fylkeskommunens retningslinjer. Seksjon kollektiv drift vest har etablert flere skriftlige rutinebeskrivelser knyttet til disse oppgavene. Det er definert hvem som gjør hvilke oppgaver når det gjelder fakturahåndtering, økonomisk oppgjør og rapportering. Seksjon kollektiv drift øst har ikke oversendt skriftliggjorte rutiner, men vi har fått beskrivelser av hvordan dette ivaretas.

Vi har ikke opplysninger om at det foreligger skriftliggjorte rutiner for å kontrollere faktura opp mot kontraktsvilkår.

Etter revisors vurdering er revisjonskriteriet om at Troms og Finnmark fylkeskommune bør ha rutiner for fakturahåndtering og rutiner for økonomisk oppgjør **i stor grad oppfylt**. I vurderingen har vi vektlagt at det ikke er skriftliggjort rutiner for kontroll av faktura opp mot kontraktsvilkår på et område med store kontrakter og store beløp, og kriteriet er derfor vurdert som ikke fullt ut oppfylt.

For både oppfølgingen av bruttokontrakter og nettokontrakter er det henvist til at kontraktene beskriver **håndtering av endringsordre, tilleggsarbeid og prisendringer**. For bruttokontraktene er det skriftliggjorte rutiner for oppgaven med prisendringer. Utover dette er det i liten grad skriftliggjorte rutiner for å sikre at disse kontraktskravene på dette området blir ivarettatt slik de skal. Praksis/beskrivelser tilsier at dette ivaretas. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha et system for oppfølging og håndtering av endringsordre og tilleggsarbeid, samt rutiner for å vurdere og godkjenne prisendringer.

Det foreligger ikke skriftlige retningslinjer eller rutinebeskrivelser for å sikre at kontraktskravene om lønns- og arbeidsvilkår følges opp. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at fylkeskommunen skal ha rutiner for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår for leverandører og underleverandører.

Revisors vurdering er også at Troms og Finnmark fylkeskommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at fylkeskommunen skal ha rutiner for å følge opp at leverandører er tilknyttet godkjent lærlingeordning og å kontrollere om forskriftens og kontraktens krav til bruk av lærlinger overholdes.

Det er ikke utarbeidet skriftlige rutinebeskrivelser for ivaretagelse av oppfølging av reklamasjoner og gjennomføring av sanksjoner. Revisor legger til grunn fylkeskommunens opplysninger om hvordan dette i praksis løses og at de benytter seg av andre fagpersoner i fylkeskommunen dersom behov. Revisors vurdering er at fylkeskommunen **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha etablert rutiner for å følge opp sanksjoner og gjennomføre sanksjoner.

Våre undersøkelser viser at det er etablert kanaler for kommunikasjon til kunder av kollektivtransporttjenester. Dette er relevant kun for tilfellene med bruttokontrakt. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha etablert rutiner for kommunikasjon med kollektivtransporttjenestens mottakere/kunder.

Det foreligger ikke et felles kontraktsregister som inneholder oversikt over alle kontraktene som Troms og Finnmark fylkeskommune har. For kontraktene som er inngått for kollektivtransporttjenester i vest, kan en samlet oversikt over kontrakter hentes fra et excel-dokument. Tilsvarende dokument foreligger ikke for kontraktene som kollektiv drift øst har ansvaret for å følge opp. Samlet vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **i liten grad** har oppfylt revisjonskriteriet om å ha kontraktsregister.

Oppsummering revisors vurdering – skriftliggjorte retningslinjer og rutinebeskrivelser

Begge seksjonene viser til at krav til oppfølgingen følger av kontraktene. Seksjon kollektiv drift vest har i større grad etablert skriftliggjorte rutiner for oppgaver innen kontraktsoppfølging enn det som er gjort ved seksjon kollektiv drift øst. Revisor finner ikke at det kan kreves skriftliggjorte rutiner ved seksjon kollektiv drift øst av samme omfang som ved seksjon kollektiv vest. Vi legger også til grunn at fylkeskommunen selv vurderte at oppfølgingen av de kontraktene som forelå ved sammenslåingen og den organiseringen som var, skulle beholdes.

Samtidig finner vi grunn til å påpeke at kommunelovens bestemmelser om internkontroll har utgangspunkt i at kommunene og fylkeskommunenes kontroll bør være formalisert. Det gjelder spesielt at det bør fremgå hvem som har ansvar for hva og at kontrollansvaret bør inngå i disse dokumentene. Dette fant vi få beskrivelser av for seksjon kollektiv drift øst.

Revisors samlede vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **til dels har oppfylt** revisjonskriteriet om at fylkeskommunen bør utarbeide skriftliggjorte retningslinjer og rutiner for oppfølging av brutto- og nettokontrakter på kollektivtransport.

4.6 Konklusjon problemstilling 1

Revisors konklusjon på problemstilling 1 er at Troms og Finnmark fylkeskommune har til dels etablert retningslinjer og rutinebeskrivelser som skal sikre oppfølging av kontraktene på kollektivtransport.

5 BRUTTOKONTRAKTER

Blir Troms og Finnmark fylkeskommunes retningslinjer og rutinebeskrivelser for kontraktsoppfølging fulgt i praksis?

5.1 Kontraktsoppfølging – busstransport

Troms og Finnmark fylkeskommune har per januar 2021 tolv aktive bruttokontrakter på området for busstransport. Anbudsområdene med operatører fremgår av nedenstående tabell.

Tabell 7. Aktive bruttokontrakter buss per januar 2021

Anbudsområde/strekning	Trafikkutøver/operatør	Kontraktstype
Nord-Troms	Torghatten Buss	Bruttokontrakt
Midt-Troms	Tide Buss	Bruttokontrakt
Tromsø – området	Tide Buss	Bruttokontrakt
Sør-Troms	Torghatten Buss	Bruttokontrakt
Skolebil Bardu	Furuly Turbuss	Bruttokontrakt
Skolebil Dyrøy	Bussring	Bruttokontrakt
Skolebil Lyngen	Torghatten Buss	Bruttokontrakt
Skolebil Målselv	Torghatten Buss	Bruttokontrakt
Skolebil Nordreisa	Torghatten Buss	Bruttokontrakt
Skolebil Storfjord	Torghatten Buss	Bruttokontrakt
Skolebil Sørreisa	Bussring	Bruttokontrakt
Skolebil Balsfjord	Torghatten Buss	Bruttokontrakt

Vi har i tabellen merket de fire anbudsområdene med tilhørende operatør som vi har undersøkt fylkeskommunens oppfølging av: Tromsø-området, Sør-Troms, Skolebil Bardu og Skolebil Nordreisa.

For å vurdere fylkeskommunens kontraktsoppfølging har vi utledet revisjonskriterier fra kontraktene. Revisjonskriteriene omhandler drifts- og statusmøter, rutiner for økonomisk rapportering og økonomisk oppgjør samt rapportering regnskap/fullstendighet oppgjør.

5.1.1 Drift- og statusmøter

Revisjonskriterium

Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at det holdes statusmøter med operatør i henhold til kontrakt.

Møtevirksomhet er omtalt i vedlegg 1 *Oppdragsbeskrivelse* til de fire kontraktene vi undersøker i denne forvaltningsrevisjonen. Her står det at det er viktig med et godt samspill og samarbeid mellom operatør og oppdragsgiver i kontraktperioden for å finne de beste løsningene for kollektivtrafikken i kontraktsområdet. Det går videre fram at samspillet og samarbeidet formaliseres gjennom regelmessige møter og at det skal holdes statusmøter. Hvor ofte det skal holdes statusmøter varierer mellom de fire kontraktene: hver 4.-8. uke for Tromsø-området, to ganger pr år for Sør-Troms og én gang pr år for skolebil Nordreisa og skolebil Bardu.

Revisors funn

Teamleder for kontrakt og anskaffelse i samferdselsdivisjonen har opplyst at det er avholdt statusmøter mellom operatør og oppdragsgiver for de to kontraktene Sør-Troms og skolebil Nordreisa. Det er samme operatør på de to kontraktene, og statusmøtene har omhandlet begge disse kontraktene, har vi fått opplyst. Revisor har fått tilsendt møtereferater som viser at det er avholdt tre møter i 2019 og 2020. Referater vi har fått tilsendt viser når det har blitt gjennomført møter for kontrakten om Tromsø-området. Vi har fått opplyst at det ikke er gjennomført statusmøter for kontrakten for skolebil Bardu.

Revisors vurdering

Basert på ovennevnte funn er revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune **i stor grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det holdes statusmøter med operatør i henhold til kontrakt. Fylkeskommunen har synliggjort dette med å sende møtereferater til revisor og vi ser at møtehyppighet har vært i tråd med angivelse i de ulike kontraktene. Dette gjelder imidlertid ikke for kontrakten skolebil Bardu og det er derfor revisjonskriteriet er vurdert som ikke fullt ut oppfylt.

5.1.2 Rutiner for økonomisk rapportering og økonomisk oppgjør

Revisjonskriterier

Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at:

- det gis månedlige økonomiske rapporteringer fra operatør i tråd med de krav som fremgår av den aktuelle kontrakten
- operatør overfører det månedlige økonomiske oppgjøret i henhold til skjema og innen fastsatt frist

I *vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelse* til kontraktene for Tromsø området og skolebil Nordreisa er et eget *bilag 1.1 Økonomirapportering*. Kontraktene for Sør-Troms og skolebil Bardu har samme vedlegg og bilag med samme innhold. I bilaget som omhandler økonomirapportering går det fram at operatør skal rapportere månedsoppgjøret på fastlagte skjemaer og sende dette til oppdragsgiver innen den 15. i påfølgende måned. Det går videre fram at kontanthåndtering, overføring av kontanter, bankkortterminal og passasjerregistrering håndteres av operatøren og at månedsvis overføring av kontanter, oppgjør for vouchers mv. avstemt mot registrert billettsalg, gjøres senest per den 15. i påfølgende måned.

Månedlig økonomisk rapportering

I *bilag 1.1. Økonomirapportering* går det fram at avvik mellom det som er registrert som innkjørt i billettsystemet og det som innbetales som billettinntekter skal dokumenteres og at økonomisk oppgjør i henhold til skjema skal overføres oppdragsgiver innen den 20. i påfølgende måned. Oppgjørene med vedlegg scannes og sendes som PDF til oppgitt e-post.

Revisors funn

Revisor har spurt *teamleder for kontrakt og anskaffelse* i samferdselsdivisjonen og *konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet* om hvilket system fylkeskommunen har for å kontrollere at operatør har levert inn det de skal, knyttet til den månedlige rapporteringen for økonomisk oppgjør. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* opplyser at fylkeskommunen benytter systemet FARA. Konsulent hos oppdragsgiver tar ut rapport fra FARA den 10. i måneden etter perioden og sender rapporten til operatør. Operatør kontrollerer mot sjåføroppgjør, dokumenterer eventuelle avvik i et månedsoppgjør (eget skjema) og sender dette til oppdragsgiver for kontroll og bokføring. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* forklarer at eventuelle avvik/mangler medfører ny kontakt/dialog med operatør via

epost. Når avvik er forklart, bokføres oppgjør og lagres elektronisk (vedlegg til bilag). Oppgjøret er fordelt mellom de ulike betalingsmetodene (bank, reisepenger og voucher).

Vi har bedt om å få tilsendt skjemaet operatørene skal rapportere på når det gjelder månedsrapporteringen som er omtalt i kontraktens *bilag 1.1 Økonomirapportering*. Skjemaet er referert til som *bilag 1.1.1 – Mal økonomirapport operatør*. Skjemaet som det henvises til er et standard skjema som benyttes på alle bruttokontraktene og skjemaet kan endre seg over tid ut ifra det behovet fylkeskommunen har. Skjemaet vi har fått tilsendt er en Excel-fil med syv faner. Fanene er kalt *månedsoppgjør samband, økonomirapport FARA, månedssammendrag samband, månedsoppgjør operatør, produkter TFT, operatør opplysninger* og *fakturakontroll*. Slik revisor forstår er hver fane et skjema som operatør skal fylle ut, bortsett fra de to fanene *produkter TFT* og *operatør opplysninger*. Disse to fanene inneholder kun informasjon til operatør og skal ikke fylles ut.

Etter forespørsel har vi fått tilsendt den månedlige økonomiske rapporteringen levert av operatør til fylkeskommunen for januar, juli og november 2020 og for april 2021 for de fire busskontraktene vi undersøker her. Vår gjennomgang av de tilsendte dokumentene viser at fylkeskommunen har mottatt økonomirapport fra operatørene for alle de fire månedene vi har etterspurt for alle de fire kontraktene.

Vi har til sammen mottatt 16 månedlige økonomiske rapporteringer. Vår gjennomgang viser at åtte av disse er levert til fylkeskommunen innen fristen som er den 15. den påfølgende måned. I syv av tilfellene der fristen ikke er overholdt, er fristen oversittet med mellom en til tre dager. I det åttende tilfellet er fristen oversittet med 12 dager. Vi har fått opplyst at rutine og praksis er blitt forbedret. Tidligere kom usignerte oppgjør på e-post og endelig signerte dokumenter i post etterpå. Alle operatører sender nå signerte oppgjør digitalt på e-post og sparer derfor tid slik at oppgjørene nå i hovedsak kommer innenfor frist.

Vår gjennomgang viser at operatørene har benyttet skjemaene i *bilag 1.1.1 Mal økonomirapport operatør* i den månedlige økonomirapporteringen til fylkeskommunen. Dette gjelder for alle de 16 månedlige økonomirapporteringene vi har sett på. Vår gjennomgang viser at det for 12 av de 16 månedlige økonomirapporteringene ikke er fylt ut skjema/fane for fakturakontroll. Ut fra det revisor kan se, er det kun operatør for kontrakten for Tromsø som har fylt ut dette skjemaet/fanen for de fire månedene vi har kontrollert. Til dette har vi fått opplysninger fra fylkeskommunen om at de kontrollerer og på hvilken måte.

På vårt spørsmål om hva fylkeskommunen gjør dersom operatør ikke har levert innen eventuell fastsatt frist, har vi fått opplyst at operatør blir kontaktet og det er vist til oversendte dokumenter. Vår gjennomgang av de oversendte dokumentene for det månedlige oppgjøret for de fire utvalgte månedene viser at fylkeskommunen har purret på operatør for to av de åtte tilfellene der operatøren har oversittet fristen for oversendelse av den månedlige rapporteringen. Revisor kan ikke se at det er purret på oversendelsen av rapporteringen for april 2021 for kontrakten skolebil Bardu. Her er den månedlige rapporteringen sendt inn 27.5.21 og fristen var 15.5.21.

Vi har også spurt hva fylkeskommunen gjør dersom operatør ikke har levert i henhold til de krav som fremgår av aktuell kontrakt og bedt om dokumentasjon på eventuell oppfølging. Vår gjennomgang viser at fylkeskommunen har kontaktet operatør for to av månedsrapporteringene og vist til at de ikke har mottatt fullstendig informasjon og etterspurt dette. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* viser til oppfølgingsbrev av 15.1.2020 som fylkeskommunen har sendt

en operatør vedrørende oppgjør i 2019 som et eksempel på tidligere oppfølging. Vi ser at i dette brevet tar fylkeskommunen opp flere forhold rundt operatørs økonomihåndtering som fylkeskommunen ikke er fornøyd med.

Revisor har bedt om å få tilsendt dokumentasjon for fylkeskommunens kontroll av de månedlige økonomiske rapporteringene. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* i samferdselsdivisjonen viser her til dokumentasjonsoversikten på operatøroppgjør med eksempelvis påførte haker, notater og underskrift som revisor har mottatt.

Overføring av det økonomiske oppgjøret

I bilag 1.1 *Økonomirapportering* som er lagt ved de fire kontraktene vi ser på i denne undersøkelsen står det at «*økonomisk oppgjør i henhold til skjema skal overføres oppdragsgiver innen den 20. i den påfølgende måned*». Vi har bedt om informasjon om hvordan den økonomiske overføringen skjer i praksis.

I brev av 10.8.2021 til revisor opplyser *teamleder for kontrakt og anskaffelse* i samferdselsdivisjonen og *konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet*¹⁴ at fylkeskommunen ikke utsteder faktura knyttet til økonomisk oppgjør på billettinntektene i bruttokontraktene, men at operatør overfører billettinntektene til fylkeskommunen.

Videre har vi spurt om hvordan fylkeskommunen kontrollerer at operatør overfører det økonomiske oppgjøret i henhold til skjema og fastsatt frist. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* i samferdselsdivisjonen opplyser at konsulent hos fylkeskommunen kontrollerer at pengene kommer inn i henhold til beløp oppgitt på skjemaet. *Teamleder* opplyser videre at avstemming av hver enkelt operatør gjennomføres. Ifølge *teamleder* har det ikke vært registrert som et problem at operatør ikke overfører det økonomiske oppgjøret i henhold til skjema og innen fastsatt frist. Det har aldri vært diskusjoner med operatør om dette temaet og fylkeskommunen har ikke eksempler på dette. *Teamleder* opplyser at dersom operatør ikke overfører det økonomiske oppgjøret i henhold til skjema og innen fastsatt frist kontakter fylkeskommunen operatør (hovedsakelig på e-post) og avklarer eller spør om hvorfor det ikke er korrekt beløp. Som regel retter operatør dette på neste oppgjør.

Revisor har bedt om dokumentasjon på hvor mye operatør faktisk har betalt og når betalingen er gjort knyttet til det økonomiske oppgjøret på billettinntektene.

Revisor har fått oversendt oversikt over bokføringsbilag og hovedbok for samtlige av de utvalgte kontraktene for januar 2020 og november 2020. Ut fra det revisor kan se, stemmer innbetalingene med forventet innbetalt beløp. Alle innbetalinger er gjort innen den 20. i den påfølgende måneden. For november er imidlertid bokføringsdato for kontrakten for Tromsø og Midt-Troms 21.12.2020. For kontrakten skolebil Bardu har revisor mottatt etterspurt dokumentasjon for april hvor innbetalingene stemmer med forventet innbetalt beløp. For kontrakten Tromsø og Midt-Troms har revisor fått oversendt bokføringsbilag, men ikke hovedbok. For kontrakten skolebil Bardu har revisor ikke mottatt etterspurt dokumentasjon for november 2020 og april 2021.

¹⁴ I brevet er tittelen leder/virksomhetsleder benyttet. Vi har i oppstartsmøte fått oppgitt at tittelen til de to personene er *teamleder for kontrakt og anskaffelse i samferdselsdivisjonen* og *konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet*. Vi benytter derfor disse titlene i rapporten.

Revisors vurdering

Det er operatørene som skal gi fylkeskommunen månedlige rapporteringer og overføre det månedlige økonomiske oppgjøret. Fylkeskommunen må imidlertid sikre sine interesser og vi har oppstilt som revisjonskriterier at fylkeskommunen må påse at dette blir gjort. For den ene kontrakten fikk vi ikke dokumentasjon for samtlige måneder som vi har etterspurt. Basert på en samlet vurdering av opplysninger om praksis og den dokumentasjonen vi har fått, er revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at

- det gis månedlige økonomiske rapporteringer fra operatør i tråd med de krav som fremkommer av kontraktene
- operatør overfører det månedlige økonomiske oppgjøre i henhold til skjema og innen fastsatt frist.

5.1.3 Rapportering regnskap/fullstendighet samtlige oppgjør

Revisjonskriterium

Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at operatør årlig og innen fastsatt frist leverer en bekreftelse fra sin revisor i forhold til fullstendigheten av samtlige oppgjør fra forrige år

Operatør skal årlig og innen 31. januar uoppfordret levere en bekreftelse fra sin revisor i forhold til fullstendigheten av samtlige oppgjør fra forrige år. Dette går fram av *bilag 1.1 Økonomirapportering* som er et eget punkt i oppdragsbeskrivelsen som er lagt ved alle de fire kontraktene vi ser på i denne forvaltningsrevisjonen. Det samme kravet gjelder derfor for alle de fire kontraktene vi undersøker.

Rapportering fullstendighet samtlige oppgjør

Revisors funn

Revisor har bedt fylkeskommunen om å få tilsendt bekreftelse fra operatørens revisor i forhold til fullstendigheten av samtlige oppgjør fra 2020. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* i samferdselsdivisjonen opplyser at de ikke har hatt som fast praksis å innhente bekreftelse fra revisor i forhold til fullstendigheten av samtlige oppgjør fra forrige år fra operatør. Videre opplyser *teamleder* at fylkeskommunen vil påse at det etableres en rutine som følger opp dette i framtiden. Denne ble opprettet i oktober 2021.

Teamleder viser til at fylkeskommunen i enkelte tilfeller har innhentet bekreftelse fra revisor via operatør og viser til oppfølgingsbrev av 15.1.2020 til en operatør, samt svar av 31.1.2020 fra operatøren og operatørens revisor. Vi har mottatt fylkeskommunen sitt oppfølgingsbrev, samt revisors rapport om faktiske funn. Vi ser at fylkeskommunen i sitt brev av 15.1.20 ber operatør levere en bekreftelse fra revisor i forhold til fullstendigheten av samtlige oppgjør fra 2019 for Tromsø og Midt Troms-kontraktene. Fylkeskommunen ber i samme brev om å få bekreftelsen fra revisor levert innen 31. januar. Vi ser at operatør har oversendt brev fra revisor til fylkeskommunen innen denne fristen. I brevet fra operatørs revisor går det fram at revisoren har gjennomført handlinger som er avtalt med operatør og at revisors oppdrag er utført i samsvar med ISRS 4400 «Avtalte kontrollhandlinger». Handlingene ble utført for å bekrefte operatørs inntektsoppgjør for 2019 vedrørende Midt-Troms og Tromsø-kontraktene overfor Troms fylkeskommune. Vi legger til grunn at dette er en bekreftelse fra operatørs revisor i forhold til fullstendigheten av samtlige oppgjør fra 2019.

Vi har også mottatt dokumentasjon som viser at operatør har sendt inn revisors rapport om faktiske funn for Tromsø-kontrakten for 2020. Rapporten omhandler også Midt-Tromskontrakten. Denne rapporten er datert 5. februar 2021, og vi har fått dokumentasjon på når den ble sendt fra operatør til fylkeskommunen. Vi legger også her til grunn at denne

rapporten er en bekreftelse fra operatørs revisor i forhold til fullstendigheten av samtlige oppgjør fra 2020 for Tromsø-kontrakten.

Ut fra det vi kan se foreligger det bekreftelse fra operatør sin revisor i forhold til fullstendigheten av samtlige oppgjør fra forrige år for Tromsø-kontrakten for 2019 og 2020. Vi kan ikke se at dette foreligger for de tre andre kontraktene vi har sett nærmere på i denne forvaltningsrevisjonen. Dette gjelder for både 2019 og 2020.

Revisors vurdering

Vi har fått både muntlige og skriftlige beskrivelser som belyser fylkeskommunens praksis med hensyn til kontraktsvilkåret om bekreftelse i forhold til fullstendigheten av samtlige oppgjør fra forrige år. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **i noen grad har oppfylt** dette revisjonskriteriet. Dokumentasjon viser at dette har blitt fulgt opp for noen av kontraktene. I vurderingen vektlegger vi at dette ikke er innhentet for alle kontraktene, noe fylkeskommunen bekrefter. Vi vektlegger også opplysningene om at det skal etableres rutine for å sikre dette, noe som tilsier at fylkeskommunen vurderer at dagens system ikke er tilstrekkelig.

5.2 Kontraktoppfølging bruttokontrakter ferge

Troms og Finnmark fylkeskommune har per januar 2021 åtte aktive bruttokontrakter på området for ferge. Anbudsområdene med operatører fremgår av nedenstående tabell.

Tabell 8. Aktive bruttokontrakter ferge per januar 2021

Anbudsområde/strekning	Trafikkutøver/operatør	Kontraktstype
Hansnes - Reinøy (Stakkvik)	Torghatten Nord	Bruttokontrakt
Mikkelvik - Bromnes, Belvik – Vengsø, og Rotsund – Havnnes	Torghatten Nord	Bruttokontrakt
Stangnes-Sørrollnes og Stornes-Bjørnerå	Norled	Bruttokontrakt
Storstein-Lauksundskaret og Hansnes-Vannøy	Torghatten Nord	Bruttokontrakt
Refsnes – Flesnes	Torghatten Nord	Bruttokontrakt
Breivikeidet-Svendsby og Lyngseidet-Olderdalen	Norled	Bruttokontrakt
Botnham-Brensholmen	Torghatten Nord	Bruttokontrakt
Gryllefjord – Andenes	Torghatten Nord	Bruttokontrakt

Vi har undersøkt fylkeskommunens oppfølging av kontraktene markert i gult i tabellen ovenfor. Oppfølgingen vurderes opp mot krav i kontraktene.

5.2.1 Drift- og statusmøter

Revisjonskriterium

Troms og Finnmark fylkeskommune bør påse at det holdes jevnlig drifts-/statusmøter mellom operatør og oppdragsgiver

De tre fergekontraktene vi ser på er fergepakke Vågsfjord hvor Norled ferge er operatør, og kontraktene *fergepakke Nord-Troms* og *fergerutene Mikkelvik - Bromnes, Belvik – Vengsø, Rotsund – Havnnes* der Torghatten Nord er operatør. I de tre utvalgte kontraktene for ferge fremgår det ikke at det skal avholdes drifts-/statusmøter.

Revisors funn

Vi har spurt fylkeskommunen om det er avtalt at det skal avholdes slike møter mellom operatør og oppdragsgiver for ferge, samt bedt om å få tilsendt dokumenter hvor dette fremgår. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse i samferdselsdivisjonen* opplyser at det er avtalt med det enkelte rederi at det avholdes 1-3 driftsmøter i året. Disse driftsmøtene avholdes for alle kontraktene fylkeskommunen har med det aktuelle rederiet. Rederi som det avholdes møter med, er Norled ferge og Torghatten nord. *Teamleder* opplyser at i møtene med Torghatten Nord er det også saker knyttet til båt, da både representantene for Torghatten Nord og fylkeskommunen følger opp både båt og ferge. Revisor kan ikke se å ha mottatt dokumenter hvor det fremgår at det er avtalt at det skal avholdes driftsmøter mellom operatør og fylkeskommunen som oppdragsgiver.

Revisor har bedt om å få tilsendt referat fra møtene for perioden 2020 til april 2021. *Teamleder* opplyser at fylkeskommunen har avholdt fem driftsmøter med Norled i denne perioden, hvorav tre i 2020 og to i 2021. *Teamleder* opplyser videre at det er avholdt fire driftsmøter med Torghatten Nord i denne perioden, hvorav to i 2020 og to i 2021. Vi har fått oversendt referat fra tre av driftsmøtene med Norled ferge. Alle disse driftsmøtene¹⁵ er avholdt i 2020. Ett av disse møtereferatene bærer mer preg av å være oversikt over agenda til møtet, enn et møtereferat. Vi har også fått tilsendt referat fra tre av møtene med Torghatten Nord, to av disse er avholdt i 2020 og ett i 2021.

Med bakgrunn i opplysningene og tilbakemeldingene vi har fått, legger vi til grunn at det ikke foreligger referat fra tre av de ni driftsmøtene vi har fått opplyst er avholdt i den aktuelle perioden.

Revisors vurdering

Foreliggende opplysninger viser at det er avholdt flere møter mellom fylkeskommunen og operatører for de kontraktene som vi undersøker fylkeskommunens oppfølging av. I en periode på ett år er det for samtlige avholdt mer enn ett møte. Hva som er «jevnlig» kan variere fra sak til sak og må bero på hva partene selv vurderer som nødvendig hyppighet. Ettersom vi har funnet at det er avholdt mer enn ett møte i det undersøkte året, legger revisor til grunn at det har vært «jevnlig» møter». Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det holdes jevnlig drifts-/statusmøter mellom operatør og oppdragsgiver.

¹⁵ Dette er oversendt møtereferat fra avholdt driftsmøte den 27.03.2020 mellom Norled Ferge og fylkeskommunen

5.2.2 Økonomisk rapportering og økonomisk oppgjør

Revisjonskriterier

Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at:

- det gis månedlige økonomiske rapporteringer fra operatør i tråd med de krav som fremgår av den aktuelle kontrakten
- operatør overfører det månedlige økonomiske oppgjøret i henhold til fastsatt skjema og kontrakt

I punkt 7.1.8 i *vedlegg 1 Kravspesifikasjon* til kontrakten for fergepakke Nord-Troms (Storstein) står det at månedsrapportering på fastlagte skjemaer skal sendes oppdragsgiver innen den 15. i påfølgende måned. Videre går det fram at økonomisk oppgjør i henhold til skjema «Månedsoppgjør pr. operatør» skal overføres oppdragsgiver innen den 15. i påfølgende måned. Kontrakten for fergepakke Vågsfjord har samme punkt med samme innhold og krav i *vedlegg 1 Kravspesifikasjon*. I kontrakten for fergerutene Mikkelvik - Bromnes, Belvik – Vengsø, Rotsund – Havnes står det i punkt 4.6 i vedlegg 1 Kravspesifikasjonen: «*Utøveren skal rapportere og avregne salgsinntektene til oppdragsgiveren slik oppdragsgiver bestemmer*».

*Økonomisk rapportering***Revisors funn**

Vi har bedt om å få tilsendt skjemaet operatørene skal rapportere på når det gjelder månedsrapporteringen som blant annet er omtalt i bruttokontrakten for buss i *bilag 1.1 Økonomirapportering*. Skjemaet er referert til som *bilag 1.1.1 – Mal økonomirapport operatør*. Vi har fått oversendt dette skjemaet. I brev av 10.8.2021 til revisor opplyser fylkeskommunen at skjemaet som det henvises til er et standard skjema som benyttes på alle bruttokontraktene og at skjemaet kan endre seg over tid ut ifra det behovet fylkeskommunen har. Slik revisor forstår skal denne malen benyttes også for bruttokontraktene for ferge. I brev av 10.8.2021 opplyser fylkeskommunen at kontrakten for fergepakke Vågsfjord ble inngått i 2012 og at økonomirutiner og oppgjør er beskrevet i kontraktens kravspesifikasjon punkt 7.1, herunder punkt 7.1.1-7.1.9. Videre opplyses det at i kontrakter som er utlyst etter 2012 er det tatt utgangspunkt i de samme kravene som var den gang, men med noen justeringer. På bruttokontraktene er det samme rutiner for hvordan operatør overfører billettinntektene til fylkeskommunen.

Skjemaet (*bilag 1.1.1 – Mal økonomirapport operatør*) vi har fått tilsendt er en Excel-fil med syv faner. Fanene er kalt *månedsoppgjør samband*, *økonomirapport FARA*, *måneds sammendrag samband*, *månedsoppgjør operatør*, *produkter TFT*, *operatør opplysninger* og *fakturakontroll*. Slik revisor forstår er hver fane et skjema som operatør skal fylle ut, bortsett fra de to fanene *produkter TFT* og *operatør opplysninger*. Disse to fanene inneholder kun informasjon til operatør og skal ikke fylles ut. Fylkeskommunen intensiverer purring på eventuelt forsinkede oppgjør slik at purring sendes en dag etter forfall/første virkedag etter forfall.

Vi har i skriftlig henvendelse spurt hvilket system fylkeskommunen har for å kontrollere at operatør har levert inn det de skal knyttet til den månedlige rapporteringen for økonomisk oppgjør. *Teamleder* opplyser at fylkeskommunen benytter systemet FARA. Konsulent hos oppdragsgiver tar ut rapport den 10. i måneden etter perioden og sender så til operatør. Operatør kontrollerer mot sjåføroppgjør, dokumenterer eventuelle avvik i et månedsoppgjør (eget skjema) og sender dette til oppdragsgiver for kontroll og bokføring. Eventuelle avvik/mangler medfører ny kontakt/dialog med operatør via epost. Når avvik er forklart, bokføres oppgjør og

lagres elektronisk (vedlegg til bilag). Oppgjøret er fordelt mellom de ulike betalingsmetodene (bank, reisepenger og voucher).

Etter forespørsel har vi fått tilsendt den månedlige økonomiske rapporteringen levert av operatør til fylkeskommunen for januar, juli og november 2020 og for april 2021 for de tre fergekontraktene vi undersøker i denne forvaltningsrevisjonen. Vi ser at operatørene her sender inn økonomirapport per samband, eller strekning og ikke per kontrakt. Kontrakten for fergepakke Vågsfjord omhandler tre samband: Stangnes-Sørrollnes, Stornes-Bjørnerå og Grytøy-Sandsøy-Bjarkøy. Vår gjennomgang viser at det er sendt inn månedlig økonomisk rapportering for de to sambandene Stangnes-Sørrollnes og Stornes-Bjørnerå. Dette gjelder for alle de fire månedene vi ser på. Sambandet Grytøy-Sandsøy-Bjarkøy ble lagt ned i 2018 og rapportering er ikke relevant. Fergepakke Nord-Troms består av to samband: Hansnes-Karlsøy-Vannøy og Storstein-Nikkeby-Lauksundskaret. Vår gjennomgang viser at operatørene har levert månedlig økonomisk rapportering for begge sambandene for de fire månedene vi har sett på. Den tredje fergekontrakten består av tre fergeruter: Mikkelvik-Bromnes, Belvik-Vengsø og Rotsund – Havnes-Klauvnes. Vår gjennomgang viser at operatør har sendt inn månedlig økonomisk rapportering for de fire månedene vi har etterspurt for alle disse strekningene.

Vi har til sammen mottatt 28 månedlige økonomiske rapporteringer. Vår gjennomgang viser at 12 av disse ikke er levert til fylkeskommunen innen fristen som er den 15. den påfølgende måned. Fristen er oversittet med mellom tre til fem dager. Fylkeskommunen har opplyst at rutine og praksis er forbedret. Det vises til at alle operatørene sender nå signerte oppgjør digitalt på e-post og sparer derfor tid slik at oppgjørene nå i hovedsak kommer innenfor frist.

Vår gjennomgang viser at operatørene har benyttet skjemaene i *bilag 1.1.1 Mal økonomirapport operatør* i den månedlige økonomirapporteringen til fylkeskommunen. Dette gjelder for alle de 28 månedlige økonomirapporteringene vi har sett på. Vår gjennomgang viser at skjemaet/fanen *månedsoppgjør operatør* i all hovedsak ikke er fylt ut. Dette har sammenheng med at operatør rapporterer inn per samband/rutestrekning og ikke per kontrakt.

Vi har spurt hva fylkeskommunen gjør dersom operatør ikke har levert innen eventuell fastsatt frist. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* i samferdselsdivisjonen svarer at i slike tilfeller blir operatør kontaktet. Vår gjennomgang av de oversendte dokumentene for det månedlige oppgjøret for de fire utvalgte månedene viser at fylkeskommunen har purret på operatør i flere, men ikke alle, av de 12 tilfellene der operatøren har oversittet fristen for oversendelsen av den månedlige rapportering.

Vi har også spurt hva fylkeskommunen har gjort dersom operatør ikke har levert i henhold til de krav som fremgår av den aktuelle kontrakten og bedt om dokumentasjon på eventuell oppfølging. Vår gjennomgang av mottatt dokumentasjon knyttet til operatørens månedsrapportering viser at fylkeskommunen i noen av de 28 økonomiske rapporteringene vi har sett på har tatt kontakt med operatør på grunn av feil i rapporteringen.

Vi har bedt om å få tilsendt dokumentasjon for fylkeskommunens kontroll av rapporteringen. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* i samferdselsdivisjonen viser her til dokumentasjonsoversikten på operatøroppgjør med eksempelvis påførte haker, notater og underskrift som revisor har mottatt.

Revisors vurdering

For alle kontraktene vi har undersøkt fylkeskommunens oppfølging av, finner vi at månedlige økonomiske rapporteringer er gitt. Noen av de er litt etter fristen og fylkeskommunen har ikke purret. Revisor ser ikke grunn til å vektlegge dette i vurderingen da det kun er få dager forsinkelse vi har sett. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det gis månedlige økonomiske rapporteringer fra operatør i tråd med de krav som fremgår av kontraktene.

Overføring av det økonomiske oppgjøret

Revisors funn

Fylkeskommunen opplyser i brev til revisor av 10.8.2021 at det er samme rutiner på bruttokontraktene for hvordan operatør overfører billettinntektene til fylkeskommunen. Vi forstår det derfor slik at rutinene som er beskrevet i *Bilag 1.1 Økonomirapportering* og som er lagt ved flere av bruttokontraktene for buss og hurtigbåt som fylkeskommunen har inngått, også er gjeldende for de tre fergekontraktene vi ser nærmere på i denne forvaltningsrevisjonen. I *bilag 1.1 Økonomirapportering* står det at «*økonomisk oppgjør i henhold til skjema skal overføres oppdragsgiver innen den 20. i den påfølgende måned*». Vi har bedt om informasjon om hvordan den økonomiske overføringen skjer i praksis. I brevet av 10.8.2021 opplyser *teamleder for kontrakt og anskaffelse i samferdselsdivisjonen og konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet*¹⁶ at fylkeskommunen ikke utsteder faktura knyttet til økonomisk oppgjør på billettinntektene i bruttokontraktene, men at operatør overfører billettinntektene til fylkeskommunen. *Teamleder* opplyser at fylkeskommunen fakturerer andre aktører: Innleverte rekvisisjoner¹⁷ som operatør har mottatt fra faste kunder¹⁸, leveres sammen med oppgjøret og faktureres imidlertid mot den enkelte kunde av fylkeskommunen.

På spørsmål om hvordan fylkeskommunen kontrollerer at operatør overfører det økonomiske oppgjøret i henhold til skjema og innen fastsatt frist, svarer *teamleder* at konsulent hos fylkeskommunen kontrollerer at pengene kommer inn i henhold til beløp oppgitt på skjemaet. Fylkeskommunen gjennomfører også avstemming av hver enkelt operatør. *Teamleder* opplyser at det er svært sjelden at det ikke betales korrekt beløp innen fastsatt frist. Dersom det skjer kontakter konsulent operatør via e-post og avklarer hvorfor det ikke er korrekt beløp. Som regel retter operatør dette på neste oppgjør.

Revisor har bedt om dokumentasjon på hvor mye operatør faktisk har betalt og når betalingen er gjort knyttet til det økonomiske oppgjøret på billettinntektene.

Revisor har fått oversendt oversikt over bokføringsbilag og hovedbok for samtlige av de etterspurte månedene for kontrakten Stangnes-Sørrollnes og Stornes-Bjørnerå. Ut fra det revisor kan se, stemmer innbetalingene med forventet innbetalt beløp og alle innbetalinger er gjort innen den 20. i den påfølgende måneden. For kontraktene Mikkelvik - Bromnes, Belvik – Vengsø, og Rotsund - Havnes og Storstein-Lauksundskaret og Hansnes-Vannøy har revisor mottatt bokføringsbilag og hovedbok for januar og november 2020 samt april 2021 hvor alle innbetalinger stemmer med forventet innbetalt beløp og alle innbetalinger er gjort innen den 20. i den påfølgende måneden.

¹⁶ I brevet er tittelen leder/virksomhetsleder benyttet. Vi har i oppstartsmøte fått oppgitt at tittelen til de to personene er *teamleder for kontrakt og anskaffelse i samferdselsdivisjonen og konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet*. Vi benytter derfor disse titlene i rapporten.

¹⁷ En reiserett hvor kunde viser kvittering i stedet for å betale.

¹⁸ Dette er reisebyråer, turoperatører og offentlige instanser.

Revisors vurdering

Det er operatørene som skal gi fylkeskommunen månedlige rapporteringer og overføre det månedlige økonomiske oppgjøret. Fylkeskommunen må imidlertid sikre sine interesser. Basert på en samlet vurdering av foreliggende opplysninger er revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at operatør overfører det månedlige økonomiske oppgjøret i henhold til skjema og innen fastsatt frist.

5.2.3 Rapportering regnskap

Revisjonskriterium

Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at løyvehaver har levert inn årlige regnskap i tråd med kontrakt

Det går fram av *vedlegg 4 Avtaledokument* til kontrakten for fergepakke Nord-Troms at løyvehaver plikter å sende inn årlige regnskaper. Avtaledokumentet til kontrakten for fergepakke Vågsfjord inneholder samme punkt med samme krav. Vi kan ikke se at kontrakten for fergerutene Mikkelvik-Bromnes, Belvik-Vengsø og Rotsund – Havnes-Klauvnes inneholder samme krav.

Revisors funn

Vi har spurt om fylkeskommunen har overordnede retningslinjer eller rutiner for at det skal leveres årlig regnskap. *Teamleder kontrakt og anskaffelse* svarer at dette ikke er fulgt systematisk og at de vil påse at det etableres rutine som følger opp dette framover. Vi har bedt om å få en oversikt over operatørenes årlige regnskap for 2020 som er sendt inn til fylkeskommunen for de kontraktene vi ser nærmere på. En slik oversikt forelå ikke på tidspunktet vi etterspurte, men fylkeskommunen har i november 2021 påsett å få dette. Fylkeskommunen har altså innhentet årsregnskap fra Torghatten Nord eller Norled ferge som er operatør for de tre kontraktene vi ser på i denne forvaltningsrevisjonen.

Revisors vurdering

Basert på ovennevnte er revisors vurdering Troms og Finnmark fylkeskommune ved oppfølging av kontrakter gjeldende *ferge* **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at løyvehaver har levert inn årlige regnskap i tråd med kontrakt.

5.3 Kontraktoppfølging hurtig – og kombibåt

Troms og Finnmark fylkeskommune har per januar 2021 fire aktive bruttokontrakter på området for kombi- og hurtigbåt. Anbudsområdene med operatører fremgår av nedenstående tabell.

Tabell 9. Aktive bruttokontrakter hurtigbåt per januar 2021

Anbudsområde/strekning	Trafikkutøver/operatør	Kontraktstype
Linje 2, 3 og 4	Norled	Bruttokontrakt
Linje 5 Sommarøy – Tussøy – Sandnesshamn	Sommarøy Sea Family	Bruttokontrakt
Linje 6 Harstad – Bjarkøystedene- Sør-Senja	Boreal sjø	Bruttokontrakt
Linje 9 Skjervøy- Kvæningen-Skjervøy - Vorterøy	Torghatten Nord	Bruttokontrakt

Vi har undersøkt oppfølgingen av to av fire av fylkeskommunens bruttokontrakter for hurtig- og kombibåt.

5.3.1 Drift- og statusmøter

Revisjonskriterium

Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at det blir gjennomført driftsmøter mellom fylkeskommunen og operatør i henhold til kontrakt

Revisors funn

Møtevirksomhet er omtalt i vedlegg 1 *Oppdragsbeskrivelse* til de to kontraktene vi undersøker i denne forvaltningsrevisjonen. På forespørsel fra revisor opplyser *teamleder for kontrakt og anskaffelse* i samferdselsdivisjonen at det er avholdt driftsmøter mellom operatør og oppdragsgiver for de to kontraktene linje 2, 3 og 4 og linje 6. Vi har bedt om å få tilsendt oversikt over når det er avholdt driftsmøter for de to utvalgte kontraktene, samt referat fra driftsmøtene. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* opplyser at det for kontrakten linje 2, 3 og 4 er gjennomført to driftsmøter i 2020 og to driftsmøter i 2021. For linje 6 opplyser TFFK at det er gjennomført ett driftsmøte i 2020. Vi har fått tilsendt referat fra disse møtene.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det blir gjennomført driftsmøter mellom fylkeskommunen og operatør i henhold til kontrakt.

5.3.2 Økonomisk rapportering og økonomisk oppgjør

Revisjonskriterier

Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at:

- det gis månedlige økonomiske rapporteringer fra operatør i tråd med de krav som fremgår av den aktuelle kontrakten
- operatør overfører det månedlige økonomiske oppgjøret i henhold til skjema og innen fastsatt frist

Det går fram av punkt 2.5 månedsoppgjør i bilag 1.1 *rapportering* at rapporteringsløsning levert av oppdragsgiver skal uten endring benyttes til rapportering. Kontraktene for linje 2, 3 og 4 og linje 6 har samme vedlegg og bilag med samme innhold. I bilaget som omhandler økonomirapportering går det fram at operatør skal rapportere månedsoppgjøret på fastlagte skjemaer og sende dette til oppdragsgiver innen den 15. i påfølgende måned. Det går videre fram at kontanthåndtering, overføring av kontanter, bankkortterminal og passasjerregistrering håndteres av operatøren og at månedsvis overføring av kontanter, oppgjør for vouchers mv. avstemt mot registrert billettsalg, gjøres senest per den 15. i påfølgende måned.

Økonomisk rapportering

Revisors funn

I *bilag 1.1. rapportering* går det fram at avvik mellom det som er registrert som innkjørt i billettsystemet og det som innbetales som billettinntekter skal dokumenteres og at økonomisk oppgjør i henhold til skjema skal overføres oppdragsgiver innen den 20. i påfølgende måned. Oppgjørene med vedlegg scannes og sendes som PDF til oppgitt e-post.

Revisor har spurt hvilket system fylkeskommunen har for å kontrollere at operatør har levert inn det de skal, knyttet til den månedlige rapporteringen for økonomisk oppgjør. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* opplyser at fylkeskommunen benytter systemet FARA. Konsulent hos oppdragsgiver tar ut rapport fra FARA den 10. i måneden etter perioden og sender rapporten til operatør. Operatør kontrollerer mot sjåføroppgjør, dokumenterer eventuelle avvik i et månedsoppgjør (eget skjema) og sender dette til oppdragsgiver for kontroll og bokføring. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* har opplyst at eventuelle avvik/mangler medfører ny kontakt/dialog med operatør via epost. Når avvik er forklart, bokføres oppgjør og lagres elektronisk (vedlegg til bilag). Oppgjøret er fordelt mellom de ulike betalingsmetodene (bank, reisepenger og voucher).

Vi har bedt om å få tilsendt skjemaet operatørene skal rapportere på når det gjelder månedsrapporteringen som er omtalt i kontraktens *bilag 1.1 rapportering*. Skjemaet er referert til som *bilag 1.1.1 – Mal økonomirapport operatør*. Vi har fått oversendt dette skjemaet. I brev av 10.8.2021 til revisor opplyser fylkeskommunen at skjemaet som det henvises til er et standard skjema som benyttes på alle bruttokontraktene og at skjemaet kan endre seg over tid ut ifra det behovet fylkeskommunen har. Skjemaet vi har fått tilsendt er en Excel-fil med syv faner. Fanene er kalt *månedsoppgjør samband, økonomirapport FARA, månedssammendrag samband, månedsoppgjør operatør, produkter TFT, operatøropplysninger* og *fakturakontroll*. Slik revisor forstår er hver fane et skjema som operatør skal fylle ut, bortsett fra de to fanene *produkter TFT* og *operatøropplysninger*. Disse to fanene inneholder kun informasjon til operatør og skal ikke fylles ut.

Etter forespørsel har vi fått tilsendt den månedlige økonomiske rapporteringen levert av operatør til fylkeskommunen for januar, juli og november 2020 og for april 2021 for de to kontraktene vi undersøker innenfor hurtig- og kombibåt. Vår gjennomgang av de tilsendte dokumentene viser at fylkeskommunen har mottatt økonomirapport fra operatørene for alle de fire månedene vi har etterspurt for de to kontraktene.

Vi har mottatt til sammen tolv månedlige økonomiske rapporteringer. Vår gjennomgang viser at samtlige av disse tolv er levert til fylkeskommunen innen fristen som er den 15. den påfølgende måned.

Vår gjennomgang viser at operatørene har benyttet skjemaene i *bilag 1.1.1 Mal økonomirapport operatør* i den månedlige økonomirapporteringen til fylkeskommunen. Dette gjelder for alle de 12 månedlige økonomirapporteringen vi har sett på. Vår gjennomgang viser at det for åtte av de 12 månedlige økonomirapporteringene ikke er fylt ut skjema/fane for fakturakontroll. Fylkeskommunen har gitt informasjon til revisor om bakgrunnen for dette og at de har en annen metode for kontroll som er bedre.

Vi har spurt hva fylkeskommunen gjør dersom operatør ikke har levert innen eventuell fastsatt frist. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* i samferdselsdivisjonen svarer at i slike tilfeller blir operatør kontaktet og viser til oversendte dokumenter.

Vi har også spurt hva fylkeskommunen har gjort dersom operatør ikke har levert i henhold til de krav som fremgår av den aktuelle kontrakten og bedt om dokumentasjon på eventuell oppfølging. Vår gjennomgang av mottatt dokumentasjon knyttet til operatørens månedsrapportering viser at fylkeskommunen ikke har kontaktet operatør angående månedsrapporteringene og vist til at de ikke har mottatt fullstendig informasjon og etterspurt dette.

Som dokumentasjon for fylkeskommunens kontroll av de månedlige økonomiske rapporteringene, har teamleder for kontrakt og anskaffelse vist til dokumentasjonsoversikten på operatøroppgjør med eksempelvis påførte haker, notater og underskrift som revisor har mottatt.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er som følge av ovennevnte at Troms og Finnmark fylkeskommune **ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriterier om å påse at det gis månedlige økonomiske rapporteringer fra operatør i tråd med de krav som fremkommer av kontrakten. Vi legger vekt på at ikke alle undersøkte rapporteringer er fylt ut eller at manglende informasjon er etterspurt.

Overføring av det økonomiske oppgjøret

Revisors funn

I bilag 1.1 rapportering som er lagt ved de to kontraktene vi ser på i denne undersøkelsen står det at «*økonomisk oppgjør i henhold til skjema skal overføres oppdragsgiver innen den 20. i den påfølgende måned*». Vi har bedt om informasjon om hvordan den økonomiske overføringen skjer i praksis. I brev av 10.8.2021 til revisor opplyser *teamleder for kontrakt og anskaffelse* i samferdselsdivisjonen og *konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet* at fylkeskommunen ikke utsteder faktura knyttet til økonomisk oppgjør på billettinntektene i bruttokontraktene, men at operatør overfører billettinntektene til fylkeskommunen.

Revisor har spurt om hvordan fylkeskommunen kontrollerer at operatør overfører det økonomiske oppgjøret i henhold til skjema og fastsatt frist. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* i samferdselsdivisjonen opplyser at konsulent hos fylkeskommunen kontrollerer at pengene kommer inn i henhold til beløp oppgitt på skjemaet. *Teamleder* opplyser videre at avstemming av hver enkelt operatør gjennomføres. Ifølge *teamleder* har det ikke vært registrert som et problem at operatør ikke overfører det økonomiske oppgjøret i henhold til skjema og innen fastsatt frist. Det har aldri vært diskusjoner med operatør om dette temaet og fylkeskommunen har ikke eksempler på dette. *Teamleder* opplyser at dersom operatør ikke overfører det økonomiske oppgjøret i henhold til skjema og innen fastsatt frist kontakter fylkeskommunen operatør (hovedsakelig på e-post) og avklarer eller spør om hvorfor det ikke er korrekt beløp. Fylkeskommunen har opplyst til revisor at hovedsakelig rettes eventuelle avvik på neste oppgjør. Retting skjer derfor på neste måned, men i ferietid vil det kunne bli forskjøvet.

Revisor har bedt om dokumentasjon på hvor mye operatør faktisk har betalt og når betalingen er gjort knyttet til det økonomiske oppgjøret på billettinntektene. Revisor har fått oversendt oversikt over bokføringsbilag og hovedbok for samtlige av de etterspurte månedene for begge kontraktene. Ut fra det revisor kan se stemmer innbetalingene med forventet innbetalt beløp og alle innbetalinger er gjort innen den 20. i den påfølgende måneden. Dato for innbetaling er imidlertid ikke lik i bokføringsbilag og hovedbok når det gjelder januar 2020. Revisor har fått opplyst at nytt regnskapssystem fra 1.1.2020 medførte at avstemming og korrigerende av feilpostering var forsinket.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at operatør overfører det månedlige økonomiske oppgjøret i henhold til skjema og innen fastsatt frist.

5.4 Oppsummering kontraktsoppfølging bruttokontrakter

Bruttokontraktene som Troms og Finnmark fylkeskommune har med ulike leverandører på de ulike anbudsområdene inneholder bestemmelser om blant annet møtevirksomhet og dialog, økonomisk rapportering og oppgjør. Vi har undersøkt fylkeskommunen oppfølging av utvalgte vilkår i fire kontrakter om buss, tre kontrakter for ferge og to kontrakter for hurtig- og kombibåt. Oppfølgingen skjer i *kollektiv drift vest*.

Når det gjelder **møter med operatør**, viser vår undersøkelse at fylkeskommunen har avholdt dette med kontraktsparter for samtlige av de anbudsområdene som vi har undersøkt. For *ferge* og *hurtig- og kombibåt* vurderte vi revisjonskriteriet om at fylkeskommunen skal påse at det blir gjennomført driftsmøter mellom fylkeskommunen og operatør i henhold til kontrakt som oppfylt. For *buss* var vurderingen vår at revisjonskriteriet i stor grad er oppfylt.

I kontraktene er det reguleringer av **økonomiske rapporteringer fra operatører** og om det **månedlige oppgjøret**. For å undersøke om Troms og Finnmark fylkeskommune har påsett at operatørene har fulgt opp disse forpliktelsene, ba vi om dokumentasjon fra fylkeskommunen. For samtlige av de undersøkte kontraktene har vi vurdert at Troms og Finnmark fylkeskommune har oppfylt revisjonskriteriet om økonomiske rapporteringer og om det månedlige oppgjøret. Vurderingen er basert på gjennomgang av muntlige opplysninger om praksis og dokumentasjon som rapporteringer, og skjemaer. Vi har funnet enkelte tilfeller hvor operatør har vært forsinket med leveransen av relevant dokumentasjon, men uten at fylkeskommunen har purret. Forsinkelsen har ikke vært vesentlig over frist, og vi har ikke funnet grunn til å vektlegge dette i den samlede vurderingen.

Vi har også med bakgrunn i bestemmelser i kontraktene for buss og ferge utledet revisjonskriterium om at fylkeskommunen må påse å få **regnskap og bekreftelser fra operatørs revisor**. For *buss* er det krav om innlevering av revisorbekreftelse med tanke på fullstendigheten av oppgjør. Fylkeskommunen har for buss i noen grad oppfylt dette revisjonskriteriet. For *ferge* har vi vurdert at kriteriet ikke er oppfylt.

6 NETTOKONTRAKTER

Blir Troms og Finnmark fylkeskommunes retningslinjer og rutinebeskrivelser for kontraktsoppfølging fulgt i praksis?

6.1 Oversikt nettokontrakter

Troms og Finnmark fylkeskommune hadde per februar 2021 fire aktive nettokontrakter. Anbudsområdene med operatører fremgår av nedenstående tabell.

Tabell 10. Aktive nettokontrakter per februar 2021

Anbudsområde/strekning	Trafikkutøver/operatør	Kontraktstype
Buss Finnmark	Boreal	Nettokontrakt
Hurtigbåttjenester	Boreal	Nettokontrakt
Fergepakke 1; Øksfjord-Hasvik, Øksfjord-Bergsfjord-Sør-Tverrfjord Øksfjord-Tverrfjord	Boreal	Nettokontrakt
Fergepakke 2; Korsfjorden – Nyvoll Strømsnes – Kjerringholmen	Boreal	Nettokontrakt

6.2 Kontraktsoppfølging av nettokontrakt buss

Det foreligger kun én nettokontrakt for buss. I det følgende presenteres våre funn fra kontrakten.

6.2.1 Driftsmøter

Revisjonskriterium

Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at det holdes driftsmøter med bussoperatør i henhold til kontrakt

I punkt 1.7 i kontrakten fremgår det at det etter kontraktsoppstart skal holdes driftsmøter hver tredje måned. Med mindre annet er avtalt skal driftsmøtene holdes i oppdragsgivers lokaler i Vadsø. Videre fremgår det at temaer på møtene blant annet skal være sikkerhet, trafikkstatus (punktlighet og regularitet), statistikk, driftsavvik og HMS. Driftsmøtet skal også en gang i året evaluere avsluttet kontraktsår og partene skal bli enige om eventuelle justeringer for kommende periode. Oppdragsgiver skal føre referat fra møter.

Revisor har bedt om å få tilsendt referat fra driftsmøtene for perioden 2020 til april 2021. Vi har fått opplyst at det avholdes driftsmøter mellom operatør og oppdragsgiver ukentlig, de siste månedene hver 14. dag eller en gang i måneden som følge av behov og tid på året.

Revisor har fått oversendt ti referater fra avholdte møter. Møtene er avholdt 7.1.2020, 14.1.2020, 24.1.2020, 28.1.2020, 5.6.2020, 16.6.2020, 25.6.2020, 4.11.2020, 20.11.2020 og 8.4.2021.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det holdes driftsmøter med bussoperatør i henhold til kontrakt.

6.2.2 Økonomi (regnskap, kreditnota og vederlag)

Revisjonskriterier

Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at:

- operatør leverer statistikkdata i henhold til kontrakt
- leverandør har levert inn årlig regnskap i henhold til kontrakt
- de månedlig mottar kreditnota fra operatør for aktuelt avvikstrekk
- de månedlig utbetaler vederlag til operatør i henhold til kontrakt

Revisors funn

Statistikkdata

Det fremgår av vedlegg A bilag 2 leveransebeskrivelse punkt 10.1 at leverandør skal levere spesifisert statistikk for rutetjenestene i fylkeskommunen, senest den 15. påfølgende måned. Statistikken skal registreres i fylkeskommunens statistikkbank og skal være et sammendrag av selskapets billett- og inntektssystem. Statistikken skal angi produksjon, antall reiser, antall reisende, godsvolum og trafikkinntekt for passasjerer og gods som godskrives hver enkelt rute. Antall sendinger og vekt av godsforsendelser skal angis og inntekten av hver kategori skal fremgå. Videre fremgår det at statistikken skal vise faktisk produksjon versus planlagt produksjon og gi oversikt over punktlighet, innstilte turer osv. Rapporteringen skal skje i det formatet og til de systemer oppdragsgiver instruerer.

Revisor har spurt om hvilket system fylkeskommunen har for å kontrollere at leverandøren har levert den statistikken det er krav om og innen fastsatt frist.

Konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet har opplyst at de benytter StatusQ som registreringsverktøy. Revisor har fått oversendt oversikt over levert statistikkdata. Det fremgår ikke når statistikkdataene er levert, men det fremgår for hvilket år og måned dataene gjelder for.

Årlig regnskap

Av vedlegg A bilag 2 – leveransebeskrivelse fremgår det av punkt 10.6 at leverandørs regnskap m/noter skal årlig oversendes oppdragsgiver så snart dette er avgitt.

Revisor har spurt om fylkeskommunen har overordnede retningslinjer eller rutiner for at det skal leveres regnskap. I svar fra *konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet* er det opplyst at dette fremkommer av kontrakten. Kravet gjelder ifølge fylkeskommunen kun i de store busskontraktene. Fylkeskommunen har opplyst å ha etablert rutine for å be om dette årlig. Revisor har videre bedt om å få oversikt over levert årlig regnskap for 2020 og dato for innlevering. Vi har fått oversendt årlig regnskap for 2020. Av dokumenter fremgår bankID-signatur den 20.04.21, men fylkeskommunen har til revisor opplyst at regnskapet for 2020 er innlevert per e-post den 21. juni 2021.

Kreditnota

I avtalen punkt 5.4 fremgår det at kreditnota for prisavslag/trekk skal sendes fra leverandør til oppdragsgiver for den enkelte perioden (månedsvise), basert på innrapportert produksjon og oppståtte situasjoner, så som ruteinspeksjoner m.m.

Revisor har bedt om oversikt over avvikstrekk og spurt om fylkeskommunen mottar disse månedlig.

Konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet har opplyst at for 2021 har de mottatt kreditnota månedlig og for 2020 fikk de en kreditnota som også gjaldt for flere år. Revisor har mottatt kreditnota med bilag som viser til grunnlag for ulike gebyr tilbake til 2017 og frem til 2020 samt et eksempel på mal på kreditnota for 2021.

Utbetaling av månedlig vederlag

Det fremgår av avtalens punkt 3.5 at oppdragsgiver vil utbetale 1/12 av årlig (regulert) godtgjørelse etterskuddsvis den 30. hver måned, basert på innrapportert faktisk produksjon fratrukket gebyr for uregelmessigheter den foregående måned i henhold til kreditnotaer for dette.

Revisor har bedt om å få oversendt dokumentasjon på utbetalt vederlag til operatør som også viser kontroll opp mot kreditnota/rapportert faktisk produksjon. Revisor har fått oversendt en faktura fra april 2021, som viser utbetalt vederlag til operatør. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon som også viser kontroll opp mot kreditnota/rapportert faktisk produksjon.

Revisors vurdering

Skriftlige og muntlige opplysninger gir beskrivelser av praksis med hensyn til statistikkdata, innlevering av regnskap, kreditnota og utbetaling av vederlag til operatør. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriene om å påse at operatør leverer statistikkdata i henhold til kontrakt, leverer årsregnskap og at fylkeskommunen mottar kreditnota. Revisor har *ikke tilstrekkelig grunnlag* for å gjøre en entydig vurdering av revisjonskriteriet om å påse at utbetalingen av vederlag er i henhold til kontrakt. Vi viser til at vi ikke har dokumentasjon for kontroll opp mot faktisk produksjon.

6.3 Kontraktsoppfølging av nettokontrakt ferge

Det foreligger to nettokontrakter for ferge og vi har valgt ut én av disse for nærmere gjennomgang; fergepakke 1.

6.3.1 Driftsmøter

Revisjonskriterium

Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at det blir gjennomført driftsmøter mellom fylkeskommunen og operatør i henhold til kontrakt

I punkt 2.3 i kontrakten fremgår det at partene ved behov kan innkalle den andre parten til møter vedrørende avtaleforholdet. Videre fremgår det at dersom oppdragsgiver finner det nødvendig, kan oppdragsgiver kreve at det avholdes jevnlig møter og at oppdragsgiver skal føre referat fra møtene.

Av vedlegg A til kontrakten, leveransebeskrivelse punkt 9.7 fremgår det at drifts- og kvalitetsmøter skal holdes ukentlig de første fire ukene etter oppstart av ny kontrakt. Deretter skal det holdes driftsmøte hver annen måned igjennom året i Finnmark fylkeskommunes lokaler i Vadsø.

Revisors funn

Revisor har fått opplyst av *konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet* at det ikke er avholdt driftsmøter i perioden revisor har etterspurt, men at det har vært fortløpende dialog med operatør, på ukentlig basis. Utover disse opplysningene har ikke revisor fått dette dokumentert.

Revisors vurdering

Foreliggende opplysninger tilsier at det ikke er gjennomført driftsmøter i henhold til beskrivelsene om dette i kontrakten. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det blir gjennomført driftsmøter mellom fylkeskommunen og operatør i henhold til kontrakt.

6.3.2 Økonomi (regnskap, kreditnota og vederlag)

Revisjonskriterier

Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at:

- løyvehaver har levert inn årlig regnskap i tråd med kontrakt
- de månedlig mottar kreditnota fra operatør for aktuelt avvikstrekk
- de månedlig utbetaler vederlag til operatør i henhold

Årlig regnskap

Det fremgår av vedlegg A – leveransebeskrivelse punkt 9.4 selskapets regnskap at leverandørens årsregnskap m/noter skal årlig oversendes oppdragsgiver så snart dette er godkjent.

Revisor har av *konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet* fått opplyst at operatøren har frist til 1. august med å levere regnskap, og at fylkeskommunen har mottatt regnskapet for 2020. Revisor har fått oversendt årlig regnskap for 2020. Av dokumentet fremgår bankID-signatur den 15.4.2021, men fylkeskommunen har opplyst at regnskapet er innlevert per e-post den 5.7.2021.

Kreditnota

Av kontrakten punkt 6 *trekk for avgang som ikke er gjennomført* fremgår det at kreditnota på prisavslag/gebyr skal sendes fra operatør til oppdragsgiver i den enkelte periode, basert på innrapportert produksjon og oppståtte situasjoner, så som ruteinspeksjoner m.m. Av vedlegg A *leveransebeskrivelsen* fremgår det under punkt 4.5 at leverandør skal sende kreditnota til oppdragsgiver på prisavslag/gebyr som er aktuelt i den enkelte periode, basert på innrapportert produksjon og oppståtte situasjoner, så som ruteinspeksjoner m.m.

Revisor har bedt om å få oversikt over avvikstrekk for utvalgte perioder. Revisor har fått opplyst av *konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet* at fylkeskommunen mottar kreditnota kvartalsvis. Utover dette har ikke revisor mottatt noe dokumentasjon.

Utbetaling av månedlig vederlag

Det fremgår av avtalens punkt 4 utbetaling av vederlag at det justerte årlige vederlaget skal deles i tolv deler, og utbetales den 30. hver måned, første gang 30.1.2016. Ifølge vedlegg A – *leveransebeskrivelse* punkt 9.6 skal godtgjørelse utbetales etterskuddsvis, basert på rapportert faktisk produksjon.

Revisor har i skriftlig henvendelse bedt om dokumentasjon på utbetalt vederlag til operatør som også viser kontroll opp mot kreditnota/rapportert faktisk produksjon. Revisor har fått oversendt en faktura fra april 2021, som viser utbetalt vederlag til operatør. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon som også viser kontroll opp mot kreditnota/rapportert faktisk produksjon.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at operatør leverer årsregnskap. Når det gjelder at fylkeskommunen skal påse å motta kreditnota, har ikke revisor gjennom datainnsamlingen klart å få et tilstrekkelig grunnlag for å gjøre en entydig vurdering av revisjonskriteriet. Det samme gjelder for revisjonskriteriet om at fylkeskommunen må påse at utbetalingen av vederlag er i henhold til kontrakt. Vi viser til at vi ikke har dokumentasjon for kontroll opp mot faktisk produksjon.

6.4 Kontraktoppfølging nettokontrakter båt

6.4.1 Driftsmøter

Revisjonskriterium

Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at det blir gjennomført driftsmøter mellom fylkeskommunen og operatør i henhold til kontrakt

I punkt 2.3 i kontrakten fremgår det at partene ved behov kan innkalle den andre parten til møter vedrørende avtaleforholdet. Videre fremgår det at dersom oppdragsgiver finner det nødvendig, kan oppdragsgiver kreve at det avholdes jevnlig møter og at oppdragsgiver skal føre referat fra møtene. Av vedlegg A til kontrakten, *leveransebeskrivelse* punkt 4.8 fremgår det at det etter kontraktoppstart vil holdes driftsmøter hver 3. måned. Temaene på møtene skal være sikkerhet, trafikkstatus (punktlighet, regularitet m.m.), statistikk, driftsavvik, HMS etc. Driftsmøtet skal også en gang i året inneholde kontraktsforhold, hvor det skal evalueres avsluttet kontraktsår og partene skal bli enige om eventuelle justeringer i kontrakten for kommende år. Det skal også etter endt kontraktsperiode holdes et avslutningsmøte for å evaluere driften i kontraktsperioden. Dette skal også inneholde en tilstandsrapport for brygger og kaier.

Revisor har fått opplyst at det ikke er avholdt driftsmøter i perioden vi har etterspurt; 2020 til april 2021. Det er fortløpende dialog mellom oppdragsgiver og operatør, ukentlig, og i perioder på daglig basis. Fylkeskommunen har videre opplyst at de skal begynne å gjennomføre driftsmøter igjen høsten 2021. Vi har fått opplyst at ny rådgiver for sjøkontraktene var på plass i september 2021 og det er planlagt møtevirksomhet framover. Revisor har mottatt referat fra kontraktsmøte 18.2.2020 som eksempel på referat fra driftsmøter.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er på bakgrunn av ovennevnte at Troms og Finnmark fylkeskommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det blir gjennomført driftsmøter mellom fylkeskommunen og operatør i henhold til kontrakt.

6.4.2 Økonomi (regnskap, kreditnota og vederlag)

Revisjonskriterier

Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at:

- løyvehaver har levert inn årlig regnskap i henhold til kontrakt
- de månedlig mottar kreditnota fra operatør for aktuelt avvikstrekk
- de månedlig utbetaler vederlag til operatør i henhold til kontrakt

Årlig regnskap

Det fremgår av vedlegg A – leveransebeskrivelse punkt 9 andre forhold at leverandørs årsregnskap m/noter skal årlig oversendes oppdragsgiver så snart dette er avgitt.

Fylkeskommunen har opplyst at de overordnede retningslinjene for innlevering av regnskap er beskrevet i kontrakten. Revisor har fått oversendt årlig regnskap for 2020. Av dokumentet fremgår bankID-signatur den 15.04.2021, men fylkeskommunen har opplyst at regnskapet er innlevert per e-post den 5. juli 2021.

Kreditnota

Av kontraktens punkt 6.4 fremgår det at kreditnota for prisavslag/trekk skal sendes fra leverandør for den enkelte perioden, basert på innrapportert produksjon og oppståtte situasjoner så som ruteinspeksjoner m.m. Av vedlegg A leveransebeskrivelsen fremgår det under punkt 9 at det skal redegjøres for innstilte og forsinkede turer som gir grunnlag for reduksjon i godtgjørelsen, som grunnlag for kreditnota som skal sendes med samme tidsfrist. Tidsfristen er ifølge samme punktet, første avsnitt: månedlig, senest den 15 i påfølgende måned.

Revisor har fått opplyst at fylkeskommunen mottar kreditnota kvartalsvis. Utover dette har ikke revisor mottatt noe dokumentasjon.

Utbetaling av månedlig vederlag

Ifølge kontraktens punkt 1.4 skal oppdragsgiver utbetale 1/12 av årlig godtgjørelse etterskuddsvis den 30. hver måned, basert på rapportert, faktisk produksjon og fratrukket gebyr for uregelmessigheter den foregående måned i henhold til kreditnotaer for dette. Det samme fremgår av punkt 4.4 i kontrakten.

Revisor har fått oversendt en faktura fra april 2021, som viser utbetalt vederlag til operatør. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon som også viser kontroll opp mot kreditnota/rapportert faktisk produksjon.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at operatør leverer årsregnskap. Når det gjelder at fylkeskommunen skal påse å motta kreditnota, har ikke revisor gjennom datainnsamlingen klart å få et tilstrekkelig grunnlag for å gjøre en entydig vurdering av revisjonskriteriet. Det samme gjelder for revisjonskriteriet om at fylkeskommunen må påse at utbetalingen av vederlag er i henhold til kontrakt. Vi viser til at vi ikke har dokumentasjon for kontroll opp mot faktisk produksjon.

6.5 Oppsummering kontraktsoppfølging nettokontrakter

Nettokontraktene som Troms og Finnmark fylkeskommune har med ulike leverandører på de ulike anbudsområdene inneholder bestemmelser om blant annet møtevirksomhet og dialog. De inneholder også krav til at leverandørene leverer inn statistikkdata og regnskap. Videre skal fylkeskommunen motta kreditnota fra operatør og fylkeskommunen skal utbetale vederlag. Vi har undersøkt fylkeskommunens oppfølging av utvalgte vilkår i fire kontrakter om buss, ferge og hurtigbåt. Oppfølgingen skjer i *kollektiv drift øst*.

Når det gjelder **møter med operatør**, viser vår undersøkelse at fylkeskommunen har avholdt dette med kontraktsparter for buss, men ikke for ferge og båt.

Økonomi handler i denne sammenhengen om bestemmelser som omtaler regnskap, kreditnota og vederlag. I kontrakten om *buss* er operatør pålagt å levere statistikkdata. Vi har vurdert at revisjonskriteriet om å påse at operatør leverer dette er **oppfylt** av fylkeskommunen. For alle de fire kontraktene har vi også utledet som revisjonskriterium at fylkeskommunen skal påse at leverandør leverer inn årsregnskap i henhold til kontrakt. Vi har vurdert at fylkeskommunen har **oppfylt** revisjonskriteriet om dette. Vi har opplysninger om praksis med hensyn til å motta kreditnota fra operatør basert på aktuelt avvikstrekk og at det månedlig utbetales vederlag til operatør i henhold til kontrakt. For disse to revisjonskriteriene har vi imidlertid kommet til å at vi *ikke har tilstrekkelig grunnlag* for å gjøre entydige vurderinger. Vi har ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å belyse hvorvidt dette faktisk sikres.

6.6 Konklusjon på problemstilling 2

Basert på revisors funn og vurderinger i kapitlene 5 og 6 som gjelder oppfølging av henholdsvis bruttokontrakter og nettokontrakter er revisors konklusjon på problemstilling 2 er at Troms og Finnmark fylkeskommunes retningslinjer og rutinebeskrivelser for kontraktsoppfølging blir i stor grad fulgt i praksis.

Konklusjonen gjelder for de undersøkte kontraktene og de kontraktskravene som vi har undersøkt fylkeskommunen oppfølging av.

7 AVVIK

Følger Troms og Finnmark fylkeskommune opp eventuelle avvik fra inngåtte kontrakter?

7.1 Innledning

Alle bruttokontraktene vi undersøker fylkeskommunens oppfølging av på de ulike transportmidlene inneholder bestemmelser om avviksrapportering. Det er også kontraktsbestemmelser om gjennomføring av kvalitetskontroller og ileggelse av gebyrer. For hver type transportmiddel redegjør vi nedenfor i kapitlene 7.2 til 7.3 kort om hva som fremkommer i den aktuelle bruttokontrakten. Dernest er våre funn og vurderinger av revisjonskriterier utledet fra slike kontraktskrav som har relevans med hensyn til oppfølging av eventuelle avvik fra bruttokontraktene.

Nettokontraktene har bestemmelser om rutiner for varsling av avvik i ruteproduksjon, gjennomføring av kontroller og registrering av punktlighet og regularitet. Relevante bestemmelser om dette, våre funn og vurderinger av oppfølgingen av nettokontrakter er i kapitlene 7.4 til 7.6.

7.2 Bruttokontrakter buss

Revisjonskriterier

Troms og Finnmark fylkeskommune:

- skal påse at operatør rapporterer avvik i oppdragsgivers driftsportal, (eller det system som tilrettelegges) i henhold til kontrakt.
- bør gjennomføre kvalitetskontroller
- skal ilegge operatør gebyr for avvik i henhold til kontrakt

Rapportering av avvik

Det fremgår i vedlegg til bruttokontraktene for Tromsø og skolebil Nordreisa at operatør skal rapportere avvik i oppdragsgivers driftsportal eller liknende system som oppdragsgiver stiller til rådighet kostnadsfritt. Det fremgår videre at rapporteringen skal skje uten ugrunnet opphold slik at oppdragsgivers driftssentral kan informere kundene om relevante avvik i tide. I vedlegget står det også at nærmere oversikt over hvilke avvik og hvordan det skal rapporteres klargjøres i oppstartsforberedelsene som et samarbeid mellom operatør og oppdragsgiver. Disse forholdene er også omtalt i vedlegg til bruttokontraktene for Sør-Troms og skolebil Bardu med samme krav som for bruttokontraktene for Tromsø og skolebil Nordreisa.

Revisors funn

Avviksrapportering leveres gjennom en webbasert avvikslogg i Sharepoint. Systemet brukes også til oversikt over bestillinger ut over vanlig oppsatt ruteproduksjon. Vi har fått opplyst at det ikke er etablert et avvikssystem for skolebilkontraktene. På skolebilkontraktene, rapporterer operatør avvik til fylkeskommunen per telefon og e-post. Det er ifølge fylkeskommunen få/ingen avvik, men at de likevel ser behovet for å etablere et avvikssystem.

Revisor har bedt om å få tilsendt oversikt over avvik operatørene har meldt inn i det systemet som det skal meldes avvik i for januar, juli og november 2020 og april 2021 for de fire busskontraktene. Systemet var ikke tatt i bruk for januar 2020, slik at det ikke er avvikslogg

fra systemet for den måneden. Før systemet ble tatt i bruk ble avvik meldt pr. e-post. Vi har fått tilsendt oversikt over registrerte avvik for kontrakten Sør-Troms for perioden fra mai 2020 til juni 2021. Teamleder opplyser at det var Boreal Buss som hadde kontrakten for Sør-Troms i januar 2020 og at kontrakten med Boreal for Sør-Troms varte til 30.4.2020. Oversikten vi har fått tilsendt er en Excel-fil med en fane for hver måned. Hver fane er et skjema der blant annet følgende registreres for hvert avvik:

- Avviksnummer
- Registreringsdato og klokkeslett
- Linjenummer
- Avgangstid
- Avgangs- og endested
- Beskrivelse avvik
- Minutter forsinket
- Tiltak
- Holdeplass, eller ytterligere informasjon
- Antall km tom
- Antall km i rute
- Antall timer
- Merknad fra operatør
- Kommentar fra Troms fylkestrafikk

For Tromsø-kontrakten har revisor blitt presentert for registrerte avvik. Tromsø-kontrakten er den største kontrakten målt i antall daglige avganger, og vi har blitt fortalt at den derav har flest driftsforstyrrelser og avvik. Avvikene rapporteres fortløpende inn fra operatør i en portal som driftes av operatør, men hvor oppdragsgiver har løpende lese- og eksporttilgang. Denne portalen brukes av fylkeskommunens kundesenter i den daglige driften, sammen med sanntidssystemet danner den grunnlaget for informasjon ut til publikum på daglig drift. Portalen brukes også for å sjekke historiske avvik opp mot kundeklager og reisegaranti-krav fra publikum. Månedlig sendes en avvikslogg som er sammensatt av operatørs rapporterte avvik, oppdragsgivers observasjoner, og kundeklager til operatør. Denne inneholder en kolonne med et mulig gebyr der hvor avviket skyldes forhold som ligger under operatørs kontrollansvar og avvik er beskrevet i Tromsø-kontraktens punkt 19.3. Operatør har i henhold til kontrakt 14 dager svarfrist på avvikslisten, deretter sendes den tilbake til oppdragsgiver med kommentarer på de punkter operatør har tilføyinger, nye opplysninger, eller er uenig i mulig gebyr. Operatør får så en ny oversendelse av samme liste med kommentarer fra oppdragsgiver, med mulighet for å gi tilbakemelding. Deretter utsteder oppdragsgiver varslede gebyr for kvalitetsbrist i leveransen. Større prinsipielle avklaringer gjøres med juridisk bistand fra begge parter.

Gjentagende avvik tas opp med operatør for å finne årsak og sette inn tiltak. Der hvor avvikene ikke opphører gjennom dialog, stiller oppdragsgiver krav til operatør om å utarbeide en tiltaksplan i henhold til Tromsø-kontraktens punkt 19.2 for å unngå fremtidige avvik.

Rapportering fra skolebilkontrakter blir ifølge fylkeskommunen registrert i excel. For perioden revisor har etterspurt oversikt, har det ifølge fylkeskommunen ikke vært avvik for skolebilkontraktene Nordreisa eller Bardu.

Revisors vurdering

Vi har fått beskrivelser av systemene som foreligger for rapportering av avvik. Det foreligger opplysninger som viser at dette er fulgt for kontrakten for Sør-Troms og Tromsø-kontrakten. Det er et annet system for skolebil Bardu og skolebil Nordreisa. Revisors vurdering for disse busskontraktene er at Troms og Finnmark fylkeskommune *har oppfylt* revisjonskriteriet om å påse at operatør rapporterer avvik.

Kvalitetskontroller

Det fremgår av kontraktene for Tromsø og skolebil Nordreisa at oppdragsgiver vil gjennomføre kvalitetskontroller av operatøren for å sikre at operatøren holder det kontraktuelle minimumsnivå. Disse kvalitetskontrollene gjennomføres av operatør eller en tredjepart. Det fremgår videre at operatør ikke vil bli gjort kjent med datoene for kontrollene, eller hvilke personer som benyttes for oppgaven. De samme forhold og krav fremgår også av kontraktene for Sør-Troms og skolebil Bardu.

Revisors funn

Revisor har bedt om oversikt over gjennomførte kvalitetskontroller for de utvalgte kontraktene. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse i samferdselsdivisjonen* opplyser at det ikke er utført fysisk kvalitetskontroll av oppgitte kontrakter. Ifølge *teamleder* har det ikke vært mulig å gjennomføre kvalitetskontroller fra mars 2020 og til dags dato på grunn av covid-19 og de begrensningene den har medført. Teamleder opplyser at sist kvalitetskontroll ble gjort 20.2.2020 for kontrakten Sør-Troms og da var det Boreal som var operatør for denne kontrakten. Det skrives rapporter fra gjennomførte kontroller og revisor har fått tilsendt rapporten fra kvalitetskontrollen gjennomført den 20.2.2020. Rapporten blir sendt operatør for utbedring, samt at den følges opp på møter i etterkant.

Om kontroller på buss, har vi fått opplyst at det benyttes «kontrollskjema busser». Oppdragsgiver gjennomfører både varslet og ikke varslet kontroll av materiell. Denne kan utføres på depot for å nå et størst mulig antall kjøretøy samtidig, eller ute i felt. Ved kontroll benyttes et fast skjema som oversendes operatør for kommentarer og utbedring etterkontroll. Enkelte avvik ved materiell kan medføre gebyr i henhold til Tromsø-kontraktens punkt 19.3.

Mindre enkeltobservasjoner av ansatte hos oppdragsgiver hvor hensikten med reisen ikke primært er kontroll, oversendes operatør fortløpende per e-post.

Som supplement til egne kontroller gjennomføres det fortløpende kundeintervjuer om bord på fylkeskommunens reisemidler. Kundeintervjuene inneholder blant annet spørsmål om renhold i transportmidlene.

I tillegg blir materiellet (busser, båter og ferger) kontrollert før oppstart av kontrakt for utsjekk av kontraktens krav. Dette skjer enten ved kontroll på fabrikk under bygging, når materiell er ankommet Troms eller ved kontroll av tegninger og spesifikasjoner mottatt fra operatør. Eventuelle mangler eller feil tas opp med operatør og bes utbedret. I noen få tilfeller mottar fylkeskommunen søknad om dispensasjon/fravik fra enkelte deler av kontraktens krav i en tidsbegrenset periode.

Revisors vurdering

Revisor legger til grunn opplysningene om at koronapandemien har vært årsak til at det ikke har blitt gjennomført kvalitetskontroller slik som forutsatt i kontraktene. Revisor *gjør derfor*

ikke en vurdering av fylkeskommunen opp mot det utledete revisjonskriteriet om gjennomføring av kvalitetskontroller.

Ilegging av gebyr

Det fremgår i kontraktene til Tromsø og skolebil Nordreisa at oppdragsgiver vil kunne ilegge operatøren gebyr ved ikke oppfylt minimumsnivå etter kontrakten. Gebyrene avregnes hver måned og oppdragsgiver oversender gebyr månedlig til operatør. Operatør må deretter gi oppdragsgiver tilbakemelding på gebyrene og oppfølging av gebyrlagte avvik innen 10 virkedager. De samme forhold og krav fremgår også av kontraktene for Sør-Troms og skolebil Bardu.

Revisors funn

Revisor har bedt om å få oversikt over ilagte gebyr for avvik per kontrakt per måned der det går frem hvilke avvik det er ilagt gebyr for. Vi har fått oversendt en dokumentasjonsoversikt over gebyrer og grunnlag for gebyr som teamleder opplyser er mottatt fra ruteplanleggere. Vår gjennomgang av tilsendt dokumentasjon viser at fylkeskommunen har en oversikt over gebyrer for 2020 og for 2021. Oversikten for 2021 viser oversikt over ilagte gebyr fram til og med mai 2021. Oversiktene for 2020 og 2021 viser hvor mye som er fakturert per måned og dato for når det er fakturert for de enkelte kontraktene/områdene: Tromsø, Sør-Troms, Midt-Troms og Nord-Troms. Oversikten omfatter ikke kontraktene for skolebil Nordreisa og skolebil Bardu og vi har fått opplyst at det for disse kontraktene ikke er registrert avvik. Det fremgår ikke av oversikten vi har fått hva gebyrene omfatter. Vi har imidlertid mottatt en oversikt over grunnlag for gebyr for Tromsø-kontrakten for månedene januar, juli, november 2020 og april 2021. Vi har også mottatt oversikt over grunnlag for gebyr for Sør-Troms kontrakten for månedene november 2020 og april 2021.

Formatet på oversikten over grunnlaget for gebyr for kontraktene for Tromsø og Sør-Troms er forskjellige, der oversikten for Tromsø- kontrakten er mye mer detaljert. Oversiktene viser imidlertid informasjon om registrerte avvik som blir vurdert om de gir grunnlag for gebyr. Oversiktene summerer også opp alle registrerte avvik som blir vurdert å gi grunnlag for gebyr. Vår gjennomgang viser at summen for gebyr i de oversiktene vi har mottatt for de etterspurte månedene stemmer med det som er oppgitt å være fakturert i oversikten vi har mottatt over ilagte gebyr. For kontrakten Sør-Troms har vi ikke mottatt oversikt over grunnlag for gebyr for januar og juli 2020, her er det heller ikke registrert at det er fakturert gebyr for disse månedene i oversikten vi har mottatt. Bakgrunnen er at det ikke er registrert avvik som gir grunnlag for ileggelse av gebyr for disse to månedene for kontrakten Sør-Troms.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ilegge operatør gebyr for avvik i henhold til kontrakt.

7.3 Bruttokontrakter hurtigbåt

Revisjonskriterier

Troms og Finnmark fylkeskommune:

- skal påse at operatør rapporterer avvik i oppdragsgivers driftsportal, (eller det system som tilrettelegges) i henhold til kontrakt.
- bør gjennomføre kvalitetskontroller
- skal ilegge operatør gebyr for avvik i henhold til kontrakt

Avvik

Ifølge punkt 1.5 Informasjon om avvik i *vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelse* til kontrakt for Hurtigbåtrute 2, 3 og 4 skal operatør ha system for å varsle oppdragsgiver om driftsavvik etter gjeldende retningslinjer som avtales i oppstart og driftsmøter. Alle forsinkelser over 10 minutter i rutene og alle driftsavbrudd skal varsles til oppdragsgivers vaktordning. Ved innsetting av reservefartøy i rutedrift skal oppdragsgiver varsles. Videre går det fram at større avvik, kansellerte anløp, delvis innstilte og innstilte turer samt forsinkelse over 10 minutter skal også varsles telefonisk til driftsvakt TFT.

Det går fram av punkt 2.2 Avvik i *Bilag 1.1. Rapportering* til kontrakt for Hurtigbåtrute 2, 3 og 4 at operatør for hver måned skal sende oversikt over avvik innen den 15. i påfølgende måned. Videre går det fram at følgende punkter skal minst være med i rapporten:

- Avvik fra rutetabell.
- Oversikt over antall innstillinger pr tur/linje med angivelse av tidspunkt.
- Beskrivelse av eventuelle omstendigheter som påvirker utføring av oppdraget.
- Antall innstilte/kansellerte anløp, fordelt på anløpssted.

Revisors funn

Revisor har spurt om hvordan og hvor operatørene skal rapportere avvik for disse kontraktene. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* opplyser at avvik blir sendt på e-post. Revisor har fått oversendt et eksempel på slik e-post sendt fra operatør til oppdragsgiver med drifts- og statistikkrapporter for april 2020.

Revisor har bedt om å få tilsendt oversikt over avvik operatørene har meldt inn i det systemet som det skal meldes avvik i til oppdragsgiver for januar, juli og november 2021 samt april 2021 for de to hurtigbåtkontraktene. Vi har mottatt avviksløgger for *rute 2, rute 3-4 2020 (til 30-4/20), rute 6 2020, rute 3 og 4 2021, samt rute 6 2021 jan-april*. Oversikten vi har tilsendt er en Excel-fil som viser avvik for hver måned.

Revisors vurdering

Basert på ovennevnte er revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at operatør rapporterer avvik.

Kvalitetskontroller

Revisors funn

I kontraktens punkt 18.5.1 fremgår det at oppdragsgiver vil gjennomføre kvalitetskontroller av operatøren for å sikre at operatøren holder det kontraktuelle minimumsnivå. Videre fremgår det at kvalitetskontrollene gjennomføres av oppdragsgiver eller tredjepart.

Revisor har spurt om oversikt over gjennomførte kvalitetskontroller for utvalgte kontrakter. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* opplyser at det ikke er laget en oversikt over kvalitetskontroll på kontraktene for hurtigbåt og at det ved fysiske kontroller tas en gjennomgang av hva som ønskes kontrollert. Revisor har mottatt dokument som viser kontroll av ny båt (Fjordprinsen) på hurtigbåtløp 2. *Teamleder for kontrakt og anskaffelse* opplyser videre at rapporten fra kontrollene blir et punkt på agenda i møte med operatør. Ved avvik settes det frister for oppfølging og/eller oppfølging etter kontraktens bestemmelser (sanksjoner).

Revisors vurdering

Foreliggende opplysninger viser at det ikke foreligger en oversikt over kontroller som er gjennomført på hurtigbåt. Revisor har *ikke tilstrekkelig grunnlag* for å gjøre en entydig vurdering opp mot revisjonskriteriet om gjennomføring av kvalitetskontroller.

Ilegging av gebyr

Gebyr er omtalt i punkt 18.5 i kontraktene. Her går det fram at gebyrer er knyttet til overholdelse av minstekrav i henhold til gjeldende kontrakt. Ved ikke oppfylt minimumsnivå etter kontrakten vil oppdragsgiver kunne ilegge operatøren gebyrer. Under samme punkt går det videre fram at oppdragsgiver oversender gebyrgrunnlag månedlig til operatør og at operatør deretter må gi oppdragsgiver tilbakemelding på gebyrene og oppfølging av gebyrlagte avvik innen 10 virkedager.

Det går fram av punkt 18.5.2 Varslingsplikt i kontrakten til Hurtigbåtrute 2, 3 og 4 at operatøren ikke vil bli ilagt gebyrer for forhold som ligger utenfor operatørens kontrollansvar. Operatøren plikter å melde fra om slike forhold til oppdragsgiver. Det går videre fram at dersom slike driftsavvik ikke rapporteres kan oppdragsgiver ilegge gebyrer i henhold til prisgruppene i punkt 19.3.3¹⁹.

I punkt 18.5.3 Oversikt gebyrer i kontrakten fremgår det at avgangstid og ankomstid i ruteplan skal følges og at gebyr for avvik kan gis dersom operatør er ansvarlig for forsinkelsen. I samme punkt gis det en oversikt over størrelsen på gebyret for ulike avvik. For de to første type avvikene er kronebeløpet forskjellig i de to kontraktene.

Revisors funn

Revisor har bedt om oversikt over ilagte gebyr for avvik for de to utvalgte kontraktene pr måned der det går frem hvilke avvik det er ilagt gebyr for. Revisor har fått oversendt en dokumentasjonsoversikt over gebyrer og grunnlag for gebyr som teamleder opplyser er mottatt fra ruteplanleggere. Vår gjennomgang av tilsendt dokumentasjon viser at fylkeskommunen har en oversikt over gebyrer for 2020 og 2021. Oversikten viser hvor mye som er fakturert per måned og dato for de enkelte kontraktene/områdene. Det fremgår ikke av denne oversikten hva gebyrene omfatter. Vi har imidlertid mottatt oversikt over grunnlag for gebyr for kontraktene. For kontrakten for linje 2, 3 og 4 er skjema for avvik delt opp i rute 2 og rute 3 og 4. Vi har fått dokumentasjon for gebyr for linje 6 for april 2021.

Oversiktene viser informasjon om registrerte avvik som blir vurdert om de gir grunnlag for gebyr. Oversiktene summerer også opp alle registrerte avvik som blir vurdert å gi grunnlag for gebyr. Vår gjennomgang viser at summen for gebyr i de oversiktene vi har mottatt for de

¹⁹ Ut fra det revisor kan se vises det her til feil punkt i kontrakten og at den riktige henvisningen skal være punkt 18.5.3.

etterspurte månedene stemmer med det som er oppgitt å være fakturert i oversikten vi har mottatt over ilagte gebyr.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å illegge operatør gebyr for avvik i henhold til kontrakt.

7.4 Bruttokontrakter ferge

Revisjonskriterium

Troms og Finnmark fylkeskommune skal påse at avvik fra oppsatt ruteplan blir fulgt opp i tråd med bestemmelsene i kontrakt.

I punkt 1.2.9 Regularitet i *vedlegg 3 kontraktsvilkår* til kontrakten for fergepakke Nord-Troms (Storstein) står det at løyvehaveren har plikt til å utføre ruteplanen i henhold til kontrakt. Avvik fra oppsatt ruteplan, behandles etter bestemmelsene i punkt 1.5.

Det går fram av punkt *1.5.6 Trekk for avgang som ikke er gjennomført i vedlegg 3 Kontraktsvilkår* at avganger som ikke gjennomføres av løyvehaver i henhold til ruteplanen gir grunnlag for trekk, med mindre dette skyldes forhold oppdragsgiver svarer for. Streik og lockout gir grunnlag for trekk.

Videre går det fram at beløpet som trekkes er det samme som beløpet for kjøp av ekstra avganger. Dette er beskrevet i *vedlegg 1 Kravspesifikasjon* pkt 3.5.2. Trekket er pr. døgn begrenset oppad til 0,5 % av årlige godtgjørelse per samband, og per kalenderår til 7 % av årlig kostnad per samband, jfr. *vedlegg 1D Sambandsbudsjett for det enkelte samband*. Dersom løyvehaveren godtgjør at regularitetsavviket skyldes force majeure som nevnt i pkt 1.7, foretas ikke trekk etter foregående ledd. Beror regularitetsavviket på løyvehavers underleverandør, er løyvehaver fri for ansvar bare dersom også underleverandøren ville ha vært fritatt etter reglene i avsnittet over.

Det går fram av punkt *1.5.6 Trekk for avgang som ikke er gjennomført i vedlegg 3 Kontraktsvilkår* at ved grov aktløshet eller forsett vil det kunne bli krevd prisavslag eller erstatning i tillegg til trekk for ikke gjennomførte avganger. I slike tilfeller gjelder ikke beløpsbegrensningen i tredje ledd.

Kontrakten for fergepakke Vågsfjord har de samme punkter med samme innhold og krav som kontrakten for fergepakke Nord-Troms referert til over. Når det gjelder kontrakten for fergerutene Mikkelvik-Bromnes, Belvik-Vengsø og Rotsund-Havnnes-Klauvnes står følgende i punkt 3.5.1 *Krav til regularitet og rapportering* i kravspesifikasjonen som er lagt ved kontrakten: «*Skipsfører skal rapportere og begrunne alle vesentlige avvik fra rutetidene. Utøveren skal føre løpende statistikk over regularitetsavvik og skal rapportere slike avvik til oppdragsgiveren, for eksempel ved oversendelse av fartøylogg, rapportering til e-postadressen traffikk@tromsfylke.no eller et annet medium etter oppdragsgivers nærmere bestemmelse*».

Revisors funn

Revisor har bedt om å få tilsendt oversikt over:

- innstilte avganger,

- avvik fra avganger, forsinkelser, for tidlig avgang
- hvilke trekk (gebyr) fylkeskommunen har ilagt operatørene i de ulike kontraktene

Vi ba om oversikter for de tre fergekontraktene og for månedene januar, juli og november i 2020 samt april i 2021. Vi har mottatt to oversikter fra fylkeskommunen. Det ene dokumentet viser oversikt over ruteavvik for Torghatten Nord for hele 2020. Slik revisor forstår det viser oversikten avvik per måned for alle samband Torghatten Nord er operatør for, inkludert sambandene som omfattes av de tre fergekontraktene vi undersøker fylkeskommunens oppfølging av. I oversikten er følgende registrert per samband per måned:

- antall planlagte avganger
- antall kansellerte avganger
- antall kansellerte km
- antall kansellerte km u/gebyr
- regularitet ekskl. Vær/kai
- antall avganger forsinket
- gebyrutregninger forsinkelser
- gebyrutregninger kanselleringer

Kolonnene *antall kansellerte avganger* og *antall avganger forsinket* er delt inn i vær, teknisk, mannskap og kai. Ut fra dette kan man derfor se hva som er årsaken til kanselleringene eller forsinkelsene. I oversikten summeres det opp gebyrutregning for forsinkelser og kanselleringer per måned per samband.

Det andre dokumentet vi har mottatt viser oversikt over beregning for trekk og gebyr for operatøren Norled for året 2020. Excel-filen vi har mottatt har fire faner. Tre av disse viser oversikt over avviksrapportering for de tre fergesambandene Sørrollnes-Stangnes, Stornes-Bjørnerå og Botnhamn-Brensholmen. Disse oversiktene viser blant annet dato, rute, antall avganger i tidsrommet, antall utførte avganger, antall innstilte avganger, årsaker/kommentarer og kommentarer avvik, gebyr, trekk km, TFT kommentar, Norled kommentar. I oversikten vises det til kontrakten, punkt 6.2 og 18.5.3 og at innstilte turer og delvis innstilte turer vil gi reduksjon i godtgjørelsen etter tilbudt pris per rutekilometer multiplisert med antall km innstilt, uavhengig av årsaken til innstillingen. Videre står det at eventuelle gebyrer som kommer i tillegg er regulert i punkt 18.5.3 *Oversikt gebyrer/dagbøter*. Den fjerde oversikten viser oversikt over utførte turer for de tre sambandene i fergepakke Vågsfjord. Her vises det per samband per måned oversikt over:

- antall rute turer,
- innstilte turer,
- innstilte turer force majeure,
- antall utførte turer,
- regularitet i % ekskl. force majeure,
- regularitet i %,
- antall forsinkelser over 10 min,
- antall forsinkelser force majeure

Vi har ikke kontrollert om operatør er blitt trukket i henhold til gebyrutregningene som er gjort i de oversiktene vi har fått tilsendt.

Revisors vurdering

Etter revisors vurdering har Troms og Finnmark fylkeskommune **oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at avvik fra oppsatt ruteplan blir fulgt opp i tråd med bestemmelsene i kontrakt. Vi har ikke gjort undersøkelser av faktiske trekk.

7.5 Nettokontrakt buss

Revisjonskriterier

Troms og Finnmark fylkeskommune ved oppfølging av *nettokontrakt buss*:

- skal påse at det ved inngåelse av kontrakt etableres rutiner for hvordan operatør skal varsle avvik i ruteproduksjonen som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet
- bør gjennomføre kontroller med operatørs materiell, utførelse og billettinnkreving
- skal påse at operatør registrerer punktlighet og regularitet i fylkeskommunens database

Rutiner for varsling av avvik

Av kontraktens punkt 2.7 fremgår det at leverandør skal varsle oppdragsgiver når det oppstår avvik i ruteproduksjonen som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet. Det fremgår videre at slik varsling skal skje i henhold til rutiner som leverandør og oppdragsgiver etablerer ved inngåelse av kontrakt.

Revisors funn

Revisor har bedt om å få tilsendt rutiner etablert ved inngåelse av kontrakt for hvordan operatør skal varsle avvik. Vi har fått opplyst at rutiner er definert i kontrakten og at avvik skal leveres i fylkeskommunens statistikkssystem StatusQ. Revisor har fått oversendt en avviksrapport fra StatusQ, hvor det fremgår ulike avvik på ulike tidspunkter i perioden februar 2020 til mars 2021.

Revisors vurdering

Basert på foreliggende informasjon om avvikssystemet StatusQ er revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det ved inngåelse av kontrakt etableres rutiner for hvordan operatør skal varsle avvik i ruteproduksjon som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet.

Kontroller

I kontraktens punkt 2.6 fremgår det at oppdragsgiver til enhver tid har rett til å føre kontroll med materiell og utførelse som oppdragsgiver finner nødvendig. Det fremgår videre at oppdragsgiver kan kontrollere at korrekt billettinnkreving blir gjennomført både med egne eller innleide kontrollører og ved automatisk telleutstyr.

Revisors funn

Revisor har fått opplyst av *konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet* at det ikke har vært gjennomført kontroller i perioden vi har bedt om dokumentasjon for, men at det tidligere har vært gjennomført gjennom innleie av Securitas. Vi har videre fått opplyst at med bakgrunn i personellsituasjonen og pågående pandemi er ikke kontroll gjennomført i den perioden revisor undersøker. Det er gjennomført stikkprøvekontroller høsten 2021. Oppgavene gjennomføres av avdelingens ansatte ved tjenestereiser, og i tillegg gjennom innleie av eksterne. Det er ifølge fylkeskommunen utarbeidet eget elektronisk rapportsystem for gjennomføring av kvalitetskontroll på passasjernivå. Seksjonen planlegger å utarbeide

beskrivelse av faste rutiner på dette for å sikre at det gjennomføres et visst antall kontroller årlig.

Revisors vurdering

Kontrakten angir ikke hyppighet og omfang av kontroller som fylkeskommunen kan gjøre, og det er fylkeskommunen selv som må avgjøre når det er «nødvendig». Med bakgrunn i opplysninger om at det har vært gjennomført kontroller, men ikke i det omfang som forutsatt av fylkeskommunen selv, er revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune for busskontraktene **til dels har oppfylt** revisjonskriteriet om å gjennomføre kontroller.

Punktlighet og regularitet

Det fremgår av kontraktens vedlegg A bilag 2 *leveransebeskrivelse* at leverandøren skal registrere punktlighet og regularitet i fylkeskommunens database og at det skal skje på følgende måte:

- Gjennomført produksjon fra forutgående måned som inneholder antall avganger på de ulike strekningene, samt utkjørt distanse.
- Punktlighetsrapport fra forutgående måned. Ved avvik ut over 15 minutter skal rapporten inneholde opplysninger om årsak.
- Regularitetsrapport fra forutgående måned som inneholder informasjon om eventuelle driftsavbrudd og driftsuregelmessigheter, samt årsak til disse.
- Forventet produksjon for kommende måned, med informasjon om eventuelle planlagte avvik/uregelmessigheter.
- Oversikt over eventuelle utskiftninger av kjøretøy.
- Planlagt vedlikehold eller andre planlagte justeringer som påvirker driften i nærmeste periode.

Revisors funn

Revisor har i skriftlig henvendelse spurt om å få informasjon om fylkeskommunens statistikkbank der punktlighet og regularitet skal registreres. Revisor har i skriftlig svar fra *konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet* fått opplyst at statistikkbanken som brukes er StatusQ. Videre har revisor fått opplyst at det rapporteres på følgende parametre:

- Antall avganger
- Antall kansellerte avganger
- Antall avganger forsinket med mer enn 15 minutter

Konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet har opplyst at i rapporten som kjøres og eksporteres til Excel ligger ikke dette med. Det er en svakhet i rapportutkjøringen som vil bli rettet opp i, slik at disse opplysningene kan komme med når fylkeskommunen kjører eksport av data fra StatusQ til Excel.

Revisors vurdering

Fylkeskommunen har gitt oss muntlige og skriftlige opplysninger om registreringer om ulike parametre som omhandler kvalitet og som har betydning for godtgjørelse. Fylkeskommunen har selv redegjort for en svakhet i systemet som skal rettes opp i. Revisor legger til grunn av foreliggende opplysninger at det er en database for registreringer selv om det ikke er all dokumentasjon vi har etterspurt som kunne fremskaffes. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at operatør registrerer punktlighet og regularitet i fylkeskommunens database.

7.6 Nettokontrakt båt

Revisjonskriterier

Troms og Finnmark fylkeskommune:

- skal påse at det ved inngåelse av kontrakt etableres rutiner for hvordan operatør skal varsle avvik i ruteproduksjonen som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet.
- bør gjennomføre kontroller med operatørs materiell, utførelse og billettinnkreving
- skal påse at operatør registrerer punktlighet og regularitet i fylkeskommunens database

Rutiner for varsling av avvik

I vedlegg A *leveransebeskrivelse* punkt 4.1 fremgår det at leverandør skal varsle oppdragsgiver når det oppstår avvik i ruteproduksjonen som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet. Det fremgår videre at slik varsling skal skje i henhold til rutiner som leverandør og oppdragsgiver etablerer ved inngåelse av kontrakt.

Revisors funn

Revisor har fått opplyst av *konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet* at operatør skal varsle avvik gjennom systemet StatusQ. Revisor har fått oversendt utskrift av avviksrapportering. Av avviksrapporten fremgår avvik på ulike tidspunkter i perioden februar til mars 2021.

Revisors vurdering

Basert på foreliggende informasjon om avvikssystemet StatusQ er revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det ved inngåelse av kontrakt etableres rutiner for hvordan operatør skal varsle avvik i ruteproduksjon som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet.

Kontroller

Av kontraktens punkt 3.11 fremgår det at oppdragsgiver har rett til å føre kontroll med materiell og utførelse som oppdragsgiver finner nødvendig. Videre kan oppdragsgiver kontrollere at korrekt billettinnkreving blir gjennomført med egne eller innleide kontrollører og ved automatisk telleutstyr.

Revisors funn

Revisor har fått opplyst av *konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet* at det ikke er utført kontroller på hurtigbåtene i 2020 eller så langt i 2021 (august 2021). Revisor har fått oversendt sjekklister for oppfølging. Fylkeskommunen har ikke besvart spørsmålet om hvordan de velger ut hvem og hva som skal kontrolleres.

Revisors vurdering

Kontrakten angir ikke hyppighet og omfang av kontroller som fylkeskommunen kan gjøre, og det er fylkeskommunen selv som må avgjøre når det er «nødvendig». Med bakgrunn i opplysninger om at det ikke har vært gjennomført kontroller, er revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å gjennomføre kontroller.

Punktlighet og regularitet

Det fremgår av vedlegg A leveransebeskrivelse punkt 9 punktlighet, regularitet og driftskvalitet at leverandør skal innarbeide et rapporteringssystem for å dokumentere kvaliteten på leveransen overfor oppdragsgiver. Rapporteringen skal foregå på følgende måte:

Operatør skal senest innen den 15. i ny måned oversende rapport elektronisk til oppdragsgiver med følgende informasjon:

- Gjennomført produksjon fra forutgående måned som inneholder antall avganger på de ulike strekningene, samt seilingsdistanse.
- Punktlighetsrapport fra forutgående måned. Ved avvik ut over 15 minutter skal rapporten inneholde opplysninger om årsak.
- Regularitetsrapport fra forutgående måned som inneholder informasjon om eventuelle driftsavbrudd, driftsuregelmessigheter, samt årsak til disse.
- Forventet produksjon for kommende måned, med informasjon om eventuelt planlagte avvik/uregelmessigheter.
- Oversikt over hvilke fartøy som er i drift.
- Oversikt over når eventuelle fartøy ute av drift forventes tilbake i ordinær drift.
- Planlagt vedlikehold eller andre planlagte justeringer som påvirker driften i nærmeste periode.

Revisors funn

Revisor har mottatt *trafikkrapport-hurtigbåt* generert fra StatusQ, hvor det i kolonne K, L og M fremgår operatørs registrering av regularitet. *Konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet* har opplyst at de ikke har rapportering på punktlighet utover det som ligger som avvik. Videre har han opplyst at de følger opp rapportering med operatør fortløpende gjennom dialog og gjennom trekk av tilskudd der dette er nødvendig jf. kontraktens punkter om gebyrer. Det er også opplyst at operatør registrerer innen gitte frister i kontrakten og eventuelle endringsordrer.

Revisors vurdering

Revisor legger til grunn av foreliggende opplysninger at det er en database for registreringer selv om det ikke er all dokumentasjon vi har etterspurt som kunne fremskaffes. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at operatør registrerer punktlighet og regularitet i fylkeskommunens database.

7.7 Nettokontrakt ferge

Revisjonskriterier

Troms og Finnmark fylkeskommune:

- skal påse at det ved inngåelse av kontrakt etableres rutiner for hvordan operatør skal varsle avvik i ruteproduksjonen som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet.
- bør gjennomføre kontroller med operatørs materiell, utførelse og billettinnkreving
- skal påse at operatør registrerer punktlighet og regularitet i fylkeskommunens database

Rutiner for varsling av avvik

I vedlegg A *leveransebeskrivelse* punkt 3 informasjon til trafikantene fremgår det at leverandøren plikter å gi trafikanter informasjon om rutetilbud, takster, vedtekter, driftsavbrudd m.m. på en tilfredsstillende måte, og i henhold til anbudets leveransebeskrivelse.

Det fremgår videre at leverandør plikter å varsle om endringer etter rutiner fastsatt av oppdragsgiver.

Revisors funn

Revisor har fra *konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet* fått opplyst at rutiner for hvordan operatør skal varsle avvik i ruteproduksjonen som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet ligger i kontraktens vedlegg A og at disse rutinene er etablert gjennom anskaffelsen. *Konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet* har også opplyst at fylkeskommunen blir fortløpende varslet gjennom avvikssystemet, og revisor har fått oversendt utskrift av avviksrapport fra systemet StatusQ. Av avviksrapporten fremgår avvik på ulike tidspunkter i perioden februar til mars 2021. Det er videre opplyst at fylkeskommunen følger opp avvik gjennom fortløpende dialog med operatør og gjennom trekk av tilskudd der dette er nødvendig, jf. kontrakten.

Revisor har fått oversendt en avviksrapport fra StatusQ, hvor det fremgår ulike avvik på ulike tidspunkter i perioden februar 2020 til mars 2021.

Revisors vurdering

Basert på foreliggende informasjon om avvikssystemet StatusQ er revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det ved inngåelse av kontrakt etableres rutiner for hvordan operatør skal varsle avvik i ruteproduksjon som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet.

Kontroller

Av avtalens punkt 3 *oppdragsgivers rett til å føre kontroll* fremgår det at oppdragsgiver har rett til å føre slik kontroll med materiell og utførelse som oppdragsgiver finner nødvendig. Videre fremgår det at oppdragsgiver kan kontrollere at korrekt billettinnkreving blir gjennomført både med egne eller innleide kontrollører og automatisk telleutstyr.

Revisors funn

Revisor har fått oversendt rutiner i form av en sjekklister for kontraktsoppfølging. *Konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet* opplyser at det ikke er gjennomført noen kontroller på kontrakten for ferge. Fylkeskommunen har ikke besvart spørsmålet om hvordan de velger ut hvem og hva som skal kontrolleres.

Revisors vurdering

Kontrakten angir ikke hyppighet og omfang av kontroller som fylkeskommunen kan gjøre, og det er fylkeskommunen selv som må avgjøre når det er «nødvendig». Med bakgrunn i opplysninger om at det ikke har vært gjennomført kontroller, er revisors vurdering at Troms og Finnmark fylkeskommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å gjennomføre kontroller.

Punktlighet og regularitet

Det fremgår av vedlegg A *leveransebeskrivelse* punkt 9.8 at leverandør skal innarbeide et rapporteringssystem for å dokumentere kvaliteten på leveransen overfor oppdragsgiver. Rapporteringen skal foregå på følgende måte:

Hver morgen senest kl.08:30 skal leverandøren sende rapport elektronisk til oppdragsgiver med følgende informasjon:

- Gjennomført produksjon fra dagen før (fredag/lørdag/søndag rapporteres mandag morgen) som inneholder antall avganger på de ulike strekningene, samt seilingsdistanse.
- Punktlighetsrapport fra dagen før (fredag/lørdag/søndag rapporteres mandag morgen) som viser aktuelle avgangstidspunkt fra kai på de ulike strekningene. Ved avvik ut over 15 minutter skal rapporten inneholde opplysninger om årsak.
- Regularitetsrapport fra dagen før (fredag/lørdag/søndag rapporteres mandag morgen) som inneholder informasjon om eventuelle driftsavbrudd, driftsuregelmessigheter, samt årsak til disse.
- Forventet produksjon for dagen i dag, med informasjon om eventuelt forventede avvik/uregelmessigheter.
- Oversikt over hvilke fartøy som er i drift.
- Oversikt over når eventuelle fartøy ute av drift forventes tilbake i ordinær drift.
- Planlagt vedlikehold eller andre planlagte justeringer som påvirker driften i nærmeste periode.

Revisor har mottatt *trafikkrapport* generert fra StatusQ, hvor det i kolonne X, Y og Z fremgår operatørs registrering av regularitet. *Konstituert assisterende avdelingsleder for avdeling for kollektiv og mobilitet* har opplyst at de ikke har rapportering på punktlighet utover det som ligger som avvik. Han har videre opplyst at fylkeskommunen følger opp rapportering med operatør fortløpende og gjennom trekk av tilskudd der dette er nødvendig, jf. kontrakt.

Revisors vurdering

Revisor legger til grunn av foreliggende opplysninger at det er en database for registreringer selv om det ikke er all dokumentasjon vi har etterspurt som kunne fremskaffes. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at operatør registrerer punktlighet og regularitet i fylkeskommunens database.

7.8 Konklusjon på problemstilling 3

Revisors konklusjon på problemstilling 3 er at Troms og Finnmark fylkeskommune i stor grad følger opp avvik fra inngåtte kontrakter.

Konklusjonen gjelder for de undersøkte kontraktene og de kontraktskravene som vi har undersøkt fylkeskommunens oppfølging av.

8 KONKLUSJONER OG OPPSUMMERING AV FUNN OG VURDERINGER

Basert på revisors funn og vurderinger har vi konkludert med følgende:

- 1) **Troms og Finnmark fylkeskommune har til dels etablert retningslinjer og rutinebeskrivelser som skal sikre oppfølging av kontraktene på kollektivtransport.**
- 2) **Troms og Finnmark fylkeskommunes retningslinjer og rutinebeskrivelser for kontraktsoppfølging blir i stor grad fulgt i praksis.**
- 3) **Troms og Finnmark fylkeskommune i stor grad følger opp avvik fra inngåtte kontrakter.**

For problemstilling 1 utledet vi revisjonskriterier om hva fylkeskommunen bør ha etablert av retningslinjer og rutinebeskrivelser for å sikre oppfølging av kontrakter på kollektivtransport. Noen av de utledete revisjonskriteriene inneholdt anbefaling om skriftliggjøring, mens andre handler om å ha etablert system eller rutiner, men ikke med uttrykkelig anbefaling om skriftlighet. Å ha retningslinjer og rutinebeskrivelser vil være en del av internkontrollen på et område. Relevant for denne forvaltningsrevisjonen er om fylkeskommunen har internkontroll for å sikre at kontrakter som er inngått med eksterne følges opp i praksis. Troms og Finnmark fylkeskommune har i liten grad utarbeidet skriftlige retningslinjer og rutinebeskrivelser for kontraktsoppfølging. Fylkeskommunen viser hovedsakelig til at kravene som stilles til Troms og Finnmark fylkeskommune som oppdragsgiver følger av de inngåtte kontraktene. Vi har fått beskrivelser av hvem som gjør de ulike oppgavene og på hvilken måte.

Konklusjonen på problemstilling 1 er begrunnet i følgende oppsummerte vurderinger av at Troms og Finnmark fylkeskommune:

- **har oppfylt** revisjonskriteriet om at fylkeskommunen bør ha etablert rutiner for jevnlig oppfølging av kontrakten med leverandøren
- **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner som sikrer habilitet hos personer som foretar kontraktsoppfølging.
- **i stor grad har oppfylt** revisjonskriteriet om at Troms og Finnmark fylkeskommune bør ha rutiner for fakturahåndtering og rutiner for økonomisk oppgjør
- **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha et system for oppfølging og håndtering av endringsordre og tilleggsarbeid, samt rutiner for å vurdere og godkjenne prisendringer
- **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår for leverandører og underleverandører
- **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner for å følge opp at leverandører er tilknyttet godkjent lærlingeordning og å kontrollere om forskriftens og kontraktens krav til bruk av lærlinger overholdes
- **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha etablert rutiner for å følge opp sanksjoner og gjennomføre sanksjoner.
- **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha etablert rutiner for kommunikasjon med kollektivtransporttjenestens mottakere/kunder
- **i liten grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha kontraktsregister.

Konklusjonene på problemstillingene 2 og 3 gjelder for de kontraktene som vi har undersøkt fylkeskommunens oppfølging av. For alle kontraktstypene er det gjort undersøkelser av oppfølgingen av enkelte av kontraktskravene.

Problemstilling 2 gjelder undersøkelser av Troms og Finnmark fylkeskommune sin oppfølging av et utvalg av brutto- og nettokontrakter innen buss, båt og ferge.

Konklusjon på problemstilling 2 er begrunnet i følgende oppsummerte funn og vurderinger om oppfølgingen av bruttokontrakter:

- Det er avholdt møter med kontraktsparter for samtlige av de anbudsområdene vi har undersøkt. For *ferge* og *hurtig- og kombibåt* vurderte vi revisjonskriteriet om at fylkeskommunen skal påse at det blir gjennomført driftsmøter mellom fylkeskommunen og operatør i henhold til kontrakt som **oppfylt**. For *busskontrakt* var vurderingen vår at revisjonskriteriet **i stor grad er oppfylt**.
- For samtlige av de undersøkte kontraktene har vi vurdert at Troms og Finnmark fylkeskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om økonomiske rapporteringer fra operatører og om det månedlige oppgjøret.
- Fylkeskommunen har for buss **i noen grad oppfylt** revisjonskriteriet om at fylkeskommunen må påse å få regnskap og bekreftelser fra operatørs revisor. For *båt* har vi vurdert at kriteriet **ikke er oppfylt**. For *ferge* har vi vurdert at kriteriet **ikke er oppfylt**.

Konklusjon er også begrunnet i følgende oppsummerte funn og vurderinger om oppfølgingen av nettokontrakter:

- For kontraktene om *buss* har vi vurdert at fylkeskommunen **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det holdes driftsmøter i henhold til kontrakt, men det er **ikke oppfylt** for kontraktene om *ferge* og *båt*.
- Revisjonskriteriet om å påse at operatør leverer statistikkdata er **oppfylt**.
- Fylkeskommunen har **oppfylt** revisjonskriteriet å påse at leverandør leverer inn årsregnskap i henhold til kontrakt.

Vi har opplysninger om praksis med hensyn til å motta kreditnota fra operatør basert på aktuelt avvikstrekk og at det månedlig utbetales vederlag til operatør i henhold til kontrakt. For disse to revisjonskriteriene har vi imidlertid kommet til å at vi **ikke har tilstrekkelig grunnlag** for å gjøre entydige vurderinger. Vi har ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å belyse hvorvidt dette faktisk sikres.

Problemstilling 3 er undersøkelser av avviksrapportering, kvalitetskontroller og ileggelse av gebyr. Vi har undersøkt fylkeskommunens oppfølging av et utvalg av kontrakter innen buss, båt og ferge.

Konklusjonen på problemstilling 3 er begrunnet i følgende oppsummerte funn og vurderinger av Troms og Finnmark fylkeskommune for bruttokontrakter:

- revisjonskriteriet om å påse at operatør rapporterer avvik er **oppfylt** for kontraktene innen buss, båt og ferge
- revisjonskriteriet om å ilegge operatør gebyr for avvik i henhold til kontrakt er **oppfylt**.

Fylkeskommunen skal gjennomføre kvalitetskontroller på buss- og båtkontraktene. Koronapandemien har vært årsak til at dette ikke har vært gjennomført som forutsatt i kontraktene for buss. For båtkontraktene har ikke fylkeskommunen samlet oversikt over eventuelle gjennomførte kontroller som gir oss grunnlag for å vurdere om dette kontraktskravet

er fulgt opp. Revisor har derfor *ikke gjort vurdering* av fylkeskommunen opp mot det utledete revisjonskriteriet om gjennomføring av kvalitetskontroller.

Konklusjonen er også begrunnet i følgende oppsummerte funn og vurderinger av Troms og Finnmark fylkeskommune for nettokontrakter:

- Revisjonskriteriet om å påse at det ved inngåelse av kontrakt etableres rutiner for hvordan operatør skal varsle avvik i ruteproduksjon som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet er **oppfylt**.
- Når det gjelder kvalitetskontroller som fylkeskommunen skal gjennomføre, er ikke det ivaretatt for kontrakt på *ferge og båt*. Når det gjelder kontrakt om *buss*, har vi vurdert at revisjonskriteriet om å gjennomføre kvalitetskontroll til dels er oppfylt.
- Fylkeskommunen har gitt revisor informasjon om den databasen som brukes for registreringer av trafikk, avvik, regularitet m.m. Revisors vurdering er at Troms og Finnmark fylkeskommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at operatør registrerer punktlighet og regularitet i fylkeskommunens database.

9 UTTALELSE

Vi sendte 22.12.2021 utkast til rapport til Troms og Finnmark fylkeskommune v/fylkesrådsleder for uttalelse. Vi mottok noen supplerende faktaopplysninger fra fylkeskommunen den 13.1.2022 og disse innarbeidet vi i rapporten. Som følge av at noen av opplysningene ga grunnlag for å gjøre endring i én av revisors vurderinger, sendte vi et oppdatert utkast av rapport til fylkeskommunen den 17.1.2022. Vi mottok tilbakemelding fra fylkeskommunen den 20.1.2022, og denne er inntatt i sin helhet nedenfor. Vi har ikke gjort endringer i rapporten som følge av denne.

Hei igjen,

Viser til brevet som var sendt til Troms og Finnmark fylkeskommune v/fylkesrådsleder den 22.12.2021, der det var gitt mulighet for fylkesrådet å gi kommentarer/uttalelse til utkastet til forvaltningsrevisjonsrapporten.

Fylkesrådet anser det ikke som nødvendig med uttalelse til rapportutkastet datert 17.01.2022.

Takker for at dere har gjort en grundig og god jobb med revisjon.

Ha en fin dag videre!

Vennlig hilsen

Frode Stefansson
Leder kontrakt og anskaffelse
Samferdselsdivisjonen
Troms og Finnmark fylkeskommune

Mobil: +47 93 03 43 43
www.tfk.no



10 ANBEFALINGER

Med bakgrunn i revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Troms og Finnmark fylkeskommune å:

- Fortsette arbeidet med etablering av et kvalitetssystem herunder
 - vurdere om fylkeskommunen har rutiner og prosedyrer som i tilstrekkelig grad er egnet til å sikre at fylkeskommunens forpliktelser i kontrakt overholdes i alle kontraktsforhold
 - ved behov utarbeide skriftlige prosedyrer eller andre tiltak for å sikre oppfølging i tråd med forpliktelser i kontrakt
 - å utarbeide rutiner for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår for leverandører og underleverandører
 - å utarbeide rutiner for å følge opp at leverandører er tilknyttet lærlingeordning og å kontrollere om forskriftens krav til bruk av lærlinger overholdes
- Utarbeide kontraktsregister som gir oversikt over samtlige inngåtte og gjeldende kontrakter for Troms og Finnmark fylkeskommune innen kollektivtransport.

11 REFERANSER

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (opphevet)
- Lov 17.juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 12.august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 17.februar 2016 nr. 1708 om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter
- Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Veiledning og verktøy for kontraktsoppfølging – Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)
- *85 anbefalinger for styrket egenkontroll i kommunene*, Kommunal – og regionaldepartementet
- «Bærekraftige anskaffelser» - Anskaffelsesreglement for Troms og Finnmark fylkeskommune del 1 politiske føringer
- Kontrakter for kollektivtransport inngått av Troms og Finnmark fylkeskommune
- Troms og Finnmark fylkeskommunes regelverk og kvalitetssystem (rutinebeskrivelser)
- www.tffk.no

12 VEDLEGG

12.1 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Formaliserte systemer og rutiner

85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane er et dokument utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av det daværende Kommunal- og regionaldepartementet i 2008. Arbeidsgruppas mandat var å foreslå tiltak lokalt og nasjonalt for å styrke egenkontrollen i kommuner og fylkeskommuner. Tilrådingene er ikke rettslig bindende for fylkeskommunene, men gir veiledning på tiltak og rutiner som kan bidra til å styrke egenkontrollen. I det følgende oppstiller vi åtte av tilrådingene som kan være relevante retningslinjer for den fylkeskommunale internkontrollen generelt, og for oppfølging av kontrakter spesielt.

- Tilråding 16: «Kommunane bør basere seg mindre på uformell kontroll. Ei formalisering vil gjere kommunen mindre sårbar for skifte av personell, endringar i omgivnadene og habilitetskritikk og vil auke det organisatoriske minnet»
- Tilråding 18: «Kommunane bør i samanheng med behovet for auka formalisering av internkontrollen dokumentere internkontrollen i større grad»
- Tilråding 19: «Kommunane bør ha, bruke og halde ved like dokument som gjer greie for roller og ansvar. I tillegg bør kommunane i større grad inkludere kontrollansvaret i desse dokumenta»
- Tilråding 20: «Kommunane bør sikre arbeidsdelinga ved utforming og utføring av kontrollar. Prinsippet om arbeidsdeling vil seie at ein og same person ikkje skal vere ansvarleg for både aktiviteten og kontrollen»
- Tilråding 29: «Ansvaret for anskaffingsprosessen bør vere tydeleg. Det vil seie ansvaret for policy og rutinar så vel som ansvaret for kontrollar for å sikre etterleving av prosesskrav og avtalar som kommunen har inngått»
- Tilråding 30: «Kommunen bør lage eit system for oppbevaring av rammeavtalar, og avtalane må vere tilgjengelege»
- Tilråding 31: «Kommunen bør lage eit system for kontraktsoppfølging som kan handtere endringsordrar og tilleggsarbeid. Dette området bør ha særskilde krav til kontrollaktivitetar som reduserer risikoen til eit akseptabelt nivå»
- Tilråding 32: «Kommunen må ha kontrollaktivitetar knytte til bestilling, varemottak og utbetaling for å redusere risikoen for korrupsjon, mislegheiter og budsjettoverskridingar. Kommunen bør mellom anna ha rutinar for kontroll av fakturaer mot kontraktsvilkåra, bestilling og faktisk levering. Arbeidsdeling må sikrast»

Jevnlig oppfølging av kontrakten

Møter og dialog med operatør vil for oppdragsgiver være en naturlig form for oppfølging av kontraktene. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring anbefaler at det gjennomføres oppstartsmøter som et ledd i kontraktsoppfølgingen. Oppstartsmøte med leverandør er viktig for å få til en god dialog med leverandøren gjennom hele avtaleperioden. Her avklares forventninger, partenes kontraktspunkter og praktisk informasjon. Dette kan være med på å forebygge eventuelle konflikter og bidrar til at gjennomføringen går i henhold til kontrakt.²⁰ Direktoratet anbefaler også oppdragsgiver å ha jevnlig oppfølging av kontrakten med leverandøren.

²⁰<https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging/kom-i-gang-med-kontraktsoppfolging> 27.8.2021

Habilitet i kontraktsoppfølgingen

Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav a til e lister opp tilfeller hvor en offentlig tjenestemann automatisk er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak. Bestemmelsens annet ledd inneholder føringer for en skjønnsmessig vurdering av om en tjenstemanns tilknytning til saken innebærer inhabilitet.

Forvaltningsloven har bestemmelser om habilitet i forvaltningen. Bestemmelsene fremgår av kapittel II i §§ 6-10. forvaltningsloven § 6 angir når en offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak. Forvaltningslovens bestemmelser om habilitet gjelder også for anskaffelser som omfattes av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Av § 7-5 annet ledd fremgår det at oppdragsgiver, i dette tilfellet Troms og Finnmark fylkeskommune, skal treffe egnede tiltak for å forebygge, identifisere og avhjelpe tilfeller av inhabilitet. Bestemmelsene om habilitet i anskaffelsesprosesser er ikke begrenset til å gjelde for gjennomføring av anskaffelse og inngåelse av kontrakt, men gjelder også for kontraktsoppfølging. Dette innebærer at personer i Troms og Finnmark fylkeskommune med ansvar eller roller tilknyttet kontraktsoppfølging ikke kan ha noen form for tilknytninger til leverandøren som rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser.

Lønns- og arbeidsvilkår i fylkeskommunens kontrakter

Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter gjelder for fylkeskommunale myndigheter²¹. Forskriften skal bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler²². Etter § 5 i forskriften skal oppdragsgiver i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med bestemmelsen. På områder dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende forskrifter. På områder *ikke* dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Med lønns- og arbeidsvilkår menes i denne sammenheng bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen.

Etter § 6 i forskriften skal oppdragsgiver i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår som nevnt i § 5 er oppfylt. Oppdragsgiver skal i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever vilkårene i § 5. Etter § 7 skal oppdragsgiver gjøre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv. De ovenfor nevnte bestemmelsene slår fast at Troms og Finnmark fylkeskommune skal ha rutiner for å sikre og kontrollere at ansatte hos leverandører og underleverandører har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med gjeldende regelverk.

²¹ Jf. § 3

²² Jf. § 1

Bruk av lærlinger i fylkeskommunens kontrakter

Forskrift 17. desember 2016 nr. 1708 om plikt til å stille krav av bruk av lærlinger i offentlige kontrakter gjelder blant annet for fylkeskommunale myndigheter når disse er oppdragsgiver i inngåelse av kontrakter²³. Forskriften gjelder dermed for Troms og Finnmark fylkeskommune når fylkeskommunen inngår kontrakter på området for samferdsel. Etter § 6 i forskriften skal oppdragsgiver i sine kontrakter stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten. Plikten gjelder når kontraktens hovedelement omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev. Unntak fra plikten til å stille krav som nevnt ovenfor gjøres når kravet må anses som uforholdsmessig etter kontraktens innhold, omfanget av arbeidet der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev eller andre forhold. Plikten gjelder bare dersom det er særlig behov for lærlingeplasser innenfor bransjen²⁴. Særlig behov for læreplasser er det i en bransje når det ved siste søkning til videregående opplæring var klart flere søkere til læreplass innenfor et utdanningsprogram enn antallet inngåtte lærekontrakter innen samme program.

Oppdragsgiver, her Troms og Finnmark fylkeskommune, skal i kontrakten forbeholde seg rett til å gjennomføre nødvendige sanksjoner dersom leverandører eller eventuelle underleverandører ikke etterlever kravet om tilknytning til lærlingordning og bruk av lærlinger. Sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandører eller underleverandøren til å oppfylle kravene.

Plikten til å kreve bruk av lærlinger gjelder kontrakter med anslått verdi på minst 2,05 million kroner ekskl. mva. og med varighet for tre måneder²⁵. Ved rammeavtaler skal oppdragsgiveren ved beregningen av kontraktens verdi legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene som han forventer å inngå i løpet av avtalens varighet. Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om krav om bruk av lærlinger overholdes²⁶.

Håndtering av endringsordre og tilleggsarbeid

Troms og Finnmark Fylkeskommune er, ved inngåelse og oppfølging av kontrakter, pålagt å følge regelverket om offentlige anskaffelser, og herunder det grunnleggende prinsippet om at anskaffelser skal utsettes for konkurranse. En ulovlig direkte anskaffelse er en anskaffelse som ikke er kunngjort, selv om det foreligger en kunngjøringsplikt etter regelverket²⁷. En ulovlig direkte anskaffelse kan få rettslige konsekvenser for oppdragsgiveren²⁸. Ifølge veileder til reglene om offentlige anskaffelser er det flere eksempler på hva som kan falle under å være en ulovlig direkte anskaffelse. Som eksempel nevnes når oppdragsgiver foretar en vesentlig endring i avtale med en opprinnelig leverandør, til tross for at det ikke foreligger opsjoner i den opprinnelige kontrakten til å gjøre dette, slik at en i realiteten står ovenfor en ny avtale som skal tildeles etter regelverket²⁹. Dersom ytelsene som leveres endres i forhold til det som er avtalt i kontrakten, kan endringen i realiteten være en ulovlig direkte anskaffelse. Troms og Finnmark fylkeskommune bør derfor ha et system for kontraktsoppfølging som kan håndtere eventuelle endringsordre og tilleggsarbeid, og for å vurdere prisendringer.

²³ Jf. § 3 a)

²⁴ Jf. § 7

²⁵ Jf. § 5 (2) og (3)

²⁶ Jf. § 9

²⁷ Jf. Prop. 51 L (2015-2016) s. 86

²⁸ Jf. lov om offentlige anskaffelse §§ 13 a) og 14 a)

²⁹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser pkt. 44.3.2.3

For å besvare problemstilling 1 om retningslinjer og rutiner for kontraktsoppfølging utleder vi med bakgrunn i ovennevnte som revisjonskriterier at Troms og Finnmark fylkeskommune:

- bør utarbeide skriftlige retningslinjer og rutiner for oppfølging av brutto/nettokontrakter på kollektivtransport, herunder buss, hurtig- og kombibåt og ferje. *Av rutinene bør det fremgå klart hvem som har ansvaret for oppfølgingen av kontrakter på kollektivtransport, samt hvilke kontroller som skal utføres og hvem som skal utføre dem*
- bør ha rutiner for jevnlig oppfølging av kontrakten med leverandøren
- bør ha rutiner som sikrer habilitet hos personer som foretar kontraktsoppfølging
- bør ha rutiner for fakturahåndtering og rutiner for økonomisk oppgjør med nødvendig rapportering
- bør ha et system for oppfølging og håndtering av endringsordre og tilleggsarbeid, samt rutiner for å vurdere og godkjenne prisendringer
- skal ha rutiner for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår for leverandører og underleverandører
- skal ha rutiner for å følge opp at leverandører er tilknyttet godkjent lærlingeordning og å kontrollere om forskriftens og kontraktens krav til bruk av lærlinger overholdes
- bør ha rutiner for å følge opp reklamasjoner og gjennomføre sanksjoner
- bør ha rutiner for kommunikasjon med kollektivtransporttjenestens mottakere/kunder
- bør ha et kontraktsregister

12.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

12.2.1 Bruttokontraktene for henholdsvis buss, hurtigbåt og ferge

Troms og Finnmark fylkeskommune har informert om at alle kontraktene på buss og hurtigbåt er bygget opp på samme mal. På ferge har de på kontraktene fra 2019 og tidligere en annen type mal/oppbygging av kontrakten, sammenlignet med de kontraktene de har utlyst etter 2019. For en kontrakt på ferge, med oppstart i 2010, er det benyttet mal utarbeidet av Statens vegvesen. I våre undersøkelser av kontraktsoppfølging har vi valgt ut enkelte kontrakter som vi undersøker oppfølgingen av. Vi har utledet revisjonskriterier fra konkrete kontrakter på buss, ferge og hurtigbåt.

Revisjonskriteriene for fylkeskommunens kontraktsoppfølging av bruttokontrakter på området for **buss** utleder vi fra to dokumenter:

- *Kontrakt mellom Troms fylkeskommune og Tide Buss AS. Kjøp av kollektivtransport. Buss Tromsø-Området med kontraktsperiode 1.8.2019 til 31.7.2021*
- *Kontrakt mellom Troms fylkeskommune og Torghatten buss AS. Kjøp av kollektivtransport. Skolebilkontrakt Lyngen, Målselv, Nordreisa og Storfjord med kontraktsperiode 1.8.2019 til 30.6.2022³⁰.*

På området for **ferge** utledes revisjonskriterier fra:

- *Avtaledokument for Fergepakke Nord-Troms (Fergesambandene Hansnes (Sætervika) – Karlsøy - Vannøy og Storstein – Nikkeby - Lauksundskaret) med kontraktsperiode 1.5.2014 til 30.4.2023.*

³⁰ Forskjell i kontrakt og det som fremgår av kontraktsoversikten fra fylkeskommunen hvor datoen 31.12.2022 fremgår. Revisor legger til grunn datoen som fremgår i kontrakten; 30.6.2022.

På området for *hurtigbåt* utledes revisjonskriterier fra:

- *Kontrakt. Kjøp av kollektivtransport. Hurtigbåtrute 2, 3 og 4 med kontraktperiode 1.1.2020 til 30.4.2030.*

I det følgende utledes revisjonskriterier fra de nevnte kontraktene for besvarelse av problemstilling 2 og 3 sortert på de tre kontraktområdene buss, hurtig- og kombibåt og ferge for bruttokontraktene.

Oppfølging av kontrakten med leverandør – buss

Det er et eget punkt i *vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelse* til både kontrakten for Tromsø-området og for skolebil Nordreisa om samspill og samarbeid, henholdsvis punkt 13 og punkt 12. Her står det at det er viktig med et godt samspill og samarbeid mellom operatør og arbeidsgiver i kontraktperioden for å finne de beste løsningene for kollektivtrafikken i kontraktområdet. Det går videre fram at samspillet og samarbeidet formaliseres gjennom regelmessige møter og at det skal holdes statusmøter hver 4.-8. uke for Tromsø-området og 1 gang per år for skolebil Nordreisa.

Oppfølging av kontrakten med leverandør – ferge

Revisor kan ikke se at møter mellom oppdragsgiver og operatør er omtalt i bruttokontraktene for ferge som vi har sett nærmere på i denne forvaltningsrevisjonen. Dette gjelder både oppstarts-, drifts- og statusmøter. Vi har fått opplyst at det ikke var vanlig i kontraktene som var inngått før 2016. Fylkeskommunen har vist til Tromsøkontrakten og opplyst at det gjennomføres kvartalsvis driftsmøter med fast agenda og opplyst at tilsvarende gjelder for øvrige kontrakter. Videre er det opplyst at det utarbeides referat fra møtene med tildeling av ansvar for det som skal følges opp. Fylkeskommunen *v/teamleder kontrakt og anskaffelse* har etter skriftlig henvendelse fra revisor vist til at det er avtalt med det enkelte rederi at det skal avholdes 1-3 driftsmøter i året. Basert på disse opplysningene legger revisor til grunn at det også for oppfølging av kontrakter innen ferge inngår en fast møtестruktur.

Oppfølging av kontrakten med leverandør – hurtig- og kombibåt

Det går fram av punkt 5.1 i *vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelse* til kontrakt for Hurtigbåtrute 2, 3 og 4 at det gjennomføres driftsmøter mellom partene. Videre går det fram at oppdragsgiver innkaller og skriver referat fra møtene.

Økonomisk oppgjør og rapportering – buss

Vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelse til kontraktene for Tromsø-området og skolebil Nordreisa har et eget *bilag 1.1 Økonomirapportering*. Her går det fram at operatør skal rapportere månedsoppgjøret på fastlagte skjemaer og sende dette til oppdragsgiver innen den 15. i påfølgende måned. Det går videre fram at kontanthåndtering, overføring av kontanter, bankkortterminal og passasjerregistrering håndteres av operatøren og at månedvis overføring av kontanter, oppgjør for vouchers mv. avstemt mot registrert billettsalg, gjøres senest per den 15. i påfølgende måned.

I *bilag 1.1. Økonomirapportering* går det fram at avvik mellom det som er registrert som innkjørt i billettsystemet og det som innbetales som billettinntekter skal dokumenteres og at økonomisk oppgjør i henhold til skjema skal overføres oppdragsgiver innen den 20. i påfølgende måned. Oppgjørene med vedlegg scannes og sendes som PDF til oppgitt e-post.

Videre går det fram av *bilag 1.1. Økonomirapportering* at operatør skal årlig og innen 31. januar uoppfordret levere en bekreftelse fra sin revisor i forhold til fullstendigheten av samtlige oppgjør fra forrige år.

Økonomisk oppgjør og rapportering – ferge

I punkt 7.1.8 i *vedlegg 1 Kravspesifikasjon* til kontrakten for Fergepakke Nord-Troms (Storstein) står det at månedsrapportering på fastlagte skjemaer skal sendes oppdragsgiver innen den 15. i påfølgende måned. Videre går det fram at økonomisk oppgjør i henhold til skjema «Månedsoppgjør pr. operatør» skal overføres oppdragsgiver innen den 15. i påfølgende måned. Av samme punkt går det også fram at operatør skal årlig og innen 31. januar levere en bekreftelse fra sin revisor i forhold til fullstendigheten av samtlige oppgjør fra forrige år.

Det går fram av *vedlegg 4 Avtaledokument* til kontrakten for Fergepakke Nord-Troms at løyvehaver plikter å sende inn årlige regnskaper.

Økonomisk oppgjør og rapportering – hurtig- og kombibåt

Det går fram av punkt 2.5 Månedsoppgjør i *Bilag 1.1. Rapportering* til kontrakten for Hurtigbåtrute 2, 3 og 4 at rapporteringsløsning levert av oppdragsgiver skal uten endring benyttes til rapportering (Bilag 1.2 Månedsoppgjør). Videre går det fram at månedsoppgjør på fastlagte skjemaer skal sendes oppdragsgiver innen den 15. i påfølgende måned.

Det fremgår at ved månedsoppgjør skal vedlegg medfølges, eksempelvis voucher. Når voucher vedlegges skal alle billettene som er utstedt til voucher vedlegges månedsoppgjør. Vedleggene skal dokumentere tallene som er oppgitt i månedsoppgjøret, slik at tilfredsstillende sporbarhet oppfylles.

Det går fram av punkt 3 Billettinntekter og økonomirutiner i *Bilag 1.1. Rapportering* til kontrakten for Hurtigbåtrute 2, 3 og 4 at operatør har alt formelt og økonomisk ansvar for omsetning og oppgjør fra salg skjer til oppgjør er avklart gjennom bankinnskudd eller annen godkjent oppgjørsform. Videre går det fram at oppdragsgiver forholder seg til godkjent oppgjør som avgrensing mot operatør i forhold til regnskapsføring, pliktig rapportering og oppgjør.

Av punkt 3 i *Bilag 1.1 Rapportering* går det også fram at avvik mellom det som er registrert som innkjørt i billettsystemet og det som innbetales som billettinntekter skal dokumenteres. Økonomisk oppgjør i henhold til skjema (punkt 2.5) skal overføres oppdragsgiver innen den 20. i påfølgende måned. Videre går det fram at oppgjørene med vedlegg scannes og sendes som PDF til oppgitt e-post.

Oppfølging av avvik fra inngåtte kontrakter – buss

Det går fram av *vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelse* til kontraktene for Tromsø-området og skolebil Nordreisa at operatør skal rapportere avvik i oppdragsgivers driftsportal eller liknende system som oppdragsgiver stiller til rådighet kostnadsfritt³¹. Rapportering skal skje uten ugrunnet opphold slik at oppdragsgivers driftssentral kan informere kundene om relevante avvik i tide.

I *vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelse* til kontraktene for både Tromsø området og skolebil Nordreisa går det fram at nærmere oversikt over hvilke avvik og hvordan det skal rapporteres,

³¹ Dette går fram av punkt 2.5 Trafikkloggsystem og punkt 2.4 Trafikkloggsystem i *vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelse* til kontraktene for henholdsvis Tromsø området og skolebil Nordreisa.

klargjøres i oppstartsforberedelsene som et samarbeid mellom operatør og oppdragsgiver. Ved uenighet om rapporteringen har oppdragsgiver rett til å fastsette ordningen.

Det fremgår av *vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelse* til kontraktene for både Tromsø-området og skolebil Nordreisa at operatørs rapportering vil ligge til grunn for oppdragsgivers gebyrutstedelse sammen med objektive kontroller. Videre går det fram at manglende rapportering av avvik vil bli gebyrlagt i tillegg til gebyr for avviket i henhold til punkt 19.2 i kontrakten³².

Gebyr er omtalt i punkt 19.3 i kontrakten for Tromsø og punkt 18.3 i kontrakten for skolebil Nordreisa. Her går det fram at gebyrer er knyttet til overholdelse av minstekrav i henhold til gjeldende kontrakt og at oppdragsgiver vil gjennomføre kvalitetskontroller av operatøren for å sikre at operatøren holder det kontraktuelle minimumsnivå. Videre går det fram at kvalitetskontrollene gjennomføres av oppdragsgiver eller tredjepart.

Det går fram at ved ikke oppfylt minimumsnivå etter kontrakten vil oppdragsgiver kunne ilegge operatøren gebyrer. Videre går det fram at gebyrer avregnes hver måned og at oppdragsgiver oversender gebyr månedlig til operatør. Operatør må deretter gi oppdragsgiver tilbakemelding på gebyrene og oppfølging av gebyrlagte avvik innen 10 virkedager.

Av kontrakten går det fram at operatøren ikke vil bli ilagt gebyrer for forhold som ligger utenfor operatørens kontrollansvar. Operatøren plikter å melde fra om slike forhold til oppdragsgiver. Dersom slike driftsavvik ikke rapporteres kan oppdragsgiver ilegge gebyrer i henhold til prisgruppene nedenfor. Det går fram av kontrakten at rapportering av avvik foretas i oppdragsgivers driftsportale eller liknende system som oppdragsgiver stiller til rådighet kostnadsfritt og er beskrevet i *Vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelsen* punkt. 3.4³³.

Under punktet om gebyrer i kontraktene³⁴ står det at gebyrene er delt inn i fire prisgrupper etter vurdering av alvorlighetsgrad og at alle gebyrer reguleres årlig med grunnlag i konsumprisindeksen (KPI) pr desember mot KPI pr desember foregående år. Ut fra det revisor kan se er det imidlertid delt inn i fem prisgrupper. Det går fram av kontraktene at registrerte hendelser innenfor de fem prisgruppene gir oppdragsgiver rett til å utløse gebyrer av ulike størrelsesorden; Prisgruppe 1 kr 40.000, prisgruppe 2 kr 10.000, prisgruppe 3 kr 5.000, prisgruppe 4 kr 3.000 og prisgruppe 5 kr 2.000. Utklippene 5 til 9 nedenfor gir en oversikt over hvilke registrerte hendelser som hører inn under prisgruppene 1, 2, 3 og 5.

³² Det vises til punkt 19.2 i kontrakten, men ut fra det revisor forstår er dette omtalt i punkt 19.3 og 18.3 i kontraktene for henholdsvis Tromsø området og skolebil Nordreisa.

³³ Ut fra det revisor kan se vises det her til feil punkt i kontraktene for Tromsø-området og skolebil Nordreisa. Slik revisor forstår det er det punktet som beskriver dette punkt 2.5 og punkt 2.4 i vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelsen til kontraktene for henholdsvis Tromsø-området og skolebil Nordreisa.

³⁴ Dette er punkt 19.3 og 18.3 i kontraktene for henholdsvis Tromsø-området og skolebil Nordreisa.

Utklipp 5. Prisgruppe 1 for Tromsø området og skolebil Nordreisa (kr. 40.000)

Innstilte avganger- Ikke gjennomført ruteproduksjon	Henvisning	Registrering
1.1 - Manglende melding om innstilt avgang.	Avganger som ikke rapporteres eller rapporteres senere enn 10 minutter etter at avgangen ble innstilt. Dette gebyret kan gis i tillegg til gebyret for innstilt avgang.	SIS/EBIT/Objektive kontroller
1.2 - Kjørt for tidlig fra holdeplass i henhold til Rutetabell	Punktlighet - Vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelsen punkt 8.10	Objektive kontroller/ Driftsportal/SIS/ EBIT/Dokumenterte klager

Utklipp 6. Prisgruppe 2 Tromsø området og skolebil Nordreisa (kr. 10.000)

Innstilte avganger – Ikke gjennomført ruteproduksjon	Henvisning	Registrering
2.1 - Innstilt avgang som er forhåndsmeldt/ meldes innen 10 minutter til Oppdragsgiver	Innstilte avganger – Vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelsen punkt 6.9 Gebyrlegges per innstilt tur. Ved innsettelse av ny vogn	Objektive kontroller/ Driftsportal/SIS/ EBIT
	gebyrlegges det i henhold til punkt 3.7 hvis mer enn 50 % av turen kjøres.	

Når det gjelder punkt 3.8 for prisgruppe 3, se utklipp 3 nedenfor, går det fram av kontrakten for Tromsø området og skolebil Nordreisa at dersom oppdragsgiver mottar henvendelser fra kundene eller avdekker forhold som utgjør gjentatte avvik fra kontrakt, kan oppdragsgiver pålegge operatør å utarbeide en tiltaksplan for å utbedre slike forhold. Tiltaksplanen skal presenteres for oppdragsgiver senest 14 dager etter at den etterspørres og følges opp av begge parter. Videre går det fram at hvis brudd på kontrakten vedvarer etter at tiltaksplanen er lagt frem, vil oppdragsgiver kunne gi et gebyr på kr 5000 per tilfelle fra første observerte tilfelle etter iverksettelse av tiltak i planen. Oppdragsgiver rapporterer fortløpende om eventuelle avvik fra kontrakten.

Utklipp 7. Prisgruppe 3 for Tromsø-området og skolebil Nordreisa (kr. 5.000)

Avvik fra konkurransegrunnlaget/ Kontrakt	Henvisning	Registrering
3.1 - Manglende eller feil billettering	Billetteringssystem - Vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelsen punkt 4 Sjåførfeil og vogner som kjøres med feil på billetteringsutstyret.	Objektive kontroller/ Driftsportal/EBIT
3.2 - Mer enn 1 minutt for sent fra turens startsted	Punktlighet - Vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelsen punkt 6.10	Objektive kontroller/ SIS/EBIT
3.3 - Brudd på krav om renhold, vedlikehold og teknisk tilstand på bussene	Krav til renhold og vedlikehold - Vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelsen punkt 10 Vedlegg 2 – Materiellbeskrivelsen - brudd på minimumskrav.	Objektive kontroller/Operatørs rapportering/ dokumenterte klager
3.4 – Bruk av avvikende materiell.	Ved bruk av avvikende materiell uten forhåndsgodkjenning.	Objektive kontroller/SIS/EBIT/ Dokumenterte klager
3.5 - Brudd på rapporterings- og opplysningsplikten	Avvikssituasjoner – Vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelsen punkt 6.10 Manglende rapportering av avvik – Vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelsen punkt 5.5 Feil eller manglende økonomirapportering- Bilag 1.1 Økonomirapportering	Objektive kontroller/ SIS/Dokumenterte klager/EBIT
3.6 Manglende eller feil skilting	Krav til skilting - Vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelsen 5.4.	Objektive kontroller/ Dokumenterte klager
3.7 Kjørt feil trasé eller manglende betjening av holdeplass	Krav til kjøretider og stoppestedsopphold – Vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelsen punkt 6.7 Krav til overholdelse av Rutetabell - Vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelsen punkt 6.10	Objektive kontroller/ SISST/Dokumenterte klager
3.8 * Gjentatte brudd på bestemmelser i Kontrakten / gjentatte uønskede hendelser	Inkluderer: - Sjåføradferd/opptreden - Uniformering - Bruk av elektronisk utstyr - Kundeservice - Kjørestil - Mangelfull opplæring	Dokumenterte klager og henvendelser/ Objektive kontroller
3.9 Manglende korrespondanse	Vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelsen punkt 3.1 og 6.7. Rutebeskrivelsen med bilag beskriver hvilke ruter som korresponderer.	Objektive kontroller/SISST/ dokumenterte klager

Utklipp 8. Prisgruppe 5 Tromsø-området og skolebil Nordreisa (kr 2.000)

Avvik fra konkurransegrunnlaget	Henvisning	Registrering
5.1 - Manglende rute- og kundeinformasjons-materiell i og på bussen	Trafikantinformasjon - Vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelsen punkt 6.17, 8.3	Objektive kontroller/ Dokumenterte klager
5.2 Manglende eller feil annonsering av holdeplass	Kundeinformasjon - Vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelsen punkt 6.3	Objektive kontroller

Når det gjelder prisgruppe 4, står det i kontrakten for både Tromsø-området og skolebil Nordreisa at hvis oppdragsgiver avdekker forhold som utgjør gjentatte brudd på kontrakten (mer enn to tilfeller), kan oppdragsgiver ilegge et gebyr på kr 3 000 pr. tilfelle fra første observerte tilfelle.

Oppfølging av avvik fra inngåtte kontrakter – ferge

I punkt 1.2.9 Regularitet i *vedlegg 3 kontraktsvilkår* til kontrakten for fergepakke Nord-Troms (Storstein) står det at løyvehaveren har plikt til å utføre ruteplanen i henhold til kontrakt. Avvik fra oppsatt ruteplan, behandles etter bestemmelsene i punkt 1.5.

Det går fram av punkt 1.5.6 *Trekk for avgang som ikke er gjennomført* i *vedlegg 3 Kontraktsvilkår* at avganger som ikke gjennomføres av løyvehaver i henhold til ruteplanen gir grunnlag for trekk, med mindre dette skyldes forhold oppdragsgiver svarer for. Streik og lockout gir grunnlag for trekk.

Videre går det fram at beløpet som trekkes er det samme som beløpet for kjøp av ekstra avganger. Dette er beskrevet i *vedlegg 1 Kravspesifikasjon* punkt 3.5.2. Trekket er pr. døgn begrenset oppad til 0,5 % av årlige godtgjørelse per samband, og pr. kalenderår til 7 % av årlig kostnad per samband, jfr. *vedlegg 1D Sambandsbudsjett for det enkelte samband*. Dersom løyvehaveren godtgjør at regularitetsavviket skyldes force majeure som nevnt i punkt 1.7, foretas ikke trekk etter foregående ledd. Beror regularitetsavviket på løyvehavers underleverandør, er løyvehaver fri for ansvar bare dersom også underleverandøren ville ha vært fritatt etter reglene i avsnittet over.

Det går fram av punkt 1.5.6 *Trekk for avgang som ikke er gjennomført* i *vedlegg 3 Kontraktsvilkår* at ved grov aktløshet eller forsett vil det kunne bli krevd prisavslag eller erstatning i tillegg til trekk for ikke gjennomførte avganger. I slike tilfeller gjelder ikke beløpsbegrensningen i tredje ledd.

Oppfølging av avvik fra inngåtte kontrakter – hurtig- og kombibåt

Det går fram av punkt 1.5 Informasjon om avvik i *vedlegg 1 Oppdragsbeskrivelse* til kontrakt for Hurtigbåtrute 2, 3 og 4 at operatør skal ha system for å varsle oppdragsgiver om driftsavvik etter gjeldende retningslinjer som avtales i oppstart og driftsmøter. Alle forsinkelser over ti minutter i rutene og alle driftsavbrudd skal varsles til oppdragsgivers vaktordning. Ved innsetting av reservefartøy i rutedrift skal oppdragsgiver varsles. Videre går det fram at større avvik, kansellerte anløp, delvis innstilte, innstilt tur og forsinkelse over ti minutter skal også varsles telefonisk til driftsvakt TFT.

Det går fram av punkt 2.2 Avvik i *Bilag 1.1. Rapportering* til kontrakt for Hurtigbåtrute 2, 3 og 4 at operatør skal for hver måned sende oversikt over avvik innen den 15. i påfølgende måned. Videre går det fram at følgende punkter skal minst være med i rapporten:

- Avvik fra rutetabell.
- Oversikt over antall innstillinger pr tur/linje med angivelse av tidspunkt.
- Beskrivelse av eventuelle omstendigheter som påvirker utføring av oppdraget.
- Antall innstilte/kansellerte anløp, fordelt på anløpssted.

Gebyr er omtalt i punkt 18.5 i kontrakten for Hurtigbåtrute 2, 3 og 4. Her går det fram at gebyrer er knyttet til overholdelse av minstekrav i henhold til gjeldende kontrakt. I kontraktens punkt 18.5.1 står det at oppdragsgiver vil gjennomføre kvalitetskontroller av operatøren for å sikre at operatøren holder det kontraktuelle minimumsnivå. Videre står det at kvalitetskontrollene gjennomføres av oppdragsgiver eller tredjepart. Ved ikke oppfylt minimumsnivå etter kontrakten vil oppdragsgiver kunne ilegge operatøren gebyrer. Under samme punkt går det videre fram at oppdragsgiver oversender gebyrgrunnlag månedlig til operatør og at operatør deretter må gi oppdragsgiver tilbakemelding på gebyrene og oppfølging av gebyrlagte avvik innen ti virkedager.

Det går fram av punkt 18.5.2 Varslingsplikt i kontrakten til Hurtigbåtrute 2, 3 og 4 at operatøren ikke vil bli ilagt gebyrer for forhold som ligger utenfor operatørens kontrollansvar. Operatøren plikter å melde fra om slike forhold til oppdragsgiver. Det går videre fram at dersom slike driftsavvik ikke rapporteres kan oppdragsgiver ilegge gebyrer i henhold til prisgruppene i punkt 19.3.3³⁵.

I punkt 18.5.3 Oversikt gebyrer i kontrakten står det at avgangstid og ankomsttid i ruteplan skal følges og at gebyr for avvik kan gis dersom operatør er ansvarlig for forsinkelsen. I samme punkt gis det en oversikt over størrelsen på gebyret for ulike avvik, se utklipp 5 nedenfor for en oversikt.

³⁵ Ut fra det revisor kan se vises det her til feil punkt i kontrakten og at den riktige henvisningen skal være punkt 18.5.3.

Utklipp 9. Oversikt gebyrer fra kontrakt Hurtigbåtrute 2, 3 og 4

Kronebeløp	Type avvik
40.000,- pr tilfelle	Innstilt tur/rundtur som ikke er rapportert til oppdragsgiver innen 10 min etter oppsatt tid.
40.000,- pr dag	Bruk av materiell som ikke oppfyller krav til fartøy.
10.000,- pr avgang	For tidlig avgang
5.000,- pr avgang	Innstilt avgang, begrenset til 20.000 pr tur/rundtur.
10.000,- pr tilfelle. *	5 min forsinket avgang fra første avgangssted i rutetabellen. 5 min sein ankomst til siste anløp på ruta.
5.000,- pr avgang *	Over 10 min for sein avgang i løpet av ruta.
10.000,- pr time	Reservefartøy ikke er på plass innen fastsett responstid. Begrenses opp til maks 60.000,- pr dag.
3.000,- pr tilfelle.	Hvis oppdragsgiver avdekker forhold som utgjør gjentatte brudd på Kontrakten (mer enn to tilfeller), kan Oppdragsgiver ilegge et gebyr på kr. 3 000 pr. tilfelle fra første observerte tilfelle.
1.000,- pr dag utover fristen.	Ikke oppfylt krav/feilrapportering iht krav om rapportering jfr. Bilag 1.1 Rapportering til Oppdragsbeskrivelsen.
Dagbot pr. kalenderdag skal utgjøre 1 promille av avtalt årlig godtgjørelse.	Brudd på hovedmilepæler i fremdriftsplan jfr. Oppdragsbeskrivelsen.
Dagbot pr. kalenderdag skal utgjøre 1 promille av avtalt årlig godtgjørelse.	Forsinket oppstart. Ikke utbedret mangel etter pålegg fra oppdragsgiver iht. kontraktens punkt 18.4

12.2.2 Nettokontraktene for henholdsvis buss, hurtig- og kombibåt og ferge

I det følgende utledes revisjonskriterier for besvarelse av problemstilling 2 og 3 sortert på de tre kontraktsområdene buss, hurtig- og kombibåt og ferge for bruttokontraktene.

Revisjonskriterier for fylkeskommunens kontraktsoppfølging av nettokontrakter på området for **buss** utledes fra dokumentet:

- *Avtale om kjøp av busstjenester i Finnmark med kontraktsperiode 1.1.2016 til og med 31.12.2022.*

På området for **ferge** utledes revisjonskriterier fra:

- *Avtale om kjøp av fergetjenester på strekningene Øksfjord – Hasvik, Økonsfjord – Tverfjord og Øksfjord – Bergsfjord – Sør-Tverrfjord mellom Finnmark fylkeskommune og Boreal transport NORD AS med kontraktsperiode fra 1.1.2016 til og med 31.12.2025.*

På området for **hurtigbåt** utledes revisjonskriterier fra:

- *Avtale om kjøp av hurtigbåttjenester i Finnmark mellom Finnmark fylkeskommune og Boreal Transport Nord AS med kontraktsperiode 1.1.2016 til og med 31.12.2025.*

Oppfølging av kontrakten med leverandør – nettokontrakt buss

I punkt 1.7 i kontrakten fremgår det at det etter kontraktsoppstart skal holdes driftsmøter hver tredje måned. Med mindre annet er avtalt skal driftsmøtene holdes i oppdragsgivers lokaler i Vadsø. Videre fremgår det at temaer på møtene blant annet skal være sikkerhet, trafikkstatus (punktlighet og regularitet), statistikk, driftsavvik og HMS. Driftsmøtet skal også en gang i året evaluere avsluttet kontraktsår og partene skal bli enige om eventuelle justeringer for kommende periode. Oppdragsgiver skal føre referat fra møter.

Oppfølging av kontrakt med leverandør – nettokontrakt ferge

I punkt 2.3 i kontrakten fremgår det at partene ved behov kan innkalle den andre parten til møter vedrørende avtaleforholdet. Videre fremgår det at dersom oppdragsgiver finner det nødvendig, kan oppdragsgiver kreve at det avholdes jevnlig møter og at oppdragsgiver skal føre referat fra møtene.

Av vedlegg A til kontrakten, leveransebeskrivelse punkt 9.7 fremgår det at drifts- og kvalitetsmøter skal holdes ukentlig de første fire ukene etter oppstart av ny kontrakt. Deretter skal det holdes driftsmøte hver annen måned igjennom året i Finnmark fylkeskommunes lokaler i Vadsø.

Oppfølging av kontrakt med leverandør – nettokontrakt båt

I punkt 2.3 i kontrakten fremgår det at partene ved behov kan innkalle den andre parten til møter vedrørende avtaleforholdet. Videre fremgår det at dersom oppdragsgiver finner det nødvendig, kan oppdragsgiver kreve at det avholdes jevnlig møter og at oppdragsgiver skal føre referat fra møtene. Av vedlegg A til kontrakten, *leveransebeskrivelse* punkt 4.8 fremgår det at det etter kontraktsoppstart vil holdes driftsmøter hver tredje måned. Temaene på møtene skal være sikkerhet, trafikkstatus (punktlighet, regularitet m.m), statistikk, driftsavvik, HMS etc. Driftsmøtet skal også en gang i året inneholde kontraktsforhold, hvor det skal evalueres avsluttet kontraktsår og partene skal bli enige om eventuelle justeringer i kontrakten for kommende år. Det skal også etter endt kontraktsperiode holdes et avslutningsmøte for å evaluere driften i kontraktsperioden. Dette skal også inneholde en tilstandsrapport for brygger og kaier.

Økonomi (regnskap, kreditnota og vederlag) - nettokontrakt buss

Det fremgår av vedlegg A bilag 2 leveransebeskrivelse punkt 10.1 at leverandør skal levere spesifisert statistikk for rutetjenestene i fylkeskommunen, senest den 15. påfølgende måned. Statistikken skal registreres i fylkeskommunens statistikkbank og skal være et sammendrag av selskapets billett- og inntektssystem. Statistikken skal angi produksjon, antall reiser, antall reisende, godsvolum og trafikkinntekt for passasjerer og gods som godskrives hver enkelt rute. Antall sendinger og vekt av godsforsendelser skal angis og inntekten av hver kategori skal fremgå. Videre fremgår det at statistikken skal vise faktisk produksjon versus planlagt produksjon og gi oversikt over punktlighet, innstilte turer osv. Rapporteringen skal skje i det formatet og til de systemer oppdragsgiver instruerer.

Av vedlegg A bilag 2 – leveransebeskrivelse fremgår det av punkt 10.6 at leverandørs regnskap m/noter skal årlig oversendes oppdragsgiver så snart dette er avgitt.

I avtalen punkt 5.4 fremgår det at kreditnota for prisavslag/trekk skal sendes fra leverandør til oppdragsgiver for den enkelte perioden (månedsvis), basert på innrapportert produksjon og oppståtte situasjoner, så som ruteinspeksjoner m.m.

Det fremgår av avtalens punkt 3.5 at oppdragsgiver vil utbetale 1/12 av årlig (regulert) godtgjørelse etterskuddsvis den 30. hver måned, basert på innrapportert faktisk produksjon fratrukket gebyr for uregelmessigheter den foregående måned i henhold til kreditnotaer for dette.

Økonomi (regnskap, kreditnota og vederlag) - nettokontrakt ferge

Det fremgår av vedlegg A – leveransebeskrivelse punkt 9.4 selskapets regnskap at leverandørens årsregnskap m/noter skal årlig oversendes oppdragsgiver så snart dette er godkjent.

Av kontrakten punkt 6 *trekk for avgang som ikke er gjennomført* fremgår det at kreditnota på prisavslag/gebyr skal sendes fra operatør til oppdragsgiver i den enkelte periode, basert på innrapportert produksjon og oppståtte situasjoner, så som ruteinspeksjoner m.m. Av vedlegg A leveransebeskrivelsen fremgår det under punkt 4.5 at leverandør skal sende kreditnota til oppdragsgiver på prisavslag/gebyr som er aktuelt i den enkelte periode, basert på innrapportert produksjon og oppståtte situasjoner, så som ruteinspeksjoner m.m.

Det fremgår av avtalens punkt 4 utbetaling av vederlag at det justerte årlige vederlaget skal deles i 12 ulike deler, og utbetales hver måned, den 30. i aktuell måned, første gang 30. januar 2016. Ifølge vedlegg A – leveransebeskrivelse punkt 9.6 skal godtgjørelse utbetales etterskuddsvis, basert på rapportert faktisk produksjon.

Økonomi (regnskap, kreditnota og vederlag) - nettokontrakt båt

Det fremgår av vedlegg A – leveransebeskrivelse punkt 9 andre forhold at leverandørs årsregnskap m/noter skal årlig oversendes oppdragsgiver så snart dette er avgitt.

Av kontrakten punkt 6.4 fremgår det at kreditnota for prisavslag/trekk skal sendes fra leverandør for den enkelte perioden, basert på innrapportert produksjon og oppståtte situasjoner så som ruteinspeksjoner m.m. Av vedlegg A leveransebeskrivelsen fremgår det under punkt 9 at det skal redegjøres for innstilte og forsinkede turer som gir grunnlag for reduksjon i godtgjørelsen, som grunnlag for kreditnota som skal sendes med samme tidsfrist. Tidsfristen er ifølge samme punktet, første avsnitt: Månedlig, senest den 15. i påfølgende måned.

Ifølge kontrakten punkt 1.4 skal oppdragsgiver utbetale 1/12 av årlig godtgjørelse etterskuddsvis den 30. hver måned, basert på rapportert, faktisk produksjon og fratrukket gebyr for uregelmessigheter den foregående måned i henhold til kreditnotaer for dette. Det samme fremgår av punkt 4.4 i kontrakten.

Oppfølging av avvik fra inngått kontrakt – nettokontrakt buss

Av avtalen punkt 2.7 fremgår det at leverandør skal varsle oppdragsgiver når det oppstår avvik i ruteproduksjonen som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet. Det fremgår videre at slik varsling skal skje i henhold til rutiner som leverandør og oppdragsgiver etablerer ved inngåelse ved kontrakt.

I avtalens punkt 2.6 fremgår det at oppdragsgiver til enhver tid har rett til å føre slik kontroll med materiell og utførelse som oppdragsgiver finner nødvendig. Det fremgår videre at oppdragsgiver kan kontrollere at korrekt billettinnkreving blir gjennomført både med egne eller innleide kontrollører og ved automatisk telleutstyr.

Det fremgår av vedlegg A bilag 2 leveransebeskrivelse at leverandøren skal registrere punktlighet og regularitet i fylkeskommunens database og at det skal skje på følgende måte:

- Gjennomført produksjon fra forutgående måned som inneholder antall avganger på de ulike strekningene, samt utkjørt distanse.
- Punktlighetsrapport fra forutgående måned. Ved avvik ut over 15 minutter skal rapporten inneholde opplysninger om årsak.
- Regularitetsrapport fra forutgående måned som inneholder informasjon om eventuelle driftsavbrudd og driftsuregelmessigheter, samt årsak til disse.
- Forventet produksjon for kommende måned, med informasjon om eventuelt planlagte avvik/uregelmessigheter.
- Oversikt over eventuelle utskiftninger av kjøretøy.
- Planlagt vedlikehold eller andre planlagte justeringer som påvirker driften i nærmeste periode.

Oppfølging av avvik fra inngått kontrakt – nettokontrakt ferge

I vedlegg A leveransebeskrivelse punkt 3 informasjon til trafikantene fremgår det at leverandøren plikter å gi trafikanter informasjon om rutetilbud, takster, vedtekter, driftsavbrudd m.m. på en tilfredsstillende måte, og i henhold til anbudets leveransebeskrivelse. Det fremgår videre at leverandør plikter å varsle om endringer etter rutiner fastsatt av oppdragsgiver.

Av avtalens punkt 3 oppdragsgivers rett til å føre kontroll fremgår det at oppdragsgiver har rett til å føre slik kontroll med materiell og utførelse som oppdragsgiver finner nødvendig. Videre fremgår det at oppdragsgiver kan kontrollere at korrekt billettinnkreving blir gjennomført både med egne eller innleide kontrollører og automatisk telleutstyr.

Det fremgår av vedlegg A leveransebeskrivelse punkt 9.8 at leverandør skal innarbeide et rapporteringssystem for å dokumentere kvaliteten på leveransen overfor oppdragsgiver. Rapporteringen skal foregå på følgende måte:

Hver morgen senest kl. 08:30 skal leverandøren sende rapport elektronisk til oppdragsgiver med følgende informasjon:

- Gjennomført produksjon fra dagen før (fredag/lørdag/søndag rapporteres mandag morgen) som inneholder antall avganger på de ulike strekningene, samt seilingsdistanse.
- Punktlighetsrapport fra dagen før (fredag/lørdag/søndag rapporteres mandag morgen) som viser aktuelle avgangstidspunkt fra kai på de ulike strekningene. Ved avvik ut over 15 minutter skal rapporten inneholde opplysninger om årsak.
- Regularitetsrapport fra dagen før (fredag/lørdag/søndag rapporteres mandag morgen) som inneholder informasjon om eventuelle driftsavbrudd, driftsuregelmessigheter, samt årsak til disse.
- Forventet produksjon for dagen i dag, med informasjon om eventuelt forventede avvik/uregelmessigheter.
- Oversikt over hvilke fartøy som er i drift.
- Oversikt over når eventuelle fartøy ute av drift forventes tilbake i ordinær drift.
- Planlagt vedlikehold eller andre planlagte justeringer som påvirker driften i nærmeste periode.

Oppfølging av avvik fra inngått kontrakt – nettokontrakt båt

I vedlegg A leveransebeskrivelse punkt 4.1 fremgår det at leverandør skal varsle oppdragsgiver når det oppstår avvik i ruteproduksjonen som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet. Det fremgår videre at slik varsling skal skje i henhold til rutiner som leverandør og oppdragsgiver etablerer ved inngåelse av kontrakt.

Av avtalens punkt 3.11 fremgår det at oppdragsgiver har rett til å føre slik kontroll med materiell og utførelse som oppdragsgiver finner nødvendig. Videre kan oppdragsgiver kontrollere at korrekt billettinnkreving blir gjennomført med egne eller innleide kontrollører og ved automatisk tellestyr.

Det fremgår av vedlegg A leveransebeskrivelse punkt 9 punktlighet, regularitet og driftskvalitet at leverandør skal innarbeide et rapporteringssystem for å dokumentere kvaliteten på leveransen overfor oppdragsgiver. Rapporteringen skal foregå på følgende måte: Operatør skal senest innen den 15. i ny måned oversende rapport elektronisk til oppdragsgiver med følgende informasjon:

- Gjennomført produksjon fra forutgående måned som inneholder antall avganger på de ulike strekningene, samt seilingsdistanse.
- Punktlighetsrapport fra forutgående måned. Ved avvik ut over 15 minutter skal rapporten inneholde opplysninger om årsak.
- Regularitetsrapport fra forutgående måned som inneholder informasjon om eventuelle driftsavbrudd, driftsuregelmessigheter, samt årsak til disse.
- Forventet produksjon for kommende måned, med informasjon om eventuelt planlagte avvik/uregelmessigheter.
- Oversikt over hvilke fartøy som er i drift.
- Oversikt over når eventuelle fartøy ute av drift forventes tilbake i ordinær drift.
- Planlagt vedlikehold eller andre planlagte justeringer som påvirker driften i nærmeste periode.

Utlede revisjonskriterier - Bruttokontrakter

For å besvare problemstilling 2 og 3 utleder vi som revisjonskriterier at Troms og Finnmark fylkeskommune ved oppfølging av bruttokontrakter gjeldende **buss**:

- skal påse at det holdes statusmøter med operatør i henhold til kontrakt
- skal påse at det gis månedlige økonomiske rapporteringer fra operatør i tråd med de krav som fremgår av den aktuelle kontrakten
- skal påse at operatør overfører det månedlige økonomiske oppgjøret i henhold til skjema og innen fastsatt frist
- skal påse at operatør årlig og innen fastsatt frist leverer en bekreftelse fra sin revisor i forhold til fullstendigheten av samtlige oppgjør fra forrige år
- skal påse at operatør rapporterer avvik i oppdragsgivers driftsportal, (eller det system som tilrettelegges) i henhold til kontrakt.
- bør gjennomføre kvalitetskontroller
- skal ilegge operatør gebyr for avvik i henhold til kontrakt

For å besvare problemstilling 2 og 3 utleder vi som revisjonskriterier at Troms og Finnmark fylkeskommune ved oppfølging av bruttokontrakter gjeldende **hurtig- og kombibåt**:

- skal påse at det blir gjennomført driftsmøter mellom fylkeskommunen og operatør i henhold til kontrakt
- skal påse at det gis månedlige økonomiske rapporteringer fra operatør i tråd med de krav som fremgår av den aktuelle kontrakten
- skal påse at operatør overfører det økonomiske oppgjøret i henhold til skjema og innen fastsatt frist
- skal påse at operatør rapporterer avvik i oppdragsgivers driftsportal, (eller det system som tilrettelegges) i henhold til kontrakt.
- bør gjennomføre kvalitetskontroller
- skal ilegge operatør gebyr for avvik i henhold til kontrakt

For å besvare problemstilling 2 og 3 utleder vi som revisjonskriterier at Troms og Finnmark fylkeskommune ved oppfølging av bruttokontrakter gjeldende **ferge**:

- bør påse at det holdes jevnlig drifts-/statusmøter mellom operatør og oppdragsgiver
- skal påse at det gis månedlige økonomiske rapporteringer fra operatør i tråd med de krav som fremgår av den aktuelle kontrakten
- skal påse at operatør overfører det månedlige økonomiske oppgjøret i henhold til fastsatt skjema og kontrakt
- skal påse at løyveholder har levert inn årlige regnskap i tråd med kontrakt
- skal påse at avvik fra oppsatt ruteplan blir fulgt opp i tråd med bestemmelsene i kontrakt

Utlede revisjonskriterier - Nettokontrakter

For å besvare problemstilling 2 og 3 utleder vi som revisjonskriterier at Troms og Finnmark fylkeskommune ved oppfølging av nettokontrakter gjeldende **buss**:

- skal påse at det holdes driftsmøter med bussoperatør i henhold til kontrakt
- skal påse at operatør leverer statistikkdata i henhold til kontrakt
- skal påse at leverandør har levert inn årlig regnskap i henhold til kontrakt
- skal påse at det ved inngåelse av kontrakt etableres rutiner for hvordan operatør skal varsle avvik i ruteproduksjonen som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet
- bør gjennomføre kontroller med operatørs materiell, utførelse og billettinnkreving
- skal påse at operatør registrerer punktlighet og regularitet i fylkeskommunens database
- skal påse at de månedlig mottar kreditnota fra operatør for aktuelt avvikstrekk
- skal påse at de månedlig utbetaler vederlag til operatør i henhold til kontrakt

For å besvare problemstilling 2 og 3 utleder vi som revisjonskriterier at Troms og Finnmark fylkeskommune ved oppfølging av nettokontrakter gjeldende **hurtig- og kombibåt**:

- skal påse at det blir gjennomført driftsmøter mellom fylkeskommunen og operatør i henhold til kontrakt
- skal påse at løyveholder har levert inn årlig regnskap i henhold til kontrakt
- skal påse at det ved inngåelse av kontrakt etableres rutiner for hvordan operatør skal varsle avvik i ruteproduksjonen som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet.
- bør gjennomføre kontroller med operatørs materiell, utførelse og billettinnkreving
- skal påse at operatør registrerer punktlighet og regularitet i fylkeskommunens database
- skal påse at de månedlig mottar kreditnota fra operatør for aktuelt avvikstrekk
- skal påse at de månedlig utbetaler vederlag til operatør i henhold til kontrakt

For å besvare problemstilling 2 og 3 utleder vi som revisjonskriterier at Troms og Finnmark fylkeskommune ved oppfølging av nettokontrakter gjeldende **ferge**:

- skal påse at det blir avholdt driftsmøter mellom operatør og oppdragsgiver i henhold til kontrakt
- skal påse at løyveholder har levert inn årlig regnskap i tråd med kontrakt
- skal påse at det ved inngåelse av kontrakt etableres rutiner for hvordan operatør skal varsle avvik i ruteproduksjonen som har vesentlige konsekvenser for trafikantene eller oppdragsgiver som ansvarlig for sambandet.
- bør gjennomføre kontroller med operatørs materiell, utførelse og billettinnkreving
- skal påse at operatør registrerer punktlighet og regularitet i fylkeskommunens database
- skal påse at de månedlig mottar kreditnota fra operatør for aktuelt avvikstrekk
- skal påse at de månedlig utbetaler vederlag til operatør i henhold til kontrakt

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Finnsnes, Bodø, Sortland, Sjøvegan, Leknes og Svolvær.

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i Troms og Finnmark fylkeskommune:

Hålogaland Teater AS – forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, 2021

