
Saksnr: 2025/55153-5
Saksbehandlar: Stian Skår Ludvigsen

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for samferdsel og mobilitet		11.05.2026
Fylkesutvalet		21.05.2026

Utgreiing av eigenregi for drift av bussrutepakke - oppstart/mandat

Forslag til innstilling

1. Fylkesutvalet vedtek mandat og gjennomføringsopplegg for faseinndelt utgreiing av eigenregi for drift av ei bussrutepakke i Vestland, i tråd med saksframlegget og vedlegg.
2. Utgreiinga skal gjennomførast med bistand av ekstern konsulent og organiserast som oppdrag med faser, politiske styringspunkt og eventuelle avrop på opsjonar slik det går fram av vedlegg til saka.
3. Fylkesutvalet gir fylkesdirektør fullmakt til å lyse ut og tildele kontrakt inkludert prissette opsjonar for eventuell vidare utgreiing. Fase 0 skal gjennomførast innanfor ei økonomisk ramme på inntil kr. 1.600.000. Vidare arbeid i fase 1 har ei ramme på kr 6.000.000 dersom fylkesutvalet vedtek vidare utgreiingar etter framlegg av resultata etter fase 0.

Samandrag

Fylkestinget har vedteke at fylkesdirektør skal starte utgreiing av mogleg drift av ein eller fleire rutepakkar i eigenregi i Bergensområdet, for å vurdere ressursutnytting, mangfald i bransjen og fleksibilitet for investering og drift. Vidare har fylkestinget vedteke at fylkesdirektør skal kome tilbake til fylkesutvalet med sak om mandat for utgreiing av eigenregi, inkludert drift og eigarskap til materiell.

Denne saka legg fram forslag til mandat, organisering og framdriftsplan for ei faseinndelt utgreiing av bussrutepakkar utført av ekstern konsulent. Utgreiinga er avgrensa til buss, og er lagt opp med politiske styringspunkt som skal sikre omfangsstyring og avgrensing før djupare analyse.

Fylkesutvalet blir bedt om å vedta mandat for utgreiinga og å gi fylkesdirektør fullmakt til å lyse ut og tildele kontrakt innanfor økonomisk ramme fastsett i vedtaket. Vidare utgreiing etter styringspunktet kan ved behov gjennomførast ved opsjonsavrop innanfor same kontrakt.

Robert Rastad
fylkesdirektørJostein Hausevik Fjærestad
direktør
Mobilitet og kollektivtransport (MOK)*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift*

Vedlegg

- 1 Vedlegg_Mandat_og_gjennomforingsopplegg_eigenregi

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Fylkestinget har i sak PS 109/25 bedt fylkesdirektør kome tilbake med sak til fylkesutvalet om mandat for utgreiing av drift av kollektivtransporten i eigenregi, der mandatet skal ta føre seg både drift og eigarskap til materiell.

Fylkestinget har seinare i sak PS 13/26 vedteke at fylkesdirektør skal starte utgreiing av å drifte ein eller fleire komande rutepakkar i Bergensområdet i eigenregi, for å sjå om eigenregi kan bidra til betre ressursutnytting, mangfald i bransjen og meir fleksibilitet i investering og drift.

Formål og problemstilling

Fylkesdirektør legg opp til at utgreiinga gjerast av ekstern konsulent etter den gjennomføringsmodell som er skildra i vedlegg.

Utgreiinga er lagt opp som ei faseinndelt utgreiing der fase 0 gir grunnlag for politisk styringspunkt SP1 i fylkesutvalet. Etter SP1 vil fylkesutvalet, dersom det er behov, få lagt fram forslag til opsjonsavrop for vidare utgreiing innanfor same kontrakt, med rammer og premiss fastsette i SP1.

Utgreiinga skal svare på:

- Om eigenregi eller hybridmodell for ei bussrutepakke kan gi betre ressursutnytting, meir fleksibilitet i investering og drift, og/eller bidra til mangfald/konkurranse i bransjen.
- Kva økonomiske og administrative konsekvensar og kva risiko dette inneber for fylkeskommunen, inkludert ved parallell drift (eigenregi/hybrid i eitt område og anbod i andre).

Utgreiinga skal samanlikne:

M0: Nullalternativet: vidareføring av anbod (referanse).

M1: Eigenregi/utvida eigenregi: bussdrift gjennom fylkeskommunal drift og eigarskap av materiell og operatørrolle for særskilt tildelt område.

M2: Hybridmodell: fylkeskommunalt eigarskap til bussmateriell og ev. støtte-/energiinfrastruktur, medan ekstern operatør leverer drift/mannskap etter anbod.

I den innleiande delen av arbeidet skal konsulent gi si tilråding til om alle tre alternativa bør inngå vidare, eller om kompleksiteten bør reduserast ved å ta bort M1 eller M2 før djupare analyse, eller om ein i det heile bør gå vidare med utgreiing av alternativ til dagens kontraktsmodell.

Avgrensing

Utgreiing av eigenregi er ei omfattande oppgåve, med behov for avklaringar på fleire fagområde som økonomi, organisering, HR, juridisk, teknologi og materiell/infrastruktur. For å sikre styrbarheit, redusere tilbodsrisiko og få ein raskare og meir målretta leveranse, er utgreiinga i denne saka avgrensa til buss.

Saka er ikkje avgrensa til Bergensområdet: Plan for konkurranseutsetting av busskontraktane i Bergen er under utarbeiding. Skyss må sikre fortsett drift gjennom kunngjering av nye konkurransar. Det kan bli ei utfordring tidsmessig å avgrense mandatet til Bergensområdet.

Vedtakskompetanse

Fylkesutvalet har vedtakskompetanse i saka etter at fylkestinget i PS 109/25 har delegert til fylkesutvalet å handsame mandatet for utgreiinga.

Fylkestinget sitt seinare vedtak i PS 13/26 om å starte utgreiinga blir forstått som eit framdrifts- og førebuiingsvedtak, og inneber ikkje fastsetjing av mandat eller ei endring av fylkesutvalet si vedtakskompetanse i mandatsaka etter delegasjon i PS 109/25.

Medverknad

Saka er ikkje av relevans for medverknadsorgana.

Vurderingar og verknader

Utgreiinga må avgrensast og fasast for å bli styrbar, då vurdering av organisering av kollektivproduksjon er ei omfattande oppgåve og krev avklaringar på fleire fagområde.

Fylkesdirektør har vurdert om utgreiinga bør omfatte fleire transportmiddel enn buss. Når det gjeld vedlikehald og framføring av Bybanen, er/blir dette lagt fram i egne saker for fylkestinget. For hurtigbåt og ferje, ville ei utgreiing som også skulle dekkje båt- og ferjedrift i eigenregi krevje ein vesentleg annan rigg enn for buss, både økonomisk, organisatorisk og kompetansemessig.

Fylkesdirektør vurderer det som ikkje realistisk i overskødeleg framtid å ha tilstrekkeleg økonomi, organisasjon eller kompetanse til å etablere, overta eller drive reiarverksemd i fylkeskommunal regi. Ei slik innretning ville krevje oppbygging av funksjonar og styringssystem som i dag typisk ligg på konsern-/rederinivå (mellom anna maritimt regelverk og etterleving, sikkerheits-, HMS- og miljøstyring, bemanning/sertifikat, teknisk drift og vedlikehaldsregime, beredskap, klassing/tilsyn, anskaffing og restverdiforvaltning av fartøy, samt større og meir samansett risiko- og forsikringsbilete).

Fylkesdirektør vurderer vidare at ei samla utgreiing av buss, båt og ferje ville blitt nødvendig komplisert og omfangsrik, fordi ho måtte dekkje fleire ulike marknader, reguleringar og risikobilete i same løp. Dette ville gi høgare konsulentkostnad, større tilbodsrisiko i konkurransen og auka behov for spesialistkompetanse og opsjonar, utan at det nødvendigvis gir tilsvarande betre beslutningsgrunnlag for dei spørsmåla fylkeskommunen faktisk har føresetnader for å følgje opp.

Ved å avgrense utgreiinga til buss blir arbeidet meir styrbart, samanliknbart og gjennomførbart innanfor rimeleg tid og ressursbruk. Buss er dessutan det området der fylkeskommunen i størst grad kan byggje vidare på eksisterande bestillar-, kontrakt- og analysekompetanse, og der det er mest realistisk å vurdere organisatoriske alternativ.

Avgrensinga til buss er dermed både eit spørsmål om prioritering og gjennomførbarheit, og eit verkemiddel for å sikre at utgreiinga blir eit reelt styrings- og beslutningsgrunnlag - ikkje ein svært omfattande gjennomgang av transportformer som fylkesdirektør uansett ikkje har kapasitet til å byggje organisasjon rundt dei næraste åra.

Dersom fylkesutvalet godkjenner eit slikt utgreiingsmandat berre for buss, vurderer fylkesdirektør at PS 109/25 og PS 13/26 blir svart ut gjennom det føreslegne utgreiingslaupet. Dersom fylkesutvalet i staden ønsker å inkludere andre transportmiddel i utgreiinga, vil fylkesdirektør kome attende med nytt forslag til mandat og gjennomføringsopplegg før han startar utgreiinga.

Mandat for utgreiinga ligg i vedlegg til saka.

Administrative/økonomiske konsekvensar:

Utgreiinga vil vise administrative/økonomiske konsekvensar for fylkeskommunen ved eigenregi av ein bussrutepakke. Utgreiinga skal levere talsett kostnad (livssyklus-kostnadar/årskost) og kvalitative effektar per alternativ, samt vurdere budsjettisiko ved eventuell overgang til eigenregi/hybrid.

Dersom utgreiinga leiar mot vedtak om eigenregi, vil effektivering medføre verksemd- og materielletablering/-overtaking med betydelege kostnader utover sjølve utgreiinga.

Utgreiinga i seg sjølv vil krevje mykje ekstern konsulentbistand og noko intern ressursinnsats frå Skyss og MOK. Fase 0 (innleiande fase med konsept, screening og caseval) blir lyst ut som timeprisoppdrag utan garantert minstepris, men med makspris (tak) 1,6 mill. kr. eks. mva. Fase 0 omfattar to delleveransar (LOA og LOB) og eit politisk styringspunkt (SP0) inne i fasen, der oppdragsgivar kan justere omfanget og eventuelt avgrense vidare arbeid med alternative modellar for å redusere kompleksitet.

Kostnadane aukar vesentleg om fylkesutvalet seinare går vidare i djupare utgreiing etter fase 0, særleg dersom ein ønskjer omfattande opsjonar knytt til juridiske avklaringar, detaljert materiell-/infrastrukturvurdering og gjennomførings- og etableringsplan. Endeleg ramme for må fastsetjast av fylkesutvalet i styringspunkt SP1 på grunnlag av bestillingsgrunnlaget frå fase 0.

Administrasjonen sin eigenkostnad kjem i tillegg, men kan i nokre tilfelle redusere kostnadane i opsjonane (t.d. ved bruk av eigne advokatar eller avrop på rimelegare rammeavtalar). Oppdraget vil kunne gå i heile 2027, men med innleiande fasar i 2026. Fase 0 av oppdraget vil belaste MOK sitt konsulentbudsjett.

Fylkesdirektør må ta atterhald om at det ikkje har blitt gjennomført marknadsdiallog for å estimere omfang og kostnadsramme på utgreiinga, men administrasjonen har estimert fase 0 til mellom 500 og 900 timar avhengig av datatilgang, caseval og omfang på organisering og materialforvaltning. Med utgangspunkt i ein konsulentpris på 1.800 per time, vil kostnadsestimatet for fase 0 vere mellom 900.000 og 1.600.000.

Ved overgang til full utgreiing, inkludert ukompliserte opsjonar, er estimert tilleggsomfang venta å kome opp i i underkant av 1350 timar, men med noko høgare timeprisar for juristar og tekniske spesialistar. Samla kostnad for ei komplett, men relativt ukomplisert utgreiing med avgrensa bruk av opsjonar, har eit snittestimat på kr. 4.500.000. Det vil forhåpentleg gi eit komplett beslutningsgrunnlag for eigenregi av ei rutepakke, men dette føreset enkel verksemdetablering med lite advokatbruk til utgreiinga, og før kostnadane for sjølve verksemdetableringa/-overtakinga.

Den samla oppdragsgjennomføring kan likevel kome på kr. 7.500.000 (igjen med atterhald om at marknadsdialog ikkje er gjennomført).

Det er komplekse spørsmål som verte stilt, og leverandørmarknaden er avgrensa. Fylkesdirektør legg opp til å gjennomføre marknadsdialog i forkant av utlysing, men vurderer at utgreiinga må lysast ut som *eitt* oppdrag, viss ikkje vil konsulentar på forundersøkinga verte forhindra frå å levere tilbod på sjølve utgreiinga. For å redusere tilbodsrisiko og sikre ein reell konkurranse om pris og kompetanse, vert utgreiinga derfor lyst ut som eitt oppdrag der forundersøkinga (fase 0) har ei fast øvre kostnadsramme, medan vidare utgreiing vert handtert som prissette opsjonar som berre kan avropast etter politisk styringspunkt SP1. Fase 0 skal konkretisere bestillingsgrunnlag for eventuelle opsjonsavrop gjennom presis avgrensing, slik at fylkesutvalet kan ta stilling til omfang og rammer før eventuell vidareføring.

Opsjonane kan omfatte mellom anna spissa juridiske avklaringar, teknisk datapakke for energi/infrastruktur, vurdering av autonomi, presentasjon for fylkestinget, og eventuell gjennomførings- og etableringsplan.

Fylkesdirektør legg opp til at leverandørar ikkje treng leggje ned uforholdsmessig mykje arbeid i å skrive omfattande løysingsforslag for opsjonar som det ikkje er sikkert vert bestilte.

Klima:

Mandatsak om utgreiing har inga direkte betydning for klima.

Folkehelse:

Mandatsak om utgreiing har inga direkte betydning for folkehelsa.

Utviklingsplan for Vestland 2024-2028 regional planstrategi:

Mandatet legg opp til å undersøke styringsmodellar for mobilitet og ressursbruk.

Konklusjon

Ved ei utgreiing om eigenregi av ei konkret rutepakke, vil det vere eit stort informasjons- og analysebehov. Det kan vere stort behov for spesialkompetanse og utstrekt bruk av opsjonar for å få eit tilstrekkeleg beslutningsgrunnlag for å kunne etablere drift av ein rutepakke i eigenregi. Det gir stor usikkerheit om omfang og kostnader av utgreiinga.

Dersom fylkesutvalet ønsker å iverksette utgreiinga, tilrår fylkesdirektør at fylkesutvalet vedtek eit tydeleg, faseinndelt mandat for utgreiing av eigenregi innan kollektivtransporten. Eit slikt mandat gir styring av omfang, kostnad og risiko, og sikrar at fylkesutvalet får eit etterprøvbart beslutningsgrunnlag før eventuelle vidare steg.

Fylkesdirektør bør få fullmakt til å tildele kontrakt innanfor ei totalt utlyst ramme på kr. 7.500.000. Fylkesdirektør bør få i oppdrag å levere sak til fylkesutvalet med styringspunkt etter levering av fase 0 (jf. vedlegget § 5), fortrinnsvis til fylkesutvalet i februar i.h.t. førebels framdriftsplan i vedlegget § 11.