



Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

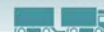
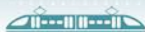


Konkurranse, anbud og styring

Er bussbransjen i endring?

Jørgen Aarhaug, Christoph Gabriel Harzer, Andreas Kokkvoll Tveit

2092/2025



Tittel:	Konkurranse, anbud og styring - Er bussbransjen i endring?
Tittel engelsk:	Tendering and governance in the Norwegian bus industry
Forfatter:	Jørgen Aarhaug, Christoph Gabriel Harzer, Andreas Kokkvoll Tveit
Dato:	05.2025
TØI-rapport:	2092/20255
Antall sider:	35
ISSN elektronisk:	2535-5104
ISBN elektronisk:	978-82-480-1780-6
Finansieringskilder:	Fagforbundet
TØIs p.nr.:	5555 – Bussanbud
Prosjektleder:	Jørgen Aarhaug
Kvalitetsansvarlig:	Silvia Olsen
Ferdigstilling:	Trude Kvalsvik
Fagfelt:	Marked og styring
Emneord:	Buss, anbud, Konkurranse, egenregi, etter pandemien

Kort sammendrag

Perioden etter pandemien har vært svært utfordrende for bussbransjen. Denne rapporten ser på spørsmål om 1) kapitalkostnader og renter, 2) antall aktører i markedet og 3) tilbud samt styring. Konklusjonen er at operatørselskapene møter ulike renter basert på historikk og eierskap. Rentene har økt for alle. Det samme er tilfelle for kapitalkostnaders andel av samlede kostnader. Antall aktører i markedet er lavt, men har holdt seg på dette nivået over tid. Antall leverte tilbud på utlysninger har derimot falt. Dette blir av busselskapene forklart ved forhold som lav lønnsomhet, manglende finansiering og økt risiko. Forholdet mellom organisasjonsform og styring er utfordrende. Det er ingen konkrete erfaringer med overgang fra drift på anbud til drift i egenregi fra Norge. Erfaringer fra Örebro tilsier at drift i egenregi kan være et godt alternativ dersom anbudene ikke gir ønsket kvalitet.

Summary

The post-pandemic period has posed challenges for the bus industry. This report examines issues related to 1) capital costs and interest rates, 2) the number of operators in the market, and 3) governance structures. The conclusions are that 1) bus operators face interest rates depending on their economic history and ownership structure. Across the board interest rates have increased, as has the proportion of total costs attributable to capital expenses - more money is needed, and the price of money has increased. 2) The number of market actors remains stable. However, the number of bids submitted has declined. Bus companies attribute this to factors including low profitability, lack of financing, and increased risk. 3) The relationship between organisational form and governance is complex. There is no Norwegian example of a transition from tender-based operations to public provision. However, experiences from Örebro suggest that this may be a viable alternative if tenders fail to deliver desired quality.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [Åndsverklovens](#) bestemmelser.



Forord

Bussmarkedene er i en stor omstilling, med både teknologiske endringer og store omveltninger på verdensmarkedet. Samtidig er den økonomiske situasjonen for fylkeskommunene, som er hovedkjøper av busstjenester, utfordrende.

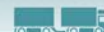
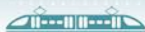
Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Fagforbundet og ser på utviklingen i bussmarkedet med vekt på finansieringsutfordringene næringen stor overfor og konkurransen i anbudsmarkedene, og styringsutfordringer.

Rapporten er skrevet av Jørgen Aarhaug, Christoph Gabriel Harzer og Andreas Kokkvoll Tveit, hvor førstnevnte har hatt hovedansvaret for forskningsdesign og utskriving. Christoph Gabriel Harzer har gjennomført datainnsamling av anbudsdata og skrevet ut analyser av disse dataene i samråd med Jørgen Aarhaug. Silvia Olsen har fungert som kvalitetssikrer. Prosjektet har hatt stor nytte av en referansegruppe fra Fagforbundet hvor Torgeir Holm har vært kontaktpunkt.

Oslo, mai 2025
Transportøkonomisk institutt

Bjørne Grimsrud
Administrerende direktør

Silvia J. Olsen
Forskningssjef



Innhold

Sammendrag

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Rapportstruktur	2
2	Anbud og egenproduksjon.....	3
2.1	Overordnet teori	3
2.2	Tidligere studier	5
3	Metodevalg/undersøkellesdesign	12
3.1	Tilbudsanalyse – analyse av «anbudsdatabasen»	12
3.2	Intervjuundersøkelse	13
4	Resultater	14
4.1	Kapitalkostnader og operative vurderinger	14
4.2	Antall tilbydere – konkurranse over tid	18
4.3	Styring	26
5	Diskusjon	29
6	Konklusjon.....	32
	Referanser	34

Konkurranse, anbud og styring

Er bussbransjen i endring?

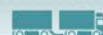
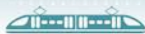
TØI rapport 2092/2025 • Forfattere: Jørgen Aarhaug, Christoph Gabriel Harzer, Andreas Kokkvoll Tveit • Oslo 2025
• 35 sider

Bussbransjen har store utfordringer etter pandemien. Sett fra fylkeskommunenes side er det en kraftig kostnadsvekst, langt over konsumprisindeksen. Sett fra busselskapenes side er det svært lav eller negativ lønnsomhet. Driverne bak denne situasjonen ligger i hovedsak utenfor både fylkeskommunenes og operatørselskapenes kontroll. I hovedsak er det de samme selskapene som driver i bussmarkedet i dag, som de som drev for ti år siden. Men antall tilbud per utlysning er lavere nå. Drift i egenregi er et alternativ som gir mulighet for tettere politisk styring, men forventningen er at en slik tettere styring vil medføre økte kostnader.

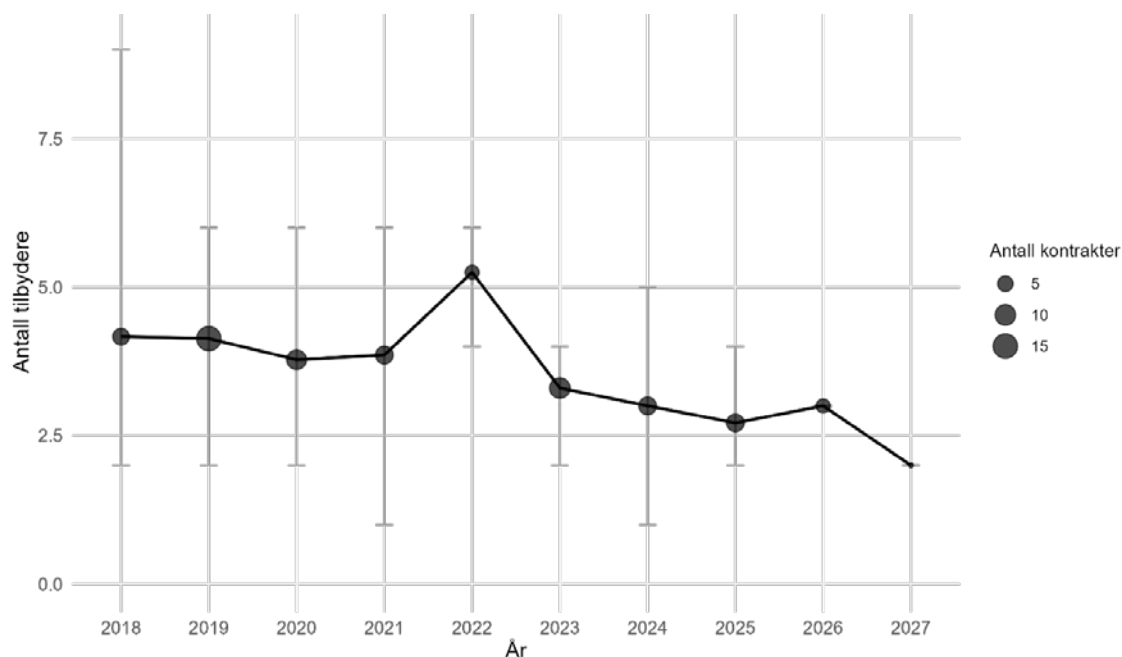
Kombinasjonen lav lønnsomhet og økte kostnader har plassert Norges bussbransje i en utfordrende situasjon. Kapitalkostnader, konkurranse og styring er tre momenter som har betydning for hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessige å bruke for å nå de målene man ønsker at bussbransjen skal nå.

Kapitalkostnader har historisk utgjort en liten andel av kostnadene ved bussdrift. Det er to årsaker til dette. Busser og infrastrukturen rundt bussene har vært relativt billige og rentene har over tid vært lave. I tillegg har risikopåslaget for bussdrift vært svært lavt. Alle disse forholdene er endret etter pandemien. Ved å gå over til elektrisk drift velger man å kjøpe dyrere kjøretøy. Disse kjøretøyene blir i all hovedsak kjøpt på et internasjonalt marked og priset i Euro. Det innebærer at man både kjøper en dyrere teknologi enn man gjorde før pandemien og at prisen, grunnet lavere kronekurs, er høyere målt i kroner. Videre er rentene vesentlig høyere enn de var før (og under) pandemien. Ambisiøs miljøpolitikk og et ønske om å ligge langt framme teknologisk medfører også økt risiko. Denne risikoen virker å ha vært underpriset over lengre tid. Men denne prisen har fått en kraftig korreksjon. Samlet er effekten av disse forholdene at bussbransjen har et større behov for finansiering og at denne finansieringen er dyrere. Dette gjelder på tvers av operatørselskap. Det er imidlertid betydelig variasjon i hvilke renter som de ulike operatørene møter. Selskap med lønnsom drift over tid og selskap med offentlige eiere møter lavere renter enn selskap med økonomiske utfordringer.

Samtidig med at dagens dominerende organisering av kollektivtransport med buss ble innført skjedde det en konsolidering av tilbudssiden. Dagens organisering med politisk bestemte mål på overordnet nivå, administrasjonsselskap enten organisert som fylkeskommunalt eide AS eller som del av fylkeskommunene som tar beslutninger om hva som skal produseres og operatørselskap som bestemmer hvordan produksjonen skal skje har i hovedsak ligget fast over lengre tid. Innføringen av modellen medførte en dreining mot mer kostnadseffektiv produksjon. Samtidig har kostnadene vokst betydelig, ved at produksjonsvolumet har økt og



kostnadene på innsatsfaktorene har økt. Veksten i kostnader som er observert etter pandemien ser ikke ut til å være forårsaket av denne organisasjonsmodellen. Årsakene virker i all hovedsak å ligge utenfor modellen.



Figur S.1: Gjennomsnittlig antall tilbydere per år fra 2018-2027, intervall viser laveste og høyeste verdi for gjennomførte utlysninger, størrelsen på punktene indikerer antall kontrakter per år (n=69).

Hovedbildet er altså at aktørene fortsatt er i markedet, men leverer færre tilbud enn tidligere, samtidig er fortjenesten hos selskapene svært lav. Om dette er en forbigående situasjon eller en varig situasjon er det for tidlig å si. Innenfor dette prosjektet har det ikke vært mulig å gå dypere i detaljene på de ulike årsaksforklaringene. Samtidig, svaret på spørsmålet vil avgjøre hva som er fornuftige virkemidler for videre politikk. Om situasjonen er forbigående trenger man ikke ta strukturelle grep, men om dette er starten på en ny situasjon hvor det er svært begrenset konkurranse, vil dette medføre et behov for å tenke annerledes om hvordan lokale busstjenester bør organiseres.

Et alternativ til dagens organisering er produksjon i egenregi med fylkeskommunalt eide selskap som utførere. På generelt nivå er fordelen med produksjon i egenregi bedre styring mot kompliserte målbilder, og når det er betydelige koordineringsutfordringer. Tilsvarende er fordelen med dagens organisering knyttet til kostnadseffektivitet og måloppnåelse av tydelig formulerte mål på strategisk nivå. I denne utredningen har vi dokumentert at rentekostnaden også er lavere for offentlig eide selskap i bussbransjen. Videre tydeliggjøres det at omstillingskostnadene ved å gå fra dagens organisering til en annen organisering vil være betydelige.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Busstransport i Norge ble i perioden 1994-2010 kraftig omorganisert. Bussbransjen gikk fra å være organisert i mange små, private og offentlige busselskap med et lokalt eller regionalt fokus, til å bli organisert i større selskap med en kombinasjon av nasjonalt og internasjonalt eierskap, hvor både offentlige og private eiere er representert (Aarhaug mfl., 2017). Denne utviklingen har funnet sted parallelt med, og antagelig som konsekvens av, innføringen av anbud på busstjenester og overføring av planleggingsansvar fra operatørselskapene til fylkeskommunene eller selskaper som driver i fylkeskommunenes sted (Ruter, Brakar, Kolumbus, AtB osv) (Longva og Osland, 2010; Mathisen og Solvoll, 2008).

Rammene for organisering og drift av lokal kollektivtrafikk i Norge er gitt av kollektivtrafikkforordningen (EC, 2007). Likevel, dagens gjeldende praksis, med at fylkeskommunale selskap kjøper busstjenester gjennom anbudsutsatte bruttokontrakter, ble innført lenge før denne forordningen ble bindende lovgivning i Norge. Praksisen som føres i Norge er altså etablert som et resultat av lokal politikktutforming som er vurdert å ligge innenfor handlingsrommet gitt av EØS-avtalen.

Ser man på praksisen i EU, blir busstransport organisert på mange forskjellige måter, inkludert produksjon i egenregi. Dette er eksplisitt tillatt i kollektivtrafikkforordningen (artikkel 5 andre ledd). Spørsmålet om busstransport i egenregi er en mulighet er altså ikke et juridisk og EU-rettslig spørsmål, men et spørsmål om det er ønskelig i en norsk kontekst.

På overordnet nivå vil spørsmål om hvilken organisering og hvordan drift av busstransport i Norge utføres i hovedsak være et spørsmål om fordelingen av den nytten (i denne sammenheng særlig mobilitet og verdiskapning) som busstransport genererer mellom de relevante aktørene. I denne sammenheng er de relevante aktørene: brukere (passasjerer), eiere av administrasjonsselskapene (fylkeskommune/kommune), de ansatte i administrasjonsselskap, eierne av operatørselskapene og de ansatte i operatørselskapene. De ulike organiseringsformene har ulike styrker relatert til de ulike aktørene. Dagens dominerende modell (brutto-anbud) fokuserer primært på kostnadsminimering i produksjonen (den definerede produksjonen gjøres til lavest mulig kostnad) og koordineringseffektivitet (produksjonen bestemmes av en aktør som skal optimere tilbudet, gitt de politiske føringene som til enhver tid foreligger).

Denne modellen har opplagte fordeler, inkludert at ansvarsforholdene virker fornuftige ved at operatørselskapene får bestemme hvordan produksjonen utføres, mens *hvilken* produksjon bestemmes av et administrasjonsselskap som blir styrt ut ifra en overordnet målsetting, ikke detaljregulering fra politisk nivå. Samtidig har det blitt påpekt en del utfordringer, blant annet knyttet til spørsmålet om risikoen er hensiktsmessig fordelt mellom offentlige innkjøpere og private operatører. Det er også usikkert om gevinsten av denne organiseringen først og fremst var knyttet til innføringen av anbud, hvor prosessen muliggjorde opprydding av et system med store innslag av sub-optimal produksjon (politisk detaljstyring) og utnyttelse av markedsrett, ved at kostnadene ved å bytte en leverandør i praksis var så store at det var betydelig mulighetsrom for at operatørene fikk for høye tilskudd, for eksempel gjennom at ineffektive driftsmønstre ble opprettholdt.

Vurderingen av fordelene med konkurranse, opp mot fordelene ved egenproduksjon har resultert i politisk debatt. Begge sider synes her å ha flere gode argumenter.

Å undersøke eller evaluere dagens organisering av lokal og regional kollektivtransport er en stor oppgave. Denne utredningen fokuserer på en del av de relevante momentene.

Nærmere bestemt ser vi på følgende spørsmål:

- 1) *Vil utlånsrenta være lavere eller høyere gjennom drift i egenregi vs. for kommersielle aktører? Hvordan påvirker dette kapitalkostnader og investeringer?*
- 2) *Er det mange eller få aktører i bussmarkedet, og hvordan påvirker antall aktører prisene?*
- 3) *Vil egenregi gi bedre styring?*

I denne rapporten forstår vi drift i egenregi drift gjennom direktetildelte kontrakter til et fylkeskommunalt eid AS. Dagens bussbransjeavtale ligger til grunn for arbeidsforholdene.

1.2 Rapportstruktur

Kapittel 2 i rapporten presenterer kort konteksten rundt anbud i bussbransjen fra et teoretisk og historisk perspektiv. Kapittel 3 presenterer metoder. Kapittel 4 presenterer resultater fra de empiriske undersøkelsene som er gjort i dette arbeidet. Kapittel 5 diskuterer resultatene fra denne undersøkelsen opp mot forskningsspørsmålene. Kapittel 6 er en konklusjon.

2 Anbud og egenproduksjon

2.1 Overordnet teori

I sin enkleste form er spørsmålet om konkurranse eller drift som monopoler en avveining mellom fordeler som oppstår gjennom koordinering og fordeler som oppstår gjennom konkurranse. Fordelene med koordinering trekker på nettverksøkonomi og at man «drar i samme retning». Fordelene med konkurranse trekker på egeninteresse, at man konstruerer markeder hvor aktørene får en egeninteresse av å produsere best mulig.

Konkurranse i persontransportmarkedene gjennomføres i praksis på to måter. Konkurranse i markedet, som er dominerende på kommersielle ekspressbuss og flyruter, og konkurranse om markedet, som er dominerende for kollektivtransport i fylkeskommunal regi, samt på FOT-rutene og deler av jernbanelmarkedet. I tillegg driftes en del transport som egenregi. Dette dreier seg om trikk og t-bane i Oslo, Vys trafikk på Østlandet og Flytoget.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det ikke like opplagt hvilken av disse løsningene som er best. I bussmarkedene er det betydelige nettverkseffekter som demonstrert gjennom blant annet Mohring (1972). Essensen i dette er at den samfunnsøkonomiske nytten av et busstilbud er mye større enn den privatøkonomiske nytten som kan tilfalle operatørene i en frikonkurransesituasjon. Sammen med feilprising av andre transportmidler, i praksis at biltrafikken ikke bærer de fulle marginale kostnadene av sin produksjon, gir dette et teoretisk grunnlag for å subsidiere kollektivtrafikken og å koordinere den, men det pekes ikke på hvordan dette gjøres best.

2.1.1 Konkurranse i markedet

I praksis vil konkurranse i markedet si at flere tilbydere har anledning til å operere på samme strekning samtidig. Fordelen med dette er at de vanlige effektene av konkurranse gjør seg gjeldende. Tilbyderne kan tilby nyanser av det samme produktet (ulike nivåer på komfort, avgangstider osv.) for å nå ulike segmenter i markedet, samtidig som de er forhindret fra å utnytte sin stilling i markedet, fordi en konkurrent kan etablere seg eller ta større markedsandeler. Konkurranse i markedet trenger ikke bety at flere aktører kjører parallelt på samme strekning. At etableringsbarrierene er tilstrekkelig lave fungerer i prinsippet godt nok, en aktør blir hindret i å utøve monopolmakt ved at det finnes alternative transportformer (som bil eller tog) eller at en konkurrent kan etablere et tilsvarende tilbud relativt enkelt.

Ulempene med konkurranse i markedet for kollektivtransport er i hovedsak «klumping», det vil si at alle operatørene ønsker å tilby tjenester til de mest attraktive segmentene. I uregulerte markeder fører dette til konkurranse om å komme først til holdeplassene (som eksemplifisert fra England etter dereguleringen på 1980-tallet (van de Velde og Wallis, 2013)), eller fra flymarkedene, at begge/alle tilbydere har én avgang i døgnet, men at disse blir lagt på det samme tidspunktet (Toner, 2001). Dette er privatøkonomisk rasjonell atferd, men fordi en vesentlig del av kostnaden ved det å reise utgjøres av den reisendes egen tid, er det ikke en samfunnsøkonomisk god løsning i alle markeder. Uten regulering er altså forventningen at denne løsningen gir for lite produksjon av kollektivtransport.

2.1.2 Konkurranse om markedet

Løsningen for å kombinere fordelene fra konkurranse med fordelene fra koordinering er konkurranse om markedet, i praksis i form av anbudskonkurranser.

Anbud er i økonomisk henseende ganske likt auksjoner. De kan gjennomføres på mange ulike måter, men utfallet har i hovedsak samme forventningsverdi, men ulik variasjon. Forventningsverdien er at prisen på kontrakten er lik kostnaden for den nest mest effektive produsenten (McAfee og McMillan, 1987). Forutsetningen for at dette skal gi det riktige resultatet er at operatørene faktisk kjenner til egne

kostnader og klarer å vurdere risikoen på en god måte. For at denne typen konkurranser skal fungere optimalt er det viktig at informasjonen om hva tilbyderne byr på er tilstrekkelig. Imidlertid er risiko og kjennskap til risiko et betydelig usikkerhetsmoment. Risiko er i denne sammenheng knyttet til en rekke momenter som ligger utenfor både oppdragsgivers og oppdragstakers kontroll. Det er knyttet til svingninger i priser på verdensmarkedet, endring i oppdragsgivers behov, værrelaterte hendelser, eller andre forhold som det i praksis ikke er mulig å ta høyde for i kontraktene. Videre kan et misforhold mellom levetiden til materiellet og lengden på kontraktene kombinert med usikkerhet knyttet til andrehandsverdien på materiellet gi opphav til risikopåslag på kapitalen. All risiko koster, men kontraktsutformingen bestemmer hvem som betaler for den på kort sikt. På lang sikt vil kostnadene uansett bæres av forbrukerne/skattebetalerne.

Ulempen med denne typen organisering er knyttet til administrasjonskostnader og innlåsingeffekter. Altså at hoveddelen av innsparingen kommer ved innfasing av anbudsorganisering og at oppfølging av anbud, og gjentatte anbud i samme område krever et byråkrati og rapportering som egentlig er unødvendig. Innlåsingeffekten kommer i at anbud medfører en konsolidering av operatørmarkedene. Som dokumentert i tidligere studier (Mathisen og Solvoll, 2008; Aarhaug mfl., 2018b) har antall operatører gått ned, samtidig som anbud ble introdusert. Imidlertid er konklusjonen i disse studiene at man har gått fra en situasjon med små lokale monopoler til en situasjon med regional eller nasjonal konkurranse. I en mer generisk studie av innkjøp ved hjelp av anbud påpeker Estache og limi (2010) at tilstedeværelse av «fringe bidders» har en betydelig effekt, altså tilbydere som ikke er etablert i markedet men byr aggressivt på kontraktene for å vinne markedsandeler. Dette gjør de enten ved å prise seg strategisk eller gjennom å feilprise risiko. Tilstedeværelsen av slike i markedet representerer en disiplinerende trussel mot de etablerte aktørene.

En annen ulempe med konkurranse om markedet fra et økonomisk perspektiv er knyttet til innfasing av ny teknologi. Anbud er best egnet når kvaliteten er gitt, altså at «problemet» som skal løses kan defineres tydelig. Eksempelvis gitt kvalitet til lavest mulig pris. Når ukjente faktorer skal prises inn blir det ofte vanskelig. Hverken utlyser eller tilbyder kjenner størrelsen på risikoen som skal fordeles. Samtidig finnes det en løsning for dette, ved at oppdragsgiver spesifiserer ønsket utfall, ikke hvordan problemet skal løses. Den siste typen anbud kan bidra til innovasjon.

2.1.3 Beslutningsnivåer i kollektivtrafikken

Et av de store spørsmålene i kollektivtrafikken generelt og busstrafikken spesielt går på hvem som skal ta hvilke beslutninger. Som beskrevet over er det fra et samfunnsøkonomisk perspektiv gode argumenter for både å koordinere og å subsidiere kollektivtrafikken, se også Fearnley mfl. (2023) for en oppsummering av disse argumentene.

Når man har kommet fram til at et tilbud bør subsidieres og koordineres, kommer det en rekke spørsmål om hvordan dette bør gjøres på en mest mulig hensiktsmessig måte. Disse beslutningsprosessene blir gjerne analysert i med et «STO»-rammeverk. Dette rammeverket er utarbeidet av van de Velde (1999) og skiller mellom strategiske beslutninger, taktiske beslutninger og operative beslutninger.

Decision level	General description	Decisions	
		"Software"	"Hardware"
Strategic Long term (5 years)	<i>What do we want to achieve?</i>	<u>General Aims</u> Transport policy Market share Profitability <u>General service characteristics</u> Areas Target groups Intermodality	
Tactical Medium term (1-2 years)	<i>Which services can help to achieve these aims?</i>	<u>Detailed service characteristics</u> Fares Image Additional services Vehicles Routes Timetable	
Operational Short term (1-6 months)	<i>How to produce these services?</i>	<u>Sales</u> Selling activities Information to the public ...	<u>Production</u> Infrastructure management Vehicle rostering and maint. Personnel rostering and mngt

Figur 2.1: STO-rammeverket (van de Velde, 1999).

Figur 2.1 gjengir STO-rammeverket som illustrerer typiske beslutninger som må tas i kollektivtrafikken og plasserer disse inn i de ulike analytiske nivåene. I dagens norske kontekst ligger de overordnede spørsmålene, spørsmålene på strategisk nivå, hos politikere på fylkeskommunalt nivå. Disse beslutningene er i varierende grad støttet av innspill fra administrasjonsselskap hvor fylkespolitikerne sitter som eiere, og i noen grad i form av retningslinjer fra regjeringen. På taktisk nivå ligger beslutningene i mye større grad hos administrasjonsselskapene. Priser og tidtabeller er i noen grad også styrt politisk på fylkesnivå, men disse følger også som en konsekvens av de overordnede rammene som har blitt lagt gjennom de strategiske beslutningene. På operativt nivå er ansvaret i dag, i de fleste fylker, delt mellom administrasjonsselskapet og operatørselskapet.

Utviklingen i kollektivtrafikken i Norge har i stor grad vært at operatørselskapene får en mindre rolle, i stadig større grad begrenset til produksjon. Dette står i kontrast til situasjonen i ekspressbussmarkedene, hvor operatørselskapene operer på alle nivåer, og trikk og baneløsninger hvor produksjonen også er kontrollert av offentlige aktører.

2.2 Tidligere studier

2.2.1 Utvikling i kollektivtransporten

På overordnet nivå har busstrafikken i Norge gått fra å være organisert gjennom mange små lokale selskap med lokale politisk styrte monopoler til større nasjonale selskap. Disse større selskapene opererer i konkurranser om markedet. Det er også kommet et betydelig innslag av internasjonale selskap, både norske selskap som i tillegg til de norske markedene også opererer internasjonalt, men også utenlandsk styrte selskap som opererer i Norge.

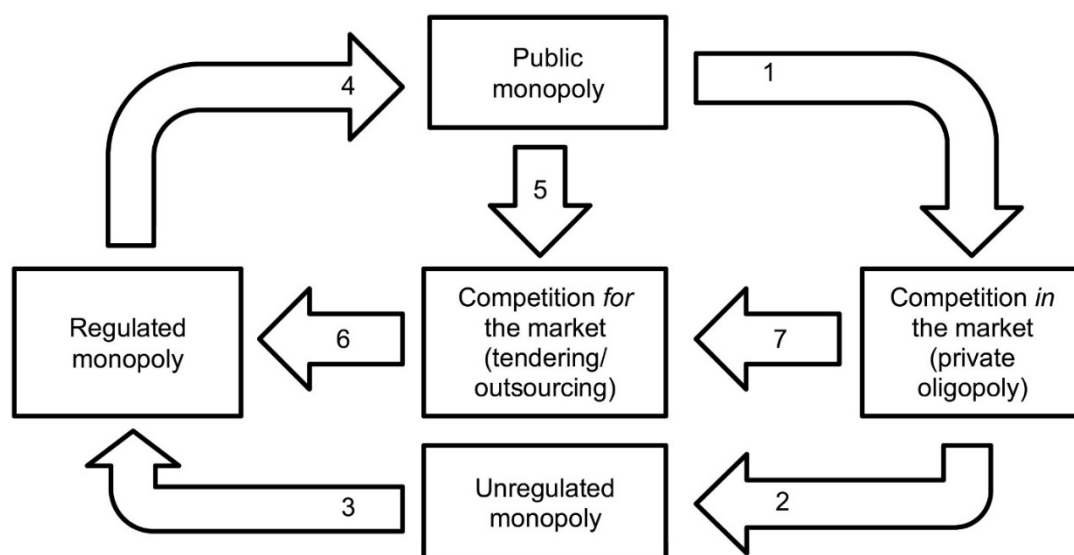
Denne prosessen er blant annet dokumentert av Mathisen og Solvoll (2008) og Aarhaug mfl. (2018a). Hovedfunnet i disse studiene er at konkurranse mellom selskapene økt, på tross av at antall busselskap har gått ned.

2.2.2 Vekslinger mellom ulike organiseringer av bussmarkedet

En observasjon, basert på studier av Needham (1983) om styring og regulering og introdusert til bussmarkedene av Gwilliam (2008), går ut på at det kan være elementer av en regulatorisk sirkel, eller

syklus. Denne har vi ikke sett i praksis i Norge, selv om forslagene om å reversere jernbanereformen og å reetablere NSB som integrert selskap kan ses som mulige eksempler. Internasjonalt finnes det eksempler på en regulatorisk sirkel, og om man i Norge skulle gå tilbake mot produksjon i egenregi for bussmarkedene, vil denne modellen være aktuell.

Historien som blir fortalt kan oppsummeres i en figur (figur 2.2) hvor det skjer en bevegelse fra offentlig produksjon til privat og tilbake til offentlig.



Figur 2.2: Regulatorisk syklus (Dementiev og Han, 2020).

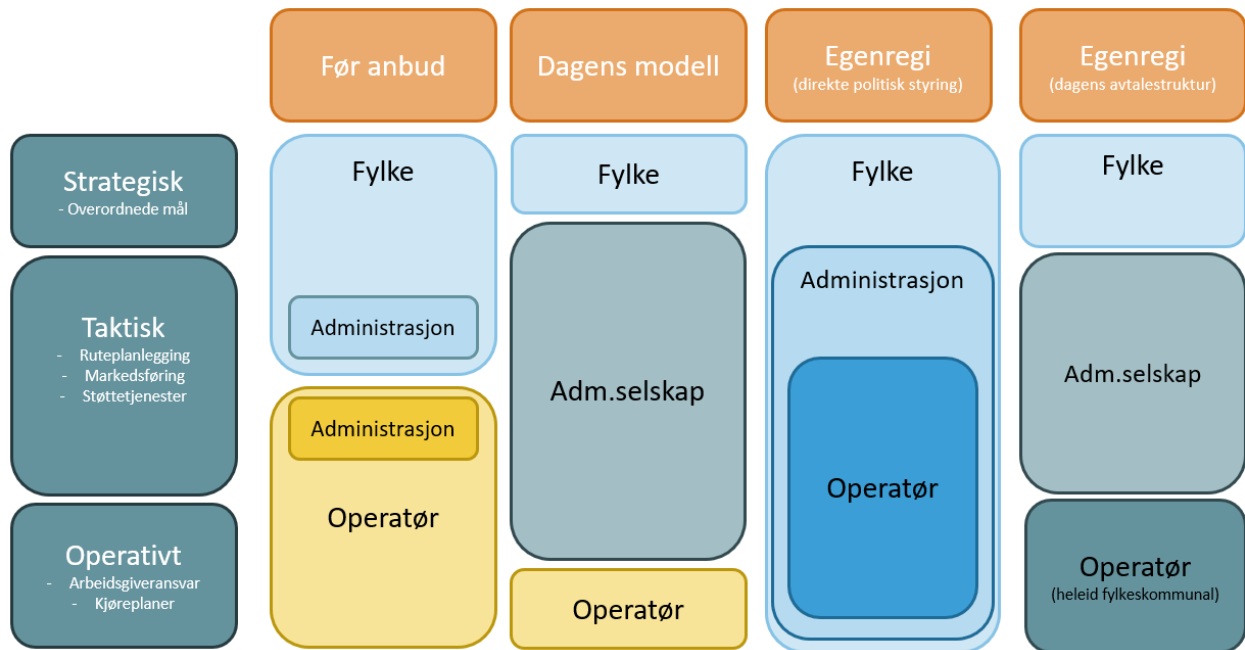
I denne modellen som originalt er basert på studier fra Storbritannia (og Russland), er utgangssituasjonen et monopol i offentlig regi. Videre skjer det en bevegelse til en deregulering med konkurranse i markedet, slik som tilfellet var i Storbritannia på 1980-tallet og har vært i flymarkedene i Norge. Økte offentlige utgifter er en utløsende faktor for bevegelsen. Dereguleringen (1) resulterer i en markeds-konsolidering, eller i en offentlig inngripen (5). Med et uregulert marked som en mulig løsning, eller en anbudsorganisering som en alternativ løsning (den skandinaviske modellen (van de Velde og Wallis, 2013)). Begge disse, resonerer forskerne (Dementiev og Alexandersson, 2024), peker i retning av ytterligere konsolidering og regulerte monopolsituasjoner, som videre peker i retning av offentlig drift og en ny syklus. I denne prosessen er hele tiden driveren at ingen av løsningene, hverken et offentlig monopol, konkurranse i markedet, konkurranse om markedet, uregulerte monopol, eller regulerte monopol er en perfekt løsning for tjenestetilbudet som lokal busstrafikk utgjør. Det går å argumentere for alle løsningene, og mot alle løsningene. Løsningen i midten av figuren, som er den dominerende løsningen i Norge i dag, konkurranse om markedet, er et kompromiss mellom fordeler og ulemper fra de ulike «ekstrem-løsningene».

2.2.3 Norsk kontekst

I Norge kan man se på de store linjene for kollektivtrafikken som følger. Før bilrestriksjonene ble opphevet, ble kollektivtrafikk i all hovedsak drevet kommersielt (i både offentlig og privat regi). Perioden mellom 1960 og innføringen av anbud på 1990-tallet var preget av stagnasjon målt i produksjonsvolum. Antall passasjerer holdt seg i praksis uendret fra 1960 til 2005 på tross av en betydelig befolkningsvekst (Flotve, 2024). Samtidig var det betydelig politisk inngripen, særlig etter overføring av ansvaret for kollektivtrafikken fra stat til fylke, men tilskuddene var begrenset. Kollektivtilbudet var i hovedsak selvfinansierende. På 1990-tallet var tilskuddene til kollektivtrafikken i flere norske byer som Bergen og Trondheim tilnærmet lik null (Carlquist og Fearnley, 2001). Fra 2005 til 2020 var det betydelig vekst i

antall passasjerer, støttet av betydelig økninger i de offentlige tilskuddene, og restriktive tiltak mot biltrafikken.

Skjematisk kan organiseringen av kollektivtrafikken i Norge plasseres innenfor et STO-rammeverk som i figur 2.3.



Figur 2.3: STO-rammeverket med ulike aktuelle organisasjonsformer

Figur 2.3 viser et skjematisk oppsett med ansvarsfordeling for ulike typer beslutninger mellom de involverte aktørene med fire ulike stiliserte organisasjonsmodeller. I figuren viser blå farge til offentlig aktør med instruksjonsmulighet, mens grønn farge viser til offentlig eide selskap med egne styrer. Gule bokser er selvstendige selskap som agerer som private selskap uavhengig av hvem som står som eier.

Modellen «før anbud» illustrerer en struktur hvor politisk styring går både på strategiske og i noen grad inn på taktiske beslutninger. Altså går politikken ikke bare på de strategiske målene for kollektivtrafikken, men også i noen detalj på hvordan disse målene skal nås. Administrasjonen internt på fylkeskommunen fungerer som et politisk sekretariat og det er betydelig direktekontakt mellom politisk ledelse og operatørselskapene. Operatørselskapene begrenser seg ikke til spørsmålet hvordan produsere, men går også inn i hva som skal produseres og har en betydelig egen administrasjon som er ansvarlig for planlegging og utføring av produksjonen. Operatørselskapene i denne modellen består både av private og offentlig eide selskap.

I «dagens modell», har administrasjonen (i praksis «kollektivselskapet», «mobilitetsselskapet» eller «administrasjonsselskapet»¹) en betydelig større rolle. Selskapene går både inn og utarbeider strate-

¹ ØKT, Ruter, AKT, Kolumbus, AtB. I øvrige fylker er denne rollen integrert i fylkene med varierende grad av egne merkenavn (Innlandstrafikk, Brakar, Skyss, Fram, Reis, Svisper og Snelandia). For relasjonen mellom operatør og administrasjonsselskap har denne variasjonen i organisering lite å si. Skillet mellom «administrasjonsselskap», «kollektivselskap» og «mobilitetsselskap», er knyttet til ambisjonsnivået for tjenestetilbudet som skal fasiliteres gjennom selskapet. Flere selskap har beveget seg fra å være «administrasjonsselskap» mot å bli «mobilitetsselskap», ved å legge til et bredere tilbud. I denne rapporten fokuserer vi på de tradisjonelle kjerneoppgavene, og bruker termene som synonyme.

giske planer for hvilke mål som bør besluttet politisk og går ganske langt inn i det operative nivået på hvordan produksjonen skal utføres. Operatørselskapene har en mindre rolle, og forholder seg som private selskaper som utfører tjenester definert av kollektivselskapet gjennom kontraktene, uavhengig av eierskap.

I diskusjonen om produksjon i egenregi er det grovt sett to modeller som implisitt er trukket fram, én med hvor fylkeskommunen tar både dagens administrasjonsselskapers rolle og operatørens rolle, innenfor samme organisasjon. Denne organisasjonen er underlagt direkte instruksjonsmyndighet og fungerer innenfor rammene av fylkesadministrasjonen.

Alternativt kan drift i egenregi gjøres innenfor en organisering hvor dagens avtalestruktur (bussbransjeavtalen) fortsatt vil være gjeldende og skillet mellom administrasjon og drift videreføres. Altså at det er et fylkeskommunalt selskap eller seksjon, som en fylkeskommunalt eid operatør kjører på direkte tildelte kontrakter for. Den siste modellen muliggjør også at private operatører kan operere på egne kontrakter for andre deler av kjøringa, enn det som blir utført av de offentlig eide operatørene, og representerer et mindre radikalt skift fra dagens organisering. Den første av disse innebærer at alle ledd har samme arbeidsgiver.

Innføringen av dagens organisasjon

Knyttet til innføringen av anbud, og omorganiseringen av kollektivtrafikken til dagens dominerende modell med et sterkt fylkeskommunalt styrt mellomledd mellom politisk ledelse og operatørselskapene, ble det gjennomført en rekke studier. Disse studiene så på ulike aspekter av markedet. Funnene var i hovedsak at innføringen av anbud/ omorganiseringen, medførte mulighet for å planlegge kollektivtrafikken mer helhetlig, slik at et riktigere tilbud ble produsert sett opp mot de overordnede politisk satte målene. Videre fant man at innføringen medførte en betydelig kostnadsreduksjon i driften.

Bekken mfl. (2006b), fant at man reduserte kostnadene knyttet til drift betydelig. Altså lavere kostnader, målt i kroner per busskilometer, på operatørnivået i STO-modellen. Dette gikk i noen grad på bekostning av arbeidstakerne (Gunnes, 2003). Longva mfl. (2007), fant at man endret ruteproduksjonen i retning av mer trafikkunge områder, men at dette skjedde uavhengig av organisasjon. Altså en profesjonalisering og rasjonalisering av det taktiske nivået i STO-modellen. Mathisen og Solvoll (2008) viste at det skjedde store strukturendringer på tilbudssiden, at antall selskap falt som følge av innføring av anbud. Videre diskuterte de at krysseierskap kunne tenkes å redusere reell konkurranse ytterligere. Deres forklaringsmodell var at først ble loven endret, noe som førte til en del kortsiktige effekter i form av fokus på kostnader og effektivitet, videre med anbudene kom tilpasninger hos næringen, gjennom sammenslåinger av selskap og tilpassing til nye kontrakter. Altså fant det sted en omstrukturering på operatørnivået i STO-modellen.

Med fokus på tidsperioden umiddelbart etter innføringen av anbud fant Aarhaug (2009) at konkurransen om anbudskontraktene falt noe, men holdt seg på et tilfredsstillende nivå (i snitt mer enn tre tilbydere per utlysning) og at det i liten grad var krysseierskap mellom de aktuelle selskapene. Altså en bekreftelse av markedskonsolideringen og strukturendringene beskrevet av Mathisen og Solvoll (2008) parallelt med en delvis avkreftelse av krysseierskap som viktig konkurransereduserende faktor. Longva og Osland (2010) fant at en vesentlig suksessfaktor i innføring av anbudsorganiseringen i Norge var at man lyktes i å etablere en bussbransjeavtale, som i mindre grad gjorde det mulig å få konkurransefortrinn gjennom dårligere arbeidsvilkår. Alle operatørselskap forholder seg til samme tariffavtale som sikrer arbeidstakerne både i form av nivå på lønn og pensjon, men også ved at reglene for virksomhetsoverdragelse gjøres gjeldende ved skifte av operatør, slik at arbeidsplassene for sjåførene ikke er betinget av at den etablerte aktøren vinner anbudet. Rasmussen mfl. (2018) viser tilbake på Bekken mfl. (2006a) og Longva og Osland (2008) og trekker fram at bussbransjen er godt strukturert for anbudsutsetting og at det var betydelige gevinster ved innføring av anbudsorganiseringen.

Med bakgrunn i observerte økninger i kostnadene som påløp fylkeskommunene, der kostnadene til drift i tiden etter innføringen av anbud har steget raskere enn KPI, ble det gjennomført en kartlegging av årsakene bak dette (Aarhaug mfl., 2017). Funnene i dette arbeidet var at hovedforklaringen lå i økte priser på verdensmarkedet, kombinert med økte krav til kvalitet (og økt produksjonsvolum). Aarhaug mfl. (2018b) så videre at konkurransen mellom operatørselskapene så ut til å falle noe over tid, og at lønnsomheten for operatørene gikk noe opp, fra et veldig lavt nivå i tiden umiddelbart etter innføringen av anbud. I perioden har også internasjonalt eierskap økt.

Lønnsomheten nådde et toppunkt like før pandemien (Stakeholder, 2024), men var da fortsatt på et nivå som indikerer svært lav risiko. Bussdrift har blitt sett som en sikker investering, men med relativt lav avkastning. I pandemiperioden og umiddelbart etter steg kostnadene ved bussdrift raskt (Aarhaug og Wolday, 2024). Årsakene bak dette er i skrivende stund under utredning, men utviklingen i energipriser, rente, kostnader (og risiko) knyttet til innfasing av null- og lavutslippskjøretøy og lønnsutvikling, virker å være noen av forklaringene.

Finansiering av bussdrift

En gjennomgående utfordring for kollektivtrafikken har vært finansiering av drift. Dette er knyttet opp til dissonansen mellom hvilket politisk nivå som setter målene og hvem som har ansvaret for å nå disse (Olsen og Fearnley, 2014; Longva, 2014). Målene som skisseres i nasjonale plandokumenter følges ikke nødvendigvis opp av tilsvarende bevilgninger til fylkeskommunene (Fearnley mfl., 2023; Osland mfl., 2008). Kostnadene til bussdrift ligger ikke direkte inne i kommunal deflator. Hvor mye penger fylkeskommunene kan kjøpe kollektivtjenester for avhenger altså ikke direkte av kostnadsveksten i innsatsfaktorene til kollektivtrafikkproduksjon. Videre er en strukturell utfordring at kostnadene knyttet til drift av kollektivtilbudet i stor grad er drevet av faktorer som ligger utenfor forholdene som fylkeskommunene eller operatørselskapene har kontroll over (Aarhaug mfl., 2017). Det er fint lite et enkelt operatørselskap eller en enkelt fylkeskommune kan gjøre med prisutviklingen på verdensmarkedet for busser og energi, sentrale lønnsoppgjør eller kronekursen. Dette er alle forhold som i stor grad påvirker hvor mye det koster å produsere busstilbudet. Når kostnadene ved å produsere busstjenester øker raskere enn de fylkeskommunale bevilgningene, står fylkeskommunene i valget mellom å kutte busstjenester, eller andre fylkeskommunale tjenester.

Produksjon i egenregi

I motsetning til buss, som i all hovedsak har vært satt ut på anbud, har lokal skinnegående transport beholdt produksjon i egenregi som dominerende modell. I Oslo drives trikk og T-bane som utvidet egenregi ved at produksjonen utføres av et kommunalt eid selskap (Oslo Sporveier AS, med datterselskaper) og kjøpes inn av et offentlig eid selskap (Ruter AS) på forhandlede kontrakter. Bybanen i Bergen driftes som utvidet egenregi hvor Bybanen AS er eid av Vestland fylkeskommune. Noen av underleveransene er konkurranseutsatt og utføres av Tide AS og Stadler AS. Gråkallbanen i Trondheim driftes i dag på en direktetildelt kontrakt, men vil bli overført til egenproduksjon.

I bussdrift har man så langt ikke sett eksempler på at tidligere anbudsutsatt trafikk har gått tilbake til produksjon i egenregi i Norge, men det finnes eksempel fra Sverige (se 4.3.1). Selv om man ikke har gjort forsøk med å gå fra anbudsdrift til produksjon i egenregi betyr ikke det at det ikke har vært utredet.

Fra 2020 har det kommet flere rapporter som ser nærmere på produksjon i egenregi. Rasmussen mfl. (2021) argumenterer for en videreføring av dagens anbudsregime med bakgrunn i en vurdering av de dokumenterte innsparingene ved innføring av anbud, at fylkeskommunene per i dag ikke har nødvendig kompetanse til å drive busstransport og at kostnadsutviklingen i hovedsak har fulgt faktorprisene. Altså at det ikke er driften som har blitt mindre effektiv, men innsatsfaktorene som har blitt dyrere.

I Innlandet fylke har alternativet egenregi vært oppe flere ganger og utredet i denne konteksten. En rapport, utført av Vista Analyse, som undersøkte muligheten for drift i egenregi konkluderte med at endringen ville innebære betydelige omstillingskostnader, og at det var høy risiko for at driftskostnadene ville bli varig høyere enn dagens kostnader (Rasmussen mfl., 2022). Argumentene som underbygde disse konklusjonene var i hovedsak økonomiske resonnementer basert på insentivstrukturen, altså at anbud gir en insentivstruktur hvor operatørene har insentiver til å produsere effektivt og fylkeskommunen har insentiver til å velge hva som skal produseres. Videre viser både Rasmussen mfl. (2021) og Rasmussen mfl. (2018) til Bekken mfl. (2006a) og erfaringene fra den første perioden med anbud i Norge. Gussgard og Jensen (2022) skrev en motrapport, som kritiserte antagelsene, mens Dalen mfl. (2022) skrev et tilsvarende svar på dette. I bunn og grunn har denne diskusjonen kunnet pågå fordi ingen av rapportene bygger på opplagt relevant empiri med avklarte kausale spørsmål. Vista Analyses arbeider baserer seg på studier fra innføringen av anbud på fylkeskommunale busskontrakter i Norge og fra Sveits i en tilsvarende situasjon (Wegelin, 2018)², mens Kommunekonsult i hovedsak gjennomfører en kvalitativ vurdering basert på innsatsfaktorene.

Per i dag står det som påstand mot påstand, med ulike støttende resonnementer og tilnærminger. Det finnes flere ulike modeller for produksjon i egenregi som er gjennomførbare, men om de er ønskelige avhenger av målene som samfunnet søker å nå. Det er lite som tyder på at drift i egenregi er billigere enn drift via anbud, selv om én innsatsfaktor (kapital) kan være billigere for offentlige aktører. Samtidig gir drift i egenregi en tydeligere politisk styring og mulighet for en kortere linje mellom drift og beslutninger.

Utfordringer for kollektivtrafikk i fylkeskommunal regi

Det er betydelig variasjon mellom fylkeskommunene i hva som blir tilbudt av kollektivtjenester og hvordan. Et hovedskille i Norge kan sies å være mellom trafikk internt i de største byene, med Oslo i en særstilling, og resten. I og i omlandet til de større byene blir kollektivtransport og særlig busstjenester tilbudt som et alternativ til bil, utenfor de største byene er kollektivtilbudet i all hovedsak et minimumstilbud dominert av lovpålagt skoleskyss.

Organisatorisk har det skjedd relativt lite de siste ti årene. Målsetninger og roller for administrasjonsselskapene har endret seg, men ikke i relasjon til kjøp av kollektivtrafikkproduksjon. Eksempelvis har Brakar gått fra å være et administrasjonsselskap organisert som et AS heleid av Buskerud fylke, til å ha en målsetning om å bli en mobilitetsaktør da selskapet var et heleid AS under Viken fylke. Høsten 2024 ble Brakar vedtatt direkte underlagt Buskerud fylke, som et kompetanseorgan (ikrafttredelse 1.juli 2025). Imidlertid har disse endringene i liten grad påvirket den daglige driften av kollektivtrafikken i fylket. Den har hele tiden blitt utført av operatørselskap på anbud utlyst og administrert av Brakar. Endringene virker i større grad være knyttet til øvrige tjenester og grad av direkte politisk inngripen.

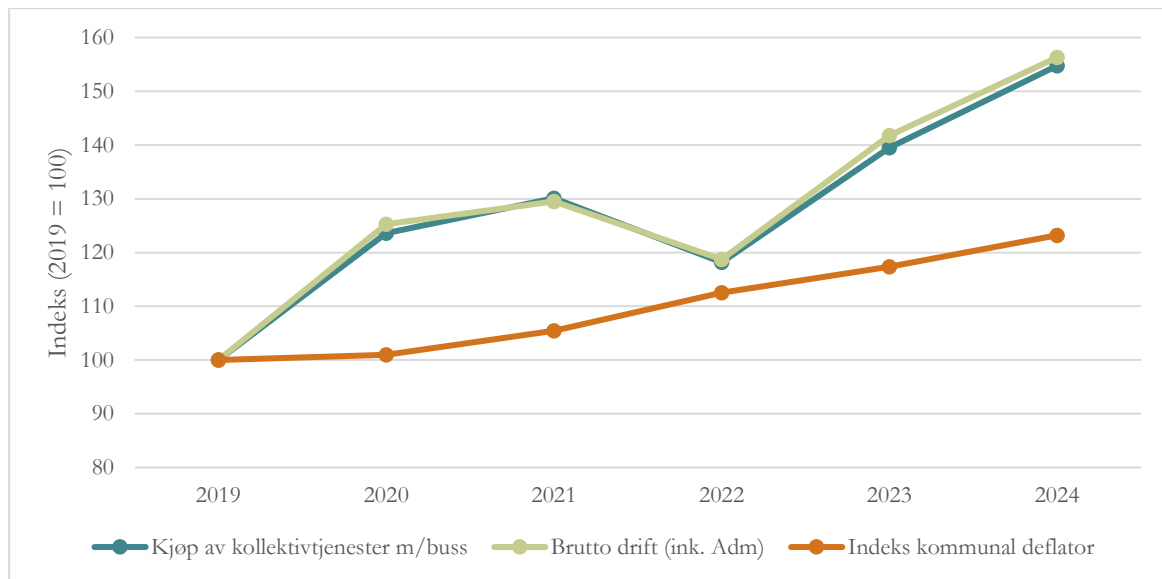
En utvikling som har skjedd er at innfasing av elektrisk drift medfører en utfordring knyttet til støtteinfrastruktur, særlig i distriktene. Diesellusser tillater hjemmestasjonering med tanking på ordinære bensinstasjoner, mens elbuss krever dedikert ladeinfrastruktur, betydelige mengder strøm og tilsyn. Hvem som skal ha ansvaret for dette har i noen grad vært diskutert. I hovedsak har ansvaret

² Wegelins (2018) analyse viser en kostnadsbesparende effekt av anbud, i en kontekst hvor anbud er lite brukt (under 10 prosent av kontraktene i datasettet).

for lading blitt lagt til operatør, men at fylkeskommunen eller administrasjonsselskapet bekoster økt kapasitet fram nærmeste trafo³.

Sett fra fylkeskommunenes side er utfordringen først og fremst økonomisk. På den ene siden er det økte krav, særlig knyttet til større andel lovpålagt skoleskyss (Aarhaug og Wolday, 2024) og innfasing av nullutslipp og ambisjoner knyttet til markedsandeler og å være et foretrukket alternativ, på den andre siden møter fylkene vesentlig høyere enhetspriser, særlig på nyere kontrakter (figur 4.11).

Utviklingen i Trøndelag kan brukes som en illustrasjon (figur 2.4).



Figur 2.4 Indeks kostnader for kjøp av busstjenester og samlet kollektivtrafikk i Trøndelag, samt kommunal deflator (SSB, TØI).

Figur 2.4 viser den indekserte utviklingen i samlede driftsutgifter for kollektivtransport i Trøndelag, sammen med utviklingen i offentligkjøp av kollektivtjenester med buss i Trøndelag og kommunal deflator i perioden 2019 til 2024. Figuren viser at kostnadene har økt betydelig, og at kostnadsveksten for kollektivtransport har vært raskere enn forventet prisutvikling for kommunale tjenester. Videre viser figuren at brutto-utviklingen følger utviklingen i kjøp av kollektivtjenester med buss, den viktigste enkeltkomponenten for fylkeskommunen. Tilsvarende utvikling finnes i andre fylker.

I samme periode har øvrige kostnader økt med om lag ett prosentpoeng (fra 4,8 til 5,8 prosent av totalen), men det er stor variasjon fra år til år. Prosentvis har den største utgiftsveksten kommet i form av lukket skoleskyss, som økte med om lag 70 prosent i perioden⁴. Bak dette ligger det både en vekst i antall som får tilbud om lukket skoleskyss og kostnad per elev.

³ Her er det litt ulik praksis, men hovedbildet er at operatørselskapet har ansvaret for de leddene som er nærmest kjøretøyet og fylket/administrasjonsselskapet kjøper økt nettkapasitet. Forskjellen ligger i hvor kostnadene kommer til syne, som del av driftsutgifter under kjøp av kollektivtransport, eller fylkeskommunale investeringer. Og hvem som har ansvaret for daglig tilsyn og vedlikehold.

⁴ Fra 158 til 267 millioner årlig (2024kroner).

3 Metodevalg/undersøkellesdesign

3.1 Tilbudsanalyse – analyse av «anbudsdatabase»

I arbeidet med denne rapporten har vi gjennomført en omfattende oppdatering av TØIs database over bussanbud. Denne databasen inneholder informasjon om anbudskonkurranser for busstjenester i Norge og har vært vedlikeholdt siden 1994. For å innhente nye data sendte vi ut spørreskjemaer til fylkeskommunene med forespørsel om detaljert informasjon fra deres busskontrakter, dette ble gjennomført tidlig i 2025.

Spørreskjemaene ble utformet for å samle inn ulike typer data fra kontraktene, blant annet:

- Antall selskaper som deltok i anbudskonkurransen
- Hvilke tildelingskriterier som ble benyttet
- Kontraktslengde og volum

Som en ny komponent i denne datainnsamlingen inkluderte vi også spørsmål om hvilken drivstofftype som benyttes i kontraktene. Dette reflekterer den økende betydningen av miljøhensyn i kollektivtransporten og behovet for å forstå hvordan dette påvirker markedet og kostnadene.

Undersøkelsen oppnådde en høy svarprosent, med innsamlede data fra 14 av landets 15 fylkeskommuner⁵. Dette gir et nesten komplett bilde av anbudssituasjonen i Norge og sikrer at analysene er representative for hele landet.

Datainnsamlingen resulterte i informasjon om totalt 71 nye kontrakter med oppstartsår fra 2018 til 2027. Dette betyr at databasen nå omfatter data om totalt 303 kontrakter med oppstart i perioden 1995 til 2027, noe som gir et unikt longitudinelt datasett for å analysere utviklingen i det norske bussmarkedet over mer enn tre tiår.

For analysene i denne rapporten har vi undersøkt følgende hovedvariabler gjennom visuelle fremstillinger og statistiske analyser:

Antall tilbydere over tid: Vi har kartlagt utviklingen i konkurransesituasjonen ved å se på hvordan gjennomsnittlig antall tilbydere per anbud har endret seg gjennom årene. Dette gir et bilde av konkurranseintensiteten i markedet og om det har skjedd strukturelle endringer som konsolidering.

Pris per kilometer over tid: Vi har analysert prisutviklingen i bussmarkedet ved å se på hvordan gjennomsnittlig pris per kilometer (justert for inflasjon) har utviklet seg. Dette viser realverdien av kontraktene og eventuelle kostnadsøkninger ut over generell prisstigning i samfunnet.

Pris per kilometer vs. antall tilbydere: Vi har undersøkt den direkte sammenhengen mellom konkurransegrad og pris ved å analysere hvordan pris per kilometer varierer med antall tilbydere. Dette belyser hvilken effekt konkurranse har på prisene i bussmarkedet.

Sammenheng mellom drivstofftype og kostnad: Som et nytt element i analysen har vi sett på hvordan ulike drivstofftyper påvirker kontraktsprisene. Dette er særlig relevant i lys av det pågående teknologiskiftet mot nullutslippsløsninger i kollektivtransporten.

Alle priser er inflasjonsjustert, med bruk av konsumpris indeksen (KPI) for å sikre sammenlignbarhet over tid. Forholdet mellom ulike alternativer for prisjustering diskuteres separat.

⁵ På publiseringstidspunktet mangler de siste anbudene i Trøndelag.

3.2 Intervjuundersøkelse

I dette prosjektet har vi gjennomført intervjuer med representant for Örebro län, som har gått fra anbudsorganisering til produksjon i egenregi utført av et offentlig eid selskap. Vi har videre intervjuet representanter for NHO Transport, fire bussoperatører som driver i Norge, og en finansinstitusjon. Operatørene er valgt ut fordi de representerer ulike eierskapsstrukturer. Finansinstitusjon er valgt med bakgrunn i at informanten har betydelig erfaring med finansiering av bussdrift på anbudskontrakter. Totalt er det gjennomført intervjuer med åtte informanter. I perioden januar til mars 2025. Alle intervjuene er utført som semi-strukturerte intervjuer. Intervjuguidene ligger vedlagt. I tillegg er det utført supplerende samtaler med nøkkelpersoner.

Intervjuene har blitt gjennomført i løpet av januar og februar 2025 via Teams, eller fysisk og tatt fra 45 minutter til 90 minutter. Det er blitt gjort lydopptak av intervjuene, disse er videre transkribert. Studien er meldt til SIKT.

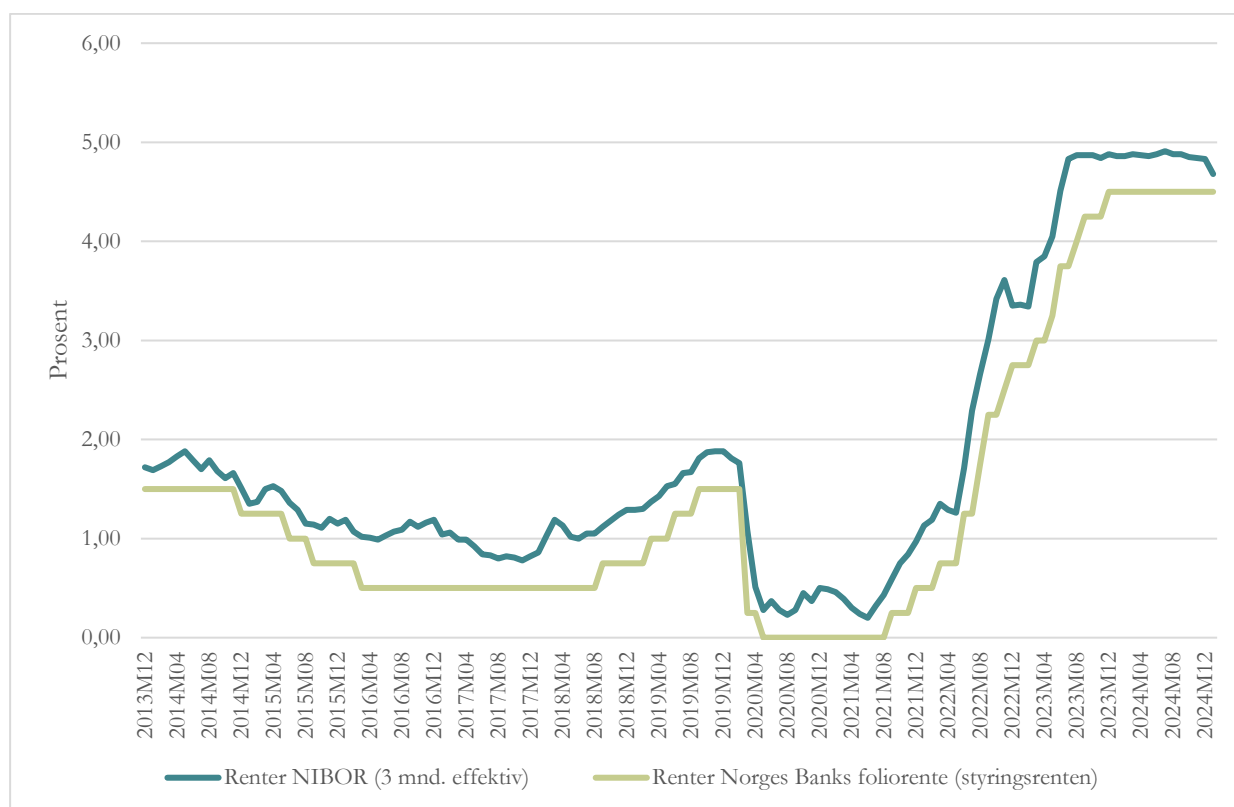
4 Resultater

4.1 Kapitalkostnader og operative vurderinger

4.1.1 Økt kapitalandel og store utslag i kostnadsindeksene

Kapitalkostnader utgjør en betydelig del av kostnadene ved å drive buss. Andelen av de samlede kostnadene som kapital utgjør har økt mye de siste årene. Bakgrunnen for dette er sammensatt. Én viktig driver er innføringen av elektriske busser. Disse er vesentlig dyrere i innkjøp enn dieselbusser. Videre medfører elektriske busser økt behov for investeringer i infrastruktur. I tillegg til at det er stor forskjell i innkjøpsprisen for en buss med ulik drivstoffteknologi, er det også betydelig variasjon i innkjøpsprisen for samme teknologi, med ulike spesifikasjoner. Det er en nordisk standard på utforming av busser, men det er mange lokale forhold og spesifikasjoner som gjøre at denne ikke er så standardisert som den kunne vært. Anbudene krever altså dyrere busser og mer «ekstra», enn tidligere.

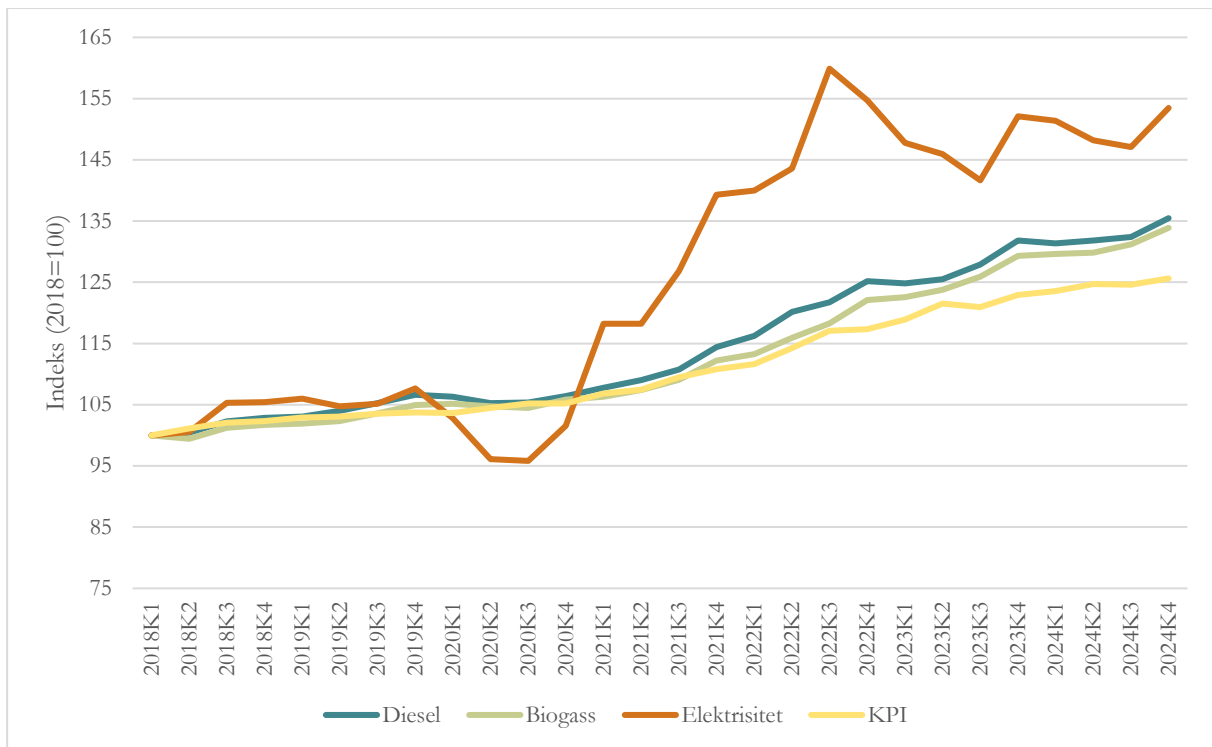
I tillegg har prisene på kapital gått opp (figur 4.1).



Figur 4.1: Utvikling i rente NIBOR og styringsrente – (SSB, 2025).

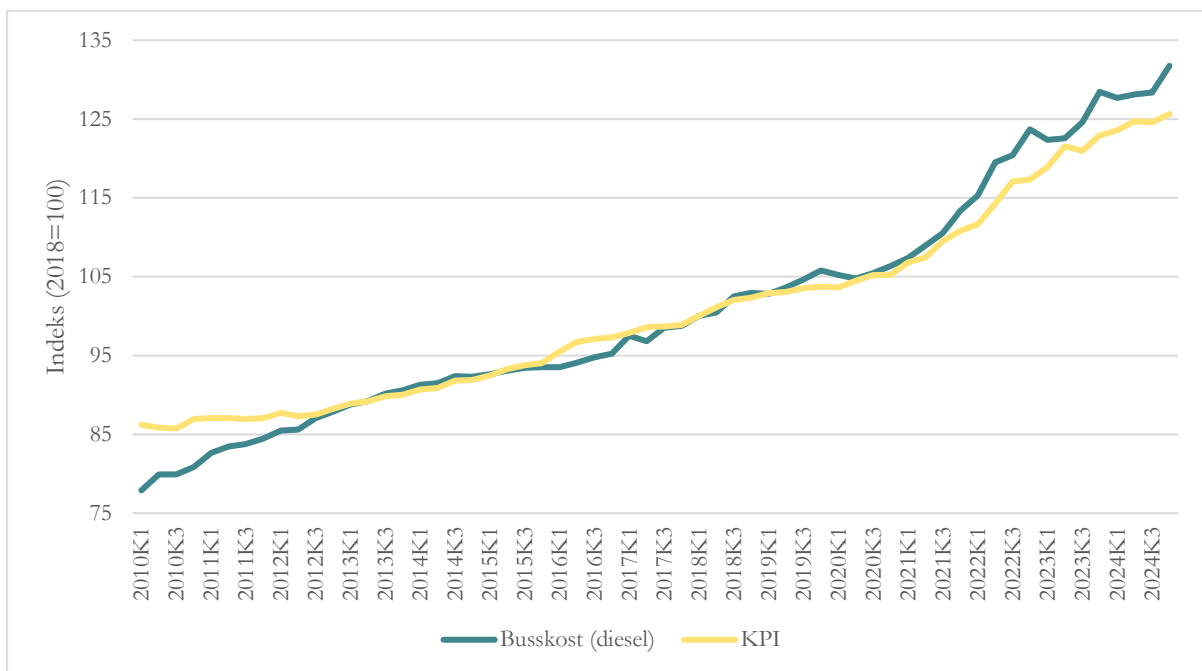
Figur 4.1 viser utviklingen i NIBOR-rente, bankenes innlånsrente og styringsrenta fra 2013-2024. Figuren viser at rentenivået i Norge var svært lavt i perioden fram til 2022 og at renteøkningen i 2022 var rask. Dette rentenivået er styrende for prisen på finansieringen hos bussoperatørene.

Videre økte også kostnadene for drift av buss raskere enn inflasjonen.



Figur 4.2: Utvikling kostnadsindeks for ulike energibærere i tidsperioden 2018 til 2024 (SSB, 2025).

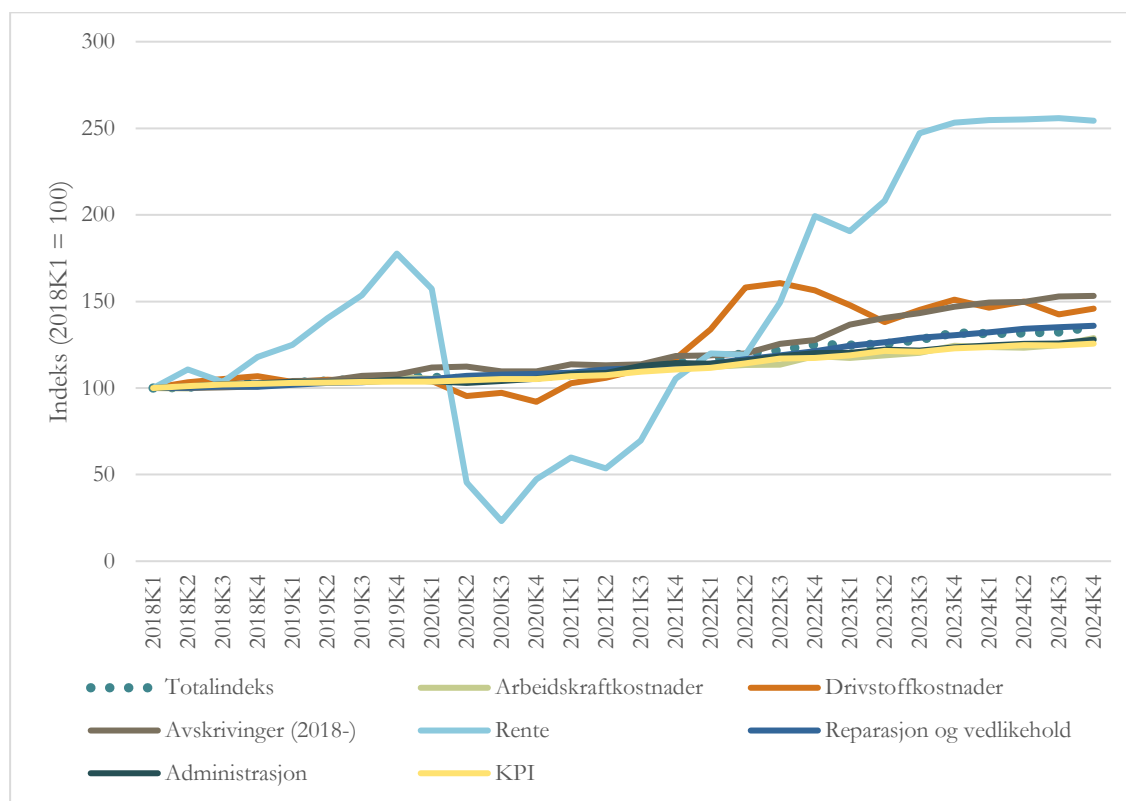
Figur 4.2 viser utviklingen i hovedkostnadsindeksene for buss i perioden 2018K1 - 2024K4. Som det fremgår av figuren har kostnadsindeksen for alle typer buss økt raskere enn inflasjonen. KPI har økt med 26 prosent i perioden. Indeksene for henholdsvis diesel og biogass drevne busser har økt med 35 og 34 prosent i perioden, mens kostnaden for elektrisk drevne busser har økt med 53 prosent. Kostnadene ved elektrisk drevne busser var høyest tredje kvartal 2022, og har etter det falt.



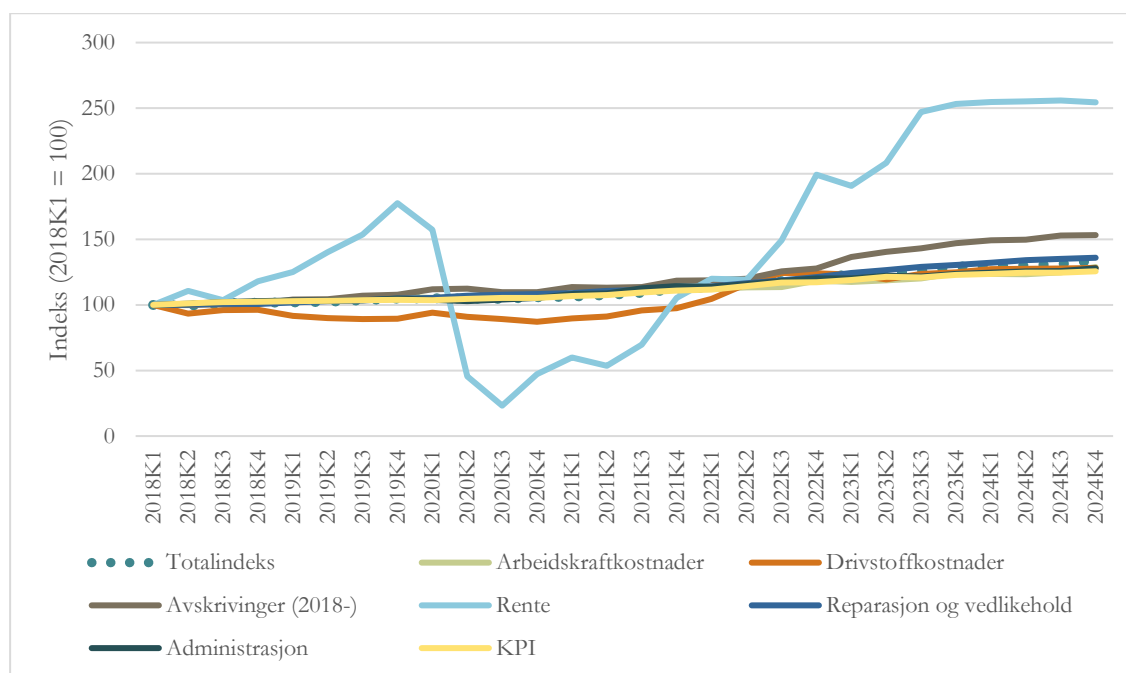
Figur 4.3: Utvikling kostnadsindeks for buss (diesel) 2010K1-2024K4 (SSB, 2025).

Figur 4.3 viser utviklingen i kostnadsindeks for buss sett opp mot KPI i hele tidsperioden busskostnadsindeksen har blitt utarbeidet. Samlet har busskostnadene økt med 69 prosent, mens KPI har økt med 45 prosent.

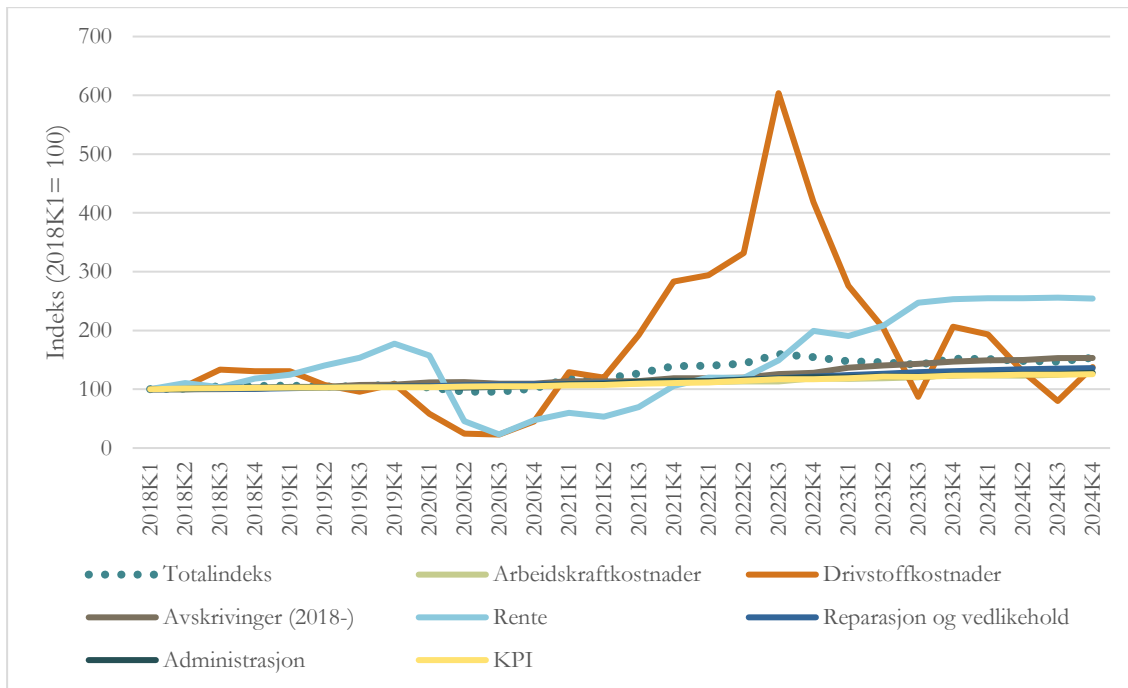
Fra komponentene i indeksene er det særlig energi og rente som har økt mye i perioden 2020-2024.



Figur 4.4: Utvikling i delindekser 2018K1-2024K4 for dieselbusser (SSB, 2025).



Figur 4.5: Utvikling i delindekser 2018K1-2024K4 for biogassbusser (SSB, 2025).



Figur 4.6: Utvikling i delindekser 2018K1-2024K4 elbusser (SSB, 2025).

Figur 4.4, Figur 4.5, og Figur 4.6, viser utviklingen i busskostnadsindekser fra første kvartal 2018. Forskjellen i skal mellom de ulike indeksene viser hvor stor forskjell det har vært i den relative utviklingen på energiprisene. Samtidig, drivstoffkostnadene og rente, som er de to innsatsfaktorene som har svingt mest, er vektet relativt lavt, slik at utslagene på totalindeksen (figur 4.2) er begrenset. Samlet er likevel situasjonen at det er store svingninger i prisene, noe som gjør indeksene mindre treffsikre.

4.1.2 Økt behov for kapital

Med bakgrunn i intervjuene utført i denne utredningen finner vi at kostnadsindeksene som blir brukt i all hovedsak dekker økninger i de aktuelle kostnadskomponentene. Det innebærer at kostnadene av prisøkningen blir båret av fylkeskommunene. Men fordi denne justeringen skjer etterskuddsvis, opptil et år på etterskudd, betyr det at busselskapet må mellomfinansiere utgiftene. Dette kan enten skje gjennom bruk av egenkapital, eller lån. For busselskapene er konsekvensene av økte kostnader, særlig knyttet til kapital og arbeidskraft, sammensatt.

I første rekke betyr økte kostnader på innsatsfaktorene at mengden penger som må brukes for å finansiere drift øker. Operatørene må mellomfinansiere kostnadsøkningen fram til neste indeksjustering. Kostnadsveksten kommer løpende, mens inntektene kommer etterskuddsvis. Det som fanges opp av indeksene blir kompensert, men med store svingninger i prisene er det økt usikkerhet i hvor godt indeksene treffer. Vekst i kostnader betyr at busselskapet trenger mer egenkapital.

I neste rekke kommer forholdet at fylkeskommunenes inntekter ikke øker i takt med kostnadsutviklingen for busstransport. Å dekke inn de økte produksjonskostnadene betyr da å omprioritere fra andre budsjettposter, eller kutte i produksjonen. Det siste alternativet påvirker videre inntektene til operatørene. Dette er utfordrende fordi det kan resultere i mindre effektiv trafikkavvikling, og uansett at det blir færre kjørte busskilometere å fordele de faste kostnadene ved drift i et område på. Dette bidrar til redusert lønnsomhet. På de fleste kontraktene er marginalkostnaden på en busskilometer lavere enn gjennomsnittskostnaden. Det betyr at en økning i produksjonen kan stort sett kan gjøres til lavere kostnad enn gjennomsnittskostnaden i kontrakten, mens reduksjon i produksjonen medfører at gjennomsnittskostnaden øker. Dette gir økt risiko.

Samlet er konsekvensene av kostnadsutviklingen på innsatsfaktorene at nye tilbud må prises høyere av operatørene. Dessuten øker andelen av kostnadene i et nytt tilbud som går til finansiering både gjennom dyrere innsatsfaktorer som krever større lån, høyere rente og økt risiko.

4.1.3 Busselskap møter ulike priser på kapital

Hovedinntrykket fra intervjuene er at markedet for leasing, og innkjøp, av busser fungerer bra. Det er et fungerende marked for brukte busser, både i form av gjenkjøpsavtaler og prisgarantier. Investeringer i bussmateriell ses på som en lavrisikoinvestering. Dette reflekteres i prisene.

Imidlertid har endringene som har skjedd i bussbransjen, særlig Unibuss-saken⁶, medført at beregnet risiko for busselskapene har økt. I praksis har investeringer i busselskap gått fra å være sett på som tilnærmet risikofritt, til å bli noe som det er knyttet risiko til. Dette medfører økt behov for et risikopåslag på tilbudet fra bankene, eller økt overføring av risiko til fylkeskommunene. Samtidig påpekte flere intervjuobjekt at dette poenget ikke skal overdrives. I praksis får busselskapene individuelle priser basert på sin egen økonomiske situasjon og historie.

Rentene bankene tar fra busselskapene blir i hovedsak styrt av to forhold, kontraktslengde og vurdering av busselskapets økonomi. Knyttet til det siste har eierskap en betydning.

Fra bankenes side betyr offentlig eierskap lavere risiko, og derigjennom lavere rente. Det finnes unntak knyttet til situasjoner når kommuner er hel/deleiere og den aktuelle kommunens økonomi er dårlig. Står en eierkommune på ROBEK-lista teller ikke offentlig eierskap positivt. Samtidig kan ikke fylkeskommuner og staten havne på ROBEK-lista. I praksis er altså forventningen at et fylkeskommunalt eid operatørselskap vil oppnå bedre finansieringsbetingelser enn et privat eid selskap, alt annet likt.

Videre vil et selskap med en langsiktig god økonomi få bedre betingelser enn selskap med dårligere økonomi. Forskjellen utgjør opp mot 0,5 prosentpoeng mellom private selskap som leverer tilbud på samme utlysning. Mellom et godt finansierte offentlig eid selskap og et privat selskap med noen utfordringer kan forskjellen komme opp mot et helt prosentpoeng. Når finansieringen av tilbudet gjelder et nisifret beløp, og driftsmarginene i utgangspunktet er små, har dette stor betydning for konkurransen om kontraktene. Det har også betydning for lønnsomheten til den enkelte kontrakten.

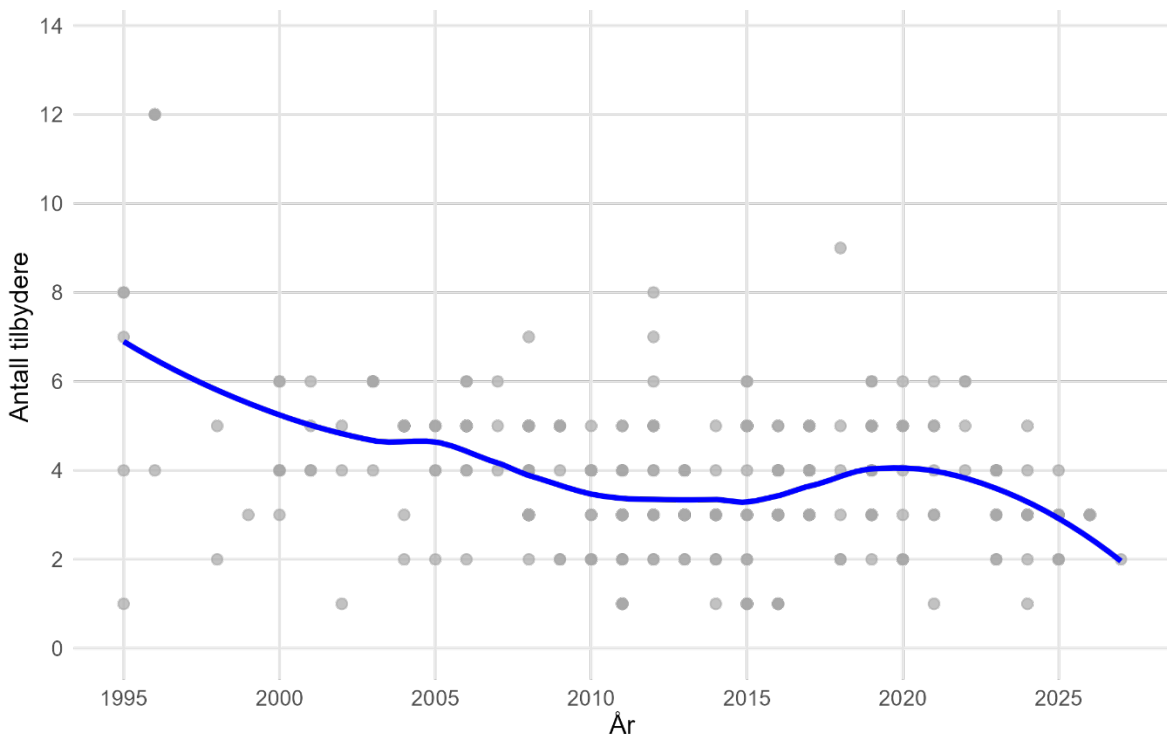
For drift kan bildet være mer sammensatt. På dette skiller det ikke så stort mellom offentlig og privat eierskap. Dersom selskapet er godt kapitalisert og eierne har en aktiv rolle, kan selskapene finansiere midlertidige kostnadsøkninger fra egenkapitalen, mens de ellers er avhengig av lån. Det har igjen konsekvenser for den samlede økonomien. Sett i fra busselskapenes ledelses side er en passiv offentlig eier ikke nødvendigvis å foretrekke framfor en aktiv privat eier. Dagens eiere bidrar med mer enn kapital, det er betydelig kunnskapsoverføring mellom drift i forskjellige regioner og mellom land. Videre er det en utfordring knyttet til hvilke avkastningskrav det enkelte selskapet står overfor. Offentlige eiere gir en fordel i finansiering av tilbud, men dette betyr ikke at de alltid resulterer i bedre rammebetingelser for selskapet. Det er stor forskjell mellom aktive og passive eiere, og i risiko-vilje, avkastningskrav og tids-horisont. Slik markedet er i dag, klarer i mange tilfeller privateide selskap å konkurrere med offentlig eide selskap, selv om lånekostnaden normalt vil være lavere for selskapene med offentlige eiere.

4.2 Antall tilbydere – konkurranse over tid

Anbudsdatabasen som ble oppdatert gjennom dette prosjektet viser noen gjennomgående trender: Antall tilbydere til hver enkelt utlysning går ned, mens prisen går opp med tiden. Det er en sammenheng

⁶ Unibuss AS, som er eid av Oslo kommune ble restrukturert i 2024, som følge av økonomiske utfordringer knyttet til driften på selskapets kontrakter med Ruter.

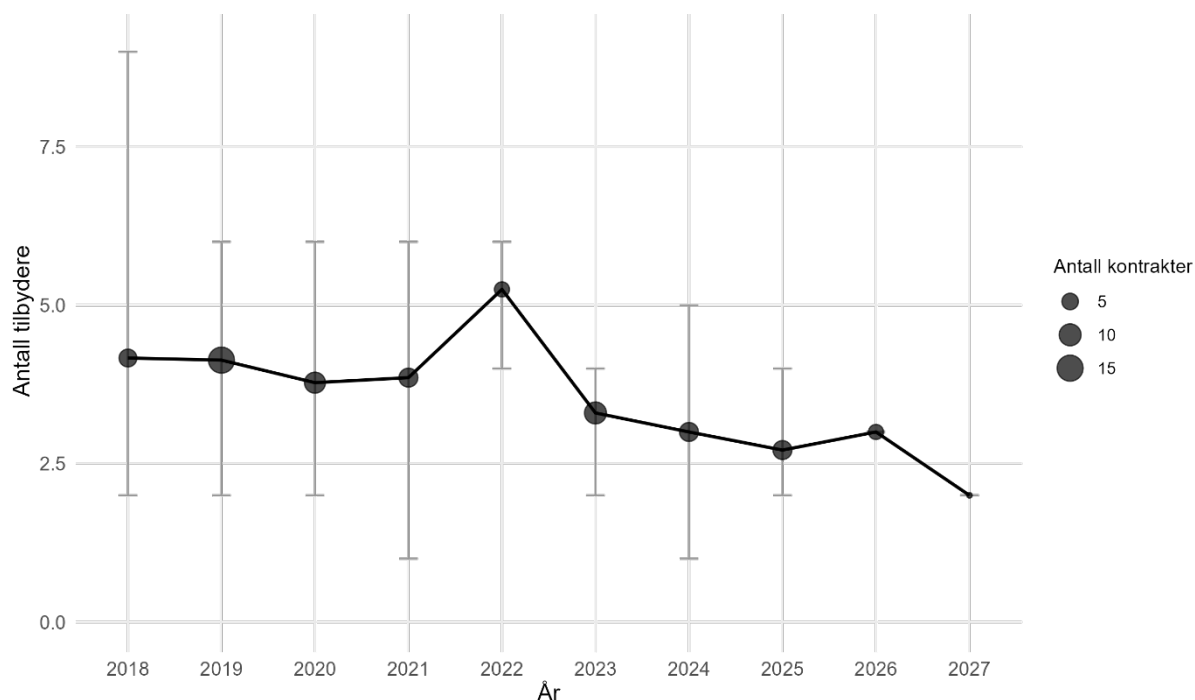
mellom antall tilbydere for kontrakt og en lavere pris. Denne korrelasjonen trenger ikke være en årsaks-sammenheng. Som vist i figur 4.2 har kostnadene forbundet med bussdrift steget raskere enn KPI.



Figur 4.7: Antall tilbydere per anbudskonkurranse i perioden 1995-2027, Trendlinjen er beregnet med LOESS (locally estimated scatterplot smoothing), konkurranser uten tilbydere er ikke med (n=279).

Figur 4.7 viser antall tilbydere per anbudskonkurranse etter oppstartsår. Trendlinjen viser at det har vært en gradvis nedgang i gjennomsnittlig antall tilbydere over tid, noe som kan indikere redusert konkurranseintensitet i markedet. I perioden 1995-2000 var det ikke uvanlig med 5-6 tilbydere per anbud, mens dataene for de senere årene viser et gjennomsnitt på rundt 2-4 tilbydere.

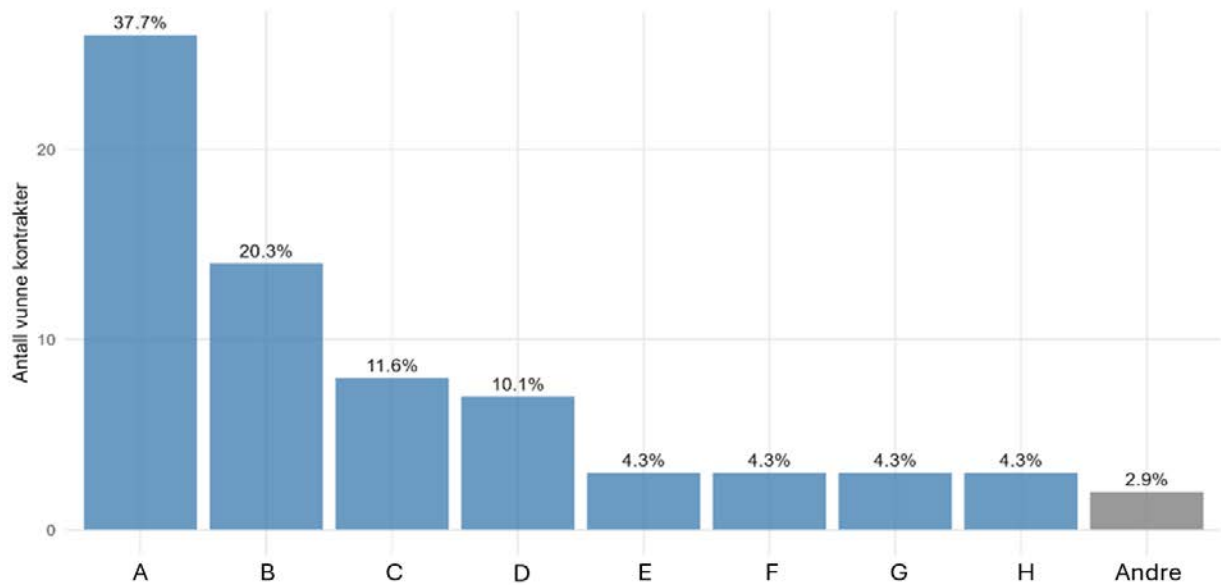
Trendlinjen viser en klar nedadgående utvikling, hvis vi ser hele tidsperioden fra 1995 til 2027 under ett. Samtidig er det også verdt å merke seg at spredningen i antall tilbydere var større i den tidligere perioden, med enkelte anbud som hadde opptil 12 tilbydere. I tidligere studier er dette forklart med betydelig grad av eksperimentering og det betydelig større antallet aktører som opererte i markedet på 1990-tallet. Fra 2010 til 2023 er det ingen tydelig endring i trendlinja. I denne perioden har det i all hovedsak vært de samme selskapene som har eksistert i markedet og gitt tilbud. Det er endringer i eierskap og enkelte selskap som har gått ut av markedet, men de store selskapene i 2010 er i hovedsak de samme som er i markedet i 2025. Etter 2015 observeres det sjelden mer enn 6 tilbydere på enkelte konkurranser. Reduksjonen i antall tilbydere kan ha implikasjoner for priskonkurransen og dermed for fylkeskommunenes kostnader ved kjøp av busstjenester. Samtidig, i øyeblikket er det svært lav lønnsomhet på bussoperatørsiden.



Figur 4.8: Gjennomsnittlig antall tilbydere per år for kontrakter med oppstart 2018-2027, intervall viser laveste og høyeste verdi, størrelsen på punktene indikerer antall kontrakter per år (n=69).

Figur 4.8 viser gjennomsnittlig antall tilbydere for perioden 2018-2027 basert på data fra vår siste innsamling i 2025. Denne gir et klarere bilde av de siste årene. Mens den overordnede trenden samsvarer med den langsiktige utviklingen, ser vi at nedgangen har akselerert betydelig i den siste perioden. Spesielt etter 2022 faller antallet tilbydere i de enkelte konkurransene. Dette representerer en alvorlig forverring sammenlignet med tidligere perioder, og reduserer attraktiviteten av anbud som innkjøpsform. Samtidig er operatørene i hovedsak fortsatt etablert i markedet. Intervjuene peker i retning av at de som følge av lav lønnsomhet ikke legger inn tilbud. Dette burde resultere i økt konkurranse i markedet på mellomlang sikt. En slik utvikling forutsetter at anbudsprisene øker, og at de etablerte selskapene ikke går konkurs.

Forskjellen mellom konkurransen med flest og færrest tilbydere per år viser også at variasjonen mellom ulike anbud har blitt mindre over tid, noe som tyder på en mer uniform konkurranse på tvers av ulike geografiske områder og kontraktstyper. Dette forsterker inntrykket av at konsolideringen i markedet er et strukturelt fenomen som påvirker hele sektoren, ikke bare enkeltområder. Det virker også å være en tendens i at flere samtidige utlysninger medfører færre tilbud per utlysning. Altså at operatørselskapene ikke har kapasitet til å gi tilbud på alle utlysningene de i en annen situasjon ville gi tilbud på.

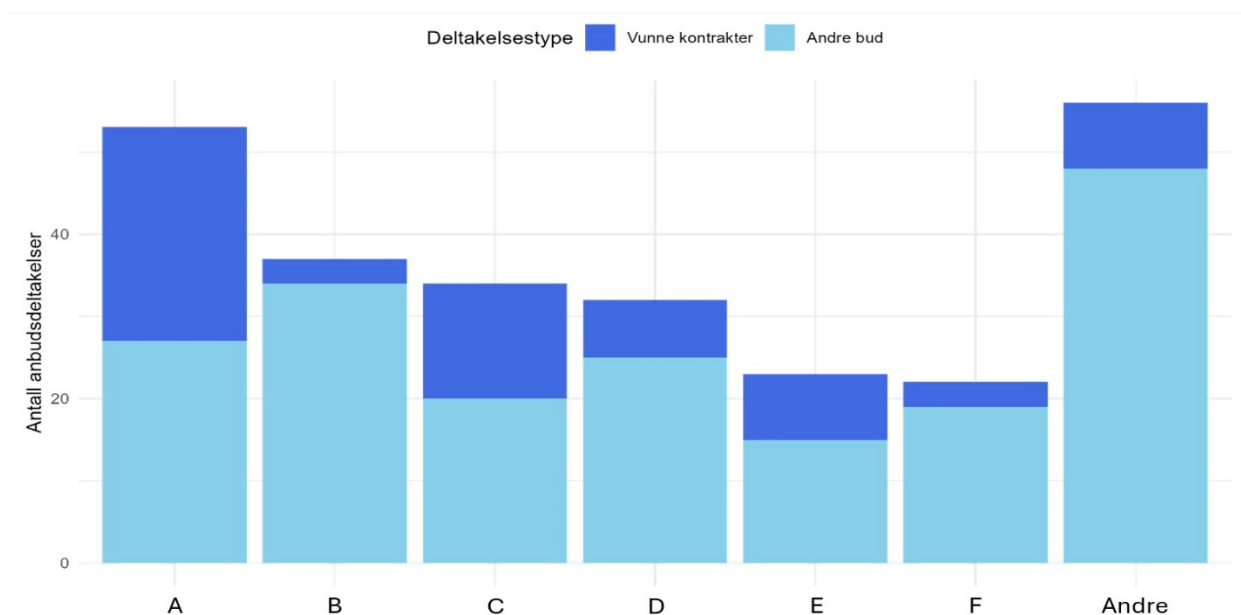


Figur 4.9: Antall vunne kontrakter og markedsandel (målt i antall kontrakter) fordelt på operatører for perioden 2018-2027, n=69

Figur 4.9 viser en betydelig konsentrasjon i det norske bussmarkedet, der et fåtall operatører dominerer med en stor andel av kontraktene. En aktør står med 37,7% av tildelte kontrakter med oppstart i perioden 2018-2027⁷, nesten dobbelt så mange som neste med 20,3%. De fire største operatørene (Vy, Connect, Tide og Boreal) har til sammen vunnet nesten 80% av de utlyste kontraktene i datasettet. Ytterligere fire operatører står med 3 (4,3%) tildelte kontrakter hver i perioden.

Denne konsentrasjonen kan ha viktige implikasjoner for konkurransesituasjonen i markedet over tid. Med få dominerende aktører øker risikoen for redusert priskonkurranse og potensielt høyere kostnader for fylkeskommunene. Samtidig kan konsentrasjonen være et resultat av stordriftsfordeler, der større selskaper kan levere tjenester mer effektivt gjennom bedre ressursutnyttelse, deling av materiell mellom kontrakter, og mer effektiv administrasjon.

⁷ Kun et fåtall av kontraktene med oppstart i 2027 var tildelt på datainnsamlingstidspunktet, januar-mars 2025. Et antall kontrakter med oppstart i 2018 var også tildelt i 2017 og er ikke med i denne sammenstillingen.

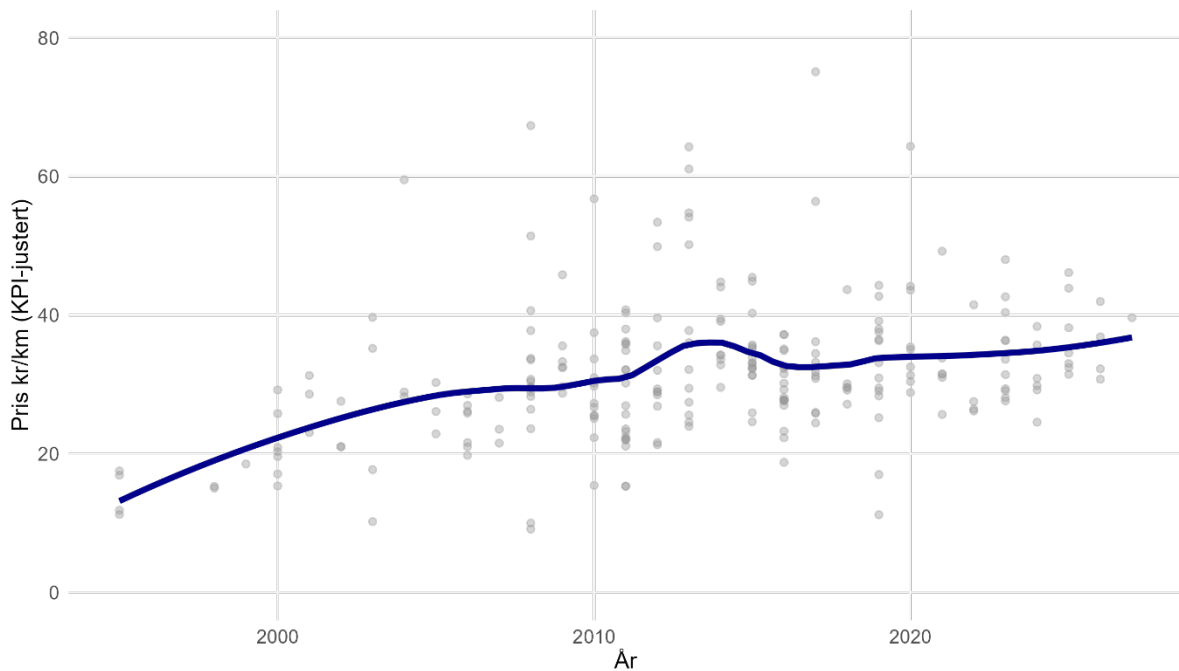


Figur 4.10: Operatørenes totale deltagelse i anbudskonkurranser, med fordeling mellom antall vunne anbud (mørkeblå) og antall bud som ikke førte til kontrakt (lyseblå) for perioden 2018-2027, n=69

Figur 4.10 gir en oversikt over antall tilbud levert på gjennomførte anbudskonkurranser der oppstart er i perioden 2018-2027. Dette gir et mer nyansert bilde av operatørenes deltagelse. Enheten er kontrakter, disse er ikke vektet etter volum. Selskapet med flest nye kontrakter har også høyest tilslagsrate i perioden. Videre viser figuren at det er et betydelig antall andre aktører som leverer tilbud. Flere operatører deltar i et stort antall konkurranser, men vinner i mindre grad kontrakter. På den ene siden viser dette at det er transaksjonskostnader knyttet til anbudene, det er ikke gratis for operatørene å levere tilbud⁸ og tilslagsraten er til dels lav. Samtidig er dette en forventet situasjon ved virksom konkurranse.

En indikator på kostnadsnivået i bussmarkedet er pris i kroner per kilometer. Dette er langt ifra en perfekt indikator, mest fordi den ikke tar høyde for at kjøringen er ulik mellom kontraktene. Det er forskjell på å kjøre i by og distrikt. Trafikk i by går saktere, og innslaget av leddbusser er større. Samtidig er det enkelte svært dyre kontrakter i distriktene, antagelig kontrakter som krever en betydelig innsats av busser og ansatte i korte perioder (eksempelvis til skolen om morgenen og tilbake om ettermiddagen) og inneholder mye dødtid. Likevel, dette er forhold som har en kjent fordeling og i stor grad er fast over tid. Altså betyr ikke én høy pris (i kroner per kilometer) på én enkelt kontrakt så mye, men utviklingen over tid gir en indikasjon på endringer i prisnivået.

⁸ I intervjuer har anslag på fra 0,5 til 2 årsverk blitt gitt som kostnadsanslag. Det er ikke gjort noe forsøk i dette arbeidet på å kvantifisere disse kostnadene nærmere.

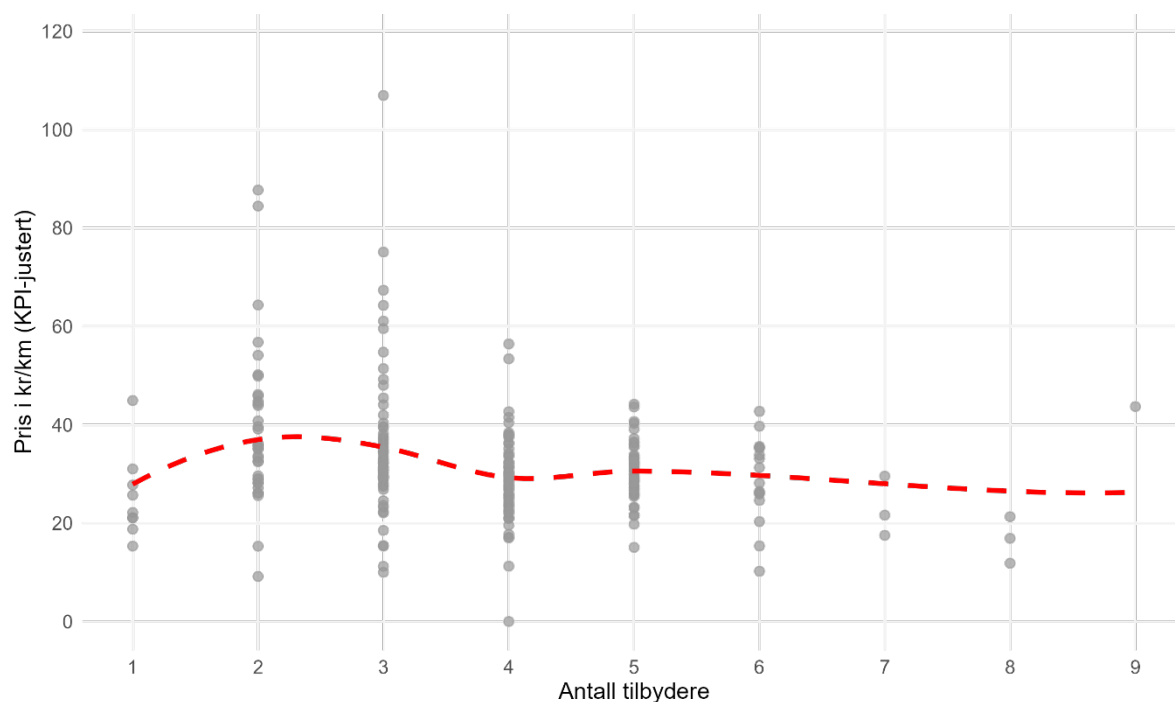


Figur 4.11: Pris i kr/km for perioden 1995-2027, KPI-justert (2015-priser). Trendlinjen er beregnet med LOESS (locally estimated scatterplot smoothing), ($n=249$)

Figur 4.11 viser utviklingen i pris (KPI-justert). Trendlinjen for prisutviklingen viser en tydelig økning i realprisene over tid, fra et nivå på 13,4 kr/km i starten av perioden til over 34,6 kr/km i de nyeste kontraktene (begge beløpene i 2015-kroner). Videre er det betydelig variasjon i prisene, noe som kan reflektere ulike lokale forhold eller kontraktsspesifikasjoner⁹. Likevel er den langsiktige trenden klar: det har vært en realprisøkning. Denne kostnadsøkningen finner vi også igjen i statistikk basert på operatører og fylkeskommuners innrapportering. Og den gjenfinnes i utviklingen i busskostnadsindeksen.

Analysen av KPI-justerte priser avdekker en viktig trend: selv når vi kontrollerer for generell inflasjon, har kostnadene for busstjenester økt betydelig i perioden. Dette indikerer at buss-spesifikke kostnader har steget raskere enn den generelle prisøkningen i samfunnet, noe som også framkommer av busskostnadsindeksen (figur 4.3). Flere faktorer kan forklare denne utviklingen, inkludert økte lønnskostnader i transportsektoren, strengere miljø- og kvalitetskrav til kjøretøy, høyere drivstoffpriser, og investeringer i ny teknologi. I tillegg til at innsatsfaktorene blir dyrere, og at tjenestene som kjøpes har en høyere kvalitet, kommer også fordyrende endringer i trafikken innenfor eksisterende kontrakter. Konsekvensen er en kostnadsvekst utover normal inflasjon som har direkte budsjettmessige konsekvenser for fylkeskommunene og understreker utfordringene med å opprettholde eller utvide kollektivtilbudet uten tilsvarende økning i bevilgningene. Billettinntektene har ikke hatt en tilsvarende vekst (Aarhaug og Wolday, 2024).

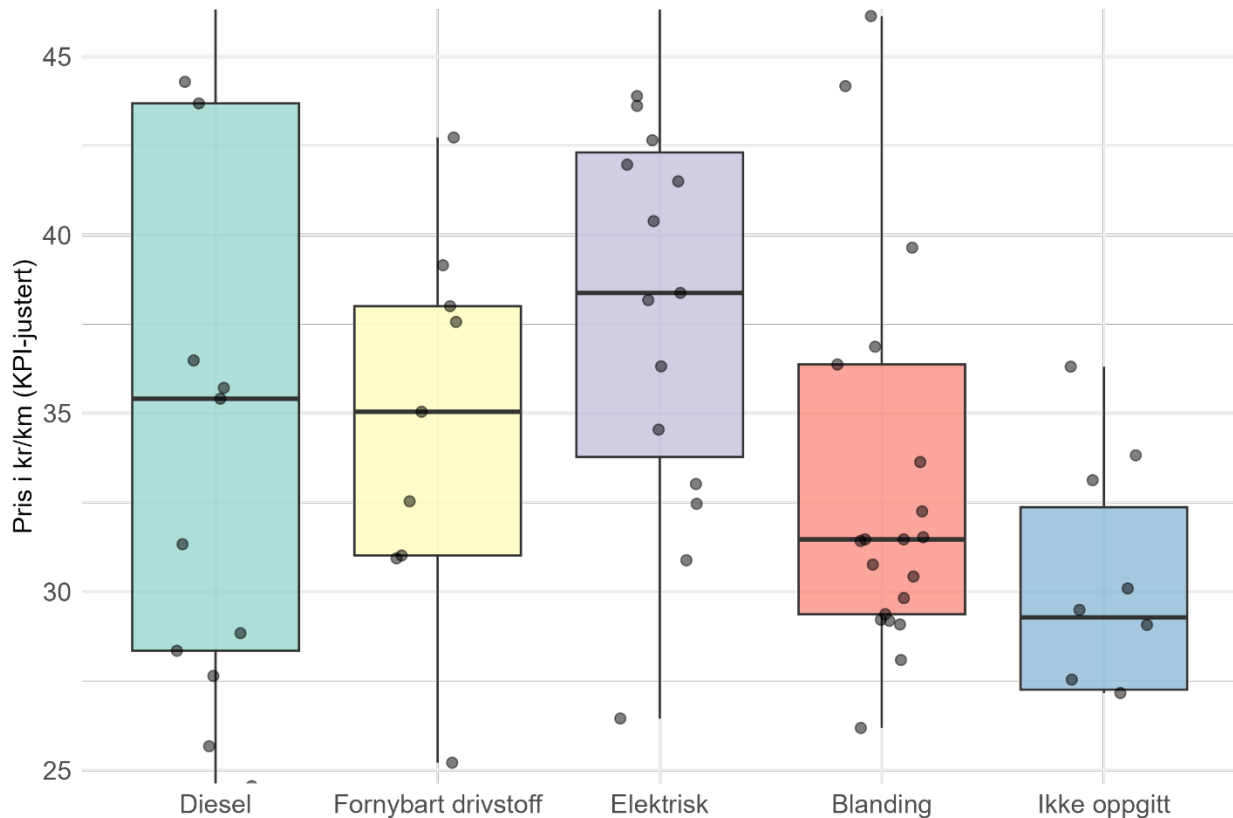
⁹ Det kan se ut som variasjonen har gått noe ned i perioden etter



Figur 4.12: Sammenhengen mellom antall tilbydere og pris per kilometer 1995-2027, KPI-justert. Trendlinjen er beregnet med LOESS (locally estimated scatterplot smoothing), ($n=249$).

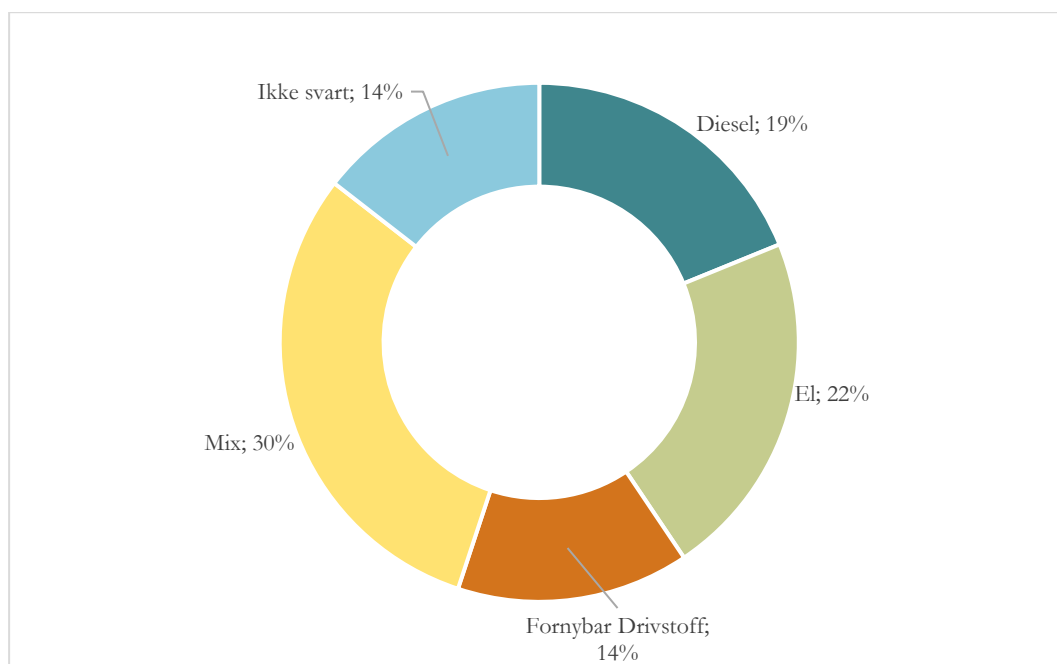
Figur 4.12 viser forholdet mellom antall tilbydere og kontraktspris per kilometer. Trendlinjen indikerer en negativ sammenheng – jo flere tilbydere som deltar i anbudskonkurransen, desto lavere er den gjennomsnittlige prisen per kilometer. Dette er i tråd med forventningene fra tidligere studier (Aarhaug mfl., 2018b; Vigren, 2016). Dataene viser at anbud med bare 1-2 tilbydere ofte resulterer i priser opp mot 40 kr/km eller høyere, mens anbud med flere enn fem tilbydere typisk gir priser i området 20-30 kr/km. Det er viktig å merke seg at denne korrelasjonen ikke nødvendigvis representerer et kausalt forhold. Siden både antall tilbydere har sunket og priser har økt over tid kan den observerte sammenhengen delvis være et resultat av parallelle tidstrender. Det er også rimelig å anta at små utlysninger i et område med få mulige aktører (og høyt innsalg av skolekjøring) typisk vil være dyre, målt i kroner per kilometer samtidig som de er lite attraktive for busselskapene å drive.

Som vist i tidligere studier, og indikert i intervjuene, finner vi også at tilbudene gitt på anbudsutlysninger har betydelig variasjon i kostnader etter drivlinje.



Figur 4.13: Pris per kilometer fordelt på drivstofftype, 2018-2027 (n=69), faste 2015-priser.

Figur 4.13 illustrerer at det er stor variasjon i pris innenfor de enkelte drivstoffskategoriene. Det er ikke entydig at diesel er dyrere eller billigere enn elektrisk drift. Dette peker videre i retning av at lokale forhold, som om administrasjonsselskapet stiller med ladeinfrastruktur, verkstedhaller og oppstillingsplasser, har veldig mye å si når kroner per kilometer er prisindikatoren. Samtidig viser analysen tydelige forskjeller i prisenivået avhengig av hvilken drivstoffteknologi som benyttes. Dette representerer nye data som ble innhentet i forbindelse med oppdateringen av anbudsdatabasen i 2025. Kontrakter med elektriske busser (BEV) har i gjennomsnitt et høyere prisenivå enn kontrakter med konvensjonelt drivstoff, fornybart drivstoff (f.eks. biogass) eller blandingsløsninger. Dette kan forklares med de betydelige investeringskostnadene knyttet til elektrisk infrastruktur og materiell. I hvilken grad dette er engangskostnader, eksempelvis knyttet til nettilkobling, eller investeringer det er behov for å gjenta er foreløpig usikkert. Større bruk av elbusser i storbyer hvor framføringshastigheten på bussene er lavere, og det et større innslag av leddbusser, peker også i retning av høyere kostnader per kilometer.



Figur 4.14: Andel av drivstofftyper for kontrakter mellom 2018 og 2027 (n=69)

Figur 4.14 viser at de fleste nyere kontraktene bruker en blanding av ulike drivstofftyper, noe som kan forklares med kostnader og lokale krav. Det er med andre ord et ønske om å innfase nullutslippskjøretøy, men det er praktiske grenser knyttet til kostnader og infrastruktur som gjør dette utfordrende. Flere steder prioriterer fylkeskommunene å ha et kollektivtilbud over at det kollektivtilbudet skal være nullutslipp.

4.3 Styring

Styringsutfordringene for kollektivtransporten er betydelige. Dette gjelder både i valg av hvilket tilbud som skal produseres, men også på et mer detaljert nivå. Altså fremstår målene, det strategiske nivået, som relativt klart, men utfordringene ligger i hvordan man kan nå målene, altså på taktisk og operativt nivå.

Tidligere studier fra Norge påpeker at de ulike modellene med direkte kjøp og produksjon i egenregi har sine egne utfordringer (Bekken mfl., 2006a; Longva og Osland, 2008; Olsen mfl., 2012; Aarhaug, 2009; Rasmussen mfl., 2022). Utfordringene med direkte kjøp har særlig vært knyttet til produksjonseffektivitet altså at operatørene ikke produserer til lavest mulig kostnad, og ved at feil tilbud blir produsert. Samtidig gir også organiseringen med anbud og bruttokontrakter utfordringer. Særlig knyttet til transaksjonskostnader, det koster å levere anbud og å følge de opp, og ved at kontraktene «låser» tilbudet, slik at man får en utvikling hvor inkrementelle endringer i mindre grad blir gjort¹⁰.

Intervjuene gjennomført i denne studien gir et nyansert bilde av styringsutfordringene. På den ene siden viser både historisk erfaring, erfaring fra skinnegående transport og erfaring fra Sverige at drift i egenregi, med heleide offentlige selskaper som utfører er en mulig vei. Samtidig viser alle de intervjuede til at det er en kostnad knyttet til denne styreformen, i form av høyere pris per produsert rutekilometer kollektivtransport. Om drift i egenregi er mer attraktivt enn drift med anbud er avhengig av lokale

¹⁰ Vi er ikke kjent med oppdaterte anslag for transaksjonskostnadene ved bussanbud Longva og Osland (2008) anslår økte administrasjonskostnader til 1-2 prosent av kontraktsverdien. 10 år etter støtter Rasmussen mfl. (2018) dette anslaget.

forhold. Kostnaden per produsert enhet vil være noe høyere, men eierne vil være mer direkte involvert i prioriteringene som gjøres. Altså er fordelene med drift i egenregi at en kan få alle til å dra i samme retning, og at en kan få mer direkte politisk kontroll. Samtidig er man avhengig av mange støtteselskap og avtaler som gjør at det likevel ikke er uproblematisk å styre.

Som skrevet finnes det ikke erfaringer fra Norge med overgang til bussdrift i egenregi i nyere tid. Det finnes derimot et eksempel fra Sverige som er relevant.

4.3.1 Örebro län

I Örebro har man gått fra en anbudsorganisering med innkjøp via bruttokontrakter, til drift i egenregi. Dette ble vedtatt i 2017. Produksjonen har siden 2019 funnet sted i regi av et offentlig (fylkeskommunalt) eid operatørselskap, som driftes som et selskap (AB). Länet har også beholdt deler av organisasjonsstrukturen fra tiden med anbud. En vesentlig del av trafikken, særlig skoletransport og kjøring på linjer utenfor stamnettet gjennomføres fortsatt av private selskap på anbudskontrakter. Dette er et bevisst valg fra Region Örebro läns side for å opprettholde et busstilbud lokalt ut over det offentlige. Tanken er at ved å tilby flere mindre kontrakter i länets regi bidrar man til at det er driftsgrunnlag for lokalt forankrede private operatører, som man forventer vil tilby turbusstjenester og andre kommersielle tilbud i tillegg til kjøring på kontraktene for det offentlige.

Det utløsende for omorganiseringen i 2017 var utbredt misnøye med etablerte operatører, både knyttet til arbeidsforhold og kvalitet på tjenestetilbudet. Det ble vurdert at det var behov for å ta grep for å få driften opp på et akseptabelt kvalitetsnivå. Videre var det utfordringer knyttet til arbeidsforholdene for de ansatte, særlig sjåførene. Parallelt med dette var det en mulighet som lå åpen ved at nabolänet (Västmanlands län) eide et busselskap (Svealandstrafiken AB) som man fra Örebro läns side kunne kjøpe seg inn i.

Fra Örebro läns side peker man på at man med bakgrunn i denne omorganiseringen oppnådde bedre kontroll over bussdriften og mer stabile arbeidsforhold for sjåførene. Svealandstrafiken blir ansett for å være en stabil og god arbeidsgiver. Politikerne sikrer seg også mot at private aktører kutter kostnader på bekostning av kvalitet, noe som ifølge lokale medier var et betydelig problem før omorganiseringen. Ulempene som ble trukket fram er at egenregidrift virker å være dyrere enn anbudsmodellen, men dette er vanskelig å etterprøve. Etterprøving er krevende fordi kontraktene er ulike og fordeling av kostnader mellom administrasjonsnivåer kan se annerledes ut, samt at kvaliteten på tilbudet er helt annerledes. Kvalitetsutfordringene var utløsende for at det relativt radikale tiltaket å bytte modell ble gjennomført¹¹.

En ytterligere ulempe som har blitt trukket fram ved drift i egenregi er at politikerne har større innflytelse på detaljplanlegging av ruter. I Örebro tilfelle virker imidlertid ikke dette å være et problem. Ansvarsfordelingen mellom administrasjon og politisk styring er videreført fra anbudsorganiseringen. Vurderingen fra informantene i Örebro er at politikerne aksepterer modellen med drift i egenregi og det er ingen planer om å gå tilbake til anbud. Omstillingskostnadene forbundet med å gå fra en organisasjonsform til en annen gjør at å gå tilbake til anbud for stamnettet vil være økonomisk utfordrende. Men det er altså ikke en aktuell problemstilling. Pandemien påvirket driften, men samarbeidsmodellen mellom länsadministrasjonen og operatørselskapet har gradvis blitt bedre.

¹¹ Sveriges Bussföretag fikk utført en utredning som konkluderte med at driftsutgiftene etter overgangen til produksjon i egenregi var høyere enn før (EY, 2021).

4.3.2 Vurdering av forholdet mellom egenregi og styring

Fra teori, informanter og erfaring fra andre transportmidler virker drift i egenregi å gi mulighet til å styre kvaliteten bedre og sørge for at man får mer medvirkning fra de ansatte. Det sagt, så er det fortsatt latent potensial innenfor dagens modell til å forbedre disse punktene.

Samtidig er forventningene basert på teori, erfaringer fra andre transportmidler og Sverige drift i egenregi kan være dyrere per produserte rutekilometer. Hvor mye er usikkert og antagelig kontekstavhengig.

På samfunnsnivå blir det en avveining mellom fordelene knyttet til ulike styringsmekanismer og ulike mål. De underliggende utfordringene knyttet til kostnadsvekst drevet av eksterne forhold vil ligge fast, men på hvilket tidspunkt og med hvilke virkemidler fylkeskommunen kan påvirke beslutningene vil være litt ulikt med de ulike modellene.

Et mer komplisert målbilde peker i retning av mer aktiv styring på lavere nivå i STO-modellen fra fylkeskommunens side. Mens et enklere målbilde peker mer i retning av mer strategisk styring. Mellom ytterpunktene kompleks tjeneste med et sammensatt målbilde og enkel tjeneste med ett tydelig mål ligger det mange graderinger. Skinnegående trafikk har i Norge i hovedsak blitt behandlet som mer komplisert mest av hensyn til koordineringsutfordringene (Krohn og Olsen, 2022) mens busstjenester har blitt behandlet som enklere. Utfordringene knyttet til innføring av null- og lavutslippsteknologi viser noen av utfordringene ved dette skillet. Buss produksjon har blitt mer komplisert.

5 Diskusjon

I denne utredningen har vi sett på noen momenter som er av betydning for den observerte utviklingen i bussmarkedet med særlig vekt på forhold som kan tenkes å påvirke argumentasjonen for diskusjonen om produksjon i egenregi. I kapittel 4 har vi presentert de empiriske funnene fra denne utredningen, her diskuterer vi disse opp mot forskningsspørsmålene som ble introdusert i kapittel 1.

*Vil utlånsrenta være lavere eller høyere gjennom drift i egenregi vs. for kommersielle aktører?
Hvordan påvirker dette kapitalkostnader og investeringer?*

Normalt sett vil rentesatsen for en offentlig eid aktør møter, både med kommunalt, fylkeskommunalt eller statlig eierskap, være lavere enn for en privat aktør. Forutsetningene inkluderer at om eieren er en kommune bør ikke eierkommunen være på ROBEX-lista. Videre er det viktig at selskapet har tilstrekkelig egenkapital og en god økonomisk historie, dette gjelder både for offentlig eide og privat eide selskap. Alle selskap får lånetilbud ut ifra deres økonomiske stilling. I dagens norske marked er flere av de største kommersielle aktørene helt eller delvis offentlig eid. Disse oppnår ikke like renter for finansiering av tilbud til de samme konkurransene.

I busskostnadsindeksen er rentekostnader en liten kostnadskomponent (3 prosent av totalindeksen). Gitt utviklingen i teknologi, rentenivå og krav, er det grunn til å anta at det kan være på tide å reestimere denne. Antagelig utgjør avskrivninger og rentekostnader nå en høyere andel av totale kostnader, enn det som fremgår av busskostnadsindeksene.

Fra intervjuene blir det rapportert at kostnadsendringene i bussbransjen, som i all hovedsak følger av utviklingstrekk som ligger langt utenfor fylkeskommunenes og operatørselskapenes kontroll, medfører økt behov for kapital. Driverne bak dette er:

- 1) Kronekursen ved at mange av kostnadene kommer i euro, dette skjer uavhengig av eierskap og uavhengig av om man kjøper inn rullende materiell fra Europa eller Kina.
- 2) Kostnader forbundet med nullutslippskjøretøy. Nullutslippskjøretøy, særlig elektriske busser, er dyrere enn dieselbusser i innkjøp. Det er også utfordringer med tilgangen på kjøretøyene. Lokale spesifikasjoner er mulig å implementere, men kan gi økte kostnader og lengre leveringstider.
- 3) Endret risikovurdering hos finansinstitusjonene. Hendelsene etter pandemien, særlig vinteren 2023-24 og effektene dette hadde på Unibuss, har hatt betydelige konsekvenser for hvordan risiko blir vurdert. Investeringer i bussdrift har gått fra å bli sett på som noe tilnærmet risikofritt, til noe med lav risiko.
- 4) Etterslep i inntektsjustering (indeksene justeres etterskuddsvis), dette medfører et behov for å mellomfinansiere driftsutgiftene.

Er det mange eller få aktører i bussmarkedet, og hvordan påvirker antall aktører prisene?

Gjennomgangen av anbudsdata i denne rapporten peker i retning av at hovedforklaringen på den observerte kostnadsveksten for kollektivtrafikken (Aarhaug og Wolday, 2024) og prisveksten på anbudene ikke direkte ligger i forhold som kontrolleres av operatørene. Dette støttes av intervjuene gjort i denne utredningen.

Samlet er det åtte større aktører i bussmarkedet i Norge i dag¹². Ikke alle disse har kapasitet til å legge inn tilbud i hele landet, og ikke alle har kapasitet til å levere flere tilbud samtidig. I anbudskonkurranser er det normalt en sammenheng mellom antall aktører som leverer tilbud og prisen som oppnås. Det sagt, prisen på den enkelte kontrakt er all hovedsak avhengig av forhold i den aktuelle kontrakten.

En utfordring for flere av aktørene i bussmarkedet i dag, er at de i liten grad har tilgang på kapital som muliggjør ekspansjon. Mange av de eksisterende kontraktene drives med tap, til dels betydelige tap, og dette gjør at det er vanskelig å investere i å gi tilbud i områder hvor selskapet ikke allerede er etablert. Selskapene får med andre ord finansiering for drift og investeringer i markeder hvor de er, men i mindre grad for ekspansjon til andre markeder. Dette gjør at konkurransen på mange utlysninger er redusert. Flere utlysninger har også blitt tilbakekalt, fordi det har vært for få (en eller ingen) tilbydere. Dette er en ny situasjon i Norge.

I øyeblikket virker det å være to alternative utfall av det som nå observeres i markedet. Enten er utfallet en prosess hvor antall tilbydere går ned over tid eller så er det vi observerer i perioden 2022-2025 et eksempel på en forbigående trend. Tidligere studier har vist at det var til dels svært mange tilbydere i de første anbudskonkurransene, men at dette falt raskt. I perioden 2015-2022 har det vært et stabilt antall tilbydere på de fleste konkurransene, 3-5. Dette er i utgangspunktet lavt, men akseptabelt for at konkurranse skal gi effektive priser. Samtidig var også driftsmarginene akseptable i den tidsperioden. Dette vil si at det er relativt lave driftsmarginer sammenlignet med andre næringer, samtidig oppfattes risikoen som lav. Etter 2022 har lønnsomheten blitt svært lav (negativ for mange selskap). Samtidig har antall tilbud på konkurransene falt ytterligere. Antallet etablerte aktører i markedet har imidlertid holdt seg relativt konstant i perioden. Det er i hovedsak de samme aktørene som leverte tilbud i 2025 som i 2020. Derfor er det rimelig å anta at den reduserte konkurransen som vi observerer på dagens kontrakter er forbigående. Forklaringen er da at tilgangen på finansiering av satsinger, ekspansjon ut over egne «kjerneområder», og kapasitet til å gjennomføre slik ekspansjon i mindre grad er til stede nå, og at dette forklares med lavere lønnsomhet.

Om antall selskap som har mulighet til å levere tilbud går ytterligere ned, vil det være vanskelig å ha et fungerende anbudsregime. Men om lønnsomheten går opp til et normalnivå, vil en forvente at andre aktører, både nasjonale og internasjonale vil være interessert i å etablere seg.

Vil egenregi gi bedre styring?

Egenregi gir styring langs andre parametere. Det gir mulighet for mer detaljstyring, på godt og vondt.

Dagens styringsstruktur i Norge fremstår som egnet for å minimere kostnadene for å produsere et gitt tilbud, til en gitt risiko. Dette innebærer at bussoperatørene (i hovedsak) driver effektivt. Strukturene virker videre å være egnet til å prioritere effektivt på hva som skal produseres, innenfor politisk gitte rammer. Dette innebærer at administrasjonsselskapene sørger for at man i hovedsak har det «riktige» rutetilbudet, for å nå politiske mål, innenfor de økonomiske rammene man har til rådighet. Samtidig kan det stilles spørsmål ved om transaksjonskostnadene ved anbudsorganiseringen, og eventuelle målkonflikter mellom administrasjonsselskapenes egeninteresser og eiernes interesser kan gi utfordringer.

Erfaringen fra Örebro viser at det er mulig å styre gjennom produksjon i egenregi og fylkeskommunalt eide selskap. I Örebro ble det trukket fram klare fordeler knyttet til arbeidstakeres rettigheter og på kvaliteten på tilbudet til publikum. Samtidig så har ingen av informantene indikert at dette ikke kommer med en kostnad. Dette reduserer også handlefriheten for styring. Altså virker det som man fra fylkeskommunenes side kan oppnå at man får en bedre kvalitet på kollektivtilbudet, men i et mindre volum ved drift i egenregi. Det har også blitt påpekt at det finnes andre måter å få bedre styring på, innenfor

¹² Ut ifra om at selskapet har vunnet tre eller flere anbudskontrakter etter 2018.

dagens organisering, som kan være hensiktsmessige. Dette kan blant annet omfatte en mer aktiv involvering av fagforeningene i arbeidet med nye utlysninger. Igjen vil hensiktsmessigheten avhenge litt av hvilke mål man ønsker å oppnå. Egenregi er mest egnet når det er et komplisert målbilde eller et sterkt ønske om politisk styring på operative beslutninger, mens anbudsorganisering er bedre egnet til kostnadsminimering på operativt nivå og styring mot tydelige strategisk satte politiske mål.

6 Konklusjon

Bussbransjen er i endring. Perioden fra pandemien slapp taket og fram mot i dag har vært svært utfordrende. Det gjelder både for offentlige og private aktører.

Det har vært en betydelig kostnadsvekst i kollektivtrafikken. Kostnadene for bussdrift øker betydelig raskere enn konsumprisindeksen. I tillegg medfører omleggingen av drift fra diesel til lav og nullutslippsdrivstoff høyere kostnader. Dette skjer både som et resultat av at de nye teknologiene har en annenledes kostnadsstruktur, men også fordi aktørene er ukjente med den nye teknologien, og at denne i mange tilfeller ikke tidligere er utprøvd. Forventningen er at selv om kostnadsveksten forventes avta noe etter som ny teknologi oppnår større skala og blir bedre kjent, vil kostnadsnivået fortsette å være høyt. Det er vanskelig å se for seg at kapitalkostnadene, energikostnadene og lønnskostnadene vil falle betydelig på kort eller mellomlang sikt.

Lønnsomheten på inngåtte kontrakter har falt både som følge av en prisvekst, som følge av feilvurderinger av risiko og som følge av redusert produksjonsvolum. Kontraktene har som regel en ramme som bestilleren kan velge å bruke knyttet til endring i produksjon. Disse endringene utgjør en risiko busselskapene må ta når de signerer en ny kontrakt. Gjennom de to forutgående tiårene har produksjonen i all hovedsak økt, da fylkene har vært opptatt av å styrke kollektivtrafikken, og har hatt økonomiske rammer til å gjennomføre dette. Busselskapene har derfor priset denne risikoen lavt, eller sett bort i fra den, da de har opplevd at risikoen har vært lav.

Nå har dette snudd. Fylkene mangler penger, og vi har siden pandemien opplevd at fylkene i mye større grad bruker disse rammene til å trekke ned produksjonen. Når det inngås nye kontrakter, må nå busselskapene også prise denne risikoen. Av dette følger en varig kostnadsøkning ved anbudsmodellen. Prisingen av risiko er en kostnadskomponent som isolert vil gi vedvarende høyere pris uavhengig av om konkurransesituasjonen bedrer seg. I tillegg kommer det en teknologirelatert risiko. Det er ønske om bruk av ny, og til dels uprøvd teknologi i kontraktene, samtidig som det er strenge krav knyttet til driftsstabilitet, som blir fulgt opp av et bonus-malus-system. Dette gir en økt økonomisk risiko for operatørene.

Prisveksten kommer i hovedsak som følge av utviklinger på verdensmarkedet, både knyttet til energipriser, priser på materiell og penger. Risiko, særlig knyttet til ny teknologi, har vært undervurdert. Og mens økning i produksjon innenfor etablerte kontrakter i hovedsak kan gjøres til lavere kostnad enn gjennomsnittskostnaden på kontrakten er det motsatt for reduksjon i produksjonen.

I tillegg kommer det at inntektsjustering skjer etterskuddsvis, slik at behovet for mellomfinansiering på eksisterende kontrakter har økt. I sum har dette gitt vesentlig lavere lønnsomhet for operatørselskapene, noe som igjen påvirker selskapenes kostnader ved at risikoen for tap sett fra bankenes side øker. Dette virker også å begrense busselskapenes muligheter til å gi tilbud på kjøring de ikke allerede har. Altså driver det ned antall tilbud som leveres.

Det er betydelig variasjon i rentekostnadene som busselskapene møter. I hovedsak virker leasingmarkedene for buss, inkludert restverdi/andrehandelsmarkedet, å fungere rimelig bra. Busser blir sett på som en trygg investering og får derfor en relativt lav rente. For ekspansjon og infrastruktur er bildet annerledes. Offentlig eierskap betyr, normalt sett, at selskapet møter en lavere rentekostnad. Samtidig utgjør rentekostnadene en begrenset del av totalkostnadene i en kontrakt.

Antall tilbydere har vært svært lavt på kontrakter som har blitt inngått de siste årene. Til dels har antallet vært kritisk lavt, slik at konkurranser har blitt avlyst. Om dette er del av en lang trend mot færre tilbydere eller et forbigående fenomen er ikke klart. Det er imidlertid flere tegn på det siste, basert på vurderinger fra operatørselskapene knyttet til forventninger om redusert risiko i kontraktene og en mer avklart situasjon i finansmarkedene. Her er det imidlertid en forutsetning om at de sentrale selskapene ikke går konkurs i nærmeste framtid.

Effektiv styring er et spørsmål om hvilke mål man ønsker å oppnå. Noen mål er bedre egnet for produksjon i egenregi, mens andre mål er bedre egnet å nå gjennom konkurranse og anbud. Styringsmessig har anbud fordeler knyttet til kostnadsminimering og at politisk ledelse kan sette krav knyttet direkte til de målene de ønsker å nå. Samtidig krever denne strukturen at man er tydelige i definisjonen av kvalitet, og hvilke momenter i kvaliteten som vektlegges, fordi disse låses i kontraktene. Egenproduksjon gir større muligheter til å justere underveis. Både overspesifisering og justering underveis kan medføre økte kostnader.

Referanser

- Bekken, J.-T., Fearnley, N., Frøysadal, E., Longva, F. og Osland, O. 2006a. *Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport*, TØI-rapport 819/2006, Oslo, Transportøkonomisk institutt,
- Bekken, J.-T., Longva, F., Fearnley, N. og Osland, O. 2006b. Norwegian experiences with tendered bus services. *Eur Transp*, Year XI,
- Carlquist, E. og Fearnley, N. 2001. *Samfunnseffektiv kollektivtransport?*, TØI-rapport 208/2001, Oslo, Transportøkonomisk institutt,
- Dalen, D. M., Homleid, T., Rasmussen, I. og Ringdal, H. 2022. *Tilleggsnotat til Vista Analyse rapport 2022-22: Kollektivtransport i Innlandet: Anbud eller drift i egenregi?*, https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/7808/vista_analyse-notat_tillegg_til_rapport_2022-22_kollektivtransport_i_innlandet.pdf.
- Dementiev, A. og Alexandersson, G. 2024. Workshop 2A report: Public transport governance via contracting, collaboration, and hybrid organisational arrangements. *Research in Transportation Economics*, 103, 101394, <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2023.101394>.
- Dementiev, A. og Han, H. J. 2020. A theory of deregulation in public transport. *Research in Transportation Economics*, 83, 100953, <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2020.100953>.
- Ec 2007. REGULATION (EC) No 1370/2007 on public passenger services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70. In: EUROPEAN COMMISSION (ed.) 1370/2007. Official Journal of the European Union: European parliament.
- Estache, A. og limi, A. 2010. Bidder Asymmetry in Infrastructure Procurement: Are There any Fringe Bidders? *Review of Industrial Organization*, 36, 163-187, 10.1007/s11151-010-9242-z.
- Ey 2021. *Kostnadsjämforelse Örebro Stadstrafik*, rapport Stockholm, <https://www.transportforetagen.se/4af2c4/globalassets/rapporter/buss/2021-kostnadsjamforelse-orebro-stadstrafik-rapport-ey.pdf>.
- Fearnley, N., Olsen, S. og Aarhaug, J. 2023. *Kollektivtransport Samfunnsgevinster av økt, målrettet satsing på kollektivtransport*, TØI-rapport Oslo, Transportøkonomisk institutt,
- Flotve, B. L. 2024. *Transportytelser i Norge 1946-2023*, TØI-rapport 2060/2024, Oslo, Transportøkonomisk institutt,
- Gunnes, S. 2003. *Anbudstap i rutebilsektoren - Konsekvenser for de ansatte, yrkets omdømme og kompetansen*, Fafo-rapport 406, https://www.fafo.no/media/com_netsukii/406.pdf.
- Gussgard, G. og Jensen, B. 2022. *Busstrafikken i Innlandet. Anbud eller fylkeskommunal egenregi?*, Rapport 2/2022,
- Gwilliam, K. 2008. Bus transport: Is there a regulatory cycle? *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 42, 1183-1194, <https://doi.org/10.1016/j.tra.2008.05.001>.
- Krohn, C. og Olsen, S. 2022. *Organisering av jernbanen i Norge*, TØI-rapport 1893/2022, Oslo, Transportøkonomisk institutt,
- Longva, F. 2014. *Finansiering av kollektivtransport*, TØI-rapport 1317/2014, Oslo, Transportøkonomisk institutt,
- Longva, F. og Osland, O. 2008. "Anbud på norsk". *Konkurranseutsetting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenester: Effekter for tilbud, kostnader og arbeidstakere*, TØI-rapport 982/2008, Oslo, Transportøkonomisk institutt,
- Longva, F. og Osland, O. 2010. Anbud på norsk. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 51, 387-415,
- Longva, F., Osland, O. og Skollerud, K. H. 2007. *Anbud i lokal rutebiltransport. Virkninger for tilbudet i distriktene og for fylkenes administrasjonskostnader*, TØI-rapport 927/2007, Oslo, Transportøkonomisk institutt,
- Mathisen, T. A. og Solvoll, G. 2008. Competitive tendering and structural changes: an example from the bus industry. *Transp Policy*, 15, 10.1016/j.tranpol.2007.08.002.
- Mcafee, R. P. og Mcmillan, J. 1987. Auctions and bidding. *Journal of economic literature*, 25, 699-738,

- Mohring, H. 1972. Optimization and scale economies in urban bus transportation. *The American Economic Review*, 62, 591-604,
- Needham, D. 1983. *The economics and politics of regulation: A behavioural approach*, Little, Brown and Comp.,
- Olsen, S. og Fearnley, N. 2014. Policy transfer of public transport funding schemes – The case of Norway. *Research in Transportation Economics*, 48, 429-433, <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2014.09.070>.
- Olsen, S. J., Krogstad, J. R. og Aarhaug, J. 2012. *Herre i eige hus? Evaluering av kollektivtrafikken i Telemark*, TØI-rapport 1234/2012, Oslo, Transportøkonomisk institutt,
- Osland, O., Longva, F. og Strand, A. 2008. *NTP minus kollektiv = ntp ?*, TØI-rapport 953/2008, Oslo, Transportøkonomisk institutt,
- Rasmussen, I., Homleid, T. og Bjerkmann, I. L. 2018. *Anbud i Bussmarkedet - samfunnsøkonomiske konsekvenser*, Rapport 2018/25, Oslo, Vista Analyse,
- Rasmussen, I., Homleid, T. og Ringdal, H. 2022. *Kollektivtransport i Innlandet: Anbud eller drift i egenregi?*, rapporter 22:2022, Vista Analyse, <https://www.vista-analyse.no/no/publikasjoner/kollektivtransport-i-innlandet-anbud-eller-drift-i-egenregi/>.
- Rasmussen, I., Ringdal, H., Bjørkås, E. og Skulstad, A. 2021. *Anbud i rutebussmarkedet*, Rapport 2021/28, Oslo, Stakeholder 2024. *Status for buss og annen kollektivtransport*, Rapport, Stakeholder.no, <https://www.transport.no/siteassets/dokumenter/rapporter/status-for-buss-og-annen-kollektivtransport-rapport-2024.pdf>.
- Toner, J. The London bus tendering regime—principles and practice. VII International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Norway, 2001.
- Van De Velde, D. og Wallis, I. 2013. 'Regulated deregulation' of local bus services—An appraisal of international developments. *Research in Transportation Economics*, 39, 21-33, <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2012.05.020>.
- Van De Velde, D. M. 1999. Organisational forms and entrepreneurship in public transport: classifying organisational forms. *Transport Policy*, 6, 147-157, [https://doi.org/10.1016/S0967-070X\(99\)00016-5](https://doi.org/10.1016/S0967-070X(99)00016-5).
- Vigren, A. 2016. Cost efficiency in Swedish public transport. *Research in Transportation Economics*, 59, 123-132, <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2016.05.009>.
- Wegelin, P. 2018. Is the mere threat enough? An empirical analysis about competitive tendering as a threat and cost efficiency in public bus transportation. *Research in Transportation Economics*, 69, 245-253, <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.05.002>.
- Aarhaug, J. 2009. *Konkurranse og anbud i lokal rutebiltrafikk*, TØI-rapport 1031/2009, Oslo, Transportøkonomisk institutt,
- Aarhaug, J., Farstad, E., Fearnley, N. og Halse, A. H. 2018a. Express coaches: An up-hill battle after liberalization? *Research in Transportation Economics*, 72, 82-91, <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.07.031>.
- Aarhaug, J., Fearnley, N., Gregersen, F. A. og Norseng, R. B. 2018b. 20 years of competitive tendering in the Norwegian bus industry – An analysis of bidders and winning bids. *Research in Transportation Economics*, 69, 97-105, <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.05.012>.
- Aarhaug, J., Fearnley, N., Rødseth, K. L., Svendsen, H. J., Hoff, K. L., Müller, F., Norseng, R. B. og Tveter, E. 2017. *Kostnadsdrivere i kollektivtransporten - dokumentasjonsrapport*, TØI-rapport 1582B/2017, Oslo, Transportøkonomisk institutt,
- Aarhaug, J. og Wolday, F. 2024. *Kollektivtrafikken 2019-2023*, TØI-rapport 261/2024, Oslo, Transportøkonomisk institutt, <https://www.toi.no/forskningsomrader/marked-og-styring/mer-kostbart-a-drive-kollektivtrafikk>.

TØI er et anvendt forskningsinstitutt som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 90 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet driver forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, bøker, seminarer, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, ITS, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transportbehov og generell transportøkonomi. Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forskningssamarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Postboks 8600 Majorstua
0349 Oslo
Norge

E-post: toi@toi.no

Kontoradresse:

Forskningsparken
Gaustadalléen 21

Hjemmeside: www.toi.no

