

Udvidet forvaltningsrevision
Proces for indgåelse af servicekontrakter vedrørende passagerbefordring

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	3
1.1. Konklusion og anbefalinger	4
1.1.1. Processen	4
1.1.2. Administrationen af tilskud til passagerbefordring	5
1.1.3. Servicekontrakter om passagerbefordring	6
1.2. Baggrund	8
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	10
2. Regelgrundlag	13
2.1. Regler for udbud	13
2.2. Finanslovens ramme	14
2.3. Naalakkersuisuts ansvar og kompetence	16
3. Administrationen af tilskud til passagerbefordring	17
3.1. Forhandlingsmandat	17
3.1.1. Naalakkersuisuts bemyndigelse til at gennemføre forhandlinger	18
3.1.2. Finans- og Skatteudvalgs behandling af forhandlingsmandatet	19
3.1.3. Sammenfatning af forhandlingsmandat	23
3.1.4. Udvidelse af forhandlingsmandat under forhandlingerne	24
3.1.5. Delkonklusion	24
3.2. Høring af Finans- og Skatteudvalget	27
3.2.2. Delkonklusion	33
3.3. Debat om serviceniveauet efter forhandlingernes afslutning	33
3.3.2. Finansloven for 2017	37
3.3.3. Delkonklusion	38
4. Servicekontrakter om passagerbefordring	39
4.1. Dialog med markedet	39
4.2. Udbud af aftaler om personbefordring	41
4.2.1. Delkonklusion	43
4.3. Forhandlinger	43
4.3.2. Delkonklusion	47
4.4. Tillægsaftaler om serviceforbedringer	48
4.4.2. Delkonklusion	50
2 Udvidet forvaltningsrevision	Proces for indgåelse af servicekontrakter vedr. passagerbefordring

1. Introduktion og konklusion

Undersøgelsen af processen i tilknytning til indgåelse af servicekontrakter sker efter anmodning fra Revisionsudvalget. Deloitte afgiver derfor rapporten til Revisionsudvalget. Rapporten vedrører Finanslovens hovedkonto 72.20.05 Tilskud til passagerbefordring.

Rapporten har i udkast været forelagt Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger, hvis bemærkninger er afspejlet i rapporten.

Denne rapport handler om processen for indgåelse af servicekontrakter med eksterne leverandører om personbefordring på de destinationer i Grønland. Undersøgelsen omhandler processen for indgåelse af kontrakterne, herunder en vurdering af, hvorvidt love og regler har været iagttaget og hvorvidt processen har været hensigtsmæssig.

I undersøgelsesperioden har der været følgende Medlemmer af Naalakkersuisut med ansvar for tilskud til passagerbefordring:

- Knud Kristiansen: december 2014 - november 2016
- Martha Lund Olsen: november 2016 - januar 2017
- Mute B. Egede: januar 2017 - april 2017
- Erik Jensen: april 2017 -

Formålet med servicekontrakterne og tilskuddet hertil er at sikre borgere, virksomheder og andre rejsende adgang til trafiktjenester. Tilskuddet kan gives til destinationer ud fra tre hovedprincipper: 1) hvor der ellers ikke vil være transportmulighed, 2) hvor prisen ellers vil afholde mange fra at rejse og 3) hvor frekvensen ellers vil være uacceptabel lav.

Revisionsudvalget har anmodet Deloitte om, i sin egenskab af Landsrevisor, at udføre en udvidet forvaltningsrevision i forbindelse med indgåelsen af servicekontrakter vedrørende passagerbefordring.

Formålet med forvaltningsrevisionen er at skabe afklaring om forløbet og konkret vurdere, om udbudsregler og forhandlingsmandater er overholdt samt anbefale relevante tiltag, der kan forhindre gentagelse, såfremt overtrædelser bliver konstateret.

Formålet med undersøgelsen har derimod ikke været, at se på eventuelle ansvars- og skyldsforhold og/eller foretage vurderinger af, hvorvidt de valgte løsninger til personbefordringer er hensigtsmæssige i forhold til forskellige interessenters behov og ønsker.

1.1. Konklusion og anbefalinger

Deloitte har gennemført en udvidet forvaltningsrevision af forløbet med indgåelse af servicekontrakter om passagerbefordring i 2016. Forvaltningsrevisionen peger på mindre formelle fejl i sagen, der dog ikke vurderes, at have haft betydning for valget af operatører til udførelse af trafikopgaverne.

Gennemgangen har derudover vist, at der er en række opgaver og processer i forbindelse med udbuddet af trafikopgaverne, herunder godkendelsen af forhandlingsmandatet og høringen over forhandlingsresultatet, der kunne være tilrettelagt og håndteret mere hensigtsmæssigt.

Overordnet anbefaler Deloitte på baggrund af forvaltningsrevisionen, at fremtidige tilrettelæggelser af arbejdet med indgåelse af nye servicekontrakter sker således, at der afsættes tilstrækkelig tid til den politiske behandling af forhandlingsmandatet i Naalakkersuisut og Finans- og Skatteudvalget samt høringen af Finans- og Skatteudvalget.

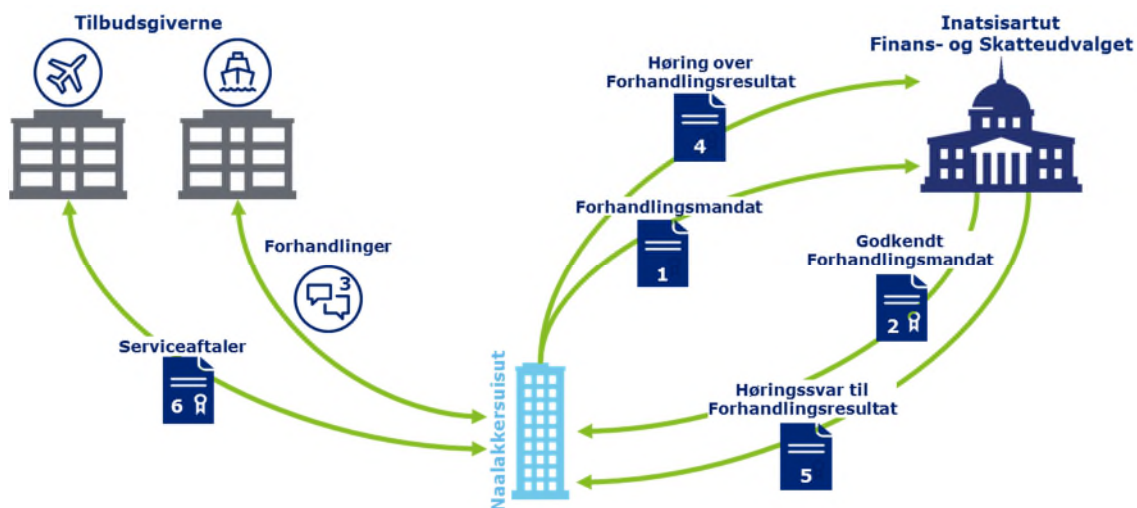
Forhandlingsmandatet var indholdsmæssigt svagt, hvilket resulterede i et uklart fokus på de politiske prioriteter, i forhandlingerne - og dermed en manglende politisk opbakning til resultatet.

Der bør afsættes tid til at Medlem af Naalakkersuisut for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger og dennes departement løbende kan tilpasse forhandlingsmandatet med Naalakkersuisuts og Finans- og Skatteudvalgets godkendelse, således de politiske prioriteter aktivt bruges forhandlingerne. Dette vil formentligt kunne sikre en større politisk accept af forhandlingsresultatet.

1.1.1. Processen

Den politiske godkendelse i forbindelse med indgåelse af servicekontrakterne i 2016 havde ændret sig fra tidligere år. Det er nu et forhandlingsmandat, der skal godkendes politisk, og ikke som tidligere forhandlingsresultatet.

Den nye proces sikrer en tidlig politisk indflydelse og giver administrationen mulighed for mere fleksibelt, at forhandle servicekontrakter med operatørerne indenfor det givne forhandlingsmandat.



Figur 1 - 2016-processen for indgåelse af servicekontrakter på passagerbefordring

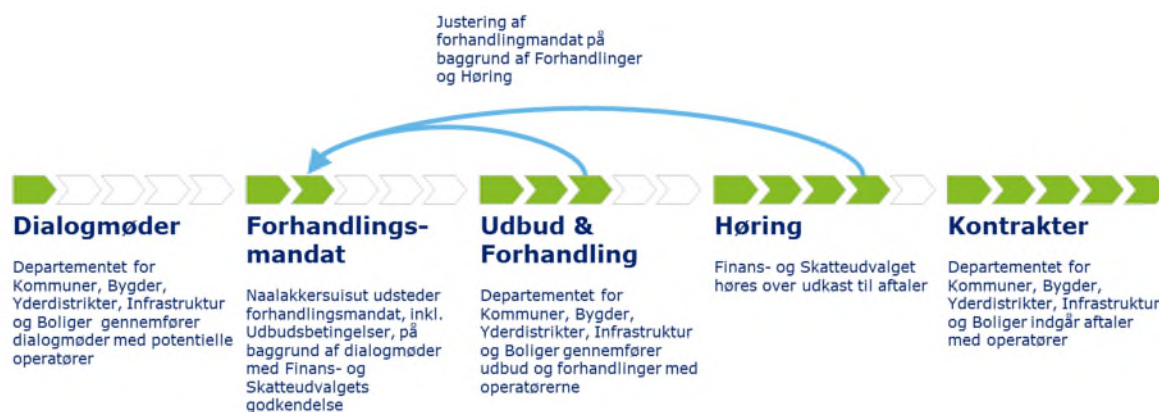
1.1.2. Administrationen af tilskud til passagerbefordring

Den nye proces stiller større krav til både administrationen og den politiske behandling. Når den politiske behandling rykkes frem er det administrationens ansvar at forberede processen, der sikrer et reelt indhold i forhandlingsmandatet.

Forhandlingsmandatet bør indeholde de politiske prioriteringer for passagerbefordringen, herunder krav til serviceniveau, kvalitetsniveau, billetpriser og tilskudsramme. Det er derfor vigtigt, at forhandlingsmandatet giver administrationen en klar tilkendegivelse af de politiske prioriteter indenfor disse parametre.

Medlem af Naalakkersuisut for Boliger, Byggeri og Infrastruktur har ikke på hensigtsmæssig vis sikret sig et tilstrækkeligt indhold i forhandlingsmandatet, der afspejlede de politiske prioriteter og informationerne fra den gennemførte markedsdialog. Resultatet blev, at Naalakkersuisut udstedte og Finans- og Skatteudvalget godkendte et forhandlingsmandat, der var indholdsmæssigt svagt.

Forhandlingsmandatet giver ikke Departementet for Bolig, Byggeri og Infrastruktur den nødvendige politiske prioritering til at kunne gennemføre forhandlingerne på hensigtsmæssig vis.



Figur 2 - En fleksibel tilgang til sikring af de politiske prioriteter i forhandlingerne om servicekontrakter

Det havde været hensigtsmæssigt om Medlem af Naalakkersuisut løbende havde sikret en tilpasning af forhandlingsmandatet ved tegn på ændrede politiske prioriteter.

Dette skete fx ved Naalakkersuisuts ønske om at fastholde børne- og pensionstrabatter. Her udarbejdedes oplæg til Naalakkersuisut om ændring af forhandlingsmandatet og ansøgning om tillægsbevilling. Naalakkersuisut sendte ændring af forhandlingsmandatet, inklusiv ansøgning om tillægsbevilling, til godkendelse hos Finans- og Skatteudvalget. Denne fremgangsmåde tog højde for de nye politiske prioriteter og tilpassede forhandlingerne hertil.

Samme fremgangsmåde kunne være anvendt i forbindelse med høringen af Finans- og Skatteudvalget over forhandlingsresultatet.

Finans- og Skatteudvalget udtrykte bekymringer i forhold til serviceniveauet i servicekontrakterne. Udvalget fandt det bl.a. uacceptabelt, at passagererne mistede garantien for videre befordring ved forsinkelser. Derudover udtrykte udvalget bekymring over bagagehåndteringen imellem operatørerne samt serviceforringelsen ved omlægning til skibstransport.

Medlem af Naalakkersuisut kunne på baggrund af kommentarerne fra udvalget have udarbejdet et oplæg til Naalakkersuisut om ændring af forhandlingsmandatet med en ansøgning om tillægsbevilling, som Naalakkersuisut kunne sende til Finans- og Skatteudvalgets godkendelse, således at de nye politiske prioriteter blev medtaget i forhandlingerne.

Imidlertid valgte man at afslutte forhandlingerne med operatørerne uden i tilstrækkeligt omfang, at inddrage udvalgets bekymringer. Resultatet blev, at der viste sig en stor politisk utilfredshed med serviceniveauet og en diskussion om servicekontrakterne skulle annulleres eller om serviceniveauet kunne hæves igennem tillægsaftaler.

Medlem af Naalakkersuisut for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger får på baggrund af den politiske utilfredshed Naalakkersuisuts accept til at indgå tillægsaftaler. Tillægsaftalerne kan i sagens natur kun indgås med et begrænset antal operatører, hvilket stiller departementet i en mere ugunstig forhandlingsposition.

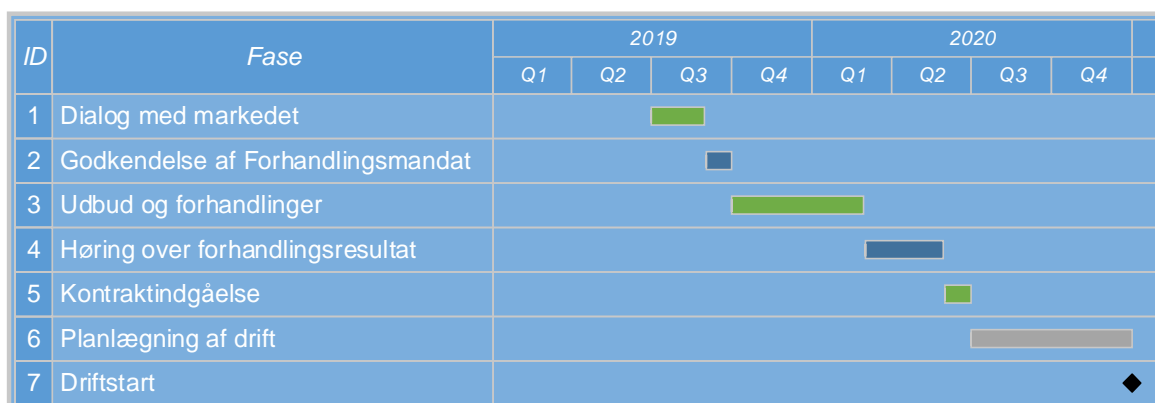
1.1.3. Servicekontrakter om passagerbefordring

Ved tilrettelæggelsen af processen for indgåelse af servicekontrakterne om passagerbefordring er det vigtigt at afsætte nok tid til at operatørerne kan planlægge deres operation og passagererne kan planlægge deres rejser. Derudover skal der skabes tid til udbud og forhandlinger samt eventuelle ændringer i de politiske prioriteter undervejs. Inden udbuddet og forhandlingerne kan indledes er det vigtigt at afklare, hvilke trafikopgaver, der skal løses samt hvilke kriterier, der skal opfyldes for at det kan konstateres at opgaverne løses tilfredsstillende.

Samlet vurderer Deloitte, at der bør afsættes 1½-2 år til processen omkring indgåelse af nye servicekontrakter.

I forbindelse med behandlingen af servicekontrakterne i 2016 var der ikke afsat nok tid til den politiske behandling af forhandlingsmandatet eller høringen af Finans- og Skatteudvalget, hvilket betød at operatørernes planlægning af driften og passagerernes mulighed for at planlægge deres rejser blev stærkt reduceret.

Deloitte vil derfor anbefale, at der ved fremtidige udbud af servicekontrakter sikres en bedre planlægning af processen, herunder at der afsættes nok tid til de enkelte faser samt at faserne planlægges så, der sikres et reelt udbytte af arbejdet i faserne, samtidig med at der sikres tid til at justere forhandlingsmandatet under i forhandlingerne eller i forbindelse med høringen.



Figur 3 – Proces for indgåelse af fremtidige servicekontrakter

Det er ligeledes hensigtsmæssigt at de forskellige faser i processen afvikles i den planlagte rækkefølge, med mulighed for at vende tilbage til en tidligere fase, hvis der fx skal ske justeringer i forhandlingsmandatet.

Departementet for Boliger, Byggeri og Infrastruktur gennemførte markedsdialog, udbud og påbegyndte forhandlingerne med tilbudsgiverne inden Naalakkersuisut havde udstedt forhandlingsmandatet med Finans- og Skatteudvalgets godkendelse. Det ville formentligt kunne have sikret en bedre proces, hvis informationen fra markedsdialogen sammen med de politiske visioner for passagerbefordringen i højere grad var blevet anvendt til at udforme forhandlingsmandatet inden udbuddet og forhandlingerne blev indledt.

Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger har med operatørerne aftalt muligheder for forlængelse af servicekontrakterne ud over det ene år der er hjemmel til på Finansloven. Departementet har dog ikke overskredet forhandlingsmandatet eller rammen på Finansloven hermed, idet en forlængelse udover 1 år vil kræve Inatsisartuts eller Finans- og Skatteudvalgets godkendelse.

I forbindelse med indfrielse af de nye politiske ønsker til serviceniveauet efter forhandlingerne var afsluttet indgik Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger en række tillægsaftaler. Departementet vurderede korrekt, at tillægsaftalerne, ligesom servicekontrakterne, ikke var underlagt udbudspligt.

Det bemærkes i øvrigt, at det ikke vil stille ordregiver i en gunstig forhandlingsituation, hvis en kontrakt om en tillægsydelse, som reelt kun én tilbudsgiver har mulighed for at give tilbud på, sendes i udbud. I en sådan situation er det ofte mere fordelagtigt at gå i forhandling med den operatør, der har mulighed for at løse opgaven.

Den økonomiske ramme for tilskuddet til passagerbefordring blev i forbindelse med forhandlingerne af tilkøbsaftaler om et højere serviceniveau hævet fra 122,9 mio. kr. pr. år til 142,7 mio. kr. pr. år. Trafikopgaverne, der havde været i udbud, havde dermed ændret karakter i betydeligt omfang.

Processen omkring de indgåede tillægskontrakter var ikke transparent for tilbudsgiverne i udbuddet, hvilket under hensyn til, at der i tilbudsmaterialet var taget forbehold for, at ordregiver kunne ændre betingelserne mod, at alle tilbudsgiverne fik disse nye betingelser tilsendt, giver anledning til, at de øvrige tilbudsgivere kan rette en berettiget kritik mod udbudsprocessen og departementet.

I den konkrete situation var det ikke realistisk af annullere de allerede indgåede aftaler og udbyde kontrakterne på ny. Dette kunne have medført store økonomiske konsekvenser både i form af mulige erstatningskrav fra de operatører, der var indgået aftaler med, samt udgifter til nye servicekontrakter om tilskud til passagerbefordring. Dertil kommer at det ved tidspunktet for overvejelserne om annullation af kontrakterne, ikke var realistisk, at der kunne indgås aftaler med en nye operatører, der skulle være klar til drift 1. januar 2017.

Det ændrer imidlertid ikke ved det uhensigtsmæssige i, at Medlem af Naalakkersuisut og departementet ikke allerede under høringen over udkast til servicekontrakter, tog bestik af den politiske situation og udarbejdede udkast til ændring af justeret forhandlingsmandat, der kunne udstedes af Naalakkersuisut med Finans- og Skatteudvalgets godkendelse. Såfremt man fandt, at der burde justeres i Finanslovens ramme, herunder den økonomiske ramme eller kontrakternes længde, burde der derudover have været udarbejdet et oplæg til Naalakkersuisut om ansøgning om tillægsbevilling som Naalakkersuisut efterfølgende kan fremsende til Finans- og Skatteudvalgets godkendelse.

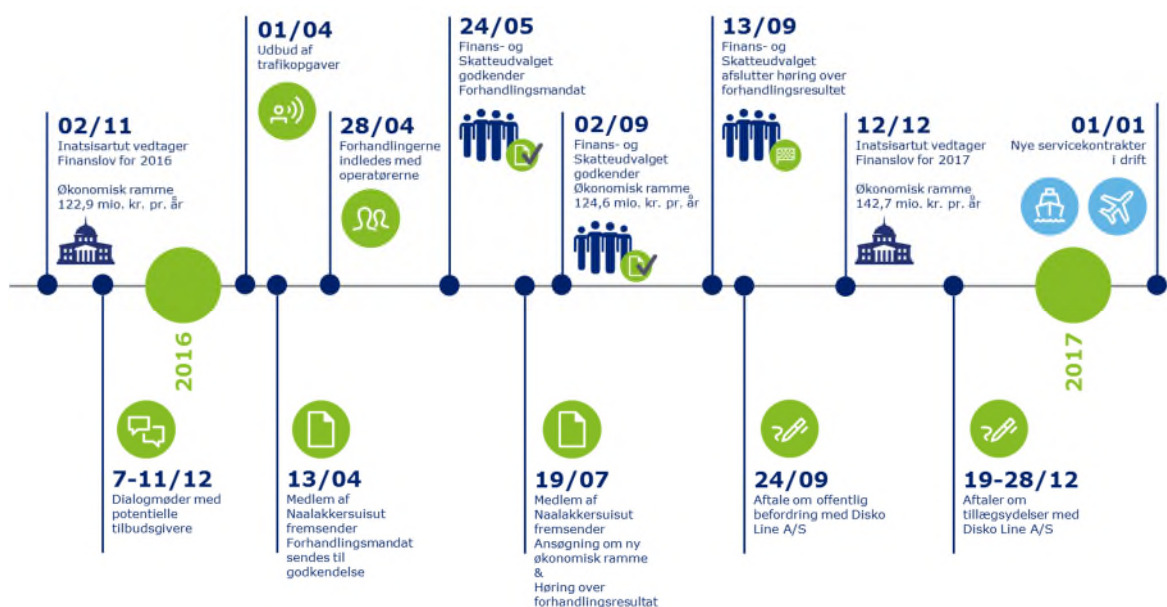
1.2. Baggrund

I forbindelse med behandlingen af forslag til Tillægsbevillingslov for 2016 udtrykte Finans- og Skatteudvalget en stærk kritik af Naalakkersuisuts indgåelse af servicekontrakter for offentlig passagerbefordring.

Kritikken udtrykte Finans- og Skatteudvalget på baggrund af en gennemgang af de kontrakter, som Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger indgik med operatørerne Air Greenland A/S, Disko Line A/S og Norlandair ehf.

Efter sin gennemgang af servicekontrakterne vurderede Finans- og Skatteudvalget, at der var sket en overskridelse af perioden for servicekontrakterne samt en overskridelse af rammen for de muligheder for forlængelse af kontrakterne som Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger havde forhandlet med operatørerne.

Finans- og Skatteudvalget vurderede endvidere, at forhandlingsmandatet var overskredet uden Naalakkersuisut havde konsulteret Finans- og Skatteudvalget.



Figur 4 - Nøgletidspunkter i sagen om indgåelse af servicekontrakter på passagerbefordring

Forud for Finans- og Skatteudvalgets kritik ligger et forløb, der begyndte i efteråret 2015, hvor Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger gennemførte en dialog med potentielle operatører om udbuddet af opgaver med passagerbefordring.

På baggrund af markedsdialogen sendte Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger befordringsopgaverne i udbud den 1. april 2016. Efter operatørerne havde afgivet tilbud blev der optaget forhandlinger med operatørerne med henblik på at finde den økonomisk mest fordelagtige løsning for Grønland.

Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger indgik i efteråret 2016 aftaler med Air Greenland A/S, Disko Line A/S og Norlandair ehf om personbefordring i Grønland.

Efterfølgende opstod en politisk debat om, hvorvidt serviceniveauet i kontrakterne om passagerbefordring var tilstrækkeligt. Det blev på baggrund af debatten besluttet at indgå tillægsaftaler med

operatørerne, der skulle hæve serviceniveauet. Disse tillægsaftaler blev indgået i december 2016 og trådte i kraft sammen med servicekontrakterne 1. januar 2017.

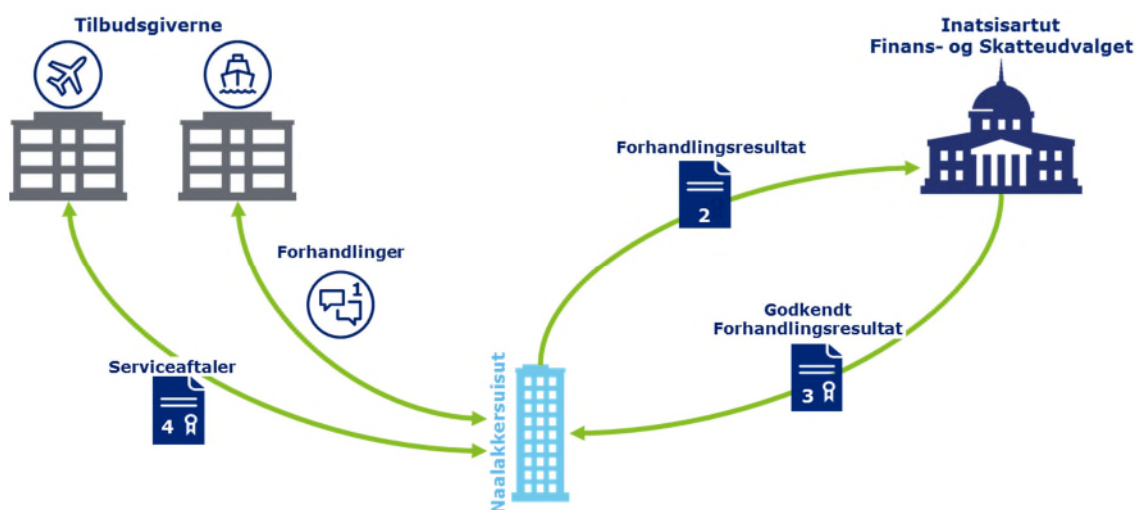
1.2.1.1. Tidligere udbud af servicekontrakter

De tidligere gældende servicekontrakter om passagerbefordring blev indgået for perioden 2006 til 2010. Ved udløbet af kontrakterne i slutningen af 2010 var der imidlertid ikke indgået nye kontrakter. I perioden efter 2010 og frem til 2017 er de eksisterende kontrakter derfor blevet forlænget flere gange, hvilket har medført et stigende tilskudsbehov.

Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger gennemførte i 2014 et udbud af servicekontrakterne på passagerbefordring. Kontrakterne var forhandlet på plads og manglende kun den politiske godkendelse, inden de endeligt kunne indgås med operatørerne.

På Finansloven for 2014 fastsatte Inatsisartut processen, som skulle følges ved indgåelsen af servicekontrakter for passagerbefordring. Naalakkersuisut forhandlede med operatørerne, hvorefter resultatet skulle godkendes af Finans- og Skatteudvalget inden servicekontrakterne kunne indgås med operatørerne.

Den økonomisk ramme for tilskuddet til servicekontrakterne var fastsat til 1.229 mio.kr. for årene 2014 til 2023, altså 10 år.

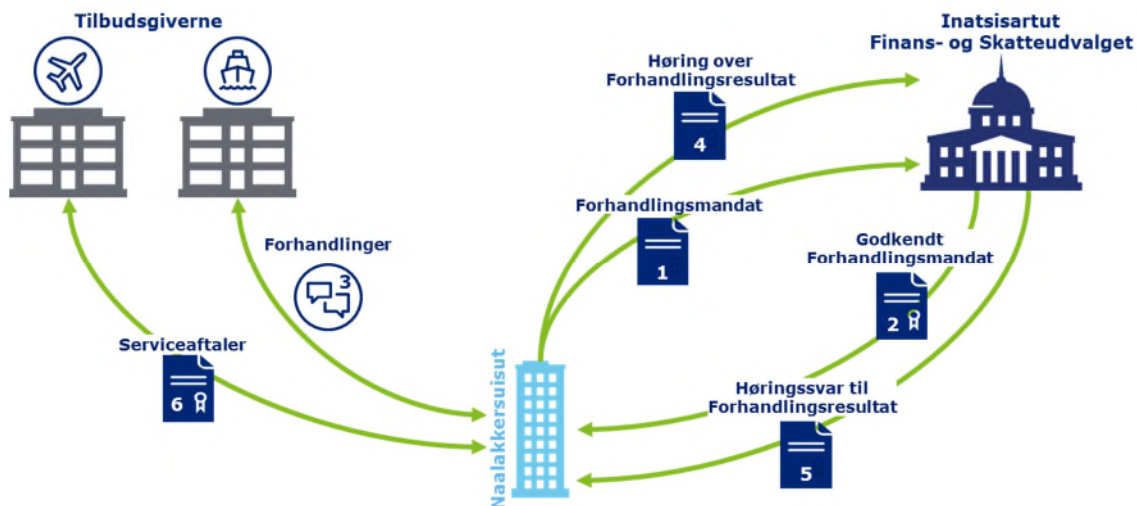


Figur 5 – 2014-processen for indgåelse af servicekontrakter på passagerbefordring

Forhandlingerne med operatørerne blev afsluttet i løbet af september 2014 og der manglede derfor kun Finans- og Skatteudvalgets godkendelse, inden de endelige aftaler kunne indgås.

1. oktober 2014 udskrives fungerende Formand for Naalakkersuisut valg til Inatsisartut til afholdelse den 28. november 2014. Finans- og Skatteudvalget fandt efterfølgende, at udvalget ikke havde kompetence til at godkende forhandlingsresultatet under en valgkamp. Sagen blev dermed udsat til behandling, når et nyt Naalakkersuisut havde konstitueret sig.

På baggrund af processen med det mislykkede udbud af servicekontrakter i 2014 ønskede Naalakkersuisut at ændre processen omkring indgåelse af servicekontrakter, så den politiske behandling af sagen skete langt tidligere. Der blev derfor i forbindelse med Finansloven for 2015 foreslået en ny proces. Naalakkersuisut udsteder et forhandlingsmandat som Finans- og Skatteudvalget godkender.



Figur 6 - 2016-processen for indgåelse af servicekontrakter på passagerbefordring

I forbindelse med vedtagelsen af Finansloven for 2016 tilføjes en ny tekstanmærkning til hovedkontoen, der, udover modellen fra 2015, hvor Naalakkersuisut med Finans- og Skatteudvalgets godkendelse udstedet forhandlingsmandatet, forpligter Naalakkersuisut til at sende udkast til aftaler om passagerbefordring i høring hos Finans- og Skatteudvalget. Derudover reduceres perioden som Naalakkersuisut kan indgå serviceaftaler for fra 10 til 4 år, hvilket leder til en reduktion af den samlede økonomiske ramme til 614,5 mio.kr. svarende til 122,9 mio.kr. pr. år.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Inatsisartuts Revisionsudvalg har anmodet Deloitte, i sin egenskab af udpeget Landsrevisor, at udføre en udvidet forvaltningsrevision i forbindelse med indgåelse af servicekontrakter vedrørende passagerbefordring i 2016.

Formålet med forvaltningsrevisionen har været, at skabe overblik over forløbet og herunder vurdere om udbudsregler og forhandlingsmandatet er overholdt. Formålet har endvidere været, at uddrage læring af forløbet og herunder fremkomme med anbefalinger til relevante tiltag, der kan imødegå en gentagelse af eventuelle uhensigtsmæssigheder i processen.

Forvaltningsrevisionen har således søgt at afdække tidsforløbet i sagen, inddragelsen af parter, udbudsprocessen, herunder fortage vurderinger af om Medlem af Naalakkersuisut for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger og departementet har overholdt de mandater og bemyndigelser, der er givet i forbindelse med indgåelse af servicekontrakter om passagerbefordring.

Tidsforløb

Tidsforløbet i udbuddet af servicekontrakter vedrørende personbefordring er blevet kortlagt. Kortlægningen omfatter:

- Udarbejdelse af væsentlige dokumenter
- Væsentlige aktiviteter (udbud, forhandling, indgåelse af aftaler)
- Forelæggelse og godkendelser for Naalakkersuisut samt Finans- og Skatteudvalget

Inddragelse af parter

Forvaltningsrevisionen har søgt at afdække, i hvilket omfang Naalakkersuisut samt Finans- og Skatteudvalget har været inddraget i processen i det omfang tekstanmærkningerne til Finansloven foreskriver, herunder i forhold til indgåelse af tillægskontrakter og aftaler om optioner på forlængelse af aftaleperioder.

Udbudsprocessen

Forvaltningsundersøgelsen har søgt at kortlægge arbejdet i forbindelse med udbud og indgåelse af aftaler, herunder formulering og overholdelse af tildelingskriterier, ligebehandling af leverandører og overvejelser i tilknytning til risici for leverandørsamarbejder.

Undersøgelsen omfatter en vurdering af, hvorvidt aftalegrundlaget har undergået så væsentlige ændringer i processen, at opgaven burde være sendt i nyt udbud med korrigerede tildelingskriterier.

Overholdelse af forhandlingsmandater

Forvaltningsundersøgelsen har søgt at kortlægge, hvorvidt de præmisser om inddragelse af Naalakkersuisut samt Finans- og Skatteudvalget, der fremgår af tekstanmærkningerne til Finansloven for 2016 samt eventuelle skriftlige meddelelser fra Finans- og Skatteudvalget, har været inddraget i processen.

Undersøgelsen kortlægger endvidere om Selvstyrets almindelige delegationsregler har været overholdt.

1.3.1.1. Metode

Forvaltningsundersøgelsen er baseret på en gennemgang af skriftligt materiale i sagen om indgåelse af servicekontrakter med operatører om passagerbefordring, herunder regel- og aftalegrundlaget, dokumenter fra behandlingen af sagen hos Finans- og Skatteudvalget, Naalakkersuisut, Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger samt Departementet for Finans og Skatter.

Det har ikke i alle tilfælde været muligt for Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger, at fremskaffe alle dokumenter i sagen. Deloitte vurderer dog ikke, at de manglende dokumenter har betydning for denne undersøgelse, da alternative kilder er fundet til at belyse problemstillingerne.

Der er derudover holdt møder med Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger.

1.3.1.2. Afgrænsning

Forvaltningsrevisionsundersøgelsen forholder sig ikke til, hvorvidt eventuelle fejl og mangler i processen har en sådan karakter, at de ville kunne medføre kritik fra Ombudsmanden og/eller have andre forvaltningsretlige konsekvenser.

Forvaltningsundersøgelsen forholder sig til ikke til valget af transportløsninger, herunder hvorvidt de valgte løsninger, ud fra en samlet betragtning, er økonomisk, servicemæssigt og/eller kvalitetsmæssigt optimale.

Undersøgelsen baseres alene på gennemgang af skriftlig dokumentation og interviews af nuværende ledere og medarbejdere i Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger.

2. Regelgrundlag

Naalakkersuisuts indgåelse af aftaler om servicekontrakter på passagerbefordring er underlagt en række regler, herunder de konkrete rammer for udbuddet fastsat i Finansloven samt de almindelige forvaltningsretlige regler.

2.1. Regler for udbud

Grønlands Selvstyre har ved lov fastsat regler om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren¹. Reglerne i denne lov samt de regler, der er udstedt i medfør af denne lov, finder ikke direkte anvendelse på Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boligers forhandling af kontrakter med operatører om befordring af passagerer i Grønland, idet passagerbefordring er en tjenesteydelse, der ikke falder under lovens anvendelsesområde.

Området for offentlige indkøb af varer og tjenesteydelser generelt er derimod reguleret i cirkulære om indkøb af varer og tjenesteydelser i centraladministrationen², udstedt af Formandens Departement, hvor Departementet for Finanser og Skatter er ressortansvarlig.

Cirkulæret finder anvendelse på en række positivt definerede indkøbsområder. Det er i cirkulæret bl.a. fastsat, at indkøb af tjenesteydelserne: snerydning, rengøring, konsulentbistand og rådgivning i forbindelse med IT-systemanskaffelser, IT-drift og -support, opslag af stillingsannoncer skal følge reglerne i cirkulæret. Derudover gælder cirkulæret for indkøb af varerne: IT-udstyr, herunder bl.a. computere og tilbehør hertil, printere og multifunktionsmaskiner, kontorartikler, kontormøbler og inventar.

Cirkulæret gælder udover for de positivt definerede indkøbsområder også generelt for tilbudsindhentning ved offentlige udbud, begrænsede udbud og aftale efter forhandling, hvis den ordregivende myndighed er en del af centraladministrationen, jf. indkøbscirkulærets § 2.

Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boligers indhentning af tilbud på passagerbefordringsopgaverne anvender et frivilligt offentligt udbud med efterfølgende forhandling med operatørerne. Indhentning af tilbud falder dermed uden for cirkulærets anvendelsesområde.

¹ Inatsisartutlov nr. 11 af 2. december 2009 om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren.

² Cirkulære af 24. september 2010 om indkøb af varer og tjenesteydelser i Selvstyrets centraladministration og underliggende institutioner.

2.2. Finanslovens ramme

Der er på Finansloven for 2016 optaget to tekstanmærkninger, der sætter rammerne for Medlem af Naalakkersuisut for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boligers administration af tilskud til passagerbefordring.

Naalakkersuisut er bemyndiget til at indgå servicekontrakter med operatører til løsning af passagerbefordringsopgaver. Finansloven fastsætter den økonomiske ramme for servicekontrakterne til 122,9 mio. kr. pr. år. Den samlede økonomiske ramme er på 614,5 mio. kr. over 5 år.

Det fastsættes videre, at Naalakkersuisut udsteder et forhandlingsmandat samt at forhandlingsmandatet skal godkendes af Inatsisartuts Finans- og Skatteudvalg.

Forhandlingsmandatet skal indeholde den økonomiske ramme og frekvensniveauet for de enkelte distrikter.

Rammerne for servicekontrakternes løbetid afgrænses til perioden fra 1. januar 2017 til 31. december 2020. Aftalerne kan herefter forlænges maksimalt til den 31. december 2021. Den afgrænsede periode for servicekontrakterne udgør dermed 4 år med mulighed for forlængelse i op til 1 år.

Det defineres videre, hvilke hovedprincipper som tilskuddet til befordringsopgaverne skal tildeles efter. Der ydes tilskud til destinationer, hvor der ikke vil være transportmulighed, hvor prisen vil afholde folk fra at rejse eller hvor frekvensen vil være for ringe. Tilskuddet kan både gives til skibs- og flytrafik.

Det beskrives videre, at forhandlingsmandatet skal indeholde finanslovens økonomiske ramme, krav til leveringssikkerhed, kvalitet og Corporate Social Responsibility (CSR).

Finans- og Skatteudvalgets godkendelse af forhandlingsmandatet skal sikre en politisk indflydelse tidligt i processen for indgåelse af servicekontrakterne for personbefordring.

Det fastsættes derudover, at Finans- og Skatteudvalget skal høres, inden Naalakkersuisut indgår aftaler med operatørerne om servicekontrakter for offentlig passagerbefordring. Dette skal sikre, at Finans- og Skatteudvalget har mulighed for at kommentere servicekontrakterne, inden de indgås med operatørerne.

Tekstanmærkning nr 1:

Naalakkersuisut bemyndiges til at indgå aftaler med eksterne samarbejdspartnere til løsning af opgaver, der falder inden for formålet med nærværende hovedkonto for perioden 1. januar 2017 – 31. december 2020. Aftalerne kan herefter forlænges i op til 1 år og maksimalt til 31. december 2021. Aftalerne må ikke overstige en samlet ramme på 614,5 mio. kr. gældende for de 5 år, svarende til 122,9 mio. kr. årligt.

Forud for forhandlinger om aftaler, udsteder Naalakkersuisut et forhandlingsmandat, som godkendes af Inatsisartuts Finans- og Skatteudvalg. Forhandlingsmandatet indeholder den økonomiske ramme og frekvensniveau for de enkelte distrikter.

Bemærkninger:

Tekstanmærkningen sikrer, at Naalakkersuisut har hjemmel til at indgå flerårige aftaler og dermed opnå besparelser ved indgåelse af kontrakter om udførelse af offentlig flytrafik og skibspassagersejls.

Tilskuddet til servicekontrakterne ydes efter 3 hovedprincipper til destinationer, hvor:

- der ellers ikke vil være transportmulighed.
- prisen ellers vil afholde mange fra at rejse.
- frekvensen ellers vil være uacceptabel lav.

Forhandlingsmandatet udstikker rammerne indenfor hvilke Naalakkersuisut kan indgå bindende aftaler med operatører. Disse rammer vil, ud over den økonomiske ramme i finansloven, indeholde elementer som leveringssikkerhed, kvalitet og CSR.

Ved at lade Inatsisartuts Finans- og Skatteudvalg godkende forhandlingsmandatet, sikres Inatsisartut indflydelse tidligt i processen på udformningen af grundlaget for trafikkontrakterne. Tekstanmærkningen er videreført fra FL 2015 i tilrettet form.

Tekstanmærkning nr. 2:

Forud for indgåelse af aftaler med eksterne samarbejdspartnere, fremsender Naalakkersuisut udkastet til aftalen til høring i Finans- og Skatteudvalget.

Bemærkninger:

Ved at sende aftaleudkastet til høring i Inatsisartuts Finans- og Skatteudvalg, sikres Inatsisartut adgang til kommentering af trafikkontrakternes udformning. Tekstanmærkningen er ny.

Boks 1 - Finansloven for 2016, tekstanmærkninger til hovedkonto 72.20.05 Tilskud til passagerbefordring

Processen omkring indgåelse af servicekontrakter om passagerbefordring er dermed ændret fra, at Finans- og Skatteudvalget i 2014 skulle godkende forhandlingsresultatet til, at udvalget nu godkender forhandlingsmandatet og efterfølgende får udkast til servicekontrakter mellem Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger og operatørerne i høring.

Ændringen sikrer en tidligere inddragelse af politiske ønsker og prioriteringer i forhandlingerne, samt at indgåelse af servicekontrakter om passagerbefordring ikke er afhængig af politisk godkendelse.

2.3. Naalakkersuisuts ansvar og kompetence

Formanden for Naalakkersuisut fordeler Naalakkersuisuts anliggender imellem Medlemmer af Naalakkersuisut³.

Ved ressortfordeling er ansvaret for infrastrukturuområdet, hvorunder servicekontrakterne om passagerbefordring hører, placeret hos Medlem af Naalakkersuisut for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger.

Beslutninger tages af Naalakkersuisut i fællesskab medmindre et Medlem af Naalakkersuisut specifikt er blevet bemyndiget hertil. Medlem af Naalakkersuisut har ansvaret for forberede beslutningsoplæg og sikre politikudvikling indenfor eget ansvarsområde.

Medlem af Naalakkersuisut for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger sekretariatsbetjenes af Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger. Medlem af Naalakkersuisut er øverste chef for departementet med en departementschef placeret under sig.

I rapporten anvendes begrebet Medlem af Naalakkersuisut, når et oplæg sendes til Naalakkersuisut eller der svares på spørgsmål fra Finans- og Skatteudvalget. I forhandlingerne med operatørerne anvendes departementet som begreb, idet forhandlingsmandatet er udstedt til Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger. Medlem af Naalakkersuisut er dog ansvarlig i begge tilfælde som følge af departementets rolle som sekretariat for Medlem af Naalakkersuisut.

³ Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut.

3. Administrationen af tilskud til passagerbefordring

Medlem af Naalakkersuisut for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger har ansvaret for administrationen af tilskud til passagerbefordring, herunder indgåelse af servicekontrakter med operatører.

Medlemmet af Naalakkersuisut er underlagt regler for indgåelsen af servicekontrakter om passagerbefordring. Reglerne er beskrevet i Finansloven og de almindelige forvaltningsretlige regler.

I denne del af rapporten beskrives forløbet i forhold til politiske behandling af sagen.

Indledningsvis behandles Naalakkersuisuts udstedelse af forhandlingsmandatet til Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger med Finans- og Skatteudvalgets godkendelse og den efterfølgende ændring af forhandlingsmandatet, herunder udvidelsen af den økonomiske ramme, med pensionist- og børnerabatter. Derefter behandles høringen af Finans- og Skatteudvalget og den politiske debat om servicekontrakterne, efter disse var indgået og den nye økonomiske ramme og proces i forbindelse med administrationen af tilskud til passagerbefordring ved vedtagelsen af Finansloven for 2017.

3.1. Forhandlingsmandat

På baggrund af Finansloven for 2016 udsteder Naalakkersuisut et forhandlingsmandat, der skal godkendes af Finans- og Skatteudvalget.

I april og maj måned 2016 blev forhandlingsmandatet behandlet politisk i henholdsvis Naalakkersuisut og Finans- og Skatteudvalget.

Naalakkersuisut sender den 13. april 2016 forhandlingsmandatet til Finans- og Skatteudvalget, der vender tilbage den 20 april 2016 med en række spørgsmål og henstillinger til mandatet.

Medlem af Naalakkersuisut Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger sender svar på udvalgets spørgsmål den 6. maj 2016, hvilket fører til Finans- og Skatteudvalgets godkendelse af forhandlingsmandatet den 24. maj 2016, hvortil udvalget knytter en række nye spørgsmål.

Medlem af Naalakkersuisut svarer efterfølgende på de yderligere spørgsmål den 23. juni 2016.



Figur 7 - Oversigt over den politiske behandling af forhandlingsmandatet

3.1.1. Naalakkersuisuts bemyndigelse til at gennemføre forhandlinger

Medlem af Naalakkersuisut for Bolig, Byggeri og Infrastruktur indstiller den 13. april 2016 til Naalakkersuisut, at Departementet for Bolig, Byggeri og Infrastruktur bemyndiges til at gennemføre forhandlinger om servicekontrakterne for passagerbefordring.

Indstillingen beskriver forhandlingsprocessen, hvor udbud og forhandling af kontrakter sker i første halvår af 2016 med forventet indgåelse af aftaler senest den 1. juli 2016. Derudover beskrives, at tilbudsbetingelserne er blevet kvalificeret gennem en dialog med markedet.

Den økonomiske ramme for forhandlingerne er den i Finansloven for 2016 givne bevilling på 122,9 mio. kr. pr. år.

Naalakkersuisut bemyndiger Departementet for Bolig, Byggeri og Infrastruktur til at gennemføre forhandlinger af og forlænge eksisterende kontrakter om intern befordring af passagerer i Grønland inden for rammerne i tekstanmærkning nr. 1 til hovedkonto 72.20.05 Tilskud til passagerbefordring i FL2016. Økonomisk ramme og serviceniveau er beskrevet i nærværende oplæg samt i bilaget ”Notat om forhandlingsmandat – Tilskud til passagerbefordring”.

Boks 2 – Naalakkersuisuts beslutning om udstedelse af forhandlingsmandat⁴

Indstillingen er vedlagt *Notat om forhandlingsmandat – Tilskud til passagerbefordring* af 7. april 2016 udarbejdet af departementet. Notatet udgør sammen med indstillingen forhandlingsmandatet, der sendes til Finans- og Skatteudvalgets godkendelse.

I notatet af 7. april 2016 lægges der op til, at perioden for servicekontrakterne ændres, så de indgås for perioden 1. januar 2017 til 30. juni 2021. Servicekontrakterne ville dermed få en løbetid på 4½ år. Begrundelsen for dette ønske om forlængelse af varigheden på servicekontrakterne er oplysninger fremkommet under den gennemførte markedsdialog, hvor flere operatører fandt det uhensigtsmæssigt at skifte operatør i januar, idet vejforholdene kan være svære.

⁴ Kilde: Orientering til Naalakkersuisut om Finans- og Skatteudvalgets beslutning onsdag den 11. maj 2016

Departementet vurderede, at ændringen af varigheden af servicekontrakterne faldt indenfor den ramme, herunder muligheden for at forlænge kontrakterne med 1 år, som er givet Naalakkersuisut ved Finansloven for 2016.

Operatørerne havde endvidere i forbindelse med markedsdialogen givet udtryk for, at hvis kontrakterne kunne forlænges yderligere, så kontrakterne fik 8-10 års løbetid, ville operatørerne kunne afgive langt mere gunstige tilbud, idet operatørerne kunne indkøbe nyt materiel mv. Departementet fandt dog ikke anledning til at bede om bemyndigelse til at indgå længere kontrakter på den baggrund.

Derimod lægges mulighed for forlængelse af aftalerne ind i kontrakterne. Således at Grønlands Selvstyre gives en mulighed for ensidigt at forlænge kontrakterne med op til 6 år, således at den samlede løbetid for servicekontrakterne maksimalt vil kunne være 10½ år.

Forhandlingsmandatet indeholder ikke indeksregulering af tilskuddet indenfor de første 5 år, men forlænges kontrakterne ud over de 5 år, vil tilskuddet blive reguleret efter forbrugerprisindekset.

Forhandlingsmandatet beskriver videre, at alle kontrakterne udbydes med udgangspunkt i de tidligere servicekontraktors opdeling af trafikopgaverne, distrikterne, serviceniveau og frekvenser. Dog med to ændringer:

1. Trafikopgaven i Diskobugten udbydes samlet for hele året, hvor den tidligere har været opdelt i en helikopterserviceret trafikopgave om vinteren og en overvejende skibsserviceret trafikopgave om sommeren.
2. Trafikopgaven i Ittoqqortoormiit udbydes samlet, så operatøren skal sikre interregional beflyvning til og fra distriktet samt *shuttle transport* til byen. Dette var tidligere to trafikopgaver.

Forhandlingsmandatet fastsætter derudover, at tildelingen af kontrakter skal ske ud fra den økonomiske ramme, og kvalitative elementer som leveringssikkerhed, kvalitet og CSR. Det er ikke nærmere defineret, hvad der ligger i de kvalitative elementer som leveringssikkerhed, kvalitet og CSR.

Naalakkersuisut godkender indstillingen om udstedelse af forhandlingsmandatet, der efterfølgende sendes til Finans- og Skatteudvalgets godkendelse.

3.1.2. Finans- og Skatteudvalgs behandling af forhandlingsmandatet

Efter Naalakkersuisuts godkendelse af indstillingen sendes forhandlingsmandatet til Finans- og Skatteudvalgets godkendelse.

3.1.2.1. Finans- og Skatteudvalgets orientering til Naalakkersuisut af 28. april 2016

Finans- og Skatteudvalget orienterer den 28. april 2016 Medlemmet af Naalakkersuisut for Finanser og Råstoffer om, at Finans- og Skatteudvalget udsætter sin behandling af forhandlingsmandatet. I forbindelse med sin orientering giver udvalget 2 henstillinger til Naalakkersuisut og stiller en række spørgsmål i sagen.

Det henstilles for det første, at der fremsendes en ny indstilling, der lever op til Finanslovens bemyndigelse. Finans- og Skatteudvalget gør Naalakkersuisut opmærksom på, at bemyndigelsen i Finansloven gælder indgåelse af nye servicekontrakter for perioden 1. januar 2017 til 31. december 2020 og servicekontrakterne vil kunne forlænges i op til 1 år. Derudover meddeles, at udvalget ikke finder anledning til at diskutere den økonomiske ramme, der ligeledes er fastsat på Finansloven.

Finans- og Skatteudvalget henleder ligeledes Naalakkersuisuts opmærksomhed på at udvalget ikke blot skal orienteres, men høres over udkast til servicekontrakter, inden aftalerne indgås.

Finans- og Skatteudvalget henstiller for det andet, at udvalget modtager en kopi af servicekontrakterne efter underskrivelsen.

Finans- og Skatteudvalget kommenterer efterfølgende på Notat om forhandlingsmandat – Tilskud til passagerbefordring af 7. april 2016.

Om kontraktperioden udtales: *Finans- og Skatteudvalget finder ingen anledning til at diskutere aftaleperioden i servicekontrakterne. Naalakkersuisut har med tekstanmærkningen hjemmel til at indgå flerårige kontrakter. Bemyndigelsen til at indgå servicekontrakter gælder for perioden 1. januar 2017 til 31. december 2020. Udvalget holder fast i at denne bemyndigelse fastholdes indtil Inatsisartut, eller Finans- og Skatteudvalget på vegne af Inatsisartut, beslutter andet. Det samme gælder bemyndigelsen til at forlænge kontrakterne.*

Om den økonomiske ramme udtaler Finans- og Skatteudvalget: *Finans- og Skatteudvalget finder ingen anledning til at diskutere den økonomiske ramme i sagen, men henholder sig til den økonomiske ramme, der er fastsat i ovennævnte tekstanmærkning.* Dermed siger Finans- og Skatteudvalget, at den økonomiske ramme for kontrakterne kun kan udvides, ligesom ved kontraktslængden, ved ansøgning om tillægsbevilling til udvalget. Udvalget fastholder i forhold til forhandlingsmandatet den økonomiske ramme på 122,9 mio. kr. pr. år og udtrykker sin tilfredshed med Naalakkersuisuts udmelding om, at kontrakterne indgås indenfor den angivne ramme.

På baggrund af Naalakkersuisuts beskrivelse af, at alle kontrakter udbydes med udgangspunkt i de tidligere servicekontrakters opdeling af trafikopgaverne, distrikterne, serviceniveau og frekvenser ønsker Finans- og Skatteudvalget tilsendt kopier af de eksisterende servicekontrakter samt redegørelse for frekvensniveauet for de enkelte distrikter.

Finans- og Skatteudvalget ønsker ligeledes at få oplyst Naalakkersuisuts holdning til Finanslovens tre hovedprincipper om, at tilskud udbetales til destinationer, hvor der ellers ikke vil være transportmulighed, prisen ellers vil afholde mange fra at rejse og hvor frekvensen ellers vil være uacceptabel lav.

Finans- og Skatteudvalget ønsker derudover at få uddybet rammebetingelserne: den økonomiske ramme, kvalitet, leveringssikkerhed og CSR.

3.1.2.2. Medlem af Naalakkersuisut for Bolig, Byggeri og Infrastrukturs svar af 6. maj 2016

Den 6. maj 2016 fremsender Medlem af Naalakkersuisut for Bolig, Byggeri og Infrastruktur svar på Finans- og Skatteudvalget orientering af 28. april 2016.

I sit svar til udvalget bemærkes indledningsvist, at det fremsendte forhandlingsmandat indeholder en række mangler og uafklarede forhold i forhold til et endeligt afklaret forhandlingsresultat.

I svaret beskrives processen i forbindelse med den gennemførte markedsdialog, hvor *Naalakkersuisut har givet en lang række forventninger, krav og ønsker til kende overfor operatørerne – herunder konkret de af kommunerne, øvrige relevante departementer samt selvfølgelig Inatsisartuts fastsatte.*

Naalakkersuisut beskriver videre, at fristen for afgivelse af tilbud var den 25. april 2016, kl. 18 samt at der er modtaget tilbud fra 8 operatører. På baggrund af tilbuddene inviteres operatørerne til indledende drøftelser, hvor Naalakkersuisut får lejlighed til at indskærpe forventningerne til tilbuddene.

Naalakkersuisut forventer på baggrund af drøftelserne at kunne give Finans- og Skatteudvalget en status på processen i uge 19 (9.-15. maj 2016). Derudover tilbydes en *fortrolig orientering til udvalget indeholdende en række beskrivelser af relevante løsningsmodeller i overensstemmelse med de på finansloven fastsatte forventninger herom.*

Naalakkersuisut begrundet behovet for fortrolighed med at forhandlingerne endnu ikke er afsluttet, hvilket vurderes at være i overensstemmelse med de udbudsretlige regler og principper, der også gælder for Selvstyrets øvrige udbud.

Naalakkersuisut tager Finans- og Skatteudvalgets 1. henstilling til efterretning, selvom ønsket om at kunne forlænge eksisterende servicekontrakter begrundes med en tilstræbelse af at opnå et for Grønland så gunstigt resultat af forhandlingerne som muligt, særligt, hvis der ikke kan indgås en aftale på baggrund af udbuddet.

Naalakkersuisut bekræfter fortolkningen af tekstanmærkningen på Finansloven, jf. Finans- og Skatteudvalgets 2. henstilling, *og vil sikre at udkastet til aftalerne sendes til udvalget i høring forud for endelig indgåelse heraf.*

Om varigheden på servicekontrakterne svares, at *Naalakkersuisut deler i udgangspunktet udvalgets opfattelse af rækkevidden af kontraktlængden.* I forbindelse med markedsdialogen har departementet fundet det svært at tiltrække interesserede operatører som følge af operationsstart 1. januar. *Naalakkersuisut har på denne baggrund ønsket at kunne indgå kontrakter af 4,5 års varighed, således at en lignende problemstilling undgås, når nye kontrakter til den tid skal indgås. ... Naalakkersuisut har derfor ønsket at sende et signal til markedet om, at der udbydes kontrakter af 4,5 års varighed, som dog med parlamentarisk beslutning herom efterfølgende kan forlænges.*

Om den økonomiske ramme bemærker Naalakkersuisut, *Såfremt den økonomiske ramme fastholdes, og det fastholdes at passagerernes egenbetaling ikke må stige, kan Grønlands Selvstyre blive nødt til at reducere kvaliteten, komforten eller andre for samfundet vigtige faktorer.*

I forhold til de 3 hovedprincipper svarer Naalakkersuisut, at de nye servicekontrakter søges indgået, så der er sammenhæng i trafikstrukturen og gennemsigtighed i prisstrukturen samt, at passageromkostningerne til flyvning ikke overstiger de gældende priser. Samtidig tilstræbes servicekontrakterne indgået med mindst mulig belastning for Landskassen. Fælles for de udbudte trafikopgaver er, at der ikke er et kommercielt grundlag for at opretholde ruterne, og heller ikke med en uacceptabel lav frekvens er det sandsynligt, at distrikterne vil blive betjent. Derudover er Naalakkersuisut opmærksom på en række kommercielle turoperatører i såvel Syd-, Midt- og Nordgrønland. Det er vigtigt for Naalakkersuisut, at udbuddet af servicekontrakter alene sker på destinationer, hvor der ikke er et kommercielt grundlag.

Operatørernes tilbud vægtes på kvalitet, herunder leveringssikkerhed. I denne vurdering indgår sandsynliggørelsen af materiellets beskaffenheds forenelighed med opgavens kompleksitet.

Operatørerne skal endvidere under afgivelse af tilbud redegøre for virksomhedens CSR-politik. Her vil operatørens ansvar overfor lokalsamfundet ved eksempelvis lokal forankring og ved ansættelse af hjemmehørende arbejdskraft, antagelse af lærlinge/praktikanter vægte positivt.

3.1.2.3. Finans- og Skatteudvalgets orientering til Naalakkersuisut af 24. maj 2016

Finans- og Skatteudvalget orienterer den 24. maj 2016 Medlem af Naalakkersuisut for Finanser og Råstoffer om udvalgets beslutning om at godkende Naalakkersuisut udstedelse af forhandlingsmandat.

I forbindelse med sin orientering om beslutningen stiller udvalget en række yderligere spørgsmål i sagen til Naalakkersuisut og henstiller, at Naalakkersuisut fremsender kopi af gældende servicekontrakter samt en redegørelse for frekvensniveauet i de enkelte distrikter.

Finans- og Skatteudvalget ønsker bl.a. oplyst, om der anvendes samme tildelingskriterier som blev oplyst udvalget ved Naalakkersuisuts ansøgning af 12. juni 2015, hvor vægtene i udbuddet blev oplyst til at være Pris 60 %, Levering 20 %, Kvalitet 15 % og CSR 5 %.

Finans- og Skatteudvalget ønsker videre oplyst, hvordan Naalakkersuisut vil sikre en sammenhængende trafikstruktur og hvilken gennemsigthed Naalakkersuisut ønsker i prisstrukturen samt, hvordan Naalakkersuisut vil sikre, at de rejsende ikke oplever prisstigninger.

Finans- og Skatteudvalget ønsker oplysninger om fordelingsprioriteringer samt oplysninger om tidligere udbuds vægte. Samtidig ønskes Grønlands Selvstyres udbudsretlige principper og regler tilsendt udvalget.

Finans- og Skatteudvalget godkender forhandlingsmandatet.

3.1.2.4. Medlem af Naalakkersuisut for Boliger, Byggeri og Infrastrukturs svar dateret 23. maj 2016

Ved brev dateret den 23. maj 2016 fremsender Medlem af Naalakkersuisut for Boliger, Byggeri og Infrastruktur svar på Finans- og Skatteudvalget orientering dateret 24. maj 2016.

Indledningsvis orienteres Finans- og Skatteudvalget om, at der med udvalgets godkendelse er *indledt realitetsforhandlinger med de operatører, der under den forudgående markedsdialog og den igangværende udbudsproces har afgivet tilbud på den udbudte opgave og dermed udvist interesse for de udbudte trafikopgaver, og hvis løsningsbeskrivelser og pris umiddelbart og overordnet set anses for værende i overensstemmelse med udbuddets rammer.*

Naalakkersuisut vedlægger kopi af gældende servicekontrakter til Finans- og Skatteudvalgets orientering.

Det oplyses videre, at vægtene i udbuddet er Økonomi 50 %, Leveringssikkerhed 20 %, Kvalitet 20 % og CSR 10 %. Ændringen i vægtene, i forhold til udbuddet i 2014, er sket, idet Naalakkersuisut ønsker et større fokus på elementerne Kvalitet og CSR.

Naalakkersuisut uddyber tildelingskriteriet CSR, hvor det vægter positivt, såfremt operatøren arbejder for understøttelse af kompetenceudvikling og rekruttering af grønlandsk arbejdskraft samt et godt fysisk og psykisk arbejdsmiljø.

Til Finans- og Skatteudvalgets spørgsmål, hvorledes Naalakkersuisut vil sikre en sammenhængende trafikstruktur, svares, at der i udbudsmaterialet stilles en række krav til operatørernes evne til at sikre sammenhæng internt i servicekontraktrutesystemet og eksternt overfor de kommercielle trafiknet.

Vedrørende Finans- og Skatteudvalgets spørgsmål til gennemsigtighed i prisstrukturen svares, *Naalakkersuisut ønsker med gennemsigtighed snarere at skabe en højere grad af indsigt i prisstrukturen, så det bedre fremgår hvorfor billetprisen er, som den er. Gennemsigtighed i trafikstrukturen opnås således ved at skabe klarhed over landskassesubsidiernes størrelse i forhold til såvel trafikopgave som overfor den enkelte rejsende samt koblingen til den enkelte rejsendes egenbetaling.*

Naalakkersuisut svarer derudover, at det forventes vanskeligt at opnå et forhandlingsresultat, der opfylder alle ønsker til pris, såvel billetpris som servicekontraktbidrag, kvalitet, frekvens, komfort etc. *Naalakkersuisut vil med de [...] beskrivne tildelingskriterier vælge den for Grønland samlet økonomisk set mest fordelagtige løsning, som beror på en lang række økonomiske, samfundsmæssige, driftssikkerhedsmæssige og kvalitative faktorer, der samlet vil blive vægtet.*

Til Finans- og Skatteudvalgets ønske om at få fremsendt *Grønlands Selvstyres udbudsretlige principper og regler* svarer Naalakkersuisut, at udbuddet og forhandlingerne ikke er underlagt udbudsretlige regler. Naalakkersuisut ønsker dog *at gennemføre udbuddet og forhandlingerne efter de grundlæggende udbudsretlige principper, som også EU's udbudsdirektiver og de(n) grønlandske regler i tilbudsloven og udbudscirkulæret bygger på. Det er disse principper om gennemsigtighed og ligebehandling som følges og ikke specifikke regelsæt.*

3.1.3. Sammenfatning af forhandlingsmandat

På baggrund af den politiske behandling fremstår Departementet for Bolig, Byggeri og Infrastrukturs forhandlingsmandat med følgende rammer:

Departementet kan indgå aftaler indenfor en økonomisk ramme på 122,9 mio. kr. pr. år og 614,5 mio. kr over 5 år. Rammen er ikke nærmere defineret imellem de forskellige distrikter.

Aftalerne kan indgås for perioden 1. januar 2017 til 31. december 2020 (4 år) og kan forlænges med op til 1 år, således at aftalerne inklusiv forlængelse maksimalt kan løbe indtil 31. december 2021.

Kontrakter udbydes med udgangspunkt i de tidligere servicekontrakters opdeling af trafikopgaverne, distrikterne, serviceniveau og frekvenser med to ændringer:

1. Trafikopgaven i Diskobugten udbydes samlet for hele året, hvor den tidligere har været opdelt i en helikopterserviceret trafikopgave om vinteren og en overvejende skibsserviceret trafikopgave om sommeren.
2. Trafikopgaven i Ittoqqortoormiit udbydes samlet, så operatøren skal sikre interregional beflyvning til og fra distriktet samt *shuttle transport* til byen.

Tilskuddet til servicekontrakterne ydes efter 3 hovedprincipper til destinationer, hvor:

- der ellers ikke vil være transportmulighed.
- prisen ellers vil afholde mange fra at rejse.

- frekvensen ellers vil være uacceptabel lav.

Der opstilles 4 kriterier for udbuddet: Økonomi (50 %), Leveringssikkerhed (20 %), Kvalitet (20 %) og CSR (10 %).

Finans- og Skatteudvalget skal høres om udkast til serviceaftaler om passagerbefordring og efterfølgende modtage en kopi af de endelige aftaler.

3.1.4. Udvidelse af forhandlingsmandat under forhandlingerne

På baggrund af de modtagne tilbud og forhandlingerne foretog Departementet for Bolig, Byggeri og Infrastruktur en evaluering af de tilbudte løsninger og sammensatte 5 mulige scenarier på baggrund af de egnede tilbud. Det vindende scenarie fremstod den 30. juni 2016 som en kombination af skibsbefordring, helikopter- og fastvinget beflyvning. Operatørerne i scenariet er Air Greenland A/S, Disko Line A/S og Norlandair ehf.

Departementet færdiggjorde forhandlingerne med operatørerne i det vindende scenarie og fremlagde scenariet for Naalakkersuisut til godkendelse. Naalakkersuisut ønskede imidlertid at fastholde muligheden for børne og pensionistrabatter under servicekontrakterne, hvilket ville medføre en sprængning af den økonomiske ramme på Finansloven.

Der udarbejdes derfor en ansøgning om tillægsbevilling til Finans- og Skatteudvalget, hvor den økonomiske ramme for forhandlingen udvides. Samtidig sendes Naalakkersuisuts beslutningsoplæg om afslutning af forhandlingerne samt udkast til servicekontrakter i høring hos Finans- og Skatteudvalget.

Naalakkersuisut fremsender den 19. juli 2016 ansøgning om tillægsbevilling til udvidelse af forhandlingsmandatet, den økonomiske ramme for indgåelse af servicekontrakter til Finans- og Skatteudvalget. Den økonomiske ramme for aftalerne ønskes hævet fra 122,9 til 124,6 mio. kr. pr. år. Således at der kan indgås aftaler om børne- og pensionistrabatter i servicekontrakterne.

Finans- og Skatteudvalget skriver den 1. august 2016 til Medlem af Naalakkersuisut for Bolig, Byggeri og Infrastruktur, hvor det udtrykkes, at udvalget ser positivt på den fremsendte ansøgning om tillægsbevilling. Udvalget godkender imidlertid ikke umiddelbart ansøgningen, men stiller en række spørgsmål til høringen over udkast til servicekontrakterne.

Finans- og Skatteudvalget træffer den 2. september 2016 beslutning om at godkende Naalakkersuisuts ansøgning om tillægsbevilling om optagelse af ændret tekstanmærkning til hovedkonto 72.20.05 Tilskud til passagerbefordring, hvori den økonomiske ramme for servicekontrakterne forhøjes til 124,6 mio. kr. pr. år, således at der er bevillingsmæssig hjemmel til at indgå aftaler indeholdende børne- og pensionistrabatter.

3.1.5. Delkonklusion

Det ville have været hensigtsmæssigt, om interessenterne havde haft en bedre forståelse for den ændrede politiske beslutningsproces i forbindelse med indgåelse af servicekontrakter om passagerbefordring. Deloitte har ikke fundet tegn på, at hverken Medlem af Naalakkersuisut for Bolig Byggeri og Infrastruktur, departementet, Naalakkersuisut eller Finans- og Skatteudvalget i tilstrækkelig grad har været bevidste om deres ændrede roller, kompetencer og ansvar i den nye beslutningsproces.

Med den ændrede proces, hvor forhandlingsresultatet ikke godkendes af Finans- og Skatteudvalget, er det vigtigt at sikre en grundig politisk behandling og forankring af forhandlingsmandatet samt at forhandlingsmandatet afspejler Naalakkersuisuts og Finans- og Skatteudvalgets politiske ønsker og prioriteringer på området. Et fyldestgørende forhandlingsmandat, hvor forventninger til serviceniveau, billetpriser og tilskud med et tilstrækkeligt detaljeringniveau var indarbejdet, kunne have sikret en større politisk forankring af forhandlingsresultatet hos Naalakkersuisut og Finans- og Skatteudvalget.

Ved det tidligere udbud i 2014 var processen tilrettelagt således, at Finans- og Skatteudvalget godkendte forhandlingsresultatet. I 2016 var denne proces ændret, således Finans- og Skatteudvalget ikke længere skulle godkende resultatet, men i stedet skulle godkende forhandlingsmandatet, der udstikker de politiske rammer for Departementet for Bolig, Byggeri og Infrastrukturs forhandlinger og indgåelse af servicekontrakter om passagerbefordring.

Dermed er den politiske behandling rykket betydeligt frem i sagen, så det kunne sikres, at der skete en politisk prioritering af forhandlingerne med operatørerne. Den nye proces har stillet høje krav til udarbejdelsen af forhandlingsmandatet.

Det kan imidlertid ikke konstateres, at Medlem for Naalakkersuisut for Bolig, Byggeri og Infrastruktur ved udarbejdelsen af oplæg til Naalakkersuisut om forhandlingsmandatet har sikret et tilstrækkeligt indhold. Indholdet af forhandlingsmandatet burde have afspejlet de politiske prioriteter samt informationerne indsamlet under dialogen med de potentielle operatører.

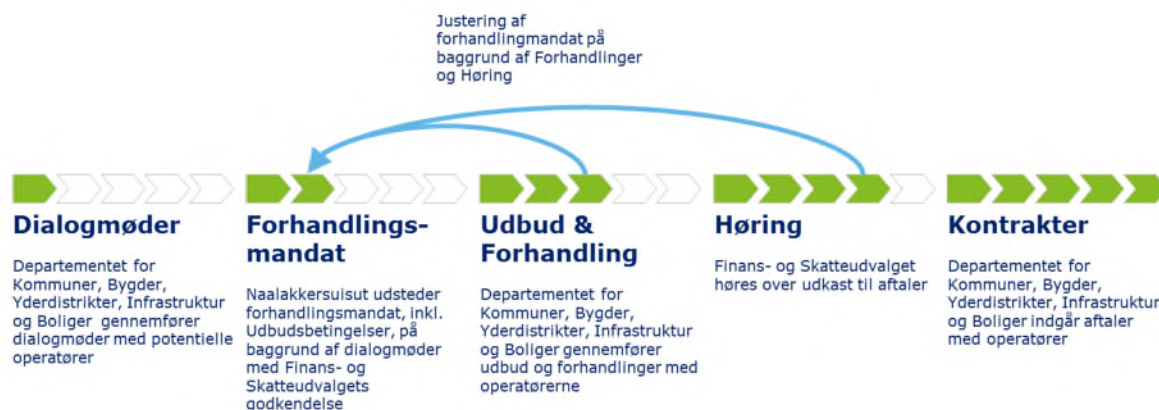
Det havde været hensigtsmæssigt, hvis forhandlingsmandatet var blevet udarbejdet, så de politiske prioriteringer blev indarbejdet tidligt i processen. Samtidig burde udbudskriterierne, herunder kontraktperiodens varighed, eksplicit have været en del af forhandlingsmandatet, da disse er en del af forhandlingsgrundlaget, som operatørerne afgiver tilbud på og der senere indgås serviceaftaler på.

Naalakkersuisut indstiller at Finans- og Skatteudvalget godkender et forhandlingsmandat, der giver mulighed for at indgå servicekontrakter på 4½ år. Naalakkersuisuts bemyndigelse til indgåelse af servicekontrakter er på Finansloven fastsat til 4 år med mulighed for 1 års forlængelse. Finans- og Skatteudvalget henstiller i forbindelse med behandlingen af forhandlingsmandatet, med henvisning til den bevillingsmæssige ramme og kontraktperioden, at Naalakkersuisut fremsender en ny ansøgning. Naalakkersuisut fremsender imidlertid ikke en ny ansøgning, men uddyber forhandlingsmandatet i den efterfølgende korrespondancen imellem Naalakkersuisut og Finans- og Skatteudvalget, dog uden at der eksplicit tages stilling til en kontraktslængde på 4½ år. Det havde være hensigtsmæssigt om Naalakkersuisut på baggrund af Finans- og Skatteudvalgets henstilling havde tilrettet forhandlingsmandatet og fremsendt en ansøgningen om tillægsbevilling, hvis Naalakkersuisut vurderede at Finanslovens ramme skulle ændres for at opnå et tilfredsstillende forhandlingsresultat.

Forhandlingsmandatet, som Finans- og Skatteudvalget godkender, tilfører ikke i væsentlighed yderligere prioriteringer i forhold til den ramme, der allerede var givet Naalakkersuisut på Finansloven.

Indholdet i forhandlingsmandatet efter den politiske behandling kan sammenfattes til: Finanslovens økonomiske ramme på 122,9 mio. kr., perioden for servicekontrakterne på 4 år med mulighed for 1 års forlængelse og Finanslovens kriterier, der kan udbetales tilskud efter. Derudover skal kontrakterne tage udgangspunkt i den eksisterende opdeling af trafikområder, serviceniveau og frekvenser og vurderingen af tilbuddene skal ske ud fra tildelingskriterierne Økonomi, Leveringssikkerhed, Kvalitet og CSR.

Forhandlingsmandatet indeholder ikke detaljer om serviceniveau, priser eller andre parametre, som det må antages, at Naalakkersuisut og Finans- og Skatteudvalget ønskede at tage stilling til. Resultatet af forhandlingerne på baggrund af det godkendte forhandlingsmandat blev en manglende politisk accept af forhandlingsresultatet, hvilket medførte en kraftig efterfølgende debat om serviceniveauet i kontrakterne samt om Selvstyret var bundet af aftalerne eller, om disse kunne annulleres. Resultatet blev, at der måtte indgås tillægsaftaler om serviceforbedringer til de netop indgåede servicekontrakter.



Figur 8 - En bedre proces for politisk indflydelse på udbud og forhandling om servicekontrakter for passagerbefordring

Mens forhandlingerne med operatørerne står på, kan der opstå behov for at justere forhandlingsmandatet, som fx ved Naalakkersuisuts ønske om at indføre børne- og pensionstrabatter, hvilket krævede en ny godkendelse af forhandlingsmandatet, herunder en tillægsbevilling, fra Finans- og Skatteudvalget.

En præcisering eller ændring af forhandlingsmandatet, som forhandlingerne skrider frem, sikrer den fortsatte politiske prioritering i sagen og dermed den politiske forankring forhandlingsresultatet hos Naalakkersuisut og Finans- og Skatteudvalget.

Processen i forhold til forhandlingsmandatet og departementets forhandlinger med operatørerne skal dermed ikke ses om en lineær proces, men en proces, der giver mulighed for løbende at vende tilbage til forhandlingsmandatet og få politisk accept af retningen for forhandlingerne og dermed også en accept af forhandlingsresultatet og de endelige servicekontrakter.

Finans- og Skatteudvalget har godkendt forhandlingsmandatet og dermed den brede forhandlingsramme, der udstedes af Naalakkersuisut til Departementet for Bolig, Byggeri og Infrastruktur.

Medlem af Naalakkersuisut for Bolig, Byggeri og Infrastruktur udarbejder i forbindelse med afslutningen af forhandlingerne et oplæg til Naalakkersuisut om udvidelse af forhandlingsmandatet, herunder den økonomiske ramme, så der kan indgås aftaler om børne- og pensionstrabatter. Oplægget og ansøgningen om tillægsbevilling sendes til Finans- og Skatteudvalgets godkendelse.

Finans- og Skatteudvalget godkender det ændrede forhandlingsmandat, herunder ansøgningen om tillægsbevilling om en udvidelse af den økonomiske ramme.

Behandlingen af det udvidede forhandlingsmandat i forbindelse med indgåelse af aftaler om børne- og pensionstrabatter er foregået hensigtsmæssigt. Det ville dog formentlig have lettet

behandlingen af ansøgningen om udvidelsen af forhandlingsmandatet, herunder tillægsbevillingen, hvis ansøgning var fremsendt selvstændigt.

3.2. Høring af Finans- og Skatteudvalget

På baggrund af de modtagne tilbud foretog Departementet for Bolig, Byggeri og Infrastruktur en foreløbig evaluering af de tilbudte løsninger og sammensatte 5 mulige scenarier på baggrund af de egnede tilbud. Disse tilbud dannede grundlag for de videre forhandlinger.

Den 30. juni 2016 fremstod det vindende scenarie som en kombination af skibsbefordring, helikopter- og fastvinget beflyvning. Operatørerne i scenariet er Air Greenland A/S, Disko Line A/S og Norlandair ehf. De øvrige tilbudsgivere blev den 1. juli 2016 orienteret om den foreløbige evaluering af de mulige scenarier samt, at deres tilbud ikke indgik i det scenarier, som man ønskede at arbejde videre med.

Departementet færdiggjorde forhandlingerne med operatørerne i det vindende scenarie og forelagde udkast til servicekontrakter til Naalakkersuisuts godkendelse. Naalakkersuisut ønskede imidlertid at fastholde muligheden for børne- og pensionistrabatter.



Figur 9 - Oversigt over høringen og udvidelsen af den økonomiske ramme

Naalakkersuisut sendte en samlet høringsskrivelse og ansøgning om tillægsbevilling til Finans- og Skatteudvalget den 19. juli 2016. Udvidelsen af forhandlingsmandatet og tillægsbevillingen er behandlet ovenfor, hvorfor fokus i dette afsnit lægges på høringen af Finans- og Skatteudvalget over udkast til servicekontrakter.

3.2.1.1. Naalakkersuisuts høring af Finans- og Skatteudvalget om udkast til servicekontrakter af 19. juli 2016

Naalakkersuisut fremsender den 19. juli 2016 beslutningsoplæg om valg af scenariet med operatørerne Air Greenland A/S, Disko Line A/S og Norlandair ehf i høring hos Finans- og Skatteudvalget. Vedlagt beslutningsoplægget er udkast til servicekontrakter med operatørerne.

Naalakkersuisut sender det samlede materiale brugt til Naalakkersuisuts behandling af sagen til Finans- og Skatteudvalget. Materialet indeholder:

- Oplæg til Naalakkersuisut - Passagerbefordring – forhandlingsproces for indgåelse af nye servicekontrakter, indstilling af vindende scenarie af 27. juni 2016
 - Servicekontrakter matrix
 - Nøgletal for helikoptertyper
 - Kontrakter
 - Hørings svar fra Finansdepartementet
- Tillæg til Oplæg til Naalakkersuisut af 27. juni 2016 – Passagerbefordring – forhandlingsproces for indgåelse af nye servicekontrakter, indstilling af vindende scenarie af 28. juni 2016
 - Brev af 26. juni 2016 fra Bristow Group Inc
- Oplæg til Naalakkersuisut – Indgåelse af servicekontrakter for passagerbefordring af 13-07-2016
 - Fartplan for Sydgrønland
 - Bristow Groups brev af 4. juli 2016
 - Matrix af 5. juli 2016
 - Kontrakter
 - Tekstanmærkning samt bemærkninger til hovedkonto 72.20.05 Tilskud til passagerbefordring

3.2.1.2. Finans- og Skatteudvalgets brev af 1. august 2016

Finans- og Skatteudvalget skriver den 1. august 2016 til Medlem af Naalakkersuisut for Boliger, Byggeri og Infrastruktur, hvor det udtrykkes, at udvalget ser positivt på den af Naalakkersuisut fremsendte ansøgning om udvidelse af forhandlingsmandatet, herunder forhøjelsen af den økonomiske ramme, så der kan ydes rabatter til pensionister og børn. Derudover kvitteres der for modtagelsen af sagen i høring.

Udvalget stiller derudover række spørgsmål til Naalakkersuisut på baggrund af høringsmaterialet.

Spørgsmålene kan grupperes i tre hovedgrupper, der har betydning for servicekontrakterne. Det drejer sig om spørgsmål om

- besparelser på området,
- serviceforringelser ved omlægning af trafikopgaver fra helikopterbetjening til skibssejlad, herunder bagagehåndteringen og
- risikoen for at fortabe sin videre rejse ved forsinkelser.

Derudover spørges til behovet for arbejdskraft i forbindelse med de nye servicekontrakter og opsamlingen af statistikker fra operatørerne. Endeligt stilles der spørgsmål til ejerskabet af Air Greenland A/S og selskabets udbetaling af udbytte og den mulige anlæggelse af nye lufthavne.

3.2.1.3. Medlem af Naalakkersuisut for Bolig, Byggeri og Infrastrukturs svar af 5. august 2016

Den 5. august 2016 fremsendte Medlem af Naalakkersuisut for Bolig, Byggeri og Infrastruktur svar på Finans- og Skatteudvalget orientering af 1. august 2016.

I sit svar til udvalget skriver Medlem af Naalakkersuisut, at der ikke er udmeldt besparelser på området, men at der er den økonomiske ramme, som Naalakkersuisut er givet på Finanslovens for 2016 samt, at forhandlingsmandatet stiller store krav til forhandlingsprocessen.

Naalakkersuisut har skullet skabe en balance imellem høje forventninger til trafiksystemet, lave billetpriser og et reduceret økonomisk tilskud til servicekontrakterne.

Medlem af Naalakkersuisut vurderer at forhandlingsresultatet på fornuftig vis har sikret denne balance, selvom ikke alle ønsker har kunnet imødekommes.

Medlem af Naalakkersuisut svarer videre om serviceniveauet, at der sker en serviceomlægning i Sydgrønland, så servicen i regionen kommer til at svare til den service, der tilbydes i Diskobugten. Medlem af Naalakkersuisut mener, dette sikrer passagererne større frihed til at vælge mellem skibsbefordring og helikopterbeflyvning.

Der er ikke i servicekontrakterne medtaget håndtering af bagage imellem de forskellige operatører. Bagagehåndteringen i mellem skib og fly eller helikopter vil således skulle håndteres af passagererne selv.

Derudover er passagererne ikke dækket af en garanti for videre befordring, hvis fx en afgang på det kommercielle trafiknet ikke nås pga. forsinkelser i servicekontraktsnettet. Servicekontraktsoperatørerne er dog forpligtet til at indrette deres fartplaner, så der er indlagt tilstrækkeligt tid til, at passagererne kan nå deres rejse videre på andre servicekontraktsruter eller på det kommercielle trafiknet. Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger er ved at afklare, om der kan laves en forsikringsordning, hvor passagererne forsikres mod forsinkelser i servicekontraktsnettet.

Om behovet for arbejdskraft svarer Medlem af Naalakkersuisut, at man ikke kan udtale sig på vegne af operatørerne om det fremtidige behov for arbejdskraft. Naalakkersuisut har i forhandlingerne lagt vægt på operatørernes CSR-politik, herunder operatørernes forventninger til beskæftigelse af herboende arbejdskraft.

Om opsamlingen af statistik svarer Medlem af Naalakkersuisut, at der udarbejdes et rapporteringsgrundlag som operatørerne skal bruge til rapportering om aflysninger pga. vejrlig mv.

Spørgsmålene til ejerskab, udbytte og anlæggelse af lufthavne har ikke sammenhæng med servicekontrakterne.

3.2.1.4. Finans- og Skatteudvalgets brev af 22. august 2016

Finans- og Skatteudvalget skriver den 22. august 2016 til Medlem af Naalakkersuisut for Finansier og Råstoffer, at stillingtagen til Naalakkersuisuts indstilling om forhøjelse af den økonomiske ramme samt svar på høringsen udsættes med henblik på at få besvaret en række yderligere spørgsmål.

Finans- og Skatteudvalget udtrykker bekymring for den manglende garanti for mistede billetter i tilfælde, passageren pga. vejrlig ikke kan nå den næste forbindelse i det kommercielle net. Udvalget finder, at den indbyggede risiko for økonomiske tab for de rejsende er uacceptabel.

Finans- og Skatteudvalget henstiller til Naalakkersuisut, at der arbejdes for etablering af en forsikringsordning, såfremt forebyggelse af tab som følge af forsinkelser i servicekontraktsnettet ikke kan medtages i kontrakterne. Udvalget finder, at omkostninger til at afdække denne risiko ikke skal dækkes over billetpriserne, men med en supplerende bevilling.

Hermed indikerer udvalget, at Naalakkersuisut kan ansøge om en tillægsbevilling, hvis der er behov for en udvidelse af den økonomiske ramme i forbindelse med ændring af forhandlingsmandatet.

Finans- og Skatteudvalget finder det endvidere stærkt kritisabelt, hvis der ikke foreligger statistik over forsinkelser og overnatninger som følge af vejrlig og finder, at sådanne statistikker burde være tilgængelige, når servicekontrakter udarbejdes.

Finans- og Skatteudvalget spørger til, hvor der konkret vil ske forbedringer og forringelser af service i forhold til de gældende servicekontrakter samt, hvad det vil koste eller blive sparet, hvis man ikke gennemfører disse serviceændringer.

Derudover ønsker Finans- og Skatteudvalget svar på, hvad det vil koste, hvis man etablerer samme serviceniveau i Diskobugten som de gældende servicekontrakter for Sydgrønland, hvor trafikopgaven udelukkende løses med helikopterbeflyvning.

Udvalget ønsker også svar på, om serviceforringelserne i Sydgrønland skyldes lav helikopterkapacitet og slutteligt ønsker udvalget svar på, hvor der konkret vil ske forhøjelser i billetpriserne.

3.2.1.5. Medlem af Naalakkersuisut for Bolig, Byggeri og Infrastrukturs svar af 26. august 2016

Medlem af Naalakkersuisut for Bolig Byggeri og Infrastruktur svarer Finans- og Skatteudvalget den 26. august 2016, hvor udvalget gøres opmærksom på, at det har haft bestemmende indflydelse på Naalakkersuisuts forhandling af servicekontrakter, at udvalget den 28. april 2016 i forbindelse med godkendelse af forhandlingsmandat ikke fandt anledning til at diskutere den økonomiske ramme. Der er på den baggrund gennemført en forhandling i en snæver økonomisk ramme.

Om garantien for mistede billetter svares, at det under forhandlingerne er tillagt betydelig vægt, at operatørens tilbud afspejler en så høj grad af leveringssikkerhed og kvalitet som muligt. Medlem af Naalakkersuisut finder på den baggrund, at servicekontrakterne afspejler et mindst lige så højt niveau i kvalitet og leveringssikkerhed, som gør sig gældende under de eksisterende servicekontrakter. Konkret vurderer Naalakkersuisut, at servicekontrakten i Sydgrønland afspejler en højere leveringssikkerhed og kvalitet end den service, der leveres under den eksisterende servicekontrakt. Dette skyldes den forventede forbedrede regularitet ved, at der tilbydes kombineret sejlads og helikopterflyvning.

Medlem af Naalakkersuisut deler udvalgets ønske om at undersøge eventuelle konsekvenser af den bortfaldne garanti for forbindelsesbilletter i det kommercielle net. Medlem af Naalakkersuisut oplyser, at det ikke har været muligt at få en konkret pris fra operatørerne, men antager ud fra markedsdialogen, at der vil være et bevillingsmæssigt behov på 10-15 mio. kr. pr. år i Sydgrønland. En forsikringsordning vil kræve særskilt politisk behandling og bevillingsmæssig hjemmel.

Medlem af Naalakkersuisut oplyser, at man i de kommende måneder vil gennemføre en proces med det formål at få mulighederne for en forsikringsordning beskrevet yderligere, så udgifterne kan reduceres. Naalakkersuisut vil orientere Finans- og Skatteudvalget om processen.

Medlem af Naalakkersuisut finder bl.a., at det bør afklares, hvorvidt forsikringsordningen skal tegnes for alle passagergrupper og om det vil være mest fordelagtigt at tegne forsikringen via et forsikringselskab, via operatørerne eller som en selvforsikring hos Grønlands Selvstyre.

Medlem af Naalakkersuisut svarer, at der sker serviceforringelser i Sydgrønland ved bortfald af garanti ved forsinkelser og bagagehåndtering imellem servicekontraktoperatøren og det kommercielle rutenet. Der er ikke sket en værdiansættelse af disse serviceforringelser, selvom det i forbindelse med markedsdialogen er blevet antaget at det vil koste omkring 10-15 mio. kr. pr. år at tilbyde disse serviceforbedringer.

Naalakkersuisut svarer, at der sker serviceforbedringer i form af forbedret regularitet og øget valgfrihed ved transportform i Sydgrønland og deraf øget prisdifferentiering. Derudover forventer Naalakkersuisut at omlægning til fastvinget beflyvning på destinationen Nerlerit Inaat vil udgøre en serviceforbedring. Disse serviceforbedringer er ikke værdiansat enkeltvis men afspejles i det samlede forhandlingsresultat.

Naalakkersuisut svarer, at der ikke er sket en værdiansættelse af en mulig ændring af serviceniveauet i Diskobugten, så regionen betjenes med helikopter, idet Naalakkersuisut vurderer at serviceniveauet i regionen i al væsentlighed afspejler passagerernes ønsker, behov og forventninger.

Naalakkersuisut svarer, at det ikke er pga. manglende helikopterkapacitet, at servicen i Sydgrønland er lagt om til kombineret sejlads og helikopterbeflyvning.

3.2.1.6. Samråd i Finans- og Skatteudvalget 12. september 2016

Finans- og Skatteudvalget indkalder den 9. september 2016 Medlem af Naalakkersuisut for Bolig, Byggeri og Infrastruktur i samråd mandag den 12. september 2016. I indkaldelsen bemærker udvalget, at det forstår på Naalakkersuisuts besvarelse af udvalgets spørgsmål, at der ikke er sket ændringer i udkast til servicekontraktaftaler på baggrund af udvalgets spørgsmål. Derudover bemærker udvalget, at det ikke er klart, hvilke konkrete tiltag, der vil være for at løse problemet med den bortfaldne garanti for passagerernes videre rejse på det kommercielle net, hvis der opstår forsinkelser.

Finans- og Skatteudvalget stiller på den baggrund 4 spørgsmål til Naalakkersuisut, som udvalget gerne ser besvaret i samrådet. Udvalget vil gerne vide,

- Hvad Naalakkersuisut er nået frem til med henblik på at løse problemstillingen omkring den bortfaldne garanti?
- Hvad baggrunden er for, at Naalakkersuisut ikke ser det som et problem, at garantien bortfalder?
- Hvilke muligheder der er for, at garantien kan opretholdes og hvad de bevillingsmæssige konsekvenser vil være ved en sådan opretholdelse?
- Hvad er årsagen til at den bevillingsmæssige ramme for servicekontrakterne i 2017 ligger på ca. 123 mio. kr. og hovedkontoens bevilling samtidig er på 130,4 mio. kr., hvad årsagerne er til at den bevillingsmæssige ramme i 2016 er på 146,8 mio. kr. og resultatet i 2015 var på 150,6 mio. kr.?

3.2.1.6.1. Medlem af Naalakkersuisut for Bolig, Byggeri og Infrastrukturs svar af 11. september 2016

Medlem af Naalakkersuisut for Boliger, Byggeri og Infrastruktur bekræftede, at der ikke er sket ændringer i udkastene på baggrund af udvalgets spørgsmål. Spørgsmålet om garantien har været drøftet med operatørerne uden, at det har været muligt at opnå den ønskede garanti på acceptable vilkår. Kontrakterne er på den baggrund godkendt af Naalakkersuisut, idet resultatet af forhandlingerne blev vurderet til at være det mest gunstige. Naalakkersuisut vil fortsætte de igangsatte undersøgelser af mulighederne for at indføre en garanti- eller forsikringsordning, der skal imødegå den usikkerhed, de nye servicekontrakter måtte medføre.

Naalakkersuisut anerkender, at passagererne potentielt vil opleve en serviceforringelse i grænsefladen imellem operatørerne samt, at Naalakkersuisut vil følge udviklingen nøje og afdække mulighederne for at indføre en garanti- eller forsikringsordning, når behovet er nærmere belyst. Naalakkersuisut mener ikke, at den manglende garanti udgør et problem, idet der ikke har været en sådan garanti under den gældende servicekontrakt for passagerbefordring i Diskobugten.

Naalakkersuisut kan ikke fastslå de bevillingsmæssige konsekvenser af en eventuel indførelse af en garantiordning. På baggrund af dialogen med operatørerne forventer Naalakkersuisut, at bevillingsbehovet er 10-15 mio. kr. pr. år. Naalakkersuisut forventer relativt hurtigt at kunne finde en ordning, hvorunder garanti eller forsikring kan indføres.

Naalakkersuisut bemærker, at hovedkontoens bevillingsramme udover servicekontrakterne også dækker en underskudsgaranti for Arctic Umiaq Line. Derudover har de seneste års 1-årige forlængelser af servicekontrakterne stillet Grønlands Selvstyre i en ugunstig forhandlingsposition, hvilket har medført et stigende behov for tilskud.

3.2.1.7. Finans- og Skatteudvalgets hørings svar af 13. september 2016

Finans- og Skatteudvalget henviser til de tidligere behandlinger af sagen i udvalget og finder det stærkt beklageligt, at tilrettelæggelsen af processen ikke har skabt bedre tid til, at operatørerne og passagererne har kunnet planlægge deres aktiviteter.

Finans- og Skatteudvalget udtrykker endvidere sin holdning; at der skal arbejdes mere seriøst med konkurrenceudsættelsen af servicekontrakterne samt, at udvalget ønsker sig en klarere fremstilling af servicekontraktsområderne og det kommercielle net, så udvalget kan danne sig et mere sammenhængende billede af passagerbefordringen i Grønland.

På den baggrund anser et flertal af udvalget høringen for afsluttet.

3.2.1.8. Naalakkersuisuts pressemeddelelse om indgåelse af aftaler om passagerbefordring

Naalakkersuisut udsender den 13. september 2016 en pressemeddelelse om, at forhandlingerne af servicekontrakterne for personbefordring er afsluttet og Finans- og Skatteudvalget har afgivet et positivt hørings svar.

Der er indgået aftaler Air Greenland A/S, Disko Line A/S og Norlandair ehf indenfor forhandlingsmandatet og den økonomiske ramme, med udvidelsen af den økonomiske ramme til dækning af børne- og pensionistrabatter, på 123,3 mio. kr. pr. år.

3.2.2. Delkonklusion

Finans- og Skatteudvalget skal ifølge Finansloven have udkast til servicekontrakter om passagerbefordring i høring inden der indgås servicekontrakter med operatørerne.

Medlem af Naalakkersuisut for Boliger, Byggeri og Infrastruktur udarbejder indstilling til Naalakkersuisut om afslutningen af forhandlingerne samt høring af Finans- og Skatteudvalget over udkast til servicekontrakter. Høringsmaterialet består af tre beslutningsoplæg til Naalakkersuisut inklusive en række bilag, heriblandt udkast til servicekontrakter med operatørerne.

Finans- og Skatteudvalget høres dermed over udkast til servicekontrakterne som Finansloven foreskriver og afgiver høringssvar hertil den 13. september 2016.

Naalakkersuisut har ved høringen af Finans- og Skatteudvalget overholdt Finanslovens krav om høring af udvalget over udkast til aftalerne.

Høringen af Finans- og Skatteudvalget burde have givet Medlem af Naalakkersuisut for Bolig, Byggeri og Infrastruktur og departementet anledning til at overveje om det var hensigtsmæssigt at afslutte forhandlingerne med de kritikpunkter, som udvalget rejser under høringen.

Finans- og Skatteudvalget udtrykker en række bekymringer i forhold til udkastene til servicekontrakter. Udvalget svarer i forbindelse med høringen, at udvalget finder det uacceptabelt, at passagererne mister garantien for videre befordring ved forsinkelser samt at udgifter til at sikre at garantien opretholdes bør dækkes ved en bevilling. Derudover udtrykker udvalget bekymring over bagagehåndteringen samt serviceforringelser ved omlægning til skibstransport.

Det havde været hensigtsmæssigt, om Medlem af Naalakkersuisut for Bolig, Byggeri og Infrastruktur på baggrund af Finans- og Skatteudvalgets kommentarer til høringen havde fundet anledning til at vende tilbage til forhandlingsmandatet og udarbejde udkast til justering af dette som kunne udstedes af Naalakkersuisut med Finans- og Skatteudvalgets godkendelse. Man kunne have udnyttet muligheden for at ansøge om udvalgets godkendelse af et ændret forhandlingsmandat, herunder evt. en tillægsbevilling til at dække de øgede omkostninger til det forbedrede serviceniveau.

I stedet vælger man at afslutte forhandlingerne med operatørerne. Dette findes ikke hensigtsmæssigt, idet mulighederne for at opnå samlede aftaler, der opfylder de politiske ønsker og prioriteringer, dermed begrænses.

3.3. Debat om serviceniveauet efter forhandlingernes afslutning

3.3.1.1. Samråd i Finans- og Skatteudvalget 29. september 2016

Finans- og Skatteudvalget indkalder Medlem af Naalakkersuisut for Bolig, Byggeri og Infrastruktur i samråd torsdag den 29. september 2016. Samrådet bliver efterfølgende flyttet til fredag den 30. september 2016.

Finans- og Skatteudvalget indkalder Medlem af Naalakkersuisut for at give udvalget en status på indgåelsen af servicekontrakterne og besvare 7 spørgsmål:

- Hvilke løsninger har Naalakkersuisuts for lufttrafikken?
- Hvor store vil billetprisforhøjelserne være for sejlads og lufttrafik?

- Fastholder man de påtænkte fyringer?
- Vil lufttrafikken køre efter sædvanlig plan?
- Vil priserne være uændrede?
- Hvordan har man sikret, at pengene ikke skal fosse ud af landet?
- Hvilke økonomiske og servicereleterede forbedringer vil der være for samfundet?

Derudover stiller udvalget efter samrådet en række yderligere spørgsmål som Medlem af Naalakkersuisut skal svare på.

Med henvisning til finanslovens 3 hovedprincipper for tilskud til passagerbefordring ønskes en status på, hvilke hovedprincipper der er dækket ind med servicekontrakterne.

En status på om servicekontrakterne er blevet underskrevet og om udbudsmaterialet med de indbyggede betingelser sammen med de bindende tilbud er bindende for Selvstyret og tilbudsgiverne.

Finans- og Skatteudvalget ønsker oplysninger om, hvilke krav der er stillet i forhold til de drøftelser der har været mellem Disko Line og Air Greenland om trafikens koordinering.

Der næst ønsker udvalget at få oplyst, hvor meget det vil koste at undgå de rejsendes risiko for at miste billetter og risiko for selv at skulle betale for overnatning i forbindelse med afbrydelser eller forsinkelser i forbindelse med dårligt vejr.

Finans- og Skatteudvalget henstiller derudover til, at Naalakkersuisut kommenterer på udvalgets holdning om det beklagelige i, at processen med indgåelse af nye servicekontrakter ikke har været tilrettelagt således, at processen kunne være afsluttet i foråret.

Udvalget henstiller videre, at Naalakkersuisut kommenterer på udvalgets holdning til, at der skal arbejdes seriøst med konkurrenceudsættelsen ved kommende udbud af servicekontrakter samt, at der skal sikres en klarere fremstilling af servicekontraktområderne og de kommercielle net, så udvalget bedre kan danne sig et samlet billede af passagerbefordringen i Grønland.

3.3.1.1.1. Medlem af Naalakkersuisut for Boliger, Byggeri og Infrastrukturs svar af 1. oktober 2016

Vedrørende udvalgets spørgsmål til status på indgåelse af aftaler samt om aftalerne er bindende for Grønlands Selvstyre og tilbudsgiverne, svarer Medlem af Naalakkersuisut, at de endelige tilbud fra operatørerne forelå i slutningen af juni 2016 og at de blev politisk godkendt den 13. september 2016. Aftalen med Disko Line A/S blev underskrevet af begge parter den 21. september 2016. Tilbuddene fra Norlandair ehf og Air Greenland A/S er accepteret af Departementet for Bolig, Byggeri og Infrastruktur og dermed bindende for begge parter. Aftalerne er endnu ikke underskrevet, da operatørerne har anmodet om, at kontraktdokumenterne ændres på nogle punkter for korrekt at afspejle tilbuddene og for at sikre præcise og klare rammer for operationen.

Til Finans- og Skatteudvalgets spørgsmål om lufttrafikken og krav til forholdet mellem Disko Line og Air Greenland svares, at Disko Line tilbyder helikoptertransport i Sydgrønland i fast rutefart hele året og tilbyder helikopterkapacitet, når vejret ikke tillader sejlads. Selskabet har som en del af disse operationer chartret helikopterkapacitet fra Air Greenland. Norlandair betjener Nerlerit Inaat fra Island og Air Greenland løser trafikopgaverne i resten af Grønland. Operatørerne er forpligtet til

at samarbejde med de andre operatører omfattet af servicekontrakterne og operatører indenfor de kommercielle rutenet om en hensigtsmæssig trafikplanlægning.

Medlem af Naalakkersuisut svarer til udvalgets spørgsmål om billetprisforhøjelser, at der ikke vil ske prisstigninger på billetterne for sejlads og lufttrafik, dog med den undtagelse, at billetprisen for helikoptertransport imellem Qaqortoq og Narsarsuaq stiger fra 1.040 kr. til 1.400 kr. Der er i servicekontrakten sikret et billigere alternativ med sejlads på denne rute.

Vedrørende udsigten til fyringer, svares at Naalakkersuisut ikke har indflydelse på operatørernes eventuelle afskedigelser og ansættelser. Der er dog i valget af operatør lagt været på deres CSR-politik, herunder rekruttering af herboende arbejdskraft.

Til Finans- og Skatteudvalgets spørgsmål om fartplaner, svarer Medlem af Naalakkersuisut, at Disko Lines fartplan forventes offentliggjort i starten af oktober 2016.

3.3.1.2. Samråd i Finans- og Skatteudvalget den 18. november 2016

Finans- og Skatteudvalget indkalder til samråd den 18. november 2016. Udvalget ønsker på samrådet, at Medlem af Naalakkersuisut for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger forholder sig til Kommune Kujalleqs bekymringer i forhold til løsningen af trafikopgaver i kommunen.

I forhold til den konkrete servicekontrakt for Sydgrønland ønsker udvalget oplyst:

- Om der er sikret forsvarlig befordring af handicappede, syge og gangbesværede?
- Hvordan flypriserne vil være i Diskobugten i forhold til Sydgrønland?
- Om Naalakkersuisut har planer om at ophæve servicekontrakten for Sydgrønland og hvad en ophævelse vil koste?
- Hvor meget vil det koste, hvis samtlige kontrakter ophæves og der indgås nye?
- Hvordan vil Naalakkersuisut forholde sig til, hvis de øvrige kommuner også fremkommer med krav til ændringer af servicekontrakterne for deres kommuner?

3.3.1.2.1. Medlem af Naalakkersuisut for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boligers svar af 16. november 2016

Medlem af Naalakkersuisut for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger fremsender svarnotat af 16. november 2016 til Finans- og Skatteudvalget. I notatet besvares udvalgets spørgsmål.

Medlem af Naalakkersuisut svarer, at operatøren i Sydgrønland kan yde befordring af handicappede, syge og gangbesværede. Man gør samtidig opmærksom på, at egentlig sygetransport/evakuering ikke henhører under servicekontraktens formål.

I forhold til udvalgets spørgsmål om billetpriserne svares, at Naalakkersuisut under 2. behandlingen af forslag til Finanslov for 2017 fremsatte forslag om forhøjelse af den økonomiske ramme med 18,1 mio. kr. Naalakkersuisut vil under 3. behandlingen af forslag til Finanslov for 2017 stille endnu et ændringsforslag om yderligere forhøjelse af den økonomiske ramme. Der vil med den forhøjede ramme blive indgået tillægsaftaler med operatører, der målrettet skal forbedre forholdene

i Sydgrønland og Diskobugten, der bl.a. sigter på, at billetpriserne i Diskobugten reduceres med gennemsnitligt 30 % eksklusiv lufthavnsafgifter.

Naalakkersuisut afviser, at der er planer om at ophæve servicekontrakterne og redegør for, at uberegtiget ophævelse af aftalen vil kunne medføre et erstatningsbeløb på 30-45 mio. kr. Derudover forventes, at nye servicekontrakter at medføre ekstraomkostninger på 33-34 mio. kr.

Medlem af Naalakkersuisut svarer, at der har været en god og løbende dialog med Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia, at der på embedsmandsniveau har været en dialog med Kommuneqarfiik Sermersooq samt, at der er modtaget positive tilbagemeldinger fra Qeqqata Kommunia.

3.3.1.3. Naalakkersuisut beslutning af 17. november 2016

Naalakkersuisut behandlede på sit møde den 17. november 2016 et oplæg fra Medlem af Naalakkersuisut for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger om Passagerbefordring og tillægsaftaler til indgåede servicekontrakter i Diskobugten og Sydgrønland.

Drøftelsen på mødet den 17. november 2016 var en forlængelse af drøftelser om samme emne den 9., 11. og 14. november 2016.

På mødet besluttede Naalakkersuisut at indgå tillægsaftale med Disko Line om forbedringer af de trafikale løsninger i Sydgrønland og Diskobugten. Tillægsaftalen omfatter en garantiordning for mistede billetter ved forsinkelser samt en ordning for indlogering og forplejning ved forsinkelser under rejsen. Derudover besluttet også at indgå tillægsaftale med Disko Line om ekstra helikopter kapacitet i Diskobugten og Sydgrønland.

Naalakkersuisut besluttede at fremsætte ændringsforslag til Finansloven for 2017 for at sikre en bevillingsmæssige hjemmel til tilkøbsaftalen.

3.3.1.4. Naalakkersuisut beslutning af 22. december 2016

Naalakkersuisut besluttede på sit møde den 22. december 2016, at bemyndige Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger til at indgå tillægsaftale til servicekontrakter om passagerbefordring om indlogering og forplejning samt færdigforhandle og indgå tillægsaftaler om krone-til-krone afregning med operatørerne om genudstedelse af tabte billetter.

Naalakkersuisuts beslutning, beslutningsoplæg samt bilag blev den 13. januar 2017 sendt til Finans- og Skatteudvalget til orientering.

3.3.1.5. Samråd i Finans- og Skatteudvalget den 23. december 2016

Finans- og Skatteudvalget indkaldte Medlem af Naalakkersuisut for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger i samråd den 23. december 2016. På samrådet ønskede udvalget Naalakkersuisuts kommentar til tre sager, der havde været i pressen, samt besvarelse af en række spørgsmål, hvoraf spørgsmål omkring kontrollen af sikkerheden for operatørerne, der opererer indenfor servicekontrakterne, relaterer sig til servicekontrakterne.

Særligt ønsker Finans- og Skatteudvalget Naalakkersuisuts kommentarer til, om det overvejes at lave en uvildig undersøgelse af forløbet omkring servicekontrakterne og på baggrund af en konkret hændelse ønskes svar på hvordan kontrollen af sikkerheden foregår samt, om operatørerne har pligt til at rapportere om hver tur og såfremt dette er tilfældet i hvilken form denne rapportering sker.

3.3.1.5.1. Medlem af Naalakkersuisut for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boligers svar af 23. december 2016

Medlem af Naalakkersuisut for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger finder ikke anledning til at igangsætte en uvildig undersøgelse af forløbet omkring servicekontrakterne, da Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger har været bistået af eksperter i udbuds- og aftaleret samt tekniske eksperter indenfor luftfart i processen omkring indgåelse af nye servicekontrakter om passagerbefordring.

I forhold til de specifikke spørgsmål til sikkerheden hos operatørerne under servicekontrakter, svarer Medlem af Naalakkersuisut, at alle operatører til enhver tid skal overholde alle gældende regler og love.

Operatøren har indberettet den konkrete hændelse, hvor en skærm på skibet gik i stykker, til Den Maritime Havarikommission, hvortil der er indberetningspligt. Søfartsstyrelsen står for det periodiske syn af fartøjer og besætning.

3.3.2. Finansloven for 2017

Efter den politiske debat om, hvordan servicekontrakterne kunne forbedres, så de politiske ønsker og prioriteringer blev afspejlet i det serviceniveau, der tilbydes borgerne blev den økonomiske ramme for tilskud til passagerbefordring i forbindelse med vedtagelsen af Finansloven for 2017 den 12. december 2016 hævet til 142,7 mio. kr. pr. år.

Derudover indsættes en ny tekstanmærkning, der bemyndiger Naalakkersuisut til at indgå tillægsaftaler og aftaler om *optioner* om tillægsydelse til aftalerne.

Nr. 1.

Naalakkersuisut bemyndiges til at indgå aftaler med eksterne samarbejdspartnere til løsning af opgaver, der falder inden for formålet med nærværende hovedkonto for perioden 1. januar 2017 – 31. december 2020. Aftalerne kan herefter forlænges i op til 1 år og maksimalt til 31. december 2021. Aftalerne må ikke overstige en samlet ramme på 713,5 mio. kr. gældende for de 5 år, svarende til 142,7 mio. kr. årligt.

...

Nr. 3.

Inden for den samlede bevilling på hovedkontoen bemyndiges Naalakkersuisut til at indgå tillægsaftaler eller optionsaftaler om tillægsydelse til indgåede aftaler og til i fornødent omfang at justere allerede indgåede aftaler i overensstemmelse hermed.

Boks 3 - Finansloven for 2017, tekstanmærkninger til hovedkonto 72.20.05 Tilskud til passagerbefordring (uddrag)

Bevillingsbehovet fra Naalakkersuisut optog forhandlinger med operatørerne er dermed steget fra 122,9 mio. kr. pr., til 124,6 mio. kr. i sommeren 2016 i forbindelse med Naalakkersuisuts ønske om, at opretholde rabatter til børn og pensionister, for så at ende på 142,7 mio. kr. pr. år i forbindelse med indgåelse af aftaler om tilkøb.

Med den nye bevillingsmæssige ramme indgår Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger tilkøbsaftaler til de eksisterende servicekontrakt aftaler om nedsættelse af billetprisen for helikoptertransport mellem Qaqortoq og Narsarsuaq til 1.061 kr., nedsættelse af billetprisen for helikoptertransport i Diskobugten med 30 %, tilkøb af en ekstra helikopter i én måned i Diskobugten, tilkøb af en ekstra helikopter i fire måneder i Sydgrønland, tilkøb af overnatning

of forplejning ved forsinkelser samt transport mellem havn og heliport eller lufthavn, samt tilkøb af dækning for tabte billetter for passagerers videre rejse ved forsinkelser.

3.3.3. Delkonklusion

Den politiske debat om serviceniveauet i de indgåede servicekontrakter om passagerbefordring vidner om manglende politisk accept af det forhandlingsresultat som Departementet for Bolig, Byggeri og Infrastruktur havde opnået med operatørerne.

Debatten og de tilkøb, der laves for at tilpasse serviceniveauet til de politiske prioriteringer, bevæger sig omkring de samme kritikpunkter, som blev bragt op af Finans- og Skatteudvalget under høringen over udkast til servicekontrakterne.

Udgifterne til tillægsaftalerne, som de afspejles på Finansloven for 2017, er steget fra de oprindelige 122,9 mio. kr. til 142,7 mio. kr., hvilket svarer til en stigning i tilskuddet til passagerbefordring på 16 %.

Det havde derfor været hensigtsmæssigt om Medlem af Naalakkersuisut for Boliger, Byggeri og Infrastruktur havde udarbejde et oplæg om ændret forhandlingsmandat og fået dette godkendt af Naalakkersuisut og Finans- og Skatteudvalget, således at forhandlingerne om tillægsaftalerne kunne være sket i regi af udbuddet af trafikopgaverne. Dette kunne have sikret en bedre forhandlingsposition.

4. Servicekontrakter om passagerbefordring

Departementet for Boliger, Byggeri og Infrastruktur igangsatte ved udbudsbekendtgørelse af 1. april 2016 en udbudsproces vedrørende passagerbefordring med det formål at indgå servicekontrakter med private operatører med virkning fra 1. januar 2017.

Befordringsopgaven omhandler offentlig fly-, skibs- og/eller helikoptertransport af passagerer. Medlem af Naalakkersuisut ønskede at indgå aftaler om servicekontrakter på baggrund af rammerne i Finansloven for 2016 og forhandlingsmandat udstedt af Naalakkersuisut og godkendt af Finans- og Skatteudvalget.



Figur 10 - Oversigt over indgåelse af servicekontrakter og tillægsaftaler om passagerbefordring

4.1. Dialog med markedet

Departementet for Bolig, Byggeri og Infrastruktur gennemførte i efteråret 2015 sammen med deres rådgivere en markedsdialog, hvor potentielle operatører havde mulighed for at præsentere deres virksomhed og give input til, hvordan trafikopgaverne kunne tilrettelægges. Markedsdialogen blev annonceret i EU-tidende den 12. oktober 2015 på engelsk med en summarisk oversættelse til alle EU's officielle sprog. Af annoncen fremgår, at markedsdialogen sker med henblik på et senere udbud af servicekontrakter af flere års varighed med opstart den 1. januar 2017 og med et årligt budget på mere end 100 mio. kr. Der blev samtidig med annonceringen af markedsdialogen udsendt invitationer at alle operatører, der under udbuddet i 2014 havde tilkendegivet deres interesse. Annonceringen blev også offentliggjort på dansk på www.udbud.gl.

Den 5. november 2015 modtog alle inviterede virksomheder meddelelse om, at departementet overfor alle virksomheder hjemmehørende i Grønland ville godtgøre omkostninger for op til to persons flybillet på økonomiklasse Kangerlussuaq-København tur/retur som kompensation for at dialogmøderne skulle foregå i København. Alle virksomheder, der var interesseret i at deltage i markedsdialogen modtog et oplæg til brug for møderne, der blev gennemført i uge 50 (7.-13. december 2015).

Departementet havde forud for dialogmøderne fremsendt visioner og tanker om vilkår og grundlag for løsningen af trafikopgaverne. Departementet beskriver befordringsopgaven som offentlig fly-, skibs- og helikoptertransport af passagerer inkl. 20 kg bagage, post og fragt. Opgaven omfatter interregional befordring af henholdsvis Nord- og Østgrønland samt regionsbefordring af distrikterne Qaanaaq, Upernavik, Uummannaq, Diskobugten, Midtgrønland, Sydgrønland, Tasiilaq og Ittoqqortoormiit.

Der fokuseres på at yde tilskud til den mest lønsomme transportform. Departementet finder, at en kombination af flere transporttyper, som benyttes samtidig, kan give den mest hensigtsmæssige og fleksible løsning.

Departementet ønskede at indgå aftale med operatører, som er i stand til at levere en effektiv service, der er tidssvarende i forhold til den leverede befordring og det anvendte materiel. Der ønskes en service som løbende kan videreudvikles, en enkel billethåndtering samt den bedst mulige forbindelse mellem forskellige transportformer og leverandører.

Tilskudsrammerne til passagerbefordring skal dels benyttes til at sikre offentlig transport til specifikke byer eller bygder og dels bidrage til at reducere billetpriserne. Uanset tilskuddets funktion er det afgørende for departementet, at der er en gennemsigtighed i forhold til de omkostninger, som er forbundet med operatørernes gennemførelse af servicekontrakterne. Departementet ønsker derfor, at priserne skal hænge nøje sammen med de faktiske omkostninger, om end priserne ikke til fulde dækker disse omkostninger. Som led i operatørens prissætning af kontrakterne vil der derfor være et fokus på omkostningernes fordeling på henholdsvis kapacitetsomkostninger og variable omkostninger samt kapacitetsudnyttelse til kommerciel befordring.

Departementet ønsker at indgå servicekontrakter, som balancerer parternes ansvar, herunder operatørens afholdte omkostninger og det modtagne tilskud på en hensigtsmæssig måde.

Det er vigtigt for departementet, at operatørerne viser evner til at udføre en tildelt befordringsopgave, hvorfor der vil blive fokuseret på operatørens kapacitet, herunder økonomisk og teknisk. I forhold til det anvendte materiel vil operatørens model for vedligeholdelse samt reservemateriel blive tillagt betydning. Departementet ønsker endvidere en dialog med operatørerne om mulige samarbejder med andre operatører.

Der vil det blive lagt vægt på, i hvilken udstrækning operatøren har en forretningsmodel, som understøtter en beskæftigelse og kompetenceudvikling hos medarbejderne. Desuden lægges der vægt på varetagelse af miljøhensyn så som nedbringelse af udledning af CO₂ ved benyttelse af tidssvarende materiel.

Da det er en forudsætning, at servicekontrakterne omfatter samtlige destinationer, vil der for svært tilgængelige destinationer blive etableret en incitamentsmodel, som indebærer en sikkerhed for en gennemførelse af de nødvendige flyvninger.

Hver operatør opfordres til under dialogmøderne at præsentere alle relevante forslag, idéer og tanker for, hvordan befordringsopgaven kan tænkes struktureret og løst. Operatøren anmodes i

den forbindelse om at redegøre nærmere for, hvordan operatørens løsning og den tilbudte kapacitet samt serviceniveau med tilhørende tilbudsvilkår kan understøtte Naalakkersuisuts visioner, herunder den overordnede vision om mest mulig transport for pengene. Endvidere anmodes operatørerne om generelt at skitsere, hvilke overordnede muligheder og udfordringer som er knyttet til opgavens løsning.

Deltagerne i dialogmøderne modtog den 19. februar 2016 en opdatering på engelsk og dansk med supplerende oplysninger og de overvejelser som markedsdialogen havde givet anledning til, herunder angivelse af mulighed for besigtigelse og mulighed for godtgjort start- og landingsgebyrer fra Selvstyret ved en sådan besigtigelse, samt angivelse af den videre proces og anmodning om eventuelle supplerende bemærkninger.

Departementet udarbejdede sammen med sine rådgivere på baggrund af de oplysninger, der blev indsamlet i forbindelse med markedsdialogen, udbudsmaterialet der blev bekendtgjort 1. april 2016.

4.2. Udbud af aftaler om personbefordring

Indhentningen af tilbud blev gennemført som et frivilligt offentligt udbud, hvor alle interesserede grønlandske, danske og udenlandske fly-, skibs og helikopteroperatører havde mulighed for at afgive tilbud på en eller flere af de definerede trafikopgaver. Udbuddet blev gennemført med for-handlingsadgang for Departementet for Bolig, Byggeri og Infrastruktur.

Udbuddet blev annonceret den 1. april 2016 på engelsk i EU-tidende og på dansk på den offentlige udbudsportal www.udbud.gl. Der blev efterfølgende sendt meddelelse ud til deltagerne i markedsdialogen med link til annoncen.

Departementet gør i tilbudsbetingelserne opmærksom på, at tilbudsindhentningen ligger uden for anvendelsesområdet for det gældende indkøbscirkulære. Udbuddet blev igangsat den 1. april 2016 med frist for indlevering af tilbud den 25. april 2016.

Departementet havde i samarbejde med sine rådgivere til brug for udbuddet udarbejdet tilbudsbe-tingelser, der byggede på en dialog med markedet, der blev gennemført i december 2015 med de potentielle operatører.

Tilbudsbetingelserne er udarbejdet på dansk og engelsk. Ved uoverensstemmelse i mellem de to, havde den danske version forrang. Tilbud kan afgives på dansk eller engelsk.

Befordringsopgaven omhandler offentlig fly-, skibs- og/eller helikoptertransport af passagerer inkl. bagage samt transport af post. Grønlands Selvstyre har en selvstændig servicekontrakt om fragt-sejlads, hvorfor de udbudte servicekontrakter som udgangspunkt kun vil omfatte en marginal andel af fragtbehovet.

Udbuddet af trafikopgaverne omfatter interregional befordring af henholdsvis Nord- og Østgrønland samt befordring inden for distrikterne Qaanaaq, Upernavik, Uummannaq, Diskobugten, Midtgrøn-land, Sydgrønland, Tasiilaq og Ittoqqortoormiit.

Tildelingen af de enkelte trafikopgaver skete efter tildelingskriteriet "det økonomiske mest fordelag-tige tilbud" og vurderingen var baseret på fire kriterier:

Kriterium	Grundlag	Vægt
41	Udvidet forvaltningsrevision	Proces for indgåelse af servicekontrakter vedr. passagerbefordring

Økonomi	Økonomi dækker over to underkriterier: 1. Samlet tilskudsbehov pr. år (80 %). 2. Rabat i form af reduceret tilskud pr. ekstra kommerciel føjlet kilometer / sejlet sømil (20 %).	50 %
Leveringssikkerhed	Leveringssikkerhed dækker over fire underkriterier: 1. Det tilbudte materiel. Vurdering af materiellets egnethed til opgaven, kapacitet og back-up, der sikrer leveringssikkerhed og regularitet. 2. Behov for opgradering af infrastruktur. Vurdering af om eventuelt behov for opgradering af infrastruktur understøtter en driftssikkeroperation. 3. Behov for hangarfaciliteter. Vurdering af operatørens overvejelser omkring behov for hangar- og værkstedsfaciliteter. 4. Operatørens tidsplan. Vurdering af operatørens tids- og aktivitetsplan for opstart af operationen.	20 %
Kvalitet	Kvalitet dækker over 8 underkriterier: 1. Operatørens organisation. Vurdering af organisationen, særligt nøglemedarbejdernes erfaringer fra lignende opgaver. 2. Fartplan. Vurdering af fartplanens understøttelse af kapacitetsbehov, der betjenes under de gældende servicekontrakter. 3. Sammenhæng i trafiksystemet. Vurdering af sammenhængen med operatørens fartplan og øvrige operatørers fartplaner på det servicekontrakt og kommercielle ruter. 4. Billet fleksibilitet. Vurdering af operatørens billetvilkår, herunder om billetten fortabes i tilfælde af aflysning eller forsinkelse samt om operatøren tilbyder kompensation for den fortabte transport. 5. Reservations- billetsystem og bagagehåndteringssystem. Vurdering af operatørernes systemer understøtter bestilling af gennemgående billet til slutdestinationen. 6. Handling. Vurdering af om operatøren tilbyder en smidig bagagehåndtering. 7. Passagerrettigheder ved forsinkelse. 8. Billetpris. Vurdering af billetpriserne.	20 %
CSR-politik	CSR-politik dækker over 4 områder hvor operatøren skal beskrive sin politik: 1. Miljø og klima 2. Kompetenceudvikling og rekruttering 3. Indkøb 4. Arbejdsmiljø Ved evalueringen af operatørernes CSR-politik vægtes det positivt, såfremt operatøren har en politik, der arbejder for en begrænsning af CO2-udslip, understøtter kompetenceudvikling og rekruttering af grønlandsk arbejdskraft, modvirker korrupsion og sikrer et godt fysisk og psykisk arbejdsmiljø.	10 %

Tabel 1 - Tildelingskriterier i udbuddet af servicekontrakter for passagerbefordring

Det er muligt for operatørerne at byde på trafikopgaver ved at benytte underleverandører. Det skal dog i tilbuddet beskrives, hvilke underleverandører, der anvendes og eventuel efterfølgende udskiftning af underleverandør kræver godkendelse. Tilbudsgiver har det fulde økonomiske og operationelle ansvar for gennemførelsen af kontrakten inklusive ydelser leveret af underleverandører.

Departementet skriver i tilbudsbetingelserne, at man agter at invitere operatørerne til at deltage i en individuel forhandling efter aflevering af de indledende tilbud. Det forventes, at der som minimum vil blive gennemført én forhandlingsrunde på baggrund af operatørernes indledende tilbud. Efter hver forhandling vil operatøren blive opfordret til at afgive et opdateret tilbud på baggrund af departementets tilbagemeldinger.

På baggrund af resultatet af første forhandlingsrunde kan departementet vælge at indkalde et reduceret antal bydende til en ny forhandlingsrunde og yderligere forhandlingsrunder, såfremt dette vurderes hensigtsmæssigt. Alle elementer i operatørens tilbud kan være genstand for forhandling.

I tilbudsbetingelserne tages der forbehold for, at *forhandlingerne kan resultere i, at Grønlands Selvstyre foretager tilpasninger i udbudsmaterialet, som efterfølgende udsendes til alle operatører.*

Indledende tilbud samt efterfølgende opdaterede tilbud skal være fremsendt senest den 25. april 2016 kl. 18:00 grønlandsk tid.

Forhandlinger forventes at finde sted i perioden 26. april – 12. maj 2016 i Danmark, København.

4.2.1. Delkonklusion

Departementet for Boliger, Byggeri og Infrastruktur skriver i tilbudsbetingelserne, at tilbudsindhentningen ligger udenfor anvendelsesområdet af reglerne om indkøb i centraladministrationen. Indhentningen af tilbud sker dermed som et frivilligt offentligt udbud.

Deloitte vurderer, at udbudsmaterialet er udarbejdet hensigtsmæssigt og har understøttet en åben og saglig udbudsforretning.

4.3. Forhandlinger

Departementet for Boliger, Byggeri og Infrastruktur gennemfører forhandlinger med 8 operatører i dagene efter tilbuddene er modtaget.

Den 30. juni 2016 fremstod en kombination af operatørerne Air Greenland A/S, Disko Line A/S og Norlandair ehf som det økonomisk mest fordelagtige tilbud. De øvrige operatører blev orienteret om den foreløbige evaluering af de mulig scenarier og at deres tilbud ikke indgik i det scenarie som departementet ønskede at forhandle videre om.

Kriterium	Evaluering
Økonomi	Den vindende tilbudskombination er væsentligt billigere end de konkurrerende og ligger som det eneste inden for den oprindelige budgetramme på DKK 121,4 mio. i årligt tilskudsbeløb. Det bemærkes herunder, at Norlandairs tilbud var markant billigere end de konkurrerende tilbud på trafikopgave 11. Det bemærkes endvidere, at Disko Lines samlede tilbud var det eneste som omfattede Midtgrønland og var samlet, på Diskobugten, Midtgrønland og Sydgrønland, væsentligt billigere end de konkurrerende tilbud.
Leveringssikkerhed og Kvalitet	Det er Grønlands Selvstyres vurdering, at de valgte operatører leverer en løsning, som indebærer en høj grad af sikkerhed for fortsat drift og en fornuftig kvalitet. De primære ændringer vil forekomme i Sydgrønland, hvor den primære transportform ændres til sejlads, og på den fastvingede betjening af Nerlerit Inaat, hvor den ny operatør Norlandair betjener de-

stinationen via Island. Den udvidede sejlads vurderes at være veltilrettelagt og vil blive udført af en erfaren operatør. Den indchartrede helikopterbetjening leveres af Air Greenland, som har en længerevarende samarbejdsrelation til Disko Line. Den kombinerede service forventes derfor at sikre en rimelig leveringssikkerhed i forhold til det hidtidige niveau og en fornuftig kvalitet.

CSR

Alle de vindende tilbud er evalueret i forhold til underkriteriet "CSR" og ligger alle på et tilfredsstillende niveau. I lyset af kriteriets vægt på 10 % kan det derfor konstateres, at dette kriterium ikke kan få afgørende betydning for udfaldet.

Tabel 2 - Samlet evaluering af kombinationen af operatører

Operatørerne i det vindende scenarie deltog efterfølgende i yderligere forhandlingsrunder for at tilpasse tilbuddene til departementets ønsker.

4.3.1.1. Forhandlinger med Air Greenland

Air Greenland giver tilbud den 25. april 2016 på samtlige trafikopgaver, hvor der kræves fly eller helikopter. I tilbuddet er ikke indregnet nyt materiel, men selskabet skriver i sit tilbud, at man gerne fremsender et tilbud med nyt materiel.

Tilbuddet indeholder børne- og pensionist rabatter, muligheden for at købe sammenhængende billetter og har et samlet tilskudsbehov på 140,16 mio. kr. pr. år.

Air Greenland opnår en god evaluering af leveringssikkerhed og kvalitet på baggrund af selskabets historik på markedet i Grønland, et sammenhængende trafiksystem samt at der ved den tilbudte løsning ikke er behov for investeringer i ny infrastruktur.

Air Greenland vil levere befordring på samme vilkår som hidtil. Operatøren har en langvarig og solid erfaring med at beflyve byer og bygder i Grønland, hvilket har stor betydning for den tilbudte leveringssikkerhed og kvalitet. Tilsvarende tillægges det positiv værdi, at Air Greenland har et sammenhængende trafik- og reservationssystem for kommerciel- og servicekontraktmæssig beflyvning samt råder over de nødvendige operationelle og tekniske backupfaciliteter. Løsningen indebærer ikke et behov for opførelse af ny infrastruktur som eksempelvis hangarfaciliteter, ligesom de nuværende 46 heliporte umiddelbart kan benyttes af det tilbudte materiel, som er af typen BEL 212 samt AS 350. Den tilbudte løsning indebærer derfor ikke et behov for udførelse af større bygge- og anlægsarbejder, som ud over en økonomisk belastning af tilbuddet kunne udgøre en risiko for en manglende driftsstart den 1. januar 2017.

Boks 4 – Evaluering af Air Greenlands tilbud i forhold til kriterierne Leveringssikkerhed og Kvalitet

Departementet for Boliger, Byggeri og Infrastruktur og Air Greenland begyndte forhandlingerne ved et møde den 29. april 2016. Forhandlingen tog udgangspunkt i selskabets tilbud af 25. april 2016. Under den 1. runde af forhandlingen efterspurgte departementet yderligere information om:

1. Selskabets vurdering af passagerens endelige destination for rejsende fra Ittoqqortoormiit,
2. Selskabets vurdering af antallet af afskedigelser i selskabet såfremt de gældende servicekontrakter mistes fordelt på faggrupper og område, og
3. En pris på Sydgrønland såfremt området skal beflyves i vinterhalvåret.

Air Greenland afgiver supplerende tilbud den 6. maj 2016, hvori selskabet fremkommer med sine vurderinger om passagererne fra Ittoqqortoormiit samt antallet af afskedigelser. Selskabet åbner endvidere en dialog omkring udskiftning af flåden af Bell 212 helikoptere med den nyere EC155b1 helikopter.

Derudover giver Air Greenland tilbud på beflyvning af Sydgrønland i vinterhalvåret med to helikoptere, hvilket har et tilskudsbehov på 32,2 mio. kr. pr. år.

Den 18. maj 2016 fremsender Air Greenland et opdateret tilbud. Tilbuddet fremsendes på baggrund af yderligere forhandlinger med departementet. Tilbuddet på de samlede trafikopgaver kræver nu et tilskud på 136,66 mio. kr. pr. år. Hvis beflyvning af Arsuk og børne- og pensionistrabatter fjernes fra tilbuddet vil tilskudsbehovet kunne reduceres til 132,94 mio. kr. pr. år.

Derudover gives der et separat tilbud på *shuttle transport* ved Nerlerit Inaat med et tilskudsbehov på 8,83 mio. kr. pr. år og selskabets tilbud om vinterbetyvning af Sydgrønland gentages.

Air Greenland afgiver derudover et alternativt bud med nyere materiel. Selskabet ønsker at udskifte helikopterflåden til med den nyere helikopter EC155b1. Tilbuddet med det nye materiel for de samlede servicekontrakter er på 141,5 mio. kr. Hvis beflyvning af Arsuk og børne- og pensionistrabatter fjernes vil tilskudsbehovet kunne reduceres til 137,9 mio. kr. pr. år.

Den 9. juni 2016 fremsender Air Greenland et supplerende tilbud på baggrund af et forhandlingsmøde den 8. juni 2016. I det supplerende tilbud fjernes muligheden for at købe gennemgående billetter imellem servicekontrakterne og det kommercielle rutenet, der dækkes ikke opholdsomkostninger eller tabte videre forbindelser ved forsinkelser grundet forhold uden for selskabets kontrol, hvilket giver en besparelse på 8,76 mio. kr. pr. år. Tilskudsbehovet er dermed på 127,9 mio. kr. pr. år ved brug af nuværende materiel og 136,92 mio. kr. pr. år ved brug af nyt materiel.

Den 20. juni 2016 fremsendes et revideret tilbud på trafikopgaverne 1-3 og 8-11 med et tilskudsbehov på 70,9 mio. kr. pr. år.

19. december 2016 bliver servicekontrakten med Air Greenland underskrevet. Der indgås aftaler om trafikopgaverne 1-3 og 8-10. Aftalen løber 4½ år i perioden fra 1. januar 2017 til 30 juni 2021. Aftalen kan forlænges for i alt en periode på 4 år med 2 år ad gangen. En forlængelse af aftalen skal aftales mellem parterne senest 6 måneder før aftale periodens udløb.

Det samlede årlige tilskud for ydelserne er på 72.496.000 kr. pr. år.

4.3.1.2. Forhandlinger med Disko Line

Disko Lines giver tilbud på trafikopgaverne 4 (sommerbefordring i Diskobugten) og 7 (sommerbefordring i Sydgrønland) den 25. april 2016. Tilbuddet indeholder en option på børne- og pensionistrabatter og har et samlet tilskudsbehov på 17,95 mio. kr. pr. år.

Disko Line opnår en god evaluering af den tilbudte kvalitet og leveringssikkerhed på trods af at selskabets tilbud ikke indeholder garanti for videre befordring. Begrundelsen for evalueringen er selskabets tilbudte tostrengede trafiksystem, hvor der både tilbydes sejlads og helikopterbetyvning.

Sammenlignet med den nuværende løsning indebærer den valgte løsning, at der kommer til at ske en udvidet sejlads. Den nuværende service ændres ved, at der så vidt muligt sejles til destinationerne i Diskobugten, Midtgrønland og Sydgrønland hele året, men med supplerende helikopterbetjening, som indchartres i fornø-

dent omfang. Billetpriserne vil blive fastsat inden for de nugældende priser for helikoptertransport, således at helikopterbilletter er dyrest, hurtiggående både er lidt billigere og langsomtgående både er billigst. På en strækning blev billetprisen på helikoptertransport imidlertid hævet, hvilket vurderes som en kvalitativ svaghed ved tilbuddet, men prisjusteringen fremstod umiddelbart som en rimelig udjævning af billetpriserne for tilsvarende helikoptertransport.

Hvis der er købt en billet til bådtransport, men transporten på grund af dårligt vejr gennemføres med helikopter, opkræves der ikke ekstra. Tilsvarende refunderes der ikke, hvis en helikoptertransport - som følge af vejrforhold eller andre forhold, som operatøren ikke er herre over - kun kan gennemføres med båd. Muligheden for at kombinere sejlads og helikopterbeflyvning og dermed sikre regularitet ved forskellige vejrforhold og muligheden for billigere transport med båd vurderes som en kvalitativ og leveringssikkerhedsmæssig styrke.

Der er ingen garanti for videretransport med det kommercielt drevne rutenet. Passagererne skal således selv købe særskilte billetter hertil, håndtere bagage og løberisikoen for tab af billet og for ophold og forplejning, indtil passageren kan komme med en efterfølgende afgang i det kommercielle rutenet.

Dette forhold vurderes som en væsentlig kvalitativ svaghed, som dog til en vis grad opvejes af, at der ved bådtransport typisk er længere tid mellem ankomst og afgang af fortsættende fly, hvorfor problemet forventes at være mindre end for en helikopteroperation, hvor helikopteren ankommer kort før flyafgang. Der er ikke i den hidtidige tilsvarende sommerbetjening i Diskobugten registreret væsentlige problemer, om end problemerne forventeligt er større i vinterhalvåret.

Servicekontrakten med Disko Line indeholdt en option på tilkøb af børne- og pensionistrabat. Grønlands Selvstyre valgte allerede i forlængelse af den politiske godkendelse af forhandlingsresultatet at gøre brug af denne option, således at alle trafikopgaver indeholder børne- og pensionistrabatter. Udnyttelse af optionen indebar en tillægsbevilling på ca. DKK 1,9 mio. kr. pr. år. Det bemærkes, at Disko Line afgav det vindende tilbud på trafikopgave 4/5, trafikopgave 6 samt trafikopgave 7, uanset om der under tilbudsevalueringen tages højde for den tilbudte børne- og pensionistrabat.

Boks 5 – Evaluering af Disko Lines tilbud i forhold til kriterierne Leveringssikkerhed og Kvalitet

Den 18. maj 2016 fremsendes revideret tilbud på trafikopgaverne 4, 6 og 7. Det reviderede tilbud på trafikopgaverne 4 og 7 dækker halvårlig drift, hvilket Disko Line finder uhensigtsmæssigt pga. den meget korte sejlperiode. Tilskudsbehovet for halvårlig drift af trafikområderne 4 og 7 er på 6,1 og 4,1 mio. kr. Disko Line fremsætter tilbud på helårs og halvårs drift af trafikopgave 6 med henholdsvis tilskudsbehov på 3,2 og 4,1 mio. kr.

Disko Line fremsender på baggrund af forhandlingerne med Departementet for Boliger, Byggeri og Infrastruktur den 15. juni 2016 et opdateret tilbud. Der fremsendes tilbud på trafikopgaverne 4 og 5 samlet, hvilket vil sige helårs befordring i Diskobugten, med et tilskudsbehov på 19,2 mio. kr. pr. år, helårsbefordring af trafikopgave 6 Midtgrønland med et samlet tilskudsbehov på 5,1 mio. kr. pr. år samt helårsbefordring af Sydgrønland med et tilskudsbehov på 21,6 mio. kr. pr. år. Samlet for alle trafikopgaverne er tilskudsbehovet på 46 mio. kr. pr. år.

Den 24. september 2016 bliver servicekontrakten mellem departementet og Disko Line underskrevet. Der indgås aftaler om trafikopgaverne 4, 5, 6 og 7 med et samlet tilskudsbehov inklusive børne- og pensionistrabatter på 47.828.592 kr. pr. år.

4.3.1.3. Forhandlinger med Norlandair

Norlandair sender den 25. april 2016 tilbud på trafikopgave 11 med to afgang om ugen og et årligt tilskudsbehov på 1,86 mio. kr.

Norlandair får en god evaluering af den tilbudte kvalitet og leveringssikkerhed. Evalueringen opnås, selvom destinationen betjenes fra Island, idet dette giver mulighed for at passagererne kan

rejse videre på de kommercielle ruter til Nuuk, Narsarsuaq og Kangerlussuaq. Der er endvidere forbedrede muligheder for at rejse til Europa eller Nordamerika.

Der foretages fastvinget beflyvning til Nerlerit Inaat 2 gange om ugen fra Akureyri af en ny operatør, Norlandair, som har base i Island, men således at der er forbindelse til Kulusuk, Nuuk, Narsarsuaq og Kangerlussuaq via de kommercielle ruter over Reykjavik, i visse tilfælde med samme dags forbindelse, i visse tilfælde med få overnatninger og kun undtagelsesvis med flere overnatninger. Billetpriser - inklusiv nuværende billetpriser på de forbindende kommercielle ruter - svarer i det væsentlige til de nuværende billetpriser for transport fra Nerlerit Inaat til samme destinationer. En del af trafikken fra Ittoqqortoormiit er imidlertid ikke rettet mod grønlandske destinationer, og ruten vil i vidt omfang give samme dags forbindelse fra Island til eksempelvis Danmark til konkurrenceudsatte og betydeligt lavere priser end rutebilletter fra Kangerlussuaq i dag.

Den nye fastvingede flyoperatør Norlandair flyver allerede ruten til Nerlerit Inaat en stor del af året og må derfor forventes at løse opgaven med stor driftssikkerhed.

Boks 6 – Evaluering af Norlandairs tilbud i forhold til kriterierne Leveringssikkerhed og Kvalitet

Den 18. maj 2016 fremsendes opdateret tilbud fra Norlandair med én afgang om ugen. Tilskudsbehovet er reduceret til 1,21 mio. kr. pr. år.

Den 8. december 2016 underskrives servicekontrakten med Norlandair for trafikopgave 11. Aftalen omfatter 104 afgang om året med minimum en afgang pr. uge. Der skal som udgangspunkt flyves 2 afgang om ugen. Aftalen løber fra 1. januar 2017 til 30. juni 2021. Aftalen kan forlænges for i alt en periode på 4 år med 2 år ad gangen. En forlængelse af aftalen skal aftales mellem parterne senest 6 måneder før aftale periodens udløb. Det samlede årlige tilskud for ydelserne er på 1.860.574 kr. pr. år.

4.3.2. Delkonklusion

Det havde været hensigtsmæssigt, om Departementet for Bolig, Byggeri og Infrastruktur havde afventet den politiske udstedelse og godkendelse af forhandlingsmandatet inden udbuddet og forhandlingerne blev påbegyndt.

Udbuddet og forhandlingerne med tilbudsgiverne er igangsat inden Naalakkersuisut med Finans- og Skatteudvalgets godkendelse har udstedt et forhandlingsmandat til departementet. Den politiske indflydelse på udbuddet og forhandlingerne er dermed blevet begrænset.

I forbindelse med udbuddet og forhandlingerne ville det havde været hensigtsmæssigt om Departementet for Bolig, Byggeri og Infrastruktur løbende var vendt tilbage til forhandlingsmandatet og havde udarbejdet justeringer og ændringer med Naalakkersuisut og Finans- og Skatteudvalgets godkendelse.

En tilpasning af forhandlingsmandatet, herunder de i Finanslovens fastsatte rammer kunne have sikret en større politisk forankring af forhandlingsresultatet og kunne have understøttet en konkurrenceudsættelse af både servicekontrakterne og de efterfølgende tillægskontrakter.

I forbindelse med afslutningen af forhandlingerne bliver det ved høringen af Finans- og Skatteudvalget over udkast til servicekontrakterne klart, at der ikke var den nødvendige politiske accept af forhandlingsresultatet. Man valgte alligevel, at afslutte forhandlingerne og indgå aftaler med operatørerne.

I udbudsmaterialet er der taget forbehold for, at departementet kan foretage tilpasninger i udbudsmaterialet mod, at det ændrede udbudsmateriale fremsendes til samtlige tilbudsgivere. Med andre ord kan departementet ændre udbudsmaterialet, herunder det årlige budget for tilskud til passagerbefordring, kontraktens varighed, billetpriser, bagagehåndtering mv, så længe det ændrede udbudsmateriale efterfølgende sendes til samtlige tilbudsgivere.

Departementet kunne have udnyttet denne mulighed i forhandlingerne med operatørerne, da det stod klart at der ikke var politisk opbakning til forhandlingsresultatet, og have fremlagt et tilpasset forhandlingsmandat med en eventuel ansøgning om tillægsbevilling for Naalakkersuisut og Finans- og Skatteudvalget. Hvorefter det tilpassede udbudsmateriale kunne fremsendes til samtlige tilbudsgivere med henblik på fortsatte forhandlinger.

I stedet vælger man at indgå aftalerne med operatørerne i det vindende scenarie og derefter forbedre serviceniveauet gennem tillægsaftaler. Dermed sættes Selvstyret i en ugunstig forhandlings-situation med de operatører, der allerede er indgået servicekontrakter med, hvilket ikke findes hensigtsmæssigt.

Derudover vil de operatører, hvis tilbud ikke var en del af det vindende scenarie, kunne stille spørgsmål ved, om tilbudsbetingelserne er ændret så meget, at deres tilbud kunne være kommet i betragtning. Man kunne ved brug af muligheden for tilpasning af udbudsmaterialet været kommet kritikken fra de andre operatører i forkøbet.

Departementet for Boliger, Byggeri og Infrastruktur har indgået kontrakter med én operatør på 4 år med mulighed for at departementet ensidigt kan forlænge aftalen med ½ eller 1 år og mulighed for at forlænge kontrakten efter aftale på op til en samlet periode på 8½ år. Derudover er der indgået aftaler med to operatører på 4½ år. Disse aftaler kan efter aftale forlænges for en periode på 4 år med 2 år ad gangen.

Finansloven for 2016 giver Naalakkersuisut mulighed for at forlænge kontrakterne med 1 år. En eventuel yderligere forlængelse af aftalerne vil kræve bemyndigelse fra Finans- og Skatteudvalget eller Inatsisartut ved en ændring af tekstanmærkningen.

Departementet for Boliger, Byggeri og Infrastruktur har forhandlet sig til mulighed for forlængelse på op til 4½ år. Dette betyder imidlertid ikke, at Naalakkersuisut eller departementet er bemyndiget til at udnytte denne mulighed i kontrakterne ud over 1 år, som allerede er bemyndiget ved Finansloven.

Skulle Naalakkersuisut ønske at forlænge kontrakterne, udover det ene år, der er givet bemyndigelse til i Finansloven, vil dette kræve Finans- og Skatteudvalget eller Inatsisartuts godkendelse.

Servicekontraktens mulighed for at aftalerne kan forlænges ud over den bemyndigelse som Naalakkersuisut har til at forlænge kontrakterne på Finansloven betyder ikke, at departementet har overskredet sit forhandlingsmandat.

4.4. Tillægsaftaler om serviceforbedringer

På baggrund af det politiske ønske om et forbedret serviceniveau for passagerbefordringen har Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger forhandlet og indgået tillægsaftaler til de indgående servicekontrakter. Tillægsaftalerne indeholder forbedret service i form af sikring af passagerernes rettigheder ved forsinkelser og bagagehåndtering samt en reduktion i priserne for helikopterbefordring i Diskobugten generelt og mellem Qaqortoq og Narsarsuaq.

Tillægsaftalerne er forhandlet og indgået efter afslutningen af det oprindelige udbud. Departementet vurderede derfor, at tillægsaftalerne udgjorde selvstændige kontrakter, som ikke er underlagt udbudspligt. Departementet har dog, idet tillægsaftalerne blev forhandlet og indgået i umiddelbar forlængelse af udbudsforretningen og omfattede tillægsydelser, som har været berørt i tilbudsmaterialet og under forhandlingerne, opdateret den samlede evaluering af tilbuddene med henblik på at sikre, at de tildelte servicekontrakter inklusive tillægsaftalerne også udgør det økonomisk mest fordelagtige løsning efter tilbudsmaterialets kriterier.

Ved den samlede evalueringen af tillægsaftalerne og servicekontrakterne fandt departementet, at indgåelsen af tillægsaftalerne og den deraf følgende forøgelse af den økonomiske ramme ikke indebar en forrykkelse af evalueringen, der lå til grund for tildelingen af servicekontrakterne, idet alle tilkøb og den deraf følgende forøgede økonomi i al væsentlighed opvejes af en tilsvarende forhøjet kvalitet og leveringssikkerhed. Departementet vurderede endvidere, at der fortsat er en betragtelig forskel i pris på det vindende og billigste scenarie sammenholdt med det næst billigste scenarie med en anden kombination af operatører. Hertil kommer, at det også i forhold til det næst billigste scenarie ville have været nødvendigt at foretage visse tilkøb for at imødekomme de politiske ønsker.

Samlet betyder der indgåede tillægsaftaler et ekstra tilskudsbehov på 21,6 mio. kr.

4.4.1.1. Aftale om ekstra helikopterkapacitet i Sydgrønland og Diskobugten samt reduktion af billetprisen for helikoptertransport mellem Qaqortoq og Narsarsuaq samt i Diskobugten

Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger indgår en tillægsaftale med Disko Line den 19. december 2016 om reduktion af billetprisen for helikoptertransport imellem Narsarsuaq og Qaqortoq fra 1.400 kr. til 1.061 kr., hvilket medfører et yderligere tilskudsbehov på 1,2 mio. kr. pr. år. Der laves samtidig en aftale om en generel reduktion af billetpriserne for helikoptertransport i Diskobugten på 30 %. Dette fører til et ekstra tilskudsbehov på 2,4 mio. kr. pr. år.

Det aftales videre, at der indsættes en ekstra helikopter svarende til en Bell 212 i Diskobugten i en måned fra den 15. oktober til 14. november, hvilket medfører et tilskudsbehov på 1,6 mio. kr. og en ekstra helikopter svarende til en Bell 212 i Sydgrønland i 4 måneder, december til marts, som betyder et yderligere tilskudsbehov på 7,5 mio. kr. pr. år.

Samlet medfører tillægsaftalen et tilskudsbehov på 12.645.944 kr.

4.4.1.2. Aftale om dækning af passagerernes omkostninger til overnatning og forplejning ved forsinkelser samt transport mellem havn og lufthavn eller heliport

Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger har lavet endnu en aftale med Disko Line den 28. december 2016 om ophold og forplejning for passagerer, de bliver forsinket på servicekontrakt befordringen.

Den ekstra ydelse medfører et øget tilskudsbehov på 4,5 mio. kr.

4.4.1.3. Aftaler om ændring og køb af nye billetter

Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger indgår aftaler med Air Greenland A/S, Vejle Rejser, Tupilak Travel og Grønlands Rejsebureau om ændring og køb af nye billetter. Aftalerne indgås imellem parterne i perioden 2. januar til 23. februar 2017.

Aftalen omfatter passagerer fra Disko Lines servicekontraktssområder, hvor passagererne pga. forsinkelser på servicekontrakts ruterne ikke når deres videre befordring på det kommercielle net.

Aftalerne betyder, at passagerens billetter om muligt ændres til næste ledige afgang frem til passagerens slutdestination i Grønland eller første destination i Island eller Danmark. Hvis det ikke er muligt at ændre passagerens billet, udstedes en ny billet til næste ledige afgang. Gebyrer og billetpriser i forbindelse med den udførte service faktureres Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger.

Tilskudsbehovet for ændring og køb af nye billetter udgør 4,5 mio. kr. pr. år.

4.4.2. Delkonklusion

Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger fandt, at tillægsaftalerne ikke er underlagt udbudsplicht, hvilket Deloitte vurderer som korrekt. Tillægsaftalerne er i lighed med servicekontrakterne ikke omfattet af reglerne i indkøbscirkulæret.

Det bemærkes i øvrigt, at det ikke stiller ordregiver i en gunstig forhandlingsituation, hvis en kontrakt om en tillægsydelse som reelt kun én operatør har mulighed for at give tilbud på, sendes i udbud. I en sådan situation er det ofte mere fordelagtigt at gå i forhandling med den operatør, der har mulighed for at løse opgaven.

Den økonomiske ramme for tilskuddet til passagerbefordring blev i forbindelse med forhandlingerne af tilkøbsaftaler øget fra 122,9 mio. kr. pr. år til 142,7 mio. kr. pr. år, hvilket svarer til en udvidelse af den økonomiske ramme med 16 %. Resultatet af forhandlingerne af tilkøbsaftaler blev et forøget tilskudsbehov på 21,6 mio. kr., hvilket i forhold til de indgåede servicekontrakter er en forøgelse på 18 %.

Trafikopgaverne, der havde været i udbud, havde dermed ændret karakter i betydeligt omfang. Den økonomiske ramme er ændret og der er nye krav til det serviceniveau, der skal tilbydes.

Processen omkring de indgåede tillægskontrakter har ikke været transparent for tilbudsgiverne i udbuddet, hvilket under hensyn til, at der i udbudsmaterialet var taget forbehold for, at ordregiver kunne ændre betingelserne mod, at alle tilbudsgiverne fik disse nye betingelser tilsendt, giver anledning til, at de øvrige tilbudsgivere kan rette en berettiget kritik mod udbudsprocessen og departementet.

Den valgte fremgangsmåde betyder, at Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger som udbyder af fremtidige opgaver kan have mistet troværdighed. En troværdighed, der er vigtig for at kunne skabe konkurrence omkring de opgaver som ønskes udbudt.

Forhandlingerne om servicekontrakterne var afsluttet, hvilket har begrænset departementets handlemuligheder betragteligt i forhold til forbedring af serviceniveauet for passagererne.

I den konkrete situation var det ikke realistisk af annullere de allerede indgåede aftaler og udbyde kontrakterne på ny. Dette kunne have medført store økonomiske konsekvenser både i form af mulige erstatningskrav fra de operatører, der var indgået aftaler med, samt udgifter til nye servicekontrakter om tilskud til passagerbefordring.

Dertil kommer at det ved tidspunktet for overvejelserne om annullation af kontrakterne, ikke var realistisk at der kunne indgås aftaler med en nye operatører, der skulle være klar til drift 1. januar 2017.

Det ændrer imidlertid ikke ved det u hensigtsmæssige i at departementet ikke allerede under høringen over udkast til servicekontrakter, tog bestik af den politiske situation og udarbejde udkast til ansøgning om godkendelse af et justeret forhandlingsmandat med en tilhørende tillægsbevilling, der besluttet af Naalakkersuisut og sendes til godkendelse i Finans- og Skatteudvalget.

De indgåede tillægsaftaler udgør en betragtelig del af det samlede tilskud til passagerbefordring. Denne del af tilskuddene har ikke været konkurrenceudsat. Endvidere blev de øvrige operatører ikke inddraget i de forhandlinger, der resulterede i det vindende scenarie og dermed blev forhandlingsgrundlaget for de indgåede servicekontrakter. Det kan derfor ikke med sikkerhed fastslås, at forhandlinger med de øvrige tilbudsgivere under de nye krav til serviceniveauet og den nye økonomiske ramme, ikke kunne have givet et økonomisk mere fordelagtigt resultat.

Departementet havde i forbindelse med udarbejdelsen af forhandlingsmandatet mulighed for at bede om et mere præcist forhandlingsmandat. Derudover kunne departementet løbende have fået godkendt ændringer i forhandlingsmandatet, herunder den økonomiske ramme som ved ansøgningen om tillægsbevilling til dækning af omkostninger til børne og pensionistrabatter. Finans- og Skatteudvalget skriver både i forbindelse med godkendelsen af forhandlingsmandatet og høringen, at en ændring af Finanslovens rammer for tilskuddet kræver en ny ansøgning.

Denne mulighed burde være udnyttet til at sikre en sammenhæng imellem forhandlingsresultatet og de politiske prioriteringer af tilskuddet til passagerbefordring.

Om Deloitte

Deloitte leverer ydelser inden for Revision, Skat, Consulting og Financial Advisory til både offentlige og private virksomheder i en lang række brancher. Vores globale netværk med medlemsfirmaer i mere end 150 lande sikrer, at vi kan stille stærke kompetencer til rådighed og yde service af højeste kvalitet, når vi skal hjælpe vores kunder med at løse deres mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Deloitte's ca. 200.000 medarbejdere arbejder målrettet efter at sætte den højeste standard.

Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Deloitte er en betegnelse for Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar, og dets netværk af medlemsfirmaer. Hvert medlemsfirma udgør en separat og uafhængig juridisk enhed. Vi henviser til www.deloitte.com/about for en udførlig beskrivelse af den juridiske struktur i Deloitte Touche Tohmatsu Limited og dets medlemsfirmaer.



Inatsisartuts Revisionsudvalg

Udvidet forvaltningsrevision – Proces for indgåelse af servicekontrakter vedrørende passagerbefordring

12-02-2018
Sags nr.: 2017 - 23241
Dok. nr. 27570637

Revisionsudvalget har rekvireret en udvidet forvaltningsrevision for processen for indgåelse af servicekontrakter vedrørende passagerbefordring. Naalakkersuisut har modtaget rapporten og Deloitte har i den forbindelse anmodet Naalakkersuisut om en udtalelse.

Postboks 909
3900 Nuuk
Tlf.: (+299) 34 50 00
E-mail: box909@nanoq.gl
www.naalakkersuisut.gl

Naalakkersuisut takker for den grundige gennemgang af hele sagsforløbet og har med tilfredshed noteret sig, at Deloitte ikke er stødt på forhold, hvor Naalakkersuisut i varetagelsen af sagen, har overtrådt eller tilsidesat gældende regler og retningslinjer.

Naalakkersuisut noterer sig også, at Deloitte konkluderer, at visse dele af sagsforløbet kunne være grebet anderledes an. Naalakkersuisut har noteret sig bemærkningerne og vurderingerne og vil have disse i erindring i forbindelse med tilrettelæggelse af indgåelse af servicekontrakter eller lignende opgaver.

Det konkluderes i rapporten, at indhentning af tilbud for servicekontrakterne falder uden for cirkulære om indkøb af varer og tjenesteydelser i centraladministrationen. På trods heraf fremgår det side 13, at "*Cirkulæret gælder udover for de positivt definerede indkøbsområder også generelt for tilbudsindhentning ved offentlige udbud, begrænsede udbud og aftale efter forhandling, hvis den ordregivende myndighed er en del af centraladministrationen, jf. indkøbscirkulærets § 2.*"

Det fremgår af bestemmelser i cirkulærets § 1-3 og bilaget til cirkulæret, at cirkulæret ikke omfatter indkøb af tjenesteydelser på andre af finanslovens tilskudskonti som f.eks. bankforsyning, skolemad, vareforsyning og godstransport. På disse områder gælder almindelige regler og lovgivning om det offentlige aftaleindgåelser, og dermed ikke interne administrative regler, som vedrører administration af driftsbevilling.

Afslutningsvis skal jeg endnu engang takke for den grundige gennemgang af sagsforløbet og Naalakkersuisut står naturligvis til rådighed for Inatsisartuts revisionsudvalg, såfremt rapporten giver anledning til spørgsmål.

Med venlig hilsen

Erik Jensen



Naalakkersuisoq for Boliger og Infrastruktur/ Her

Dato: 30. oktober 2018
J.nr.: 01.32.03

Spørgsmål fra Revisionsudvalget jf. forvaltningsrevision omkring proces for indgåelse af servicekontrakter vedrørende passagerbefordring

På baggrund af resultatet af forvaltningsrevision omkring indgåelse af servicekontrakter, har Revisionsudvalget anmodet Landskasserevisor v/ Deloitte om – på vegne af udvalget - at indhente en supplerende redegørelse fra departementet for boliger og infrastruktur på baggrund af rapportens anbefalinger. Landskasserevisor har ved udvalgets seneste møde den 19. oktober 2018 meddelt, at det ikke er lykkedes at indhente et svar. Det finder udvalget beklageligt i lyset af, at Landskasserevisor arbejder med et direkte mandat fra Revisionsudvalget.

Revisionsudvalget forstår, at processen for indgåelse af nye servicekontrakter er igangsat. Idet undersøgelsesresultatet først og fremmest tjener som en erfaringsopsamling kan en besvarelse af udvalgets spørgsmål også ske gennem fremsendelse af en redegørelse og/eller konkret plan for, hvorledes den næste kontraktproces er tilrettelagt, herunder hvorledes de nedenfor anførte anbefalinger er adresseret.

Det påpeges i rapporten, at fremtidige processer bør påbegyndes i så god tid, at der er tilstrækkelig tid til, såvel politiske som forhandlingsmæssige processer. Processen bør ligeledes være færdig i så god tid, at operatørerne gives rimelige muligheder for planlægning – og således fartplaner kan offentliggøres i så god tid, at kunderne kan disponere rejser med en rimelig tidsfrist.

Revisionsudvalget skal bede Naalakkersuisoq om, at redegøre for, hvilke konkrete administrative tiltag, der vil blive iværksat for at sikre, at der afsættes tilstrækkelig tid ved kommende udbud – naturligvis i respekt for den Finanslovsproces, der hjemler kontraktindgåelsen.

Det konkluderes i rapporten, at indholdet i forhandlingsmandatet ikke på hensigtsmæssig vis afspejlede de politiske prioriteter og informationerne fra den gennemførte markedsdialog.

Revisionsudvalget skal bede Naalakkersuisoq om, at redegøre for, hvilke konkrete administrative tiltag, der vil blive iværksat for at undgå en tilsvarende situation ved

kommende udbud – herunder om eventuelle overvejelser i forhold til anvendelse af rammeværktøj eller lignende med henblik på inddragelse af alle relevante emner.

Det konkluderes i rapporten, at det havde været hensigtsmæssigt om, at der løbende havde været sikret en tilpasning af forhandlingsmandatet ved tegn på ændrede politiske prioriteter.

Revisionsudvalget skal bede Naalakkersuisoq om, at redegøre for, hvilke konkrete administrative tiltag, der vil blive iværksat for at sikre en sådan løbende tilpasning ved kommende udbud, herunder eventuelle overvejelser i forhold til procesmodellen, hvor Finans- og Skatteudvalget godkender forhandlingsgrundlaget først og orienteres om kontaktindholdet til sidst i processen.

Det konkluderes i rapporten, at forhandlingsmandatet ikke er overskredet for så vidt angår kontraktperiodernes længde. Ikke desto mindre har netop dette emne givet anledning til usikkerhed.

Revisionsudvalget skal bede Naalakkersuisoq om, at redegøre for, hvilket konkrete administrative tiltag, der vil blive iværksat for at imødegå en sådan usikkerhed ved kommende udbud.

Revisionsudvalget skal bede om en besvarelse af ovennævnte spørgsmål er udvalget i hænde senest den 8. november 2018.

-oOo-

Der gøres opmærksom på, at Naalakkersuisuts besvarelse af nærværende skrivelse vil indgå i Revisionsudvalgets betænkning vedrørende Landskassens regnskaber for 2017.

Naalakkersuisuts bemærkninger bedes fremsendt på grønlandsk og dansk. En elektronisk kopi af besvarelsen bedes sendt til: inatsisartut@inatsisartut.gl og til frsc@ina.gl

Ikinngutinnersumik inuulluaqqusillunga
Med venlig hilsen


Karl-Kristian Kruse
Formand for udvalget



Inatsisartuts Revisionsudvalg
cc Deloitte v. Bo Colbe

Besvarelse af uddybende spørgsmål vedrørende servicekontrakter

Med tak for Udvalgets spørgsmål fremsendes, med Naalakkersuisuts forudgående godkendelse, hermed mine svar herpå.

I forbindelse med besvarelsen af henvendelsen har jeg ladet spørgsmålene oversætte til grønlandsk. Jeg inkluderer til Udvalgets orientering såvel spørgsmål som svar på begge sprog.

Spørgsmål 1: Vi skal bede Naalakkersuisoq om, at redegøre for, hvilke konkrete administrative tiltag, der vil blive iværksat for at sikre, at der afsættes tilstrækkelig tid ved kommende udbud – naturligvis i respekt for den Finanslovsproces, der hjemler kontraktindgåelsen.

Svar: Naalakkersuisut vil i overensstemmelse med Deloitte's anbefaling tilstræbe, at fremtidige udbud opstartes 1½-2 år før servicekontrakternes ikrafttrædelse.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at den indledende proces for at fastlægge rammerne for den fremtidige trafikbetjening af servicekontraktområderne allerede er påbegyndt. Naalakkersuisut havde oprindeligt inviteret alle medlemmer af Inatsisartut og Naalakkersuisut til et seminar om servicekontrakterne til den 6.-7. oktober 2018, men det er blevet udsat på grund af den udsatte åbning af Efterårssamlingen for 2018.

Formålet med seminaret vil være at give plads til politiske drøftelser om både den kommende udbudsproces, men i særdeleshed om rammerne for de kommende servicekontrakter.

Spørgsmål 2: Det konkluderes i rapporten, at Naalakkersuisut for Boliger, Byggeri og Infrastruktur ikke på hensigtsmæssig vis sikret sig et tilstrækkeligt indhold i forhandlingsmandatet, der afspejlede de politiske prioriteter og informationerne fra den gennemførte markedsdialog.

Vi skal bede Naalakkersuisoq om, at redegøre for, hvilke konkrete administrative tiltag, der vil blive iværksat for at undgå en tilsvarende situation ved kommende udbud – herunder om eventuelle overvejelser i forhold til anvendelse af rammeværktøj eller lignende med henblik på inddragelse af alle relevante emner.

Svar: Naalakkersuisut er enig i, at sådanne komplicerede og omfattende udbuds- og forhandlingsforløb forudsætter stor processtyringskapacitet. Netop af samme grund blev Advokathuset Lundgrens og Rambøll Aviation antaget som juridiske, operationelle og ikke mindst processuelle rådgivere under udbudsprocessen i 2016.

05-11-2018
Sags nr.: 2018 - 19317
Id nr. 33432692

Postboks 909
3900 Nuuk
Tlf.: (+299) 34 50 00
E-mail: box909@nanoq.gl
Fax: (+299) 34 63 56
www.naalakkersuisut.gl

Naalakkersuisut har med interesse forholdt sig til Deloittes forslag om fremtidig anvendelse af Deloittes eget processtyringsværktøj eller tilsvarende ved kommende udbudsprocesser. Naalakkersuisut kan imidlertid ikke for nuværende lægge sig fast på, hvilket processtyrings eller rammeværktøj, der vil blive anvendt ved kommende udbudsprocesser.

Spørgsmål 3: Det konkluderes i rapporten, at det havde været hensigtsmæssigt om medlem af Naalakkersuisut løbende havde sikret en tilpasning af forhandlingsmandatet ved tegn på ændrede politiske prioriteter.

Vi skal bede Naalakkersuisut om, at redegøre for, hvilke konkrete administrative tiltag, der vil blive iværksat for at sikre en sådan løbende tilpasning ved kommende udbud, herunder eventuelle overvejelser i forhold til procesmodellen, hvor Finans- og Skatteudvalget godkender forhandlingsgrundlaget først og orienteres om kontaktindholdet til sidst i processen.

Svar: Det er Naalakkersuisuts vurdering, at det ikke er realistisk at tilrettelægge en fremtidig proces, hvor forhandlingsmandatet løbende tilpasses med supplerende bevillinger.

Såfremt man vælger et offentligt udbud af opgaverne vil der være tale om et kompliceret forhandlingsforløb med flere forskellige tilbudsgivere, der byder ind med mange forskellige løsninger, forudsætninger og forbehold.

For at sikre en succesfuld forhandling, vil et klart forhandlingsmandat være nødvendigt.

Da der på nuværende tidspunkt ikke er truffet beslutning om, hvilken form et eventuelt nyt udbud for servicekontrakterne skal have, er det ikke formålstjeneligt på nuværende tidspunkt at lægge sig fast på et format for processen.

Som det fremgår af Forslag til Finanslov for 2019, foreslår Naalakkersuisut, at godkendelsesproceduren i tekstanmærkning til Hovedkonto 72.20.05 Tilskud til passagerbefordring tilpasses, således at den tidligere ordning, hvor Finans- og Skatteudvalget udover at skulle godkende forhandlingsmandatet, fremadrettet også vil skulle godkende forhandlingsresultatet.

Naalakkersuisut forventer ved fremtidige udbud at sikre en forudgående høring af forhandlingsmandatet hos kommunerne for at opnå bedst mulig indsigt i de lokale ønsker til serviceniveauet.

Naalakkersuisut forventer forud for og under fremtidige udbud at fortsætte og udvide brugen af skematiske oversigter over den efterspurgte service i udbudsmaterialet, indholdet af de modtagne tilbud og realistiske kombinationer/scenarier for kontraktindgåelse. Naalakkersuisut vil i den forbindelse have fokus på at illustrere sammenhængen mellem de enkelte elementer i det tilbudte serviceniveau og sammenhængen med de tilbudte priser og øvrige økonomiske vilkår, så Finans- og Skatteudvalget har det bedst mulige grundlag for at vurdere, om der er behov for tillægsbevillinger for at imødekomme det ønskede serviceniveau.

Spørgsmål 4: *Det konkluderes i rapporten, at forhandlingsmandatet ikke er overskredet for så vidt angår kontraktperiodernes længde. Ikke desto mindre har netop dette emne givet anledning til usikkerhed.*

Vi skal bede Naalakkersuisoq om, at redegøre for, hvilket konkrete administrative tiltag, der vil blive iværksat for at imødegå en sådan usikkerhed ved kommende udbud.

Svar: Der vil ved en fremtidig proces blive lagt stor vægt på, at de i Finansloven fastsatte bestemmelser om kontraktlængder og eventuelle forlængelsesmuligheder afspejles tydeligt i såvel udbudsmateriale, forhandlingsmandat og de endelige kontrakter, ganske som det var tilfældet under udbuddet i 2016.

Med venlig hilsen



Aqqalu Jerimiassen